

大项目资金监管力度。牢固树立项目建设“百年大计，质量第一”的观念，切实做好以工代赈建设项目的检查验收工作，做到既要节约资金，又要确保工程质量。在实际工作中，从项目开工直至项目竣工，始终坚持项目建设前有安排，建设中有检查，竣工后有严格的验收程序，实行全过程的工程监管和检查督办。对出现工程质量问题的，及时责令项目建设单位限期整改，有效杜绝了“豆腐渣”工程，确保建设优质工程，发挥最佳扶贫效果。庙滩石库拦水坝工程在建设中，当地村组为了减省开支，准备用传统的办法筑坝，我们发现后，立即要求当地政府和项目单位严格按照施工图纸重新施工，改用混凝土坝。2000年冬，我们在赵湾检查人畜饮水建设项目时，发现有3个村蓄水池建设质量低劣，卫生防护不当，不具备安全饮水条件，检查组立即向当地政府部门反映，并勒令3处质量低劣的蓄水池拆除重建，受到当地群众欢迎。

通过把好以上“四关”，谷城县以工代赈项目建设质量和效益得到了基本保证，以工代赈项目建设已经发挥了较好的投资效益，在改变贫困地区的落后面貌，加快山区脱贫致富奔小康的进程中发挥了重要作用：一是贫困地区农民生活环境得到了较大改善。在谷城县赵湾、紫金等乡镇，由于兴建了水窖、蓄水池等人畜饮水工程，使108个村、2600多户、3万多人、1万多头大牲畜彻底告别世代代“吃水难”的问题。二是山区群众行路难的问题得到较好解决。近年来，我们抓住以工代赈解决山区道路建设的机遇，重点对山区乡村公路进行了改造、硬化，改善了15万山区群众生产生活条件，促进了山区经济社会发展。三是中低产田改造进程明显加快。几年来，我们利用以工代赈资金先后对3.5万亩中低产田进行治理和改造，使这些地方的生产水平有了较大的提高。年增收粮食110多万公斤，解决了7500户3万多人的温饱问题。

(作者单位：湖北省谷城县人民政府)

土地资本： 开发区财政的活力之源

○ 李家强

山东省威海经济技术开发区成立于1992年10月，是自费开发建设的开发区。在没有享受国家优惠政策和专项资金扶持的情况下，财政从零起步，收入从无到有。到2002年9月，实现地方财政收入1.25亿元，年均递增34%。用了第一批开发区不到一半的时间，取得了投资硬环境第一，经济总量居17位的成绩。这其中，土地资本运作功不可没。

一、以地换产业

开发初期，财政没有一分钱的收入，唯一的优势就是土地。如何生财，实现财政的快速起步？威海经济技术开发区财政局采取了把土地资源转化为经济资源的思路。一是“买生地变熟地”。由财政将土地从农民手中买来，以地做抵押，向银行贷款，集中资金，成片开发，使之成为具备通水、通电、通路等功能齐全的熟地，再对外出让，实现了土地的二次增值，土地成了开发区的财富之母和招商引资的载体。二是“以熟地还地款”。就是将配套好的土地折价为征地款抵顶给被征用土地的村，解决了财政与各村的债务挂账问题，使各村拥有了迅速增值的土地和对外合作的黄金地。三是“靠熟地入股招商引资”。为了解决农民失去土地后的吃饭问题，开发区规定，按照“土地要合资，房产要出租，产出再投入”的思路，土地和土地款要参股入股，直接参与对外经济合作。对开发标准厂房的村，财政从欠征地款中优先拨付启动资金用于工程开工。目前，农村参股入股项目有100多个，入股金额约1.5亿元，户均1万元，农村开发的标准厂房26万平方米，解决1万多农民就业。上述做法，使“死地”变成活资本，同时，防范了过去出现的“地款到账，分光吃净”的短期行为，确保了村级经济不断扩大再生产，农民生活水平不断提高。

二、以地还贷款

自费建设开发区的特点决定了

必须要走举债建设的路子。建区之初,大规模贷款投入,为开发区的超常规、跳跃式发展赢得了宝贵的时间和空间。但是,超额负债给财政留下了潜在危机。1997年,受国家宏观调控政策的影响,土地的投入与产出期拉长,财政资金周转困难,约4亿元贷款无法偿还,而当年的财政收入仅为5861万元,每年仅利息就高达5000多万元。“偿债、吃饭、建设、稳定”争资金的矛盾相当突出。面对困难,财政走出了一条借助土地产权优势化解债务劣势的路子。以优先用现币偿还债务为谈判筹码,积极争取债权人的支持,将高息债务变为低息债务;并争取到减免逾期利息的优惠,节约了大量的利息支出。同时,把部分存量土地及地上建筑物以市场价格抵顶债务出让给债权人,收到了一举三得的效果。对于债权人,迅速剥离了不良资产,优化了信贷质量;对财政来说,未动用现币就偿还了债务;同时引进了债权人进区开发建设。如1998年,用250亩土地抵顶某银行贷款约7000万元,财政每年节约利息支出520多万元,从土地出让收入中征收契税50多万元。2001年,将价值1300万元的土地及附属物抵顶某债权人债务2300万元,不仅偿还了债务,财政还净收益1000万元,节约利息支出148万元。据统计,采取此法共偿还债务1亿多元,更重要的是实现了开发区建设资金和项目建设的良性循环。与开发区合作的一债权人在进区建设了6.5万平方米标准厂房以后,于2000年全部卖给了上市公司托普软件,托普软件又注册3亿元在开发区设立了托普资讯公司,一期投资5.4亿元建设电子工业园,形成了潜在的巨大税源。

三、以地换房子

建区之初,开发区提出了“人人有住房”的目标,而到1998年底,在国家准备取消福利分房之前,开发区还有109户职工没有住房,财政拿不出资金购买这么多房子。为了解决

职工的后顾之忧,财政积极向开发区管委提出了“以地换房”的建议,允许欠地款的房地产公司以现房抵顶欠款,使职工赶上了房改最后一班车。这样做不仅减轻了房地产开发商的负担,而且使财政回收了800多万元的房改款,减轻了日后货币化分配住房的压力,取得了良好的经济效益和社会效益。

四、以地养城

建区10年,开发区累计投入资金17亿多元,完成了20多平方公里的基础设施配套建设。在资金严重紧缺的情况下,开发区多渠道筹措资金,其中土地资本运作发挥了重要作用。对城建资金,除了预付一部分现金外,余款以土地折价抵顶给债权单位、或置换建设材料,财政不动用过多的资金,化解了城建债务,同时调动了债权单位进区投资的积极性,形成了基础设施建设、土地开发、招商引资联动的局面。采取此种办法,累计以土地抵顶建设资金2亿多元。

五、以地融资金

2000年4月,国务院批准设立威海出口加工区。要想在短时间内完成区内基础设施建设,光靠现有财力是远远不够的。为了抢时间,争速度,通过国家验收,财政在投入少量启动资金的情况下,创造性地探索出了一条“以政策换资金”的融资路子。开发区给予中信银行威海分行进区开展金融业务的独家经营权,开发区以国资公司为融资主体,以区内土地作动态抵押,抵押土地可以转让,转让金用于还贷,一期贷款5000万元,快速投入出口加工区基础设施建设。同时,中信银行承诺,三年之内,对进入出口加工区的企业提供16亿元的流动资金贷款授信额度。此举的创新,开辟了“银区合作”的新模式,收到了出口加工区、财政、银行、企业都受益的“多赢”效果。由于有强大的资金做保障,仅用了四个月的时间就高速度、高标准完成了出口加工

区的设施建设,于2001年1月8日,第一批一次性顺利通过了国家8部委的联合验收,建设模式得到了国家联合验收组的表扬和推广。

六、以地入股办企业

按照市场经济法则和“产权清晰”的要求,以土地作价补充企业注册资本金,共为12家开发区管委直属企业补充资本金9000多万元,彻底切断了管委会与企业之间的无限连带责任,土地同时成为了企业招商引资的舞台。

七、以闲地置换熟地

每配套开发一亩土地,财政至少要投资15万元,而有的项目圈了好地未按期开发,有的项目急需好地而无地可用,间接地造成了财政资金的闲置和浪费。为了充分发挥现有土地的效能,开发区采取了“项目优先”原则,即:收回原有土地,出让给急需用地的项目,同时,再折价或按面积调换新的地块给原土地所有人。几年来,共置换土地1200多亩。

八、回购闲地对外拍卖

经过10年开发,开发区积累了巨大的有形和无形的城市资产,过去许多不毛之地,如今成了黄金宝地。过去拉项目进区,现在变为项目抢驻开发区。土地由买方市场实现了向卖方市场的转变,特别是商住地出现了“皇帝女儿不愁嫁”态势,为土地的拍卖创造了成熟的条件。为此,财政转变观念,向“经营效益”型财政要收入。目前,正在加紧运筹,对已经出让未按期开发但未到法定收回期的土地按协议价格收回,对外拍卖;对征用2年未开发的土地依法收回,再对外拍卖。通过走市场化的路子,最大限度地实现了土地增值,使财政收入超常规、跳跃式增长。

(作者单位:山东省威海市经济技术开发区财政局)