

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

【前期回顾】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”。4月12日本报5版刊发“三、焦作财政管理机制创新的主要内容与成效”的改革内容：1.以会计委派为基础，编织财政资金安全网。2.以四权分离为主线，建立财政制衡新机制。3.以复式预算为核心，实现预算管理科学化。4.以预算公开为载体，打造阳光政府新形象。5.以绩效管理为导向，提高财政管理精细化水平。6.以公众参与为依托，探索民主理财新形式。

7.以财经沙盘为平台，提升财政管理信息化

2007年6月，焦作市财政局根据军事沙盘“原景再现、原景再现”原理，结合财政改革发展实际，自主研发开发了一套全新的财政综合管理与决策支持信息系统——财经沙盘，初步实现了财政工作数据图形化、管理可视化、决策平台化。

建立领导决策支持平台。财经沙盘数据报表栏目提供宏观经济、财政收支、预算单位、企业信息、国有资产、社会民生保障、财经年鉴、公共资源等实时数据；分析挖掘栏目提供综合分析、工业、GDP及综合指标、财政税务、物价投资贸易、城镇农村、金融、人口、企业、社会保障等统计数据，协助领导深入系统地观察区域经济动态，把握规律，发现问题，制定决策。

建立部门管理应用平台。公文管理栏目刊登财政部、省委、省政府、省财政厅、市委、市政府、市财政局各类文件和信息简报等内容，方便干部职工学习，及时把握上级政策，学习先进经验，调整工作目标，提高工作质量。在重点督办栏目，将各类督办事项分门别类进行排列，利用进度条、红黄绿三色灯直观显示进度情况，方便干部职工明确工作目标，提高工作效率。

建立公众服务支撑平台。面向社会公众提供公开财政政务、业务信息、公开预算分配、预算执行、单位财务、单位资产、工资等相关信息，接受群众咨询、投诉、提意见、提建议，并在线互动，切实做到察民情、解民意、办实事、得民心。

8.以协同工作为保障，健全财政管理新模式

2008年3月，焦作从财政改革发展实际出发，进一步转变职能，理顺关系，优化结构，提高效率，在内部实行“大办制”工作机制，通过优化组织结构，整合相关职能，努力做到决策科学、执行顺畅、监督有力，降低运行成本，提高管理绩效。

“大办制”是指围绕财政发展战略任务和阶段性工作重点，按照科学统一、提高绩效的原则，成立了行政管理决策委员会、债务与融资管理委员会、“四资”运作管理委员会、财政预算编制委员会、财政预算执行委员会、财政预算监督委员会、财政绩效评价委员会、行政事业国有资产管理委员会、财政会计学术工作委员会等10多个议事决策机构，相关班子成员和科室、二级机构负责人任委员会主任及成员，整合业务职能，优化人员配置，实行外圆内方管理方式和运行机制。之后，又根据中心工作和实际需要，修订重组为17个相应“大办制”机构。

外圆是指客观适应上级业务对口和地方职能部门等外部大环境的条件制约，对外原领导分工和科室（室）长职务（责）基本保持不变，但工作重心转移到研究政策吃透上情、最大限度地争取上级政策支持上来，并协助地方政府各职能部门做好相关工作。

内方是主动服从“大办制”工作创新机制，对内按照新的组织结构、职能整合和人员配备落实到位，把工作重点转移到调查研究吃透下情，更好地服务全市中心工作和社会公众，最大限度地推进财政绩效管理上来，在科学发展中提高工作效能和理财水平。

焦作市创新管理机制产生良好协同效应，广大干部职工真正把自己的思想和行动统一到分权制衡管理体制和“大办制”工作机制上来，继承和发扬焦作财政人在实践中形成的“想干事、能干事、会干事、干大事、干成事、不坏事”的优良传统和作风，顺利实现了管理体制和工作机制的创新与跨越。

(二) 改革成效

自1998年以治理会计信息失真、解决财政收支困难、促进社会和谐稳定为突破口以来，焦作公共财政改革历经13年的发展，正在由基层实践转化到制度层面，不断拓展到政治、经济、社会等综合领域，形成了政府与公众的良性互动、改革与发展的协调共进，经济发展、社会和谐、政治民主和人民幸福浑然一体的良好局面，可谓是成效斐然，已经远远超出了狭义的财政管理范畴和焦作地方发展的区域概念。

2008年，在全省率先试点推行公共卫生社区服务卡；在全省率先建立评审机构，平均审减率达到15%，近3年全市评审、复审项目分别达到了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、258.1亿元。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%。

4.提升了政府为民服务的公众形象

预算透明的过程，实际上也是政府与公众沟通的过程。政府通过倾听公众的需求，了解公众最关心的事情。公众知晓政府的想法和安排，从而更加理解和支持政府的各项措施。“阳光财政”不仅保证了公众的知情权，而且引入了公众对政府财政的监督。公共服务大厅的设立，网上社情民意受理、转办、督办、反馈机制的建立，社会听证、参与式预算等公共财政改革的实践，为社会公众提供了一个话语空间和表达平台，建立起了政府充分听取公众意见并积极回应的互动机制，提升了政府为民服务的公众形象。焦作市在实行会计委派制、村财乡监等改革后，由于政府财务及时向社会公开，大大减少了农村居民因经济问题而上访的数量。综合预算、复式预算让政府账本更清楚，国库、会计委派管理让预算触角更灵敏，绩效预算、参与式预算让项目效果更明白，人大议案、政协提案办理满意率基本达到100%。目前，在焦作市委、市政府每年“十件实事”评选中，有近万名网民参加投票。通过广泛征求民意，市委、市政府科学决策，政府财政全力保障民生项目，赢得了经济、社会、生态多重效应，普通群众参与政府预算决策的氛围开始形成，表达诉求的渠道初步建立，公共预算引领民主进程的作用已经崭露头角。

5.建立了防范腐败的长效机制

腐败，是当今中国最重大的难题之一。2011年7月1日，胡锦涛总书记强调，反腐败关系“党的生死存亡”，脱离群众是“党执政后的最大危险”。温家宝总理在2011年全国两会上强调，当前最大的危险在于腐败。焦作市持续运作的公共财政改革创新把预防腐败的关口前移，并有了实质性控制措施，有效遏制了行政事业单位领导干部对财政资金随意使用的现象，从源头上铲除了腐败的前提条件，减少了经济领域犯罪，建立了防范腐败的长效机制。据焦作市纪委和检察机关统计，1999年以来，全市领导干部经济犯罪立案总数、涉案金额均大幅下降，从1997年的8起580.5万元降到2010年的2起13万元，市直党政机关和事业单位几乎没有发生领导经济犯罪。（四）



图片新闻

近日，市国税局党组书记、局长陈国全（前排中）先后深入沁阳市宏达钢铁有限公司、河南永威安防股份有限公司、河南思可达光伏材料股份有限公司、河南超威电源有限公司、河南华泰印业有限公司等11家企业进行走访，了解企业生产经营、企业文化建设、企业管理机制及企业纳税情况，为企业发展出谋划策。

靳英林 摄

市地税直属分局“四零”服务提升满意度

本报讯（通讯员何茜、许红霞）今年年初以来，市地税直属分局实行“四零”服务，进一步提高了工作效能，提升了纳税人满意度，推动了纳税服务“提效能、创品牌、树形象”活动的深入开展。

该分局一是实行办税服务“零距离”，在办税服务厅合理划分办税服务区、自助服务区、休息等候区等功能区域，为纳税人提供全员、全程、全方位服务，同时推行提醒服务、预约服务等人性化服务措施，简化办税流程，降低办税成本，使办税更加方便、快捷；二是实行服务质量“零差错”，牢固树立纳税服务无小事理念，严格过错追究，力求各项工作准确、规范，确保工作质量无差错；三是实行窗口服务“零投诉”，不断

创新服务理念，调整服务方式，在继续搞好首问负责制、微笑服务的基础上，推行人性化服务，及时帮助纳税人解决涉税难题；四是实行执法窗口“零投诉”，明确纳税服务标准，不定期开展明察暗访，建立健全内部监督制约机制，聘请纳税信用等级为A级的纳税人为监督员，接受纳税人全方位监督。

解放区国税局开展核心价值观教育活动

本报讯（通讯员殷华）为加强国税干部工人社会主义理想信念教育，丰富税务文化的精神内涵，构筑独具解放国税特色的“一局一品、一科一训、一人一铭”多层次核心价值体系，近日，解放区国税局扎实开展了核心价值观教育活动，深入推进税务文化建设。

该局成立了税务文化领导小组，确立指导

思想，明确专人负责，切实抓好活动的组织领导；研究制定切实可行的活动实施方案，将活动分为广泛发动、深入学习、全面推进、初见成果、考核评定、总结完善六个阶段，并下活动安排表，进行周密安排，明确目标，责任到人；召开局党组、中心组及全体职工大会，统一思想，提高认识，层层发动，人人参与，群策群力。

该局通过开辟活动专栏、组织中心组学习、举办专题教育活动、上党课、分科室自学讨论等多种形式的税务文化活动，使税务干部深刻理解了核心价值观的内涵，为凝练核心价值观打下良好的思想理论基础，确保活动取得实效。

解放区地税局加强印花税法征管

本报讯（通讯员王书军）今年年初以来，解放区地税局坚持“抓大放小”组织收入原则，在抓好主体税种和重点行业税收征管的同时，积极采取措施，大力加强印花税法等小税种征管，截至3月底，共组织入库印花税法295万元，同比增长13.46%，增收35万元。

该局注重对印花税法政策的宣传，采取上门辅导、发送短信等方式，广泛宣传相关税法法规；进一步加强印花税法审核，针对借款合同及实收资本和资本公积增加部分未缴、少缴税款的情况，要求税务管理员对纳税人每月报送的资产负债表进行认真审核，对符合鉴定条件

的企业一律实行定率征收，建立健全印花税法核定征收台账和分户档案，切实加强印花税法核定征收管理；加大对印花税法偷税行为的处罚力度，加强对企业财产转让合同、财产保险合同、货物运输合同和购销合同印花税的检查，对查出的偷税行为从重处罚。

马村区国税局出口货物免抵退税增长迅猛

本报讯（通讯员毛国利、张尧）去年以来，马村区国税局共审批办理出口货物免抵退税1437.68万元，同比增长超7倍，增收1418.79万元，有力地支持了辖区外向型经济发展。

该局每月对退免税整体情况进行分析，特

别是对重点出口企业出口额、免抵退税等情况的监控工作，按季开展预警分析，对筛选下的异常企业及时进行核查落实；定期深入辖区重点企业调研，及时掌握企业生产经营动态，开展税收政策辅导，解决企业涉税难题；

对出口企业申报资料，加快审核审批进度，并主动与财政、国库部门协调，确保当月申报当月审批完毕、退库到位；建立出口退税申报提醒服务机制，主动督促企业加快申报进度，帮助企业缩短出口单证回收时间。

沁阳市国税局 强化风险管理

本报讯（通讯员马道洲、李艳红）今年年初以来，沁阳市国税局以高风险疑点数据为突破口，扩大风险疑点数据面，采用团队评估与分散评估相结合的工作方式，强化风险管理，截至目前共对35户高风险企业实施了风险评估，评估入库税款360万元，冲减以前年度亏损额1100万元，占去年全年评估入库税款的30%。

该局成立一体化办公室，指定一名副局长全程负责风险管理工作，同时建立定期汇报工作制度，每两天由各评估小组、税务分局汇报一次风险管理工作进展情况，对工作不力、进度迟缓、成效不明显的单位及评估小组进行责任追究，确保工作质量。该局还实行挂单销号负责制，对6户高风险企业实施团队评估，专门抽调6名业务骨干组成3个风险评估小组，每个评估小组分包2户高风险企业，责任到人，直至销号。

修武县地税局 住宿餐饮业税收增长

本报讯（通讯员王玉红）截至3月底，修武县地税局住宿餐饮业累计征收入库营业税71万元，比去年同期增收34万元，增长91.9%。

今年年初以来，该局针对营业税起征点调高的情况，定期对住宿餐饮业户信息和收入、费用等情况进行采集、调查和测算；结合税源普查工作，对辖区内的住宿餐饮业户强化登记督促管理，对新开业户及时督导其办理税务登记，采集核定税款并依法征收；对达不到起征点户实行跟踪管理，按季调查测算，一旦达到起征点及时纳入正常管理，防范一些业户利用优惠政策偷逃税款；积极推广网络发票，强化发票领购和税款征收环节的信息化使用审核，每月对纳税户的发票用量进行对比，抽查典型户点菜单、结账单，并依据检查结果及时调整应纳税额。

孟州市国税局 送税法进校园

本报讯（通讯员张小青、李晓芳）为了帮助小学生了解税法，4月16日，孟州市国税局开展了“送税法进校园”活动，围绕“税收·发展·民生”主题，为孟州市韩愈小学70多名师生上了一堂生动的税法宣传课。

宣传课以现场互动、实例展示、观看税收动漫等方式，让同学们了解了税收的起源、税收的概念以及税收从哪里来、用到哪里去等问题，并结合学校建设、教学条件的改善和同学们亲身感受的九年义务教育等实例，让同学们明白了依法诚信纳税是每个公民的义务，明白了税收取之于民、用之于民的道理，鼓励同学们在家庭、社会中充当税法宣传员，让一个学生影响一个家庭，众多家庭带动整个社会。



4月份以来，山阳区国税局在丹尼斯生活广场、大商生活广场等人员集中场所，多次开展了“拒假索真”发票知识宣传活动。图为近日该局工作人员向群众讲解辨别真伪发票的方法。 闫翔宇 摄



近日，武陟县国税局、地税局在武陟县人民广场联合举办了“税收带来祖国美”少儿轮滑比赛，并以此为契机开展税法宣传。图为小选手身着印有“税收带来祖国美”的统一服装，与税务人员共同宣传税收知识。 薛珉 冯培林 摄