发挥财政职能 积极服务西部大开发

○ 苏志希

实施西部大开发战略，加快中西部地区的发展，是党中央、国务院面向新世纪做出的重大决策，这为从根本上改变西部地区落后面貌，加快经济发展，振兴财政提供了难得的历史机遇。西部地区各级财政部门要抓住这一有利时机，充分发挥财政职能作用，积极服务于西部大开发，努力做到“四个保证”，即保证西部大开发具有良好的外部经济环境，保证西部大开发的资金需求，保证西部大开发的重点支出需要，保证西部大开发各项资金的合理使用。

一、充分发挥财政政策作用，保证西部大开发具有良好的外部经济环境

实施西部大开发战略，需要进一步增强财政政策的宏观调控力度，充分发挥预算、税收、补贴、国债、转移支付等财政手段的资金导向与杠杆作用，引导社会资金和信贷资金的投入，起到“四两拨千斤”的作用，促进西部地区经济的持续、稳定、快速发展。

1. 继续落实好国家积极财政政策。近年来，积极财政政策的实施，对于扩大内需，拉动经济增长，保持经济社会的良好势头，起到了非常重要的作用。今后几年国家将继续实行积极的财政政策，加大特种国债发行规模，并将多数资金投向中西部地区。财政部门要利用这一有利时

机，在用好现有国债资金的基础上，继续争取中央加大对西部地区国债资金的投入力度，搞好国债项目的筛选和推荐工作，正确把握国债资金项目投向，加强对国债资金的管理，充分发挥好资金使用效益。同时，采取有力措施，多方筹集资金，进一步落实好调整收入分配政策，提高行政事业单位职工工资和社会保障水平，拉动社会需求的有效增长。

2. 结合实际，制定富于创造性和地方特色的财政政策。要在认真分析研究地方财政经济现状和发展优势的基础上，制定切合实际、具有地方特色的财政政策措施，有效吸引投资，加快引进国内外资金步伐，促进西部大开发顺利实施。以甘肃省为例，对用于甘肃省基础设施建设和教育、环保等行业的省外和境外投资项目所需土地，可减免土地出让金或减免新增建设用地有偿使用费；对在甘肃投资的省外和境外企业给予一定的企业所得税优惠，鼓励国内外企业向甘肃投资。对有突出贡献的科研人员实行特殊津贴政策，创造一个重视人才，留住人才、吸引人才的良好环境。实行重大课题和项目责任承包制，将财政拨款从“保吃饭、保运转”逐渐向科技项目专项转移，通过招标方式，以项目引进高水平、高层次的专门人才参与甘肃的开发和建设。

3. 充分发挥财政政策和资金的导向作用，支持国有企业改革和发展。财政部门要积极探索财政支持企业改革的新路子，以建立国有资产出资人

制度和推进国有经济结构调整为目标，开展授权经营试点、国有股持股试点和股票期权激励机制试点，建立健全适合本地特色的国有企业财政管理机制。在支持企业发展方面，加大企业技改投入，进一步引导信贷资金和社会资金投入向企业技术改造方面倾斜。支持企业之间横向联合和兼并，促进产业结构升级和企业技术创新，尽快形成一批具有较强市场竞争力的拳头产品。

二、扩大资金运筹总量，保证西部大开发的资金需求

实施西部大开发，需要充足的资金投入。为了加大对西部大开发投入的资金总量，要在努力做好自身工作、不断发展和壮大自身财政实力的基础上，根据国家财力状况，提出合理化建议，争取国家对西部地区的财力支持。并积极吸引外资，建立投资来源多渠道、投资主体多元化的西部开发投资体制，努力扩大资金运筹总量。

1. 加快财源建设步伐，发展和壮大财政实力。实施西部大开发，对财源建设提出了新的要求。财政部门应因地制宜、发挥优势，把财源建设和实施西部大开发战略结合起来，不断深化企业改革，调整经济结构，改善生态环境，促进农业综合生产能力的提高。把财源建设的重点转移到促进

经济结构调整和区域经济发展上来,逐步形成工业、农业与第三产业协调推进,公有制与非公有制共同发展的多层次、多渠道的新型财源建设体系。进一步拓宽财源建设投入渠道,把财政扶持、信贷资金和社会资金投入有机结合起来,实行政府引导、财政牵头、多方投资、全面开发的新机制,形成更多的财源增长点,促进财政收入持续、稳定增长。

2.加大现行体制下财政收入的征收管理力度,确保财政收入的稳定增长。进一步完善“三保一挂”责任制,提高各级政府增收节支的积极性。继续认真贯彻“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的十六字方针,依率计征,积极推行税收违法票据举报奖励措施,完善零散税收委托代征办法,大力清理压缩欠税,依法查处各种偷税、骗税和逃税行为,打击各种涉税犯罪行为,维护税法权威。对越权减免和通过各种手段变通税法的行为,要坚决禁止。同时,支持税收征管制度和征管手段改革,进一步完善“以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征管,重点稽查”的征管模式,努力降低税收成本,提高税收效率,促进各项财政收入应收尽收。

3.建立多元化的筹资渠道,积极吸引社会各类资金。

充分发挥财政资金的杠杆和导向作用,积极采取贴息、参股、垫息等手段,引导信贷资金和社会资金的投向及规模;争取设立民间投资基金,聚集民间闲散资金,扩大经济建设资金总量。通过出售国有企业产权等方式,盘活存量国有资产,吸引和带动社会资金的有效投入。积极支持股份制企业股票上市流通,扩大企业直接融资规模。在努力争取增加彩票发行量的同时,提高彩票收入的地方留成比例,扩大其使用范围。同时,继续争取中央财政给予更多的资金扶持,积极争取国际金融组织、外国政府的中长期贷款和无偿援助,进一步扩大西部地区经济建设中的外资规模。

三、优化支出结构,保证实施西部大开发的重点支出

按照市场经济条件下建立公共财政基本框架和实施西部大开发战略的要求,今后一个时期,应当在以下几个方面加强和改进财政支出管理。

1.进一步界定支出范围,逐步解决财政职能“缺位”与“越位”问题。财政要按照建立社会主义市场经济的要求,一方面解决在传统计划经济体制下形成的财政包揽过多,一些本应由市场调节而被纳入财政分配范畴的“越位”问题;另一方面解决好财政职能不到位,致使国民收入分配非规范化,调控能力被削弱,应由财政供应的事业却得不到应有的资金保障的“缺位”问题。大力压减不属于政府职能范围的支出,增加与政府职能相适应的公共支出,通过调整和规范财政支出范围,使其与政府的职能范围和市场经济发展要求相适应。

2.优化支出结构,保证重点支出。坚持按照“有所为,有所不为”、“一要吃饭,二要建设”的原则来优化和调整支出结构。一是积极支持基础设施建设,加快公路、铁路、机场、天然气管道、电网、通信、广播电视以及城市改造、小城镇建设步伐。二是理顺国家、地方政府和农民的利益关系,加大生态环境保护和建设资金的投入。认真落实中央“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施,积极支持天然林保护工程,及时拨付退耕还林补助费用。三是切实推进产业结构调整步伐。积极支持农业产业结构调整,努力增加农民收入;选择有发展前景、效益好的重点企业优先安排国债技改项目和财政贴息资金,用高新技术改造石油化工、有色冶金、机械电子等传统产业;加大对旅游基础设施的投入,支持旅游资源的开发和保护;采取优惠措施,大力扶持第三产业的发展,努力培育新的经济增长点。四是增加科技教育和人才培养的

投入。加快普及九年制义务教育和扫除青壮年文盲进程,积极支持发展高等、职业、成人教育;要继续在资金和政策上加大对高新技术产业的扶持力度,促进高新技术产业化和规模化经营,加快科技成果的转化和应用。

3.严格控制财政供养人口过快增长,压减不合理财政支出。要抓住地方机构改革的有利时机,做好定编定岗工作,坚决控制行政经费不合理增长,尤其是人员经费过快增长的势头。加快事业单位改革的步伐,对事业单位按其服务性质进行分类,属于公益性的,财政保障其资金供给;属于准公益性的,财政可采取补助形式;属于经营性的,应当与财政供给脱钩,尽快推向市场。要研究制定鼓励事业单位走向市场的政策,调动单位的积极性。按照事业发展规划,调整事业布局和结构,改变事业单位资金供给方式,变养人为办事,变按人头拨付经费为按项目拨付经费,逐步减少人员经费和公用经费的比重,提高直接用于事业发展的经费比重,减轻财政支出压力。

四、依法理财,强化监督,保证西部大开发各项资金的合理使用

1.完善西部大开发专项资金使用管理政策。完善专项资金管理制度,清理历年制定的财税优惠政策和财政专项结转项目。取消已到期和与西部大开发重点关联度不高的优惠政策,未到期的,也要规定时间,限期取消。清理取消没有财力保障和预定任务已完成的各项结转项目,杜绝不合理结转项目挤占当年专项资金的现象,提高专项资金到位率。清理取消初设意图改变或已完成任务的专项资金,各类专项资金的使用方向要调整到支持西部大开发上来,实行统一管理。与西部大开发重点支出相关的专项资金,必须与中央资金统筹安排使用。集中部分城市建设维护费、排污费、国有土地有偿使用等专款作为西

财政支农重在机制创新

○ 申相臣

目前,随着市场经济的逐步发展和我国加入WTO,财政支农面临许多新情况和新问题。各级财政部门必须立足主动,创新机制,使有限的财政资金产生乘数效应,为调整农业结构和增加农民收入多做贡献。

一、当前财政支农工作面临的问题

当前农业发展面临三个主要问题:一是农业效益低,由于科技含量低、技术装备水平低和劳动生产率低,导致农产品质量低,无法满足市场需要;二是农民增收困难,特别是“九五”以来,虽然农民整体收入略有增加,但直接来自于农业生产的收入逐年减少,不仅使农民的积累减少和投入能力弱化,也导致城乡居民收入差距扩大,农村市场启动困难,这一现象反过来又制约需求和经济的增长;三是农村社会经济发展严重滞后于城市,形成独特的城乡二元结构,从整体上影响到现代化的进程。入世后,我国农业和农村经济发展又面临严峻的挑战:我国农村和农业人口多,人均占有农业资源少,形成实质上的资源短缺;农业规模小劳动生产率低,加上农业市场体系不健全、农业一体化程度和组织化程度不高,农业营销机制不活,制约了农业抵御风险的能力和农产品的市场竞争能力。随着非关税措施的取消和关税的降低,我国仅在畜牧产品、水果、蔬菜等方面具有成本优势,其他主要农产品均面临国外质优价廉的同类产品的冲击,在当前“三农”问题突出的情况下,无疑会加剧农业和农村发展中业已存在的各种矛盾。目前,随着市场经济体制的确立和加入WTO,财政支农的目标政策定位及方式已无法适应新形势的要求,需要做重大调整,就是要用市场经济的方式和国际通行的惯例来支持农业发展,这不仅涉及观念的转变,更需要机制的创新。

二、财政支农政策选择和目标定位

当前我国的农业农村经济发展进入了一个新阶段,农产品供求关系、农业生产和增长方式、农产品贸易环境和方式、农民增收等方面都发生了巨大的变化。同时,农业发展中积累的一些问题如生态

部大开发专项配套资金。

2.加强西部大开发专项资金的监督管理。各级财政预算安排的西部开发建设资金,可实行预算单列,并设立“西部开发资金专户”,将所有与之相关的专项资金统一纳入专户管理,封闭运行,确保资金及时、足额到位。实行西部开发专项资金使用领导负责制,建立效益跟踪反馈制度和建设项目财务监管员制度,加强对建设项目预决算的审核监督,认真开展对重点设施建设项目资金的专项检查,及时发现和纠正资金使用中存在

的各类违纪问题,确保资金使用的安全、完整、有效。坚决查处各类挤占、挪用西部开发专项资金的行为和主要责任人员。

3.强化财政监督,规范财经秩序。改变过去重收入轻支出,重分配轻监督的思想观念,实行财政工作的全过程、全方位监督,加强对重大预算支出的申报、使用和财政专项资金使用情况的全过程监督,尤其是要加强对项目选定、招标采购、配套资金的落实和还贷准备金的建立等方面的监督。在财政拨款的行政、事业单位

试行会计委派制,完善企业会计、社会中介机构、审计和财政监督相结合的监督体系。加快治理“三乱”步伐,切实减轻企业和农民负担,努力创造良好的社会投资环境。积极稳妥地推进农村税费改革步伐,从体制上根治各种乱收费行为,理顺各级政府的分配关系,有效地维护投资者的合法权益,提高全社会的投资信心和热情,为实施西部大开发创造良好的外部投资环境。

(作者为甘肃省财政厅厅长)