

创新财政投入方式 打造现代财政

云南省财政厅



创新财政投入方式，提高财政资金使用效益是建立现代财政制度的题中之义。近年来，云南财政部门围绕这一目标，在改革专项转移支付制度，推广运用政府和社会资本合作模式，改革财政投融资方式等方面推出了多项举措，以充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。

专项转移支付改革取得新突破

2014年，为深化财政体制改革，省政府出台了改革和完善省对下转移支付制度实施方案，为推进专项转移支付改革提供了制度保障。在编制2015年省级部门预算时，省财政厅对省级专项资金进行了全面清理整合，通过“撤销一批、压缩一批、归



并一批、调整一批”等措施，省级专项资金项目数量比2014年压缩46%，省对下专项转移支付占全部转移支付比重由53.3%下降为46.7%，一般性转移支付占比相应提高了6.8个百分点，基层财政运行保障能力得到明显提升。

2015年新预算法实施后，围绕建立与实现政府治理体系和治理能力现代化相适应的现代财政制度，遵循“增一般、减专项、促监管、提绩效”的改革精神，省财政厅着力推进省对下专项转移支付资金管理改革。省政府出台了深入推进省对下专项转移支付资金管理改革的意见，在此基础上，省财政厅出台了设立省对下专项转移支付资金和项目清单目录管理、绩效管理、基层项目库管理办法等配套文件，形成“1+3”改革方案，在全省范围内推进专项转移支付改革。改革坚持厘清政府与市场、上下级政府之间的事权与支出责任边界，加大整合力度，明确管理职责，构建设立、执行和退出评估长效机制，改革完善分配机制，强化绩效管理和监督检查，确保实现省级一般性转移支付占比2017年达到60%以上的目标。

省财政厅将省对下专项转移支付改革精神全面贯彻到2016年省级部门预算编制中：一是全面清理整合。省级一个部门设置一项专项转移支付资金，将纳入改革的36个部门涉及的76个专项整合为36个专项转移支付项目，压缩比例达到52.6%，从根本上改变专项资金碎片化的现状。二是实行项目清单目录管理制度。建立专项转移支付资金设立、执行和退出评估机制，从源头上解决专项转移支付资金设立随意、有进无退、利益固化等问题。三是改革分配机制。实行以因素法为主的资金分配方式，从重项目资金分配向重资金绩效和监督管理转变，出台了省级财政专项资金管理办法、省对下专项转移支付资金分配管理办法等制度，指导省级各相关部门研究制定专项

转移支付资金管理办法。四是推进简政放权。构建权责对等的监管体系，引导推动省级各部门逐步做到只分配专项资金和强化监管，不再审批具体项目。五是加强基层项目库建设。强化各州(市)、县(市、区)政府的项目实施责任，各地积极推进项目库建设，加强项目储备。六是建立全过程绩效管理机制。将绩效管理贯穿于省对下专项转移支付资金设立、分配、使用全过程，健全信息公开机制，以公开促公平、促竞争、促绩效。

通过改革有效压缩了专项转移支付的规模和种类，从制度机制上切实解决当前专项转移支付资金管理存在的问题，形成目标明确、定位准确、权责明晰、设立规范、分配科学、讲求绩效、监管到位、公开透明的专项转移支付资金管理制度体系，进一步提高专项转移支付资金管理水平和使用绩效。

积极推广运用PPP模式

PPP作为一种公共产品供给的新方式，为创新财政投入方式，更好地发挥财政资金撬动作用开辟了新的通道。云南省财政厅积极推进PPP模式在公共服务领域中的运用，创新财政投入和融资方式，充分发挥PPP示范项目的“样板”和“标杆”作用，以增加公共产品供给，提高公共产品质量，实现公众、企业和政府合作共赢。

持续跟踪督导18个财政部PPP示范项目，力促规范实施，按期落地。一是按照“快”和“实”的要求，抓紧推进项目各项工作。对进入财政部示范项目名单的18个项目逐一建立领导协调机制，倒排工期，制订项目推进时间表，明确时间表及各阶段的工作任务，各环节的具体措施。建立对口联系机制，安排专人对口联系18个示范项目，对每个示范项目建立专门台账，定期上报示范项目推进情况，定期进行督导。二是对18个项目实施全过程管理，推进项目规范实施。

严格按照政府采购程序和要求选择社会资本，实现充分公平竞争，择优选定管理经验、专业能力、融资实力以及信用状况良好的社会资本作为合作伙伴，提高项目执行力；加强PPP项目合同管理，按照权责对等原则合理分配项目风险，按照激励相容原则科学设计合同条款，明确项目的产出说明和绩效要求、收益回报机制、退出安排、应急和临时接管预案等关键环节，实现责权利对等；加强项目的绩效监管、价格监管、财务监管、预算监管，促使社会资本有效率、保质地提供公共服务。截至2016年5月底，18个示范项目中，已进入开工建设执行阶段的项目6个，进入采购阶段的项目10个；进入准备阶段的项目2个，省财政厅将加大对对其跟踪督促力度，确保规范按期落地万无一失。

高标准推出省级示范项目。为推动云南省PPP示范项目建设，充分发挥示范效应，经有关州(市)财政部门、省级行业主管部门推荐和专家评审，省财政厅确定42个项目作为第一批省级PPP示范项目，总投资金额为1907.22亿元，涉及交通、环保、水务、医疗、养老、教育、市政基础设施建设和保障性安居工程等8个领域。为确保这批省级PPP示范项目能够尽快落地实施，省财政厅要求项目所在地财政局进一步优化和提升项目实施方案，确保方案的科学性、规范性和可行性；择优选择社会资本，确保示范项目实施质量；统筹开展PPP项目的财政承受能力论证，防止项目财政支出责任累计超过本地区整体财政承受能力上限，确保财政中长期可持续性；会同项目实施机构和有关部门，加强对示范项目实施情况的跟踪管理，定期将项目实施方案、物有所值评价报告、财政承受能力论证报告、采购文件、合同文本等重要资料和数据录入政府和社会资本综合信息平台。在项目实施全过程中，财政厅建立健全示范项目的跟踪指

导、对口联系和动态调整机制,如果示范项目交易结构发生重大变化不适合采用PPP模式,或一年后仍未能进入采购阶段的,将被调出省级示范项目名单;示范项目建设完成后,财政厅将组织对前期实施情况进行验收。

创新财政投入方式,丰富投融资链条。一是积极开展PPP基金筹建工作,切实撬动社会资本和金融资本参与PPP项目建设。按照省政府常务会议批准通过的《云南省政府和社会资本合作融资支持基金设立方案》,省财政厅多次召集各家有意向参与基金设立的驻滇金融机构和社会资本就基金合作年限、投资金额、管理方案、银行审批条件等问题进行深入研究和探讨,并草拟上报了《云南省PPP融资支持基金管理办法》,已经省政府批准同意。经对驻滇金融机构和社会资本就基金认缴金额、预期收益率和后续服务能力等情况进行综合评审,云南省PPP融资支持基金将由省财政厅与10家参与单位发起,首期规模为421亿,其中财政2亿元已到位,10家单位共出资419亿元。目前,已向各州(市)财政局征集第一批省级PPP基金支持项目,基金相关工作正在有序推进中,确保基金在年内开始发挥作用。二是积极向财政部中国政企合作投资基金股份有限公司推荐成熟度高、规范执行、按期落地的PPP项目,精心筛选出36个PPP项目推荐,并组织基金公司初选的13个项目所在州市财政局、项目公司与中国政企合作投资基金股份有限公司进行项目对接商谈,积极配合财政部做好1800亿元基金在云南的选项和投入工作。三是经请示省政府同意,2016年3月1日,省财政厅与上海复星集团在北京正式签署《云南省财政厅与上海复星集团关于政府和社会资本合作领域战略合作协议》。协议的签署,为民间资本进入云南省开展PPP项目合作,建立了平台,多元化满足了民间社会资本及项目公司融

资和管理的需求,增强了投资吸引力。四是认真组织全省参与“世行中国PPP改革发展贷款项目”,积极响应财政部建立PPP项目开发准备资金机制,组织全省9个州(市)、32个项目,申请世行贷款额度4470万美元。五是积极向财政部申报全球基础设施基金(GIF),争取GIF支持,不断降低PPP项目融资成本,提高PPP项目融资便利性,助推PPP项目规范实施落地。六是广泛吸引民营资本,鼓励民间资本参与PPP项目的投资、运营管理,扩大PPP项目融资渠道,通过省州市积极牵线搭桥,全省共有3个PPP示范项目与民间社会资本正式签约合作。目前,民间资本参与PPP项目合作较为踊跃,与民间社会资本的项目合作正在积极洽谈和推进中。

创新财政扶持产业发展方式

产业弱小是云南发展的软肋,按照省委、省政府上下一心狠抓产业发展的决策部署,财政部门产业发展工作以深化财税体制改革为引领,紧扣产业转型升级增效和推进重点产业发展,遵循经济规律和市场原则,创新投入方式,加快构建具有云南特色的现代产业体系。按照省政府《深入推进省对下专项转移支付资金管理改革的意见》中“从2016年起,省级安排用于产业发展的资金,按不低于50%的比例用于创新扶持方式,以后年度逐年提高比重”的要求,2016年产业发展领域相关专项资金改变由省级部门根据申报材料“定项目、定资金”的传统做法,更多地通过创新方式投入。

创新分配方式。采取以“因素法”为主分配资金,科学选取因素,合理赋予权重,确保资金分配的公平性和有效性。省级部门主要负责专项资金分配和强化监管,不直接审批具体项目,由各地根据产业发展实际确定扶持项目。目前,省工业和信息化发展等支持产业发展的专项资金已经制定了以因素分配法

为主的资金管理办法。

创新投入方式。遵循市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用的精神,突出重点领域和关键环节,既要重适度投入,更要重绩效、重监管。更多采取股权投资引导基金、竞争性选择、事后补助、以奖代补、贷款贴息、保费补偿、风险补偿、融资担保、购买服务等方式,增强财政资金使用的及时性、安全性和绩效性。2015年,为建立再担保机制,省级财政筹措资金20亿元,组建云南省信用再担保有限公司,目的是发挥再担保“增信分险”功能,服务全省融资担保机构,提升全省融资担保行业发展质量,着力破解小微企业和“三农”融资难题,致力于建立省、州(市)、县区担保机构三级构架,形成政策性融资担保、农业担保、基金投资运营为主的三大体系,公司已于2015年6月底运营,目前,已获授信额度650亿元;并与合作银行达成风险分担机制。推出定制化担保产品。公司成立后,面向中小微企业、工业园区、众创基地,会同金融机构组织专门力量积极开展融资担保产品和服务模式创新。目前,已完成“园保贷、小微贷、助保贷、税保贷、文化信贷通”等融资担保产品定制化研发工作,其中,“文保贷”已在全省推行,“园保贷”产品已在易门县工业园区推行,“税保贷”产品已在盘龙区进行试点。

创新管理方式。通过预算安排和集中分散在各个领域投向产业发展的部分财政资金,推进重点产业发展,探索设立产业发展基金,吸引银行信贷资金、社会资本、企业资金投入产业发展,更好发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆效应。目前,省财政厅已拟定了《关于加快设立产业发展投资引导基金促进产业转型升级的实施意见》和《云南省产业发展投资引导基金管理暂行办法》上报省政府审定,规范产业投资引导基金管理。□

责任编辑 刘慧娟