

山东财政与 改革开放30年

(下册)

1978	1979	1980	1981	
1982	1983	1984	1985	1986
1987	1988	1989		
1990	1991	1992	1993	1994
1995	1996	1997	1998	1999
2000	2001	2002	2003	2004
2005	2006	2007	2008	

主 编
副主编

尹慧敏
于国安

李振声

山东人民出版社



山东财政与 改革开放30年

(下册)

主 编 尹慧敏

副主编 于国安 李振声

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东财政与改革开放 30 年/尹慧敏主编. —济南:
山东人民出版社, 2009. 4

ISBN 978-7-209-04807-1

I. 山... II. 尹... III. 地方财政-概况-山东省-
1978~2008 IV. F812.752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 048893 号

责任编辑:李怀德 李言英 李岱岩

封面设计:武 斌

山东财政与改革开放 30 年

尹慧敏 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

日照报业印刷有限公司印装

规 格 16 开 (166mm×242mm)

印 张 56

字 数 1000 千字 插页 4

版 次 2009 年 4 月第 1 版

印 次 2009 年 4 月第 1 次

印 数 1—3000

ISBN 978-7-209-04807-1

定 价 (上下册)98.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0633)8221365

山东财政与改革开放 30 周年 纪念教育活动组委会

主 任	尹慧敏				
副主任	阮凤英	于国安	张洪军	庞敦之	李振声
	文新三	李国健	张魁珍	王慎民	韩 炜
委 员	张玉成	王 晶	孙庆国	赵明亮	陈祥志
	袁培全	宋文旭	钟泽圣	姜 凝	李海军
	宋新生	姜 龙	张相阳	袁绍明	冯桂华
	殷 明	张光月	李玉斌	王玉敏	崔永峰
	李建民	侯本领	刘 冰	张 鹏	董苏彭
	李和森	郭良夏	鲁 维	徐长林	周 安
	王修德	尹克同	叶文君	夏芳晨	张茂如
	张少波	李 民	任先德	姜之厚	赵传山
	战士平	王秀夫	李俊峰	朱明华	毛晖明
	高发林				

办 公 室 主 任 李振声(兼)

办公室副主任 王玉敏 张玉成 李建民

《山东财政与改革开放 30 年》编辑委员会

主 编 尹慧敏

副主编 于国安 李振声

编 委 王玉敏 张玉成 李建民 魏光明 王鲁刚

目 录

序	尹慧敏(1)
---------	--------

上编 工作成就报告

改革开放结硕果 跨越发展铸辉煌	山东省财政厅办公室(3)
改革开放 30 年的财政综合工作	山东省财政厅综合处(21)
改革发展铸辉煌 浓墨重彩书华章	山东省财政厅法规税政处(32)
改革开放 30 年山东财政预算工作回顾与展望	山东省财政厅预算处(41)
在改革中诞生 在创新中发展	山东省财政厅国库处(54)
与时俱进谋发展 锐意改革谱华章	山东省财政厅行政政法处(64)
30 年的付出 30 年的辉煌	山东省财政厅教科文处(74)
改革创新跨越发展 粮仓丰盈硕果卓著	山东省财政厅经济建设处(88)
辛勤耕耘 30 年 财政支农谱新篇	山东省财政厅农业处(95)
发挥职能 改革创新 全面推动社会保障制度建设	山东省财政厅社会保障处(104)
发挥财政职能 创新扶持政策 全方位推进企业改革与发展	山东省财政厅企业处(115)
改革开放谋发展 求是创新铸辉煌	山东省财政厅债务金融处(124)
辛勤耕耘 春华秋实	山东省财政厅基层财政管理处(133)
紧跟时代步伐 谱写发展新篇	山东省财政厅会计处(142)
改革开放营大势 资产管理结硕果	山东省财政厅行政事业资产处(153)
改革创新促发展 保驾护航创佳绩	山东省财政厅监督检查局(161)
在改革开放的旗帜指引下破浪前进	山东省财政厅人事教育处(169)
落实老干部政策 加强自身建设 为财政改革与发展服务	山东省财政厅离退休干部处(174)
以改革创新精神服务财政改革与发展	山东省财政厅机关党委(182)

强化纪检监察工作 为财政改革发展提供坚强的政治保证

..... 山东省纪委驻省财政厅纪检组(191)

山东财政科研 30 年 山东省财政科学研究所(197)

改革开放促进了山东省注册会计师事业的发展

..... 山东省注册会计师协会(209)

围绕大局抓服务 开拓创新求发展 全面推进财政信息化建设

..... 山东省财政信息中心(216)

开拓创新 服务财政 我省财政干部教育培训工作取得大发展

..... 山东省财政厅干部教育中心(224)

国库集中支付工作成效显著 山东省财政厅集中支付中心(234)

在改革创新中跨越式发展的山东财政投资评审

..... 山东省财政投资评审中心(243)

前进中的财政监督队伍 山东省财政厅驻济南财政检查办事处(252)

烟台财政检查办事处工作回顾 ... 山东省财政厅驻烟台财政检查办事处(261)

总结经验 创新理念 实现公司发展新跨越

..... 山东省经济开发投资公司(269)

春风浩荡 秋实飘香 济南市财政局(277)

青岛财政在改革中阔步前进 青岛市财政局(290)

光辉的历程 淄博市财政局(299)

改革开放 30 年 枣庄财政谱新篇 枣庄市财政局(308)

思想解放的历程 非凡发展的成就 烟台市财政局(315)

改革开放中发展壮大的潍坊财政 潍坊市财政局(325)

前进中的济宁财政 济宁市财政局(336)

沧桑巨变 30 年 财政面貌展新颜 临沂市财政局(345)

天门长啸清风来 泰安市财政局(354)

改革开放显威力 聊城财政展辉煌 聊城市财政局(367)

在改革开放中阔步前进 菏泽市财政局(376)

变革中铸就辉煌 德州市财政局(385)

做大财政“蛋糕” 实现历史跨越 滨州市财政局(394)

艰苦创业 硕果累累 继往开来 再创辉煌 东营市财政局(403)

改革创新 科学发展 努力开创财政工作新局面 威海市财政局(411)

日照财政改革发展 30 年 日照市财政局(420)

做百姓放心的理财人 莱芜市财政局(427)

中编 专题理论论文

- 建设“五型”财政 谱写发展新篇 山东省财政厅 尹慧敏(437)
- 发挥财政职能作用 助推新农村建设 促进城乡经济社会协调发展
..... 山东省财政厅综合处(446)
- 促进循环经济发展的税收政策探讨 山东省财政厅法规税政处(455)
- 关于县级基本支出保障问题的调研报告 山东省财政厅预算处(462)
- 关于社会保障制度改革与发展问题的思考
..... 山东省财政厅社会保障处 宋新生(473)
- 山东省 30 年国有企业改革回顾与思考
..... 山东省财政厅企业处 姜 龙(482)
- 构建新型财政监督机制的思考 山东省财政厅监督检查局(490)
- 改革开放 30 年来我国人才观念的演变与科学人才观探讨
..... 山东省财政厅人事教育处(498)
- 促进山东省基本公共服务均等化的财政政策研究
..... 山东省财政科学研究所(505)
- 关于财政评审改革与发展的几点思考 山东省财政厅投资评审中心(514)
- 财政管理现状浅析与派驻机构职能初探
..... 山东省财政厅驻济南财政检查办事处(521)
- 现行财政体制运行成效及改革的取向 淄博市财政局(529)
- 新形势下加强地方财源建设的思考 潍坊市财政局(538)
- 发挥公共财政职能作用 全面推进社会主义新农村建设
..... 威海市财政局 朱明华(545)
- 关于地方公共财政改革的实践与思考 日照市财政局 毛晖明(552)
- 论我国政府绿色采购制度的构建 山东省财政厅法规税政处(559)
- 部门预算实践探析 山东省财政厅预算处(566)
- 理顺分配关系 促进科学发展
——对四大部门税收分享体制的改革与思考 ... 山东省财政厅预算处(575)
- 国库集中支付与会计集中核算有机结合问题的探讨
..... 山东省财政厅国库处(582)
- 加强消防工作 建设“平安山东”
——从“5·12”抗震救灾谈起 山东省财政厅行政政法处 刘宗越(587)
- 要更加重视财政效率问题的分析与研究
..... 山东省财政厅教科文处 王旭东(591)

积极构建政府外债风险防范和管理新机制

..... 山东省财政厅债务金融处 李 丽(600)

关于统一城乡税制研究 山东省财政厅基层财政管理处(607)

新形势下会计管理工作面临的问题及解决办法 ... 山东省财政厅会计处(615)

行政事业单位国有资产管理思路探讨 ... 山东省财政厅行政事业资产处(620)

建立健全财政系统惩治和预防腐败体系的构想

..... 山东省纪委驻省财政厅纪检组(627)

关于搞好金财工程建设的对策建议 山东省财政信息中心 贾志国(636)

关于提高干部教育培训绩效问题的思考

..... 山东省财政厅干部教育中心 吴健梅(641)

美国政府公共支出监管考察与借鉴

..... 山东省财政厅驻烟台财政检查办事处 刘仁民(648)

对山东省财政监督工作发展的思考

... 山东省财政厅驻济宁财政检查办事处 杨 博 张学东 刘泰然(654)

创新行政事业财务管理体制 提高保障水平 促进社会事业

全面协调发展 济南市财政局 王鲁飞(661)

基层财政发展的有关哲学思考 章丘市财政局(669)

枣庄市资源环境性非税收入管理调研报告

..... 枣庄市预算外资金管理局 张士涛(674)

政府采购若干问题与实践对策思考 东营市财政局(684)

县乡政府事权界定与财力保障研究 济宁市财政局 殷宪宇(691)

农村义务教育投入保障机制研究 泰安市财政局 刘兴强(697)

莱芜市公共财政支出向“三农”倾斜问题研究

..... 莱芜市财政局 张 峰(707)

地方财政资金与金融资金协调运作问题初探 临沂市财政局(713)

德州市企业所得税两税合一 对财政收入影响调研分析报告

..... 德州市财政局法规税政科(719)

促进农民持续增收问题的思考与建议

..... 聊城市财政局 王 力 闫福江(725)

滨州市政府财力结构分析与对策 滨州市财政局国库科 高立松(731)

深化“乡财乡用县管”改革 完善县乡财政管理体制

..... 菏泽市财政局 段旭东 王永庆(739)

预算编制工作的问题分析与思考 济南市市中区财政局(746)

基于新农村建设视角下我国基层财政体制的完善思考

——以山东某县为例 菏泽市财政局 李 萌(754)

下编 综合纪念文章、诗歌

志存高远绘宏图 激流勇进乘长风 山东省财政厅国库处 侯玉华(763)

乡里过大年 山东省财政厅教科文处 王旭东(766)

春天的故事 山东省财政厅农业处 杨晓黎(771)

民之所忧 我之所思 民之所思 我之所行

——山东省财政社会保障工作纪实

..... 山东省财政厅社会保障处 张振言 单彦彦(774)

锄头·粉笔·证书

——一位人民教师的30年 山东省财政厅干部教育中心 吴健梅(781)

改革催开传媒之花 淄博市财政局教科文科(785)

与诚信同行 潍坊市财政局会计科(789)

一路攀升一路歌

——我与泰安财政30年同行 泰安市财政局 任先德(792)

为民理财苦也甜

——滨州市财政30年 滨州市财政局(796)

母亲与那片土地的爱恨情缘

..... 茌平县财政局振兴办事处财政所 丁美红(801)

财政精神薪火相传 山东省财政厅行政政法处 哈立东(805)

改革春风暖 生活现巨变

——一个“60后”对30年来衣食住行等变化的亲身体会

..... 山东省财政厅会计处 刘焕平(807)

改革路上的财政信息人 山东省财政信息中心 倪盼升(810)

财政评审人的执着 山东省财政投资评审中心 崔晓敏(815)

我身边的财政 山东省财政厅驻济南财政检查办事处 王 娟(817)

牢记重托 不辱使命

——驻烟台财政检查办事处侧记

..... 山东省财政厅驻烟台财政检查办事处(819)

沐浴改革开放春风 铸就发展中的辉煌 临淄区财政局 王红军(823)

我们都是财政人 潍坊市奎文区财政局(835)

春风化雨润和谐 东平县财政局 尹燕国 王培林(838)

风雨中一路走来

- 一位乡镇财政人的 30 年亲历…… 肥城市汶阳镇财政所 张宏伟(843)
 仿佛就在昨天 …………… 宁津县财政局 李景治(848)
 跨越的旋律 奋进的乐章 …………… 茌平县财政局 王 彪(852)
 青春在这里挥舞 美丽在这里绽放

- 记山东财政国库工作几个片段 … 山东省财政厅国库处 迟铭奎(856)
 改革开放铸辉煌 …………… 山东省财政厅老干部党总支 吕志孔(859)
 我们是财政人 …………… 济南市财政职工中等专业学校(861)
 财政颂歌 …………… 威海市财政局 周 兵 于 军 时祝华 付璐玮(867)
 三十年财政铸辉煌 …………… 沂水县财政局 罗家法(872)
 财政监督礼赞 …………… 山东省财政厅监督检查局(875)
 唱曲赞歌送给你

- …………… 山东省财政厅驻济宁财政检查办事处 杨 博 刘泰然(877)
 算盘·键盘之歌

- 献给改革开放中成长与奉献的财政人 … 诸城市财政局 李家磊(878)
 心系百姓财政人 …………… 山东省财政厅教科文处 孔 进(881)
 铸就辉煌 …………… 山东省财政厅驻济南财政检查办事处 庞立红(882)
 后 记 …………… (885)

建设“五型”财政 谱写发展新篇

山东省财政厅 尹慧敏

改革开放 30 年来,我国财政收支规模快速增长,公共财政建设扎实推进,对经济社会发展的调控和保障能力显著增强,财政改革发展取得辉煌成就。目前,我国已进入科学发展、和谐发展、全面建设小康社会的关键时期,财政改革发展面临着前所未有的挑战和机遇。在新的历史条件下,财政工作如何再创辉煌?我认为关键是要把握机遇、开拓创新,以完善公共财政体系为目标,加快建设发展型、民生型、创新型、绩效型、阳光型财政。

一、自觉服务第一要务,加快建设发展型财政

发展,是科学发展观的第一要义,是化解一切矛盾和问题的关键。新形势下,财政部门必须强化发展意识,紧紧抓住发展这个党执政兴国的第一要务,不断提高支持发展、服务发展的能力,着力构建发展型财政。一方面,建设发展型财政,是推进公共财政建设的内在要求。公共财政作为政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段,无论是在纠正市场失灵、调节资源配置,培育市场体系、规范经济秩序,还是在促进经济体制改革、协调国际贸易摩擦、维护经济安全和社会稳定方面,都具有不可替代的作用。特别是当前,我国尚处于社会主义初级阶段,不仅生产力发展水平低,而且经济运行面临的矛盾和问题多,如经济增长方式粗放、能源资源消耗较多、环境污染较重、区域发展不平衡等,需要相应的财政政策和手段来加以调控和解决。另一方面,强大的公共财政,必须有充裕的财源作后盾。改革开放以来,我国财政收入从 1132 亿元增加到 51304 亿元,30 年增加近 50 倍;山东省地方财政收入也从 55.96 亿元增加到 1675.40 亿元,增长近 30 倍,这都根本得益于经济发展。实践证明,经济决定财政,只有紧紧抓住发展不放松,强化财政支持发展的职能,千方百计把经济搞上去,财政才能有稳固的物质基础。否则,公共财政就会成为无源之水、无本之木。值得注意的是,强调建设发展型财政,不是要像计划经济时期那样直接介入微观经济活动,而是要着力构建有利于科学发展的财税体制机制,从更高层次上支持发展、促进发展。

一是不断完善财税杠杆的调控手段,确保经济稳定健康增长。加强宏观调控,稳定经济发展,是公共财政的重要职能。改革开放以来,特别是 1993 年以来,我国针对经济运行中的体制性、结构性、突发性问题,相机抉择地实施适度从紧财政政策、积极财政政策和稳健财政政策,有效熨平了经济波动,实现了 GDP 年均 9.7% 的持续增长,创造了世界经济发展史上的奇迹。目前,我国物价上涨压力较大,节能减排形势严峻,农业稳定发展和农民持续增收难度加大,经济增长由偏快转为过热的风险与经济增速下滑的风险并存。建设发展型财政,首先要强化财政的宏观调控功能,合理运用税收、预算、国债、转移支付等杠杆手段,不断完善财政政策体系和调控机制,切实增强财政宏观调控的前瞻性、及时性和有效性,促进经济稳定增长目标的实现。当务之急,一要正确把握财政政策调控力度,通过合理安排财政收支预算盘子和赤字规模,保障经济总量基本平衡。二要加大财政补贴和财税政策激励力度,支持粮、棉、油、肉、奶等重要农产品生产,保障“煤电油运”正常供给,努力缓解市场供需矛盾和物价上涨压力。三要实施积极的就业政策,完善财税扶持手段,努力扩大社会就业。劳动力是生产力中最活跃的因素,劳动力闲置是最大的资源浪费。我国是人口大国,就业压力较大,2008 年仅高校毕业生就达 559 万人,高度重视就业问题,加大财政调控力度,对于促进经济发展和社会稳定至关重要。四要加大收入分配调控力度,逐步提高居民收入在社会分配中的比重,增强消费对经济增长的拉动力。2007 年我国 GDP 增长 11.4%,其中消费、投资、出口分别拉动 4.4 个、4.3 个、2.7 个百分点,消费对经济增长的拉动作用超过投资。应加大财政调控力度,增加居民收入,引导消费预期,把这种好势头保持下去。

二是不断完善财税体制机制,着力推进经济结构调整和发展方式转变。当前我国经济的内生性增长动力不断增强,但经济运行的结构性矛盾比较突出,必须把引导资源配置,推进经济结构调整和发展方式转变,作为建设发展型财政的重要方面。其一,要完善财税激励约束机制,促进节能减排。资源能源消耗大,污染排放多,环境和生态破坏严重,是制约我国经济可持续发展的主要“瓶颈”。应着眼于科学发展的需要,在充分发挥市场机制作用的基础上,通过完善财税政策,健全生态补偿机制,推行国有资源有偿使用制度,实行超标耗能加价、超标用水加价、超标排放受罚等方式,加快淘汰落后产能,推进节能减排,促进资源节约型和环境友好型社会建设。其二,要加大扶持力度,促进自主创新。这是推进经济结构调整,建设创新型国家的关键。应加大资金投入力度,健全财税、财务激励机制,以支持实施重大科技专项、完善产学研合作机制为重点,提高我国的自主创新能力。其三,要加大支农惠农力度,进一步巩固农业的基础地位。我国人口众多,促进农业发展和农民增收,确保粮食安全,具有重大

战略意义。应继续扩大公共财政覆盖“三农”的广度和深度,加大各项涉农补贴力度,支持搞好农业基础设施建设,改善农业生产条件,调动农民发展农业生产的积极性。其四,要完善财政体制,加大对欠发达地区和资源枯竭城市的体制倾斜和政策帮扶力度,增强欠发达地区加快发展的能力,促进区域经济均衡协调发展。需要强调的是,在市场经济条件下,财政引导资源配置,推进发展方式转变,要注意创新财政资金使用方式,充分利用财政补贴、税费政策、贷款贴息、以奖代补、民办公助、投资参股、信用担保等手段,放大财政资金的“乘数效应”,千方百计引导银行、企业和社会资金加大对经济发展薄弱环节的投入,促进经济又好又快发展。

三是不断优化经济发展环境,为一切创造财富的源泉充分涌流提供条件。经济发展环境的优劣,决定着经济运行的质量和活力。目前国家、地区之间的竞争,在一定意义上可以说是发展环境的竞争。财税政策和体制机制是经济环境的重要因子,必须引起高度重视。一方面,不断加大资金投入,完善各类生产要素市场,支持城乡基础设施建设,着力优化经济发展的“硬环境”,夯实社会主义市场经济发展的基础和平台。另一方面,不断完善财税政策,着力优化经济发展的“软环境”,增强对各类生产要素的吸引力、聚合力。重点是要完善财税政策,规范财税执法,严肃治理“三乱”行为;加强注册会计师队伍和会计中介机构建设,下大力气治理会计信息失真现象;支持执法部门提高市场监管能力,规范财经秩序,为各类市场主体公平竞争创造条件。

建设发展型财政,还要注意做到促进经济发展和实现财政自身发展的有机统一。要按照“强化税收、规范收费”的原则,不断完善税制和税费征管体制,健全税源控管体系,依法加强税费征管,建立稳定可持续增长的财政收入体系,切实把经济发展的成果体现到财政收入上来,确保财政收入持续、稳定、高质量增长,不断壮大财政实力,实现财政经济良性循环。

二、始终坚持以人为本,加快建设民生型财政

“民惟邦本,本固邦宁”。以人为本、关注民生,是落实科学发展观、构建和谐社会的核心,也是公共财政必须遵循的基本理念。新形势下,财政部门必须强化为民意识,始终将民生放在财政保障的首位,把维护好、实现好、发展好人民群众的根本利益作为财政工作的出发点和落脚点,加快建设民生财政,逐步实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的目标。

一是强化民生意识,不断提高民生支出占财政支出的比重。目前我国正处在人均 GDP 由 2000 美元向 3000 美元攀升的阶段,社会事业发展滞后与人民群众公共需求快速增长的矛盾,已成为社会的主要矛盾之一。优化支出结构,把

更多财政资金投向公共领域,提供更多的公共产品和公共服务,是公共财政建设的重中之重。财政部门应牢固树立群众观念,在支出安排上本着“存量优化、增量倾斜”的原则,尽最大努力加大民生投入。存量优化,就是调整支出结构,大力压减一般性支出,减少对竞争性领域的投入,腾出更多的财力用于解决民生问题。增量倾斜,就是在新增财力的安排上,优先考虑民生、优先保障民生,尽量向“三农”倾斜,向社会事业发展的薄弱环节倾斜,向困难地区、困难群众倾斜,努力提高政府提供公共服务的能力,让广大群众享受到更多的改革发展成果。

二是不断健全民生政策体系,按计划有步骤地稳妥推进。近年来,各级高度重视民生问题,连续出台一系列民生政策,人民群众得到较多实惠。但总体上看,由于历史欠账多、人口总量大、社会事业发展水平低,当前改善民生,促进和谐社会建设,任务仍十分艰巨。一要统筹兼顾,科学制定财政民生投入中长期规划。现在各方面为群众办好事的积极性很高,但有些政策出台过于仓促,缺乏周密论证和统一规划,各部门各唱各的调,造成政策之间不衔接,措施相互不配套,落实起来很困难。建设民生财政,关键是要立足当前、着眼长远,围绕建立覆盖城乡的免费义务教育经费保障体系、家庭经济困难学生资助政策体系、医疗卫生服务体系、社会保障和救助体系、公共就业服务体系、城镇贫困居民住房保障体系等,确定分年度的政策推进目标和财政投入计划,增强工作的前瞻性、科学性。二要循序渐进,认真解决关系群众切身利益的重点问题。目前各级政府的财力有限,解决民生问题,既要尽力而为,千方百计筹措资金,又要结合群众需要和财力可能,区别轻重缓急,从人民群众最需要、最迫切的事情抓起,量力而行、量财办事、循序渐进。工作部署上,应本着“低标准、广覆盖、快起步”原则,先把民生保障机制建起来,再逐步提高保障标准。从欧美、日本等国家改善民生的经验看,机制建设应优于保障标准的提高,在经济发展的特定阶段,如果保障标准定得过高、增长过快,不仅财政投入难以为继,也容易出现“养懒汉”问题。三要充分考虑地区发展不平衡问题,不搞一刀切。条件好的地方,在改善民生方面步子可以快一些,条件差的地方要尽力而为、逐步推进。

三是合理界定责任义务,建立民生投入长效机制。这个问题很重要,责任不清,经费没保障,民生政策就无法落实。当前看,要注意解决三个层次的问题:一要正确处理政府与市场的关系,合理划分政府与市场的作用边界,该由市场办的事,政府就不要介入,以免影响效率,出力不讨好。二要正确处理政府与个人的关系,合理划分纯公共产品和准公共产品,需要政府完全负担的,不要增加个人负担;需要个人承担一部分的,政府不要大包大揽。比如,义务教育属纯公共服务,政府应通过深化经费保障机制改革,全额保障其经费需要;非义务教

育阶段的职业教育、成人教育和高等教育,作为准公共服务,要建立政府、社会和受益者个人的成本分担机制。计划免疫、传染病防治等公共卫生支出,政府应给予全面保障;基本医疗服务作为准公共产品,其服务成本应由政府与个人共同承担。三要正确处理政府间的经费分担责任,切实做到责任明确、分工合理,上下联动、形成合力。对于应由中央和地方共同承担的事权,应按照公共产品和服务的受益范围和效率,逐项明确支出的责任划分,各负其责、协调配合。同时,应注意发挥行业协会、基金会、慈善机构等的作用,完善公益事业的社会化供给机制,建立“政府主导、社会参与、人民受益”的公共服务供给模式。

三、继续坚持改革开放,加快建设创新型财政

改革创新是事业发展的不竭动力。30 年来的实践证明,财政工作只有始终坚持改革创新不动摇,与时俱进、敢于突破,才能不断取得新成绩、实现新跨越。目前,我国公共财政建设刚刚起步,一些重要改革正处于攻坚阶段,必须进一步强化改革创新意识,加快建设创新型财政。

一是高度重视理财观念创新。思想是行动的先导,观念创新是实践创新的前提。回顾过去 30 年的财政改革发展历程,财政工作取得的每一次重大突破、每一个重大进步、每一项重大成就,都得益于解放思想和观念创新。现在要在新的历史起点上实现新跨越,争取更大成绩,就必须在更高层次上解放思想、创新理财观念。当前,应坚持以科学发展观为统领,牢固树立以人为本、统筹协调的观念,打破传统的二元经济思维,不断扩大公共财政的覆盖面;牢固树立市场经济观念,妥善处理政府与市场的关系,破除计划经济惯性思维,善于从市场经济的角度分析财政问题、研究财政工作;强化开拓进取意识,着眼于财政管理中的矛盾和问题,迎难而上、知难而进,始终把改革创新作为提升财政管理水平的关键;强化开放意识和现代管理意识,注意借鉴其他国家财政改革管理的成功经验,不断探索新的财政管理机制和理财方式,使财政事业永葆生机与活力。

二是大力推进财政体制创新。1994 年分税制财政体制改革以来,国家根据经济社会发展需要,对财政体制进行了一系列调整,但体制调整的重点,主要集中在财政收入的划分上,政府间事权与支出责任的界定一直不够明晰,财力与事权不相匹配,地区之间、级次之间的基本公共服务保障水平存在较大差异。目前的财政经济形势与分税制改革初期相比已发生深刻变化,有必要加大改革力度,进一步完善分税制财政体制。一要按照法律规定、受益范围、成本效率原则,科学界定政府间的事权和支出责任,尽可能使财力与事权相匹配。二要针对当前地方政府级次多、收入底盘小、支出压力大等具体情况,在保持中央财政收入稳定增长和必要调控能力的基础上,进一步规范政府间的财力划分,适当

提高地方特别是基层财政收入所占的比重,逐步形成合理的纵向财力分布格局。三要加快推进转移支付制度改革,本着透明化、制度化、规范化的原则,优化转移支付结构,提高一般性转移支付规模和比例,并逐步将部分专项转移支付归并到一般性转移支付中,增强基层政府统筹安排财力、提供公共服务的能力。同时,改进一般性转移支付测算办法,科学合理地分配转移支付资金,推进基本公共服务均等化。

三是不断推进管理机制创新。当前急需解决的一个问题,是要树立“大财政”观念,对所有财政性收入加强统筹管理,建立完整的公共财政。财政部门总揽政府公共收入,是由财政活动的本质属性决定的,也是目前市场经济国家的基本做法。过去在这个问题上,各方面认识不统一,财政管理的重点是一般预算收入,对预算外收入、基金预算收入等管理较松,存在着一些“部门财政”,导致政府财力分散。应尽快实行全口径的预算管理,在深入推进国有资本经营预算、社会保障预算编制改革,健全复式预算制度的基础上,逐步将预算外资金纳入预算内管理,提高财政对政府所有收入的统筹能力、监管能力。在此基础上,进一步深化部门预算、国库集中支付、政府采购等改革,创新管理机制,提高预算编制与执行的规范性。

四是积极推进税收制度创新。当前看,一要加快增值税转型改革。这项改革已经进行了长达 4 年的区域试点,当前已具备全面推开的条件,有必要加快改革步伐,尽快在全国推开。如果分地区、分行业试点的时间过长,就会使改革变相成为优惠政策,背离税收中性原则。二要加快推进资源税、燃油税、环境保护税和物业税改革,更好地发挥税收对资源节约、环境保护的调节作用。三要总结企业所得税改革的经验,尽快对外资企业征收城建税和教育费附加,统一内、外资企业的税费政策,促进公平竞争。四要完善地方税体系,增加地方税收收入,提高地方公共服务的保障能力。

五是稳妥推进收入分配制度创新。收入分配差距拉大,是影响经济健康发展和社会和谐的一个大问题。据世界银行最新数据,目前我国的基尼系数接近 0.5,已超过了国际公认的收入分配差距警戒线。要加强对初次分配的监管,理顺国家、企业和个人之间的分配关系,使国民收入分配适当向职工个人倾斜,不断提高居民收入在国民收入分配中的比重。积极推进垄断行业改革,健全国有资本经营预算制度,引导企业合理确定经营管理者收入,逐步提高职工收入水平。进一步完善所得税制,降低生活必需品增值税税率,调整消费税结构和征收范围,切实发挥税收的调节作用。完善社会保障制度,健全社会救助体系,强化财政的再分配职能,切实提高低收入群体的收入水平。

四、兼顾公平和效率,加快建设绩效型财政

重成本,讲绩效,是市场经济的本质属性。财政资金取之于民,一分一厘都来之不易,更要重成本,讲绩效,努力提高资金使用的经济效益和社会效益。经过多年改革,目前我国财政管理制度不断完善,理财水平逐步提高,但在一些地方和部门,重收入、轻支出,干事不计成本,花钱大手大脚、铺张浪费,资金使用效益低的问题还相当突出。进一步强化成本意识、效率意识,加快建设绩效型财政,提高财政管理的科学化、精细化水平,确保将有限的资金花到最急需的地方,是财政部门面临的一项重要任务。当前看,建设绩效型财政,关键是要强化支出责任,细化预算编制,建立事前有评审、事中有监督、事后有考评的管理机制。

一是建立规范的支出项目库和项目预评审制度,提高预算编制的精细化水平。天下大事必作于细。财政管理体现着党和国家政策,直接关系到群众利益,更要注重在细节上下功夫,通过细化预算编制、细化财政管理,提高财政资金使用效益。近年来,为细化预算编制,各级围绕重大财政支出安排,积极开展项目评审,促进了财政资金规范、安全、有效使用。从山东来看,2002—2007年,累计完成投资评审额1244.18亿元,审减或查出不合理资金246.03亿元,不仅为国家节省了大量资金,而且及时发现和纠正了支出管理中的漏洞和问题,提高了预算编制的科学化水平。但总体上看,目前预算的年初到位率还比较低,先经评审后列入预算的项目毕竟是少数,财政管理大而化之的问题还比较突出。今后要继续推进预算评审机制建设,充分发挥投资评审的评估论证作用,做到哪里有公共支出,哪里有财政投资,哪里就有财政投资评审,进一步提高项目预算的科学性。同时,要建立健全项目库制度,凡是重大支出项目,事先都必须进行评估论证和成本效益分析,各方面取得一致意见后进入项目库,再根据财力情况和轻重缓急的原则按程序安排,形成滚动的项目库,提高年初预算的到位率。

二是健全财政监督检查机制,努力提高预算执行的规范化水平。财政监督是加强管理的重要手段。要进一步明晰监督职责,改进监督方式,完善财政监督体系和工作机制,积极建立预算编制、执行、监督紧密衔接、相互制衡的财政管理体系,构建覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制。在此基础上,健全部门预算责任制度,严肃处理乱收乱支、挤占挪用财政资金等违法违纪行为,形成“谁干事谁花钱、谁花钱谁担责”的机制,着力解决“干事不计成本、花钱不讲效益”的问题。

三是加快建立绩效考评体系,建立以结果为导向的财政管理模式。支出绩效评价是财政支出管理的重要环节,目前美国、加拿大、澳大利亚、英国、德国等