

加强地方财政宏观调控 促进国际旅游岛建设

■ 麦正华 吴海峰

海南省地理、资源和自然环境具有很大的特殊性。特别是在建设国际旅游岛的背景下，海南必须在较低的积累和经济基础上，跨越工业化发展阶段，发展现代服务业，走出一条不同于其他地区的发展道路，地方财政调控的需求更为迫切。因此，必须充分运用资金投入和财税政策工具，发挥财政宏观调控作用，促进海南国际旅游岛建设目标顺利实现。

一、宏观调控的重点和方向： 国际旅游岛建设背景下最需要 关注的几个经济社会问题

总体上看，建设国际旅游岛是一个海南全省经济社会发展综合性规划，绝不仅仅是发展旅游业，而是要以加快发展符合国际标准的旅游业为突破口，形成以现代服务业为主导的产业结构，带动农业、新型工业等产业加快发展，抢占经济社会跨越式发展的制高点。国际旅游岛建设发展的落脚点是提高全省人民生活水平和质量。国务院《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》明确提出，到2015年，全省

人均生产总值、城乡居民收入和生活质量达到全国中上水平；到2020年，全省人均生产总值、城乡居民收入和生活质量达到国内先进水平。因此，国际旅游岛绝不是“国际富人岛”，其建设的出发点和落脚点必须是让海南人民过上好日子，实现人的全面发展，努力让人民群众充分享受国际旅游岛建设的成果。

由于具有独一无二的热带海岛资源优势，加上一系列政策刺激，海南国际旅游岛建设极易成为资本逐利的平台。资本逐利本无可厚非，问题是资本的盲目性和短期性很大程度上会与国际旅游岛建设目标的全面性和长远性产生冲突，依靠短期的和领域集中的投资开发，很难实现国际旅游岛建设全面的长远目标。结合海南实际，在建设国际旅游岛过程中，尤其需要高度关注以下几个问题，这正是财政宏观调控的重点和方向。

一是产业结构失衡的问题。虽然国际旅游岛建设极有可能使海南跨越工业化阶段，但是海南并非不需要工业，反而是要加快集约发展新型现代工业，同时还要加快发展热带高效农业、海洋经济等等。从

发展规律来看，这些产业比旅游业更能促进海南加快完成积累，提高内生增长动力，反过来对旅游业有更强的带动作用，但其投资的长期性也使得这些产业容易成为短期资本追逐的盲点，进而带来海南产业结构失衡的问题，反过来也降低了海南旅游业和整体经济抗波动、抗风险和快速发展的能力。

二是“岛富民穷”的问题。虽然理论上说，投资会转化为居民的收入，但是转化的通道并非天然通畅，特别是海南本身没有经历全面工业化的阶段，居民积累水平低，居民素质难以适应大投资、大项目的人力资源需求，本地居民在经济快速发展中的获益增幅远小于经济增幅。同时，在大量高端项目支撑的经济结构中，居民的收入水平和实际高消费的落差会拉大，形成社会不稳定因素。另外，强大的资本力量抬高了生活资料和生产资料价格，极易使得海南本就较低的城乡居民收入“含金量”下降。

三是生态环境恶化的问题。海南国际旅游岛建设目标是低碳经济和绿色经济，保持生态环境优良不

仅是其发展目标更是发展资本。即使不发展污染工业,也不考虑无序开发对生态环境的破坏,单是滨海、山地房地产开发,游客活动带来的污染增加,都将成为海南生态环境恶化的诱因。因此,和海南脆弱的岛屿生态环境及国际旅游岛对生态的较高要求相比,即使对其他地区而言是较低的污染量,其负面影响也会加倍放大。

四是政府管理水平的问题。复杂的社会经济环境对政府的管理水平提出了很高的要求,特别是在资金流、物流、人流和关注度、影响力持续放大的背景下,如何按照国际化的标准提高政府自身能力水平,提供更好的公共管理服务,应该成为国际旅游岛建设的重要着力方向,也是海南目前亟需改善的薄弱环节之一。这一点在旅游市场监管、房地产市场监管和城市管理、投资服务方面表现得尤为明显。

财政宏观调控本质上是在市场机制“缺位”的地方发挥作用,通过“看得见的手”去调节经济社会均衡发展。上述问题部分属于完全市场失灵的领域(政府管理水平问题),部分属于需要政府在一定时期内进行引导和扶持的领域(产业结构协调发展问题),部分属于需要政府长期干预和扶持的领域(富民问题和生态保护问题)。针对这些问题,海南国际旅游岛建设背景下的地方财政宏观调控的基本任务是通过财税手段,引导资本,着眼长远,夯实基础,促进协调。

二、财政资金投入的宏观调控:聚焦重点和改革方式

针对上述问题,要发挥地方财政的宏观调控作用,至少需要在民

生、支持经济发展、生态保护及政府管理领域加大资金投入。事实上,海南省目前在这些领域的投资已经占了财政总支出的大部分,当前,除了进一步加大资金投入外,更重要的是要在这些领域内的投入方向和方式方面进行适当调整。

调整投入方向。一是在民生领域除了保障性投入外,应重点向“富民”和“造血”型投入倾斜。不管是从理论还是实际政策来看,民生保障性投入的基本目的是为了满足不同居民的生存需要,其实效果也只能是缓解低收入群体生存困难,仅仅依靠财政保障性投入,很难达到“富民”的效果。为了加强“造血”功能,可以考虑在加大对农村居民建设“农家乐”、生态文明村、开发乡村旅游景点、扶持居民创业、扶持中小企业发展、鼓励建立征地农民与开发商利益共享机制、加大政府劳务购买力度等方面的投入。二是在支持经济发展上除了扶持服务业发展、加快基础设施建设外,应重点向新兴产业、热带农业和海洋经济领域倾斜。在国际旅游岛建设的过程中,尽量发挥比较优势,运用市场机制解决旅游业等现代服务业发展的资金问题;尽量发挥政策优势,争取中央财政对基础设施建设的支持,使地方财政能够挤出部分资金向重点技术引进和开发、新型现代工业园区建设、招商引资、热带高效农业体系建设、热带农作物资源深加工等方面倾斜。特别是,向西部工业市县倾斜,加快工业园区基础设施建设,加快发展新型现代工业;向科技研发倾斜,每年选择1—2个有利于发挥海南资源优势的技术进行重点研发和引进;向热带高效农业倾斜,在农业科技运用和研发,农产品运销存、深加工和品牌建设方

面加大投入。三是在生态保护方面除了进一步加快相关基础设施建设外,应重点向低碳、绿色产业和技术开发,中部山区市县财力性转移支付倾斜。特别是在可再生资源和新能源方面加大技术研发、运用和产业引进力度,为在海南率先建设低碳经济区做好服务;在城市汽车尾气治理、空气污染治理等方面加大投入;调整对中部山区市县的转移支付体制,鼓励中部山区加大环境保护力度,抑制中部山区过度开发。四是在政府管理上除了保障政权运转外,应重点向鼓励构建信息化、网络化和服务型政府管理体系倾斜。在国际旅游岛建设上升为国家战略后,旅游、房地产和其他市场违法违规、政府市场监管力量不够的问题凸显,负面影响较大。解决这些问题,构建信息化、网络化和服务型政府管理体系是重要措施和必然趋势。其中,信息化要注重打破各政府部门之间独立作业、信息隔离、共享不足的建设思路,构建统一、规范和全面覆盖政府管理业务流程的信息系统,达到既节约信息化建设资金,又充分发挥信息化实时、高效和硬性约束的功能;网络化是指政府监管力量要向市场和社会管理的一线倾斜,形成“横向到边、纵向到底”的政府监管和服务网络。

调整投入方式。和调整投入方向相比,调整资金使用方式更为重要和迫切。针对当前财政资金使用效益不高的问题,可以在以下几个方面加大改革力度。一是绩效性导向。将衡量绩效的理念和技术贯穿于资金分配和使用的过程中,贯穿于预算管理的各个环节之中。每一项资金使用事前,要提出绩效目标,事中进行绩效监督,事后要进行绩效评价并将评价结果作为资金分

配的重要依据,以切实提高资金使用效益。二是竞争性分配。可以在编制年初预算时,拿出一些定向资金,在各区域、各部门之间进行竞争性分配。通过严格的竞争程序设置和科学的专家评价,让能产生较大绩效,能很快启动、较快产生效益的项目“脱颖而出”,让财政资金尽快和更大地产生效益。三是带动性投入。除了一些市场完全失灵的领域需要财政全额保障外,在一些领域尽量充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,带动社会资金参与。比如,可以通过财政扶持的方式鼓励社会资本共同参与建设乡村旅游基地,鼓励企业加入乡村旅游开发;建立企业和政府利益共享机制,推动技术研发和运用;鼓励国际国内非政府组织参与海南开展扶贫、环保等活动和发展其他社会事业;推动污染治理市场化,等等。当然,这些投入必须以绩效为导向,政策出台后必须进行绩效跟踪和评价,根

据实际情况调整扶持方向、对象以及方式。

三、财税政策的宏观调控： 运用权限范围内的财税工具

税收政策方面。主要思路是根据产业导向,调整部分地方税种的征收标准及充分利用国家规定的可调控空间进行一些调整。一是适当使用民族地区企业所得税减免政策。我国企业所得税法规定,民族自治地方的自治机关对本民族自治地方的企业应缴纳的企业所得税中属于地方分享的部分,可以决定减征或者免征。因此,可以考虑由省政府统筹,对某些市县的某些重点企业减免所得税。二是结合规划,适当调高耕地占用税和城镇土地使用税的征收标准。可以考虑对某些开发项目提高城镇土地使用税征收标准,对所有行业提高耕地占用税征收标准。三是提高地下水、地热

水、矿泉水开采资源税税额。目前海南省规定的上述资源税税额已经明显偏低,容易造成水资源的浪费,特别是温泉水资源的浪费,不利于环境保护,可以考虑大幅提高征收标准。四是在国家给予的省级政府可自行掌握的征收标准空间内,针对某些产业进行调整。如针对某些重点发展的行业,在国家统一规定的区间内,征收标准取下限;对某些限制发展或者资源开发型企业,征收标准取上限。同时,用足、用活、用好某些抵扣政策,争取最有利的政策空间。五是在海南实行房地产特别消费税或物业税试点。通过争取中央支持,对海南房地产征收特别消费税或物业税。在海南投资性购房占比较大比例的背景下,征收特别消费税或物业税具有可行性和现实性,能抑制海南房地产投机和过度开发,提高房地产业的规划性,平衡房地产业税收流量分布,使海南房地产业能为地方政府提供长远持续的税收收入。

非税政策方面。运用非税收政策的主要思路是根据产业导向和社会经济发展需要,一方面不断清理取消各种不合理、不合法收费基金项目,降低公共服务项目收费标准;另一方面提高资源开发型产业非税收入征收标准,引导社会资金流向,平衡财政资金供求和调剂余缺。比如,提高对高端房地产业的相关收费标准;提高土地闲置费征收标准;将酒店、商业房地产开发的海域使用金征收标准大幅提高;提高房地产开发的城市基础设施建设配套费;提高排污费等非税收入征收标准;针对某些行业,提高新增建设用地土地有偿使用费,等等。^[1]

(作者单位:海南省财政厅)

责任编辑 常嘉



国际旅游岛建设背景下海南省开发的人工岛——三亚凤凰岛