

理办法在制定和操作过程中采取地方保护性“土”政策,借政策之手垄断、控制政府采购市场,只允许本地区产品进入本地政府采购市场,或因为地方长官的意志而决定政府采购的取舍。这样做不仅违背了市场经济规律,不利于地方经济的长远发展,也与政府采购制度公正、公开、公平和竞争的原则背道而驰,将会严重影响政府采购工作的顺利施行,进而破坏政府在社会和群众中的形象,妨碍国民经济健康有序地发展。

四、国有企业的采购支出,不宜纳入政府采购范围。

这是因为:第一,随着社会主义市场经济的不断发展,公有制经济的实现形式将会多样化,国有企业的区分和界定越来越难;第二,有利于国有企业自主经营,防止对企业的行政干预;第三,国际惯例也不把国有企业放入政府采购管理范围;第四,避免在不远的将来,我国加入国际双边或多边贸易组织后,由于政府采购市场的扩大而导致国家利益在国际贸易交往中受到不必要的损失。

五、摸清家底和合理配置政府需求的工作不可忽视。

弄清各级政府的行政事业单位现有多少公共资产以及应该如何配置,是实施政府采购制度一项不容忽视的基础性工作。各级政府采购管理部门应首先通过认真细致的调查统计工作,对各级行政事业单位公共物资的拥有和消耗情况进行清查核实并建立档案,按照党和国家的有关规定和实际需要,合理配置各级政府开展日常政务活动或为公众提供公共服务的正常需求。只有这样,才能把社会的有限资源在政府部门和市场之间作出适当、高效的配置,并运用财政政策的宏观调控职能使各种资源的使用达到最佳经济效益和社会效益。同时还可以提高对财政资金的监管能力,促进政府部门廉洁自律地开展公务活动。

(作者单位:南京市财政局预算处)



宜昌旅游业的发展起步较早。1993年市政府根据宜昌丰富的旅游资源 and 独特的战略区位,以及“一江两坝”(葛洲坝、三峡大坝)提供的世界级旅游吸引物,提出了“旅游产业化”的设想和“三年打基础,五年大发展,十年成支柱”的旅游产业发展目标,同时,财政部门提出了“旅游兴财”的财源建设战略,并在积极参与和加大投入中,行使宏观调控和微观监督职能。至此,宜昌旅游的产业化进程,在财政调控与监管职能的作用下,开始稳步地向较高层次推进。

### 一、筹集资金,加大对旅游产业的投入

“八五”中期,财政部门逐步从过去重视生产经营性项目建设转为重视对公共设施的投入。因此“八五”和“九五”时期是宜昌旅游业发展建设最快,同时也是发展质量最好的时期。

1. 加大对旅游基础设施的投入。80年代,因交通条件差,使来宜游客常抱怨宜昌进得来出不去。为了尽快改善环境,扩大旅游承载力,财政部门通过内外协调,在政府的支持下,将市

政建设与旅游设施建设结合起来,多渠道筹集资金,完善城市旅游功能。在财政预算每年安排近2亿元的资金用于市政建设的同时,利用专项资金和政府举债资金投入三峡机场、旅游码头、景区公路,以加快旅游基础设施建设,“八五”至“九五”,利用专项资金和借贷资金达到2.25亿元,其中:为机场建设筹措资金1.5亿多元。现在的宜昌已形成水、陆、空全天候的立体交通运输格局。已从根本上解决了旅游交通、接待等基础设施落后的问题。

2.加大旅游宣传投入。宣传促销是促使旅游资源尽快向现实财源转化的“催化剂”。现代化的交通、信息传递媒介为我们提供了多种可供选择的宣传方式。财政部门曾会同旅游部门和湖北电视台,拍摄过两部电视风光片;拨专款印制过各景区(包括县城各景区)的宣传画册。1998年,宜昌旅游面临严峻形势,为进一步加大宣传力度,财政部门在湖北卫视台国际部的支持下,提出并组织了一次宜昌旅游宣传规模最大、效果最好,投入较少的旅游宣传活动。我们邀请了全国15家电视台来宜参加旅游“易地采访”活动。这次活动策划是将宜昌区域内景区的精华分为15个选题,并由各电视台抽签决定选题,各台拍摄的内容,要由专家评审,确立名次,按等级设立奖项。整个活动10天时间,投入资金23万元。为进一步扩大宣传面,财政部门还将这次活动的成果送中央四台播出,并拟制成VCD光盘作为旅游商品推向市场。在宣传促销方面,财政部门还投入10多万元,用于建立国际信息互联网,搜集、发送旅游宣传信息。

3.为做好旅游发展规划注资。我市的旅游发展总体规划曾在1992年就有过意向,但因种种原因未能实现。三峡工程上马,增强了政府制订规划的紧迫感。1996年开始与清华大学联系,1997年底,《宜昌市旅游发展总体规划》全部完成,财政投入规划费50多万元。宜昌县、长阳县、秭归县、当阳市、宜都

市财政也相继出资聘请著名学者,制订本区内的总体规划和控制性规划,累计投入资金150多万元。

4.吸引社会资金投入旅游业。如何通过财政的调控职能,利用财政政策和少量的专项资金、间歇资金发挥导向作用,以引导社会闲散资金加大对旅游业的投入,是财政部门可以大做文章的一个课题。“八五”和“九五”时期,财政共筹资4.2亿元用于支持旅游业的发展。一是通过减免旅游企业所得税,使企业每年获取近500万元的资金用于设备更新改造、景点建设、产品开发,增强企业自我积累、自我发展的能力。二是实行银行贷款财政贴息政策,市财政坚持每年从预算内安排100万元的旅游贷款贴息,吸引银行信贷资金的投入,提高企业对旅游投入的积极性和信心,仅此一项可拆借银行资金数千万元。三是通过向上争取政策,开征旅游发展基金,累计征收旅游发展基金1933万元和机场建设基金4500多万元。

## 二、实施结构调整,加快旅游产业化进程

一是从存量和增量方面,加快企业所有制结构调整。财政部门在扶持旅游业发展的过程中,一方面,鼓励国有旅游企业采取多种形式盘活资产存量,采取积极稳妥的办法,对国有资产进行重组;另一方面,支持国有旅行社相互参股或合并,通过批准成立非国有旅游企业,从增量上调整旅游企业的所有制结构。为鼓励非公有制企业投资旅游,宜昌市扩大了旅游业利用外资的审批权限,明确1000万美元以下的项目由市政府审批,500万美元以下的项目各县(区)自己审批。目前,全市共审批外商投资旅游企业38家、私营旅行社18家,占全市旅游企业25%左右。平湖旅游船公司有三艘一类船,1997年上交税收200.68万元,在全市上交涉外地方税的企业中排名榜首。在全市上交涉外地方税收排名前11位的“三资”企业中,7户是旅游及旅游相关企业。提供的税收占当年市直涉外地方税收的

35%。

二是针对旅游业的劳动密集性特点,结合当前国有工业企业下岗分流的实际,积极促进工业企业下岗职工向旅游业流动。政府财政、旅游主管部门、劳动部门共同努力,做好劳动力转移的疏导工作,通过开设旅游专业班,对下岗职工进行再培训,提高下岗人员的劳动技能;对使用下岗人员的用人单位可享受税收优惠。这样做,既优化了旅游行业的劳动力资源,又促进了社会稳定。

## 三、加强财政监督,狠抓旅游企业财务管理

由于旅游企业在服务上的流动性、分散性和现金支付量大的特点,财务监督难度大。旅游产业化客观上要求政府财政对旅游公共设施加大投入,从而对公共产品投入项目资金的监督工作量也将随之加大。传统的按行政隶属关系反映所属企业经营情况的作法,不仅使旅游产业财务信息残缺不全,统计失真,不利于决策部门动态掌握产业发展状况,而且给企业提供了逃避监督的制度环境。

针对这些问题,我们一是狠抓了旅游企业财务归口管理工作。政府职能转变后,财政对企业财务管理的中心内容就是监督。管理工作首先是反映,财务不能归口就无法反映,当然也就无从监督。1995年财政部门下大决心,将全市15家星级宾馆和一、二类旅行社的财务管理统一归口到财政外经科(股);二是将监督重点转移到专项资金的跟踪监督。即计委部门对财政部门的专项资金计划执行情况进行监督和财政部门对资金使用单位的监督;三是清理行政机关在宾馆的欠费。

“八五”以来,宜昌财政部门发挥宏观调控和监管职能,推动了旅游产业化进程。从“八五”时期到“九五”的头两年,我市旅游业投入达6亿多元,各类旅行社发展到78家,各类旅游企业增至100家,固定资产10亿元,旅游业总收入达45亿元。