

在2003年全市财政工作会议和税务工作会议上的讲话（摘要）

常务副市长 黄奇帆

（根据录音整理）

一、关于当前全市经济发展形势和趋势（略）

二、关于财政税务工作

下面我从建设公共财政体制和2003年要着力抓好的财政税务工作讲三个方面的问题：

（一）深化财政改革，建设公共财政体制

建设公共财政体制是我们深化财政体制改革的目的和核心。公共财政体制建立起来，财政体制改革就基本到位了，整个财政体制也就比较完善了。建设公共财政体制工作重点是抓好六个环节：第一是部门预算，第二是优化支出，第三是政府采购，第四是国库集中支付，第五是完善财政体制，第六是均衡保障。六个环节对公共财政体系有不同的作用，部门预算是公共财政的管理机制，优化支出是公共财政的效益目标，政府采购是公共财政的操作手段，国库集中支付是公共财政的制度保证，完善体制是实现公共财政的关键环节，均衡保障是公共财政的职能目标。这六个环节各有三项要点，我把它概括为六个三：

部门预算的3个要点是稳中求新、稳中求进和稳中求实。稳中求新，首先要平稳，要有一种协调机制，把市委、市人大、市政府对财政的要求，在部门预算中平衡协调好，在平稳中求新。稳中求进，就是平稳地推行和深化部门预算，部门预算最初在市农业局、市计生委、市司法局、市统计局搞试点，今年全部市级部门和60%的区县（自治县、市）搞了部门预算，这是面上的逐渐推行；内容也在不断深化，从预算内编制发展到预算内外收支全部进入部门预算。再次是稳中求实，原来的预算定额不一定合理，可以在部门预算中逐渐地调整，工作中对实际情况的掌握越来越具体，经验越来越丰富，就可以逐步实现定额合理化，管理规范化的。

优化支出的3个要点是增量优化、专项优化和分类管理。优化支出是公共财政改革的核心，是渐进式的改革，要保持存量，优化增量，财政资金要退出一般性和

竞争性领域，把增量倾斜到社会保障等社会公共性财政支出上来。专项优化，就是专项拨款要加以调控，补贴到一定阶段就可以转移掉。分类管理，就是要合理划分产品属性，准确定位财政职能，财政支出主要就是对社会的公共产品进行支出，要逐渐退出非公共产品领域。比如一般的工商企业投资，主要通过市场调节，自有资金加银行贷款就行；又比如我市污水治理项目的投资，具备一定的公益性质，但收费标准到位了可以成为市场办的事，收费标准到位前，财政就一定要补贴。全部由企业来办这种带有公共属性的项目，企业就会出现亏损。要合理界定其公共属性和市场行为，可以政府投资或拨款补助一部分，企业筹集一部分，逐步实现收支平衡和市场化运作。

政府采购的3个要点是扩大规模、注重调控和提倡国货。我们是率先试点的，要进一步扩大政府采购规模，节约财政资金。2002年10多亿元的采购金额，可以节约5000万元到1亿元左右的财政资金。今后规模越大，节约的资金更会加速递增。注重调控，政府采购有调控和优化产业结构的作用，政府集中采购什么产品，就往往会使这种产品兴旺，要有目的、有倾向性地引导产业发展和优化产品结构。提倡国货，就是用好调控手段，只要质量过关就要用国货，保护国内产品，促进产业发展。

国库集中支付的3个要点是扩展范围、积极试点和完善管理。它减少了中间环节，有利于增加资金周转效用，在源头上防止腐败，是个重大的制度保障。2002年在市教委、市财政局、市农业局、市物价局、市卫生局、市侨办及其115个二级单位和2个区进行了试点，要逐步扩大，2005年全部覆盖到位。不仅是试点范围要扩大，内容上也要从对预算内的工资等日常经费支出的直拨，逐渐扩大到对预算外的拨付。要积极试点，对出现的问题要积极地解决，逐步完善。完善管理，首先

要做到“收缴分离”，同时实行公开、简化、透明的国库拨付体系。

完善体制的3个要点是事权要划分好、财力要分配好和政策要统一好。重庆跟北京、上海、天津等直辖市不同，8万平方公里的省区构架，使我们主城9区的事权划分方式跟远郊31个区县（自治县、市）有所不同，如果将40个区县（自治县、市）都按一个模式管理，只会束缚区县（自治县、市）积极性。今后要继续完善直辖后的行政管理体制，要下放更多的事权。相应的，财政要研究怎么把事权与财权相统一，既要保证市政府宏观调控经济社会发展的能力不断加强，又要保障各区县（自治县、市）经济发展的活力。统一政策，要防止乱开口子，减税不见得就能使经济很好地发展，预算外收费乱减免，不仅不能使经济发展，还使经济发展门槛越来越低，进来的企业档次越来越差，最后危害经济发展。因此要统一税费政策，市里政策定了后，各区县（自治县、市）要与市里保持一致，统一执行。要维护税费政策的严肃性，政策要用足用好。

均衡保障的3个要点是保证最低保障、量力而行和循序渐进。市级财政收入的12%用于低保，而区县（自治县、市）级财政收入只有3%用于低保，至少要提高一点，不能全靠市里来对低保进行保障。均衡财政的重点是财政平衡。每个有责任心的干部，有责任去保障、去改善困难群众的生活，但要量力而行。这个工作也要按照经济发展的规律办，人均GDP低于1000美元的地方一般只能推进最低生活保障线。人均1000美元以上的地区才有可能推进养老保障制度，现在主城在推进养老保险，是因为主城区人均GDP已达到1500-1600美元；而医疗保障只有在人均GDP在2000美元以上才能推行，人均GDP在3000美元以上才能全面推进住房分配货币化制度。因此，社会保障是一个循序渐进的过程，做到应保尽保，要保就保好，脱离经济实力强行推进，不仅保障不了，还会把社会搞乱。财政发挥公共财政职能，也要合理核定标准，在财政平衡的情况下积极平稳推进各项社会保障措施。

（二）关于财政方面2003年要着力抓好的五项重点工作

一是推动各方面用足用活用好西部大开发政策。重庆过去10年已经有的经济开发区政策、库区移民政策以及各种下岗就业、民政残疾人就业、各种扶贫帮困

优惠政策等，这些政策是国家支持重庆经济发展的重要体现，也是市政府让利于民的具体措施，然而对政策理解不足和使用动力不足的现象普遍存在，最后许多政策没有真正落实。有政策不用，非常可惜。比如北部新区，搞得不错，但力度还不够大，局面还不够活跃，为什么？有人说是因为北部新区的地价太高，但事实是重庆地价在西部地区最便宜，否则不会有这么多房地产商到重庆来发展。我们知道工业用地一般成本在十几万一亩才有吸引力，北部新区20多万元一亩搞工业，成本偏高是客观事实，这就要分析原因，办法就是以集约的规划摊低土地成本、以三产用地补二产用地、以今后税收补现在的缺口，要把政策集中用活：第一，在规划上，沿海地区和平原地区一般要求要有40%的土地用于绿化和道路建设等，但是我们已经有50%的山地绿化了，何必再墨守成规呢？就搞10%的绿化，15%的道路，就能省下几平方公里的土地，这是政策许可的。第二，用三产的地价收入摊低二产的地价。比如龙溪镇的三产土地70到80万元一亩，成本只有20万元一亩，赚的钱来补工业用地，二产的地价就降下来了。第三，用未来税收摊现在缺口。如果发展100亿元的工业，未来就有5亿多元的税收。因此目前向银行贷款，周转土地成本缺口，再用未来税收还银行贷款，形成投资循环机制，就可以把政策用活。第四，企业只要注册在开发区里可免关税，并享受其它优惠政策。比如，10年前，上海浦东开发，注册在浦东新区的企业可免税，许许多多企业迁到浦东，繁荣了浦东，浦西企业减少了，促进浦西区县又使劲招商补充，这就搞活了。从这个角度讲，北部新区招商政策跟浦东一样，可以把一批渝北区、渝中区、南岸区的企业吸引到北部新区，渝北区、南岸区肯定又会加大力度招商，整个一盘棋就活了，这是用足用活用好政策的问题。我的意思不是要推进无序竞争，而是地方财政要鼓励用足用活用好优惠政策，促进经济的快速发展，不要让政策放空。反之，对违反政策的要严管，两手抓两手都要硬。

二是四两拨千斤，支持投融资体制改革。政府在一般竞争性领域是逐步退出，但在战略性发展领域、关系国计民生的领域、基础环节领域，要发挥主导作用。社会财富的增长来自于GDP的增长，GDP的增长，需要各方面不断的投资，区域和区域的竞争，是企业的竞争，技术、产品的竞争，归根到底，竞争的是投融资，

这是经济发展战略问题。在这方面,财政资金的合理配置,对于促进投融资体制改革,形成活水快流、四两拨千斤的局面有着重要的作用。我举几个例子来说明这个问题。

第一个例子,我们原来修高等级公路,采用的是政府补助,企业、区县(自治县、市)建路的方式,国债补助和预算外公路费补助都是财政补助。“八小时重庆”公路,总投资35亿元,采取中央补助1/3、地方补助1/3,区县(自治县、市)自筹1/3的办法。其中中央和市级支持了20多亿元,剩下10多亿元区县(自治县、市)拿不出来,只有到银行贷款,按道理,以拨款20亿元资金去贷款10亿元是没问题的,但区县(自治县、市)普遍贷不到,区县企业的信用实力较差,所以借不到钱,结果除拖欠工程款5亿元之外,还形成5至6亿元资金缺口。2001年,市政府感觉到这个问题,实施了投融资机制的改革方案。新组建了一个高投公司,将20多亿元划拨到重庆高等级公路建设投资公司,实力和资信度都很强,银行贷款问题立即迎刃而解,2003年就能完成工程。同时,今后还要新修2000公里高等级公路,国家会补助国债15亿元,交通部补助10亿元,加上“八小时重庆”的20多亿元,市高投公司就有50亿元资本金,银行就可以借60至70亿元,总共100多亿元,就可以全面开工。这样,既减少了区县(自治县、市)筹资的困难,分散补助区县(自治县、市)的资金也集中起来变为市里国有资产资本金,减轻了运行成本和投资管理成本,收费站点可以减少,政府补助也可以减少,实现“多赢”的良好局面。这个例子说明,同样的财政补助资金,配置方法不同,配置效果也完全不同。

第二个例子,近几年库区要建20多个污水处理厂,总投资要40亿元,中央给了30亿元污水治理资金,也就是说75%以上拨款,约25%要自筹。区县由于融资能力差,拿不到这10亿元贷款,结果把库区污水厂都建起来了,但一级、二级收集污水管网系统没钱搞,污水肯定仍然要流进长江。这个问题是中央给钱不够,还是投融资出了问题?怎么解决?办法就是把30亿元污水处理资金拨给水务集团作为资本金,向银行借10亿元,由水务集团再来搞污水处理和自来水,把库区所有污水处理管网都建好,由于水务集团财力规模大,融资能力强,最初3到5年污水处理运行略有亏损,3到5年

收费机制健全,收费标准到位后,一定能形成良性循环。

第三个例子,重庆一年需要新增60至70万千瓦电力,10年需新增600至700万千瓦,至少需要400亿投资,除外来投资,重庆自己应该有个100多亿元资产的投资集团来建电厂,现在市里决定由建投来干,因为这涉及到国计民生。一般电力投资,投资公司出15%到20%的资本金,其余贷款,就能自求平衡,因为售价是两角几一度电,成本只要一角几分,总是赚钱的。在这方面,财政如果把一年1亿多的电力附加费补给建投公司,其它用银行贷款补充,这样就可以运行起来。国有资本做大了,政府意志得以实现,财政也会相应宽松。这样一个战略性领域,财政只不过一年给1亿元,但政府的调控能力,国有资本控制能力和战略性引导能力大大加强,这就是四两拨千斤的作用。

我们当前还有一个解决重庆国有集团历史性的包袱问题。重庆36个市级国有集团总资产2000亿元,净资产600亿元不到,资产负债率约70%。更重要的是,2000亿元资产中有近200亿元的烂账,如能把这200亿元消化掉,这些国有集团一定能迈上一个新台阶。怎么消化?历史性的包袱,光靠企业自身努力是不行的,需要政府相应的扶持政策。比如按1/3银行坏账核销,1/3由企业集团通过发展来解决,1/3财政核销,把它的资本缩水核销掉。总之,大家共同消化,这方面财政要有所作为。

三是发扬艰苦创业精神,量力而行,做到财政收支平衡。区县(自治县、市)财力首先要保工资,不能发生新的工资拖欠,以前的拖欠要逐渐消化,这是我们2003年财政预算的一个指导思想。我们的财政底子还很薄,用于事业发展的资金只有70到80亿元,人均财政收入只有全国平均水平的一半,边远地区更低。我们发展任务重,欠账多,许多事需要由财政去解决。而且税收来源上支柱税源少,大户少,各类工商企业亏损面比较高,这个问题没彻底解决。财力小就要量力而行,节约开支,继续发扬艰苦创业精神。2001年全市15个区县赤字,有些区县能不赤字,却做成赤字。试问秀山、酉阳财政收支都能平衡,为什么一些渝西地区反而赤字?渝西地区人均财力比秀山、酉阳财力高出三倍。所以,今年一定要努力解决这方面的问题,各区县(自治县、市)都必须做到财政收支平衡,没有赤字。区县(自

治县、市)不要希望市政府用转移支付来平衡区县(自治县、市)赤字,要有约束措施,量入为出。

四是必须完成2003年预算任务。2003年GDP增长安排9%、力争10%,财政收入计划增长12%、力争20%,财政收入按增长12%计算是170多亿元,按20%计算是190多亿元。要加强预算内、预算外的收入征管,把收支平衡好,这是我们非常重要的任务。希望同志们从讲政治、讲大局、讲稳定的高度,努力完成和超额完成预算任务,为经济发展提供比较实在的财力保证。

五是建设一支铁的财政队伍。我们这个队伍是非常重要的队伍,是维护社会经济秩序的队伍,是促进经济发展的重要力量。这支队伍的作风建设和廉政建设至关重要,怎样在源头上建立反腐倡廉的机制,是我们做好工作的重要保障。我相信市财政局的党组领导班子会抓好这件事,用人民赋予的权力更好地为人民服务。

(三) 关于税收工作

一是关于税收工作的总体目标。税收工作的总体目标就是要贯彻市二届人大一次会议的精神,5年后地方预算内财政收入要实现翻番,按照这个目标,剔除规费收入,到2007年全市税收收入要求超过410亿元。2002年,全国税收收入占GDP的比重是16.7%,重庆只有10.6%,比重偏低。当然,这里也有产业结构带来的问题。比如农业产业的GDP中,税收含量较低,拉低了整个比重。今后10年,我市产业结构会调整优化,农业增加值占全市GDP比重预计会降到10%,工业和第三产业将要增加若干个百分比。随着产业结构的调整、税源结构的调整、征管能力的提高,税收收入占GDP的比重从现在的10.6%上提高到15%是合理的,也完全有可能实现。如果到2007年,全市GDP达到3200亿元,按15%计算,税收收入应是480亿元,与2002年相比,不只是翻一番,而是年均增长近20%。我们应该向更高的标准去努力,能快就快一点,能多就多一点。财政收入的增长还应包括规费和政府性基金等的增长,这些都需要各部门共同努力。

二是以税收经济观的理念搞好税收工作。税收来源于经济发展,税收要为经济发展服务。税收经济观是一个非常合理、非常积极、非常科学的观念。税务人员、各级政府及政府主管人员都应该正确理解和把握税收

经济观,它是一个具有全局性的观念。税收经济观有两层意思:第一,税收对经济有稳定作用。税收是一个平衡系统,可以抑制经济过度增长和泡沫化。第二,税收可以根据实际情况,进行宏观调控。亚洲金融危机后,我国出台了一系列推动经济、刺激消费的税收政策。比如固定资产投资方向调节税从最初的征收、到减半征收,最后停征;为刺激我国钻石生产加工行业发展,取消了钻石进口关税,改在消费环节征税等等。近几年来,税收对经济的调控越来越务实,调控推动经济的能力逐步增强。

如果税收机制存在问题,就会在经济中有所反应,反过来影响税收。这里,对全市税务系统提两点要求:一是对实际经济中发现的问题(不管是有利还是不利的)要向总局提供信息,如留给地方的天然气资源税的税率能否提高等。这类的意见只要被采纳就是对地方经济发展的贡献。二是加强税收宣传,把有关优惠政策宣传到位,多上门服务,使纳税人知晓明白。如果有税收优惠,可以减免的不减免就等于收“过头税”。税务部门在这方面要有所作为,这本身就是促进经济发展。

三是依法治税,加强税收征管,整顿和规范市场经济秩序。要做到5个坚持:一是坚持依法征税,应收尽收,坚决不收“过头税”;二是坚持“加强征管,堵塞漏洞,惩治腐败,清缴欠税”的工作方针;三是坚持讲政治,不图一时的政绩而预收税款、寅吃卯粮、混级混库;四是国税局和地税局要团结合作,密切配合,共享信息,形成高效的合作机制;五是坚持抓好各税种和社会保险费的征收。

四是坚持科技加管理,加强税收信息化建设。税务系统建设的“金税工程”,已取得了较好的成效。重庆的网络基础设施、通信设施不比上海、北京差。税务部门要建好一个规范统一的技术平台,形成总局、市局两级处理,覆盖所有税种、各个管理环节和国税、地税所有基层单位的征管信息系统、行政管理信息系统、外部协作信息系统和决策信息系统。要加大信息化的经费投入,努力提高税收信息化水平。

五是从严治队,加强干部队伍建设。按照“政治合格、作风过硬、业务熟练”的要求,努力建成一支能适应现代经济发展需要,素质高、工作热情饱满、工作作风廉洁的税务队伍。