合作进程。京津廊三地应加快探索资金合作模式，形成资金规模效应，以提高财政资金使用绩效为原则，形成助推发展的资金合力。一方面，争取设立河北省协同发展产业专项资金。统筹河北省各类优势产业发展和工业转型升级资金，采取规划、项目、板块整合方式，推进部门间和部门内部的专项资金整合，统一安排用于承接京津产业转移、助推全省产业升级的重大项目建设。另一方面，协调整合三地财政相关资金。京津廊三地对于跨地区的重大产业转移项目，可以借鉴欧盟经验，成立京津冀产业发展共同基金或者区域发展平衡基金，由三地共担资金份额、共商资金使用，用于对转移企业及其员工的奖励和补偿，以及转移前期的基础设施建设补助。另外，综合运用创业投资引导、风险补偿、贷款贴息等多种方式，进一步丰富科技融资渠道，撬动更多社会资本参与科技创新，打造良好的区域科技融资环境。受经济发展水平、财力状况以及科技金融结合程度等因素影响，廊坊市科技融资能力与京津各区县仍有较大差距，建议国家科技成果转化基金加大支持廊坊的力度，扩大设立金融子基金的数量和规模，为区域协同创新提供坚实的物质基础。

（四）紧抓财政改革契机，借助市场力量推动合作发展。在京津廊协同发展中，三地财政部门应当充分把握财政改革的契机，借助市场力量克服合作中存在的困难和瓶颈制约，加快协同发展步伐。从协同发展需要亟待解决的节能减排、产业升级、公共设施对接等事项需要的巨额投入来看，中央以及三地预算资金投入主要还是在发挥引导撬动作用，能否通过PPP等方式引入社会资本参与一体化建设是决定协同发展速度的一个关键因素。根据有关部门测算，仅河北环首都13个县（市、区）实施交通设施与北京对接，就需要资金200亿元。对此类项目，三地财政部门应根据不同的基础设施种类、投融资回报方式和项目财产权利形态，采取不同的PPP方式，引导民间资本参与京津冀交通互联及京津周边城市的市政设施建设，以市场的力量助推协同发展。

（作者单位：河北省廊坊市财政局）

责任编辑 张敏

推动区域煤炭国企转型升级的财税政策

李鹏

区域煤炭国企在国民经济中占有重要地位，尤其是在民营经济、外向型经济并不发达的中部省份，不但是区域经济的支柱，更关系到人民生产生活的稳定。近年来，随着产业结构调整和国企改革的加快推进，区域煤炭国企面临诸多困境，财政应进一步发挥职能作用，运用多种财税政策手段，促进区域煤炭国企转型升级。

区域煤炭国企转型升级面临的困境

（一）宏观经济层面，要调整产业结构，转变发展方式。改革开放以来，依靠投资和出口拉动经济增长的需求刺激政策，在资源、能源等基础产业领域造就了一批实力雄厚的国有企业，同时也不可避免地导致了重复建设、结构失调的落后发展方式，进而造成了生态环境恶化、经济增长失速等一系列突出矛盾。实现我国经济可持续发展的“治本之策”，是通过全面深化改革实现产业结构调整和发展方式转变，而“调整、转变”带来的最大也是最直接的影响莫过于能源消费结构的调整，煤炭作为我国目前最大宗的传统能源消费品，必将成为调整的重点。从这个角度来看，目前煤炭行业所面临的困难虽然有宏观经济下滑的因素，但更大的原因则是“调整、转变”阵痛期所必须付出的代价。

（二）煤炭行业层面，总体需求下滑。以钢铁为代表的冶炼行业等传统过剩行业的产能整合升级的总体趋势是产能精简和节能降耗，生产效率的提升和能耗下降必将带来炼焦煤和焦炭需求的大幅下滑；而以新能源、新材料为代表的战略新兴产业的发展，对火力发电、发热等传统能源的替代效应明显，导致其在总能源消费中的比例下降，进而造成动力煤需求的大幅下滑。另外，外蒙、澳大利亚开采条件较好、优质低价煤炭资源供给，已对国内煤炭行业空间造成了极大的挤压。

（三）区域煤炭国企行业地位层面，转型升级难度大。十八届三中全会定调的全面深化改革，继承了以往“渐进式改革”的模式，采取“稳定存量，调整增量”的策略。具体到煤炭行业，所谓“稳定存量”就是煤炭仍为主要能源消费品，涉及国民经济命脉，必须在保证国

中国财政杂志社

家能源安全的前提下，稳步下调煤炭消费量，推进能源结构优化；所谓“调整增量”是指新增煤炭产能与淘汰落后产能相结合，逐步消除煤炭行业不合理垄断因素，依靠市场资源配置功能推进行业整合和产业升级，向提高安全生产水平、集约高效利用资源的方向转变。在上述行业改革方针的影响下，为了在煤炭行业引入市场竞争，国家给予煤炭国有企业的政策优惠扶持将大幅度缩减，并主要局限于若干家涉及国家能源稳定的煤炭央企范围内，即优质煤炭资源和信贷额度优先向央企配置。而对于区域煤炭国企，中央的导向是主要依靠企业自身盈利和积累，逐步通过引入民营资本和市场竞争的方式，实现优胜劣汰，促进资本、资源的优化配置，从而达到煤炭行业产能瘦身和能源结构优化的改革目标，进而推动产业结构调整和发展方式转变。但由于煤炭产品需求、价格、盈利能力下滑与企业自身积累之间的矛盾，区域煤炭国企的整合升级能力是有限的，行业形势和盈利能力下滑已使众多区域煤炭国企在资源整合方面感到力不从心。



财政支持区域煤炭国企改革的建议

（一）完善国有资本经营预算制度，提高收益上缴公共财政比例。提高国有资本收益上缴公共财政比例，有利于国有资本经营预算收支规模的扩大，以及多年滚动预算的编制，是完善国有资本经营预算制度的基础和前提。对于区域煤炭国企来说，提高上缴比例，企业资本收益中可留用的资金就少了，加强了投资约束，企业必须认真选择符合国家政策，有较好盈利前景的产业和项目，能消除以往低成本、粗放式扩张的动机，减少重复建设，淘汰落后产能，倒逼区域煤炭国企进行产业转型升级。

（二）加快推进“营改增”，提高增值税、所得税中央分享比例。“营改增”在促进产业融合，提升产业专业化协作方面的作用突出，有利于各地区煤炭国企的区域性协调，在各自产业优势的基础上实现转型升级。具体来说，新疆、内蒙煤炭资源具有埋藏浅、开采成本低、煤质优良的特点，但由于区内电力、冶炼、煤化用煤需求较少，大量产能需通过外运解决。当地政府为加快消化煤炭产能，增加投资和税收收入，不惜对外来煤炭投资资金设立产能就地转化的附加条件，甚至配套资金在当地上马煤化工项目，造成了重复建设和全国范围内产能过剩、恶性竞争。通过“营改增”将生产服务行业尤其是运输行业纳入增值税征税范围，降低西北省份煤炭外运运输成本，并通过降低增值税、所得税中央分享比例，消除地方政府区域分割、重复投资的动机，鼓励西北煤炭企业通过外运消化产能，同时鼓励河南、陕西、山西等传统煤炭大省，在原有基础上发展煤炭深加工，促进区域间专业化分工和协作，实现产业转型升级。

（三）加快推进煤炭资源税从量到从价改革试点。2002—2011年间，我国煤炭产业经历了近十年的价格上升时期，与此同时资源税从量定额征收进一步加剧了煤炭企业粗放式扩大产能的发展方式，并对煤炭资源税从价定率征收改革制造了较大的阻力。2012年，4万亿投资造成的产能过剩的消极影响逐步凸显，煤炭需求和煤炭价格一路下滑，加之从量定额征收以外名目繁多的行政事业性收费和政府基金，煤炭税费负担急剧增加，煤炭行业对于资源税从价征收改革的呼声日益高涨，为改革营造了有利外部环境。目前，应抓住有利时机开展改革试点并适时逐步推开，实现煤炭资源税从价征收，并取消不合理的收费，减轻煤炭企业负担，激发转型升级动力。资源税从价征收改革配合国民经济整体产业结构调整完成后，我国经济将进入中速增长的“新常态”，加之资源市场定价机制的完善，资源价格将重新进入上升通道，从价征税的机制一方面可有力地充实地方税收收入，另一方面将会制约粗放扩张的动机，实现发展方式向集约型的转型升级。

（作者单位：河北省财政厅）

责任编辑 张敏

中国财政杂志社