

京津冀区域协同发展的财政思考

包健

京津冀一体化自上世纪90年代正式提出以来,经过20多年的发展,仍落后于长三角和珠三角地区,城市之间经济发展差距非常悬殊。探讨如何发挥财政政策作用促进京津冀一体化进程,对我国未来区域协调发展具有示范效应。

制定统一的区域财政政策

就京津冀地区而言,由于自身资源和区位优势,促使资本更多流向京津地区。近些年来河北省为了促进自身经济发展,通过加大政策优惠力度来吸引投资,围绕着机场港口建设、产业园区建立、能源化工产业投资等展开激烈竞争,区域间很难形成合作共赢的状况,从长期看不利于地区整体经济发展。

当前我国已经进入经济新常态,经济增长将从依赖要素投入驱动转向依赖创新驱动上,这意味着京津冀地方政府必须摆脱依靠优惠政策特别是土地、税收优惠政策来吸引投资发展地方经济的老路,走要素重新配置和区域合作共享带来经济增长质量提高的新路。为此,京津冀地区目前需要做的是取消区域内各类差异性的地方性财税优惠政策(如地方自行出台的财政返还、地方税种减免优惠等),消除地区内的财税优惠政策洼地,减少区域间不公平竞争,推进区域内的开放。与此同时,制定统一的区域财政政策,减少区域内要素流动的政策壁垒,促进资金、技术、人才等要素的自由流动,激发区域间要素优化配置,发挥区域集群的整体协同增长效应,进而促进区域协同发展。

建立区域间横向转移支付制度

从当前的实际情况看,京津冀三地之间基本公共服务差距悬殊,特别是河北省与京津两地公共服务差距较大。以2014年为例,每百万人口拥有三级医院数北京市是河北省的3.56倍,天津市是河北省的3.2倍,北京、天津市人均公共教育支出是河北省的3.15倍和2.99倍。如此不均衡的基本公共服务差距,促使人才等生产要素向京津地区集中。这一方面强化了京津两地的虹吸作用,造成京津地区人员密集、交通拥堵的大城市病;另一方面造成了强者越强、弱者越弱的“马太效应”,进一步加剧了基本公共服务的差距。因此,京津冀在区域协同发展的首要任务是实现地区内基本公共服务的均等化,否则,基本公共福利差距会影响地区间生产要素的自由流动,导致区域间协同发展很难实现。

在经济新常态下,区域政策将从依赖地区差异化政策发展的方向转向依靠地区间一体化的方向,实现区域内公共服务均等化就显得至关重要。为此,可以在已有的中央转移支付制度的基础上,率先在京津冀地区实行区域内横向转移支付制度。以满足京津冀区域内基本公共服务为出发点,以实现区域内横向财政平衡、缩小地区差距为目标,同时结合人口数量、区域定位、本地区居民消费水平、收入水平等因素,综合考虑地方财政能力和财政需求,确定横向转移支付金额,均衡三地之间的财力,实现区域内基本公共服务的均等化。

建立区域生态财税补偿机制

京津冀地区是全国水资源最短缺,大气污染、水污染最严重,资源环境与发展矛盾最为尖锐的地区,生态环境保护一体化已经成为京津冀协同发展急需解决的问题。鉴于生态环境属于公共物品,具有非竞争性和非排他性,容易产生公地悲剧和搭便车行为,不能完全依赖市场机制解决,需要政府介入。但是在当前GDP考核体系下,地方政府对生态环境的治理和投入并不能带动地区经济发展和财政收入增长,对区域性的环境治理问题自然存在消极性。因此,在各方利益不一致的情况下,通过生态补偿来解决生态环境外部性的问题就成为市场经济国家的必然选择。特别是在我国经济新常态下,建立区域生态补偿机制就显得至关重要。

在构建京津冀生态补偿机制时,首先要从中央政府方面进行调整,将生态保护作为公共财政的重要组成部分,在政府财政预算中设立生态保护专项资金财政制度保障。其次,应该建立生态保护财政资金稳定增长机制,确定环保资金占财政支出的比例按照一定比例增长。再者,坚持“谁受益谁补偿”的原则,构建包括补偿对象、补偿依据、补偿标准及生态损失与补偿评估在内的跨区域生态补偿机制。最后,京津冀地区可以采取资金补助、产业转移、技术输出、农超对接和共建园区等多种横向生态补偿方式。

(作者单位:首都经济贸易大学
财政税务学院)

责任编辑 张敏