

以改革精神做好新形势下的财政工作

□湖南省怀化市财政局局长 张纯

面对经济下行的持续压力,湖南省怀化市财政收入延续去年以来的回落态势,速度、进度和总量排序均创历年新低。但与此同时,财政支出保障有力:支出相对增幅属历年最高,支出进度属历年最快,支出结构属历年最优,对区域经济社会支持力度属历年最大。财政改革创新撑起了收入劣势下的支出优势,形成了支出与收入、收入与财力、财力与资金的新型不等式,出现了收入短收、支出上扬态势下的财力盈余、国库充裕主动局面。今年以来,本级财政改革强力推进,全口径预算改革成效显著,新增财力近3亿元;非税收入管理改革取得突破,“怀化非税模式”获财政部、湖南省财政厅肯定推介;国库集中支付改革纵深推进,库款紧张状况明显缓解,支付风险得到有效化解。做好新形势下的财政工作,必须立足财政、着力经济、放眼长远,将目前正在进行的财政各项改革向更宽领域延伸,往更深层次推进。

一、以可持续发展为目标,做实财政收入

按照国家新一轮财税体制改革“将收入任务向收入预期转变”的要求,致力于财政可持续发展,将财政总收入目标上限确定为“与怀化经济发展相适应”,具体体现为与GDP增长相匹配、与投资增长相匹配,下限确定为守好“税收增幅不低于GDP增幅”这条底线,具体征收中,以质量提升为追求,坚持“不预征、不空转、不跑冒滴漏”的收入组织原则。顺势重构市对县级财政考核体系,按照分类指导要求,对属重点开发的以考核自身组织收入能力为基本指标,对属限制开发的以考核向上争取资金能力为基本指标;在财政收入的考核上,既要考核总量,更要考核质量,改变以税占比为唯一衡量的做法,构造集可用财力、发展潜力、抗风险能力于一体的收入质量指标体系。

二、以“保障基本”为底线,做优财政支出

一是适应市场经济体制要求,树立“市场决定取舍”理念,处理好政府、市场和社会的关系,变“万能政府”为“有限政府”,将“支出责任无限化”关在“理性财政”的笼

子中。二是适应财政省直管县体制要求,将财力与支出责任相适应作为基本准则,突出“本级”意识,减轻市带县压力,将对县域经济发展的支持限定在服务于全市经济和社会发展全局及需要两级政府共同分担的基础性项目、公益性项目。三是适应公共财政要求,树立“民生决定目的”思想,将“保民生、保运转、保重点”作为财政保障的基本层次,过紧日子,调整结构,做到“两个到位、两个有力”:对干部职工到人的支出按上级政策全部保障到位,对民生支出按“保基本、补短板、兜底线、可持续”的要求保障到位,对市直机关行政运转支出根据需要保障有力,对市委、市政府确定的重大项目、重点工作集中财力保障有力。

三、以“事权、财权、财力匹配”为原则,完善市区财政体制

坚持“属地征收、分税分享”的分税制基本原理,扩大体制调整范围,将包括政府性基金在内的全口径非税收入纳入体制调整对象,完善鹤城区、经开区、工业园财政体制,并通盘考虑中方县体制调整。以“激励相容”为目标,保存量,调增量,凸显区级经济主战场,调动区级培植财源、做大蛋糕的积极性。遵循“财随事转、适度调控、财力下移”的基本思路,着力构建市区两级事权与支出责任相匹配的财政体制。

四、以职能运用为手段,力推经济发展

放大财政引导职能,撬动经济活力。一要拓宽财政管理视野,激活内力,巧借外力,用市场方式配置资源、用金融手段运作资本、用绩效观念盘活资本,树立“大财政、大预算、大国库”理念,实现政府性资金与政府性资产、资本、资源统筹,公共预算与基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算统筹,财政各类专项资金与其他非财政专项资金统筹,放大财政引导职能。二要下决心突破部门利益固化、资金属性固化、支出结构固化,依照“渠道不乱、用处不变、优势互补、构成合理”的思路,实行跨预算、跨级次、跨部门、跨年度整合,充分发挥各类专项资金特别是产业引导资金的集聚优势。三要推行财

政专项资金竞争性分配,坚持先有事后有钱、先有项目后有资金、先有办法后有分配的专项资金分配原则,不再采取先确定总额再填项目的办法。四要逐步提高有偿资金在竞争性领域的分配比重,从“直接无偿拨付”向“以间接撬动支持为主”转变,实现市场和财政双重效应的正向叠加,激发经济发展活力;试行产业引导资金股权投资,带动社会资本投向,逐步形成“政府引导、产业导向、资本多元”混合所有制格局,增强发展活力;遵循重在引导、不与民争利的原则,及时调整投向,建立财政资金“投入——退出——再投入”的良性发展机制,实现财政股权滚存壮大。

发挥财政牵引职能,激活两个市场。一是构建“两权分离、双控双挂”的城区土地管理新模式,激活土地市场,实现土地收益最大化。打破“多头管地”的城区土地管理格局,由国土部门代表政府高度垄断土地一级市场,统一收购、统一报批、统一储备、统一开发、统一出让,土地收益则根据发展需要由相应各方分享;实施“双控双挂”的土地征管制,控制宗地出让最低价格和最低纯收益,国地部门经费与获批的用地指标和归集的纯收益挂钩,实现土地收益最大化。二是优化开发环境,营造消费环境,激活房地产市场,引导房地产市场健康发展。着力清理化解遗留问题,公开透明补偿标准,创新征地拆迁机制,加快“腾地”速度;按照“审批事项集中、审批权限下放”的思路,实行限时办结制度、服务承诺制度和责任追究制度,进一步提高效率;适度运用税费杠杆,微调房贷、户籍、就学等基本公共服务政策,营造消费者愿意买、买得起、住得下、留得住的宽松环境。

延伸财政监督职能,防控平台风险。探索实施“筹资计划管理、偿债准备优先、项目资金双控、财务费用双挂、财务总监委派、财务信息透明”的政府平台运行新机制。剥离平台土地经营权,回归平台土地收益权,强化平台融资、建设职能,政府向平台回购公共产品。隔绝政府与平台公司之间的融资担保关系,形成回购方式下的委托代理买卖关系,切断平台公司财务风险向政府财政风险传递通道。

五、以中央政策为导向,实现工作重点转移和发展方式转型

把握导向,特别关注与财政经济发展高度相关的信号导向。一是转移支付政策突出区域关联。《决定》明确“完善一般性转移支付增长机制,重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付”。在清理、整

合、规范专项转移支付,逐步取消、严格控制和大幅削减专项转移支付的前提下,逐步提高一般性转移支付所占比重,并依据区域特点设立和凭区域因素分配一般性转移支付。二是税制改革取向突出消费关联。《决定》确定“完善地方税体系,提高直接税比重”为税制改革的基本取向,构建主要以消费为税基的地方税体系,弱化地方政府对生产环节的税收依赖,淡化地方政府的“生产职能”。这种税制改革的取向旨在引导地方政府关注消费环境,解决重复建设和产能过剩问题。由此,地方政府培植财源的着力点已不再是扩大生产,而是如何营造、改善、优化消费环境,留住和扩大消费;要敏锐抓住体制调整过渡期,尽量做大“营改增”基数和消费税基数,赢得体制优势。三是区域发展方向突出功能关联。《决定》提出“坚定不移实施主体功能区制度,严格按照主体功能区定位推动发展”,“对限制开发区取消地区生产总值考核”。国家主体功能区的划分是站在全国一盘棋的高度定位全国国土空间的开发方式、保护方式,并配之以相应的发展考核方式和政策支持方式,主体功能不同,发展首要任务不同,国家支持重点不同。以此定位的主体功能就是地方的发展方向和重点,地方政府的产业政策必须符合主体功能的定位。

立足实际,实现工作重点转移。怀化集老、少、边、穷、库、禁(军事禁区)及生态功能区于一体,集比照西部地区和武陵山片区于一身,区域特色明显。在国家和省主体功能划分中,鹤城、中方划入重点开发区,其余县(市区)划入限制开发区,定位为武陵山山地生物多样性保护生态调节功能和生态产品(农产品、林产品)提供功能。因此,未来要立足怀化区域实际,实现工作重点转移和发展方式转型。将立足区域特色争取政策作为工作重点,制定政策争取清单,实现由争资金到争项目再到争政策的转变。

转变发展方式,提升产业支撑能力。牢固树立“绿色决定生死”的理念,坚守产业承接的底线,突出发展商贸物流、生态旅游、生态农业、生物医药和生态产品(农产品、林产品)研发、开发、加工等与怀化功能关联、区域关联和消费关联强的优势特色产业,实现符合方向、契合实际、能得实惠的可持续发展;突出创新在产业发展的引领突破作用,提高特色优势产业科技化、产业化、集群化、高效化,让科技创新成为出奇制胜的法宝。以产业政策为龙头,通过制定实施一系列优惠的财税金融政策、土地政策、对县(市区)的绩效考核政策等,优化产业发展环境,促进招商引资工作取得实效,实现生产方式转型。

责任编辑 张敏