

根据承包项目情况,属于合作组织办的仍扶持到合作组织,属于承包到户的就扶持到户。在支持承包农户发展生产中,强调扶持一点,带动一片的原则,把有限的资金让更多农户受益,重点支持农业社会化服务体系建设,解决农民一家一户难以解决的产前、产中、产后遇到的困难。为支持农产品流通体制改革,国家财政建立了农产品价格补贴和粮食风险基金制度。改革之初,为调动农民的积极性,党和政府几次提高农产品收购价格,而农产品的销售价格基本未变,国家财政为此承担了大量的财政补贴,1978—1993年国家财政仅用于粮棉油和肉食的价格补贴就达3319亿元。随着农产品流通体制的进一步放开,为减少农民的市场风险,稳定农民的种粮积极性,国家建立了粮食储备基金和风险基金制度,1994—1998年,仅中央财政支付的粮食风险基金就达170亿元。农民从农产品提价中得到了实惠,从保护价敞开收购政策中吃了定心丸,调动和保护了农民发展农业生产的积极性。

二是改革农口事业单位财务管理办法,调动事业单位服务“三农”的积极性。农口事业单位是国家支农的重要组成部分,1980年全国农林水利气象事业单位10.4万个,职工176.5万人,调动其积极性有利于加快农业和农村经济发展。从改革之初至“七五”期间,国家对全额预算农口事业单位、差额预算单位、企业化管理事业单位,进行了鼓励其增收节支、提高服务水平的两次改革,到1998年全国仅地方农口事业单位就达17.4万个,人员366万人,形成了功能比较全、水平比较高的农口服务体系。

三是改革农垦企业财务管理办法,推动企业参与市场竞争。从改革之初起,国家就对农垦企业进行了财务包干试点,实行了独立核算、自负盈亏、盈利留用、亏损不补的办法,调动了农垦企业和职工的积极性,增强了企业的活力,促进了企业扭亏增盈。1993年国家

实行了新的财务会计制度,进一步扩大了企业的自主权;并从“九五”期间开始,国家对农垦企业推行所得税制,一方面农垦企业要与其他企业一样平等竞争,另一方面对农垦企业仍给予一些税收优惠政策。通过改革,农垦企业逐步转换经营机制,面向市场,积极参与市场竞争。

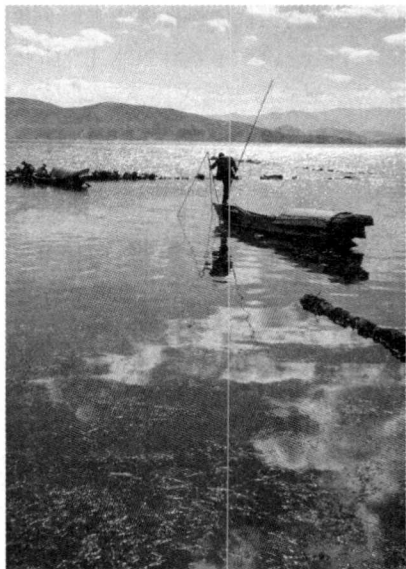
四是改革农业税制,优化农业生产结构,保护农业资源。改革开放以来,农业和农村经济面临一些新的情况和问题,因此,农业税制需要进行相应的改革。首先是对贫困农民给予了农业税减免照顾。这对加快农民脱贫致富起到了重要的推动作用。其次是针对农业多种经营的迅猛发展,国家从1983年起开征了农林(业)特产税,以平衡农业内部各业税负,促进了粮食生产与多种经营平衡发展。第三是为保护耕地资源,国家从1987年起开征了耕地占用税,并将这项税收用于农业发展。

建国五十年,我国农业、农村经济发展取得了辉煌的成就,财政支农工作取得了一定的成绩。总结五十年来的财政支农工作,能为跨世纪的财政支农工作提供经验借鉴

(作者系财政部农业司司长)

公共财政下的财源建设

○ 雍忠诚



今年3月,财政部部长在第九届全国人大第二次会议上所作的政府财政预算报告中,把“公共财政”作为我国今后财政改革的一个重要目标。这是一次前所未有的财政理论的重大突破,更是一次财政改革的重大决策,理所当然地引起全国人民特别是财经界的密切关注和强烈反响,必将给我国的财政管理、经济管理乃至整个社会的公共管理产生积极深远的影响。

一、公共财政下财源建设的新概念

公共财政,是国家以社会和经济管理者的身份,通过政策的制订和实施,向社会取得收入并用于政府公共活动支出,即:以众人之财,办众人之事,或者说,以公共之财,办公共之事。它是以政府职能的公共管理、公共服务,以及国民经济的市场化为逻辑前提的一种财政。它同计划经济条件下,由政府直接办企业、办实体,既当社会管理者又当生产经营者的财政,即人们通常所称的“生产建设型财政”有着很大的区别。显然,在这两种不同财政模式下的财源建设,也有着不同的概念和内涵。

过去,我们搞财源建设,在人们的思想概念中,一般是指政府及其财政部门直接的微观经济行为;在具体实施中,大都是“政府立项、财政投资、银行贷款、税收优惠”。实践证明这种财源建设的老路是无法再走下去了。这是因为按照老路子走,财源建设的职责和任务主要落在政府的肩上,财政包揽太多,导致“政企不分”,重复建设、挥霍浪费,禁而不止;官商作风、企业衙门化的弊端日益蔓延;资金使用效益和财政贡献率无法提高,有的甚至出现“花钱买包袱”的现象;更严重的是阻碍了市场机制作用的发挥,抑制了社会公众开拓进取、投资生财的积极性,溺养了人们依赖政府、依赖上级的惰性心理,扼杀了经济活力。此其一。另外也“走不起”。根据当前我国的财政状况特别是像江西这样一些欠发达省(区)的地方

财政状况,根本不可能拿出足够的钱投入到一般性的企业和经营项目上来。过去那种一搞搞财源建设,就是“伸手要钱”的想法和做法,再也不能继续下去了。

如今,国家确定关于建立公共财政基本框架的改革目标,给今后财源建设在理论和实践上赋予了新的含义,提出了新的要求。有鉴于此,公共财政下的财源建设,至少具有三个方面的特点:一是社会公共性——今后的财源建设不是单纯的政府行为,更不是单纯的财政行为;财源建设的直接主体不是政府,而是全社会各类经济成分的市场主体。二是宏观间接性——政府及其财政部门从加强和优化公共管理、公共服务出发,着重于公共设施的基础建设,为经济建设提供良好的条件和环境,从而间接地推动财源建设的发展;政府不再插手微观经济的具体经营管理,不受微观经济变化的牵连,不背企业经营失利的包袱,具有公共财政超脱性的优点。三是公平竞争性——政府按照市场经济规律和鼓励竞争的原则,对各类经济公平对待,不搞特殊化的税收优惠和税收歧视,坚持依法理财,坚持“国民待遇”原则。

二、公共财政下的财源建设运作机制

财源建设,说到底实际上是一种具有财政效益的经济建设和经济活动。无论是计划经济的“生产建设型财政”,或是市场经济的“公共财政”,作为国家机器的政府都承担着宏观管理经济、组织财源建设的职责。在社会主义市场经济下实行公共财政,政府进行财源建设的职责和作用,总体来说主要体现在两个方面:一是充分发挥市场在资源配置中的基础作用。凡是市场能办好的事,尽量由市场办,并为市场发挥这种作用提供良好的环境、条件和服务。二是弥补市场失效。把市场无法办或市场办不好的事作为政府介入经济的领域,以防范经济的扭曲和畸形,保证经

济的稳定健康发展。为了使政府更好地履行这些职责,针对计划经济下财源建设的弊端,必须按照市场经济和公共财政的要求,建立财源建设新机制:

(一)政策保护和激励机制。必须改革和完善有关财源建设的法规制度,加强政策引导,发挥政策力量鼓励社会各界筹资投资、兴办企业事业。通过立法保护各类经济实体和各方面纳税人的合法权益,奖励其对国家财政所作的贡献。过去那种缺乏全局观念的、随意性的政策“倾斜”,特别是对一些单个的微观经济实体进行各种各样非规范化的减税让利、财政返还的作法,必须改变。

(二)多元化投资引导机制。通过财政贴息等适当形式,充分发挥财政资金的吸附、粘合和引导作用,扩大投资渠道,特别是要挖掘社会资金潜力,启动民间沉淀资金。从而建立起信贷资金、企业资金、民间资金、国外境外资金以及财政资金等各类资金相互融通、相互补充、形成合力的财源建设投资体系,使投资规模不断扩大,投资效益不断提高。过去单纯依靠财政资金的旧的投资格局必须改变。

(三)管理服务机制。主要是基础设施服务、信息咨询服务、人才培养服务、技术指导服务、市场管理服务、科学论证服务、社会治安服务等。这些服务,有的应由政府部门直接提供,有的是通过中介组织或其它社会组织提供。服务是宏观的、社会性的,服务必须有利于净化投资环境,有利于各市场主体的公平竞争。过去那种利用政府部门特有的优势和权威,给部分企业特殊照顾的做法是不可取的,必须改变。

三、按照公共财政原则搞好江西的财源建设

国家积极财政政策的实施和公共财政基本框架的逐步建立,将给江西的财源建设以新的机遇。我们必须紧紧抓住这个机遇,在跨世纪新一轮经济和财政发展的竞争中,力争主动、缩小差

距,夺取更大的胜利。

(一)积极转变思想观念。在改革开放和经济建设中,思想观念也是一种资源,是一种无形的、支配其它资源的资源,是一种软生产力。江西由于历史原因,受自然经济和计划经济的旧习惯影响太深,财源建设的最大难点,主要不在于各种客观条件,恰恰在于思想解放问题。我们必须抓住这个关键问题,进一步解放思想,转变观念:一是要树立改革创新的理念,学会按市场经济规律和公共财政原理理财、生财、聚财,调动全社会共同发展经济、壮大财源的积极性。二是树立自力更生的观念,学会“不找市长、找市场”,自想办法、自找门路、克服困难的本领;在财源建设上彻底摆脱“政府包揽,财政给钱”的旧的思想羁绊。三是树立敢于竞争的观念,学会把差距作潜力,化劣势为优势的本领,增强脱贫致富的信心和决心。

(二)抓住财源建设的主攻目标和切入点。必须根据省情,从经济效益、资源条件、产业基础、市场空间等四个方面考虑,明确主攻方向,制定发展规划,加快发展步伐:一是实施名牌战略,狠抓拳头产品,大力发展以本省农副产品为原料的轻工业,特别是食品加工业,提高质量、突出特色、增加名气,提高省内外市场占有率。二是发展高财政贡献率的产品,巩固壮大现有基础,搞好现有企业,提高产品档次,增强竞争力,扩大营销规模。三是大力发展“朝阳产业”,重点发展汽车工业,对于昌河“面包”、江铃“轻卡”应利用已有优势,实施独特营销策略,使之成为全国同类产品的“龙头”和财政的重要支撑点。四是加快旅游业、个体私营经济、特色农业等新兴财源的发展,同时还要及早注意发展各类高科技产业。

(三)面向社会,多方筹资,增加财源建设投入。生财之道,贵在筹资。今后省财源建设筹资工作的重点:一是大力净化投资环境,严格治理“三乱”,大力推行费改税,完善服务设施,简化监管手续,清除投资的心理障碍和各种制

关于地方财政 职能的思考

○ 刘存厚

目前,我国正处于世纪之交的重要时期,市场经济的观念已经渗透到了各个领域、各个层面,经济体制、管理方式正在发生着巨大的变革,经济建设和事业发展正处于关键阶段。从财政方面看,公共财政作为财政发展的基本方向已经明确提出,并开始付诸实践。在此形势下,财政工作应该如何应对,迫切需要我们研究和探索。当务之急是要认清市场经济条件下地方财政职能新的内涵和实现这个

职能的工作途径。

如所周知,计划经济体制向市场经济体制转轨的特征主要是市场成为调控各类资源的主导。财政作为代表政府进行社会分配的工具,其职能也相应发生变化。

标志之一是资源配置的主体由政府转向市场。一般说来,财政活动范围的大小,直接制约着政府职能的实现和对经济的宏观调控能力;而财政的活动范围又与政府职能密切相关并

约因素。二是争取更多的公司上市,提高预选上市公司质量,加大证券市场筹资规模。三是大力宣传,增强社会投资意识,通过发展个体私营经济,把沉淀在银行的大量民间资金吸引出来。四是千方百计广开外资渠道,加大利用外资力度。五是从产业政策和财政政策上加强各类社会资金投向的引导,提高现有财政资金的乘数效应及对其它资金的吸附力。

(四)生财、聚财、用财巧结合,促进财源大发展。财源建设涉及整个财

政工作的各个方面,必须把培养财源、加强征管、优化支出管理科学地、紧密地结合起来。通过培养财源增强财政收入的经济基础;通过加强征管,防止财源流失,最大限度地把社会财源变为可用财力;通过优化支出管理,降低财源建设成本,提高财源建设效益。我们必须在生财、聚财、用财三者的有机结合上改进和加强财源建设工作,加快财源的壮大和发展进程。

(作者系江西省财政厅厅长)