

勇当现代财政管理的探路者

——记江苏省南通市财政局



22

近年来，江苏省南通市财政局锐意改革，勇于创新，积极探索新常态下财政工作科学化规范化管理模式，开辟财政支持经济发展的新路子，不断提升现代财政管理能力，努力放大财政作为国民经济的基础和支柱效应。随着财政实力、保障能力和理财水平不断提升，一支“忠诚、勤勉、清廉”的财政干部队伍也在不断的创新实践中锻造而成。

创新财源建设思路 找准支点撬动经济增长

大生集团作为我国大型纺织制造百年老企业，在发展的各个阶段都得到了南通市财政局的大力扶持，积极主动研究出台政策，支持企业在新常态下转型升级、创新驱动、提质增效。出台《纺织行

业结构调整专项资金使用办法》，先后投入1.94亿元，引导帮助企业技术改造、科技创新。2014年，协助大生集团争取到了纺织产业升级转型技术改造中的年产2537万米精品服饰、高档家纺和产业用布技术改造项目的清洁发展委托贷款6000万元。扶持大生集团发展，只是南通财政积极发挥财政职能、促进经济社会发展的一个缩影。在服务企业发展的过程中，南通财政建立了“百名财政干部服务百户企业”的一对一帮扶机制，及时帮助企业解决发展中的难题。多年来，南通财政人始终坚持“跳出财政看财政，融入经济想财政”，充分发挥财政职能，用好用活财政资金、政策，撬动经济社会协调发展。

制定政策出实招。根据南通产业发展特点，研

究制定或完善了扶持大企业(集团)发展、稳增长促转型、支持实体经济发展、支持总部经济和招引大项目、支持循环经济发展、综合保税区等近30项财税政策措施,基本实现了财政政策对经济发展重点领域的全覆盖。2012年以来,主动适应经济发展新常态,研究制定了支持企业投入、支持外贸出口、减轻企业负担等扶持实体经济发展的系列政策。2015年,在经济发展下行压力加大,船舶、纺织等行业面临生存逆境下,研究制订了“稳增长”政策实施细则,有力促进重点企业强势“逆袭”。

资金管理求突破。改变政府专项资金使用分散、部分资金使用绩效不明显的状态,将原60个政府专项资金整合为发展、建设、民生三大类15个专项。在此基础上,相应制定出台市级产业发展专项资金、城市建设和维护专项资金、社会保障专项资金等15个专项资金管理办法,明确各专项资金的牵头责任部门,强化绩效管理。设立产业发展基金,采取可持续发展的财政资金资本化运作模式,辅以风险补偿、创投引导、担保、贷款贴息等方式支持实体经济发展。

融资创新显实效。积极与银行、保险公司等金融机构合作,拓展融资方式,促进经济发展。以市场主体为导向,推动财政资金的市场化和资本化运作,放大财政资金对社会资本引导效应。2012年,在全省率先推出政银投保“四位一体”和新科技、新人才、新产业“三新”项目“资金池”扶持政策组合模式,获“江苏省科技金融示范区”称号,科技型中小企业资金池贷款余额3.36亿元,放大贷款超8倍。2013年,申报国家开发银行棚户区改造融资项目,获100亿元棚户区改造贷款;筹集4亿元资本金,牵头组建南通江海融资租赁有限公司;组建南通国润租赁有限公司,成为苏中地区首家内资融资租赁试点公司,可实现40亿元规模的融资。2014年,首创以股权形式引入保险资金支持城市建设的新颖融资方式,成功设立规模50亿元的“平安南通城市发展基金”……

创新财政支出理念 突出重点保障社会民生

2003年,南通财政从“水乡城市”的实际出发,

主动服务公共事业,通过实地调研,因地制宜实施了服务“三农”的创新举措——财政出资建设农村小型桥梁。2003—2014年,在省、市、县(市)区三级财政共同努力下,全市建设农桥8609座。通州区西亭镇以前唯一出行的那座桥是由两块楼板搭成的危桥,非常狭窄,2014年,在财政部门的努力下,一座逾2米宽的“葛家新桥”构架在主河道上,彻底解决了村民的出行难问题。村民纷纷感叹,“连心桥”暖民心,真正为老百姓办了实事。

近年来,南通财政根据全面落实厉行节约、反对铺张浪费各项要求,从严从紧控制一般行政性支出和“三公”经费支出,单位项目预算严格实行“三控”原则(项目预算总额原则上零增长、职能项目预算确保零增长、经费拨款安排的项目坚持零增长)。加强结余结转资金管理,努力盘活存量资金,新增财力向民生和社会事业领域倾斜。加大国有资本经营预算调入公共财政预算的力度,改革和完善市区财政管理体制、城建管理体制,厘清市与区事权和财权,充分调动区级民生投入积极性。财政民生投入占一般支出的比重从2010年的67.3%提高到2014年的74.8%。5年来,居民医保筹资标准从420元大幅提高到1000元,财政补助标准、补助金额分别增长126.6%、201.9%,年平均增长率25.3%、40.4%;养老保险待遇增长了51.6%,年平均增长率10.3%;医疗救助、残疾儿童康复培训、重型精神病人免费服药等各项保障水平均随经济发展调整显著提高。

创新财政管理方式 攻克难点放大资金效应

财政部门掌握政府资金分配建议权和管理权。有限的资金如何实现效益最大化?南通财政人一直在探索。

预算管理规范化。始终坚持“年度预算一次下达”的刚性原则,除总预备费外,年初人代会批准的预算一次全部下达到单位,财政不留任何机动财力。遇紧急特发事项需动用总预备费,财政不直接受理单位申请,由单位向市政府申请,政府批转财政提出意见呈报政府批准。彻底革除过去“一年预算、预算一年”、“平时经费报告不断、财政审核追加不断”顽症。研究制订并提请市政府出台关于深

化预算管理制度改革的通知,完善全口径预算管理,加大政府预算统筹力度,健全预算标准体系。出台《关于实行中期财政规划管理的通知》,开展部门预算和财政专项资金预算三年滚动规划编制试点。试编全口径城建资金收支预算,按照收付实现制原则,合理确定城市建设和债务规模。

经费审核民主化。严格执行并不断完善经费审核会议制度,定期对年度预算编制和执行中市政府交办的经费审核事项进行集体研究,给与不给、给多给少都按统一的供给标准审核。该给服务对象的钱按规定程序审核、报批、拨付。近5年共核定经费事项4369项,研究制定相关政策办法58个。在有效落实科学理财、民主理财要求的同时,还在沟通信息、统一审核口径、发现管理薄弱环节、提高理事理财水平等方面取得较好成效。

财政存款公式化。为杜绝银行人员到财政争拉存款、无序吸储,先后三次修订财政银行存款按公式计算分配的办法。明确财政存款不同于社会商业存款,无需“竞争”,实行财政存款分配与各银行贷款总量、贷款增长和代理财政业务质量等指标挂钩,按考核分值计算分配。在确保公开公平的同时,通过财政存款引导银行增加贷款,促进经济发展。

公共建设限额设计改革。目前,建设支出已占公共财政支出的一半左右,但由于建设项目的专业性和特殊性,绩效评价工作并无现成的经验可以借鉴。南通财政在公共建设领域引进绩效管理,推行限额设计,在满足公共设施社会功能的前提下,力争财政资金投入最小化,变事后续效追踪为事前投资控制,达到节约建设成本的目的。首先在园林绿化项目上进行试点,为做好限额设计,南通财政对10年来积累的概算和招标资料进行科学分析,将绿化工程细分为快速路、景观路、主次干路等道路景观绿化和综合性公园、小型游园等类型,选取各类景观中景观较好的代表性项目进行单方面造价分析,再会同建设部门根据实际情况对单价进行修正,确定各类项目的单价控制区间,计算投资限额并下达设计单位执行。2014年,长江北路、钟秀东路、啬园路景观带绿化项目设计单位最初的报价为7482万元,根据限额设计的造价控制指标重新设计后,造价降至4938万元,下降幅度达到34%。按此

降幅测算,全市每年绿化项目即可减少投资10亿元左右。

创新党风廉政建设 抓住要点落实主体责任

忠诚、勤勉、清廉,这是南通市财政局提出的队伍建设目标。

南通市财政局始终把局主要负责人作为党风廉政建设的第一责任人,坚持“重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自关注、重要案件亲自督办”。2014年,南通市纪委一封反映“财政系统工作人员还在享受征收农业税特殊岗位津贴”的群众来信引起了财政局局长陈照东的高度重视。他立即批示:局监察室要把此信访件作为“群众路线教育活动”自查自纠阶段的典型问题,立行立改。他亲自跟踪调查全过程,在信访核查结束后,按规定取消了局相关人员“征收农业税特殊岗位津贴”。鉴于江苏省已实行“省管县”的财政体制,市财政局对县(市)财政局无行政管辖权,和市相关部门协商后,建议通过组织渠道要求各县(市)财政局取消农业税征收津贴,并对各区财政局发出整改建议书。积极落实党风廉政建设党组主体责任,从组织领导、肃纪正风、选好用好干部等方面明确党组的党风廉政建设主体责任,党组主动承担起统一领导、直接主抓、全面落实的主体责任,为南通市财政局党风廉政建设工作明确了方向。

南通市财政局修订完善了工作规则、机关财务管理办法、创新成果申报管理办法、公务接待等制度办法,强化制度约束,激发干事创业热情。坚持局主要领导、分管领导、处室(单位)主要负责人三个层级的“一岗双责”责任,“谁主管谁负责”,在分管范围内出现问题,除按规定追究当事人法纪责任外,还要追究相关领导责任,每有一例分别扣发三个领导层次责任人一定额度的考核津补贴。实行礼金礼品拒、退、交处理办法,上下班局域网考勤,开展作风建设不定期督查……通过制度管人、管事,提升管理和服务效能,树立起财政干部“忠诚、勤勉、清廉”的良好形象。2011—2015年,共有68人次上缴礼金、礼品、各类购物卡、礼券35万余元。

(江苏省财政厅人事教育处供稿)

责任编辑 李艳芝