

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

[摘要]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授、博士生导师,云南大学特聘教授,四川大学中国藏学研究所专职研究员,研究方向:西藏经济社会发展;刘建霞,四川大学经济学院博士研究生,研究方向:西藏经济社会发展;曹黎,成都双流国际机场股份有限公司经营策划助理,研究方向:西藏经济社会发展。四川 成都 610064

财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责,支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障。1994年实施的分税制改革,初步构建了中国特色社会主义制度下中央与地方财政事权和支出责任划分的体系框架,为我国建立现代财政制度奠定了良好基础,2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》提出“建立事权和支出责任相适应的制度、适度加强中央事权和支出责任、推进各级政府事权规范化法律化”,拉开了新一轮改革的序幕。转移支付制度是其中的一个重点,现有制度仅有纵向转移支付制度,并没有横向转移支付制度。同时,当前的改革重点放在中央与省级政府之间的财政事权与支出责任,而省级以下财政事权和支出责任的改革相对滞后。始于1994年的对口支援西藏实际上是一种横向转移支付制度,^[1]这是省际横向转移支付制度。2011年开始中央对四川、云南、甘肃、青海四省涉藏州县实施了对口支援。考虑到青海玉树发生特大地震灾害以及青海的重要位置,中央启动了对口支援青海涉藏州县。与西藏、青海不一样,在四

川、甘肃、云南三省涉藏州县的对口支援分为省内和省外两部分。广东、浙江对口支援四川涉藏州县,上海、天津分别对口支援云南、甘肃涉藏州县。而这三省省内对口支援本省涉藏州县是其富有特色的部分。现有文献对省际对口援藏问题研究较多,例如杨明洪研究市场化背景下的中央企业对口援藏制度,^[2]并从政企关系与责任分担进一步研究中央企业对口援藏制度^[3]并对中央机关对口援藏制度^[4]进行研究,谢伟民从组织社会学角度研究对口援藏起源及其制度化演进,^[5]靳薇从制度和政策反思的角度研究对口援藏制度的前景,^[6]而对省内对口支援涉藏州县(简称省内对口援藏)问题研究尚付诸阙如。从公共财政的角度来看,省内对口援藏本身牵涉到省级以下政府之间财权和事权的划分问题,而后者又是财政分权的题中之义。本文拟对省内对口援藏进行总体分析,并探讨其经济性质和特征。不妥之处,敬请批评指正。

一、财政分权与省内对口援藏的兴起

财政分权不仅发生在中央与省级政府之间,也发生在省级以下的地方政府之间。财政分权造就

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。^②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”^③。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省内对口援藏。2010年2月,四川省委召开了四川涉藏工作座谈会,将对口援藏作为“治藏兴藏建藏的重要举措”,探讨对口支援涉藏州县的思路和重点;2010年6月,云南省召开涉藏州县工作座谈会,省委领导明确指出要加大对涉藏州县的支持力度,加强对口支援工作,保障涉藏州县发展;同月,甘肃省委在兰州召开涉藏工作座谈会,会议强调甘肃省将动员各方力量形成支持涉藏州县发展的有效合力,推进涉藏州县发展。至此,四川、云南、甘肃三省的省内对口支援工作开始筹划和启动实施。甘肃涉藏州县的省内对口援藏政策的实施于2010年11月启动。而四川、云南涉藏州县的省内对口援藏政策的实施,则分别于2012年4月和2012年9月启动。在青海涉藏州县,由于无论是人口还是面积都占了全省绝大部分,除在玉树特大地震之后恢复重建中出现西宁、海东两市对口援建玉树灾区外,没有条件实施省内援藏,所以,中央将省际对口援藏政策扩展到青海涉藏州县,从而显示出制度设计上的差异。本文所研究的省内对口援藏制度仅涉及四川、云南、甘肃三省。但将省际对口援藏政策扩展到青海涉藏州县。

从财政制度来看,省内对口援藏成为四川、云南、甘肃三省经济相对发达地区固定的财政事权和支出责任,而现有分权型的财政体制并没有这一内容,因此,从运作模式上就不能不长期采取政

治动员方式。

二、省内对口援藏的运作模式

省内对口援藏主要是复制省际对口援藏模式。1994 年中央着手建立对口援藏制度,当时就是采取政治动员方式进行的。^[7]而对口援疆、对口援青也是采取政治动员的方式。数十年的对口援藏探索,为省内对口援藏无疑提供了学习借鉴的“样本”。借鉴“样本”的作法,不仅体现在对口援藏的结对关系安排上,而且体现在援助“投资实物工作量”标准以及组织实施上。对口援藏运作起点是其结对关系的安排。这是 1994 年来中央实施的对口支援西藏政策的核心。在这一点上,省内对口援藏制度设计更多体现在复制上。这里我们将四川、甘肃和云南各自特点做初步刻画。

其一,“7+20”模式和“9+32”模式,分别代表四川第一、二阶段和第二阶段的结对模式。“7+20”对口援藏的结对关系首次出现于 2012 年 4 月。^④所谓“7”,是指成都等 7 个发达市,而“20”则

是指甘孜、阿坝两州 19 县和木里县等“涉藏困难县”,他们之间形成“结对”关系,详见表 2。但他们之间的结对关系并非简单的匹配,成都市承担起 10 个甘孜州“涉藏困难县”的帮扶。绵阳市、德阳市、泸州市、宜宾市均对口支援 2 个“涉藏困难县”,经济发展再次之的乐山、攀枝花分别只对口援助 1 个“涉藏困难县”。因此,可以看出,形成这种结对关系的主要原则是经济发展水平。同时,表面上是“市对县”,而实际上则是“县对县”模式,也与其他对口援藏结对模式有区别。2016 年 8 月开始了新一轮(2017-2021)省内对口援藏的开始。新一轮省内对口援藏与援彝一并开展的。“7+20”机制演变为“10+32”机制,即在对口援藏的受援两端均增加主体,在援助方一端增加了眉山、遂宁和南充 3 市,同时,也将成都剩余 9 个县纳入对口援藏的援助主体,而在受援方在增加了九龙等 12 县。至此,“四川涉藏州县”全部被覆盖到对口援藏体系之中。

表 2 四川涉藏州县对口援藏的结对关系一览表

支援方	受援方	支援方	受援方	支援方	受援方	支援方	受援方
第一轮(2012-2016 年)的结对关系				第二轮(2017-2021 年)新增结对关系			
温江区	色达县	绵阳市	壤塘县	青白江区	九龙县	崇州市	马尔康市
金牛区	石渠县	绵阳市	红原县	都江堰市	康定县	邛崃市	九寨沟县
高新区	德格县	德阳市	若尔盖县	蒲江县	泸定县	彭州市	黑水县
龙泉驿区	甘孜县	德阳市	阿坝县	金堂县	理塘县	眉山市	金川县
锦江区	炉霍县	宜宾市	新龙县	新都区		遂宁市	理县
青羊区	得荣县	宜宾市	雅江县	大邑县	松潘县	船山区	
双流区	巴塘县	泸州市	乡城县	新津县	小金县	眉山市	茂县
武侯区	白玉县	泸州市	稻城县	青白江区	九龙县	东坡区	
成华区	丹巴县	乐山市	理塘县	都江堰市	康定县	南充市	汶川县
郫县	道孚县	攀枝花市	木里县	蒲江县	泸定县	顺庆区	

资料来源:根据相关资料整理。

其二,甘肃涉藏州县的结对模式“7+8”模式。甘肃涉藏州县对口援藏“7+8”机制是 2010 年 11 月建立。^⑤所谓“7”,是指省内兰州等经济相对发达的 7 个市,而所谓“8”则是指 8 个县涉藏州县,见表 3。值得注意的是,甘肃除省内对口援藏

“7+8”机制外,省属国有企业的对口援藏也同时建立起来。与四川、云南相比,甘肃安排了省属国有企业对口援藏,是其显著的特色。此外,在“7+8”机制之外,还安排了金昌、武威 2 市对口支援天祝县,形成了“2+1”的结对关系。

表 3 甘肃省对口支援本省涉藏州县的结对关系

支援方 - I: 市	支援 - II: 省属国有企业	受援方	支援方 - I: 市	支援 - II: 省属国有企业	受援方
兰州市	省电投集团公司	卓尼县	嘉峪关市	华煤集团	玛曲县
兰州市	靖远煤业	临潭县	平凉市	兰石集团	合作市
天水市	省建设投资(控股)集团	舟曲县	酒泉市	甘肃信托有限公司	迭部县
	八冶建设集团有限公司		白银市	长城电工股份有限公司	碌曲县
庆阳市	华龙证券有限公司	夏河县	金昌市、武威市	金川公司	天祝县

资料来源:根据相关文件和信息整理。

其三,云南涉藏州县“3市+3县”模式。云南涉藏州县最小,仅有香格里拉、^⑥德钦、维西3县。^⑦“3市+3县”对口援藏的结对关系出现是2012年9月。“3市+3县”机制就是昆明市、玉溪市、曲靖市,作为援助方,分别结对帮扶香格里拉市、德钦县、维西县,形成“一对一”帮扶格局。^[8]云南涉藏州县的结对关系较为简单,而且长期保持稳定。

在“投资实物工作量”标准上,省内对口援藏一开始就借鉴了这一作法。中央给出“援藏投资实物工作量”标准是对口支援西藏经过多年探索出来的重要经验。不过,我们应当看到,与1994年开始在西藏实施省际对口援藏相比,在四省涉藏州县实施省内对口支援比西藏已晚了16年,四省的经济实力也有相当大的提升,实施条件与当时有相当大的差异。2010年,中央又对省际对口援藏“投资实物工作量”做出明确规定。虽由此构建一种参照,但由于四省涉藏州县发展的主体责任是各州县所在省级政府,因而这在各省有差异。因为“四省涉藏州县情况各有特点,各涉藏州县在本省所占面积、人口、经济的比重也有很大差别。因此省内对本省涉藏州县的对口支援并未像此前传言的,由各省按财政收入的固定比例给予投入,而是由本省根据情况自己定夺”。^⑧

在四川,该标准是按照援助市一般公共预算收入的比例法进行核算的,即自2012年4月起,每年按上年度地方公共财政收入的0.5%以现金方式投入。2017年实施第二轮计划,针对新增加的对口援藏任务,每年按上年度地方公共财政收入的0.3%以现金方式投入。在云南,其标准是采取固定金额法,即自2012年9月起,每年投入不少于1000万元的帮扶资金支援“涉藏困难县”。而在甘肃,则是按照另外一种方式进行:从2010年起,除“两市两州”(定西、陇南、临夏、甘南)外,全省10个市每年筹集1亿元以上的资金用于帮扶支援1个“涉藏困难县(市)”。^[9]总之,省内对口援藏的投资实物工作量并没有统一的标准,但都从制度上保证了援助方对援藏资金投入的力度。这与在西藏实施省际对口支援西藏的初期有较大的差异。

三、省内对口援藏的资源投入与配置

援助方将其援藏资源输入到受援方则是整个对口援藏体系建立的标志。而援藏资金的输入则表明这种支援不是“道义上的支持”,而是实实在

在的援助。投入的不仅仅是资金和物资,还派去“援藏干部”、“援藏教师”“援藏医生”等人力资源。对于援助地区与受援地区来讲,本质上是财政事权的转移和支出责任的落实。因此,考察资源投入与配置是以了解省内对口援藏制度的内部运行机制。

(一) 从省内对口援藏资金投入角度分析

与云南、甘肃相比,四川的省内对口援藏是分成两轮实施,干部援藏每两年一轮换。从投入的援藏资金来看,第一轮共投入财政资金约25.7亿元,实施援助项目565个。其中,成都市10区县对口支援甘孜州10个县,投入援助资金12.21亿元,占总计划投入的47.51%。此外,成都市还额外投入援助资金3.27亿元,形成援藏中的“计划外”投资,类似对口支援西藏的“超计划”现象。而成都之外的其他6市在2012-2016年5年间,累计共筹集援助资金12.17亿元,确立实施援藏项目226个。第二轮计划的背景是国家实施精准扶贫战略,西藏和四省涉藏州县都被列为国家深度贫困地区,即“三区三州”^⑨。因此,对口援藏也将其重点放在精准扶贫上。为此,共规划实施援助项目557个,计划投入财政帮扶资金36.1亿元。成都在五年内投入援助资金23.68亿元、实施援助项目316个,全力支持涉藏州县打赢脱贫攻坚硬仗。^[10]而成都以外的其他地区新一轮规划援助资金计划达到12.42亿元,实施援助项目241个。

相对于四川来讲,甘肃是中国西部经济较不发达的省份之一。这一特征也映射到对口援藏上。从“十二五”期间,甘肃省各帮扶市累计援助甘南州各县市项目36个,共落实资金4.72亿元,捐赠物品价值1000多万元。如前所述,由于甘肃的“7+8”机制与其他援助体系相交叉进行,并没有单独实施,“十三五”(2016-2020年)与“十二五”时期保持力度不变,并略有增加。从援藏投入资金的角度来看,甘肃省内对口援藏显得投入较少。

云南与四川、青海、甘肃相比,藏族聚居区仅有3县,这无疑减轻了实施省内对口援藏的难度。从2013年开始,香格里拉、德钦、维西3县实施相应的对口支援。昆明、玉溪、曲靖分别投入财政资金8300万元、5800万元和300万元。从“十三五”开始,各省对口援藏投资实物工作量安排上又出现变化。从昆明—香格里拉援助安排来看,根据昆明与迪庆州在2016年8月签订的《“十三五”昆

迪友好合作框架协议》,昆明市将以每年不低于 0.3 亿元的项目资金标准在“十三五”期间对迪庆州进行援助,五年累计不少于 1.5 亿元。从曲靖—维西援助安排来看,“十三五”期间,曲靖市把援助维西县的帮扶重点转移到科教文卫和产业发展相关的民生项目上,保持每年 2000 万元的帮扶资金预算。

(二) 从省内对口援藏的资金配置角度分析

中央第五次西藏工作座谈会特别强调改善西藏和四省涉藏州县的民生问题。这一政策导向也反映在省内对口援藏之中。省内对口援藏财政转移资金的部门配置主要包括在以下四大方面:民生保障工程、智力援助工程、基础设施建设、产业发展。在援助领域配置上,四川、云南、甘肃三省涉藏州县地方情况不一。在上述分类中,各支援方根据受援地实际情况进行援助时,按照援助重点会有不同程度地倾斜。比如,“十二五”期间云南省玉溪市对口援助德钦县,民生项目资金投入占总投入约 46%,将近一半。在四川,结合实施“六大民生工程”,第一轮中大部分支援方的援助资金、项目、人才也重点向民生领域倾斜。据笔者调查,“十二五”期间色达、石渠、炉霍、丹巴、壤塘、红原民生类项目占比分别为 75%、80%、80%、71%、65%、65%,而若尔盖、木里则较低,分别是 35%、46%。由于增强受援地区的自我造血机制和经济社会发展的内生动力及可持续性是新一轮援助工作的重点。在扶贫攻坚的大环境下,新一轮对口援藏突出住房安全、义务教育、基本医疗、产业发展、基础设施建设等重点领域,坚持帮扶资金和项目向基层倾斜、向农牧区倾斜、向贫困村和贫困人口倾斜。新增的结对帮扶双方更加注重对受援地项目建设的投入,重心向产业扶贫转移。

省内对口援藏资金最初大多用于民生保障方面,对经济产业的投资相对较少,即主要采用的是“输血式”对口援藏。这种方式能够使当地百姓在短期内生活水平得到相应的提高,但是并不能使当地经济形成自我发展能力。^[7]因此,后期各支援方开始将援助重心向产业发展转移,即将援藏资金投入发展到当地经济产业,结合受援地自然资源条件培育适合当地经济发展的产业,同时使受援地百姓尽可能参与到对口援藏中,使其生产生活水平能够得到持续提高,变“输血式”对口援藏为“造血式”对口援藏。以四川省内对口援藏为例,在省内对口援藏确立之初,各支援方均将重心

放在民生保障项目上,该类项目资金几乎占用总援助资金的 50% 及以上,而自第二轮计划开始,部分支援方开始转移援助重心,产业发展项目的资金投入开始增加。据笔者调查,“十三五”期间色达、丹巴、壤塘、红原、道孚等的产业类援藏项目占比分别达到 56.5%、53%、41%、41%、31.9%。

受援地之间的分配与结对关系密切相关。援助方的援助资金与经济发达程度成正相关。在云南,受援地区仅有 1 个自治州,在甘肃,受援地区有 1 个自治州和 1 个自治县,受援地区的区域结构相对简单。而在四川,有 2 个自治州和 1 个自治县,同时还有 1 个彝族自治州,受援地区结构相对复杂。因此,援藏资源在四川的分配问题显得相对复杂得多。在第一轮对口援助中,援藏资金总额约为 25.7 亿元,甘孜州地区收到的对口援藏资金约为 20.08 亿元,而阿坝州和凉山州分别仅收到援助资金 3.2 亿元和 1.33 亿元。从人均水平来看,甘孜州地区人均收到的省内对口支援资金量为 0.2491 万元,阿坝州地区受援地人均收到的省内对口援藏资金量为 0.1375 万元,最低的木里县仅为 0.0969 万元。成都的区县与受援地区采取“一对一”的方式,而对于帮扶地不止一个的绵阳市、德阳市、宜宾市、泸州市,在财政资金安排上均根据省政府相关要求,按不少于上年度地方公共财政预算收入 0.5% 的标准将资金按总规模的 50% 对受援地进行平均分配。

表 4 四川省内对口援藏的总资金及人均受援资金量

受援地	甘孜州		阿坝州		木里县	
	第一批	第二批	第一批	第二批	第一批	第二批
金额(亿元)	20.08	26.48	3.2	8.97	1.33	1.25
人数(万人)	80.623	108.042	23.274	90.399	13.726	13.726
人均(万元)	0.2491	0.2451	0.1375	0.0992	0.0969	0.0911

资料来源:根据相关资料整理。说明:受援地人均资金仅按受到支援的困难县人口计算,不含未受支援县人口。

从表 4 可以发现,四川的第二轮省内对口支援计划中,投入资金约 36 亿元,其中甘孜州获得资金 26.48 亿元,占总投入的 73.55%。省内对口援藏资金在配置延续第一轮计划中向甘孜州的明显倾斜,因为相较而言,甘孜州涉藏州县较多且经济发展水平落后于阿坝州,因此结对关系和资金配置上会有所偏重。此外相较于第一轮计划甘孜州和阿坝州获得资金都有明显增长,阿坝州增长近 2 倍,但是从人均获得支援资金来看,由于第二批省内对口支援计划扩大了受援范围,受援人口增加,导致两州人均水平都有所降低了。从总体

来看,省内对口支援资金在受援地的配置上体现了差异化特征,在差异化的资源配置基础上推动省内涉藏州县的协调发展。

四、省内对口援藏的横向转移性质与特征分析

对口支援是内生于国家财政均衡体系的一种制度工具,其具有横向财政均衡的区域协调效应。^[11]省际对口援藏具有财政的横向转移性质,同样地,省内对口援藏也具有横向转移性质。^[12]虽然在中国,财政横向转移支付制度并没有正式地建立起来,但省际、省内对口支援却具有这种性质。表面上看,对口支援是社会主义的制度优势,但从财政运行的角度,却是从中央、地方两个层面探索财政横向转移支付制度,与现有的纵向财政转移支付制度相互配合,形成具有中国特色的转移支付制度,^[1]是国家治理效能表现优良的“制度密码”。

省内对口援藏中的资金转移不是简单的一般意义上的转移支付,因为在省内对口援藏过程中,支援方向受援地转移的不仅是资金,还包括基层干部、技术人才以及招商引资等。虽然转移的内容较多,但从财政视角来看,实质上只不过是省内对口援藏资金转移的不同方式。据此,本文将按照转移方式的不同将对口援藏资金分为直接转移和间接转移两种方式。援藏资金的直接转移是我国最初开展援助工作就有的资金转移方式。无论是灾后重建帮扶还是我国实行已久的对口支援西藏,最初都会采用这种财政资金直接转移的方式。这种方式在省内对口援藏工作中的表现就是援藏项目的实施。省内对口援藏工作开展大多遵循“资金跟着项目走”的原则,即省内对口援藏中作为项目资金的财政资金通常由支援方政府从当地财政中划拨,然后由对口支援涉藏州县工作队将资金交给受援地政府。四川、云南、甘肃三省的省内对口援藏工作大部分财政资金都用于受援方的地方项目建设;这些建设项目涉及民生、交通、能源、邮电、生态保护、旅游开发等各方面。前文所述的对口援藏资金投入就是直接转移的明显体现。

在省内对口援藏中,除了项目资金这种直接转移支付外,还有干部援藏和技术人才援藏以及招商引资等;这些方式都属于省内对口援藏资金的间接转移支付。在省内对口援藏中,智力援藏是各支援方援助受援地的一项重要工作,也是进行“造血式”援助的重要方式。对于智力援藏,主

要分为专业技术人才援藏和干部人才援藏两类。专业技术人才援助最初主要集中在教育、医疗卫生、环境优化等方面,后来开始变“输血”为“造血”,将产业技术、文化科技、环保电力、扶贫就业等领域的专业技术人才和经验技术倾注到受援地,逐渐将援助工作扩展到所有领域。专业技术人才援藏过程中涉及的财政资金转移,相较于项目资金援藏,其不太明显的是这种资金转移不是单单以现金方式,同时还通过培训费用支出、培训基地建设支出、选派人员开支等各种方式进行。在这期间,专业技术人才从选拔、派遣到任用、轮换每个环节都有财政资金支出,只是由于这种不明显的资金转移方式过程复杂、环节零散,资金量不易统计。此外,前往受援县的专业技术人才在援藏期间,工资薪金均是由支援方原单位的财政列支,且考虑到某些地区特殊的艰苦情况,会给予援藏的专业人才一定补贴。

而干部人才援藏从一开始就是按照“定期轮换、分批进行”的模式进行,不仅是支援方选派党政机关干部进入涉藏州县进行援助,而且包括支援方对受援县干部队伍进行的培训和对受援方在基层政权建设方面的帮助。在省内对口援藏工作中,无论是从支援方选派干部人才到受援地,还是受援地干部到支援方接受相关培训,均是按时间分批次进行。在四川涉藏州县,组织实施了“千名干部人才援藏行动”,5年累计选派相关援藏干部3677名。对口援藏中支援方按照相关要求选拔援藏干部,待援藏干部选拔出来以后,由支援方组织培训,再派往受援单位和上一批援藏干部进行工作交接,在下一批援藏干部进藏交接好工作后,上一批援藏干部才能离开受援地返回派出单位,整个过程中援藏干部进行定期轮换。对于干部人才援藏的资金支持,主要包括援藏干部人才的工资薪金、援藏干部人才的培训和交通费用。通常,援藏干部的工资薪金是由派出单位负责,援藏干部在派出后一般只转组织关系,不转户口、行政关系和工资关系,援藏结束后仍然回到原单位。当然,援藏干部人才进藏后派出单位除了支付其工资薪酬以及与派出单位相同的福利以外,还会额外给予援藏干部人才各类补贴,如御寒补贴、疾病补贴、高原补贴等。同时,一些派出单位考虑到对口支援涉藏州县工作的艰苦,会在援藏干部进藏时将其工资在原基础上上浮一级。因此,干部人才援藏虽然是以选派干部到涉藏州县工作的方式进

行,但是援藏干部人才的资金支持都是由派出单位或支援方政府负责,这也就是对口援藏省内财政资金的间接转移。对于援藏干部人才培训和交换,该过程中使用的资金均来自支受援双方财政支出。

此外,诸如“涉藏飞地工业园”建设也是援助方间接支持的一种方式。“飞地工业园”是对口支援转化为对口合作的典范。而这种对口合作本身也包含经济较为发达地区对涉藏州县的支持。成阿(2009年建立)、甘眉(2012年5月建立)、德阿(2014年1月建立)、成甘(2015年12月建立)4家飞地园区已成为涉藏州县经济的重要载体之一。此外,2016年遂宁市申办“遂宁-木里产业园区”。“飞地工业园”也体现了援助方对受援方的支持,这种支持的成本是内化于援助地区提供的各项服务和管理之中。

省内对口援藏过程中的财政资金转移属于省级以下平级政府之间的资金调拨,实现地区间的财政均衡,促进基本公共服务均等化,提升受援当地的经济社会发展能力。^[14]笔者认为,省内对口援藏财政资金具有横向转移支付性质:从资金来源看,省内对口援藏的财政资金大多数来自于支援方政府的地方财政收入,在对口援藏过程中发生了财政资金在支援方与受援地之间的转移,而这与发生在不同层级或地域间政府的转移支付相类似;从资金转移方式看,省内对口援藏财政资金总体上有直接和间接两种转移方式,但无论是哪种

转移方式,在其过程中财政资金都是平级政府间的单方向无偿流动,具备横向财政转移支付的特征;从资金管理方式看,对口援藏的财政资金是通过双方政府共同设立的对口援助财政资金专户,进行资金的筹集、调拨、交付与监督,这与转移支付通过财政单一账户实现管理的模式相似。

事实上,无论是直接还是间接的援藏资金转移,其本身发挥着财政的多重效应。首先,省内对口援藏具有横向财政均衡效应。财力均等化理论要求地区间财政能力进行横向均衡,即人均财政收入高的地区应当将高于平均水平的部分转移给低于平均水平的地区。^[15]而对口支援这种手段相当于把经济发达地区应当逐年横向转移的做法变成了一次性支付,^[16]究其本质,就是地方政府之间的财政横向转移支付。由表5可知自2012年-2015年3年间,省内对口援藏财政资金占据受援当地财政收入的比重虽各有高低,但是总体较高。在涉藏受援县中,省内对口援藏财政资金占受援当地财政收入的比例平均为39%。其中,占比30%以上的地区有一半,占比40%以上的地区超过2/3,占比50%以上的地区有1/4。可见,在省内对口援藏中,财政资金对受援当地财政的影响不容忽视。既能增加受援地区的财政支出和公共服务购买能力以促进各地区间的公共服务均等化,又能缩小地区间财力差距,按照现有理论,作为横向财政转移支付的一种方式,省内对口援藏财政资金无疑具备一定的财政均衡效应。^[17]

表5 部分涉藏州县援藏资金占该县财政收入的比例(单位:%)

县	占比	县	占比	县	占比	县	占比	县	占比
色达	27.2	丹巴	27.6	壤塘	109.4	得荣	90.0	稻城	24.0
石渠	39.7	道孚	22.4	红原	63.9	巴塘	26.5	理塘	41.6
德格	117.9	新龙	35.5	若尔盖	41.9	白玉	17.2	木里	5.12
甘孜	50.7	雅江	10.1	阿坝	44.4	炉霍	55.5	乡城	42.8

资料来源:根据各县政府工作报告、国民经济和社会发展统计公报整理。

从援藏投入结构分析。对口支援通过与基层政府的对接,从而更有效地改进公共服务的支出结构,促进公共服务均等化。四川、云南、甘肃三省在“十二五”期间,财政资金的投入都着重偏向于民生领域,包括就业促进工程、扶贫解困工程、教育助学工程、社会保障工程、医疗卫生工程、百姓安居工程、生态环境工程以及文化体育工程等八类。

省内对口援藏是作为一项政策安排,其运作的时间不太长,但其运行也具备一些特征。一是

转移的金额标准有确定性。有两种方式确定转移资金的标准。第一种是地方一般预算收入的比例法,如四川和甘肃。云南实行的是第二种方式,即固定投入金额法。二是转移的依据有强制性。同省内对口援藏本身一样,援藏资金的投入具有强制性,这一定程度上来源于上级政府权威。对于支援方,省政府在安排省内对口援藏工作时下发相关政策文件,并硬性规定财政资金的投入标准和方式,对此,各支援方政府只有按照上级政府的安排开展工作,同时,我国的各项涉藏州县援助工

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。^⑩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:

①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件的意见》(中发[2010]5号文件)。

②由于对口支援本省涉藏地区工作在2010年第五次西藏工作座谈会上被提出,所以在此以2010年的前三年地方财政收支状况为研究对象。

③<http://www.chinanews.com/gn/2010/07-07/2388081.shtml>。(2019-08-22)。

④《四川省委省政府关于开展对口支援涉藏地区经济社会发展的意见》(2014年7月)。

⑤《甘肃省委、省政府关于开展对口帮扶支援涉藏地区工作的通知》(2010年11月)。

⑥2015年,国务院批准香格里拉撤县建市。

⑦《云南省委、省政府关于进一步加强对口帮扶工作的意见》(2012年9月)。

⑧刘金新.中央统战部七局副局长徐志涛在北京西苑饭店四楼鸿运厅主讲《西藏的历史与文化》(2015-05-25) http://mks.cyu.edu.cn/zxzx/tpxw/201505/t20150525_69720.html。2019-09-17。

⑨所谓“三区”是指西藏和四省涉藏地区、新疆南疆地区,“三州”是指四川省凉山彝族自治州、甘肃省临夏回族自治州、云南省怒江独龙族自治州。

⑩《对口支援西藏工作20周年电视电话会议在京召开》,《中国西藏》2014年第5期。

参考文献:

[1]杨明洪,刘建霞.横向转移支付视角下省市对口援藏制度探析[J].财经科学,2018(2)。

[2]杨明洪.市场化背景下的中央企业对口援藏制度研究[J].中国藏学,2015(3)。

[3]杨明洪.政企关系与责任分担:市场化背景下中央企业对口援藏制度体系研究[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2020(7)。

[4]杨明洪.中央机关对口援藏制度研究[J].中国藏学,2016(4)。

[5]谢伟民,贺东航,曹尤.援藏制度:起源、演进和体系研究[J].民族研究,2014(2)。

[6]靳薇.西藏的受援与可持续发展[J].西北民族研究,2016(2)。

[7]杨明洪.西藏和平解放中央对口支援西藏政策变迁研究[J].中国藏学,2019(4)。

[8]赵琳.尽最大可能帮助支持贫困地区发展[N].玉溪日报,2015-06-08。

[9]贡保甲.扎实开展创建活动,着力推动民族团结[N].中国民族报,2012-06-01。

[10]罗子欧.成都:下足“绣花”功夫,支持藏区打赢脱贫攻坚仗[N].四川日报,2017-12-27。

[11]杨明洪.统筹西藏与四省藏区协调发展的战略意义与实践[J].开发研究,2017(3)。

[12]任维德.“一带一路”战略下的对口支援政策创新[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2016(1)。

[13]伍文中,张杨,刘晓萍.从对口支援到横向财政转移支付:基于国家财政均衡体系的思考[J].财经论丛,2014(1)。

[14]石绍宾,樊丽明.对口支援:一种中国式横向转移支付[J].财政研究,2020(1)。

[15]杨明洪,马俊丽.以“民主改革”为坐标起点考察对口援藏制度[J].中央民族大学学报(社科版),2019(5)。

[16]刘铁.试论对口支援与分税制下财政均衡的关系——以《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》为例的实证分析[J].软科学,2010(6)。

[17]白鹤祥.现代财政视角下的事权改革[J].中国金融,2018(20)。

收稿日期 2021-01-16 责任编辑 刘梅