

资源枯竭型城市加强财源建设的思考

■ 李文杰

摘要：资源枯竭型城市在当今外部形势恶化、国内经济下行压力加大、前有发达县市发展遥遥领先、后有过去落后县市在国家扶持下日益赶上的形势下，要在夹缝中寻求突围，需要通过加强领导、转变观念、依靠创新、调整结构、加大资金投入、建立激励机制、推动城乡协同发展、大力发展新兴产业等措施以促进自身快速发展。

关键词：资源枯竭型城市 财源建设 突围

一、资源枯竭型城市财源建设面临的不利环境

(一) 受疫情冲击、整个世界经济衰退，外部环境持续恶化。突如其来的新冠肺炎疫情带来重大危机，世界经济衰退，金融风险增大，贸易保护主义抬头，美国等国家不断去中国化和全球化，使全球产业链、供应链面临断裂风险。我国虽率先实现经济增长，但随着西方国家逐步复工复产，出口增速也会出现边际放缓，未来会更加艰难。

(二) 国内经济增速趋缓，下行压力加大，不确定性因素增多。疫情也对我国经济生活带来很大影响，我国虽率先实现经济增长，但下行压力增大，2021年第三季度的GDP增速已回落。消费难以启动，投资边际效应下降，受煤炭、原材料等价格飙升，限电限产等因素影响，企业利润微薄，经营困难，未来经济增长具有很大的不确定性。

(三) 资源枯竭型城市多转型困难、发展缓慢，财源建设异常艰难

1. 资源枯竭，财源支柱坍塌，改革滞后，收支结构不合理，致使收支矛盾激化。资源枯竭型城市过去主动依赖资源，资源枯竭后，支柱财源坍塌。另外，资源枯竭型城市财政体制改革滞后，收支结构不合理。我国实行分税制后，县乡财权与事权不匹配。金融危机后，个人所得税起征点和企业所得税税率下调、取消农业税、实施“营改增”、免征增值税和营业税门槛降低、减半征收企业所得税扩围等措施，使主体税种税基缩减。应对疫情又大规模减税降费。但支出不断加码，扶贫、三农、教育、环保等“补短板”增多，一系列民生保障政策均需县市配套，医保、养老标准提高，防范化解各类风险也要县市财政兜底，致使县市收支矛盾激化，捉襟见肘，大多沦为“吃饭财政”。资源枯竭型城市更加困难，不仅收入减少，还要治理沉陷区、恢复环境，安置矿山关闭的下岗职工，财政收支矛盾更加尖锐，更无力推进财源建设。

2. 资源枯竭，优势转化为劣势，自我发展能力弱化，后续财

源增长乏力。资源型城市也曾风光过，资源丰富、财力充足、GDP排名靠前，一些干部群众便忽视财源建设。待资源枯竭，又依赖国家，产生“等‘靠’要”的思想，缺乏财源培植研究，生财聚财动力不足。而且，资源型城市多处山区或边远地区，发展路径单一、多是初级产品，产业链条短、市场化程度低、经济转型迟缓。资源枯竭后，矿山关闭、职工失业，城市自给率较低的资源枯竭型城市，对经济发展的支持力度弱，“造血”功能日趋弱化，财源建设也就日益艰难。

3. 国家经济增速趋缓，转移支付压力加大。进入经济发展新常态，我国多数地区经济增长由高速变为中高速，疫情期间，甚至变成低速乃至衰退。为应对疫情，国家既要减税降费，又要加大对公共医疗、应急管理等领域投资，难有更多财力加大对资源枯竭型城市的转移支付力度。

4. 财源结构单一，税收集中度过高，基础极为脆弱，财源建设后劲乏力。资源型城市的财源过去严重依赖资源型产业，产品

多是初级产品，精深加工少，产业链条短，辐射能力弱，发展空间狭窄，还易受政策影响，一旦市场或政策波动，就易陷入困境。其次，资源型产业一次性税源占比大，没有可持续性。资源枯竭后，转向发展房地产业，但土地资源的有限性和土地出让金的一次性，也使财政收入不可持续，随着房地产市场的变化，财政大多陷入深渊。再次，资源产品属于初级产品，其价格上涨，下游产品会跟着涨，为稳定物价，国家就要抑制其价格。最后，资源性产业属于投入型产业，科技含量低、乘数效应小，产业的关联性、辐射性不强，难以产生综合效应和引领带动作用，后继财源难以为继，后劲乏力。

5. 资源型城市一业独大，经济转型困难，历史包袱沉重，替

代产业难以跟上。资源枯竭型城市经济转型困难。首先，资源开采一次性投资大，设备、钻井、洞道、房屋等资产利用锁定性高，难以回收或转作它用，产业结构刚性，转型困难。其次，历史包袱沉重。国企改革后，原有社会职能交给地方，但这些转接过来的单位和人员吃惯了大锅饭，效率低，历史包袱较重。还有，改革开放后，因资源开采见效快，易致富，致使私营、个体小矿迅猛发展，其“掠夺式”开采使地面沉陷、房屋开裂、河塘干涸，治理“后遗症”需巨大财力。资源枯竭后，矿山关闭，职工失业补偿、养老保险、医疗救助、就业再就业等，让财政压力巨大。再次，由于资源枯竭，财力紧张，难以增加投资，既使接续产业无法跟上，也使资源优势难以挖掘利

用。如煤矸石、粉煤灰、冶炼渣等，本可转化为资源，却多废弃不用，即使有企业开发也散而不强，技术层次不高，缺乏精深加工，难以形成替代产业。此外，培育支柱产业需长期持续投入，待资源枯竭再发展往往为时已晚。

6. 资源型城市往往交通不便，基础设施落后，招商引资困难，财源建设条件较差。近年来，我国消费难以启动，出口不利，投资就成了拉动经济的主要动力。但资源枯竭型城市多地处山区，交通不便，基础设施落后，为生产服务的现代服务业薄弱，城镇发育不全，人口聚集少，企业招工特别是技术熟练工人难招，致使招商引资困难。当前政府转换角色，由重投资转向重监管与服务；国有企业也把投资重点转向关系国民经济命脉的重点行



业，而资源性枯竭城市往往缺少这些行业，难以得到青睐；民营企业规模小，自有资金少，融资难融资贵，也无力增加投资；建立“两型社会”对招商引资有严格的环境要求，很难引来外资，更难形成配套。而产业需要集聚，若上下游产业不完善，相关产业不配套，生产成本会很高，投资方就不感兴趣。由于缺乏大项目大产业支撑，资源枯竭城市的财源建设往往难见成效。

7. 资源枯竭，入不敷出，对创新的投入不足，难以提高财源建设的质量与水平。创新是财源建设的主要推动力，资源枯竭城市往往对创新投入不够。首先，资源开采属于劳动密集型产业，以销售原矿为主，企业缺乏创新的动力与热情。其次，风光时不想投，资源枯竭想投又无力投。其产品多为初级产品，处于产业链前端和价值链低端，深精加工的产品少，高附加值、高科技含量的少，产业的规模化、集群化不足。再次，资源开采见效快，而创新投入时间长、见效慢、风险大，导致资金大量投入资源开采，而重复投资易使开采失控，产品供大于求，价格下跌，导致税源萎缩。随着资源枯竭，创新投入少的弊端显现，缺乏新的经济增长点，产业转型缓慢，新经济、新业态很少，经济增长和财源建设的质量与水平难以提高。

8. 资源枯竭，滋生乱罚款、乱收费现象，使财源建设的环境

受到影响。实行分税制后，流转税的大部分集中于中央，地方财政多来自零散小税，额度小、稳定性差、征管难度大，致使县乡财力严重不足，捉襟见肘。加之资源枯竭，税收减少，一些地方和部门便从自身利益出发，巧立名目乱收费、乱罚款，既损害了政府形象和权威，又挫伤了企业生产经营和投资的积极性，破坏了税源涵养和财源建设的环境，让外商望而生畏，根本不敢来投资，由此形成恶性循环，使财源建设更加困难。

二、资源枯竭型城市进行财源建设的对策建议

（一）加强组织领导

要充分发挥社会主义的制度与组织优势，加强领导，成立由主要领导亲自挂帅，各主要部门负责人参加的财源建设领导小组，制定规划、明确重点、理清思路、积极部署，评估各项工作，定期召开会议，统筹解决财源建设中的重点难点问题。

（二）转变观念，不等不靠，增强危机感与忧患意识

应充分认识财源建设的紧迫感，克服“等‘靠’要”的依赖思想，积极自救，建立激励机制，激发内生动力，发展接续产业，优化产业结构，以摆脱资源依赖，实现产业转型和困境重生。

（三）依靠创新，发展科技，培养人才，打造龙头企业，充分

发挥其引领作用

要加大投入，完善人才引进、培养和使用机制，建立科技与经济相结合、科技链与产业链相衔接、科研机构与企业相融合的新机制，使科技从经济发展的外生变量变为内在动力。培养一批特色优势突出、集聚效应明显、辐射带动力强、财政贡献率高的主导产业，打造一批实力强、业绩优、品牌响、纳税多、污染少的优质企业，充分发挥其引领带动作用，推动经济从要素、投资驱动向创新驱动转型，为财源建设增添强大实力。

（四）改造传统产业，积极发展先进制造业和现代服务业，大力发展现代经济

要引进先进技术改造传统产业，不断提升资源开采与深加工的水平；要按照有利集聚、彰显特色的要求，大力发展先进制造业和现代服务业，既培养一批龙头企业，拥有“拳头产品”，争做细分领域的“冠军”，又大力发展专精特新中小企业，力求成为“配套专家”，推动其向专业化、精细化、特色化、新颖化方向发展。其次，要引进现代技术对煤粉灰、矿渣、废气等废弃物进行加工利用，变废为宝，充分利用资源禀赋打造特色经济，走可持续发展道路。再次，要加强园区建设，科学规划，引导同类企业向相应园区集聚，相互配套，形成项目集中、产业集群、企业集聚和资源集约新模式，促进产业孵

化和关联发展、规模发展、层链发展、集群发展。

(五) 加大资金投入力度, 为推进财源建设提供坚实的基础

要加大对财源建设的投入, 这就要积极发展经济, 拓展税源, 这是根本之策。其次, 要加强征管, 保证应收尽收; 并完善财政支出结构, 坚决压缩行政一般性支出, 严禁兴建楼堂馆所和铺张浪费, 减少零散、低效、盲目支出, 挤出财力搞财源建设。再次, 制定奖补政策, 通过招商引资, 扩大财源建设投资渠道; 通过专项资金对有关重大项目加大扶持; 对新开办转型企业和接续产业给予所得税减免; 设立专项贷款支持中小企业发展等, 以发挥财政的“撬动、放大”作用, 激活社会资本发展接续产业。最后, 要积极向上反映困难, 强化与上级对口部门的项目对接, 积极筛选项目, 做好可行性研究, 以便于对接上级的规划与项目安排。

(六) 建立奖惩机制, 强化激励作用

要建立奖惩机制, 对各部门、单位、企业在财源建设的投入、表现进行考核监督, 对给予的资金不用于转型发展或效果不明显的要淘汰出局; 成效明显的在经费安排上要给予倾斜; 贡献突出的单位与个人要给予奖励, 对税收贡献较大的企业实行贷款贴息或其他投资性补助; 充分利用产业优惠政策, 促进龙头企业做大做强, 促使其深耕细分市场, 增

强创新实力。

(七) 深化行政改革, 转变政府职能, 优化营商环境

要不断优化营商环境, 加强专题调研和问题排查, 发现问题列入清单, 领导亲自抓, 直到解决为止。要深化“放管服”改革, 减少审批事项, 简化办事程序, 创新服务方式, 鼓励万众创业。要打破垄断, 放宽市场准入, 营造统一开放、公平有序的竞争环境; 全面落实国家减税降费政策, 切实减轻企业负担。要转变支持财源建设的方式, 变直接投资为间接扶持, 变资金扶持为机制引导; 通过税收返还、税费减免、信贷贴息、以奖代投等优惠政策, 并与金融、土地、价格等政策相配合, 给予企业政策和资金扶持; 对重点企业实行挂牌保护, 建立领导定期联系制度, 及时了解企业困难, 为其排忧解难。通过创造良好投资环境, 吸引投资者前来投资兴业, 促进产业转型和财源建设。

(八) 加快推进城镇化建设, 促进乡村振兴, 推动城乡协同发展

要加快推进城镇化建设, 深化户籍、就业、教育、医疗、社保等改革, 让进城务工人员与居民享受同等待遇; 不断完善供排水、能源、通信、“三废”处置等基础设施, 完善国有土地收购、整理、储备、拍卖等制度, 实现土地收益最大化。要整合区域内城市资源和资产, 加强对城市空

间广告、道路桥梁冠名、大型公共设施等市场化经营, 拓展财政增收渠道; 要借集体土地入市东风, 精心谋划, 使其成为城市建设新的突破口; 要抓住乡村振兴机遇, 发展壮大村集体经济, 发展以镇、村为单位的特色经济, 推动乡镇财源建设和城乡协调发展。

(九) 做大做强商贸物流产业, 大力发展新兴经济产业

农产品不易保存, 农户经营小而散, 获取市场信息的能力弱, 容易因价格波动一哄而上、一哄而下, 增产不增收。要改变这种状况, 既要为农民提供信息引导, 又要发展商贸物流产业, 让电商、快递进农村, 这既有利于农民扩大销路, 增加收入, 也有利于扩大消费, 增强经济发展动力。要引入社会资本, 大力发展电商、网红直播等新兴经济产业、新型商业模式, 培育优质税源, 形成拉动经济与税收双增长的新动力。■

参考文献:

[1] 姚玮, 李文杰. “夹心层”资源枯竭型城市如何推进财源建设——以未阳市为例[J]. 北方经济, 2020,(10).

(作者单位: 未阳市财政局)

责任编辑: 康伟