



2022年10月21日 星期五

责编 张羽 黄编 金琳 审读 熊胜保 排版 姜金

7

# 青岛财政十年之变：“蛋糕”越做越大 保障更精准有效

## 加快建立现代财政体制

十年来，青岛各级财政部门加快建立现代财政制度，财政在国家治理中的基础和重要支柱作用显著增强。

青岛财政体制进一步健全，权责清晰、财力协调、区域均衡的市与区(市)财政关系日益完善。

调整市对区(市)财政体制，确立合理有序的财力格局。

最大限度为区(市)减压输血，2017年青岛市对市与区(市)财政体制框架进行局部调整，将市级直接管理的非税收入和个别税种之外的地方收入全部下放给区(市)，然后由区(市)按照“基数定额+增量分成”的办法向市级上解财力，即以基期年各级分享的收入为基数，原属于市级的收入由区(市)定额上解，增量由区(市)按50%上解，其中，从县级市分享的部分再全额返还给各市。

缩小区(市)间财力差距，2022年，青岛市制定市与区(市)财政体制和土地出让收入分配管理体制调整方案，提高市级统筹能力，发挥市级调控，缩小区(市)间财力差距。

健全完善转移支付制度，促进基层财政平稳运行。青岛市财政局不断推进市级专项资金分配管理方式改革，对专项资金实行分类管理，其中对补助区(市)的支出，除一次性和针对个别区(市)的补助项目外，实行定额补助或按“因素法”分配，市级事权部门和财政部门不再直接确定项目，具体项目由区(市)按照市级规定的使用方向和目标要求自主确定。加大困难区(市)转移支付支持力度。十九大以来，每年给予平度市财力补助10亿元，给予莱西市财力补助8亿元，有力支持了困难区(市)保基本保民生补短板。

十年来，青岛预算管理制度改革迈出坚实步伐，体现出更好贯彻国家战略政策导向。

聚焦建立各负其责、主体到位、协同高效的预算管理体制，厘清财政部门与预算部门的管理职责；聚焦加强支出预算源头管理，建立新增支出事项事前评估机制；聚焦提高财政资金配置效率，优化预算资金分配流程；聚焦建立规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施预算绩效管理，将绩效目标作为预算安排的前置条件；聚焦加快支出预算执行进度，简化预算执行审批程序，实施预算执行动态监控；聚焦提高财政资金使用效益和政策实施效果，强化绩效评价和评价结果应用等。

实施综合预算。加强“四本预算”统筹，印发《市级“四本”预算统筹管理工作细则》，把“一体编制、统筹安排、有机衔接”的要求贯穿于“四本”预算编制与执行的始终。

坚持刚性预算。强化预算执行约束。预算一经批准，未经法定程序不予调整，除政策性、突发性、应急性事项外，执行中一般不追加预算，确有必要追加的严格按照规定程序审批。

## 做大做强城市高质量发展“蛋糕”

十年来，在财政支出安排上，青岛各级财政部门坚决落实过紧日子要求，持续压减一般性支出和非急需非刚性支出，腾出资金集中保障中央重大战略和市委、市政府决策部署落实，助力城市高质量发展。

支持制造业强市建设。

制造业是青岛的立市之本，强市之基。十年来，青岛市财政局锚定“制造强市”的愿景，围绕创新升级、高端集群、新兴产业等工作重心，配套技改奖补、优质企业奖励、新兴产业园区奖补等更加完备的财政支持政策，支持制造业高质量发展。资金由2012年的0.92亿元增加到2022年的19.81亿元，助力全市跻身全国先进制造业城市第7位。全市工业增加值由2012年的2608.4亿元增加至2021年的3884.1亿元，年均增长6.3%。

持续加大科技创新投入。

十年来，青岛持续加大科技创新投入。2012年到2021年，全市财政一般公共预算科学技术支出共计371.71亿元，由17.29亿元增长至51.33亿元，年均增长12.85个百分点。创新财政支持方式，在海洋创新药研发、重大科研平台建设等科技项目上实现财政资金“拨改投”改革零突破，科技专项资金“拨改投”规模超过10亿元。

交通强市建设驶入快车道。

党的十八大以来，青岛市财政局全面贯彻落实市委市政府决策部署，助力青岛构建现代化综合立体交通网络。在财政资金保障下，交通强市建设驶入“快车道”。

财政“大手笔”支持地铁建设。近年来，青岛市财政局积极发挥财政职能作用，多渠道筹措资金425亿元，大力支持我市加快构建安全、便捷、高效、绿色的城市轨道交通网络体系，建设“轨道上的青岛”。

当前，青岛地铁三期规划总投资约1000亿元的7条线路正在如火如荼加速建设。三期规划获得国家批复以来，青岛市财政局提早准备，预先谋划，下好“先手棋”，打好“提前仗”，及时筹集并拨付项目资本金18.7亿元，有效助力项目提早开工、加快推进。其中，2、5、7号线已于2021年底开工，实现了当年申报、当年获批、当年开工的“青岛速度”。2022年上半年，青岛市财政创新采用“财政预算+专项债券+市场化融资”的多元化资金筹措模式，统筹资金53亿元，支持地铁线网建设。2022年上半年，地铁项目累计完成投资79.53亿元，完成全年批复计划的51.6%。

2021年8月12日胶东机场顺利实现转场运营。胶东机场运行等级为国内民航最高的4F级，是山东省首座4F级机场，建设2条3600米跑道，航站楼面积约50万平方米。在机场建设过程中，青岛市财政局科学调度，统筹安排，持续加大建设资金保障力度。2011年以来，财政累计拨付胶东机场建设资金近69亿元，协助申请到国家专项建设基金34.1亿元，为胶东机场的顺利建成及转场提供了有力保障。

财金联动增实力。

党的十八大以来，青岛市财政局聚力发展政府引导基金，与创投风投融合发力引资“活水”贯通经济“血脉”，积极探索政府引导基金与创投风投融合发展新路径，加快政府引

党的十八大以来，青岛市财政局坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委省政府、市委市政府工作要求，牢固树立“以政领财、以财辅政”意识，砥砺前行，财政实力不断增强，总收入和人均财力跨越式增长。

2021年，全市一般公共预算收入达到1368.3亿元，是2012年的2倍；在常住人口突破1000万的同时，全市人均财力达到13800元，是2012年的1.7倍。

新增财力向基层倾斜，区(市)级财政更具活力。通过体制倾斜，将更多新增财力留在区市，增强基层财政保障和支撑能力。财政收入过100亿元的区(市)由2012年的1个，增加到2021年的6个，在2021年山东省财政收入居前十位的区(市、县)中，青岛独占6席。

财政支出力度加大，重点支出更有保障。2021年，全市一般公共预算支出达到1706.8亿元，是2012年的2.4倍。一方面调动更多资金投向社会事业、经济转型升级等重点领域，为保民生、稳增长、促发展注入了强劲动力；另一方面，全市政府部门有力落实中央八项规定精神，带头过“紧日子”，政府行政运行成本持续降低。



▲青岛市财政局支持高标准农田建设，统筹资金58.77亿元，累计建成高标准农田385.46万亩。



▲青岛市财政局支持打造“书香青岛”文化品牌，支持建设智慧书亭、书屋、朗读亭近300个。

导基金市场化、专业化运作改革，打通吸引资本、人才、技术等要素快速集聚的“最后一公里”，打造良好财金协同生态，助力全市经济社会发展。

聚焦创投风投，搭建互动耦合平台。连续4年举办全球创投风投大会，打造高水平对话平台，营造各类资本健康有序发展的良好生态，加快集聚金融机构和人才资源，促进创投风投活力在青岛充分释放，为经济社会高质量发展提供强劲引擎。

突出市场导向，创新机制提效能。青岛市财政局修订完善《青岛市新旧动能转换引导基金管理办法》，取消政府审批环节，按照市场化原则设立管理基金，释放市场主体活力，扩大引导基金合作“朋友圈”。

截至2022年9月底，我市政府引导基金联合中航资本、中金资本、前海母基金、同创伟业等业内知名机构，累计参股设立132支基金，参股基金总规模从2012年12.7亿元发展到1392.9亿元，其中市级引导基金共认缴出资177.4亿元，财政资金放大近8倍。

重点保障人才投入。

青岛市财政局高度重视各项人才工作的服务保障。面对当前经济下行、疫情冲击、收支矛盾等巨大压力，对人才投入实现了重点保障。在人才经费上“据实兑现、上不封顶”，人才发展专项资金从2013年的1.5亿元增至2022年的6亿元，增长300%。

设立“人才金”赋能人才发展，将“人才金”政策与我市创新创业领军人才政策紧密衔接，变财政无偿拨款为股权投资，推动人才资金“拨改投”改革，打造人才工作的“青岛模式”。结合市委组织部出台的一系列重大人才政策，建立了较为完善的人才工作财政保障机制，突出人才赋能和市场化导向，支持推动各项人才政策落地生根，着力提升青岛人才竞争力。

民营经济竞争力不断提升。

十年来，青岛市财政局积极支持民营经济高质量发展，为企业系统性地提供融资上市、技改创新、市场开拓、品牌创建、企业管理等支持服务。全市市场主体由2012年的51.5万户增加到201.28万户，年均增长14.6%。

## 民生投入只增不减

在支持经济高质量发展的同时，青岛市财政局把握民生支出在财政支出中的优先顺序，确保民生投入只增不减，集中全力做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，人民群众获得感幸福感安全感更加充实。

## 助力社会保障体系建设

十年来，青岛市财政局持续加大社会保障资金投入，创新机制、完善制度、强化管理，推动保障项目不断完善、覆盖范围稳步扩大，待遇水平稳步提高，形成了涵盖全生命周期和社会民生多领域的社会保障体系，惠及全市1000多万常住居民，为保障和改善民生、促进和谐稳定、实现共同富裕打下了良好的基础。

十年来，青岛各级财政累计投入社会保障和就业支出1423亿元，年均增长14%以上。扶持就业创业累计投入近120亿元，推动我市城镇新增就业年均超过54万人，累计实现城镇新增就业547万人；对城乡居民养老保险基金、城乡居民医疗保险基金的补助分别累计达210.5亿元、250.5亿元，年均增长率达到19%和24%。连年上调企业职工养老保险养老金水平。6次调整城乡基本养老保险基础养老金水平，由每人每月55元提高到200元，增长264%。

面对突如其来的新冠肺炎疫情，青岛市财政局主动积极作为，落实政府投入责任，支持公共卫生和重大疫情防控体系建设，各级统筹安排疫情防控资金77.61亿元，用于医疗救助、疫情防控设备物资购置、核酸检测能力提升、重症病房发热门诊改造、方舱医院、隔离点建设改造等，为打赢疫情防控阻击战提供有力保障。

助力教育更加普惠。

十年来，全市教育经费总投入达到2978亿元，年均增长10.4%。教育脱贫攻坚任务圆满完成，建成从学前教育到高等教育的奖、助、贷、补、免一体的学生资助体系，累计投入资金15.32亿元，资助家庭经济困难学生近135万人次。

助力文化繁荣。

党的十八大以来，全市财政文化领域投入稳步增长，从2012年的14.6亿元，再到2021年的25.3亿元，10年间增长10.7亿元，增幅达73.2%，年均增幅超过7.3%。

支持国有文化企事业单位改制发展。着力加强国有资产基础管理，不断完善监管机制。2021年4家市直文化企业首次实现国有资本全部增值。

完善住房保障体系。

十年来，青岛坚持公平、普惠、效益原则，多渠道筹集资金，支持建设人才住房26万套(间)，公共租赁住房4.2万套，改造老旧小区1238个；统筹资金600多亿元，支持开工棚户区改造30.9万套(户)。

支持城镇老旧小区改造。城镇老旧小区改造启动于2015年，我市统筹财政资金64.5亿元，广泛引导企业、居民、专营单位等主体出资参与，累计改造老旧小区1238个、建筑面积3830万平方米，惠及居民50万户，经验做法被人民日报报道。

支持住房租赁市场发展。2020年青岛成功入围中央财政支持住房租赁市场发展试点城市，获得中央补助24亿元，市级投入约20亿元，截至目前，累计筹集22.26万套(间)租赁住房，其中新建改建5.74万套(间)，盘活存量16.52万套(间)，基本构建起“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度。

## 推动国家重大战略落地实施

党的十八大以来，推动国家重大战略在青岛落地实施成为青岛财政展现新作为的重要一极。

十年来，青岛市财政局全力支持“三农”发展，聚焦农业高质量、乡村宜居宜业、农民富裕富足和城乡融合发展，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，一幅农业强、农村美、农民富的乡村新画卷正徐徐展开。

十年间，青岛市财政局统筹资金58.77亿元，累计建成高标准农田385.46万亩，旱涝保收、高产稳产的农田对保障粮食安全发挥了重要支撑作用。今年上半年，夏粮总产141.5万吨，在省实打实测竞赛中小麦单产823.2公斤，创历史新高。青岛市财政局统筹资金12.39亿元，用于发放农机购置补贴，支持农业机械化生产。目前，青岛市有大型拖拉机1.7万多台，植保无人机1600多架，农用北斗终端1200多台。全市农机总动力达到757万千瓦，农作物耕种收综合机械化率90.2%，高于全国、全省平均水平。

十年来，青岛市财政局积极践行“绿水青山就是金山银山”理念，不断加大生态文明建设投入，有力推动落实黄河流域生态保护和高质量发展。全市累计投入生态环保资金234.2亿元，主要保障引领型现代海洋城市建设，公园城市建设等城市发展战略，并持续加大大气、水、土壤等生态环境保护投入，推动我市生态环境质量持续改善。

建立健全生态保护资金投入机制。2014年我市在全省率先开展了环境空气质量生态补偿工作，截至2022年青岛市财政局累计发放环境空气质量生态补偿资金3亿元，支持开展全市环境空气治理。2018年在全省率先建立市与区市两级补偿的地表水纵向生态补偿机制，累计发放地表水生态补偿资金1亿余元，支持开展全市水生态环境治理。

持续打好污染防治攻坚战，生态环境质量达到有监测记录以来最好水平，PM2.5平均浓度下降57.6%，空气质量连续两年稳定达到国家二级标准。全面推行河长制、湾长制，建成区黑臭水体基本消除，近岸海域水质优良面积比例达到99%。

## 财政营商环境更加优化

党的十八大以来，财政营商环境更加优化，青岛市财政局将深化财政“放管服”改革作为财政法治建设工作的切入点，着力打造市场化、法治化的营商环境。

2016年，青岛市财政局编制财政权力清单29项和责任清单37项；2019年编制了财政权责清单，主要包括行政许可、行政处罚、行政检查共9大类44项，2020年再次调整权责清单共6大类29项，不断清理清单并充分发挥权责清单基础性制度作用，以权责清单作为核心和基点，逐步完善和规范政务服务事项、监管事项，采取动态管理、公开发布等形式，增加财政权力清单的透明度，有效提升财政服务效能。

党的十八大以来，我市行政事业单位资产纳入管理总数量整体呈增长态势。2012年底全市行政事业单位资产总额为1,095.87亿元，截至2021年底全市行政事业单位资产总额为3,070.73亿元，共增长1,974.86亿元，增幅达180.21%。

党的十八大以来，青岛市政府采购规模逐年增长，由2012年的162.77亿元增加到2021年的288.88亿元，年均增长6%，平均节约率8%。

青岛市财政局全面落实国家、省、市关于深化政府采购制度改革的部署要求，秉持贴心、阳光、诚信、高效、温暖的服务理念，通过“听”民声、“亮”信息、“引”行为、“提”速度、“增”服务水平等方式，持续推进我市政府采购领域营商环境进一步优化。在2020年国家营商环境评价中，我市政府采购指标跨入全国标杆城市行列。在2020年全国政府采购透明度评估中，我市评估成绩位列全国第九。

## 数字财政建设驶入快车道

党的十八大以来，财政信息化建设进入快车道，着力打造“数字财政”，以财政数据价值为基础、财政大数据应用为支撑、现代信息技术为手段，着力推动预算管理一体化系统应用，成功实施非税收入收缴和财政电子票据管理改革，推进财政数据大集中、大监管、大应用，以“大数据”支撑“大管理”的格局初步形成，为深化预算制度改革提供基础性支撑。

2019年，财政部开始推行预算管理一体化改革，青岛市财政局按照“融合、互通、共享”的思路加快推进。在预算级次上，首次实现市、区、镇财政数据大集中，建立了全流程贯通和全业务覆盖的预算管理新格局；在预算管理体系上，将“四本预算”全部纳入管理范围；在预算管理流程上，全面覆盖项目库、预算编制、执行、核算等核心业务，每笔资金流向和执行进度一目了然、一键可查；在业务系统整合上，推进直达资金、政府采购、资产管理、绩效管理等功能全面融入预算管理一体化系统。

2022年9月，在财政部通报的全国预算管理一体化系统建设应用情况考核中，青岛市列全国第2位。

党的十八大以来，青岛市财政非税管理信息化改革开始加速，经历了从纸质票据到电子票据、从手工操作到自动办理、从数据分散到一体化管理、从业务独立到部门协同的过程，办事效率不断提升，让市民有了更多的获得感和幸福感。

2022年，全市以大集中方式使用非税管理和收缴平台，实现电子票据和电子化收缴。1-9月，全市共开具电子票据约6700万张，其中，非税收入票据680万张，其他票据6000万张，实现自动推送，缴款取票“零跑腿”或“最多跑一次”。