

调整支出取向 壮大地方财政实力

○ 任先德

加入WTO给中国经济和财政发展带来了新的挑战和机遇，以“吃饭”为主的地方财政如何适应入世后的新形势、新要求，适时调整支出取向，发挥财政支出的引导作用，壮大地方财政实力，已成为我们面临的一个重大课题。

一、强化基础设施建设和公益事业发展，优化经济发展环境

财政要在保证机构正常运转的基础上，通过增加基础设施建设和公益事业发展等支出，改善投资环境，为其它产业的发展创造条件。近几年来，山东省泰安市在这方面积极探索，取得了良好的效果。财政先后投资进行了市中心西移、时代发展线（道路）建设，初步解决了城市市容、交通等制约经济发展的“瓶颈”问题；进行了泰山登山步行主干道——天外村路改造和环山观光路建设，优化了旅游环境；整合教育资源，将市属五所院校合并成立了泰山学院，解决了地方经济发展需要的高素质人才问题。同时，针对地方预算内财力不足，用于生产建设的投入相对有限的实际，在基础设施建设中，改变过去一讲办事业，财政就增加支出的传统思维定式，积极运用市场机制，调动社会各方面的力量筹集资金，通过财政的积极调控，建立起一种自求平衡、滚动发展、良性循环的事业发展新机制。如，在城市中心西移工程中，市财政将城市西移后闲置的资产进行置换、重组或变现；建立土地收购储备管理中心，代表政府对土地实行一级垄断，通过基础设施改造，变生地为熟地，实现“以地生财”；建立城市国有资产经营公司，盘活国有资产。通过搞活机制，既保证了城市开发建设资金需要，又为财政开辟了新的财源。

今后，应按照统一规划，继续有计划、分步骤地搞好公共设施建设。一是进一步搞好道路改造等城市交通基础设施，教育、卫生、环保、水利以及基础设施建设的扫尾工作。这些公共设施的建设，具有投资大、建设周期长、风险大、直接经济收益相对较少等特点，对民间资本和市场资金吸引力不足。但其短期内可以起到拉动内需的作用，从长远看是地方经济后续发展的基础，是不可逾越的一个阶段，外部经济效应巨大。因此，这一时期的投入，应以政府投资为主，吸纳市场资金为辅，项目建成后采取

有偿的方式转让给社会，政府再利用转让资金进行滚动开发。二是搞好基础设施建成后的经营性开发。随着城市交通、教育、环保等基础设施的改善，城市的资源优势、旅游资源优势和潜在市场优势必将迅速凸显出来，大量的诸如房地产、宾馆服务业等商业性投资机会必将快速膨胀。由于这一时期的产业开发具有显著的价值，投资的预期收益高，因而对以最大利润为目标的资金市场的吸引力明显增强。因此，这一时期，公共基础设施建设的资金投入，总体上要以吸引各种民间和市场资金包括大规模利用外资为主，以政府投资为辅。

二、积极发挥财政资金的引导作用，促进产业结构升级

尽快改变技术水平相对落后的局面，提高产业国际竞争力，促进产业结构升级，是入世后地方经济发展和政府宏观调控的首要问题。而财政支出在这方面能起到“四两拨千斤”的引导作用。

首先，要利用WTO的“绿箱”政策大力支持农业发展，全面提升农业国际竞争力。一是加大对农业科研及其成果推广方面的投入，实施科技兴农战略，大力发展特色农业、生态农业，发展无公害食品、绿色食品和有机食品，提高农产品的科技含量。二是支持农业结构调整，加大对“种子工程”、优质饲料、区域性优质农产品基地、农业产业化龙头企业的财政投入，发展有竞争优势的农产品，促进农产品的加工转化升值。三是增加对农业和农村基础设施建设及生态环境建设的投入，改善农业生产和农民生活条件，提高抗风险能力，促进农村经济稳定健康发展和农民生活水平不断提高。

其次，地方财政应突出抓好骨干财源培养，努力培植一批能够支撑财政收入快速增长的骨干企业。从泰安市实际出发，每年安排一定的企业技术改造资金，用于市重点工业企业产品结构调整、高新技术产品研发，主要用于玻纤三期工程、巨菱工业园等

项目建设。每年安排不低于市级财政预算内支出1%的科技三费资金,用于重点企业新产品开发试制补助。每年安排一定资金,用于市级工业企业环境保护改造项目的贴息和补助。积极联合有关部门,从市属重点企业中选择部分高科技含量、高增长性项目,争取上级技改贴息和财政补助,重点做好玻纤后续产品、鲁能泰山开关集团智能式断路器和GIS组合电器等重点技改项目的推介、争取工作。在资金扶持方式上,综合考虑市场前景、投资回报、项目类型等因素,按照因企制宜、一厂一策、区别对待的原则,采取不同的扶持方式。对技术含量高、投入比较大、效益比较好的新建高新技术企业和项目,主要采取注入项目资本金的方式,保证项目顺利实施;对技术含量较高、投入比较大、对财政贡献大的传统企业重点技改项目,经专家论证后,采取财政贴息的办法,吸引银行贷款;对新材料、电子信息、生物工程、环保节能四大领域中的重点科技攻关、新产品研制、中间试制项目,主要采取财政补助的办法,加速科技成果的转化。要在清理整顿各项税收优惠政策的基础上,认真执行好现有的各项财税优惠政策,帮助企业增资减债、技术升级、增强后劲。加强企业管理,以财务管理为核心,全面促进企业管理创新,大力压缩两项资金占用、降低成本,减少费用,提高资金使用效益。实行会计信息质量定期抽查和公告制度,提高企业财务管理质量和水平。同时,建立激励机制,促进重点企业做大做强。对重点财源建设项目,能够按期完工并达到规划目标的,综合考虑企业的技改投入、社会贡献情况,按其当年上缴形成地方财力超过上年部分的一定比例,对企业法人给予重奖。

第三,扶持旅游业加快发展,培养新的经济增长点。旅游业作为朝阳工业、无烟工业,其最大的特点就是具有连动效应,能带动商业、餐饮业、宾馆业、运输业等相关产业的联动发展。泰安市旅游资源丰富,世界自然和文化遗产、五岳之首的泰山就

在境内,泰城文化底蕴深厚,为发展旅游产业奠定了坚实基础。市财政要充分利用已经建立的旅游发展基金,引导民间和市场资金有计划地开发和保护旅游资源,发展“大旅游”,逐步提高旅游业对地方财政的贡献和支撑能力。

三、优化支出结构,确保社会保障支出需要

社会保障作为“助推剂”和“稳定器”,对社会经济的稳定和发展起着不可替代的作用。但目前地方潜在的社会保障压力不容忽视。一是个人账户“空账”问题严重。从社会保险体制改革趋向来看,做实个人账户只是个时间早晚的问题,但从现行社会保险基金筹资渠道和筹资能力还无法全部做实个人账户。二是人口老龄化趋势加快,保险基金支付压力增大。三是城市居民最低生活保障资金需求增大。据调查,当前,全市符合保障条件的居民达到2.4万人,年需保障资金1265万元。

地方财政要结合实际,统筹财政预算内外资金,调整优化支出结构,集中财力,增加社会保障的投入。同时加大社会保险基金征缴力度,建立可靠、稳定的社会保障筹资机制,拓宽筹资渠道,通过变现部分国有资产等途径,补充社会保障资金,逐步提高社会保障支出水平。强化社保资金监管,保证资金使用效益。建立统一、规范的社会保障体系,研究制定科学合理的社会保障支付标准和水平,进一步完善社会统筹与个人账户相结合的企业职工基本养老保险制度,积极推进城镇职工医疗保险制度和机关事业单位职工养老保障办法改革,加快建立独立于企事业单位之外的社会保障体系,维护社会稳定。要在目前复式预算的基础上,增加社会保障预算,将社会保障收支全部纳入社会保障预算,统一核算,统一管理,使社会保障资金的筹集和使用完全置于人大的监督之下,更好地保证社会保障资金的安全和有效使用。

与此同时,要建立偿债基金,防

范地方财政风险。目前,地方政府承担的各种政府间贷款、世界银行贷款、周转金借款、商业性借款、社会集资款等各种显性、隐性和转移债务压力沉重,处理不好,将会影响地方政府工作的正常开展,制约地方经济的发展,引发社会不安定。因此,地方财政必须从防范财政风险的高度出发,每年从财政收入中提取一定比例设立地方政府偿债基金,逐步弥补历史欠账、消化债务包袱,保障社会稳定和经济发展。

另外,调整财政支出取向要与推进部门预算、国库集中支付、政府采购等财政支出改革结合起来,以改革保调整,以调整促改革。

(作者为山东省泰安市财政局局长)

