

新时代成都市 深化财政资源配置改革的实践与探索

四川省成都市委常委、常务副市长 | 谢瑞武

摘要：为充分发挥财政资源配置职能，提升财政对经济社会高质量发展的保障支撑能力，本文总结了近年来成都市探索地方政府财政资源配置改革的主要做法及取得的一些成效，研究提出新时代深化财政资源配置改革的具体政策思路。

关键词：财政资源配置；改革创新

深化财政资源配置改革，就是财政采取政策性配置和市场化手段，发挥财政资金引导作用，吸引撬动国有资本、金融资本、产业资本、社会资本等共同提供资金要素保障，以最小化的财政投入实现最优化的社会资源配置，达到财政投入产出政治效应、社会效益和经济效益的最大化和高度统一。今年以来，受新冠肺炎疫情、经济运行下行、实施减税降费等影响，各级财政大幅减收，收支矛盾更加突出。深化财政资源配置改革，充分发挥财政资金引导作用，实现“少用钱、多办事、办实事”，对于统筹推进常态化疫情防控和经济社会发展，扎实推进“六稳”工作，全面落实“六保”任务具有重大意义。

新时代成都市财政资源配置改革的主要做法

一是切实提高政治站位，确保中央重大决策部署的落地落实。市委第十三次党代会以来，成都市深入学习

习近平总书记对四川及成都工作系列重要指示精神，牢记习近平总书记嘱托，推动习近平总书记重要讲话精神在成都全面落实，在加快推进中央、省重大战略部署落地中，用好积极的财政政策，创新投融资模式，发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用，撬动和引导国有资本、社会资本发挥协同效应，有效破解基础设施建设瓶颈。成都市以建设践行新发展理念的公园城市示范区为统揽，坚决贯彻中央关于成渝地区双城经济圈建设战略部署，加快建设高质量发展增长极和动力源，推动成德眉资同城化发展，强化四川省首位城市担当、切实发挥主干作用。

二是努力赋能国有企业，增强国有企业承担重大任务的能力。通过财政资金注入、经营性资源资产注入等方式补充国有企业资本金，增强国有企业“造血”功能和市场化融资能力，截至2019年底，全市共有10家信用评级AAA的国有企业，比2016年底

增加了4家。采取政策性奖补、预算安排等方式，支持国有企业实施“大证券化”战略，优先鼓励上市融资、发行资产证券化产品（ABS）等直接融资方式。支持国有企业依法化解隐性债务、实施债转股，推动国有企业将具有稳定现金流的政府隐性债务转化为企业经营性债务。

三是统筹用好债务资源，解决重大经营性项目资金需求。用活“专项债券+市场化融资”模式，通过发行较小规模的专项债券匹配较高比例的金融机构融资，为重大项目建设筹集资金。探索提高专项债券用作重大项目资本金比例，吸引带动金融资本和社会资本投资，实现经济效益最大化。争取新增债券期限与财政还本付息能力、项目收益情况、项目期限相匹配，探索发行超长期债券。从严查处违法举债担保行为，防范政府债务风险。

四是用好PPP工具，引导社会资本参与城市新区和基础设施建设。探索整合市、县两级PPP项目财政承受

能力空间,优先选择可行性缺口补助和使用者付费模式,推进5G、人工智能等新基建项目建设。支持城市新区依法探索“片区开发、滚动发展”模式,通过建立高效的资金拨付结算机制,避免资金过多沉淀。探索设立TOD综合开发政府引导基金、TOD开发用地出让金分期缴纳、报建费分类减免等措施,吸引社会资本参与TOD开发。

五是完善政府产业投资基金体系,创新财政对产业投入的方式。改变低效的“无偿补助”为“有偿投入”,积极探索以股权为纽带,将财政资金与企业投资捆绑形成利益共同体,引导重大产业化项目向产业功能区集聚。建立投资基金生态圈,用生态思维做强政府投资母基金,打造以政府投资基金为主体的产业孵化器。扩大政府投资基金市场化募资渠道,依法通过多层杠杆嵌套发挥对社会资本的撬动作用。

六是改革产业专项资金管理方式,增强财政对新经济、新业态、新模式的引领带动作用。对低效、分散的专项资金进行清理,原则上一个产业部门设立一个专项资金,减少“撒胡椒面”式的普惠政策,探索建立专项资金公开平台,提高使用绩效。探索重大产业化专项资金由直补企业变为奖补县级政府,突出亩均税收等考核指标,提高招商引资实效。搭建企业融资服务平台,通过“天府融通”产融对接平台,及时收集企业融资需求,增强金融服务实体经济效果。

七是完善融资增信措施,努力探索解决中小微企业融资难融资贵问题办法。健全贷款风险分担机制,完善政、银、担合作措施,通过融资担保费用补贴、贷款损失风险补偿等,引导担保机构降低担保和再担保费率。

组建市再担保公司,首期注册资本30亿元,实施政府性融资担保机构资本总额翻番计划,支持市、县两级国有控股融资担保公司增加注册资本金,增强行业的风险抵抗能力和业务拓展能力,促进全市政府性融资担保机构充分发挥作用,更加积极地支持中小微企业融资增信。在对各类“资金池”进行清理的基础上,整合建立企业贷款风险补偿资金池,提高政府增信作用。引导金融机构加大对中小微企业融资支持力度,健全贷款增量、定向贷款等奖补措施,鼓励金融机构在缓解中小微企业融资困难方面发挥更大作用。

八是推进财政收支管理改革,放大财政体制激励效应。深化中心城区财政体制改革,理顺市与中心城区财政分配关系,适度增强市级财政统筹能力,推动城区财政统一管理,促进中心城区一体化发展。推动市与区(市)县财政事权和支出责任划分改革,优化市与区(市、县)纵向财力配置和区(市、县)间横向财力配置,提高一般性转移支付比重,赋予区(市)县政府更大财力使用自主权,完善区(市)县财政考核激励办法,调动区(市)县财政优化财政资源配置主动性。探索经济区和行政区适度分离的财税利益联结机制,科学做好输出地和输入地的税收共享政策安排,探索建立补偿机制,加强区域合作,促进要素自由流动、资源合理配置。

新时代成都市财政资源配置改革取得的成效

(一)财政收入保持与经济发展同步增长

成都市深入贯彻落实中央、省的决策部署,真抓实干,经济社会快速

发展,2017至2019年,地区生产总值分别突破1.3万亿元、1.5万亿元、1.7万亿元,三年年均增速8.0%。与此相应,2017至2019年成都市一般公共预算收入分别为1275.5亿元、1424.2亿元、1483亿元,三年年均增速8.1%,财政收入保持与经济发展同步增长,财政运行健康平稳。同时,全市税收收入占一般公共预算收入比重2017年至2019年分别为70.6%、75%、73.6%,总体呈现上升态势,收入质量逐步提高。

(二)用于基本民生方面支出持续加大

民生支出占比近三年均维持在65%的高位水平,2019年全市民生保障投入1306亿元,较2016年增加241亿元,增幅高达22.6%,其中,用于教育方面支出增长26.7%,用于医疗卫生方面支出增长25.8%,财政支出结构不断调整,基本民生项目保障有力。2017年以来,新建和改扩建中小学幼儿园603所,新增学位43.5万个,统一城乡义务教育公用经费标准,全学段教育助学政策扩面提标,推进中国科学院成都学院、吉利学院等教育建设重点项目,四川大学博物馆群、成都自然博物馆开工建设,城市音乐厅、露天音乐公园建成投用。成功举办第18届世界警察和消防员运动会、男(女)子乒乓球世界杯赛,全力推进第31届大运会、第12届世运会等重大赛事筹办工作,大运会“一场三馆”和大运村配套场馆加快建设,凤凰山体育中心项目顺利实施,东安湖体育公园等40多处场馆启动改造建设。城乡居民医疗保险财政补助增加到每人每年530元,基本公共卫生服务人均补助标准每人每年不低于75元,开展基层医疗卫生能力提升行动,医疗服

务供给效率和水平不断提高,加快实施未来医学城(国家医学中心)一期、成都医投华西国际肿瘤治疗中心(重离子质子)等医疗领域重大项目。新冠肺炎疫情发生以来,成都市坚持以疫情防控为中心开展工作,重点保障患者救助、防疫物资生产购置、病房设施改造等,截至今年8月,全市财政累计投入疫情防控资金23亿元,三甲医院已达37家,比2016年底增加了15家。

(三)助力产业发展扶持资金大幅增加

聚焦66个产业功能区,优化财政产业投入结构,加快建设“5+5+1”现代化开放型产业体系,2017至2019年,市财政累计投入产业发展资金300多亿元,年均超百亿。构建起由3支天使投资基金、4支产业引导基金和1支知识产权运营基金组成的成都市级基金“3+4+1”体系,有力支持科技、新经济、人才培育、知识产权转移转化等领域发展。构建产业生态圈、创新生态链,出台5G、氢能源、人工智能等产业扶持政策,重大产业集群发展壮大、企业梯队成长,实现京东方、中电熊猫等头部企业重点项目竣工投产。重点保障文化产业、金融业和开放型经济全面发展,设立西南首家文创支行、文创企业债券融资风险补偿资金池。聚焦新经济六大形态和七大应用场景培育新动能,设立新经济发展专项资金,实施新经济企业梯度培育和“双百工程”,推动全球创新创业资源要素加速向成都汇聚融合。

(四)基础设施资金保障机制日益完善

推进重大功能性基础设施建设,加大资金投入的同时,注重创新保障

机制。2017年至今,市财政累计投入基础设施建设和维护资金1325亿元,保障重大基础设施项目实施,全力保障轨道交通、大运会基础设施配套建设,推进城乡路网体系提档升级,地下综合管廊及电网管网建设,加快天府绿道建设,有力提升城市形象和城市功能品质。进一步完善资金筹措机制,创新财政投入方式,拓宽资金来源渠道,丰富基础设施建设运营模式,转变国企传统的项目融资代建思路,按市场化、商业化逻辑,以区域城市综合运营带动基础设施投入,带动区域高质量可持续发展,推动14个TOD项目开工建设,探索成本规制方法,解决地铁建设高潮期的资金需求。

(五)地方政府债务管控工作成效明显

按照党中央国务院和省委省政府统一部署,成都市切实履行地方政府债务管理主体责任,合理用好地方政府债券资源,坚决打好防范化解重大风险攻坚战,促进经济社会持续健康发展。出台防范化解地方政府隐性债务风险的实施意见和工作方案,按计划偿还到期政府债务,规范政府债务再融资,落实隐性债务化解计划。加强新增债券管理,建立成都市政府重大投资项目债务风险评审联席会议制度,从严审批政府投资项目,坚决遏制隐性债务增量。推动政府债务信息公开,增强地方政府债务信息透明度。截至2019年底,全市政府债务余额严格控制在省政府批准的限额以内,隐性债务超额完成年度化解计划,总体化解率达18.86%。

新时代深化财政资源配置改革的思考

(一)做好新时代财政资源配置改

革,必须强化党的领导

做好新时代财政资源配置改革最根本的一点是坚持“党管财政”,“党领导一切”的总基调决定了党对经济工作重要一环的财政工作的领导。一是确保党对财政改革的方向把控。深刻把握财政是国家治理基础和重要支柱定位,不断强化“财”自觉服从于“政”的意识。财政资金使用和政策制定必须围绕党委政府的决策部署、契合发展战略,无论是持续改善基本民生、大规模减税降费惠企惠民,还是今年以来打赢疫情防控阻击战到统筹推进疫情防控和经济社会发展的新阶段,都必须紧扣发展实际和人民群众关切,实现有限公共资源与政策目标有效匹配。二是注重党对财政改革的统筹协调。财政改革不是简单的部门工作,而是复杂的系统工程,涉及方方面面的工作,关系到部门利益和格局的重新调整,离不开党委的指导。财政部门应积极争取党委对财政预算和财政体制的战略指导,通过重大问题决策、重大政策协调等方式加强党对财政工作的全面领导,形成改革的合力。三是坚持党对财政改革的监管督促。财政必须突出政治属性,把讲政治摆在首位,财政部门要自觉依靠党委的教育、帮助和督促,动员和组织本系统的党员干部,坚决、认真地贯彻落实党的路线方针政策,强化对权力运行的制约和监督,将财政工作与改革发展置于人大、纪检监察、审计和社会公众的监督之下。

(二)做好新时代财政资源配置改革,需要树立新理念

财政是党委政府调控经济建设的重要杠杆,新时代财政资源配置改革,需要树立新理念。一是以“大战略”理念为统揽,强化“财为政用”



角色定位。坚持财政支出向党委政府重大战略、重点工作、民生短板需求等重点领域聚焦，全面提升财政支出对经济高质量发展、城市高效能治理、市民高品质生活的保障能力。二是以“大统筹”理念为指导，提升运筹各类资源能力。坚持生财有道、聚财有方，强化各类别、各层次收入支出的统筹力度，注重用财效益，兼顾政治效应、社会效果、经济效益，区分轻重缓急，把有限资源用在刀刃上。三是以“大财政”理念为引领，健全财金互动机制体系。坚持有效利用金融资本和社会资本，完善对金融机构的奖补、融资风险分担机制与政府投资基金制度建设，建立健全财政激励金融、金融支持产业发展的政策传导机制，优化金融资源配置效率。四是以“大财源”理念为抓手，转变财政资金投入方式。坚持善于培植财源、做大财政蛋糕，破除部门局限和惯性思维，深度介入财力源头，一切从增财聚财出发考虑问题。吸引撬动更多社会资本，推动

形成一批新型财源增长点，促进财政收入的高质量增长。五是以“大绩效”理念为支撑，提高预算绩效管理水平和科学性和精准度，优化完善绩效管理链，加大绩效评价结果和预算安排挂钩力度，夯实绩效目标引领和绩效结果应用两大支撑，以预算绩效增强科学理财能力。

（三）做好新时代财政资源配置改革，要以积极进取的姿态攻坚克难

当前财政资源配置改革已进入攻坚期和深水区，必须紧扣以绩效为导向的财政预算制度改革，调整结构、整合资源、用好杠杆，全面提升财政资源配置效率和使用效益。一是调整结构促进预算管理提质增效。深入推进零基预算改革，推动市与区（市）县财政事权和支出责任划分改革，大力压缩一般性支出和非刚性、非重点支出，集中财力加大对重点产业、重点项目和基本民生的保障力度。二是抢抓机遇整合用好政策资源。紧抓国家

发行特别国债、扩大专项债规模、提高赤字率、提高资金使用效率等经济调控政策机遇，加大对上争取力度，力争更多资金、项目、政策、试点落地成都。三是利用杠杆效应提升配置效益。提高产业政策精确性、可及性、时效性，探索对符合条件的产业补贴政策兑现由按年支付变为按月支付，完善政府投资基金体系，推动在产业发展、城市基础设施、创新创业等领域建立政府投资子基金群，深入推广运用PPP模式，落实财金互动奖补政策，引导金融机构增加信贷投放、优化信贷结构。四是推进预算绩效深度融合。将绩效管理覆盖所有财政资金，延伸到基层单位和资金使用终端。将绩效管理深度嵌入预算管理工作中，科学编制绩效目标，加强全程运行监控和约束控制，推进预算和绩效管理一体化。抓好绩效问责，大力削减低效无效支出，建立奖优罚劣激励约束机制。□

责任编辑 张蕊