

开

源

聚

财

天

地

宽

——关于河南、云南两省财源建设的调查与思考

○

胡定荣

王家春

我国幅员辽阔,自然地理条件 and 经济发展水平差异很大,如何走出一条适应我国国情特点的财源建设路子,不仅对实现财政“九五”计划和2010年远景目标规划具有重要意义,而且对促进经济增长方式转变也将产生积极影响。为此,最近我们对地处我国西南边陲以“两烟”为主体财源的云南和位于中原的农业大省河南进行了专题调查。两省财源建设的实践使我们感到,只要大胆开拓思路,结合本地实际建财源,就一定能开辟财源建设的新天地。

一、河南、云南两省财源建设的基本做法

“八五”前后,河南、云南两省都开始研究和实施财源建设战略。河南的做法是“两扭两创”,即补贴县扭补、创亿元大县,亏损企业扭亏、创利税大户;云南叫“减补创亿”,即减少财政补贴,创建亿元县。两省的基本做法是:

1、把握原则,虚实结合。两省认为,财源建设,就是政府利用财政政策,以资金有偿或无偿投入为先导,按市场经济原则建立财政收入稳定增长机制的一种理财活动。在财源建设中,要注重把握三条原则:一是以经济效益为中心,即围绕省政府确立的支柱产业和具有潜在优势的产业,筛选一批经济效益好、税利高、能使地方增加财政收入的财源项目进行重点扶持,对能够带动少数民族及贫困地区群众脱贫致富的项目给予支持;二是实现规模经济,即重点扶持起点高、上规模、上档次、上水平的骨干财源项目,使其有能力迅速吸收资本,成为经济发展的龙头,形成梯级财源开发格局;三是坚持可持续发展,即树立长期发展的观念,增强环保意识,积极开发可再生性的农业、生物、旅游资源,促使财源建设由“资源转化型”向“多层升值型”发展。

2、因地制宜,上下结合。两省通常的做法是自下而上报计划,从上到下选项目,先筛选,后扶持。在项目的报批审核上,有一套严格的管理程序。第一步,备选项目。各地根据省政府确立的发展取向和扶持原则,提出项目申请,经组织专家及有关部门评审筛选后,上报省财政厅统一进入项目备选库。第二步,签定协议。对条件成熟的财源建设项目,经省财

政厅审定后,由省地财政与被扶持县(市)签定目标责任协议,同时订立财政周转金借款合同,并视项目建设进展情况,一次或分年度拨付款项。第三步,组织实施。各地要跟踪反馈和负责日常监管工作,定期向省地财政部门报送项目建设和目标执行情况,以及统计分析资料,发现问题,及时研究解决。第四步,目标考核。项目竣工后,由财政厅组织考核验收,对重点扶持县主要考核项目效益、地方财政增收等指标,对单项扶持县主要考核效益指标。视考核情况分别予以奖惩。

3、突出重点,远近结合。财源结构是随着经济结构的发展而不断变化的。必须立足于对本地经济结构的调查,通过经济结构、税源结构的相关分析,对财源建设做出正确决策。在这方面,河南的做法颇具代表性。“八五”以来,该省确定了一批开发前景较好的国有企业为财源建设的龙头,收到了显著成效。以洛阳市春都集团为例,他们抓住国家放开生猪经营的机遇,从近期最能见效的短、平、快技术改造项目入手,自我积累,自我发展,在不太长的时间里成为国有资产大幅度增值、经济效益高速增长的典型,目前企业资产总值达到16.53亿元,销售收入22亿元,上交税金超过亿元。该企业的长远发展战略是,继续坚持依靠农业资源的转换,综合发展食品工业、医药工业、饮料工业和特种包装材料工业,到2000年,年销售收入扩大到90亿元,实现税利增加到16亿元,将企业建成科工贸一体化,在国际上具有较强竞争能力的跨国企业集团。

4、多业并举,大小结合。财源建设的实践证明,小而全、小而散的投资体制和投资结构难以形成规模效益,也承受不了市场经济波动带来的冲击,更不可能使贫困地区从根本上脱贫致富。“八五”以来,两省注重从战略上确立大工业意识,按照市场要求,集中国有、集体、外资等各方面的力量,抓住骨干项目,走由小到大、以大带小、大小结合的财源开发路子。周口味精厂所在的项城市是河南省比较典型的农业市,地上无山,地下无矿,几年来紧紧围绕“农”字做大小结合的文章,逐步形成了味精、医药、制革三大支柱财源,其中莲花味精集团提供的税收占项城市税收总额的80%以上,它的发展带动了种植、运

输、彩印、包装等相关产业,使全市国有企业由8家发展到11家,连续9年无一亏损,资产负债率平均在50%以下。

5、广泛融资,取予结合。培植财源,离不开资金投入,为了解决资金短缺的矛盾,“八五”时期,两省在财源建设的资金运作方式上,进行了一些改革尝试:对成熟财源,以取为主,以予为辅;对发展中的财源,边取边予,取予结合;对后备财源,先予后取,以予促取。其资金来源,采取内外结合的办法,积极引进省内外、国内外资金,采用吸收入股、补偿贸易等多种形式,多渠道、多形式、多层次融通资金,培育多元化投资主体,使投资从依靠政府为主转向以企业、社会为主。一是运用金融政策,使用好上级下达的信贷指标;二是科学安排财政补贴和财政周转金;三是改善城乡投资环境,吸引外来资金;四是引导消费资金流向生产领域;五是发展农民股份制企业,吸引社会闲散资金;六是在企业内部实行风险抵押金制度;七是积极利用国外资金。云南省利用周边优势,在同周边国家发展贸易关系的同时,通过荒山转让、公路租赁等形式,增加财源建设投资。目前动工和规划开发的有投资6亿美元供外籍人消费的高尔夫球场及其配套工程,连接缅甸、老挝、越南的公路及湄公河通航工程等。据预测,到本世纪末,这些项目一旦形成财力,云南省的财政实力在全国的位置将要前移5—10位。河南省“八五”期间先后对93个县扶持资金10.29亿元,吸引社会资金70亿元,扶持生产项目554个,其中已竣工的455个项目,1995年新增利润16.5亿元,上交税金15.3亿元。

二、两省财源建设的成效

通过几年来的努力实施,两省财源建设已经取得了积极成效。

1、摘掉了一批困难县的补贴帽子。1994年,云南省实施“减补创亿”工程的38个县市的国民生产总值与1990年比,年均增长25.9%,比同期全省县级平均水平高出近5个百分点,财政收入增幅大大高于其他县市增长水平,多数县实现了财政自给。河南省116个县,1995年的财政收入总额为96.25亿元,比1990年的30.09亿元增长3倍多,年均增长25.51%,其中,34个贫困县财政收入年均增长24.85%,25

个山区县年均增长27.35%,53个农业平原小县年均增长24.33%,有22个县实现了“扭补”。

2、建成了一批收入过亿元的财政强县。1995年,在全国财政收入百强县(市)中,云南省曲靖市、安宁县、大理市、楚雄市、宣威市5个县(市)榜上有名。河南通过狠抓财源建设,先后有济源市和巩义市进入全国百强之列。其中,济源市立足自身优势,形成了以能源原材料工业、农副产品加工业、旅游等第三产业为支柱的经济体系,实现了全市经济的快速发展,财政收入连续三年每年增长1亿元。据河南省统计,1990年以来,有31个县财政收入突破亿元。

3、培植了一批骨干财源。“八五”期间,两省发挥各自优势,以农业经济为突破口,大力兴办“农字号”的关联企业,建成了一批骨干财源。河南周口地区味精厂,由一家年产400吨的小厂发展成年产12万吨、亚洲第一的大型企业集团,不仅带动了全省玉米种植业,而且促进了整个豫东地区的企业发展,年创税利达5亿元以上。洛阳市的“春都火腿肠”和漯河市的“双汇”系列产品,使农业资源优势转换为财源优势,同时带动了畜牧业的发展。云南省近年来抓住产业结构调整的机会,建成了一些新兴产业群,包括建材、非金属矿产品加工、旅游等,构成了云南新的财源体系。

三、几个值得重视的问题

第一、要依靠农业资源转换,走集约型发展经济的路子。从河南和云南两省财源建设实践中,可以悟出一个道理,依靠农业资源转换,走集约型发展经济的路子,是我国工业唯一可选择的发展道路,也是从经济到财政的唯一可持续发展道路。这步棋走好了,不仅可以使资源变为财源,而且对优化产业结构、扩大就业、加快城市化步伐等都具有重大现实意义。

第二、要把财政建设的重点放在县(市)一级。县级经济是国民经济的基础,是城乡经济的结合部。河南“两扭两创”一开始就提出,富省必须富县,目前县级经济已成为河南经济中比较活跃、发展比较迅速的部分,全省经济总量的增长,大部分是县一级实现的。从全国看,在2100多个县(市)中,目前有半数以上的赤字

县,12亿人口中,有9亿人生活在县域经济的范围内,如果财源建设使全国所有县都能实现收支平衡,9亿人口生活都达到了“小康”水平,我们的国家也就富裕了。因此,加快县域经济的发展,壮大县级财政实力,是振兴经济的基础,也是振兴财政的关键环节之一。

第三、财源建设必须处理好几个方面的关系。

一是开辟财源与开发市场的关系。我国中西部地区一般具有资源趋同、储量悬殊、分布不一、开发成本差异大的特点,这就决定了地方财源建设必须从各地实际出发,背靠资源,面向市场,通过市场机制有效配置资源,走集约化经营的路子。无论是发展旅游业,还是开发能源、矿产,都必须以市场为导向。在条件具备的地区,可以打破行政区划界限,以资本、产权为纽带,实行省与省、区与区、县与县之间的经济联合,形成规模经济。以资源、市场为基础,塑造一批富有生机的企业集团,促进产业结构优化和产品升级换代。同时,对那些活力不足,技术装备落后,产品无市场的小型国有企业,采取合、并、包、租、卖等多种形式,将其推向市场,把回收的资金投放到骨干财源项目中去。

二是巩固现有财源与培育后继财源的关系。两省的实践证明,财源的拓展和开发,存在一个时序问题,表现为现实财源、后继财源和潜在财源三种形态。只有把这三种形态的财源更替衔接好,才能保证财源滚滚不断。要适应新体制的要求,加大现有财源的扶持力度,积极推动和促进后继财源建设。“九五”及今后一个时期,各地可根据资源情况,选择一批技术新、起点高、有适度规模的县域支柱财源项目,从资金、技术、政策等方面进行重点倾斜。通过实施重点项目扶植计划,促进可再生资源的开发利用,加速经济平衡发展。与此同时,各地还应根据自身的财力状况,积极引导社会资金,扶植那些与支柱产业配套的相关产业及优势企业,形成一个梯级财源结构,确保财源长盛不衰。

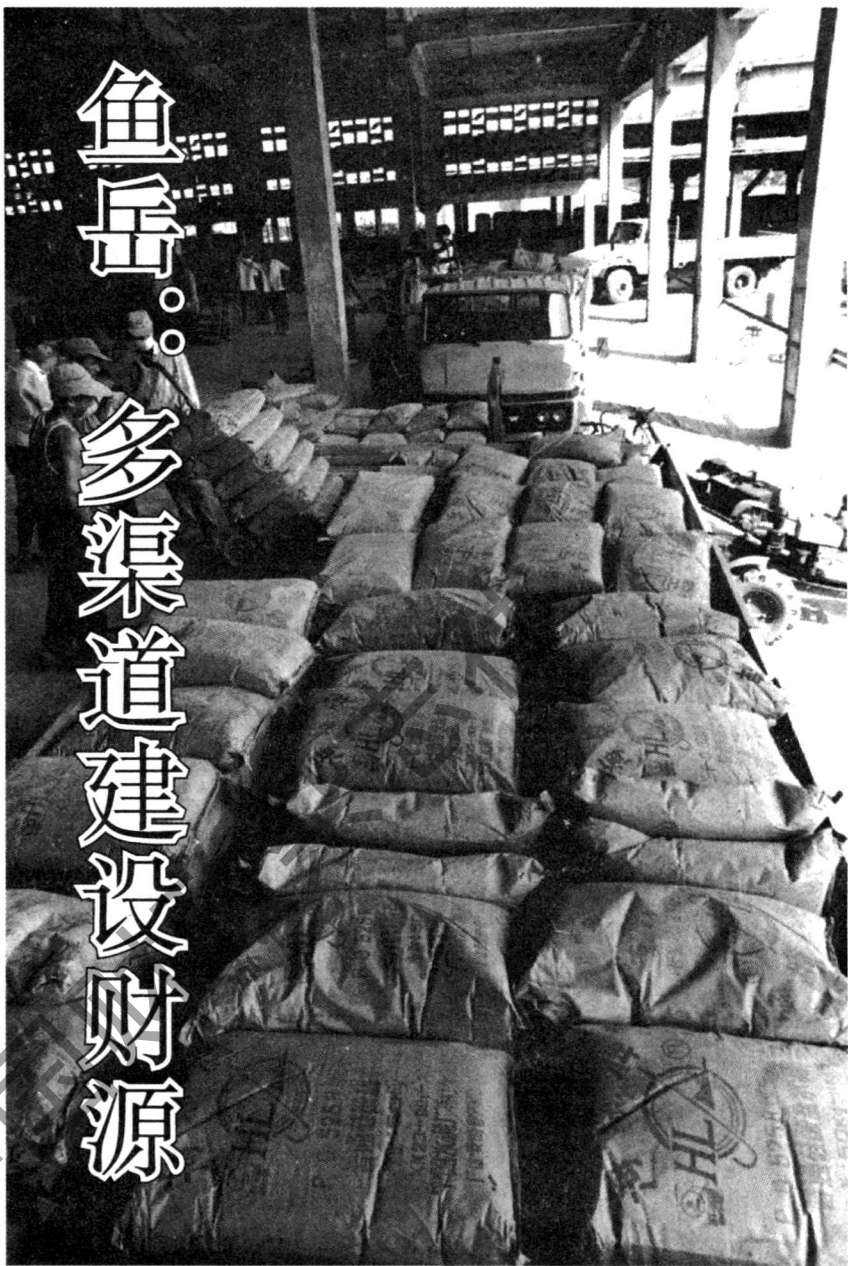
三是开发财源与保护环境的关系。开发财源与保护环境,两者应当是统一的,而不是对立的。环境污染问题,是工业发展的产物,又是工业不发达的表现。我们在调查中发现,一些地区的矿产资源

状况。开采,由于规模较小、技术水平偏低等原因,造成资源流失和废物大量排放,对环境污染较大。从眼前看,虽然资源变成了财源,但从长远看可能得不偿失。因此,必须妥善处理好财源开发与环境保护的关系。有条件的地区,要加快替代资源的研究开发,积极利用太阳能、潮汐能、风能、地热等新型能源和可再生能源。这类能源的开发利用,一方面可促进能源结构调整,降低对煤炭、石油等污染型资源的依赖程度,另一方面可改善我国的环境。

四是财源结构与产业结构的关系。据了解,目前地方财源建设结构趋同化问题仍在相当程度上存在,盲目上马的半拉子工程也不少,这种状况发展下去,必然影响投资效果,造成资源的严重浪费。尤其值得注意的是,在“九五”计划中,各地要求多上项目,而在产业的选择上又大多是重复的。如果这种产业结构趋同化的趋势不加以扭转,“九五”期间,必将掀起新一轮的重复建设浪潮。如何把全国规划与各地区的规划协调起来,是各地财源建设中需要解决的一个重大问题。

五是开源与节流的关系。八届人大四次会议通过的“九五”计划纲要指出,要坚持资源开发与节约并举,把节约放在首位。就全国而言,目前资源开发利用率低、单位产品消耗高、损失浪费大的现象十分严重。有关资料显示,我国单位产值能耗是世界平均水平的4.8倍,钢材消耗是3.6倍,铜铝铅锌消耗是2.2—2.7倍。无论在生产领域、建设领域和流通领域,还是在非生产领域和社会消费等方面,投入多、产出少,消耗高、浪费大等现象都随处可见。所以,坚持勤俭节约,反对铺张浪费,堵住跑冒滴漏,也等于开发财源。各地在抓财源建设的过程中,应当牢固树立勤俭节约意识,大力遏制和减少财源浪费。要结合加强经济立法工作,对各种资源的开发和利用做出规定,建立一种促进资源有效利用,提高社会综合经济效益的内在激励和约束机制。

(责任编辑 王尚明)



○ 张明春 江虹

地处长江中游南岸的湖北嘉鱼县鱼岳镇,近10年来,围绕发展经济,强镇富民的思路,把财源建设当作经济发展的“牛鼻子”,牢牢抓在手中,把财政收入纳入镇办事处、村(街)、企业经济考核目标,强调经济增长看效益,效益增长看盈利,利税增长看入库,从各个环节确保财源建设成果。特别是近两年来,他们抓住长江

经济带开放开发的“天时”和“地利”,依托长江,发展流域经济;依托“新区”,发展城市经济;依托城镇,发展城郊经济;依托资源,发展特色经济,以此促进财源建设迈上新台阶。1994年,全镇实现工业总产值15948万元,比1985年增长300%,农村人均纯收入达到1378元,比1985年净增849元;实现财政收入813万元,比1985年