

持续深化财税体制改革 加快建立现代财政制度

全国人大代表 山东省财政厅党组书记、厅长 | 刘兴云

2018年以来,山东各级财政扎实开展“财税改革深化年”活动,按照有利于激发微观主体活力和调动基层积极性的要求,本着系统集成、统筹协调、整体推进、重点突破的原则,及时推出财政体制、预算管理、债务管理、绩效预算、资金整合等一系列刀刃向内、具有“四梁八柱”意义的改革举措,为加快建立现代财政制度奠定了基础。

(一)深入推进省以下财政体制改革,强化财政调控保障能力。针对山东省区域间财力差异大、部分县(市、区)财政困难、省级财政调控力偏弱的问题,按照“先集中、后均衡、强激励、促发展”的总思路,全面实施新一轮省以下财政体制改革。一是围绕促进区域协调发展,调整优化省以下财政分配关系。制定出台《关于深化省以下财政管理体制改革的实施意见》,改进省与市县收入划分,适当提高省级对主体税种及资源财产类税收的分享比例,增强省级统筹调控能力。深化财政事权和支出责任划分改革,将8大类17项基本公共服务列为省与市县共同财政事权,规范省与市县分担方式,大幅减轻财政困难地区民生支出压力。二是围绕促进高质量发展,健全完善财政激励约束政策。建立新旧动能转换财政激励“六项机制”,将省级资金分配与新旧动能转换成效挂钩,调动各级加快发展的积极性。实施增值税增收激励政策,对省级因此次体制改革新集中的增值税收入予以全额返还,支持各地振兴实体经济。三是围绕促进绿色发展,建立生态文明建设财政奖补机制。从2019年起,按东、中、西部地区每吨800元、600元、400元的标准,省级对各市四类主要污染物排放征收调节资金,统筹用于完善大气、水、生态功能区、自然保护区等补偿政策,从制度上对污染物排放形成制约,倒逼各地调整产业结构和能源消费结构。四是围绕增强县乡保障和发展能力,深化省财政直管县体制改革。将省财政直管县范围调整扩大到41个财力薄弱县(市),既为各市发展减轻负担,又为薄弱县加快发展



创造条件,增强县乡财政保障能力,激发县域发展活力。

(二)着力深化预算管理改革,政府“花钱”更加透明规范。制定《关于深化省级预算管理改革的意见》,加快构建权责清晰、协同高效、运行规范的预算管理新格局。一是着重优化预算管理权责。省财政部门聚焦预算编制、政策审核和绩效管理,将专项资金分配权交给部门,将具体项目确定权交给基层,压实部门和基层在预算执行中的主体责任,从根本上解决部门之间职责交叉、上下级之间管理链条长和信息不对称等问题,提高体制运行效率。二是着重提升政府综合财力运筹水平。统筹全口径预算资金,2019年起一体化编制一般公共预算、政府性基金

预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四本预算和政府债务计划，并将中央资金全部打入省级预算“盘子”，将专项资金由原来的93项压减至39项，实行“大专项+任务清单”管理模式，着力增强重点支出保障能力。三是着重提升财政资金配置效益。转变政府对企业等市场主体的扶持方式，减少直接补助，主要通过税收政策优惠等普惠性方式实现。转变具体项目遴选方式，原则上采取竞争择优、以奖代补等方式遴选确定项目，提高财政资金配置效率和公平性。四是着重完善“全链条”预算管理机制。拉长预算编制周期，全面实行零基预算管理，加强项目库建设、预算评审等工作，将预算编细编准编实。扩大财政授权支付范围，优化政府采购流程，加大存量资金盘活力度，切实提高资金使用绩效。

(三)健全完善政府债务管理机制，加强债务风险防控。坚持标本兼治、堵疏结合，从政府债务“借、用、管、还”四个环节入手，开前门、堵后门，严格规范政府举债融资行为，有效防范债务风险。一是扎紧“篱笆”，坚决遏制政府债务增量。建立新增政府债务事前审批管理、单独编列政府债务收支计划、50项政府举债融资负面清单、财政承受能力评估报告等制度，新增政府性债务事前一律报省政府性债务管理领导小组审批，对超出财政承受能力或者未落实资金来源、未制定融资平衡方案的项目坚决不予立项，从源头上严控新上举债项目。二是拓宽“渠道”，稳妥化解存量政府债务。通过年度预算安排、盘活存量资金等多渠道筹措偿债资金，逐步消化存量债务。目前山东省8194.5亿元存量政府债务已全部置换完毕，每年仅利息支出就节省400多亿元。三是开好“前门”，保障政府合理融资需求。用好政府债券资金，2018年共发行新增政府债券1324.26亿元、置换债券和再融资债券1172.02亿元。加快新旧动能转换基金投资运作，全省340只基金落地注册，实现投资354亿元，带动社会投资619亿元。规范推进政府和社会资本合作，储备并纳入全国PPP综合信息平台的项目1038个，已签约落地项目465个，投资额4910亿元。

(四)积极构建“全链条”预算绩效管理体系，推动财政资源聚力增效。围绕“全方位、全过程、全覆盖”实施预算绩效管理目标，加大改革力度。强制度，完善预算绩效管理链条。研究制定《关于全面推进预算绩效管理的实施意见》和省级部门单位、省对下转移支付资金预算绩效管理实施办法，把绩效理念和方法深度融入预算管理，建立起涵盖事前绩效评估、绩效目标、绩效监控各环节的预算

绩效管理制度体系。拓范围，构建“四位一体”绩效评价格局。扩大项目支出绩效目标编报范围，将包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算在内的所有投资发展类项目全部纳入绩效目标管理范围。2018年，山东省财政重点绩效评价项目61个，资金规模401.16亿元，比上年增长32.2%，评价项目规模创历年新高。抓应用，注重绩效评价激励约束。强化绩效评价结果应用，建立完善绩效评价信息公开、绩效目标报送人大审阅、评价结果通报等制度，并将绩效评价结果与政策调整、预算安排直接挂钩，真正做到“花钱必问效、无效必问责”。

(五)深入推进涉农资金统筹整合，支持打造乡村振兴齐鲁样板。针对长期以来涉农资金多头管理、交叉重复、使用分散等问题，扎实推进涉农资金统筹整合。一是改革涉农资金设置体系。按照“全省一盘棋”的思路，从省级层面将涉农资金全面归并整合，设立乡村振兴重大专项资金，具体分为省级统筹安排、切块分配市县使用两大类。其中，省级统筹安排资金，主要用于省委、省政府确定的乡村振兴重大任务、重大工程以及应急救灾支出；切块分配市县使用资金，由市县统筹用于推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴和脱贫攻坚。二是改革涉农资金管理体制。主要是改变以职能部门为主体的涉农资金管理体制，乡村振兴重大专项资金由省委农业农村委员会统一管理，职能部门负责提报需求、制定标准、参与考核等工作，切实打破资金局部化、部门化、碎片化的格局。三是改革涉农资金分配方式。改变以往资金“分头下”“带帽下”的分配方式，省级统筹安排的资金，由省委农村工作领导小组统筹研究确定任务，省财政进行预算评审并配置资金。切块分配市县使用的资金，主要采取因素法切块下达，省级下放项目管理权限，由各县(市、区)围绕乡村振兴战略规划统筹安排，并允许不同年度之间调整支持重点和实施区域，确保资金用好用活。2019年，可统筹整合中央和省级涉农资金400亿元用于乡村振兴。

深化财税改革是一项复杂的系统工程，更是一场攻坚战、持久战。按照党中央确定的改革时间表，2020年要基本建立现代财政制度，要做的工作还有很多，可谓任重道远。面对新时代新要求，山东将对照财税改革时间表、路线图，以更坚定的决心、更科学的举措、更有力的行动，驰而不息将各项财税改革任务抓紧抓好。□

责任编辑 李艳芝