

财政支持园区经济发展的对策思考

□ 丁靖轶

近年来,河北省廊坊市把培育壮大园区经济作为经济发展的突破口,在有限的空间内实现了持续快速发展。全市现有各类园区28个,其中开发区11个,工业聚集区10个,新兴产业示范区6个,物流园区1个。园区以仅占1%的土地集聚了全市60%以上的企业,为全市贡献了70%以上的GDP、工业增加值和财政收入,园区经济当之无愧地成为全市经济发展的“引擎”,充分发挥了“火车头”的作用。

尽管当前园区经济呈现出良好的发展势头,但也存在诸多不容忽视

的问题和困难,突出表现为:

(一) 园区产业布局尚待优化。从廊坊市来看,园区布局没有与产业布局很好地结合,各园区忽视了比较优势的差异,未能形成错位发展、优势互补的格局,多数园区发展重点和特色不明显,重复建设和产业结构趋同现象并不鲜见,园区之间为争抢项目、投资等内耗严重,在一定程度上影响了全市园区资源整体合力的发挥。相当一些园区内部没有形成布局集中、特色鲜明的产业链和产业集群,基本上只是企业聚集在一个区域

内,但产业关联度偏低,相互依存的专业化分工协作体系尚未形成,不能形成真正的集群效应。

(二) 园区优惠政策亟待规范。全市大部分园区由县级政府主导开发。各园区热衷于以优惠政策吸引投资,而这些优惠政策多为各县级政府自主制定,诸如土地出让金、税费减免政策、招商奖励等优惠政策的口径、优惠年度、优惠额度极不统一规范,加剧了发展内耗,在一定程度上阻碍了全市经济的协调发展。今后,随着我国经济体制改革的深入和市场化程度的逐步加深,以及宏观调控的不断成熟,政策均等或普惠的趋势更加明显,园区的一些所谓“政策优势”在逐渐丧失。因此,一些仅以低价、优惠政策搞恶性竞争的园区可能会在新的一轮竞争中丧失主动权。

(三) 园区投资强度不高。在一些发展相对较早的园区,项目建设用地紧张仍然是园区发展的瓶颈制约。一是受国家宏观调控政策影响,对建设用地的审批越来越严格,只有列入省重点的项目,才能得到批准用地;二是园区发展早期用地过于松散且无效益,如廊坊开发区中最好的土地基本上为建区时的老企业所占,但其经济包括财政贡献率却很有限。因此,尽管目前新建园区尚未为用地问题所困扰,但也必须理性,对园区投资强度



和容积率应设立最低指标,以提高土地的集约化利用程度。

(四)投融资渠道过于单一。一是在园区自身建设上,基础设施投入不足。目前,多数园区主要依靠当地政府或相当于“准政府”的管委会主导开发,而地方政府因财政实力限制,显然不能对园区投入予以充足保障,使相当部分园区缺乏足够的启动资金,硬件基础设施投入明显不足,造成项目的吸引力和承载力有限。二是在入区企业方面,也存在融资困难现象。作为县域产业园区,由于条件限制,国内外的大财团、大型集团企业难以引入,入园企业大多为中小企业,而受国家银行体制影响,中小企业融资相当困难,不少地方出现了民间的高利借贷行为。不仅严重制约了企业生产经营的进一步发展,也给社会经济秩序带来不稳定因素。

(五)管理体制尚不顺畅。一是管理机构不健全。尽管很多园区都成立了管委会,但多数管委会由县政府的职能机关派出机构组成,无实际权力,很难担当起为园区企业服务的职能。二是多头管理、职责不清。园区管理应当受管委会直接领导,但在现实工作中,上级政府甚至上级政府直接插手参与的事例并不少见,比如在引进项目、建设用地及优惠政策等重点问题上,管委会往往做不了主。三是园区经济管辖辐射范围与行政管辖范围难以统一,导致在征地、拆迁、施工及资源有效整合等具体工作方面与当地政府和村组及周边相关单位存在较多实际矛盾。

(六)园区运营机制存在隐忧。由于政府财力的限制,很多园区采取政企合作的方式进行开发,一定程度上促进了园区发展,但其隐忧同样不容忽视。这种合作模式基本上都是将政

府不可再生的、稀缺的土地资源作为启动资金,再有一部分是依靠政府担保使用政策性贷款,实际上企业本身并无投入。政府作为实际上的投资方和债务承担者却无控制权,而企业经营利润最大化的本质使得其在园区产业定位、长期发展等方面不可能与政府利益保持一致。而且由于政府监管不到位,没有追踪管理土地置换资金或贷款资金是否用于园区建设、招商等规定用途,也没有督促合作企业建立合理的还款机制,政府承担了很大的风险。

(七)园区财政体制不统一。归纳目前园区财政体制,基本可分为三类:一是分税制管理,如廊坊开发区作为一级财政,独立核算;二是统收统支型,即园区有一定收入来源,但不能满足园区开支需要,所以,收入支出均由上级财政统一管理,如霸州工业园、香河工业园、固安工业园;三是报账制单位,基本无收入来源,作为县直单位管理,经费由县财政统一列支,如大厂工业园区。总的来看,全市园区财政体制由上级财政补助,基本上都能保持自身运转,但体制对园区的“造血”功能有限,未能充分发挥对园区的激励作用。此外,一些园区财政职能弱化,人员配备不足,甚至出现了GDP、财政收入等一些基本数据统计困难的现象。

园区在未来一段时期将成为廊坊市项目投资的聚集区和经济发展的主要支撑点和增长极。市县财政必须将支持园区经济发展作为一项主要工作,从财政职能角度出发,针对园区存在的重点问题,进一步明晰思路,找准着力点,采取有力措施,支持全市园区经济健康快速持续发展。

(一)进一步整合园区资源,合理配置特色园区。一是注重发挥园区

合力。站在全市高度,突破区划限制,将全市园区作为一个整体包装、推介,发挥整体合力。二是园区规划要突出特色。各个园区依托地域资源、人文优势等条件,要挖掘园区特色,实现各有侧重、错位发展、功能衔接、优势互补,创造园区发展的累加效应,形成对外竞争的优势品牌。三是提升园区集聚效应。在招商思路,要变“引资”为有目的的“选资”,推进园区由集中办企业向集中做产业转变,围绕特色产业集群、产业链的完善进行有针对性的招商“选”资,提升园区的产业集群功能,增强其产业配套能力和可持续发展能力。四是继续深入研究异地投资税收分享机制,借以理顺政府间利益分配机制,推进园区合作进程。园区经济发展中的某些障碍,表面上看是行政区域的分割造成的,但究其根源,还是利益分配的问题。财政应以此为依据,研究制定异地投资税收分配办法,遵循自愿互利的原则,按照全市产业规划实行项目置换,积极推进园区之间的横向经济联合与协作。

(二)统一招商优惠政策,构筑园区经济和谐发展平台。一是对于省级对园区的激励性政策及市级对重点引进的大项目给予的特殊政策要足额兑现,以此提高园区招商引资的吸引力。二是以产业集群发展为核心,对园区现行招商税费优惠政策进行清理,由市政府制定统一的以产业优惠为主的优惠政策,通过市场规则的规范和统一,促使各园区依据全市产业集群发展规划,挖掘本地产业特色,有所取舍,在全市范围内构造合理的产业结构,形成一定的产业带和产业梯次,实现区域内经济利益的最大化。三是为确保土地价格的合理性,有效利用土地资源,建议由财政联合

发改委、国土资源局等单位根据园区的不同地理位置、发展环境等综合因素，每年确定一次土地出让指导价格，供市政府参考。对于入区企业制定投资强度、土地利用强度等指标，适当提高入区企业标准，提高财政贡献率，提升产业层次。

(三) 激活园区财政体制，赋予园区发展灵活性。财政体制实际上是上级财政与园区财政之间利益分配的一种规定。目前各园区的财政体制形式多种多样，有必要由市财政进行规范和统一，谋划研究适合全市园区发展的财政体制，在符合国家财政政策的前提下，在财力上给予园区一定倾斜，激励园区发展的积极性。在具体体制的制定上，要区分园区财政收入占县一级财政总收入的比重，稳妥处理两者之间的财力分配关系，不能强求统一。

(四) 创新园区投融资体制，规范

推进市场化运作。一是采取担保、贴息等形式，为园区融资取得银行政策性贷款和商业银行贷款，解决园区基础投入不足的燃眉之急。二是改变政府主导模式，引入规范的公司制开发模式，实现园区建设的企业化运作，实行“谁投资、谁经营、谁受益、谁担风险”的市场运作开发。政府在这方面的责任是要多加强引导，既要激励投资园区的积极性，又要最大限度地保证政府的利益。财政要加强监管，对土地置换资金或贷款资金的使用方向和使用效益进行追踪管理，加强审计监督，督促合作企业建立合理的还款机制，减少政府承担的风险。

(五) 充分发挥财政资金引导示范作用，提升园区产业发展层次。产业发展决定园区全局的发展，产业定位决定园区的主题。要通过财政资金的示范和导向作用，带动园区引资和投

资结构优化，促进相关产业做大做强，全面提升园区产业层次。财政要按照“性质不改、渠道不变、突出重点、综合投入”的原则，大力整合科技三项经费、企业挖潜改造资金、科技改造专项资金、中小企业发展基金和重大项目前期资金等各类专项资金，通过财政资金的示范效应，重点投入以下几个方面：一是鼓励技术进步，为企业发展高新技术注入动力和活力，从而在整体上提升园区产业层次；二是鼓励品牌发展，引导园区企业走品牌发展之路，树立行业品牌，积极创建自己的专利；三是鼓励发展“产业链”配套建设，对没有配套能力又亟需发展完善的产业进行招商，为重点协作、配套企业的发展提供财政补贴。

(作者单位：河北省廊坊市卫生职业技术学院)

责任编辑 李永佩

“一事一议财政奖补规范管理”征文启事

为贯彻落实一事一议财政奖补工作视频会议和《关于开展村级公益事业建设一事一议财政奖补“规范管理年”活动的通知》精神，提高一事一议财政奖补工作科学化精细化管理水平，进一步营造良好的舆论氛围，促进村级公益事业又好又快发展，国务院农村综合改革工作小组办公室与中国财政杂志社联合开展“一事一议财政奖补规范管理”征文活动。

本次征文坚持以正面宣传为主，坚持正确舆论导向，内容要着重全面展现各地在开展一事一议财政奖补规范管理活动中探索的好做法、好经验、好典型等，深入分析一事一议财政奖补工作面临的形势、问题和对策思路。稿件应具有较强的针对性，反映的情况、数据要客观准确、真实可靠，提出的政策建议应有实际参考价值和可操作性。来稿须经所在单位盖章，文责自负。稿件文体不限，字数控制在5000字以内。

本次征文活动将邀请相关专家对稿件进行遴选，评选出一等奖、二等奖、三等奖若干名，并择优在《中国财政》刊载。欢迎全国财政系统工作者、综改部门工作者及其他关注农村公益事业发展的社会人士广开言路，踊跃投稿。

来稿请寄北京市187信箱中国财政杂志社财政编辑中心李永佩，邮编100036，电子邮件请发至liyongpei0626@163.com。请在信封上或邮件主题内注明“征文”字样。征文截止日期为2013年2月20日。

国务院农村综合改革工作小组办公室 中国财政杂志社