

拓展财政政策发力空间 助力包头经济高质量发展

赵丽君

近年来，受内外部多种因素影响，内蒙古自治区包头市经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱的三重压力，这也给财政工作提出了更高要求。通过对包头市经济运行情况的调研分析，我们认为拓展财政政策发力空间，不断调节和优化政府收支活动，可以为地方政府应对“三重压力”挑战、更好地履行公共行政管理职能、落实地方社会管理责任、推进地方经济社会高质量发展，提供重要的政策保障工具。

当前包头经济运行对财政政策提出更高要求

（一）工业经济短板明显，需要财政政策加力提效。工业是包头的立市之本、立市之根，工业经济的发展情况对全市具有根基性的重要影响。整体上看，包头市工业产业结构以重化工业为主导，资源化、重型化、初级化特

征比较明显，企业数量规模不够大、质量优势不够强，工业经济短板明显。规上工业企业数量偏少，仅有472家，稀土、铝和装备制造等优势产业集群规模相对较小。国家级制造业单项冠军仅有北方股份1家，工业产品整体仍处于产业链中上游、价值链中低端，工业产业和产品竞争力还不够强。同时，倚能倚重行业占比高，新建项目能耗增长快，存量企业节能改造进程较慢，“双碳”背景下能耗双控形势依然严峻。从整体形势上看，未来包头市工业产业和产品不仅要面对发达地区的高端竞争，也要面对后发地区的中低端追赶。加之包头的工业产品又主要集中在能源化工、冶金机械等中上游产品和生产设备，这样的产品结构产业结构更易受到整体国民经济终端需求变动的影响。一旦市场终端需求走弱趋势形成，将直接导致市场对包头中

上游产品和生产设备需求的下降，由此将严重影响包头市相关产业的产能释放和利润增速，对地方经济的冲击也会显而易见。因此，需要通过财政政策“加力提效”，保证财政支出强度，同时完善协同产业政策等，不断提升积极的财政政策效能，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

（二）投资结构失衡，需要财政赋能地方经济增长后劲。虽然投资在拉动包头市经济增长中作用明显，但结构性问题不容忽视。如2022年包头工业投资增长87%、制造业投资增长73.4%，而基础设施投资（不含电力、热力、燃气及水生产和供应业）比上年则下降15.8%。其中，公共设施管理业投资下降15.3%；道路运输业投资下降13.8%；铁路运输业投资下降100%。这些数据表明，要聚焦经济社会发展的关键领域和薄弱环节，加快

格的试点镇村“摘帽”退出，同时推动符合条件的镇村增补列入试点名单。

（三）活存量、扩增量，切实提高专项资金使用效益

一是细化预算编制，适时调整调剂。提高预算编制水平，结合项目所需资金量、支付进度安排等合理确定预算资金额度，科学分配资金，及时清理

历年结余，避免专项资金长期闲置。

二是建立通报机制，做好跟踪督导。建立健全“月度通报、督查督办、末位约谈”的督导通报机制，对预算执行率低、进展缓慢的项目要求限时整改，从源头上排除资金沉淀因素，推动项目加快实施，确保财政资金尽早尽快发挥效益。

三是强化资金保障，确保稳中有升。坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域，稳步提高土地出让收入用于农业农村比例，加强乡村振兴专项债券体系建设，让公共财政更大力度向“三农”倾斜，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。□

责任编辑 李艳芝

实施一批既利当前又利长远的重大基础设施投资项目,更好发挥有效投资对稳增长的关键作用,十分必要。

(三)市场消费信心提振乏力,需要财政引导预期。2022年在消费价格总水平涨幅基本不变的情况下,包头全市社会消费品零售总额仍出现较快下滑。究其原因,主要是全市市场消费信心整体明显不足。从统计局数据看,除民生保障性消费外,居民消费预期偏向保守,升级类消费释放不足。重点消费领域尚未走出困境,大宗商品消费受限明显。如何稳定企业、稳定居民消费预期,进一步巩固常态化消费、积极促进恢复性消费,为经济发展注入活力成为摆在包头财政面前的一道急需破解的难题。

拓展财政政策发力空间的建议

(一)加力开拓新增财源,有效稳定存量财源

一是加强财税运行分析,提升重点财源监测和预测水平。围绕“抓龙头、建集群”,以培育打造“世界稀土之都”“世界绿色硅都”两大旗帜型产业集群和打造陆上风电装备、先进金属材料、碳纤维及高分子新材料、新能源重卡及配套、氢能储能“五大战略性新兴产业集群”为重点,通过加快综合治税平台建设,实现涉税信息互通和资源共享,建立和完善对既有重点行业和企业经营情况及发展趋势的分析制度,强化对重点行业和重点企业的财税服务与监管,在对其应惠尽惠的基础上,确保应收尽收、应缴尽缴。同时,一方面要充分挖掘隐藏在数字经济、绿色经济等新经济业态

下的隐性优质财源,努力做好财税收入挖潜增收工作。充分利用全市工业数字化、智能制造前期积累较好,以及工业企业数据资源较多的工作基础,结合财政部《企业数据资源相关会计处理暂行规定》(财会〔2023〕11号),积极推动有关数据资产确权登记、价值评估、入表路径和财务核算体系的探索研究与实践试点,努力壮大全市数字经济发展,涵养培育数字经济财源。积极推动重点行业和重点企业深挖碳交易市场潜力、参与碳排放权交易,在有效促进“双碳”目标实现的同时,积极挖掘壮大其中蕴含的潜在财源。另一方面要充分发挥现有财税运行分析积累的数据和经验,加强和提升招商引资项目的全生命周期财税收入预测的深度和准度,增强财源建设核心竞争力和可持续发展能力,培育壮大新的财源增长点。

二是统筹集中国有资产资源,有效提升财政自给率。通过持续开展地方财经秩序专项整治和深入开展大起底“回头看”行动,把分散在各个部门、游离于财政监管之外的各类资金、资产和资源集中统筹使用。充分利用包头市国有资产运营管理平台,摸清行政事业性国有资产资源存量底数、分类整合,逐步打破部门利益界限、实行统筹集中安排利用,分类打包推向市场整体处置,做到“能用则用”“不用则售”“不售则租”“不租则融”,最大程度提升行政事业性国有资产资源保值增值水平。

(二)优化财政支出结构,确保支出效能提升

一是严控行政管理支出水平,提

升行政管理性支出质效。在加强基层“三保”工作的基础上,继续严格控制一般性行政管理支出。对照“三保”保障清单,围绕“三保”支出中涉及的行政事业单位人员工资、基本运转经费的保障范围和保障标准,重点在预算编制审核、日常调度监测、定期调研督导等环节提升工作质效,确保基层财政平稳运行,坚决兜牢基层“三保”底线。在合理保障行政机构正常运转的前提下,控制各级政府行政部门支出总量。同时,结合政府机构改革和职能优化调整工作,深入调研分析财政供养人员的规模、结构和履职情况,探索尝试扩大利用政府购买服务、劳务派遣等市场化方式提供公共服务,从而进一步压减控制行政部门编外人员相关支出,降低行政部门人员工资支出的刚性。贯彻落实节约集约、绿色低碳发展理念,继续深入推进推广行政事业单位后勤服务社会化、市场化改革,进一步创新探索试点行政事业单位后勤服务就近集中共享一体化采购、能源合同管理等,合理控制行政运行经费支出。继续严控行政单位国有资产规模水平,努力做到非履职必备、非职能新增不采购。探索尝试结合预算绩效管理对行政事业单位国有资产使用效率效能进行专项绩效评估,全面清理处置行政单位无效、低效固定资产,推动行政事业单位国有资产使用效率效能提升,降低行政单位固定资产支出成本。

二是优化经济建设支出方式,提升财政支出引导作用。从工业立市、创新立市的战略全局出发,围绕工业提质增效和战略性新兴产业扩容提质

两大核心重点任务，创新财政支持经济发展和产业转型升级的支出方式，加力提升财政支出的引导作用。一方面，在足额保障前期支持“双招双引”涉企政策“刚性兑付”的基础上，整合各类财政涉企资金，加快推进财政资金“拨改投”改革，探索建立“财政+部门+运营管理平台公司”协作机制。围绕产业链提升和延长要求，采取不同投入方式精准支持处于不同发展阶段企业的资金需求，与企业共享收益、共担风险，助力人才创业企业加速科技成果转化、加快转型升级。具体而言，对于竞争优势和业务增速明显，具有清晰商业模式、盈利模式的种子企业，可以采取普通股投资方式；对产业发展具有带动作用，具有一定竞争优势的规模企业，可以采取优先股投资方式，等等。当“拨改投”资金不能满足投资需要时，运营管理平台可直接通过各类政府引导基金跟投或推荐社会资本投资，更大范围拓宽优质项目融资渠道。另一方面，解放思想、创新观念，通过财政划拨或设立专项工作经费的方式将扶持企业上市的重点从传统的导向性支持转向系统的、全面的培育和辅导支持，提升地方金融管理部门上市服务能力建设，支持一批市场中介机构参与本地企业上市辅导等。履行好财政国有金融资本出资人监管职责，认真梳理整合市本级和旗县区出资设立的各类产业基金、引导基金，指导优化其章程条款、投资方向、投研流程等，充分发挥其撬动社会资本投资的作用，引导其多阶段、多方式向本地优质中小科技创新型企业、拟上市企业注入战略投资资

金和企业上市所需人才等要素资源，形成正向的基金投入回馈和循环使用机制，增强全市财政实力。及时总结财政补贴消费券政策制定及实施经验，结合智慧城市建设，加大数字化政府建设力度，通过打造“信券通”本地生活服务平台，在非定向发行财政补贴消费券的基础上，进一步提升财政补贴消费券对低收入群体和特定人群的精准定向投放力度，提高其消费能力，放大消费券的“收入效应”。通过提高发行效率及核销率，尽量减少政策效果的滞后性，有效提升居民消费意愿、激发居民消费活力，加快推动城乡居民消费升级和商贸消费经济恢复发展。

三是保障民生支出强度，增进民生福祉。要坚持在发展中保障和改善民生，循序渐进、尽力而为、量力而行，按国家政策稳步提升地区居民退休养老待遇、低保和特殊群体救助标准、城乡基本医疗补助和基本公共卫生项目人均经费补助标准，加强基础性、普惠性、兜底性民生保障建设。在教育、医疗、就业创业、老旧城市更新改造等民生福祉支出方面综合施策、协同发力。聚焦打造高质量教育体系、专业化品牌化医疗服务机构和积极落实兑现人才政策、优化就业创业环境、推进老旧城市更新改造等工作，综合考虑不同区域居民的不同需求，以协同优化选点布局为核心，通过保持适度民生财政资金的支出强度和支出规模，加强财政支出绩效管理，从而增进全市居民的获得感、幸福感和安全感，吸引各类人才留包和各类人群落户展业，提升包头人力资源的质量。

(三)创新财政工具组合方式，撬动社会资金效率提升

一是推进公募REITs业务，以盘活优质资源引导社会资本。创新开拓国有资产资源保值增值新思路，在交通、水利、清洁能源、保障性租赁住房、水电气热等市政设施、生态环保、产业园区、仓储物流、旅游、新型基础设施等重点领域，优选一批存量规模较大、当前收益较好或增长潜力较大的基础设施项目资产，通过积极尝试利用基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)、整合打包筹建混合所有制基础设施投资运营公司等资产证券化工具，实现既有效盘活国有资产资源、提升国有资产资源保值增值能力，又引导带动社会资本投入包头经济建设“主战场”的双重功效。

二是投资牵引，促进改扩建和盘活存量有机结合。积极利用新增债券资金，扩大有效投资，保障全市重点项目、重大战略、关键领域的资金需求。完善财政项目综合枢纽服务平台，全力支持旗县、部门谋划项目储备。积极以项目投资牵引，吸引社会资本参与盘活城市老旧资产资源特别是老旧小区改造等，通过精准定位、提升品质、完善用途等进一步丰富存量资产功能、提升资产效益。因地制宜积极探索交通枢纽地上地下空间综合开发、保障性租赁住房小区经营性公共服务空间开发等模式，有效盘活既有铁路场站及周边可开发土地等资产，提升项目收益水平。□

(作者单位：内蒙古自治区包头市财政科学研究中心)

责任编辑 张小莉

预算管理一体化下提升预算与绩效管理水平的研究

高磊 | 白金鑫

预算管理和绩效管理密不可分、紧密相连，是财政财务管理的重要和关键环节。党的二十大提出“健全现代预算制度”要求，为深化预算管理改革、加快建立现代财政制度指明了方向。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出，全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。如何实现二者的有机结合、相互促进，成为各级财政部门研究的共同课题。2022年以来，全面推开预算管理一体化系统，以系统化思维和信息化手段推进预算管理工作，为深化预算制度改革提供基础性保障，为提升预算和绩效管理、推动两者深度融合搭建了基础平台、提供了技术支撑。

在预算管理一体化基础上实现预算管理与绩效管理深度融合的有利条件

预算管理一体化支出标准的建立健全为预算管理与绩效管理两项改革的推进提供了标尺。《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确提出要“规范预算支出管理，推进财政支出标准化”，并重点提

出建立国家基础标准和地方标准相结合的基本公共服务保障标准体系。特别是在项目支出方面，要求各地根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，建立不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》也提出健全预算绩效标准体系，要求各行业主管部门加快构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系，实现科学合理、细化量化、可比可测、动态调整、共建共享。预算管理一体化系统在此基础上，比照标准科学这一重要原则，提出必须依据财政部门在系统中设置的支出标准编制项目预算，没有支出标准的要提出测算项目预算的暂定标准并逐步形成制度办法，构建形成覆盖各类预算支出的标准体系，更好地发挥标准在预算管理中的基础支撑作用。

预算管理一体化系统为预算管理与绩效管理的深度融合提供了技术支撑。预算管理一体化系统积极适应现代信息技术发展趋势，充分利用“互联网+”、大数据、云计算等现代信息技术发展成果，可以将信息化理念贯穿于预算管理制度改革全过程，进而提高预算管理的规范化、科学化、标

准化水平，以信息化驱动预算管理现代化。在实践工作中，通过积极完善系统功能、加强业务衔接，为实现二者的“事前绩效评估与预算评审相融合、绩效目标管理与预算编制相融合、预算绩效监控与预算执行相融合、绩效结果应用与预算编制管控相融合”提供了技术支持和工作便利。

在推进预算管理和绩效管理融合方面存在的困难和问题

（一）政策规定层面还不够健全完善。在预算管理方面，尽管在法律层面出台了预算法和预算法实施条例，国务院和财政部也制定了很多制度办法，为工作开展提供了指导，但在具体工作实践中，预算编制、执行中的很多具体规则、流程和办法均由各级单独制定，导致各地改革推进过程进度不一、标准不一，相互之间存在衔接不到位的问题。在预算绩效管理方面，只有《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》等指导性意见，在其他相关环节和领域尚未制定具体的实施细则或指导性文件，很多都是依靠地方的规范性文件来统筹推进。在政府绩效方面，也未在法律层面作出规定。在缺乏顶层设计的情况下，各级各方面改革的做法不尽相