

社会科学普及文库

湖南省哲学社会科学成果评审委员会立项课题

湖南财政问题研究

——“发展经济 壮大财政”课题研究成果

HUNANCAIZHENGWENTIYANJIU 主 编：李友志 曹监湘

湖南教育出版社

社会科学普及文库

湖南少哲学社会科学成果评审委员会立项课题

湖南财政问题研究

——“发展经济 壮大财政”课题研究成果

主 编：李友志 曹监湘

副主编：刘晓敏 胡伟林

蒋德云 李吉初

湖南教育出版社

2004 年·长沙

图书在版编目(CIP)数据

湖南财政问题研究/李友志,曹监湘主编. —长沙:
湖南教育出版社,2004. 8

I. 湖南… II. ①李…②曹… III. 地区经济—经济
发展—研究—湖南省 IV. F127. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 087287 号

湖南财政问题研究

李友志 曹监湘 编

责任编辑:曹卓卓

湖南教育出版社出版发行(长沙市韶山北路 443 号)

网 址:<http://www.hneph.com>

电子邮箱:postmaster @ hneph.com

长沙理工大印刷厂印刷

850 × 1168 16 开 印张:27.5 字数:800 000

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 5355 - 4357 - X/G · 4352

定 价:68.00 元

本书若有印刷、装订错误,可向承印厂调换

编委会主任：谢康生

编委会副主任：黄建国 蒋建国 唐之享 许云昭

编委：(按姓氏笔画排列)

王 鹏 刘 宏 刘晓敏 刘寒波

杨中万 李吉初 李友志 李有智

周发源 郑 升 胡伟林 徐传顺

曹监湘 彭建刚 蒋德云 戴树源

抓住战略机遇 做好落实文章

李 江

(代序)

2002年,中共湖南省委、省人民政府发布了《关于加强哲学社会科学普及工作的意见》的8号文件,对湖南省哲学社会科学的普及工作做出了一系列政策、制度规定。按照8号文件的规定,我省开展社会科学普及宣传月活动也已经连续进行了3年。社科普及宣传月活动紧密围绕省委、省政府的工作大局和工作重点,不仅普及了社会科学的知识、思想、方法、精神,而且促进了我省经济社会的发展,形成了较好的社会影响和良好反响。对此,省委、省政府领导和社会各界是满意和充分肯定的。

哲学社会科学是科学的重要组成部分。在新世纪,江泽民同志在不到一年的时间内,发表了关于加强哲学社会科学建设的三次重要讲话,今年元月中共中央又发布了3号文件——《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》。江泽民同志的重要讲话提出了中国特色社会主义建设的新的战略思想。今年中央3号文件的出台,是这一重大战略思想的具体化,提出了繁荣发展哲学社会科学的整体战略部署,把加强哲学社会科学的宣传和普及作为繁荣发展哲学社会科学目标之一,这是全党全社会促进哲学社会科学繁荣发展的伟大行动纲领。一个战略思想,一个行动纲领为我国哲学社会科学的繁荣发展带来了重大的战略机遇。我们一定要抓住战略机遇,做好落实文章。

繁荣发展哲学社会科学是建设中国特色社会主义的一项重大任务,是一个巨大复杂的系统工程,是一个较长时期的不断推进过程。当前我们应当从现实需要和现实可能出发,从深化认识和创新机制入手抓落实。

首先,要从深化认识上抓落实

哲学社会科学是知识经济时代根本竞争力的基点之一。我们知道,人类社会经历了采集狩猎经济、农业经济、工业经济,现在开始向知识经济时代迈进。与此相适应,人类社会的主导崇拜也由神灵崇拜、权力崇拜、金钱崇拜,正在向知识崇拜转变。人类的知识分为自然知识和社会知识,自然知识由自然科学生产,社会知识由社会科学生产。自然科学与社会科学是知识原创力的两个基本源头。当今,知识原创力是根本的竞争力,崇尚科学、掌握知识正在成为人们的一种自觉的行为。对一个国家或者一个地区来讲,自然科学落后,肯定难以发展;而哲学社会科学落后,同样没有前途;对于社会主义中国来说,没有哲学社会科学的繁荣发展还会迷失正确方向。在知识经济时代

到来之际,必须大力增强知识的原创力,因而必须大力加强哲学社会科学的建设。当前,我们要不断加强包括哲学、经济学、管理学、政治学、法学、历史学、民族学、新闻学、社会学、心理学等在内的社会科学的理论研究和理论创新。要不断加强对各门传统学科的研究,不断加强对各门新兴学科和交叉学科的研究,不断加强各门学科的理论 and 体系的建设。要立足中国国情,站在时代发展前沿,深入研究全局性、战略性、前瞻性的重大理论和实践问题,深入总结社会科学的系统知识,真正增强哲学社会科学的原创力,实现理论创新、知识创新和文化创新,只有这样,才能适应知识经济时代形势发展的需要。

哲学社会科学是解决改革和发展过程中深层次问题的钥匙。德国伟大诗人海涅说过:“思想走在行动之前,就像闪电出现在雷鸣之前一样。”列宁也曾指出,没有革命的理论,也就没有革命的行动。在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下,我国的哲学社会科学围绕改革开放和社会主义现代化建设中的重大理论问题和实际问题进行研究探索,取得了丰硕的成果,促成了社会主义市场经济体制的基本建立。但是社会主义市场经济体制的完善,社会主义政治文明的相应发展,社会主义文化特别是社会主义思想道德的建设,凸现许多深层次的问题,例如,中国经济的持续、快速、协调、健康发展问题;国有经济产权多元改革取向和公司治理结构的中国化问题;政治上逐步扩大公民有序的民主参与问题;思想文化的多元存在与坚持马克思主义指导地位的一元主导问题等等,亟须哲学社会科学提供钥匙和解决问题的答案。因此繁荣和发展哲学社会科学是中国特色社会主义事业继续前进的必备条件和我们面临的紧迫任务。

繁荣发展哲学社会科学是贯彻落实科学发展观的必然要求。党的十六届三中全会提出了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观”,这是一种科学的发展观。依据科学发展观,我们党总结提出了“五个统筹”的指导方针,明确提出“建设哲学社会科学理论创新体系,促进社会科学和自然科学协调发展”。在当代中国和当代世界,任何重大经济、政治、文化、社会问题的解决,离不开自然科学与社会科学的合作与协同。现阶段,我国哲学社会科学与自然科学技术相比较,仍是一条短腿,难以配合协同,妨碍了经济社会和人的全面发展。而中国经济社会要真正实现协调发展,要真正实现党中央提出的“以人为本”,都必然要求真正贯彻“五个统筹”的指导方针,扎扎实实地推进哲学社会科学的繁荣发展。

其次,要在创新机制上抓落实

要建立健全经费投入机制。哲学社会科学主要是提供公共产品,公共财政支持是繁荣发展哲学社会科学的主要支撑。因此,今年中共中央3号文件明确规定“要加大对哲学社会科学事业的投入,保证哲学社会科学事业经费和国家社会科学研究基金每年都有增加”。目前财政投入不足已经成为我省社会科学事业发展的一大制约瓶颈。近几年,我省的社科经费投入有所增加,但与实际需要的差距仍然较大。各级党委、政

府要依据经济、财政的增长,适时适度地加大对哲学社会科学建设的财政投入,并且形成列入预算的稳定增长机制。还要研究制定企事业单位和社会投资或捐助哲学社会科学事业的鼓励与优惠政策,形成多渠道增加投入的新局面。

要建立健全哲学社会科学应用研究成果转化机制。这一机制主要包括两个方面:一方面是哲学社会科学专家直接参与党委、政府决策的机制;另一方面是哲学社会科学专家对企事业单位的咨询服务机制。依靠专家(包括自然科学专家和社会科学专家)“思想库”、“智囊团”实现党委和政府决策的民主化与科学化,我省有所起步,但远没有经常化、制度化。哲学社会科学专家服务于企事业单位的咨询服务应当走市场化的路子,我省已有一些成功的做法,但还需要总结提高,尤其是对于咨询服务市场化的政策支持还要加强。哲学社会科学的目的和价值全在于应用,应用的需要和应用的成效是繁荣发展哲学社会科学的最基本的动力。我们一定要重视应用转换机制的创新和完善。

要改革完善评价激励机制。哲学社会科学作为一种精神生产劳动,有其特殊性。哲学社会科学成果的非精确性,多元角度部分真理性,社会检验的长期性使得哲学社会科学成果评价较为复杂。简单地搬用物质生产、工程技术的办法,过度使用量化考核评价体系,会有弊端,会挫伤甚至抑制创新思维,不利于社会科学的发展。学术领域中出现的浮躁、肤浅、粗制滥造等急功近利现象,就与对哲学社会科学的管理、考核、评价、激励机制方面的缺陷有关。应当改革、创新我省哲学社会的评价、激励机制,适当加大激励的力度,让这方面的机制真正发挥更大作用,调动全省广大社科工作者的积极性和创造性,促进多出成果,多出人才,多出优秀成果,多出优秀人才。

在哲学社会科学建设的体制、机制方面,还有立法、人才、研究(包括学科体系、教材体系学建设)、领导等诸多重要问题,我们都应当依据现实条件,分别轻重缓急,加以思考、研究、探索、总结,通过系统的工作,整合各方面力量,真正形成全党、全社会特别是各级党委和政府普遍重视和促进哲学社会科学发展的新局面。广大的哲学社会工作者也应从中进一步增强繁荣发展哲学社会科学所肩负的社会责任感和历史责任感,发扬甘于寂寞,淡泊名利,力戒浮躁,潜心研究的精神;认真读书,多思慎思,关注现实世界,注重学术积累的精神;厚积薄发,博观约取,出精品,出上品的精神;加强团结、和谐合作,在学术研究中相互切磋,共同进步的精神。坚持老老实实做人,踏踏实实做事,扎扎实实做学问,为繁荣发展哲学社会科学做出应有贡献。

总之,省委对哲学社会科学工作高度重视,对哲学社会科学工作者寄予厚望。希望同志们能高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜,以坚定的信心、高昂的热情、旺盛的斗志、科学的态度,抓住机遇,既只争朝夕,又锲而不舍,为繁荣发展我省哲学社会科学事业再立新功!

该文系时任中共湖南省委常委、宣传部长李江同志在2004年湖南社会科学普及宣传月新闻发布会暨湖南第七届哲学社会科学优秀成果,首届优秀理财专家(能手)颁奖大会上的讲话摘要,题目为编者所加

目 录

抓住战略机遇 做好落实文章(代序)	李 江(1)
-------------------------	--------

理 论 篇

以财政体制创新推动中西部地区发展	李友志(1)
做好财政经营文章 优化配置国有资产资源	樊忠达(4)
论财税如何支持地方经济发展	周 哲(6)
扶持中小企业 壮大国家财政	梁燕华(9)
论民营经济是国民经济发展的加速器	谢尧生(11)
维护国有股权益 促财政收入增加	吴加正(14)
盘活县属国有资产 壮大县级财政实力	张玉然(15)
实行单位财务独立核算资格认定 完善综合财政预算执行监控机制	赵兴福(19)
资源型城市“优势不优”的成因及发展对策	朱锦屏(22)
关于防范和化解地方财政风险问题研究	陈本佳(25)
关于财政监督检查若干问题的思考	罗春耀 邹祥利(29)
财政监督须设“防火墙”	苏知立(33)
完善会计核算中心内部控制的几点思考	何志红(36)
公允价值计量:中国引入绿色 GDP 理念和环境会计审计的重要前提	谢诗芬(38)
政府投资项目实行会计集中核算势在必行	王小华(42)
浅谈会计集中核算财务管理上存在的问题及建议	李伟红(44)
我国会计核算制度改革初探	周中意 丁如柏等(47)
实行综合财政预算 规范财政支出管理	杨方明(51)
国资管理要走出四个误区——如何建立和完善国资管理体系	蒋运远(53)
构建财政内部监督与内部检查制度的研究	邹祥利(57)
建立公共财政与深化预算管理改革	易 俊 杨 勤(61)
财政行政支出监督的探讨	沈道义(62)
建立农村社会保障制度 完善我国公共财政	彭金平(66)
改进公共财政框架下地方预算管理的建议	兰桂华(68)
我国地方财政困难的体制因素分析	胡贺波(69)
论财务管理目标与资本结构优化的关系	张海秀(72)
试论构筑农民收入持续增长的长效机制	童名让(75)
促进农民增收与消除体制性障碍研究	李述章(78)
构建乡镇财政支出新格局 推进农村税费改革	李有智(81)

纵论农民收入问题	欧阳正才 陈蓓蓓(84)
新时期完善我国税制的基本思路	孙佐清(87)
对突破“黄宗羲定律”的深层思考	李银鹏(90)
农村税费改革中的两大矛盾与化解	彭 腾(93)
农业税制淡出的现实思考	赵传成 贺小丹(96)
我国现行农业税制存在的主要问题及对策	郭双焦(99)
增值税转型的财政压力问题评估——理论分析与实证研究	江子福(101)
经济安全中的发展观	李吉初(107)
构建高效的西部融资体系的路径探讨	白 涛(110)
关于国有商业银行信贷退出问题的探讨	任建军(115)
对人民币大额和可疑支付交易监测工作的几点思考	张颂智 曹宁峰等(120)
加快转变政府职能 深化国有资产管理体制改革	刘 峰(122)
市场营销的根本在于商业化、企业化	刘友明 黄方成等(125)
我国商业银行利率风险管理机制的构建	彭 颖(127)
私募基金投资组合的构建和最优化问题	戴 清(131)
民间金融制度构建的战略路径探析	万友根(134)
畅通民间投资渠道 促进经济持续发展	陈树生(137)
民营经济融资问题研究	周正坤(140)
浅谈如何加强基层央行财务支出监督	邓国元(143)
我国金融分业监管体制引发的思考	申俊华 张 燕(145)
银行监管的演进逻辑与目标模式	金小平 樊晓晖(147)
论商业银行管理的基本目标	彭 路 彭建刚(151)
论金融企业的稳健会计原则	曾三科(153)
我国国有商业银行制度的完善和创新	蒋勇威(155)
信用担保机构发展中面临的问题及对策	陈 韧 方永红(159)
财务信息是财务管理的依据和基础	宋 芳(161)
论信息经济时代企业内部控制风险之对策	文山东(163)
基于信息化的商业银行信贷风险管理	周 意(166)
论信息化和商业银行核心竞争力的内在关系	李宇嘉(169)
会计监督对预防职务犯罪的作用	张天明 陈 辉(172)
会计行业诚信缺失问题的博弈分析	田 旦(175)
行政事业单位会计信息失真的成因及治理对策	王正炎 胡卫东(178)
治理会计信息失真问题的措施和对策	李金芳(180)
行政事业单位会计信息失真问题及对策	罗梅平(182)
试论会计信息失真的成因及治理对策	陈立山(185)
信息约束对信贷效率的影响与对策分析	肖洪广 肖小勇(188)
企业社会审计失败的思考	陈武南(191)
经济案件的主要作案手法与查账技巧初探	张天明(195)
政府采购中寻租行为的经济学分析	郭 平 洪 源(196)
总会计师在企业管理中的地位与作用	贺文成(199)
时代呼唤诚信	毛国军(201)
会计职业道德建设的探索与思考	李 军(204)
加强会计职业道德建设的探索和思考	郭 亮(205)

会计诚信不“诚”的现状、成因及对策	郑新华(207)
会计职业道德建设的对策	钟晓明(208)
加强会计职业道德建设 重建会计诚信	龙西林(210)
关于加强财政人员职业道德建设的思考	陈 默 熊煜华(213)
美国税制改革的收入分配效应与启示	王跃军(216)
新西兰政府预算与会计改革及其对我国的启示	凌艳平(219)
专利保护在国际贸易中的经济效应	刘 宁 周荣初等(222)
论企业成本管理	陈 弘(225)
对县支行费用管理报账制的思考	伍雪华 刘小平等(227)
论四大资产管理公司不良资产处置协调机制的构建	姚小义 王学坤(230)
浅析“不良资产”	陈畅新 陈立辉(233)
建设先进机关文化 打造一流理财队伍	叶 晖(236)
对中小企业文化建设的探讨	周 军(239)
我国文化旅游产业化发展问题初探	刘绵松 肖自裕(242)
略论人力资本市场运作机制	王 鹏 巢 炜等(245)
上市国企激励方式研究	刘宛晨 李 芳(248)
高管人员内部收益分配与企业业绩互动效应研究	何进日 何福英(251)
国有企业经营者薪酬激励机制的思考	楚赋琦 信长华等(255)
关于人力资本参与企业收益分配的思考	熊 革 何智伟(258)
人力资本参与企业收益分配研究	黄 妍(260)

实 践 篇

切实加大资金投入力度 推进农村支柱产业开发	胡章胜(263)
树立新型财政发展观	杨宋虎(266)
为建设全面小康提供稳定的财政支持	王俊杰(269)
优化财政支出结构 提高财政支出效益——邵阳市财政支出的调查与思考	何水平(272)
艰难运行的乡镇财政——永州乡镇财政调研报告	刘尤碧(275)
依托旅游资源优势 建设地方特色财源	严 龙(279)
怀化市财政投资评审工作现状及改革思路	谭子荣(282)
怀化市退耕还林补助资金管理情况调查报告	汪由元 姜小华等(284)
加快财源建设步伐 实现县域经济新跨越	徐汝良 沈建民(286)
论县乡财政的困境、成因及出路	黄敦良 刘卫梅(290)
实现有力调控与有效调整相统一	周继恩 范星飞等(293)
永州市本级财源建设现状的调查与思考	陈晓旺(297)
创新财源格局 壮大县乡财政——关于中方县财源建设的战略思考	刘明武(300)
完善集中核算 提高理财水平	蔡子平 袁喜游等(302)
对靖州县财政可持续发展的建议	张家成(304)
靖州县财政情况调查	向彩柏 粟翠智等(306)
乡镇财政“空壳化”趋势亟待重视	梁明珍(310)

平江老区经济发展的调查与思考	余 雄(314)
县乡财政现状分析与对策探讨	彭乔芬(317)
对现行乡镇财政体制的调研思考	阳武英 梁利根等(319)
推行四项改革 摆脱财政困境——对冷水江市 2003 年财政改革的调查	肖初金 李林森(322)
娄底市娄星区历年财政贷款问题调查报告	陈江平 龙福涛(325)
基层人行会计人员素质与会计从业资格的差距及对策	陈立军 李跃彩等(328)
对当前基层人民银行会计人员素质状况的调查和思考	袁子华 刘小平等(330)
对基层财政干部队伍素质的调查与思考	刘 达 邓小年(334)
当前农民增收难的成因及对策——来自新化县的调查与思考	陈程南(337)
新化县农村劳动力转移的调查与思考	刘贤雄 龚永红(340)
湖南高新技术产业发展战略研究	毛新平 蒋胜春(343)
优化湖南经济环境的基本思路与对策研究	张 强(346)
加快发展非公有制经济 促进财政收入增长	曹湘平(349)
加快民营工业发展 做大财政收入蛋糕	罗建明(353)
衡阳市优势产业和骨干企业现状及发展对策	董瑞和 谢光辉等(356)
小水电工业现状及扶持发展思路	张金生 顾新华等(360)
新化县精细陶瓷优势工业的调查和思考	蒋新春(363)
架起农民闯市场的“连利桥”——益阳市农村新型合作经济组织的调查与对策建议	严奉阳(367)
壮大贫困山区财政要唱“山歌”	向 彪(369)
双峰县民营经济发展现状及对策思考	贺友良(371)
加大财政对养殖业发展的支持力度	武深树(374)
发展农产品加工业必须创新发展思路	刘兴旺 粟翠智(377)
湘西自治州文化旅游经济发展分析与研究	唐 镜(379)
打造洞庭观鸟品牌 壮大岳阳旅游经济	刘绍俊(383)
发展邵阳旅游业的营销策略研究	郎一森(385)
涟源市白马湖旅游度假区发展情况的调查与建议	王美成 戴龙楚(389)
行政事业单位资产管理的现状与对策探讨	许又平(392)
株洲市行政事业单位资产管理的现状与对策	何 幸(395)
规范执法行为 增强监督实效	唐汇凯(397)
县级会计集中核算存在的问题及对策探讨	曾纪廉 蒋 勋(399)
高等学校财务管理研究	童 青(401)
高校消费性支出有效控制的设想	伍海泉 田秋蓉等(404)
教育收费引起的思考	许本玉(407)
论益阳市住房公积金管理机构改革	薛 姝(408)
当前低保工作现状、问题与对策	何 斌(412)
强化财政监督 推行“阳光预算”	王克光 戴龙楚等(414)
推进财政监督工作要突出“四个重视”	陈新来 赵 刚等(417)
加强财税法制宣传 促进财政收入增长	方稳根(420)
深化农产品流通体制改革 完善农产品市场体系	曾克强 唐春宝(421)
后记	(427)

理 论 篇

以财政体制创新推动中西部地区发展

李友志

缩小地区差距,促进中西部地区协调发展,是全面建设小康社会的基本要求。近年来,由于西部大开发战略的推进和一系列积极财政政策的实施,我国中西部地区发展很快,区域经济协调发展收到了良好效果,但地区发展差距过大的问题还没有从根本上解决。充分发挥财政职能作用,通过财政体制创新促进经济发展,缩小地区差距,是加快中西部地区发展的有效途径。

财政是调控区域经济发展的重要手段。在市场经济体制下,财政政策是政府宏观调控最基本的手段之一。财政具有资源征集的强制性与使用方式的非市场性特点,财政资金的流入流出可以直接改变和调整经济资源在地区、产业间的分配,因而对区域经济发展具有不可替代的调控作用。改革开放初期,中央对地方实行财政包干体制,沿海等地区财政资金净流出量比改革开放前下降了 68.9%,促进了这些地区的快速发展。与此同时,中西部地区地方财政资金净流入减少,与东部沿海地区的经济发展差距越来越大。以湖南为例,1953—1979 年财政资金净流入 65.03 亿元,占到同期全国净流入地区的 14.8%;而 1981—1991 年财政资金

净流入仅为 8.04 亿元,只占到同期全国净流入地区的 0.5%。财政资金净流入所占比重的显著减少,影响了经济发展,同沿海地区发展上的差距拉大也与此有关。近年来国家实施积极财政政策和推进农村税费改革,湖南财政资金净流入量有所增加,1994—2001 年占到了全国净流入地区的 4.24%,经济发展速度明显加快。因此,充分发挥财政协调地区经济发展的调控功能,才能使地区差距扩大的趋势逐步扭转。

财政是社会财富再分配的主要手段。初次分配注重效率,再次分配注重公平,这是我国收入分配的基本原则。财政是再分配的主体。目前收入分配和地区差距过大,在很大程度上是由于财政再分配还没能很好地体现社会公平原则。比如,实行分税制体制之后,中央财政用于地方转移支付的资金逐年增多,但由于考虑地区差距不够,用于均等化的一般性转移支付资金不足 2%,而用于基数返还等保地方既得利益的资金占到了 98% 以上,削弱了财政转移支付在缩小地区差距方面应有的积极作用。又如,现行体制“只调增量、不调存量”,对发展滞后和财力拮据的中西部地区更为不利,结果造

成其可用财力与东部地区差距越拉越大。同时,由于消费税增量部分全部归中央财政,导致以烟酒税收为税收大头的湖南、河南和云贵川等中西部省份财力更加紧张。因此,有必要进一步深化财政体制改革,理顺中央与地方的关系,强化财政公平再分配的功能,使中西部地区与东部地区的财力差距得到合理调节。

财政是实现地区财力平衡的主要手段。目前西方发达国家的地区差距并不大。比如 20 世纪 80 年代,在美、日、欧等国家和地区,人均 GDP 最高与最低之比介于 1.13 到 2.30 之间,德国、日本和加拿大分别为 1.93、1.47 和 2.30,这与我国目前地区差高达 10 倍以上的状况形成强烈反差。它们的基本经验,就是重视并运用财政手段来调节地区财力,协调区域经济发展。比如,德国在《联邦基本法》(即宪法)第 72 条中规定,国家必须保持各地区人民生活条件的一致性。德国工业以鲁尔能源、原材料业为中心起源于北方;二战后南方机械工业的兴起赶超了北方;东、西德统一后,东部成为严重落后地区。但德国通过实施财政收入平衡法,采取调节法人税分配、税款转移和联邦特别拨款等办法,达到全国各州人均财力百分之百均衡,促使国民经济活动空间协调和区域均衡。

因此,在西部大开发和中部地区培育增长点的过程中,必须加快财政体制改革,逐步建立适应市场经济和地区协调发展的公共财政新体制。

一是要进一步增强财政协调区域发展的调控能力。按照全面实现小康的要求,缩小中西部地区经济发展的差距,财政必须要有足够的宏观调控能力。20 世纪 80 年代,西方七国财政收入占 GDP 的平均比重为 28%,中央财政收入占全国财政收入的比重平均为 69%;而我国 2001 年这两个比重还只有 17.07% 和 52.38%。显然,不提高财政收入占 GDP 和中央财政收入占全国财政收入两个比重,财政协调区域经济发展、缩小地区差距的调控能力就会下降。目前,应把重点放到调节高收入人群和东部发达地区。一方面应严格执行统一的税法和税政,依率计征,强化征管和监督,坚决做到应收尽收。另一方面,应加快税费改革,开征遗产税、赠与税和社会保障税,增强收入透明度和强化个人所得税征管,深化所得税收入分享改革,加强非税收入管理等,多渠道有效增强财政调控能力。

二是要进一步加大财政均等化转移支付力度。一是优化转移支付结构。以缩小地区间财

政差距为目标,改“基数法”为均等化转移支付,压缩专项转移支付,增加一般性转移支付,保证各地区享有较为统一的公共服务水平。同时,削减税收返还、体制补助、专项补助等非均等化支付,严格转移支付范围,使之真正成为调节地区收入差距的有效手段。二是规范一般性转移支付。完善按标准收入和标准支出核定各地标准人均财力的制度,对低于标准人均财力的地区,通过一般性转移支付予以弥补。进一步完善预算法规,确定各级政府之间转移支付的目标、框架和具体形式,对转移支付的资金来源、核算标准、分配程序和计算公式等做出明确规定,以法律的形式固定下来,消除现行体制中转移支付的随意性。三是探索地区间横向转移支付办法。当前,企业跨国跨地区经营、资产重组、注册地与生产销售地分离等,导致税源大量向发达地区流动和转移,可考虑借鉴德国法人税分配办法,将税收调归中西部财力弱省,防止因生产要素的正常流动,造成地区差距进一步扩大。同样,针对县乡两级财力严重不足,通过横向转移支付逐级实行财政均等化分配,缩小地区贫富差距。

三要科学界定各级政府的事权范围。按照建立公共财政和兼顾公平效率的要求,打破现行按行政隶属关系简单笼统地划分政府事权的做法,科学界定政府与市场、中央与地方的事权范围。政府要切实转变职能,能由市场解决的让市场去办。同时,根据公共产品受益度原则,公平合理地划分政府间的事权。对受益范围为全体国民的全国性公共产品,由中央财政供给;具有跨地区“外部效应”的公共产品,中央财政程度不同地合理参与,该集中的集中,该分散的分散,真正做到“谁家的孩子谁家抱”,该谁管的事就由谁管。比如,国家法律规定公民享有义务教育的权利,接受义务教育的机会人人平等,为防止因地方财力问题造成义务教育权利和机会的不落实、不平等,其事权理所当然应由中央政府负责。又如,根据西方国家的经验,社会保障覆盖范围越大、统筹面越广,其效率就越高,越有利于消除地区差距,因而需逐步扩大社会保障统筹范围,最终建立以中央政府为主体的社会保障体系。

四要切实加大对中西部地区的财政投融资力度。改革开放的历史使人们深刻地认识到,环境也是生产力。中西部地区发展滞后,很大程度上是由于财政投融资不足,软硬环境建设

受到制约,形成不了环境竞争力。在实施现代化建设第一、二步战略时期,为了让东部沿海地区率先开放发展起来,国家在投融资、财税政策、体制机制等方面给以重点倾斜支持,对营造东南沿海地区的发展环境起到了很好的作用。因此,要加快中西部地区发展步伐,缩小与东部地区的巨大差距,必须加大财政投融资对中西部地区的支持力度,帮助中西部地区切实改善发展环境。应加大对中西部地区农业、科技、教育、卫生、公共安全、社会保障和生态环境等公共需要的投入,进一步支持能源、水利、交通、通讯等基础建设和供电、供水、供气、供热等城市设施建设,支持国有企业改革、改制和国有经济战略性调整,提高公共服务能力,为资本、人才和项目进入中西部地区创造良好的环境平台和保障机制。

与此同时,中西部地区要以体制改革为突破口,扩大开放,创造好的环境,吸引人才,吸引投资,练好内功,使好钢用在刀刃上,加快发展,尽快缩小与东部的差距。在这方面,尤其要发挥地方财政体制创新的积极作用,进一步推进支出管理、非税收入管理和县乡财政管理的改革,促进财政经济的快速发展和良性循环。

一要以支出管理改革为核心,加快地方公共财政体系的建设。进一步优化财政支出结构,改革支出管理方式,提高财政资金使用效率。按照“有所为、有所不为”的原则,在逐步退出竞争性领域的同时,将地方财政的重点逐步转移到提供公共产品和公共服务上来,充分保证地方政府在提供基本公共服务上的能力,营造必备的发展环境条件。应以提高资金使用效率为核心,强化财政监督,实行跟踪问效,建立和完善财政支出效率的考核评价体系。同时,积极推进部门预算改革,国库集中支出改革,完善政府采购制度。通过制定科学的支出标准体系、增强预算的透明度等方式,不断扩大国库集中支付范围和规范支出行为。进一步发挥政府采购在引导和支持产业结构调整中的作用,推进农业产业化,改造传统产业,加快工业化和城

镇化进程,促进地区经济协调均衡发展。

二要创新非税收入管理机制,优化经济发展软环境。非税收入是财政收入的重要组成部分,由于过去将其定义为预算外资金,导致其长期游离于财政预算管理体系之外,人为地肢解了财政职能,降低了资金的使用效率。应按照建设公共财政的要求,采取“改”、“转”、“减”、“留”等措施,完善非税收入征收方式和管理机制。所谓“改”,就是将具有准税收性质的行政事业性收费、政府性基金项目改为税收项目;“转”,就是将其中不体现政府职能的行政事业性收费,转由市场运作的服务性经营,政府实行税收调节;“减”,就是对不合法、不合规、不合理的收费予以取消,切实减轻企业和农民负担;“留”,就是将那些体现政府职能的必不可少的收费予以保留,并按照“征收、预算、支付”三分离方式进行严格的规范管理。湖南省配合农村税费改革工作试点,在全省实行非税收入管理改革,促使非税收入逐步纳入了各级财政规范化管理的轨道。三年来的实践表明,这不仅有效地增加了地方可用财力,而且从根本制度上遏制了乱收费、乱摊派、乱罚款、乱检查的“四乱”行为,有效地改善和优化了投资环境。

三要以完善县乡财政体制为重点,加快县域经济发展。全面建设小康社会的重点在农村、在基层,而壮大县市财政经济基础是关键。应调整县乡财政关系,打破简单地按一级政府设置一级财政的做法,从财政分配的具体措施上,统筹城乡经济和社会的发展。对于经济发展相对落后,财政收入较少,不具备设置一级财政条件的乡镇,可撤销乡镇财政机构,实行县乡财政合一的体制,减少机构和人员开支,缓解县乡财政困难。特别要建立财政激励机制,通过加大对县乡财政的转移支付和改进支付方式,完善“村财乡管村用”和村务公开等措施,鼓励县乡立足资源优势,发展特色产业,努力增强造血功能和自我发展能力,促进县乡财政经济的良性循环,从而推动中西部地区加快发展。

(作者单位:湖南省财政厅)

做好财政经营文章 优化配置国有资产资源

樊忠达

党的十六届三中全会提出：“积极探索国有资产监管和经营的有效形式，完善授权经营机制。”作为行政事业单位国有资产的授权管理部门——财政，应大胆解放思想，积极探索。笔者认为，应改变现有的财政管理国有资产模式，向财政经营转变。

一、财政经营是优化配置国有资产资源的有效形式

财政经营就是财政部门把存量国有资产资源当作资本进行市场运作，通过营运实现国有资产资源的优化配置和增值，并实现财政增收的财政行为。

1. 财政经营是改变国有资产资源沉滞现状，防止资产资源流失的有效途径。据 2003 年郴州市行政企事业单位年度报表汇总数据显示，截至 2002 年 12 月 31 日，郴州市共有国有净资产总额 85.54 亿元，其中行政事业单位国有净资产总额为 18.73 亿元，企业单位国有净资产总额为 10.34 亿元，而矿产、土地、水能、水利、山林、旅游等资源开发潜力更是十分广阔。在目前的管理体制下，由于产权过度分散，资产资源部门化，绝大多数国有资产资源处于沉滞状态。财政经营可通过集约化、市场化运作，让沉滞的国有资产资源流动起来，在流动中实现增值。同时，财政经营可防止国有资产流失。如现在国有企业改革，要安置职工就需要财政拿钱，这钱从哪里来？一个主要的来源就是把企业的资产变现，而资产变现受各种因素的制约，又不能很快实现，所以只好低价卖给个人，造成大量资产流失。防止资产流失，就必须通过财政经营，先把企业资产收过来，把钱拿出来给企业搞改革，然后通过整合、包装，又卖出去。这样，不但解决了企业改革的资金需求，还实现了资产的增值。从 2004 年开始，市本级连续三年安排 2,000 万元用于企业改革，共 6,000 万

元，但还是杯水车薪。市本级企业改革缺口资金达 2.6 亿元，弥补这个缺口，主要就是靠盘活资产资源。

2. 财政经营是拓宽理财领域，实现全方位理财的现实需要。现在郴州市的财政收支矛盾非常突出，仅靠传统的收入来源已经远远满足不了需要。近年来，郴州市国有资产、国有资源的盘活工作成效明显，正逐步发展成为独具郴州市特色的重要财源。但客观地说，目前郴州市“两个盘活”工作还仅仅处于起步阶段，主要运用的是拍卖、置换、协议转让等手段来筹措财源，收入形式单一，且大多是一次性拍卖不可再生资产收入，收入来源极不稳定，收入主体不明确，长此以往，财源终将枯竭。财政经营是在“两个盘活”基础上的延伸，简单来说，就是不仅要“卖”，而且要筹措资金购买、投入，形成优良资产，然后再“卖”，将各种国有资产资源当作资本来运作，千方百计让国有资产资源在流动中为财政创收，真正让资产型财源和资源型财源成为长期的财源、稳定的财源。

3. 财政经营是发挥财政调节职能，优化资产资源配置的有效形式。财政具有收入分配、资源配置、调节经济、监督管理四大职能。财政经营可以合理有效地配置资产。如将财政经营与城市建设相结合，筹措资金，根据城市整体规划引导建设，科学合理安排行政区、工业区和生活区，提高城市品位，完善城市功能，从而解决市场自身无法解决的问题。财政经营可以有效促进产业结构的合理优化调整。对政府扶持产业，财政经营可加大投入及收购力度，引导市场资金流向；对政府不再扶持的产业，财政经营则减少投入或加大出售力度，从而达到优化调整产业结构的目的。此外，财政经营可以宏观调控土地价格，有效调整房地产市场；通过运作政府的无形资产、资源性资产，调控供给市场；通过对行政事业单位经营性资产统一招租，堵塞

管理上的漏洞。

二、财政经营大有可为

财政经营是一种全新的理财模式,是对国有资产管理体制的重大变革,其经营空间十分广阔,运作前景十分光明。

财政经营的内容主要有:经营国有资产,包括行政事业单位和政府投资的公共资产,破产清算、改制解体企业的资产,国家商业银行资产金融公司打包处理的不良资产等;经营国有资本,包括国有全资公司的资本、国有控股企业的资本、参股企业的资本,国有资产转让收益等;经营国有资源,包括国有矿产、水能、水利、森林、旅游资源等;经营政府特许经营权,如出租车牌照、交通车线路牌以及部分垄断行业经营权、城市道路经营权等。

财政经营的方式,一是实现质的飞跃。通过行政划转、收购等方式,把资产、资源变成资本,使之运动起来,能够使用,能够产生新的价值。二是实现量的扩张。主要是通过公开拍卖来操作。实行公开拍卖有两个方面的理由:一方面因为资产是稀缺资源,不可再生。如果不实行公开拍卖、公平竞争,就会发生“寻租”行为。比如在土地交易市场,就存在着“寻租”现象。所以,必须要公平竞争、公开拍卖,以避免“寻租”行为发生,使超过平均利润的利润由政府获得。如郴州市美术印刷厂,资产处置估价不到300万元,买方还说太高了,通过我们公开拍卖,实现交易价360多万元,增值近100万元。另一方面因为公开拍卖是一种市场规则。我们进行市场经济建设就必须遵守这种游戏规则。三是实现量的延续。比如,有些资产可以通过入股、参股、控股等方式来不断扩大增量,延续存量。

财政经营是一件全新事物,牵涉到方方面面的利益,需要各级各部门的大力支持。关键是要解决好几个方面的问题:一是解决好解放思想,更新观念问题。首先,要把财政经营作为财源建设的主渠道之一。其次,要认清与财政信用的区别。财政经营不同于过去的财政信

用。表现在:1. 对象不同。财政经营的对象是指国有资产和国有资源,财政信用的对象是财政资金。2. 方式不同。财政经营的方式是产权的重组和交易,财政信用的方式是借贷。3. 效果不同。财政经营可择机而动,易于“寻租”,风险能够控制;财政信用的风险则很难控制和把握。二是解决好国有资产的归属问题。充分认清行政事业单位资产是国有资产的一部分,各级政府才是单位资产的所有者和资产收益的获得者,各级行政事业单位只是资产的使用者。过去,由于体制不健全,造成了国有资产私有化、收益部门化,现在必须要还权于政府,实现职权归位,实现所有权与经营权、使用权、收益权的分离。三是营造一个财政经营的平台。组建国有资产经营中心,这就是财政经营平台。要把行政事业单位的国有资产所有权与使用权分开,使用权还是归各单位所有,所有权通过政府出台文件,全部划转到国有资产经营中心。这不是简单的形式上的划转,而是实质上的划转。划转以后就实现了质的飞跃,死的资产就变成了活的资本。国有资产经营中心用这个资本作为资本金向银行去融资,争取授信贷款,然后再去收购土地、房产、工厂等。四是正确理解与国资委的关系问题。从中央国资委的职责确定来看,组建国有资产经营中心与之并无冲突。第一,性质不同。国资委是行政部门,按照产权关系参与企业人、事、国有资产的管理和监督,是行政行为,而经营中心是对企业国有资产的经营和行政事业单位国有资产的管理经营,主要是企业行为。第二,范围不同。国资委管理的仅限于企业国有资产,而经营中心经营的不仅是企业国有资产,还包括行政事业单位国有资产、无形资产及资源性资产。就是企业国有资产,经营中心也只是根据经济关系来经营,与管理无关且不依赖国资委管理职能。第三,目的不同。国资委管理监督企业国有资产的目的是为了保值增值,而经营中心是为了促使资产在流动中增值变现,从而为财政创新。

(作者单位:郴州市财政局)

论财税如何支持地方经济发展

周 哲

公共财政是与市场经济相适应的财政运行模式,是摆在财税部门面前一个十分现实而紧迫的问题。在运用财税手段推进经济发展的实践中,我们必须统筹协调解决好以下四个问题。

一、财税支持经济发展在定位上要体现“五性”

在社会主义市场经济条件下,财税调控经济、支持经济的方法和手段必须与时俱进。

第一,要体现公共性。按照公共财政要求,政府运转支出与公共服务支出要体现公共性,支持经济发展方面的支出也要体现公共性。对道路交通、市政设施、环境保护等公共基础设施的投资,为经济发展创造硬件基础,体现了公共性的特点;在整治社会治安,规范市场秩序、提高劳动者素质、消费减负等软环境建设上也需要相应的公共投入。财政主要是介入“市场失效”的领域,对一般竞争性领域的投资要逐步退出。

第二,要体现政府引导性。在相当长的一段时期内,我们的经济是一种欠发达的、不够成熟的市场经济,特别是欠发达地区的经济,更需要政府培育、引导、组织市场和维护市场。市场不能干的、干得不好或干得慢的,政府要介入,这决定了我们的经济是以市场为基础由政府引导型经济。地方政府应积极承担起发展区域经济、提供地区性基础设施、社会治安和公用事业服务等职责。

第三,要体现市场性。要尽量减少直接投资,更多地采取间接投入的办法,发挥好财政资金的导向作用和乘数效应。按照“市场准入平等、税费平等、融资平等”的原则,打破行业和所有制界限,把各种经济成分纳入支持范围。遵循市场规则,实行市场运作,使资金分配做到公开、公正、透明;资金使用要减少政府行政干预,充分调动市场主体的积极性,明确市场主体的经营责任,使经营者增强风险意识和责任意识。

第四,要体现政策性。财政在支持经济发

展方面要充分体现党和国家的方针政策。2003年11月下旬召开的中央经济工作会议对2004年财政投资重点提出了明确要求。地方财政要调整投资结构,重点向“三农”倾斜,向社会发展倾斜,向生态建设和环境保护倾斜,向扩大就业、完善社会保障体系和改善困难群众生活倾斜,同时还要保证重点建设项目的资金需要,支持重大改革的实施。

第五,要体现时效性。财政支持经济发展要根据不同发展时期的需要,采取相应的手段和方法。按照十六届三中全会提出的“五统筹”要求,今后一段时期内,公共财政支出的压力依然很大。我们要根据中央精神与各地实情,在继续落实好积极财政政策的同时,适时调整资金投向和结构,加大对重大基础设施的投入,要加大对工业技改项目的投资,加大对高效、高税项目的投入,提高经济增长质量。还应建立应对突发性事项的财政保障机制,提高财政的应对和保障能力。

二、财税支持经济发展在方式上要实现“三调整”

在社会主义市场经济条件下,政府调控经济、支持经济的方法和手段与计划经济时期不同,主要是搞好宏观调控,为市场主体公平竞争创造良好的环境。这就要求我们转变支持方式,善于用财税政策、经济杠杆等间接手段来管理经济和调控经济。财政要按市场经济的要求,综合运用国债、税收政策、财政贴息等间接手段,发挥“四两拨千斤”的作用,培育和发展市场主体,为企业的自我发展创造公平、开放、宽松的财税环境,创造平等的竞争环境,不断做大经济发展这块“蛋糕”。

1. 调整财政投资方向和重点。在支持经济发展中,要着力强化重要产业和领域的财政投资。一是支持公共基础设施建设。强化基础