城市建设资金的征收与投向

○　董安民　刘泽鹏　李巧珍

近几年来,城建资金在改善城市基础设施建设、优化投资环境方面起到了积极的作用,但在征收和投向上还存在不少问题。主要表现在:一是资金来源渠道不稳定。城建资金收入中的重要来源城市维护建设税,同城市经济状况直接挂钩,并受产业结构影响,当前工业企业经济效益滑坡,就直接影响了城建税的征收。二是投资比例较低,表现在城建投资占整个固定资产投资的比例低,建设项目占整个城建资金投资的比例低。三是资金没有形成良性循环,致使城建资金收支矛盾日趋加大,一方面城建事业急待发展,另一方面资金难以兑现,供求矛盾突出。

我们认为,用足用活城建资金,必须同时下好征收和投向这两"着棋",做到双管齐下。

一、形成多层次、多形式、多渠道的资金筹集机制,扩大城建资金来源

随着经济的快速发展,城市建设发展速度越来越快,对城建资金的投入需求也迅猛增长,所以必须开辟新渠道,广泛筹集资金,改变单纯依靠国家拨款搞城建的旧观念。在目前资金短缺的情况下,多渠道筹集城建资金也是城市迅速发展的现实选择。具体思路有:

1.由政府委托投资公司(政府授权经营的法人单位)代为经营管理城市基础设施建设项目,实行市政设施有偿使用。在财政可提供的城建资金和城市居民对公共需求还有一定距离的今天,通过一定的途径,向使用单位和使用者收取一定的使用费是应该的,也是必要的,使城建资金不再是一种纯公益的投入,而是半公益性或有偿性的投入。这样,以受益者需求来约束公共服务的供给,既有利于控制消费者对社会公益服务的过度需求,也可避免公共服务的过度供给,有利于达到资源供求平衡和有效配置。

2.扩大征税面,适当提高城建税税率。自1985年全国开征城市维护建设税以来,城市维护建设资金需求增长较快,但现行城市维护建设税税率偏低,税额较少,课税对象范围狭窄,远远不能满足城市基础设施的维护和建设需要。本来城市建设的好坏同各行业、各部门有着密切的关系,而现行课税的对象和范围仅仅包括交纳增值税和营业税的单位和个人,未包括党政军机关、团体及各事业单位,因此城建税的课税范围应扩大到所有事业、机关、团体等部门,按现行税赋水平,重新核定计税依据并设计新税率。

3.可以适当调整排水费、水资源费、城市公用事业三项附加等收费价格。随着经济的迅速发展,城建投入也需加大,通过适当调整各种收费价格,就可以较快速度地增加城建资金的收入。

4.集资联建。即本着"人民城市人民建"的方针,坚持自愿互利的原则,谁受益谁出钱,量力而行,合理负担,共同兴办一定范围内的社会公益事业和市政设施。如凡单位搞基本建设都要规定留出一定比例的空间和绿地面积,以达到城市环境优美的要求。另外还可以吸收社会闲散资金,实行城市综合开发,既搞好基础设施配套,也适当搞一些商业性建设,商品建筑按综合价出售后收回资金,形成良性循环。

5.利用外资搞城建。这是现代化建设发展的捷径。国情使我们不能坐等国家有限的资金进行建设,而应该具有战略眼光,步子迈得更大一些。可采取招商引资的做法进行开发,对一些经营性的项目,如城市供水、供气、旅游等可由政府提供土地、资源和劳动力,吸收国外资金、设备和技术,经营双方按股或按资分成并给一些优惠政策。

6.尝试发行城市建设债券等方式筹集资金,这样可以增加城市建设资金来源。但要确实保证所筹资金专项用于城市建设并如期归还,维护政府信誉。

二、优化结构,分类管理,合理投向,促进城建资金经济效益和社会效益共同提高

城建资金是改善城市综合环境的必要保证,因此,规范城市资金的投向管理是至关重要的。

第一,精简机构,使事业单位三年内自收自支,减少吃"皇粮"人员,把节约的城建资金用在刀刃上。从河南省焦作市市直机关1998年城建资金预算安排情况可以看出,仅正常的人头经费就达2 300万元,占全年城建资金支出预算的25.6%。

第二,在资金投入的管理方式上,财政和财务管理要跟上,并且要有机结

中国财政杂志社

合。应继续坚持“政府管权、财政管钱、部门管事”的原则，财政应积极参与城建资金支出计划的编制，拨款直接对单位，减少资金周转环节，提高资金使用效率，加强财政部门对城建资金的财务监督，杜绝跑、冒、滴、漏现象。

第三，在城建资金投向方面应有超前建设的意识，投资要立足现在，着眼未来，不能前建后拆，前修路后挖沟，造成浪费。政府要搞好整体规划，以规划为龙头，市政、煤气、自来水、供电、邮电等有关部门要搞好协作配合，使有限的城建资金真正发挥效益。

第四，对公用事业实行合理的价格优惠政策，由福利型向经济服务型转化，改变目前价格严重扭曲倒挂现象，该调整价格就调价格，用“以气养气、以车养车”来发展公用事业，取消对煤气公司和公交公司财政补贴，促使公用事业尽快形成自我完善、自我发展和自力更生的能力。

第五，对市政工程部门补助的维修费和路灯电费应改变管理办法，实行预决算制度。管理上实行包干和竞争的办法，即公开竞聘施工单位，实行资金定额，包干使用，同时保证市政设施的完好率。

第六，对园林系统的投入要实行“自我保吃饭，财政保建设”。首先各园林单位应积极想办法，实行一业为主，多种经营，适当调整公园门票价格，增收节支，保证吃饭问题，减轻财政负担；其次，绿化工程应实行招标办法，保质保量完成绿化任务，尽快达到国家要求的绿化标准，改善生活环境。

第七，对环保资金的投入，应保证专款专用。首先上级应明确规定环保资金全部用于环境污染治理上，至于环保部门的一切正常经费应由财政部门核定拨付，不应该挤占环保资金。其次，在环保治理安排上应保证重点，不应胡子眉毛一把抓，要治理一个项目，建成一个项目，见效一个项目。

（作者单位：河南省焦作市财政局）

重新界定我国财政的职能范围

○ 牟 放

中国财政杂志社

经济体制改革以来，国家财政对与高度集中的计划管理相适应的统收统支体制进行了全面的调整和改革，这对于促进国民经济的发展和改革开放的深入起到了积极的作用。但由于理论界对社会主义市场经济的认识有一个逐渐深化的过程，因而财政改革的设计和实施还存在着过渡性和不彻底性；加之经济改革的不配套，也使财政改革产生一些新的矛盾和问题。从我国财政支出结构存在的问题来看：一方面，一些必须的财政支出比例过低或支出不到位；另一方面，国家财政继续承担着一些不应当由财政承担的开支。较为突出的问题有：公共支出比例下降，国家财政职能难以履行；公共建设性支出比例下降，导致社会基础设施发展严重滞后，“瓶颈”制约加剧；财政支出在某些方面还保留着计划经济的痕迹，还介入一些不该介入或不该完全介入的领域。究其原因，都与在理论上对市场经济条件下国家财政活动范围的界定不清密切相关。因此，从理论上认真的探讨和研究社会主义市场经济条件下国家财政的职能范围，重新界定我国财政支出的范围，是当前振兴国家财政的关键所在。

一、用公共财政理论指导我国财政职能转换

公共财政的理论基础是“公共产品”和“市场失灵”理论。西方国家把经济分为私人部门和公共部门两部分。私人部门提供的产品叫做私人产品，公共部门提供的产品叫做公共产品。公共部门是指由政府出资进行经济活动的诸如国防、教育、社会保险、医疗保