

# 山东财政：以小博大巧理财

□丛培德 张宪旺

近年来，面对发展紧迫与财力紧张的棘手难题，山东财政积极作为，不断创新支持手段，充分发挥财政资金的杠杆作用，采取以存引贷、竞争分配、以奖代补、风险补偿、贷款贴息、投资入股、委托贷款、资金互助等多种办法，以小博大，用较少的财政资金撬动更多的社会资本“输血”实体经济，为促进全省经济发展提供了强力支撑。2012年，山东财政筹集资金287亿元，带动市县财政投入186亿元，吸引金融信贷和社会资本投入5500亿元，有力地促进了实体经济发展。

## 一、以存引贷，助力中小企业

从2010年开始，山东财政在全国率先探索建立“以存引贷”管理机制，按照“谁对重点企业支持大，谁获得财政性存款多”的原则，引导商业银行将更多贷款投向重点行业和重点企业。2011年，针对中小企业融资难题，及时调整了“以存引贷”支持重点，开展了以中小企业为支持重点的第二期“以存引贷”工作。2012年4月，按照“谁对中小企业支持大，谁获得财政性存款多”的原则，山东财政筹集100亿元财政性资金实施了第三期“以存引贷”，26家商业银行向8218家中小企业多投放贷款850.16亿元，有力地支持了中小企业发展。以存引贷政策巧妙地将财政存款作为杠杆，“倒逼”金融机构改变“嫌贫爱富”的理念，加大对中小企业信贷支持力度，既缓解了中小企业的融资难题，又使财政资金由死钱变成了活钱，发挥了财政资金的“酵母”作用，还增加了商业银行的

贷款数量，实现了三方共赢。

## 二、竞争分配，拉动重点产业

为解决财政资金分配重投入、轻绩效的问题，山东财政在基本公共服务均等化的基础上，积极探索创新财政资金竞争性分配方式，谁的方案好，谁的效益大，就由谁来用这笔钱。2012年，省财政安排专项资金42亿元，采取公开竞争、专家评审、绩效优先、集中使用的方式，带动市县财政和社会资本投入210亿元，投向重点产业领域。一是竞争分配自主创新专项资金。为提升自主创新能力，从2012年起到2015年，省财政每年安排10亿元的自主创新专项资金，重点支持新材料、高端电子信息、海洋新兴产业、现代农业等9个产业32个重点领域的创新发展，平均单个项目支持力度1000万元以上。2012年，省财政通过竞争分配10亿元，带动市县财政投入4亿元，引导社会资金投入110亿元，通过“多中选好、好中选优”，集中支持了9大产业、32个领域、97个重点项目。其中，新材料、生物技术与医药、高端电子信息、先进装备制造、海洋新兴产业5个产业的支持额度占到总数的57.4%。二是竞争分配小型农田水利重点县建设资金。按照竞争立项、绩效评价、动态管理、滚动扶持的运作模式，支持实施小型农田水利重点县建设项目。2012年，省财政筹集21亿元，带动市县财政投入7.5亿元，吸引社会投入1.88亿元，支持了85个农业大县开展农田水利建设，共新建、恢复和改善灌溉面积266万亩，项目区农业灌溉水利用系数提高47%。三是竞争分配现代农业生产发展资金。围绕农业十大产业振兴规划

实施和现代农业示范区建设，通过整合资金、集中投入、系统建设、规模推进，撬动金融信贷和社会资金向现代农业聚集。省财政筹集7.46亿元，带动市县财政投入9.1亿元，吸引银行信贷投放和社会投入68.86亿元，在全省择优确定113个农业生产大县和优势产业县(市)，促进了全省现代农业发展。此外，还通过竞争分配农业综合开发、农产品质量安全示范县、生态农业和农村新能源示范县、农业良种工程等项目资金4亿元，带动市县财政投入1.6亿元，引导银行信贷和社会投入7.14亿元，择优支持了21个农产品质量安全示范县、25个生态农业和农村新能源示范县建设，以及12家种业企业的发展。财政资金竞争性分配改革充分发挥了财政资金“四两拨千斤”的作用，形成了“倒逼机制”，有利于打破地方和部门传统的路径依赖和思维定式，促使其实现从“要我发展”向“我要发展”的转变。

## 三、以奖代补，带动重点领域

山东财政对部分专项资金实行以奖代补的办法，促进了城市、农村和“蓝黄”两区等重点领域的发展。一是实施村级公益事业“一事一议”财政奖补政策。以支持生态文明乡村建设为重点，构建了“财政资金引导、农民筹资筹劳、社会捐赠赞助”的村级公益事业建设新机制。2012年，在全国率先开展“一事一议财政奖补规范管理年”活动，省财政投入18.2亿元，带动市县财政投入37.5亿元，引导社会资金投入53.1亿元，全省共建成“一事一议”财政奖补项目2.6万个，惠及村民1895.5万人次。二是加大保障性安居工程奖补力度。省财

政筹集资金 66.45 亿元(含中央补助资金 56.94 亿元),带动市县财政投入 94 亿元,引导金融机构投入 67 亿元,吸引社会资金投入 319 亿元,支持廉租房、公租房、棚户区改造等保障性安居工程建设。三是安排“蓝黄”两区建设奖补资金 20.41 亿元,采取贷款贴息、财政补助等方式,带动市县配套 10.38 亿元,引导银行贷款 334.69 亿元,吸引社会投入 455.06 亿元,支持了“蓝黄”两区 289 个重点项目建设,着力培育海洋生物、海洋装备制造业、海洋渔业、水产品精深加工等 5 大海洋产业,以及高效生态农业、石油装备制造业等 5 大高效生态产业。四是省级投入绿化山东、旅游发展、农业产业化经营、新能源产业、企业创新平台建设等专项奖补资金 6.4 亿元,带动市县财政投入 14.8 亿元,引导银行信贷和社会资本投入 53.2 亿元,支持生态山东、“好客山东”旅游品牌、农业综合开发、8 类 79 个新能源产业项目和 74 家企业技术中心创新平台建设。

#### 四、风险补偿,撬动银行新增贷款

为调动银行对中小企业等重点领域信贷投放的积极性,山东财政探索建立了小企业贷款风险补偿、中小企业信用担保风险补偿、金融机构战略性新兴产业科技贷款风险补偿和金融机构奖励、补贴等六项贷款奖补政策。一是建立小企业贷款风险补偿奖励机制。以省内银行业金融机构上年度小企业贷款季均余额为基数,对本年度小企业贷款季均余额超基数 15% 以上部分,按不高于 5% 的比例给予补偿奖励,引导金融机构加大对小企业的信贷支持力度。2012 年,省财政落实资金 6000 万元,到年末全省小微企业贷款余额达 7265.7 亿元,比年初增加 1257.4 亿元;首次将小额贷款公司纳入风险补偿范围,并加大对单户授信 500 万元以上小微企业贷款的补



偿力度,引导小额贷款公司为小微企业新增贷款 163 亿元。二是建立中小企业信用担保风险补偿机制。省财政筹措资金 1.07 亿元,对 103 家担保机构开展的中小企业信用担保和再担保业务给予风险补偿,对全省“十佳”担保机构给予奖励,引导担保机构为 2.4 万户中小企业贷款担保 653 亿元。其中,为小微企业贷款担保 469 亿元。三是建立金融机构战略性新兴产业科技贷款风险补偿机制。对金融机构发放的战略性新兴产业科技贷款,按贷款增量超过 20% 的部分给予一定比例的风险补偿。2012 年,共对 66 家金融机构拨付风险补偿资金 7000 万元,引导增加科技贷款投放 100 亿元。四是建立县域金融机构涉农贷款增量奖励机制。对县域金融机构当年涉农贷款增量超过 15% 的部分按一定比例给予奖励。2012 年,省财政筹集资金 1.52 亿元,带动市县财政落实资金 1.26 亿元,对 71 个县(市)183 户县域金融机构给予奖励,可予奖励的贷款增量为 142.39 亿元。五是建立新型农村金融机构定向补贴机制。对村镇银行、贷款公司、农村资金互助社三类新型农村金融机构按照贷款平

均余额的 2% 给予费用补贴。2012 年,共落实资金 7164 万元,对 24 家新型农村金融机构给予定向费用补贴,引导发放贷款 60 亿元。六是建立新设金融机构奖励补助机制。对国内外金融机构来鲁新设立区域总部和分支机构给予一次性奖励补助。2012 年,省级拨付资金 5198 万元,对 418 户新设金融分支机构给予开办费补助奖励,新设机构数是 2011 年的 4 倍,吸引注册资金 176 亿元。

#### 五、贷款贴息,支持政策性融资

山东财政充分发挥财政贴息的杠杆和撬动作用,先后出台小额担保贷款贴息、农业产业化龙头企业、服务业和林业贷款贴息等政策措施,积极运用贷款贴息方式支持政策性融资。一是实施小额担保贷款贴息,积极争取到小额担保贷款中部地区财政补贴政策。2012 年,筹集贴息资金 5000 万元,拉动贷款发放 42.4 亿元,惠及 1468 家小微型企业,带动 12 万人创业就业。二是实施农业产业化龙头企业贷款贴息,省财政安排资金 2.47 亿元,与农行、农发行等 7 家省级银

行合作,采取“发布支持重点、企业申请贷款、部门联合推荐、银行独立审贷、财政予以贴息”的方式,共扶持省以上农业产业化龙头企业549家,撬动银行贷款179.5亿元,吸引社会投入69亿元。三是利用服务业发展引导资金1.05亿元,通过贷款贴息和补助方式,引导市县配套资金8395万元,银行贷款45.1亿元,吸引社会投入51.6亿元,积极支持现代物流、文化创意产业、养老服务和和其他新兴服务业发展。四是实施林业贷款贴息,省级筹集资金1.17亿元,对符合条件的林下经济项目、工业原料林项目、木本油料项目以及农林小额贷款项目等实施财政贴息,引导银行贷款28亿元,带动社会投入15亿元。另外,省财政还安排贴息资金4540万元,引导银行贷款4.1亿元,对胶东调水工程给予大力支持。

## 六、投资入股,促成参股创投基金

山东财政积极探索融资机制,创新采取股权投资方式,支持建立了多项投资基金或投融资公司。一是支持设立创业投资基金,2012年第二批1.5亿元引导基金共带动地方政府投资3.3亿元,引导社会资本11.35亿元;同时,安排配套资金1亿元,争取中央新兴产业创投计划参股资金1亿元,带动社会资本3亿元,设立了2支新兴产业创业投资基金,引导和带动了社会资本支持新兴产业中小企业发展。二是支持设立文化产业投资基金,安排资金5000万元,吸收国有骨干文化企业、大型国有企业认购,带动山东出版集团、山东鲁信集团、山东能源集团、大众报业集团等8个企业出资2.6亿元,为搭建总规模10亿元的文化产业投融资平台奠定了基础,支持比较优势强、发展前景好、上市潜力大的文化产业项目,以及新兴文化产业领域的高成长中小企业。三是支持发起设立蓝色经济区产业投资基金,多渠道

筹资7亿元(含省级国有资本经营预算安排资金6亿元),吸引各方面共同参股,截至2012年底已筹集到位42亿元。四是支持成立省科技融资担保有限公司,省财政出资5400万元,吸引省内企业出资6600万元,获银行授信额度8亿元,预计将对社会投入产生8—10倍的示范带动作用。五是支持设立科技风险投资资金,委托山东省高新技术投资有限公司以“股权投资”形式对省内高新技术企业进行投资。2012年,安排资金1亿元,引导银行投入4亿元,吸引社会资本1.5亿元。六是支持平原水库建设股权融资,拨付省水务发展有限公司资金3704万元,采取股权投资方式,带动市县财政投入1.62亿元,吸引银行贷款7400万元,支持了26座农村饮水水源地平原水库建设。

## 七、委托贷款,支持企业发展

自2006年起,山东财政不断创新财银合作模式,采用委托贷款、无息使用的方式,积极支持企业发展。一是利用产业结构调整专项资金,2012年,采用委托银行贷款、无息滚动周转使用的方式,通过招标选择合作金融机构,安排委托贷款1.6亿元,带动银行信贷126亿元,吸引社会投入50亿元,对电子信息等6大支柱产业,以及33个结构调整项目予以重点支持,企业年新增销售收入136亿元,新增利润18亿元,创汇1.1亿美元。二是利用蓝黄两区基建基金,与工商银行、农业银行、招商银行等3家金融机构组建“两区”发展专项合作贷款。2012年,省基建基金发放委托贷款4.8亿元,带动银行信贷资金12.05亿元投入到“两区”建设领域,集中扶持了海洋生物、海洋装备制造、海洋运输物流及文化旅游、渔业及水产加工、高效生态农业、现代物流及生态旅游等产业项目,有效满足了重点企业资金需求,有力推动了“两区”加快发展。

## 八、资金互助,帮助农户发展生产

山东虽属经济发达地区,但在山区、盐碱滩涂区等自然条件较差地区,仍然存在约600万贫困人口,人均纯收入不足2500元,远低于全省平均水平。山东财政探索创新资金互助和民办公助等办法措施,帮助农户脱贫致富、发展生产。一是建立贫困村村民发展互助资金。为有效解决贫困农户发展生产资金短缺问题,切实加快贫困农户脱贫致富步伐,自2007年起,山东省积极创新财政扶贫开发机制,启动实施了贫困村村民发展互助资金试点工作。互助资金就是以财政资金为引导,以政府、农户及社会共同出资建立的扶贫互助社为载体,通过为贫困农户提供小额、短期和低成本有偿借款,帮助其发展生产的一种新型扶贫开发模式。这一模式由以往财政资金一次性无偿投入改为“周转使用、滚动发展”,变“死钱”为“活钱”,由“输血”变“造血”,不仅实现了财政资金的保值增值,而且放大了资金使用效益。2012年,省以上财政累计投入互助资金1.99亿元,支持1038个贫困村建立了扶贫互助社,带动市县财政投入5100万元,农户自愿出资和社会投入9800万元,累计为16.8万农户(次)发放借款7.9亿元,户均实现增收1200多元。二是建立农业综合开发土地治理项目民办公助资金,省财政积极探索创新“政府引导、配套投入、民办公助、滚动发展”的财政投入机制,通过扶持农民专业合作社这个载体,调动农民筹资筹劳的积极性。2012年,安排资金5700万元,吸引合作社社员投入1.03亿元,支持“农民专业合作社试点”项目25个,“土地治理和农业产业化经营有机结合试点”项目3个,取得农业经济收入1.94亿元。

(作者单位:山东省财政厅)

责任编辑 李艳芝