

区域共同开发类横向转移支付体系及运行平台初构

□任爱华 伍文中

中央政府十分重视区域协调发展，相继推行一系列协调区域发展的战略措施，其中包含业已实施多年的有中国特色对口支援。实践证明，对口支援等区域开发战略有力促进了区域协调发展，但尚存不尽如人意之处。究其原因，主要在于其未能制度化和规范化，特别是未能按照法制化的途径改造为有中国特色的横向转移支付制度。历史地看，对口支援一般分为边疆地区对口支援、灾害损失对口支援和重大工程对口支援等三种模式。我们认为，应该将边疆地区对口支援改造为区域共同开发类横向转移支付，即通过产业帮扶和产业转移提升受援地的自我发展能力。当前主要方式有：加快重大基础设施和优势产业项目建设、通过建设工业园区引导产业转移和产业对接。

以对口支援为主体的区域共同开发行动必须实现如下基本目标：（1）弥补落后地区区域开发基本资金的临界值缺口，尤其是对于落后地区基础设施投资的资本要求；（2）解决贫困落后地区人民吃饭问题，以及满足落后地区对基本公共服务的需求，提供获取知识、吸收知识、应用知识的条件；（3）促进落后地区产业发展，提高其产业竞争力，带动区域竞争力提升。相应地，区域开发类横向财政转移支付的内容体系也应设定为基础开发类、区域扶贫类和产业转

移类三个方面。

（一）基础开发类横向转移支付内容体系

区域发展过程中，有一个明显的资本“门槛效应”，如果区域人均收入和人均财富达到一定的“临界值”，尤其是对区域基础设施建设具有相匹配的资本积累，那么就意味着资本市场能得以发挥作用，才能提高社会的资源配置效率，推动资本生产率和区域经济增长率的提高。基础开发类横向转移支付可以借鉴德国“统一基金”和“团结公约”的经验，设立“区域开发专项基金”。基金可以通过中央政府开设特别税种筹集，也可以在中央和地方按比例提取，或通过发行“西部大开发债券”，以及在金融市场上募集等方式来筹措。这样就可以填平区域开发过程中“临界值缺口”。国内学者一直呼吁建立“西部大开发基金”当属此类。

（二）区域扶贫类横向转移支付内容体系

反贫困是我国区域共同开发的长期历史任务，也是目前区域共同开发类横向转移支付体系中的核心和灵魂。鉴于我国近60年的扶贫经历，区域扶贫类横向转移支付应该包括如下内容：

1. 开发式扶贫横向转移支付。开发式扶贫即在国家统一部署下，动员发达地区对贫困地区进行开发性生产建设，逐步形成贫困地区的自我积累和发展能力，从资金单向输入向资金、技术、物

资、培训相结合输入的转变，增强贫困地区发展的内在能力。比如西部大开发当属此列。开发式扶贫类横向转移支付重在开发，该项转移支付在现阶段是扶贫类横向转移支付的重点，直至贫困地区脱贫才能完成其历史使命。

2. 对口扶贫类横向转移支付。始于上个世纪80年代的“对口扶贫”是中国特有的一种横向转移支付，是在中央政府统一领导和组织下的国家内部政治经济合作行为。比如，对口援疆、对口援藏。对口扶贫类横向转移支付是我国扶贫类横向转移支付体系中的主体。发达地区在政治任务的约束下，为了尽早实现所负责帮带的贫困地区脱贫，必然加快资本、技术、设备向不发达地区的转移速度，这使得受援贫困地区群众的脱贫速度大大加快。在我国特有的政治体制下，该项转移支付的历史使命最长，发挥作用更深远。

（三）产业转移类横向转移支付

产业转移类横向转移支付主要是指在产业转移过程中转移方政府为了促进产业转移顺利实施所付出的政策资金等支出。比如鼓励本地企业到西部地区所减免的税费收入、对因产业转移而支付给贫困地区的配套资金和前期支出。产业转移类横向转移支付是市场与政府双重机制的结合体，是增强贫困地区自我发展能力的较好方式，也是推进贫困地区在脱贫基础上实现稳步致富的重要保障。因此，产业转移类横向

转移支付是未来横向转移支付体系中的重心和支点。

在此基础上,设计有中国特色的区域共同开发类横向转移支付平台,应包含资金来源、支付原则和运行方式三个部分。

(一)资金来源

1. 建立区域开发共同投资基金。经过多年的区域开发,落后地区经济建设取得了长足的进步,已经站在新的历史起点上。但是,较之发达地区,较之经济腾飞的繁重任务,落后地区仍然面临区域开发资金“临界值缺口”问题。因此,除了国家政策性银行等金融机构的信贷倾斜外,应该设立“区域共同开发基金”,进一步拓宽和加快落后地区发展的资金输入渠道。区域共同开发基金主要投资于落后地区基础设施建设、关键技术和产品研发、人才引进和培养等方面。鉴于中央财政财力的现实状况,可以参照德国共同开发基金模式,由东部发达省份按照一定比例认购,形成发达地区对落后地区的横向转移支付。

2. 设立对口扶贫专项基金。对口扶贫(对口支援)是一项长期而艰巨的任务。其长期性取决于中国地区间经济差距的程度,其艰巨性来自对口支援任务的全面性。因此,各个负有对口扶贫任务的省份可以通过省级财政本级预算,按照财政收入或者财政支出的一定比例,建立“对口扶贫专项基金”,使之经常化、规范化。在这个方面全国各地都有积极具体的行动。比如天津市政府的做法就比较系统和成熟:一是确定地方财政收入基数。以上年地方一般预算收入为基数,扣除教育费附加、排污费、水资源费等专项收入,以及公安部门、法院等行政事业性收费和城建税后的数额为基数。二是确定每年地方财政收入递增幅度。2012—2015年按照上年基数增长8%计算。三是确定资金筹措比例。2011—2015年,每年对口支援新疆、西

我国区域开发类横向转移支付运行方式表

类别	内容	原则	运行方式	标准
基础开发资本	区域开发基金	无偿、量能负担	政府主导	一次性认购,按照GDP一次性分摊
区域扶贫	对口扶贫专项基金	无偿、量能负担、多层次	政府主导、社会参与	按照上年财政支出的0.5%—0.8%支付
产业转移	产业互助投资基金	效率优先	政府先导、市场主导	按照权责发生制安排政府前期基金

藏的资金分别按照地方财政收入基数的0.5%和0.1%比例筹措。

3. 试行区域产业互助投资基金。实施横向转移支付的核心是提高落后地区的自立能力,自立能力的核心是产业竞争力。产业发展除了需要大量的资金,尚需技术引进和改造等。将政府机制和市场机制有机结合是西部落后地区产业升级和区域可持续发展的关键。不妨引进日本、德国的产业发展基金模式,充实中国产业转移类横向转移支付的资金来源,即是建立中国区域间产业投资基金。产业开发类横向转移支付类资金包括两层:一是政府为了显示政策导向,尤其是投向那些初始投资大而且边际成本递减的领域,为产业基金预期收益提供保障或背书;二是政府通过制度创新以刺激产业转移更加活跃,采取对转出地企业的鼓励措施,如减税、利息税前扣除、加速折旧等。

(二)支付原则

1. 强制负担原则。区域开发类横向转移支付从本质上看是财政利益的再分配。对全国而言,将是共赢效应;对局部个体而言,无疑是财政利益的输出。为了保障全局一盘棋的实施,必须在某些方面采取强制性转移措施,尤其是区域开发基金分摊必须坚持强制负担的原则。某一发达地区所应该承担的横向转移支付的分摊标准可参考当地人均

GDP或人均可支配财政收入。

2. 量能负担原则。尽管区域开发类横向转移支付不乏强制性,但是也必须在某些领域坚持量能负担原则,不能一刀切或存有吃大户的心理,这样才能保证其长期进行下去。这尤其体现在区域扶贫类横向转移支付之中。也就是说让支援地按照自己意愿选择一个标准来支付,使之成为该类转移支付的下限值。

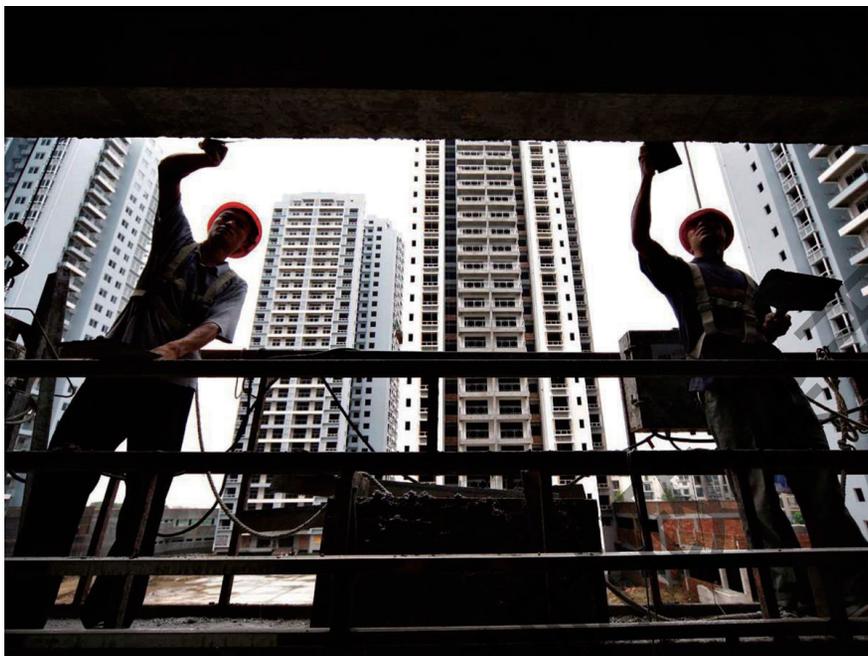
3. 效率优先原则。效率优先的实质就是发展生产力优先,主要针对产业转移类横向转移支付,指通过支援地资本流入带动受援地的产业发展。该行为既可以通过双方企业按照市场方式双向选择来引导,也可以通过支援地政府的产业扶助基金来引导,但应以企业为主体。资本投资原则要求等量资本在任何地区能实现等量利润。

(三)运行方式

1. 政府主导的运行方式。在存在边际成本递减或跨区域的公共投资领域,政府主导能消除资本不足或效应外溢等问题。在区域开发活动中,应该以公共基础设施与教育的大规模投入为序曲,在提高人力资本和公共社会资本的基础上,带动本地企业和吸引区外企业加盟,从而实现良性发展。

2. 市场主导的运行方式。市场方式主要是指通过资本市场来筹集区域开发资金。该方式的特点是:(1)融资期

破解两租房融资难题的思考



□刘颖 张玉瑾

根据我国“十二五”规划，到2015年我国计划建设保障性住房3600万套，其中廉租房计划增加不低于400万套，公租房计划增加不低于1000万套。然

而，与棚户区改造和安居工程备受热捧相比，最需要资金的公租房和廉租房（以下简称“两租房”）并没有得到足够的支持，两租房建设中所面临的资金缺口一直难以得到有效解决。此外，建设规模的大幅增加，建材、人工等建设成

限长。至少在1年以上，也可以长达几十年，甚至无到期日。（2）流动性相对较差。在资本市场上筹集到的资金多用于解决中长期融资需求，故流动性和变现性相对较弱。（3）风险大而收益较高。由于融资期限较长，投资者需承受较大风险。同时，作为对风险的报酬，其收益也较高。中国证券市场正日趋

成熟，相信在不久的将来，逐步发展壮大的开放式区域发展基金一定会建立起来，有望缓解我国区域发展资金不足的桎梏。

3. 政府和市场合作的运行方式。纵观世界各国，在区域开发进程中，政府与市场合作领域十分广泛，即使是公共设施投资领域，也有很多成功的案例。

本不断上升，也进一步加剧了两租房建设的资金压力。

我国两租房建设的资金来源除了以土地出让收入、中央财政支持和住房公积金贷款为主的政府融资之外，还包括以商业银行贷款为主流的金融机构贷款、社会机构直接投资、房地产股权投资基金和房地产信托投资基金等社会融资渠道。但从建设现状来看，我国两租房的现有市场融资格局存在着诸多问题。

一是过度依赖商业银行贷款。长期以来，银行贷款是两租房建设投入的主要途径。然而，受房地产信贷调控政策、稳健货币政策和审慎监管政策影响，商业银行虽然高调参与保障房建设，但真正投向两租房的合作并不多，且实际放贷额度有限。此外，两租房建设政策性较强，要经历公示、摇号和行政审批等环节，销售周期长、资金回笼速度较慢、投资回报率低、信贷利润偏低甚至亏损，因此商业银行对两租房贷款缺乏热情而且非常谨慎。

二是开发商合作建设积极性不

比如对基础设施的POT、POTT等方式。民间资金的参与既可减轻政府的财政压力，也可引进市场的高效运作来提高资金使用效率。■

（本文为河北金融学院2013年科研基金项目（JY201304）阶段性成果）

（作者单位：河北金融学院）
责任编辑 张敏