

持续强化创新引领 提升财政保障水平

宁坚

财政作为国家治理的基础和重要支柱，在地方经济社会发展进程中处于极其重要的地位。近年来，四川省宜宾市坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，进一步深化改革、主动作为，保持战略定力、强化底线思维，坚持有保有压、有张有弛，持续在增收、创新、民生、监督上下功夫。

壮大财政实力 夯实经济发展新动能

面对宏观经济下行、营改增等政策性减收的不利影响，宜宾始终把组织收入作为财政工作的首要任务，围绕建设服务型政府与公共财政体制总体要求，千方百计做大做强财政收入蛋糕，突出“经营”理念，着力产业发展，培育壮大财源，强化依法治税和综合治税，确保财政收入平稳增长。

（一）加强税源培植。紧扣“巩固一批、催生一批、壮大一批”的财源建设思路，千方百计厚植财源，着力增强财政发展后劲。一是狠抓优势产业，壮大支柱财源。牢固树立抓产业就是抓财源

的理念，积极采取体制激励、政策支持、增加投入等手段，着力巩固提升白酒、能源、化工等传统优势产业，培育壮大茶叶、肉牛、生猪等特色优势产业。积极设立宜宾市产业发展引导基金，已与四川双创等基金管理公司达成合作意向，共同起草了基金设立方案，并正在开展合作细节洽谈。拟围绕宜宾市8+1高端成长型产业、传统优势产业及大学城、科技城双城建设设立总规模200亿元的产业基金群，积极培育新的经济增长点，以产业大发展带动财源大建设，促进财政健康可持续增收。二是狠抓重点企业，催生纳税大户。实施重点财源企业联系走访制度，推行一企一策，助力企业发展。建立财政投入与企业税收贡献挂钩机制，以支促收，以收增支，紧盯重点，着力支持打造一批特色突出、优势明显、附加值高的骨干企业和利税大户。大力招商引资，吸引外来财源，既注重招商，更注重引税，促进引入企业与本地企业在产业链、创新链上的深度融合，着力打造财源建设新亮点。三是狠抓县域经济，培育基层财源。

把县域经济发展摆在突出位置，放心、放手、放活、放大、放强县域经济，按照因地制宜、分类指导的原则，加强县域产业发展研究和谋划，每个县培育2—3个支柱产业。以临港开发区、五粮液园区为载体，规划设立总部经济区，探索建立较为完善的发展环境、政策框架和服务体系，吸引一批大中型企业、集团入驻，尽快形成集聚效应和溢出效应，全面提升区域综合竞争力。

（二）加强税收征管。围绕年度财政收入目标，以提高财税收入质量为抓手，多举措强化政府税收和非税收入征管。一是严格政策管理。严格按照新预算法规定，规范组织市级非税收入；完善财政票据管理制度，着力发挥“以票控费”功能；围绕建设“法治非税”“数字非税”“规范非税”“惠民非税”“高效非税”的目标任务，打牢建章立制和信息系统建设两个基础，突出征收管理、考核奖惩、稽查稽核三个重点，积极建立健全非税收入激励约束机制，规范和加强非税收入管理，严格执行非税收入减、免、缓，杜绝非税收入流失。二是

严格预期管理。持续优化收入结构,着力提升收入质量,积极强化收入分析预测,牢牢把握收入组织的主动权,实行收入入库“一盘棋”调度,定期开展部门会商,提供业务指导,跟踪把握上级政策变化和经济发展趋势,分地区、分部门压实收入任务,从年初开始,按月按季抓收入,在重点行业、重点地区、重点税源上下功夫,从而实现以月保季,以季保年目标。三是严格协同管理。健全完善并大力推行《宜宾市税收征管保障机制》,全面建立“政府主导、财税主办、部门协作、合作共享”的综合治税体系,拓展综合治税的深度和广度,加强零散税源管理,强化税源动态监控,防止“跑冒滴漏”,确保应收尽收。

(三)强化资产收益。在确保资金安全的前提下,积极探索财政国库资金保值增值的运作方法,提高资金收益率,引导金融机构加大信贷投放力度,实现增值运作和调节调动有机统一。一是促进资金保值增值。探索制订《财政专户资金银行存款管理办法》,大力探索推行协定存款、定期存款、竞争性存款机制,充分激活财政专户沉淀资金,实现收益最大化。二是有效盘活国资产量。按照有进有退的原则,对国资投入无应有回报和一般竞争性领域的企业,按照市场规则有序减持,逐步退出,为国资公司持续注资和项目投资提供资金来源,激发国有资本市场经营潜力。通过盘活存量、激发增量,2016年全市国有资本经营预算收入完成116149万元。三是切实加大资金争取。积极研究对接中央、省内政策和资金投向,结合宜宾产业发展、重大项目建设,提前谋划和包装,全力争取上级政策和资金支持,进一步做大财力规模,为更好服务经济社会全面发展奠定坚实基础。

创新经营模式 丰富服务发展新载体

在大力培植税源、扩大财政资金规

模的同时,创新经营模式,充分发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用和乘数效应,引导和撬动更多的企业资金、社会资金、金融资金投入实体经济,全面推进宜宾经济社会向前发展。

(一)创新平台,推动资金变资本。对全市投融资平台公司的总体要求是“盘活存量,实现增量,善用政策”,其改革的目的是逐步去行政化,实现市场化运作。一是财政注资壮大规模。各平台公司通过筛选,将有效资产和部分有效资产通过资产注入、项目包装等渠道进入平台公司,通过资产整合,使得平台公司资产规模进一步壮大,资本聚集效应凸显,打通直接融资通道,资产利用率得以放大,形成可持续的投融资能力。二是优化模式提高收益。加强平台公司经营性项目与功能性、公益性项目的匹配和衔接。以投资集团和新宜集团为例,通过强化市场化运作,组建新的城市交通投资集团公司和城市交通工程建设集团公司,将平台经营模式由原来的代建平台功能和有限融资功能逐步向政府采购服务的方式转变,培育投资功能和市场化经营功能,以合理的资本收益,提高平台公司自身的竞争力和造血能力。三是拓宽融资渠道。充分利用短融、中票、PPN、信用债等融资方式实现多层次资金来源渠道。市国资公司作为宜宾最大的投融资平台,目前资产负债率约40%,通过融资的方式获取资金,提高市国资公司资产负债率,为城市交通投资集团、城市交通工程建设集团、港荣集团新增现金资本,夯实资本实力,并实现国有资本二次放大作用。

(二)创新方式,推动资源变资产。以经营的理念规划好开发好利用好土地、矿产等公共资源。一是充分发挥土地效益。准确把握土地市场运行态势,切实加强土地供应调控,有序推进土地出让,强化土地开发管理,提高城市土地收益率。加强和规范房屋交易管理,

增加房地产类直接税收。加快建立和完善土地收购储备制度,充分发挥土地储备中心功能,实行灵活多样的土地储备方式,多措并举筹集土地储备资金,变“卖地筹资”为“储地融资”。二是开发利用矿产资源。进一步强化基础性地质调查工作,全面做好矿业权设置,不断增加各类矿产资源储备。积极推进矿业权市场建设,加强煤矿探矿权、采矿权出让管理,加大页岩气等新型矿业的勘查开发力度,鼓励和引进社会资本投入优势资源的开发利用。三是经营管理公共资源。研究制订《宜宾市城市无形资产管理办法》,通过承包经营、转让、拍卖、租赁等方式进行市场化运作,全面盘活公共设施经营权、广告设置权、街道冠名权等城市无形资产,开发城市资源的潜在价值,多渠道增加财政收入。

(三)创新路径,推动时间换空间。在坚持投资拉动、推进项目建设的同时,更加注重项目经营管理,大力激活社会资本,充分发挥项目效益,更好地发挥财政在项目工作中的积极作用。一是在项目储备上超前谋划。充分对接国家产业政策和专项资金投向,超前思考、提早行动,科学谋划今后2—3年全市的重点项目,专项安排前期工作资金,分轻重缓急开展前期工作,充实项目储备库,提升项目成熟度,为培育财税增长点打下坚实基础。二是在项目引进上政企合作。为引进重大项目、承接产业转移、推进园区建设开辟新路径,大胆创新和积极尝试以土地入股、利润分成等新模式引进项目,将政府主导的招商引资行为转化为企业间的合作关系。三是在项目建设上市场运作。积极推行运用政府和社会资本合作(PPP)模式,建立并运行项目管理机制和风险防范机制,加大业务支持和项目推介力度,精心遴选并优先推出适合市场化运作或市场化程度高的基础设施、公共服务项目。截至目前,宜宾市列入财政部

PPP综合信息平台项目141个,项目总投资1327亿元,入库项目个数、总投资均位居全省首位;已签订合同进入执行阶段的PPP项目共计28个,项目落地率达到44.4%,高于全国、全省平均水平。

优化支出结构 促进资金效益新提升

牢固树立公共财政、民生财政的理念,按照“保基本、补短板、兜底线”的要求,大力调整和优化财政支出结构,严格控制一般性支出,更加突出公共预算的民生导向,提升财政资金使用效益。

(一)切实保障重点民生支出。宜宾围绕“两不愁、三保障”和“四个好”目标,进一步加大财政扶贫的工作力度,持续加大民生投入,集中财力保障民生支出需求和社会事业加快发展。2016年全年拨付“十项民生工程”及“19件民生大事”资金112.9亿元。农村义务教育“四大工程”基本完成,实施城乡义务教育“三免一补”全覆盖,在全省率先推行中等职业教育本土“9+3”计划,特殊困难群众专项帮扶制度落实到位,城乡低保补助标准整体提高,各种惠农政策补贴全面兑现,保障性住房体系不断完善,基本公共卫生服务切实加强,基层文体场馆全面免费开放,促进就业创业政策有效落实,公务员工资改革和津补贴调整全面落实。积极对接省上涉农资金整合试点工作要求,引导和鼓励相关县(区)在完善“蓄水统配”“截长补短”等模式上,探索符合地方实际的统筹整合模式,盘活和统筹使用存量扶贫资金,切实解决贫困户发展家庭产业缺乏启动资金的问题,保障各项扶贫资金有效投入。

(二)切实保障重大项目建设。切实树立“优化预算保运转、集中财力保重点、经营财政保建设”的理财理念,建立预算统筹、主体统筹、时序统筹的多元可持续的重大项目筹资机制。积极争

取政府债券资金和专项建设基金,强化PPP和“拨改租”工作力度,用好用活国资公司信用额度,多措并举筹集资金,积极支持交通和城市基础设施、生态环境、节能减排等重点建设,加快推进成贵高铁、绕城高速、机场迁建、中心城区道路黑化、三江口基础设施建设等重点项目,有力保障了举办中国白酒文化节、创建国家卫生城市等重大活动。2016年全年支出达到412亿元,有力地服务了“两轮驱动”战略。

(三)切实提升资金使用效益。完善绩效评价制度、扩大绩效评价范围,注重“评价”结果运用。特别是针对政府投资工程项目数量多、投入资金多、涉及领域多、参与主体多、实施环节多、整体监管难“五多一难”的现实困境,积极探索制定《宜宾市政府投资建设项目绩效评估试行办法》,根据项目的建设特点,设定综合管理、投资控制、合同管理、资金管理、进度管理等6类考核项目,以及实物工程量进度、资金完成额进度等12项考核内容和25项扣分标准,实行100分制量化考评,将项目绩效评估结果与单位目标绩效考核、干部实绩考核、行政效能问责紧密结合,并作为政府投资项目代建任务和费用奖惩的重要依据,推动了政府投资绩效评估工作科学化、长效化。

坚持依法理财 构建财政监管新机制

坚持预防为主、源头管理的原则,切实加强财政管理,注重在常态教育和长效机制上下功夫,做到依法执政、依法理财。

(一)依法加强政府债务管理。严格执行债务管理制度规定,切实杜绝债务付息触发“两个超10%”,确保不发生区域性、系统性风险。完善政府性债务风险应急处置机制,强化债务风险分级预警和防范化解,督促高风险地区通过财政重整化解债务风险。严格依法厘清

政府债务和融资平台公司等企业债务边界,妥善处置融资平台公司存量债务,防控相关债务风险。继续开展“偿债、清欠、解困、搞活”专项工作。加快推动未到期债务置换,确保按期将存量债务置换为政府债券。创新地方政府专项债券管理,积极争取项目收益自求平衡的专项债券品种试点。

(二)依法加大财政监管力度。注重事前、事中、事后的全程监管,在监督中对接优化方案,跟踪问效,提升项目质量和财政资金使用效益。注重监管方式,坚持“统”“分”结合,“条”“块”结合,从建章立制上下功夫,研究制定各类专项资金管理办法,促进财政资金管理更规范、更科学,克服随意性、人为性和盲目性。公开、透明制定产业指导政策、扶持政策,加大对涉农、扶贫等专项资金的监督检查,杜绝和防范违规行为,做到执行政策不走样,资金不挪用、不截留、不挤占,确保资金及时到户、到项目。

(三)依法强化法治财政建设。以建设法治财政为目标,进一步健全管理制度,夯实基础管理、严肃执法执纪,不断推进财政管理法治化、科学化、规范化。围绕建设现代财政法制体系,继续扎实开展“七五”普法,着力提高财政干部法治意识和依法行政能力。系统推进财政权力依法规范运行,认真落实党内监督条例,严格执行重大事项通报和报告制度,加强和改进对各级财政领导干部行使权力的制约和监督,合理分解和科学配置权力,推行“三重一大”决策全程记实,实行决策终身负责制。高度重视并依法接受人大、审计等监督检查,积极推进财政信息公开工作,主动接受社会舆论监督,着力打造阳光财政、廉洁财政。

(作者为四川省宜宾市委常委、常务副市长)

责任编辑 黄悦