

# 增加东营市财政收入的有效途径探索

徐 静

(东营市委党校,山东 东营 257091)

**[摘要]** 东营市已进入重大发展机遇期,同时发展过程中面临着诸多不利因素,财政是解决这些问题的基础和保障。增加东营市财政收入,一要以科学发展观为指导,树立理财新观念;二要夯实财政收入的现有途径,开辟增加财政收入的新渠道;三要创新财政支出方法,增加替代财政收入。同时还要加强对财税工作的领导和管理,建立健全财政增收的机制。

**[关键词]** 东营市;财政收入;途径

**[中图分类号]** F812.52 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2009)02-0034-(04)

充足的财政收入是支持地方经济持续健康发展的有力保证,更是各级政府进行宏观调控最有力、最直接的工具,直接关系到社会的发展和各项事业的进步。目前,增加财政收入对东营市来说具有更重要的现实意义。东营市已进入重大发展机遇期,同时发展过程中面临着诸多不利因素,财政是解决这些问题的基础和保障。但经济发展对财力的需求与东营市可支配财力之间的矛盾将长期存在。这需要继续加强财源建设来造血,积极同上级部门沟通来输血,还要多渠道开展财政金融合作来借血。增加财政收入可以为全面实施黄河三角洲开发战略提供强有力的财力支持,为经济调控创设更大的自由空间,为建设社会主义新农村及发展各项社会事业提供基础和保障。

## 一、以科学发展观为指导,树立增加东营市财政收入的科学理念

科学发展观是科学理财观的思想基础,为财政工作指明了方向。科学发展观是关于发展的本质、目的、内涵和要求的总体看法和根本观念,是制定发展战略、发展方针、发展政策的取向,有什么样的发展观,就会有什么样的发展道路、发展模式和发展战略,就会对发展的实践产生根本性的和全局性的重大影响。同样,对财政工作而言,有什么样的理财

观,就会有什么样的财政发展战略、发展模式和政策取向,就会对整个财政实践产生重大而深远的影响。而科学发展观决定着科学理财观,能否把科学发展观作为统揽财政工作全局的根本指导思想,并把它切实贯彻到财政工作的每一个环节、体现到财政活动的每一项内容、落实到财政法规和政策之中,不仅直接决定着这个时期财政工作的理念和政策取向,而且必然决定着这个时期财政发展的路径和财政改革的成效。<sup>[1]</sup>为此,财政工作只有自觉地按照科学发展观的要求,从落实科学发展观的高度,认识和看待做好新时期财政工作的重要性和紧迫性,进一步更新理财观念,树立科学的理财观,增强全局意识、服务意识、效益意识和效率意识,转变理财方式,提高理财水平,才能构建起适应社会主义市场经济发展要求的公共财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政。

财政作为各种矛盾和利益的交汇点,牵一发而动全身,不能就财政论财政,站在财政看财政,而要跳出财政看财政,站在经济和社会发展全局的高度,审阅财政工作、把握财政规律、拓宽理财思路,做到不仅会算财政账、收支账,还会算经济账、社会账、政治账,正确认识和处理财政与改革、发展、稳定的关系,财政与经济发展速度、结构和效益的关系,生财、聚财与用财的关系,始终把促进经济和社会全面、协调、可持续发展作为财政工作的主攻方向,把公共财

**[收稿日期]** 2008-03-24

**[作者简介]** 徐静(1975-),女,山东博兴人,东营市委党校管理学教研室副主任,讲师,研究方向为区域经济、金融。

政的理念贯穿于财政工作的全过程。<sup>[2]</sup>在新时期、新形势下探索增加财政收入的有效途径必须转变理财思路,不仅要会管理财政,而且还要会经营财政。要变“管理型”为“经营型”的理财理念。在国家稳健财政政策的指导下,因地制宜,发挥财政调整职能,按照科学发展观的要求,努力从简单的收支管理圈子中脱离出来,变守财为开财,推进“吃饭型”财政向“发展型”财政转变。把财源建设放在财政工作的优先位置,把财政工作的重点转移到研究事关经济社会全局的重大问题上来。

## 二、培育替代农业税收的财源

农业是国民经济的基础。随着农业税的征收取消,农业基础财源随之消失,这需要寻求其替代财源。

### (一) 发展特色创税农业

农业经济是农业财源的根本,要继续重视农业经济发展。围绕发展现代农业,在稳定粮食生产的前提下,积极培育畜牧、水产、蔬菜、冬枣、棉花等特色创税产业,建设一批规模化、标准化的种植养殖基地。用现代物质条件装备农业,提高农业水利化、机械化和信息化水平,提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率。用现代科学技术改造农业,推广测土配方施肥等一批重要农业技术,推进农业科技进村入户,努力提高农业效益和竞争力。同时用现代经营形式推进农业,大力发展生态农业、观光农业、高效农业、外向型农业,通过多种促进方式把农业经济潜能充分挖掘和释放出来,通过大力发展特色创税农业培育新的农业税收财源增长点。

### (二) 推进农业产业化经营

发展农业产业化是培育新财源的一个抓手。要选择优势,加快发展农业产业化经营,以推进农业产业化经营化为重点,提高农产品的多重增值创税能力。大力发展农业龙头企业,发挥龙头企业的品牌效应和带动作用,辅以政府扶持和市场运作等多种形式,积极扶持壮大加工和销售龙头企业,发展产业协会和农村合作经济组织,提高农业产业化水平,通过内力夯实基础税源。大力开展招商引资,充分利用本地现有资源,加快实施品牌带动战略,在培育黄河口系列农产品品牌上做文章,加大项目包装和推介力度,发展特色农业经济,借助外力巩固基础税源。

### (三) 优化农业财源建设环境

环境既是一个重要的财源基础,又是财源建设发展的调速器。从硬环境的建设看,要以建设新农

村为契机,进一步完善农村基础设施建设,加强农田水利建设,努力建成高标准的引、蓄、灌、排相配套的水利体系,大力实施农田林网、路网、水网三网合一的综合开发工程,改善农业生产条件和生态环境。通过加强水利建设、农业综合开发、生态环境保护和农业科技创新等,提高农业综合生产能力。在软环境建设方面,以深入推进社会主义新农村建设为着力点,进一步加大财政扶持“三农”力度。要综合运用贴息、农业保险、投资参股、信贷担保等各种财税杠杆,探索建立多元化、多层次的支农资金投入机制,继续加大财政支农力度。要落实好对农村和农业的补贴政策,确保粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴以及综合直补及时发放,稳定农民种粮收益等;积极推进财政支农资金整合,不断完善财政支农资金稳定增长机制,有效整合和捆绑使用支农资金,着力推进农业产业化进程,着力改善农业生产条件和农民生存环境,着力推进各项农村社会事业全面发展,实现城乡统筹发展。为农业的持续、稳定、高效发展及其产业化经营创造一个良好的环境。

## 三、发展壮大工业主体财源

在工业方面,必须强化工业主导财源的观念,把主攻工业作为当前乃至今后一段时期内的重要工作来抓。发展东营市工业,拓宽工业财源,要以资源为依托,以技术创新为动力,以调整优化工业结构为重点,在提高效益的前提下,打好壮大工业主体财源的总体战。

### (一) 整合提升传统产业

东营市的石油化工、造纸、橡胶轮胎、纺织等产业已形成了一定规模,但产业链短,优势不突出。要鼓励企业加强整合,增强竞争力,提高规模效益;鼓励开发上下游产品,发展产业配套项目,拉长变粗产业链条,培育产业集群,形成产业集聚效应;利用高新技术特别是信息技术嫁接改造,不断提升传统产业的技术、装备、管理水平,努力做大做强。

### (二) 重点培育高新技术产业

要积极培育新材料、生物医药、电子信息三大高新技术产业和机械制造等先进制造业。这些产业市场容量大、成长快、能耗低、污染少,是现代工业的象征,只有这些产业发展起来,建设的经济区才能算新型经济区,才能“高效生态”。同时大力发展食品业,拉动农业产业化经营,把这些产业作为招商引资的重点,引导现有骨干企业和民间资本向这些领域发展。

### (三) 大力培育骨干企业

作为一个资源型城市,东营市调整经济结构的最大任务是发展壮大地方工业。要加大财政扶持力度,在技改贴息、项目申报、融资服务等方面向大企业倾斜,打造一批旗舰型骨干企业。支持大企业与国内外知名企业合资合作,推动骨干企业进入跨国公司产业链和全球营销网络。依托骨干企业,培育一批技术领先、市场前景好、信誉度高的优势产品,争创国家和省名牌。同时,实施中小企业成长计划,加大对中小企业的扶持力度,促其快速成长,努力培植一批重点纳税企业和纳税大户,优化财源结构。

## 四、加快发展第三产业新兴财源

第三产业的兴旺发达是现代经济的一个重要特征,丰富发展第三产业不仅有利于促进市场发育、完善市场功能,提高公共服务的社会化、专业化水平,方便和丰富人民生活,也为增加财政收入开辟了新的领域。第三产业是东营市经济发展明显的“短腿”,占全市GDP的比重仅为13.9%。丰富发展第三产业财源,要进一步放宽政策,加大投入,推动第三产业向产业化方向发展,要在改造提升商贸、餐饮等传统服务业的同时,突出发展以下“四大行业”,使之在形成社会化服务体系的同时,提供更多的税收,使之逐步成为东营市财政收入的主要来源。

### (一) 发展文化旅游业

突出黄河口、大油田、孙武故里、湿地生态特色,大力发展黄河口生态旅游、滨海休闲观光旅游、油城旅游、文化旅游。重点搞好黄河口旅游开发,在自然保护区边缘规划建设现代化宾馆和休闲娱乐等服务设施,与原始生态相互辉映,打造旅游精品,以此拉动旅游开发。大力发展文化产业,加快建设会展中心、文化艺术中心、体育中心等一批标志性文化设施,围绕现代传媒、演出娱乐、艺术培训、艺术品展销、创意设计等方面,培育一批文化龙头企业。

### (二) 发展交通物流业

依托交通枢纽、产业聚集和重点城镇,引进和培育一批物流企业,逐步把东营市建设成为黄河三角洲地区物流中心、环渤海经济圈重要物流节点、山东半岛城市群与京津唐经济区物流转换中心。

### (三) 发展金融保险业

支持国有商业银行加快改革发展,培育壮大地方金融机构,积极鼓励外地股份制银行和外资银行来东营市设立分支机构,完善金融体系。各金融机构要创新金融服务产品,深化银企结合,积极支持地

方经济发展。

### (四) 发展休闲娱乐业

适应居民消费升级和外来投资者高层次的消费需求,发展一批高档次的休闲娱乐项目,同时把休闲娱乐业发展与改造传统商贸餐饮业结合起来,兴办集购物休闲、餐饮娱乐于一体的服务业项目。

在第三产业发展过程中,要制定优惠的财税政策,鼓励、支持和引导非公有制经济参与第三产业创业,并为创业者创造平等竞争、一视同仁的财税改革环境,使第三产业的税收真正成为财政收入的“半壁江山”。

## 五、改革、创新财政支出制度与方法

支出对收入具有替代作用,减少了财政支出,就等于相应增加了财政收入。因此,要牢记减支就等于增收的观念,坚持两条腿走路,增收与管理并重。光增收不节支“漏斗”大了不行,光节支不增收“卡死”了也不行。必须既开源又节流,妥善处理理财与生财、投入与产出的关系,充分发挥财政杠杆的作用,真正达到调控合理、管理科学、服务有效。

### (一) 加快事业单位改革步伐,严格财政支出管理

严格控制财政供养人员过快增长,压缩不合理的财政支出。针对事业经费中“人头费”支出比重大、真正用于统筹发展支出比重小的现状,完善“增人不增补助,减人不减补助”的机制。鼓励部门控制和减少财政供养人员,压缩行政成本。通过财政经费“倒逼”机制,逐步解决财政供养人员过多、增长过快的问题。加快事业单位改革步伐,对事业单位按其服务性质进行分类,属于公益性的,财政保障其资金供给;属于准公益性的,财政可采取补助形式;属于经营性的,应当与财政供给脱钩,尽快推向市场。要研究制定鼓励事业单位走向市场的政策,调动事业单位的积极性。按照事业发展规划,调整事业布局,变养人为养事,变拨人头经费为按项目拨付经费,逐步减少人员经费和公用经费的比重,提高直接用于事业发展的经费比重,从体制上保证把财政的钱实实在在地用于促进统筹发展和为老百姓办实事上。

### (二) 健全公共支出制度,保证财政资金使用取得最佳效益

要进一步调整优化财政支出结构,按照公共财政和统筹发展的内在要求,清理和逐步剔除不属于公共财政范畴和不符合统筹发展方向的支出,盘活

资金存量,用好资金增量,坚决砍掉那些无明确用途和明显效果或作用不大的资金项目,有效归并整合财政性资金。要进一步规范支出管理,加快支出制度创新,不断深化部门预算、国库集中支付、社会保障资金、政府采购等改革。积极开展资金使用绩效评价,加强对财政支出使用情况的监督检查,努力提高财政资金使用效益,保证纳税人每一分钱都能有效地转换成公共服务、公共产品和现实的生产力。认真做好行政事业单位国有资产登记管理工作,防止国有资产流失。

### (三)以整合资金为重点,集中财力办大事

财政资源是有限的,东营市正处在发展与调整的关键时期,因此,必须积极整合财政资金,聚集财力,形成拳头,确保经济社会发展的关键领域和市重点工程项目建设需要,不断改善城市基础设施,进一步增强城市的辐射带动作用,支持生态环境保护,使市委、市政府为人民办实事的意图得到有效的贯彻落实。为此,一要按照建设黄河三角洲生态高效经济区的发展定位,综合运用财税手段,努力增加资金投入,更好地支持全市经济社会发展。要重点扶持高新技术产业、先进制造业、现代服务业,培育支持骨干企业和名牌产品,推进节能减排,促进产业结构优化。突出加快发展市属经济,重点支持东营经济开发区和东营港经济开发区基础设施建设;围绕“突破利津”战略,从财税政策、资金、项目等方面进一步加大扶持力度,促进市属与县域经济相互促进、共同发展。二要按照多予少取放活的方针,积极调整财政支出结构,加大对“三农”的支持力度,扎实推进社会主义新农村建设。围绕实施“三网”绿化工程,大力支持农业综合开发、农田水利、农业科技、林业生态等重点项目,改善农村面貌和农民生产生活条件;加大村庄规划和建设改造力度,实施农村特困户安居工程、城乡供水一体化工程、农村沼气建设工程等。着力支持发展现代农业,重点扶持农业龙头企业;加快实施品牌带动战略,支持以“黄河口大

闸蟹”为代表的特优农产品的质量认定和注册工作。加大对农民培训、农村人力资源开发、文化事业等投入,进一步提高农民素质。通过构筑“涉农资金一本通”发放平台,确保粮食直补、良种补贴、农机购置补贴和农资综合补贴资金安全足额发放到农户的手中。三要关注民生,确保重点,积极促进社会和谐发展。在教育方面,着力支持教育均衡发展,对家庭经济困难学生进行救助,完善职业教育投入机制。在社会保障方面,基本形成覆盖广、水平高、多层次、立体化的社会保障体系,构建覆盖城乡的最低生活保障机制、城乡医疗救助机制和法律援助机制。在关注群众切身利益方面,重点支持事关群众切身利益的重点项目,改善群众生活条件、质量。

### (四)加快财政投资体制改革

按照“谁投资、谁负责、谁受益、谁承担风险”的原则,逐步实现由政府主导型投资向引导型投资的转变。<sup>[3]</sup>在顺利完成城市资产经营有限公司注册,建立“借、用、还”一体化的融资平台的基础上,用市场机制融通城市和重大基础设施建设资金。对财政性投资项目采取代建制、承包制等建设方式。同时,加强对财政拨款资金的跟踪管理,项目竣工后都要进行严格审计和绩效评价。

### [参考文献]

- [1] 朱国兵. 深入贯彻科学发展观 全面开创财政工作新局面 [EB/OL]. (2008-07-16) [2008-11-16]. <http://www.jggy.gov.cn/huiyingbi/wenzhang/read.asp?id=1102>.
- [2] 张兰玲. 树立和落实科学发展观 开创财政工作新局面 [N]. 民族日报, 2008-07-08(4).
- [3] 包国新. 全面贯彻落实科学发展观 又快又好地做大财政蛋糕 [EB/OL]. (2007-06-28) [2008-11-16]. <http://www.178lunwen.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=58721>.

[责任编辑:陈可阔]