

新疆：寻找贫困地区做大

财政经济蛋糕的途径

○ 李学军 谢 焯

新疆属西部少数民族地区，经过改革开放 20 多年的发展，国内生产总值和财政收入都有了较大增长，但仍相对落后，特别是财政收入的增长速度始终滞后于经济发展速度。其主要原因是产业结构层次低，开发区以及经济园区产值大幅增长，但实现的税收很少；驻地中央企业比重大，造成产值增加地方税收较少的状况。因此财政部门必须充分发挥职能作用，进一步推动经济发展，做大财政经济“蛋糕”，实现财政经济的良性循环。

找准财政支持经济发展的切入点和重点环节

1. 调整财政政策和财政资金的使用方向。当前要贯彻扶优扶强的发展战略。根据自治区党委、政府提出的规模化、产业化、工业化、城镇化经济发展思路，大力支持石油、棉花、特色农业、林果业、畜牧业和矿业等优势产业，加快石油下游产品加工业、棉纺工业、电力工业、矿业加工等支柱产业的发展。并突出支持培养一批市场竞争力强、科技含量高、经济效益好、对财政增收贡献大的重点企业和名牌产品。对财政

资金的使用方向不能作脱离实际的硬性规定，坚持与时俱进，因地制宜，只要资金安排符合“五统筹”的原则，能够促进经济和社会事业发展，就应允许在管理方式上大胆创新。

2. 坚持分区分片推进的战略思维。真正从各地的实际出发，根据不同地区、不同县（市）的比较优势，从有利于促进地方经济发展、提高地方财政收入、壮大财政实力出发，研究确定一批财源建设项目。在项目的管理上，要研究分类，分清楚什么样的项目主要是争取中央和上级财政的支持，什么样的项目要立足于自力更生。

3. 按照公共财政和市场经济要求，为市场主体营造公平竞争环境。加强基础设施建设，加大人文环境、科教文卫投入，健全社会保障体系等等。不重视这项工作，不可能使经济持续发展。

4. 大力支持非公有制经济发展，特别是有条件的地方要鼓励非公有制经济参与国有企业的改组改制，支持有实力的私营经济兼并国有企业，但改制时原有税收基数不能减少。在加快缩小与发达地区经济发展差距的过程中，发挥好后发

优势，对园区经济发展要强调高起点、高科技。

重视发挥财政政策的作用

1. 灵活运用国家财政政策。当前要对国家宏观政策的调整以及积极财政政策的转型和国家税收政策的调整进行认真的研究，从而及时地根据国家政策的变化作出必要的工作部署。在贯彻国家各类税收优惠政策时，不能教条化，不能生搬硬套，对各类投资主体在政策范围内的合理避税行为要具体情况具体分析，但不鼓励投资主体钻政策的空子，形成无财政实力增长的经济。要树立正确的发展观，对从长远看能增强经济发展后劲的、该给予必要支持的必须支持到位，但是对那种钻政策空子的行为要在工作研究中研究应对措施。

2. 建立确保生产要素合理流动的体制和制度。如根据国家对深化国有资产管理体制改革的要求，抓紧建立地方政府代表国家履行出资人职责、权利义务与责任相统一、管资产和管人管事相结合的国有资产管理机构。针对一些重大问题研究制定相关的财政财务政策和管理办

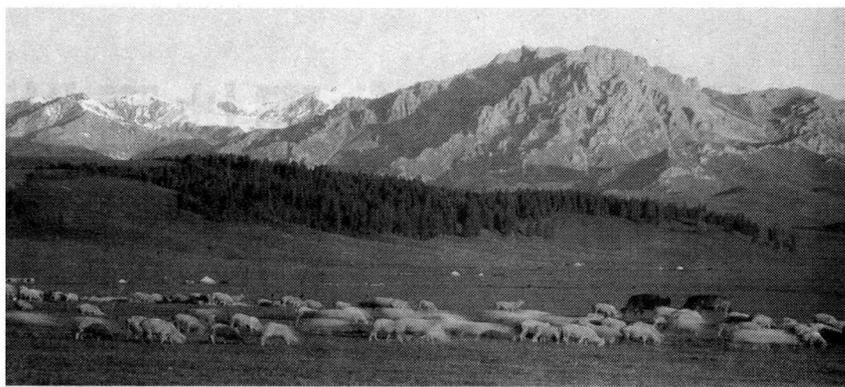
法，改进和完善财政对企业的社会管理职能，及时清理过时的政策，积极研究有利于企业自主投资、自我发展、优胜劣汰的良性循环机制。增强服务手段，强化产业运行状况分析，加强对推动发展的重点行业、重点环节的研究，增强财政对企业整体运行的宏观调控。

3. 制定符合新疆区情的财政管理体制，有效发挥财政体制的激励、引导功能，从体制上和机制上调动各级政府发展经济的积极性。一方面要逐步完善自治区以下体制，使发展快的地方得到的实惠多，欠发达的地方不仅给资金、给政策，还要增加压力。自治区对下转移支付实行均衡性与激励性转移支付相结合，增量转移支付以激励性为主，调动地方加快发展、做大蛋糕的积极性。另一方面，创新收入分配制度，调动部门、单位和个人的积极性。凡是对经济发展做出突出贡献的地方或部门、单位、个人，都可以给予一定奖励。

4. 运用土地和行政性收费政策，打造招商引资的成本洼地。要用足用活土地政策，把土地资源向土地资本转变作为支持经济发展的重要手段，而不是只在税收优惠政策上做文章。通过土地使用权出让、转让、抵押等交换活动，利用市场供求关系筹集支持经济发展资金，同时达到调节、合理利用和保护土地资源的目的。行政性收费要按国家政策规定，严防乱收费。

5. 研究解决经济发展中的瓶颈制约问题。如在自治区经济发展中，解决电力体制问题，加大对电力行业的支持，可以为更多企业的发展创造良好的发展环境，也有助于招商引资。只有瓶颈问题解决了，才能带动整个国民经济快速发展。

6. 创新财政投融资体制。重视财政、信贷、外资、企业债券、民间资本等各类不同的政策组合效应；



加快国有资产产权转让，盘活存量资产；加大政府在关键行业和关键领域甚至是在竞争领域但能增强全局实力的项目的支持力度；重视打造“信用担保航母”，组建财政控股的投资担保股份公司；创新管理机制，针对不同的项目，实施不同的支持政策。

7. 重视经济发展规划。贫困地区做大财政经济蛋糕必须坚持政府主导的市场化发展战略，制定符合市场化的发展规划。研究和参与制定有利于经济和社会可持续发展的项目规划，根据项目的发展规划适时决定必要的财税政策。财政应与相关部门加强配合，注重搞好事业发展的长远规划，统筹安排，制定与财力相当、具有可行性的经济和社会发展计划。

提高财政资金的使用效益

1. 充分发挥财政资金对社会资源的引导作用。应尽可能地采用市场化的运作方式，财政一般不再直接投资，主要以贴息、担保、风险投资等间接投资为主，以此带动银行资金和其他社会资本参与非公有制经济发展，争取以最小的国有资本控制尽可能多的社会资本，更好地体现政府宏观调控意图，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。

2. 用足、用好、用活存量资金，进行政策效应和机会成本比较，适

时调整财政资金的使用方向和结构，发挥财政资金对经济发展、提高竞争力、优化结构、增加就业的作用。如扶贫资金根据新时期的扶贫开发工作思路，可用于提高劳动者的素质，用于抗震安居工程等。

3. 发挥资金的整合作用，集中财力办大事。按照整体经济发展规划，分清轻重缓急，确保把有限的资金优先投放在事关经济社会全局、最急需的项目上。用财政资金引导社会资本，重点向支柱产业、骨干企业和高新技术产业倾斜，切实提高社会产业资本的总量以及对税收和就业的贡献，实现资源的有效运作。

4. 加强监督管理，重视生产性财政资金的安全性和合规性。逐步建立对财政资金使用的效益考核制度，根据不同的项目确定不同的考核办法和考核指标体系，力求通过科学的激励约束机制，进一步提高财政资金的使用效益。

5. 财政支持经济发展，要实行开放式、全员式的理财工作思路。加强与部门的协作配合，善于引进智力，借“脑”工作，充分调动方方面面的积极性，形成内引外联、上下互动的工作局面。同时，切实实行财政收支管理责任制度，真正形成一级抓一级、层层负责的责任机制，调动各级财政部门自我约束、自求平衡、自求发展的积极性。

(作者单位：新疆维吾尔自治区财政厅)