

新常态下做好成都财政工作的认识与思考

张凯

2014年,在我国经济发展全面迈入新常态之际,成都地区生产总值突破万亿元大关,地方一般公共预算收入跃上万亿元台阶,正式跨入经济总量万亿、财政收入千亿的城市行列。同时,成都财政运行的产业基础、法制条件、政策环境等正在发生一系列具有趋势性、转折性的深刻变化。“新常态、千亿级、再出发”,是成都财政面临的现实课题。

科学认识新常态,需要准确把握财政运行新特征

当前,成都经济正发生着一些带有转折性的深刻变化,主要表现为经济增速放缓,中高速增长将成为常态;投资拉动效应减弱,消费拉动和创新驱动将成为常态;传统产业格局逐渐打破,三产融合、高端发展将成为常态;粗放型、外延式发展走到尽头,集约型、内涵式发展将成为常态。财政是经济运行的综合反映,经济变化折射到财政领域,成都财政运行也呈现出新的阶段性特征。

一是收入增速由高趋缓,要克服速度情结,防止涸泽而渔。从理论模型分析,成都财政收入中间接税占比高,房地产业、制造业等产业税收贡献大,财政收入增长极易受经济波动影响。从实证数据判断,成都经济增速和财政收入增速相关系数超过0.9,近年来随着潜在经济增长率逐步下滑和国家减税降费力度持续加大,财政收入增速连续4年回落。可以预见,财政收入中低速增长

将成为常态,短期内难以逆转。顺应这一变化,需要破除速度情结,克服思维惯性,理性认识和应对财政收入换挡降速。要科学确定财政收入预算目标,坚持依法征收,不收“过头税”,防止乱收费,坚决反对杀鸡取卵、涸泽而渔。要严格落实新预算法要求,将收入预算从约束性转向预期性,对财政收入增长不再提出脱离实际的硬性要求。要加强收入预测和预算执行分析,深入挖掘增收潜力,支持和推动征管部门强化征管。要根据注重财源建设,培植财源、涵养税源,促进经济与财政良性互动、健康发展。

二是支出刚性由弱变强,要坚持有保有压,避免大包大揽。近年来,随着成都财政收入的高速增长,支出规模也不断扩张,各项政策性支出的基数越垫越高,刚性越来越强,支出结构僵化的问题日益突出。在经济增长放缓的大背景下,发挥财政逆周期调控作用,实施更有力的积极财政政策,需要进一步加大政府投资力度。同时,应对人口老龄化、加强生态环境治理、加强城市基础设施建设、织牢织密民生安全网等都需要继续加大投入。可以预见,财政支出将继续刚性增长,收支紧张的矛盾会更加突出。应对这一变化,需要加快转变政府职能,调整优化支出结构,提高财政资金使用效益。要科学界定财政作用边界,处理好政府与市场、政府与社会的关系,做到有保有压,有进有

退,避免大包大揽。要树立正确的民生理念,立足于保基本、兜底线、建机制、促公平,统筹兼顾、循序渐进地改善民生,着力解决政策、资金和制度碎片化问题。

三是债务风险由隐转显,要健全管理机制、守住安全底线。总体来看,成都的政府性债务规模适度、结构合理、风险可控,但局部性和期限性风险也不容忽视。特别是长期以来的高增长,一定程度上掩盖了财政风险。随着增长动力和体制机制转换,一些深层次矛盾和问题可能逐步显露,地方融资平台风险也有传导至财政领域的可能,财政风险不能轻视。可以预见,政府债务纳入预算管理后,原有的隐性风险将显性化,防范和化解风险成为常态。面对这一变化,需要始终保持高度警醒,更加注重风险防范,切实做好债务管理工作。要加快完善政府性债务管理体系,严格执行债务预算管理,健全风险预警机制,做到举债有度、用债有效、管债有力、还债有信。要密切监控一些可能引发财政风险的趋势和迹象,重点关注产能过剩行业、经营困难大型企业、融资平台公司运转情况,加强预判,未雨绸缪,防止各种风险相互传导,牢牢守住不发生系统性、全局性风险底线。

主动适应新常态,需要加快财政改革新步伐

作为一种分配工具和调控手段,财

政预算联系着政府、市场和个人,链接着政治、经济与社会。在经济进入新常态、全面建设法治国家的进程中,财政将更加深刻地介入各方面体制机制的构建,改革任务艰巨。从成都情况看,虽然近年来财政改革不断深化,预算管理水平和现代政府治理的要求相比,与新预算法标准相比还有不小差距,管理粗放、约束软化、责任不清、效率不高等问题还比较突出。将预算改革作为成都财政改革的切入点,以预算体系、专项资金和绩效管理三大领域改革为突破口,可以发挥财政改革“牵一发而动全身”的作用,引领和带动全面改革。

一是深化政府预算体系改革。完善政府预算体系是预算改革的基础和前提。目前,成都已经全面编制一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算并报送人大审批,统一完整的预算制度初步建立。下一步改革重点是做实做细“四本预算”,加强统筹协调,加快构建公开透明、运行高效的预算体系。细化一般公共预算和政府性基金预算编制,加大政府性基金预算的统筹力度。扩大国有资本经营预算覆盖范围,提高国有资本收益上缴比例,加强社会保险基金预算管理。除涉密信息外,全面公开政府预决算、部门预决算和“三公”经费,推进专项转移支付、政府性债务公开,打造阳光财政、透明预算。

二是深化专项资金管理改革。专项资金管理改革是预算改革的重点和难点。2014年,成都正式出台了财政专项资金管理办法,启动了专项资金清理整合工作并取得初步成效。下一步改革重点是以开展全面整合、完善管理制度、细化预算编制、规范资金分配为主要内容,加快形成结构优化、重点突出、分配科学、管理有序的专项资金格局。在前期清理工作基础上,下大气力整合归

并专项资金,大幅减少专项数量。制定完善各个专项资金的管理办法,对专项资金的使用范围、分配办法、审批程序、执行期限、绩效评价和信息公开等作出明确规定。严格控制新设专项资金,建立专项资金定期评估和退出机制。完善专项资金预算编制,实施项目库管理制度,切实改变预算边执行、计划边制订、项目边落实的做法。

三是深化预算绩效管理改革。提升财政资金绩效是预算改革的目标和方向。成都开展预算绩效管理起步较晚,运行机制和支撑体系尚不健全,覆盖面和实效性有待提升。下一步改革重点是点面结合、分步推进,加快构建覆盖预算编制、执行和监督全过程的绩效管理机制。建立绩效目标管理机制,完善项目支出绩效目标申报、审核和批复制度,将绩效目标管理嵌入预算评审过程,实现与预算安排的有机结合。完善预算绩效评价机制,实施部门自评提标扩面、重点评价提档升级、监督抽查提质增效三大工程,提高绩效评价的科学性和公信力。健全绩效结果运用机制,综合运用反馈整改、通报公开、激励约束、考核问责等多种方式,实现绩效评价结果的广泛有效应用。

积极引领新常态,需要充分释放财政调控新效能

财政政策具有作用直接、定点调控的优势,是地方政府管理经济活动的主要手段之一。新常态下,成都经济发展既蕴含重大机遇,也面临增长速度换挡、结构调整阵痛等重大挑战,转型升级任务艰巨,需要更好地发挥财政稳增长、调结构、转方式的职能作用,找准靶点、精准发力,为经济发展补短板、激活力、增后劲。

一是加大投入力度,增强经济发展动力。重点是贯彻实施更有力的财政政策,强化财政逆周期调控作用,促进

经济持续健康快速发展。完善预算稳定调节基金管理制度,增加从预算稳定调节基金中调入安排的资金规模,加强预算周转金和偿债准备金管理,积极争取地方政府债券资金,保持财政支出稳定持续增长。建立结转结余资金定期清理机制,加大预算中期调整力度,将政府性基金规模较大的调入一般公共预算统筹使用,严格规范财政专户管理,积极盘活财政存量资金。

二是优化供给结构,激发市场主体活力。重点是按照使市场在配置资源中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求,改善财政政策、制度和资金的供给管理,推动财政支持经济发展从直接拉动向间接扶持、从全面介入向定向调控转变。优化财政支出结构,退出“越位”、补好“缺位”、防止“错位”,清理规范各类财税优惠政策,逐步退出竞争性领域,将重心转移到营造发展环境、搭建服务平台上来。切实落实并合理利用结构性减税、普遍性降费等措施,进一步为企业特别是中小企业减负添力。着力加大对基础设施建设、科技创新驱动和战略性新兴产业的投入,促进先进制造业、现代服务业和都市现代农业加快发展,推动产业结构转型升级。

三是创新扶持方式,挖掘内生增长潜力。重点是积极探索财政资金运作模式改革,探索实行市场化的项目选择机制、竞争性的资金分配机制,更好地发挥财政支出的“杠杆作用”和“乘数效应”。改进财政扶持产业发展方式,引入市场化运作,减少行政性分配,通过设立产业引导股权投资基金,组建天使投资基金,建立贷款风险补偿资金池等,引导带动社会资本增加投入。在基础设施及公共服务领域推广运用PPP模式,盘活社会存量资本,激发民间投资活力,形成新的经济增长点。□

(作者单位:四川省成都市财政局)

责任编辑 雷艳