

促进北部湾经济区发展的财税政策探讨

■ 刘家凯

北部湾经济区地处我国沿海西南端,主要由广西南宁、北海、钦州、防城港四市所辖行政区域组成。目前北部湾经济区的开发建设已上升为国家发展战略层面,加快经济区开放开发不仅对广西意义重大,而且对推进中国—东盟自由贸易区建设、带动我国西南及西部地区的发展都具有重要的战略意义。然而,从财税政策层面看,目前还有许多问题需要高度关注,如现行财政体制不尽合理,不利于经济区的率先发展;经济区各市的财政状况不佳,难以对基础设施建设进行大量投入;税收政策引导力不强,对北部湾经济区的产业布局 and 吸引投资不力,部分税收优惠政策的优惠时限不长和优惠幅度较低,将削弱北部湾经济区所具有的政策比较优势等。因此,制定科学合理的财税政策,促进经济区快速发展,既是广西发展的需要,更是国家整体发展战略的要求。

一、逐步建立北部湾经济区一体化财政体制,统一配置政府可用财力

虽然《北部湾经济区发展规划》对经济区内四市的发展做了整体的规划和定位,但由于缺乏具体政策

的支持和配合,在现行管理体制下,经济区四市作为独立的行政主体和利益主体,必然会为了各自的发展和利益而抢项目、争资金,使得区域间招商引资竞争在一定程度上成为低水平的“让利竞赛”,造成港口资源和土地资源的浪费,制约北部湾经济区的快速、可持续发展。因此,应从战略上推进北部湾经济区的一体化,尤其是要建立经济区一体化的财政体制,统一配置政府可用财力,降低北部湾四市之间的财力差距,以减少四市之间的恶性竞争。为此提出以下建议:第一,新增税收一半用于共享。为了减少北部湾四市之间的财税竞争,建议以2009年四市分享的税收为基数,以后年度四市新增税收收入的一半由自治区财政统一调配,在四市之间安排使用和平衡。第二,统筹安排上级补助财力。统筹转移支付,在计算转移支付时,可将北部湾四市作为一个统一的单位,按照同一标准和因素计算转移支付,再由自治区财政将一般转移支付在四市之间划分。统筹专项资金,将投向四市的专项资金统一起来,打破行政界限,以北部湾经济区发展规划为基础,以重点产业和项目为平台,统一规划、统筹安排和管理。第三,四市支出标准逐

步统一。自治区财政在计算四市财力时,要逐步统一四市的支出标准,尤其是人员工资标准和公用经费标准,对于不足的,要在四市的统筹财力中安排资金逐步予以补足,以促进四市之间各要素的合理流动。第四,预算管理分级负责。自治区财政建立对北部湾经济区的一体化体制,统一配置可用财力,其重点是在统筹配置财力上,具体资金的管理仍由各级政府分级管理。第五,自治区增设财政管理机构。在自治区财政部门设立专门负责自治区对北部湾经济区财税政策和管理事务的机构,加强自治区政府对北部湾经济区的财税统筹管理。

二、加大对北部湾经济区的财力性补助力度,增加政府调控能力

1. 不断加大对北部湾经济区的转移支付补助力度。自治区财政在财力可能的情况下,可在一般性转移支付、民族地区转移支付测算中,在按全区统一因素、计算口径、测算方法及公式测算的基础上,适当提高对北部湾经济区四市的转移支付补助系数。同时,可按照北部湾经济区进入国家重点开发主体功能区的定位,健全相应



的财政转移支付制度。在分类确定一般性转移支付系数时,考虑主体功能区的因素,提高重点开发区的转移支付系数,以体现财政支持力度。

2. 全额返还北部湾经济区的城市维护建设税专项上解。广西对城市维护建设税按不同地区、不同比例实行专项上解,主要用于贫困地区的城市市政公用设施建设与维修、城建人才培养、科研、规划、新技术推广应用及城市市政公用事业等。鉴于目前北部湾经济区的城市建设基础薄弱,建设任务较重的事实,可将五年内经济区四市专项上解自治区的城市维护建设税全额返还,用于经济区市政公用基础设施的建设与维修。

3. 全额返还沿海三市(北海、钦州、防城港)上缴自治区的海域使用金。据《国家海域使用管理暂行规定》:海域使用金30%上缴中央,70%留归地方财政(其中广西规定,20%上缴自治区,50%留归市县),分别作为中央和地方财政的预算固定收入,由各级财政统筹安排。为支持北部湾经济区加快建设,可将沿海三市五年内上缴自治区的海域使用金全额返还,用于推进重大项目的用海建设。

三、加大财政专项资金的扶持力度,支持北部湾经济区的开发建设

1. 优化支出结构,整合财政资金,形成发展合力。一是自治区本级及各相关部门在资金分配上要向北部湾经济区重点倾斜,加大对北部湾经济区开发建设的投入力度,以形成对北部湾经济区发展的合力。其中,重点加大对北部湾经济区的相关基础设施建设投入,尤其加大对园区基础设施建设力度,支持重大产业项目的前期工作,克服基础设施在经济发展中的“瓶颈”制约。同时,也要增加对公共事业、公共服务行业的财政投入,大力发展文化、教育、卫生、科技等公共服务设施建设,提升经济发展环境质量,促进经济发展。二是针对目前财政支持北部湾经济区发展的资金尤其是专项资金使用分散、管理混乱、效率低下的现状,按照“存量调整、增量倾斜”的原则,把性质、用途相似的资金整合起来,以北部湾经济区发展规划为基础,以重点产业和项目为平台,统一规划、统筹安排和管理,通过“捆绑打包”等方式将资金的增量部分集中使用,切实用于

解决经济区经济社会发展的关键环节和重大问题。

2. 建立和完善奖励机制,促进北部湾经济区各产业发展。一是设立重大产业项目政府奖励资金,对落户经济区的重大产业发展项目给予一次性奖励。二是对于连续三年纳税额超过2000万元的企业,按照相关政策,根据其对财政收入贡献额的大小给予一定比例的财政奖励。

3. 针对北部湾经济区开发建设中的关键和重点领域,出台专门的政策予以支持。主要包括基础设施建设、重大产业项目的引进和建设、工业企业高科技企业的发展以及服务业的发展等。通过财政资金和政策的重点支持,逐步消除和化解经济区发展的瓶颈和障碍,促进经济区经济社会又好又快发展。

四、充分发挥财政投融资的功能作用,筹集更多的资金用于北部湾经济区的开发建设

1. 加大财政融资力度,拓宽筹资渠道。要通过政府信用方式筹集资金,充实社会先行资本,填补财政无偿投资和一般商业金融投资的空白,推进区域综合竞争力的形成和提高。要积极向商业银行融资。经济区要做好项目规划和储备,并通过一些政策优惠,减轻项目负担,降低项目风险,吸引商业银行的信贷资本。要善于利用国外贷款,积极争取世行、亚行和主权国家贷款。根据国外贷款的政策和倾向,选取一些既符合北部湾经济区实际,有利于区域经济合作,又符合国际金融组织或贷款国要求的项目,积极申报,努力扩大经济区利用国际金融组织和外国政府优惠贷款的规模。要努力建立健全偿债机制,确保及时还贷。

2. 以财政贴息等政策手段积极引导区内外社会资金投向北部湾经济区。对投资于北部湾经济区的国家鼓励类项目的投资贷款、大型基础设施项目贷款给予财政贴息并不断加大财政贴息的力度；鼓励民间投资，将有限的社会资金集中投资到北部湾的重点产业和项目中来；优先支持符合国家、北部湾地区产业政策和环境保护要求的项目。

3. 积极支持北部湾经济区投融资平台的建设，发挥其在经济区重大投资中的导向作用。通过注入资本金等方式不断壮大和提升北部湾银行、广西北部湾开发投资有限责任公司、广西北部湾国际港务集团有限公司、广西交通投资建设集团有限公司、广西金融集团投资有限公司、广西铁路投资集团等投融资平台，进一步明确它们的职能定位，充分发挥其在投融资方面的作用，增强经济区的投融资能力。

4. 支持建立北部湾产业投资基金。可由自治区本级财政投入部分引导资金，与区内外的一些大型国有及控股公司、金融机构以及基金公司等

机构共同出资，成立北部湾产业投资基金，其主要投资方向为：按照国家产业政策和北部湾经济区功能定位要求，投资于为北部湾经济区服务的交通、能源等基础设施项目，对于沿海石化、林浆纸、钢铁及其延伸产业等项目积极参股，面向特色的农产品和海洋产业，参与具有创新能力的现代制造业项目，以及具有自主知识产权的高新技术项目。

5. 采用BOT、TOT等多种方式引导民间资本投入基础设施建设领域。北部湾的发展需要大量的基础设施投入，可考虑以向民间资本转让现存且具有可经营性的基础设施项目的产权和经营权为突破口，鼓励民间资本以TOT（转让—运营—移交）方式或以购买现货的形式投资北部湾公用事业和基础设施建设，允许采用多种方式向国内外投资者转让经济区内国有公路、城市市政等公用基础设施资产权益和建设受益权，并给予较长的转让期限，比如30年。为保证投资者或受让方利益，自治区政府可为其提供收费价格批文质押、履约保险等必要的融资和经营条件。

五、完善和创新地方税收政策，增强北部湾经济区的投资吸引力

对北部湾经济区内新办的各种类型企业在企业所得税方面实行税收优惠。加大营业税方面的优惠力度，适度提高营业税起征点，在国家规定的幅度内适当降低娱乐业营业税税率，对经济区内技术转让收入、无形资产及不动产转让收入给予税收优惠。对北部湾经济区内石油化工、造纸等工业企业以及物流业、金融业等服务企业，免征自用土地的城镇土地使用税和自用房产的房产税或城市房地产税。建议在北部湾经济区内经批准开山填海整治的土地和改造的废弃土地，从使用的月份起免征城镇土地使用税五年，第六至十年减半征收，以进一步鼓励和支持开山填海整治土地和改造废弃土地，最大限度地发挥现有土地的潜能，节约土地资源。

（作者单位：广西壮族自治区财政厅）

责任编辑 冉鹏

PHOTO NEWS

图片新闻



湖北宜都：“新农保”试点稳步开展

2009年以来，湖北省宜都市大胆探索，按照“早起步、低水平、全覆盖”的原则，在全省率先启动新型农村社会养老保险试点，逐步建立起惠及民生的“新农保”制度。图为宜都市新型农村养老保险首发仪式现场。

（本刊记者 摄影报道）