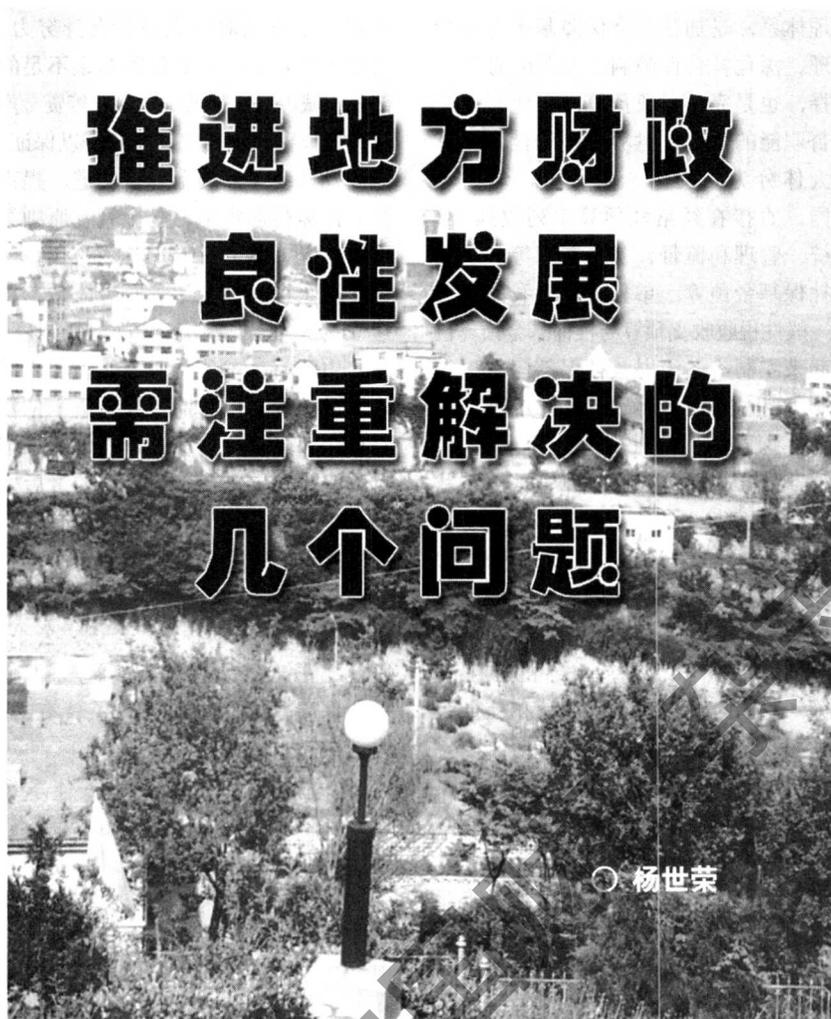


推进地方财政 良性发展 需注重解决的 几个问题



杨世荣

近几年，山东省泰安市各级财政部门适应社会主义市场经济发展的需要，不断更新理财观念，积极履行财政职能，在推进地方财政良性发展方面进行了一些有益的尝试。实践使我们体会到，要推进地方财政的良性发展，需注重解决以下几个问题。

一、建立持续、稳定增长的财政收入机制

当前，要发挥政府的宏观调控作用，促进重大经济结构优化，实现经济稳定快速增长，客观上要求必须有雄厚的财力作保障，必须保持财政收入持续、稳定增长。

一方面，要制定科学合理的市县和县乡财政体制。多年的工作实践证

明，科学合理的财政体制有利于调动各个方面的积极性。地方财政应按照分税制要求，参照国家对省模式，按照事权、财权相一致的原则，在适当照顾各级既得利益的基础上，合理确定对下级的财政体制，调动其发展经济、增加财政收入的积极性。同时，在实际执行中，严格按照分灶吃饭的原则，谁的事情谁拿钱，上级财政对下不再额外补助或拨款；对自身财力保“吃饭”确有困难的地方，通过转移支付来解决，以保证人员经费和机构正常运转。在分税制改革过程中，泰安市充分照顾县市区的既得利益，各县市区也将适合乡镇征管的农业特产税等税种下放到乡镇，并根据实际情况分别确定了较为合理的县对乡

财政体制，从而确保了市财政收入连续5年快速增长。这既是经济发展的重要体现，也充分说明了财政体制的激励作用。

另一方面，要加强预算外资金管理。要保证财政收入的持续、稳步增长，必须解决财力分散的问题。古人云：“利出一孔者，其国无敌；出二孔者，其兵不拙；出三孔者不可举兵…”当前，各级财政要配合有关部门集中清理整顿收费和基金项目，重点是清理整顿涉及企业、农民负担的收费项目，以及公检法、工商行政管理部门和中小学的收费项目，取消不合理的收费，其余的实行收支两条线管理，降低企业和农民负担，净化经济发展环境，促进经济加速发展。同时，引入预算内资金管理机制。对预算外资金严格实行预、决算管理制度，堵塞资金管理、使用中的漏洞，防止截留挪用、滥支滥用等违法违纪行为的发生。认真贯彻《事业单位财务规则》，将预算内、外资金结合起来，统筹安排使用。在此基础上，根据上级统一安排，在时机成熟时，有计划、分批地将普遍征收、来源稳定、有税收性质的部分收费项目纳入税收轨道，实行“费改税”，逐步缩减预算外资金数额，将其控制在合理的规模内。

二、充分发挥财政在宏观经济中的调控职能

财政应在保证政府机构正常运转的基础上，通过增加基础设施建设等支出，逐步增强财政的经济建设职能。但是，按照发展市场经济的要求，财政部门要转变资金投向，主要用于基础设施建设和公益事业发展。这些行业不仅本身就是经济增长点，更重要的是可以改善投资环境，为其它产业的发展创造条件；不仅符合市场经济规律的要求，而且可以大大增强财政支持经济发展的职能作用。其资金来源，可采取节约预算内资金挤一块，

集中预算外资金调一块，通过出售、租赁国有企业转一块等多种形式来解决。在资金投入方式上，要发挥财政资金的乘数效应。目前，泰安市财力中80%要用于“吃饭”，能用于经济发展的资金只有20%。可见，单纯依靠财政直接投入，对促进经济快速发展是远远不够的。而通过采用财政贴息、“以奖代补”、建立风险基金等手段，广泛吸引社会各方面的资金，增加投入总量，就会起到“四两拨千斤”的效果。如按贴息5%—10%计算，则财政资金实行“贴息”的乘数效应可以达到10—20倍。如果泰安市今年用于建设的20%的财力全部以贴息方式支出，则3个多亿的预算内资金可以吸附30—60个亿的社会资金，投入重点建设项目。这样，财政支出的经济建设职能就会得到充分发挥，其经济效益和社会效益就会成倍放大。

同时，要支持重点企业特别是高新技术产业的发展。目前，国有重点企业仍是财政收入的支撑力量，各级财政在一定时期内仍要支持国有重点企业发展，但在项目选择和支持手段上与以往相比应有所不同。在项目选择上，要侧重于高新技术产业、技术进步企业或整体效益不高但有个别产品属于高新技术产品的企业。因为在同样的市场条件下，高新技术项目科技含量高，产品的附加值高，成本低，产品市场广阔，经济效益显著，可以相应带动相关产业产品的发展，最大限度地增强财源发展后劲。在扶持手段上，要将企业挖革改资金、技术进步资金、扭亏增盈基金等捆绑使用，主要用于上述项目的贴息或补助，引导银行和社会各种资金投入高新技术项目。在此基础上，将工作重点转到指导企业加强内部管理、用足用好优惠政策、完善社会保障制度和改善企业外部发展环境上。

三、确保财政收支的高效率和自我平衡

当前，地方财政收和支的效率均需进一步提高。在收入方面，由于偷、逃、骗税和缓税现象的存在，以及各种经济成分之间实际承担税率的差距，造成了纳税义务人实际税负与名义税负存在相当的差距。同时，相对庞大的税务干部队伍的高工资和高福利，也增加了税收成本，降低了收入效率。因此，在组织财政收入过程中，要强化效率优先的意识，坚持依法征税，依率计征；建立完善纳税申报制度，推行税务代理制度，实行征管公开化和社会化；建立严密的税务稽查组织，加强征管力度，杜绝跑冒滴漏；公平各种不同所有制经济、不同行业之间的税负。另外，压缩目前相对庞大的征税机关人数，充实一线征收人员，降低税收成本，提高收入效率。

在支出方面，“越位”和“缺位”并存，财政支出效益不高的现象也不同程度的存在。财政部门应在继续实行“以奖代补”，“专项资金跟踪问效”等行之有效的节俭支出办法

的基础上，将工作重心转移到调整支出结构上。首先要保证政府机构正常运转需要。当前，必须抓住机构改革的契机，实现人员编制的零增长或负增长，并继续执行“零基预算”，使其不断规范。要引入市场机制，将有条件的事业单位逐步推向市场，使其逐步企业化，压缩财政“吃饭”支出规模。要借鉴西方国家的成功经验，对大额财政支出实行政府采购制度。在这方面，泰安市先后进行了汽车统一保险、汽车定点维修、汽车定点加油、安装工程招标、医疗设备购置和公务用车采购的尝试，收到了很好的效果。

在做好上述两方面工作的同时，要始终把收支平衡作为地方财政的首要工作来抓。财政收支平衡要建立在经济发展、财政增收上，以经济发展和收入增加为前提。同时，要坚持量入为出、略有结余的原则，不断转变财政分配职能，调整财政支出结构，确保有限的财力发挥出最大效益。

（作者为山东省泰安市财政局局长）

（上接第19页）

三是建立18个高产高效综合开发示范区。1996年在粮食增产潜力较大的6个市（地）18个县各建立了一个万亩高产高效示范区。在示范区建设中，既抓生产条件改善，又抓田间科技含量的提高，大力引进新品种新技术，调整种植结构，实行间作套种，达到了工程措施、生物措施和农艺措施的有机结合，实现了项目区当年开发当年见效，18个万亩示范区粮食总产量较上一年增长25.8%，粮经比例调整为6:4，仅此农民人均收入就增加了200多元。

四是建设现代农业示范园区。为探索农业综合开发向更高层次发展的途径，在6个县（市）建立了不同类型的现代农业示范园区，坚持“高起点、高标准、高质量、高科技、高效益”

的指导思想，围绕物质基础装备的高标准，农业技术的科学化，现代科学的管理方法三个方面做文章，经过两年的建设，取得了阶段性成果。目前，已初步形成种植模式化、品种优良化、灌溉节水化、耕作机械化、养殖产业化、环境生态化的新局面，6个园区两年新增粮食1955万公斤，新增蔬菜2000万公斤，多种经营及龙头项目新增产值4500万元，新增效益3344万元，农民人均收入达到了3188元，比立项前增加988元，投入产出比达到了1:3.8，科技贡献率由原来的不足40%增加到近60%。目前，在这些园区的示范带动下，全省已发展各类农业示范园区近百个，成为当地农业和农村经济新的增长点。

（作者单位：河南省农业综合开发办公室）