焦作日报
Financial and Tax Weekly
第 106 期
2012 年 2 月 22 日
星期三

焦作日报社
焦作市财政局
焦作市国税局
焦作市地税局
联办

财税周刊

特约统筹：张继东
王跃清
石玉富
编　　辑：金桂香
刘会琴
组　　版：华保红
校　　对：薛秋霞　靳慧英
财税周刊热线：8797000

新华社《经济参考报》近日刊发——

焦作构建“七要素架构”财权风险管控体系

【编者按】 按照市委、市政府、市纪委的要求，市财政局作为全市首批 3 家试点单位之一，率先在全市开展岗位权力风险防控工作，坚持预防为先、治本为重，全面梳理岗位权力，认真查找岗位风险，扎实开展岗位风险防控机制建设，探索和不断完善“四权分离”、预算公开、公众参与、立体监督等一体化的惩防体制机制，构建起“七要素架构”财权风险管控体系，走出了一条财政资金安全高效运行、财政干部廉洁勤政为民的好路子。

中央电视台、上海电视台、人民日报、经济日报、光明日报、文汇报和人民网、新华网、凤凰网等主流媒体多次报道，称焦作创造了“中国地方公共财政改革的样本和标杆”。河南电视台法制频道黄金档分三期播出《阳光财政 廉洁山阳》。

【核心提示】

- 在实践中积极探索分权制衡的工作机制，重点解决权力集中过大和廉政风险易发问题。
- 把健全的制度设计和严格的操作执行统一起来，努力将岗位权力风险控制在最小范围和最低程度。
- 从会计建账监管和会计委派制度改革入手，建立政府会计管理和基础信息服务平台。
- 在财权上“自我革命、从严治政”，在办事上“公开透明、阳光操作”，在实现权力风险防控到位的基础上，达到政府支持和群众满意的良好效果。
- 将现代科技手段综合运用到岗位风险防控和财政绩效管理之中，组织人员自主研发设计“制度＋科技”的“财经沙盘”新型综合管理与决策支持系统。
- 把邀请社会公众参与决策监督作为预算公开民主的重要环节，真心实意相信和依靠人民群众当家做主，千方百计让人民的钱更好地为人民谋利益。
- 以提高干部职工拒腐防变和理财善政能力为最终导向，以确保财政队伍和财政资金安全为最终检验，推进财权风险管控体系建设。

省政府日前正式批准通过了《焦作市建设中原经济区经济转型示范市总体方案》，为焦作市发展带来了千载难逢的发展机遇。在服务中原经济区建设中，财政作为党和政府工作的物质基础和政策工具，在中原经济区建设中承担着重要职责。建设中原经济区，是事关亿万人民福祉的宏图大业，也是对理财能力锤炼和理财方式转变新的“大考”。

焦作市财政局贯彻落实中央和省、市领导关于焦作财政改革的重要批示“探索创新财政管理机制，提高公共服务能力”精神，以创新机制、提高政府管理绩效和公共服务能力为主题，以做大蛋糕增强财政实力和分好蛋糕预算民主绩效为支撑点，进一步深化财政体制机制改革，支持经济转型发展，积极创建全国地方公共财政改革示范市。

据焦作市财政局局长申相臣介绍，自 1998 年以来，焦作财政结合本地实际，紧紧围绕创新体制机制、提高管理水平和公共服务能力这个主题，“摸着石头过河”，边实践边完善，逐步推出一系列财政改革举措，持续创建和实践“七要素架构”的财权风险管控体系，基本实现了财政资金和财政队伍“两个安全”，为地方经济发展、社会进步、预算民主和人民幸福作出了积极贡献。

要素一：分权制衡机制支撑

权力是一把双刃剑，运用得当惠及百姓，运用不当葬送自己。焦作财政人的价值观是：别把权力做权利，要把权力当责任，在实践中积极探索分权制衡的工作机制，重点解决权力集中过大和廉政风险易发问题，在具体操作上抓好五个关键环节：

决策、执行、监督、评价分权制衡。从优化财政职能、规范权力运行入手，针对财权核心业务预算管理实行“四权分离”制衡。2007 年，经焦作市委、市政府批准，在不增加人员编制和行政成本的前提下，市财政局正式成立了财政预算编制局、执行局、监督局和绩效管理中心“三局一中心”，在管理架构、程序运转、业务操作等方面实行完全彻底的分权制衡，实现财政资金科学分配、快速拨付、程序监督和绩效管理的运行机制。

公共预算、复式预算分权制衡。将公共预算和政府基金预算的编制权与社会保障、国有资本、政府债务等复式预算的编制权分解到预算编制局和社保科、企业科、债务科等有关科室，复式预算与部门预算同部署、同编制，各种预算数据指标之间相互衔接、相互印证、相互校验，实现财政内部科室（机构）之间和整个预算编制过程之中的有效管控与制衡。

直接支付、授权支付、政府采购分权制衡。将预算执行权分解到国库支付中心、政府会计管理中心、政府采购办等机构，分别担负政府预算资金的申报录入、审核批复、资金控制、账务财务、采购监管等职责，在机构和业务上既分工协作又相互制约，实现信息流、资金流、现金流、票据流等无障碍流动和有效流转。

全员、全过程、全方位“大监督”分权制衡。建立由纪检组长负责、独立行使监督权的高规格预算监督委员会，实行纪检监察统一领导下双重管理体制的派驻监督检查员制度，将财政监督的触角延伸到预算管理的各个领域和每个环节，具体操作中不越过每一个责任主体，不疏忽每一个风险岗位，切实做到岗位监督和风险管控无死角。

评审、复审、绩效评价分权制衡。规划设计整合了集项目评审、复审监督、中介评价和绩效管理于一体的“绩效管理中心”，按照政府性投资项目实行“十个百分之百全覆盖”和引入第三方评价结果公开的要求，对评审机构出具的评审报告再评审，对中介机构出具的评价报告再评价。近 3 年来，全市评审、复审项目分别达到 1580 项、401 项，资金总量 76.5 亿元、10.67 亿元，节约财政资金 13.43 亿元、258.71 万元。

要素二：职责明确制度支撑

坚持用制度管人、用制度办事、用制度理财，把健全的制度设计和严格的操作执行相统一，努力将岗位权力风险控制在最小范围和最低程度。

统一规范的制度约束。市委、市人大常委会、市政府先后出台了《关于完善公共财政体系推进和谐焦作建设的意见》、《焦作市市级预算监督暂行办法》、《焦作市市级预算管理暂行办法》等 15 项重要法规制度办法，不仅赋予焦作财政率先改革、创新实践的权力，更从制度层面进一步规范了财政与预算单位、企业单位等之间的关系，规定财政部门在预算编制、非税管理、信息公开等方面的工作责任和任务。

同时，在财政具体操作层面，有针对性地制定完善了局领导班子“三重一大”、政务公开等廉政制度、党内监督制度、民主生活会等党建制度、财政资金运作管控制度、财政行政处罚案件主办人制度等工作实施细则，真正成为科室(机构)和干部职工在实际工作中定岗定责、依法履责、违规问责的制度约束。

有效执行的工作流程。根据制度规定、业务规律和职业特点，具体运用岗位描述、权力认定、风险排查、落实举措等岗位风险防控手段，梳理岗位权力 170 项，查找风险点 365 个，采取“一对一”防控措施，从规范领导决策行为，特别是制约监督“一把手”权力入手，按照“内方外圆”大办制工作机制，建立重大决策委员会、预算编制委员会等 17 个集体领导小组和协作制约办事机构，真正实现科学民主依法决策。

从约束预算权力入手，对于预算资金安排、财政资金评审等重点岗位权力，在所有政府来文处理意见反馈等关键环节，必须签署财政预算监督委员会意见，真正形成制度化、程序化制衡。从优化流程提升绩效入手，归并整合预算资金直接支付、授权支付、项目评审等业务工作流程，做到“财政管钱不花钱，单位花钱不见钱”，真正实现财政资金和服务的安全、快捷、高效。

要素三：会计信息基础支撑

风险源于失控，信息最怕失真。财政权力风险防控，会计信息事关成败。1998 年，焦作从会计建账监管和会计委派制度改革入手，建立政府会计管理和基础信息服务平台。

创新会计监督机制。持续 12 年深化完善会计委派制度改革，并积极推进会计集中核算向政府会计国库改革衔接过渡，探索建立具有中国特色、符合地方实际的现代政府会计管理体制、制度和办法。目前，我市已创建了市、县、乡、村“四个层次”城乡一体、衔接配套的会计管理网络体系。

形成会计管控效果。整合监管资源，形成强大合力，财政部门主动与政府会计、纪检监察、审计等部门协同配合，建立公务费用量化指标和预警管理机制，从源头上遏制奢靡之风的蔓延。2010 年，全市公款出国（境）团组、人数分别比上年压缩 24.2%、12.6%，公款出国（境）、车辆购置与运行、公务接待等各项主要公务费用支出分别比上年下降 23.2%、5.3%和 13.3%。

强化会计基础规范。以制度规范、程序制约和独立监督为基础支撑，近 3 年来，政府会计机构规范运作，共纠正预算单位违规行为 5097 笔、金额 3925.6 万元。2009 年至 2010 年，在全市专项治理“小金库”行动中，检查单位 1934 家，纳入财政规范管理资金 9900 万元，自查面达 100%，维护了财经纪律，净化了社会风气。

要素四：公开透明阳光支撑

权力在阳光下，民心在百姓中。焦作财政敢于在财权上“自我革命、从严治政”，善于在办事上“公开透明、阳光操作”，在实现权力风险防控到位的基础上，达到政府支持和群众满意的良好效果，市财政局连续多年被评为全市乃至全省党风廉政和行风评议先进单位。

财政主要业务公开透明。预算编制、政府采购、集中支付、授权支付、项目评审、绩效评价等业务流程衔接通畅，内部监督信息对等，包括市领导在内的所有公务人员的工资福利支出和办公公用经费支出、民生项目支出等的相关信息，在社会服务大厅、网络信息平台、新闻媒体宣传、公共场所屏幕和财政文化大院等全部公开，形成财政预算信息公开常态化的制度保障机制。

财政内部事项公开透明。对全体财政干部职工实行“六公开”，即党组的重大决策、决定等公开，重大事权公开，人事权公开，财权公开，重大项目安排公开，关系群众切身利益的重要问题公开，包括领导述职述廉、班子会议纪要、人事调整、干部任用等，在政务公开栏、内网上等全部公开，让“权力明白无疑，风险人人知晓”。

同时，将行政权力进行公开“亮晒”，让风险节点全面“曝光”，切实公开透明，杜绝暗箱操作，确保岗位权力规范和风险防控措施落实，营造了风清气正、干事创业的良好氛围。

要素五：财经沙盘科技支撑

岗位权力风险防控需要随时提示，及时预警。焦作财政将现代科技手段综合运用到岗位风险防控和财政绩效管理之中，组织人员自主研发设计“制度+科技”的“财经沙盘”新型综合管理与决策支持系统。

“财经沙盘”信息管控。“财经沙盘”从财政核心业务管理和人员动态管理，到预算信息公开和财政透明化建设，再延伸到深化细化预算、财税信息联网、公共财政改革与建设等各个领域，将每一个岗位联系到信息系统之中，将每一分风险展示在干部职工面前，实现了岗位权力风险防范实时、在线、动态信息管控。

“财经沙盘”风险预警。充分利用“财经沙盘”技术支撑，在重要领域、关键环节和敏感时点及时预警，公开进行风险提示，并让大家都知道，明明白白接受干部职工和社会公众监督，规避防范用权风险，杜绝腐败问题发生。“财经沙盘”与财政服务大厅、行政服务中心、公共资源交易中心等社会管理和公共服务窗口的电子触摸屏相联，实时、动态、准确地公开财政信息，自觉主动接受社会公众随时随地的监督检查，在保障公民知情权、参与权和监督权的同时，最大限度地防控岗位权力风险的发生，靠“制度+科技”防腐取信于民。

要素六：公众参与民主支撑

焦作在公共财政改革创新中，始终把主动诚恳邀请社会公众参与决策监督作为预算公开民主的重要环节，真心实意相信和依靠人民群众当家做主，千方百计让人民的钱更好地为人民谋利益。同时，更加重视和完善与市人大常委会、纪检监察、审计等部门的联合互动机制，把自身风险防控与外部审查监督融合起来，形成合力。

人大监督。焦作市人大常委会在加强对财政预算、部门预算的编制和执行以及其他财政工作程序性监督中，推进财政部门改进工作，提高质量，履行职责。

纪检监察。纪检监察部门与财政部门协同推进财政预算公开、公务费用量化指标控制和预警管理等一系列预算管控和审查监督举措，积极防范岗位风险。

审计监督。审计部门依法对财政预决算和部门预算执行情况进行审计监督，支持财政部门对审计发现的有关问题梳理分解到具体责任单位，认真整改到位，并向市人大常委会报告。

社会监督。在民生项目和政府性投资项目建设中，主动邀请人大代表、政协委员、相关领域专家学者、行风评议代表、财政监督员及社会公众进行专家论证或社会听证，充分磋商、接受质疑，互动交流、集中民智，为民办事，让大家的钱大家看着花，形成政府与民众的良性互动，进一步增强了政府公信力和社会公众责任感。

要素七：结果导向绩效支撑

焦作市财政局发挥财政干部业务流程熟悉和工作经验丰富的优势，动手编写情景案例 80 余份，设计建立定量、定性两大类财政支出绩效评价指标，逐步开展市委、市政府重点建设项目以及人民群众关心的民生项目的绩效管理工作。与中国发展研究基金会合作，对资源枯竭型城市中央专项资金医疗卫生和城市基础设施建设两大类 15 个项目实施全过程绩效评价。通过绩效管理，建立以确保财政队伍和财政资金安全为最终导向的权力运行机制，激励干部在廉洁勤政中安全成长、茁壮成长。

通过 3 年来加强岗位权力风险机制建设，焦作市财政局干部职工树立了权力就是责任的理念，健全了防控机制，提高了保廉水平，树立了良好形象，促进了工作开展，全局无一起违法违纪案件。焦作市财政局连续三届荣获全国文明单位称号，获得全国财政系统先进集体等 10 多个荣誉称号，先后两次获得省纪检监察系统先进集体称号，连年被市委表彰为全市党风廉政建设先进单位，先后在国家预防腐败局、香港特别行政区廉政公署、澳门特别行政区廉政公署“财政预算公开与预防腐败”三地研讨会，中央纪委、监察部“权力制约和监督理论研讨会暨第三届西湖·廉政论坛”，全国财政监督会议和全国财政纪检监察会议上介绍经验和做法。中央电视台、上海电视台、河南电视台和新华社、人民网等主流媒体广泛介绍焦作公共财政改革情况，河南电视台法制频道黄金档分三期播出《阳光财政　廉洁山阳》。

申相臣说，焦作市财政岗位权力风险防控建设取得了阶段性成果，下一步，焦作市财政局将认真总结过去，积极谋划未来，更加注重机制制度建设，按照惩防体系整体规划要求推进各项工作，实现防控岗位权力风险与公共财政建设的有机融合，让公共财政在阳光下运行，主动接受人民群众监督，打造风清气正的财政形象，为焦作市的惩防体系建设和财政改革发展作出新的更大的贡献。

燃不尽的一团火

——记温县地税局祥云税务所所长陈默

编者按 在全省地税系统“基层奉献之星”评选活动中，市地税局六名同志荣获全省“基层奉献之星”称号。他们长期扎根基层，淡泊名利，默默奋斗，廉洁奉公，任劳任怨，把青春和热血奉献给了平凡的岗位，充分展示了基层地税干部“普普通通、踏踏实实、不畏艰难、敢于承担”的良好形象。为宣传先进，树立标杆，他们的先进事迹将陆续见报，以供大家学习，营造比、学、赶、超的浓厚氛围，为建设中原经济区经济转型示范市作贡献。

本报通讯员　申　磊　侯　萍

在温县地税局，有这样一位普通的地税基层干部：他似一株心向蓝天的树，怀着亘古不变的信念，扎根于温县地方税务局这片热土，15 年如一日默默奉献，无怨无悔；他似一团燃不尽的火，春夏秋冬，温暖着辖区里的纳税人，书写了一段平凡而圣洁的地税篇章……

陈默，今年 37 岁，出生在山东菏泽单县一个普通的农民家庭。1996 年，他从河南省税务学校毕业被分配到温县地方税务局工作。为了更快地适应基层工作，他一次次挑灯夜读，在学习中忘记了时间的存在。在新的税收征管法颁布实施时，他经过一个多月的苦心钻研，整理了整整两大本学习笔记，把税收征管法及其实施细则倒背如流。凭着这样的坚持，他的业务水平迅速提高，先后在省、市局组织的各项考试中取得优异成绩，先后撰写了《执法现状调查报告》等 10 余篇调研报告，率先在全市地税系统开展了纳税人信用等级评定、纳税评估、纳税辅导、国地税协作等多项试点工作。

2008 年 6 月，他的母亲遭遇车祸，当时正是基层所组建初期，税收任务也处于冲刺过半的关键时期。在“大家”和“小家”的矛盾面前，他安排妻子回到老家照顾母亲，自己则坚守在工作岗位。直到母亲病危的时候，他才匆匆赶回。当看到已危在旦夕的母亲，这个七尺男儿禁不住泪如雨下，久久地跪在母亲的床前……在仅仅用了 3 天时间料理完母亲的丧事后，他便又投入到紧张而繁忙的工作之中。

作为税务干部，他常说：“组织上把我安排到这个岗位，我就要对得起领导和大家的信任，努力干好工作，为群众多办实事。”多年来，他无论在哪个部门，都是身先士卒，深入基层，了解企业发展状况，把服务融入管理之中。他帮助遭遇资金困难的东方凉鞋厂协调银行贷款，提供市场信息；帮助遭遇雪灾损失的科特制辊公司申请减免税；对即将上市的伟康实业有限公司进行税收政策辅导；深入乡镇偏远地区为纳税人上门服务。陈默以他的诚挚、耐心和热情感动了每位纳税人。

路人口似碑，人心是杆秤。陈默已在税收工作岗位上默默耕耘了 15 个年头。15 年来，陈默用他严谨的作风、扎实的工作和出色的成绩，赢得了领导、同事和纳税人的交口称赞。同志们说：“陈默有激情、有热情、有胆识、有魄力、有干劲……”纳税人说：“有这样的好所长，真是我们纳税人的福气啊……”

解放区地税局通过认真落实各项税收优惠政策，做到应免尽免、应退尽退，2011 年对符合条件的 1 户社会福利企业按政策规定减免税款 35 万元。近日，该局组织税务人员到企业调研，针对不同企业在汇算清缴期间遇到的问题进行讲解。**谢　琨**　摄

为积极引导消费者索要发票，提高普通发票管理水平，近日，马村区国税局组织人员深入街道、社区、商铺、厂矿宣传发票抽奖活动。图为该局税务人员上街发放宣传资料。　**毛国利　张　尧**　摄

孟州市国税局

严格管理个体发票

本报讯　（通讯员**范明宝、王红兵**）孟州市国税局在个体发票管理中，内部建立综合竞争机制，外部营造良好氛围，取得了明显成效。去年，该局发票开具超过定税补税 629 户次 63.3 万元，调整定税 306 户，调增税款 13.1 万元，发票开超补税相关征管指标都保持在 100%。

该局在日常巡查巡管工作中，对双定户销售收入超出核定 20%和查账征收户销售收入超出申报必须全额申报全额缴税的政策进行广泛宣传，辅导纳税人如实计算、申报自己的全部销售收入，提高纳税人的纳税遵从度，增强纳税人全额申报销售收入的意识，从源头上减少纳税人少申报销售收入的现象；前台纳税服务岗人员在对纳税人已开具发票进行验旧的同时，根据 CTAIS 软件的相关数据提示，告知纳税人月份发票累计开具金额，对于开具金额大于申报金额的及时进行预警提示，要求纳税人及时进行补充申报、补缴税款；将销售收入连续 3 个月超出核定 20%调整税负率、双定户销售收入超出核定 20%补税率、查账征收户销售收入超出申报补税率等三项征管指标列入绩效考核工作，每月对各税务分局进行考核打分，奖优罚劣，处罚到人，使每个税收管理员都关注发票开超补税情况，保障每项指标达到 100%。