

南京主体功能区差异化财政政策研究

高原, 聂卫东

(金陵科技学院商学院, 江苏 南京 211169)

摘要:结合近年来国家和江苏省主体功能区规划的最新要求,对南京市主体功能区财政政策的现状进行研究,并与苏州、广州等标杆城市现行主体功能区财政政策进行比较分析,为南京市主体功能区差异化财政政策的设计提出建议。

关键词:主体功能区;财政政策;差异化;南京市

中图分类号:F812.2

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2020)02-0010-05

党的十八大报告明确提出了“主体功能区建设的公共财政体系”概念,为我国财政工作的发展指明了方向^[1]。党的十九大报告进一步提出要“完善主体功能区配套政策”^[2],与主体功能区配套的财政体系建设由此上升到新的战略高度。为深入贯彻落实国家和江苏省主体功能区规划要求,建立健全主体功能区建设推进机制,本文根据南京市主体功能区财政政策现状,结合中央与地方财税收入划分要求和江苏省政府对市财政体制的调整要求,对如何设计南京市差异化财政政策进行分析研究,并提出差异化财政政策有效实施的保障措施。

一、主体功能区财政政策演化过程

从国家层面来说,主体功能区财政政策的制定与完善经历了三个阶段。

(一)探索阶段

2005—2007年我国先后发布了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》三个文件。这些文件指出:各地区要明确四类主体功能区的定位,将国土空间划分为四类主体功能区并编制主体功能区规划;明确规划期至2020年以及主体功能区的范围、功能定位、

发展方向和区域政策的目标等。其中,财政政策以实现基本公共服务均等化为目标,完善中央和省以下财政转移支付制度,重点增加对限制开发区域和禁止开发区域用于公共服务和生态环境补偿的财政转移支付,完善宏观调控体系。

(二)推行阶段

2010—2016年我国先后发布了《全国主体功能区规划》《国家发展改革委贯彻落实主体功能区战略推进主体功能区建设若干政策的意见》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,这三个文件提出了全国主体功能区划分的标准和主要区域政策以及全国主体功能区建设的配套政策建议,推动主体功能区布局基本形成^[3]。在财政政策方面,提出财政政策要适应主体功能区建设要求,加大均衡性转移支付力度,探索补偿机制;加大各级财政对自然保护区的投入力度,对优化开发区域和重点开发区域进行引导和激励,对限制开发区域和禁止开发区域进行支持和补偿;根据不同主体功能区定位要求,健全差别化的财政政策,采用分类考核的绩效评价方法。

(三)深化阶段

2017年中共中央、国务院发布了《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》,要求各级政府应明确主体功能区建设的重大意义和指导思想,确定主体功能区的战略取向,落实主体功能区战略,

收稿日期:2020-03-18

基金项目:江苏省高等教育教改研究立项课题(2019JSJG347)

作者简介:高原(1978-),男,江苏南京人,副教授,博士,主要从事财务管理研究。

健全主体功能区空间发展长效机制,明确相关财政保障措施。

根据上述国家政策,江苏省政府和省财政厅分阶段制定了《江苏省主体功能区规划》《省政府办公厅关于建立健全主体功能区建设推进机制的指导意见》《省政府关于调整完善省以下财政管理体制的通知》《江苏省财政厅关于印发调整完善省以下财政管理体制实施细则的通知》等一系列相关配套文件。在财政政策方面,进一步完善省级财政一般性转移支付制度,扩大省级财政一般性转移支付规模,加大各级财政对农业生产和生态保护的支持力度,鼓励建立主体功能区间的横向援助机制。

二、南京市与标杆城市现行主体功能区财政政策及其比较

(一)南京市现行主体功能区财政政策

2017年8月,南京市政府发布《南京市主体功能区实施规划》,划定四类主体功能区范围,明确于2020年全面落实主体功能区制度。在财政政策方面,要求制定适应主体功能区建设发展的财政政策,健全市、区两级财政转移支付制度,完善街道、开发园区分税制管理体制,完善市级生态环境补偿机制,计划建立现代财政制度,即:完善收入划分和属地管理制度,优化市区财力分配机制,规范市与区土地收入政策,健全“三类”转移支付制度。

(二)标杆城市现行主体功能区财政政策

作为江苏省内标杆城市,苏州市主体功能区财政政策要求:市、区(县)两级财政要加大主体功能区建设投入力度,重点支持限制开发区域和禁止开发区域的基础设施、生态环境和民生工程的建设,保证基本公共服务的供给;对禁止开发区域增设生态保护及生态环境修复专项支出;对限制开发区域和禁止开发区域中粮食生产、农产品生产和生态保护贡献突出的地区,给予奖励补贴。同时,积极争取国家和省相关专项补助资金,并向限制开发区域和禁止开发区域占比较高的地区倾斜。

作为江苏省外标杆城市,广州市主体功能区财政政策要求:健全财政转移支付制度体系,完善财政一般性转移支付和专项转移支付制度体系,促进区域间财力均衡;稳步提升补偿标准,探索创新补偿方式,建立纵向与横向相结合的生态补偿机制;逐步建立禁止开发区域和重大生态保护基础设施

建设工程的生态补偿制度。

(三)南京市与标杆城市主体功能区财政政策比较

苏州市主体功能区财政政策整体上向限制开发区域和禁止开发区域倾斜;广州市主体功能区财政政策主要集中在完善转移支付制度、提升补偿标准方面,同时强调科学合理地划分市和区财政收入的分成比例。与之相较,南京市主体功能区财政政策强调转移支付和生态补偿的重要性,但在具体执行政策的制定方面,南京市还需要进一步细化,科学制定主体功能区差异化财政政策。

三、南京市主体功能区差异化财政政策的设计

(一)差异化财政政策设计总体思路

均衡性转移支付、补偿性转移支付、激励性转移支付为现有财政体制的三种支付制度。均衡性转移支付制度旨在保民生,促进城乡基本公共服务均等化;补偿性转移支付制度旨在保护生态红线区域,对限制开发区域和禁止开发区域进行补偿^[4];激励性转移支付制度主要是对于优化开发区域和重点开发区域,按照产业地方税收增长幅度给予奖励。因此,在设计主体功能区差异化财政政策时,应将主体功能区建设与现有财政政策结合,使事权与财权相匹配,形成政策合力并使政策具有针对性、可行性。

1. 建立与主体功能区定位相匹配的财政转移支付制度,合理确定转移支付系数。要完善市对区一般性转移支付制度,根据各区财政保障能力,适当扩大一般性转移支付规模,以促进基本公共服务均等化为目标。将可用财力基数覆盖基本支出基数的倍数作为财力保障能力倍数,对财力保障能力倍数进行分类分档,按不同差额给予奖励或补助,建立“一年一测”动态调整机制。

2. 加大对限制开发区域和禁止开发区域的转移支付力度。对于限制开发区域中的农产品主产区,要加大涉农财政转移支付的支持力度。落实国家支持农产品主产区生产的投资政策,加大对农产品主产区农业基础设施建设的倾斜力度,引导更多社会资金支持现代特色农业发展。对于限制开发区域和禁止开发区域中的重点生态功能区,要认真落实国家支持其建设的投资政策。科学评估生态产品的价值,培育生态产品交易市场,创新绿色

金融工具,引导社会资本支持重点生态功能区发展绿色生态经济,增强重点生态功能区提供生态产品的能力。

(二)优化开发区域差异化财政政策的设计

南京市财政对于优化开发区域内的主城区所属功能板块依据现代服务业(包括金融业、信息软件业等)的税收增长情况,对于优化开发区域内的江宁、浦口、六合三区所涉及的区域以及经济技术开发区依据先进制造业的税收增长情况,按照分成该区所依据行业主体税种(增值税和企业所得税)税收增量的一定比例,采用超率累进方式进行分类分档奖励,如表1所示。

表1 现代服务业或先进制造业主体税种税收增量的返还比例 %

税收增幅	返还比例
10	10
15	20
20	30

注:数据来自《南京市主体功能区实施规划》(宁政发〔2017〕166号)。

(三)重点开发区域差异化财政政策的设计

南京市财政对于重点开发区域内的雨花台、栖霞、江宁、浦口、六合、溧水、高淳七区所涉及的区域以及经济技术开发区依据先进制造业的税收增长情况,按照分成该区先进制造业主体税种(增值税和企业所得税)税收增量的一定比例,采用超率累进方式进行分类分档奖励。对于重点开发区域内的江北新区直管区内税收收入,除中央、省集中和市级企业下放三方面的既有利益划转外(以2016年为基期年),市财政对于增值税、企业所得税、个人所得税、房产税、土地增值税、土地使用税和契税等税的共享税增量分成的20%部分全额返还新区管委会;对直管区内市下放重点企业的新增财力,市财政全额补助新区管委会。历年来市财政返还新区的分成高新区和化工园区的财力固定补助新区管委会。

(四)限制开发区域差异化财政政策的设计

大力支持限制开发区域内江宁、浦口、六合、高淳和溧水五区所属功能板块的区级重大基础设施建设,市财政将分成五区土地出让收入的8%部分,按不同区域不同比例进行转移支付,如表2所示。

表2 补偿性转移支付返还比例

行政区划	返还比例
高淳、溧水	将分成的8%部分全额返还
江宁、浦口、六合	将分成的8%部分返还62.5% (即5%部分)

注:数据来自《南京市主体功能区实施规划》(宁政发〔2017〕166号)。

(五)禁止开发区域差异化财政政策的设计

整合生态保护补偿资金,以禁止开发区域内13类生态红线区域面积占比、重要程度、管控措施等作为补偿考虑因素,结合本区域所属区的财力水平,综合核定各区生态保护补偿的转移支付资金规模(表3),统筹用于生态红线区域的保护。

表3 生态保护补偿资金使用办法

区域范围	资金使用办法
生态红线区域	生态红线区域补偿资金=(市级生态保护补偿资金总额-耕地、水稻田、公益林和水利风景区补偿资金)×(区生态红线区域面积/各区生态红线区域面积之和)
耕地	补偿标准为300元/亩·年,其中,实际种植水稻的区域另给予补偿,标准为120元/亩·年
生态公益林	补偿标准为100元/亩·年
水利风景区	国家级水利风景区补偿标准为不超过200万元/年,省级水利风景区补偿标准为不超过100万元/年

注:数据来自《南京市生态保护补偿办法》(宁政规字〔2016〕12号)。

四、差异化财政政策有效实施的保障措施

主体功能区规划与现有行政区域规划存在一定差异,主体功能区规划配套政策的实施必须落地到现有行政区域规划中。因此,必须有针对性地建立市、区、街道(园区)分级负责的保障措施。具体包括法治保障、政策制度保障、组织保障、考核保障、激励约束保障、平台协调保障等不同层面的保障措施。

(一)法治保障

总体上看,江苏省主体功能区建设仍然面临着空间开发刚性约束机制缺失、主体功能区规划基础性地位未有效确立、配套政策系统性与操作性不强、协同推进机制不健全等突出问题,迫切需要地方立法部门针对这些问题制定相应的地方性法规。

(二) 政策制度保障

南京市主体功能区建设目前尚缺乏协调统一的政策制度保障。相关部门应深入领会《南京市主体功能区实施规划》的文件精神与要求,在市、区、街道(园区)的事权与支出划分上,建立健全事权与支出责任相匹配的政策协调机制。在市、区、街道(园区)三级事权划分中明确各自的责任要求。坚持财政事权由市决定,以保证政府职能的有效履行和行政效率的不断提升。全面梳理现阶段市、区共同事权和支出责任,确定合理的分担标准,实行分类管理,以保障街道能有效履行财政事权。

(三) 组织保障

成立市级层面领导工作小组,实行“一把手”负责制,明确专门负责主体功能区差异化财政政策的实施与监督责任人。由市委领导牵头,市发改委具体负责细化主体功能区建设规划并负责监督与考核。市财政局负责将主体功能区差异化财政政策的任务与责任分解落实到各区,做到层层落实、责任到人、稳步推进,从而确保财政政策的引领作用得到有效发挥。

(四) 考核保障

市、区、街道(园区)分层级建立满足事权与财权匹配要求的考核机制。在市级财政层面,南京市逐步下放财权与事权。市级财政支出更多地体现在保障性支出方面,其作用主要是引领和指导。因此,市级层面应对保障性支出的实际效果进行考核。在区级财政层面,应考核其是否有与市财政均衡性转移支付、激励性转移支付、补偿性转移支付相配套的资金,以及是否有追踪考核办法等。在街道层面,由于其并非一级政府,所以更多的是落实和执行政策,由区级财政自行考核即可。在考核指标的选取及评价体系构建方面,对于限制开发区域和禁止开发区域应重点关注“约束型”指标,对于优化开发区域和重点开发区域应重点关注“引领型”指标。只有在考核上充分体现 4 类功能区所强调的优化引领作用和刚性约束指向,充分考虑数据的可获得性、合理性、科学性以及评估的可操作性,才能保证考核的有效性和可持续性。

(五) 激励约束保障

应根据财政支出绩效考评结果,对各级政府及财政部门进行适当的奖惩。首先,要加强对市政府财政重点工作的督查考核,按照省考核要求完善市、区财政重点工作考核体系,加大对收入质量、预

算执行进度、政府债务管理、预决算公开、财经纪律等方面的考核力度,将其作为市财政年终考评关键指标。其次,加大对各级政府在公共服务均等化、生态保护补偿等方面的转移支付的激励约束力度。对于未将转移支付资金按规定方式下达到对应区的,应责令其改正;对区政府减少重点生态功能区所属街道转移支付资金的,市财政应按照对该生态功能区转移支付资金总额的 10% 进行扣减,出现明显“挤出效应”的,应酌情提高扣减比例。对于生态环境明显改善的地区,南京市财政应给予适当奖励。对非不可控因素导致的生态环境恶化的地区,应按一定比例暂缓下达补助资金,待生态环境状况改善后再下达;对生态环境持续恶化的地区,下年度应不再给予此项转移支付资金。

(六) 平台协调保障

平台建设方面,要充分利用互联网手段并建立健全三个机制。首先,建立专门的技术监测和协调平台,明确领导责任和主体责任,建立专门的协商机构或协商制度,建立部门间的协调配合机制,防止政出多门。强调财政政策与人口政策、土地政策、产业政策、投资政策等政策的密切配合。健全“多规合一”工作机制,不断完善规划实施、监控、评估与维护机制。其次,建立利益分享机制,提升公共服务供给能力,优化公共服务供给结构,构建与主体功能区建设相适应的区域公共服务供给网络。可选择部分条件成熟的区域进行试点,通过开征特定税种、发行公债等方式并辅以财政专项补贴和转移性支付等手段,支持社会资本对限制开发区公共服务供给的投入,实现区域开发共建共享。最后,建立信息公开协调机制,改变信息不对称现状。将各项财政政策具体化、通俗化、透明化,拓宽民众政策了解渠道、投诉建议渠道和信息反馈渠道,利用民众力量对南京市主体功能区差异化财政政策的实施情况进行动态监控,以保证政策实施的可持续性。

参考文献:

- [1] 王曙光,夏梦瑶. 促进主体功能区建设的财政政策研究——以黑龙江省为例[J]. 铜陵学院学报, 2014(2): 33-37
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2017-10-27)[2020-

02-03]. <http://www.12371.cn/2017/10/27/ARTI1509103656574313.shtml>

研究——以老河口市为例[J]. 地方财政研究, 2012(6): 72-76

- [3] 姜莉. 我国主体功能区理论研究进展与述评——“一带一路”分类区域调控的启示[J]. 哈尔滨商业大学学报(社会科学版), 2017(1): 69-78

(责任编辑:唐银辉)

- [4] 龚文斌, 刘俊礼, 邹丰朗. 主体功能区建设的财政政策

Research on the Differentiated Fiscal Policy of Nanjing Main Functional Area

GAO Yuan, NIE Wei-dong

(Jinling Institute of Technology, Nanjing 211169, China)

Abstract: Combined with the latest planning requirements of the national and Jiangsu main functional area in recent years, the article studied the current situation of fiscal policy in the main functional areas of Nanjing, and had a comparative analysis on the current fiscal policies of the main functional areas of benchmark cities such as Suzhou and Guangzhou. Then some suggestions on how to realize the differentiated fiscal policy of Nanjing main functional areas are put forward.

Key words: main functional area; fiscal policy; differentiation; Nanjing