

财源建设与转变职能

财政部地方预算管理局

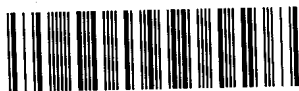
山东人民

94
F812.41
1
2

财源建设与转变职能

财政部地方预算管理司

11/15/95



3 0106 2400 9

山东人民出版社

一九九三年·济南



B

956826

鲁新登字 01 号

财源建设与转变职能

财政部地方预算管理司

*

山东人民出版社出版发行

(济南经九路胜利大街)

济南市中第五印刷厂

850×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 240 千字

1993 年 5 月第 1 版 1993 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—10,000

ISBN—7—209—01391—1

F·429 定价:7.00 元

前 言

·强国富民，必须广开财源；丰裕的财源必将启动经济和社会的全面振兴。多少年来，在开辟财源、振兴经济的道路上洒满了财经工作者辛勤的汗水，累累硕果中凝结着他们的无数聪明与才智。总结和推广他们的经验，有利于促进新时期下财政经济的良性循环，有助于社会主义市场经济的健康发展。

这里汇编的经验材料，有省、地、市级财政厅局提供的经验材料与制度办法，但更多的是县政府或县财政部门的实践总结。在他们中，有的地处沿海开放前沿，有坚实的经济基础，而有的地区集老、少、边、穷、山区为一体，脱贫致富刚刚起步；有的县年财政收入已超过4亿，是“中国十大财神县”之一，而有的县年财政收入仅仅几百万元，目前还是“吃饭财政”。尽管他们所处的情况各不相同，经济实力也相差悬殊，然而，他们却有一个重要的共同之处：即都在因地制宜、扎扎实实地走一条繁荣经济的新路子，财源建设工作做得有声有色，成果较为显著。如河南省财政部门自1990年以来，开展了以“两扭两创”活动为突破口的全省性财源建设工作，从上到下，规划严谨，组织得力，工作深入，成效明显；湖北十堰市、云南玉溪地区刻意在立足本地优势，大力发展乡镇企业、支柱产业上做文章；山东荣成市等县（市）、云南昆明五华区不失时机地大力培植新兴财源，努力发展外向型经济；山西隰县、河南新郑县敢于从精简机构，转变政府职能兴办经济实体，挖掘替代财源上下功夫；为

了提高企业经济效益,安徽宁国县在转换企业经营机制,加强企业管理方面做了不少有益的尝试;为了摆脱建设资金紧缺的困境,江苏武进县、浙江萧山市在进一步发展财政信用方面做了一些有开拓精神的工作。这些探索性的实践,仅仅是全国开发财政源工作的一个缩影。

在进一步改革开放、搞活经济的今天,社会主义市场经济为财源开发提出了新课题,也带来了紧迫感,更带来了机遇与希望,我们相信这本书的出版,将会给社会各界以新的启迪,并期待各地财源建设工作更上一层楼。

由于时间仓促,选编中难免出现一些差错,欢迎批评指正!

编 者

1993年3月

目 录

适应改革 大胆探索 把财源建设工作推向新的高度	姜永华(1)
-------------------------	--------

经验材料类

加快县级综合改革步伐 推进贫困山区财源建设	
..... 中共山西省隰县县委 山西省隰县人民政府	(11)
拓宽理财领域 积蓄发展后劲	 江苏省武进县财政局
	(23)
转变理财观念 转换财税职能 搞好县级财源建设	
..... 江苏省江宁县财政局	(30)
抓好综合财源建设 促进经济稳定增长	
..... 浙江省萧山市财政局	(39)
大力培植财源 扭转补贴局面	 浙江省缙云县财政局
	(47)
加快发展区域经济 努力增强县级财力	
..... 安徽省宁国县人民政府	(58)
发展县乡经济 加强财源建设	 安徽省霍山县财政局
	(67)
服务改革开放 促进经济翻番	 福建省福安市财政局
	(76)
筹措资金涵养财源 大力发展乡镇企业	
..... 江西省宜春地区财政局	(91)
抓住重点 培植财源 不断增强财政实力	

- 山东省泰安市财政局(99)
- 加速财源建设 增强财政实力
- 山东省淄博市淄川区人民政府(106)
- 积极发展生产 大力培植财源..... 山东省文登市财政局(115)
- 转变职能 涵养财源 努力增加财政收入
- 山东省荣城市财政局(122)
- 发挥优势 强化措施 实现财政收入超亿元
- 山东省安丘县财政局(131)
- 发展生产 广开财源 确保财政经济稳定增长
- 山东省肥城市财政局(137)
- 发展经济 开源节流 努力增强财政实力
- 山东省青岛市崂山区财政局(147)
- 探索财源建设新路 促进财政经济发展
- 山东省胶南市财政局(155)
- 以“两扭两创”为突破口 狠抓财源建设 逐步实现我省财政经济良性循环
- 河南省两扭两创领导小组办公室 河南省财政厅(162)
- 解放思想 务实苦干 促进财政经济良性循环
- 河南省镇平县人民政府(174)
- 抓机遇 闯新路 开拓县级经济发展新局面
- 河南省淇县人民政府(182)
- 依靠改革促进县级财政经济稳步增长
- 河南省新郑县委、县政府(193)
- 闯经济振兴之路 展财源建设宏图..... 湖北省财政厅(204)
- 武汉市财源建设实践与体会..... 武汉市财政局(213)
- 立足黄冈实际 开发立体财源..... 湖北省黄冈地区财政局(225)
- 发挥汽车工业基地优势 培植产业特色结构财源

- 湖北省十堰市财政局(238)
- 因地制宜培植财源 稳步扎实发展经济
- 湖北省仙桃市财政局(246)
- 突出重点 强化领导 精心组织实施财政“3581”工程
- 湖南省吉首市人民政府(255)
- 抓紧骨干财源建设 力争财政收入登新台阶
- 湖南省临湘市财政局(262)
- 发展经济培财源 增收节支促平衡
- 四川省重庆市江北区财政局(267)
- 支持生产发展 培植后续财源..... 贵州省镇宁县财政局(275)
- 加强经济实力 增强财政后劲
- 云南省昆明市五华区财政局(281)

制度办法类

- 关于批转省财政厅《“八五”期间江西省县级财政财源建设规划》的通知 江西省人民政府(288)
- 关于开展“两扭两创”活动的通知..... 河南省人民政府(294)
- 印发《关于加强县市财源建设,实现财政收入上台阶的规划》的通知..... 湖南省财政厅(300)
- 关于印发《四川省财政扭补基金管理办法(试行)》和《四川省省级财政直接投资管理办法(试行)》的通知
- 四川省财政厅(306)
- 云南省“八五”期间扶持县(市)财政“减补创亿”规划和实施办法..... 云南省财政厅(319)

适应改革 大胆探索

把财源建设工作推向新的高度

姜永华

同志们：

1993年新年伊始，全国部分地区财源建设工作会议在江苏省无锡县开幕了，参加这次会议的主要是华东、中南、西南三个大区中的一部分省、地、县（市），以及在全国较早进行机构改革、转变政府职能的山西隰县。其中既有经济比较发达的富裕地区，也有经济基础比较差的地区。但是有一个共同点就是大家在财源建设上根据本地区实际情况探索了一些新的路子，取得了一些成功经验。这次会议的目的就是请大家交流各自在财源建设上的经验和体会，通过学习和借鉴，推动整个财源建设工作的进一步深入。党的十四大的召开，为经济工作提出了明确的方针、政策，也为财政工作提出了新的课题。希望大家在会议期间，进一步解放思想，畅所欲言，为财源建设工作提出一些新的思路。

怎么样开好这次会议呢？我看一是要认真座谈好，二是要认真看好。谈好、听好：这次会议各地都准备了经验材料，大会上要有八个地区要作典型发言，大会后还要分组进行座谈。参加会议的都是财源建设工作搞得比较好的地区，有的在大力发展财政信用，千方百计筹集资金扶持财源项目上，有的在制订财源发展规划，培养梯级财源上等等都有比较成功的经验。希望大家静下心来，一方面毫无保

留把自己经验和体会交流出来,另一方面虚心学习别人的经验,取长补短。看好:这次会议的最后两天,我们要组织代表参观无锡县一些乡镇企业。无锡县是百强县之首,经济发展速度很快,1992年工农业总产值完成344.7亿元,比上年增长96.5%,财政收入完成4.67亿元,比1981年的1.02亿元增长了4.58倍。无锡县在发展经济上并没有多少得天独厚的条件,为什么十一届三中全会以来,这里的经济发展这么快,财政收入增长这么多,这里面的确有许多值得我们学习的地方。希望大家通过实地参观,找出差距,激发我们进一步搞好财源建设工作的信心。总之,通过听和看,进一步拓宽理财视野和理财思路,促进财源建设工作深入发展。如果这个目的达到了,我看这次会议就开成功了。下面我就财源建设工作说几点意见:

一、财源建设工作对于缓解目前财政困难,增加财政收入,确保财政收支平衡,促进国民经济健康发展具有极其重要的意义

财源建设是指按经济规律的要求,主要通过经济手段培植有效财源的一项系统工程。其内容丰富,涉及面广,工作量大。从财政职能本身要求看,发展经济,增加收入是一项主要工作,无论什么时候也不能逃避这个要求。现在各级财政部门参与生产领域活动较少,只能说明我们财政工作的职能被严重削弱了,这是不正常的。目前,中央财政、地方财政面临的是困难重重。改革开放十多年来,全国财政收支基本上是年年赤字,赤字额越来越大,去年已超过200亿大关。以前只是中央财政的入不敷出,现在地方财政也有赤字,去年已达30多亿元。更让人忧虑的是,支出的增长与背“包袱”成正比例,即支出的增长难以形成应有的效益。根据有关部门对建国40年来财政支出的数据测算,财政刚性支出每年基本在8%左右。这样一种压力,与收入增长是不相称的。在企业,亏损日益严重。1991年预算内工业企业的亏损面达30%,比1988年增加

3 倍多。过去预算内国营工业企业实现利润最多的时候,1 年有 600 多亿元,现在只有 200 来个亿。如果加上非工业部门的亏损,全国预算内企业亏损已超过 1000 亿元。从县级财政看,日子也是不好过。1991 年,县级财政收入实现 919 亿元,比 1989 年增长 24.9%,支出完成 1043.6 亿元,比 1989 年增长 28.7%,而同期全国地方财政收入增长了 29.9%,支出增长了 29.7%,即县级财政收入增长比全国地方财政收入增长慢 5 个百分点,而支出的增长只慢 1 个百分点。尽管亿元县有增加,但补贴县、赤字县有所增加。1991 年赤字县达 1216 个,比 1989 年增加了 346 个,增长近 40%。与此同时,我们的收入增长缺乏后劲,一是财力分散,二是效益不高。现在各地强烈呼吁:如果不尽快改善目前的财政状况,不仅会使财政工作走向“死胡同”,而且最终会严重影响整个国民经济高速、稳定、协调地发展。

以上情况说明,无论从客观讲,还是从主观讲,无论是中央,还是地方,无论是财政部门,还是其它部门,都必须始终抓住经济发展这个中心,牢牢抓住财源建设这个中心。大力培植财源,实现财政经济的良性循环。

二、财源建设工作的深度和广度进一步加强

十一届三中全会以后,国家的工作转移到以经济建设为中心的轨道上来,财政部门跳出了过去就财政论财政的老框框,摒弃了陈旧的理财观念。各地财政部门纷纷探索如何通过调整财政分配职能,促进经济发展,增加财政收入的来源。在财源建设工作中涌现了诸如“抓两头,带中间”、“抓梯级财源”等一系列成功经验。尤其是近几年来,地方财源建设搞得很有起色,取得了较大的成绩。从 1980 年出现第一个财政收入亿元县起,到 1991 年亿元县已达到 161 个,近几年平均每年增加 20~30 个,尤其可喜的是,1992 年广东省海南县财政收入已经超过 6 亿元,并且出现了第一个财

政收入超亿元的乡镇——广东省海南县桂洲镇。补贴县的扭补工作也出现了喜人的成绩。由于近几年支出口子过多,增长较猛,而补贴县由于经济基础普遍较差,虽然收入增长速度很快,但绝对额增加有限致使补贴县真正摘掉补贴帽子的并不太多,但总的看,补贴县的自给率都大大提高,经济实力明显增强。

(一)财源建设已经提高到经济发展的战略地位

从中央财政来讲,近几年,我们着重抓了县级和乡镇财源建设工作。通过合理确定地方财政管理体制,在各种报刊、杂志的宣传报道以及借给地方一定的资金积极推动财源建设工作的开展。1990年我部和国务院政策研究室联合召开了“全国财政收入超亿元县经验交流会和全国财政补贴县提搞财政自给能力经验交流会”,李鹏总理亲自接见了参加会议的代表。

从地方财政来讲,这几年,不管是出差到哪个地方,还是听工作汇报,最为熟悉的一句话就是关于财源建设的问题。如“综合财源工程”、“两扭两创”、“3581”工程等,都成为很常见的字眼。不少地区的财政部门,根据本地实际,在进行大量调查研究的基础上,提出了有价值的财源建设规划,并且还以省(市、自治区)委、政府的正式文件下发执行。同时,在财政部门还专门设立了强有力的财源建设领导班子。如山东省,自1986年以来,对补贴县采取了包括资金上扶持、政策上优惠、体制上照顾在内的一系列措施。1988年以后,又通过省政府的协调使全省有关职能部门对补贴县统一实行的倾斜政策;江西省制定了“八五”时期县级财源建设规划,提出到“八五”期末,10个县市财政收入过亿元,25个县市收入超5000万元。县级人均财政收入增加40元,补贴县的自给水平由1990年的55%提高到75%。江苏省、山东省、浙江省、河南省、湖北省、湖南省等地,这几年财政经济工作搞得很有起色,从上到下,从沿海到内地,从发达地区到贫困地区,从项目管理到宏观调控,从以行

政手段为主到以经济手段为主。正因为大家都在实实在在的搞财源建设工作,所以在和地方同志交换工作时,尽管也有主要要吃饭钱的,但观念还是有明显变化,要政策的多,交流指导思想的多,要有偿资金的多,要信息的多。

(二)财源建设工作得到了各级政府领导和各部门的支持和配合

财源建设是一个系统工程,涉及到方方面面,上上下下。光靠财政部门一家的积极性这个工作是搞不好的。例如扶持财源项目,在资金上财政资金毕竟有限,只可能起到“药引子”的作用,大部分资金还要通过银行贷款和政府、企业通过别的渠道筹集;在项目审查上还需得到计经委等有关部门的支持;在财税政策上还需要税务部门的支持;甚至在电力、原材料等方面都需要有关部门的密切配合和支持。所有这些,只有政府主要领导重视和支持,各方面的力量才能真正调动起来,形成合力。实践证明,哪个地方得到了政府领导的重视和支持,哪个地方的财源建设工作搞得就有活力、有成效。反之,工作起色就不大。许多地方财政部门的同志深有感慨地说,有些事情,我们跑断了腿,费尽了口舌也交涉不下来,往往只要政府领导说句话,事情就顺利了。

河南省省委和政府主要领导十分重视财源建设工作,原省长李长春同志直接组织实施了“两扭两创”工作,亲自主持召开由市长、专员参加的“两扭两创”会议,并作了具体的部署和安排。专门成立了由政府主要负责同志牵头,财政、计经委、金融、税务、电力、物质等部门领导参加的领导机构。省政府还发出了《关于开展“两扭两创”活动的通知》,明确提出了“八五”期间扭补创收和扭亏创收的总体目标,制订了相应的政策措施。由于河南省党政领导重视,各部门积极配合,齐抓共管,形成了抓财源建设的合力,收到了良好的效果。

财源建设要得到领导的支持和部门的配合,从我们财政部门自身来讲,就要走出财政部门的小圈子,善于做领导和各部门的工作,经常向领导反映财政情况,把财政存在的问题和困难讲清讲透,求得领导和各部门的理解。

(三)具有一种知难而进,积极进取的精神

财政工作涉及到方方面面的利益,容易得罪人,大家多年在基层财政部门辛辛苦苦、任劳任怨地工作,做出了很大的成绩,在这里,我代表财政部地方预算司,对大家的辛勤工作表示敬意。

前面已经提到,财源建设是一项系统工程,涉及面广,工作难度大,这就需要我们具有一种知难而进,积极地取的精神,干工作就是要有那么一股劲,那么一股气。虽然财源建设的困难很多,难度很大,但希望也很大,困难和希望并存:随着经济改革的进一步深化,财政收入的来源日益多样化,渠道更多,机会更大。如目前来自土地收益的财政收入在整个财政收入中的比重还不大,1991年只占到1.5%左右,而香港、新加坡最高时超过1/3,这说明我们的潜力还很大。还有随着财政性的参股、借债、发债、资产经营等逐步发展,财政收入的面比以前大大拓宽,替代财源正在迅速发展。我们在与各地财政部门同志接触当中,深感在财源建设工作中,同志们劲头大,干劲足,有股锐意进取的拚搏精神。例如,各地在筹集资金发展财源项目上,大家真是千方百计,千辛万苦,多方融通拆借资金:向上级部门、向外地、向有关金融机构、向企事业单位等等拆借资金。哪里有资金就往哪里跑。远的跑到西藏去拆借资金。有时我们出差到地方,闲谈中无意说出哪儿可能借到资金,这个信息就马上被紧紧抓住不放。这种干工作的劲头着实让人感动。

当然,有些地方财源建设工作还存在不足,思想上有畏难情绪。当前我们要注意避免两种倾向。

一种是经济比较发达,财政收入比较高的地区,觉得自己收入

基数大，财政收入再要以较快的速度增长比较难，思想上偏于保守。同时也存在怕收入搞大了，下一轮体制吃亏的思想。我们认为，基数高，速度要上去是存在一定的困难，但是，也要认识到你这个地区经济基础好，潜力还很大。任何事情都是不进则退，如果你这个地区总是低水平增长，那些落后地区过几年就要超过你。而且收入上不去就很难满足支出的需要。目前中央对大部分上解地区实行的是收入递增包干体制，收入多收了全留给了地方，中央财政并没有多拿一分钱。少收了就只能少得。

另一种是经济比较落后的地区，认为本地区经济基础差，各方面条件都比较落后，培植财源上难有作为，产生不思进取的思想。我们认为这种不思进取，无所作为的思想结果只能是与经济发达地区的差距越来越大，完全依赖上级的帮助来改变落后的面貌是一种不切实际的想法。要克服等、靠、要的思想，依靠自己的力量，大力培植财源，提高财政自给能力，最终达到收入自给。

（四）始终遵循实事求是、因地制宜的方针

一切从实际出发、实事求是我们抓一切工作的出发点。搞经济建设，一定要从本地实际情况出发，不唯上，不唯书。目前，我们国家正处于改革开放时期，新旧体制交替，一些政策、制度还不到位，这就要求我们树立敢闯敢干的精神，敢于实破某些“禁区”。如近几年，不少地方财政部门，根据经济发展的需要，按照“经济、效益、互助”的原则，实破行政区划，实破体制限制搞了一些区域性的联合，从更广泛、更深入的层次上培植财源。再如，一些地方财政部门积极参与房地产经营和开发，大力发展财政信用等等，这些都是突破了过去的管理模式而被实践证明了的探索。

财源建设一定要符合本地实际，对别人的经验不能照抄照搬、生搬硬套。搞经济建设，每个地方都有自己的优势和劣势，关键就是要把自己的优势充分发挥出来。这方面经验很多：如湖北省十堰

市充分发挥汽车工业基地的优势,依托特大型企业——东风汽车集团,优先支持地方配套工业的发展,推动更多的地方企业与东风集团建立广泛、密切的联合,目前在地方 250 家工业企业中,已有 85% 以上的企业与东风集团建立了产品配套、汽车改装、原辅料生产、零部件加工等生产技术协作关系;云南省五华区、山东省淄川区利用城区优势大力发展第三产业,淄川区建成了省内外闻名的淄川服装城,带动了一大批集体企业、乡镇企业的发展,富裕了一方百姓;苏南地区在发展之初也是充分发挥了靠近全国最大加工城市——上海这一地理优势,大力引进人才和技术,乡镇企业迅猛发展。还有些地方利用自己的旅游资源、人才、侨乡、地理、地上和地下资源等各种优势,内引外联,促进经济的发展。总之,财源建设的途径是多种多样的,我们要善于发挥自己的优势,扬长避短,因地制宜,创出一条适合本地区财源建设的路子。

我先谈这些,谢谢大家。

经验材料类