

高效率低风险 建设地方财源

○ 广西财政厅专题调查组

市场经济条件下搞财源建设,一定要遵循市场法则。切忌低效重复建设;还要特别注意减少和避免财政风险。1997年以来,广西钦州市按照自治区党委提出的目标和要求,在推进地方财源建设的过程中,创造性地引进“多元开放投资”模式,并主动地接受广东产业的转移,走出了一条投资风险小、效益高的路子,使其财源建设取得了显著成效。1998年1—5月,钦州市财政收入19462万元,比上年同期增长63.88%,实现了超常规发展。剔除不可比因素,仍增长38.03%,大大高于同期全区10.07%的增长幅度。与此同时,在地方财源建设中可能产生的财政风险降到了最低限度。

一、创建业主制,引进“多元开放投资”建设钦州港。

自1997年元月钦州港经济开发区正式成立以来,钦州市政府充分利用钦州港天然深水港的优越条件,主动地探索适应市场经济体制的港口建设新路子,全面实施对外开放和实施大规模的联合招商,在全国率先成功推行业主制建港,借开发建设聚财,开辟了独具特色的财源开发之路。截至今年5月份,共签约、开工及续建、重新启动投资项目66项,总投资52亿元人民币。

1. 转变管理体制,优化服务意识。一是理顺了开发区外部管理体制。市委、市政府按照责权对等的原则,将开

发区责任交给了开发区工、管委,同时也把与责任相对称的权力下放给工、管委,使开发区实现了由上传下达型管理体制转变为决策型管理体制,直接为投资者提供高效优质服务和理想的外部环境;二是建立精简、高效、廉洁的管理队伍。建立“一办六局”,使港口开发区不同于普通的行政区,其机构得以精简,其职能由过去单一的行政管理职能转变为行政管理和服务两个职能。提出一切为了业主的服务理念,强化港口开发区各职能部门的服务意识。

2. 开创业主制建港新路子。业主制建港,就是不论经济成份,谁投资兴建码头或配套设施,其权属就归谁所有,实行谁投资、谁所有、谁经营、谁受益。港区政府负责提供服务,不参与业主的经营运作。管委按照经济规律主要处理好四种关系:即业主利益与地方利益、眼前利益与长远利益、近期开发与可持续发展、高效办事与依法行政等,同时把业主制作为一种市场主体来培养,不断提高业主码头管理水平,从而使开发区真正成为全方位的开发区。

3. 实行联合招商,引进“多元开放投资”,推进业主制建港目标的实现。一是组建了钦州港联合招商集团,将开发区管委的政府职能与经济职能相分离,组建两种机制运作的高素质队伍,即行政管理队伍和“招商”队伍,管委按政府职能运作,“招商”队伍按企业机制

运作,两者互相促进,取长补短。二是招商集团建立了招商组织网络和信息网络,通过信息高速公路与世界140多个国家和地区进行了招商信息的交流和商务洽谈,实现了招商手段的现代化。三是推出“全员组货计划”,派人员到外省进行组货,走访各进出口大公司和铁路、运输、物资、计划、代理等部门,摸清货源情况,为稳定货源打下良好基础。四是制定一系列激励措施。如《钦州港经济开发区鼓励外来投资的暂行规定》、《钦州市人民政府关于发展横向经济有关联合若干规定》及《关于社会力量招商的奖励暂行规定》等,以吸收更多的客商前来投资,并在各宣传网络媒体公告开发区近期重点招商项目,做到公开、公平、公正招商引资。

二、积极主动接受广东产业转移,实施低成本财源培植。

1997年以来,钦州市及时抓住广东产业升级换代及结构调整,逐步淘汰劳动密集型产业,发展“高、精、尖”产业的契机,本着让外商发财,求自己发展的原则,摒弃“肥水不流外人田”的陈旧观念,主动面向广东,积极迎接广东产业转移,并确定了实施开发带动的经济发展战略。

1. 努力营造良好的投资环境,确保产业转移引得进,留得住,后劲足。

(1) 以主动、优质、高效的服务,增强招商引资和吸收广东产业转移的吸

引力。在主动接受广东产业转移工作中,钦州市注重强化服务质量,简化办事程序,提高办事效率。组成由13个职能部门联合在一起办公的高效率的“招商中心”,最大限度地缩短广东等地客商建厂办证时间。在全市大力推行挂牌上岗,一个窗口对外,一站式办证,一站式收费,一站式办税和项目服务承诺等制度。

(2)努力改善投资硬环境。近年来,钦州市的交通、通信条件已得到大大改善,但城市基础设施建设仍相对滞后。1997年,钦州市投资8000多万元,对钦州市区基础设施进行改造,使市区的面貌发生了很大的变化,增强了招商引资的吸引力。在1997年引进的广东产业转移项目中,有63项是在钦州市区落户的。

(3)实行优惠政策,低门槛引资招商。钦州市充分发挥和利用现有的各项政策优势,立足于完善和实行比周边地市更优惠、更具吸引力的优惠政策,最大限度降低外来投资商的投资成本。对可收可不收的费坚决不收,可低收可高收的坚决从低,能免则免,能减则减。如凡能用闲置厂房、车间开办企业的,在租金上给予优惠,一部分无偿使用,免收企业的办证手续费、管理费等。

(4)实施对外开放的“形象工程”,着力治理投资软环境。钦州市明确提出“人人都是投资环境,人人都是对外开放形象”的口号,加大治理“三乱”力度,清理和规范各种收费,在全市逐步实行凭卡收费。明确规定对外来投资者“严禁乱收费、乱拉赞助、乱占用财物”等11个“严禁”。对有损外来投资者利益,办事拖拉刁难的各种典型事件坚决严肃处理,并通过电视台、报纸公开曝光,以切实保护投资者的合法权益。

2.准确定位政府职能,树立“企业发展,政府收税”的引资思维。在招商引资、接受广东产业转移的过程中,钦州市按照市场经济条件下政企关系的理性原则,把政府的功能定位在为企业

提供良好的服务和投资环境上,按照“企业发展,政府收税”的原则开展引资工作。对每一个项目的引进,政府只是提供必要的服务,不直接投资,不承担企业贷款担保,也不介入企业的生产经营之中,凡企业自身在生产经营上遇到的各种困难和问题都由企业自行解决,政府不介入具体的事务当中,如在生产资金的提供,产品市场的开拓等方面,政府都不直接介入,不承担义务。政企关系的理顺,确保了产业转移的不断发展壮大。

三、引进“多元开放投资”及主动接受广东产业转移有力地推动了地方财源建设,最大限度地减少和避免了政府财政风险。

1.在一定程度上有效解决了钦州市地方财源建设资金投入短缺难题。截至1998年5月份,钦州市引进“多元开放投资”项目66个,资金总额52亿元。主动接受广东产业转移引进企业115家,折合资金1.2亿元。以上两项合计投入资金53.2亿元。在当前银行紧缩贷款的情况下,如果还是单纯采用过去那种搞财源建设一靠政府财政担保向银行争取贷款;二靠向上级部门争取资金支持;三靠地方财政出资和减税让利的老办法,资金的筹措是很难打开局面的,并且也不可能取得如此明显的成效。

2.推动了钦州地方财源建设。

第一,促进了钦州外贸业务的发展,带动了外向型财源的开发。1997年,全市共完成进出口总额16440万美元,其中出口实绩15376.5万美元,首次突破全年出口额超亿美元大关,出口排名由全区第九位升到了第五位。今年1—5月份,钦州市对外贸易出口总额9072.3万美元,其中出口实绩899.3万美元,超过自治区安排计划进度的33.2个百分点,全市招商引资签订项目合同、协议133个、项目投资总额102280.5万元。

第二,促进了钦州市基础产业和支

柱财源的形成。到1998年5月止,钦州港开发区签约、开工及续建、重新启动的投资项目中,国有投资项目32个,主要是港口配套基础设施及公共服务事业类项目。外资、中外合资、其他股份制企业、有限责任公司、私营企业等投资的项目35个,主要是参与市场竞争有优势的项目。这些项目的投资实现了过去单一的国家计划投资到多渠道筹集资金进行投资的转变,实现了境内投资为主朝境外投资为主的转变,在促进基础设施建设的同时有力推动了钦州市一批支柱财源的形成。

第三,由“多元开放投资”启动的港口建设项目,成为政府最具活力的新的财源增长点。港口开发区已开工项目日益增多,使钦州港经济开发区财源建设独具特色,以边贸税收为主的上划中央“两税”及地方财政收入均实现跳跃增长;由开发建设者带来的建筑营业税、投资方向调节税等占地方税收的90%以上。据不完全估算,现有签约项目建设期间为地方带来税收约6000万元,所有项目投产后每年可为地方财政带来2000万元税收,更可为中央财政带来每年上亿元的财政收入。

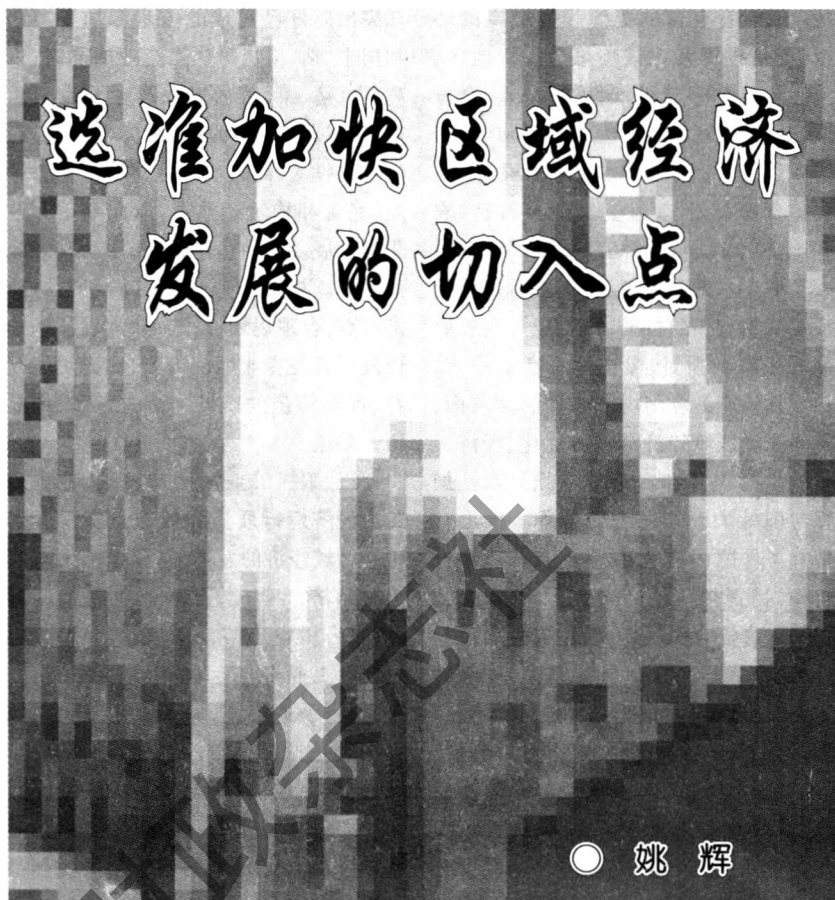
第四,广东产业的转移,推动了相关领域财源的开发。广东转移的企业中,有相当部分是以当地农产品为原料的加工企业,如食品加工、芒竹编织等,直接推动了当地农业产品的转化。这样不仅顺利实现了农产品应缴纳的农业特产税收收入,同时也提高了相关农产品的附加值,增加了工业环节的税收。另外,广东产业的转移,不仅增加了就业机会,而且直接带动了第三产业的发展。去年以来,由广东转移而来的115家企业,共安排就业人员7500人,按每人月平均工资400元计算,一年的工资收入为3600万元,这部分收入用于消费,一年可提供2000多万元的第三产业营业收入。

3.引进“多元开放投资”及主动接受广东产业转移直接有效地推动了财政增收。

钦州市实行“多元开放投资”及主动接受广东产业转移,给财政收入找到了新的增长点,成效是非常显著的。在实行“多元开放投资”受益最大的港口区,由于港口产业的带动,经济规模迅速壮大,财政收入水平也大幅度提高。1996年以前,每年的财政收入为100—200万元之间,1997年增加到1000万元,1998年预计可以增加到2000万元,实现了超常的增长。广东的产业转移对财政收入的增长作用也明显表现出来,1998年1—5月,钦州市在全区大部分地、市财政收入增长速度缓慢的情况下,全市组织财政收入19462万元,比上年增长63.88%,有效地扭转了全市财政收入一向缓慢和前松后紧的被动局面,取得了超常规发展,实现了有史以来同期最大的增幅。剔除不可比收入因素3069万元,仍比去年同期增长38.03%,位居全区15个地、市榜首,高于全区同期平均增幅27.33个百分点。在财政增收中,广东转移企业功不可没。1998年1—5月,广东转移企业提供的税收2000万元,占全部财政收入增长额7608万元的26%。

4. 最大限度地减少和避免了在地方财源建设过程中可能会产生的政府财政风险。

过去,钦州市搞财源建设,资金的解决,主要靠两条:一是财政担保向银行或向上级部门借款;二是财政直接投入。这样做的结果,使市政府财政风险压力过大,已经超越了财政的承受能力。到目前为止,财政搞建设负债总额高达4.8亿元。如要按期偿还,则财政必然陷于破产的境地,财政的风险已经突破了极限。如果用过去的老办法,建同样的19个钦州港码头,政府财政至少要增加几十亿元的负债。而通过创造性地引进“多元开放投资”和主动接受广东产业转移,使钦州市在地方财源建设取得有效开展的同时,财源建设中可能产生的政府财政风险也降到了最低限度。



◎ 姚辉

在市场经济条件下,实现区域经济发展快速发展必须选准切入点,确定符合区域经济特点的发展思路。

辽宁省铁岭市是连接东北地区铁路、公路的重要城市,是吉林、黑龙江两省通往其它省市和出海港口的重要通道。全市区域面积1.3万平方公里,总人口300万。这里农业资源得天独厚,素有“辽北粮仓”之称。全市粮食产量正常年景在25亿公斤左右,其中玉米出口占辽宁省1/3;猪、牛、羊等畜禽产品存量丰富;这里矿产资源储量大、品位高,有煤炭、石灰石、白粘土、硅灰石等各类矿产29种,境内有全国八大煤炭基地之一的国家特大型煤炭企业铁法矿务局,年生产能力达1440万吨;丰富的物产资源、优越的区位条件、广阔的开发前景,为区域经济发展奠定了坚实基础。但同时铁岭又是一个资金严重不足的农业大市,如何把资源优势、区位优势变成经济优势,增强区域经

发展的活力和竞争力,是区域经济发展中面临的重大课题。针对铁岭农业比重大、工业比重小、经济结构不合理这样一个市情,加快区域经济发展必须立足于扩大开放,招商引资,加快经济结构调整,突出特色深度开发,建设主导产业和支柱企业,牵动区域经济发展,实现铁岭经济的超常规发展。为此,我们在全市明确地提出了“各项工作以经济建设为中心,经济工作以招商引资为中心,招商引资以创优环境为突破口”的工作思路。具体实施上,确立五项重点工作并实现新突破。

一、加速扩大对外开放,在利用域外资金上实现新突破。世界经济的全球化为扩大对外开放、利用外资,加快区域经济发展提供了难得的机遇。特别是随着沿海地区投资成本的提高,投资者开始把投资重点由沿海向内陆转移。个体私营企业在逐步实现原始资本积累后要寻求新的、更高的投资回