

2018： 聚力增效 推动高质量发展

2018年，各地财政部门落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，经济社会持续健康发展。这一年，“三大攻坚战”着力推进，浙江、安徽、重庆等地财政部门强化政策支持和资金保障，积极开拓防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治之路，顺应人民群众对美好生活的向往。这一年，财税体制改革继续攻坚，福建、海南等地财政部门将深化财税改革和加强财政管理有机结合，在健全预算管理制度等方面进行了有益探索，值得借鉴。

中国财政杂志社

浙江：管控专项债务风险 开展土地储备出让预算管理制度改革试点

浙江省财政厅

为贯彻落实《预算法》和党中央、国务院关于防范化解地方政府性债务风险的决策部署，推动构建规范有序、风险可控的土地储备出让预算管理制度体系，2018年5月份以来，浙江省在绍兴市开展了土地储备出让预算管理制度改革试点，积极探索促发展与防风险并举、开前门与堵后门并重的防范化解地方政府性债务风险的新路子。

试点工作重点突出“三个全”

(一)全周期预算管理。全面规范土地储备和出让预算管理，构建“四个预算”体系，确保“四个平衡”。一是编制土地储备项目全生命周期预算，动态反映所有收储土地全生命周期及分年度资金收支情况，实现全生命周期动态平衡；二是编制土地储备收支预算决算，反映土地储备年度收支预算决算情况，实现土地储备年度收支预算平衡；三是编制土地储备债券管理预算，反映土地储备债券的安排使用情况，实现借、用、还的预算平衡；四是编制土地出让收支预算决算，反映年度土地出让收支预算决算情况，实现

土地出让收支、结转预算平衡。通过“四个预算、四个平衡”，实现“三个子”，即将土地储备和出让涉及的资产、资金、债务、收益、成本纳入预算“一个盘子”；设立土地储备监管账户，将土地出让收支纳入“一个笼子”；专项债还本付息通过“一个口子”管理，所需资金列入政府性基金预算，保障优先偿还。

(二)全过程动态平衡。强化中长期财政规划约束，构建以“五个环节”为核心的全过程动态平衡机制。一是土地储备项目筛选。选择收益与融资自求平衡的土地作为收储对象，建立储备项目库，构建基于地理信息系统的土地储备项目信息管理系统，反映地理信息、价格信息、债务信息的动态全貌。二是土地储备计划制定。根据储备项目情况，结合经济社会发展规划等因素，合理制定年度土地储备计划。三是土地储备债券申报和管理。财政部门按项目申请债券，并在债券下达后，及时拨付和使用债券资金。四是储备项目实施。根据规划用途、建设指标、土地储备专项债券自求平衡方案等，编制土地收储方案，

并组织实施。按项目核算土地储备成本，编制项目支出明细表。土地储备成本支出超出预算保障能力的，及时提出调整方案，按程序申请调整预算。五是土地供应和清算。土地出让后，及时将土地出让收入足额缴入国库，并根据年度国有土地出让收支预算、土地储备收支预算和专项债券还本付息情况，做好土地储备资金清算工作。通过“五个环节”的全过程闭环管理，使项目实施与债券周期相匹配、业务流与资金流相协调、项目融资与收益相平衡。

(三)全方位风险管控。建立“四个机制”，实现全方位管控。一是土地价值动态调整机制。制定“评估+会审”的土地价格评估机制，委托第三方专业机构评估，再由相关部门联合会审，确保土地评估价格公允和准确；提出“裸成本”概念，只计算土地开发必要成本，与土地开发无关支出，一律不进成本。地价重大变化时，重新评估。二是风险准备金机制。对收益率高于60%的项目，按净收益的20%计提风险准备金，补充用于债券还本付息。三是项目集合机制。储

备一批区位较好、预期收益率较高的土地，当使用债券的土地出现风险时，将其与高收益土地打包形成集合项目，并以集合项目为核算单位，确保总体收支平衡。四是风险评估报备机制。建立土地储备风险动态监控系统，及时掌握土地规划调整、市场行情变化等情况，按年度制定收支平衡评估报告。通过建立“四个机制”，锁定债券风险，确保“两个覆盖”，即储备土地总价值覆盖债券总规模、年度土地收益覆盖债券本息。

试点取得初步成效

目前，绍兴市已对 2919 亩地块进行模拟运作，预期收入 270.9 亿元，成本 44.3 亿元，收益 226.6 亿元。

(一) 树立了大财政理念，创新了

原有管理模式。通过试点，促进地方政府牢固树立“自求平衡”思想，改变过去不考虑财政承受能力负债发展模式。推动地方政府树立了大财政理念，不仅管好财政资金，同时也要管好政府资产、资源；不仅算好土地出让金平衡账，同时还要算好土地资源、资产平衡账。

(二) 强化了风险管控理念，遏制了隐性债务增量。通过试点，对土地储备项目实行“封闭式”运作，促进项目实施与债券周期相匹配、业务流与资金流相协调，做到资产全面反映、债务安全可控、核算准确完整。既管控了存量专项债务风险，又遏制了隐性债务增量，为拓展专项债发行空间打下基础。

(三) 引入了资本预算理念，摸清

了政府资源家底。通过试点，在预算管理体系中引入了“土地资本+预算资金”的资本预算理念，推动地方政府对存量土地资源进行全面梳理，增强盘活资产、资源主动性，改变家底不清、无序开发的状况，为经济社会发展和建设提供强有力的资金保障。

(四) 贯彻了全面实施预算绩效理念，提高了项目运行质量。通过试点，建立国土、财政、规划、建设、土地储备中心等部门管资源用资源的责任链条，改变过去“用资源不问绩效”的做法，有效提高了土地储备项目运行质量。绍兴市在试点过程中，梳理了 6000 多亩可利用的土地资源，盘活了 2000 亩优质存量土地，大大提高了土地资源利用及储备项目运行质量。□

责任编辑 韩璐



摄影 阮关利