

行转为单一收税，由征收实物为主转为折征代金为主，由乡镇干部上门催收转为农民自觉到纳税大厅交税，使税收征管与农民负担纳入规范化、法制化的管理轨道，不但减少了征收费用，还使基层干部从繁杂的税费收取事务中解脱出来，这就使基层干部能有足够的时间与精力帮助农民抓好生产，为群众办更多实事、谋更大的利益，使基层工作逐步转到宏观的行政管理和发展公益事业上来，转到政策引导与对农民的高效服务上来。

四、推行税费改革与妥善处理乡村债务的关系。目前乡、村两级的债务都较重，大多数乡镇欠债在200万元以上，这些债务，有些是向银行贷款的，有些是向个人借的，过去偿还债务的希望主要寄托在“三提五统”收费上，现在取消了乡统筹，改变了村提留征收办法，没有了资金来源，乡村偿债能力减弱，债务压力会越来越大。乡村债务问题不是农村税费改革带来的，却是影响改革的一个重要因素。过去，乡村两级有收费来源，借了债可以通过收费来偿还，乡村干部就可能无所顾忌的大胆举债，而取消了收费权，没有了偿债能力，想借债也难。所以，从长远来说，农村税费改革又为消除乡村债务的根源起着积极作用。如何清偿乡村债务，最好的办法就是把税费改革与配套改革相结合，做到减负与减支并行。一方面努力调整支出结构，搞好基层的机构改革，撤并部分乡镇，减少政府开支，大量节减会议、接待、汽车、通讯等费用；另一方面，通过发展山区经济，增加乡村收入来逐步偿还债务，如通过招商引资，开发山地，增加山林租金、承包费扩大乡村经济收入。另外，通过盘活现有资产，实现资产变现，增加偿债能力。同时，抓紧清理债权债务，用债权抵债务的办法消化部分债务。决不能因为清理债务给农民增加新的负担，影响税费改革顺利进行。

(作者系江西省赣州市财政局局长)

发展开放型经济 培植外向型财源

张英群

近几年来，面对经济全球化进程的加快和激烈的区域经济发展竞争，山东省蓬莱市委、市政府居安思危，确立“抢抓机遇，膨胀总量，巧借外力，跨越发展”的战略，转变财源建设思路，立足区位优势 and 特色产业，深化改革开放，大力发展开放型经济，培植外向型财源，为全市经济快速发展奠定了坚实基础。2001年，全市实现国内生产总值82亿元，地方财政收入3.2亿元，实际利用外资8101万美元，农民人均纯收入3765元，分别较上年增长13%、30%、62%和8%。

一、深化改革，转变企业经营机制

蓬莱市经过多年的艰苦努力，至90年代中期，已初步形成了较为雄厚的经济基础。但随着市场经济的深入发展，许多国有（集体）企业隐含的矛盾日益暴露出来。据1996年开展的一次调查显示，市属110家企业，仅有9家盈利，其余全部亏损，不少处于停产、半停产状态。为激活企业经营机制，从1997年起，蓬莱市立足实际，全面推行企业产权制度改革。坚持国有（集体）资本“有进有退”的原则，以产权出让为核心，因企制宜、一企一策，采取多种形式整体推进企业改制。重点采取了三种形式：一是股份制改造，主要是通过先售后股的形式，把那些具有较大规模、净资产一般在几百万元、上千万元的企业，先向某个发起人出售，然后由其吸收他人股份，组建股份制企业。二是整体出售，就是对那些劳动密集型、资源消耗型的微亏中小企业，面向社会，整体出售给个人，让私人资本直接参与改制，实现产权一次买断，债权债务一次划转，改革一步到位。三是租赁经营，就是对那些严重资不抵债、暂时无法出售的企业，通过银企联手，在不逃废银行债务的前提下，先搞租赁经营，待时机成熟后再出让。在企业改制中，以建立现代企业制度为目标，财政部门向国有企业派驻了财务总监，积极推动国有资产的流动与重组，强化对国有资产的

监控,规范企业财务行为,国有资产经营效益明显提高。到1998年底,市、乡、村三级企业改制面达到97%,其中涉及产权的改制企业占80%以上。改制给蓬莱企业带来巨大活力,不仅活化了10.5亿元的存量资产,而且促使民营经济实现了高起点发展,全市70多家停产1年以上的企业重新启动,改制后60%的企业第二年实现了扭亏为盈。2001年,全市改制企业新增投入6亿多元,相当于改制前的5倍;全员劳动生产率比改制前提高了40个百分点;税收增长了26%。

二、借助外力,广泛开展招商引资

县域生产力状况和蓬莱企业“老、小、低、差”的格局,决定了单靠县域内生产要素的配置、重组难以培育出大的经济增长点。为此,蓬莱市认真分析研究了国内外经济形势和有关政策,形成了发展的共识:就是放宽视野,利用国内外两种资源、两个市场,在更大范围内优化资源配置,借助外力发展开放型经济,培植外向型财源。

1、面向国内挂靠联合,依托大公司、大集团和生产要素,培育骨干企业,实现产业升级。早在1996年,蓬莱就在全市提出,要大力开展挂靠联合,挂靠项目只要“有利于增加税收、有利于扩大就业、有利于增强经济发展后劲”,就要大胆地引入。蓬莱酿酒厂曾是蓬莱的龙头企业,但由于种种原因,经营陷入困境,为促使企业尽快走出低谷,该市大胆决策,挂靠安徽古井集团,由其控股经营。古井集团的进入,不仅带来了1000多万元的资金,而且带来古井的技术、市场品牌和管理模式,第二年,在山东白酒业整体下滑的形势下,不仅规避了市场风险,而且公司的销售收入和利税实现了140%和40%的增长速度,企业呈现产销两旺势头。几年来,蓬莱先后挂靠了中粮长城、天津王朝、北京水产、济南小鸭、安徽古井、青岛啤酒、北大高科等30多家国内上市公司和著名大企业,共吸纳国内市外资金26亿元,活化存

量资产8亿多元。

2、面向国外招商引资,积极争取跨国公司和商社到蓬莱投资,兴建大项目,扩大产业规模。借鉴先进地区经验,立足蓬莱实际,突出区域招商和产业招商两个重要手段。在区域招商上,根据国际国内产业梯次转移的特点,选择外资企业比较密集、国外驻华机构相对集中、外向型经济发展较快的京津、广深、上海、厦门等区域,作为招商引资的“前沿阵地”;境外主要瞄准韩国、日本、台湾、香港及东南亚地区。每个重点区域,都由一名市委副书记牵头,成立一个专门的工作班子,小批量、多批次开展招商活动。在产业招商上,突出旅游、酒类及饮料食品、医药化工和石油化工、木材加工、通讯建材等优势产业,每个产业由一名副市长负责,组织专业队伍开展产业研究和招商。全市规划了外向型经济开发区、旅游度假区、西城临港工业区和太家、大辛店、刘家沟工业园组成的“三区三园”,支撑起全市经济布局的框架。围绕全市发展外向型经济这一工作中心,财政部门充分发挥职能作用,一方面加大城市建设投入,完善“园、区”基础设施,不断提高城市建设的档次和水平,优化经济发展硬环境;另一方面,以加强行政收费管理为重点,严厉查处乱收费、乱罚款、乱摊派等行为,优化经济发展软环境,增强对资本的吸引力。2000年,蓬莱成功引进了东南亚“木材大王”黄双安投资6000万美元,在外向型经济开发区兴建亚洲最大的木材综合加工企业,全部达产后,年可实现销售额30亿元,利税1亿元。依托木材产业优势,又引进了投资1500万美元的维尔夫板材、1200万美元的木塑及5个单体投资在500万美元的木材加工项目,建立了2000亩的木材工业园,使木材加工业迅速发展成为蓬莱经济的支柱产业。几年来,蓬莱先后引进了近百家国外大公司落户蓬莱,其中投资过千万美元的19家。

三、发挥优势,培植壮大特色产业

蓬莱立足其得天独厚的资源优势 and 基础优势,坚持开放带动,积极培育大的龙头企业,形成全方位开放格局。

1、借旅游优势生财。蓬莱阁是中国古代四大名楼,蓬莱水城是迄今保存最完整的中国古代水军基地,明朝著名爱国将领戚继光曾在此训练水军,抗击倭寇。“一阁一城一名人”加上一个“八仙”的传说,是蓬莱深厚的文化底蕴。经过专家论证,蓬莱找准了产业发展的方向:就是大打旅游品牌,开发地方宝库。一方面,坚持挖掘内涵与扩大外延并举,加快景区建设。1997年以来,先后投资6亿多元,开发景点20多处,高标准建设了海滨观光大道、文化广场和八仙雕塑等一批标志性工程,景区面积由0.8平方公里扩大到10平方公里。2001年全市共接待中外游客200多万人次,旅游门票收入6800万元,旅游综合收入8亿多元。另一方面,坚持城市推销与旅游促销相结合,以提升城市品位和旅游文化内涵为目的,大力开拓旅游市场,每年旅游促销投入都在800万元左右。从2000年开始,蓬莱与联合国教科文组织、国家有关部委联合,连续举办了两届中国·蓬莱“和平颂”国际青少年文化艺术节。这种“文化搭台,经济唱戏”的做法,迅速提高了蓬莱在国际国内的知名度。目前,蓬莱成功引进了滨海仙境园、国际会议中心、世界葡萄观光园等5个单体投资在3000万美元以上的旅游度假项目。

2、借港口优势发展。近几年,蓬莱牢固树立“以港兴市”的思路,加快港口建设,积极扩大港口区位优势,先后建成4个万吨级泊位、4个5000吨级泊位,年吞吐量达到1000万吨。蓬莱新港和栾家口港被国家批准为一类开放口岸,并配套建设了海关及查验机构,现已开通至日本、韩国、朝鲜、新加坡等14个国家和地区的航线。依托两港规划建设了西城临港工业区和外向型经济开发区,集中发展海洋食品、木材、化工、原油转运加工、建材等港口工业。依托港口优势,与青岛广源发集团洽谈石油化工项目,总投资6亿元,建设3万吨油码头和储油罐项目以及大型炼

油厂和沥青加工厂，全部达产后年可实现产值 38 亿元，利税 2.5 亿元。

3、借资源优势引资。蓬莱是全国第三产金大县，黄金年产量 15 万两，黄金工业多年来一直是蓬莱市经济发展的支柱，针对黄金行业的发展走势，蓬莱市制定了开采与加工并举，重点发展以黄金为原料的精深加工业，开发高科技新材料的发展战略。2001 年的 APEC 投资博览会期间，与台湾、韩国、香港等地企业签订了 3560 万美元的黄金加工项目。其中蓬莱黄金集团与香港大业珠宝集团开发铂金、黄金深加工项目，总投资 1200 万美元，年实现销售收入 4.2 万元，利税 3780 万元。围绕发展黄金加工业，蓬莱市在已有黄金地表工业园的基础上，又新建了一个占地 800 亩的黄金新园，重点发展新材料为主的加工项目。

蓬莱石灰石和火山灰资源丰富，拥有水泥生产线 38 条，年生产能力达 300 多万吨，过去由于规模小，生产方式落后，直接影响了蓬莱旅游城市的形象。为提升这一传统产业，蓬莱市依托资源优势，引进了菲律宾康达水泥股份有限公司，独资 9000 万美元建设回转窑水泥项目。首期工程三年内建成年产 150 万吨的新型回转窑水泥生产线，年可实现销售收入 4 亿元，利税 7000 万元。

蓬莱是国内为数不多的优质葡萄产区，为了发挥这一资源优势，从 1999 年开始，蓬莱提出以建设“名酒城”为目标，广泛吸纳国内外酿酒企业。目前，全市已形成年产白酒 2 万吨、葡萄酒 4 万吨、啤酒 13 万吨、饮料 2 万吨的生产能力，全部达产后，可创利税 3 亿元。

蓬莱海岸线长达 86 公里，全市水产品总量达 37 万吨。立足水产品优势，争取北京水产品总公司上市资金，在外向型经济开发区兴建占地 460 亩的海洋食品工业园，吸纳投资 2.5 亿元，项目全部按欧盟标准建设，年加工能力 1.5 万吨，产品 50% 外销，达产后，年产值可达 7 亿元，利税 5000 万元，出口创汇 5000 万美元。

（作者单位：山东省蓬莱市财政局）

县乡财政困难 原因及对策



谭娅

目前，很多地方的县乡财政收支矛盾突出，已严重影响了地方政府的正常运转，影响了地方经济的发展，亟待采取相应对策加以解决。

笔者通过调查发现，当前的县乡财政问题，主要反映在以下方面：一是预算内财力紧张，收支缺口较大。二是不少乡镇工资支出占财政支出的比例都达到 80% 以上，办公、事业经费明显不足。三是欠发工资问题突出。四是债务包袱沉重，已成为当前县乡财政的棘手问题。县乡财政困难，难以满足基本公共支出需要，便会引发各种“搭车收费”和乱收费行为，这不仅会扰乱正常的社会分配秩序，加重企业和农民的负担，而且会降低公共服务的质量和效率，危及基层政权的稳定。

县乡财政困难是多方面因素共同影响的结果。具体分析，有以下几点：

1、经济发展不快是县乡财政困难的根本原因。从县乡经济发展现状看，除沿海地区和地处大中城市市郊的县乡外，大部分县乡经济是以传统农业为主，财源单一。农产品价格持续低迷，增产不增收，严重挫伤了农民种田的积极性，农村弃田抛荒现象较严重，农业的税源萎缩。很多产粮区都处于“粮食大县，工业小县，财政穷县”的状况。

2、体制因素使县乡财政实力进一步削弱。一是现行分税制财政体制

下，县乡财政收入增量的相当一部分被上级财政拿走，县乡财政实力受到削弱。同时，分税制体制的不规范使“分税、分级、分管”的体制格局难以形成，好收的税种、大额的税种上级财政可以上划或共享，留给县乡的往往是零星税种，征管难度大，结算复杂，县乡实际可用财力增长难度大。二是预算资金调度不畅。现行省以下财政体制一般采取省对市、市对县调度预算资金的办法，省级财政对县级财政的资金调度多了一道中间环节，不但易产生层层集中财力的弊端，而且使资金调度时间滞后，预算资金不能及时、足额到位。三是分税制后税务部门实行垂直管理，县乡政府、财政对税务部门缺乏有效的监督、制约机制，肢解了地方财政职能。四是在非税收入方面，上级政府或部门通过调整相关政策，实行“条条”管理或比例上交等形式，把一部分县乡政府财力变为上级部门财力。

3、机构改革、人员分流不到位，县乡财政供养人员有增无减。县乡机构过多，供养人口膨胀，使财政背负了沉重的负担。调查中发现，越是经济欠发达的县乡，财政供养人员过多、增长过快的矛盾也越突出。财政供养人员增长明显快于财政收入增长，财政增收部分基本上被新增人员吃掉了。

4、上级出政策，县乡财政拿钱的规定过多，使县乡财政在财力安排