焦作日报
Financial and Tax Weekly
第 111 期
2012 年 3 月 28 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：王凤霞
校　　对：胡玉成
财税周刊热线：8797000

阳光分配 分权制衡 绩效导向 兴利除弊

——地方财政管理机制创新的焦作实践

□财政部财政科学研究所

编者按

我市在我国地市级行政区公共财政管理机制创新方面锐意进取，积极推进，已引起各方高度重视。2011 年 12 月，全国政协委员、财政部财科所所长、博士生导师贾康带领地方财政管理创新焦作实践课题组一行，专程来到焦作，就地方财政管理机制创新进行调研，在掌握大量调研材料的基础上，形成了《阳光分配 分权制衡 绩效导向 兴利除弊——地方财政管理机制创新的焦作实践》调研报告，全文 35000 余字。

本报告基于焦作实践，梳理总结其创新内容、成效、基本经验，并试提出“十二五”期间进一步创新的思路与建议。本报告已上报中共中央办公厅、中共中央政策研究室、全国人大财经委、全国人大预算委、国务院研究室、国务院发展研究中心；全国政协研究室、中国财政学会会长、副会长；财政部部长、副部长、纪检组长、部长助理，以及国务院有关部委、科研单位、财政部各司局，各省、自治区、直辖市及计划单列市财政厅(局)、科研所。

经课题组组长贾康同志同意，特将调研报告在本报《财税周刊》上陆续刊发，敬请关注。

一、引言

公共财政，作为一种“以政控财，以财行政”的分配体系，是在市场经济条件下国家提供公共产品或服务的分配活动或分配关系，是满足社会公共需要的政府收支模式或财政运行机制模式，是与市场经济相适应的一种财政类型，是市场经济国家通行的财政制度，以公共性、非营利性和法制性为基本特征。

我国自 1998 年提出建立公共财政框架以来，积极推进了一系列改革措施，以求实施公共财政所要求的制度创新和管理创新、技术创新。其主要内容有：通过实行部门预算(综合预算)改革，实现和保证预算的完整性；通过实行单一账户的国库集中收付改革，建立了有利于对财政资金实行全程监督、追求高效运作的国库集中收付制度；通过推行“收支两条线”改革，将非税收入逐渐纳入预算管理或实行收支脱钩管理，规范了部门的财政性收支；通过推行以招投标集中采购为代表形式的政府采购制度改革，提高了资金的使用效率，明显地遏止了腐败行为；通过积极推进财政转移支付制度改革，支持了中西部经济欠发达地区行政运转和社会事业发展，促进了地区间基本公共服务均等化；通过实施与国际通行标准接轨的政府收支分类改革，建立了统一规范、各级财政共同执行的政府收支科目体系；通过研讨和探索财政绩效评估制度方法和绩效预算的逐步构建，切实提高了政府管理效能和财政资金的有效性；通过积极实施“金财工程”，建立支撑公共财政科学决策的财政管理和财政监督的信息平台，显著提高了公共财政运行的绩效。经过 10 多年的公共财政管理体制机制建设，我国现已初步建立起了基本符合社会主义市场经济体制要求的公共财政制度基本框架，为社会经济事业全面发展提供了制度保障。

2011 年到 2015 年，是我国“十二五”规划的关键时期，公共财政改革任重而道远。如何正确把握公共财政领域的制度建设与深化改革，是“十二五”时期我国财政体系服务于经济社会发展全局需首先研讨和廓清的基本问题。“十二五”时期，仍然处于中国现代化发展过程的重要战略机遇期。在世界性金融危机引发一系列变化的背景下，国内各项改革也已进入深水区，解决制约经济社会中长期发展的一些重大问题，如转变发展方式、提高发展质量、统筹城乡发展、改进收入分配、缩小区域差距防惩腐败问题、化解社会矛盾等，必将成为这一时期不可回避的重点。公共财政建设和体制改革应与各方面的综合配套改革相呼应而不失时机地向前推进，争取进入新阶段、新境界，从体制机制上和财力分配上促进社会和谐，保障民众更多分享改革发展的成果。

1998 年以来，按照我国公共财政建设的战略目标和总体要求，河南省焦作市财政恪守“公共权力属于人民，公共财政服务人民”、“为民理财善政，权力就是责任”的财政工作思路，围绕科学、民主、绩效的改革创新理念和求是、务实、拼搏的勇气、智慧和能力，坚持以人为本，创造条件，敢想会干，统筹谋划，理性运作，把财政预算的“完整统一、规范透明和民主绩效”作为基本内涵不断创新，坚持不懈地推进各项改革创新措施，积极稳妥地走出了一条符合中国国情、具有地方特色，“内外统一”、“分权制衡”、“阳光透明”和“民主参与”的地方公共财政管理机制改革新路子，有效促进了经济社会发展和基层民主进步，取得了理性实践和制度创新的科学发展成果。焦作公共财政的做法和效果，受到中央、财政部和河南省委、省政府领导的亲笔批示和充分肯定，被业内人士和许多媒体誉为“中国地方公共财政改革的标杆和样本”和“中国财政最为公开透明的地方政府”，成为社会集聚关注并赢得广泛好评的地方公共财政改革发展的成功实践。2012 年 1 月 21 日，河南省人民政府为深入贯彻落实《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》，把焦作创建全国地方公共财政改革示范市作为省级战略，纳入《焦作市建设中原经济区经济转型示范市总体方案》(豫政〔2012〕14 号)，提出了先行先试、率先突破、示范带动的总要求，为焦作争创全国地方公共财政改革示范市赋予新使命。

本课题拟从理论与实践的结合上，研究、归纳焦作公共财政管理机制创新的改革动因、基本历程、取得成效和主要经验，并以“十二五”期间国家财政管理改革的政策取向为指导，为焦作创建全国地方公共财政改革示范市出谋划策，并为下一步中国地方公共财政改革发展提供有益借鉴。

二、焦作财政管理机制改革的动因和历程回顾

焦作财政管理机制改革起步于 1998 年。自此，焦作市坚持不懈地推进公共财政改革，围绕科学、民主和绩效的公共财政理念，大胆创新，积极探索，为焦作经济社会发展创造了良好的政府管理改革模式。回顾焦作财政管理机制的改革历程，探索焦作公共财政改革的基本动因，对于提炼焦作财政管理机制改革的基本经验、提炼焦作公共财政改革的一般规律具有重要的意义。

(一)改革的动因

焦作财政管理机制改革是一项系统工程，涉及财政业务和管理的方方面面，内容非常复杂，成效非常显著，阻力也非常强大。而推动这场改革的动因，既包括克服当时经济财政困难的切实需要，也包括焦作财政敢于先行先试、主动作为的创新精神，还包括以财政改革助推经济社会文化发展的良性互动。

1. 中国公共财政制度大变革的背景为焦作财政管理机制创新提供了制度环境

焦作的财政管理机制改革可以分为三个阶段，每个阶段都经历了不同的宏观经济环境，承接了不同的市场经济体制改革要求，突破了多层次的困扰经济社会和财政发展的矛盾与障碍。

解决矛盾、适应发展要求是焦作改革的最初动力。焦作是一座“因煤而立，依煤而兴”的重工业城市，1998 年，作为我国中西部典型的资源型、高耗能城市之一，遭遇到了资源环境和结构调整的影响，国民经济出现滑坡，财政收入减少，财政收支矛盾凸显，许多乡镇入不敷出，拖欠公务人员工资，甚至有些县市政府正常运转都遇到困难。同时，经济秩序混乱，财政资金流失，贪污腐败多发。在每年例行的财务大检查中，行政事业单位使用财务资金的违纪面从 1985 年的 30%上升到 1997 年的 52%，违纪金额同样直线上升。国有企业、农村集体的财务管理混乱，群众因此而上访的事件不断增多，社会矛盾突出。在这样的背景下，焦作市委、市政府认为解决问题的突破口和抓手都在财政，要求焦作财政按照中央要求，针对本地经济社会发展中的突出问题，克服困难，率先改革。经过广泛的分析和调研，焦作市财政局提出“以建立公共财政框架为目标，以会计管理改革为突破口，特别要推行国库单一账户和国库集中收付，实行部门预算，推行规范的政府采购制度，加强非税收入和财政管理”的改革思路，致力于通过转变财政职能，加强财政管理和监督，从制度上防止财政资金损失浪费。以此为起点，一场涉及观念碰撞、利益调整和制度创新的、以国库管理改革为主体的财政综合改革在焦作拉开了序幕。

注重效率、适应公共财政体系建设要求是焦作改革的持续动力。从 2002 年起焦作财政改革进入到巩固阶段，主要是对先前推出的改革措施，通过在工作实践中操作印证，扬长避短，补充完善。按照国家推进公共财政建设和改革的要求，主动对照，调整和修改焦作先行一步的改革探索中的差异和问题，使焦作的财政改革既能够获得国家公共财政改革的指导与帮助，又能够结合本地情况，因地制宜地制订改革方案和制度。在注重效率、适应公共财政体系建设要求动力的推动下，焦作财政推出了村财乡监、乡财县管、项目评审、债务预算、对国有及国有控股企业派驻财务总监等新的改革措施，进一步丰富了公共财政改革的实践内容。

强化“三公”、构建分权制衡的制度框架是推进焦作财政改革持续深入发展的核心动力。焦作财政改革将公平、公正、公开放在新时期财政改革的中心位置，开展了公共财政属性的讨论，即公共财政的本元是政府财政还是人民财政，从而为“三公”建设和改革在思想上、意识上扫清了道路。2007 年特别是党的十七大以来，焦作财政改革进入新时期，重点围绕推进基本公共服务均等化和“科学、民主、绩效”管理的公共财政改革目标，焦作市委、市政府又及时出台了《关于完善公共财政体系推进和谐焦作建设的意见》等一系列政策、制度和方法，按照科学发展观的要求，在执政理念、分权制衡、预算公开、民主参与、绩效管理和创先争优等许多方面，取得新的突破性进展，焦作公共财政改革发展又迈上了一个新的历史起点。(一)

今年 4 月份是全国第二十一个税收宣传月。为做好今年的税收宣传工作，博爱县国税局紧紧围绕“税收·发展·民生”这一主题，精心组织，加强宣传，借助该县举办的“春季万人健步走”活动，提前拉开了税收宣传月的帷幕。　　刘 祯 摄

近日，马村区国税局向焦作大学美术系大学生征集税法宣传主题漫画 200 余幅，在局机关、超市门前、区政府办公楼等场所举办了“漫画传税情、征纳心连心”税收宣传漫画展，以寓教于乐的形式宣传税收。　　毛国利 张 尧 摄

税控专用设备抵减税额政策出台后，孟州市国税局通过短信、QQ、电子邮件和税收政策发布会等多种方式向纳税人做好宣传工作，对新办防伪税控企业进行申报事项现场辅导，明确抵减数在申报表中的填入位置，确保申报抵减零差错。　　刘小艳 闫石榴 摄

默默奉献写赤诚

——记全省地税系统基层“奉献之星”冯进辉

本报通讯员 何 茜 申 磊

16 年来，无论是作为一个普通的专管员，还是办税服务厅副主任、主任，他始终以高度负责的态度、饱满的工作热情、严谨的工作作风，锐意进取，任劳任怨，无私奉献着自己的青春和才智，书写着一名军转干部的赤诚。他就是市地税局直属分局办税服务厅主任冯进辉。

从到税务机关工作那一天起，冯进辉坚持学习从未间断，不管工作有多忙，他每天都要抽出 1 个小时学习业务知识，熟悉政策法规。这些年，他系统地学习了税收法律、法规及税收规范性文件，掌握了征管技能，精通各项税收业务。2011 年 4 月，省地税局新征管程序上线，他带领业务骨干对每项业务的具体操作在模拟网上进行反复练习，把每个环节的关键点进行梳理，不懂不会的向征管和科技发展科及省地税局项目组请教，很快掌握了纳税申报、税款征收、发票销售、发票代开、委托代征等各项业务的操作技能，保证了 4 月份例征工作的顺利进行，减少了因更换程序不能熟练操作给纳税人带来的不便。

冯进辉不仅勤于学习，而且善于思考，每天坚持在大厅坐班，面对面地为纳税人服务，从中发现工作中的问题，有针对性地加以改进，以提高服务效率和服务水平。为了让纳税人及时了解税收政策及办税程序，他带领大家在电子屏幕、政策公布栏上及时发布税收政策及办税程序，使办税服务更加透明化。为了提高办税效率，他带领大家认真钻研征收程序，熟练掌握操作方法，在实际工作中办理税务登记，从录入到打证 20 分钟内完成，正常购票在 10 分钟内办理完毕，企业正常申报录入在 6 分钟之内完成，开具税票在 3 分钟之内完成。

同事们都说，冯进辉是局里最忙、最累的人，这话一点也不夸张。办税服务厅现有干部 5 人，占全局干部的 16%，却肩负着 7 亿多元的税款征收，人均征收任务在亿元以上。他一会儿做征收员，一会儿在发票代开岗位上忙碌，一会儿负责接收纳税人的电子申报数据，咨询电话响起的时候，他又变成了纳税辅导员。2007 年 3 月，个人所得税年薪 12 万元以上申报的最后一天，收缴的税款较多，当办理完最后一笔业务时，已过了银行缴款时间，他和几个同事看守了一夜。据不完全统计，2002 年至今，冯进辉加班加点总计 100 多个工作日。

冯进辉常说，干税务工作就要用赤诚报效国家。16 年来，他只是在爷爷、奶奶去世时请过两天假；父母生病住院时，他晚上陪护两位老人，白天拖着疲惫的身体坚持上班；结婚 13 年他陪妻子上街的次数屈指可数，孩子 10 岁了，他送孩子上学没有几次。他常说自己是一个不孝的儿子、不合格的丈夫、不称职的父亲，唯一聊以自慰的是他无愧于自己热爱的地税事业。

□财税资讯

全省廉政风险防控工作观摩团莅临市地税局观摩指导

本报讯（通讯员**郑雅琼**）3 月 23 日，全省加强廉政风险防控规范权力运行工作推进会在我市召开，省纪委领导、各省辖市纪委书记、省直各单位纪检组长共 160 余人组成的观摩团分三批莅临市地税局进行观摩指导。

市地税局党组书记、局长马德骏以《完善三项内控机制 防范税收执法风险》为题进行了讲解，并通过工作资料、视频、图片、展板、彩页宣传图册等集中展示了该局近年来岗位权力风险防控机制建设情况。各位观摩团领导对该局的廉政风险防控工作给予了高度评价。

去年以来，该局按照市委、市政府和市纪委的工作要求，组织对岗位权力风险进行深入排查，围绕九个风险关键点，组织全系统对“征、管、查”进行执法权力排查，对“减、免、罚”进行政策执行排查，对“人、财、物进行管理职责排查，共梳理出高级风险 93 个、中级风险 72 个、一般风险 73 个，并针对找出的风险点，逐个制定了防控措施。该局还通过完善分权制约、考核监督和纳税服务三项内控机制建设，全面加强系统综合防控。市地税系统两年来未发生一起违法违纪案件。

市地税稽查局“四化”加强廉政教育

本报讯（通讯员**杨璐**）近年来，市地税稽查局不断加强廉政教育工作，坚持做到了廉政教育常态化、制度化、阵地化和立体化，取得了明显效果。

该局一是坚持廉政教育常态化，贯彻到日常管理、日常执行、日常考评中，工作到哪里，廉政文化建设就渗透到哪里；二是坚持廉政教育制度化，做到以制度引导干部思想、以制度规范党员干部言行，制定出台了《廉政工作制度》、《岗位廉政规范》等廉政制度，实现了规范化的廉政教育模式；三是坚持廉政教育阵地化，建立了廉政文化建设宣传栏，同时在局域网上开设了廉政建设专栏，让全体干部都能够受到廉政文化知识的熏陶；四是坚持廉政教育立体化，及时构筑廉政建设“三道防线”，在日常工作中执行好述职述廉、民主生活会、日常监督等制度，实行层层签订党风廉政建设责任书和岗位目标管理责任书，定期开展廉政会议，抓好整改落实，并向社会、企业聘请廉政监督员，设置廉政举报箱、举报电话，逐步构建廉政监督网络，推动党风廉政建设深入开展。

沁阳市国税稽查局一季度同比增收 150 万元

本报讯（通讯员**马道洲、窦丽珍**）沁阳市国税稽查局一季度查补入库税收 356 万元，占全年稽查目标 700 万元的 50.96%，同比增收 150 万元。

该局一是在选案上下工夫，通过数据比对分析、实地暗访等形式选准案源，然后一举突破，3 月份成功查处一起某单位偷税百万元以上大案要案；二是在快查、快结、快入库上下工夫，坚持每天稽查局长问案、两天主管副局长听取案件汇报、每周集体汇报案件进展情况等汇报制度，今年前两个月查补入库税款均超百万元，3 月份查补入库税款达到 156 万元；三是在案件查深、查透上下工夫，坚持向稽查质量要收入，有效提升案件的查办质量，1~3 月份共查处案件 18 起，其中大案要案 7 起，共查补入库税收 318 万元，占全部查补入库总额的 89.33%；四是在考核激励上下工夫，奖惩严明，有效调动全体人员查办案件的积极性；五是在“一案双查”上下工夫，严肃稽查工作纪律，加大监督力度。

经开区国税局实现首季开门红

本报讯（通讯员**田纯**）截至目前，经开区国税局共组织税收收入 7342 万元，占年计划 29330 万元的 25.03%，同比增长 27.02%，增收 1562 万元；累计完成区级收入 2232.85 万元，占年计划 8550 万元的 26.11%，同比增长 32.52%，增收 548 万元，总量和地方级收入双双实现首季开门红。

该局加强重点税源管理，深入企业进行摸底调查，保持其对组织收入的贡献率不降低，确保税负指标整体上升；进一步完善税收分析制度，定期召开税收分析会，提高收入预测水平，把握税收走势；树立“征管的核心是管税，管税的核心是税负”这一理念，紧盯税负指标，深化数据分析，实施风险预警管理，提高税源监控能力；开展纳税评估，做好所得税汇算工作，开展以所得税为重点的纳税评估百日竞赛，确保评估税款占总收入的比重有所上升；做好新起征点上调工作，对达到起征点的纳税人按照规定及时调整定额，确保各项工作及时规范执行。

山阳区国税局开办“周末大讲堂”

本报讯(通讯员**杨冬娥、闫翔宇**)近日，山阳区国税局举办“周末大讲堂”，对全员进行业务培训。

为了提高全体人员分析处理问题能力、语言表达能力，更好地服务基层、服务纳税人，该局按照“干什么、学什么”的原则，坚持每周一个新知识点，每次解决一个实际工作中的疑难点，提升基层一线同志的整体素质和工作能力。该局一方面积极引导大家养成自觉学习的习惯，另一方面采取周五集中学习的方式强制灌输新政策、新知识、新规程、新观点。授课老师主要是由机关科室负责人、业务能手及经验丰富的一线工作人员组成，授课内容贴近实际、贴近生活、贴近群众，易知、易会、易懂、易操作。截至目前，该局“周末大讲堂”已连续举办了 5 期，受到学员们的一致好评。

山阳区地税局艺新中心所严控未达起征点户

本报讯（通讯员**张延宏**）山阳区地税局艺新中心所近日对辖区内个体经营纳税人分商业和地税户进行分类登记，建立征收清册，记录纳税人的基本情况和税款缴纳情况，对纳税人的生产经营状况进行分析、综合测算，严格按照税款核定程序进行审批，同时将调整起征点后的定额进行公示，广泛征求意见，接受纳税人监督，让纳税人真正享受到税收政策变化带来的好处，对发现已达到起征点而未据实申报营业额的纳税户，及时调整核定定额并依法进行处罚，保证应收税款滴水不漏。

山阳区地税局东方红中心所完成纳税信用等级评定工作

本报讯（通讯员**吕亮**）山阳区地税局东方红中心税务所近日严格按照《河南省国家税务局 河南省地方税务局关于印发〈纳税信用等级评定管理实施办法〉的通知》中要求的内容和标准，在所辖范围内开展了纳税信用等级评定工作，对 352 户参评企业分别就其 2010 年和 2011 年度在税务登记、纳税申报、账簿凭证管理、税款缴纳、违法情况五个方面进行全面考评，分别建议评定 A 级企业 4 户、B 级企业 346 户、C 级企业 2 户。