

振兴甘肃革命老区的财税政策建议

□ 李兴文 张效忠



甘肃革命老区属于经济欠发达地区，长期处于贫困状态，贫困面广、贫困度深，而且自我“造血”能力较差，财政自给率非常低，财政保运转、促发展任务严峻，迫切需要中央和省财政加大资金投入和政策支持力度，为其培育新的经济增长点、提高自我“造血”能力和发展能力创造条件。笔者认为，振兴甘肃革命老区的财税政策应当主要围绕三个方面用力，分别是扶贫攻坚、生态保护和产业发展。产业发展要以生态保护为前提，不能以自然环境破坏和污染为代价；生态保护要以当地居民的生活条件改善为基础，不能造成新一轮返贫；扶贫要考虑产业发展，走产业扶贫等多种形式的路子，不仅要“授之以鱼”，更要“授之以渔”。

一、支持生态保护的财税政策

1. 加大退耕还林力度，实施盯住粮价的浮

动补贴机制。退耕还林工程自2002年全面启动以来，不仅有效地改变了我国老少边穷地区的生态面貌，而且还直接增加了老少边穷地区农民的收入。为了继续发挥退耕还林政策的积极作用，中央应加大退耕还林的扶持力度，特别是对于陕甘宁革命老区，除了保持退耕还林补贴政策的稳定性之外，还要建立盯住粮价的浮动补贴机制。当市场粮食价格上涨引致退耕农户的机会成本进一步上升时，中央财政根据当年的粮价上涨幅度和退耕地的边际产量、退耕面积对退耕农户予以补贴，保证退耕农户的收益不低于市场变化条件下其退耕地的粮食边际收益，从而减少退耕还林政策可能产生的负激励。

2. 完善矿产资源税费制度，健全生态补偿机制。甘肃革命老区的庆阳市和平凉市拥有丰富的煤炭、石油和天然气资源，是发展地方经济依靠的主要优势资源。随着矿产资源的全面

开采,生态环境遭到了严重破坏。为使老区的生态环境得到修复与保护,建议将老区纳入资源税改革试点,将新增收的资源税税收收入纳入预算专户管理,作为老区生态修复与保护的专项资金。同时,尽快完善矿产资源生态环境修复保证金制度。理论上而言,矿产资源生态环境修复保证金的缴纳比例达到矿产开发价值的20%左右,才会给矿山企业形成一定的环境破坏成本压力,但目前,大部分企业的保证金缴纳比例较低,平均缴纳水平不到10%,因此需要尽快提高保证金的缴纳比例。鉴于企业开矿伊始,流动资金紧张,建议陕甘宁革命老区开矿企业分两个阶段缴纳保证金:开矿前,可以先按10%缴纳;待实现销售收入以后,再按销售收入的一定比例逐年补缴差额,直到补足20%为止。保证金可由省一级财政专户管理,如果矿山企业在开矿期间,对矿山环境进行了有效的整治,对生态环境进行了较好的修复,开矿结束后可以将保证金退还给企业,否则,地方政府就可以直接用保证金治理企业开矿期间给环境造成的污染。

3. 推进节能减排,减少对环境的破坏与污染。鉴于甘肃革命老区的财政自给能力比较低,建议中央财政从甘肃上缴的税收收入中返还5—10%,作为老区鼓励节能减排的奖励资金。资金可主要用于:对保护老区生态环境的企业予以补助、奖励,调动企业节能减排的积极性;扶持老区节能减排重点工程、高效节能产品和节能新机制推广、节能管理能力及污染减排监管体系建设等;为企业节能减排项目的资金筹措安排必要的引导资金,提供适当的财政担保,为贷款提供财政贴息等。

4. 加大生态移民力度,减少生态

超载地区人口压力。按照推进主体功能区建设的要求,根据黄土高原丘陵沟壑水土流失防治区的资源环境承载力,引导人口外迁,通过生态移民,减少超载地区单位面积上的人口密度。生态移民,要坚持整村搬迁、集中安置的原则,采取教育移民、城郊型务工移民等搬迁方式。移民搬迁,要加大财政的投入扶持力度,尽量减少对移民生计能力的损害,并注重对移民生计能力的培养,不仅要给移民短期生计资金保障,还要给移民生计可持续发展保障。

二、支持扶贫攻坚的财税政策

甘肃革命老区的人口扶贫和地区扶贫任务不仅非常紧迫,而且难度很大。需要不断加大扶贫力度,提高老区人民的幸福指数,消除老区与东部沿海、西部周边地区的公共服务差距。

1. 加大对贫困人口的扶贫力度。一是通过财税政策鼓励甘肃革命老区的石油、煤炭等企业优先聘用老区的农民工和城市未就业人员。具体政策包括:对老区内的企业聘用老区人员的,允许工资支出在所得税前加成扣除,并给予一定用工补贴;对聘用老区人员的企业,在聘用期满后五年后,可以按人头给予一定额度的财政补贴。二是对甘肃革命老区农村低保实行提标扩面。为有效保障老区困难群众的基本生活,建议国家支持农村最低生活保障制度与扶贫开发政策衔接试点工作,出台老区农村低保优惠政策,普遍提高农村低保标准,扩大农村低保范围。三是设立甘肃革命老区扶贫专项基金。每年倾斜安排老区专项扶持资金1亿元,以加快地区和人员的脱贫进程,力争在2020年末基本消除绝对贫困现象。四是实施生态修复与保护性扶贫。完善退耕还

林等生态补偿机制,调动老区农民的主动性、积极性,发挥其生态保护的主体作用,使其通过参与退耕还林工程、水土保持林工程、小流域综合治理工程、封山育林工程、矿山(坑)植被修复工程等达到减贫乃至脱贫致富的目的。五是重点扶持甘肃革命老区贫困劳动力的培训输转工程。通过培训,提高其劳务技能,增强其就业和再就业的能力,促进农民向非农产业和城镇稳定转移,促进农民多渠道、多种形式外出打工就业。六是借助产业和科技力量实现减贫。从资金和技术两个方面,鼓励甘肃革命老区农民就地就近创业,开展多种经营,大力发展家庭手工业、香包产业、农家乐旅游业、果蔬业、养殖业等。七是建立合理的信贷扶贫体制。大力发展草根金融,有效满足老区农村贫困人群的小额信贷需求。同时,建立草根金融的相应管理体系和机制,准许草根金融信贷机构根据市场状况和运行成本在浮动范围内自主决定贷款利率,财政给予农户贴息或者小额担保扶持。政府可以将目前经由商业银行发放的扶贫贴息贷款转由草根金融信贷机构发放。

2. 加大对公共服务均等化的推进力度。一是加大对甘肃革命老区的基础教育投入力度,全面提升教育水平,力争2020年达到全国平均教育水平。建议率先在老区普及学前教育,争取2015年以前在老区普及城乡1年学前教育,2020年以前普及3年学前教育;提高老区小学教育资源均等化水平,中央财政应安排专项资金,扶持、鼓励老区小学教育资源整合,通过中小学校合并、扩建,加快危旧校舍改造,改善办学条件,推进教育均等化发展;在老区试行十二年义务教育。二是加大对甘肃革命老区的医疗卫生

事业的投入力度,逐步提高医疗卫生水平,使其达到全国平均水平。三是加大对甘肃革命老区社会保障事业的财政转移支付力度,使其人均社会保障与就业支出达到全国平均水平。在老区普遍推行社会保险参保补贴制度,并逐年加大补贴力度,对企业缴费实行退费补贴,在同一县域范围内,统一城乡低保标准;加大中央财政投入力度,力争到2015年将老城镇居民参加基本养老保险的人口比率提高到40%以上,将参加失业保险的城镇就业人员比率提高到100%;在老区率先推广农村社会养老保险,并推行农村高龄人口生活补助制度,以乡镇为单位由财政投资建立农村集中养老院、敬老院,对生活困难入院人员实行免费或财政补助制度。四是加大中央财政对甘肃革命老区城乡就业的扶持力度,鼓励教育移民和创业就业。五是加大中央财政对甘肃革命老区的新农村建设和基础设施建设投入力度。

3.加大对提高老区财政保运转能力的投入力度。建议中央财政在继续加大对甘肃革命老区一般性转移支付的同时,通过以下三项举措,增强地方政府的财政自给能力。地方由此增加的财政收入,建议由省一级财政代管,作为保障老区财政运行的专项资金。一是对老区境内开采煤炭的企业征收煤炭价格调节基金。陕西省向煤炭企业征收煤炭价格调节基金的标准是:原煤(含洗混煤)每吨15元,洗精煤、焦碳每吨25元。建议中央比照陕西省的政策,批准甘肃省对庆阳和平凉老区境内的煤炭开采企业征收煤炭价格调节基金。二是在老区境内从事石油、煤炭、天然气等资源开发的中央企业实现的所得税收入按中央与地方6:4分成。三是对在老区境内开采原油的企业按每吨550元征收石

油开发费。陕西延安财政收入的一个重要来源是向开采石油的某公司征收国有资产收益和石油开发费。建议中央参照该做法,批准由甘肃革命老区对在其境内开采石油的企业征收石油开发费。

三、支持产业发展的财税政策

甘肃革命老区的产业定位是:依托石油、煤炭等资源优势,适当扩大原油就地加工规模,把产业发展与农民增收致富结合起来。积极推动小杂粮等特色农产品基地建设,大力发展香包、刺绣、民间剪纸等民俗文化创意产业。大力发展红色旅游。制定扶持老区产业发展的财税政策应针对这些方面下功夫。

1.扶持能化产业发展。能化产业是甘肃革命老区基于资源优势而形成的产业,但是,受资源勘探、交通运输条件等的限制,资源优势尚未转化成竞争优势。对此,一是要设立矿产资源勘探基金,加大老区矿产资源勘探力度。勘探基金中央财政可以考虑每年从老区上缴的增值税、所得税中返还一定的比例解决。二是由中央财政安排专项转移支付资金,加大对老区物流系统建设的投入,尽快完善老区的物流系统网。围绕重点能源基地发展,加强石油、煤炭及相关产品物流设施建设,建立石油、煤炭及相关产品物流体系;围绕老区特色农业发展和农产品流通需要,加快发展特色农产品现代物流业;围绕红色旅游产业发展,加快建设相应的物流基础设施,提升设施承载能力和水平。三是按照产业集聚发展的思路,通过财税政策重点扶持庆阳市的西峰石化产业园区、正宁煤电产业园区、长庆桥煤化工产业园区、环江沿线产业园区和平凉市的陇东循环经济示范

园区建设。

2.扶持特色农产品发展。鉴于陕甘宁地区适合大面积种植小杂粮,且小杂粮的品质优良,建议中央将陕甘宁地区规划为我国最大的小杂粮商品基地,从土壤整治、生产、精加工、流通四个环节予以重点培植。利用庆阳市和平凉市的苹果生产和加工优势,力争将其打造成甘肃最大的果蔬加工基地和全国重要的果蔬加工基地。在庆阳市、平凉市扶持建立大型苹果贮藏库,发展果汁果醋加工龙头企业和产业园区。大力扶持会宁县、静宁县和通渭县的马铃薯种植和加工业,建立大型贮藏库,引进和培育国家级农产品加工龙头企业,加设马铃薯产品加工生产线及其配套设施。支持庆阳市大力发展香包、刺绣、民间剪纸等民俗文化创意产业。

3.扶持红色旅游产业发展。旅游产业的发展要本着“政府引导、市场运作、资源整合、区域协作、产业带动”的原则开发,争取形成以红色旅游为主体,历史人文游和自然生态游为两翼的旅游格局。具体扶持措施包括三个方面:一是鉴于陕甘边区苏维埃政府旧址和山城堡战役遗址已被列入国家红色旅游经典景区二期规划,建议设立“会宁—六盘山—南梁—延安”红色旅游精品线路,纳入国家红色旅游精品线路规划建设,对精品线路及其经典景点的基础设施建设,中央财政给予大力扶持。二是在会宁县建设中国会宁干部学院或者将会宁县纳入中国延安干部学院的教学点予以重点建设。三是加大国家红色旅游专项资金对甘肃革命老区的庆阳市、会宁县、静宁县和通渭县红色旅游景点和景区的扶持力度。

(作者单位:甘肃省财政科学研究所)

责任编辑 韩璐