

# 整合政府财力资源 服务经济发展大局

王玉宝 李振华 陈 婷

政府财力资源是指一级政府在一定时期内所能掌握和使用的、能够在一定形式和程度上转化为资金形态的所有有形和无形的政府资源。包括财政类资源、国有资产类资源和政策类资源三类。但长期以来,财政性资金只有一部分由财政部门管理和分配,很大一部分由其他行政部门参与筹集和分配,游离于政府预算约束之外。政府性资金的多头管理、分散使用,像“撒胡椒面”一样,整体效益不能充分发挥,政府财力难以形成拳头和发挥聚合效应。与此同时,国有资产类资源由于管理不善,产权不清,效益较低,闲置、流失严重。此外,各地为扩大招商引资力度,纷纷出台各类优惠政策,优惠方式五花八门,随意性极大,不仅造成了纳税人之间的不平等竞争,而且大幅减少财税收入,削弱了政府财力,未能发挥政策性财力资源应有的效能。

针对上述情况,财政部门要主动出击,跳出就财政论财政的框框,有效整合和利用好政府手中的财力资源,树立“大财政”观念,通过对各类政府财力资源的综合运用和合理安排,扩大资金运筹总量,集中财力办大事。

1. 整合预算内外资金,增强政府调控能力。一是推进部门预算改革,实行综合预算,补充预算内财力不足。打破预算内外界限,统筹安排运用、统一监管和资金调度,增强政府统筹能力。二是积极推进跨类别、跨部门和部门内的财政性资金大范围整合。调整优化支出结构,将同一使用方向的预算内、预算外资金和政府基金整合到一起,将分散在不同部门管理的同一类资金整合到一起,形成合力,集中用于重点领域、重点地区、重点项目、解决重点问题。三是清理归并专项资金。改变以往专项资金由各部门切块管理的做法,对已完成任务的部门专项资金要清理集中,压缩结余结转,重新整合后投入新的建设项目,集中财力办大事。四是整合非税收入。全面推行非税收入收缴分离制度改革,推进票据电子化管理,实行单位开票、银行代收、财政统管的征收模式,堵塞非税收入收缴环节的漏洞。

2. 盘活国有资产存量,建立国有资本投资经营新体系。用市场经济的经营意识、经营机制和经营方式对国有资产进行集聚、重组和运营,充分利用产权市场盘活和优化资产,通过存量吸引增量,使国有资产充分运作起来,实现国有资产的保值增值。如通过国有股权的转让,实现国有资产和职工股权的全面增值,壮大地方经济。同时,通过构建国有资本投资经营载

体,如组建各类国投公司,连接政府和市场。政府对所有需要财政性资金投入的项目,均由原来的直接拨款改为通过投资公司进行投资。政府在项目建设初期投入一定财力,待时机成熟后通过转让股份成功退出。投资公司代表政府履行出资人职责,以投资参股、授权经营等形式参与相关项目建设,并通过“投入——运营——增值——退出——再投入”的运作方式,变一次性投入为循环投入,扩大政府资金的滚动放大效应。目前,许多基础设施项目建设工程大、耗资多,单靠财政投入显然独臂难支、难以为继,只有采用资本营运保值增值、滚动发展的办法,才能使有限的资金实现效益最大化。

3. 盘活城市资源。加强政府对城市土地供应的调控,全面建立起土地收购储备制度,由政府统一规划、征用、开发和出让,并加强和规范国有土地有偿使用收入征收管理,把土地收益真正集中到政府手中。盘活城市无形资产,如对城市出租汽车经营权、广告使用权等通过转让、拍卖、租赁等形式,公开推向市场,实行有形化运行,开发城市资源的潜在价值。

4. 发挥财税政策杠杆,聚集社会资金。一是清理和规范部分财税优惠政策。在中央统一税政的前提下,把扶持企业发展的各种税收优惠政策落到实处。要对先行的税收优惠措施进行合理性论证分析,取消一些无效的优惠项目。对合理的减免优惠应尽量法制化、规范化,避免随意性。对于涉外企业,要逐步向国民待遇原则过渡,营造外资企业、国有企业、民营企业平等竞争的良好财税环境。二是积极稳妥运用信贷资金。现在银行的信贷资金比较充裕,而财政资金又比较少,既要坚持积极合理有效地利用信贷资金,又要有防范财政风险的意识,积极稳妥地利用银行信贷资金和争取国际金融组织和外国政府贷款,以补充地方政府对项目投资财力的不足,壮大地方经济。三是启动民间资源,带动社会投资。财政投资不能包打天下,要发挥财政资金的杠杆作用,通过政府先行投入启动资金或以财政贴息、担保等办法,带动民间投资,实现“政府资金搭台、民间资金唱戏”。拓宽民间融资领域,有些投资项目,特别是效益好的项目,可以用公开招标的办法吸纳民间投资,有些项目可由政府和民间共同投资;这样才可能缓解财政资金供求矛盾,弥补政府投入的不足,又可实现民间资金效益的最大化,同时推动经济社会事业发展,实现“三赢”目标。

(作者单位:福建省莆田市财政局)