

江苏： 主动作为 全力做好财政金融工作

宋义武

2011年以来,江苏省财政厅充分发挥财政职能作用,持续实施积极的财政政策,不断创新财政金融政策,进一步强化财政政策与货币政策的协调配合,着力加大财政引导金融支持实体经济发展的政策力度,缓解“三农”、科技、小微企业融资难和融资贵问题,财政金融工作成绩显著。

(一)积极推广运用PPP模式,带动社会资本投资公共服务领域。2014年初江苏被列为财政部PPP模式推广运用试点省以来,全省各级财政部门高度重视,积极行动,在组织保障、宣传培训、制度建设、项目示范、政策支持等方面,开展了一系列卓有成效的积极探索。

以制度建设为保障,推动PPP模式推广运用工作健康发展。2014年以来,省财政厅提请省政府印发了《关于在公共服务领域推广政府与社会资本合作模式的实施意见》,先后出台了《关于推进政府与社会资本合作(PPP)模式有关问题的通知》《江苏省PPP融资支持基金实施办法(试行)》《政府和社会资本合

作(PPP)项目奖补资金管理办法》等多项涵盖PPP全过程的具体配套制度,科学构建了一整套保障PPP模式推广运用工作健康发展的制度体系。明确了规范推进PPP项目实施的指导思想、基本原则和适用领域,明确了由财政牵头、部门参与的推广PPP模式的工作机制,明确了组织实施PPP项目的路径、方法和操作规程,明确了推进PPP项目的财税、金融、土地等各项政策保障措施。省编办正式批复省财政厅成立“政府和社会资本合作办公室”,负责全省PPP的政策制定、推广运用、规划指导及项目管理工作。宿迁市率先在全省成立了正科级建制全额拨款事业单位性质的市级PPP中心,专门增加四个编制,实现“专人、专责、专款、专机构”。

以项目为抓手,推动PPP试点示范项目落地实施。一是建立全省PPP项目库,并实行动态管理。近两年来省财政厅先后五次组织各地开展PPP项目申报工作,将符合PPP要求的项目列入全省项目库。截至2016年6月底,全省已入库PPP项目388个,总投资7615亿元,

涉及17个领域,实现全省所有市县全覆盖。二是建立咨询专家库。在全国率先通过省政府采购平台择优确定了33家知名度较高的咨询中介服务机构进入省PPP模式专家机构库,为项目提供指导评估、方案制定、咨询顾问等专业服务。三是推动试点项目落地实施。根据项目的成熟度、可复制性等要求从项目库中先后两批共筛选了82个作为省以上试点项目,其中列入部示范项目13个,总投资达2079亿元,覆盖全省33个市县。同时,建立试点项目联络员制度、信息定期报送制度、定期总结交流制度等,推动PPP试点项目尽快落地实施。目前已有27个省级以上示范项目落地,总投资833亿元,其中,引进社会资本653亿元。通过公开招标,节约项目投资28亿元,年节约费用(或补贴)3.68亿元。如徐州市的餐厨废弃物处置项目是全省第一单按照规范化程序落地的PPP项目,被财政部作为案例纳入全国PPP项目培训。

以设立江苏省PPP融资支持基金为重点,全面构建财政支持PPP模式的

政策体系。一是率先在全国发起设立了100亿元的江苏省PPP融资支持基金,其中省和部分市县财政出资10亿元,社会资本出资90亿元。基金的运作模式采取由政府主导发起,社会资本参与,专业团队管理,市场方式运营,对省内PPP项目进行股权、债权投资。今年2月,江苏省PPP融资支持基金以股权方式对徐州市城市轨道交通2号线一期工程项目投资4亿元,期限10年,标志着江苏省PPP融资支持基金第一单投资成功落地,也是全国PPP基金投资领域的第一单项目。截至2016年6月底,基金的投资评审会已正式通过投资项目7个,基金投资15亿元。正在进行贷前调查的项目22个,基金预计投资53亿元。二是建立试点项目前期费用财政补贴制度。省级财政对列入省以上试点、示范的PPP项目,按项目投资规模给予适当的费用补贴。2014年、2015年分别安排了600万元、3000万元。三是对试点落地项目给予以奖代补。出台了《政府和社会资本合作(PPP)项目奖补资金管理办法》,对在规定时间内完成落地,经验收合格的试点项目,省级财政将按社会资本方出资项目资本金金额(正式签署的合同金额)的1%—5%给予奖补,对单个PPP项目最高奖补金额不超过2000万元。四是发挥现有各类财政专项资金的作用,对实施PPP模式的项目给予优先支持。五是公共服务项目采用PPP模式的,按规定享受相关税收优惠政策。

(二)建立健全财政金融政策,促进薄弱环节和重点领域实体经济健康发展。2011—2015年,省财政累计安排55亿元专项资金,以“支小、支农、支科”为着力点,运用直接奖励、风险补偿、建立专项资金池等多种方式,引导金融资源支持薄弱环节和重点领域实体经济持续健康发展。

兑现涉农信贷奖补政策,引导金融

资源加大“三农”供给。五年来,省级财政共安排奖补资金25亿元,对银行业金融机构涉农贷款、担保公司涉农担保、新设农村小额贷款公司等给予奖补。全省共有111家县域金融机构获得涉农贷款增量奖励资金2.97亿元,共有64家村镇银行获得农村金融机构定向费用补贴10.48亿元,有力地引导了涉农贷款的稳定投放。截至2015年12月底,全省涉农贷款余额达2.61万亿元,占全部贷款余额总量的1/3。

支持科技与金融结合,促进经济转型升级。五年来,省级财政安排7亿元,对金融机构涉农贷款、担保等给予奖补。2012年省财政厅创新财政支持科技金融发展的体制机制,出台了《江苏省金融机构科技型中小企业贷款风险补偿资金池管理实施细则》,省和市、县联动支持市县设立科技型中小企业贷款风险补偿资金池。截至2016年6月底,已累计支持市、县财政部门建立了54个科技资金池,总规模达10.76亿元,其中省财政出资3.4亿元,地方财政出资7.36亿元。累计撬动融资规模约140亿元,为解决好科技企业融资难问题发挥了积极作用。目前,科技贷款资金池已成为江苏科技金融创新发展的一大亮点和特色品牌。

优化金融资源配置,大胆探索破解小微企业融资难题。五年来,省级财政共安排奖补资金23亿元,对银行业金融机构小微企业贷款、担保公司小微企业担保等给予奖补。2015年,省财政厅联合省工商银行打造以“两无四有”为审贷标准的“江苏小微企业创业创新发展贷款”,即“小微创业贷”专项贷款产品,在南京、无锡、南通、扬州、宿迁等5个省辖市试点。省、市共同出资设立江苏小微企业创业创新发展融资基金,为工商银行江苏省分行推出的“小微创业贷”提供增信和风险补偿,助推省内小微企业发展。首期设立基金10亿元,合作期

限5年,每年带动小微企业融资100亿元。该项贷款针对广大小微企业有融资需求但轻资产少抵押的现状,创新提出“两无四有”审贷标准,即“无抵押、无担保,有订单、有现金流、有会计核算、有纳税记录”。“两无四有”贷款产品依靠财政资金增信,突破了银行传统的信贷管理机制和审贷模式,更好地发挥了财政资金的撬动作用,是财政金融政策的创新和突破。截至2016年6月底,全省“小微创业贷”共计发放贷款规模100.39亿元,贷款平均利率5.71%,累计支持2794户小微企业获得低门槛、低成本的贷款,深受“双创型”小微企业的普遍欢迎,在一定程度上缓解了小微企业融资困难。

积极利用资本市场资源,拓宽企业融资渠道。五年来,省级财政共安排直接债务融资奖励资金2.06亿元,鼓励和引导金融机构为企业发行直接债务融资工具提供主承销和增信服务,对小微企业打包直接债务融资的给予倾斜,大大调动了金融机构发行债务融资工具的积极性,拓宽了企业融资渠道。五年全省企业累计发行各类直接债务融资工具1.13万亿元,发行额连续多年位居全国前列,债务融资工具已成为当前企业债券融资的最主要方式。

(三)完善农业保险政策,促进农民增收。适时调整完善农业保险政策,推动农业保险健康发展,为实现农民收入稳定增长奠定了基础。2011年—2015年,全省农业保险保费收入140亿元,其中中央财政补贴35亿元,省级财政奖补45亿元,市县财政补助25亿元。2015年全省保费收入33.41亿元,较2010年增加17.58亿元,增长1.1倍。截至2015年底,全省开办的农业保险品种达到49种,较“十一五”末增加32种。全省五大种植业保险承保面达86%,三大养殖业承保面达91%。

优化农业保险产品条款、合理厘定

保费费率。省财政厅积极推动并会同有关部门,要求各农业保险承办公司从多个方面降低保险门槛,包括降低保险费率、起赔标准、免赔率,提高赔付标准等,主要种植业保险费率在原5%的基础上,2013年和2014年分别下降10%,将费率下调到4%,让参保农民得到更多实惠。2015年省财政厅会同有关部门组织农业保险经办机构全面修订中央财政补贴型农业保险产品的条款与费率。将相关种植养殖品种的主要生产风险列入保险责任范围,适当调整保险金额、提高保障水平,取消绝对免赔率、调整相对免赔率设定,充分发挥财政补贴型农业保险对农业生产的经济补偿功能。“十二五”期间,共支付理赔资金60亿元,惠及1756万次农户,为全省农民提供2296亿元的风险保障。截至2015年底,全省政府巨灾风险准备金累计余额约40亿元,已具备较强的抗御大灾能力。

规范农业保险保费管理。2012年,省财政出台了《关于进一步加强农业保险保费资金管理的意见》,强化保费补贴资金的预、决算管理,严格规范保费资金的筹集、使用。2014年,建立农业保险季报制度,及时掌握农业保险开展情况,提高财政补贴资金的准确性。降低管理费用,严控成本支出。将农业保险管理费的提取比例由不超过15%降低至不超过10%,并实行“分段提取,总量控制”,以县为单位计提的全年管理费总额不超过150万元,三年累计减少计提管理费超亿元。

适时调整财政奖补政策。2013年以来,省财政厅调整了政府巨灾风险准备金政策,完善了高效设施农业保险保费奖补政策。自2015年起,省级保费补贴资金由先审核再下达改为纳入财政体制结算下达。同时,完善省级财政对高效设施农业保险的奖补政策,改革省补资金分配方式,实行因素法分配,建立了以市县为主体的高效设施农业保险补贴

机制,省级财政根据各地开办情况予以奖励,实行以奖代补。

(四)发挥财政资金杠杆作用,“三驾马车”助推旅游业加快发展。“十二五”期间省级财政共安排旅游业发展专项引导资金17.1亿元,较“十一五”期间增加了11.51亿元,增长了2.1倍。在增加投入的同时,不断创新财政支持方式,由过去单一的无偿拨款向无偿拨款、基金支持、担保融资多种形式转变,构建了“三驾马车”助推江苏旅游业发展的新格局。

突出支持旅游公共服务基础建设。2014—2016年,省财政分别安排1.6亿元、1.8亿元、1.9亿元旅游业发展专项引导资金,共支持全省500多个旅游基础设施项目,主要包括旅游景区道路、游客服务中心、景区厕所、停车场及旅游交通标识标牌等项目,大力推进旅游公共服务基础设施建设,打造“畅游江苏”品牌。2014年省财政厅会同省旅游局在全省重点区域新建200个江苏旅游咨询点。2015、2016年,响应国家旅游局“厕所革命”号召,省级财政两年安排1.07亿元支持了700座旅游厕所专项提升工程。

灵活运用贴息政策,推进重点旅游项目建设。自2014年起,省级财政每年安排5000万元,对规划内重大旅游项目的固定资产、设施设备投资年度新增贷款达到一定规模(苏南、苏中、苏北分别达到1.5亿元、1亿元、0.5亿元以上)的,按照一年期贷款银行基准利率的一定比例给予贴息。2014至2016年贴息贷款规模超过130亿元。

积极探索基金运作方式,支持旅游重大项目建设。按照“资金改基金,无偿改有偿”的工作思路,2013年8月,省财政厅、省旅游局设立了旅游产业发展基金,通过债权投资方式,重点发掘和培育具有市场成长潜力的旅游企业,推动有市场前景的旅游重大项目建设。基

金由管理委员会统筹管理,委托专业公司按市场方式运作,首期由省财政出资0.5亿元,经过三年时间的积累,2016年基金总规模已达5亿元,预计到2018年,基金总规模将超过10亿元。截至2016年6月底,累计支持了67个旅游项目,发放基金贷款110笔、5.98亿元,基金使用率达119.6%,带动社会资本69.37亿元。其中支持乡村旅游项目24个,发放贷款38笔、金额1.45亿元。目前基金贷款的执行年利率为4.35%,大大降低了旅游企业的项目融资成本。

设立旅游业融资担保资金,建立政、银、担合作机制。为化解旅游业融资难融资贵问题,省财政厅、省旅游局与省信用再担保有限公司签订了《旅游产业担保战略合作协议》,积极构建旅游业融资担保体系。2015年,省财政安排旅游业融资担保资金1000万元,运用代偿补偿等方式,增强省再担保公司风险抵御能力,推动其与银行业金融机构深化合作,扩大银行对旅游业的贷款投入,化解旅游企业项目建设融资瓶颈。2015年,各级财政、旅游部门联合向省再担保公司推荐76个项目,融资需求95.04亿元。截至2016年6月底,已批准实施在保项目31个,金额18.91亿元。其中,乡村旅游项目16个,金额6.28亿元,实现了以较小的财政投入,带动大规模的社会资本投入的目标。

调整和优化支出结构,提高旅游专项资金绩效。持续调整和优化旅游专项资金支出结构,推动旅游促销方式创新,加大运用现代化信息技术手段开展旅游促销的支持力度,提高旅游促销经费使用绩效,提升江苏旅游在全球的知名度。2013年至今,省级财政每年安排旅游促销资金1亿元,其中:网络促销资金从2013年的96万元提高到2016年的2000万元。□

(作者为江苏省财政厅副厅长)

责任编辑 李艳芝