

财政新常态下的思考

吉林省长春市政府党组成员、长春市财政局局长 | 胡延生

28

财政运行发展进入新常态给财政工作和财政改革都带来了挑战,尤其是东北地区经济下行压力增加、转型升级压力较大,地方财政工作和财政改革任务更重。深入思考分析财政新常态的背景、特征,统筹谋划,积极应对,有助于在新常态下做好财政工作、推动改革。

东北地区财政新常态的特征

财政收入进入中低速增长区间。2003年中央提出振兴东北老工业基地战略以来,东北经济实现了快速增长。2003—2013年,辽宁省经济年均增长12.6%,吉林年均增长13.3%,黑龙江年均增长11.4%,均高于同期全国平均增长速度。但进入2014年以来,东北三省经济增速整体下滑,辽宁、吉林、黑龙江三省的经济增速分别是5.8%、6.5%、5.6%,位列全国后五位。2015年以来,三省的多项经济指标继续走低,经济下行压力进一步增大。从长春市情况看,2008—2013年,财政收入年均增长达23.4%,2014年开始告别两位数增长,为7.3%,2015年一季度进一步回落,比上年同期下降16.9%(未考虑潜在的不可比因素,仅就可观察数据来分析)。财政收入减速乃至出现负增长,直接因素是经济增速的放缓,二者具有很强的关联性和一致性。同时价格水平(PPI、CPI)的回落、财政收入基数的抬高,连续出台的结构性减税和普遍性降费政策等也是促使财政收入进入中低速增长区

间的重要因素。

财政支出政策选择难度加大。经济新常态下,更需统筹实现稳增长、调结构、转方式、防风险等多重目标,加大了财政支出政策的选择难度。在全面深化改革背景下,特别是东北老工业基地转型升级任务较重,财政兜底事项较多,财政收入增长放缓背景下靠增量调节的能力已经明显不足,存量调整的工作难度也越来越大。从刚性来看,除自然增长外,财政支出的法定增长、支出挂钩、增支承诺事项依然较多。民生支出方面,养老、医疗、教育、住房、社保、城镇化建设,应对老龄化挑战以及其他改革性支出刚性也较强,相关的财政投入有增无减。财政偿债支出方面,由于政府债务余额的累增,政府承担的财务费用越来越高,政府偿债支出在中短期内将保持在较高的水平,政府债务纳入全口径预算管理后,进一步加大了财政偿债负担和支出预算安排的难度。此外,基本养老和医疗保险基金收支平衡问题,也要未雨绸缪。

财政管理要求明显提高。地方政府债务纳入预算管理,地方政府必须重新梳理和安排债务管理的相关制度和机制。新预算法对预算编制、预算执行、绩效管理以及预算公开的内容和时限都做出了十分明确和严格的规定,提出了更高的要求。盘活存量资金、推进政府购买服务等新的改革措施,也需要提高财政管理水平。

财政改革步伐明显加快。《深化财税体制改革总体方案》确定了新一轮财税体制改革的思路原则、主要任务、时间表和路线图,要求2016年基本完成重点工作和任务,2020年基本建立现代财政制度。“十三五”期间,改革将是财政事业科学发展的大趋势和主旋律。新一轮财税改革是对财税基础制度的系统性重构,国家层面进行了顶层设计,涉及地方财政部门具体落实的任务也较多,特别是改进预算管理制度改革时间紧、难度大、任务重,需要地方财政部门认真学习,提前准备,精心谋划,加快实施。

财政管理法治化要求提高。党的十八届四中全会为实现全面推进依法治国总体目标指明了具体方向,提出了重大任务,做出了新的部署。新修订的预算法正式实施,预算管理中的法治观念进一步强化,要求财政收入的方式和数量以及财政支出的去向和规模必须建立在法治基础上,政府支出预算的编制程序和内容要严格依法确定,批准后的预算要严格在法律约束和监督下执行,要达到这些要求,财政部门必须尽快提高日常管理的法治化水平,进一步做到依法理财。

财政新常态下的应对措施

尊重经济规律,更加注重财源建设。针对长春地方级财政收入占比偏低的实际,应主动顺应国家财税体制改革

趋势,突出抓好地方税源建设,落实好各项支持政策,继续安排专项资金用于重点税源建设。在财政资金投向和政策导向上要更多地突出转变经济发展方式,加快促进经济转型。特别是要把税源建设与产业结构优化升级有机结合,通过财政资金的引导带动,支持创新驱动发展,激发企业活力,积极培育新的增长点。提升税源质量,逐步壮大地方财力。此外,要进一步落实好关于加快战略性新兴产业发展、推进服务业转型升级、加强地方税源建设促进财政增收等政策,强化财政专项资金的引导和扶持作用,综合运用股权投资、贷款贴息、财政补助等政策手段,支持实施工业和服务业“双拉动”战略,加快构建多业支撑、结构合理的现代产业体系。大力支持东北开放开发先导区建设,推动民营经济和中小微企业发展,促进大众创业、万众创新,不断增强经济发展活力和后劲,拓展新兴财源。

加强形势分析,依法组织财政收入。严格落实新预算法要求,科学测算财政收入预期目标,依法、合理、有序组织财政收入。加强收入预算执行分析,深入挖掘增收潜力,增强财源建设的针对性和效果。紧密跟踪税制改革进展,研究、测算税制改革以及国家规范税收优惠政策对长春经济和财政的影响,进一步提高财政收支预测能力和对政策变动的应对能力。加强财政收入征管基础信息工作,防止跑冒滴漏和偷逃骗税行为,努力做到应收尽收。此外,要加强对存量税源的规范管理力度,依法依规落实好税收优惠政策,落实好简政放权、清费减税政策,激发市场活力,培育新的经济增长点,为财政收入增长夯实稳定的物质基础。

健全约束机制,改进财政支出方式。创新财政支持经济和社会事业发展的思路和方式,在财政投入过程中,注重发挥市场机制的作用,充分发挥财政

资金的“杠杆”作用和聚集、引导、放大效应,撬动更多的社会资金参与进来,放大财政资金的使用效果。在扶持方式上,探索实行基金管理市场化运作模式,设立产业发展引导资金,提高产业引导基金、风险补偿、贷款贴息等科技金融、市场化扶持手段的比重,用好政府资金,带动和吸引社会资金跟进,鼓励企业加大研发投入、开展技术创新,营造良好的创业政策环境,引导吸纳就业,拓展新的增长动力。

坚持量力而行,更加高效保障民生。重点支持义务教育、文化、公共卫生、公共安全、绿色宜居的“森林城”建设、城市交通等,继续加大暖房子、保障房建设投入,推进医疗保障和社保体系建设,落实促进就业再就业的财政支持政策,加大对困难群体的救助力度,加大“三农”投入,改善农村生产生活条件,确保各项强农惠农富农政策落实到位。着力提升民生财政支出效益,突出绩效考核,充分发挥财政资金的激励和约束效应,确保民生项目的实效性,通过改善民生状况,真正让市民的幸福感得到提升。

深化财政改革,更加注重管理效能。全面深化预算管理体制改革,按照新预算法要求,完整编制一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。开展专项调研,提出长春编制三年滚动预算的思路和模式。进一步加强部门预算编制工作,提升预算编制和管理水平。完善财政支出绩效评价体系,扩大绩效评价试点范围,实质性推进绩效评价工作。建立财政资金定期清理制度,最大限度地提高财政资金管理绩效。做好权责发生制政府综合财务报告试编工作。深化和完善国库集中支付改革,适时开展财政直接支付、预算执行动态监控和国库支付业务电子化改革,研究开展国库现金管理的办法和途径。推进政府购买服务

工作,研究制定长春政府购买服务管理办法,进一步完善管理制度。推进行政事业单位国有资产管理改革,统筹整合政府各类资金、资源和资产,筑起政府债务“防火墙”。发挥政府采购政策功能,支持民营经济发展,完善和落实政府采购支持节能环保和创新产品的相关政策。

增强法治观念,更加严格依法理财。强化财政部门依法理财意识和财政干部法治观念,不断提高运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题的能力。严格执行新预算法,强化预算约束,加强预算执行管理,建立全面规范、公开透明的现代预算制度,推进财政管理的法治化。建立健全财政行政执法责任制,严格财政行政执法责任和权限,建立财政部门权力清单、责任清单制度,强化对财税违法行为的监督检查,完善纠错问责机制。进一步严肃财经纪律和财务制度,确保各项财政支出政策及时落实到位。完善财政部门内部控制制度,着重防控内部管理风险,提高财政部门依法行政、依法理财水平。

防范财政风险,确保稳健运行。着力提高政府债务管控能力,把防范和化解财政风险放到更加重要的位置。从长春来看,在财政收入增速下降甚至负增长的情况下,应进一步加大支出结构调整力度,压一般,保重点,加大存量资金盘活力度,确保平稳运行。全面清理存量债务,分类甄别,逐一研究化解途径。根据还债情况,确定分级化解额度和方式,积极争取国家置换债券额度,化解到期政府债务压力。推行政府购买服务方式、政府和社会资本合作模式,将一次性大额支出分解递延到今后若干年来负担,力争以时间换空间,度过当前艰难时期,加快经济结构的调整和优化升级,促使财政收入逐步恢复稳定增长,保障财政预算的平稳运行。□

责任编辑 张蕊