

# 聚焦着力方向 提升财政运行质量

大连市政协副主席 大连市财政局党组书记、局长 | 于保和

财政是国家治理的基础和重要支柱，财政运行事关政权稳定和社会可持续发展。党的十八大以来，辽宁省大连市各级财政部门立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，聚焦着力方向，锐意进取，深化改革，切实提升财政运行质量，为新时代大连经济社会全面振兴提供强有力支撑。

## 聚焦“财力”，着力做大做实财政“蛋糕”

一是构筑全口径预算管理体系。在强化一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算管理基础上，压实政府监管部门主体责任，深度挖掘“四本预算”增收潜能，以“正面清单”方式明确财力增长点，拿出实招硬招努力增加财政收入。2020年，在经济基本面受新冠肺炎疫情较大冲击的情况下，大连市一般公共预算收入完成702.7亿元，逆势增长1.4%。

二是深入推进税费征缴改革。在确保国家减税降费政策严格落地基础上，坚持依法治税，加大税收征管力度，清理自行出台的减免税和税收支出政策，大力打击偷、骗、逃税行为，堵塞税收漏洞，杜绝“跑、冒、滴、漏”现象发生，努力做到应收尽收。深化政府非税收入收缴改革，坚决取缔不合理、不合法的行政事业性收费和

政府性基金项目，保证政府执收执罚单位公正执法。加大非税收入监管力度，全面推进票据电子化，实现以票核费、以票管费。

三是注重新兴财源建设。聚焦科技创新关键领域和环节，加大对关键核心技术和“卡脖子”技术的财政直接投入力度，深层次巩固和培育财源。

四是引导金融支持实体经济发展。充分发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆撬动作用，强化金融政策与财政政策的统筹衔接，疏通金融支持科技创新和服务实体经济的堵点，打通金融流向实体经济的“最后一公里”。支持设立天使基金、创投基金和产业基金，按照收益共享、风险共担的原则，最大限度激发社会资本的积极性。对优质的外地项目，鼓励跟进投资，发挥基金招商作用，积极培植壮大财源。

## 聚焦“风险”，着力强化政府债务管控

一是强化地方政府债务管控。对地方政府债务全面实行限额管理和预算管理，将政府债券还本付息资金足额纳入预算。建立月度专项汇报制度，全面排查风险隐患，按月进行还本付息预测，动态掌握县区还款进度、时间节点和偿债压力。强化评估和预警，将防范化解债务风险列入市政府对市直部门和区市县（先导区）的绩效考核体系，对县区政府债务风险进

行评估测算并分解下达，指导督促县区加强风险评估和预警结果应用，动态监测债务风险状况，做到“早发现、早预警、早处置”。

二是防范化解地方政府债务风险。坚决遏制债务增量，严格落实地方政府不得以任何形式增加隐性债务的要求，决不允许通过新增隐性债务上新项目、铺新摊子。积极稳妥化解存量，强化与金融系统协同配合，对隐性债务实行穿透式监管，加强对化解债务的审计核查，确保数据真实可靠。建立健全市场化和法治化债务违约处置机制，坚决防止风险累积形成区域性系统性风险。加强督查审计，严格落实地方政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

三是统筹做好园区化债工作。对园区债务投资形成的历史存量资产进行全面清查，摸清债务项目资产家底，厘清存量资产边界，明确产权主体责任，通过PPP存量项目和股权出让等方式引进战略投资合作伙伴，加快盘活“批而未供”“供而未用”的土地和基础设施资产力度，将回笼的资金作为还本付息的重要来源。

## 聚焦“整合”，着力统筹盘活政府资源

一是统筹盘活国有企业资产。按照中央加快推进国有企业改革的战略部署，加快组建市级国有资本投资运

营公司，依托专业化运作，建立国有资产盘活处置机制，加大国有企业低效无效资产清理盘活力度，将回笼资金用于化债和促进经济社会发展。借助国企改革契机，设立大连产业投资基金，重点解决国有企业历史遗留问题，让企业轻装上阵，从根本上提升企业市场核心竞争力。

二是清理盘活行政事业性资产。对全市行政事业单位闲置的房屋、土地等资产逐项清理和价值评估，通过有偿出让使用方式，交由国有资本运营公司集中管理，统一运营，确保管理和出让的资产可追溯、能问效、有收益，全面提高资产整体使用效益。对目前分散管理的办公房产，将产权集中办理到机关事务管理部门名下，由其实行统一配置，实现集约化、专业化管理，待条件成熟时，可分期分批出让给国有资产运营公司。对非房屋土地类的资产，要明确配置标准和处置程序，研究设立行政事业性资产“公物仓”，最大限度提高资产使用效率。进一步扩大行政事业性资产管理范围，摸清自然资源资产的底数，把国有自然资源资产纳入国有资产综合报告统计范围。

三是完善公共产品补偿机制。探索建立科学合理、稳定可靠、公开透明的公共产品服务补偿机制。对公益类国有企业，要进行分类核算、分开考核，合理确定财政补贴范围，退出不具备优势的非主营业务，减轻公共事业经营性亏损，不断提高公共事业资产运营效率，实现“输血”到“造血”的转变，从根本上减轻财政支出压力。

四是健全国有文化企业运行机

制。继续提高公益性文化场馆的利用效率，通过自主、合作、授权等方式，开拓公益性场馆增加收入的新途径。推进国有文化企业职能转变，根据文化企业不同性质和功能，坚持分类施策，按照面向市场、转换机制的原则，完善内部运行机制，推动企业社会化、专业化管理。积极创新扶持方式，将文化惠民和繁荣演出市场有机结合，由原来补贴项目转为补贴市民，提升企业的市场意识和竞争力。

### 聚焦“民生”，着力提升群众幸福指数

一是兜牢基层“三保”底线。各级财政部门要坚决贯彻落实党中央、国务院推动建立常态化财政资金直达机制有关要求，确保中央直达资金机制在大连“落地生根”。严格落实“三保”任务，“三保”支出未足额支付前，财政不得安排其他支出。督促个别困难县区在国库开设保障工资库款户，实行“封闭运行、独立核算、全程监管”，重点保障工资发放，确保全市“三保”不发生支付风险。

二是促进教育文化高质量发展。继续加大教育投入，统筹推进各类教育协调发展，加快发展学前教育，支持公办民办并举、多种形式扩大普惠性学前教育资源；建立健全城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，促进全市义务教育均衡优质发展；支持提升职业教育服务区域经济发展能力，大力改善职业院校基本办学条件，支持推进产教融合、校企合作；推进高等教育内涵式发展，提升高校科研水平，提高人才培养质量。建立覆盖

所有教育阶段、形式多样、功能完备的学生资助政策体系，保障贫困学生接受教育基本权益。统筹推动实施文化惠民项目，建立文化惠民活动与群众文化需求有效对接。支持现代公共文化服务体系建设，保障公共文化服务场馆免费开放，加大场馆维护维修，逐步提高公共文化服务水平。支持文化遗产传承保护和文艺创作繁荣发展，支持发展壮大文化产业，推动文旅融合发展。

三是促进社保高质量发展。贯彻落实积极的就业政策，加大就业补助资金、失业保险基金等资金统筹力度，突出抓好高校毕业生、退役军人、就业困难人员等重点群体就业工作，推动职业技能提升行动和企业稳岗返还工作。健全基本养老保险筹资和待遇调整机制，综合考虑物价、工资增长等因素，合理确定养老金待遇调整水平。推动城镇居民医保与新农合整合为城乡居民医疗保险，实现城乡统一筹资标准、统一待遇的医疗保障。推动健全公共卫生应急处置体系和疾病预防控制体系，深入推动各级公立医院综合改革，完善基层医疗卫生服务体系建设，建立乡村医生退出机制，加强医疗卫生人才培养及队伍建设。加大对困难群众救助力度，促进社会福利事业发展。提高城乡最低生活保障和特困人员供养标准，全力保障城乡低保人员和特困供养人员等困难群众基本生活。

四是促进农业农村高质量发展。优化财政支农结构，减少对企业和经营领域的财政补助，将资金重点转向制约农业农村发展的薄弱环节。加强农业担保与其他支农工具的政策衔接，

支持大连农担公司做大政策性担保业务规模,持续放大财政支农政策效应。

## 聚焦“改革”,着力构建现代财政制度

一是深化预算管理制度改革。全面落实财政收入预算由约束性转向预期性要求,实事求是组织财政收入,努力实现财政收入持续稳定增长。坚持“零基预算”“项目预算周期”管理,严格专项资金立项审批程序,建立专项资金定期评估和退出机制,打破“基数+增加”概念和项目支出固化格局,推动绩效管理与预算编制、执行深度融合,坚决削减低效无效资金,健全完善“能增能减”的预算分配机制。推动覆盖全部预算支出的标准体系建设,基本形成人员综合定额为主、实物定额为辅的公用经费标准体系。

二是稳步推进市县财政体制改革。科学界定市与区市县(先导区)财政事权和支出责任,推进形成权责清晰、财力协调、区域均衡的财力格局,在前期医疗卫生、教育、科学技术、交通运输等领域的市与县区财政事权和支出责任划分改革实施方案基础上,积极落实生态环境、自然资源、公共文化等领域财政事权和支出责任划分改革。

三是深化财政投融资体制改革。要大力创新政府投资模式,放大财政投资倍数,逐步改变以政府主管部门做主体、财政全额投资作保障的传统建设模式,形成以市场投资为主、政府投资为辅,组合运用PPP、特许经营、政府投资基金等多种投资模式,把国有企业打造成城市建设的投资主体,把资本金注入和贴息作为财政支

持城市建设的主要手段,放大财政投资倍数。各县区财政部门要会同有关部门结合自身资源禀赋、产业特色和发展愿景,精心谋划储备项目,特别是有利于推动高质量发展的项目。必须加大项目整合力度,大力推广地铁TOD(公共交通导向型开发)、片区开发等建设模式,把具有收益的经营性项目与无收益项目、政府基金收入项目和经营性收入项目进行合理嫁接捆绑,使之成为符合专项债券的发行条件,避免增加新的地方政府债务,发挥好专项债券项目建设投入主渠道作用。充分利用国家允许将专项债券用作项目资本金的机遇,深度挖掘专项债券的融资作用,吸引更多金融资金配套投入,合力扩大投融资总量。

## 聚焦“效益”,着力强化预算绩效管理

一是严把事前绩效关口。建立重大政策项目事前绩效评估机制,从源头防止损失浪费。把绩效作为预算安排的前置条件,对没有事前评估的重大新增项目、没有绩效目标的项目一律不予纳入预算管理流程,将绩效覆盖到全部预算资金。细化绩效目标管理,形成覆盖本级预算和对下转移支付预算的绩效目标管理体系,实行绩效与预算同编同批同公开。

二是强化事中绩效监控。预算执行中,对支出进度和绩效目标进行“双监控”,对重点资金实行清单制管理,加强监控结果应用,深度挖掘潜力,唤醒“沉睡”资源,全面清理各部门非零余额账户,撤销多余账户,收回账户沉淀结余资金,压减非急需非刚性、

执行进度慢和效果不佳的支出,统筹用于“三保”和化解债务等重点领域。

三是加强事后绩效评价。规范专项资金设立、调整和监管程序,建立依据绩效的调整和退出机制。对专项资金进行深度梳理,考量政策绩效“成绩单”,突破预算安排固化格局。推行“零基预算”,清理陈旧政策和低效资金,实现项目优胜劣汰、优化整合。

四是推进重大项目绩效评价。各级财政部门要立足改革发展大局,积极开展重大项目绩效分析,坚持以企业发展与地区经济实现互利双赢为原则的招商理念,把效益评估挺在引进项目决策最前端。改进招商引资考核机制,把项目回报周期、亩均产值、亩均投资和亩均税收等四项指标作为优先考量指标。计算项目投入总成本、兑现政策年需资金、年度地方税收和回报周期,在此基础上,以项目形成的地方财力为上限,合理提供财政补贴优惠政策。树立项目全周期管理理念,建立穿透式、全过程的项目绩效管理,对投产运营项目必须建立跟踪问效机制,定期监控评估项目实施变化情况,对偏离效益目标较大、收入未达预期等风险点进行动态监测、提前预警,并予以调整和控制,对因监控不到位、出现债务偿还风险的,要倒查责任,最大限度避免因项目运行管理出现问题,而将偿债责任无限推向政府。加强园区投入产出绩效考核,以效率和效益为导向,考核经济指标的规模、增速、投入产出绩效,投入产出比要向发达地区看齐,并将考核结果应用与园区工资薪金兑现挂钩。□

责任编辑 张小莉