

# 我国老区扶持政策及其调整方向

魏后凯<sup>a</sup>, 蔡翼飞<sup>b</sup>

(中国社会科学院 a. 城市发展与环境研究所; b. 人口与劳动经济研究所, 北京 东城 100732)

**【摘要】**建国以来,中央历来十分关注老区建设,先后制定实施了一系列扶持政策,有力地促进了老区发展,但要缩小老区与发达地区的差距,促进老区经济社会全面繁荣,现有政策的扶持力度还远远不够。当前,中央扶持老区发展政策还存在着欠缺规范性和监督、扶持对象和标准不明确、目标缺乏约束性等问题。为此,本文从政策体系规范化、扶持对象差别化、政策机制长效化几个方面指出老区扶持政策的基本导向,并提出若干有针对性的政策建议,为今后完善老区扶持政策提供有益借鉴。

**【关键词】**革命老区;扶持政策;政策导向

**【中图分类号】**F207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674—0351(2011)01—0093—08

革命老区(以下简称老区)为中国特有的概念,它是指土地革命战争时期和抗日战争时期在中国共产党领导下创建的革命根据地。按照中国老区建设促进会提供的资料,全国共有老区县(市、区、旗)1389个<sup>[1]</sup>,其中东部地区567个,占全国的40.8%;东北地区98个,占7.1%;中部地区472个,占34.0%;西部地区252个,占18.1%。这些老区多分布在边远山区、丘陵区以及自然条件较差的地区。建国以来特别是改革开放以来,老区面貌已经发生了翻天覆地的变化,但由于历史、自然和交通区位等多方面的原因,大多数老区经济社会发展至今仍相当落后。因此,加大对老区的扶持力度,切实帮助他们尽快走上快速发展的轨道,对于促进区域协调发展,实现全面建设小康社会目标都具有十分重要的战略意义。

## 一、我国现行的老区扶持政策

中央历来高度重视扶持革命老区的发展,我国

历次党代会报告和国家五年计划或规划也都明确提出要扶持革命老区的发展。从组织机构建设上看,早在1952年,政务院设立了中央革命老根据地建设委员会,各省市都设立了老区建设委员会和办公室。1990年7月,在国务院扶贫办的指导下,成立了中国老区建设促进会来协助老区工作,主要负责调查研究、促进经济发展、引进建设项目、开展技能培训等工作。各省市、自治区也相应建立了老区建设促进会。2007年,中央决定由国务院扶贫开发领导小组负责组织、协调和指导全国老区建设工作,加挂老区工作办公室的牌子。

从扶持政策的内容来看,涉及财税、金融、基础设施投资、对口帮扶、旅游开发等多个方面。早在1952年,政务院就发布了《关于加强老根据地工作的指示》,提出在交通基础设施、社会优抚、文化教育、医疗卫生等方面给予一定的优惠政策。<sup>[2]</sup>多年来,中央在建立革命老区转移支付制度、发展红色旅

**【收稿日期】**2010-11-26

**【作者简介】**魏后凯(1963—),男,湖南衡南人,中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员、博士生导师;蔡翼飞(1982—),男,河北邯郸人,中国社会科学院人口与劳动经济研究所博士后。

**【基金项目】**本文是国家社科基金重点项目《科学发展观视角下促进区域协调发展研究》(07AJL010)和中国社会科学院重大课题《我国国家区域政策与区域发展新格局研究》的阶段性成果。

游、实施以工代赈、加强农业基础设施建设等方面都出台了正式的文件,使这些政策落实有了制度保障。国家发改委、财政部、扶贫办、农业部、农业银行等部门在安排以工代赈项目、拨付财政扶贫资金、确定扶贫工作重点、支持粮食生产体系建设、提供贴息贷款等方面都对老区给予适当倾斜。可以说,中央对老区的扶持政策逐步常态化、制度化和规范化。

### 1. 健全组织管理机构

老区组织管理机构不断得到健全,老区政策制定与实施体制已形成条块结合、纵横有序的形态。从纵向来看,全国已经形成从中央到老区的管理机构——扶贫办(老区办),负责组织、协调和指导全国老区建设工作,主管中国老区建设促进会;地方各级扶贫办接受上级扶贫办的指导,并组织本级老区政策的制定以及协调相关部门制定本地老区政策。从横向来看,涉及老区政策制定和实施的部门较多,国家发改委、财政部、农业部和民政部等都曾出台过扶持老区发展的有关政策,包括财政拨款、税收减免、优惠贷款、对口帮扶等。

除政府机构外,中央还成立中国老区建设促进会(简称老促会)来协助老区工作,各省、直辖市、自治区也相应建立了老区建设促进会。老促会的任务是对本区域内老区进行调查研究,为各级党委政府提供促进老区发展的政策建议,同时利用老促会的信息渠道和人脉资源帮助老区招商引资、争取项目和优惠政策等。老促会自成立以来为老区建设做了大量工作,发挥着积极的作用。综上,我们大致描绘出老区扶持政策的组织管理架构,如图1所示。

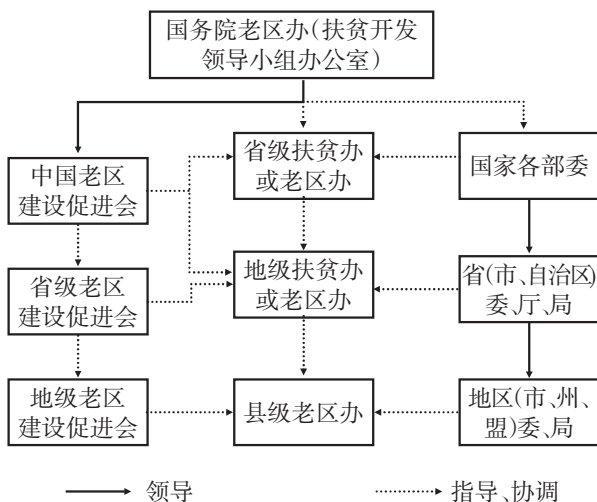


图1 老区组织管理的基本框架和机构设置

### 2. 加强基础设施建设

中央政府对老区基础设施建设十分重视,从国务院到各有关部委都相继制定了一系列支持老区基础设施建设的政策措施。《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出加强贫困地区基础设施建设,并对贫困地区尤其是贫困老区人畜饮水、供电、交通、集贸市场等建设作出了具体安排。国家发改委在《关于扶持革命老区加快发展的意见建议》中提出,加强基础设施建设,改善生产生活条件,为老区发展和农民增收创造条件,同时在安排扶贫、农业、水利、能源、交通等基础设施项目时对老区予以积极支持。1998年以来,国家发改委在老区安排建设了一大批农田、水利、公路、小流域治理、草场等农村小型基础设施工程。农业部于2006年出台政策重点支持老区农业基础设施建设,如在41个优粮工程县加大农业基础设施建设支持力度,安排194个老区县建设基层动物检疫监督设施。交通部在2006年开始实施“老区公路‘通达’、‘通畅’工程”,力争近期内基本实现所有具备条件的乡镇和建制村通公路,95%的乡镇和80%的建制村通油路或水泥路。水利部高度重视老区的水土流失与生态安全问题,于2009年1月启动了《全国革命老区水土流失综合治理规划》的编制工作。此外,其他有关部委在实际工作中也对老区基础设施建设给予一定程度的照顾。

### 3. 加大财税支持力度

1997年国务院发布的《国家扶贫资金管理办法》对贫困老区的补贴项目涉及到了三百多个贫困老区县,主要扶贫项目有修建乡村道路,普及义务教育和扫除文盲,开展农民实用技术培训,兴修农田水利,防治地方病等。从2001年起,中央财政单独设立了土地革命时期老区转移支付,资金规模由2001年的5.02亿元提高到2006年的17亿元。按照财政部2006年发布的《革命老区专项转移支付资金管理办法》,老区专项转移支付资金专门用于老区的公益事业,包括革命遗址纪念馆保护、烈士陵园的维护改造,农村教育、文化、医疗卫生机构建设,人畜安全饮用水、群众安居工程、乡村道路建设与维护等农村基础设施建设等方面。农业部则计划在2006-2010年间投资18亿元,在123个老区县重点支持粮食生产体系建设、特色农业示范、生态家园富民工程、动植物防(检)疫体系建设、农产品市场信

息体系建设、科技推广和农民培训等 6 大类建设项目。其中 2006 年投资 3.45 亿元,重点支持老区农业基础设施、农机装备使用、良种繁育基地等项目建设。<sup>[3]</sup>

在税收减免方面,财政部、国家税务总局于 2008 年 2 月发布的《关于企业所得税若干优惠政策的通知》规定:对国家确定的革命老根据地、少数民族地区、边远地区、贫困地区新办的企业,经主管税务机关批准后,可减征或者免征所得税 3 年。此外,老区还可以统一享受国家现行的区域、产业和行业税收优惠政策。

#### 4. 给予优惠贷款支持

目前,中央专门针对老区的优惠贷款政策较少,大多集中于相关的扶贫政策中,这些针对贫困地区的优惠贷款政策对贫困老区也是适用的。按照 1997 年出台的《国家扶贫资金管理办法》,国家扶贫专项贷款重点支持有助于直接解决农村贫困人口种植业、养殖业和以当地农副产品为原料的加工业中效益好、有还贷能力的项目。2001 年 6 月,国务院扶贫办等 4 部门联合发布了《扶贫贴息贷款管理实施办法》,确定扶贫贴息贷款由农业银行负责发放,主要用于国家扶贫开发工作重点县,并要求对革命老区在贷款规模上给予照顾。自 1986 年 11 月以来,中国农业银行累计向贫困地区农村发放扶贫专项贷款 2258.61 亿元。<sup>[4]</sup>截至 2008 年末,剔除不良贷款剥离因素,农业银行在国家级和省级扶贫开发重点县贷款余额达到 3970.58 亿元。<sup>[5]</sup>2008 年,国家开发银行投资 1.1 亿元,与山西省政府启动了“太行山革命老区农村安全饮水试点工程”,解决太行山老区人民群众饮水问题,对推动老区发展也起到了重要作用。<sup>[6]</sup>

#### 5. 实行以工代赈

老区的贫困人口数量大、生态环境脆弱、基础设施薄弱等问题比较突出,而以工代赈的扶持方式比较适合这些问题的解决,因而中央也将以工代赈作为扶持老区发展的重要政策工具。2005 年,国家发改委出台了《国家以工代赈管理办法》,其中明确规定基础设施薄弱的革命老区是以工代赈重点扶持的类型区。据统计,“十五”期间国家发改委累计安排老区县以工代赈投资近 80 亿元,约占同期全国以工代赈规模的 25%。其中,安排福建 10 个原中央苏

区 1.4 亿元,江西 11 个原中央苏区 3.4 亿元。<sup>[7]</sup>国家以工代赈的投入,重点是投向农村小型基础设施工程,建设内容包括县乡公路、农田水利、人畜饮水、操场建设、小流域治理等方面。通过实施以工代赈,大大改善了老区农村的生产生活条件和发展环境,提高了农民收入,增强了老区的自我发展能力。

#### 6. 扶持红色旅游开发

红色旅游区是老区特有的旅游资源,除革命历史文化标志物、纪念物外,这些地区往往还伴有环境优美、景色奇绝、文化独特的风景。发展红色旅游对繁荣老区经济、促进就业、增加人民收入、提高地方知名度和改善投资环境都有着重要意义。1963 年,国务院批转了内务部《关于烈士纪念建筑物修建和管理工作的报告》,明确提出加强烈士纪念建筑物的维护管理;20 世纪 80 年代,国家旅游局在旅游基本建设投资中每年安排资金,帮助延安、韶山、井冈山等一批老区和革命纪念地建设旅游设施;1991 年,中宣部等 6 部门联合发布了《关于充分运用文物进行爱国主义和革命传统教育的通知》,1994 年中共中央颁布了《爱国主义教育实施纲要》,提出寓爱国主义教育于游览观光中;2004 年中办、国办又联合印发了《2004-2010 年全国红色旅游发展规划纲要》,把红色旅游推向了高潮<sup>[8]</sup>。为支持老区红色旅游发展,国家发改委从 2005 年起安排国家预算内专项资金,用于支持红色旅游重点景区的相关基础设施建设。截至 2006 年底,国家已安排红色旅游景区建设专项资金 11 亿元,共支持了 101 个红色旅游基础设施项目建设,其中包括对井冈山、延安、百色等红色旅游地区机场建设的资金支持。<sup>[9]</sup>

#### 7. 实行对口帮扶政策

对口帮扶是指为加快老区发展,国家机关包括各部委、科研机构、大专院校与相应的老区特别是贫困老区县结成帮扶对子,在争取项目、资金方面给予老区以一定帮助。据调查,中央国家机关、人民团体、企事业单位共有 122 个单位确定了定点扶持的贫困县,直接帮扶 333 个国定贫困县,占国定贫困县总数的 56%,而在这 333 个贫困县中,大多为老区县。<sup>[10]</sup>实践证明,对口帮扶对促进贫困老区的经济社会发展起到了重要作用。目前,大多数国家机关、企事业单位都确定了对口帮扶的贫困老区县。例如,中纪委、监察部定点扶持河南省确山县,国家发

改委对口支援河北灵寿、丰宁、广西田东、吉林汪清县、农业部定点帮扶吉首、古丈、泸溪、凤凰、花垣、保靖等县。科技部定点扶持河南光山县，国家开发银行定点扶持六安、舒城等9个贫困老区县，四大国有银行对口帮扶的贫困老区县达到17个，中国科学院定点扶持的贫困老区县达到20个。

对口帮扶主要有以下形式：一是人员培训。人员培训是指国家机关负责提高贫困老区县的行政人员素质，向农民、科技人员传播农业科技知识。例如，农业部对口帮助湘西土家族苗族自治州，致力于引进和推广优良品种，帮助其实施“百乡千村十万农户大培训”工程；中宣部等九部委联合300多位专家学者，在安徽金寨、河南新县等7个老区县组织的科技活动惠及30多万农民<sup>[11]</sup>；科技部共从全国有关科研院所、大专院校邀请专家教授46人（次），每年帮助对口支援的光山县培训各类科技人员1.2万人（次）。<sup>[12]</sup>二是捐款捐物。着重解决老区在科技教育、社会保障、卫生、新农村建设等方面的民生问题。例如，1995—2005年十年间，中央党校对对口帮扶老区大名县的捐款捐物达到1381万元；水利部于2003年向其定点扶贫单位捐赠价值300多万元的图书<sup>[13]</sup>。三是争取项目、资金。例如，中央党校自1995年以来，为大名县协调资金近2亿元<sup>[14]</sup>；国务院机关事业管理局于1994年为对口帮扶老区阜平县协调财政部拨款350万元<sup>[15]</sup>；2002年以来，水利部为河南光山争取科技项目达到25个，累计资金达到750万元，国际合作项目2个共13万美元。四是企业引荐。通过本单位掌握的资源与信息，为老区牵线搭桥，寻找合适的投资企业，实现企业与老区的优势互补。例如，2005年共青团中央开展了“青年企业家革命老区行”活动，来自北京、上海、广东等地的100余名青年企业家到革命老区临沂考察，签订合同资金11.25亿元。<sup>[16]</sup>

## 二、对现行老区扶持政策的评价

国家老区扶持政策体系和组织机构的不断完善，为促进老区发展提供了强有力的支撑，这些政策的实施也对老区的经济发展和社会进步起到了积极的促进作用。例如，老区的产业结构层次不断提升，与全国差距逐步缩小；社会保障体系不断完善，各项社会事业快速发展；旅游业发展迅速，拉动了地方经济，提高了人民收入。<sup>[17]</sup>然而，应该看到，目前中国

老区扶持政策还存在诸多问题，这具体体现在以下几个方面：

第一，扶持政策的规范性不强。目前，中国有关扶持老区发展的政策还很不完善，各部门虽然先后制定实施了诸多政策措施，但至今还没有形成一个完整的援助政策体系。尤其是，现行相关政策措施大多散见于有关部门政策文件中，其中有不少是根据部门领导偏好临时实施，没有形成规章制度和长效机制，政策的临时性、随意性和不确定性较大，实施效果较差。

第二，扶持政策的系统性较差。目前，中国还缺乏一个统一的老区扶持政策体系。扶持老区发展涉及到诸多部门，由于政出多门，现行扶持政策很不系统、全面，各项政策间缺乏有机衔接。特别是，各部门制定的老区扶持政策，内容交叉重复，缺乏合理分工和协调，往往是“自扫门前雪”。同时，现行扶持政策往往把着眼点放在促进老区经济发展方面，而对推进老区基本公共服务均等化、提高地方公共服务能力和强化生态环境建设关注不够，政策扶持力度较小。在政策工具使用上，过分依赖奖励工具，而对限制工具使用很少。即使是奖励工具，方式和种类也较为单一。

第三，扶持对象和标准不明确。虽然中央文件每次都强调要大力支持老区加快发展，但至今为止，中国还没有确定一个科学、统一的老区扶持对象和标准，各部门往往从各自角度确定其扶持对象，差异性很大。例如，国务院扶贫办、财政部、国家发改委、农业部等部门确定的老区扶持对象各不相同，其扶持标准也很不一致，有的甚至没有明确的扶持对象。这种状况很不利于政策的有效实施，容易诱致地方“跑部钱进”，“千方百计”争项目、争资金，而最需要扶持的贫困老区却不一定能够得到支持。

第四，缺乏有效的监督评估机制。建立有效的监督、评估机制，将可以使有限的资金使用、项目运行更加透明合理，使资金、项目投入到最需要的地方，由此提高老区扶持政策的实施效果。因此，建立健全监督与评估机制是保障政策有效实施的重要环节。然而，现行的老区扶持政策往往是“只问耕耘、不问收获”，大张旗鼓出台政策，对事中、事后的评估却轻描淡写。对于已经出台的各项扶持政策，在实施过程中缺乏有效的监督机制，更没有形成健全

的中期和后评估制度,由此导致资金使用效率较低。

第五,对老区调查研究严重滞后。国家老区扶持政策的制定必须建立在深入调查分析,全面摸清情况的基础之上。然而,目前有关部门和学术界对老区还缺乏系统深入的研究,有关全国老区的类型、区情特点、社会经济发展状况、贫困人口数量与贫困程度、社会保障状况、资源环境状况等都缺乏准确的数据。家底不明,调查研究严重滞后,将使国家扶持政策的制定缺乏针对性。在这种情况下,相关政策的实施也将难以收到较好的效果。

### 三、新时期老区扶持政策的基本导向

“十二五”时期及今后十年,是全面建设小康社会和实现经济发展方式转变的关键时期,经济的发展将更加注重协调性和可持续性。中央“十二五”规划建议明确提出实施区域发展总体战略,加大对革命老区的扶持力度。在新时期,要着力从健全老区政策体系,实施差别化扶持政策,建立扶持政策长效机制几个方面入手,不断调整、完善和规范老区扶持政策。

#### 1. 制定实施统一的国家老区政策

现行老区政策具有零散、不稳定、非制度化的特征,缺乏一个国家政策保障的长效机制。老区作为一种特殊的类型区,有相当一部分地处山区、边缘区和黄土高原,交通不便,生态环境脆弱,基础设施落后,发展水平低,生活条件艰苦,需要国家给予更多的关注和扶持。

因此,要真正体现十七大报告的精神,切实加大对老区的扶持力度,就必须把加快老区发展提升到国家战略层面,着力解决扶持老区发展的制度化问题。一是健全机构。依托现有“老区事务办公室”,完善职能,扩大权限,统筹管理全国老区建设的相关事务,包括规划编制、资金筹措、政策制定、老区建设管理等。二是加强立法。尽快制定《老区发展促进法》,调动全社会资源支援老区建设,用法律形式规范老区建设管理,保障政策实施效果。三是搞好规划。在开展深入调查研究的基础上,制定一个全面系统的加快老区发展的战略规划,明确新时期加快老区发展的重大意义、战略目标、基本原则、实施步骤和重点任务,以及中央和地方政府的责任,提出扶持老区发展的具体政策措施。建议尽快组织有关力量编制《加快革命老区发展规划》,并以中共中央和

国务院的名义下发《关于加快革命老区发展的意见》,以统一思想,提高认识,调动社会各方面力量,扶持和促进老区发展。

#### 2. 实行差别化的国家扶持政策

从政策实施效果看,要加大对老区的扶持力度,就必须明确标准、突出重点,针对不同老区的实际情况和所面临的问题,实行差别化的国家扶持政策。

##### (1) 明确国家重点扶持的老区标准

国家扶持老区发展,应该有一套科学的标准,要突出重点、稳步推进。这里,必须区分老区和国家重点扶持的老区两个不同概念,二者应该有不同的标准。首先,要统一老区的划分标准。应进一步明确老区范围,我们认为中国老区建设促进会对老区划分标准考虑比较全面,可以考虑将其作为老区对象的基本范围,在此基础上再对经济落后、生态退化、边疆矛盾突出的老区进行具体识别。其次,要确定新时期国家重点扶持的老区标准。国家重点扶持的老区应主要考虑以下标准:第一,人均地区生产总值低于全国县级平均水平的70%,或者农村居民人均纯收入低于全国平均水平的75%,人均地方财政一般预算内收入低于全国县级平均水平的40%;第二,对具有老区、少数民族地区和边境地区多重身份的地区,可适当放宽选择标准,并继续享受国家对少数民族地区、边境地区的优惠政策;第三,国家把政策扶持的重点放在中西部和东北地区,东部发达地区(除海南外)的老区主要由东部省、地级政府重点扶持。

##### (2) 对不同类型老区实行差别化扶持

为提高政策的实施效果,国家对老区的扶持政策,不能采取“普惠制”的办法,而应该按照“分类指导、区别对待”的原则,针对不同类型老区所面临的不同困难和问题,实行差别化的国家扶持政策。国家对老区扶持政策的重点应该是经济欠发达的老区,包括低收入和贫困老区县,发达和小康老区县不在国家扶持政策的重点之列。对于低收入和贫困老区县,还要区分这些地区所面临的共性问题 and 特殊问题。低收入和贫困老区所面临的共性问题就是经济发展落后、居民收入水平低、社会发育迟缓、基础设施滞后、公共服务能力低等。特殊问题就是这些地区在社会经济发展过程中由于历史、自然、民族、政治等因素形成的,某些地区所特有的,单靠经

经济增长带动效果不明显,常规手段难以奏效的问题。具体而言,我们认为要具体识别出以下问题地区:生态环境脆弱地区,包括水土流失严重区、沙漠化、石漠化侵蚀及严重缺水区、高寒地区、自然灾害如泥石流、洪涝灾害、地震频发地区等;国家生态安全区,包括列入国家限制和禁止开发区域的大江大河源头、水源涵养地、风景名胜区、国家级森林公园和湿地等;边疆矛盾交汇区,这种类型区多位于经济发展水平较为落后,且处于边疆少数民族集中地区,国外敌对势力渗透较为容易,采取各种手段蒙骗不明真相的少数民族群众,破坏中国安定团结的大好局面;此外,还有如地方病多发地区、“直过区”(从原始社会直接过渡到社会主义社会地区)等等。

### 3. 建立国家政策保障的长效机制

加大对老区的扶持力度,不能只停留在各级政府文件上,必须制定出切实可行的具体政策措施,建立国家政策保障的长效机制。这种长效机制应该是制度化、法制化的,能够长期管用的。除了前面所讲的立法外,建立这种长效机制可以考虑从以下几方面入手:

一是完善国家对老区的补偿机制。由于老区在战争年代为新中国的建立作出了重大贡献和牺牲,因而由中央财政给予相应的补偿是十分必要的。同时,由于老区的社会经济发展具有一些特殊的需要,如较高的优抚支出、革命遗址的保护和维护等,因而中央财政转移支付应该考虑到老区因素,国家在确定基本公共服务标准时也应考虑到老区的这种特殊需要。这种特殊需要事实上带有一定的补偿性质,属于补偿机制的重要组成部分。

二是确立同等优先的甄别机制。从总体上看,虽然老区并非是一类独立的问题区域,但有许多老区同时也是典型的问题区域,如贫困地区、资源枯竭城市、灾害多发区等。这些“问题老区”所面临的问题各不相同,应该归属于各种问题区域之内。有关部门在甄别和挑选问题区域时,对“问题老区”应适当降低标准和条件,予以优先考虑。同时,国家在基础设施建设、项目安排、扶贫开发以及其他政策支持等方面,应该对这些老区予以“同等优先”的照顾。

三是构建多元化的援助机制。没有老区人民在战争年代作出的巨大贡献和牺牲,就不可能有新中国的诞生。因此,帮助老区加快发展,这是各级政府

和全社会共同的责任。中央和地方政府都应该加大对老区的扶持力度,采取多方面的援助手段,包括进一步增加转移支付,建立老区发展基金,实行投资补贴、贴息贷款、减免税收,扩大以工代赈规模等。同时,在进一步完善对口帮扶的基础上,要动员全社会的力量,加大社会捐助和帮扶的力度。

四是增强老区发展的造血机制。促进老区尤其是贫困老区加快发展,提高其可持续发展能力,关键是在贫困老区建立一种“造血机制”,这样就需要创造一个良好的人居创业环境,培育壮大产业基础,增强老区的自发展能力。中央的扶持政策应把着重点放在增强老区“造血功能”、提升自发展能力上,促使政府援助由“输血型”逐步向“造血型”转变。

五是建立长期稳定的投融资机制。目前,国家支持老区发展的财政资金规模还很有限,投资渠道也较为单一。随着国家财力的不断增强,今后国家完全有能力拿出更多的资金来帮助老区加快发展。为此,建议进一步扩大革命老区专项转移支付资金的规模,同时加快老区投融资体制改革步伐,积极探索BOT、TOT、PPP、PFI、ABS等市场融资方式,不断拓宽投融资渠道,逐步建立长期稳定的资金渠道和多元化的投融资机制。

## 四、促进老区发展的政策措施

目前,相当一部分老区面临产业发展层次较低,基础设施落后,地方财力薄弱,贫困问题突出,生态环境恶化,社会事业滞后等诸多问题,中央除要明确新时期老区扶持政策的基本导向外,有关部门还应制定实施具体的政策措施。

### 1. 加强贫困老区基础设施建设

要加大贫困老区,特别是国家扶贫开发工作重点县和贫困村的基础设施、环境治理和公共服务等设施建设的投入,解决贫困老区人畜饮水困难,加强行政村的电力、道路、通讯、卫生室等设施建设,改善其生产条件和生活环境,为经济发展夯实基础。从扶持方式看,以工代赈对于经济实力较弱、资本稀缺和地方财力薄弱地区具有良好效果,国家应大力推进以工代赈的财政扶持方式,并逐步增加对老区以工代赈支出比例。以工代赈项目应主要针对贫困老区的交通和农业基础设施建设,对生态退化地区还应增加生态保护工程,如增加退耕还林还草、天然林保护工程、水利工程等以工代赈项目。



## 2. 实施税收优惠

税收优惠、投资补贴是一种直接引导民间资金流向老区的政策,只要政府补贴的对象恰当,补贴比例适度,在较短时间内就会产生良好的投资效果。发达国家对经济落后地区的援助经验表明,投资补贴是一种行之有效的方式。国家对老区的税收优惠对象主要是低收入和贫困老区县,目标是要为域外企业投资和本地民营企业发展创造更好的发展环境,降低企业运营成本。有关部门应针对外来投资企业和本地民营企业在流转税、所得税、加速折旧、投资抵免、亏损弥补、延期纳税等方面给予一定期限的税收优惠。例如,对贫困老区县内的农业产业化企业可减免税款3-5年,新建企业和技术改造、改扩建企业增量部分可免征产品税和所得税3-5年,对于特别贫困的老区县在此基础上酌情延长时限,对于流通企业的营业收入,尽可能地免征批发环节的营业税。

## 3. 增加教育投入

首先,加大对义务教育的投入。由于目前中国的义务教育经费投入是以地方财政为主,中央财政的投入比例过低,由此导致贫困地区的财政难以应付,义务教育难以真正落实。为改变这种状况,在当前实行的“地方负责,以县为主”制度框架基础上,设立中央对省、省对县的两级义务教育专项转移支付制度,以此来加大中央财政对义务教育的投入,减轻老区地方财政和农民的负担,加快普及九年制义务教育的步伐,提高贫困地区的人口素质。同时,要注重当地师资队伍的培养,大力扶持当地师范学校建设,培养素质过硬且能扎根当地的教师人才,提高教职工工资水平,改善教职工的医疗、住房等生活条件。其次,大力发展职业教育。职业教育的好坏直接关系到一个地区劳动力素质的高低。但由于大多数老区县地方财力有限,对职业教育实是力不从心。因此,国家应加大对部分欠发达老区的支持力度,如安排专项资金扶持地方政府建立职业学校;对职业教育教师给予普通教育教师同等的待遇;积极鼓励大中型企业、科研单位、大专院校与欠发达老区开展对口帮扶;制定法律法规,在规范职业教育的同时,吸纳私人资本进入职业教育领域。

## 4. 拓宽投融资渠道

一是促进金融体系投资主体多元化。国家可对

老区金融体系进行大胆改革,率先在一些有条件的地区开展金融试点,发展多元化的商业金融机构,扶持成立区域性的商业银行;鼓励各种金融机构进行多种形式的金融工具创新,如采取银团贷款、混合贷款、融资租赁及股权信托等方式<sup>[18]</sup>;鼓励民间资本参与贫困老区开发建设,对民营资本投入的扶贫项目,符合贴息政策的要给予利息补贴等优惠。

二是完善贴息贷款制度。国家针对老区的贴息贷款首先要解决行政干预过重的问题,地方扶贫办负责项目选择,农行负责发放贷款,权利由政府行使,贷款风险却要由银行承担,因此,建议有关部门进一步规范贴息贷款管理,建立风险防范机制。要强化对贴息贷款的监管,严格控制贴息贷款挪作他用,使之用于农业基础设施建设、农民工培训、农业科技项目,严防贷款被挪用到非农领域。同时,国家可针对老区延长贴息时限,将最长期限放宽至5年。<sup>[19]</sup>

三是健全农村金融体系。国家可率先在老区开展试点,加快农业发展银行和农村信用合作社改革的步伐。要强化农业发展银行的功能,改善内部管理,完善治理机制。加大对农村信用合作社的支持力度,加快农信社内部体制改革步伐,通过中央银行扩大再贷款、减免小额信贷各种税费、承担部分参与小额信贷农民培训费用等形式,帮助农信社发展多种形式的小额信贷。

四是完善老区建设基金。建议中央尽快出台《老区建设基金管理暂行办法》,完善对基金会的管理,改革基金会的制度框架,提升基金会扶持老区发展的职能。老区建设基金的募集方式应分为两部分,一部分是以国家财政为主导的基金,另一部分采取公募和私募相结合的方式建立投资基金。中央财政部分的基金主要投向公益事业和解决困难群众的生活问题,对于收益稳定、风险较低的行业或基础设施领域的投资资金可采取公募方式,投资基金中的私募资金则可投向老区的高风险、高收益的中小企业。

## 5. 继续加强对口帮扶

实践证明,国家机关针对老区的对口帮扶为贫困老区发展起到了巨大的推动作用。但是,这种扶持形式面临诸多问题:首先,随着一些老同志的离职,维系国家机关和欠发达老区的纽带正在逐渐弱

化;其次,由于国家机关职能和权力的不同,不同机关对口帮扶的能力也具有较大差异。因此,国务院应责成有关部门如扶贫办、发改委等制定政策,建立对口帮扶长效机制,如出台《中央机关与事业单位对口帮扶老区工作方案》等文件规范扶持内容,使最贫困、最需要扶持的老区得到更多实惠,争取使对口帮扶惠及到所有的欠发达老区县。

## 6. 加强生态建设

加强生态建设是中央扶持老区发展的重要手段,很多贫困和落后老区之所以经济发展水平提高缓慢,就是因为这些地区陷入了由生态环境恶化而导致的低水平贫困陷阱中。因此,要促使这些地区尽快走出低水平贫困陷阱,就必须实现生态建设与经济发展的良性互动。首先,对生态安全区深入开展调查。要重点研究位于老区的国家自然保护区、森林公园和湿地等的规模与功能定位,科学规划生态安全区的界限和功能分区,使之能够与国家的经济发展和社会和谐相匹配。其次,建立并完善生态补偿机制。优先考虑将位于老区的生态安全区列为国家生态补偿试点范围,提高中央财政生态补偿专项资金规模,并将资金支付给补偿对象用于防治水土流失、沙漠化等问题。加大中央对地方的转移支付力度,建立区域间政府横向转移支付体系。第三,继续实施生态移民工程。在搞好生态移民试点的基础上,制定具体规划,分阶段稳步推进,确保移民能够在迁入地扎下根。<sup>[20]</sup>最后,应加强沙漠化及干旱地区极端缺水区的流域水资源管理,建立流域分水机构,打破各自为政的流域管理体系;在沙漠化地区推进自然修复,实施退耕还林(草)、禁牧和移民政策。

## 7. 大力发展红色旅游

一是继续安排国家预算内专项资金,重点支持中西部地区红色旅游重点景区的基础设施建设和环境整治。二是要挖掘红色旅游文化,做好媒体宣传工作,树立红色旅游区的区域品牌。三是要整合红色旅游资源,发挥红色景区“群体优势”。

参考文献:

- [1]中国老区建设促进会. 中国革命老区[M]. 北京:中共党史出版社, 1997.
- [2]黄小钊. 试析新中国成立后中共中央关于老区政策的演变[J]. 中共党史研究, 2008, (3).
- [3]农业部. 2006年投入巨资重点扶持革命老区农业发展

[EB/OL]. 中央政府门户网站. [http://www.gov.cn/gzdt/2007-01/08/content\\_489983.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2007-01/08/content_489983.htm).

- [4]胡驰. 农行向中国扶贫基金会提供2亿元贷款支持农村金融[N]. 农民日报, 2009-10-19.
- [5]林伟. 开创信贷扶贫模式, 破解农村金融难题——访中国农业银行农村产业金融部副总经理王礼平[N]. 当代中国, 2010, (1).
- [6]顾仲阳. 太行山82万老区人民提前喝上安全水[EB/OL]. 人民网. <http://unn.people.com.cn/GB/8444407.htm>. 2008-12-02.
- [7]陈瑞莲, 谢宝剑. 回顾与前瞻: 改革开放30年中国主要区域政策[J]. 政治学研究, 2009, (1).
- [8]刘莎. 关于红色旅游历史阶段的考察[J]. 九江学院学报, 2006, (3).
- [9]孔晓宁. 推动“红色旅游”又好又快发展——全国红色旅游工作协调小组副组长、国家旅游局局长邵琪伟访谈录[N]. 人民日报海外版, 2007-11-15.
- [10]谭礼剑. 中央党政国家机关定点帮扶哪些贫困县?[EB/OL]. 南方网. <http://www.wouthen.com/news/gd-news/sz/gdfp/jbzs/2005/10130472.htm>. 2005-10-13.
- [11]中宣部等九部委联合开展振兴老区、科技下乡活动[EB/OL]. [http://www.cnr.cn/tfmb/xnc/zyxw/200705/t20070517\\_504467384.html](http://www.cnr.cn/tfmb/xnc/zyxw/200705/t20070517_504467384.html).
- [12]吴正宇, 吴炳辉. 科技部对口扶贫助推光山加快发展[N]. 信阳日报, 2009-11-27.
- [13]王丹. 水利部水土保持司向部定点扶贫县捐赠图书[EB/OL]. 水土保持生态环境建设网, 2005-5-13.
- [14]马顺利. 中央党校帮扶大名县成绩显著[EB/OL]. 河北扶贫开发信息网, 2009-9-5.
- [15]国务院机关事务管理局帮扶阜平县14年纪实[EB/OL]. 中华网. [http://news.china.com/zh\\_cn/news/100/11038989/20060427/13281882.html](http://news.china.com/zh_cn/news/100/11038989/20060427/13281882.html). 2006-04-27.
- [16]青年企业家革命老区行——山东临沂经贸考察活动成功举办[Z]. 中国青年企业家协会, 2005-12-4.
- [17]魏后凯等. 中国国家区域政策: 评价与展望[Z]. 内部报告, 2010.
- [18]陈焯. 金融政策应为落后地区发展提供资金支持[J]. 现代商业, 2007, (30).
- [19]邵顶才. 贫困地区扶贫贴息贷款存在的问题及政策调整建议[J]. 武汉金融, 2006, (11).
- [20]张磊主编. 中国扶贫开发政策演变(1949-2005)[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2007.

[责任编辑 郭彦英]

(转至第92页)



差<sup>[7]</sup> (P20)。关键在于抓好末端,使执行力得到有效提高,各项部署和要求在每个层级、每个环节不折不扣得到落实;同时抓好细节,做到“抓早、抓小、抓苗头”,防微杜渐、减少失误。

(7)协同化。抓好事务协同,统一协调各类涉稳事务的研判处置,健全完善重大决策维稳风险评估制度;抓好工作协同,资源整合、信息联通和工作联动力度大,“条条”紧密衔接,“条块”融合程度高,工作合力显著;抓好社会协同,政府与社会之间建立互动参与机制,社会公众的主体性作用充分显现。

(8)长效化。维稳工作目标由“防范”转向“服务”,全面融入社会服务管理体系,建立长效工作机制;强化疏导手段运用,社会利益表达机制纳入维稳运行机制建设,通过制度化的手段从源头治理涉稳问题;维稳机制运行保持一定的开放性,具备动态调

整能力,能够充分适应形势的发展与需要。

参考文献:

- [1]把加强社会建设、创新社会管理摆到更加重要的位置切实抓紧抓好[N].人民日报,2010-06-21.
- [2]陈发桂.基层维稳运行机制策略优化[J].党政论坛,2010,(7).
- [3]钟开斌.一案三制:中国应急管理体系的基本框架[J].南京社会科学,2009,(11).
- [4]杨宜勇.运动式维稳是不可取的[J].人民论坛,2010,(7).
- [5]唐钧.社会维稳的风险治理研究[J].教学与研究,2010,(5).
- [6]彭知辉.论群体性事件情报信息的作用与局限性[J].情报杂志,2008,(4).
- [7]温德成.政府精细化管理[M].北京:新华出版社,2007.

[责任编辑 张海波]

## Social Management Innovation and Primary-Level Stability Safeguard

CHEN Gang

(CPC Chaoyang District Committee of Beijing Municipality, Chaoyang, Beijing 100020)

**Abstract:** Enhancing social building and innovating social management are originating, fundamental and basic tasks to maintain social harmony and stability. In light of the primary-level conditions with an aim at social management innovation, the Chaoyang District of Beijing Municipality established a risk governance and scientific management system, for social stability safeguard, composed of “one network, two databases, three Checks” that has relatively strong temporality, systematicness, pertinence, and workability. It effectively improved the degrees of Scientification, institutionalization, and standardization in the work of stability safeguard. It also provided lessons and inspirations, for the exploration to construct a new management model of social service, from various aspects such as transformation of ideas and thinking, optimization of systems and mechanisms, and innovation in modes and methods.

**Key Words:** social management innovation; mechanism for stability safeguard

(续接第 100 页)

## Supportive Policies and Their Reorientation for the Old Revolutionary Base Areas in China

Wei Houkai, Cai Yifei

(Institute of Urban and Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences Beijing 100005;  
Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences Beijing 100732)

**Abstract:** Central Government constantly concerns the development of Old Revolutionary Base Areas which contribute significantly to the establishment of new China and has provided a series of supportive policies for these areas. Though these policies have achieved some success, it is still insufficient for the Old Revolutionary Base Areas to narrow the development gap with the developed areas so that people can share outcomes of reform and development. There are several limitations on the existing policies, for example, insufficient standardization and supervision, ambiguity in objects and criterion for support, as well as lack of restriction of policy goal. Therefore, this paper points out the basic oriented policy from following aspects: policy system standardization, support objects differentiation, long-term policy mechanism. Then we give some pointed suggestions to provide helpful reference for future policy-making in China.

**Key words:** Old Revolutionary Base Areas; supportive policy; policy reorientation