

财政局支持县域经济发展的研究

■ 刘 静

(襄汾县财政局, 山西 临汾, 041500)

一、前言

在市场经济体制改革发展背景下, 财政局在支持县域经济发展中发挥着关键性作用, 同时对县域经济发展提出了更高的要求。县域经济增长速度在一定程度上代表着我国经济市场化水平, 也是综合实力的体现。为推进县域经济的发展, 我国相继制定了诸多扶持政策, 如何发挥根本价值推进县域经济稳定发展是财政局亟须解决的问题。

县域经济是国民经济发展过程中的关键组成部分, 包括宏观经济和微观经济。财政改革的发展使其可持续发展水平得到显著提升, 但在县域经济支持发展工作中仍存在诸多不足。为发挥财政局支持县域经济发展的关键性作用, 本文以制约财政局支持县域经济发展的因素为切入点, 总结出几点优化路径, 意在全面提高县域经济发展水平。

二、财政局支持对县域经济发展的重要作用

(一) 深化改革, 宏观经济调控

随着市场经济体制改革发展, 市场化水平逐渐成为衡量县域经济发展工作质量的重要指标。相关财政政策的制定与完善应以市场经济体制及和谐社会的构建与发展要求为要点, 在推进市场化转型发展的同时, 缓解县域经济增长和发展模式较为传统间的矛盾, 实现县域经济的可持续发展。此外, 财政政策的制定与财政调控是进行县域经济宏观调控的重要手段, 需要借助公共支出和税收的改变对总需求予以调控, 重新规划资源配置、生产手段及生产要素, 避免因社会文化差异、产业结构变化或资源分配不均而导致县域经济的发展差距。因此, 财政局作为经济干预和政府调控的主导者, 在支持县域经济发展工作中需要发挥深化改革、调控宏观经济的作用。

(二) 优化资源配置, 推进经济增长

市场经济背景下, 由市场操控社会资源配置。但交通设施、医疗服务、社会保障等市场配置难以保证经济活动的项目, 则需要财政局以财政政策为手段对相关内容予以投资或支持。财政支持工作中通过推进社会保障体系建设、调控社会公共性支出等手段实现城镇化建设, 使交通设施、医疗服务、

社会保障等服务质量得以提升, 为公共服务奠定基础。基础设施保障能够在吸引人才流入及资金支持的同时, 为县域经济发展创造良好的竞争环境。财政局以相应手段刺激县域经济发展, 优化发展环境及资源配置, 实现经济的稳步增长。

(三) 均衡收入分配, 保证社会稳定

财政具有调节性, 并以公平、公正、公开的处理方式对社会总产品及国民收入水平予以分配、再分配, 实现财政政策的落实。另外, 财政局为支持县域经济发展, 应以公平发展、人人平等且不影响发展效率为根本目标。为实现这一目标, 财政局应以政策为扶持手段, 满足不同县域的实际发展需求, 同时避免县域财政政策间产生较大差异, 在高效发展经济的同时, 保证县域经济的均衡性、公平性与和谐性。

三、财政局支持县域经济发展的制约因素分析

(一) 区域间县域经济发展存在差异

我国地域辽阔, 不同县域地区的地理位置、财政政策制度、社会文化及产业结构间均存在明显差异, 致使区域间县域经济发展表现出明显的差异性。在地理位置方面, 沿海地区相比内陆城市或山区, 经济基础条件与地理位置更为优越, 占据了经济发展的主要优势。内陆城市经济发展基础薄弱, 自我发展能力较低。随着市场经济的稳步发展, 在经济发展要素推进下, 加上地理位置优势差异, 各地区县域经济发展差异愈发明显。在财政政策制度方面, 国家从宏观层面制定了一系列统一的政策法规, 对经济发展的基本框架和内容予以明确。但在各县域落实时, 制度内容向着习俗化、地方化转变, 实施制度的差异性将使国家统一政策框架发生变化, 不同区域会出现政策倾斜。一些地区可获得其他地区转移来的超前利益, 加大县域经济发展差距。在产业结构方面, 各县域资源配置及产业要素间存在差异, 形成了各具特色的产业结构, 影响着县域经济内部发展的均衡性及外部发展的协调性, 造成县域经济发展间的差异。

(二) 财政税收体制不完善

我国在税收政策、税收结构、城乡二元税制等方面对县域经济的均衡稳定发展造成了层层阻碍。

税收制度制定初期，沿海发达城市税率低，税前扣除政策更加标准且宽泛，外资企业税收政策较国内企业更加优越，农民和城镇居民间总收益征税存在差异，导致县域经济的非均衡性发展。另外，财政转移支付制度在非市场性分配关系方面也存在不足，人为操作影响着调节作用与实施效果。转移支付制度的根本目的在于缩小县域经济间发展差距，使公共服务朝着均等化方向发展。而既往支付转移的层层配套下拨，会对中央财政政策的调控产生一定限制，影响基层政府的财力，使财政转移支付目标与既定目标发生偏离。另外，税收返还的根本目的在于减少改革阻力，保障既得利益。而当前作为支付转移主要内容的税收返还、基数返还等机制对县域经济的协调发展造成了一定阻力。对一些贫困县域而言，其财政自给率较低，过于依赖支付转移，使县域经济发展缺少活力。

（三）财政支持力度不足

直接支持即资金支持，间接支持即政策支持，是县域经济发展财政支持的重要内容形式。为实现县域经济又好又快发展，政府人员一方面需对产业结构予以调整，培育更多的特色经济，另一方面还需加大政府财政支持力度。为实现这一目标，各级政府已付出了诸多努力，如对种粮农民实施直接资金补贴，对产粮大县予以奖励政策及农用机具购置补贴等，为县域经济提供了资金支持及政策保障。但近年来财政局在技术信息支持、基本建设支持等方面的投资出现不升反降的现象，使得县域经济发展面临资金短缺问题。

（四）财政支出结构缺乏合理性

财政支出结构缺乏合理性首先表现在财政支出低且分布结构有失均衡性上。我国财政对不同地域的政策是不相同的，如将改革开放和经济发展的财政政策向沿海发达城市倾斜，使得该区域的发展水平明显优于其他地区。其次，财政内容占比不合理，当前我国财政支出非生产性支出大于生产性支出，除农业支持、抚恤及福利支出外，其他支出在地域分布方面表现出一定的不均衡性，用于科教文化、城市管理及社会保障方面的支出严重不足。支出结构的不合理导致资源配置不均衡，会对县域经济发展形成阻碍。

四、财政局支持县域经济发展的优化路径

（一）优化财政体制关系，实现财权、事权统一

县域经济发展存在的问题具有复杂性的特征，分析问题的根源表现在政府职责不清晰，部门间利

益冲突加剧，这导致财权与事权间存在不对称性。财政体制是实现各级政府间利益分配的主要制度安排，能够发挥出政府职能，对政府间关系起到协调作用。财政局若要理顺财政体制、优化财政体制间关系、对县域经济发展形成支持，首先应完善县乡政府职能，将权力归还县乡政府。为实现县域经济良性发展，财政局应提高对市场经济的驾驭能力，统筹当地社会经济发展，发挥出财政局宏观综合调控的根本作用。财政局以深化改革为背景，重新规划并界定各级政府间职能，从行政职能方面为县乡政府放权，完善的组织体系；要以政府职能事权为基础，调整和理顺政府间财政体制，对县乡财政收支内容予以合理制订，配套完善激励机制和约束机制，调动县乡政府财源拓展、节支增收的积极性。

（二）健全完善财政管理与投资机制，优化投资环境

财政局一方面应建立完善财政管理机制，减少财政管理级次，强化县乡财政调控效果得到强化。财政局应以撤乡并镇为手段实现乡财县管，以明确县级政府事权为基础，对省级以下财政管理体制予以完善，合理增加与事权相适应的财政收入，调动地方政府县域经济发展积极性。财政局通过财政监督可提高财政管理措施的落实水平，使财政政策的制定和执行更加规范、透明且公平。为发挥出专业优势、信息优势及技术优势，财政局应以此为目标构建财政框架，同时完善县级财政的激励机制。另一方面，财政局应建立完善财政投资机制。财政投资是财政支出中的重要组成部分，财政局将财政资金用于推进国民经济发展的政策性投融资活动，要拓宽融资渠道，扩大县域地区投融资规模，以公平、公正为原则降低资金投资门槛，如允许民间资本以多种形式参与公共服务事业及基础设施建设工作，为县域经济发展提供支持。

区域基础设施建设水平体现着地方经济发展的外部环境建设质量，是实现资源配置和经济发展的前提，在优化县域投资环境中具有重要意义。当前经济全球化趋势发展迅猛，县域区域是否具有市场竞争力，是投资者投资时考虑的重要因素。因此，财政局应以直接投资或融资的形式，大力完善基础设施建设，打造环境优美、配套设施齐全的县域环境，推动县域经济发展。

（三）提高财政转移支付效率和效益，优化资金配置

县域间经济发展差距进一步加大，对此，财政

局应以财政支付转移为切入点,充分考虑欠发达地区的财力及收入因素,提高欠发达县域的公共服务水平和经济发展能力,并对转移支付资金的使用和分配予以规范化,从转移支付的项目设置、使用方向、支付规模和审批流程等方面出发,对行政运行成本进行严格管控,提高资金配置效益和合理性。同时,还要确保欠发达地区能够获得更高的帮扶资金,支持县域经济稳定发展。

(四) 推进税费体制改革,提高资源配置效率

自税收制度分税制实施以来,县域经济发展中财政局始终面临着县乡财政困难问题,这对县域经济的发展形成制约。为减轻农民负担,相关部门制定并实施了“三取消、两调整、一改革”的农村税费制度改革。随着改革内容的不断深入,开始出现一些新的阻碍县域经济发展的因素,因此,为实现税收征管体制改革、并轨运行财政体制、统一征收地方税收,县域应以财政局为管理主导,推进税费改革进程,对胡乱收费行为予以严惩。财政局应以现行税制框架为根本,调整不同县域、不同产业的税收政策,优化各级政府增值税的分成比例,提高资源配置效率,推进县域经济发展。

(五) 规范财政供给范围,提高财政支出水平

依据公共财政相关要求,财政局需要将财政资金逐渐向满足公共需求方面转移。财政局首先要解决财政资金供养人口多、经费支出混乱等问题,规范人员经费供给,定岗、定责、定人,严格控制人员经费。财政局还要依据事业单位机构的不同性质进行改革,以公益性、经营性、准公益性等类型对事业单位进行划分,针对不同类型予以差异化财政补贴政策。如将经营性单位推向市场,停止对其供给补助;准公益性单位根据其收入能力就运行条件适当核减经费;对公益性单位则加大支持力度,确保满足教育产业、农业产业、生态建设及社会保障等重点项目支出需求。财政局需要缩减对竞争性领域的直接投资,营造良好的企业竞争发展环境;要拓展新的产业领域,对新兴产业给予财政政策扶持,在为技术科研提供资金支持的同时增加整体产业就业机会。财政局在财政投资时需注重成本效益,建立完善的评估体系,评估并考核投资预算支出情况,提高财政支出水平。

(六) 深化推进财政大数据审计工作,提高数据应用水平

在财政审计方面,随着国库集中支付机制及财政综合业务信息系统的完善确立,县域内形成了大

规模的系统数据和信息,传统的审计模式已难以满足需求。若要从广度、深度等方面对预算同级审计工作进行拓展,需对科技强审要求予以深入贯彻。审计人员要采集整合多家数据,深入挖掘并分析多部门数据,提高审计问题发现能力。首先,以总预算账套联合部分财政业务资料为基础进行预算执行审计,发现审计疑点时对其财政业务予以抽查,但在此过程中会存在难以执行及预算指标管理执行衔接不佳等问题。其次,审计疑点与审计延伸难以确定,由于基础信息不充分或真实性难以保证,延伸审计决策的科学性较低。最后,传统审计模式,难以实现全覆盖,因此要深化推进财政局大数据审计工作,解决财政数据碎片化问题,辅助区域经济稳定发展。

(七) 以审计整改助力财政工作规范开展

重视审计成果的综合运用,将“一果多用”价值充分展现出来。在注重审计项目的计划和实施的同时,应侧重审计结果的利用,使类型相同但层级不同的问题能够得以整合衔接,推进财政改革。在财政审计工作中可实施“同级审”和“上审下”相结合,以预算执行审计和决算审计为主要的审计方式。预算执行审计和决算审计二者在审计主体和审计内容方面均存在差异,但能达到相辅相成的效果。任何一种审计方式均是以分析、评估、监督财政情况的合理性和合法性为根本目的,通过审计工作的落实为下一年度的财政预算提供借鉴。“同级审”和“上审下”相结合使审计整改更加全面且到位,能够及时发现财政工作存在的不足,强化审计监督,发挥财政优势,为县域经济发展提供助力。

五、结语

综上所述,在多重因素影响下,财政局在支持县域经济发展中面临着重重制约,以财政局为支持,推进县域经济稳定发展,可从优化财政体制关系、完善财政管理与投资机制、提高财政转移支付效率和效益、规范财政供给范围及财政数据审计等方面入手,发挥财政局的根本作用,推进县域经济又好又快发展。

【作者简介】刘静(1985—),女,山西襄汾人,本科,中级会计师,襄汾县财政局,研究方向为县财政经济建设。