

资源枯竭型城市可持续发展的 财政政策扶持机制研究

孙甜甜

(枣庄学院经济与管理学院 山东枣庄 277100)

【摘要】资源枯竭型城市的可持续发展是个世界性难题。由于资源被长期开采和加工,城市的资源产业走向衰退阶段,经济总量不足,经济结构单一,环境破坏严重,民生问题突出。本文从政府财政资金的扶持机制、财政资金的来源、分配以及监督方面来阐述资源枯竭型城市的可持续发展道路。

【关键词】资源枯竭型城市 财政资金 扶持机制

一、资源枯竭型城市定位

1. 资源枯竭型城市简介。资源城市主要是指以矿产和森林的加工和开采为主要产业,逐渐发展起来的以开发不可再生资源为主要职能的城市。《全国资源型城市可持续发展规划(2013~2020)》首次在全国确定了262个资源型城市,根据这些城市的资源情况和可持续发展的能力,将这些城市分为四种类型:成长型、成熟型、衰退型和再生型。其中,衰退型资源城市也称资源枯竭型城市,我国共有69个资源枯竭型城市。具体如下:

2008年第一批次,有12个资源枯竭型城市:地级市包括辽宁阜新、吉林辽源、江西萍乡、河南焦作、甘肃白银黑龙江伊春、吉林白山、辽宁盘锦、宁夏石嘴山;县级市包括云南个旧(县级市)、湖北大冶(县级市);地区有黑龙江大兴安岭。

2009年第二批次,有32个资源枯竭型城市:地级市包括湖北省黄石市、安徽省淮北市、黑龙江省七台河市、山东省枣庄市、安徽省铜陵市、辽宁省抚顺市、陕西省铜川市、重庆市万盛区(当作地级市对待)、江西省景德镇市;

(二)提高财务管理水平,加强内外持续监督

1. 要加强会计核算规范性。我国金融企业应坚持《企业会计准则》以及《金融企业财务规则》等相关规定,规范会计核算,据实进行财务报告,以做到真实了解每一笔交易的有效性以及最终利润的构成,在此基础上分析盈利状况。在社会经济发展过程中,诸多企业曾出现无视会计准则规定、核算不实、用不合规手段调节利润的情况。

2. 保持对各环节持续监督。我国金融企业对资金筹集、投入、使用、分配这几个环节要加强持续监督,将控制持续保持在较高水平。企业内部持续监督活动可能来自两方面:

一是基本管理活动和对于员工日常监控。此形式的监督属于经常、大量的监督,内容广泛,时效性强。

二是企业专设机构监督,这主要指内部审计部门的工作。金融企业要加大对内审部门的人力及财力投入,使内部审计的监督切实有效并客观公正。而就外部监督而言,金融企业的重大投资项目应及时向公众披露,让利益相关者参与投资决策的监督之中,这可使投资决策更有效、更具公信力。

(三)日常操作要规范,部门沟通要频繁

我国金融企业应注重日常细节,将操作失误尽可能降低到最小。这其中比较重要的一项是金融资产估值程序的规范。金融资产作为企业资金一个虚拟形态的存在,其价值的判断十分重要。在本案例中,中投公司多次出现了出售股权之前未做好估值工作而损失巨额利润的情况。不论是购进时或是出售金融资产时,企业都应严格执行评估的必要程序,充分掌握资产的重置成本、可变现净值等维度的真实价值。

另外,从《企业风险管理——整合框架》的角度看,掌握必要信息,进行及时沟通,能够让企业全体成员了解自身职责以及工作质量。在进行日常操作时,可能遇到某部门难以权衡和判断的事项,这时就需要与其他部门进行横向沟通。金融企业应该频繁进行部门沟通,以全面掌握有关信息。

主要参考文献

1. 邵斌,许铭炜.上市金融企业内部控制有效性的研究.海南金融,2010;1
2. 李海东.浅谈商业银行内部控制.财会月刊,2006;27

县级市包括贵州省铜仁地区万山特区、甘肃省玉门市、湖北省潜江市、河南省灵宝市、广西壮族自治区合山市、湖南省耒阳市、湖南省冷水江市、辽宁省北票市、吉林省舒兰市、四川省华蓥市、吉林省九台市、湖南省资兴市、湖北省钟祥市、山西省孝义市、黑龙江省五大连池市(森工)、内蒙古自治区阿尔山市(森工)吉林敦化(森工);市辖区包括辽宁省葫芦岛市杨家杖子开发区、河北省承德市鹰手营子矿区、辽宁省葫芦岛市南票区、云南省昆明市东川区、辽宁省辽阳市弓长岭区、河北省张家口市下花园区。

2012年第三批次,有25个资源枯竭型城市:地级市包括山西霍州市、内蒙古乌海市、黑龙江鹤岗市、黑龙江双鸭市、江西新余市、山东新泰市、湖北松滋市、湖南涟源市、湖南常宁市、广东韶关市、四川泸州市、河北濮阳市;县级市包括吉林汪清县、江西大余县、海南昌江县、云南易门县、陕西潼关县;市辖区包括河北井径矿区、内蒙古石拐区、吉林二道江区、江苏贾汪区、山东淄川区、广西平桂管理区、重庆南川区、甘肃红古区。

资源枯竭型城市是指由于不可再生的矿产资源长期的开采和开发,使其累计的出储量达到百分之七十以上,以至于以矿产资源为主的支柱性产业进入衰退期的城市。由于资源产业和资源城市的发展规律,资源城市必然经历“建设→繁荣→衰退→转型→振兴或消亡”的过程,资源枯竭型城市如何成功转型,实现城市的可持续发展,是个世界性的难题。

2. 资源枯竭型城市的特点。

(1)资源枯竭,生态环境恶化。因为矿产资源是不可再生资源,随着常年的开采,势必造成资源生产量的减少,资源企业生产形势下跌,许多矿产资源已经枯竭或正在走向枯竭。在矿产资源开发和加工的过程中,粗放式的生产经营方式必然会产生一定的废水、废气和废物,造成地下水下降和跌水,带来地面塌陷和地裂等一系列后果,给环境带来一定的负担,对自然景观和生态平衡也带来一定程度的破坏。同时,人们对生产产生的污染和破坏重视不足,对环境污染的治理力度也不够,造成城市自身生态系统不健全,更不利于城市的可持续发展。

(2)产业结构单一,经济总量不足。资源型产业是城市的支柱产业,虽然整体上会促进经济的发展,但一定程度上会造成产业结构的不合理,第二产业比重较重,第一产业、第三产业和新型产业比重较低,接续替代产业尚未形成。而且城市对资源产业的依赖性很大,城市的就业、收入、GDP等经济和社会活动都是以资源产业为中心。城市其他社会服务功能也紧紧依附于主导资源产业,缺乏一定程度的自主运营空间,技术更新缓慢,产品技术含量低。随着资源枯竭型城市走向“衰退期”,对城市的经济和社会发展都带来巨大影响,出现资源产业倒闭现象。又由

于新兴产业和接续产业的缺乏,势必带来经济总量的不足。

(3)人口结构不合理,民生问题突出。由于长期处于封闭状态的经济体系,人口结构较固定,低层次的人力资本过剩,创新型人才不足,人才结构矛盾日益严重。随着资源型城市支柱产业的萧条,失业人员增多,带来生活困难和再就业压力等问题。目前,资源枯竭型企业已经累计拖欠较多的养老保险费、失业保险费和工伤保险费,社会保障压力日益增大,民生问题日益突出。为了保证资源枯竭型城市经济的发展和社会的稳定,政府和国家担负重要的义务和责任。

随着资源的逐渐枯竭,资源枯竭型城市的经济和社会问题日益突出,为了实现资源枯竭型城市的可持续发展,产业转型势在必行。产业转型不仅需要土地、环境等多方面因素的支持,而且需要财政政策的扶持。下面我们从财政扶持三大机制以及财政扶持资金的来源、分配、监督来分析资源枯竭型城市的可持续发展道路。

二、资源枯竭型城市可持续发展财政扶持三大机制

1. 资源开发补偿机制。资源开发补偿机制是指支持矿产资源的合理勘探和开发,为了实现资源型城市的可持续发展,保护和恢复被破坏的自然生态环境以及经济转型,而采取建立资源开发补偿资金等扶持补偿措施和办法。虽然资源的开发和生产一直是由国有企业执行,但利润都上缴政府。所以,资源的开发造成的破坏“旧账”不能只由国有企业来偿还,国家应当作为主要“债务人”,承担资源补偿责任,引导和规范各类市场主体合理开发资源、履行生态环境保护与修复等方面的义务。

2. 衰退产业援助机制。衰退援助机制是指对于伴随资源的减少而走向衰退的产业,通过财税支持、项目资金支持、减轻企业负担等方式对其进行直接援助。其中,衰退产业主要指资源开采和初加工产业以及与之相配套产业,各级政府需帮助解决资源型企业破产引发的经济衰退、职工失业等突出问题,政府的财政政策起到重要作用。

3. 替代产业扶持机制。替代产业是指不依赖于资源枯竭型城市的支柱资源产业的产业。发展替代产业是资源枯竭型城市可持续发展的根本出路,各资源型城市都应立足自身优势,以市场为导向,用高新技术改造传统产业,充分利用资源,使资源废弃物向再生资源转变,延长夕阳产业的周期。政府应当加大扶持力度,促进制造业、仓储业、邮政业的发展,尽快做大主导产业;利用资源优势 and 生态环境,发展旅游业,利用自身生产条件,科学合理地发展特色农业等等。

三、资源枯竭型城市可持续发展财政扶持资金来源

1. 中央财政扶持资金。我国设立资源枯竭型城市的财力性转移支付和专项资金,能够提高资源枯竭型城市

基本服务保障能力,帮助化解累积的公共服务和社会管理方面的历史欠账,是资源型城市实现可持续发展的重要举措之一。我国中央财政设立专门的资源枯竭型城市的一般性转移支付,2007年转移支付资金为8.32亿元,2008年转移支付资金增长到34.8亿元,2009年为50亿元。近两年,国家提高对资源枯竭型城市的财政支持力度,2012年对资源枯竭型城市的转移支付资金为160亿元,2013年转移支付总规模达到168亿元。另外,国家还设立土地整治、生态保护、棚户区改造、替代产业培育等专项资金。

此外,中央提供财政转移支付的同时一般都要求省级政府提供一定比例的配套资金。省政府应该根据本省的情况,提高对本省资源枯竭型城市的扶持力度。

2. 资源枯竭型城市可持续发展专项贷款。资源枯竭型城市一定程度上可以获得银行的专项贷款,国家设立对专项贷款的贴息优惠,以吸引银行设立专项贷款的措施。国家开发银行与部分试点城市已经签署可持续发展专项贷款业务,并签署融资协议。我国政府应该鼓励更多的政策性银行甚至是商业银行对资源枯竭型城市出台一些扶持鼓励政策,增加这些城市的资金来源,更好地实现产业转型,实现其经济可持续发展。

3. 一般性本级收入。资源枯竭型城市自身的收入主要是地方财政收入,本级政府应该响应中央的方针,对资源税进行改革,扩大资源税的征收范围和征收税率,一定程度增加地方财政收入,进一步完善地方税体系,将房产税、资源税、遗产税、个人所得税等纳入地方税体系,增加地方政府的财权,提高其履行公共服务的能力。同时,政策要求尽快建立可持续发展准备金制度,是由资源型企业在税前按一定比例提取,并列入成本,资金主要用于发展替代产业,治理生态环境,解决企业历史遗留问题。

四、资源枯竭型城市可持续发展财政扶持资金分配

资源枯竭型城市应将转移支付资金主要用于解决本地因资源开发产生的历史遗留问题,建立衰退产业的援助机制,重点用于环境保护、社会保障、教育卫生、公共基础设施建设、解决民生问题等方面。具体包括以下几个方面:

1. 优化产业结构。优化产业结构是资源枯竭型城市转型的根本出路。政府采取财政、金融等政策扶持其转型发展,推动传统产业转型升级和战略性新兴产业发展。国家在国债资金和中央预算内基建资金预留资金用于扶持资源枯竭型城市建设项目,发展替代产业;国家在重大建设项目布局上,也应当向资源枯竭型城市适当倾斜,扶持其加快建设新产业;大力发展民营经济,给予民营企业的创业和经济扶持政策,提高中小微企业的技术创新能力,帮助企业缓解融资难题,优化企业发展环境,在政府的引

导下,实现资源产业到替代产业的合理过渡,并形成相关产业集群。

2. 治理生态环境。政府对资源枯竭型城市的环境治理比较重视,安排节能减排和环境保护资金,建立环境治理专项资金政策优化生态环境。政府要加大财政扶持,对资源开采和加工过程中造成的废水、废气和废物污染和破坏进行治理。投入资金对矿区废弃地复垦为经济林,防风治沙,治理水土流失等,对还未破坏的生态环境要严格保护,对造成污染者采取严厉的惩罚措施。

3. 改善民生问题。这是资源枯竭型城市经济转型的根本出发点。妥善安置失业群体,激发人民的创业积极性,以创业带动就业。投入资金解决资源枯竭型城市失业和失地人民的生活保障,加强矿区失地人民的住房保障体系建设,政府投入资金开发建设廉租房和经济适用房,给予失地人民住房保障。妥善安置失业人员,建立资源枯竭型城市特殊社会保障体系,加强失业人员的援助力度。

五、资源枯竭型城市可持续发展财政扶持资金监督

对资源枯竭型城市财政扶持资金使用的监督机制也是产业转型财政扶持政策的重要一环。首先,要保证资金的专款专用,使得资金完全到位,提高资金的使用效率。同时当地政府要监督资源型企业资金的使用情况,提高资金的透明度。

各省财政部门也应强化对辖区内资源枯竭城市转移支付资金监督管理。参照《资源枯竭城市绩效评价暂行办法》有关规定,国家相关部门要履行资源枯竭城市转移支付资金绩效评价工作,积极推进预算改革,逐步将部门预算向绩效预算转变。

同时,资源枯竭型城市要上交资金使用报告,保证资金的透明度,提高转移支付资金使用效率。

六、结语

我国资源枯竭型城市转型没有现成经验,我们必须充分认识资源枯竭型城市可持续发展道路的艰险,未来还会出现更多的资源枯竭型城市。目前存在的和将来的资源枯竭型城市的未来是未知的,国家对资源枯竭型城市的发展也要给予充分的重视和支持,其中最重要的还是制定、实施有效的财政政策。本文仅从浅层面对资源枯竭型城市的财政扶持机制进行阐述,还需要针对这些问题进行更深入的研究。

主要参考文献

1. 张淑珍.资源枯竭型城市可持续发展问题及对策研究.学术纵横,2014;3
2. 马克,李军国.我国资源型城市可持续发展的实践与探索.经济纵横,2012;8
4. 龙子午.推动资源枯竭型城市可持续发展的政策研究.中国发展,2013;4