

西藏财政自给能力分析及其提升对策探讨

徐邵蕊 薛倩 吕翠苹

西藏大学财经学院

DOI:10.12238/ej.v4i1.642

[摘要] 财政自给能力是指地方政府为满足本级财政支出而筹集收入的能力。本文通过对西藏财政自给能力系数以及收支状况进行分析,发现西藏财政自给能力偏低,财政收支缺口较大。分析其主要原因为经济发展水平、产业结构以及转移支付政策的影响,因此,需要通过发展经济、培育和扩大税源、优化产业结构、完善中央转移支付制度等措施提升西藏财政自给能力。

[关键词] 西藏财政自给能力; 财政收支; 中央转移支付

中图分类号: D912.2 **文献标识码:** A

引言

党中央历来高度重视西藏工作,中央支持西藏、全国支援西藏,是党中央的一贯政策。提高西藏地方政府财政自给能力有利于在应对西藏新形势新阶段新任务下建设社会主义现代化新西藏。西藏在全国范围内属于财政自给能力薄弱的地区,即地方财政收入不能满足财政支出的需要,经济社会发展依赖中央的财政补助。因此,如何提升西藏的财政自给能力,贯彻“富民兴藏、长期建藏”的工作原则,实现西藏财政自给能力与西藏经济发展的良性互动,推动新时代西藏长治久安和高质量发展。

国内学者关于地方财政自给能力的研究主要有:王雍君(2000)定义了财政自给能力,主张用财政自给能力系数作为衡量地方政府财政自给能力的指标,并在一系列的比较分析之后得出过低的财政能力会扭曲地方财政决策行为的结论^[1];张友祥、江妮娅、刘立君(2017)认为吉林省财政自给能力持续走低的原因在于地方财政收支结构的不合理以及现行财税制度的影响^[2];凌荣安(2013)通过对广西14个地级市面板数据进行回归分析得出现行的税收分配制度和转移支付制度削弱了广西的财政自给能力,是广西财政自给水平普遍下降的主要原因,且对上级政府的依赖会降低地方财政自给的积极性^[3];刘勇政、贾俊雪、

丁思莹(2019)认为省直管县改革下增加税收自主权能显著提升县级政府的自有财力水平,而转移支付规模增加形成的负向激励效应会削弱了县级政府的财政自给能力^[4];吴旭东、王秀文(2013)认为提高地方财政自给能力要从规范支出责任、完善分税制和优化地方税收结构三方面着手^[5]。

本文认为,西藏财政自给能力是指西藏政府在不依赖中央的财政补助政策以及其他兄弟省份对口援助的情况下,为满足本级财政需要和实现政府职能而独立筹措资金的能力。财政自给能力是财政能力的重要组成部分,张筱凤(2009)认为西藏在长时期的“输血”环境下提升其“造血”功能迫在眉睫,其对于提高西藏地方政府财政能力而言难度系数较高^[6]。通过提升西藏财政自给能力来激活西藏的自我发展能力,吕翠苹、秦君玲(2015)认为提高西藏自我发展能力需要通过发展教育及西藏特色产业等路径^[7]。

1 西藏财政自给能力现状分析

1.1 西藏财政自给能力分析。反映地方财政自给能力的指标有很多,如财政自给能力系数、基尼系数、泰尔指数、变异系数等,本文参照张友祥(2017)^[2]采用财政自给能力系数来作为衡量西藏财政自给能力的替代指标,系数越大说明地方财政自给能力越强,反之则说明地方财政自给能力不足。其中,财政自给

能力系数=一般预算收入/一般预算支出。本文选取西藏1996-2019年的数据进行计算,可知1996年西藏财政自给能力系数为6.55%,随后到2002年达到最低值5.30%,后又继续攀升到2018年达到最高值11.69%,2019年西藏财政自给能力系数为10.18%。23年间只有4个年度西藏财政自给系数超过10%,其余年间均低于10%。可见,西藏财政自给能力总体而言呈增长趋势,但总体水平还是呈持续走低态势。

1.2 西藏财政收支现状。本文对西藏1996-2019年的数据进行分析可知西藏财政收入、支出、中央财政补助逐年递增。1996年西藏一般预算收入和支出为2.41亿元、36.85亿元,2019年西藏一般预算收入和支出为222亿元、2180.88亿元,分别是1996年的92倍和59.18倍。西藏经济基础薄弱,加上西藏经济发展的迫切需要,导致西藏财政支出呈刚性增长态势,财政支出远大于财政收入因而形成了巨大财政收支缺口,如1996年西藏本级财政收支缺口为34.43亿元,到2019年西藏本级财政收支缺口扩大到1958.88亿元,在西藏财政自己能力不足的情况下财政缺口只能通过中央财政转移支付来弥补。自1952年西藏建立地方财政以来中央便开始实施对西藏的财政补助政策,其中,1952和1965年中央对西藏的财政补助为1047万元和11804万元,分别

占当年全区财政收入的80.2%和84.1%。1996年中央对西藏的财政补助达31.21亿元,到2019年转移支付数额高达1901.2亿元,是1996年的60.9倍,基本上能弥补西藏本级财政收支缺口。

2 西藏财政自给能力影响因素分析

通过上述对西藏财政自给能力以及财政收支现状进行数据分析,可知,西藏财政自给能力持续走低,只能维持在10%左右;财政收支均呈现较快增长趋势,1996-2019年西藏一般预算收入和支出年均增长率达到21.42%、20.40%,但是财政缺口依然很大,在获得中央逐年递增的转移支付收入的情况下依然存在财政收支缺口。分析其主要原因有:

2.1地理条件、经济发展水平的限制。经济发展决定了地方财政收入的数量和质量。改革开放初期,我国优先发展东部沿海地区,西藏经济发展相对来说起步较晚,西藏深居内陆且受到高海拔的限制,经济发展水平明显落后于全国平均水平,加之特殊的高寒缺氧的气候条件、浓厚的宗教信仰以及人口素质等先天条件,进一步强化和扩大了西藏与内地省份经济发展的差距,经济发展水平的滞后导致西藏地方政府财政能力持续走低。

2.2产业结构、税收优惠政策的影响。西藏三产占总产值比重经历了从1951年的97.67%、0.08%、2.33%结构转变为1997年的37.84%、21.85%、40.30%结构再转变为2003年的21.99%、25.74%、52.28%结构的变化,可见,西藏的产业结构在逐渐优化,实现了从严重依赖农牧业到第三产业成为主导产业的转变,但西藏的第二产业深受自然资源和自然资源组合的限制,存在总量不足、比重偏低的现象进而减缓了第二产业的税收总量和增速,再加上取消农业税以后,西藏的税源主要来源于第三产业,第三产业作为西藏的重点扶持产业也有很多相应的税收优惠,中央为支持西藏的经济发展,提高西藏经济发展活力,历次西藏座谈会都强调对西藏实行税收优惠政策,特殊的税收优惠政策使得西藏税收收入减少。

2.3转移支付制度的影响。自1951

年西藏和平解放以来,中央就从未间断对西藏实施财政补助政策,1994年分税制改革后中央更是加大了对西藏的转移支付力度,但财政收入能力与转移支付是负向逆向激励关系,过多的转移支付会使西藏地方政府产生惰性,减少其自身发展动力和征税努力,因此,改进中央对西藏的转移支付制度,将“输血机制”变成“造血机制”。

3 西藏财政自给能力提升的对策

3.1推进西藏经济社会高质量,培育和扩大税源。首先,西藏应大力发展本地经济,在中央扶持及各兄弟省份的对口支援下大力提升自我发展能力,提升经济效益,化资源优势转变为财政优势;同时,充分落实和运用的财税优惠政策,在保障西藏税收收入持续稳定增长的基础上积极落实减费降税政策,减轻本土企业税收负担的同时吸引外来企业的进驻,培育和扩大税源从而实现西藏税收收入的增长。

3.2推进产业结构优化和升级。西藏地方政府应在保持和发展原有的第三产业优势的基础之上,充分发挥第三产业在经济社会发展中的综合带动作用,鼓励第二产业的发展,并将第三产业的优势运用到第二产业中,例如在发展西藏特色旅游业的基础上带动民族特色产业链的发展和壮大,形成具有西藏特色的产业结合优势。

3.3进一步完善中央对西藏的财政转移支付制度。一是规范专项转移支付,严格控制对西藏专项转移支付的数量和规模,明确中央政府和西藏地方政府事权的划分,同时,规范专项的分配制度,进行全过程跟踪,建立配套的绩效管理;二是提高一般性转移支付的比例,一般性转移支付是实现横向均衡缓解地方财政困难以及实现基本公共服务均等化的重要手段,在研究中央对西藏的转移支付对西藏基本公共服务均等化影响的同时,不可忽视的是一般性转移支付更能弥补西藏财政收支的巨大缺口,缓解西藏地方政府的财政压力,但同时,应避免西藏地方政府对中央财政补助的过度依赖,深化西藏地方政府增收节支的意识以及提高支出效益的责任感,充分

运用全过程跟踪绩效评价管理,提高资金的使用效率。

由于西藏的先天条件、发展基础、资源禀赋与内地省份有很大差别,所以不能照搬而是需要探索适合西藏的发展路径,通过不断创新,形成西藏特色和优势,才能在保持竞争力的同时提升西藏财政自给能力,激活新的经济增长点,发展高质量高水平的西藏经济,奋力谱写好中华民族伟大复兴中国梦的西藏篇章。

[基金项目]

2020年中央支持地方部区合建资金西藏大学研究生高水平人才培养计划“转移支付对西藏经济发展的影响效应研究”(2018-GSP-039)阶段性成果。

[参考文献]

[1]王雍君.地方政府财政自给能力的比较分析[J].中央财经大学学报,2000,(05):21-25.

[2]张友祥,江妮娅,刘立君.吉林省财政自给能力比较及提升对策探讨[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2017,(04):153-158.

[3]凌荣安.地方财政分权、转移支付与财政自给——基于广西地级市面板数据的实证检验[J].财会月刊,2013,(08):39-42.

[4]刘勇政,贾俊雷,丁思莹.地方财政治理:授人以鱼还是授人以渔——基于省直管县财政体制改革的研究[J].中国社会科学,2019,(07):43-63+205.

[5]吴旭东,王秀文.地方政府财政自给能力的实证分析[J].财经问题研究,2013,(12):69-74.

[6]张筱风.西藏财政能力建设研究[D].西南财经大学,2009.

[7]吕翠苹,秦君玲.西藏自我发展能力实证分析——以日喀则市为例[J].西藏大学学报(社会科学版),2015,30(4):32-39.

作者简介:

徐邵蕊(1996--),女,汉族,河南新乡人,硕士,研究方向:财政学。

薛倩(1996--),女,汉族,山西永济人,硕士,研究方向:财政学。

吕翠苹(1980--),女,汉族,山东临朐人,博士,西藏大学副教授,研究方向:区域财政分析。