

加强财源建设 是振兴财政的必由之路

——山西省财源建设的实践与启示

○ 山西省财政厅厅长 原崇信

1986年以来,尽管我省财政收入每年都保持一定的增长幅度,但由于受经济基础薄弱、产业结构不尽合理、政策性增支因素较多等多种主客观因素的影响,我省财政困难日趋严重,赤字额逐年扩大,赤字县逐年增多,一多半的县不能按时发放公教人员工资,全省财政尤其是县级财政出现前所未有的困难。面对严峻的财政经济形势,1993年以来,省委、省政府大大加强了对财政工作尤其是财源建设工作的领导,确立了“围绕经济抓财政,围绕财源抓经济”的理财思路。1995年省委、省政府又提出分三步走、用五年时间实现我省财政状况基本好转的奋斗目标。为了实现这一目标,近几年全省各级党政部门积极采取措

施,狠抓财源建设,增强经济实力,使财政困难状况有了明显好转。

一、加强财源建设的具体做法

我省的财源建设工作起步较早。一开始,每年的预算安排不仅优先保证有关法律法規规定增长的如支农、科技三项费等生产建设性支出需要,而且还投入大量财政间歇资金支持企业发展生产,从1991年起,每年扶持两个以上的县脱补摘帽。但科学化、规模化的财源建设是从1996年开始的:一是明确树立了财税工作的生产观点,按照“围绕财政抓经济、围绕效益抓财源”,扶持经济发展、实现财政增收的指导思想和“抓两头,带中间”的财源建设方针,制定了财

源建设长期规划,使财源建设纳入规范化轨道。同时制定出台了《加强财源建设,促进财政收入上台阶实施办法》。从财源建设投入项目的选择、投入方式,到财源建设投入的效益考核、激励机制以及财源建设投入的保证措施,都有了明确的规定和要求。二是县级财源建设与重点财源建设同时并举。1996年省级财政筹措资金1.25亿元扶持了11个县财政收入上台阶和4个财政脱补县脱补摘帽;同时,各级财政部门共筹措各类信用资金4.5亿元(其中省级共拿出2.8亿元),重点支持了省政府确定的300户重点企业。三是在加大资金投入的同时,认真落实有关政策,积极支持国有企业发展。经测算,1996年仅对省定的50户

现代企业制度试点的工业企业和太原、大同优化资本结构的工业企业,通过“拨改贷”改为“贷改投”、所得税返还、加速折旧等政策,即增加企业资本金、减少负债 15.3 亿元,从而为深化国有企业改革、提高企业经济效益、涵养财源创造了条件。

随着科学化、规模化的财源建设工作的开展,各级党政部门对财源建设工作越来越重视,财源建设正在由部门行为变为政府行为。现在,各级党政部门将财源建设工作置于振兴经济、摆脱财政困境、确保社会稳定的高度。用闻喜县县长董鹏翔同志的话来说就是“五指并拢”抓财源,即县委、县政府等五大班子共同抓财源建设。各级政府大都成立了财源建设领导小组,由政府一把手负责,统一规划和协调本地区的财源建设工作。在财源建设资金的筹措和安排上,各级政府及各财源建设项目实施单位普遍采取了预算内安排、预算外筹集、银行配套、企业自筹以及引进外地或境外资金等办法。通过吸收入股、合作联营、组建集团、补偿贸易等多种方式,多形式、多层次融通资金,依托财源建设资金,凝聚和引导更多的社会资金投入到了财源建设之中。如 1996 年省财政投入财源建设资金 1.25 亿元,而吸引的其他资金就达 7 亿多元。

随着自上而下财源建设工程的实施及经济的发展,财源建设成效在财政收入中已有明显体现,在促进财政状况好转中发挥着越来越重要的作用。1991—1995 年,我们扶持的 11 个脱补摘帽县,目前已有 4 个县按期实现脱补,其余几个县将从今年开始陆续摘掉补贴的帽子,为财政收入上台阶奠定了基础。1996 年省财政扶持的 15 个财源建设重点县当年共到位财源建设资金 8.07 亿元,其中当年投产部分增加产值 7.3 亿元,上交利税 1.06 亿元,占 15 个县当年财政收入增加额的 42%,当年投产部分利税率达到了 13%。由于财源建设资金效益较高,1996 年这 15 个财源建设县的财政收入都实现了较大幅度增长,如襄垣

县、闻喜县、临猗县的财政收入增幅均在 35% 以上。由于财源建设成效的拉动,1996 年全省县级财政总收入增长幅度高于全省财政总收入增长幅度 7 个百分点,全省财政总收入超亿元的县由 1994 年的 9 个增加到 1996 年的 31 个,增加 22 个,并有 3 个县区财政总收入超过 2 亿元。由于县级财政收入的大幅度增长以及我省实施的“以奖代补”、“以奖促平”财源建设激励机制的效应,1995、1996 连续两年全省财政实现了当年收支平衡,并消化了一部分累计赤字。赤字县由 1994 年的 83 个减少到 1996 年的 53 个,减少 30 个,所有县都兑现了当年公教人员的基本工资。

二、进一步确立适应社会主义市场经济发展需要的财源建设发展思路

财源建设必须有一个清晰的发展思路,这是财源建设实践给我们的重要启示之一。凡是思路清、工作实的地方,财源建设成效就显著。如运城地区是我省的一个农业大区,没有矿产资源等优势条件,能因地制宜,走农业产业化的道路,适应社会主义市场经济发展需要,近几年财政收入实现了快速增长。1994—1996 年财政总收入由 5.3 亿元增加到 10 亿元,年均递增 36.8%。不仅高于同期全省财政总收入年均递增 22.8% 的增长幅度,在全省 11 个地市的年均增长幅度中也是最高的。1996 年全区实现了收支平衡,并消化了近 1 亿元的财政赤字。且财政发展后劲较足。究其原因,主要得益于有一个清晰的发展思路和求真务实的财源建设方针。在发展农业上,运城地区制定了“稳粮棉、兴林果、深加工”的发展思路,突出抓了麦、棉、果、菜、畜和乡镇企业等六大主导产业的发展;在发展工业上,制定了“高附加值、高技术含量、高市场占有率”的发展思路,立足资源、技术、人才优势,抓骨干、创名牌、上规模、增效益,形成了化工、煤冶、纺织、食品、制版、机械六大支柱产业和十大系列产品。实践证明,有了思路就有了财路,有了财路就有了活路。

财源建设实践也使我们感到,加强财源建设一定要注意处理好宏观财源建设与微观财源建设的关系。要树立宏观财源建设观念,把握宏观经济发展战略、积极发展和完善市场体系、搞好基础设施建设,为企业创造良好的经济发展环境。宏观财源建设虽然在很快地直接地提供财政收入方面不一定比单个项目效益好,但整体社会和经济效益却是任何单个项目都不可比拟和替代的。离开宏观财源建设,微观财源建设的效益也不可能持久。

从宏观上讲,财源建设要紧紧围绕两个根本性转变,要有战略发展思想,要适应分税制的需要。

一是要稳定强化基础财源。首先是发展高产、优质、高效农业,发展壮大农业财源。农业是经济的基础,是财源之本,聚财之源。发展农业生产必须树立“大农业”的观念,即农、林、牧、副、渔全面发展。要加快农业产业化开发,提高农业的综合产出能力,把发展农业财源的着力点放在发展“两高一优”农业和农副产品加工上,不断优化主导产业,注重培植高附加值、高商品率、高创汇率的产业和产品。要结合区域经济特点与区域优势,逐步形成区域化布局、专业化生产、一体化经营、企业化管理、社会化服务的农业产业化新格局。如运城地区在稳定麦棉的基础上,突出发展果、菜、畜产业,并形成了果、畜产品加工、脱水蔬菜等产业化项目,带动了运输业、贮藏业、包装业、造纸业等一批产业,形成了一个相互依托、相互发展的产品链、产业链。其次是加强基础设施建设,为经济发展创造良好的环境。在经济发展过程中,结构性矛盾始终是经济发展的伴生物,一直是国民经济发展中的主要制约因素。因此在财源建设中还必须要有发展眼光,有长远目标,要拓宽财源建设视野,致力于加强交通、邮电通讯、电力等基础设施建设,促进基础设施上规模、上档次,为整个经济发展奠定坚实的基础。

二是要巩固壮大主导财源。国有企业是国民经济的支柱,也是财源建设的

主导方面,加强发展主导财源就是要振兴国有企业,以效益观点发展第二产业。振兴国有企业的重点是要加快现代企业制度建设,着眼于搞好整个国有经济,对国有企业进行战略性改组,即以市场为导向,搞好大的,放活小的,把优化国有资产结构、企业组织结构同优化投资结构有机结合起来,择优扶强,优胜劣汰,形成兼并破产、减员增效机制。既要重视增量的调整,更要注重存量的优化,以转换企业经营机制,提高企业经济效益。近几年临猗县国有企业搞得比较好的一条主要经验就是紧紧围绕“三改一管”即改制、改组、改造、管理,实施了“五个一批”改革方案,即“公司制改组一批、股份合作转制一批、组建集团壮大一批、兼并合并划转一批、破产解散重组一批”。按照这一方案先后组建了丰喜化工、康美食品、银湖纸业、临猗针纺、金鑫粉末等六大集团,完成了粉末冶金厂购买式兼并印刷厂、银湖纸业集团吸收合并式兼并水泥厂、丰喜化工集团兼并塑料包装厂、潞阳药业集团划拨式兼并生化制药厂,并对亏损大户县纺织厂依法实施了破产,对县针织厂实现了债务重组。通过实施企业兼并,盘活存量资产1500余万元,盘活土地120亩。这样通过实施“三改一管”,使资产存量得以优化,给国有企业注入了新的生机和活力。在这方面,我们还注意以分税制财政体制为契机,强化了效益观念,优先发展提供地方收入多的企业,鼓励发展利润率高的企业,而实现利润仅占利税总额10%以下甚至亏损的企业则限制发展。实践证明这是一条强化财源建设、振兴国有企业的可行之路。

三是要积极培植后续财源。财源的拓展与开发,存在一个时序问题,表现为现实财源、后续财源和潜在财源三种形态。只有把三种形态的财源更替衔接好,才能保证财源滚滚不断。后续财源对一个区域的经济可持续发展有着举足轻重的作用。培植后续财源就是财源建设要有战略眼光,要制定中长期总体规划,必须明确财源建设是经济活动,不能

违背客观经济规律,不能为急于改变贫穷落后状况而急功近利,企望在短期内获得超常收益。要注重放水养鱼,对前景较好的项目在起步阶段适当投入一点,使之留有发展余地,就可能成为日后新的经济增长点与财源增长点。在财源建设中如果不注重培植后续财源,一旦由于市场等原因使现实财源受到影响,整个财源建设就可能出现断层,区域经济发展就会受到严重影响。因此,在发展现实财源的同时一定要善于研究和培植替代财源,寻找可靠的新的经济、财政收入增长点,使之成为后续财源,保持合理的梯级财源结构,确保财源长盛不衰。

从微观上讲,财源建设要适应社会主义市场经济发展的需要,按照“五好一高”即好领导、好班子、好机制、好产品、好市场、高效益的思路运行。“好领导”就是必须选择有敬业精神、有强烈的事业心与责任感、有改革开放意识的人担当企业的领导。用好一个人,可以救活一个厂,当然用错一个人同样可以搞垮一个厂。“好班子”就是要有一个团结协

作的领导班子,这是战胜一切困难的基石,是取得成绩的保证。“好机制”就是要建立适应社会主义市场经济的现代企业机制,应有干部能上能下、职工能进能出的用人机制,工效挂钩的激励和约束机制,提高职工素质的人本管理机制,企业、厂长、工人均为之奋斗的凝聚机制。“好产品”就是要立足当地优势,在对市场进行深入细致分析的基础上,按照市场需求确定生产项目与产品,切忌别人干什么自己也干什么,一哄而上,盲目发展。要生产高附加值的产品,要有品牌意识,名牌战略,要树立名牌即价值、名牌即效益的观念。“好市场”就是要善于发现市场,寻找市场。从理论上讲当供给大于需求时,市场就会出现不景气,但从微观的现实市场看,市场需求是永远存在的,要善于寻找市场需求空间。“高效益”就是要以效益为企业的生命,将资金、技术、管理有机地结合起来。同时使产品上规模、上档次,能够驾驭市场,实现资本的高效增值。

(责任编辑 江正银)

