

宜都：

“进” “退” 之间求发展

○ 韩庆顺 林晓卿 曹辉树

建立社会主义市场经济条件下的公共财政基本框架，是党中央、国务院做出的正确决策，也是财政改革发展的根本方向和目标。财政退出经营性、竞争性领域，把有限的财力集中于公共产品和公共服务上，是其中的重要内容。

但是，在实践中，一些地方却对公共财政产生了片面的理解，甚至走进了误区。有的把公共财政等同于“吃饭财政”；有的把“退出”简单地等同于变卖国有资产；有的甚至把公共财政同支持企业、支持经济发展对立起来。在这样的思想指导下，财政的职能将会大大萎缩，仅仅停留在分切“蛋糕”的层面上，从而忽略了支持经济发展这个最基本最重要的职能。结果是财政收入因此徘徊不前，而日益增长的支出需求也难以得到保障。

经济基础薄弱、财政入不敷出、历史包袱沉重的山区县——湖北省宜都市用这几年的成功实践向人们证明了一个简单而又辩证的道理：实践公共财政与支持经济发展并不矛盾，只要把握“退”与“进”的结合点和切入点，做到“退”得出“进”得去，就能大有作为；经济发展了，财政才能壮大，而只有强大的财政才能更好地支持经济发展。只有财政收入这块“蛋糕”做大做好了，切割分配才有了可能和余地，也才能保障公共财政目标的最终实现。

立跳难跃，不如退而冲刺

宜都市是湖北省38个山区县（市）之一，也是计划经济时代的“五小”工业区。曾几何时，由于政府的主导投入和国有资本的进入，工业经济和农村经济曾风光一时。但好景不长，随着改革开放的深入和

市场经济体系的日趋完备，缺乏竞争优势和市场潜力的产业相继被淘汰。风光难续的同时，宜都市面临的是经济增长乏力，财政来源短缺的现实。到1998年底，全市38家国有企业只有11家勉强维持经营，大部分处于停产半停产状态。一方面，国有资产在“歇息”中遭受损失；另一方面，下岗失业工人的生存等诸多社会问题，也无时无刻不在困扰政府和财政部门。风光不再，引人深思。宜都在深入调查研究后，发现这一现象的根源除市场原因外，一个主要的诱发因素就是国有企业对政府过分依赖，没有主动应对改革，适应市场，丧失了调整结构、掉头转向的发展机遇，直到回天乏力，淘汰出局。

物竞天择，适者生存。作为国有资产的监督机关，宜都市财政部门审时度势，1999年初向地方党委、政府建议：改革国有资产管理体制，实施国有资本逐步退出。并明确提出了区别不同情况，以推动民营经济发展为核心，实行国有企业资产流动和重组为重点的改革举措。得到首肯后，财政部门本着积极、稳妥、审慎的态度，顶着“非议”和“风险”，在国有企业展开了一系列改革。

一是实施国有股权转让。此项改革是对那些项目很好、机制不活，产品很好、效益不高的企业，进行股权结构调整和退出，使企业平稳驶向民营化轨道。到目前，全市在机器不停、厂门不关、职工不散的前提下，顺利转让国有产权6户，股（产）权转让总额为7636万元。二是推行租赁经营。此项改革是对停产半停产企业盘活资产存量。市财政、国资部门在收取承租者一定比例的租赁资产保全抵押金的前提下，共成功完成了11家企业的租赁，

累计出租有效资产9870万元，年获取租赁收入430万元，使1300多名职工实现了重新上岗。三是实施“两个置换”，规范资产处置。此项改革是专门针对长期停产、淡出市场、回生无门类型的企业进行的。通过对企业资产公开处置，达到置换产权、置换职工身份的目的。全市已累计处置单位资产143宗，涉及土地15236平方米，房屋123409平方米，机器设备470余台套，变现资金达3828.09万元。四是以明晰产权、政企分开为目标，在继续经营的国有和国有控股企业中导入现代企业制度，使之提高经营管理水平和资产营运效率，实现国有资产保值增值。市财政、国资部门在实行“国”字号企业会计委派的同时，还制订了5大经济指标，7个档次的严密考核体系，形成了《宜都市国有企业经营者年薪制考核办法》，帮助企业理顺了国家收益、企业积累与职工分配的关系，全市留存的3家国企自2000年以来的销售收入和入库税金分别实现了12.7%、17.4%的增长幅度，国有资产保值增值率达到了102.53%。

无情改革求活，有情安置求稳。激流勇“退”的同时，宜都财政自始至终做到了不缺位。在改革过程中，市财政、国资部门制定了《租赁企业管理办法》，代表政府与承租人签订了《保值增值责任书》，日常监督更是疏而不漏。在国有资产处置上，严把审批关、评估定价关、交易关和资金进入专户关，确保了国有资产在变动中的安全和原国企职工的合法权益。4年来，全市通过转岗安置职工9600人，买断安置职工3200人，财政国资专户归集的国有资产变价收入中，运用直达方式累计计划拨资金3600万元，用于兑现改制企

业职工安置政策，有力地维护了安定团结的局面，为改革、发展提供了坚实的保证。

“退”中求“进”， 老职新方式

宜都市财政部门在适时而“退”后，并没有轻松下来，而是积极出谋划策，革故鼎新，紧紧服务于地方党委、政府的经济发展战略。

一是由过去直接的资金投入转变为环境投入。市财政局始终把招商引资、扩大就业、培植财源作为第一要务，每年从预算上安排招商引资项目资金，专门用于正式履约引进项目的水、电、路、厂房等前期必要建设以及政府承诺的配套建设。通过“投入——回收——再投入”的方式，确保这笔资金永续利用，为完成前期建设，保证项目尽快上马，发挥了积极作用。2001年，深圳东阳光集团落户宜都，客商要求宜都方面提前介入，协助完成水、电、路和征地建房事宜。市财政局按照市政府的承诺，立马组建专班协助拆迁征地，累计筹措资金1600万元，完成了110KV的变电站建设和大口径排水管道等建设，使该企业实现了当年建设当年投产，财政当年也新增税收2100万元。在诚信服务的感召下，2002年，该企业再次增加了3.5亿元投入，提供税收达5600万元，2003年，东阳光集团作出了在2005年前，累计投资15亿元，在宜都建成全国最大化成箔生产基地的决定。建成后年销售收入将突破30亿元，每年提供税收1.5亿元。几年来，招商引资专项资金共实现滚动投入10多次，累计为20多个外来业主提供了类似东阳光集团的配套服务。

二是财政资金支持方式由享用者争取型转变为财政选择型。市财政运用财政贴息手段和政策性切块资金支持企业技术创新，提高市域经济增长中的科技三项费用和贴息就多达200余万元，使市内7家不同经济成份的工业企业和3个农业项目受到了特殊待遇。惠宜陶瓷由于工艺流程不合理，不堪重负的消耗使企业最高年亏损400多万元。市财政调查发现后，及时安

排25万元技改资金和60万元贴息资金，使企业顺利进行了生产工艺等改造，从而一举扭亏为盈，年上缴税收增加了100多万元。

三是由单纯执法转变为执法服务一体化。市财政对市域内企业一视同仁，分别明确了对口联系的财政专管员，以便及时做好监督、服务。市财政将执法建立在培训的基础上，4年共为118家企业培养了200多名合格的会计人才，既促进了《会计法》的贯彻落实，改善了财会秩序，也提高了企业财务报表质量，为领导决策汇集了可靠的信息资源。

四是由过去缺乏效益的资金支持转变为项目支持，促进城乡互动，工农并举。近两年，市财政共申报支农项目20多个，争取上级支农专项资金2000多万元，争取国债项目17个，资金3900万元，使全市农业产业化、天然林保护、退耕还林、水库除险、节水农业等得到了长足发展和稳步实施。特别是在农业综合开发上，市财政精心选项，科学论证，共获国家核准项目20多个，投资6033万元，使全市5个乡镇共18万亩中低产田得到改造，多种经营项目启动发展，初步形成了水果、茶叶、畜牧、蔬菜、水产、黄姜6大特色产业，受益农民达20万人。

企业赚钱，财政才能创收

国有资本的稳步“退出”，不仅没有影响投资，相反市域投资呈几何级增长。4年里宜都市吸纳的投资总额达21亿元，30多家外来企业落户宜都。而这一切是在没有承诺税收优惠等情况下实现的。

那么，外来企业“稀罕”宜都什么呢？宜都东阳光化成箔有限公司总经理楼望俊的一番话颇具代表性。他说，当初集团到宜都来投资，看中的是这里有葛洲坝和三峡丰富的电力资源。因为生产化成箔，最重要的原料就是电，既是高耗能又是不能断电的。带着试探性，第一次来只投入了1个亿。但宜都的工作出乎了我们的想象，从征地拆迁到符合我们要求的“零平面”，宜都只用了一个月时间。这段时间，市财政局的5位同志天天与我们一起工

作，征地拆迁、跑各种手续、盖各种公章，都是他们在做。工厂投产最重要的变电站建设，手续繁杂，财政全部承担了建设任务，为了让我们放心，还垫资了上千万元，结果3个月便建成了。正是有了他们作保障，公司从签订合同到正式投产仅用了4个月时间，做到了当年建设、当年投产、当年见效。要是光凭我们自己，恐怕一年也难建成。有感于此，东阳光集团于2002年再次追加投资，进行二期工程建设，并决定把宜都建成全国最大的化成箔生产基地。楼望俊真诚地说：“一个企业真正的生命力来自市场，一个最好的产品，如果错过了时机，就失去了市场。宜都市财政热诚服务，帮助企业早竣工早投产，这比什么税收优惠、土地优惠都要实在。”

企业有企业的账，财政也有财政的账：财政为东阳光公司的前期建设总共投入了1600万元，这是垫付的，企业一旦投产见效，就能收回。那么，这点付出换来的是什么呢？2001年，东阳光当年实现税收2100万元；二期实现税收5600万元；而到2005年15亿元投资到位时，宜都每年从这个巨人身上可获得的税收是1.5亿元。这样的“投入产出”不比财政自己投资办企业强千百倍？这说明，没有赚钱的企业，就不会有财政收入来源。帮企业赚钱，正是给财政创收，如果光“退”不“进”，财政岂不成了无源之水、无本之木？只是要“退”得稳妥，“进”得要快，不要重走过去直接投资办企业的老路。

事实胜于雄辩。2002年，宜都财政走出低迷，实现了跨越式增长，全市财政收入达到2.2亿元，比上年增长23%，高于湖北省和宜昌市的平均水平，在全省山区县（市）中更是独占鳌头。全市财政收入结构也发生了根本变化，来自民营经济的税收占据了财政收入的51%，全市经济运行质量也得到了明显提高。财政保吃饭、保建设、保稳定的职能履行能力与日俱增。工资直达、社会保障、农村税费改革、扶贫开发、政府采购、收支两条线等改革在日益增强的财政实力支撑下推行到位。

（作者单位：湖北省宜昌市财政局）