

山东：赋予部门、市县更大决策权和自主权

本刊记者 | 李艳芝 特约通讯员 | 孔进 严文达

新年伊始,山东省政府出台《关于深化省级预算管理改革的意见》和《关于深化省以下财政管理体制改革的实施意见》,打响了2019年深化改革的“第一炮”,充分体现了山东省委、省政府推动改革再出发、制度创新再加力的坚定决心。1月15日,山东省政府新闻办举行发布会对上述两个文件进行深入解读。山东省财政厅厅长刘兴云说:“预算管理和财政体制改革,是财政领域的基础性、关键性改革,具有‘牵一发而动全身’的重要作用。把这两项改革做好了,把横向、纵向的关系理顺了,体制运行效率提升了,可以为推动政府治理体系现代化和高质量发展打下坚实基础。”

统筹区域发展,保障薄弱县加快发展

当前,山东最大的短板就是有效制度供给严重不足。落实新发展理念,推动高质量发展,实现创新发展、持

续发展、领先发展,必须提供有效的制度供给。

“这次深化省以下财政管理体制改革的,就是省委、省政府确定的第一批制度创新重点项目之一,是我省深入贯彻新发展理念、加快建立现代财政制度的重要举措,更是增加有效制度供给、推动现代化强省建设的具体体现。”刘兴云介绍,这次改革的创新举措,主要集中在三个方面:

统筹区域发展的财政调控机制更加完善。一方面,将省级对市县主体税种及资源财产类税收的分享比例由15%提高到20%,适当提高了省级在财政收入增量中的分享度,初步建立起“先集中、后均衡”的财力调节模式,为集中财力促进区域均衡发展创造了条件。另一方面,这次省级新集中的财力将重点用于增加对财力薄弱地区的转移支付,并通过完善省与市县财政事权和支出责任划分,调整完善省

级分档分担办法,进一步增强市县政府基本公共服务保障能力,促进基本公共服务均等化。

支持高质量发展的财政政策更加完善。这次除了完善与新旧动能转换成效挂钩的转移支付制度外,重点是在税收分享、财政资金奖补等方面进一步强化政策措施,引导各级把发展的着力点集中到新旧动能转换和高质量发展上来。在税收分享上,省级提高资源财产类税收分享比例,更加突出了节约资源、集约发展的调控导向,也有利于促进各地提高财政收入质量。在财政激励上,考虑到增值税与工业特别是制造业紧密相关,这次实施增值税增收激励政策,将省级新集中的增值税收入全额返还市县,有利于促进各地发展制造业,壮大实体经济。

保障薄弱县加快发展的制度体系更加完善。这次确定的41个省财政直管县,都是经济基础较为薄弱、财



政保障水平较低的县(市)。按照财政供养人口计算,2017年这些县人均财力只有12.7万元,比全省县级平均水平低5万元。为支持薄弱县加快发展,省级将加大对省财政直管县的帮扶力度,完善县级基本财力保障机制,提高重大民生政策补助比例,增强县乡自我保障和发展能力。同时,健全“省市共管”机制,强化市级统筹县域发展的责任,建立市级下沉财力与省级转移支付挂钩机制,形成省市两级对省财政直管县的帮扶合力。

把资金分配权交给部门,把项目确定权交给基层

“两放权”即把资金分配权交给部门、把项目确定权交给基层,是这次省级预算管理改革的核心,旨在通过实施深化预算管理的“放管服”改革,引导各部门进一步优化预算管理权责设置,构建起更加协同高效的工作机制。对此,省财政厅副厅长高剑锋表示,“重点是处理好两个关系,即处理好财政部门和业务主管部门在预算管理上的职责关系、处理好省级和市县在资金分配使用上的关系。”

一直以来,财政部门和业务主管部门预算管理权责界限不够清晰,工作职责相互交叉,在一定程度上影响了工作效率提升。为从根本上推动问题解决,这次改革把厘清预算管理权责作为重中之重,以预算法为准绳,以财政简政放权为核心,科学划分预算编制、执行、监督各环节权责。其中,省财政部门聚焦主责主业,牵头负责预算编制、支出政策审核和预算绩效管理,不再参与项目申报、审批、验收等具体事务;省业务主管部门履行预算执行主体责任,全面负责本部门预算编制和具体执行,对资金分配、支

出进度、使用绩效以及安全性、规范性负责。

目前,省级预算安排中,省本级支出仅占不到1/4,绝大多数资金都是对下转移支付。尽管近几年山东省大力推进转移支付制度改革,不断提高一般性转移支付占比,但仍有大量资金由省里直接确定到项目,资金管理的链条长、环节多,限制了基层统筹安排使用资金的空间,也造成部分项目“水土不服”、难以落地,同时带来资金闲置沉淀、支出进度慢等“并发症”。针对这一状况,这次改革改变层层申报审批项目的做法,凡由市县实施更为便捷有效的资金,原则上都要采取因素法或市县整体竞争立项的方式切块下达,严格控制省级项目法分配资金的规模,赋予基层更充分的决策权和自主权。

省级专项资金由93项清理整合为39项,削减近六成

受经济下行压力加大、国家实施更大力度减税降费政策、民生领域刚性增支较多等因素叠加影响,当前财政收支矛盾十分突出。在这种情况下,为保障好省委、省政府重大决策部署实施,加强各类资金统筹显得更为迫切和重要。因此,这次预算管理改革把统筹“全口径”预算编制、统筹专项资金安排“两统筹”作为重点内容。

其中,统筹“全口径”预算主要包括四个层次:统筹“四本预算”,把一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算集中起来统筹安排,形成定位清晰、有机衔接的政府预算体系,更好发挥资金规模效益。统筹政府债券资金和预算资金,在预算编制环节就同步研究政府债券资金安排,在风险可控的前提下

充分发挥债券资金对财政预算的补充作用。统筹中央资金和省级资金,纳入同一个支出“盘子”,捆绑安排、形成合力。统筹存量资金和当年收入,将省级部门结余资金、结转两年以上的资金以及市县支出进度慢、使用效益不高的资金统一收回,调整用于新增重点支出。通过实施“四个统筹”,打破以往按资金来源分别确定资金用途的预算模式,形成“一个池子蓄水、一个龙头放水”。据介绍,在编制2019年预算时,山东省已经按照改革要求,首次实行了“全口径、一体化”预算编制方式,将中央转移支付资金、历年结余结转资金以及收回效益不高、取消或压减的资金,全部纳入预算“盘子”,与“四本预算”统筹安排,这在山东省过去是没有过的,在全国也属于首创。

为解决专项资金设置过多、分配过散、交叉重复等“老大难”问题,这次改革将省级专项资金由93项清理整合为39项,削减近六成,真正实现了专项资金实质性“瘦身”。在此基础上,从三个方面入手,进一步健全完善资金管理机制。严格专项资金设置管理,要求新设专项资金要依据省委省政府决策部署、事权与支出责任划分以及特定政策调控目标,按程序报省委常委会议或省政府常务会议批准。建立“大专项+任务清单”管理模式,清理整合后,设立综合性的“大专项”,根据支出方向和政策不同,实行任务清单式管理。优化专项资金支出结构,原则上每个部门对口管理一项资金,避免“多龙治水”“政出多门”。2019年预算安排中,省级已在科技、涉农、教育等领域开展试点,将整合后的专项资金全部切块交给业务主管部门,由业务主管部门自主确定支出,统筹安排使用。□