焦作日报
Financial and Tax Weekly
第 113 期
2012 年 4 月 12 日
星期四

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：靳慧英
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

【上期回顾：3 月 28 日、4 月 5 日本报 5 版先后刊发“一、引言”、“二、焦作财政管理机制改革的动因和历程回顾”】

三、焦作财政管理机制创新的主要内容与成效

（一）改革内容

1.以会计委派为基础，编织财政资金安全网

2000 年 3 月，焦作市委、市政府召开会计委派工作部署大会，强力实施会计委派制度，宣布全市 251 家行政事业单位的财务科被 14 个会计工作站取代，原有的 600 多名会计的工作由 78 名统一招考的委派会计承担。在确保单位资金所有权、使用权、审批权不变的前提下，实行国库统一账户、统一收付制度。市直部门和各个预算单位积极配合，在随后两周的交接过程中，共清理出“小金库”等闲散资金近 2 亿元，占市本级当年财政收入的三分之一。

以会计集中委派为基础，焦作建立了“四个层次”、“五种形式”的会计委派总体格局。“四个层次”是指市、县、乡、村；“五种形式”是指村账乡监、乡财统管、集中委派、分户委派、财务总监制 5 种会计委派形式。其中，村账乡监是将行政村、乡镇企业的财务收支及会计凭证，报乡镇财政所统一审核、监督和保管。村会计定期编制财务报表，经乡镇财政所认可盖章后，作为村财务公开的依据。乡财统管是设立乡级会计工作站，将乡镇所属单位的会计工作由会计工作站集中管理，取消原单位会计，实行报账制。集中委派是对市本级和各县市区会计业务相似的国家机关、社会团体、事业单位，分别设立会计工作站，集中委派会计人员。分户委派是对经营性强、会计业务量大的事业单位和政府重点项目，分单位或项目委派专人管理会计工作。财务总监制是对市属国有企业、国有控股公司等，由政府向其派驻财务总监，对其财务活动进行全方位监控。从 2005 年起，随着国有企业改制和市国资办的成立，财务总监工作移交市国资办管理。

会计委派真正起到了管住会计不做假账、财政资金公开透明规范运行的作用，有效解决了当时焦作普遍存在的会计信息失真、资金体外循环、经济秩序混乱、乱收费乱摊派乱罚款等社会突出矛盾和问题。

2.以四权分离为主线，建立财政制衡新机制

2007 年，在不增加人员编制的情况下，焦作市财政局经批准，将预算科、国库支付中心分别升格为财政预算编制局、财政预算执行局，加上原有的财政监督局和绩效评价中心，形成决策、执行、监督、评价分权制衡机制，建立起权责明晰、各司其职的分权体系。其中，预算编制权由预算编制机构即预算编制局和各有关业务科室行使，同时根据项目支出科学化、基本支出标准化的要求，成立财政项目储备库，制定行政事业单位公用经费标准，不断提高预算编制的精细化、科学化水平；预算执行权由预算执行机构即预算执行局、国库科和局内其他资金管理部门、会计委派中心等行使；预算监督权由预算监督机构即财政监督局行使；绩效评价权由绩效管理科、评审中心、复审机构以及所委托的具有资质的中介机构等行使。

在实现权力分离的情况下，建立机构之间的定期反馈机制，切实提高预算工作的质量和效率。在实际工作中，由预算编制机构根据其他三个机构反馈的检查评价结果，作为预算编制的重要依据和参考，同时对预算执行部门是否按计划执行预算进行监督。预算执行机构对预算编制的合理性进行监督，将情况及时反馈给其他三个机构，以便进行预算调整和修改，或作为预算监督、绩效评价的重点，并根据其他三个机构反馈的监督结果，对预算执行进行调整和纠偏。预算监督机构根据预算编制、执行过程所反馈的问题，确定监督检查的范围和重点，以实现对预算编制、执行全过程的监督。绩效评价机构将绩效评价报告报送其他三个机构及相关科室，实现对预算编制、执行的合法、合理、有效性的最终监督。

3.以复式预算为核心，实现预算管理科学化

焦作在编制经常性政府收支预算的同时，编制了政府采购、社会保障、政府债务等专项预算，客观真实地反映政府预算的全貌和具体资金流向。从 2008 年开始，将复式预算与部门预算编制同步布置、同步编制、同步批复、同步执行，编制完成了社会保障预算、政府债务预算、国有资本经营预算、国有土地收支预算、政府采购预算、非税收入预算、住房公积金预算等 7 个专项预算。2011 年，新增政府投融资预算、社会性别反应预算和政府性基金预算，将国有土地收支预算和住房公积金预算并入相关基金预算，从而在不断提升预算管理的精细化水平上取得了明显成效。

非税收入预算和政府性基金预算是政府综合财政收入的有机组成部分。其中，非税收入预算按照政府收支分类科目、预算性质、资金用途详细分类编制完成。政府性基金预算包含国有土地出让金收入、住房公积金收入以及其他政府专项基金收入，为政府加强土地出让管理、真实反映房地产市场、提供住房公积金信息提供了有效管理手段和操作工具。

社会保障预算主要包括各项社会保险基金、专项社会保障资金、政府公共预算安排的社会保障资金以及属于社会保障性质的资金，为促进医疗、卫生、就业、养老等社会事业发展提供资金保障信息和管理。

国有资本经营预算遵循效益优先、收支平衡、统分结合和公开公正原则，由企业（单位）按照总体部署和相关规定编制年度国有资本经营预算草案，最终汇总编制本级国有资本经营预算，有助于促进国有经济布局与结构的战略性调整。

政府采购预算有助于地方政府集中购买商品、工程和服务，提高财政资金使用效益。概预算由市直各部门在编制本部门预算草案的同时，编制本部门的政府采购预算草案，并按市财政部门的审查意见，对本部门政府采购预算草案进行修改。

政府投融资预算和政府债务预算能够促进地方政府规范科学举债、推动经济跨越发展。其中，政府债务预算对预算单位利用外国政府和国际金融组织资金进行规范，投融资预算对各类政府融资平台的举债和运营情况进行约束。

4.以预算公开为载体，打造阳光政府新形象

2002 年，焦作将预算大本放置在财政服务大厅、会计站窗口，供预算单位和社会各界查询。2007 年以来，逐步扩大信息公开范围和内容，在行政服务中心、财政服务大厅、会计核算中心、产权交易市场等财政服务窗口，通过电子屏、触摸屏和文本资料公开部门预算、复式预算资料，在焦作财政信息网财经沙盘，通过现代网络系统公开预算资料和工资等财政财务信息。

在公开内容上，全明晰设计，完整、真实、详细、准确地反映政府资金分配流向。一方面公开综合预算，将所有政府性收支——预算内和预算外收支，全部纳入财政预算盘子，将部门和单位组织的各项收入及安排的各项支出全部纳入部门预算，不存在游离于预算管理之外的政府性资金活动。另一方面公开复式预算，把包括社会保障预算、国有资本经营预算、政府采购预算等专项预算全部向社会公众公开，从纵向和横向两个角度，对预算全明晰、立体式公开。

在公开项目上，全精细管理。对于财政项目支出，特别是教育、医疗、卫生、农业、社区建设等与人民群众利益密切相关的重点民生项目，具体可以公开到“类”、“款”，直至到“项”，不仅能看到支出方向的“主干”，更多的是能够看到事关公众利益关系的“枝叶”。对三公经费等社会公众高度关注的内容，推行公款出国（境）、车辆购置及运行、公务接待、用水用电用油、会议等主要公务费用支出量化指标控制和预警管理改革，对挥霍浪费、弄虚作假等违纪违规行为协调报告有关部门进行严肃处理，对典型案件公开曝光。

在公开形式上，全景式展示。按照方便获取信息、群众喜闻乐见的原则，焦作市重点抓好了社会服务窗口、网络信息平台、新闻媒体宣传、公共场所屏幕、财政文化大院等 5 个公开载体建设，特别是自主开发设计建设了财经沙盘现代财经信息系统，运用现代科技手段实现一体联网，形成全方位、立体式的财政公开全景图。

5.以绩效管理为导向，提高财政管理精细化水平

2005 年 4 月，焦作出台《焦作市人民政府关于开展财政支出绩效评价的通知》（焦政〔2005〕14 号），并成立由常务副市长任组长的市财政支出绩效评价工作领导小组。随后，市财政局制定《财政支出绩效评价实施意见》、《财政支出绩效评价指标体系》、《财政支出绩效评价专家管理办法》、《中介机构参与财政绩效评价办法》、《财政支出绩效评价内部协调制度》等规章制度，对财政预算绩效管理进行积极尝试。

根据不同主体灵活采取多种评价方式。财政部门主导，邀请市人大代表、政府职能部门人员等参与项目评价。单位主导，由项目预算单位依据若干指标体系对项目申报、建设、结果进行评价。人大主导，财政积极参与。社会主导，财政“花钱买服务”，聘请中介机构承担项目评价工作。

项目综合评价。设计建立定量（基本指标和绩效指标）、定性（项目预定目标规划和执行情况、人员素质、管理水平、发展创新能力与战略、服务硬环境与服务满意度、综合社会贡献）两大类内容的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农业、医疗、卫生、教育等民生项目的综合评价和绩效管理工作。

专项绩效管理。在深化医药卫生体制改革中，按照“预算绩效管理”原则，由市、区卫生和财政部门代表、公共卫生专家、社区居民代表按各占三分之一的比例组成绩效评价小组，对社区卫生机构提供的公共卫生服务进行绩效考评，按照提供的公共卫生服务数量和质量向社区提供财政补贴，不断提高政府购买服务的质量和水平。

6.以公众参与为依托，探索民主理财新形式

自 2004 年起，焦作开始探索参与式预算改革，强调在预算资金特别是涉及农业、教育、文化等民生项目的资金安排过程中，通过公众投票、社会听证、专家论证等方式，倾听民声，体察民情，尊重民意，让预算资金的安排与人民群众的选择达成一致，不断提高预算资金使用效益，为地方经济社会发展提供更好的财力保障。

公众投票。对市委、市政府确定的重大支出项目和事关民生等公共支出项目梳理排队，提出项目公示意见，报政府同意后通过媒体、网络等形式进行项目公示，由社会公众投票选择预算项目，确保了“用老百姓的钱，办好老百姓的事”。

专家论证。从人大、政协专门委员会和科研院所、高等院校以及相关行业的专家学者中选择论证专家，对促进社会发展的公益性项目和基础设施建设等重大财政项目开展论证，将专家意见汇总成册，形成论证报告，作为领导决策和编制部门预算的重要参考和科学依据。

社会听证。组织项目建设方代表、利害关系人、愿意参加听证的社会公众以及行风评议代表，对事关人民群众切身利益的劳动就业、社会保障、科技教育、文化卫生、生态环保等重大财政项目和项目申请单位、利害关系人提出需听证的财政项目进行听证，形成听证报告，在政府网站等媒体上公开刊发，接受社会监督。

人大审查。市人大常委会选择市直单位部门预算进行事前初审，组织人大代表就百姓关注的热点问题进行公开审查，各位委员和代表分别就关心的问题提出建设性的意见和建议，使依法监督和民主监督得到充分体现。（三）

税法宣传在行动

为了宣传税收，让人民群众更直观地了解税收对社会作出的贡献，近日，武陟县地税局、国税局联合举办了“税收带来家乡美”摄影展，以镜头图说税收带来的家乡变化和美丽。

冯培林　秦建设　摄

4 月份以来，山阳区国税局组织税务人员在丹尼斯生活广场繁华地段设立税收宣传咨询台，开展税法集中宣传活动。

闫翔宇　摄

为进一步拓宽税收宣传渠道，增强税收宣传效果，4 月 10 日下午，沁阳市国税局抽调业务骨干到该市试验中学，带着精心准备的动漫幻灯片，举办了一场别开生面的税法知识讲座。

马道洲　靳英林　摄

4 月 7 日至 9 日，孟州市 2012 年春季家居节在该市街心广场隆重举行。孟州市国税局抓住这一有利时机，充分利用家居节搭建税收宣传舞台，积极开展税收宣传工作，并就群众关心的涉税问题给予了解答。

郭兰兰　李晓芳　摄

近日，山阳区地税局工作人员走上街头开展税收宣传活动，解答纳税人提出的有关税收政策问题 10 余个，发放税收宣传单、宣传册 410 份。

王正义　张延宏　摄

近日，博爱县国税局税宣小分队深入太行山区的司窑村，为三位贫困孤儿每人送上 1000 元慰问金，并为其讲解税收知识，聘请其为该局的“校园税收宣传员”。

刘　祯　摄

为进一步加大信息宣传力度，营造依法诚信纳税的浓厚氛围，近日，马村区国税局开展了局长带头说税法活动。由局领导带队深入重点税源企业、繁华街道、个体商户为纳税人发放宣传资料、讲解税法、答疑解惑。

毛国利　张　尧　摄

郁封中心税务所
实现首季开门红

本报讯（通讯员**薛光明**）截至 3 月 27 日，修武县地税局郁封中心税务所累计完成各项税收 518 万元，同比增收 247 万元、增长 91%，实现了首季开门红。

今年年初以来，该所面对艰巨的税收任务和严峻的税收形势，按照“抓紧、抓早、抓实、抓出成效”的工作要求，及早动员部署，多次召开税源分析会，解决征收中存在的问题，同时通过减少办税环节、开展网上申报和积极为纳税人提供减免税政策服务等措施，不断提升服务水平。

经开区国税局
加强廉政文化建设

本报讯（通讯员**李杰、田纯**）经开区国税局以顺利搬迁新办公楼为契机，不断加强廉政文化建设。走进经开区国税局，一阵廉政文化清风扑面而来，廉政文化宣传栏丰富多彩，廉政漫画寓意深长，廉政桌签创意新颖，散发着阵阵廉政文化清香，营造出了健康、和谐、积极向上的发展氛围，“思廉、尚廉、守廉”蔚然成风，队伍素质明显提升，税收收入节节攀升。

市地税稽查局
构筑廉政防线

本报讯（通讯员**杨璐**）今年年初以来，为了树立清正为民的稽查行风，市地税稽查局从三方面入手，构筑牢固的廉政防线。

该局学习在前，通过内部网站、书本教材等方式学习法律法规，提高稽查干部防腐拒变的能力；预防在前，在例会和一些大会上始终将廉政作为重要话题，保持预防的常态性；监督在前，设立廉政举报信箱和举报电话，并积极开展廉政回访活动，了解稽查人员的廉洁从政情况。