

创新政府理财方式的有效途径

——四川省宜宾县、江安县经营城市的调查

◎ 朱林 曹坤 魏同中 撰

近年来，四川省宜宾市各区、县认真结合自身实际，积极探索土地资源向土地资本转变、国有资源向国有资本转变、政府所有权置换等方式，努力寻求资源配置的最大效益，有力地促进了城市基础设施建设和环境的改善。特别是宜宾、江安两县取得的成效比较突出，为创新政府理财方式提供了可供借鉴的经验。

规范土地经营

促进土地资源向土地资本转变

一是开展土地详查，修编土地利用规划和调整土地基准地价，高标准制定城镇发展规划，合理配置和有效经营土地资源，为加速土地资源向土地资本转变创造条件。近年，宜宾、江安两县分别投入资金71万元和65万元，用于城镇建设规划，发挥了规划的龙头作用。二是制定《土地储备管理暂行办法》和《土地出让金征收管理暂行办法》，切实规范土地储备管理和土地收益管理运作程序，确保土地收购、储备、整理、出让、收益征管、资金筹集使用等运作有章可循。三是坚持对国有土地使用权实行招标、拍卖和挂牌方式出让，涉及经营性用地一律实行拍卖。对凡需出让或划拨的土地，必须经过监察、财政、国土、建环、物价、审计等部门集体会审，集体确定出让方式、划拨价格和拍卖底价，并及时向社会公开，接受监督，杜绝了土地出让上的“暗箱操作”，保证了政府收益不被流失。江

安县还规定凡政府性资金投入在20万元以上的房地产开发项目都要实行公开招标，并建立了30人组成的招投标专家网。四是出让土地收入全部缴入财政专户，严格使用管理。同时，对国土资源部门所需的各项支出，统一纳入部门预算管理，确保其正常工作经费的需要。五是对土地收益实行目标考核、管理，年初由政府与国土部门签订收入目标责任书，明确激励措施，充分调动征收部门加强管理、组织收入的积极性。2003年，宜宾县土地出让净收益超过5000万元，超过上年收益的4倍。

盘活国有资产

促进国有资产向财政资金转变

存量国有资产是长时期财政投入形成的，由于部门、单位管理不善，大量经营性国有资产被单位占用或闲置，不仅未给政府增值，而且还导致国有资本的流失。为了优化资源合理配置，盘活国有资产，把资产变为财政资金支持城镇建设，2001年江安县制定了《国有资产处置程序及收益资金管理规定》，2003年，宜宾县制定了《国有资产处置和监督管理办法》、《关于规范全县机关事业单位经营性国有资产产权管理的通知》，规定了国有资产处置的范围、原则、报批、评估、会审及缴款程序，对国有资产入股、联营、出租、无偿划拨、股权变动、担保、抵押等都进行了明确规定，为国有资产处置和监督管理提供了可操作的

规范性制度。对机关事业单位经营性国有资产进行全面清理，并将其全部收归政府所有，产权变更为县政府，交由城市资产经营有限责任公司实施统一经营和管理。对地段好、价值高的门面委托拍卖公司公开拍卖，到2003年10月底，宜宾县政府收回22个单位门面372间，面积10434.99平方米，公开拍卖44间，面积1213.5平方米，成交价773.9万元，大大高出评估价。售价最高的达到每平方米1万元，实现了国有资产保值增值和资产变现。

有偿出让政府特许经营权

促进国家资源向政府收益转变

宜宾县部分乡镇位于金沙江、岷江河畔，境内拥有十分丰富的砂石资源。过去由于管理不善，砂石收益被少数的经营者占有，国家的资源价值效益流失，政府没有收益。2003年，宜宾县大胆探索砂石资源管理新途径，对县境内金沙江河段的砂石开采经营权实行有偿使用，进行公开拍卖。首先，根据沙石储量划分河段，确定经营年限和拍卖底价；第二，由政府报在报刊、电视等新闻媒体上进行拍卖公告；第三，委托拍卖公司按照公平、公开、公正的原则实施拍卖。拍卖的相关佣金按拍卖收入的一定比例计付，由买卖双方承担；第四，在拍卖合同签订后，拍卖收入必须在一周内缴入政府指定的财政专户，确保政府收益的安全及时入库。

宜宾、江安两县实施经营城市

过程中,通过拓展思路,创新机制,有效经营,使政府收入大幅度增长,城市建设投入快速增加,城市环境大大改善。

宜宾县 2003 年 1—10 月,实现经营城市收入 5018 万元,其中:土地出让收入 2045 万元,砂石开采权拍卖收入 1264 万元,国有经营性资产处置收入 1709 万元。投入近 3000 万元用于城市基础设施和重点项目建设,效果十分明显。一是投入城北新区建设启动资金 880 万元,支持县、乡镇镇基础设施建设 550 万元,建设完成基础设施面积 1137.80 平方米,有效改变了县、乡城镇环境,提升了城镇形象,促进了招商引资。通过政府引资盘活了浸出油厂、黄山茶厂等国有资产 1700 多万元。二是用于企业改制资金 880 万元,安置职工 926 人,维护了社会稳定,深化了企业改革,促进了经济发展。三是投入资金 150 万元启动了教育园区和文化园区建设。文化园区建筑面积 5000 多平方米,全市一流的影剧院已进入装饰阶段。四是用于嘉岷堤整治工程配套支出 220 万元,保证了全县重点工程建设需要,确保了工程汛前完工。

江安县从 2000 年起就开始对城市资源开发利用进行规范和市场化运作,对竹都商场土地使用权实行拍卖,出让面积 1.19 万平方米,收入 1600 万元。2001—2002 年处置国有经营性资产(单位门面等)收益 1700 万元。2003 年出让土地 11 宗,收益 2817 万元。通过实施经营城市,不仅使县城环境面貌大大改善,还促进了招商引资。2003 年引进 3 个企业投资近 5000 万元,不仅促进了财政税收的增长和就业人数的增加,也实现了城市资源的合理利用和可持续发展。

(作者单位:四川省宜宾市财政局 审计署驻成都办事处)

农村税费改革要破解四道难题

○ 吴刚

温家宝总理在今年全国人代会上所作的政府工作报告中提出:除烟叶外,取消农业特产税,从今年起,逐步降低农业税税率,平均每年降低 1 个百分点以上,五年内取消农业税。由此可见,农村税费改革将更进一步推进,农民负担将进一步得到减轻,农民将得到更多实惠。然而,随着农村税费改革的不断深入,加上配套措施没有完善或跟上,一些深层次的矛盾和问题日益显现。认真研究并妥善解决这些矛盾与问题,有利于农村税费改革的顺利完成和农村的全面稳定。

保证基层政权正常运转

农村税费改革,农民要减负,相应县、乡、村就要减收,农村基层政权和基础教育就难有财力保障。从湖南省衡东县两年来农村税费改革的结果看:农民改革前负担 7202 万元,人平 120 元,改革后负担 2918 万元,人平 49 元,总额减少 4284 万元,人平减少 61 元,总体减负比例达 59.5%,足以说明农民减负成效较为明显。但在农民减负的同时,县乡村三级减少收入 4284 万元,上级转移支付只有 2313 万元,缺口达 1971 万元。尽管各级政府采取了强有力的配套改革措施,但是由于受一些深层矛盾的制约,很难从根本上解决问题。如何做到既要保证农民减负,又要保证基层政权正常运转,我认为应采取以下措施:一是要对基层政权进行科学的职能定位,按照降低乡镇政府成本,减轻农民负担的原则实行再一次撤乡并镇,同时按自然区域撤并一些村组。二是按照转变职能的要求,进一步精减乡镇机关干部,减少人员经费的刚性支出。三是把农村中小学教师工资以及学校危房改造等上划到县管理,在近期内减少基层政权的支出压力。四是剥离乡村所承担的农村公益事业的责任,乡村道路,农村义务教育,跨区域农村基础设施建设,应该由乡镇以上的政府承担。五是进一步加大对乡镇的转移支付力度。六

