

地方财源建设机制创新的影响因素与途径

——以东营市为例

徐 静

(中共东营市委党校 管理学教研室, 山东 东营 257091)

[摘要] 创新地方财源建设机制对地方经济社会发展具有重要意义。东营市在财源机制创新上既具有政策、环境、交通、资源等优势,又面临思想、经济结构等因素制约,因此,东营市创新财源建设机制就要树立科学理财理念,创新财源导向机制;要调整优化产业结构,创新财源培植机制;要构建多元载体平台,创新财源聚集机制;要狠抓征收支出制度,创新财源管理机制;要完善激励保障体系,创新财源服务机制。

[关键词] 财源建设;机制;创新

[中图分类号] F812.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2014)05-0037-07

财源建设是一级政府以产业发展为依托,根据多种财源构成的分析,合理配置经济资源,不断培育、涵养、保护、壮大、拓展财源,优化财源结构,完善财源体系,提高财政效益,促进财富增长的一种建设行为。^[1]地方财源建设是实现财税经济协调可持续发展的根本出路,是政府财政工作的重要组成部分,是壮大地方财政实力的必然选择。地方财源建设机制创新是突破财源建设难点、建立地方财政收入稳定增长长效机制的必然要求。东营市既是“黄”“蓝”两大国家战略完全叠加融合的唯一城市,又是典型的资源型城市。因此,通过选取东营市作为研究案例进行调研和分析,既有利于东营财政增收和经济社会发展,又对各级地方政府进行财源建设机制创新具有重要借鉴意义。

一、地方财源建设机制创新的重要意义

(一)为经济调控创设更大的自由空间

从中国经济发展战略进程来看,当前中国正处于转变经济发展方式的关键时期。随着国内宏观经济环境的变化和发展的转型,传统产业所能提供的财政收入遭遇瓶颈,增长空间越来越小。在财源建设面临传统优势弱化、竞争压力增大的严峻挑战下,就需要地方政府转变财源建设的思路,在财源建设过程中深入思考如何充分发挥财政在转方式、调结

构中的杠杆作用,不断探索推进转方式、调结构的新思路、新举措、新途径,需要进一步梳理查找财政在发展体制、运行机制、资源配置方式等方面影响转方式、调结构的体制机制性障碍,以优化的财税结构调整经济结构,降低转变经济发展方式的成本,减少短期内对财政增收造成的负面影响。

从中国经济当前发展状况来看,近年来中国宏观经济出现了经济增速下滑、外需疲软等不利影响。尤其是国际金融危机以后,国际贸易保护主义的激增导致出口受到严重的负面影响,传统的财源建设途径受到了严峻挑战。因此,在财源建设过程中,就需要转变财源建设的思路,创新财政增收的内生机制。一方面,要通过采取结构性减税政策、提前编制预算整合资金、进一步挖掘闲置资金、创新财政资金的扶持方式等措施扶持中小企业发展,突破财源建设的瓶颈;另一方面,需要以“以民为本”的财政政策为突破口,从“以资为本”转向“以民为本”,通过财政支出结构调整,增加居民消费能力,扩大内需,以此拉动经济增长。^[2]而无论哪种思路,都需要强大的财政作为支撑。

(二)为保障和改善民生提供财力支持

“为政之道,以厚民为本;治国之道,以富民为先”。建设“民生财政”是社会主义市场经济的必然要求,也是各级财政部门的一个长期奋斗目标。近

[收稿日期] 2014-03-12

[修回日期] 2014-07-22

[作者简介] 徐 静(1975-),女,山东博兴人,中共东营市委党校管理学教研室副教授,研究方向为经济管理。

年来,各级地方政府将公共财政向民生倾斜,不断加大民生投入,针对群众关注的教育、医疗、公共服务等方面的问题,以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,着力推进民生工程,落实各项惠民利民政策,加大政策和资金支持力度,财政用于保障改善民生的支出大幅度增加。保障各项惠民政策向纵深延展,多渠道、宽领域惠及更多群众也需要创新财源建设机制,没有一个长效的财源增长机制作保障,就无法保证财政支持民生发展的举措落到实处,就无法让更多百姓分享社会发展成果,享受公共财政“阳光”。

(三)为地方财源建设可持续发展完成机制再造

当前,在出口受阻、经济增速下滑、房地产调控制约等多重因素影响下,地方政府要更好地履行财政支持经济发展的职责,就更需要按照公共财政的要求,更新地方财源建设的思路,调整财源建设工作重点和方式方法,围绕构建结构合理、优质高效的现代财源体系,深入研究地方财源结构性矛盾和问题,分析查找在财政收入总量、财政收入占GDP的比重、税收收入占财政收入的比重、财源布局、财源质量、财源效益等方面的差距和问题,深入思考如何加大财源培植力度、提高财政可持续增收能力。另外,财源建设的运作方式也要由政府主导型向市场主导型转变,逐步建立起具有稳定性、接替性、连续性、流动性和增值性的梯级财源结构,形成地方财政收入稳定增长的长效机制。

二、东营市财源建设机制运作现状

多年来,东营市始终把财源建设寓于财政增收的各项工作和环节,财政收入稳定增长,财政收入结构更加优化,财源建设机制基本形成,为财源建设机制的创新奠定了良好基础。

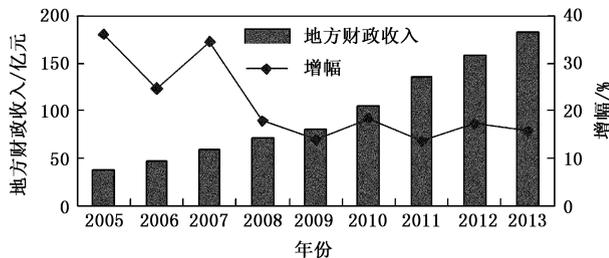
(一)多元化财源增收体系基本建立

从财源增收总量情况看,东营市地方财政收入总体发展趋势平稳、稳中有增。2005—2013年,全市地方财政收入从38.54亿元增至183.79亿元,增幅一直保持在13%以上(见图1)。

从财源区域构成情况来看,各县区公共财政预算收入均有较大幅度的增长。以2005—2013年为统计区间,广饶县由5.2亿元增至35亿元,垦利县由2.78亿元增至18.1亿元,利津县由1.5亿元增至10.1亿元,东营区由6.1亿元增至26.7亿元,河口区由2.79亿元增至15.28亿元(见图2),县区财政收入占全市财政收入的比例由48%增至57.2%。

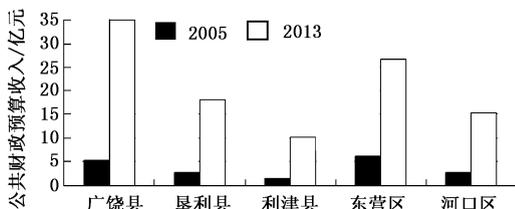
从财源建设内容构成看,税收收入仍是地方财

政收入的主体。2013年全市税收收入完成142.09亿元,占财政收入比例达到77.31%,按可比口径比2012年提高4.29个百分点;全市非税收入完成41.7亿元,占全市地方财政收入的22.69%。^[3]



数据来源:2005—2013年东营年鉴

图1 2005—2013年东营市地方财政收入增长情况



数据来源:2005—2013年东营年鉴、各县区2005—2013年政府工作报告

图2 东营市各县区公共财政预算收入比较

(二)多方位财源建设途径基本构筑

按照东营市国民经济和社会发展的要求,东营市立足现实财源的涵养改造和更新,积极开发新财源,形成了多方位的财源建设途径。具体来说:

1. 农业基础财源得以夯实

近几年,东营市建立财政支农资金稳定增长机制,使农业基础财源得以有效涵养,主要表现在以下几个方面:一是通过财政政策支持加大农业综合生产能力建设和农业综合开发力度;二是整合支农资金,重点加大对示范园区和农业龙头企业的支持力度;三是完善惠农补贴政策体系。2013年东营市财政共投入专项资金200万元推进放心蔬菜基地建设^[4];投入专项资金1300万元用于支持全市农业龙头企业发展^[5],重点用于支持创新研发能力强、管理运行规范的企业;投入专项资金700万元用于现代畜牧业发展奖励^①,重点用于扶持突破性、创新性、成长性现代生态畜牧业项目建设。2014年东营市财政安排150万元专项资金用于农机创新示范工程建设^[6]。

2. 工业主体财源地位得以提升

在工业财源建设方面,东营市近几年主要采取以下措施提升工业财源的主体地位:一是积极引导产业结构改造升级,努力构建促进经济结构转型升级的财税政策体系。二是认真落实小微企业财税扶

持政策。2013年设立了1亿元的中小企业直接债务融资发展基金,规模化解决中小企业融资难问题,利用中小企业互助资金累计为企业提供融资14.66亿元^[7],解决了一批中小企业资金周转困难问题,开辟了财源建设新途径。三是加大淘汰落后产能。2013年财政拨款1.03亿元支持新能源应用和节能技术改造。

3. 新兴财源得以开辟

在第三产业方面,东营市以提高第三产业对财政收入的贡献率为目标,从财税政策、资金、项目等方面加大扶持力度。2012年,东营市政府出台了《加快推进服务业跨越发展若干政策》,提出2012—2016年,市财政按照上年度生产总值万分之一的比例设立市级服务业发展引导资金。2012年,省全额返还的市县上缴省级的营业税、企业所得税、个人所得税增幅超过15%以上部分,市、县(区)所得资金重点用于现代服务业发展。财政对服务业发展的支持提升了服务业发展的空间,使服务业贡献能力不断增强。2013年,服务业完成地税收入68.87亿元,同比增长19.7%,占全部地税收入的38.6%,同比提高3.8个百分点。服务业对GDP的贡献率为21.98%,拉动GDP增长2.5个百分点。^[8]

(三) 多维度财源管理框架基本形成

近几年,东营市在财源管理方面注重推进改革、科学管理,以多维度财源管理框架提高财源建设效益。一是加大了财源管理各项改革力度。部门预算改革、国库集中支付改革、规范会计管理等多项改革推进实施。二是制定完善了《东营市非税收入稽查暂行办法》、《东营市政府非税收入管理暂行办法》等各项制度。三是提高科学化管理水平。建立了市级集中管理的财政数据中心,提高了系统的经济性、安全性、可靠性,财政核心业务与金财工程更加融合。四是不断完善财政监管机制。在资金监管方面,以财政专项检查、内部重点检查和会计信息质量检查为重点,重点监管涉及人民群众切身利益的资金和大量资金的使用;在政府债务管理方面,市财政设立偿债准备金和项目支出专户,及时对项目支出进行分析;在加强会计监督方面,建立完善了全市会计人员诚信档案。

三、影响东营市财源建设机制创新的因素

(一) 积极因素

东营市作为黄河三角洲开发的主战场,有着资源、环境、区位等独特的比较优势,从土地储备、资源存量等方面具备深度开发的基础和实力,为财源建设机制创新提供了有利因素。

1. 基于“黄”“蓝”两大国家战略融合的政策优势

“黄”“蓝”两大国家战略一系列优惠支持政策为东营市财源建设机制创新提供了巨大的政策空间。一方面,两大国家战略的“品牌效应”将为东营市招商引资提供有力的政策支持,从而使财源经济能够做大做强;另一方面,“黄”“蓝”两大国家战略中的多项政策将会强化基础设施支撑、加快构建高效生态产业体系、提供金融政策支持等,从多方面为东营市基础财源的巩固提升提供支持,也为后续财源和潜力财源的挖掘提供了广阔的空间。

2. 基于生态文明典范城市建设的环境优势

多年来,东营市致力于环境建设,“信用东营”、“平安东营”建设以及“全国文明城市”创建等活动为东营市软环境建设奠定了良好的基础,“广利河综合治理”工程、“三网绿化”工程、“黄河水城”建设等一系列举措使东营市的硬环境建设进一步提高,财源建设环境进一步优化。

3. 基于立体交通网络构架的区位优势

东营地处环渤海经济圈的中心区位,是山东省连接东北亚及韩国、日本的重要海上通道,是环渤海经济区与黄河经济带的交汇点,具有聚集生产要素、吸引各方投资和辐射周边、带动区域发展的良好区位条件。近年来,随着交通基础设施的进一步完善,东营市与外界的经济往来日趋密切,区位优势进一步显现。

4. 基于资源型城市根基的资源优势

(1) 土地资源优势

东营市土地总面积达1188.49万亩,人均土地面积为6.43亩,是全省平均水平的2.7倍。而且东营市土地后备资源丰富,拥有未利用地451.75万亩,约占全市土地面积的38.01%。这些土地成方连片,大部分是国有未利用荒地,适宜布局建设国家大型产业基地。广阔的土地资源为财源建设机制创新提供了有效的保障。

(2) 地下资源优势

东营具有丰富的石油资源,胜利油田80%的石油地质储量和85%的产量集中在东营境内,已探明石油地质储量51.92亿吨、天然气地质储量2300亿立方米、岩盐资源储量1100多亿吨、卤水资源储量11.89亿立方米。地热资源丰富,热水资源总量逾 1.27×10^{10} 立方米。丰富的地下资源为财源建设机制创新提供了有利条件。

(3) 农牧渔业资源优势

东营海岸线长412.67公里,-10米等深线浅海

面积4800平方公里,适宜水产养殖的滩涂面积180万亩,鱼虾贝类等海洋生物达517种之多。丰富的农牧渔业资源为东营市壮大财源提供了资源保证。^[9]

(4) 生态旅游资源优势

东营市辖区内的黄河三角洲国家级自然保护区面积为15.3万公顷,分布着野生动物1524种,其中鸟类达268种,成为黄河三角洲美不胜收的旅游景观点。丰富的生态旅游资源为发展新兴财源拓展了空间。

(二) 制约因素

1. 基于传统理财视野的思想制约

同其他地市尤其是南方的一些地市相比,东营市在财源建设方面思想的解放程度还不够,理财观念还比较保守。东营市预算外收入数额较大,有些年份能达到预算内收入的1/3,但在运筹资金、制定政策、安排财力解决问题时,对预算外收入统筹考虑不够,新兴财源成长的成果未能充分体现到财政上来,制约了财源质量和效益的进一步提高。

2. 基于单一财源的结构制约

东营市支柱财源主要集中于石油开采业、石化行业和化工行业等与石油相关的行业。从2012年前三季度情况看,增值税、营业税、企业所得税和土地使用税占全部税收构成的67.42%,而其中除营业税增收主要是因为建筑业和金融保险业增收外,其余三项均与石油化工行业有关。从增值税征收情况看,石油开采业、石化行业和化工行业增值税增收额占全部增收的80%以上,是增值税的主要增收来源;从所得税征收情况看,石油开采业企业所得税增收额占企业所得税增收额的57.71%;从土地使用税征收情况看,胜利油田一次性入库税款占了城镇土地使用税增收总额的77.03%。从非税收入情况看,石油价格影响也较明显,据测算,胜利原油价格每变动1美元,将影响市级城建税和教育费附加收入2000万元。单一的经济结构使得整个地方财政收入受财税政策变化、油田产业调整和生产经营形势的影响较大,尤其是国际金融危机以来,国际原油价格波动剧烈,对东营市财政收入的稳定增长造成了非常不利的影响。

3. 基于分税制背景下资源税的政策制约

在山东省内,国税部门负责海上石油开发缴纳的资源税,其余领域的资源税归地税部门。但胜利油田大部分税收都上缴中央和省,留在东营的税收只占区区5%。2011年度,东营市境内一般预算收入为477亿元,其中中央财政收入为288亿元,省级

财政收入为54亿元,市县级财政收入仅为135亿元。^[10]另外,在胜利油田改制过程中,出现各种不同所有制形式的企业重组现象,企业的资本构成发生了变化,按现行财政收入划分体制,有一部分原为市级的税收将会向中央和省级转移。如油公司被收购后,现行的财务核算和纳税渠道都将发生变化,将会对东营市财政收入产生较大影响。

4. 基于收支矛盾的管理制约

国际金融危机以来,东营市财源建设面临的减收因素较多,导致财源建设推进乏力。国家增值税转型、小规模纳税人征收率和企业所得税适用税率下调等国家税收政策调整的影响,尤其是国际油价不稳定的影响,导致了东营市相关主体税种税基缩减。在财源减收因素多的同时,政策性增支因素却出现了增长,除了要保障工资性增支因素、社会保障支出、维持机构运转等财政刚性支出以外,还要全面落实国家、省出台的民生政策,支持地方基础设施建设和各项事业的发展。地方财政收支差额除依赖税收返还外,大量的政府性基础设施工程和经济建设发展所需资金要依靠举债和上级补助。原有的财源结构已不适应形势发展变化,财政收支矛盾更加突出。

四、创新东营市财源建设机制的途径

(一) 树立科学理财理念,创新财源导向机制

思想是行动的先导,思路决定出路。创新财源建设机制作为一项系统工程,首要任务就是进一步更新财源建设理念,在财源建设导向机制上寻求新突破。因此,东营市在财源建设机制创新的过程中,首先要树立科学的理财理念,为创新财源建设机制树立正确的导向。要树立远近结合的理念,找准立足当前和着眼长远的最佳结合点;要树立欲取先予的理念,牢牢把握取与予的度;要树立量质兼顾的理念,实现财源数量和质量的同步提高;要树立内外结合的理念,增添财源建设的后备力量。

(二) 调整优化产业结构,创新财源培植机制

创新财源培植机制要把加快产业结构调整、构建现代产业体系作为着力点,通过稳步发展第一产业、突出发展第二产业、积极发展第三产业,提升三次产业财税贡献率,形成与经济同步发展的财政收入增长机制。

1. 加强农业产业结构调整,夯实基础财源

东营市土地、滩涂、淡水资源丰富,具备发展高效生态农业的优越条件。经过这些年的发展,东营市的高效生态农业已初具规模,展现出广阔的发展前景。因此,在农业财源培植方面,要改变传统的增

加农产品产量的单一财源建设理念,以转变农业发展方式为主线,通过提高农业综合生产能力、提高农产品的多重增值创税能力等途径,在稳固农业基础财源上寻求新突破。可以围绕发展现代农业,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。用现代经营方式推进农业发展,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财源增长点。另外,发展农业产业化是培育新财源的一个抓手。要加快发展农业产业化经营,以推进农业产业经营化为重点,提高农产品的多重增值创税能力。同时要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,借助外力巩固基础财源。

2. 振兴壮大工业支柱产业,拓展骨干财源

拓宽工业财源,要以东营市资源优势为依托、以突出发展工业为核心、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,壮大工业主体财源。

(1) 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,但其产业链短,优势不突出。要发展壮大工业主体财源,就要在中央加快转变经济发展方式的政策要求和“黄”“蓝”两大国家战略的政策支持下,不断提升传统产业的技术装备和管理水平,努力将传统产业做大做强,提高财源建设效益。具体来说,对石化产业,要加快整合重组,加大技改力度,形成从油头到化尾的完整产业链,切实改变小、低、散的状况,走规模化、高端化、集约化的路子,打造生态石化基地,增加财源建设总量;对橡胶轮胎产业,可以着力推进技术研发、市场开拓、信息平台等支撑体系建设,加快转型升级,提高财源增收效益;对石油装备产业,要按照国际一流标准,以东营经济技术开发区为高端聚集区,以胜利经济开发区为核心功能区,推进产业聚集,推进自主创新,推进整合重组,培育一批骨干龙头企业和高端产品,打造全国最大、世界知名的石油装备产业基地,提升财源聚集能力。

(2) 重点培育高新技术产业

高新技术产业是工业财源中的新兴财源,因此可以加大财政资金投入,重点支持重大科技创新、战略性新兴产业培育、科技创新平台建设和科技人才

队伍建设,利用“黄”“蓝”两项专项财政资金积极扶持发展汽车及零部件、电子信息、新能源、新材料、新医药等高端产业,把这些产业作为招商引资的重点以及工业和高新技术发展资金扶持的重点,迅速引进一批大项目,引导现有骨干企业和民间资本向这些领域发展,使这一工业新兴财源快速发展壮大。

(3) 大力培育骨干企业

东营市作为一个资源型城市,调整经济结构的最大任务是发展壮大地方工业。因此,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。

3. 大力发展第三产业,培植高效财源

大力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,也可为增加财政收入开辟新的领域。因此,要进一步放宽政策,落实2012年东营市出台的《加快推进服务业跨越发展若干政策》,加大财政扶持、减轻税费负担、强化金融支持、放宽市场准入、保障土地供应、强化人才支撑和优化发展环境,促进优质服务企业结构升级、推动第三产业做大做强,扩大第三产业财源。

具体来说,对于现代物流业,要重点依托东营港、广利港的扩建,规划建设一批物流园区,积极发展第三方物流,培育一批大型物流企业;对于文化旅游业,要突出抓好黄河口生态旅游区、黄河水城旅游区、天鹅湖旅游度假区和孙子文化旅游区建设,打造知名旅游品牌;对于现代金融业,要引进和培育金融机构,加快组建产权交易中心、产业投资基金,积极创新金融产品,鼓励企业上市融资;对于服务外包业,要以园区为载体,培育一批服务外包骨干企业,努力拓展软件外包、流程外包等重点业务,提升服务外包业的层次和水平。

要通过大力发展能够创造更多财源的第三产业和企业,使第三产业真正成为财政收入的“半壁江山”,建立可持续发展的财源体系。

(三) 构建多元载体平台,创新财源聚集机制

1. 以项目建设为载体

项目建设是经济发展的奠基石、突破口、生命

线,所以要坚定树立“抓发展就要抓财源,抓财源就要抓项目”的思想观念,紧紧抓住“黄”“蓝”两大国家战略实施的机遇,抓住国家向基础产业、基础设施、生态建设倾斜的机遇,加快项目的挖掘、筛选、评估、论证,开发储备一批符合国家产业政策、发展前景广阔、示范带动作用强、对区域经济发展具有重要支撑作用的项目,充实完善财源建设项目资料库。同时要充分发挥东营市区位交通便利、资源优势的优势,立足财政职能,灵活运用财政支持、引导手段,支持全市重点项目建设,增强财源建设的后劲和动力。

2. 以市场运作为平台

一要通过园区建设涵养财源。要坚持特色立园,找准园区定位,引导优势企业、优势项目向园区集中,大力发展园区经济,孵化产业,涵养税源。不仅要善于筑巢引凤,而且要敢于引凤筑巢,引进外地客商投资,对工业园区进行开发建设,以实现园区开发和财源建设的“双赢”。二要运作城市资产培植财源。要创新运作理念,做好城市资产运营工作。三要经营国有资产建设财源。对国有资产的处置,要通过竞价拍卖、进入市场等方式,实现收益最大化,增加财政收入。

3. 以多元途径为突破

一要向上争资培植财源。在最大限度培植好本行政区域范围内财源的同时,还可以加强与上级的联系和协调,积极向上级财政部门争取项目和资金支持。二要对外引资培植财源。要充分发挥东营市的政策、区位、交通、资源优势,采取敲门招商、中介招商、以商招商等多种方式,发展外向型经济,培植长效财源。三要启动内资培植财源。要激活民间资本,壮大民营经济总量和规模,提高民营经济税收占财政收入的份额。

(四) 狠抓征收支制度,创新财源管理机制

切实加强财源管理,及时把经济发展成果反映到财政增收上来,就要进一步深化财政制度改革,着力创新体制机制,提高科学化、精细化管理水平。

1. 深化财政预算管理改革

要继续深化部门预算改革,进一步细化预算编制,提高部门预算年初到位率和批复率;扩大国库集中支付范围,加强预算执行管理,合理加快支出进度;探索建立重大项目支出预算事前评审机制,提高项目支出预算管理水平和完善项目支出预算评审机制,推进资金整合,增强资金的规模效应。

2. 加强财政征收管理

组织收入始终是财政工作的首要任务和基本职

责。财政部门要努力配合国、地税部门的工作,形成以市政府牵头、社会综合治税的运行机制。对税收征收要以实施科学化、精细化、标准化管理为目标,坚持“经济决定税源,管理增加税收”的治税思想,^[11]加快税务征管信息化进程,建立和完善信息化和专业化相结合的现代税收征管模式。在加大对主体税种征管的同时,不放松对小税种的征管,提高中小税源户的征管效率,确保东营市财政收入持续稳定增长。要进一步完善非税收入管理政策和制度,改进非税收入征缴方式,健全以财政票据和财政专户管理为手段、以收支两条线管理为核心的非税收入征管体系。以政府非税收入直接缴入国库或财政专户为抓手,将更多的政府非税收入纳入部门预算统一管理,增强政府非税收入使用上的透明度,充分发挥财政预算在非税收入资金调控和管理中的作用。

3. 强化财政支出监管

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。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。

(五) 完善激励保障体系,创新财源服务机制

1. 强化组织领导机制

通过设立财源建设领导小组和定期召开财源建设领导小组联席会议,协调全市财源建设工作,研究、分析财源建设工作中的重大问题,制定财源建设总体规划和具体实施办法并督促落实财税收入。

2. 完善投入保障机制

要通过健全政企座谈会制度、建立走访企业制度等措施完善政企沟通机制,鼓励和支持企业用足用活各项财政、税收、金融政策。通过健全银企对接制度,促进银企联手,灵活运用贷款贴息、担保等方式,吸引金融资本注入,为财源建设增添后劲。

3. 健全政策鼓励机制

应按照“谁发展、谁受益,发展快、多受益”的原则,建立增动力、强活力的奖励机制。探索在绩效考核指标中加大对财源建设考核的权重,从发展实力、发展潜力、发展活力等方面入手,科学制订评价考核标准和指标体系,对全市财源建设工作进行综合评

价考核,评选财源建设工作先进单位并予以表彰奖励,以调动单位培植财源的积极性。

4. 规范监督管理机制

应建立和完善财政信息公开、科学民主决策、监督制约和绩效考核四项制度,使政府公共财政分配和支出使用更加透明。应建立财源监控分析制度,通过建立财源企业(项目)台帐,动态掌握区域财源(项目)资料 and 全市经济运行、税源变化等财源信息。要加强财政监督检查,通过开展税源专项调查全面掌握区域内税源分布及增减变化情况,加强税源动态管理。

财源建设机制创新是一项系统工程,需要有正确的理念作为指引,需要有一系列制度作为铺垫,需要采取多项措施保障其有序运行。通过创新财源导向机制、培植机制、聚集机制、管理机制、服务机制等一系列举措,会使东营市财源建设上一个新台阶,为东营市经济社会发展提供永续的资金支持。

注释:

①《我市投入700万元支持现代畜牧业发展》(见2014年3月13日东营市人民政府网)。

[参考文献]

- [1] 尹纯,刘志烈,黄勇民.新时期加强财源建设的重大意义和主要任务[N].广西日报,2011-03-29(10).
[2] 王健.财政政策从“以资为本”转向“以民为本”[N].广西日报,2011-11-21(A05).

- [3] 郝吉虎.东营市2013年财政预算执行情况和2014年财政预算草案的报告[EB/OL].(2014-02-13)[2014-07-10].http://zfxgk.dongying.gov.cn/gov/jcms_files/jcms1/web11/site/art/2014/2/13/art_830_60018.html.
[4] 东营市财政局.市财政投入专项资金200万元支持放心蔬菜基地建设[EB/OL].(2014-04-16)[2014-07-12].<http://dyczj.dongying.gov.cn/info11041.html>.
[5] 东营市财政局.市财政投入专项资金1300万元支持全市农业龙头企业发展[EB/OL].(2014-02-12)[2014-07-12].<http://dyczj.dongying.gov.cn/info11007.html>.
[6] 东营市财政局.市财政150万元支持农机创新示范工程建设[EB/OL].(2014-04-16)[2014-07-12].<http://dyczj.dongying.gov.cn/info11043.html>.
[7] 孙宁宁.互助资金助力中小企业发展[EB/OL].(2013-04-14)[2014-07-12].<http://news.dongyingnews.cn/system/2013/04/14/010360901.shtml>.
[8] 牧之.2013年我市服务业呈快速发展态势[EB/OL].(2014-02-18)[2014-07-10].<http://www.0546zx.net/news/newsshow-10644.html>.
[9] 东营市史志办公室.东营年鉴2012[M].北京:中华书局,2012:28-29.
[10] 东营市财政局.我市2011年地方财政基本情况统计工作完成[EB/OL].(2012-07-09)[2014-7-12].<http://dyczj.dongying.gov.cn/info1750.html>.
[11] 林芳华.市地税四项征管措施缓解税源紧张压力[N].上饶日报,2008-10-30(A04).

[责任编辑:赵玲]

Analysis of the Influential Factors in the Innovation of Local Financial Resources Construction Mechanism and the Path Choice: Based on Dongying City

XU Jing

(Teaching and Research Section of Management, the Party School of the CPC. Dongying Municipal Committee, Dongying, Shandong 257091, China)

Abstract: The innovation of the local financial resources construction mechanism is of important significance for the local economic and social development. In terms of revenue mechanism innovation, Dongying City has advantages in policy, environment, transportation, resources and so on, and it also faces the restricts of ideological and economic structure and other factors. Therefore, Dongying City's innovative financial resources construction mechanism need to establish a scientific financial management concept and innovative sources of income-oriented mechanism first. Second, to adjust and optimize the industrial structure, innovate resources cultivation mechanism. Third, to build multi-carrier platform and innovative sources of income aggregation mechanism. Forth, pay close attention to expenses system and innovative financial resources management mechanism. Last, to improve the security system and innovative financial resources service mechanism.

Key words: financial resources construction; mechanism; innovation