

## 看焦作“财权入笼”

人民网焦作 3 月 4 日专电 (记者郝峰磊) 在一般老百姓眼里, 政府就是权力的化身。从专业角度看, 权力有多种, 而基础是财权, 要做事必须要花钱, 恰如古人所谓的“兵马未动, 粮草先行”, 又如西方预算决定政府行为边界, 可见财权之重要。

上个世纪末, 中部省份河南的一座小城里, 一帮对公共财政充满憧憬的财政人开始了悄无声息的尝试: 用制度给财权造一个笼子。一场前无古人的财权变革大戏在焦作展开大幕。

### “晒权”: 不让雾霾遮望眼

2013 年 2 月 18 日, 焦作地方两会召开, 与满眼雾霭的天气相比, 人大代表和政协委员的心情却是极为明朗的。

在步入会议中心之时, 财政部门专门为会议制作的专题片正通过大屏幕向代表、委员公开道路大修、农机补贴等民生实事, 动态放映。

“教育支出 1.08 亿元, 社保医疗支出 1.96 亿元, 城市建设支出 1.98 亿元……”, 伴着音乐和动漫, 会议大屏幕上详细解读政府财政预算为百姓花了多少钱, 办了哪些事。

但曾几何时, 一些地方的群众感到政府远了, 隔膜多了, 看不清楚了。

只要涉及政府权力公开, 一些权力部门要么犹如羞答答的玫瑰, 要么就如临大敌, 拒人于千里之外。即使公开的东西, 也让人如雾里看花, 不知所云。

一个看不清的“影子政府”, 会是一个“负责任”的政府吗?

政府公信力的基础就是要老百姓看见政府是如何运作的。民众的知情权、参与权、表达权、监督权, 就是要让政府权力运行公开化。

世界上怕就怕“认真”二字。

全国政协委员、上海财经大学蒋洪教授是个特别认真的人。2009 年 11 月, 他的团队对焦作政府财政进行了 113 项工作测试, 《2010 年财政透明度报告》评估“焦作是中国财政最为公开透明的地方政府”。

深圳市民吴君亮 2008 年曾向十多个中央部委和十几个城市提出查阅政府预算申请, 均以失败告终。

阳光卫视的记者和吴君亮发现, 焦作市委、市政府在“亮晒”上也很有真章, 公开晒领导工资, 市民可查询政府财务账单。

就在别的地方还在为政府预算是否是“国家机密”争论时, 还在为“三公消费”公布犹豫时, 焦作市已在全国率先实现政府财政公开, 预算公众参与。

2012 年 11 月, 市财政局办公室接到预警通知, 当年业务招待费不能再支了, 因为预算指标快用完了。发出通知的是政府会计中心第四会计站, 这个机构曾是市财政局一个下属机构。

各单位“三公消费”的支出上限, 每季度设置预期警戒线, 当达到或超过这个警戒线, 就会受到警示甚至限制。

这相当于交通岗的黄绿灯, 需要停车

刹车时, 会有黄灯、红灯亮起。这只是全市机关事业单位的一个缩影。2010 年以来, 焦作市纪委、市审计局、市财政局联合开展的公务支出预警管理很有效果, 全市“三公”经费总额连续三年零增长, 2013 年要在零增长的前提下再节约 15% 以上。

### “集权”: 不让钱体外循环

实行全口径财政预算管理和监督, 小政府推进大服务, 首先需要财权事权的相对集中。

在焦作, 财权集中在地方政府手中, 它是在人大监督下为老百姓办事情相匹配的物质基础。

取消预算外收入, 全部作为非税收入, 纳入政府财政预算, 预算内、预算外一个口子管理。

取消单位原分散采购, 所有货物、服务由政府实行统一采购。推进政府会计改革, 各单位会计人员统一委派管理。

国库单一账户, 取消各单位银行账户, 一个口子支出。

土地收入实行收支两条线, 作为政府基金收入集中管理。

政府债务纳入统一管理, 编制政府债务预算。

……

乱收费、乱摊派严重, 经济秩序混乱, 会计信息失真, 甚至各单位有多少钱, 有多少小金库。这是 1998 年前后的事情。

历时十多年, 焦作市委、市政府逐步收回了各单位的财权。2002 年的 CCTV-2 新闻调查“财权的变革”曾真实再现这一历程。从部门权力到政府权力, 政府真正地拥有了政府财政控制权。

颗粒归仓, 拣起的麦穗也是粮。焦作政府财政将集中起来的有限财力, 更多地用到民生支出和务实之举上。

党的十七大以来五年间, 焦作政府财政改善民生投入累计达到 340.5 亿元, 民生支出占公共财政预算支出比重达到 64.7%。去年, 财政用于民生支出占公共财政预算支出提高到 71.6%。

焦作是率先实现农业税减免和种粮直补的城市, 目前城乡低保和五保供养标准全国领先。

### “制衡”: 汲取财权正能量

在西方经济学中, “鸡蛋放在一个篮子里”往往是最坏的结果。水能载舟亦能覆舟。过度集中的权力往往会导致难以预想的问题。

2009 年, 焦作市委、市政府印发了政府性投资项目十个百分之百实施意见, 其中财政项目要“二审”, 即初审加复审。

也就是说, 焦作市所有政府性的投资项目, 政府财政部门评审意见出来后, 这还不算数, 还要由监督机构和中介部门再审一下, 看看你评审结论怎么样。

权力监督的方式有很多, 民主监督、法律监督、舆论监督, 那么财权监督从何做起?



2012 年“菜篮子”工程财政资金专家论证社会听证会现场。云涛 摄(资料图片)

焦作人大、纪检监察、审计等部门分别从法律监督等方面对财权进行监督和制约, 推进岗位权力风险防控, 让财政资金和财政队伍实现了“两个安全”。

决策、执行、监督需要分权制衡。焦作将这一思想移植到财权内部管理之中, 就是从预算这个核心入手, 进行预算编制、预算执行、预算监督、绩效管理的制度设计和认真施行。

预算, 这是权力管控的法宝。打个形象的比喻, 财政是“钱袋子”, 预算就是拴紧钱袋子的那根“绳子”, 拉紧这根绳子, 管好这个袋子。

2007 年, 焦作市实行预算编制、执行、监督、评价的“四权分离”权力制衡机制, 成立全国第一家财政预算编制局和财政预算执行局, 结合原有的财政监督局和绩效评价中心, 形成一套完整的财政内部制衡监督体系。

新理财首席记者曾在焦作实地调研 4 个月, 他对焦作“预算治权”的认识不仅停留在此。

焦作在中国政府预算运行的链条中, 增加了几大环节, 分别为信息公开、社会听证(百姓听证)、专家论证、人大初审, 这等于将以往的“政府内部分钱”变为“公共分钱”。

他认为, 这形成了预算民主和财政民主的雏形。在这一环节中, 党和政府的财政决策权并没有被弱化, 反而得以强化。民主也有, 集中也有, 依法也有, 总体上依然是集中下的民主与法制。这种模式具备相当独特的中国价值。

权力制约, 制衡协调, 这种正和博弈, 增加的是正能量。

### “治权”: 让权力为民做主

权力的规范化, 是让权力为民做主, 就是让权力为民办好事。

从 2007 年起, 焦作市民每年都可以向自己关心的“十项重点民生项目”投票选择, 市政府常务会议邀请人大代表、政协委员参加。

市民可以申请旁听市人大常委会会议, 焦作“小李飞刀”来到市会议中心二楼第一讨论室旁听人大代表讨论。

“小李飞刀”讲述了他的经历。从前, 觉得人大会议非常神秘, 对人大常委会如何工作也不甚了解。今天才知道, 原来代表们所审议的每一个条款都有充分的论证, 完全不是流于形式。更没想到, 讨论也是如此激烈。一位代表甚至说: “我在城建部门工作多年, 城市更大的遗憾和失误是领导造成的。城市规划一是要有前瞻性; 二是要对历史和人民负责, 不能得过且过; 三是要民主。”

焦作市公交系统财政项目听证会同样精彩。对于 2000 万元的预算, 参加听证会的百姓并无异议, 他们唯独把矛头指向了“数字化”。

“焦作的公交现在还不完善, 不少地方还没有做到出门就有公交站, 现在就搞数字化太早了吧。”

“在现有车辆上安装 GPS, 属于锦上添花, 还不如用于购置车辆, 这样更能发挥这笔钱的效用。”

听证会的结果, 最终把安装 GPS 的这 500 万元预算砍到了 100 万元。

中国发展研究基金会就焦作基本公共服务均等化作出专门研究。以城乡居民对于公共卫生服务满意度为例, 90% 的城市居民认为自己享受的基本公共卫生服务有了明显改善, 93% 的农村居民认为有所改善。

流连于世界地质公园中国云台山熙攘游客之中, 记者观察河南焦作这座小城的地方政府财政改革, 更感到其低调的作为与业界的众目睽睽, 形成院内开花院外香的有趣现象。

从“治权”到“权治”, 实在是“抱法处势则治, 背法去势则乱”。法家大师韩非子的“势治、法治与吏治”之说更可借鉴。

国家的一切权力属于人民。拭目以待, 营造干部清正、政府清廉、政治清明的影像, 焦作政府财政改革的小气候春暖花开。

## 市地税直属分局 监控管理系统正式运行

本报讯 (通讯员何茜) 日前, 市地税直属分局办税服务厅安装的监控管理系统正式运行。这一监控管理系统, 是该分局在建设信息化办税服务大厅、规范业务操作流程、提高纳税服务水平方面的重点项目。该系统的启动, 将有效加强区域内办税服务厅规范化、标准化建设, 营造公开、便捷、高效的办税环境, 提高纳税服务质量, 改进管理模式。

这一上线运行的办税服务厅监控管理系统, 可以记录纳税人进入办税服务厅办理相关业务, 直至离开服务窗口这段时间内税务人员为纳税人服务的所有相关信息, 并将其保存在网络存储设备中, 可供实时监控和事后查询。新系统除保留原有系统的排队叫号、摄像、服务评价等功能外, 还新增了双屏显示、语音采集、过程管控等功能。纳税人可通过外屏对工作人员录入的信息进行确认, 纳税人在整个办税过程中包括视频、音频、操作以及评价等信息, 系统会进行实时记录, 同时便于办税服务人员及时掌握窗口服务、工作量、排队等情况, 有利于科学分配和统筹安排办税服务厅各项工作, 提高办税服务效率。

## 新区地税局 探索“以地控税”模式

### 探索“以地控税”模式

本报讯 (通讯员马登彬) 为进一步加强土地使用税管理, 去年以来, 新区地税局积极探索“以地控税”税收管理模式, 收到了良好效果。

一是开展信息采集, 建立税源数据库。该局以宗地管理为切入点, 通过宗地化信息采集, 将纳税人每宗土地作为一个基本的管理单元进行信息采集, 把纳税人土地使用证书等有关资料的所有涉税信息纳入税源数据库, 如名称、位置、总面积、免税面积、使用单位税额等, 做到信息掌控的精细化, 全面准确地掌握纳税人占有土地情况和纳税情况, 截至目前, 已采集宗地信息 417 条。

二是加强部门协作, 及时核实数据。该局与当地国土资源管理部门建立信息交换制度, 完善信息传递制度, 对土地信息的传递内容、表单、途径、时限作出具体规定, 使信息传递高效运行, 并及时获取相关涉税信息, 更新税源数据库, 跟进后续管理。

三是实施重点监控, 加强动态管理。该局对照土地税源数据库, 在每个申报期结束后 3 日内筛选出当期土地使用税未申报、零申报以及未足额申报纳税的纳税人名单, 对他们进行有针对性的催报催缴, 在催缴无效的情况下, 加大强制执行力度, 坚决按照征管法的规定进行处理。同时, 该局对 2012 年度征用耕地已免税期的 65.9 万平方米土地实施重点监控, 按照规定期限全面纳入管理。

四是定期分析, 加大考核力度。该局定期开展申报数据比对, 查找疑点, 分析征管情况, 并将信息采集、征收管理等工作纳入年度目标管理考核。

## 经开区国税局 强化漏征漏管户管理

### 强化漏征漏管户管理

本报讯 (通讯员田纯) 近日, 经济开发区国税局在全区范围内开展为期一个月的拉网式漏征漏管户清理工作。

该局主动与工商、质量技术监督等相关部门沟通协调, 建立起部门之间密切配合的税收监控体系, 及时进行信息比对, 实现资源共享, 做到清理一户、查处一户; 及时建立漏征漏管户的征管台账, 对纳税人强化税法宣传和纳税辅导, 不断提高纳税人的税法遵从度; 对税收管理员实地巡查巡查进行严格考核, 规范和完善各项考核制度, 量化考核指标, 做到奖罚分明, 确保全面了解和掌握辖区内税源情况, 减少税款流失。

## 山阳区国税局 刷卡缴税方便纳税人

### 刷卡缴税方便纳税人

本报讯 (通讯员闫翔宇) “刷一下银行卡就能缴税, 免去了我多少麻烦呀!” 日前, 到山阳区国税局办税厅办事的临时经营纳税人张先生感慨地说。

据了解, 这位张先生到山阳区国税局办税厅申请代开发票, 被告知需要缴纳近万元的税款。可当时张先生身上没带这么多现金, 正犯难的时候, 税务人员告诉他“有银行卡就行, 可以刷卡缴税”。结果, 张先生轻松刷卡缴税, 很快拿到了发票。这项业务是市国税局与金融部门协商后, 新开通的刷卡缴税业务。

## 博爱县地税局 多举措应对二手房交易高峰

### 多举措应对二手房交易高峰

本报讯 (通讯员贺水、呼亚琳) 连日来, 博爱县地税局办税服务厅出现扎堆办理二手房交易申报纳税现象, 业务量比平时增加几倍, 纳税申报窗口异常忙碌。针对这种情况, 该局采取措施积极应对, 以保持较好的办税秩序。

该局一是设立专门的咨询窗口, 开展政策业务咨询, 同时针对路途远又着急办理过户手续的纳税人, 主动提供预约服务, 缓解交易高峰; 二是由办税服务厅主任带队, 增加服务人员, 辅导纳税人填写资料, 并开展延时服务, 加班加点, 尽可能满足纳税人当天办理涉税业务的需求; 三是及时和审批部门沟通协调, 营造纳税人满意的办税环境, 注重每个服务细节, 力争让纳税人满意。

## 解放区财政局 拨付 121 万元补贴支持农业生产

### 拨付 121 万元补贴支持农业生产

本报讯 (通讯员分子) 近日, 解放区财政局以“一折通”形式, 及时足额兑付全区 2013 年粮食直补与农资综合直补金 121 万元, 惠及 2160 户农民。

今年粮食直补每亩 30.52 元, 综合直补每亩 96.74 元, 解放区共涉及 7 个村, 4 个农场 9508 亩补贴面积。为尽快将上级惠农资金发到种粮农民手中, 该局及时组织人力加班加点核对每个农户的补贴面积、补贴标准、补贴金额, 并按要求以村组为单位进行了张榜公示。同时, 该局认真编制了补贴资金落实方案, 并将《解放区财政局关于 2013 年粮食直补和农资综合补贴兑现工作的通告》在各村张贴, 及时告知广大农户。为提高补贴资金兑付效率, 该局通过农信联社“一折通”发放到农户手中, 为农民春耕备耕提供了有力支持。

## 解放区地税局 税收收入实现首季开门红

本报讯 (通讯员刘长青、王书军) 截至 3 月 8 日, 解放区地税局共组织各项税收收入 14940 万元, 其中入库地方级税收 13288 万元, 同比增长 9.12%, 增收 1111 万元, 提前 22 天实现税收收入首季开门红。

今年年初以来, 该局及早谋划 2013 年工作思路, 对去年收入完成情况和今年收入形势进行全面分析, 对不同行业和重点税源企业的税负水平纵横比较, 深入分析, 确定预期税收指标; 大力推进税收科学化、精细化、规范化管理, 加强税收收入计划管理, 以重大项目建设和税收管理工作为突破口, 强化重点税源监控; 充分利用信息化手段, 探索税源管理的新思路、新方法, 摸清税源底数, 挖掘税源潜力, 掌握税收走势, 为税收增长提供保障; 坚持依法治税、文明治税、廉洁治税、信息管税, 确保税收平稳增长; 坚持“抓早、抓紧、抓实”的原则, 从去年 12 月开始, 组织人员对辖区今年 1 月份的税源情况进行摸底排查, 及时对收入工作进行统一安排, 做到早着手、早安排、早行动。

## 马村区国税局 做好政务公开工作

本报讯 (通讯员毛国利、张尧) 今年年初以来, 马村区国税局不断加大政务公开工作力度, 进一步提升服务水平和行政效能。

该局成立了政务公开工作组, 对办公场所所有的公告栏、宣传栏、流程图以及办税指南等公示的内容进行清查, 发现有过期或者不明确的全部进行更新; 指定专人定期更新各分局公告、法规政策及办税指南, 并由局长带班在办税服务厅解答纳税人咨询的业务疑难问题; 设置学习园地宣传展板, 将纳税人最关注的政策文件用大纸张复印出来, 张贴在园地上, 定期更换, 方便纳税人了解; 建立意见反馈公开机制, 公开咨询投诉电话, 在办税大厅设置意见箱, 及时公布对信访件的受理、处理情况, 受到广大纳税人的好评。



今年年初以来, 沁阳市国税局建立健全服务机制, 强化群众观念, 促使国税系统税务干部进一步下沉, 努力在实践中提高服务基层、服务纳税人的能力, 提高发现问题、解决问题的能力, 提高推动发展、维护稳定的能力。图为 3 月 13 日该局党组书记、局长张爱菊率部分班子成员到西向分局调研。马道洲 靳英林 摄

## 图片新闻



近期, 修武县国税局在辖区范围内开展税源清查活动, 重点对免收税务登记证及发票工本费工作落实、代扣代收代征手续费管理、不达标征点征费等方面进行自查并积极整改, 进一步做好征管基础管理工作。张茂锋 摄



3 月 12 日, 武陟县地税局组织机关党员干部开展“改善环境, 绿化家园”植树活动。图为该局税务干部在北部乡黄河滩区植树。冯培林 摄