

加快“六大发展” 实现富民兴晋

山西省财政厅厅长 | 武涛

“十三五”时期，我国仍处于发展的重要战略机遇期，经济发展长期向好的基本面没有变，经济结构调整优化的态势没有变，这为山西转型创新发展提供了重要条件。党中央、国务院对山西等能源资源型省份的经济运行困难高度重视，新一届省委和省政府重点部署实施了“革命兴煤”、“六型转变”、“做好煤与非煤两篇大文章”、“三个突破”、“六权治本”等富民兴晋“组合拳”，为全省加快“六大发展”（创新、协调、绿色、开放、共享、廉洁和安全）、全面建成小康社会积累了越来越多的积极因素。山西各级财政部门不断深化财税改革、规范财政管理，为今后财政工作迎难而上、加快发展增强了新的动力。要因势而谋、因势而动、因势而进，变中求新、新中求进、进中突破，推动全省财政经济发展不断迈上新台阶。

当前及“十三五”时期山西财政工作面临的形势及要求

谋划和推动山西“十三五”时期财政经济发展，必须把适应新常态、把握新常态、引领新常态作为贯穿发展全局和全过程的大逻辑，必须关注和研究财政经济发展中出现的新情况、新问题。一是经济运行出现“四降一升”现象。受经济增速换挡、结构调整深入和发展动力转换的综合影响，山西财政经济运行出现经济增速下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降、财政收入增幅下降、经济风险发生概率上升“四降

一升”的现象，财政收入潜在增长率下降的态势将维持一段时间。从2015年的数据看，全省119个县有79个县收入下降，平均降幅为28%，降幅最大的县达60%以上，县级财政的平衡问题将逐步凸显。二是人口老龄化步伐加快。2014年末，我国人口老龄化率达15.1%，高出发展中国家平均水平约5个百分点，预计2020年将上升到19.3%，接近超老龄化。山西人口老龄化率虽低于全国，但上升趋势明显。人口老龄化的逐步加剧，一方面致使供给层面的资本储备以及劳动力贡献程度下降；另一方面导致用于养老等老龄化保障的财政支出快速升高。三是脱贫攻坚责任加重。到2020年，山西要实现全省农村贫困人口全部脱贫，58个贫困县全部脱贫摘帽，年度财政扶贫资金投入总量和增幅要求保持“双增长”。落实“社会保障兜底一批”要求，需采取农村低保提标、社会救助、医疗救助向贫困人口倾斜等办法，保障农村贫困人口兜底脱贫。四是就业创业任务艰巨。中央经济工作会议提出去产能、去库存、去杠杆，必然会带来新的分流、下岗、再就业人员；提出让农民工在城市安居乐业，需要打通农民工进城买房和各地房地产去库存的通道，并提供好教育、医疗等基本公共服务。加大对就业创业的扶持力度，解决好就业创业难题，仍将是政府需要关注的重要民生问题。

“十三五”时期，全省财政工作要着力在以下三个方面取得新的成绩：

（一）要在坚持市场导向的前提下发挥好财政职能作用。要以市场为导向，注重发挥财政引领带动作用，重点在推进政府引导基金运作、PPP模式推广、政府购买服务改革、融资模式创新等方面，探索建立科学合理的利益绑定机制、激励约束机制，充分激发市场主体参与和推进改革的积极性。在发挥财政职能作用解决经济发展问题的过程中，更加注重运用好市场机制、经济手段和法律制度，避免财政部门大包大揽、被动埋单。

（二）要在民生保障上更新理念、创新机制、坚守底线。财政支出水平应与经济发展水平相适应，民生保障水平应与财力增长水平相适应。民生保障不能养懒汉，政府主要是保基本、兜底线，重点关注依靠自身能力难以根本改善生活条件、生活困难的特殊群体，使他们基本生活有保障；民生保障不能高福利，政府主要是“托底”而不是“托举”，要注重花钱买机制，合理确定社会保障项目和水平，防止超出财政承受能力，搞拔苗助长式的民生保障。要推动制度整合和政策衔接，重点解决地区差异大、制度碎片化的问题，逐步弱化城乡之间、地区之间、群体之间社会保障政策和待遇水平差异，切实增强民生保障的基本性、公平性和可持续性。

（三）要重视政策研究和政策储备，进一步强化财政对党委、政府决策部署的支撑作用。研究认识并正确处理经济增长和结构性改革的关系、科技创新和

创业就业的关系、经济增长和收入分配的关系、短期资本流动和长期投资的关系。全省经济工作会议也提出,要完善政策储备,在财政、金融、投资以及改革等方面提前研究一批“压箱底”的政策,根据形势需要相机出台。这是对财政工作的新要求。要加强宏观形势和各项政策研究,着力从基层反映、企业诉求、群众期盼入手,及时提出既“接天线”又“接地气”的财政政策措施,当好党委、政府的参谋助手。

奋力推动“十三五”财政改革发展顺利开局

2016年山西财政工作要适应经济发展新常态,牢固树立和贯彻落实“六大发展”理念,按照“宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底”的总体思路,全力推动“十三五”山西财政改革发展顺利开局。

(一)在稳增长、调结构、促转型上下功夫。一要引深“三个突破”(民营经济、科技创新、金融振兴),加快转换经济发展动能。要应用资源重整、资本金注入、基金投放等手段,支持省扶贫开发投资公司、省农业信贷担保公司、省保障性安居工程投资公司等金融机构和融资平台发展运营,增强金融服务实体经济发展的能力。实施创新驱动战略,按照整合后的5大类科技计划安排科技资金,重点支持实施煤炭科技重大专项和重点研发计划、非煤科技重点研发计划,继续支持山西科技创新城建设和科研院所转制改革,鼓励企业实施科研人员股权、期权、分红等激励政策,完善政府采购促进中小企业创新发展的相关措施,促进科技成果加快转化。启动民营企业创新转型投资基金,扎实推进市县融资模式创新,着力破解民营企业融资难、融资贵等突出问题,激发民营经济发展活力。二要加大支出结构调整力

度,提高投资的有效性。开展好财政投资绩效评价工作,及时将无效支出调整下来,将重复或错位的支出整合或修正过来,重点用于支持投资有回报、产品有市场、企业有利润、员工有收入、政府有税收、环境有改善的项目。要创新财政支出方式,通过产业投资引导基金等方式,带动社会资本增加对新兴产业和传统产业升级改造的投资,并向装备制造、新能源、新材料等高附加值、高利税率项目倾斜,着力提高投资的针对性和效率。三要加大发行地方政府债券力度,努力弥补山西经济建设发展短板。充分利用中央向风险小、债务率低的地区多分配债券发行额度的政策导向,积极争取进一步扩大地方政府债券发行规模,着力解决制约全省经济发展的基础性问题。四要抓住中央设立“去产能”专项资金的重大契机,支持全省煤炭、钢铁、焦炭等行业解决“去产能”中的人员安置问题。五要落实减税降费政策,帮助企业降低成本。巩固扩大“营改增”改革成果,实施支持小微企业发展的增值税、营业税、所得税优惠政策,落实煤炭采掘企业增值税进项税额抵扣扩围政策,实施结构性减税。建立完善收费清单目录制度,坚决遏制各种乱收费。继续免缴一年省属煤炭、冶金国有资本收益,切实减轻企业负担,给企业市场主体留下更多的发展资金。六要促进节能减排,保护生态增效益。加快发展节能环保服务、资源循环利用、节能环保装备制造和新能源汽车产业,对在山西销售的电动车按国家同期补贴1:1配套省级财政补贴,对在山西生产的电动车按1:1配套省级营销补贴。继续支持省城空气环境质量改善和全省大气污染防治,整合资金重点用于汾河流域生态修复。支持林业重点工程和草原生态建设,巩固退耕还林还草成果。

(二)在扶贫开发、强农、惠农上下功夫。一要全力支持打赢脱贫攻坚战。

坚持财政扶贫资金投入只增不减。建立财政扶贫资金精准化支持机制,按照“五个一批”扶贫攻坚行动计划,努力打好太行、吕梁两山集中连片特困地区扶贫攻坚战。加强财政扶贫资金监督检查,对财政扶贫资金使用管理中出现的违法违规行为严肃问责,确保每一分钱都用到贫困群众身上。要高度重视易地扶贫搬迁。按照中央规定,易地扶贫搬迁实施“中央统筹、省负总责、县抓落实”的管理体制。2015年12月底,省里注册了山西省扶贫开发投资公司,用于承接项目资本金和国开行、农发行提供的长期低息贷款。各地要尽快确定项目实施主体,并与省扶贫开发投资公司做好项目资金的衔接工作,按照市场化原则签订资金使用协议,抓紧实施易地扶贫搬迁计划。各市也可指定或组建投融资公司,承接省扶贫开发投资公司提供的搬迁资金,筹措确需与建档立卡贫困户同步搬迁的其他农户所需资金以及产业扶贫发展资金,切实保障好全省易地扶贫搬迁筹资需求。二要大力扶持村集体经济。全省现有7993个贫困村,占行政村总数的28.4%。加快这些贫困村脱贫致富,抓好村集体经济发展是关键。要积极探索财政资金直接投向符合条件的村集体,依托村集体经济发展项目。财政投入到村的发展类资金,除各种补贴、救济、应急资金外,要探索转变为村集体和农户持有的股金,建立村集体和农民按股比分享收益的机制。要探索财政补助资金形成的公益性资产转交村集体持有、管护和作为村集体股权的政策措施。特别是在贫困村探索建立股权扶贫机制,将已投入贫困村建成的光伏电站、设施蔬菜等资产折股量化为村集体的股份,将拟投入贫困村的产业扶贫发展资金作为村集体财产,增加村集体经济实力。与此同时,加大村级组织运转经费保障力度,在省级财政转移支付每村5.5万元的基础上,各市县

做好配套工作,至少保证每个村运转经费达到8万元,切实解决好基层党组织基础保障薄弱、致富带富能力不强的问题。三要继续促进农业稳定发展。在全面落实国家和山西各项强农惠农富农政策的基础上,再出台支持农田水利基本建设、中药材基地建设和产业发展、健全农村金融服务站等新的10项强农惠农富农政策。将农业“三项补贴”合并为“农业支持保护补贴”,支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。搞好农业综合开发,加快农业结构调整,打造优势特色产业集群,推动一二三产业融合发展。充分发挥省农业产业发展基金辐射、引领和带动作用,着力解决农户、新型经营主体和农业企业的融资困难。完善政策性农业保险政策,取消30个产粮大县种植业保险县级配套,新开设马铃薯种植业保险。深化农村综合改革,继续对村级公益事业建设一事一议实施财政奖补,深化国有农场办社会职能改革试点,增强农村可持续发展能力。

(三)在保基本、兜底线、惠民生上下功夫。坚持量力而行和可持续性,着力保障基本民生,不作脱离发展阶段、难以兑现的承诺。具体到今年,就是要抓好“五保一创”。一保就业稳定。支持实施大学生就业促进计划和创业引领计划,推进农民工返乡创业、退役军人安置和就业困难人员帮扶。落实好援企稳岗、社保补贴、税费减免等政策,促进再就业。二保义务教育。建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额,继续提高特殊教育学校和随班就读残疾学生公用经费标准,实现生均公用经费随学生流动可携带。支持改善贫困地区义务教育薄弱学校办学基本条件。三保基本医疗。提高城乡居民医保人均筹资财政补助标准。完善大病保险和生育保险政策,合并实施生育保险和基本医疗保险。继续提高基本公共卫生

服务项目财政补助标准,推进基本公共卫生服务逐步均等化。四保基本养老。健全城镇退休人员基本养老金正常调整机制,积极稳妥落实机关事业单位养老保险改革实施方案。扩大政府购买基本健康养老服务,支持社会力量发展养老服务业。五保民生底线。继续提高全省城乡居民最低生活保障标准,完善城乡低保和农村五保供养制度。落实经济困难的高龄与失能老年人补贴以及百岁以上老年人补贴新政策。全面实施困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。六要创新公共服务提供方式。区分基本公共服务与非基本公共服务,对城镇保障房、棚户区改造、农村危房改造等,通过与社会资本合作,广泛吸引社会资本参与,努力提高公共服务的效率和质量。统筹资金支持采煤沉陷区治理、农村地质灾害治理。

(四)在推改革、建机制、增效能上下功夫。贯彻中央和省关于推动供给侧结构性改革的要求,我们要破除体制机制障碍,创造友好的政策和制度环境,促进提高全要素生产率。一是完善县级财力保障机制。抓住中央推进事权与支出责任改革、解决能源资源型省份县级财政运行困难的重要契机,充分反映山西实际困难,为中央完善县级基本财力保障测算方案提供科学依据,争取最大理解和支持,为增强市县发展能力创造有利条件。二是加快现代预算制度建设。加大四本预算统筹力度,将水土保持补偿费、政府住房基金、无线电频率占用费、铁路资产变现收入、电力改革预留资产变现收入等5项政府性基金转入一般公共预算,政府性基金预算超出规定比例的结转结余资金也要调入一般公共预算,省本级国有资本收益收取比例从2016年起每年提高4个百分点,到2020年达到30%。实施中期财政规划管理。全面推进预算绩效管理,增强支出的责任意识和效率意识。推进政府

会计制度改革。将省级国库收付电子化管理、动态监控范围扩展到所有财政资金和全部预算单位。健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,稳步推进城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。三是进一步盘活存量资金。继续清理收回两年及两年以上结转资金。建立健全财政存量资金和预算安排统筹结合机制,对2015年末财政存量资金规模较大的地区和部门,要适当压缩2016年财政预算安排规模,编制项目支出预算或安排专项转移支付先消化存量,再考虑安排增量。对于执行较慢的部门项目预算,以及未按规定及时下达或者闲置沉淀的转移支付,及时统筹用于经济社会发展急需支持的领域。建立库款余额与转移支付挂钩机制,对库款超过正常水平的,只下达预算指标,暂不拨款或少拨款。加强对国有资产配置使用和处置的审核监管以及出租出借、对外投资的专项管理,做好资产清查和事业单位及所办企业的产权登记工作,提高国有资源配置使用效率。四是加强政府债务管理。按照市场化原则发行地方政府债券,做实债务限额管理,及时编制预算调整方案,自觉接受人大监督。推进融资平台公司市场化转型。强化风险预警,加大对高风险市县化解风险的监管和指导力度,加大对违法举债担保行为的惩治力度,依法处置或有债务,正式试点编制权责发生制政府综合财务报告,有效防范财政金融风险。五是支持推进其他改革。加快公共资源交易平台建设。扩大政府购买服务规模。出台推广PPP模式的实施意见,扩充PPP项目储备库,对国家和省级示范项目给予财政奖补,推动项目落地。深化国企改革,以管资本为主加强国有资产监管。支持推进全省司法体制改革,建立跨部门涉案财物管理信息平台,做好省以下法院、检察院财物由省统管工作。□

责任编辑 韩璐