
湖北发展战略转型的财政路径选择

涂咏梅

(武汉科技学院财政经济学院, 武汉 430071)

摘要: 当前, “两圈一带”发展战略已经勾画出湖北区域发展战略转型的框架。文章就如何发挥财政政策的作用, 促进湖北发展战略转型进行了探讨。

关键词: 财政政策; 战略转型; 路径

中图分类号: F812 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6487 (2010) 06-0152-02

1 财政政策促进发展战略转型的实践经验

从理论上讲, 区域经济发展中财政政策的存在依据是“市场失灵”。财政政策的全国统一性与区域差别是其调控区域经济发展的客观基础。一般而言, 为体现国家的公信力和法律的尊严, 财政政策需要高度统一, 这体现出财政政策的原则性; 另一方面, 基于国情、省情的差异, 财政政策通常存在区域差别, 这体现出财政政策的灵活性。

首先, 从国外看, 为了促进落后地区的经济发展, 如美国的“冷冻地带”、德国的鲁尔工业区以及日本的九州工业区等老工业地区的实践, 对不同地区实行差异化的财政政策是成功的。

其次, 从国内看, 充分发挥财政政策作用, 促进区域发展战略转型, 是改革开放的宝贵经验。我国区域经济发展主要经历了两个重要阶段。第一个阶段是支持沿海地区非均衡发展时期(1979年-1999年), 邓小平同志提出“允许和支持一部分人、一部分地区通过诚实劳动和合法经营先富起来, 鼓励先富起来的帮助未富起来的”之后, 陆续设立了五大经济特区和开放了14个沿海城市, 在税收、投资、外汇、金融等方面给予一系列优惠政策。第二阶段为促进区域协调发展的时期(1999年至今), 在这一阶段, 陆续提出了西部大开发战略、振兴东北等老工业基地战略和促进中部地区崛起战略, 加上继续鼓励东部率先发展的政策, 形成了“四大板块”的区域战略、政策和发展格局。在早期的非均衡发展战略中, 基于财力不足等方面的原因, 更多的是选择运用税收优惠政策来鼓励这些地区的发展; 在之后的协调发展战略中, 选择的是财政政策扶持和税收优惠政策并举的政策。

2 湖北发展战略转型的财政政策路径选择

中央扶持中部地区崛起的财政政策主要是西部大开发和振兴东北老工业基地有关政策的延伸, 没有出台针对中部地区的专门政策。为科学实现湖北“两圈一带”发展战略, 有效运用财政政策的路径选择建议是: 一方面要积极争取中央支持, 以增强湖北发展后劲; 另一方面更多需要立足本省, 认清省情, 通过体制机制创新, 深挖自身潜力。

2.1 积极争取中央财政支持

争取中央支持，要坚持着眼于全面落实科学发展观，牢牢抓住统筹区域协调发展这条主线，在区域发展的棋局上争取中央和国务院各部门的支持。重点应该抓住四个方面：

第一，从财政体制层面，应该抓住修改《预算法》和财政部研究“健全中央和地方财力与事权的体制”之契机，以现行分税制财政管理体制对中部地区不够公平（纵向不平衡是中央政府财权集中，中央政府的收入能力超出其支出需求；横向不平衡是分税制财政体制的安排有利于东部沿海发达地区）为切入点，向中央争取有利于湖北的财政体制支持。

第二，从当前的转移支付政策入手，反映湖北转移支付规模较少的实际情况，争取中央的资金支持。转移支付制度是中央政府平衡区域发展的主要财政政策工具，但1995年以来实施的政府间转移支付虽然有效地防止了中东西部财力差距的扩大，但其大幅缩小中东西部财力差距的区域均衡效应不明显。近年来，以湖北为代表的中部地区财政能力系数在绝对量上远远落后于东部，在增长速度上远远落后于西部，中部地区人均财政支出水平不仅远低于东部地区，甚至大幅度低于西部地区，成为中央转移支付政策急需倾斜照顾的“弱势群体”。

第三，从现行的国债政策入手，争取中央更多的国债资金投资和中央代地方发行国债的规模。在积极财政政策和当前应对金融危机的大环境下，国债投资扮演着财政政策的重要角色。争取中央更多的国债资金投资，可以增强湖北偿付国债本息的能力，增加对重点行业的投入；增加中央财政代湖北发行国债的规模，可以引导银行资金、社会资金为湖北经济社会发展服务。

第四，争取税制改革试点，赢得政策支持。当前，燃油税费、资源税和物业税等税制改革正如火如荼进行修改、论证和补充，我国正面临着新一轮的税制改革的战略机遇期。积极争取中央支持，如果能够率先在湖北实施相关税制改革试点，一方面可以为相关税制改革在全国范围内推广提供相关的经验，另一方面还能为湖北或中部地区的崛起提供一些更具操作性和更符合实际的政策支持。

值得注意的是：要高度重视和正确处理中央有关部门对湖北的监督检查工作。中央有关部门对地方的监督检查往往与政策调研和政策制定相衔接。从我们了解的情况看，审计署、财政部等部门近几年组织的全国交叉检查和中央扩内需检查反映到中央有关部门的典型事例不少来自于湖北，这暴露出我们有关部门对此思想认识不够、协调配合不到位，进而导致湖北省在中央制定有关财政政策和专项补助资金的分配中处于被动地位。

2.2 认清省情，力促财政体制机制创新

深挖自身潜力，一是要着眼于公共财政建设棋局上的谋划，既要抓住重点，更要强调公共服务均等化，让公共财政的阳光覆盖到中小城市和广大农村；二是要着眼于转变观念，推进改革，实现制度创新。重点应该抓好四个方面，注意两个问题：

(1) 优化财政支出结构，促进产业结构升级。把财力支持的着眼点放在高新技术产业化、现代服务业和新型工业化方面，放在公共服务平台的建设上；创新投入方式，运用贴息、以奖代补、创业引导、阶段性股权投资等方式，放大财政资金效应；整合使用项目资金，提高财政资金使用效益。

(2) 以“省直管县”财政管理体制为改革契机，促进行政管理体制创新。我省的“省直管县”改革起步较早，成效也很显著。当前，壮大县域经济迫切需要推进“扁平化、放权式”改革，以增强县一级政府发展经济的自主性、积极性和创造性。对此，要通过减少政策传递环节，下放行政审批权限，降低政府间信息传递的交易成本，提高信息传递的速度和可信度，逐步实现行政管理体制的“扁平化”管理。

(3) 规范省以下政府间分配关系。完善全省范围内的一般性转移支付制度。当前，“两圈一带”中除武汉地区经济社会综合实力相对较强之外，其他地区特别是鄂西生态文化旅游圈范畴的地区经济发展相对落后，政府财政能力相对不足。因此，一

方面应该以提高鄂西地区财政能力为主要目标，加大对全省范围内的一般性转移支付力度；另一方面，要加大对落后地区的产业扶持、基础设施等方面的投入力度，不断扩大这些地区的税源，提高其财政自给能力，实现“两圈一带”战略布局在湖北的全覆盖。

(4) 发挥财政分配功能，保民生、促和谐、保稳定。当前，湖北社会发展相对滞后于经济发展，社会保障水平比较低，群众在教育、医疗、住房等方面的个人承受能力较弱，影响了消费需求的扩大和投资消费比例关系的调整。增加政府公共投资，重点加大对民生工程、产业培植、基础设施等项目的投入。同时，还要继续加大对“三农”支出的投入力度，要以保障农产品有效供给和农民增收为重点，巩固发展农业农村好形势。

3 应注意的两个问题

一是提高财政管理的科学化、精细化水平。“天下大事，必做于细”。财政管理水平的高低，直接影响到财政职能作用的发挥和财政资金的使用效率。财政管理科学化、精细化既是古老话题，更具时代特征。财政部门应该围绕建立高素质领导班子、深化干部人事制度改革、改进工作作风、优化工作流程、强化工作绩效评价、重视乡镇基层财务管理、加大教育培训和提升财政文化等八个方面开展工作。

二是加强财政监督，确保“两个安全”。财政监督是保障财政职能作用发挥，促进国家宏观调控目标实现的重要手段，直接影响财政政策的成效，关系财政资金的安全和财政干部的安全。为此，一是要建立健全覆盖所有政府性资金和财政预算编制、执行全过程的监督机制；二是自觉接受人大和审计监督，防止“屡审屡犯”。