

天津：财政开源节流提升“双效”能力

曲明

来源：人民视觉

“刚进11月就给气了，家里暖乎乎的，感谢政府的贴心关怀。”张奶奶摸着暖气，乐呵呵地说。2019年是天津提前供暖的第四年，不向居民和单位加收供热费，延长供暖财政增加支出15亿元列入预算“埋单”。

面对经济下行压力和不确定性因素增多形势，天津在财政收入负增长局面下，主动作为，各级政府围绕“六稳”保重点协同生效，地方财政积极性在压力下被重新激发。2019年，国务院办公厅发出通报，对国务院第六次大督查发现的32项典型经验做法给予表扬，其中天津市加强财政开源节流，保障重点项目实施位列首位，向全国提供“典型经验”。

形成洼地 开源蓄水

天津财政收入连续两年负增长，排名全国垫底，揭示了这座传统工商业城市由长期高速增长向高质量发展转型的“阵痛”。天津市2018年预算执行情况报告显示，天津一般公共预算收入2106亿元，比上年下降8.8%，这是天津财政收入下降的第二年。2017年天津一般公共预算收入2310亿元，比

上年下降10.4%，是全国唯一财政收入负增长的地区。天津财政从多年两位数增长转眼出现两位数负增长，其原因既有全国共性问题，也有自身发展中的结构问题。

2017年是天津“新旧动能转换”关键年份。这一年，天津经济现状面临的各不利因素制约凸显，“三驾马车”一起调头，工业和服务业总价值回落3至6个百分点，固定资产投资和建筑业总产值回落9.5个和23个百分点，社会消费品零售总额回落3.8个百分点，外贸出口连续6个月下降。以传统产业为支撑的政府财政收入出现负增长，经济逐渐步入增速放缓、结构滞胀、动力不足的转型期。

面对高增长积累带来的资源与环境问题，以及外部市场因素压力带来的不可持续发展的弊端，天津市委、市政府果断确定：深入推进京津冀协同发展，全面落实供给侧结构性改革重点任务，构建以战略性新兴产业为引领、先进制造业与现代服务业“双轮驱动”现代产业新体系，营造亲商、敬商、安商、利商一流营商环境，推动高质量发展，建设创新型现代化天津

等逆周期调整的新发展理念。

在“生死攸关”的转型期，天津不再以GDP论英雄，不再用财政收入排名次，挤出“水分”，凝心聚力，打一场滚石上山、脱胎换骨的“攻坚战”。两年来，天津关停2.3万家“散乱污”企业，处置365家“僵尸企业”，淘汰高污染、高能耗落后产能，以环境保护倒逼经济结构调整和产业转型升级。130余家国企实行混改，撬动社会资金，投向新兴产业领域，激活新动能。与此同时，打造“一基地三区”，夯实战略新兴产业基础，市财政设立海河产业基金，撬动1500亿元社会资金，聚焦智能制造、网络经济、生物经济、绿色经济、数字经济领域，推动新技术、新产品、新业态、新模式发展、构筑发展新优势、培育发展新动能、重铸产业新体系。

财政收入结构不合理，就痛下决心形成政府“政策洼地”、企业的“成本洼地”。落实国家减税降费政策，积极调整财政结构，降低非税收入占比，做实“洼地蓄水”优化营商环境的大文章。2017—2019年天津累计为企业减税降费1057亿元，其中有650

亿元为天津自选的“割肉”动作，财政非税收入下降63.7%，全面实行地方涉企行政事业性“零收费”。天津大规模减税降费，还要稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，重点保工资、保运转、保基本民生，处于战略性调整阵痛期的日子似乎就更“紧”了。

形成“洼地”，怎样“蓄水”？地方债券成了天津解决扩大有效投资，保障重点项目的“抓手”。2015年天津首次自行发行地方债券565亿元，额度排在全国试点地区的第5位，主要用于偿还到期的公益性项目融资本金利息，保障新建的资源环境、保障性安居工程、社会事业、交通基础设施等重点民生项目建设。2017年市财政通过财政部上海证券交易所政府债券发行系统公开招标发行344.42亿元地方政府债券。2018年市政府通过财政部深圳证券交易所政府债券发行系统成功招标发行85.99亿元地方债，当年发行地方政府债券981亿元。2019年，天津发行地方债规模共计297亿元，包括政府一般债券（第一批）46亿元、251亿元政府专项债券，分别为土地储备专项债券137亿元、收费公路专项债券4亿元、生态保护专项债券14亿元、棚户区改造专项债券63亿元、旧城区改建专项债券6亿元、城乡发展专项债券27亿元。

三年来，天津通过发行政府债券置换存量债务，全市政府债务融资成本下降40%以上，“洼地蓄水”的1000多亿元预算资金，用于保障重点项目建设 and 重点民生支出，有效缓解“逆周期”转型，财政收入放缓的支出压力，为做好“六稳三保”提供了资金支持，带动经济结构调整和产业转型升级，稳住了经济稳中有进向高质量发

展的预期。

零基预算 节流过日

面对传统产业税收增长乏力、新动能税收支撑能力不足、财政刚性支出增多的双重压力。天津集中财力保工资、保运转、保民生、保重点，留足政府偿债资金，节约压缩政府开支，大幅压减一般项目支出，不搞扩张性“寅吃卯粮”。全面梳理各类资源资产，盘活激活用活闲置资产、沉睡资源。

在这样一个背景下，“天津特色的零基预算管理新模式”呼之欲出。何谓零基预算？就是以零为基点编制的预算，指不受以往预算安排情况影响，一切从实际需要出发，结合财力状况，在综合平衡基础上编制预算。零基预算并非新生事物，而天津做法却不乏创新亮点。

长期以来，天津市级支出预算主要采用“基数+增长”的编制模式，在既有部门预算的基础上，结合下一年度收入增长预计情况统筹分配预算资金。而且，规模一旦确定就很难调减。新的预算模式则不再考虑以前年度预算基数的核定方式，打破部门界限，也打破项目使用的限制和约束，重新确定部门预算总体规模、具体分支结构。他们将以前年度连续安排的市级工业企业技术改造、科技型中小企业、高新技术产业化等专项资金进行整合，集中财政资金设立智能制造专项资金100亿元，吸引社会资本跟进投入，重点支持人工智能、大数据、集成电路等智能产业集聚发展。

市财政部门建立预算安排的正面和负面清单，明确优先保障和不予保障事项。人员工资、机构运转、基本民生、中央及市委、市政府确定的重点

项目、政府偿债等5类支出，被作为优先项；非急需一般性基建、非危房装修、不具备实施条件、超承受能力以及分散建设的信息化项目等5类支出，则不予安排预算。推行预算“现金流”管理，对于项目当年难以形成实际支出的、资金后补助的、不能细化至具体用途和使用单位的，当年不予安排或递延转年安排，市级预算执行进度得到大幅提升。2019年1月至9月财政部通报地方预算执行支出进度考核中，全市一般公共预算支出进度位居全国第4位。

2019年开始，天津围绕预算编制、执行、年终平衡的各环节，建立全流程全过程管控机制，避免财政资金浪费。严格限定预算追加约束范围和审批程序，压减问题项目的预算逾40亿元、市级部门申请预算追加金额同期下降56%。集中财力设百亿元智能制造专项资金支持智能产业集聚发展。同时，实行财政库款和预算安排协调联动，切实优化资金资源配置。将预算安排的建设项目转用债券资金安排，将国资预算调入一般预算，腾挪的资金更多用于保障和改善民生。

天津财政局按照习近平总书记“党和政府带头过紧日子，目的是为老百姓过好日子”的要求，制定实施《党政机关厉行节约反对浪费制度规定》。近三年，全市机关事业单位一般性经费支出持续按5%比例压减，压减开支逾百亿元。41个市级部门全面公开“三公”经费预决算，差旅费、会议费、车辆运行费等17项公务支出强制结算，1913个单位账户和财政专户被撤销，节俭成了不可触碰的“高压线”。2019年市级一般公共预算安排因公出国（境）费、公务用车购置及运行费、公务接待费比上年预算减少

0.38亿元,下降12.23%,其中因公出国(境)费下降6.98%。公务用车购置及运行费下降13.63%,公务接待费下降11.49%。全面停止审批新建、扩建、迁建、购置楼堂馆所项目,全面开展违规借用、调用、换用、占用公务用车清理工作,停止拨付购置公务用车经费开支。

在财政收支平衡压力加大,基本民生投入“只增不减”背景下,怎样让“洼地蓄水”不渗水?天津形成预算资金闭环管理,明确提出要建立市级预算安排与审计问题、绩效结果挂钩的激励约束机制。对预算执行进度偏慢、结转结余大、审计发现问题多、存在资产闲置的部门,相应压减项目支出预算。正所谓“零基预算”和“过紧日子”探索实践,才为提高财政资源配置效率和使用效益提供了制度保障。

精准滴灌 保障民生

“2018年公司获得的460万元智能制造专项资金,全部投入到轨道交通智能系统研发应用上。”凯发电气副总王传启说的“智能制造专项资金”,是市财政设立的100亿元智能制造专项资金、总规模1000亿元的新一代人工智能科技产业基金。截至目前,天津智能制造专项启动资金10亿元已全部拨付到位,支持全市智能科技重点项目184个,带动一批企业智能工厂和数字化车间建设取得突破。

2018年,市财政统筹科技型企业发展专项资金1.07亿元,支持市科技领军重大创新项目19项、新一代人工智能科技重大专项25项、军民融合重大项目30项;对市科技领军企业和领军培育企业的174名企业家,奖励了1361万元。全市新增市级科技型企业8000余家、规模超亿元科技型企业

300余家,新增科技领军企业20家、科技领军培育企业20家,国家高新技术企业超5000家,进一步促进经济结构优化升级。

让民营企业称为“保姆式”的“津八条”,落实在财政上,同样是一组“高含金量”组合拳。天津康希诺公司总裁办主任廖正芳说,“2018年,我们享受到财政拨付的研发补助资金76.5万元,这对我们这种产品还未实现商业化的高科技企业来说,确实是一种激励。”这家因研发了重组埃博拉病毒疫苗而声名远扬的“新锐”疫苗企业,每年的研发投入皆成倍增加,2019年比2018年再翻一番。

在京津冀协同发展战略上,市财政安排10亿元支持京津冀协同发展基金,支持非首都功能疏解企业外迁和承接平台建设,归并整合科技型发展专项资金,建立京津冀科技创新券合作机制,使得一批高水平创新大平台相继落户。在推进“一带一路”方面,市财政每年安排专项外经贸发展资金,鼓励天津企业加快“走出去”。

与支出数字相比,财政资金的使用效率更重要。京津中关村科技城作为协同创新平台,被纳入京津冀产业转移承接重点平台整体规划,并纳入京津两地战略合作框架协议。但同时,这里也是天津财政精准“滴灌”式扶持的试验田。以宝坻京津中关村科技城产业扶持政策试点为突破口,市财政局将原有的普惠性财政扶持,调整为区域和产业政策并举的支持方式,重点对园区内符合产业布局和园区功能定位的新兴产业给予扶持,每年百亿元扶持资金,促进产业集聚、区域良性竞争、高质量发展,让财政支出效率实现最大最优化。

2019年天津“煤改电”涉及652

个村22.31万户居民,钱从哪来?市财政局及早披露《2019年第一批天津市政府一般债券信息》,第一批46亿元债券就包括武清区农村地区煤改电和煤改LNG项目。

红桥区西于庄是“马路比胡同高,胡同比院子高,院子比屋里高”棚户区,蜗居的1万多户居民做了40年住楼房梦。2018年6月,天津发行棚户区改造专项债券15亿元,两年累计发行债券129亿元,撬动银行融资贷款401亿元。投向西于庄、西沽南、丁字沽等棚户区改造。如今,西于庄百姓终于搬进了宽敞明亮的新居,天津提前并且超额完成棚改“三年清零”任务。

这几年,天津通过配置地方债资金,增加财政有效投资规模,支持生态修复、绿化美化、14条地铁线路、南水北调全覆盖系统、养老综合体项目、旧楼区改造、保障房建设、第二儿童医院、环湖医院、文学馆、户外燃气管道改造、城镇污水处理改造、海绵城市、智慧城区、大运河文化带等重点项目,提升财政精准“滴灌”投资效益,在抵御经济下行压力,促进经济社会平稳发展方面,发挥出重要的支撑作用。

“足国之道,节用裕民”。提高资源配置效率和资金使用效益,政府节俭过紧日子,确保民生投入只增不减,破解经济转型期难题,天津财政的探索显现新成效。2019年前三季度,全市一般公共收入1645亿元,由负增长转为正增长;一般公共支出增长5.6%,比2018年同期加快7.3%。“逆周期开源节流,增双效支撑重点”成为天津地方治理新理念。■

(作者单位:天津市财政局)

责任编辑 雷艳