宁波日报 NINGBO DAILY

“钱袋子”里的1415.58亿元怎么花？

2018年全市财政预算报告解读

本报记者 董娜

财政预算报告就像政府的“账本”，每一个数字背后都体现了政府的政策动向，关系着千家万户的民生福祉，也是对政府心系何方、情牵何处的最佳诠释。《关于2017年全市和市级预算执行情况及2018年全市和市级预算草案的报告（摘要）》（下称预算报告）显示，宁波拟安排2018年全市一般公共预算支出1415.58亿元，同口径增长10%。

翻开今年的“账本”，财政部财政科学研究所应用经济学博士后、宁波城市职业技术学院科技处处长钱斌华表示，今年财政预算紧紧围绕市委市政府重大工作部署来安排投入，对供给侧结构性改革主线进行了有力支撑，为我市经济持续增长提供信心，同时以最大力度保障民生，强调增强财政发展的可持续性，促进经济社会平稳发展。

那么，“钱袋子”里的1415.58亿元，今年要怎么花？重点花在哪些方面？

关键词：优化支出结构

今年的预算报告总基调中提到，继续落实积极财政政策，大力实施减税降费，推动创新驱动发展；坚持财政公共性和普惠性，调整优化支出结构，突出抓重点、补短板、强弱项，控制压减一般性支出。

钱斌华解释说，财政预算的本质就是将有限资源通过优化算法得出“最优解”，重点就在于科学制定支出政策，合理安排支出规模。“政府严格控制‘三公’经费预算，提出同比下降5.9%的目标，而且对非刚性、非重点项目的支出提出了不低于5%的明确压减标准。另外还有各方面的大幅度减税降费，这都是为了挤出更多资金，集中财力办大事。”

前不久，市委书记郑栅洁提出抢机遇、抢人才、抢项目的“三抢”工作思路，精准破题加快宁波高质量发展路径。在钱斌华看来，这个思路号准了当前宁波经济社会发展的脉搏，同时也决定了今年财政资金优化的投向。

钱斌华对宁波目前的发展基础抱有信心，宁波手握“一带一路”建设综合试验区和“中国制造2025”试点示范城市、国家保险创新综合试验区、国家跨境电子商务综合试验区和小微企业创业创新基地城市示范建设等多个优势品牌，根据今年省委、省政府提出的“四大建设”重大战略部署，宁波还将抢抓机遇、积极推进。“这是宁波接轨大上海、融入长三角世界级城市群建设过程中不可缺少的环节，也是宁波经济转型升级的大好机遇。”钱斌华表示。

以深化供给侧结构性改革为前提，今年的财政支农政策也呼应了《政府工作报告》中的乡村振兴战略，进一步调整优化支农资金的扶持方向、环节和支持方式，建立健全以绿色生态为导向的财政支农政策体系。预算报告显示，今年农林水支出将达到75.72亿元，增长8.2%，覆盖范围比以往的“三农”工作广得多，主要用来推进田园综合体建设，培育乡村旅游、休闲渔业、“民宿+”等新型产业体系，支持多种形式的适度规模经营，培育壮大村级集体经济，健全农业生产、经营、服务体系，扩大农业农村保险和信贷覆盖面。加大农业农村基础设施投入，支持农田水利建设、小城镇综合整治、农村“安居宜居美居”工程和美丽经济交通走廊建设。

关键词：支持转型升级

促进经济转型升级是新常态下的重点任务。在今年预算报告的重点支出安排中可以看到，科学技术领域支出是一大手笔，达到63.2亿元，增长8.3%，成为支出增幅冠军。

这积极呼应了今年我市《政府工作报告》中“要大力发展先进制造业”的目标。今年，宁波将积极争创“中国制造2025”国家级示范区，规上工业增加值增长8.5%；把数字经济作为“一号工程”来抓，聚焦智能制造、智能城市、智能港航等重点领域，推动实体经济与互联网、大数据、人工智能深度融合。

数据统计显示，目前市县两级共设立产业发展基金21只，总规模达179亿元。钱斌华建议，应积极发挥财政资金支撑引导作用，坚持培育新兴产业和提升传统产业两手抓，加快构建具有地方特色的产业发展体系，加大产业与项目对接；同时要围绕补短板、强弱项，向不平衡不充分发展精准发力，注重眼前与长远结合，加强规划引导，以高质量发展实现“换道超车”。

创新是引领发展的第一动力，人才是支撑发展的第一资源。为促进新旧动能转换，我市将在建设创新平台、完善创新环境、强化人才支撑等方面发力，打响“改革强市、创新强市、开放强市、人才强市”品牌。今年，我市财政将全面支持“3315计划”和“泛3315计划”，大力引进急需紧缺高层次人才，支持开展科研和实施重大科技项目，健全技术创新引导支持机制，促进科技成果转化；大力支持大众创业、万众创新，支持新材料科技城等创新平台建设，实施企业研发后补助，引导企业加大研发投入，培育壮大新动能。

关键词：防范债务风险

2018年，在继续实施积极财政政策的大背景下，地方政府债务将继续发挥重要作用，但“严管地方债务”也将成为打好防范化解重大风险攻坚战的重要任务。

去年11月，财政部印发《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》，旨在防止PPP异化为新的融资平台，坚决遏制隐性债务风险增量，推动PPP回归创新公共服务供给机制的本源。

“这项新规体现了中央重拳出击防控地方债风险的决心，对地方某些错误做法进行制止和纠偏。PPP模式不能演变成地方政府的变相融资工具，这是业界的共识。今年我市财政预算报告里首次旗帜鲜明地提出这点，说明宁波对防范债务风险高度重视。”钱斌华表示。

今年，我市在地方政府债务风险监管方面进一步升级。将按照“举债有度、量入为出、收支平衡”原则，严格实行限额管理，采取有效措施遏制隐形债务；完善债务预算管理，加强项目源头控制。预算报告明确，将2018年市级到期债券还本支出的20%列入年初预算安排，其余部分通过统筹财政超收收入和存量资金偿还。

“可以预期的是，当前PPP项目实施过程中出现的走偏、变异问题将被逐步纠正，项目库入库项目质量和信息公开有效性有望进一步提高，更好地接受社会监督。”钱斌华说。

关键词：持续改善民生

民生是执政之要，今年的财政安排民生色彩更浓了。预算报告中指出，确保新增财力三分之二以上用于民生支出。记者发现，今年财政支出在医疗、教育、就业等民生重点领域的同比增幅都比较高：教育支出222.85亿元，增长7.5%；社会保障和就业支出153.88亿元，增长7.3%；医疗卫生与计划生育支出87.62亿元，增长7%；文化体育与传媒支出32.16亿元，增长7%。

预算报告显示，教育领域支出稳居民生支出大头。今年，这笔支出将重点推进各类教育协调发展，大力发展普惠性学前教育，高质量普及高中教育，健全城乡一体化义务教育经费保障机制，加快构建现代职业教育体系，以及推进高水平大学建设，包括支持宁波大学建设“双一流”大学，推进浙江大学宁波“五位一体”校区和中国科学院大学新材料研究生院建设。

今年，我市财政投入还将推动建立覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系；继续支持重点群体就业创业，合理确定城乡最低生活保障补助水平，探索多元化养老服务模式，持续推进棚户区改造。完善公立医院财政投入政策，继续加强基层医疗卫生服务能力建设。深化文化体制改革，推动文化事业和文化产业发展，建立健全现代公共文化服务体系。深化平安宁波建设，完善社会治安防控体系。

“这说明财政支出方向着力解决的都是人民群众最关心最直接最现实的利益问题，力争在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上取得新进展，切切实实温暖民生，而且突出了保障重点和精准度，有利于增加市民幸福感和获得感。”钱斌华表示。

关键词：预算闭环管理

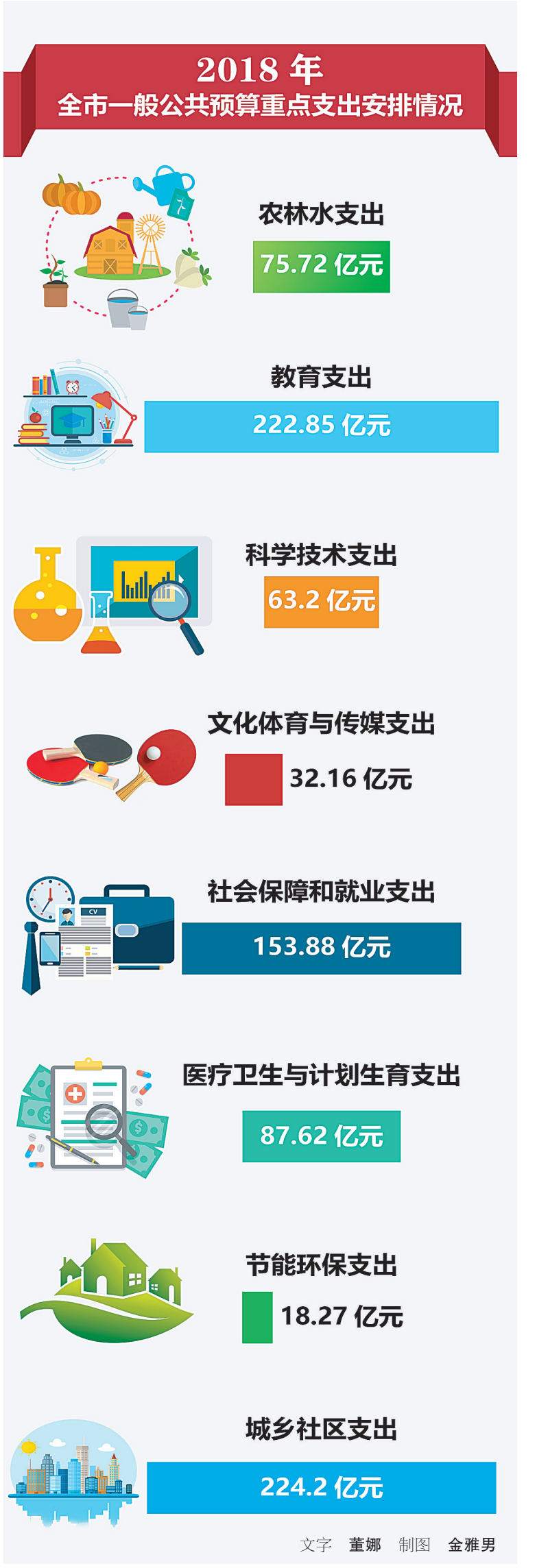
今年的财政安排执行要点中，强化预算执行监控、全面实施绩效管理是一大亮点。钱斌华说，以往每年年初安排预算时，大多运用“基数+变动”的财政管理方法，也就是在上一年预算安排的基础上有一定增幅，但是这种方法下的财政支出项目只增不减，不利于把有限的财政资金用在重点领域和关键环节。

钱斌华认为，财政改革发展的大方向之一就是要充分运用绩效评价结果，把有限的财政资金用在“刀刃”上。在进一步深化预算绩效管理改革方面，财政安排应推行更科学的零基预算管理机制，形成预算编制、执行、监督问责“三位一体”的闭环管理链条。所谓零基预算，是指在编制预算时以零为基点，不考虑过去预算项目和收支水平，重新核定每个项目实质及资金需求，判断其项目的重要性和必要性，依据事情的轻重缓急，统筹安排年度资金预算。“在中期财政规划的总体框架下，零基预算管理机制可以通过建立项目库，统筹重大项目建设和规划，有利于进一步增加财政统筹的稳定性，发挥财政‘定海神针’的作用。”

“‘预算归零、推倒重来’，实施起来难度不小。一些地方的先进经验值得宁波借鉴。”根据钱斌华的调查研究，在强化财政监管方面，广东在前端把控和零基预算方面的做法处于全国领先位置。“不少政府部门建立了预决算公开平台，每笔收支清清楚楚，预算安排与资金使用绩效挂钩，接受社会各界监督。”

他建议，在以后的财政安排中，逐步将绩效管理范围覆盖所有预算资金。通过预算归零，健全绩效管理体系；整合专项，强化统筹发展能力；同步编制，提高科学性及时性等具体措施，建立起“预算编制有目标、预算执行有监控、预算安排有绩效、绩效结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算管理机制。

图 示



文字 董娜 制图 金雅男

城市主干道施工忙

1月30日上午9时，在惊驾东路（宁东路）延伸段（盛莫北路-盛梅路段）工地，20多名工人正冒着严寒铺设路面钢筋。

作为东部新城一条东西走向的城市主干道，惊驾东路（宁东路）延伸段（学苑路—东外环）工程I标段全长1048米，计划于2018年7月底完工。 （刘波 摄）

新闻1+1

财政预算报告中的名词解释

【一般公共预算】

是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

【PPP模式】

即政府和社会资本合作(Public- Private Partnership)模式，是指政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，由社会资本提供基础设施等公共服务，政府依据绩效评价结果支付相应对价，保证社会资本获得合理收益，同时政府加强运行监督和质量价格监管，实现公共利益最大化。

【中期财政规划】

由财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法，通过逐年更新滚动管理，强化财政规划对年度预算的约束性，实现财政可持续发展，充分发挥财政职能作用，促进经济结构调整和发展方式转变。

（董娜 整理）