

加快推进银川市财税改革

□马雪飞 李志坚

近几年来，宁夏银川市立足于打造西北地区“两宜”现代化区域中心城市这个发展目标，一方面在城市建设、园林绿化和农业等各方面都有较多的投入，积累了较大的存量资源，为银川市未来快速发展打下了良好基础；另一方面，积极推进财税改革，以更加科学、高效的财税体制来保障城市发展的需要。但在这个过程中，也遇到许多需要解决的问题，主要体现在以下几个方面：

（一）存量与增量的矛盾

当前，财政收支矛盾较为突出，其中较大原因是没有处理好存量与增量的关系。具体表现为：在税源培育方面，存在着存量资源未能被很好地整合利用的情况。一些已建成的项目，如公园、场馆和游乐场等，未能被很好地加以商业开发和资源整合利用，以至于无法形成持续稳定的税收项目来源，甚至于有的项目还成为财政的包袱，这样就形成了“只吃饭不长个儿”、不利于可持续健康发展的“投资财政”模式。在财政资金的使用绩效方面，存在着着重投入、轻绩效，重投资、轻收益，重项目、轻评价等而导致的增量不足、存量不活、绩效不高现象。一方面，面对城市建设和改善民生等巨大资金需求，财政资金吃紧；另一方面，相当数额的资金被低效使用或浪费，相当数额的结余结转资金被闲置或躺在银行账户里睡觉；而与此

同时，资金管理存在着系统内资金需求与资金供给信息沟通不畅的问题，表现为大量资金存在银行获取低利息，同时又通过各种渠道融资支付高利息的怪相，融资需求和保值增值需求未能进行有效对接。

（二）全面深化改革的要求与计划经济思维惯性的矛盾

经济发展的活力在民营经济，发展的后劲也在民营经济。银川市本级每万人拥有私营企业数为178家，个体工商户数量为428家，相比较全国其他地区或城市，这个指标并不算低，差距就在于私营企业的规模和盈利能力，尤其是行业的龙头企业和规模以上企业数量偏少。另外，受计划经济思维惯性的束缚，本可以依靠市场供求关系调节的供需矛盾，矛盾的双方却都寄希望于政府出台某项措施或者进行某种补贴等来加以解决，如公交服务、奶源紧张的问题等。“凡事找政府，一切靠政府”，“找市场不如找市长”，这种在计划经济下形成的思维惯性严重地制约着市场体系的形成。需要强调的是，在一定的市场条件下，市场这只“看不见的手”发挥决定性作用是一个价格调整供求关系并达到均衡状态的过程。在这个过程中，无论是供求双方，还是政府一方，抑或是广大民众，都需要充分信任和尊重这种“无形”的市场力量。对于供过于求或者供不应求的市场态势，面对来自于各方的不满，尤其是来自于广大民众的抱怨、意见或批评，政府是否有足够的

定力“无为而治”，或者广大民众是否认可、接受政府的这种“无为而治”，都是需要我们认真思考和研究的一个问题。

（三）产品观念和营销观念的矛盾

产品观念就是以生产产品、完成生产任务为导向，营销观念是以实现销售并比竞争者更好地满足用户需求的可持续发展目标为导向。在现代市场经济体系下，从产品观念向营销观念的转变是思想转变的一个重要步骤。具体来说，以某国际会展中心为例，由于没有进行全生命周期的规划，在建设前期并没有对建成后会展中心的商业运作进行设计，以至于政府每年都要花费不菲的财政资金用于日常维护等支出。可以说，产品思维和营销思维之间的矛盾阻滞了资源（或产品）转化为商品并带来资金增值的通道畅通，形成资金增值通道上的“梗阻”，继而形成了银川市资源丰富而商品（服务）供给不足的矛盾。可以说，在产品思维的指导下，社会存量资产会越来越大，但也会面临越来越严重的增长乏力问题；而在营销思维的指导下，由于打通了资产（资源或产品）转化为商品的通道，存量资产与增量的矛盾便能得到很好地解决。

另外，我们可以感知或发现一个有趣的现象，即有过银川旅游体验的游客谈及银川都给予了很高的美誉度，但那些没有过这种体验的“潜在游客”则对银川的地理、文化、景点、风土人情等了解甚少。高美誉度是因为银川区域内的旅游产品、旅游体验做得很好；低知

名度的一个重要原因则是银川乃至宁夏全区对区域外的市场、服务和政府营销欠缺。

(四)缺少成本意识,成本、价格等市场关键信息不透明

在激烈的市场竞争中,严格的成本控制已成为提高管理绩效的一种有效手段,即市场竞争加剧了企业竞争的程度,需要企业通过优化作业流程等各种手段来降低成本。这就要求政府财政的效率导向,即对市场最低的干扰程度和财政资金的最高管理水平。但在实际工作中,有很多种情况并未贯彻或者考虑这一导向。比如,某事业单位在2014年的预算申请中申请购置一辆价值80万元的登高作业车,用于对屋顶灯光等设备的维修工作。假设该车辆预计可使用20年,维修工作一年内发生4次,那么购买后就折旧费用一项而言,每次的使用成本就可达1万元,且该作业车在其余的时间就是处于闲置状态。而如果在政府的引导下成立租赁公司开展经营和融资租赁业务,那么面对全社会需求假设每月会发生1次维修作业,仅折旧费用一项就可降低2/3,更不用说人员、维修、闲置等因素所节省的开支。

另外,效率最大化和成本最小化客观上就需要相关市场信息进行透明、公开、对称地披露。从根本上来说,需要政府创造良好的市场环境,搭建各种市场体系,鼓励更多的市场主体进入市场,充分发挥市场的价格发现功能。这样,市场对资源配置的决定性作用才会很好地发挥,也只有这样,才能更好发挥政府的作用。

建立科学的财税体制和现代财政制度是十八届三中全会关于深化财税体制改革的具体目标。银川市财税改革只有通过不断地全面深化和改革创新,才能适应新形势,更快更好地促进社会和谐发展。针对目前改革中存在的主要矛盾和问题,建议采取如下应对举措:

(一)贯彻落实十八届三中全会关于深化财税体制改革的决定,加强前瞻性研究。首先,应该厘清政府、市场和社会的关系,进行有效的地方治理。从财政角度来说,政府的定位由“全能政府”向“有限政府”的转变意味着财政支出责任的“有限化”。过去,由于政府与市场、社会职责边界模糊、职责错位,一些部门把财政资金作为刺激经济增长的灵丹妙药,大包大揽,不切实际地提高保障水平,造成财政支出责任的“无限化”,既破坏了正常的财经秩序,又给财税平稳运行带来巨大压力。第二,在财政支出责任方面,应研究政府与市场、社会的运行边界。具体来说,就是要贯彻成本绩效考核的理念,加快研究政府购买服务的指导性目录、购买方式、资金管理、监督评价等,减少财政支出,提高财政资金使用效率。第三,在财税运行机制方面,还应研究逆周期的运作机制,充分发挥财税政策“稳压器”和“蓄水池”的作用,通过财税收支运行和反向调节,熨平经济周期波动。

(二)做好存量文章——向存量要增量,向管理要效率。第一,在坚持已有的招商引资政策、推动战略新兴产业和现代服务业快速发展和引进外来优质企业,做好增量发展文章的基础上,更要坚持效率优先的理念,利用包括资产证券化、信托和“新三板”等在内的各种金融手段,盘活存量,做大做强银川市传统优势产业,生好存量提升之财。第二,对于存量资金应大胆利用“两区”建设中“先行先试”的政策优势,完善工作机制,盘活各类闲置和沉淀资金,将结余结转资金管理与预算编制相结合,消化和压缩结余结转资金规模。同时,应创新资金保值增值方式,拓宽理财渠道,对闲置和各类沉淀资金积极开展竞争性存放工作,切实提高存量资金的理财收益。第三,更加注重培育市场主体,

健全市场体系。积极、稳步推进事业单位改革和转制,培育市场主体,将那些依靠市场就能够做好的事业单位推向市场,促其在市场的考验和激励下尽快发育,既减轻财政负担又培育税源;整合社会资源,培育并壮大租赁市场和细分的金融市场,健全市场体系;加大政府购买服务的力度,做到“政府花钱买服务,少办机构少养人”,减轻政府负担,建设高效政府。第四,积极鼓励中小企业、尤其是非公有制中小企业的创设和发展。这需要深化行政审批制度改革,把政府对企业成长的干扰降到最低程度,培育市场主体和企业家队伍,为银川市的经济腾飞培育新的力量。

(三)树立营销观念,积极进行互联网改造和营销操作。在当今互联网时代和信息化社会,面对海量的同质信息,“好酒也怕巷子深”。也就是说,如何吸引“眼球”并带动“眼球经济”成为营销操作的关键。针对重产品观念和轻营销观念所形成的高美誉度和低知名度的现状,银川市应进行全方位的互联网改造,从创新渠道、创新营销模式和树立品牌三个方面进行市场营销和政府营销,念好旅游经,把生态优势转化为经济优势和财源优势。

(四)推进财税信息化建设。信息化是大数据时代深化财税体制改革的重要手段。我们应努力建设数字财政,借助信息化手段,寻找发现新税源,挖掘增收潜力,构建更全面更科学的经济分析指标体系。同时,也要深化部门间的信息共享,减少信息不对称现象和重复工作,降低行政成本。这就需要在智慧城市大系统和框架下,整合并构建各部门、各行业和各项项目的信息模块和子系统,构建大数据平台,为政府和社会各部门决策提供信息支持。

(作者为宁夏回族自治区银川市
财政局局长、财政局副局长)

责任编辑 韩璐