

河北：深化财政改革 厘清政府市场边界

本刊记者 | 刘慧娴 特约通讯员 | 和辉 李明雨

近日，着眼于对财政资金使用管理进行全面、系统地改革，河北勇做第一个“吃螃蟹的人”，以省委办公厅、省政府办公厅名义印发了《关于改革财政资金使用管理的若干意见》，并连续出台相关制度，构建起“1+15”的配套改革文件体系，旨在减少政府对资源的直接配置，厘清政府与市场边界，加快解决财政缺位、错位、越位问题，让有限的财政资金最大限度发挥出作用。

从竞争性领域退出，重点保工资、保运转、保民生、保中央和省委、省政府决策部署落实

随着经济进入新常态，加上面临的特殊困难，河北的财政收入增长进入中低速，而刚性支出持续增长，收支矛盾日益尖锐。同时，财政资金的使用管理过于粗放，缺位、错位、越位问题未能从根本上解决，各级事业发展投入过多地依赖财政，市场机制运用不到位；财政资金放大作用发挥不够，使用绩效有待提高……

“财政是国家治理的基础和重要支柱，是政府履行公共服务职能的主要抓手，‘牵一发而动全身’，因此，河北在全面改革财政资金使用管理过程中，始终顺应时代要求，坚持问题导向，把改革的重点放在‘难点’和‘痛点’上，增强政策的前瞻性和针对性。”河北省财政厅副厅长李杰刚对记者说。

“定位”模糊、界限不清是导致财政

资金缺位、错位、越位的主要原因。按照《若干意见》和配套文件规定，河北省对财政资金的使用范围进行了科学界定，明确提出财政资金安排重点突出保工资、保运转、保民生、保障中央和省、省政府决策部署落实，对市场能够有效配置资源的领域，财政资金原则上不再直接投入，现有竞争性领域财政资金要逐步退出，确需保留的调整优化安排方向、改进资金使用方式。同时，河北还提出，各项基本支出按标准足额落实，各项政策性支出逐项安排，按各级支出责任全面保障；部门事业发展所需其他资金，区分轻重缓急，根据剩余财力状况统筹安排。

变“小钱”为“大钱”，变“零钱”为“整钱”，增加资金有效供给

投向固化、使用散碎等问题，是制约财政资金配置效率和使用效益的突出问题，直接影响到积极财政政策的发挥。河北省提出，推进财政资金统筹使用，避免资金使用“碎片化”，变“小钱”为“大钱”，变“零钱”为“整钱”，增加资金有效供给。

根据《若干意见》，河北省对专项资金项目进行整合，以更好地保障重大决策部署的落实。主要措施包括：专项资金能归口到一个部门管理的，原则上整合到一个部门；暂时无法整合到一个部门的，整合成一个项目，分别界定部门职责、投入方向、资金额度，不得重复

交叉投入；部门内部同一方面的资金，原则上整合到一个单位（处室）管理。

为确保财政资金整合统筹措施落到实处，河北省制定出台了《关于整合省级专项资金的实施方案》，对科技创新、人才发展、大气污染防治、化解过剩产能、重点产业发展、撬动金融保险、义务教育、文化传媒、林业发展、美丽乡村建设、扶贫攻坚等11个方面的专项资金，提出了具体整合意见，同时对其他各类专项资金也相应进行了整合归并。整合后，省级专项资金将由207项归并为137项，资金项目个数压减了35%。

在整合专项资金项目的同时，河北省还强化资金统筹使用力度，突出支持重点，优化投入方向，集中保障重大政策、重点项目、重点区域需求。今后，河北省对下专项资金分配，原则上采取因素法，不直接审批项目，将项目资金审批权下放市县，增强基层政府统筹使用能力；对确需省级审批项目的，从严界定、从紧控制，并严格项目论证评审，积极推行竞争性分配。此外，河北还按照中央部署，全面落实贫困县涉农资金统筹使用改革要求，根据中央授权，推进市县专项资金统筹使用改革，提高资金使用精准度和效益。

改直接投入为间接投入、改无偿投入为引导撬动、改一次性集中投入为递延式分期投入

“四两拨千斤”准确概括了财政资

金的巨大拉动、引导和放大作用。但是长期以来,单纯采取补贴、奖励等“一次投入、一次使用”的投入方式,不仅影响到财政资金的科学精准使用和作用发挥,而且容易出现灰色地带,甚至滋生腐败问题。为此,河北省创新财政资金投入方式,注重发挥“四两拨千斤”的乘数效应,改变竞争性领域财政资金行政性分配方式,改直接投入为间接投入、改无偿投入为引导撬动、改一次性集中投入为递延式分期投入,放大财政资金作用,激发社会资本活力。主要措施包括加大PPP模式推广力度、积极推行融资租赁、加快股权引导基金运作、引导撬动金融保险资本、做大做强公共事业发展融资平台等。

在公共服务领域推广运用PPP模式是一场涉及政府、社会资本、公众等多方利益的“革命”。《若干意见》明确提出加大PPP模式推广力度,在公共服务和基础设施等领域进一步放宽市场准入,并根据不同付费方式、运作模式,完善财税优惠、用地招拍挂、融资支持、资本退出等配套政策,探索项目经营权、收益权资产证券化,建立合理回报机制。河北研究制定的配套文件《关于大力推广政府和社会资本合作(PPP)模式支持经济发展的意见》,则提出了放宽市场准入、推进水气热等价格改革、完善配套政策、强化资金引导等一系列政策措施,引导和鼓励社会资本积极参与公共服务供给,着力提高公共服务水平,培育新的经济增长点。

建立产业引导基金的市场运作模式,采用市场化运作方式,变资金使用的“补贴投入”为“股权投入”,可以有效提高财政资金使用效益。按照新的财政资金使用管理办法,自2017年起,河北省省级预算安排的各类产业发展资金,每年用于增加相应引导基金规模的比例一般不低于60%;对少数不适合实行基金管理模式竞争性领域专项资金,事

前明确补助机制,实行以奖代补、先建后补、财政贴息等方式分配。河北省研究制定的《运用政府股权投资引导基金促进产业经济发展意见》,从加大资金投入、规范投资运作、强化引导激励、加强风险防控等方面提出了明确措施。

此外,河北省出台的财政促进社会投资的若干措施、公共服务及相关领域推行融资租赁业务管理暂行办法、加快推广开展“政银保”融资工作的若干措施、银行保险业金融机构创新产品奖励办法、引进和设立金融机构奖励资金管理暂行办法等配套文件,对积极推行融资租赁、引领撬动金融资金、做大做强公共事业发展融资平台等内容制定了具体的改革举措。比如,改进教育、科研、医疗、文化、体育及其他城乡公用事业等领域相关资金投入方式,对大型设备购置更新和基础设施场馆建设,积极推行融资租赁;完善提出了设立PPP京津冀协同发展基金、开发区建设专项资金、支持战略性新兴产业发展、开展“双创城市示范”等13项财税政策,明确了支持方向、投入方式、政策标准;推广“政银保”激励银行保险业金融机构创新产品、支持引进和设立金融机构、推进资产证券化、开展农业保险保费奖补试点、激励普惠金融发展、鼓励新型金融组织发展、开展农村产权抵押贷款风险补偿、支持股权投资基金业发展、政府采购支持信用融资等。

加强绩效审核, 偏离决策部署、政策方向的不安排, 资金使用散碎的不安排, 绩效偏低的少安排

绩效是财政资金使用管理改革的大方向。针对各地不同程度存在的资金管理不够规范、支出进度偏慢等问题,河北明确,进一步提高资金使用绩效,贯彻落实预算法和预算改革要求,健全决策机制,完善管理制度,强化预算管理、绩效评价和监督检查。

《若干意见》提出,研究制定的各类政策要与经济社会发展和财力水平相适应,合理确定政策范围和政策力度,除法律规定外,财政支出一般不与财政收支增幅或生产总值挂钩。硬化预算约束,年度预算执行中除对自然灾害等突发事件应急支出通过动支预备费解决外,一般不出台增加当年支出的政策,确需出台的政策,通过以后年度预算安排资金。各部门研究制定涉及财政增支的政策,须经同级财政部门先行审核,再按程序报政府批准,不得擅自在工作会议和中长期发展规划、年度计划、实施意见等各类文件中对设立财政专项资金、增加财政支出事项作出规定。

同时,河北省加强预算管理,明确坚持花钱先问效,加强预算项目的绩效审核,对2016年度省级部门预算中的437个部门职责和1093个工作活动进行了全面绩效审核,同时抽查审核预算项目2269个,涉及资金452.82亿元,确保偏离决策部署、政策方向的不安排,资金使用散碎的不安排,绩效偏低的少安排。强化部门、单位预算执行主体责任,完善国库集中支付机制,扩大授权支付范围,严格执行进度考核。

此外,河北省还强化监督评价,健全财政监督机构,完善财政监督机制,推动省级财政监督向市县延伸。拓展绩效评价范围,创新绩效评价方式,加强重大政策、重点项目绩效评价;强化评价结果应用,评价结果与预算安排挂钩。

有关专家指出,河北省推行的财政资金使用管理改革,涵盖了最新的资金使用管理理念,既有纲领,又有方向和目标,而且内容具体、路径明确,操作性强,可有效解决财政政策落地问题,是厘清政府与市场作用边界的有益探索,是一项事关财政职能作用有效发挥、推动财政事业长远发展的重大改革。随着改革的推开和不断深入,改革的效果将会日益凸显。□