

论财政政策与区域协调发展

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月29日 胡均民

当前学术界有关区域发展理论的思想精髓根源于管理学中的价值链分工理论。价值链是一个描述产品存在周期全过程的概念,投入产出结构、地理延伸、价值链治理组成的三维空间构成了价值链的基本框架。基于价值链分工体系,传统区域分工理论认为:一个国家的不同区域按照各自的比较优势,以及各自在产品内部分工所扮演的角色

差异,确立不同的分工点,并划分为不同的层次,居于价值链高端的区域被看作中心区域,处于价值链低端的区域被看成次中心区域,而处于价值链最低端的则为外围区域。优势地区由于具有更高的要素积累速度,在整个分工中所占有的优势会越来越明显,劣势地区由于高质要素的流失以及滞后的生产力水平,要素的积累速度会落后于优势地区。按此逻辑,每个区域在整个分工体系中的位置将不会有明显改变,区域之间的发展差距不但不会缩小,甚至可能“固化”。

“十一五”规划纲要中明确指出,要根据资源环境承载能力、发展基础和潜力,按照发挥比较优势、加强薄弱环节、享受均等化基本公共服务的要求,逐步形成主体功能定位清晰,东中西良性互动,公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局。通过前述分析可以看出,单纯依靠市场力量并不能有效改善落后地区在价值链分工体系中处于低端的劣势,合理的财政干预是缩小区域差距的必然选择。

新中国成立以来,我国财政政策经历了从中央集权到财政包干,再到分税制改革的历程。改革开放前的财政政策是一种“发展自己,保障供给”的政策,在促进经济发展和保障社会稳定方面做出了突出贡献,但其突出缺陷是财政政策完全丧失了其作为宏观调控工具的独立性,更谈不上调用政府财力协调区域发展。包干制财政政策对20世纪80年代至90年代初的经济高速增长起到了重要推动作用,但伴随这一时期经济发展的突出问题是重复建设、结构失调、地区分割与封锁、资源配置扭曲,区域发展差距不但没有缩小,反而进一步拉大。财政分税制和税收制度改革为我国的财政体制改革注入了新的活力。首先在中央优化全局产业结构导向的大框架下,调动了各级政府理财、抓效益、抓收入的积极性;其次在政企关系上淡化了“条块分割”式行政隶属关系;再次在中央与地方关系方面,大大提高了财力分配的透明度和规范性。但因其实行渐进式的体制转换和增量调整,过渡色彩比较浓,因此存在三个方面的问题:一是在事权划分上,对最为关键的生产项目投资权未做出清晰规定;二是仍保留了企业所得税按行政隶属关系划分这一原则,与企业深化改革和专业化联合趋势的矛盾日益突出;三是共享税在全部税收收入中的比重相当高,与彻底的分税制表现出很大差距。受多种因素影响,中央政府在通过转移支付缩小区域差距方面显得力不从心。

纵观新中国成立后近60年来的财政政策,虽然也蕴含着协调区域发展的思想和内容,对各时期的社会与经济发展起到了不可否认的作用,但财政政策在缩小区域发展差距方面并没有一个完整明确的

发展目标 and 调控方向。政策行为被动式、短期化。目前,区域协调发展已成为关乎经济长期可持续发展的重要因素,应当根据区域协调发展的具体要求对财政政策进行系统调整与完善。

为解决区域发展过程中凸现的问题,缩小区域发展差距,我们应立足于当前的区域显性比较优势,着眼于区域发展过程中的动态比较优势,运用科学的财政政策加快区域内部的要素积累和产业结构提升,实现经济可持续发展与区域协调发展。具体来说应从以下几方面入手:

1、科学选择财政支出重点,优化经济结构。优化经济结构是转变区域经济发展方式,提升区域价值链分工的重要途径。财政政策主要是通过支出总量的结构调整,刺激和促进经济发展方式的转变。财政支出结构应做如下调整:一是控制第二产业的投入,使其与其他产业的发展相协调。二是加大对农业的投入,加快农业产业化和现代化进程。三是加大对第三产业的投入,推动现代服务业的发展。四是加大对高新科技产业的投入,支持发展生物、新材料、新能源、航空航天等高新技术产业。五是扩大职业教育投资,培养能掌握国际先进技术的高级技工。通过优化支出结构,建成一个集约型的经济结构体系,为经济发展方式的转变创造一个良好的基础。

2、以注重效率与公平的原则推进税制改革。税收效率原则就是税收应发挥对经济、社会结构、经济体制和经济发展方式等的“奖抑效应”。一是加快建立和完善鼓励自主创新的财税政策;二是完善生态环境财税政策,不仅要通过调整预算结构来优化资源配置,还要建立税收倒逼机制,迫使企业合理利用资源,节约资源;三是促进市场机制发挥最大效率。

税收公平原则包括两个层次,一是公平承担税收负担,这就要求加快各项税费改革步伐,更好地发挥个人所得税的“内在稳定器”功能,使各阶层以能力为标准分担税负,充分发挥税收对社会利益结构的调整功能;二是经济公平原则,要求统一内外资企业所得税,促进产业结构调整和技术升级,为公平竞争营造良好的税收环境。

3、完善收入分配政策,倡导健康的投资和消费观念。一是要通过深化和完善财税、劳动、人事、社会保障等方面的改革,校正、消除一些扭曲收入分配标准的因素,健全现行收入分配制度的运行环境;二是加大财政转移支付力度,向公共职能倾斜,着力加强“三农”、社保、医疗、卫生、教育等的投入,进一步加大对低收入群体的转移力度,使投资与消费相协调。

4、积极推进区域差异性的财政政策。我国的区域间差异在这些年的发展过程中有所扩大,这一方面归因于分权体制下地方政府的财权与事权不相符;另一方面,各级地方政府之间存在激烈的税收竞争,在很大程度上缩小了税基,同时为吸引更多投资,地方政府又以改善投资环境为由大上公共服务设施,出现了政府财政收入缩小和地方政府财政支出之间的矛盾。为平衡区域财政历史上本就存在的差距,以及因税收竞争进一步加剧的区域财政收支差距,建议实施区域差异性的财政政策,加大中央政府转移支付力度,通过中央财政实施地区间的税收再分配。(胡均民/财政部财政科学研究所博士后)

