

横向转移支付视角下的省内对口援藏制度研究

杨明洪 刘建霞 曹黎

[提要]省内对口援藏是由省级政府组织实施的对口支援。省内对口援藏的框架体系与对口支援西藏相似,包括建立长期稳固的结对关系、固定的援藏“投资实物工作量”标准以及相应的组织实施机制。无论援助领域重点选择,还是援助资金在受援地区之间进行分配,都充分体现省内援藏的自身特点。由于省内对口援藏财政资金是平级政府间的资金调拨,具有财政转移支付的特征,同时具有财政均等化功能,有利于协调地区间的财政不均衡,所以其财政均衡效应属于横向财政均衡,归属于省级以下的横向转移支付。省内对口援藏对于探索省级以下财政横向转移支付制度有着重要意义,从而推动实现国家治理能力和治理体系的现代化。

[关键词]省内对口援藏;横向转移支付;现代财政制度;财政分权;财政事权

中图分类号:F127

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2021)04—0043—08

基金项目:教育部人文社会重点研究基地重大项目“新时代汉藏交流现状及特点研究”(17JJD850001)阶段性成果。

作者简介:杨明洪,四川大学经济学院教时9 0Tj /8.830189 0 -7.94717 TJ 8.5菘 7363 -]TJ 8.83018989 0 1 8.830189 0 -78.81襟

的是不同层级的政府之间有相对独立的经济利益，而且这种利益关系日益刚性化。任何来自上级政府的任务均包含着财政事权和支出责任的调整。省内对口援藏是来自中央的指令，对于省内下辖行政区来讲则是主要来自省级政府的特殊任务。

实施省内对口援藏来自中央的指令是基于对四川、云南、青海、甘肃省涉藏州县相关情况的判断作出的。第一，四省涉藏州县藏族人口众多，与西藏自治区同样属于“深度贫困区”，加快脱贫成为中国全面建成小康社会的决战高地。四川涉藏州县包括甘孜、阿坝两个自治州和木里自治县，总人口 213.21 万人，其中藏族人口 149.65 万人，占 70%，占全国藏族人口的 1/4。青海涉藏州县有六个，其藏族人口约 137.50 万人。甘肃涉藏州县包括甘南州和天祝县，总人口 73.07 万人，藏族人口占 54.2%；云南迪庆藏族自治州总人口 40.5 万人，其中藏族人口 12.91 万人，约占总人口的 32%。更为重要的是，四省涉藏州县地处边境，群众宗教信仰程度高，易成为某些政治势力活动的目标区域，而我国是一个统一的多民族国家，因此，该区域的和平安定对我国具有十分重大意义。因此，支持四省涉藏州县并确保四省涉藏州县到 2020 年实现全面建设小康社会目标也成为现实的任务。¹ 第二，受援地区财政状况差，经济基础薄弱，自我发展能力较弱。四省涉藏州县本来经济基础就薄弱，一直以来还存在财政收支缺口大，财政收不抵支的问题，这严重阻碍了当地的经济建设和社会发展。相较于西藏受多方支援力量的帮助，存在财政困难的四省涉藏州县同样也需要这样的政策安排。”第三，2008 年拉萨“3·14 事件”后社会稳定格局出现了一些变化。在西藏以外的四省涉藏州县，社会稳定也出现了起伏，反过来给当地经济发展造成了较为严重的危害。发展是解决所有问题的基础和关键，通过对口援藏解决发展问题成为必然选择。由于对口支援是支持边疆民族地区加快经济社会发展的重要举措之一，将这一政策移植至四省涉藏州县就顺理成章。2010 年 7 月原政协主席贾庆林研究部署对口支援工作并做出这样的决定：“要逐步完善四川、云南、甘肃省内对口支援本省藏区的工作机制，探索建立发达省市经济对口帮扶四川、云南、甘肃三省藏区的机制”²。即通过建立两个层次的对口支援来落实中央的统筹西藏与四省涉藏州县协调发展战略。

表 1 川甘滇三省涉藏州县 2007 - 2009 年地方预算收入与支出

受援地区	地方财政预算缺口(亿元)			受援地区	地方财政预算缺口(亿元)		
	2007 年	2008 年	2009 年		2007 年	2008 年	2009 年
甘孜州	-44.65	-60.66	-89.82	天祝县	-4.72	-6.95	-11.55
阿坝州	-35.99	-97.23	-127.4	果洛州	-8.64	-11.7	-13.1
木里县	-	-4	-	黄南州	-9.3	-12.46	-14.37
迪庆州	-16.33	-20.29	-25.73	海南州	-11.84	-17.28	-18.62
甘南州	-23.86	-41.39	-57.77	海北州	-9.42	-12.47	-16.15
海西州	16.5	17.32	26.33	玉树州	-11.92	-16.24	-19.95

资料来源：根据地方国民经济和社会发展统计公报整理。

在现有财政体制下，中央的指令仅成为省级政府行动的前提，关键是中央将省内对口援藏的特殊任务转移给所在省级政府之后其将其转化为省以下各地区之间的财政事权和支出责任。中央第五次西藏工作座谈会后，四川、甘肃、云南三省先后召开了本省涉藏州县工作座谈会，开始安排和落实本省内对口援藏。2010 年 2 月，四

但他... 绵阳市、德... 援2个“涉藏困难... 攀枝花分别只对口... 因此,可以看出,形成这... 经济发展水平。同时,... “县对县”... 示上则是“县对县”模... 模式有区别。2016年... 新一轮(2017-2021)省内对口援藏的... 与援彝一并开展的。“7+20”机制演变为“7+10”机制,即在对口援藏的受援两端均增加主城区,援助方一端增加了眉山、遂宁和南充3市,受援方一端也将成都剩余9个区纳入对口援藏的援助方,而在受援方增加了九龙等12县。至此,四川涉藏州县对口援藏的结对关系一览表

结对关系	受援方	支援方	受援方	支援方
		第二轮(2017-2021)		新增结对
	壤塘县	青白江区	九龙县	崇州市
	红原县	都江堰市	康定县	邛崃市
	若尔盖县	蒲江县	泸定县	彭州市
	阿坝县	金堂县		眉山市
	新龙县	新都区		遂宁市
	雅江县	大邑县		船山区
	乡城县	新津县		眉山市
	稻城县	青白江区		东坡区
	理塘县			南充市
	木里县			顶庆区

“7+10”机制... 企业的... 相比,甘肃... 著的特色... 昌、武威... 的结对关系。

结对关系		支援 - I: 市	支援 - II: 省属国有企业
		嘉峪关市	华煤集团
	临潭县		合作市
			迭部县
			碌曲县
	夏河县	金昌市、武威市	金川公司
			天祝县

涉藏

3

2

曲

德

涉藏

定。

在

一开

实物

出来

年开

藏州

省的

时有

援藏

建一

任是

因为

本省

因此

专

作维
的

又

付六
七重

全
扶

中

中

中

中

中

中

中

中

中

中

中

中

现

16年

于民生领域,包括教育助学工程、社会保
姓安居工程、生态环境工程
八类。

省内对口援藏是作为一项政
的时间不太长,但其运行也具备一些

作一直带有强烈的政治动员性质,无论是省内对口援藏,还是省际对口援藏、中央部委对口援藏、央企对口援藏,其政治含义不言而喻。三是省内转移支付的常态化。省内对口援藏在2010年第五次西藏工作座谈会后逐步实施,2014年8月,中央召开对口支援西藏20周年电视电话会议明确了其长期性,并明确这也适用于四省涉藏州县的对口支援。⁶虽然省内对口援藏尚处于探索之中,但从各项政策来看,基本具备了长期政策的雏形。与此相应,对口援藏的资金转移具备了常态性。

结论

省内对口援藏的出现,与“党的治藏方略”紧密联系在一起。从中央第五次西藏工作座谈会开始,中央实施西藏与四省涉藏州县统筹协调发展战略,将四省涉藏州县的发展稳定纳入西藏工作范围。而中央做出这样的政策安排是基于区域之间发展的协调性亟待提高的现实。于是对口援藏扩大至四省涉藏州县,并实施了省内对口支援。而在财政分权体制下,省内对口援藏运作的起点是其结对关系的安排。受援双方结成对口关系之后,援助方将其援藏资源转移到受援方是整个对口援藏体系建立的标志。同时援藏资金的转移则表明这种支援是建立在资源配置的基础上,无论这些援助领域重点选择,还是这些资金在受援地区之间进行分配,都充分体现省内援藏的自身特点。省内对口援藏造成财政资金横向流动,具有财政转移支付的性质与特征,同时具有财政均等化效应,有利于协调地区间的财政不均衡,促进涉藏地区经济社会协调发展。

注释:

! 中共中央、国务院《关于加快四川云南甘肃青海涉藏地区经济社会法案站的意见》(中发20105号文件)。

" 由于对口支援本省涉藏地区工作在