

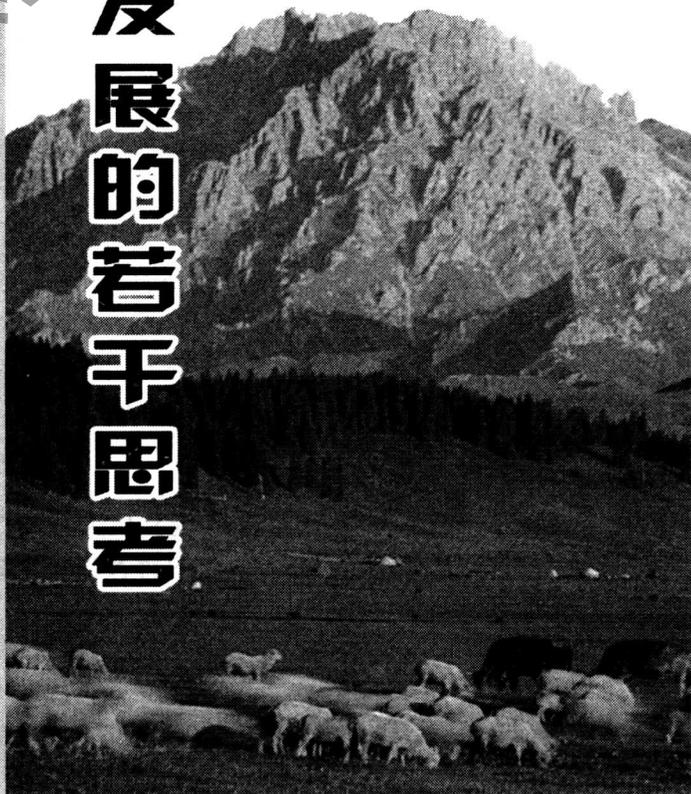
能上学。确保每一个学生不因家庭经济困难而辍学，人人都能完成九年义务教育。

加强农村公共卫生和社会保障制度建设。农民看病难、医疗费用高是当前农村社会发展中一个迫切需要突破的“瓶颈”，必须把如何应对因病致贫、因病返贫问题纳入重要的议事日程。要不断推进农村医疗卫生保险工作的开展，逐步建立起适合国情的农村医疗保障体制。继续加大灾害救济的投入力度。要与计划生育奖励扶助政策相结合，建立起农村养老保障制度，并不断提高养老金标准。同时，鼓励有条件的地区建立农村最低收入保障等制度。当前，要突出四个着力点：一是积极稳妥地扩大农村新型合作医疗试点。继续跟踪试点中出现的新情况、新问题，不断改进和完善新型农村合作医疗筹资机制和基金监管办法，确保这项制度平稳运行。同时要及时总结经验，逐步扩大试点范围，让更多的农民得到新型农村合作医疗的实惠。二是着力改善农村医疗服务条件。安排经费，用于计划免疫用疫苗购置、艾滋病防治、血吸虫病防治、农村卫生技术人员培训等工作。三是多渠道筹措资金，重点支持贫困乡镇卫生院新建和改造工程、诊断设备购置。四是实施农村医疗救助制度。主要是救助患了大病个人又难以负担医疗费用而影响家庭基本生活的患者，使这部分人看得起病、用得起药。农民“看不起病”，关键就在于城乡二元结构下，低收入的农民面对的是一个统一的、按照城市标准制定的医疗和药品价格。因此，要立足构建长效机制，在各级政府确保加大投入、尽快提高基层卫生机构的基础设施、卫技人员水平的基础上，充分发挥财政职能，运用政府采购、补贴、差别税收政策等财政手段，并协调配合有关部门，尽快探索建立一种与目前农村经济发展水平相适应的、低成本运行的农村医疗体系，让农民就近得到及时、低廉、有效的治疗。

(作者为湖南省财政厅厅长)

新疆财政支持区域经济发展的若干思考

○ 弯海川



党的十一届三中全会以来,新疆的改革开放和经济建设取得了举世瞩目的成就。2004年,新疆国民生产总值达到2200亿元,比1978年增长12.1倍,年均增长10.4%,人均GDP达到1.12万元。但目前新疆各地区之间的经济发展存在着明显的差距和不平衡,而且有日益扩大的趋势。已经初步形成了几个较为发达的经济增长极和成长带,却还存在广泛的欠发达和落后地区,现代城市经济与传统农村经济并存,呈现明显的二元结构。新疆区域布局呈北高南低,北强南弱的非均衡发展态势。2004年,占全区46.4%的人口、23.5%土地面积的北疆地区所提供的国民生产总值为1509亿元,占全区经济总量的68.6%;而占全区人口47.8%,占土地面积63.9%的南疆,所提供的生产总值仅为513亿元,只占到全区经济总量的23.3%。南疆和北疆的GDP之比为1:2.9。

2005年自治区财政工作会议提出财政要集中财力支持“四个重点”优先发展,首当其冲就是支持重点区域优先发展。把支持区域经济发展放在财政支持经济发展的重中之重是历史上的第一次,也是财政职能适应新疆经济、社会发展形势需要发生的重大转变。

从目前新疆经济发展现状和财政实力来判断,采取分类指导的非均衡协调发展战略是符合新疆实际的财政政策取向。初步设想把全区划分为重点开发区域、适度开发区域和后开发区域三类,重点开发区域主要围绕乌鲁木齐—昌吉地区、克拉玛依—奎屯—乌苏地区、库尔勒—阿克苏—库车地区加快发展,这三条经济带都具有工业基础较好、经济相对发达、资源条件优越的特点。乌鲁木齐—昌吉地区以实施乌昌经济一体化为目标,整合两

地现有的人力、物力、财力资源优势,充分发挥乌昌地区经济、交通和商贸物流中心的地位、加快发展成为全区的经济核心区;克拉玛依—奎屯—乌苏地区则要依托天山北坡经济带特殊的地缘优势,充分发挥已形成的初具规模的石油石化、钢铁冶炼、特色农产品的加工能力以及较为完善的市场体系,进一步做大做强,成为新疆新的经济增长极;库尔勒—阿克苏—库车地区则要紧紧抓住中央把新疆建设成为全国石油石化基地和能源接替区的历史机遇,以建设国家级石油化工基地为目标,以加工石油石化下游产品为主线,带动南疆二三产业发展和农民脱贫奔小康。在此基础上,选择一批自然条件较好、具有资源或区位优势,具备一定经济发展潜力的县市实施“财政收入上台阶工程”,促使其潜在优势迅速转化为经济优势和财政实力。此外,新疆还有相当数量的县自然条件非常恶劣,地处偏远,生态环境脆弱,自然资源匮乏,农村人口比重偏高。对这部分地区,原则上不主张盲目发展地方工业,今后一段时期主要通过加大财政转移支付力度确保政府机构运转和社会稳定,同时大力支持社会保障、文化、教育、卫生等事业发展,稳步推进城镇化水平,发展符合当地条件的农牧业产业,努力提高农牧民收入,实现固边、富民、优化生态环境的目标。

运用稳健的财政政策和西部大开发的机遇,加大政府投资力度,为区域经济发展创造基础性条件。1998年中央实施积极财政政策以来,国债资金的投入使新疆的基础设施发生了翻天覆地的变化。从2005年起,中央开始实施稳健的财政政策,国债资金总量有所减少,但主要调减的是结构性过剩的部分。针对新疆区域面积大、历史欠

账多、经济发展水平低、对政府投资依存度高等特点,仍然需要进一步加大政府投资力度,对经济发展水平不同的区域,投资方向应作相应调整。如对重点开发区域的资金投入应当集中在产业结构调整、国道干线高速公路建设、能源开发、大型水利设施等方面,为产业优化升级和合理布局创造条件;对适度开发区域的资金投入主要应向交通、电力、通讯、城市供排水、供热等基础设施建设等方面倾斜,为经济开发打好基础;对后开发地区主要应加大农村公路、六小工程、人畜饮水、农村基础教育、医疗卫生、生态环境保护等方面的投入,努力改善落后地区的生活条件和公共服务水平。

实行规范的财政转移支付政策,有效地发挥转移支付在地区经济发展中的作用。实行规范的财政转移支付政策实际上应当包括两方面的内容,一方面是中央财政应从体制上采取优惠照顾政策,以保证新疆财政支出的基本需求,对新疆采取与其他省市区别对待的体制模式,尽快建立适合扶持民族地区发展的规范的转移支付制度,增强对民族地区倾斜照顾的力度;在进一步深化各项改革措施的基础上,统一财权与事权,规范财政收支政策,影响地方财力的减收增支政策应给地方以相应弥补;在中央现行财政体制不变的情况下,对新疆则应采取相对积极的财政政策。另一方面,为增强各地区自我发展能力,调动各级政府培植财源的积极性,从2005年1月起新疆对省以下财政体制进行了调整。此次调整在维持现行财政体制总体框架基本不变的情况下,对部分税种分享比例进行调整,同时进一步规范对下转移支付制度。通过本次分税制调整,2005年自治区本级财政可向地

县财政下放财力 2.9 亿元。

发挥财政资金的引导作用，促进产业结构调整和区域经济合理布局。紧紧围绕新疆资源和地缘优势，集中力量支持石油石化、重化工、轻纺工业、食品工业和高技术产业等五大支柱产业的发展，并把产业结构调整和区域经济合理布局有机结合起来。发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，运用技术改造、科技、中小企业发展等财政资金加快经济结构调整和产业布局。围绕延伸南北疆四条石化主线，做大做强石油天然气后续产业，以石油石化产业的发展带动新疆经济的整体发展。充分利用新疆的优势矿产资源，扩大招商引资范围，鼓励国内外资本投资开发矿产资源，发挥新疆丰富的矿产资源优势，重点发展哈密、昌吉、阿勒泰等地煤电冶、煤电化以及有色金属冶炼等重化工产业。利用新疆独特的自然条件，大力发展林果、奶业、肉类等特色农畜产品的精深加工，通过扶持一批农业产业化龙头企业，创建一批有一定生产规模、在市场竞争有力、有一定知名度的名牌产品，提

高农牧产品附加值、带动农民增收、调整优化农牧业经济结构，重点发展南疆林果业、东疆有机食品和北疆的特色农产品、奶、肉深加工。依托新疆棉花优势，调优做强棉纺行业，扩大棉纺企业规模和产品档次，引导棉纺产业资源向优势企业集中，把乌昌、石河子、哈密、阿克苏等地建成重要的棉纺工业基地。大力发展高新技术产业，注重运用高新技术改造和提升传统产业，延长产业链，提高企业核心竞争力。利用乌鲁木齐、石河子、库尔勒等地经济发展水平较高的优势，引进国内外先进人才、资金、技术和管理，集中支持生物技术、新能源、新材料、机械制造等领域发展高新技术产业，扶持培育一批重点高新技术企业。

正确贯彻落实财税政策，为经济发展营造良好环境。首先要落实好出口退税政策，促进向西开放。吸引国内外有实力的大企业、大集团来新疆开展出口加工贸易，面向国外大市场，依托内地大后方，真正把新疆建设成面向中亚、南亚乃至东欧国家重要的出口商品加工基

地和国际商贸中心。其次，要把西部大开发税收优惠政策落到实处。要真正把国家制定的西部大开发的各项税收优惠政策理解透，贯彻好，充分发挥税收杠杆对区域经济发展的调控作用。第三，要正确把握税收优惠政策的界限，要坚决杜绝招商引资、矿产资源开发中的“翻牌公司”和“无税企业”的现象，更不能为了一时经济指标的好看，对资源进行掠夺性、毁灭性开采。

把推进国有企业改革和促进区域经济发展有机结合起来。从新疆目前区域经济发展情况看，重点开发区域同时也是国有企业相对集中的地区，目前，还有相当部分的国有企业改革尚未完成，国有企业破产、关闭、兼并的任务还很重。在支持区域经济发展时，要鼓励民营资本、社会资本参与国有企业改革，促进国有资产合理、有序流动，鼓励发展劳动密集型产业安置企业下岗职工再就业，进一步完善城镇社会保障体系，确保企业职工老有所养。同时，通过重点区域的产业布局和结构调整，促进先进生产要素和国有企业嫁接，建立现代企业制度和进行股份制改造，使国有企业重新焕发生机和活力。

打造政府信用平台，充分利用政策性银行加大区域经济开发力度。2004 年，新疆维吾尔自治区人民政府和国家开发银行签定了《开发性金融合作协议》，通过正式搭建政府信用平台，国家开发银行将对新疆提供长期、优惠贷款，资金主要用于重大基础设施、基础产业和高新技术产业等重大项目建设，从而有效缓解经济发展中资金短缺的矛盾，促使区域政策落到实处，促进地区经济协调发展。

(作者为新疆维吾尔自治区财政厅副厅长)

