

最大限度减少中央政府对微观事务管理

企业投资主体

投资领域一直是近几年政府改革关注的热点,深化投资体制改革是加快转变政府职能的重要途径。《决定》明确指出,要确立企业投资的主体地位。“企业投资项目,除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外,一律由企业依法依规自主决策,政府不再审批。”过去“法无授权即禁止”,现在“法无禁止即自由”,企业甩开膀子干事业的空间大大拓展。这是政府进一步向市场放权的重大举措,为更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用迈出了一大步,也为在下一阶段改革中处理好政府与市场的关系理出了思路。深化投资体制改革也是加强和改善宏观调控的重要措施。进一步深化投资体制改革,减少政府的行政干预,有利于建立健全投资主体自我约束的机制,扭转盲目攀比速度的倾向,实现经济平稳、快速发展。这种投资体制改革措施,对企业投资活动的影响是广泛而深远的,不仅确立了企业的投资主体地位,为企业拓宽更大的投资空间,帮助企业更好地融资,也对企业自身提出了更高的要求。

政绩多元考核

绩效考核是现代政府管理的重要抓手,健康的绩效考核评价体系是绩效考核能否发挥正向激励、推动经济社会向前发展的关键。十八届三中全会第一次提出了完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,单纯以经济增长速度来评价执政绩效,不啻会产生盲目攀比,继而造成产能过剩、资源枯竭、环境污染、生态恶化等后果。科学发展要求我们不能再以GDP论英雄,纠正单纯以经济增长速度评定政绩是健全宏观调控体系的重要举措,更是我们党和国家对经济社会发展认识的重大突破。以健全发展成果考核评价体系为抓手,进而全面革新政府运行理念、机制和手段,将大大提高政府的宏观调控能力和工作效率,使政府在劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况等方面充分释放能量,带动和推动中国经济社会全面现代化。

取消下放行政审批

科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。



《决定》提出,要“进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理,提高效率;直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理。”多年来的改革开放使我们对市场经济中政府角色有了越来越清晰的认识,政府是一只“看得见的手”,起着宏观调控的作用,可在现实中,有些地方和政府把这只手变成“闲不住的手”,“有利可图抢着干,无利可图扔皮球”,审批多、收费多、办证多、罚款多,干扰了正常的市场配置机制,压抑了人们的创业热情,阻碍了市场和社会的创造力,成为我国经济社会转型发展的体制机制障碍,要实现长期增长、持续健康发展,必须扫除这些障碍,无论从当前还是从长远看,都到了经济转型升级的关键阶段。

新一届中央政府成立以后,面临国内外经济形势错综复杂,经济下行压力加大,财政收入增速下滑,中央财政一度出现负增长的困难局面,保持定力,稳中有为,创新宏观调控方式,同时深

处着力,稳中有进,下大力气推进职能转变,简政放权。截至十八届三中全会闭幕,国务院已经取消和下放了能源、交通、通信、文化等领域334项行政审批等事项,简政放权成为深化改革的“马前卒”和宏观调控的“当头炮”,释放出强烈的信号,对市场的预期,市场的活力、社会资本的调动已初见成效。政府减少干预,真正服务市场主体,社会投资和创业激情迸发,加快改革与调整结构叠加的效果,超出了人们的预期。今年以来,企业登记数量增长25%,其中民营和个体企业增长了37%,带动了民间投资以23%左右的速度增长,明显超过政府性投资增速。通过转变职能,把该放的权放下去,放到位,激发市场活力,需求潜力和发展的内生动力,可以有力推动结构调整、转型升级,促进以开放带动改革,把中央的相关权利下放给地方,促进贸易和投资便利化,可以提高经济运行效率。通过简政放权,我们深刻感受到了政府少花钱能办事甚至不花钱也能办成事。

购买公共服务

《决定》强调,“政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动监管,加强各类公共服务提供。”经济社会健康发展,需要为各类市场主体创造统一开放、公平竞争的发展环境。简政放权也并不是说不管,政府面对千千万万生产经营者,必须把市场监管这个职能履行到位。减少了事前审批,事中事后监管就要跟上,要把市场监管重心下移,建立横向到边、纵向到底的监管网络,逐步做到疏而不漏,防止再走入“一放就乱、一管就死”的怪圈。《决定》提出的“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”,首次把“环境保护”列入政府职能,说明我们党和政府下大决心大力气解决工业化、城镇化过程中所造成的环境污染问题,顺应民意、符合现实,标志着党和政府对政府职能转变的认识达到一个新高度,体现了“工业化、城镇化和生态文明建设三者不可偏废”的新内涵,强化了政府在环境保护方面的职责,有利于加强生态文明建设,建设美丽中国。放和管犹如车之两轮,不可畸轻畸重,只有同时转起来,政府改革这辆大车才能顺利前进。

在政府服务方面,《决定》提出,“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。”并且要“加大政府购买公共服务力度,推动公共事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。”公共服务涉及民生保障,直接关切到人民群众生活,这方面,政府的责任是要保住基本、补上短板、兜底线,促进社会公平公正。传统的公共行政实践中,政府通过行政权力来进行社会管理的色彩比较明显,政府垄断公共服务供给的特点比较鲜明,我们习惯政府减免费用,把什么都包起来,看似是在做好事,但实际上政府既承担不起,又阻碍社会力量参与进来公平竞争,服务不到位还失去很多发展机会。在这方面,政府要多动脑筋,充分调动市场主体来发展服务业。

去行政化

优化机构编制结构。《决定》强调,要“优化政府机构设置、职能配置、工作流程,完善决策权、

适度加强中央事权和支出责任

预算全面规范、公开透明

预算制度改革的核心是要构建廉洁、高效的服务型政府。形成法治、完整、透明、科学规范、注重绩效的预算管理制度,是完善公共财政体系的重要内容,既是保持财政统一、统筹安排财力的客观需要,也是保障公民知情权、参与权、监督权,推进社会主义民主政治发展的重要途径。

实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制,建立权责发生制的政府综合财务报告制度,建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。

一是要完善公开、透明、规范、完整的预算体制。建立并不断完善科学完整、结构优化、有机衔接的政府预算体系,全面反映政府收支总量、结构和管理活动,统筹运用好公共资源,进一步完善预算公开制度,健全公开机制,规范预决算公开内容和程序,促进预决算公开常态化、规范化和法制化,增强财政预算透明度。二是细化预算管理制度改革,完善支出标准体系和支出方式。将预算审核的重点由预算平衡状态和财政赤字规模转向支出预算和政策拓展。要突出预算保障重点,合理界定支出范围,把更多的财政资金用于加强经济社会发展的薄弱环节上,强化公共服务和社会管理;按照广覆盖、保基本、多层次、可持续的原则,加大对“三农”、教育、科技、医疗卫生、文化、社会保障、保障性住房、节能减排以及欠发达地区的支持力度,促进经济增长、结构调整、地区协调和城乡统筹发展,切实保障和改善民生。三是加快推进全过程预算绩效管理改革。将绩效观念和绩效要求贯穿于财政管理的各个方面,逐步建立预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用的全过程预算绩效管理机制,提高财政资金使用效益。四是建立规范合理的政府债务管理机制和风险预警机制。

清理专项转移支付

设置科学、搭配合理的一般性转移支付和专项转移支付,能够极大地促进地方政府的财力与其事权相匹配。

近些年来,通过深化改革,中央对地方财政转移支付制度不断健全,增加了一般性转移支付力度,进一步做大做强、整合专项转移支付的力度。中央对地方转移支付相应形成地方财政收入,并由地方安排用于保障和改善民生等方面财政支出,有力地促进了基本公共服务均等化和区域协调发展。但一般性转移支付增长机制不够健全,专项转移支付项目繁多等现象仍然存在,从而影响了转移支付的公平与效率。

根据十八届三中全会的指示,今后工作的重

财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性。”

点:一是完善一般性转移支付增长机制,重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。中央出台增量政策形成的地方财力缺口,原则上通过一般性转移支付调节。这有利于弥补财政实力薄弱地区的财力缺口,均衡地区间财力差距,实现地区间基本公共服务能力的均等化。二是清理、整合、规范专项转移支付项目,逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套,严格控制引导类、救济类、应急类专项,对保留专项进行甄别,属地方事务的划入一般性转移支付。针对当前专项转移支付存在的问题,分类规范专项转移支付项目,加大清理力度,并从监管制度、技术操作等方面着手,有利于进一步提高转移支付资金使用效益。

改革税制、稳定税负

推进税收制度改革,完善税收体系,形成有利于结构优化、社会公平的税收制度,体现正确的利益导向,对于推动经济持续健康发展、全面建成小康社会具有重要意义。

今后一个时期完善税收制度的主要目标是:改革税制,稳定税负,规范管理税收优惠政策,完善税收征管体制。

一是在增值税改革方面,在实施和完善消费型增值税的基础上,结合增值税立法,稳步扩大增值税征收范围,继续扩大营业税改征增值税试点范围。相应调减营业税等税收,进一步消除重复征税,最终实现货物与劳务税制的统一,促进服务业特别是现代服务业发展。营改增是推进我国财税体制改革改革的“重头戏”,有利于消除重复征税,实现由“道道征收、全额征税”向“环环抵扣、增值征税”的转变,抵扣链条更顺畅,减税力度不断加大。

二是要合理调整消费税征收范围、征收环节和税率结构,把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。适应消费品升级换代不断加速,一些高端消费品向普通消费品转变以及节约能源资源的要求日益迫切等趋势,充分发挥消费税引导性消费、促进节能减排的作用,适当调整部分消费品的税目和税率,进一步发挥其调节收入分配的作用。

三是逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。应实行分类与综合相结合并按家庭赡养因素调整扣除的改革方案。积极推进个人收入申报和财产登记、信息沟通等社会征信系统建设,将固定性、经常性所得作为综合所得按年计算征税,将资本所得和临时性、偶然性所得作为分类所得按次计算征税,加大对高收入者的税收调节力度,促进社会公平正义。

四是加快房地产税法立法并适时推进房地产

近两年地方债审计行动



清理规范税收优惠

按照《决定》的要求,合理确定税收优惠政策的范围,适度缩减税收优惠对象及规模,明确税收优惠的政策重点和支持方式,加快推动税收优惠政策手段从“以直接优惠为主”转向“以间接优惠为主”,加强税收优惠政策的法律法规规定,加大清理规范税收优惠政策的力度,加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理,等等。

按照《决定》的要求,完善国税、地税征管体制,一要科学设置税务管理机构,适当减少管理层级;二要加快建立健全标准统一的交互式信息系统;三要做强国税和地税两套班子的全面、科学协作,以提高监管效能,降低征纳成本,减轻纳税人负担。

事权和支出责任相适应

事权和支出责任清晰是财力与事权相匹配的重要前提,合理界定中央和地方事权和支出责任,是健全中央和地方财力与事权相匹配的现代

财政制度的基础。

一、合理划分中央与地方的事权,适度加强中央事权和支出责任。当前我国政府职能转变方向是强化社会管理和公共服务。属于全国性的公共产品和服务,如国防、外交、国家安全等由中央政府提供和管理,有利于保证国家法制统一、政令统一,属于地方行政区域性的公共服务划为地方事权,由地方提供和管理,有利于提高工作效率,降低管理成本,增强行政活力;将义务教育、医疗卫生、社会保障等基本公共服务领域的事权,及跨区域重大项目建设维护等事务交由中央和地方共同管理,将有利于保障市场更加统一、公平,基本公共服务全国均等化。

二、明确中央与地方的支出责任。中央可以通过转移支付的方式,将部分事权支出责任“委托下去”或“承担上来”。科学、合理的转移支付方式能够促进地方政府的财力与其事权相匹配。当地方政府由于财力限制,其自有收入不能满足支出需求,难以提供全国基准水平的公共产品时,中央财政可通过一般性转移支付给予一定的补助;属于中央委托地方承担的事务,中央财政可通过专项转移支付足额安排资金予以支持;属于中央和地方共同事权及支出责任的支出,应明确中央和地方各自的负担比例。这不仅可以在一定程度上减轻中央和地方政府的负担,有利于充分发挥中央和地方两个积极性,同时也有利于促进中央和地方财力与事权相匹配的财政体制更加健全。

三、理顺中央与地方收入划分。从收入分配格局上看,我国目前仍存在不少问题:中央、地方财力和事权的不匹配,纵向上造成收入不断向上级政府、单位集中;转移支付制度的不完善,横向造成收入不断向经济发达的政府集中,这就造成层级越高的政府,单位财力越聚集,政府、社会两级分化越严重,对社会稳定性带来的危害就越大,不利于和谐社会的建设和国家的长治久安。

财政配置是保证各级政府有效履行职能的重要途径安排。明确中央、地方各级政府的职能及支出责任,按税种划分中央与地方的收入,使税收起到良好的收入作用、经济调节作用、资源的分配与再分配作用。一是中央固定收入。从总体上看,将容易造成税源转移和跨地区间分配不公,有利于收入分配调节,贯彻产业政策、推动经济发展方式转变、促进资源永续利用以及统一市场形成的税种改为中央固定收入。二是地方税收收入。地方政府根据职能,将具有非流动性且税负不能转嫁的税种如不动产税、营业税,统一内外资企业的房地产税、土地使用税、城建税和教育费附加等税种,资源税,土地增值税,契税等作为地方的主要税收来源。三是中央、地方共享收入。按照中央、地方政府为履行职能而提供的公共产品、公共服务的不同划分,那些既不能明确划分为中央政府,也不能明确划分为地方政府的收入,划分为中央和地方共享收入。