

# 振兴县域经济的财政思考

○周振东

黑龙江是农业大省,以农业经济为主体的县域经济和以工业经济为主体的城市经济,同是全省经济的基石。县域经济不仅分布面广,而且与城市经济相互依托,在整个国民经济中占有十分重要的地位。但长期以来,由于思想观念上的偏差,政策措施上的扶持、引导不力,致使全省县域经济发展缓慢,财政收入增长乏力。尽管这几年已采取一系列措施,推进县域经济建设,并取得了可喜进展,但落后状况并没有从根本上改变。如1993年全省近70个县(市)的财政收入,仅同江苏省常熟、江阴等7个县(市)的收入大体相等。县域经济发展滞后原因很多,改变这种状况,不能一蹴而就,需从多方面下手,从财政角度看,必须更新旧观念,谋划新思路,实施新举措,促使县域经济步入经济—财政—经济的良性循环轨道。

**建立经济—财政—经济良性循环,是振兴县域经济的客观要求,是财政、经济部门的双向责任和义务**

经济决定财政,经济发展的程度决定财力的多寡,而财力的多寡,又是经济发展的重要保证。建立经济—财政—经济良性循环,就是建立低投入、高产出、多积累,再投入、再产出、再积累的良性循环。首先要求财政工作必须紧紧围绕促进县域经济发展这个主旋律运转。不仅在

财政宽裕的时候,要把振兴县域经济放在自己工作的首位,就是在财政困难的时候,也必须保持清醒的头脑,牢牢把握经济决定财政的客观规律,科学履行财政职能,准确找到杠杆支点,努力提高操作技巧,全方位支持县域经济发展。

从这点出发,近几年黑龙江省财政部门按照省委、省政府的要求,重点抓了富县率先上台阶,贫县尽快脱贫工作。从1991~1993年的三年间,共注入支持达标脱补资金3.15亿元,吸引各方资金投入6亿多元,帮助40个“达标脱补”县(市)新建和技改项目324个,到1993年末,已有246个项目投产见效,实现利税1.8亿元,预计这些项目全部投产后,每年可新增利税4.5亿元。现在已有16个县提前达标,10个县提前脱补。同时,对33个财政自给水平不足60%的贫困县进行了重点扶持,先后筹措资金2.51亿元,支持新上项目近400个。1993年扶贫项目实现产值达3.8亿元,利税7000万元。由于各级党委、政府加强领导和财政、经济部门的密切协作,县域经济有了发展,财政状况也开始得到改善。1993年全省县级财政收入就比1991年增长了57.79%,为提高全省财政经济整体水平创造了条件。尽管如此,受财力的限制,县域经济发展对财政提出的资金需求,仍远远不能得到满足,急需全省各级财政部门继续

提高认识,真正把支持县域经济发展视为财政自身的需要,视为自己的责任,在政策、工作和资金上给予更大的倾斜和支持。同时也要求各级经济部门的工作,必须全方位纳入以经济效益为中心的轨道,把提高经济效益放在自己工作的首位,把社会效益同企业的经济效益结合起来,把企业增强自我发展能力同发展地方财政,增强县(市)财政支持县域经济发展力量结合起来,以使经济—财政—经济良性循环真正建立起来。

### 建立经济—财政—经济良性循环是一项系统工程,必须紧紧围绕“低投入、高产、多积累”的目标,认真解决县域经济发展中的思想障碍和工作问题

要搞好改革开放,观念更新很重要。黑龙江虽处于边疆地区,但改革开放较晚,经济发展中的不少思想还需更新。

(一)摒弃单纯的经济和财政观念,树立财政、经济“一盘棋”思想。从财政角度看,当务之急是要解决好为发展而发展、不讲效益、不讲积累的单纯经济观念问题。近几年各地上的生产项目,成功的比较多,但脱离国家产业政策,不问财力可能,不管有无市场和效益好坏,盲目乱上的“瘦子工程”、半拉子项目,也为数不少。其结果造成财政投入与产出比例低下,经济与财政双重损失严重。摒弃单纯经济和财政观念,代之以经济发展“一盘棋”思想,就是要把振兴县域财政经济纳入到整个宏观经济运行的轨道,成为政府的中心工作之一,使促进县域经济发展成为各有关部门参加的一项系统工程。在格局上,纵向要形成省、地(市)、县的合力,横向要形成财政、银行、经济管理部门及企业的合力。在操作过程中,财政部门越是在困难的时候,越要保持清醒头脑,越要站在经济发展全局的高度,把千方百计筹集资金、支持经济发展当成己任。经济部门要增强财政意识,在富企富民的同时,把为财政提供积累、支持财政振兴,看作是支持自己,以实现经济与财政的相互促进、良性循环的目标。

(二)摒弃项目上得多、摊子铺得大就是扶

贫、就是兴县的旧观念,坚定地树立以效益论政绩的新思想。效益是经济工作的灵魂,没有效益的经济活动,就是浪费,就是犯罪。以效益为中心,就是要吸取以往忽视效益,乱上规模、乱铺摊子给县域经济带来的恶性循环的教训。那么,对于县域经济发展而言,怎样才能富有效益地发展经济呢?

一是要对县情有清醒的认识。一切从实际出发,是我们做好各项工作的灵魂,县域经济要取得好的效益,首先就要对本地的情况有一个全面的、清醒的认识。这里既包括对当地人文地理特点、自然经济状况的认识,也包括对可用资源及一些社会习惯的认识。要弄清哪些是本区域的优势、劣势,设法避劣扬优,变劣为优,并逐步使诸方面的优势变为经济优势,进而转变为效益优势、财政优势。近几年来,黑龙江省一些县(市)已经做了可喜的探索,积累了一定经验。如安达县发展肉牛、杜蒙县发展养鱼、东宁县上苹果梨、宁安县开发响水大米等名特优项目,就是因为他们对县情有了较充分的认识,做到了因地制宜、扬长避短,在较短的时间内,不但增加了当地财政收入,而且实现了富县富民的双重目标。与此相反,一些县(市)虽然上了项目,但成功的少,回报率极低,就连借款到期也还不上,非但财政一无所得,连本级财政应得的收益,也被抵扣掉了,这一教训是很深刻的。

二是要对经济开发项目进行科学论证。一个开发项目能否成功包括多方面因素,其中科学的论证则为关键一环。当前突出的问题是一些县市为把项目、资金要到手,搞的并不是可行性论证,而是针对审批机关的口味,缺啥补啥,搞“可批性”论证。加之一些地方领导人调整频繁,而参加论证人员对项目成败并不负任何法律责任和经济责任,只管签字,不管后果,结果有的项目半途而废,有的则成百万元地埋在地里;有的项目虽然建了起来,但由于无原料、无市场、无法投产达标,不仅害了国家,也害了县市自己。搞好项目的科学论证,从根本上杜绝“三拍”,即论证时拍脑门,要项目时拍胸脯,项目失败时拍大腿,关键是要建立严格的立项责

任制度,对项目负责人,要有明确的奖惩制度;要建立项目档案,有关部门特别是资金投入部门,要切实做好项目的跟踪管理,发现问题及时处理,以避免更大损失;要搞好拨款的事前和事后监督,明确还款时限和扣还办法,使借款部门、单位和责任人从借款之日起,就有强烈的还款意识和效益意识,以便从根本上扭转重投入、争项目而忽视效益的做法。

三是要重视项目的见效速度,选择一个好的项目,还必须讲求见效速度。同样的项目,为什么有的县(市)成功,有的县(市)失败?实践证明并不是资源条件不行,也不是技术水平不过硬,而是建设速度太慢,失去了机遇,失去了市场。慢往往慢在资金迟迟不落实,或只有建设资金而缺少流动资金,等等。因此,扶持县域经济发展,既要慎重立项,更要集中财力,开足马力,保证项目尽快达产达效。资金是项目尽快建成达产达效的根本保证。在立项的同时,就要考虑资金来源主体及配套资金能否及时足额到位;就要坚持量力而行的原则,决不可搞钓鱼项目。

四是要注重选聘人才。选好一个厂长,比上一个大项目还重要;选好一个地方领导人,比开一个金矿更能造福当地老百姓。有些县域经济长期发展缓慢,与人才匮乏和选人用人有直接关系。目前,一些低素质领导者的短期行为,已成为制约县域经济发展的一大因素,要使县域经济有长足的发展,必须注重人才的选拔,要给那些改革意识强、懂经济、会管理的人才委以重任。

(三)摒弃计划经济体制下办企业的旧模式,加快现代企业制度的建立进程。企业是经济的细胞,搞好企业,发展经济,财政才能振兴。黑龙江省是老工业基地,国有大中型企业步履维艰、发展缓慢,县级工业基础薄弱、困难重重,出路何在?实践告诉我们,振兴县级工业的根本出路,就是要按照国家建立现代企业制度的要求,以产权改造为突破口,改革现有的产权制度。要推动企业按照建立社会主义市场经济体制的要求,走面向产权市场改革之路,在实现产权的流动、重组中,求生存、求发展。财政部门要积极促

进县级工业企业加快改造、嫁接、重组步伐,加快现代企业制度建立进程,并注意解决好转换过程中出现的问题,全力支持县级工业尽快走向市场,成为“四自”的经营实体。

(四)摒弃总额包干的旧财政体制观念,按分税制体制重新构想发展地方经济的新思路。随着分税制财政体制的实行,地方财力的来源发生了较大变化,因此,要求地方各级政府一定要更新旧的体制观念,按分税制的体制要求,重新构造发展地方经济的新思路。

第一,下功夫加大税收征管力度,培植地方税源。我们必须处理好国家与地方的关系,既要保国家的税收增长,又要保地方税收有更大的增长。一是要加强流转税的征收管理,尽管流转税小部分归地方,但基数大,省里虽然仅能分到一部分,但其总额却占地方财政收入相当大的部分,这部分税源能否管理好、征上来,对地方财源建设仍有举足轻重的作用,决不可因国家分走一块,地方就放松管理,或不去积极培植这部分财源。二是地方培植税源的重点,应主要放在增加地方财政收入上。三是各级政府在抓好大税(流转税)征收的同时,一定要把抓地方税的税收突出出来,抓紧抓实,地方税多为零散小税,政策性强,征收难度大,必须进一步加强领导,增加力量,千方百计做到应收尽收。

第二,大力发展效益型大农业。黑龙江作为一个农业大省,农、林、牧、副、渔各业都有很大发展潜力,而且农业税收(包括农业特产税)全部归地方。大力发展效益型大农业,不仅可以使农民致富,促进农民奔小康目标的实现,也可以直接增加地方财政收入,为振兴县域经济提供更多的资金支持。农业大省发展工业,多以农副产品为原料(这也是一种潜力、优势),通过农业“第一车间”的高效产出,还可以拉动地方工业和第三产业的发展,所以,大力发展效益型大农业,是实行新财政体制后发展县域经济的最佳选择,各级政府、特别是财政部门必须对此有充分的认识,千方百计筹集资金增加对农业的投入,下大力量把支农资金管好用好,把应该配套的资金安排好,并积极抓好“科技兴农”和农业

社会化服务体系建设。

第三,扶持发展乡镇企业和民营、个体经济。乡镇企业和民营、个体经济,不仅具有投资少、见效快的特点,而且也具有机制灵活、产品调头迅速和潜力较大的优势。振兴县域经济,就是要把发展这些非国有经济抓住,竭尽全力,做好这篇大文章。一要加大资金投放力度。除各级预算安排和积极争取国家支持外,各级财政都应视财力状况,尽可能多地增加一些乡企周转金,促进乡镇企业实现突破性、跨越式发展。二要打破唯“成分”论,把扶持民营、个体企业作为财政、银行支持县域经济发展的重要渠道,作为谋划新兴财源的一个重点来抓。凡是有条件的地方,都应从地方财力和信贷资金中划出一部分,本着“短期借用、财产抵押、法律公证、按期收回”的原则周转使用。力争在2~3年内把一大批民营个体企业发展建设成为乡镇财政的重要税源。三要研究出台有利于乡镇工业小区发展的财税政策,进一步增强招商引资的凝聚力。比如要本着利益兼顾的原则,对易地到工业小区办厂缴纳的增值税(25%部分)和所得税的分配问题做出相应规定,以调动地方易地办厂的积极性。

总之,实现“经济发展—财政增收—投入增加—经济更快增长”的良性循环,事关经济发展大局,是一项艰巨而复杂的系统工程,需要各级政府和国民经济各部门密切配合,协同动作。财政作为综合经济部门之一,在振兴县域经济发展,实现良性循环上责任重大,任务繁重,更要提高认识,充分发挥好职能作用,真正把支持振兴县域经济工作摆上位置,加强领导,落实责任,强化服务与监督,为县域经济的发展做出新的贡献。



## 沭阳县茆圩乡提前三个月 完成全年收入任务

茆圩乡是江苏省沭阳县特困乡之一。多年来,乡财政一直收不抵支,靠向上级财政伸手“要饭”过日子。今年年初,该乡确立了“不等不靠不依赖”的思想,眼睛向内,广辟财源,狠抓征管。到9月底已入库77.2万元,为全年收入预算的100.4%,提前三个月完成了全年财政收入任务。

长年“要饭”吃的难处使乡领导认识到,财政困难是全乡各种矛盾的焦点,财政工作抓好了,各项工作就主动。抓财源建设关键是抓调整生产结构,把发展创税型农业放在乡镇工作中心位置。为此,该乡因地制宜,扩大花生和西瓜的种植面积,全年全乡种植花生3万亩,西瓜8000亩,大大开辟了农业特产税等税源,为财政增收打下了基础。在此基础上,全乡脚踏实地抓征管。为了抓好西瓜特产税的征收,财政所根据西瓜种植面积大,分布散的特点,组织人员深入全乡19个村8000多个田块,逐块进行丈量,按户登记造册,一户一户上门征收,使西瓜特产税入库12.8万元,比去年同期增长482%。为了征收好耕地占用税,他们针对以往存在的问题,统一思想认识。采取“一登记、二查清、三补交”的方法,对1987年以来占用耕地建房户进行登记验证。在查清漏征户基础上,财政所牵头,组织乡干部和村组干部一齐上,一户一户征收,使90%以上占用耕地建房户缴清了税款。到9月底,共计清理征收耕地占用税16.2万元,是去年同期的8.5倍。

(江苏省沭阳县财政局人秘股)