

以“五大发展理念” 大力推进财政经建领域改革

财政部经济建设司司长 | 曾晓安

财政经建领域是新常态下促进经济稳定增长、推动经济结构性改革的主战场之一。近年来，按照党中央国务院和财政部党组决策部署，财政经建系统主动作为，以推动重点领域改革为主线，较好地保障了稳增长、调结构、惠民生。下一步，将继续贯彻落实党的十八届五中全会精神，聚焦重点领域和关键环节，加大供给侧结构性改革力度，推动实施“十三五”规划目标。

积极落实中央决策部署，推动重大改革显成效

党的十八大以及十八届三中、四中全会明确了全面深化改革的思想和各项重点改革任务，核心是要贯彻落实“发挥市场在资源配置中的决定性作用”理念和依法治国战略。按照上述改革要求，财政经建系统积极推动重点领域改革。

(一)改革农产品补贴和收储调控制度，推动农业可持续发展。近年来，受全球农产品总体供过于求以及国内主要农产品实行最低收购价和临时收储等因素影响，国内农产品价格已逼近“天花板”，国内外价格倒挂现象日益突出，财政支出负担沉重，原有政策难以为继。按照中央有关决策部署，主动研究改革方案，大力推动粮食及主要农产品补贴和收储制度改革。一是实施目标价格改革。2014年起，取消棉花、大豆临时收储政策，分别在新疆和东北(另含内蒙古)启动棉花、大豆目标价格改革试点。政策调整后，政府不再大包大揽，将定价权交还市场，内外价格倒挂现象有效缓解，既减轻了财政负担，也缓解了下游产业成本压力和进口冲击，实现可持续发展。二是推动油菜籽、玉米购销

市场化改革。按照进一步发挥市场机制作用的思路，2015年起，调整完善油菜籽临时收储政策，交由地方积极引导各类企业开展市场化收购，中央财政对主产区给予适当补助；适当下调了玉米临储价格，打开了政策性粮食收储“能上能下、灵活调整”的新局面，为进一步推动改革打下了基础。三是调整糖、肉、化肥储备调控运作机制。适应市场供求形势变化，重新定位中央食糖、肉、化肥储备功能，主要定位于应急保供，并调整储备机制。启动实施了“地方储备、中央贴息”的食糖储备政策改革，适当降低中央储备肉规模和化肥淡季储备规模，有效降低了储备成本，提高了储备效率。

(二)改革成品油价格补贴政策，促进节能减排和相关产业健康发展。油价补贴政策已实施多年，支出固化、财政负担刚性、与相关产业政策不协调的问题日益突出，不利于节能减排。按照党中央、国务院部署，从2014年起，主动研究推进实施油价补贴政策改革。总的思路是：分类调整油价补贴资金使用方式，摆脱相关行业对油价补贴的刚性依赖，促进行业可持续发展，保障受益群体基本利益。根据不同行业特点，分步、分类推进改革。一是调整渔业油价补贴政策。将补贴与用油量脱钩，原渠道资金通过一般性转移支付用于地方通盘解决产业发展和保障民生，同时支持渔民减船转产和渔船升级改造。二是调整城市公交油价补贴政策。通过逐步减少对城市公交车燃油补贴和增加对新能源公交车运营补贴，将补贴额度与新能源公交车推广目标完成情况相挂钩，形成鼓励新能源公交车应用的机制，促进城市公

交行业健康发展。三是调整农村客运和出租车、远洋渔业、林业等行业的油价补贴政策。盘活存量资金、转变支持方式、保障支持重点,实现相关支出与用油量及油价脱钩。通过上述改革,将固化的财政支出转移到了产业发展和民生事业的重点领域、薄弱环节,提高了资金使用效率,实现了产业发展与保障民生的双赢。

(三)落实生态文明体制改革方案,推动建立环境保护长效机制。目前,我国生态环境保护已经进入攻坚阶段。环境保护关键是要落实“谁污染,谁治理”的原则,分清政府与企业、中央与地方的环境保护事权,并明晰各自的支出责任。中央财政重点支持国家环境质量监测网的建设与运行维护,以及具有跨区域效益正外部性的污染治理。一是支持环境监测体制改革。中央层面适当上收监测事权,在大气、水、土壤三方面形成监测直管网,主要通过政府购买服务方式提供环境监测公共服务,推动建立全国一体、覆盖全面、执法严格、保障充分的监测管理体制。二是推动建立排污权有偿使用和交易制度。大力推动排污权有偿使用和交易试点,并制定完善相关配套文件,探索建立市场化运作的环境保护约束和激励机制。截至目前全国排污权有偿使用和交易二级市场金额累计超过40亿元,环境经济效益逐步显现。三是探索建立跨流域生态补偿机制。在总结新安江流域生态补偿机制试点经验的基础上,明确新安江流域生态补偿到期后的接续政策,积极推动京津冀水源涵养区、汀江—韩江、九洲江等上游省份开展生态补偿试点。四是实施国土江河综合整治。会同环境保护部、水利部联合搭建国土江河综合整治平台,以流域为单元,以水安全为核心,整合统筹现行财政政策,支持系统解决流域水环境、水生态、水资源、水灾害等问题,合力推进流域资源环境的综合治理与协同保护,2014年首批启动了滦河、东江2个流域试点。

(四)参与部分行业体制改革,增强经济发展内生动力。按照十八届三中全会《决定》要求,推动相关行业和重点领域改革,增强经济发展的内生动力。如:推动行业协会商会与行政部门脱钩,在逐步减少直至取消行业协会商会财政直接拨款的同时,通过购买服务等方式支持其发展;推动供销合作社改革,重点支持供销合作社密切与农

民的联系,增强为农服务能力,着力打造综合性为农服务合作组织;参与电力、盐业等行业体制改革,研究加大国有资本对公益性企业的投入,使其在提供公共服务方面作出更大贡献;支持建立电信、邮政服务普遍服务补偿机制,由原来的“补企业”改为“补服务”,既推动提高电信、邮政普遍水平,又促进国有企业加快改革、提效降耗。

(五)创新投入方式,以市场化手段支持产业结构调整 and 中小企业发展。按照财税体制改革方案关于划清政府和市场边界的总体要求,积极创新方法手段,探索通过市场化方式支持产业发展,实现财政资金“由补变投”。一是采取建立政府引导基金方式支持产业发展。借鉴国外成功经验,探索采取政府引导基金方式支持企业发展,发挥市场机制作用,并带动社会资本加大对相关产业的投入力度。目前,在中央层面已经设立了集成电路产业投资基金、铁路发展基金,正在筹建新兴产业创业投资引导基金和中小企业发展基金,预计基金总规模接近3000亿元;同时还支持部分地方设立养老产业发展基金、产业引导基金等。二是建立首台(套)重大技术装备保险保费补偿机制。为推动重大技术装备创新运用,2015年在清洁高效发电设备等14个关键领域率先启动试点,中央财政对企业制造符合条件的首台(套)重大技术装备,且投保规定险种的,按比例给予保费补贴。通过财政补贴政策与金融保险政策有机结合,有效发挥了财政资金撬动作用,降低了企业创新成本和市场风险。三是调整完善中小企业发展资金投入方式。针对原有“点对点”支持项目的模式下资金分散、政策效果不明显等问题,调整政策思路,更加注重发挥财政资金引导作用,更加注重建立完善有利于中小微企业发展的体制机制和政策环境。组织开展了小微企业创业创新基地城市示范,通过竞争选定第一批15个试点城市,制订促进小微企业创业创新综合性工作方案,目标明确、措施有力,可以更好地发挥地方贴近企业的优势,推动创业基地、孵化器 etc 新兴支撑载体建设。

(六)清理整合专项资金,集中支持政府缺位领域。财政专项资金是开展宏观调控、促进结构调整的重要载体和有效手段。按照十八届三中全会关于“逐步取消竞争性领域专项”的改革要求,经

建系统下大力气推动专项资金清理整合和转型。一是整合压减专项资金规模。2013年,报经批准压减经建领域支持引导作用不明显的专项资金近600亿元。2014—2015年,又将农村节能减排、农产品成本调查等资金调整为一般性转移支付。专项转移支付项目由2013年的61项减少到2015年的27项。二是调整资金投入方向。主动收缩战线,从市场能够自主调节的竞争领域退出,加大力度支持城镇基础设施建设、环境污染防治、粮食危仓老库改造等政府缺位的领域和环节,突出了财政资金的公共性、公益性,体现了“集中力量办大事”的原则,在当前经济下行压力较大的情况下,更好地发挥了稳增长的政策效果。三是推广竞争性分配方式。2013年以来,逐步在危仓老库维修改造、节能减排财政政策综合示范、水质良好湖泊保护和城市地下综合管廊、海绵城市建设试点等工作中推广竞争性评审方式。通过公开竞争确定入围项目和城市,并与地方政府签订责任状,体现了“公平、公正”的原则,避免资金分配中的暗箱操作和权力寻租,还有效调动了地方政府的积极性,促进政策集成和统筹,提高了政策实施效果。

以十八届五中全会精神为指导,大力推进“十三五”财政经建领域改革

党的十八届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,突破性地提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,中央财经领导小组第十一次会议上作出了“加强供给侧结构性改革”的部署,为下一步财政经济经建领域改革工作指明了方向。财政经建系统工作业务面比较广,与上述改革关联度高,任务重,应认真贯彻落实,积极推动经济结构调整,着力破除制约经济转型升级的深层次体制机制障碍,促进发展迈向中高端水平。

(一)推动创新发展,切实提升发展质量和效益。将创新摆在发展的核心位置,通过各层次各领域的创新释放发展活力,完善有利于创新发展的体制机制,形成中长期经济发展的新动力。一是创新和完善财政宏观调控机制。一方面,适当扩大有效需求。用好服务业发展专项资金,适应电子商务等产业发展趋势,培育新的消费热点,

多措并举营造有利于扩大消费的政策环境,增强消费对增长的基础作用;适当加大政府投资力度,优化投资结构,深化投融资体制改革,发挥投资对增长的关键作用。另一方面,更加注重从供给侧发力。立足于提高全要素生产率,加大财政资金引导投入,支持产业转型和企业创新发展,营造有利于大众创业、万众创新的体制氛围,促进经济长期健康、稳定增长。二是推动产业结构转型升级。整合现有专项资金,创新使用方式,顺应“互联网+”发展趋势,拓展网络经济空间;加快建设制造强国,支持实施《中国制造二〇二五》,开展工业强基工程和智能制造工程;加快培育战略性新兴产业,继续推动现代服务业发展,推动产业结构迈向中高端。三是支持企业发展提质增效。支持铁路、邮政、烟草等国有企业改革,加大国有资本对公益性企业投入;继续推动行业协会商会与行政机关真正脱钩。促进中小企业发展。优化中小企业发展专项资金支出结构,扩大小微企业创业创新基地城市示范范围,加快筹建中小企业发展基金;落实融资担保代偿补偿试点政策,研究建立政银担合作机制,改善小微企业融资环境。四是拓展基础设施供给空间。加快构建新一代信息基础设施,完善水利、铁路、公路、水运、民航、邮政等基础设施网络,不断增强经济社会承载能力,拓展发展宽度和纵深。

(二)推动协调发展,增强发展后劲与回旋余地。贯彻区域协同、城乡一体等发展要求,推动落实区域发展和新型城镇化等重大战略,增强经济发展的持续性,创造更大的回旋余地。一是支持京津冀协同发展。按照《京津冀协同发展规划纲要》,推动交通、生态、产业三个方面率先突破,在京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级等方面取得显著进展,助推京津冀成为协同发展的增长极。二是支持长江经济带建设。以长江黄金水道建设为依托,建设综合立体交通走廊,引导优化相关产业布局,改善流域生态环境。三是落实好新型城镇化战略。探索多元化的新型城镇化投融资机制,加大对城市地下综合管廊和海绵城市建设的支持力度,加强污水处理设施配套管网建设。结合户籍制度改革加快推动农业转移人口市民化,不断增强城镇承载能力,推动实现“三个1亿人”目标。推动城乡资源均衡配置,完善

城乡一体化投融资政策,加大对传统村落的保护力度。四是加快农业现代化发展。改革粮食等重要农产品补贴和收储制度,推动价格市场化改革,推动实施藏粮于地、藏粮于技战略;完善粮食主产区利益补偿机制,支持粮食主产区发展,推动农业规模化经营,加强高标准农田建设及农产品流通设施建设,以农业现代化保障国家粮食安全。五是推动经济建设和国防建设融合发展。坚持寓军于民、军民结合,支持国边防公路建设养护,加强军民航空管设施建设及航线共管共用,推动低空空域开放,提高空域使用效率。

(三)推动绿色发展,为经济社会永续发展创造条件。全面贯彻绿色发展理念,落实好节约资源和保护环境的基本国策,推动建设美丽中国,为实现永续发展创造条件。一是推动低碳循环发展和资源节约利用。以优化节能减排专项资金支出结构为抓手,推进能源生产和消费革命,促进传统能源与清洁能源互补融合,积极实施煤炭清洁化战略,推动可再生能源市场化应用,稳妥推进水电建设。加强节能减排资金政策集成,强化支持节能减排政策效果。加快推广新能源汽车,支持加强充电基础设施建设,消除推广瓶颈。以构建资源循环利用体系、完善资源循环利用制度、实施循环发展引领计划为核心,推动循环经济向纵深发展。二是加大环境污染治理力度。发挥大气污染防治专项资金、水污染防治专项资金、重金属污染防治专项资金等引导作用,支持打好大气、水、土壤污染防治“三大战役”,深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划,解决影响群众生活的突出问题。改进农村环保资金使用方式,支持农村人居环境整治,重点解决农村污水与垃圾处理问题,提升乡村宜居程度。加强生态文明制度建设,继续开展流域上下游生态补偿机制建设,扩大排污权有偿使用和交易试点范围。三是改善资源环境领域公共服务供给。切实加强环境保护监测及执法监督,中央承担起重要区域、跨界环境质量监测事权,在大气、水、土壤方面形成全国监测直管网,支持地方实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。四是支持筑牢生态屏障。整合土地、矿山、环保等方面的专项资金,支持山水林田湖生态保护和修复工程。实施采煤沉陷塌陷区治理、废弃地整治、水环境保护等重点工程,

对山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游进行整体保护、综合治理、系统修复。扩大国土江河综合整治范围,实现流域生态环境全面立体修复。

(四)推动开放发展,深度参与国际规则制定和全球资源配置。树立大国财政理念,立足大开放、大融合的时代背景,积极加强国际合作,推动有关领域加快实施“走出去”,积极参与“一带一路”建设。一是积极推动铁路等交通运输项目“走出去”和周边国家基础设施互联互通。在现有双多边合作机制的基础上,分类研究重大项目融资方案及有关支持政策,推动银企合作,加快重点项目协商。密切跟踪中老铁路等已确定开工项目进展情况,支持项目顺利实施。二是继续推进装备制造业“走出去”和国际产能合作。支持有关行业企业扩大对外投资,实现装备、技术“走出去”,在更广阔范围内参与资源配置,提升自身竞争力。三是广泛开展应对气候变化国际合作。积极参与筹建应对气候变化南南合作基金,支持小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家应对气候变化。继续做好中美化石燃料补贴同行审议工作,推动低效化石燃料补贴政策的逐步规范和取消。

(五)推动共享发展,真正实现发展成果由人民共享。将群众关心的核心利益问题作为工作的重中之重,不断增加公共服务供给,大力支持就业创业,加大对中西部地区和困难群体的支持力度。一是鼓励创业创新,努力创造更多的就业岗位。支持开展农民工等人员返乡创业试点,完善有利于就业创业的政策措施,建立起防止拖欠农民工工资的有效机制。支持全国总工会实施困难职工帮扶,解决职工生活困难和特殊困难。二是加大对中西部地区的专项倾斜力度。继续对中西部铁路、公路、机场等交通基础设施建设给予倾斜支持,对中西部地区农村水电增效扩容改造给予差异化补助政策。三是支持实施精准扶贫。加快推动易地扶贫搬迁,实施生态保护扶贫。加快实施光伏扶贫,消除边远地区无电县。支持实施电信、邮政普遍服务,推动完善贫困地区普遍服务网络。大力推进电子商务进贫困县乡,支持贫困地区发展特色产业,解决农村物流“最先一公里”和“最后一公里”问题。□

责任编辑 韩璐