

提升宏观调控水平 促进科学发展

■ 欧阳煌

科学发展观重在落实,而财政对促进科学发展观的落实肩负着重要责任。强大的财政实力是落实科学发展观的物质基础,健全的财政功能是落实科学发展观的重要手段,完善的财政体制是落实科学发展观的重要保障。财税政策的调控作用、财政资金的投入方向、投入规模所产生的导向作用,不仅可以有效地推动经济发展,还能够促进城市与农村、地区与地区、经济与社会、人与自然之间的协调发展、科学发展。为此,财政部门必须高举科学发展观大旗,充分发挥财政职能作用。

提升宏观调控水平 破解经济发展难题

科学发展观的第一要义是发展,对于我国这样一个发展中大国而言,发展永恒的主题,也是横亘在我们面前的一道难题。湖南是个农业大省、财政穷省,在很长一段时间内发展为增长所取代,增长被等同于发展。在这种理念的指导下,虽然湖南省经济实现了30多年的高生产、高速度、高积累的增长,但在高增长的背后,是高能耗、高污染、低收入、低福利和各种资源要素的低价格,以及相对落后的经济增长模式,

这种现状使目前宏观调控步入松紧两难的困境。据测算,2007年,湖南省能源消费总量为10796.51万吨标准煤,同比增长9.29%,其中,工业能耗总量为7604.79万吨标准煤,比上年增长9.26%,占全省能源消费总量的70.44%,比全省工业增加值占GDP的比重高出33.31个百分点。可以说,湖南经济增长的资源现实约束越来越强,环境承载压力越来越大。究其原因,主要是市场经济发展过程中只重视短期利益、轻视长期利益;只重视增长速度、轻视增长质量;“劣币驱逐良币”等现象在经济增长模式方面的体现。这种以最大化消耗资源短期获利,让社会公众承担外部成本为特征的劣性增长模式,使涵养型、内生型、集约型模式受到排挤和驱逐,也是经济冷热失常、蕴藏危机的症结所在。

当前的经济危机也为提升财政宏观调控水平,促进经济结构调整和转变经济发展方式,走科学发展之路提供了机遇。从目标看,首先,为缓解经济发展与人口、资源、环境的尖锐矛盾和冲突,湖南应以推进长株潭(长沙、株洲、湘潭)“两型”社会为契机,摒弃过度消耗资源和严重损害环境为代价的掠夺型经济增长方式,鼓励资源集约使用和环境友好共生型经济发展。其次,为规避国际经济环

境不稳定,全球能源、资源供给偏紧和价格变化等外部风险,在承接沿海地区产业转移时应摒弃外向型经济增长的老路,鼓励立足本土资源、潜力以及劳动生产率和报酬率的内生型经济发展。其三,为改善经济增长的结构失衡、各种比例关系失调和体制性的通货膨胀,应摒弃依靠要素投入增加的粗放型经济增长方式,鼓励以技术进步和要素效率提高、经济增长质量和效益提升为主导的可持续发展。从宏观调控具体措施来看,一是增强调控弹性,调优结构。充分发挥税收调控功能,实施增值税转型改革,适时开征环保税,加快对高耗能、高污染和产能过剩行业的结构调整和优化升级,积极发展节能环保、高新技术等国家鼓励发展的产业。二是掌握调控节奏,力扩内需。抓紧农业、水利、能源、交通、城镇等基础设施和民生等领域的重大项目建设,重点打通出省通道,改善民生状况,刺激消费和投资增长。三是注重调控实效,铆足后劲。通过补助、贴息、奖励、政府购买等方式,抓好优质粮食产业工程、油茶丰产工程、超级稻“种三产四”等现代农业工程,推进装备制造、有色、建材、石化等产业的技术改造,引导企业调整产品结构,生产高技术、高附加值产品,提升产业



层次和技术水平,提高竞争力。

优化收入分配工具 构建利益均衡增长格局

科学发展观的核心是以人为本,人民内部利益的平衡是关系到以人为本理念落实的重要方面。改革开放30年,湖南省城乡居民生活实现了从温饱到小康的历史性跨越,收入水平明显提高。但收入不平衡问题开始凸现,具体表现在城乡收入差距不断拉大,2007年与1978年相比,城镇居民可支配收入在居民收入中所占的比重从69.52%上升到75.9%,上升了6.38个百分点;相对应的,农民收入的比重则由30.48%下降到24.1%,下降了6.38个百分点。据测算,2007年湖南省基尼系数超过0.45,已经超过了国际警戒线。收入差距过大,已经影响到社会和谐和稳定。

应该说,一定的收入差距是符合市场经济按照要素分配的原则的,是“让一部分人先富起来”政策的结果,也是社会充满活力的必要条件。但这种差距应该保持在一定的合理区间内,差距过大就必须进行科学合理

调节,财政政策就是政府调节收入分配的最有力工具。首先,应正视公众的利益诉求,建立公众充分表达意愿的渠道,“知屋漏者在宇下,知政失者在草野”,要探索建立重大项目决策的咨询、公证制度,扩大基础设施“民办公助”模式试点范围,重视发挥民众的知情权、参与权和决策权。其次,应强化预算安排的公共导向和民生导向,使公共预算真正成为利益博弈和整合的基本工具,为利益的角力和协调提供一个合法舞台、一种制度保障,在预算安排中重点向加快发展民生短板,解决医疗卫生、文化教育、社会保障等瓶颈倾斜。其三,引导支出政策向公益性、基础性领域倾斜,以满足社会公共需要为根本目的,努力推进基本公共服务均等化,实现分配起点公平;用好税收制度和转移支付两个利器,统筹兼顾各阶层利益,保障最低利益下限,调节利益上限,实现收入分配结果相对公平合理。

提高资源配置效能 营造使活力竞相迸发的环境

科学发展观的根本方法是统筹

兼顾,其具体内容是统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。体现在资源配置上同样也要统筹兼顾,把有限的资源运用好,满足各方面的需求,发挥最大的效益。财政部门作为掌握大量公共资源的部门,就更需要在配置资源时统筹兼顾,当好“钢琴手”,把所有可用的资源、智力调动和激发出来,营造让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流的良好环境。改革开放以来,尤其是实行分税制改革以来,湖南省财政部门掌握的公共资源迅速增加,财政收入规模不断扩大,并呈加速增长态势,财政部门配置资源的能力也不断增强。但从总体上看,资源配置效率比较低、配置手段单一、方式僵化等问题仍然存在,主要体现在“五多五少”上:被动买单多、主动谋划少;“单兵突进”多,协同运作少;直接支持多,间接引导少;投入数量多,追求效率少;短期效益多,长远思考少,许多优质资源、政策杠杆都没有很好地调动和运用。

在新形势下,财政部门提高财政优化配置和调动资源的整体效能,就必须调动无形之手,优化配置资源,练好三个基本功。一是“搭台唱戏,协同发展”。搭建政府和市场相得益彰、联动放大的平台,如积极支持建立多元化的地方金融体系,加快组建区域性潇湘(湘江)银行,加快发展村镇银行,丰富金融产品和服务供给,发展好中小企业融资担保机构,支持缓解中小企业融资难的问题;综合运用投资参股、有偿和无偿投入等手段,引导和鼓励金融机构与非农资本参与到农业产业化经营建设中;运用财政贴息、奖补等措施,鼓励金融资本、社会资本向基础设施、基础产业、农

村地区流动。二是“穿针引线，多源汇流”。从分散交叉的支持方式向统一运作的支持模式转变，聚集资源、形成合力，有效提高财政支持效率。如扎实推进支农资金整合，以政府为主导、以规划为引导、以产业为平台、以统筹为核心，改变以往多向投入、分散管理的格局，聚碎银办大事；综合利用税收政策、发展权转移制度和排污权交易等多种工具，引导资源要素流向鼓励发展的区域、产业、环节，实现资源优化配置。三是“选良择优，竞争导向”。创新财政资金的分配方式，充分引入竞争机制、依靠市场机制来优化配置财政资金，力求提高财政资金投向的针对性和科学性。如大力发展政府服务外包，把一部分公共服务外包给市场，实行“产购分离、委托生产、财政购买、公众享用”的模式，力争花最少的钱买最优质的服务，提高财政资金的使用效率。

实行科学精细管理 保障促进科学发展

落实科学发展观需要不断解放

思想，与时俱进。随着湖南经济社会快速发展，各项改革不断推进，财政面对的新工作、新事物日益增多，财政收支规模也在不断扩大，这对财政管理提出了新的更高要求。财政部门必须按照科学发展观的要求，深化改革，开拓创新，实现科学化、精细化、透明化管理。一是依法治税求质量，使收入“货真价实”。正确处理好收入规模与收入结构、收入质量与增长速度的关系，逐步提高税收收入和可用财力占财政收入的比重，防止盲目攀比和追求高增长，确保收入真实可靠，建立财政收入稳定增长的良性机制；坚持依法治税，努力规范财经秩序，防止税收无序流动和税源流失，营造良好的经济发展环境；打破部门利益，实现非税收入的统筹监管，走出“收费养人”的怪圈，促进部门间财力分配公平。二是精细化管理求公平，使支出“公正透明”。通过深化部门预算改革，细化预算编制，建立结构合理、操作规范、公开透明的财政支出管理体制机制，并利用信息技术推进财政支出的网络化管理；强化财政资金链

条式管理，搭建全方位的财政支出动态监控体系，避免财政支出的“缺位”、“越位”与“错位”；加快实现财政支出由“粗放式”管理向“精细化”管理转变，从而进一步提高公共财政透明度，保证公众愿景真正得以实现。三是机制创新求效益，使监管“水乳交融”。改变财政管理和财政监督脱节的现状，让财政监督紧紧围绕财政资金“分配—使用—评价”主线，把“大监督”理念融入财政管理、资金分配的全过程，建立事前、事中、事后监督相结合的新机制，全面提升财政监督能力。将事前监督融入财政预算编制流程中，尝试参与重点支出项目及专项资金的评审，实现监督关口前移；建立财政资金事中追踪问效机制，通过财政监察专员对项目资金进行实时追踪监督；深化事后监督，实行事后监督目标考核奖惩机制，以绩效评价引导事前资金分配，提高财政监督的可操作性和实效性。

（作者为湖南省财政厅总经济师）

责任编辑 冉鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



当前国际经济形势及对中国的 影响和对策研讨会在京召开

近日，财政部部长助理朱光耀在北京主持召开了当前国际经济形势及对中国的影响和对策研讨会。会上，参会人员分析了当前的国际经济形势，并就其对中国经济发展的影响等进行了交流。

（本刊记者 摄影报道）