

欠发达地区财政支持经济发展的思考

■ 曹建方

当前,云南作为欠发达地区,财政支持经济发展的核心任务就是按照“五个统筹”的要求,以科学发展观为指导,更加突出质量和效益,紧紧把握执政兴国这个第一要务,“生财、聚财、用财”并举,以新思路、新方法和新举措,促进地方经济又好又快发展。

近年来财政在支持经济发展方面发挥了重要作用

(一)引导经济发展。消费、出口和投资是决定经济发展速度的三大引擎,对于云南这样的欠发达省份,投资,尤其是政府投资,在经济发展中具有决定性的作用。正因为如此,几年前云南省委、省政府就提出了保持固定资产投资的适度规模,“以大项目带动大建设、以大建设促进大发展”。财政部门有效地发挥了自身职责,有力地落实了省委、省政府这一战略部署。一方面多方筹措资金,保持政府投资的合理增长;另一方面注重发挥财政杠杆作用,改革财政投资机制,充分发挥财政资金的“四两拨千斤”作用,把大量的金融和社会资金引向符合政府产业导向的投资领域。由于政府投资的示范引导作用,有力地拉动了云南全省社会固定资产投资,推动全省经济逐步走出低谷,重新走上了快速发展的轨道。

(二)弥补市场失效。在经济和社会事业发展中,市场并不是万能的。在市场失效的地方,必须由政府用“看得见的手”提供公共物品和公

共服务。通俗地说,公共物品和公共服务可以大致分为两类,即“吃饭”和“建设”。“吃饭”是第一位的,但必要的“建设”,特别是与国家经济安全息息相关的粮食安全、能源安全、环境安全等方面的投入也是必须的。从历史上看,“吃饭”与“建设”始终是一对矛盾。长期以来,云南省面临较大的“吃饭”压力,不得不把有限的财力集中起来保工资、保运转,导致建设资金需要与可能的差距加大。但经过全省财政部门的不懈努力,随着可支配财力的增加,通过优化支出结构和改革创新财政投入方式,支持经济发展的投入一年比一年大。尤其是近几年来,在中央的支持下,云南省实施了众多的基本建设项目,使全省交通、能源、环境、城市基础设施大大改善,为全省经济社会发展提供了强有力的硬件保障。

(三)促进财政增收。1998年以来,云南省财政发展一度面临较大困难,财政增速一度在一位数上徘徊。为使财政增收重新走上快车道,财政部门一方面大力支持经济发展,筑牢财政增收的基础,另一方面,经过调查研究,认真思考,采取了一些超常规的办法和措施。比如,出台了水资源费征收办法,在全国第一家出台了国有资本经营收益上缴办法,恢复了卷烟工业教育费附加,出台了地方政府教育费附加1%的征收办法。为探索把云南的资源优势变为财源优势,2004年出台了《云南省探矿权采矿权使用费和价款管理规定》,提高了煤

炭资源、磷矿石资源的征收标准,使云南省探矿、采矿“两权”管理工作走到了全国前列。2005年又制定了《云南省探矿权采矿权使用费和价款收缴使用暂行办法》。这些措施,不仅在保护和利用自然资源、实现可持续发展方面发挥了重要作用,对做大财政蛋糕也产生了极其深远的影响。

(四)提高财政资金使用效益。云南财政的支出规模不小,但资金使用效益不高,特别是资金使用分散比较普遍。2000年,针对长期以来政府公共投资领域预算约束不硬、投资效益不高的问题,云南开始组建财政投资评审机构,重点对基本建设和大的财政投资项目进行事前、事中、事后的监督。经过几年来的努力,全省财政评审机构从无到有、从小到大、从弱到强,制度不断完善、人员不断充实,目前已经形成了基本覆盖全省较为完整的监管体系。通过财政投资评审挤掉了基本建设投资中的“水分”,为国家节约了资金,遏制了虚报冒领等不良行为,增强了各部门规范管理的意识和自觉性,维护了财经纪律的严肃性。财政投资评审机构还在规范预算管理的过程中发挥了积极作用。2004年底,针对省级预算编制中底数不清的问题,省级财政投资评审机构牵头对省级行政事业单位的人员、车辆和经费开支等基本情况进行实地调查核实,为提高省本级预算编制质量,实现真正意义上的基本支出“零基预算”管理创造了条件。

新形势下财政支持经济发展的思路

党的十七大把科学发展观列为中国特色社会主义理论体系的重要内容。在新的历史时期,科学发展观是我国经济和社会事业发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。财政部门贯彻落实科学发展观,就是要围绕党和政府的决策,统筹安排资金,处理好全局与局部的关系,促进经济与社会协调发展、城乡协调发展、地区协调发展和人与自然协调发展。财政部门要在保证“吃饭”的前提下,不放松经济建设,把做大财政“蛋糕”作为一项重要的基础工作,通过财政政策 and 资金支持,促进经济持续快速发展,为财政的持续发展奠定坚实的物质基础,实现经济与财政的良性互动。

(一)构建财政支持经济发展的新机制。在新的形势下,云南各级财政“吃饭”与“建设”的矛盾仍然十分突出。为此,必须牢固树立“发展是执政兴国的第一要务”的观念,研究探索财政支持经济发展的新思路、新办法、新举措,做到预算资金不增、扶持力度不减。对属于公共领域的基础设施、基础产业,财政除了在必要时采取资本金投入的方式予以支持外,要探索贴息等间接投资方式,积极引导社会资金投入经济建设的主战场。对属于一般性竞争领域的企业技术改造等,将主要采取贴息和补助的方式。要加大招商引资的工作力度,实现投资来源社会化、市场化,减少财政支出压力。同时,要认真研究城市建设、运营的新机制,做大土地“蛋糕”,试验特许经营、资产经营权转让等方式,盘活城镇固定资产。调动各方面参与经济建设的积极性,共同支持基础设施建设,支持经济和社会发展。

(二)有重点地支持地方特色经济发展。支持县域经济发展是云南省

委省政府未来一段时期的一项重点工作,其主要内容是通过政策和资金扶持,优先发展一批有优势、有潜力的县,逐步改变云南省县域经济发展缓慢的状况,推动新型工业化、农业产业化和城镇化,加快第三产业和非公经济发展。为此,财政工作要紧紧围绕地方特色经济发展的总体思路,按照科学发展观的要求,突出三个基础。一是生存基础。就是生态环境建设要通过污染防治、退耕还林、九湖治理、保护土地资源等措施,扭转云南省生态环境局部好转、整体恶化的趋势,实现可持续发展。二是发展基础。就是要进一步改善交通、能源、城建等基础设施条件,为加快经济和社会发展创造硬件环境。三是小康基础。全面建设小康社会的重点、难点和关键是“三农”和粮食问题。要通过直接增加对农业的财政投入,通过粮食直补等办法,使公共财政的阳光照耀到广大农村,促进农业增效、农民增收、农村发展。

(三)提高财政支出效益。科学发展观要求财政部门必须把质量和效益放在财政工作的突出位置,不仅要实现数量的增长,更要促进效益和质量的提高,实现质量和数量的“双赢”。云南省财政支出效益还有很大的提升空间,要把财政监督延伸到资金使用各个环节,克服长期以来存在的“重分配,轻管理”问题,改变粗放型管理模式。通过追踪问效,及时准确地掌握项目建设进度和存在的问题,对症下药,防止财政资金损失浪费,做到不该花的钱坚决不花,该花的钱及时拨付到位,专款专用,用最少的钱办最多的事,把实事做实,把好事办好。凡是政府主导的建设项目,财政部门都要积极参与立项论证等前期准备工作,从财政角度多向党委、政府建言献策,确保资金来源落实,杜绝“政绩工程、面子工程、胡子工程和豆腐渣工程”,把有限的资金用在经济

建设和急需的社会事业发展方面。

(四)实现财政管理工作从“一要吃饭,二要建设”的“两位一体”,向“一要吃饭,二要建设,三要科学发展”的“三位一体”转变。按照公共财政的要求,对于市场能办好的事情,财政坚决退出,确立企业投资的主体地位,在市场失灵的领域,财政要积极“到位”。在科学发展观的指导下,财政支持经济发展、做大财政蛋糕要实现三个突破:一是要实现资源有偿使用的突破。据测算,云南省已探明矿种保有储量估算可变现442亿元,按30年计算,每年可变现14.7亿元,但目前实现的收入仅约4亿—5亿元。今后一段时期需进一步完善探矿权采矿权使用费和价款收缴使用办法,规范资源有偿使用费管理,实行“收支两条线”,按照“取之于矿、用之于矿”的原则管理,滚动发展。同时要适当调整省、州、县探矿权采矿权价款的分享比例,调动地方积极性,共同做大资源有偿使用收入的盘子。二是实现排污费征管的突破。尽快出台具体的管理考核办法,建立排污费应收尽收奖励机制,不仅要完成对完成排污费征收计划的单位和部门进行奖励,对为排污费征收管理工作作出贡献的有关个人也要进行奖励,以调动各地加强排污费征管的积极性。三是实现盘活存量资产的突破。重点盘活国债存量资产以及财政预算内的历年投资。对于收益性存量资产,如公路、水库等存量资产,通过市场化、公司化、资本化运作予以盘活。此外,要有效整合财政性资金,重点用于公共财政的投资范围。同时,充分利用财政贴息等间接支持手段,发挥财政资金“四两拨千斤”的“杠杆”效应,引导、吸引和聚合民间资金、信贷资金等社会资金投入政府鼓励投资的领域。

(作者为中共云南省委常委、楚雄州委书记)

责任编辑 戴开成