

共同富裕目标下协调区域均衡发展的财政政策研究

——以浙江为例

余丽生 楼 蕾

(浙江财经大学,杭州 310018)

内容提要:区域协调发展是共同富裕的内在要求,也是推动共同富裕的重要举措,浙江省结合省管县财政体制的优势,通过省以下财政转移支付和生态补偿机制建设等,推动实现区域财力的均衡发展和基本公共服务均等化。同时,浙江省也存在土地出让金等非税收入和地方政府负债能力的地区差异,影响政府综合财力的均衡。按照高质量建设共同富裕示范区的要求,浙江省应进一步加大土地出让金等非税收入的统筹,以均衡地区财力,加快推进地区之间的均衡发展和共同富裕的实现。

关键词:共同富裕 区域均衡发展 财政政策

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)08-0049-06

区域协调发展是共同富裕的内在要求,促进地区基本公共服务均衡配置和优质共享,缩小地区发展差距,是实现共同富裕的有效途径。完善区域协调发展新机制,发挥各地区动态比较优势,推动区域协调发展,是实现共同富裕的重要举措^[1]。浙江省立足统筹区域协调发展,把市场“无形的手”和政府“有形的手”结合起来,发挥政府统筹区域协调发展的重要作用,推进区域协调发展和基本公共服务均

等化。但是,浙江省在协调区域均衡发展中还面临着省内地方政府财力不均衡的问题,尤其是土地财政收入和地方政府债务限额存在较大差异,从而导致地方基本公共服务的供给水平不均衡不充分。浙江省应积极抓住全国唯一共同富裕示范区机遇,统筹好政府财力,高质量打造建设共同富裕示范区,实现公共服务均等化水平更高、供给质效更优、体制机制更健全的目标。

[收稿日期]2022-03-06

[作者简介]余丽生,地方财政研究院执行院长、研究员,研究方向为财政体制、财政政策、农村经济;楼蕾,财政税务学院硕士研究生,研究方向为地方财政政策。

[基金项目]本文系浙江省哲学社会科学规划2022年“高质量发展建设共同富裕示范区”重大招标课题“实现共同富裕过程中优化公共服务配置研究”阶段性成果。

一、浙江协调区域均衡发展的财政政策成效

改革开放以来,尤其是“八八战略”实施以来,浙江省在促进区域协调发展方面,已经做出了大量行之有效的理论探索和实践行动。在二十世纪九十年代末消灭了贫困县的基础上,2015年又消灭了欠发达县,26个欠发达县全部进入加快发展县阶段。2005年浙江省经济相对不发达县市人均财政支出与经济较发达县市的比值为1:1.21,到2016年为1:1.04。2021年,浙江省居民人均消费支出稳居全国第一,浙江家庭年可支配收入10万至50万元群体比例达72.4%,比上年提高3.2个百分点,20万至60万元群体比例达30.6%,比上年提高3.8个百分点。通过实施农业“双强”、乡村建设、农民共富行动,浙江省城乡居民可支配收入倍差缩小到2021年的1.94,是全国最低的省份之一。区域的均衡发展,离不开财政政策的支持,在省管县的财政体制背景下,浙江省财政主动作为,为区域均衡发展提供了政策支持和相应的财力保障。

(一)实行省管县财政体制,调节区域经济发展不平衡

一直以来,区域协调均衡发展受到浙江省委、省政府高度重视。按照分税制财政体制改革的要求,浙江省实施了有地方特色的省管县财政体制改革。浙江的实践证明,省管县财政体制对促进区域统筹均衡发展,稳定各地区财力状况具有积极的意义。

纵观过去,浙江省省管县财政体制一定程度上增强了县域经济实力,总体上发挥了比较积极的成效。县级政府是我国政权的基础,省管县财政体制是促进县域经济高质量发展的制度基础,

该财政体制通过财政管理效率的有效提高,激发了县域经济发展积极性。再者,省管县财政体制还能使各地区的基本公共服务得到进一步均等化,通过在省域内安排转移支付制度使得对省级财政的调控能力起到增强作用,各县都能得到省级层面统一且相对公平的转移支付,从而可以防止因地区财政情况的差别所导致的两极分化进一步严重的状况发生。总之,省管县财政体制不但增强了省级调控能力,而且培育了县市财政供给能力的协调性。省以下财政体制改革,一方面增强了省级财政的调控能力,使省级财政能够起到平衡地区财力的作用,促进区域经济社会的均衡发展,另一方面增强了县级政府提供公共服务的能力。浙江省在规范性财政转移支付制度的激励下,县级、市级的自我供给能力得到进一步的提升,达到了省际公平分配与各地区自身实力提高的双赢局面,实现了区域经济社会的高质量协调发展^[2]。

与此同时,浙江省还结合地方实际,及时总结和推广改革成功的做法和有效经验。一方面,重视和加强地方财政体制构建,随着经济社会发展的变化和政府职能发挥的需要,及时对财政体制进行调整,使财政体制和经济社会发展相适应,以建立符合地方经济社会发展和经济发展方式转变的体制机制;另一方面,规范和健全财政转移支付制度,发挥好财政职能作用,同时在规范转移支付的前提下,整合财政专项资金,且在过程中始终秉持着“有所为有所不为”的原则,抓住扶持重点,使社会和经济效益得到最大化。

(二)制定区域协调财政专项激励政策,促进区域协调发展

为了引导支持拓展绿水青山就是金山银山转化通道,实现区域统筹均衡发展,全面推进农业农

村高质量发展,浙江省实施了区域协调财政专项激励政策。该政策规定,财政资金将在 2020 年-2022 年期间每年投入 18 亿元专项激励资金,面向衢州、丽水生态屏障地区和国家重点生态功能区,平均每县(市、区)可以获得 1.5 亿元/年财政专项激励支持。

专项激励政策的主要支持重点在于坚持将脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接,以实施乡村振兴战略为重点,不断加大农业农村的有效投入,激发农业农村发展的新动力。区域协调财政专项激励政策主要特点包括三个方面:一是优化政策目标,以保供给、促增收、补短板、增动能为目标,着力强化产业支撑,探索将生态优势转化为经济发展动能的有效路径;二是强化资金投入,充分发挥财政资金的杠杆作用,2020 年-2022 年,省财政每年投入 18 亿元专项激励资金,预计带动地方财政投入 66 亿元,引导社会金融资本投入超过 100 亿元;三是突出绩效导向,建立考核指标体系,实行全面的绩效评价,实施合理的奖惩激励机制。

(三)建立生态补偿机制,转变发展理念

浙江省于 21 世纪初开始率先在省级层面探索建立生态补偿机制,依靠经济手段推动“绿色浙江”建设。2003 年是浙江进一步发挥自身生态优势,全面启动生态省建设,打造“绿色浙江”的重要一年。随后,2005 年浙江省成为在全国范围内首个出台生态补偿办法的省份。自 2007 年以来,浙江全省环境质量实现转折性改善,持续保持稳中向好势头,生态环境状况指数位居全国第二位。目前,浙江省所有市县均已实现生态环保转移支付,转移支付额度从 2006 年的 2 亿元提高到 2016 年的 18 亿元。另外,浙江省提前消灭了 6500 公里“垃圾河”,累计完成黑臭河治理验收

4660 多公里。

自浙江省实行生态补偿制度以来,逐步加大转移支付的力度,进一步发挥了财政资金的激励作用。另外,浙江省还积极探索多元化筹资机制,通过财政资金的杠杆引导,吸引金融资本和社会资本广泛参与。浙江省的经验做法,为完善国家层面生态补偿制度,有序推进省、市、县层面的生态补偿实践提供了良好的借鉴经验。

(四)补共同富裕短板,为 26 个加快发展县定制“一县一策”

26 个加快发展县能否实现跨越式高质量发展、能否取得标志性成果,关系到共同富裕示范区的整体建设情况^[3]。浙江省把促进 26 个加快发展县实现跨越式高质量发展作为“突破口”,提高政策实施的精准度,立足“一县一策”,量身定制发展方案和支持举措,通过加快缩小沿海与山区发展差距,实现共同富裕。

在做强主导产业方面,浙江省为 26 个加快发展县精心策划特色生态主导产业,大力发展“一县一业”,强势打造特色农产品品牌,创建一批山区特色文旅“金名片”,力争 2022 年 26 县规模以上工业增加值持续提高,完成文旅项目投资 600 亿元以上;同时,浙江还将进一步提升 26 县公共服务共享水平,实现教共体、医共体全覆盖;浙江还将不断持续推进“山海协作”工程,扶持 26 个加快发展县在浙江省内经济发展较好的区域,对建设产业、科创等“飞地”进行投资;除此之外,浙江省还通过用地指标奖励等方法支持 26 县加快实现跨越式高质量发展。

二、协调区域均衡发展的政府综合财力差异分析

区域发展不均衡是客观存在的,我国目前尚

存在着东西、南北之间的发展差距，浙江省一样也存在着发展不平衡、发展不充分的问题^[4]。衡量地区发展均衡的重要指标是人均财力水平。一般来讲，地方政府的综合财力主要由地方一般公共预算财力和地方政府性基金预算财力构成，地方政府财力往往与当地的经济发展水平紧密相关，是衡量地方政府偿债能力和信用水平的重要参照依据。

(一)地方政府一般公共预算财力呈分化趋势，影响区域基本公共服务均等化的实现

地方政府一般公共预算收入是地方政府财政收入的重要来源之一，也是地方政府综合财力的主要构成部分。随着经济的发展，浙江省的一般公共预算收入增长很快，已从“十三五”初的全国第五上升到如今的全国第三，仅次于广东、江苏两省，但全省各市之间仍然不均衡。从总量上看，第一梯队是杭州、宁波，第二梯队是嘉兴、温州、绍兴、金华、台州、湖州，第三梯队是舟山、丽水、衢州。从增速上看，近年来浙江省下辖各市一般公共预算收入总体保持较高水平，但减税政策加大了各地增收压力，疫情影响使得收入增速出现较大波动，全省各市一般公共预算收入增速普遍放缓，区域财政状况存在分化趋势。从2021年的统计数据看，各地一般公共预算收入增幅较大，普遍实现较快增长。湖州的收入增势相对较强，2021年增速达到22.87%，稳居首位；衢州和金华的一般公共预算收入增速相当，在16%左右。以上各市虽然增速较快，但相较于第一梯队城市，总量仍然相对较小，杭州和宁波的规模优势依然显著，2021年一般公共预算收入分别为2386.6亿元和1723.1亿元，增速均为14%左右。政府的财力主要来自一般公共预算收入，这影响着各地政府提

供公共服务和推进共同富裕的能力，不利于各地之间的基本公共服务均等化。

(二)地方土地财政收入存在较大差异，影响地方政府财政覆盖面的扩大

土地财政通常是指政府土地出让所形成的收入，属于政府性基金收入范畴，其中土地出让金是土地财政收入的主要构成，也是地方政府综合财力的重要来源。一般来说，在经济比较发达的地区，有着高密度的人口、较高的城市化水平和城乡居民收入水平，往往会导致土地价格上涨，地方土地出让金收入也会随之增多。反之，地方上的土地出让金收入自然会减少。随着土地财政的发展，地方政府的整体财力得以提高，拓展了地方政府的职能，一定程度上缓解了地方政府的财政困境。同时，有些地方以往存在的一些长期未解决或未妥善解决的公共事务，也逐步得到解决。换言之，土地财政使得地方政府具有进一步扩大财政覆盖面的能力。根据2021年的统计数据，杭州的土地出让金收入突破3000亿元，处于遥遥领先的地位；金华、宁波和温州的土地出让金收入均处于1000亿元左右的水平；绍兴、嘉兴、台州和湖州的土地出让金收入处于浙江省的中下游水平，而衢州、丽水和舟山的土地出让金收入较少，其中舟山土地出让金收入仅仅不到100亿元。当前，浙江省面临的问题是区域间地方政府的土地出让金收入存在较大差别，导致地方政府综合财力存在差异，这不仅会限制地方政府的职能拓展，也会影响地方政府财政覆盖面的进一步扩大，进而在一定程度上会使得区域间公共服务供给数量和质量存在明显差异。

(三)地方政府债务限额分配不均，限制公共服务领域财政投资力度的提高

地方政府举借债务是推动经济发展的重要

举措。新《预算法》提出“开前门、堵后门”的债务管理办法，允许地方政府规范负责，这为地方政府利用债务发展经济社会事业提供了可能。从2020年的地方政府债务限额来看，杭州和宁波处于上游水平，均突破了2000亿元，杭州甚至逼近3000亿元；绍兴、台州、嘉兴、金华四个城市的债务限额超过1000亿元；而温州、湖州、丽水、衢州和舟山的债务限额均在1000亿元以下。浙江省的11个地级市中，最高地方政府债务限额是杭州的2870亿元，舟山最低，仅仅为504亿元。区域间地方政府债务限额差异较大，这也是地方政府财力差异体现的重要方面。从理论上说，一些财政实力弱，但融资需求大的地区并未获得更多的债务额度，难以加大在公共服务供给方面投入，不利于协调区域均衡发展，助力推进共同富裕的高质量建设。

三、协调区域均衡发展的财政政策建议

当前，应进一步优化财政政策，尤其是加大地方政府间的财政转移支付力度，推进区域均衡发展，保障加快发展地区公共服务的有效供给，从而推动共同富裕的实现。

(一)深化省以下财政体制改革，促进区域协调发展

进一步深化省管县财政体制的创新改革，通过财力的合理调整，提高省、市、县各级政府的理财积极性，以实现各地基本公共服务的均衡配置，从而实现区域高质量协调发展，保障浙江省共同富裕的实现。一是突破既得利益的框架，以事权和财权相适应的原则来设计制度架构。浙江省在实行分税制后，依据中央与地方体制改革与

经济发展的变化情况，不断对省级以下的分税制体制进行必要的调整。但这种体制调整的收入基数均以上年的收入为基础，没有打破既得利益。因此，必须通过转变政策理念，突破既得利益的框架，以事权和财权相适应的原则在体制框架的设计上进行创新，使省管县财政体制的积极成效得到最大化。二是财力和事权相结合，增强县级政府提供公共服务的能力。分税制改革以来，浙江省对不同发展水平的县市采取了分类指导的政策，然而这种划分会导致经济总量、人均财力和省级财政转移支付力度的不对等。对地方政府来说，要从财政收入水平、人口数、县域面积等因素考核，对基本公共服务最低标准达不到的财政困难县市给予重点倾斜。三是发挥地级市的作用，提高其经济调控能力。基于省管县财政体制的前提，浙江省对省以下财政体制改革，要结合“省管市、市管县”和省管县财政体制的优势，省级财政集中财力重点支持舟山、衢州、丽水等经济发展水平相对落后的地区，而对经济发展水平较高的地区如杭州市，则要强化中心城市的功能，发挥中心城市的引领作用。四是发挥省管县财政体制优势，加大对产业集聚区建设的财政支持。浙江省充分运用体制机制优势，使之从经济小省、资源小省、区域小省转变为经济大省，但若要想进一步优化浙江的经济格局，则需要通过区域经济模式的产业集聚区建设和大项目、大产业、大平台、大企业“四大建设”，辅之以财政政策保障，以提高浙江经济的全方位竞争力^[2]。

(二)加大薄弱地区的财政支持，推进26个加快发展县高质量发展

在全面建成小康社会，加快社会主义现代化

建设的进程中,浙江省还需要进一步推动 26 个加快发展县高质量发展。这 26 个加快发展县面临的共同问题是财力相对困难,是高质量建设共同富裕的难点^[5]。浙江省应加大对薄弱地区的转移支付,促进基本公共服务财政投入和公共服务资源配置优先向山区、海岛等地倾斜。保障国民在基本公共服务和基础社会福利上的无差别待遇,推动企业和个体按照市场经济规律进行资源配置,避免某些地区因“福利磁石效应”而导致财政不可持续。同时,要强化公共服务财政保障。夯实各级政府主体责任,优先保障基本公共服务财力需求,严格规范基本公共服务动态调整机制,推进省与市县财政事权和支出责任划分改革。

(三)加强地方政府债务管理,提高地方政府债务发展的可持续性

统筹利用债券资金,提升使用效益。认真梳理符合债券资金申报要求的储备项目,严把投资领域、申报条件、申报额度以及材料质量,最大限度地争取债券资金,充分发挥专项债券对稳投资、扩内需、补短板的重要作用,切实提升专项债券资金的使用效益。在同等条件下,地方政府的债务额度要优先供给经济相对落后、财力相对困难的市县,增强其财政发展能力,加快推动区域的均衡发展。同时,要合理控制债务规模,地方政府债务过少或过多,对当地的社会经济发展都会造成阻碍或负担。要基于各地的偿债能力水平去合理管控债务额度,确保地方政府债务使用管理的可持续性。

(四)加强土地财政收入的省级统筹,均衡地区的财力差异

新《预算法》要求把政府所有财力都纳入预算

管理。政府的财力除了一般预算收入外,还有大量的非税收入,主要是土地出让金收入,这是土地财政的基础,也是地区财力差异的重要方面。对于土地财政收入,省财政要积极参与统筹,可集中一定的比例,如 5%—10% 的比例,用于均衡地区财力,加大对浙西南尤其是 26 个加快发展县的支持,提高加快发展地区提供公共服务的能力,推动区域的均衡发展和加快共同富裕的实现。

(五)构建“钱随人走”的转移支付制度,推进区域基本公共服务均等化

随着工业化、城市化、现代化的推进,人口的流动、劳动力转移的规模和速度大大加快,需构建以人为核心的转移支付体系,推进区域均衡发展,实现基本公共服务均等化。应根据基本公共服务标准,率先制定“钱随人走”的财力转移支付制度,把财力配置到最需要的地方,使地区财力配置更精准,以均衡地区财力,实现基本公共服务均等化。

参考文献:

- [1] 董雪兵. 以更平衡更充分的区域协调发展推动共同富裕[J]. 国家治理, 2021(30):19-22.
- [2] 余丽生. 现代财政制度: 全面深化财税体制改革的选择[M]. 中国财政经济出版社, 北京, 2018.
- [3] 刘颂辉. 补齐共同富裕示范区“短板” 浙江多措并举支持山区 26 县发展[N]. 中国经营报, 2022-03-21(B19).
- [4] 余丽生. 浙江省地方财政分类管理改革的实践与思考[J]. 公共财政研究, 2019(2):62-71.
- [5] 江玲洁. 共同富裕路上, 一个都不能少——加快推动山区 26 县跨越式高质量发展[J]. 浙江经济, 2021(5):30-31.

【责任编辑 高志鹏】