

边疆民族地区财政支持工业振兴的效率分析和路径优化研究*

——基于广西的分析

何志婵,宋哲,卢露

【摘要】本文深入探讨了广西财政支持工业振兴的效率分析和路径优化策略。广西集中有限财力以三年为周期不断支持工业振兴,在取得一定成效的同时,也受财政支出结构、拨付程序、支持方式、使用绩效等方面因素影响。实证分析发现,财政工业投入对工业经济主要指标的影响存在显著的滞后性,该滞后周期长达 12 个月。本文立足于广西这一边疆民族地区的实际情况,从其经济基础、教育水平、发展理念以及管理水平等多维度进行了分析。结合当前“因地制宜发展新质生产力”的战略部署,本文一系列优化路径与具体对策建议,旨在助力边疆民族地区通过发展工业实现高质量发展的新跨越。

【关键词】边疆民族地区;工业振兴;财政支出效率;高质量发展

【中图分类号】F127.8 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-454X(2025)03-0172-0012

【作者】何志婵,广西大学经济学院博士研究生,广西财政厅财政科学研究所所长,正高级经济师;卢露,广西大学公共管理学院副教授,硕士生导师。广西南宁,530006。

【通信作者】宋哲,广西财经学院财政与公共管理学院财政系主任、高级经济师、硕士生导师。广西南宁,530007。

一、问题提出与文献综述

习近平总书记在 2024 年全国民族团结进步表彰大会的讲话中强调,“民族地区要完整准确全面贯彻新发展理念,不断深化改革开放,大力发展特色优势产业,因地制宜发展新质生产力”^[1]。2021 年 4 月、2023 年 12 月,习近平总书记先后两次视察广西,就推动边疆民族地区高质量发展提出“闯出新路子”^[2]、“展现更大作为”^[3]的要求。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中指出,要“健全铸牢中华民族共同体意识制度机制”,该制度机制的实践路径包括了“支持推动少数民族地区高质量发展”,制定更加符合民族地区实际的产业扶持政策,立足其资源禀赋、区位优势和产业基础,培育壮大特色优势产业,积极发展新兴产业^[4]。

为贯彻落实习近平总书记关于广西工作论述的重要要求,奋力在推动边疆民族地区高质量发展上闯出新路子、展现更大作为,2021 年以来,广西区党委政府作出推进广西工业振兴三年行动(2021~2023)的决策部署,以前所未有的决心和投入力度抓工业。在三年取得成效的基础上,2024 年广西区党委政府开启新一轮工业振兴,继续加大财政支持力度,发挥财政资金撬动作用,推动实现边疆民族地区高质量发展。截至 2023 年底,广西规模以上工业增加值较 2020 年增加四成;2021~2023 年累计完成工业投资 1.06 万亿元,年均增长 17.3%,较全国高 7.1 个百分点;特别是 2021 年以来的三年,广西

* 基金项目:广西研究生教育创新计划项目“数字金融有效支持实体经济高质量发展研究”(YCBZ2025052)。

财政安排一般公共预算资金 315.04 亿元^①,有力保障全区工业持续平稳运行。

财政支持政策对企业经济绩效的影响是复杂且长期的,政府补助对企业经济绩效有着积极的促进效果^[5],政府多种形式的长期和短期补助均能促进企业经济绩效增长^[6];同时,长期依靠政府“输血”会使其过度依赖政府补贴,从而对企业扩大再生产造成挤出效应^[7],为了获得更多的政府补贴,一些公司会进行盈余操纵,从而导致政府补贴的边际价值降低^[8]。

从更宏观的角度看,财政支出可以对工业增长产生直接影响,也可通过科技创新对工业增长产生间接影响^[9]。从区域角度看,政府对企业的系列财政补贴使得东北工业企业的规模显著扩大,但其盈利能力却并没有得到提升;而与东北地区相比,政府财政补贴对上海市企业规模的促进作用更强,且没有产生明显的挤出效应,政府财政补贴在上海市发挥了更积极的功效^[10]。还有研究以西部省份为分析对象,得出“财政收入每上升 1%,工业产值上升 2.222503%”的观点^[11]。

2018~2020 年广西工业经济效益发展有所退步,主要是由于经济下行压力影响,在 2020 年以后,广西工业经济平稳有效复苏,经济发展效益逐步转好^[12]。但广西仍是后发展欠发达民族地区,工业化水平低于全国平均值,工业产业发展存在“增产不增收”、税收贡献度不高等问题,重点工业企业主要集中在冶金、汽车、石化等传统工业行业^[13]。广西受制于科技、人力资源等生产要素不足,创新能力较为薄弱,难以推动产业发展的生产方式变革、组织形态演变和商业模式创新^[14]。广西规模以上工业企业对研发机构建设的重视程度不够,广西的工业产业结构中高耗能企业较多,高科技企业不足,对高科技成果的应用也不足^[15]。

已有研究成果主要集中关注广西工业发展现状、高质量发展路径、企业研发投入等主题,少有研究成果关注广西财政如何支持工业发展,支持效率如何。而作为欠发达边疆民族地区的广西,发展工业有其特有的优势和“共性的”劣势,按照中央“加强财政资源统筹”的要求,对有限的财政资金进行整合,集中财力推动工业振兴,对区内工业发展产生的影响是深远的、复杂的。本研究基于已实施一轮工业振兴(2021~2023 年)的广西,研究其集中财力支持工业振兴,财政资金的效率如何,这种效率对工业发展带来了哪些影响,特别是财政资金从预算编制到用于具体项目的周期性,对持续的工业发展带来的影响,如何在新一轮工业振兴(2024~2026 年)中,持续发挥其有利作用,努力降低其不利影响,为其他经济欠发达民族地区发展工业提供借鉴。

二、广西财政支持工业振兴的支出效率分析

广西壮族自治区是全国唯一集“沿海、沿边、沿江”于一体的自治区,习近平总书记对广西赋予了“三大定位”,即构建面向东盟的国际大通道,打造西南中南地区开放发展新的战略支点,形成二十一世纪海上丝绸之路和丝绸之路经济带有机衔接的重要门户。广西发展经济,特别是发展工业经济,相较于其他民族省区拥有独特的地缘优势、港口(海运、水运)优势、交通优势、资源优势,以及一定的工业基础。

(一) 财政支持政策与投入规模、结构

1. 广西区层面与各市层面财政支持政策

2021 年,广西区党委、政府印发了《关于推进工业振兴三年行动方案(2021~2023)》,拉开了边疆民族经济欠发达地区工业振兴的帷幕;2024 年又开启了新一轮工业振兴三年行动。与行动方案相配套的支持政策也同步出台,主要包括统筹财政资金支持工业企业投资、生产、经营及融资需求,奖励工业企业做大做强做精,以及发挥财政金融联动作用支持产业园区基础设施建设、支持财政资金撬动社会资本投资优质工业企业做大做强。广西各市也在自治区工业振兴行动方案的基础上,细化本地实

^① 以上内容摘自“广西实施新一轮工业振兴三年行动,加快建设现代化产业体系”新闻发布会现场实录,http://www.gxzf.gov.cn/zt/xwfb/wsstjh0728_207890/。

施方案,并根据自身财力配套或专门设立工业振兴发展专项资金,支持、奖励本地工业企业做大做强做精。

2. 广西区层面与各市^①层面财政投入规模与结构

根据相关扶持政策,2021~2023年,每年统筹整合资金400亿元用于支持工业振兴,其中每年安排一般公共预算100亿元、新增政府专项债券300亿元,主要用于符合条件的企业贷款贴息、重大工业项目建设、企业技术改造、园区基础设施建设、企业发展扶持、企业上台阶和市场开拓扶持、股权投资、融资担保、企业贡献奖励和考核奖励等。各设区市、县(市、区)相应加大财政对工业的投入^②。鉴于财政支出数据获取的公开性、权威性及准确性,本文对广西财政投入工业的数据使用“预决算公开平台”公开的广西全区一般公共预算支出功能类级科目“资源勘探工业信息等支出”数据;同时为便于比较,本文自2021年再往前三年获取相关对应数据。

表1 2018~2023年广西全区及14市一般公共预算投入工业支出^③

单位:万元

支出主体	2018年	2019	2020年	2021年	2022年	2023年
广西全区	720254	865562	1516946	2011794	2009578	1603047
南宁市	122596	127494	265869	274193	950055	571820
柳州市	117830	100458	131896	199079	97359	47135
桂林市	30490	28477	88008	56061	58126	40054
梧州市	21330	34673	43986	94786	74310	136762
北海市	13167	47225	39191	35865	63229	60081
防城港市	3988	5243	25453	10946	29317	14819
钦州市	20917	18454	52650	62986	74829	110996
贵港市	28244	37627	55275	499610	95720	59927
玉林市	46215	49101	135216	51419	69826	104279
百色市	27048	28091	103772	54832	62050	120466
贺州市	44385	22921	84036	64695	53681	35688
河池市	18617	27741	33215	18719	34581	21601
来宾市	20095	23404	28243	33524	41459	22341
崇左市	22934	25282	31224	29311	12891	20425

如表1所示,全区财政对工业的投入,2020年超过百亿元并首次突破150亿元,2021年首次突破200亿元,2022年全区财政对工业的投入继续保持200亿元以上的规模。从各市看,14个地级市中:有8个地级市,2021~2023年财政对工业投入的总和超过2018~2020年投入总和;有10个地级市,2018~2023年间单年财政对工业的投入最大值出现在工业振兴期间;有8个地级市,2023年财政对工业的投入较2018年增长幅度超过100%。

3. 部分民族自治县工业发展情况

广西共下辖12个民族自治县,近年在全区工业振兴中取得一定成效的主要有隆林各族自治县、都安瑶族自治县、环江毛南族自治县(三县工业发展相关指标如表2)。

① 市为设区的市。

② 以上内容详见《广西壮族自治区人民政府印发关于推进工业振兴若干政策措施的通知》(桂政发[2021]5号)。

③ 数据来源:广西自治区及各市“预决算公开平台”历年预算执行情况数据。

表 2 隆林、都安、环江近年工业发展相关指标数据^①

支出主体	工业发展指标	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年
隆林	财政投入(万元)	964	606	4697	2422	3413	1205
	规上工业增加值增速	-3.6%	-4.1%	38.2%	20.9%	94.5%	19.5%
都安	财政投入(万元)	1915	1045	4170	2012	1760	2259
	规上工业增加值增速	12.2%	20.1%	16%	-3.5%	10.1	6.6
环江	财政投入(万元)	1618	1657	1404	865	1741	1029
	规上工业增加值增速	17.9%	4.4%	27%	42%	0	12.7%

隆林族自治县结合自身主导产业——铝产业,立足边疆地区生态文明发展与兴边富民政策,大力发展下游深加工产业,并以脱贫奔康产业(就业)园为依托,引进发展附加值高的铝镁合金线材及铜包铝线材等铝深加工产业,基本建成全国最大的铝镁合金及铜包铝线材生产基地。

都安瑶族自治县,广西易地扶贫搬迁安置人数最多的县,人力资本较为丰富,以高铁开通为契机,依托粤桂东西部协作,在承接东部地区产业转移过程中持续做好劳动密集型产业引进。

环江毛南族自治县森林面积、木材储积量均居广西前三,立足林业大县的资源禀赋,坚持资源循环利用,依托粤桂协作以及“高铁经济”带动效益,有效顺应并承接了东部地区产业转移,逐步构建了环江林业全产业链。

4. 广西工业发展的主要成效

党的十八大以来,特别是2021年开始的工业振兴三年行动,广西按照习近平总书记提出的“在推动边疆民族地区高质量发展上展现更大作为”重要指示要求推动工业高质量发展,截至2023年底,全区工业发展在总量增长、工业对经济贡献、工业创新等方面取得了明显成效,如,2023年全区全部工业增加值较2020年增长近4成,规上工业增加值三年平均增长6.5%,比全国同期高0.8个百分点,三年累计完成工业投资额比2018~2020年总量增加60%;工业对GDP的增长贡献率年均达35.7%,工业税收占全部税收的比重从2020年的33.4%提升至2023年的39.8%;全区重点企业生产效率平均提升32%,国家级专精特新“小巨人”企业突破百家,广西创新能力全国排名从2020年的第24位升至2023年的第19位。

(二) 广西财政支持工业与其他民族省区的横向比较

民族地区,特别是西部边疆民族地区,较东部沿海地区,经济基础薄弱,财政保障能力较低;产业体系处于中低端水平,特别是教育、科技创新水平落后于东部地区。边疆民族地区经济发展,对辖区内储藏的自然资源依赖性较大,既是优势也是劣势;同时又拥有发展边贸经济的独特优势,在对外开放中拥有明显的区位优势。民族八省区中,发展工业都较为依托本地的传统优势产业和丰富的自然资源,并以此为基础,因地制宜发展新质生产力(如表3),如,依托能源、食品、烟酒、农产品深加工等传统优势产业开展转型升级,对优势产业进行数智化、绿色化改造;主动“走出去”招商引资,延长本地资源能源型企业中下游产业链;“弯道/换道超车”,在数字经济、新材料、民族生物医药等新兴产业实现突破。边疆民族地区,受制于教育、科技创新等因素,在人才、招商、社会稳定等方面不利因素较为明显,进而影响税源的稳定性,影响民族地区财力的可持续增长。同时,边疆民族地区生态环保压力较大,发展工业要与生态环保寻求平衡。

通过公开资料及数据(如表4),广西在2021~2023年三年时间,统筹财力重点发展工业,力度之大、决心之大,在民族八省区公开报道中不多见。广西统筹财力发展工业,也基于自身的优势产业、工业基础、区位优势以及边疆民族地区产业政策的吸引力。

^① 说明:1.以上数据来源各自治县政府信息公开资料;2.表中“财政投入”指各自治县当年一般公共预算支出中的“资源勘探工业信息等支出”科目(类级)。

表 3 民族八省区 2024 年“预算报告”中财政对工业的扶持^①

省(区)	“预算报告”中财政对工业扶持的主要表述
广西	安排 212.01 亿元支持加快构建现代化产业体系,壮大实体经济推动高质量发展,集中优势资源打造体现广西特色和优势、具有较大规模和较强带动力的支柱产业,支持实施新一轮工业振兴三年行动。
内蒙古	下达资金 13.8 亿元,推动重点工业园区改造升级;下达资金 4 亿元,聚焦八大产业集群、18 条重点产业链;下达蒙东地区同网同价补助资金 11.2 亿元,对蒙东地区存量电价形成的降价金额予以补助;下达资金 2 亿元,围绕节能环保、装备制造等重点领域,大力推动龙头企业、战略性新兴产业发展。
宁夏	统筹整合各类资金政策,打造统一财政贴息平台;综合运用产业引导基金及财政奖补等方式,支持产业结构高端化、智能化、绿色化转型;支持中卫数据中心集群重大基础设施建设,给予新型互联网交换中心流量补助,支持打造数字经济新增长极。
新疆	自治区财政出资 5 亿元,推动设立新疆矿产资源风险勘探产业投资基金,支持新一轮找矿突破战略行动;安排自治区战略性新兴产业发展专项资金,对新材料、新技术、智能化应用与升级改造等给予奖补。
西藏	整合设立 30 亿元产业发展资金,支持清洁能源、农产品深加工、绿色工业、高新数字、藏医药、文化旅游、边贸物流、现代服务、通用航空等产业发展。
青海	下达各类涉企资金 41 亿元,支持市场主体纾困发展。
云南	安排 11 亿元,支持新能源电池、绿色硅、绿色铝、生物医药、食品加工等重点产业新建和技术改造;安排 10 亿元,支持能源保供和煤电运行调节;安排 5 亿元,落实关闭退出煤矿补偿;安排 3.9 亿元,支持推进全产业链重塑云南烟草产业新优势。
贵州	通过统筹省级相关专项资金,利用新型工业化和新动能基金等共 107.23 亿元,带动银行贷款及社会资本投入 112.47 亿元,打造新能源完整产业链。推动数字经济转型发展,支持白酒产业转型升级,建设产业备份基地。

表 4 民族八省区 2021~2023 年财政对工业的投入^②

单位:亿元

	广西	内蒙古	宁夏	新疆	西藏	青海	云南	贵州
2021 年	201.2	—	39.54	169.46	—	—	76.3	182.89
2022 年	200.96	255.9	31.55	150.75	—	46.1	99.41	327.35
2023 年	160.3	300.4	45.48	128.3	—	63.25	127.2	329.55

(三) 财政支持的效率分析

基于边疆民族地区经济、政治、文化、教育、管理等方面发展的特殊性,统筹财力支持工业发展,特别是在经济下行压力持续的背景下,对工业经济发展的重要性、必要性不言而喻,也在一定程度上能够拉动工业发展主要指标。但财政投入受资金分配、资金下达、资金拨付、资金使用管理等因素影响,对工业经济发展的影响可能会有一定的周期性,这也是本文研究的核心及价值所在,即边疆民族地区财政对工业的投入,在一定程度上能够拉动工业经济增长,但两者之间的深度关联性,即财政资金支持工业发展的效率性,需要做进一步验证,进而为边疆民族地区统筹使用有限财政资金支持工业发展,指出更有针对性的、符合边疆民族地区实际的问题及对策。

参考已有文献做法及公开的统计数据,本文选取规上工业增加值增速($Y_{ind_{it}}$)为被解释变量,财政工业投入增速($X_{fis_ind_{it}}$)为解释变量,工业固定资产投资增速、第二产业增加值增速分别为控制

① 资料来源:摘自各省 2024 年政府工作报告中相关内容。

② 数据来源:各省区财政部门网站公开数据;“—”表示网络上无公开数据。

变量(controls_indinv_{it}、controls_secind_{it}),以上it表示t季度下城市i,构建如下式(1)的回归模型。其中,ε_{it}为随机扰动项,λ_s为控制时间效应,γ_i为控制个体效应。

$$Y_{ind_{it}} = \alpha + \beta_1 X_{fis_ind_{it}} + \beta_2 controls_indinv_{it} + \beta_3 controls_secind_{it} + \lambda_t + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad \text{式(1)}$$

在数据选用方面,鉴于财政经济工作实际中以季度为时间节点开展工作部署和推进,同时,为了纵向比较,在工业振兴三年行动(2021~2023年)的基础上,再往前延长三年(2018~2020年),共计全区14个地级市6年24个季度的上述三个指标的增速数据,全部来源财政、统计等政府部门官网公开数据。同时,为降低经济数据异方差效应对模型结果造成的影响,对各项指标进行对数化处理,经处理后,初始样本的总体情况如表5所示。

表5 样本基本情况

变量	样本量	平均数	标准差	最小值	最大值
规上工业增加值增速	336	0.0753	0.0934	-0.328	0.360
财政工业支出增速	336	0.442	1.589	-0.945	17.25
工业固定资产投资增速	336	0.175	0.270	-0.562	1.150
第二产业增加值增速	336	0.0603	0.0775	-0.289	0.301

表5报告了变量的描述性统计结果。规上工业增加值增速的平均值为0.0753,标准差为0.0934,表明该变量的变动相对较小;最小值为-0.328,最大值为0.360,反映出在某些观察期内,规上工业增加值增速存在一定程度的波动。财政工业支出增速的平均数为0.442,标准差为1.589,显示出较大的波动幅度,这意味着在总体支出增速方面,各个时期的财政支出呈现非均匀增长;最小值为-0.945,最大值高达17.25,可能体现出政府在不同时间段或不同地级市对工业的支持力度差异显著。工业固投增速平均数为0.175,标准差为0.270,表明该指标的变化具有一定的稳定性,但仍然有相对较大的波动;其最小值为-0.562,最大值为1.150,说明在一些年份或地区,工业固定资产投资的情况可能出现了显著波动。第二产业增加值增速平均值为0.0603,显示出样本在观测期间内的中心趋势;标准差为0.0775,揭示了样本增速数据相对于平均值的离散程度;最小值和最大值分别为-0.289和0.301,这反映了样本增速的波动范围,第二产业增加值整体上呈现出微弱的正增长趋势,但增速存在较大的波动性,增速的波动范围较大,既有负增长的情况,也有较高的增长速度,这可能与市场环境、政策调整、技术进步等多种因素有关。将以上数据按式(1),使用软件stata16.0后的结果如表6所示。

表6 式(1)回归分析结果

无滞后	滞后一期	滞后二期	滞后三期	滞后四期	
变量	Y_ind _{it}				
X_fis_ind _{it}	0.0025				
X_fis_ind _{i(t-1)}		-0.0006			
X_fis_ind _{i(t-2)}			-0.0011		
X_fis_ind _{i(t-3)}				0.0006	
X_fis_ind _{i(t-4)}					0.0127**
X_fis_ind _{i(t-5)}					
控制变量	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是	是
R-squared	0.5148	0.5346	0.5668	0.6076	0.6466

注: *、**、*** 分别表示在 10%、5%、1% 的水平上显著相关。

表6展示了不同滞后期财政工业投入增速对规上工业增加值增速的影响,并以工业固定资产投资增速、第二产业增加值增速为控制变量。表7中的每一列代表一种滞后处理方式(依次是无滞后、滞后一期、滞后二期、滞后三期、滞后四期)。从表7还可以看出,各滞后期下的模型都纳入了时间和地区固定效应,确保了结果的稳健性。首先,在无滞后期的模型中,财政工业支出增速与规上工业增

加值增速之间的关系未显示显著性,这表明在无滞后假设下,在相关控制变量影响下,财政工业支出增速对规上工业增加值增速直接影响较小。在滞后一期模型中,财政工业支出增速的回归系数为-0.0006,同样未达到显著水平。滞后二期、滞后三期的回归中,财政工业支出增速依旧显示不显著,但回归系数有所提升。而在滞后四期(即滞后 12 个月)的回归中,财政工业支出增速对规上工业增加值增速呈现显著性影响,系数为 0.0127**且在 5%水平上显著,说明财政对工业投入增速对规上工业增加值增速是有影响的,但要滞后 12 个月才能体现。

为了进一步验证这种滞后,本文分别再做两次回归,一是将财政工业支出增速($X_{fis_ind_{it}}$)、工业固定资产投资增速($X_{indinv_{it}}$)均做为解释变量,将规上工业增加值增速($Y_{ind_{it}}$)做为被解释变量,构建模型式(2);二是将工业固定资产投资增速($Y_{indinv_{it}}$)作为被解释变量,财政工业支出增速($X_{fis_ind_{it}}$)做为解释变量,构建模型式(3)

$$Y_{ind_{it}} = \alpha + \beta_1 X_{fis_ind_{it}} + \beta_2 X_{indinv_{it}} + \lambda_t + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad \text{式(2)}$$

$$Y_{indinv_{it}} = \alpha + \beta_1 X_{fis_ind_{it}} + \lambda_t + \gamma_i + \varepsilon_{it} \quad \text{式(3)}$$

选用数据及式(2)、式(3)相关变量解释同式(1),使用软件 stata16.0 依次对式(2)、式(3)进行回归的结果分别如表 7、表 8 所示。

表 7 式(2)回归分析结果

变量	无滞后	滞后一期	滞后二期	滞后三期
	$Y_{ind_{it}}$	$Y_{ind_{it}}$	$Y_{ind_{it}}$	$Y_{ind_{it}}$
$X_{fis_ind_{it}}$	-0.0020			
$X_{indinv_{it}}$	-0.0027			
$X_{fis_ind_{i(t-1)}}$		-0.0043		
$X_{indinv_{i(t-1)}}$		0.0232		
$X_{fis_ind_{i(t-2)}}$			0.0025	
$X_{indinv_{i(t-2)}}$			0.0399**	
$X_{fis_ind_{i(t-3)}}$				-0.0000
$X_{indinv_{i(t-3)}}$				0.0424**
控制变量	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
R-squared	0.5356	0.5522	0.5676	0.5751

注: *、**、*** 分别表示在 10%、5%、1%的水平上显著相关。

表 8 式(3)回归分析结果

变量	无滞后	滞后一期	滞后二期	滞后三期	滞后四期
	$Y_{indinv_{it}}$	$Y_{indinv_{it}}$	$Y_{indinv_{it}}$	$Y_{indinv_{it}}$	$Y_{indinv_{it}}$
$X_{fis_ind_{it}}$	0.0033				
$X_{fis_ind_{i(t-1)}}$		0.0094			
$X_{fis_ind_{i(t-2)}}$			0.0224		
$X_{fis_ind_{i(t-3)}}$				0.0154	
$X_{fis_ind_{i(t-4)}}$					0.0333*
控制变量	是	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是	是
R-squared	0.3764	0.4005	0.4220	0.4376	0.4600

注: *、**、*** 分别表示在 10%、5%、1%的水平上显著相关。

首先从表 8 可以看出,直到滞后四期的模型中,财政工业支出增速才对工业固定投资增速呈现显著性影响,系数为 0.0333*且在 10%水平上显著;其次从表 7 中可以看出,在滞后二期的模型中,工业

固定资产投资增速对规上工业增加值增速呈现显著性影响,系数为0.0399**且在5%水平上显著。也就是说,财政工业投入对工业固定资产投资在滞后12个月后呈现正显著性影响,而工业固定资产投资在滞后半年后对规上工业增加值呈现正显著性影响。如剔除叠加作用与影响,基本上印证了财政工业投入要滞后12个月左右对规上工业增加值呈现正显著性影响。

三、财政支持广西工业振兴面临的主要问题及原因分析

结合广西财政支持推动工业振兴的实际情况,并基于上文效率分析得出的结论,分析广西财政支持推动工业振兴面临的主要问题,特别是分析财政支持效率存在滞后性的主要原因。

(一) 面临的主要问题

1. 财政投入结构有待优化

广西工业的发展虽然有一定基础,但工业发展的环境,特别是发展所依托的基础设施、营商环境、产业链条、科技支撑等方面存在大量短板,“补短板”需要大量投入,而投入结构不可避免地存在“撒胡椒面”的情况。如,2021~2023年,广西财政通过一般公共预算统筹安排支持工业振兴资金300余亿元,包括了7个大类34个具体方向的专项资金,其中,对龙头企业及重大产业项目的扶持资金,占一般公共预算统筹安排支持工业振兴资金的比重接近50%;“千企技改”工程扶持资金近12亿元共扶持300多个技改项目;奖励性资金占比超过10%;财政贴息资金20多亿元,支持4.5万多家企业解决“融资难、融资贵”问题;科技部门统筹使用工业振兴资金超过4.5亿元,涉及近150个项目;而体现国家政策导向趋势的对绿色、数智产业的扶持资金占比较奖励性资金占比还少5.2个百分点^①,这也在一定程度反映出,作为后发展地区的边疆民族地区,在寻求现代工业发展与保护边疆生态文明之间平衡过程中还有较大的提升空间,“适度的政府干预能有效引导企业将工业智能化技术更好地应用于绿色发展,从而实现更高的生态效率”^[16]。

2. 资金拨付使用不够规范

主要体现在拨付流程与市县相关配套资金到位率不高等方面。如,“工业企业稳增长措施补助资金”要在每季度终了后才能组织申报,申报后再组织审核,审核后下达资金,特别是三季度、四季度申报的资金,要到年底甚或第二年才能下达,影响了资金发挥作用的时效;部分专项资金需要地方财政配套安排,而近年市县财政收支矛盾压力持续增大,“三保”资金保障难度较大,市县保障配套自治区相关专项资金难度更大,特别是财政贴息资金,受市县财政紧张影响,2022、2023年,财政贴息资金截至当年末的拨付率分别低于50%、30%,不仅影响金融机构参与积极性,更影响了受益企业对政府的信誉认知,进而影响企业及时走出生产经营困境,进一步迟滞了专项资金发挥作用时效。既体现出边疆民族地区经济基础薄弱,特别是基层财政基本上是“吃饭财政”,也体现出边疆民族地区受高层次人才较少的条件制约,项目管理效率不高。

3. 财政投入方式较为单一

党的十八届三中全会,首次明确了“市场在资源配置中发挥决定性作用”。政府财政资金在支持现代化产业体系建设过程中,更要注重发挥引导、撬动社会资本的作用。广西财政统筹支持工业振兴资金中有一大类资金即为“产业股权投资资金”,三年共安排资金近24亿元,占一般公共预算统筹安排支持工业振兴资金的比例不到8%^②,而统筹资金中较大部分资金采取无偿奖补方式,财政资金放大、撬动作用还未充分发挥。一方面,撬动社会资本比例偏低。“产业股权投资资金”其中的“工业高质量发展基金”,自治区财政实缴出资与各类社会资本实缴出资比例不到1:5,低于普遍的1:8~1:10的比例;另一方面,投资的项目(企业)产生实际效益需要一定时期。“产业股权投资资金”另一专

① 以上数据由广西工业和信息化厅提供。

② 以上数据由广西工业和信息化厅提供。

项“工业直接股权投资”(2021 年安排 7 亿多元,主要面向新兴产业),截至 2023 年共支持 13 个项目,实现税收 0.15 亿元,其中建设进度达 100%或以上的项目 5 个;被列入国家级“专精特新”小巨人企业名单的有 3 个,列入自治区级专精特新中小企业培育库名单 5 个^①。这也从侧面反映出,边疆民族地区储备的优势项目偏少,社会资本对边疆民族地区项目收益预期不高,直接影响了社会资本向后发展且地势以山地居多的边疆民族地区流动,“改善自身的制度环境以便更好的吸引和利用创新资本是实现地区经济发展和弯道超车的重要路径”^[17]。

4. 资金使用绩效有待提高

从全区层面看,特别是财政统筹支持工业振兴资金使用绩效上主要还存在两个方面的问题,一方面,工业振兴资金使用效益尤其是对全区税收贡献方面有待加强,如,2022 年重大项目受扶持企业平均上缴税收 1546.3 万元,相比 2020 年下滑 29.91%,享受企业技改、企业培育政策的受扶持企业分别平均上缴税收 675.40 万元和 265.90 万元,也仅与 2020 年水平持平;2022 年“桂惠贷”获贷企业纳税收入 160.66 亿元,同比下降 27.15%^②;另一方面,资金使用效益偏低,预算绩效管理意识仍不强,财政资金出现损失、闲置、铺张浪费等使用绩效低下的问题时有发生,如,2022 年监管部门发现某市工业园区违规套取财政资金、使用效益未达预期,被监管部门取消对该项目 1000 万元资金支持。从基层层面看,民族自治县在预算绩效管理方面还有较大的提升空间,如,对全区 70 个县(市)2023 年财政管理绩效考核评价中,除都安瑶族自治县排名在前 15 名外(较 2022 年排名下滑了 4 位),环江、隆林均排在 25 名之后,其中,隆林的考核评分排在 66 名(较 2022 年排名下滑了 32 名)。

(二) 问题的原因分析

1. 经济高质量发展的基础较为薄弱

广西总体上仍是欠发达边疆民族地区,特别是广西经济基础薄弱、社会发展短板明显,主要体现在:一是高质量发展水平较低,科技创新能力不足,工业化水平不高,产业链条偏短,企业实力偏弱;二是发展存在不少突出短板,交通、水利、通讯、环保等基础设施明显不足,医疗卫生、康养等领域的优势能力差距较大;三是一些领域发展欠账较多,特别是科研投入不足,教育发展滞后,人才、平台、场景少,领军型人才匮乏。由于边疆民族地区市场化及资源配置水平较低,边疆经济社会发展动能不足、活力不够,进而制约高质量发展效率效能。

2. 高层次人才占比偏低

一方面,边疆民族地区“人才密度”偏小。人才密度,就是一个行政区域内的人才资源总量与该区域内常住人口总量之比,即每万人常住人口中人才资源的数量(单位:名/万人),这是衡量某个区域人才聚集程度和区域竞争力大小的重要指标。其中,北京 3300、上海 2700、广东 2100,而广西 727、云南 1041、内蒙古 1186、甘肃 944^[18]。很明显广西人才密度在区域竞争中偏弱。虽然近年有不少引进人才和外出务工人员流动,但主体的整体素质和综合能力处于人才链中低端。另一方面,广西培育高层次人才的布局不优。在广西境内没有部属高校、地方财力有限的背景下,广西高校布局出现了南宁、桂林两个高等教育中心格局,截至 2024 年,全区 40 所公办本科高校中,首府南宁只占 16 所;而且广西高水平理工科大学主要集中在桂林,但桂林工科高校毕业生流向广西区外的比例较大。首府高校数量少、布局分散的特点,使得首府各高校之间无法实现相互协助和资源共享,进一步制约了高水平大学发展空间。特别是首府长期缺乏一座理工科大学,也成为制约广西经济社会创新驱动发展的一个瓶颈,缺乏足够数量和质量的人才支撑,边疆民族地区经济发展的后劲令人担忧。

3. 发展的内生动力不足

广西边疆地区的民族文化、地域文化形态多样、绚丽多彩,由于自然地理环境具有差异性,在应对自然的挑战中形成了多元的民族民俗文化,对经济社会发展既有积极作用,也有消极影响。受边疆地

① 以上数据由广西工业和信息化厅提供。

② 以上数据摘自广西工业和信息化厅聘请的第三方中介机构对 2021~2022 年广西工业振兴资金绩效评估报告中部分内容。

区自然生态环境造就的天然屏障影响,给本就欠发达的民族地区少数民族群众出行、交流等带来了交通不便、沟通不畅、信息闭塞,以及视野、格局上的限制,边疆地区与政治中心的地理距离影响了民族地区“向上”汇报请示的效率和效果(如表9);也进一步影响了少数民族在现代工业文明冲击下的竞争欲望和竞争意识,融入现代工业文明不主动、不积极。特别是作为民族文化“瑰宝”的民俗,在与现代工业文明融合过程中,也在一定程度上影响了工业项目推进,如,民族民俗节日在日常生活中发挥着不可替代的作用,不仅在紧密民族成员之间关系发挥着重要纽带作用,更发挥着对民族传统习俗的传承作用,但民族民俗节日对现代工业生产的影响不仅仅是节日当天,更是节日前后一段时间,浓厚的民族民俗节日氛围感染着产业工人身份的少数民族群众,让其在一段时间内不易在思想上从节日氛围中回到现代工业文明,与东部发达地区产业工人“加班加点”推进工业项目形成一定对比。

表9 广西2019~2023年争取中央转移支付(工业投入方面)的情况^①

单位:万元

	2019	2020	2021	2022	2023
资源勘探工业信息等共同财政事权转移支付	51451	21642	25597	7230	14670
资源勘探工业信息等专项转移支付	40406	56549	38451	36433	75490

4. 营商环境有待提升优化

受内生发展动力、高层次人才等因素影响,一方面,广西主要经济职能部门在管理水平上有待进一步提升,如对中央产业政策的理解把握能力、产业项目管理能力等均较东部发达省份有明显差距。如,优质项目储备不足、项目库建设尚未完善,现阶段全区工业振兴资金支持项目主要由业务主管部门牵头发布项目申报通知,由于业务主管部门缺乏足够多的专业人员,往往难以对项目进行深入考察和论证,造成资金下达后,项目无法如期开工建设;部分专项资金分配存在“撒胡椒面”现象,且支付分配下达不够精准,影响市县统筹用于其他急需领域或项目。另一方面,广西“放管服”改革与支持边境发展相关政策还不适应,如,凭祥产业园—中国(广西)自由贸易试验区崇左片区范围已开始承接自治区级、崇左市级审批事项,崇左高新技术产业开发区开始承接崇左市级、扶绥县、江州区行政审批事项,但其余园区无项目审批权,也未承接自治区、市级下放权限清单,因缺乏行政审批和执法权,部分园区在服务项目落地建设、健全招商引资机制、解决企业发展问题和优化营商环境等方面的工作效率与企业期盼还有一定差距。

四、边疆民族地区财政支持工业振兴路径优化建议

习近平总书记多次强调,要构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系^[19]。广西沿边地区开放优势显著,国家对外开放口岸在广西8个边境县(市、区)全面覆盖,边境贸易进出口总额连续多年排名全国首位。习近平总书记指出,“做活广西高质量发展这盘棋,棋眼就在扩大开放上”,“要增强内外联动,构建更有活力的开放型经济体系”^[3]。广西要立足资源禀赋、产业基础以及区位优势,聚焦优势产业,集中优势资源,通过因地制宜发展新质生产力,强化科技、人才要素保障,加快打造更多体现广西特色和优势、具有较大规模和较强带动力的现代工业经济。

(一) 因地制宜发展新质生产力

边疆民族地区发展新质生产力要立足资源禀赋及区位优势。以实施新一轮工业振兴三年行动为契机,应用数智技术、绿色技术等推动汽车、机械、冶金以及制糖、铝、林等优势传统产业深度转型升级;持续开发可再生能源,做强新能源产业,调整能源结构向低碳转型,发展具有能耗低、污染少、排放少的绿色低碳产业,引进先进地区绿色研发技术,建立绿色技术交易平台,形成绿色生态供应链,不断丰富边疆民族地区生态文明建设内涵。同时,广西要积极服务建设中国—东盟命运共同体,打造国内国际双循环市场经营便利地,加快推动沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区

^① 数据来源:广西预决算公开平台各年预算执行情况。

等协同发展,突出支持沿边临港产业园区和中国—东盟产业合作区加快完善基础设施^[20],为工业经济集聚发展提供平台载体。

(二)提升科技、人才要素对工业经济发展的影响力

习近平总书记强调:“科技创新能够催生新产业、新模式、新动能,是发展新质生产力的核心要素。”^[21]要统筹创新驱动发展等专项资金,优化科研经费配置,大力支持关键核心技术攻关,集中推动特色优势产业转型升级,推动科技创新和产业创新融合。要加大支持保障边疆民族地区高技术产业人才需求^[22]¹⁷。把培养高层次创新人才作为一项长期的战略性工作常抓不懈,边疆民族地区要坚持自培和引进相结合,建立健全人才配置、人才流动、人才考核、人才奖励机制;加强对人才的投入,特别是对高等教育的投入水平,加强绿色生态相关学科建设,创新绿色技术人才培养模式,开设工业经济发展紧缺专业及学科课程,完善培养机制,支持促进产学研协同创新,健全产学研机制,搭建高校、科研院所和企业协同共建的绿色科技创新平台^[23]⁴⁵,推动绿色技术人才链、资金链、产业链深度融合。

(三)强化边疆民族地区财政预算管理改革创新能力

加大争取中央转移支付支持边疆民族地区产业发展力度,进一步加大向中央争取边境地区、民族地区转移支付力度,扎实做好相关基础数据报送和项目储备申报;在转移支付规模测算中,建议中央更多考虑广西“沿边、沿海、沿江”特殊因素在测算权重中的设置,支持广西使用转移支付更多自主性,支持经济、民生同步发展^[24]²⁶,发挥边境地区、民族地区转移支付在支持广西奋力在推动边疆民族地区高质量发展上闯出新路子、展现更大作为的资金保障作用。同时,更要吃透中央对广西专门的财税政策,特别是加大广西沿边临港产业园区企业所得税地方分享部分优惠政策的宣传及企业适用力度,在当前建立全国统一大市场背景下,广西沿边临港产业园区企业所得税地方分享部分优惠政策含金量将更加凸显,为广西沿边临港产业持续做大做强奠定基础。

支持指导边疆民族地区财政资金全过程预算管理。按照预算管理一体化要求,建立健全绩效导向预算安排机制,加强对边疆民族地区项目储备、包装、事前绩效评估、申报,预算编制、投资评审,项目管理与预算执行,项目竣工结算、审计、绩效评价等项目与财政资金的全过程预算管理;充分运用绩效评价结果,对绩效好的项目优先保障、绩效一般的项目改进完善、低效无效的项目取消计划。

深化财政金融联动。积极投入各类产业、科创投资基金等,更好发挥政府投资基金在服务国家战略、广西培育战略性新兴产业等方面的积极作用。深入推进“桂惠贷”政策实施及政策兑现,积极探索运用“产业园区贷”“重大产业项目贷”“贸易贷”等一系列特色融资产品,引导金融机构为企业经营提供多渠道、多种形式的金融服务,满足生产资金需求。

(四)进一步解放思想,不断优化营商环境

对标沿海发达地区,在持续优化营商环境为动力,以推动“高效办成一件事”为契机,以思想大解放推动事业大发展。更加注重一体推进市场化、法治化、国际化营商环境建设,持续提升营商环境便利服务水平,进一步促进政务服务标准化、规范化、便利化,更加注重政策统筹和部门协同,更加注重改革攻坚和探索创新,持续强化政企沟通切实解决经营主体反映问题,更加注重强化政企沟通稳定市场预期、提振经营主体信心,下大力气破除体制机制障碍,激发边疆民族地区创新创造活力,不断提升企业和群众满意度、获得感,激发市场活力。

[本文同时为广西壮族自治区哲学社会科学规划研究课题“数字驱动下预算管理一体化对广西民族地区地方政府财政治理能力影响研究(22FZZ004)”成果]

参考文献:

- [1] 习近平.在全国民族团结进步表彰大会上的讲话[N].人民日报,2024-09-28(01).
- [2] 习近平.解放思想深化改革凝心聚力担当实干 建设新时代中国特色社会主义壮美广西[N].人民日报,2021-04-28(01).
- [3] 习近平.解放思想创新求变向海图强开放发展 奋力谱写中国式现代化广西篇章[N].人民日报,2023-12-16(01).
- [4] 郝忠彬.健全铸牢中华民族共同体意识制度机制[J].奋斗,2024(19).
- [5] 刘靖宇,等.政府补助对企业财务绩效影响的评价[J].统计与决策,2016(10).
- [6] Zhang H, Li L, Zhou D, et al. Political connections, government subsidies and firm financial performance: Evidence from renewable ener-

gy manufacturing in China[J].Renewable Energy,2014(63).

- [7]赵璨,等.企业迎合行为与政府补贴绩效研究:基于企业不同盈利状况的分析[J].中国工业经济,2015(7).
- [8]王红建,等.金融危机、政府补贴与盈余操纵:来自中国上市公司的经验证据[J].管理世界,2014(7).
- [9]孙英隽,等.数字经济背景下财政支出对工业增长的影响路径研究[J].北京经济管理职业学院学报,2022(1).
- [10]王伟光,等.财政补贴能够提高工业企业经济绩效吗:基于东北地区上市公司的实证分析[J].沈阳师范大学学报(社会科学版),2022(6).
- [11]鲁宁宁.陕西财政收入对工业产值的影响分析:基于 ECM 模型[J].中国集体经济,2022(6).
- [12]邬胜蓝.广西工业经济效益评估和工业创新建议[J].现代工业经济和信息化,2024(9).
- [13]朱四畅,等.培植财源 助力广西财政高质量发展:从广西工业税源建设角度[J].区域金融研究,2023(12).
- [14]李楠.新时代加快广西工业高质量发展的探讨[J].创新,2021(2).
- [15]李维胜,等.规上工业企业研发机构与工业增长之间的关联性分析:以广西壮族自治区为例[J].企业改革与管理,2023(17).
- [16]刘明洋,等.工业智能化对城市绿色生态效率的影响研究:基于 2000 家工业企业数据样本[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2024(6).
- [17]杜两省,等.制度环境、技术创新资本流动与区域发展:基于空间集聚视角的研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020(2).
- [18]方盛举,等.现代国家治理视角下的边疆:内涵、特征与地位[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2019(4).
- [19]严静峰.构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系[J].光明日报,2024-05-30(06).
- [20]何志婵,等.绿色信贷贴息政策是否影响了企业绿色转型[J].财政研究,2024(11).
- [21]习近平.发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点[J].求是,2024(11).
- [22]王桂琴,等.民族地区工业化进程研究[M].北京:中央民族大学出版社,2007.
- [23]关勇军,等.工业高质量发展研究:广西的理论与实践[M].北京:经济管理出版社,2021.
- [24]客缇祖.广西工业化科学之路[M].北京:中国经济出版社,2009.

EFFICIENCY ANALYSIS AND PATH OPTIMIZATION OF FISCAL SUPPORT FOR INDUSTRIAL REVITALIZATION IN BORDER ETHNIC REGIONS: A Case Study of Guangxi He Zhichan, Song Zhe, Lu Lu

Abstract: This paper delves into the efficiency analysis and pathway optimization strategies of fiscal support for industrial revitalization in Guangxi. By concentrating limited financial resources and providing sustained support over three-year cycles, Guangxi has achieved certain results in industrial revitalization. However, the effectiveness is influenced by factors such as the structure of fiscal expenditures, fund allocation procedures, support mechanisms, and performance outcomes. Empirical analysis reveals a significant 12-month time-lag effect of fiscal industrial investments on key industrial economic indicators. Grounded in Guangxi's practical context as a border ethnic region, this study conducts a multidimensional analysis encompassing its economic foundation, educational attainment, developmental philosophy, and governance capabilities. Aligning with the current strategic directive of 'developing new quality productive forces tailored to local conditions', the paper proposes a series of optimized pathways and specific policy recommendations aimed at facilitating high-quality development through industrial advancement in border ethnic regions.

Keywords: border ethnic regions; industrial revitalization; fiscal expenditure efficiency; high-quality development

[责任编辑:李妍]