

# 北京密云：坚持改革创新 构建“五位一体”的公共财政体系

张亚东

北京市密云县结合实际，坚持改革与创新，努力构建“五位一体”的现代公共财政服务体系，即：调控市场不越位、调整结构不错位、保障民生不缺位、公共服务不失位、资金监管要到位。

（一）调控市场不越位。通过精简行政审批，减少财政对企业直接投入，创新财政对经济投入方式，利用财政杠杆撬动社会资本，切实用好政府调控“有形之手”，确保财政不越位。

——简化减少行政审批。把该放的权力放掉，把该管的事物管好，激发市场的活力和创造力。主要包括：加大行政审批事项清单信息公开力度；逐步取消非行政许可审批事项；简化行政审批手续，优化审批流程，压缩审批时限，提高办事效率；做好取消和下放行政审批事项的落实与衔接工作；研究推动未来需要取消和下放的行政审批事项。

——减少对企业直接投入。规范政企关系，减少财政对企业直接投入是防止财政越位破坏市场秩序和维护市场公平的重要手段。杜绝财政对企业经营生产的不当干预，严控过度扶持，逐步取消各种奖励等财政直接补贴政策，控制好退出时点和节奏，采取引导方式，推进企业品牌创建、科技创新和企业上市，增强企业自我发展能力。

——创新对经济投入方式。通过创新财政对经济投入方式，发挥财政在市场中“四两拨千斤”的调控引导作用。一是整合重组融资担保资源。借鉴融资平台整合重组取得的成功经验，整合云政公司下属融资担保资源，重组六家担保公司为一家融资担保公司，不断完善融资担保管理，建立适应市场需求的担保运作机制，提升融资担保实力，增强中小企业和市政重点项目融资能力，积极服务于经济建设。二是设立产业发展引导基金。在整合梳理现有财政扶持资金的基础上，设立新兴高科技产业发展基金、创业投资种子基金和风险补偿基金，引导各类创新投资机构重点向休闲旅游产业、通航产业基地等领域投资，实现财政扶持资金保值增值和循环使用。三是引入资金竞争分配机制。以绩效目标合理合规和预期收益为依据，更加注重资金使用效益和效率。试行专项资金招投标机制，组建评审专家动态库，制定资金竞争分配管理办法，建立健全绩效优先的财政专项资金竞争分配机制，“多中选好，好中选优”分配专项资金，确保分配过程公开、公平、公正。

——多模式撬动社会资本。放开市场准入条件，降低公共领域项目投资门

槛，大力引入社会资本，建立政府与市场的合作共赢机制，充分调动社会力量参与公共事业建设和运营，缓解财政投入资金压力。一是推动政府直接融资。自2010年以来密云县累计偿还债务本息45.8亿元，政府债务由2009年末的54.8亿元减少到2014年末的32.3亿元，债务风险率由124.4%降至23.7%，政府债务规模和风险率均得到良好控制。下一步应结合国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》要求，建立以政府债券为主体的举债融资机制，转间接融资为直接融资，支持基础设施等公益性项目建设，拓宽县域经济发展空间。二是推广PPP公私合作模式。为减轻政府举债压力，应大力推广PPP模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式参与政府公益性事业建设。如污水和垃圾处理、保障性安居工程、医疗和养老服务等。建立PPP可运作项目库，筛选一批重点工程项目，积极引导信誉好、有实力的运营商参与项目投资和运营。三是多渠道推动股权融资。运用金融创新工具，支持企业在主板、中小板、创业板及新三板市场上市发行股票，积极在资本市场直接融资。设立股权引导基金（母基金），撬动国有资本、保险资金、社保资金、银行资金、私募股权基金、外资私募基金



密云工业区乔治海茵茨飞机制造生产车间



北京密云福田汽车产业基地间

等社会资本参与企业股权融资，形成持续不断的企业股本市场化补充机制。

(二)调整结构不错位。坚持“发展是第一要务，保水是第一责任，生态是第一资源”的理念，围绕密云县经济特征和新时期首都经济发展战略定位，充分利用生态后发优势，加大资金统筹使用力度，着力调整支出结构，提高资金使用效益。坚持安排支出“有保有压、有扶有控、有进有退”的工作思路，努力构建符合国家治理要求的财政支出体系，确保财政不错位。

——结合功能定位，促进产业优化升级。重点支持开发区、商务区和重大产业项目，大力引进总部经济，做大做强总部基地，努力打造科研院所高科技转化基地；支持重点企业发展，加快北汽福田、通航产业基地等重点产业项目建设，增强产业发展后劲；严格落实《北京市新增产业的禁止和限制目录》，调整疏解不符合密云功能定位的产业，大力发展环境友好、节能环保、健康养老、文化创意和设计服务产业，培育经济发展的新增长点，促进产业结构优化升级。

——加大生态领域投资，提升生态涵养功能。认真贯彻落实《进一步加强密云水库水源保护工作的意见》，高度

重视密云水库库区生态保护，切实做好南水北调服务保障工作。重点支持垃圾处理厂和再生水厂基础设施建设，促进生活垃圾无害化处理和资源化利用，保首都一盆净水；全面实施“减煤换煤、清洁空气”行动，着力推进大气污染治理，增加新能源和清洁能源公交车数量；积极推进“拆违打非”行动，加大废弃矿坑矿点地形地貌修复、绿化、景观提升等生态治理力度，启动二十个镇街农村环境集中连片整治；加强中小河道治理，清淤清障疏浚河道，提升防洪排涝能力；充分挖掘生态旅游潜力，培育精品亮点景区项目；提高“六护”工作水平，完善生态长效管护机制，打造宜居、宜业、宜游的优美生态环境。

——加快重点工程建设，推进城乡一体化进程。加大资金统筹力度，盘活财政存量资金，强化财政结余资金管理，全力保障重点工程和重大项目建设支出，为县域经济增添发展动力；统筹城乡经济协调发展，科学合理安排县镇两级财力，重点支持城乡路网建设，提升城乡基础设施建设水平，让城乡居民共享改革发展成果；大力支持六个重点镇和两个平原镇发展，推进农民就业产业基地建设，增强乡镇经济发展后劲。

——大力压缩一般性支出，严格落实“约法三章”。推进服务型、节约型政府建设，加大监督管理力度，压缩一切不必要的开支，切实降低行政成本。贯彻落实中央“八项规定”。在确保党政机关正常运转的基础上，完善经费管理机制，严格执行会议费、差旅费、外宾接待费、临时因公出国、培训费等五项经费管理办法，规范公务支出管理；认真落实“约法三章”要求。确保公费接待、公费出国、公费购车及运维支出只减不增，财政供养人员只减不增，政府性楼堂馆所一律不新建、不扩建；按照上级要求，积极落实公务用车制度改革。

(三)保障民生不缺位。民生问题与百姓生活密切相关，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，是财政工作的重中之重。当前，人民群众的物质文化需求与经济发展水平之间的矛盾还比较突出，这更需要财政加大保障民生支持力度，努力做好保障民生工作，确保财政不缺位。

——保民生之本，完善社保就业体系。加大民生投入力度，保基本、兜底线、促公平，建立健全多层次、广覆盖、统筹城乡的社会保障体系安全网。努力



医疗服务水平全面提升



不闻名的小山村面貌一新

实现养老、医疗、失业等保险全覆盖；完善城乡居民最低生活保障制度；增加绿色就业岗位，建立城乡一体化就业服务体系；加快老年服务基础设施建设；建设全县居民社会保障信息平台，提升社会保障服务水平。

——固民生之基，提升教育医疗水平。完善区域建设与教育服务匹配协调发展机制，着力提升教育软实力。全面推进素质教育，加快发展学前教育，促进义务教育均衡发展，深化职业教育课程改革，加强师资队伍建设和促进民办教育健康发展。同时，深化医药卫生体制改革，建立“县、镇、村”三级医疗服务体系，加大农村医疗服务投入。支持县医院、中医院等医疗服务机构设备升级改造，积极争创一所三级甲等医院。改善医疗服务，方便百姓就医。

——拓民生之源，加大三农支持力度。以促进农民增收为目的，以重点村、重点合作社为主体，以市场为导向，支持农业产业发展。加大沟域经济建设投入，打造沟域经济产业带，提升山区经济发展水平；提高农民组织化经营程度，整合农副产品和水果产业供应链，打破分散经营，打造密云品牌；开发新型农家乐休闲模式，支持民俗旅游业蓬

勃发展。加大对农田水利、道路、饮水基础设施建设投入，改善农民生产生活环境；落实各项强农惠农政策，促进农民增收、维护农民健康、保障农民安居。

——兴民生之福，建设和谐宜居首善之区。加强治安设备设施建设投入，建立健全社会治安立体防控体系，不断提高城市治安管理水平，达到“全国平安区（县）”建设标准；增加市民文明素质提升经费，积极培育和践行社会主义核心价值观，提高城市文明程度；丰富人民群众文化生活，实现镇街文化骨干设施、社区“15分钟文化服务圈”和农村“半小时文化服务圈”全覆盖；推进老旧小区综合改造和保障性住房建设，完善交通、商业、物业等配套设施，改善老百姓居住条件。

（四）公共服务不失位。构建财政对公共服务投入稳定增长的长效机制，逐步形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。为综合提高公共服务能力，需要正确处理四大关系，积极探索公共服务供给新模式，确保财政不失位。

——处理好政府与社会的关系。在非基本公共服务领域更多更好地发挥社会力量作用，将部分公共服务从直接提供转为购买服务。加快转变政府职能，

推进政事分开、政社分开，放开公共服务市场准入，推进政府购买服务，建立降低行政成本的涉市模式。结合密云实际制定的12大类82项向社会力量购买服务的指导性目录，逐步将政府物业管理、培训等通过竞争择优方式选择向社会力量购买服务。有序引导社会力量参与服务供给，明确“谁来买”、“向谁买”和“怎么买”，坚持“以事定费、费随事转”，深化政府购买服务与事业单位改革有机衔接，通过政府购买服务，不再增设机构或增加人员，并根据实际及时调整机构编制和经费，加快建设高效透明的服务型政府。

——处理好当前与长远的关系。在加强公共服务建设问题上，一方面要着眼当前日益增长的公共服务需求，稳步加大财政投入力度，不断提高公共服务水平；另一方面也要切合实际、稳步推进、实事求是、量力而行，统筹考虑推进的力度和财政承受能力。特别是在举债发展公共服务设施问题上，应加强政府债务管控，正视债务风险，严控政府债务规模过快增长，减少债务利息支出，增强金融市场融资议价能力，降低融资成本支出，避免“寅吃卯粮”，走一条可持续发展的公共服务建设之路。

——处理好公平与效率的关系。对于百姓最为关心、最为期待的养老、医疗、教育、住房等问题以及正在执行的“六保、十免、八十补”96项惠民政策，要更加注重统筹城乡区域间公共财政资金投入分配的公平性，找准“短板”、查漏补缺，加大投入，做到应保尽保、充分保障到位；提高惠民政策的针对性和科学性，对症下药，杜绝盲目花钱，防止出现养懒人现象，避免打击低收入群体就业创业积极性。通过不断调整完善财政支出方向，提高资金使用效益，切实让困难群体享受更多实惠。

——处理好全局与个体的关系。随着密云县经济建设步入快速发展时期，全县重点工程和重点项目建设均需大量资金投入，仅靠自有财力难以支撑。必须着眼新形势、新要求，总揽全局、兼顾各方利益，做好多方融资、增收节支和资金分配统筹协调平衡工作，服务全县发展大局；同时，也要推动二十个镇街个体发展。打造各具特色的产业园区，增强个体“造血”功能。扩大一般性转移支付范围，继续向镇街倾斜财力，给镇街更多“活钱”，提升基层公共服务水平。

(五)资金监管要到位。创新“制度+技术”管理平台，建立覆盖所有政府性资金“从源头到末端”的资金监管体系，打造资金监管的“密云模式”，多方位多层次强化资金监管，保障财政资金安全、规范、高效运行。

——打造财政资金监管“密云模式”。一方面，要以完善制度和技术平台为支撑点。严格执行《财政预算及拨款内部操作管理暂行办法》、《密云县财政财务管理与监督暂行办法》等规章制度；完善部门预算、国库集中收付、政府采购、投资评审、绩效评价等方面的制度建设，构建“决策有评估、事前有评审、过程有监督、事后有评价、评价结果有应用”的全过程资金监管体系；

健全以财政收入管理、指标内部操作管理、零余额基本账户监管和国库集中支付动态监控等“七大管理模块”为核心的财政管理平台。另一方面，要以构建全方位监督体系为落脚点。建立部门联动机制，与审计、税务、监察等部门密切配合，形成“大监督”的工作格局；加强对预算编制、执行和决算的日常监督，推进监督结果运用，构建预算编制、执行和监督相互协调、相互制衡的内部监管机制；财政各业务科室做好分管资金的县内监督检查，前移公务卡结算等监督关口，有的放矢地确定专项检查对象。构建财政监督内部联席会审制度，形成长效机制。

——完善预算编制规范预算执行。一是加强政府全口径预算管理。全面编制公共财政预算和政府性基金预算，继续扩大县本级国有资本经营预算编制覆盖范围和资金规模，适时启动社会保险基金预算编制工作。二是研究编制三年滚动财政规划。对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，编制三年滚动财政规划。将年度预算安排与三年滚动财政规划相衔接，以编制三年滚动项目预算作为切入点，推进部门编制三年滚动规划。三是提高预算分配的科学性。推进定员定额与实物费用定额相结合的基本支出定额标准体系，建立健全通用定额标准和专用定额标准相结合的项目支出定额标准体系；完善预算编制与结转结余资金管理相结合的机制，优先安排使用结余资金；促进绩效管理与预算编制相衔接，将绩效评价结果作为下一年度安排预算的重要依据。四是强化预算刚性约束机制。加强督办件管理，除按程序由政府审批的追加项目外，一律不准调整追加预算；严格执行国库集中支付、投资评审、政府采购等办法；充分发挥绩效评价主动作为能力，逐步将评价范围覆盖到各级预算单位和所有财政资金。扩大事前评估范围，对所有重大

项目、政策开展事前评估，将财政资金真正用在“刀刃”上。

——强化财政资金监管手段。一是扩大直接支付范围。凡是能够直接支付的，一律将资金直接拨付到供应商，减少中间环节，提高资金使用效益，同时避免资金挪用现象。二是严格执行政府采购。安排《北京市政府采购集中采购目录及标准》以内和限额标准以上的货物、工程和服务的支出，一律实行政府采购，促进采购工作公开、透明、规范。三是规范政府投资行为。凡是政府投资500万元以上的项目一律实行政府投资评审。自2010年评审中心成立以来，累计审减资金18.7亿元，审减率达到14.7%。按照“事前评审、事中监督、事后结算”的原则，创新评审工作机制，进一步规范中介管理，探索县域内有影响的大项目评审结果公开，切实降低政府投资成本。四是深化公务卡制度改革。全县223个预算单位全部实行公务卡制度改革。对列入公务卡强制结算目录的办公费、差旅费、会议费等17项费用，全部使用公务卡支付，使公务消费置于阳光之下。

——加强对基层资金监管的指导。从强化镇街财政职能、规范镇街预算编制、搭建镇街管理平台、严格资金审批程序、加强镇街资金监管等五个方面，按照“一级政府，一级财政”原则，建立“从源头到末端”的资金监管体系，打通资金监管的“最后一公里”，实现“收入一个笼子，预算一个盘子，支出一个口子”。通过建立一套系统的资金长效监管机制，解决镇村资金管理有制度不执行的问题；打造资金运行管理的“玻璃幕墙”，解决镇村资金监管不透明的问题；强化资金监管手段，解决镇村资金监管执行不到位的问题，切实提高基层财政财务管理水平。□

(作者为北京市密云县财政局局长)

责任编辑 李杰