# 广西财税体制改革：攻坚克难再发力

本刊记者｜刘永恒

## 多措并举稳增长 创新提速推转型

深秋的八桂大地，层林尽染，稻穗飘香。

记者来到位于柳州市西郊的上汽通用五菱股份有限公司生产车间，工人正紧张地忙碌着，24小时不停歇的流水线上汽车一辆接一辆。“今年1—11月份，我公司汽车产量是181.54万辆，销量为180.15万辆。尤其是去年刚上市推出的新品牌——宝骏汽车，其销量已经达到了我们曾引以为傲的‘宏光速度’。”公司市场部负责人向记者介绍。

“其实，进入经济新常态以来，柳州经济和全国一样面临着不小的压力。”柳州市财政局副局长黄仁宽说。“作为工业城市，今年第一季度，我市仅汽车工业产值增长了11%，冶金行业、机械行业产值则分别下降了2%和16.3%，财政稳增长压力很大。但是，告别高速增长，柳州财政收入总量依然从2010年的201.18亿元增长到2015年的343亿元以上，突破了三百亿大关。”

“今年5月自治区出台48项稳增长措施以来，南宁市也随之出台了19条稳增长政策措施。这19条意见紧紧围绕南宁经济发展的关键领域和薄弱环节，以保目标、抓重点、有突破、求实效为原则，针对当前项目建设、产业发展的突出矛盾和问题，从提效率、推项目、减负担、强扶持、拓市场、优服务方面精准发力，从简政放权到减税降费，从发挥财政拉动投资作用、加快推进重点项目建设到财政精准投入助企业转型升级，南宁市顶住了经济下行压力，确保了财政经济稳定健康增长。”南宁市财政局副局长吴厦说。

“在财政收入中低速增长的同时，全区经济稳增长调结构、织密织牢民生安全网、各领域深化改革等都需要增加投入，财政支出继续刚性增长，财政面临的压力不小。”广西财政厅厅长黄伟京说，“全国经济发展新常态的趋势性变化和共性特征在我区均有反映，但由于发展阶段和发展水平不同，我区的新常态又有作为西部省份的特殊性。从发展速度看，我区经历了‘十一五’时期的高速发展，2011年至今，经济增速逐年回落且幅度大于全国。从结构调整看，我区仍是‘二三一’结构，第三产业增加值所占比重比全国低10个百分点，仅相当于全国1998年的水平，滞后15年。各项指标表明，我区是在工业化中期就进入新常态，政策红利下降、资源环境、土地供应、财政金融等约束加大，新的增长动力尚未形成。”

如何准确把握经济发展的大逻辑、把握新常态下财政领域的趋势性变化，在财税体制改革中走出平稳较快发展的广西节奏，成为广西财政面临的重大机遇与挑战，同时在多个方面倒逼着广西新一轮财税体制改革的创新提速。2015年5月，《广西深化财税体制改革方案》出台，提出以改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度为重点，统筹规划、积极稳妥、协同推进财税领域各项改革工作，坚持开源、节流、依法、增效，加快打造发展财政、民生财政、和谐财政、绩效财政、透明财政“五个财政”，逐步建立符合国家治理体系和治理能力现代化新要求，统一完整、法治规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平的科学的可持续的现代财政制度。为自治区实施“双核”驱动发展战略、全面实现“两个建成”目标提供坚实的财力基础和财税制度保障。

“面对已经放缓的收入增速，如何实施积极的财政政策，充分利用好财政杠杆功能，切实发挥财政投入促进全区经济发展的重要作用，这是我们首先面对的问题。财政部门必须从转变政府职能，调整优化支出结构、提高资金使用效益等方面寻找对策。”黄伟京说，“从广西发展的具体实际出发，必须保持一个高于全国平均水平的发展速度，必须进一步释放新型工业化、城镇化的巨大潜力和红利，加快发展战略性新兴产业和现代服务业，进一步挖掘投资增长的

中国财政杂志社



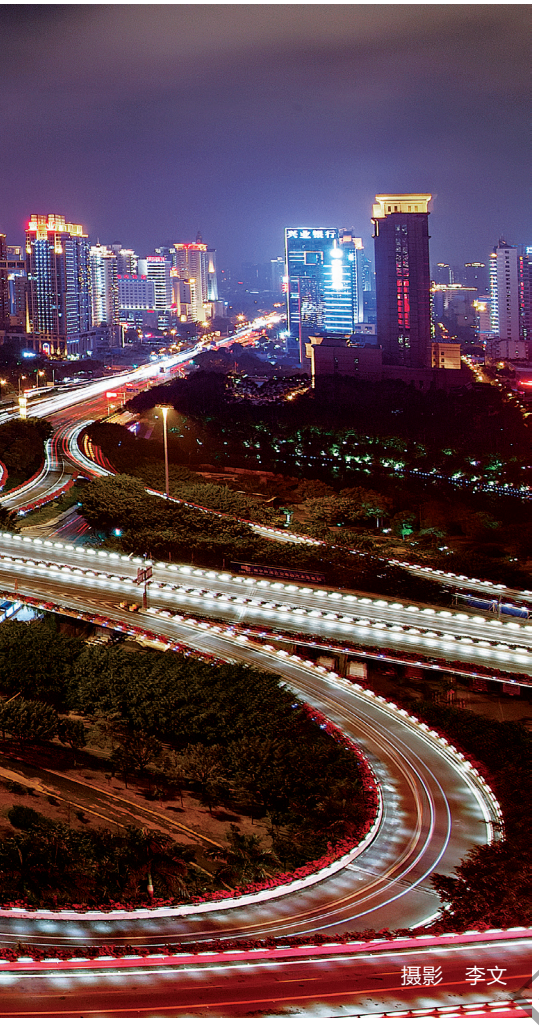
空间和潜力，提升出口的份额和质量，加快培育新的消费增长点，加快要素驱动、投资驱动向创新驱动转化。”

2015年，广西财政厅下达北部湾经济区重大产业发展专项资金13亿元、西江经济带基础设施建设资金7亿元，推进“双核驱动”战略实施；投入高速公路项目建设资金31.86亿元、铁路建设资金18亿元、民航基础设施建设和航线培育资金14.02亿元，加大对以交通为重点的重大项目投资支持力度。今年1—10月，广西固定资产投资完成12112.53亿元，同比增长18.4%。自治区投资增速在全国排第三。其中，由政府主导的基础设施建设投资保持快速增长，成为自治区投资稳定增长的领衔动力。

加大对经济结构调整支持力度，支持新型工业化实现跨越发展，鼓励支持重点产业发展，加大扶持战略性新兴产业，支持中小微企业发展，加快淘汰落后产能。工业重镇柳州市财政2014年、2015年预算共安排各类技改项目资金4.29亿元，支持工业基地项目建设和中小企业发展支出，扶持发展战略性新兴产业，调整优化产业结构，加快转变经济发展方式。在财政助力驱动下，柳州第三产业实现增加值162.67亿元，增长10.5%；外贸出口逐渐回暖，自主品牌大步走向世界，其中以东风柳汽和上汽通用五菱为代表的生产企业汽车出口迅猛，分别增长183.9%和96.9%。从政策调控到结构优化，从创新驱动到深化改革，广西工业呈现新态势。

支持服务业加快发展，安排服务业发展专项资金，加快培育现代服务业；安排旅游发展专项资金，并积极支持沿边金融综合试验区建设，引导金融支持经济发展。2015年，南宁市财政预算安排现代服务业产业发展资金4.5亿元，着力优化发展环境，推动服务业发展稳中求进、转型升级。

“今年作为广西经济发展全面进入新常态的第一年，也是新世纪以来我区开局最艰难的一年，宏观环境错综复


摄影　李文

杂，下行压力持续加大，增速换档和结构调整阵痛相互交织，困难挑战远超预想。”黄伟京说，“面对严峻形势，全区各级财政部门在自治区党委、政府的坚强领导下，坚持稳中求进工作总基调，全力做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，在认真落实各项积极的财政政策、应对持续加大的经济下行压力过程中，财政保持了良好运行、推进全区经济社会发展总体呈现回稳向好势头。”

## 盘活存量惠民生　公开规范新预算

“说到广西2015年财税体制改革，盘活财政存量资金应该是关键中的关键。”黄伟京对记者说，“把闲置、沉淀的财政资金用于稳增长、调结构、惠民生，这项举措凸显了积极财政政策的有效发力。”

2014年，自治区人民政府和财政厅分别印发实施了《关于进一步加强和完善预算执行管理工作的通知》和《关于进一步盘活自治区本级财政存量资金的通知》，明确了盘活财政存量资金的口径、盘活要求、分工机制、职责范围和时间节点等，推进盘活财政存量资金工作制度化。按照《办法》规定，财政厅结合2015年预算编制情况对自治区本级财政专项资金再次进行了全面的清理、整合和归并，初步将自治区本级专项资金由2014年363项压缩到96项，减少267项，压缩比例达到73%。自治区本级还加大了对区直部门结转结余资金收回力度，对区直部门结转1年以上的项目支出以及上年基本支出、“三公”经费、会议费和培训费等一般性支出结转结余资金全部收回财政总预算统筹安排使用。截至10月底，全区已盘活各类财政存量资金828亿元，其中已收回各类存量资金184亿元，占全区年初预计收回财政存量资金的143.8%。对已收回的财政存量资金目前已形成实际支出148亿元，占全部已收回财政存量资金的80%。

“盘活财政存量资金，将资金集中用于调结构、惠民生领域——这其实是两个环节。”黄伟京说，“第一个环节是把钱盘活，第二个环节是资金盘活之后要用到最需要的地方。”

“2014年下半年，南宁市财政三次组织财政存量资金清理工作，共清理存量资金15.47亿元。清理的存量资金全部用于民生支出及第四十五届世界体操锦标赛等重点项目支出。”南宁市财政局副局长吴厦说。

“2013年，柳州市清理收回财政存量资金1.5亿元，统筹安排用于清欠铁路建设地方配套资金；2014年，清理收回财政存量资金收回结余结转资金3.78亿元，统筹用于发展经济和保障民生；2015年上半年，收回2012年及以前年度项目结转资金1.42亿元用于城市基础设施及其他重点项目建设，从政府性基金结转结余中调入一般公共预算3.74亿元，用于市本级还本付息和调入预算稳定调节基金。”柳州市财政局副局长黄仁宽说。

曾经沉睡在账面上的资金在苏醒后开始发挥巨大的能量：在南宁，随着“断头路”的打通，轨道交通的建设，工作在市区、居住在郊区正在成为越来越多市民的选择；在柳州，鹧鸪江大桥、白露大桥以及北外环路正式通车，“路变宽了”、“桥梁多了、”“出行道路选择更多，更方便了”；在人口不足百万的岑溪，被盘活的存量资金流向教育、文化体育、社会保障和就业、医疗卫生、农林水、住房保障等与社会民生相关的方方面面……

“盘活财政存量资金在统筹政府收入、增加政府可支配财力、创新财政支出管理、提高财政支出效率方面发挥着不可小觑的作用，同时也和改进预算管理、加快建立全面规范公开透明的现代预算制度相互促进。”黄伟京说。

《广西深化财税体制改革方案》的改革目标中写到：按照完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率的思路，建立以全面规范、公开透明的现代预算制度，有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系，事权和支出责任相适应的政府间财政关系制度为内容的现代财政制度。2014—2015年预算制度改革和完善转移支付制度要取得决定性进展，税制改革在立法、推进方面取得明显进展，财政体制改革在收支划分等方面要基本达成共识；2016年基本完成深化财税体制改革的重点工作和任务；2020年

中国财政杂志社

各项改革基本到位，现代财税制度基本建立。

把财政运行置于阳光之下是现代财政制度的基本特征，是建设阳光政府、责任政府和服务政府的需要。“在人大审议通过的20天内，我们及时在广西财政厅网站上公开了自治区全区和本级一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算和自治区本级部门预算收支汇总表等五套报表及相关说明。自治区本级119个一级预算单位中，109个自治区本级一级预算单位公开了2015年部门预算，公开部门按要求公开到了基本支出和项目支出，支出功能分类科目细化至项级科目，经济科目公开细化到款级。同时，自治区本级109个部门公开了2015年“三公”经费预算，并对数据增减变化情况进行了说明。”广西财政厅预算处邓军介绍说，“在市县一级，全区14个市、74个县按要求公开了2015年财政总预算及报表信息，全面完成市（县）财政总预算公开。14个市、74个县公开了‘三公’经费2015年总预算。”

政府收入和支出全部纳入预算，实行全口径预算管理，是现代财政制度的基本前提。按照中央统一部署，广西有序推进重点支出与财政收支增幅或生产总值挂钩项目的清理规范工作，对重点支出根据推进改革的实际需要和确需保障的内容统筹安排、优先保障，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的支出范围，建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，将政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转的11项基金收支转列一般公共预算，确保平衡过渡。进一步提高国有资本收益上缴比例，加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，不断完善国有资本经营预算编制程序，逐步细化国有资本经营预算支出。

改进年度预算控制方式，推进年度预算改革，建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理。广西于2015年初即启动2016—2018年中期财政规划编制工作，强化对年度预算的约束和指导，中期财政规划和部门预算滚动规划实行滚动更新管理，并开展市县中期财政规划编制试点工作。据介绍，南宁市已启动试点编制2016—2018年中期财政规划。按照滚动方式编制中期财政规划，主要包括预测现行政策下财政收支情况、分析现行财政收支政策问题、制定财政收支政策改革方案和测算改革后财政收支情况等内容。建立跨年度预算平衡机制，市本级一般公共预算执行中如出现超收，用于化解政府债务或补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出实现平衡。政府性基金预算和国有资本经营预算如出现超收，结转下一年安排；如出现短收，通过削减




广西北海是古代“海上丝绸之路”的重要始发港，如今重新崛起，焕发新活力。
摄影　陆波岸

中国财政杂志社

支出实现平衡。

广西财政厅预算绩效局局长赵嵩桥告诉记者："根据新预算法的相关规定，我们目前正在逐步推行全过程预算绩效管理，把绩效理念贯穿于预算管理的整个过程，以绩效评价为手段，以结果应用为保障，改进预算监管、优化资源配置、提高公共产品质量和公共服务水平。"

"盘活存量，用好增量，优化财政支出结构，确保重点领域特别是民生支出需要；深入推进财税体制改革，坚持依法理财，加强财政管理，提高资金使用绩效，促进经济社会持续健康发展——这是财政工作适应新常态、引领新常态的重要环节和任务，我们在这两个方面一直不懈努力着。"黄伟京说。

## 简政放权转职能 攻坚克难再发力

6月30日，南宁市轨道交通1号线最后一座车站朝阳广场站主体结构封顶，与此同时，连接南宁南北的轨道交通2号线工程在紧张建设中。3号线、4号线工程正在进行融投资，投资总额分别为196.28亿元和151.19亿元。其中4号线建设将采用PPP模式。

截至2015年11月，广西财政厅、发改委向各市县、行业主管部门征集了248个拟采用PPP模式的项目纳入自治区项目库，计划总投资3961亿元。在各市县建立本级项目库，推进落实具体项目的基础上，财政厅向全区征集了适宜采取PPP模式的项目。经过审核评估，筛选出单体投资规模较大、长期合同关系清晰、收益比较稳定，与群众生产生活密切相关的23个项目作为自治区PPP示范项目，由自治区人民政府向社会公布，鼓励先行先试。自治区示范项目计划总投资433亿元，其中铁路、地铁、公路、机场等交通基础设施类项目6个，计划投资293.74亿元；城市污水综合治理、医院、福利院、生活垃圾焚烧发电、供水、棚户区改造、空气质量监测等公用服务类项目17个，计划投资139.26亿元。通过这些项目试点，探索可复制模式，为更广泛地应用PPP模式积累经验和提供示范。对此，社会各界反响非常积极，许多社会资本方与项目进行了对接洽谈。南宁市、钦州市等地公布了56个PPP示范项目。

"海绵城市项目——南宁市竹排江上游植物园段(那考河)流域治理PPP项目已完成公开招标并签约社会资本方，现在已进入到项目实施阶段。其他如污水处理、环境监测等项目与社会资本进行了沟通洽谈，达成初步意向。目前，财政厅与民政、住建、交通、环保、卫生计生等部门联合发文，严格按照PPP项目各项要求征集第二批自治区项目，已新入库项目60个，计划总投资1200亿元。南宁、柳州、钦州、百色等市建立了PPP项目库，共储备项目347个，计划总投资1544亿元。"广西财政厅地方金融处副处长郑瑞英说。

"规范的PPP模式中，政府和社会资本按合同约定办事，平等参与、公开透明，有助于解决政府职能错位、越位和缺位的问题，更好地实现政企分开、政事分开、简政放权。同时，政府和社会资本形成互利的长期目标，将政府在战略制定方面的优势与社会资本在管理效率、技术创新方面的优势结合起来，更加有效地提高公共服务的质量和效率，增进人民福祉。"黄伟京说，"还有，在PPP模式下，政府以运营补贴等作为社会资本提供公共服务的对价，以绩效评价结果作为对价支付依据，并纳入预算管理、财政中期规划和政府财务报告，能有效弥补当期财政投入不足，平滑年度间财政支出波动，防范和化解政府性债务风险。政府和社会资本合作模式要求从以往单一年度的预算收支管理，逐步转向强化中长期财政规划，这与深化财税体制改革的方向和目标高度一致。"

十八届三中全会强调，经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。在深化财税体制改革中，广西通过推行权力清单制度，进一步规范职责权限。根据《自治区本级财政专项资金管理办法》规定，在全面清理整合基础上审议并通过2015年自治区本级财政专项资金目录清单。按照"法无授权不可为"和简政放权的要求，财政厅逐项对行政权力进行清理，共取消、下放、转移和整合部门权力事项45项，精简权力事项比例为51.14%。保留行政权力43项，其中，行政许可4项，行政处罚24项，行政征收3项，行政检查3项，行政奖励1项，其他行政权力8项。按照"法定职责必须为"的要求，财政厅在全面清理行政权力的基础上，根据部门职责定位，从全面正确履行职责角度，明确主要职责14项，细化明确具体工作事项68项；明确部门间职责边界事项2项；建立事中事后监管制度16项。

预算管理改革有新亮点、资金管理改革有新突破、政府债务管理有新进步、财政体制改革有新进展、税收制度改革有新红利……深化财税体制改革两年来，广西财政沉着规划、新措频出，积极稳妥地推进着各项改革，为八桂大地的人民谋福祉。

"新常态下，财政支持全区统筹实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等多重目标，准确把握改革发展稳定的平衡点，准确把握近期目标和长期发展的平衡点，准确把握经济社会发展和人民生活改善的结合点，面临着诸多'两难'问题。但越是攻坚克难的时刻，越能凸显我们广西财政人的信心和智慧，我们有信心继续发力，打好财税体制改革进入深水区后的攻坚战。"黄伟京说。

中国财政杂志社