

促进山东区域经济转型发展的 财政政策建议

姜龙 | 李栋林 | 刘华蓓 | 周旋

38

十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，是新时期我国经济和社会发展的行动指南和纲领。面对新形势和新要求，山东省财政部门要按照“五大发展理念”，进一步创新财政体制和政策，完善财政措施和办法，强化财政调节和引导，促进全省区域经济加快转型发展。

山东省区域经济发展现状

“十二五”以来，山东省把握机遇、应对挑战、克服困难，积极改革创新，把区域协调发展放在重要位置，坚定不移地实施了“两区一圈一带”发展战略，全省区域经济取得长足发展。

(一)区域布局趋于成熟。2009年11月和2011年1月，国务院先后批复《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》和《山东半岛蓝色经济区发展规划》，“黄蓝”两区建设上升为国家战略，成为全省实施重点区域带动的重要抓手和强大引擎。2013年，省委、省政府审时度势，着眼补齐发展短板、促进区域协调，进一步启动实施省会城市群经济圈和西部经济隆起带两大区域战略，全省17地市全部纳入区域发展规划框架，“两区一圈一带”区域发展格局正式形成，全省区域经济发展政策环境进一步优化，

市县主动谋划、加快发展的积极性和自主性显著增强。

(二)区域定位特色明显。一是以海洋资源为特色的半岛蓝色经济区。充分利用地理区位和资源优势，大力发展远洋渔业、装备制造、资源勘探、海洋旅游和海洋科技等，形成以现代海洋产业体系为核心的“蓝色”主题经济区。二是以高效生态为特色的黄河三角洲高效生态经济区。科学开发未利用土地资源，大力创建国家级生态农业产业示范区，推进海洋、土地、矿产和水资源等统筹、高效利用。三是以协同发展特色的省会城市群经济圈。加快区域交通、通讯、公共服务信息一体化建设，大力推动铁路、公路、空港等基础设施完善，省会城市辐射带动和区域城市互补协作效应持续增强。四是以转型发展为特色的西部经济隆起带。以科技创新、人才引进、产业替代、外贸物流为支撑，加大就业、卫生、住房等民生事业保障，落实财税改革措施，推动西部建设转型发展高地。

(三)区域经济实力显著增强。“十二五”以来，“蓝区”四区三园和18个海洋特色产业园建设成果丰硕，培育了85个以海洋新兴产业为主营业务、产值10亿元以上的产业集团，青岛国家海

洋科技实验室建设顺利，区域产学研和自主创新能力进一步增强；“黄区”四大临港产业区和8个海洋特色产业园等园区建设顺利，区内形成了主营业务收入30—100亿元的企业33家，过百亿元企业14家，“生态谷”等4个国家级创新平台成功创建；“省会城市圈”发展规划、基础设施、要素市场、生态建设、公共服务“五位一体”发展态势明显，新信息等六大产业发展加速，物联网产业百强企业培育计划加快实施，济莱协作区建设迅速推进；“西部经济隆起带”接续产业和替代产业发展良好，临沂商城国际贸易综合改革试点持续推进，枣庄、济宁、聊城、德州市贯通联动效应显著，七大产业集群迅速发展，农业产业化龙头企业数量进一步膨胀。整体看，全省区域经济发展质量进一步提高，整体迈上新的台阶。

(四)区域发展政策更加完善。一是工作机制进一步健全。为推动区域经济健康发展，建立了区域党政联席会议等协调机制，由相关市党政机关和省直有关部门负责人参加，定期就区域经济发展重大问题讨论、协调，增强工作计划性、统筹性。二是专项资金统筹投入力度进一步加大。从2014年开始，省级将“蓝黄”两区建设资金、“一圈一带”建设

资金整合为省区域战略推进专项资金,每年安排48亿元(切块各市规模达到26.5亿元),引导各市加大对人才科技、基础设施、节能减排、旅游服务等领域建设投入,同时,遴选支持一批事关区域互联互通、共享发展的重大建设项目,区域发展环境进一步优化。三是市县加快发展的财力保障进一步提升。积极实施了省以下财政体制改革,省级进一步加大对下转移支付力度,健全并落实了出口退税负担机制、民生支出分担机制和县级基本财力保障机制等财力保障机制,地方谋划发展的能动性进一步激发。

山东省区域经济发展存在的问题

(一)产业结构体系仍需进一步优化。截至2014年,全省地区生产总值达到59426.6亿元,三次产业比例为8.1:48.4:43.5,产业结构较上年有所优化,但三产比重仍未超过二产,且低于全国平均水平,一定程度上反映了全省产业结构调整进程、过剩产能化解速度缓慢,环境资源承载压力仍在持续增加,可持续发展能力有待增强的现实问题。此外,生物医药、航空航天、通信仪器等高新技术产业发展不够充分,2013年主营业务收入仅8946.5亿元,与广东、江苏、上海等发达省市有相当大的差距。此外,第三产业投资结构偏重层次较低的传统行业,金融、信息、文化、物流等新兴产业和其他技术密集型行业投资比重与先进省份及全国平均水平相比都存在差距。总体看,全省产业体系依然存在结构性矛盾。

(二)经济增长方式有待进一步转变。总体来看,当前全省经济增长粗放型特征明显,更多地依靠大规模物质资源消耗、投入,科技创新支撑力明显不足。从能源消费量和构成看,2014年全省煤炭消费占80.75%,油品消费占14.89%,电力和其他能源消耗总计

4.36%,能源消费结构严重依赖煤炭等高污染能源资源。从万元GDP能耗指标看,2013年全省万元GDP能耗是0.748吨标准煤,分别相当于江苏的4.52倍、浙江的1.41倍和广东的1.75倍,资源消耗强度高于全国平均水平。从行业固定资产投资规模看,2014年全社会分行业固定资产投资中,44.88%投向制造业,信息软件和技术服务业仅占0.4%,金融业0.2%,投资主要集中在传统产业,经济增长方式调整形势严峻。

(三)区域协调发展仍需有效推进。全省地区间经济发展重点与资源禀赋差距较大,区域产业发展不均衡,经济发展水平差距较大问题依然明显。截至2014年,“蓝区”6市实现生产总值27715.4亿元,比上年增长8.9%,对全省贡献率为46.4%，“西部经济隆起带”6市2县实现生产总值17386亿元,比上年增长9.8%,对全省贡献率为29.26%。衡量居民生活水平的家庭总收入指标,排序前5位除济南外全部位于东部地区,后五位除日照外全部为中西部市地,第一位与最后一位指标值相差1.72倍,东西部差距依旧突出。由此可见,全省区域间发展仍不平衡,经济发展质量仍不均衡,促进区域协调发展任重而道远。

(四)区域利益协调机制有待完善。为促进区域协调发展,省市县从上至下都建立了区域战略实施的专门机构,区域议事协调联动机制也初步形成,但统筹推进区域发展仍旧面临局部利益分割和体制机制障碍的挑战。由于发展规划、行政管理等具体经济管理权限都局限在各自行政区域内,地方保护和各自为政现象也比较突出,全省区域“一盘棋”尽管大局已成,但尚未形成一套高效有力的协调推进机制体系,制约了资源在区域内更为有效的配置,各市共同推进区域发展的角色有待明确和加强。

(五)区域重大基础设施缺乏统一

规划与布局。当前,一些重大基础设施项目由于缺乏区域整体规划,有重复建设和资源浪费之嫌。如各市高铁、机场、港口建设等“一哄而上”,交叉重复和盲目建设现象比较突出。单就港口建设看,已有青岛、烟台、威海、日照等几大港口,沿海很多县(市)也确立了“以港兴市”思路,港口建设热情高涨,并未深入考虑本区辐射能力和身后腹地资源,越来越多的港口可能会因无序竞争造成基础设施过剩和资源效益下降,需要引起重视。同样,机场、高铁等各类互联互通基础设施必须统筹协调、合理分配、科学布局,才能真正防止公共资源步入恶性竞争、无序浪费和盲目投资的局面。

(六)政策效应有待进一步释放。一是区域间同质化竞争。区域经济发展的关键在于立足禀赋、发挥优势、打破壁垒、互补互促,在差异化竞争中谋求共进共赢。但实际中,一些市县在争取“同策”优惠同时,既忽视了软硬件发展环境建设,也没有深刻认识地区实际特点,缺乏实事求是的政策机制创新,照搬套用、攀比竞争,不利于区域政策红利充分释放。二是绩效管理相对滞后。抓经济发展必须抓项目建设,抓项目建设必须抓重点项目。进一步促进区域经济发展,必须把区域重大项目管理放在更重要的位置,有的项目资金投进去了,但监督管理却落在后面,个别地方甚至出现了提报虚假材料、骗取财政资金、项目以次充好的现象,暴露了资金项目和绩效管理方面的滞后问题。三是财政资金分配投入机制单一。目前,省区域战略推进专项切块规模已经达到26.5亿元,占专项资金总额的59.58%,但这部分资金却几乎是以“平均”分配形式下达17市地,“一人一份”难以兼顾公平和效率,缺乏奖罚激励机制,资金引导效应难以放大。同时,财政投入资金仍然主要是以贴息和直接补

助方式支出,缺少竞争性投入机制,不利于充分发挥财政资金使用效益。

政策措施建议

“十三五”规划已经进入开局谋篇的重要时期,适应、把握新常态,必须紧扣产业转调主线,统筹供给和需求两侧改革,实施积极财政政策,培育区域经济新优势。

(一)实施精准调节政策,引导产业结构调整。一是促进传统行业升级改造。继续实施过剩产能淘汰计划,大力推进钢铁产业结构调整试点,加快过剩产能腾挪。充分发挥贷款贴息政策作用,对石化、轮胎、船舶等产业结构调整以及存在市场失灵的特殊领域、重点物流园区、产业集聚区等实施定向支持。支持实施“互联网+”战略,发掘消费需求,改善市场供给。二是积极支持装备制造和新兴产业发展。通过补贴费用、利息等形式对重点行业企业重大技术装备和关键核心零部件实施保险补偿,对企业实施重大创新、研发替代进口装备产品(关键技术)等支出给予一定补贴。加快设立新兴产业投资基金,充分利用各类创业创新资金,支持信息产业、海洋经济、新材料等重点领域和关键技术研发,促进产业融合升级和战略新兴产业发展。三是促进产业节能降耗。继续深入实施“工业绿动力”计划,创新能源节约补贴政策,推动实施燃煤机组(锅炉)改造和工业企业高效煤粉锅炉示范工程,进一步促进工业生产能源消费结构升级。四是实施“龙头带动”。对技术水平高、投资规模大、带动能力强的重大总集成总承包示范项目进行财政奖励,通过支持一个龙头企业带动提升一个产业链。

(二)优化引导政策设计,促进创业创新经济发展。一是加大小微企业创业创新扶持力度。完善创业小额担保贷款扶持政策,对符合条件的大学生、专

利持有人等创业者发放创业补贴,并在普惠性补贴基础上,通过举办创业训练营、创业创新大赛、创新成果和创业项目展示推介等活动,对成长前景好、就业带动强的好项目进行重点扶持。二是促进科技研发和成果转化。放宽筛选门槛,优化设计前置条件,将中小企业纳入视野,对研发投入占比达到一定标准的企业,按照对应奖补政策标准,在科研设备购置、场所建设、人才引进等方面予以支持。遴选一批优秀创业孵化示范基地、园区,按标准给予奖励或补贴,建设一批孵化条件好、承载能力强、融创业指导服务为一体的创业孵化基地和创业园区。三是支持文化、创意、信息服务等高附加值产业发展。加快青岛“硅谷”、潍坊“智谷”等高新技术和创新产业园区建设,整合资源,积极支持信息产业和电子商务发展,重点推动农产品等传统优势行业加强网络营销平台建设,增加产业附加值。

(三)完善财政扶持政策,优化经济发展环境。一是落实降费减税措施,按照国家规定,对特定行业企业减收或免收有关税费,降低其他制度性交易成本,切实减少企业负担,激发市场主体活力。二是清理短期“刺激”和各类“一次性”财政政策,减少财政政策干预随意性,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,健全中长期财政政策“组合拳”,稳定市场对政策环境的预期。三是加强市地分工协作。强化区域协调机制,发挥各市比较优势,明确定位与合作框架,通过统筹谋篇布局,有效引导资源要素在区域内流动,通过资源互补、产品互补、产业互补链条,实现区域优势共增和传递,促进多城协同、融合发展。四是积极促进就业。对能稳定和扩大就业的新上项目、转型升级项目、创业创新项目等,优先给予支持。对安排困难人员就业、签订中长期劳动合同、按规定缴纳社会保险费的城镇各

类用人单位,按标准给予岗位补贴和社会保险补贴。加大普惠性职业培训投入,普遍提升劳动者就业创业素能,为经济发展提供劳动力支撑。

(四)强化财政资金统筹整合,创新分配投入机制。“十三五”期间,中央给予山东省“两区”建设补助将逐年递减,期末结束不再补助,加上预计今后一个时期财政收支形势严峻,全省区域经济发展财力保障压力将有增无减。为此,一是要加大财政专项资金统筹力度,在目前资金管理渠道基础上,结合国家和省里产业转调、政府投资重点,统筹规划任务,突出重点方向,清理政策“叠区”、“盲区”,探索建立跨部门的财政综合政策扶持机制,量化目标、投入和绩效,逐步破解资金政策“碎片化”问题。二是要进一步明确区域战略推进专项资金支出方向和扶持领域,清理整合其他渠道重复投入资金,围绕区域经济发展规划,形成合力加大对互联互通、服务平台等重大项目、事项投入支持力度。三是要创新资金分配方式。健全绩效结果、项目质量和财力平衡等构建的因素体系,科学分配对下转移支付资金,促进公平和效率兼顾。同时,对项目资金,要尽快调研建立项目管理平台和机制,实行滚动管理、动态监控,将财政结余结转资金管理、财政负面清单等机制嵌入其中,实现资金、项目、绩效同步监管,确保财政资金发挥应有效益。四是要建立健全财政资金市场化运行机制。创新财政投融资方式,深化政银企合作,大力推广运用股权基金、PPP等模式,吸引社会资本融入经济领域,实现资金快速倍增。推动建立专门职能机构,对财政资金市场化运行机制进行调研指导。对运转不良财政参股基金进行诊断、激活,对推进中或完成的PPP项目开展阶段性总结评估,促进财政资金发挥杠杆作用和调控效应。

(五)突出财政公共属性,加大基础

要素投入力度。进一步突出创新、协调、绿色、共享、开放的经济发展新要求,优化支出结构,坚决退出市场调节充分的竞争性领域,着力加大对人才科教、城乡统筹、节能减排、区域互联互通、公共服务设施等领域投入支持力度。一是积极实施一系列高层次人才工程,促进创新驱动战略实施。以泰山学者人才工程为依托,支持市地设立人才投资基金,健全人才投入持续机制,加大实用技能人才培训投入,构建引智育才机制,为区域经济发展提供智力支撑。二是加大城乡基础设施建设投入。一方面,以人为本,积极统筹推进城乡一体化发展,加快推进新型城镇化建设,将农村过剩劳动力转移到新兴产业和服务行业,支持农民工就业和技能培训,提高产业工人技能素质,为产业发展提供劳动力支撑,另一方面,加快供水、供电、供暖、供气、污水处理、电信通讯等基础设施建设,统筹规划,推行PPP等模式,加快地下管廊、海绵城市等市政设施建设,推进干线机场、快速铁路网等交通设施建设,进一步优化人居和发展条件。三是联手建设生态文明。针对流域污染、雾霾治理等,实现区域内污染防治联防联控,切实提高区域联动治理水和大气污染的实效。实施农村环境污染综合整治,保障青山绿水常在。同时,加大工矿企业节能技改补贴,推动企业提高资源利用效率。在医院、学校、机关、事业单位等公共场所,推行光伏发电、太阳能集热等新能源试点,切实降低能源消耗水平。□

(作者单位:山东省财政厅)
责任编辑 刘慧娟

财政支持新型农业经营主体发展的几点建议

张宇蕊

近年来,随着农村劳动力加速转移、农业结构战略性调整逐步深入,以专业生产为主要特点的专业大户和家庭农场、以组织协作为主要标志的农民专业合作社、以产业经营为主要优势的龙头企业、以社会服务为主要内容的农业服务组织蓬勃发展。财政应针对新型农业经营主体发展呈现出的新特点、新趋势,顺应时代变化,遵循发展规律,优化扶持思路,突出扶持重点,完善扶持工具,提高扶持效率,放大扶持效应,充分释放农村生产要素潜能,不断激发农业农村内生活力。这是中部省份农业转型升级、蓄势崛起的动力源泉。

(一)着眼差异发展,优化扶持思路。目前,湖南省种粮大户(耕地面积在50亩以上)达到13.9万户,符合统计标准的家庭农场2.9万个,依法登记的农民专业合作社达到3.8万家,国家级、省级龙头企业近556家,社会化服务组织4.5万个。这些经营主体的组织构成、特色优势、适应能力和发展空间不同,在不同领域、不同产业、不同环节形成的要素效率和分工效益也各不相同,财政应从不同经营主体的自身特点和发展趋势出发,确定差异化的扶持思路。一是按照“生产专业化、适度规模化、发展集约化”的要求,引导专业大户和家庭农场在生产环节做精做优做细,提高要素利用效率,打造灵活敏捷的生产单元。二是按照“拓展合作范围、延伸合作链条、提升合作层次”的方向,支持农民专业合作社通过农民联合和合作,提高规模效益,降低交易成本,提高市场竞争地位,成为联结各类经营主体的桥梁。三是按照“市场化、公司化、联盟化”的要求,帮助农业龙头企业提高市场效应、社会融资和风险抵御能力,提升辐射带动效果。四是按照“促进充分竞争,保障多元供给,提高服务效率”的要求,支持农业服务组织在农资供应、农技推广、机械作业、专业防治、田间管理、仓储加工等环节,提供“菜单式”或“全程式”服务,优化终端服务,加强价值外溢,实现规模经济。

(二)着眼融合生长,突出扶持重点。各新型农业经营主体在不同领域和环节的特点和优势各不相同,通过加强纵向和横向的渗透联合,可逐渐形成融合共生的新型主体。因此,财政的扶持重点应从某一主体的具体项目转变为全组织、全要素、全产业链的融合生长。一是支持全组织融合。根据具体条件,因地制宜,支持“家庭农场或专业大户+合作社”、“家庭农场或专业大户+服务组织”、“家庭农场或专业大户+龙头企业”以及“家庭农场或专业大户+合作社+龙头企