

# 加强财政资源统筹的实践探索

湖南省财政厅党组书记、厅长 | 石建辉

党的十九届五中全会提出“加强财政资源统筹”重大改革命题，这是应对当前预算紧平衡状态、集中力量办大事的必然要求，是建立现代财税体制、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。“十四五”时期，湖南省财政系统将深入贯彻党的十九届五中全会精神，对照国务院出台的《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》，积极探索符合湖南实情、适应湖南改革发展需要的加强财政资源统筹实践路径，努力为实施“三高四新”战略、建设现代化新湖南汇集更加强大的财政力量。

## 加强可用财力统筹，进一步提高财政资源配置的“集聚效应”

坚持系统观念，全面加强预算管理，把分散在各个口子、游离于财政监管之外的各类资金统筹配置，集中用于落实党中央国务院和湖南省委省政府重大决策部署。

一是强化四本预算“全口径”管理。完善综合预算管理体系，推进一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等政府“四本预算”统编、统批、统管，实现收入“一个盘子”管理，支出“一个口子”统筹使用。以一般公共预算

为关关节点，推进“四本预算”勾稽衔接，功能互补，促进资金有序流动，形成有机整体。

二是强化部门资金“全归集”使用。近年来，在财政资金增量有限的情况下，省财政把工作重心更多地放在盘活存量、挖掘潜力、提高效率上，腾出归集资金用于“六保”“六稳”“三大攻坚战”等重点领域，工作成效三次得到李克强总理的高度肯定。下一步，将贯彻“零基预算”理念，建立节约型财政保障机制，从预算源头持续压减一般性支出和非重点、非刚性、非急需支出。加强部门实有资金管理，依法依规将部门各类收入纳入预算管理，未纳入预算的不得安排支出。加大部门存量资金与新增预算、结转资金与年度预算、部门资金与预算拨款统筹力度，多渠道筹措资金解决部门增支需求。

三是强化专项资金“全方位”整合。进一步打破部门利益格局，纵深推进专项资金实质性整合，防止条块分割、撒胡椒面，稀释资金使用效果。聚焦全面推进乡村振兴重点任务打造资金统筹整合平台，不断调整优化“大专项+任务清单”管理模式，提高市县统筹使用资金的能力和空间，确保资金“放得下、接得住、用得好”。

## 加强政策工具统筹，进一步提高财政资源配置的“组合效应”

当前财政经济形势错综复杂，靠单一政策工具难以破解系统难题，必须组合运用各类政策工具，综合施策，协同发力，既确保湖南省“十四五”既定目标完得成，又确保财政运行可持续。

一是坚持减税降费与财源建设同推进。减税降费是积极财政政策的重要抓手，是为市场主体纾困解难的关键一招。全省各级财政部门要进一步提高政治站位，即使财政眼前再困难，也要把该减的税减到位、该降的费降到位，助力企业轻装上阵。同时，大力实施“三高四新”财源建设工程，想方设法调动省直产业主管部门、涉税部门及市县政府“三个积极性”，形成齐抓共管培植财源的良好局面。加大闲置土地和国有资产处置力度，拓宽财政增收渠道，增强财政造血能力，对冲各种减收影响。

二是坚持传统工具与新型工具相搭配。直接投入、项目补助、奖励补贴等传统财政支持方式具有指向明、速度快等优势，但有时也存在资金绩效不高等问题。而且，如果边界把握不准，在竞争性领域介入过多，不可避免地会对市场规律和公平竞争造成干

扰。要在厘清政府与市场边界的基础上,更多采取贷款贴息、风险补偿、股权投资、政府投资基金、PPP等新型支持方式,“四两拨千斤”带动社会资本投入经济建设“主战场”,推动有效市场和有为政府更好结合。

三是坚持财税政策与其他政策共发力。越是经济形势复杂多变,越要统筹各个宏观经济部门调控力量,组合用好各种政策工具,才能最大限度地提升政策调控实效。要进一步强化财税政策与就业、产业、投资、消费、金融、区域发展等政策的有机衔接,打好“组合拳”,推动实现稳增长、调结构、惠民生、防风险、保稳定等多重政策目标。目前,湖南正积极探索预算内基建资金与财政专项资金协同安排机制,合力推进“三高四新”重大基础设施项目建设。

### 加强跨周期统筹,进一步提高财政资源配置的“均衡效应”

当前各种不稳定不确定因素较多,许多问题既有短期的,也有中长期的,要善于从全局的视角和长远的考量来统筹做好财政工作,完善顶层设计,更好地服务全省经济社会高质量发展。

一是推动年度预算与中期财政规划紧密衔接。加强财政收支预测分析,既要提高年度预算编制的精准度,更要从更长周期、更广范围来提前谋划政策和科学安排预算,加强中期财政规划管理,完善跨年度预算平衡机制,以丰补歉、削峰填谷,切实提高财政资源跨周期配置效率。强化中期财政规划对年度预算的约束,根据项目

预算管理 etc 要求,将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划,区别轻重缓急,统筹安排支出。

二是推动短期目标与中长期目标有机贯通。坚持远近结合、长短兼顾,促进短期目标与长期目标相衔接,年度任务与中长期愿景相融合。从短期看,要充分发挥财政逆周期调控作用,积极扩大有效投资,挖掘消费潜能,稳定外贸市场,确保经济运行在合理区间。从长期看,要按照新发展理念的要求,推动财政资源配置和财政政策供给向培育完整内需体系、促进科技自立自强、推动产业链供应链优化升级、实施乡村振兴战略、改善人民生活品质等方面聚焦用力,助推湖南在构建新发展格局中抢抓机遇、走在前列。

三是推动财政规划与部门规划无缝对接。在科学编好财政“十四五”规划的同时,主动介入、深度参与部门规划编制,共同梳理确定未来五年的重大工程、重点项目和重要改革任务,从财力可持续、收支可平衡、风险可控制等角度提出合理化意见,切实提高财政规划与部门规划的协同性和匹配度,防止出现“两张皮”现象。

### 加强财税改革统筹,进一步提高财政资源配置的“整体效应”

改革越是深入,越是要注意改革的系统性、整体性、协同性。随着财税改革步入深水区,剩下的都是难啃的“硬骨头”,要按照系统集成、协同高效的要求,统筹推进财税重点领域改革,加快建立现代财税体制。

一是注重系统集成。建立现代财税体制是一项复杂的系统工程,在谋划

和推进财税改革时,要通盘考虑、统筹谋划、压茬推进。目前,省财政正以推进预算管理一体化系统省市县全覆盖为契机,加快推进预算管理模式优化和财政业务流程再造,进一步完善预算管理制度,规范财政收支管理,推动信息互联共享,全面提升财政治理效能。

二是注重协同高效。财税改革不是财政一家的事,必须广泛争取各方理解支持,调动各方力量,压实各方责任。比如,针对预算绩效管理权威性不足、结果运用不够等问题,湖南省探索建立财政审计联动机制推动全面预算绩效管理落地见效。目前,正探索创新政府债务风险防控机制,由过去主要依靠财政部门“单兵突进”转变为各部门“协同作战”,按隐性债务形成原因,把偿债控债责任分解压实到相关部门,进一步提升债务风险防控的合力及实效。

三是注重上下联动。对于中央和省委作出的重大改革部署,坚持全省财政系统“一盘棋”抓落实,确保改革不折不扣落到实处。比如,近年来湖南省严格贯彻预算法及其实施条例要求,全面规范财政管理,在财政部对地方财政管理考核中,湖南省排名跃居全国“第一方阵”,连续两年获国务院真抓实干督查激励表彰。坚持省市县一体联动管好用好中央直达资金,去年全省直达资金支出进度居中部六省第一位。对于需要基层创造性落实的财税改革举措,鼓励市县充分发挥基层首创精神,大胆探索,先行先试,省财政将及时归纳总结,提炼经验模板在全省复制推广。□

责任编辑 雷艳