

从许多地方的实践看,街道财政在城市政权建设、经济发展和社会进步等方面发挥着重要作用。

第一,街道财政的建立,使街道办事处职能更加完善,增强了街道办事处为民办实事、办好事的能力,推动了街道各项社会事业的发展,促进了街道两个文明建设。随着经济的发展和社会的进步,街道办事处功能日趋复杂化和扩大化,许多事情想办却缺乏财力,市、区财政满足不了需求;同时,市、区给街道下达的任务,布置的工作,由于财力的原因,也往往不能很好地完成。建立街道财政后,街道财政收入有了保障,财力明显增强,街道办事处可根据自身的财力情况安排各项事业的发展,提高居民物质文化生活水平,如修建老年活动中心、养老院、文化站、社区道路等。重庆市渝中区菜园坝街道财政所筹集8万元资金,将废弃的防空洞改建成群众文化站,丰富了群众的文化生活,受到了群众的欢迎。

第二,更好地发挥了财政的分配和监督职能,强化了税收征管,减少了收入流失,节约了支出。原来街道税收增加多少与街道自身利益不直接、不紧密,在支出方面也没有管理积极性,“用钱伸手要,用好用坏无关紧要”。街道财政建立以后,街道办事处开始关心辖区内财源,充分发挥信息灵敏、情况熟悉的优势,积极与税务部门配合,共同做好区内税收征管工作,促进了财政收入的足额入库、稳定增长。如北京八里庄街道对辖区内个人出租房进行清查,1995年10月就征收营业税10多万元。在支出方面,街道办事处由原来的报帐单位变成收支挂钩单位,当家理财的积极性被调动起来,能够做到严格预算管理,对支出严格把关,发挥了财政监督作用。如重庆市渝中区、武汉市江汉区和湘潭市岳塘区等地的街道都专门制定了一些管理规定,将

街道预算内、外资金和自筹资金全部纳入街道财政管理范围之内,实行规范管理。

第三,街道财政的建立,调动了街道办事处培植财源,精心理财的积极性和创造性,促进了街道和城市经济的快速发展。由于组织财政收入和街道办事处的利益紧密相关,因此,办事处更加关心辖区内企业的兴衰,并通过利益的分配和再分配改善企业的投资结构,促进街道经济向符合国家产业、产品政策的方向发展。同时集中原来零星分散的收入形成一定规模的财力,为企业提供资金支持,培植街道财源,发展街道经济。如河南许昌市魏都区五一街道财政利用本地区大中型企业密集的优势,采取多种形式创办街道企业,近年来,为新办企业筹措资金150多万元,扶持街道企业10多个,安排从业人员300多人,1995年这些企业完成工业产值3200万元,利税200多万元。湖南湘潭市雨湖区和岳塘区积极筹措资金支持高科技产品开发和商业网点建设,以此增加财政收入。

为了总结交流街道财政建设的经验,进一步研究、探讨街道财政的发展方向,不久前,财政部地方司召集了一次城市街道财政理论与实践研讨会。从会上交流的情况看,各地

在建立和发展街道财政的实践中都摸索了一些适合本地情况的操作办法。这些办法主要是,普遍成立了机构,配备了专职或兼职人员;制定了不同类型的财政体制,向街道下放财权;重视和加强街道财政支出管理和企事业单位财务管理;根据本地的经济运行特点和区位优势,开展各具特色的街道财源建设活动;强化财务管理,发挥财政监督作用,改变了过去“预算内资金管不好,预算外资金管不了,自筹资金不敢管”的状况,等等。同时,在街道财政的建立与发展过程中还有一些需要探索和解决的问题,如街道办事处的法律地位,是否建立国库,街道财政管理资金的范围,街道财政预算决算的审批等等。

如何看待街道财政的发展,街道财政究竟应走向何方?对此,高英副司长认为,虽然街道财政的建立与发展在城市经济发展中起着一定作用,取得了一些成果,但是目前普遍建立和发展街道财政的条件还不成熟。建立街道财政不能一哄而上,需要以城市街道经济发展的规模和水平为基础和前提,要以支持街道办事处履行和完善管理服务职能为前提,以大力促进城市街道社区经济和科技文化各项事业的健康、快速发展为指导思想,要贯彻积极、稳妥、有效、健康的原则。

(上接40页)

万吨,苹果将成为铜川大有潜力的地方财源。

铜川地处关中与陕北之要冲,资源丰富交通便利,经济发展具有很大潜力。虽然由于历史的和自身的种种原因,地方经济发展和财源建设遇到困难,但是,在国家致力于经济建设战略西移和缩小东西部差距的今天,振兴铜川财政经济的机遇也即在

眼前。最近,铜川市委、市政府动员全市各部门、各行业认真研究经济发展中的具体问题,并邀请国家体改委、财政部科研所以及中南财经大学的专家学者前往,为铜川经济发展和财源建设问诊号脉、出谋划策。我们衷心期望铜川能够抓住机遇,找到适合本地区的发展模式,使这颗黄土高原上的昔日明珠再度闪现耀眼光芒。

铜

川

抓住机遇求发展

本刊记者
张沁

陕西铜川 50 年代因煤设市,素称“渭北黑腰带上的明珠”。计划经济年代,铜川以丰富的资源和一代人的无私奉献为国家建设立下功勋。改革开放以来,地方经济发展迅速,“八五”期间国民生产总值年均增长

9.04%,1995 年达 25.47 亿元,比上年增长 10.5%。但从总体上看,地方经济发展水平不高,财政收入增长缓慢。在国家大力发展中西部经济的形势下,铜川如何抓住机遇,进一步深化改革,促进经济持续发展,壮大地方财源,切实缩小与东部的差距,至关重要的是,要正确处理好资源开发与环境保护的关系,优化经济结构和财源结构,提高效益,走集约化之路。

资源与环境:可持续发展的前提

铜川作为一个以资源开发为主的工业城市,要保证经济持续发展,增强财源后劲,必须处理好有关资源和环境的两个问题:

(一)正确处理资源开发、利用和资源保护、补偿的关系。以煤为例,铜川煤矿探明储量 28 亿吨,目前已开采 2.6 亿吨,近期虽不存在资源枯竭的问题,但由于开采技术落后等原因,地方煤矿资源回收率一般只有 40—50%,许多乡镇、个体煤矿资源回收率仅 20%左右,资源浪费、破坏现象比较严重。资源浪费及现有煤矿的提前报废不仅影响到长远的持续发展,也正在带来许多社会经济问题。

这一现象已引起政府和有关部门的重视。1985—1995 年这十年间通过对乡镇煤矿进行改造整顿提高,地方煤矿从 475 个减少到 249 个,年产原煤却从 280.18 万吨增加到 375.7 万吨。今后,通过进一步落实“谁开发谁治理,谁受益谁补偿”的原则,把铜川的资源优势真正变为经济发展的潜力,对于社会经济发展和财源建设意义重大。

(二)必须在资源开发的同时努力解决环境污染问题。这也是以能源、原材料工业为主导的西部地区共同面临的重大课题。铜川市年产水

泥 280 万吨,其中主要的 16 个水泥厂粉尘年排放量就达 18.01 万吨,占水泥总产量的 7.1%,也就是说每生产 100 吨水泥,就有 7.1 吨粉尘散入大气;工业和民用每年消耗 110 万吨原煤,城市亦饱受煤烟之苦,二氧化硫年均值高达 212 微点/标立方米,超过国家二级标准 2.35 倍;本来紧张的地表水资源受到煤矿和居民生活污染,生态平衡受到破坏。尤其是大气污染严重,已使铜川成为“卫星,上看不见的城市”,环境专家指出,铜川的环境污染已接近临界点。环境污染不但危害人民健康,也直接影响到地方经济发展。

中央、省、市各级政府对铜川的环境污染问题已经有了高度的重视。近年来,市政府和有关部门在污染治理方面做了大量工作:一是从老窑改造和新窑达标入手减少水泥企业的粉尘排放量。1995 年市政府明确要求耀县水泥厂等三家重污染企业限期治理,耀县水泥厂 1995 年 9 月起投入资金 1 000 万元,建成一号窑静电收尘改造工程,向治理污染迈出了一大步。二是坚持污水治理,实施“翠屏工程”植树绿化环境,改善城市人民生活环境。三是积极制定偿债办法,努力争取亚行贷款准备实施热电、气代煤、粉尘、污水治理等 4 项环保工程。铜川要发展,再不能走只重开发不重治理和先污染后治理的老路,这已成为政府和有关部门的共识。

结构优化:长期而艰巨的任务

由于缺水、农业先天不足和历史地承担了国家能源原材料基地的重任,铜川产业结构严重畸型。1992 年一、二、三产业之比为 11:66:23,目前第二产业内部轻重工业的比例为 19.7:80.3。轻工业轻,重工业重,第三产业比重过小,不适应市场

经济发展的需要。在新的历史时期,铜川调整产业结构的任务艰巨,难度很大。产业结构调整难,难在哪里?一难难在国有企业资源开发程度不高,效益不好,亏损面大,地方经济积累不足。1995年铜川市“两税”收入的82%来自国有企业,从产业结构上看75%来自铝业、煤炭、建材和商业。1995年地方预算内企业31户中15户亏损,亏损额达3215万元。国有企业困难直接影响地方经济发展和人民生活水平的提高,而有效需求不足又使得第三产业发展困难。二难难在地方财力拮据,农业投入、建设资金严重不足;“瓶颈”制约仍然存在。三难难在人力资源匮乏,人才流失严重,工业产品科技含量较低,轻工业、产品附加值高的加工工业发展困难。面对这些困难,近年来铜川市政府和财政部门已着手大力调整产业结构,促使产业结构向好的方向变化。预计本世纪末,一、二、三产业比例可达到6:58:36。铜川调整产业结构依然任重道远。

财源结构单一,也是铜川财政经济发展中面临的一大难题。与东南沿海和陕西省总体情况相比,铜川非国有经济发展滞后,且集中于传统工业、建筑业、交通运输和商业饮食四个行业,规模小,起点低,受资金、市场、人才问题困扰较严重。市委市政府和有关部门认识到,要发展地方经济,开拓财源,必须在搞好国有企业改革和提高效益的同时,努力开辟第二战场,大力发展非国有经济,并将它作为铜川财源建设和经济增长点。经过大力调整,突破了非国有经济发展缓慢的状况,1995年铜川非国有企业工业总产值增长16.57%,比国有工业产值增长高出6.7个百分点,非国有经济社会商品零售额连续三年超过国有经济。为促进私营经济迅速发展,最近市政府清理废除阻碍个体私营经济发展的

不合理规定,确立办理私营企业“六不限,一简便”的原则,在从业人员、组织形式、规模速度等方面放开发展私营经济,简化手续,同时通过行业管理协会有组织地提供技术信息服务,引导非国有经济健康发展。1995年底全市非国有经济提供“两税”2869万元,占“两税”总额的18.8%,个体私营经济提供工商税金1200万元,占全市工商税收的10%左右。

走集约化之路:地方经济发展的现实选择

大量小而土的重重复开和企业粗放型低效益的经营管理是困扰铜川经济发展的一大问题,它一方面增加了资源合理开发利用和环境保护的难度,另一方面因缺乏规模效应和高附加值的产品难以适应大市场的需要。铜川市政府和财政部门意识到了这一问题的严重性,提出了振兴财政经济必须依托现有骨干财源,提高效益,走集团化、集约化之路的思路,并把它与调整产业、产品结构结合起来。

铜川市铝厂是拥有职工3200人的国家大二型企业,1995年实现利税8633万元,是铜川的支柱企业,然而企业存在高耗电、高污染、高成本等落在问题,吨铝锭耗电量达15000度,生产成本45%来自电费,并且生产规模受到西北电网电力紧张的影响,如1996年上半年就发生160次限电停电,大大影响了生产进度,电价上涨和电力紧张将直接影响企业效益。铜川市政府和有关部门根据本地煤炭资源优势,提出了以铝带电,以电促煤,铝电煤联产的思路,并且针对铝锭铝型材等粗加工产品附加值小的弱点,提出增加科技含量,发展铝制品深加工一条龙,把铜川建成西部一大铝制品集散地的构想。

建材行业是铜川的支柱产业之一,但也受粗放经营、低效益运行的困扰,如水泥厂大小160多家,其中国有26家,较大型的10多家,虽然总生产量占陕西全省的1/4,但普遍存在工艺落后、成本高、污染重、效益低、资金紧张,不适应市场变化。正如铜川水泥厂厂长感叹的:本地水泥企业是“本家兄弟在竞争中自相残杀”,水泥产品越来越成为地方产品,大部分企业空有设计能力而不能达产。如何发挥水泥生产的优势?必须走集团化、集约化之路,把技术改造和污染治理相结合,提高产品质量和管理水平,发展高标号水泥和特种水泥,通过企业横向联合搞规模经营,打开市场。

陶瓷行业是铜川现有骨干财源之一。通过恢复研究古耀州青瓷传统工艺,70年代铜川陶瓷产量曾达年产2500万件,年上缴利税过百万元。改革开放以来由于不适应市场需要,陶瓷业跌入低谷。1992年市陶瓷工业公司成立后发展起10家陶瓷企业,1995年产量超过3000万件,但企业连年亏损严重,总资产负债率超过100%。耀瓷不兴,重要原因之一就是—成不变的工艺和粗放型经营管理。针对陶瓷业的具体情况,市有关部门提出依靠科技进步,组建企业集团,分工协作,增加花色品种,提高档次,努力将铜川建成西北陶瓷基地的构思。

铜川土壤气候极适于苹果生长,苹果品质优良,发展苹果种植及相关产业潜力很大,但由于规模小总产少,铜川苹果知名度远不如周边的白水、礼泉。市财政部门将苹果和耀县辣椒定为投资重点,促进苹果规模经营和产业化进程,提出从种植、贮藏、加工、运输、销售各个环节发展苹果一条龙生产。据市农业部门介绍,本世纪末铜川市苹果产量预计可达20(下转38页)