

推动藏区县域经济发展的财政政策建议

王旗

四川省甘孜藏族自治州理塘县总人口约7.1万人,面积1.43万平方公里,收入基础薄弱,支出可调控性有限,行政成本支出大。如,2014年税收以耕地占用税为主,占一般公共预算收入的比重达44%,主要由建筑业、单位和个人占用耕地建设项目产生,属于一次性税收收入,不具有可持续性。而一般公共预算支出中来源于上级的转移支付补助收入占87.7%,政府对财力的可调控能力较弱。当前是西部藏区脱贫攻坚、全面建成小康社会的关键时期,藏区地方财政在支持县域经济发展方面仍面临不少困难。

(一)财政支持经济发展的能力有限。一方面,理塘财政是典型的“输血型”财政,财政自求平衡能力低,财政支出主要依赖上级转移支付,大部分财力用于当地民生保障、脱贫攻坚、行政成本和基础设施建设等支出,用于引导产业升级、支持企业发展的财政资金十分有限。另一方面,后继财源不足,税源培植滞后,再受到宏观经济下行的影响,经济可持续发展能力减弱。因此,理塘县财政在自有收入保自身运转都无法实现的情况下,支持经济发展的资金只能基本依赖上级财政且十分有限,县级财政自身支撑能力无法体现县委县政府对经济产业发展的导向。

(二)财政支持经济发展的方式有待改变。当前,理塘县财政支持产业发展主要采用直接补助项目方式,政府职能部门直接参与项目选择,逐级申报审批。这种方式潜在的负面影响也不容忽视。首先是补贴结构不合理,扶持政策 and 产业补贴仍难以普遍惠及中小企业及非工业产业。其次是方式不优,政府

向企业提供财政补贴,其目的是为了鼓励企业科技创新、技术进步和提升绩效等,但在实际操作过程中,政府补贴在推动新兴产业发展的同时也保护了部分亏损企业或生产率低、竞争力弱的企业。再次是影响效率,财政资金按照程序直接补贴给一些符合规定和要求的企业,但各企业实际获得的补贴不多,这种撒胡椒面的模式对企业发展无法起到决定性作用。另外,由于现行补贴退出机制不健全,一些补贴支出项目只增不减,部分补贴演变为长期财政支出项目,直接影响财政资金的使用效益。

(三)财政资金监管水平有待提高。普遍存在的现象是,财政性资金分配、管理、使用缺乏审计监督和社会监督,缺乏项目资金绩效评价反馈体系。支出监督的方式方法落后,突击性、专项性检查多,日常监督少;事后检查多,事前、事中监督少;对某一事项和环节检查多,全方位跟踪监督少。

“十三五”时期是转方式、调结构的重要窗口期,西部藏区县级财政要充分发挥财政资金杠杆作用,主动适应经济发展新常态,实现有质量、有效益的发展。

(一)盘活存量资源,支持县域经济发展。继续加大对财政专户、单位往来户“沉睡”两年以上存量资金的清理盘活力度,统筹使用盘活的存量资金,重点投向民生改善、产业升级、基础设施建设等领域。清理盘活政府存量资产资源(如土地、门市等),将政府资产资源通过股权投资、参股等方式转化成政府的产业和项目,进而转换成财源。

(二)创新投入方式,发挥杠杆引领作用。一是设立产业投资基金,通过采用

“拨改投”、“资金改基金”等创新方式,采取市场化方式运作,将政府“有形的手”和市场“无形的手”结合形成调控“合力”,有效解决战略性新兴产业投资、中小企业投资、个人创业创新投资等产业发展资金需求,如设立藏区旅游产业发展基金、藏族文化产业发展基金、藏医药产业发展基金、农牧深加工产业发展基金等。二是推广政府与社会资本合作(PPP)模式的应用,设立PPP政府支持基金,政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等方式,引导社会资本参与收费公路、水污染防治、市政公用、医疗养老等基础设施建设和社会事业发展,充分发挥财政资金杠杆作用。

(三)严肃财经纪律,提高资金使用效益。一是完善经费管理制度,建立预算执行动态监控软件系统,科学设计动态监控预警规则,将财经法律法规对预算执行的要求和财政管理的具体措施以软件的方式予以体现,规范财政资金支付行为。二是规范政府投资项目评审和政府采购监管,提高政府投资项目评审与政府采购效益,创新政府采购监管模式,推行政府采购全过程电子化管理。三是规范政府债务管理,完善多渠道融资方式,在保障重点项目资金需要的同时,切实防范政府债务风险,构建起规模适度、风险可控的政府债务监管运用机制。四是规范对口援建资金管理,严格按照“项目跟着计划走、资金跟着项目走、拨付跟着进度走”的原则,完善援建项目资金预算管理,做好援建项目资金拨付使用台账,坚持县级报账制,专户统一收付,专账核算,专款专用。

(作者单位:四川大学经济学院)

责任编辑 张敏