

湖南省县域经济发展的财税支持政策研究

何平均 朱晶景

（湖南农业大学经济学院，湖南 长沙 410128）

【摘要】县域经济是国民经济的基础层次和基本细胞，其发展离不开财税政策的支持和引导。本文在分析了湖南省县域经济发展基本情况的基础上，提出了促进其可持续、快速、协调、稳定、全面发展的财税支持对策。

【关键词】县域经济；产业发展；财税政策

县域经济是指在县域内以城镇为中心，以农村为基地，各种经济成分有机构成的一种区域性经济，是行政区划中承上启下、联系城乡、沟通条块的关键层次。县域经济的发展离不开国家政策的支持和引导，财税政策作为国家宏观调控的重要措施和手段，在推进县域经济发展中发挥十分重要的导向功能和作用。湖南作为全国两型社会建设实验的先导区，从2010年1月1日起，开始调整和完善财政体制，推行以“分税共享、统一规范，存量不动、增量调整，利益共享、风险共担，精简高效、注重基层”为原则的财政“省直管县”改革，其中79个县市全部实行财政“省直管县”，这给全省县域经济的发展提供了一次新的机遇和挑战。

一、湖南省县域经济发展的基本情况分析

1、经济增长速度加快，但产业结构不合理

2010年，湖南省县域经济完成地区生产总值（GDP）10450.06亿元，占全省总量65.7%，比2009年提高0.7个百分点。然而，县域经济作为地方综合经济实力的重要体现，总体水平依然较低。从整体实力看，除部分发达地区县域经济实力较强外，绝大部分县域经济基础薄弱，其发展势头明显落后于大中城市。2010年中国GDP百强县排行榜（数据以2009年为准），湖南上榜县（市）仅4席，且均分布在长沙地区；第九届中国中部百强县（市），湖南上榜的县（市）达17个，绝大部分分布在东部县（市），中西部县（市）极少。

从产业结构来看，东部地区基本上形成了二、三产业为主的经济结构，而中西部地区，大多数县域经济仍未摆脱传统的经济模式，农业仍是县域经济的主导产业，农业产业化水平低，市场化程度不高。县域经济中的工业不仅所占比重大，而且产业层次低，附加值小，对农业和服务业的带动能力不强。

2、特色和支柱产业逐渐形成，但竞争优势不强

近年来，湖南省各县（市）把发展特色产业作为提升县域竞争力的重要手段，致力走出一条具有自身特色和产业特色的转型升级发展之路。但是真正的特色产业不多、不强，国内知名品牌太少。湖南绝大多数县域还没有形成自己的特色支柱产业，缺乏全国知名的特色品牌产品。如各县域茶叶品牌纷繁复杂，但如“金井”、“怡清源”、“君山银针”等知名茶品牌比例较少，缺少王牌劲旅，竞争优势有待提升。

3、城市化进程加快，但产业集聚和辐射功能弱

近年来，湖南城市化在工业化的有力推动下步伐明显加快。2008 年湖南城市化率为42.15%，比2000 年上升12.4 个百分点。但与全国相比，还存在一定的差距。一是城市化水平与全国平均水平比有差距，2008 年湖南城市化率低于全国平均水平3.55 个百分点，不仅低于沿海发达省份，而且还低于湖北（45.2%）、山西（45.11%）等中部省份。二是湖南城市化水平与工业化水平有差距，2008 年湖南城市化率与工业化率之比为1.1，未达到1.4-2.5 的合理比值范围。三是湖南城市化与非农就业水平有差距，2008 年湖南非农就业比重（N）/ 城市人口比重（U）为1.36，相对偏高，表明湖南城市化进程相对滞后，影响了县域经济特别是第三产业的发展。由于工业化进程缓慢、城镇化水平较低，县域缺少主导产业和能够带动相关产业发展的大中型企业，城镇经济对整个县域经济社会发展的贡献力度不大，产业集聚和辐射功能较弱。

4、财政收入增长较快，但财源结构单一

分税制特别是省直管县财政体制实施以来，县域经济发展平稳，县级财政稳步增加。2010 年全省县域财政总收入623.09亿元，占全省财政总收入的33.4%，较2009 年提高2 个百分点。但是，总体而言，县域经济的主体是农业、乡镇企业和县属国有、集体、民营等中小企业，企业规模较小、科技含量低、经济效益不高，使得财源结构单一，特别是中西部地区的县域财政收入过分地依赖于涉农税收和非税收入。农村基础教育、医疗卫生、社会保障、文化等公共产品支出项目不断加大，专项资金配套要求不断增加，县级财政的缺口不断扩大。

5、农村居民收入快速增长，但城乡差距持续拉大

2010 年城镇居民人均可支配收入16566 元，农村居民人均纯收入5622 元，实际分别增长6.5%和10.8%。由于长期以来的城乡二元经济结构、城乡基础设施、社会保障体系等的差异，在城乡居民收入快速增长的同时城乡居民收入差距也日益扩大。2010 年，城乡居民收入绝对差距为10944 元，为1990 年的10倍有余。城乡居民相对收入差距虽在2010 年稍微缩小为2.95：1，但总体趋势仍在递增。1990—1994 年，城镇居民收入与农村居民收入的比值由2.40：1 逐年扩大到3.37：1；1995—1997 年该比值有所下降，1997 年缩小为2.56：1；但从1998 年开始，该比值又逐步上升，2009 年扩大到3.07：1。此外，湖南城乡居民基尼系数由2000 年的0.376 扩大到2007 年的0.418，呈现上升趋势。

二、运用财税政策支持湖南省县域经济发展的战略思考

1、促进产业结构调整和增长方式转变，走新型工业化道路

一是加大对新型工业化的财税政策引导和支持。必须以科学发展观为指导，坚持走新型工业化道路，把推进工业化作为县域经济发展的重中之重，把产业建设作为县域经济发展的切入点和突破口。积极支持和引导中小企业向“专、精、特、新”方向发展，提高附加值，提升产业竞争力。

二是加大高新技术产业的财税支持力度。加大财政科技投入力度，鼓励企业自主研发；发挥税收杠杆作用，利用税收优惠政策，促进企业技术创新；通过财政贴息制度，吸引信贷资金和其他社会资金用于企业技术开发和技术改造；运用财政资金对重点技术推广项目和高新技术企业进行扶持，加快科技成果的转化。

三是增加传统产业技术改造的财政投入，推动工业优化与升级。财政可运用中小企业担保准备金、技术创新和科研成果转化补助资金、技术改造贴息政策等，实现产业升级改造。

四是设立结构调整基金，奖励结构调整。实现主要依靠工业带动增长的方式向由工业、服务业、旅游业、文化产业和农业共同带动增长的方式转变。同时，通过结构调整基金鼓励中小企业顺应市场，培植核心竞争力。

2、强化特色产业和主导产业集群，提高区域竞争力

一是立足自身的区位、资源条件和经济基础，优化特色产业布局，形成具有规模效益的特色产品、特色企业、特色产业，实现以特色取胜，以特色促发展。在发展特色产业基础上，重点扶持和开发龙头企业和拳头产品，形成主导产业，努力培育和形成一批特色主导产业群，实现集约发展和规模经济。

二是依托联合效应、集聚效应、扩散效应，通过一系列政策支持和税收优惠引导各种开发区、工业园区进行建设。选择一些有较强产业关联度的大项目、好项目，推选一批高产出、高效益、低污染、低能耗的项目，大力做好各种配套服务，打造优势产业集群。

三是通过税收优惠政策和良好的服务，着力培育县域公共服务产业集群。通过财政补贴、税收优惠等措施，鼓励采取灵活的投融资方式，允许社会力量进入公共服务产业，在竞争的环境下向规模化、产业化发展，创造快速增长的条件和空间，打造县域公共服务优势产业集群。

3、加快城镇化进程，统筹城乡经济社会发展

一是要多方筹集财政资金，用于进一步完善中小城镇基础设施及公共设施，增强城镇对经济发展和人口集聚的综合承载能力。

二是放大政府投资集聚吸纳金融资本、社会资本、外来资本投入城市建设的“乘数效应”，创新投融资机制，根据基础设施的性质适当采用BOT、TOT、BT、PPP、ABS 模式推进重大工程项目建设运营。

三是通过城市支援农村、工业反哺农业的政策，促进各种生产要素和农村剩余劳动力向城镇流动；通过发挥城市的信息、技术和资金、人才等优势支持三农建设，大力推进城镇化进程。

4、完善财政支农政策，加快农业现代化进程

一是根据“公共财政”的要求建设覆盖城乡的公共财政体系，使公共财政的阳光普照到广大农村地区，促进地区之间经济、社会的协调发展。

二是继续加大财政农业投资力度，调整财政支农的范围和重点。现阶段财政支农应突出以下重点：支持农业基础设施和生态环境保护建设，提高农业的综合生产能力，实现农业可持续发展；加大科技兴农战略的实施力度，促进农业优质、高效；支持农业产业化发展，增强农业内部积累能力；支持社会化服务体系及农产品交易市场建设，推进农业生产的社会化、专业化、市场化。

三是落实和完善农产品补贴政策，保证相应配套资金的到位。加大农机补贴的力度，促进农业机械化，提高农业生产率。加大政策性农业保险的补贴力度，提高农民参保的积极性。

四是整合财政支农投入，完善支农资金管理体制。建立规范、公开、民主的政府财政支农资金管理制度，对由不同渠道管理的农业项目和资金加强统筹协调和统一安排，使有限的资金发挥出最大的效益。同时，加强各个环节的监管，提高资金使用透明度和使用效益。

5、深化财政体制改革，优化财政分配结构

一是在“乡财县管”以及“省直管县”财政体制的新背景下，优化财政分配结构，规范县乡财政收支行为。加强预算外收入管理和税收征管，做到依法依规征管，应收尽收，确保市场的税费公平。进一步完善转移支付制度，逐步减少税收返还、基数返还、体制补助和地区间的不平等政策和不合理因素。

二是转变理财方式，提高财政服务质量。通过财政支持、多方筹资的方式构建投融资平台，组建中小企业贷款担保机构，解决企业融资难题。同时，整合各类投资基金，提高财政资金的配置效率。

三是从财力上支持县乡解困。按照“明确责任、综合治理、激励约束、分类指导”的原则，建立“以奖代补”激励机制，将中央财政支持与地方工作实绩挂钩，注重帮扶与激励并重，充分调动各级的积极性和主动性。

四是创新财政扶持手段，提高财政资金使用效率。积极探索和开展财政资金市场化运作方式，使财政资金在促进县域经济发展上更有效地提供公共产品和服务，进一步提高财政支持经济发展的效果。

（注：基金项目：湖南省哲学社会科学基金委托项目《“两型社会”背景下农业基础设施供给质量和效率研究》（编号：09JD22），湖南省教育厅科学研究项目《湖南省农业基础设施财政投资管理研究》（编号：11C0659）。）

【参考文献】

[1] 赵福禄：促进县域经济发展的财政政策研究[J]. 商业经济，2009（10）.

[2] 马宗国、朱孔来：加快县域经济发展的对策研究[J]. 经济纵横，2010（12）.