

加强黑龙江地方财源建设建议

黑龙江省财政科学研究所 | 王瑛瑛 陈姝 外交学院 | 陶致岳

近年来,地方财政收支呈现“紧平衡”状态,加快培育地方财源任务迫切、意义重大。本文立足于黑龙江省财源建设现状,分析财源建设中存在的问题,为有效挖掘地方财政增收潜力、降低财政运行风险提供对策建议。

黑龙江省财源建设特点

一是富集的农业资源优势没有充分转化为经济优势。10年来,黑龙江省一产财政支出增速高于三次产业财政总支出增速,占比由62.5%增加到78.8%,但全省规上农产品加工业产值与农业产值比例仅为0.57:1,低于全国2.52:1,因而对税收贡献小,黑龙江省一产用其增加值占GDP23%的份额,仅创造了0.2%的税收份额,农业产业链、价值链还有待提升。

二是三产产出质量较全国有一定差距。数字经济、平台经济、冰雪经济、创意设计等能够拉动税源的新兴产业业态尚未形成规模效应,三产地方级税收占全省比重仅为

47.2%,每百元GDP对三产的地方级税收贡献仅为8.8元。

三是二产经济贡献高的优势未得到充分发挥。二产税收是黑龙江省税收收入增长的主要来源。为支持二产发展,黑龙江省在财力有限的情况下,采取对企业补贴等方式,实施各项产业扶持政策,二产财政支出年均增幅11.9%,但受多重因素影响,规上工业企业产值年均降幅0.3%。同时,黑龙江省纳税前20名大户长期固化在石油、煤炭、烟草等传统行业,驱动发展的汽车、乳品等行业纳税额占比仅为2.4%。此外,黑龙江省是国家军工产品生产基地、全国重点国有林区,由于政策原因,军工产业和林产加工业对地方税收贡献较小。

财源建设中存在的主要问题

(一)投入能力不足,可支配财力腾挪空间有限。一是用于刚性支出多,投入经济发展少。省财政基层“三保”以及偿还政府性债务利息等刚性支出占可用财力比重保持在

八成以上,客观上导致对于二三产投入有限。二是资金使用“框框”多,可自由支配少。省财政自有收入规模小、增量少,全省近八成的财政投入来自于中央支持,而中央转移支付须按规定使用,地方政府债券资金不能直接支持产业项目,由此形成了“死面”多、“活面”少、回旋余地小的局面,腾挪用于二三产空间有限。

(二)参与全国产业发展竞争劣势明显。一是处于全国市场体系末端,铁路公路等级低、不联网,加之没有出海口,物流成本高。二是地处最北最东,高寒地区取暖成本高。三是区域面积大,边境线长,电网等级低、线损大,总体电价高。四是黑龙江省“高价电”(大工业和一般工商业电量)与“低价电”(居民生活和农业生产电量)背负比为2.1:1,而全国平均为4:1,工商业电价高。同时,目前在全国7个纯陆地边境省份中,唯有黑龙江省未享受到鼓励类产业企业减按15%征收企业所得税政策,实际形成了税负高地。

以上因素增加了企业生产经营成本,企业不愿落地,转方式调结构难度大。

(三)县域经济结构中农业占比高,税收贡献率低。黑龙江省承担着国家粮食安全“压舱石”的重大责任,全省67个县(市)中,有60个县(市)属于产粮大县,农业在县域产业结构中占比高,大部分县都存在二产占比偏低、规模偏小的问题。涉农产业基本上都是无税或低税产业,产粮大县财政自给率低。

对策建议

(一)以财生财,破除“框框”适度松绑。一是持续培育财源,增强内生动力。立足本地资源,发挥比较优势,紧盯招商成效;优化涉企服务,落实好减税降费、新一轮“双稳基金”担保贷款、政府采购等财税政策,大力优化各类惠企政策兑现流程,全力打通政策落地“最后一公里”,让企业真正享受到真金白银的政策红利;规范收入组织,进一步优化财政扶持政策和管理服务,与有关部门共同培育“会下蛋的鸡”,为企业成长壮大提供优良环境,不断增强自身造血功能、提升财政自给率。二是增加地方自主财力,拓展地方税源,适当扩大地方税收管理权限。健全地方税体系,培育地方税重要专享税种,为地方政府提供较为稳定的收入来源。推进消费税征收环节后移并稳步下划给地方,完善增值税留抵退税政策和抵扣链条,优化共享税分享比例。

(二)以财聚财,培养“会下蛋

的鸡”。牢记振兴的根基在实体经济、关键在科技创新、方向是产业升级,建立财政科技专项资金稳定增长机制,保持科技研发投入强度,集中资金保障“创新发展60条”政策兑现落实,健全财政支持省重大科技成果转化项目、加快环大学大院大所创新创业生态圈建设等政策体系,促进科技成果就地转化、培育更多的“鸡雏落地”;建立稳定的产业扶持资金增长机制,健全产业政策动态调整机制,对相关领域内小、散政策清理整合,集中支持数字经济中电子信息制造、生物经济中生物医药、战略性新兴产业中航空工业整机制造、传统优势产业中“油头化尾”、农业领域中“农头工尾”和“粮头食尾”等产业。加强绩效评价和结果运用,优化支出结构和支持重点;引导更多资金资本资源投入到产业发展当中,加速构建以数字智能、生物技术、航空航天、高端装备等为代表的现代化产业体系,培育更多“会下蛋的鸡”。

(三)以财用财,“多当味精少当盐”。有限财力更需发挥杠杆作用,撬动资本要素聚集。财力越有限,越要“多当味精少当盐”,综合运用财政金融政策工具,撬动金融和社会资本。一是以政府投资基金放大产业投入。借鉴“无偿变有偿、资金变基金”的“合肥模式”,设立用好龙江现代产业投资引导基金,引进国内外知名基金管理团队,采取股权投资等方式,以子基金直投吸引社会资金、以子基金吸引大基金放大投资,集中投向“4567”现

代化产业体系中牵动力强的产业项目,发挥政府投资基金的乘数效应。二是以政策性担保工具放大信贷投入。完善政府性融资担保机构绩效考核机制,健全政府性融资担保机构风险代偿机制,动态补充再担保风险补偿资金,加强与国家融资担保基金合作,增强信用能力,促进政府性融资担保机构愿担敢担。延长新一轮“双稳基金”担保贷款政策期限,对存量“双稳基金”担保贷款继续实施延期还本政策,调动金融机构信贷投放积极性,缓解中小微企业融资难问题。三是以专项债券放大项目建设投入。在交通基础设施、农林水利、生态环保、文化旅游、城乡冷链等物流基础设施、市政和产业园区基础设施、国家重点战略项目等领域,如果项目净收益覆盖专项债券还本付息的倍数大于1.2,偿还专项债券本息后的剩余收入可用于偿还市场化融资本息,就可以采取“专项债券+市场化融资”模式。要解放思想开动脑筋,坚持“政府搭台、企业唱戏”,选择具备资质的企业法人单位作为项目建设运营主体,统筹推进项目建设和后期运营。要充分借助金融“外脑”,发挥金融机构专业优势,在项目谋划期由金融机构提前介入,协助编制“专项债券+市场化融资”项目方案,确定合理信贷比例,使债券资金和市场融资得到最优配置。□

【本文为2024年黑龙江省经济社会发展重点研究课题,课题编号:2024123】

责任编辑 刘慧娴