

山海协作：

○ 马潞生

编者按：

党的十六大报告提出要促进区域经济协调发展。位于东南沿海的福建省由于自然、地理、历史等方面原因，沿海地区的发展速度快于山区，山海发展差距日益拉大，影响了全省经济总体发展水平和综合竞争力的进一步提高。针对这种情况，省委、省政府提出实施山海协作战略，财政部门积极配合有关部门落实，在制定优惠政策、加大资金投入和合理配置、建立山区财政稳步运行机制等方面做了大量工作。他们的做法，对全国其他地方的区域经济发展有一定的借鉴作用。

改革开放以来，福建经济和社会事业取得长足进步，特别是闽东南沿海地区已成为全省经济快速增长的龙头，但同时区域间经济发展不平衡也日益显现。与闽东南地区的快速发展对比，山区发展已相对滞后。从国内生产总值看，1994年沿海五地市为1217.4亿元，山区四地市为477.7亿元，1998年沿海为2738.44亿元，山区为814.23亿元。从财政收入情况看，1994年沿海地方级财政收入为61.61亿元，山区为20.88亿元，沿海是山区的近3倍；到1998年，沿海为131.27亿元，山区为38.75亿元，沿海是山区的3.5倍左右。人均财力1994年沿海为13879元，山区为8495元，沿海为山区的1.6倍，1998年差距进一步拉大。

为推动区域经济协调发展，1998年，福建省委六届九次全会把推进山海协作、加快山区经济发展作为提高福建经济总体发展水平、建设海峡西岸繁荣带、实现跨世纪发展目标的一项重大战略措施，作出了《关于进一步加快山区发展的决定》和《关于进一步加快发展海洋经济的决定》，省政府随即出台了贯彻实施意见。进入新世纪，为了更好地贯彻落实中央西部大开发战略决策，省委、省政府又对加快山区发展、推进山海协作作出了专门的研究部署，制定出台了《关于进一步加快山区发展推进山海协作的若干意见》。2001年，省委、省政府提出要拓宽“山海协作通道”，把它作为新世纪初福建要着力构建的三条战略通道之一，把全省山海协作不断引向深入。

山海协作的成功实践

一、加强领导，建立有效的山海协作机制。省委、省政府建立了实施全省山海协作战略的组织机构和山海协作联席会议制度。在新一轮机构改革中，省委、省政府又进一步充实加强了山海协作工作机构，在省农办设立了山海协作处。各级、各部门对山海协作工作高度重视，省直有关部门、全省9个设区市和相关的县市区也都不断充实山海协作的工作力量，成立了由主要领导或分管领导挂帅的山海协作工作领导小组，落实了工作机构和办事机构。各对口市县之间不断健全完善山海协作联席会议工作制度，定期或不定期召开由党政主要领导参加的联席会议和工作会议，加强对山海协作工作的研究部署，及时协调解决对口协作中的重大问题，全省形成了比较健全的工作网络和自上而下的有效工作机制。

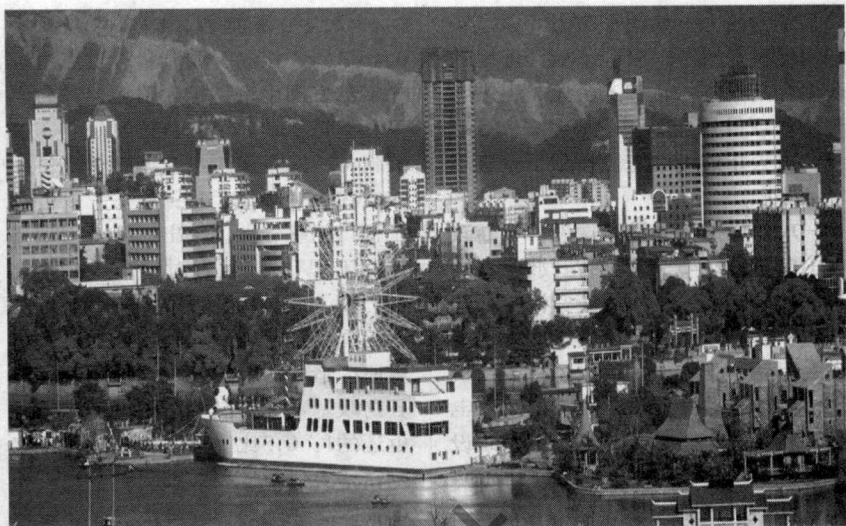
二、宣传发动，营造良好的舆论氛围。省委、省政府作出山海协作战略决策后，各级党委、政府和有关部门充分发挥舆论导向作用，通过各种行之有



效的形式，广泛宣传中央和省里有关决策和政策措施，宣传山海协作的重大意义，宣传报道各级党委、政府推进山海协作的重大举措和典型经验。1999起，省委宣传部会同省山海协作联席会议办公室连续3年组织10多家新闻单位，组成山海协作新闻采访团，分赴各地市采访，先后在报刊上发表了100多篇有关山海协作的系列专题报道，营造了一个促进山海协作的良好舆论氛围。

三、落实优惠措施，推动山区经济社会发展。省委、省政府在基础设施建设、支柱产业培育、社会事业发展、科技、教育、人才、劳务合作等方面，分别制定了财税、金融优惠政策，加大对山区发展的扶持力度。为了确保扶持山区发展、推进山海协作的各项政策措施落到实处，省委、省政府把各项政策分解到省直有关部门承办抓落实，建立了部门责任制，省委办公厅、省政府办公厅、省农办每年坚持不定期召开调度会，督促省直相关部门把各项优惠政策落到实处。省直各部门根据各自承担的任务，积极采取措施，狠抓各项政策落实。据不完全统计，1999—2001年，财政等省直有关部门落实到山区的资金达54.9亿元，全省各商业银行投放到山区的贷款余额达477.9亿元。山区各地也结合本地实际，纷纷出台优惠政策措施，改善山海协作环境，鼓励沿海及周边地区企业参与投资兴业。

四、完善定点挂钩制度，加快山区经济发展步伐。根据全省社会经济发展的实际情况，1999年，省里在原17个国定（省定）贫困县的基础上，重新确定了19个山区经济欠发达县作为重点扶持对象，确定安排了19位省领导和58个省直部门进行定点挂钩帮扶。同时从挂钩的省直部门抽调年轻优秀干部组成工作队，到19个山区经济欠发达县开展挂钩帮扶工作。省领导对挂钩帮扶工作高度重视，纷纷率领省直有关部门深入挂钩县开展调研，召开现场办公会，帮助解决实际问题。省直挂钩部门的领导也根据省委、省政府的要求，深入挂钩县开展调研，研究挂钩帮扶措施，制定挂



钩帮扶协议、工作规划和项目实施计划，落实帮扶项目和资金。省直挂钩工作队结合本部门实际，从搞好规划、基础设施建设、培育支柱产业、社会事业发展、资金、科技、人才、教育等方面入手，为山区经济欠发达县发展出谋献策，争取资金和项目，有力地推动了19个山区经济欠发达县的发展。1999—2001年，省直挂钩部门落实到19个山区经济欠发达县的帮扶项目达1100多项，帮扶资金5亿多元。

五、对口协作帮扶，促进山海优势互补联动发展。为进一步推进山海协作，省里确定泉州市与南平市、福州市与宁德地区、厦门市与三明市以及漳州市、厦门市与龙岩市进行对口协作，选择了11个沿海县市与11个山区县进行对口帮扶。各对口协作单位根据各自经济社会发展需要，充分发挥山海各自优势，在物资、资源、信息、资金、技术、人才等方面广泛深入开展协作。厦门市与对口协作的三明市、龙岩市结合各自实际情况，在交通基础设施、开发创汇农业、共同对外招商和发展内外贸、对台贸易、加强高新技术和旅游产业联合等方面重点开展协作。福州市与宁德市采取共同兴办资源互补型企业、共同开发市场、共享招商资源、共建基础设施等多种形式开展协作。1999年以来，省定的11个沿海县市与11个山区经济欠发达县结对落实的山海

协作项目90多个，投资总额6亿多元。

六、组织发动，广泛开展山海经贸协作。在第一届中国武夷山世界遗产节期间，举办了“山海协作成果展示暨绿色产品展销订货会”，其间共形成山海协作合同、协议和意向项目65项，总投资17.82亿元，山区可引进协作资金10.74亿元。山区各市县改变以前被动等待沿海企业到山区投资的做法，积极组织有关人员和企业家到沿海市县进行商贸考察和商贸洽谈，宣传山区政策、资源和投资环境等，寻找山海经贸协作的切入点。几年来，全省各地以效益为出发点和落脚点，以“山海协作成果展示暨绿色产品展销订货会”为契机，根据各自经济社会发展的需要，广泛开展以项目为纽带的山海经贸协作，定期、不定期组织参加各种展销会、贸洽会，加大招商引资力度，推动山海经贸协作深入开展。

七、深化改革，创造良好的山海协作环境。各级政府加快审批制度改革，规范政府运作程序，转变职能，强化服务，进一步优化投资环境。南平市着力抓好机关效能建设，强化政府服务职能，减少行政审批事项，实行“审批零收费”，去年以来共取消和下放审批项目326个，改革审批类型131项。各地还从深化农村改革入手，优化山海协作环境。近年来实施的农村税费改革，不仅促进了农业和农村经济发展，更为全省山海协作带

来了新的活力。如南平市去年通过实行木竹税费改革,吸引了浙江等地的众多客商投资木竹加工企业,引进山海协作项目17个,总投资达27875万元,占去年该市山海协作项目投资总额的30%。

八、加强基础设施建设,不断改善山区投资环境。从全省开放开发的整体布局出发,按照山海资源的共同配置、基础设施的区域性统一规划建设思路,支持山区建成了武夷山机场、横南铁路、梅坎铁路、棉花滩电站、罗宁高速公路等一批大型基础设施建设项目,为进一步推进山海协作、实现山海经济一体化创造了条件。如霞浦县抓住福宁高速公路等基础设施改善的契机,仅去年7月份在温州的招商活动中,就签订协作项目22个,投资总额3.76亿元。

九、培育和建设一批山海协作重点项目。省农办与省财政厅联合制定下发了“山海协作重点项目贷款贴息资金管理办法”和“资金管理标准文本”两个文件,按照山海协作重点项目贷款贴息资金管理办法和资金管理标准文本的要求,建立省、市、县山海协作重点项目储备库,并扶持一批山海协作重点项目。去年已确定并扶持95家山海协作示范工程项目和重点骨干项目。

十、省级财政从纵向和横向两个方面对山海协作进行扶持。据统计,1999—2002年,省财政共落实各项山海协作资金达10.65亿元,用于山区财政困难县的转移支付逐年增加,从1999年的5亿元增加到2002年的15亿元。

纵向看,一是制定规划,改变财政补贴县面貌。1986年省政府批转省财政厅《关于改变财政补贴县面貌若干问题的意见》后,先后有19个县与省、地财政部门签订了“摘帽”协议,确定目标责任以及省市的扶持措施,大大调动了各县增收节支的积极性。二是建立扶贫开发基金。1986年以来,省财政每年安排3000万元的扶贫开发基金和2000多万元的支援不发达地区发展资金,支持贫困县发展经济,改善基础设施。三是帮助消除赤

字,增强平衡能力。1991年,新增0.46亿元“扭赤”周转金,重点用于赤字县发展生产,扩大财源,并与赤字县签订扭转赤字的目标责任制,以奖代补。四是实行过渡期转移支付办法。在实施“亿元县工程”、“上台阶工程”的基础上,突出抓了“困难县自立工程”,加大省对地市县转移支付力度。五是调整财政体制。多次调整因国有企业改制、粮食包袱以及历史原因造成的收支基数倒挂的山区市县财政基数,并制定了中央“两税”返还的1:0.3比上年增长部分实行奖励转移支付等体制奖励政策,提高和增强困难县的财力保障能力。六是在资金安排上对山区实行倾斜。1999年以来,仅山海协作资金就安排约8亿元。在农业资金方面更是重点向山区倾斜,1999—2002年省级财政投入山区市县农业综合开发项目资金达4.93亿元,占全省农业综合开发省级以上资金的70.6%。

横向看,主要是促进沿海与山区开展多方位、多层次的合作,取长补短、优势互补。1993年省财政组织财政收入亿元县(市)与财政困难县挂钩协作,在资源、资金、项目、技术、人才、信息等方面开展优势互补,共同发展,并制定多种优惠政策,鼓励多种挂钩协作形式。一是资金支持。亿元县(市)在经济实力许可的情况下可为对口县提供资金帮助,有借有还。二是投资参股。结对子县可以互相投资,按股分红或固定分红。三是收入全留。对口县合作投资项目所产生的收入,省地财政不参与分成,其利润收入按股分红,全部留给财政困难的协作县市。四是人才交流。鼓励山区县派财政干部、管理人员、技术人员到亿元县挂职学习,拓宽视野。

山海协作呈现良好态势

经过多年坚持不懈的努力,全省山海协作已由对口协作、区域协作,发展成为省内甚至省际间的大山海协作,逐步从物质交流发展到经济、科技、交通、教育、卫生、文化、人才、信息、金融等多领域的合作,初步形

成了山海优势互补、联动发展的态势。

一、调动了沿海到山区的投资热情。1999年以来,广大沿海投资者在山海协作重点项目贷款贴息政策的调动下,纷纷到山区投资兴办山海协作项目。据不完全统计,1999—2001年,全省新增山海协作项目2000多项,总投资近170亿元,新增产值200多亿元,实现利税30多亿元,新增劳动力就业数15万人以上。2002年,4个山区市新协作的内联与山海协作合同、协议、意向项目300多项,总投资近50亿元,可引进沿海和省外资金30多亿元。

二、做大做强了一大批山海协作项目。在山海协作重点项目贷款贴息资金的扶持下,全省涌现出了一批市场前景广、科技含量高、经济效益好、辐射带动能力强,能调整优化当地经济结构、带动当地农民增收、推动当地经济社会发展的双赢大型山海协作项目。如福州一化与屏南县合办的榕屏联营化工厂,年年双赢,去年企业不仅获利1800万元,还纳税900万元,所交税款占该县财政收入的1/4左右,为该县财政解困增添实力做出了积极贡献。厦门森宝集团投资5000万元,在新罗区创办鸡业一条龙,年可加工700万只肉鸡,带出一批年养鸡1万—10万只的农户,每一户年收入都在1万元以上,高的可达10万元,企业创利税700多万元,成为新罗区农业结构调整和农民增收的龙头企业。漳州草酸厂与邵武化肥厂分别投资6000万元和1000万元,合办了邵武精细化工厂,年产量5万吨,占全国总产量的40%,年产值1.5亿元,创利税近2000万元,成为亚洲最大的草酸生产企业。厦工集团与三明重型机械厂协作,投资3200万元,新建成一条震动压路机生产线,年产值2.1亿元,创利税2500万元。

三、带动了金融资金向山区和山海协作项目的投入。山海协作重点项目贷款贴息政策既调动了企业贷款的积极性,也调动了金融部门向企业发放贷款的积极性。1999年至今,仅山海协作重点项目贷款贴息资金就带动

了金融部门贷款 20 多亿元。

四、充分发挥了政策的示范和导向效应。省委、省政府制定“山海协作重点项目贷款贴息”等扶持政策后，山区各地结合本地实际，纷纷制定出台优惠政策措施，在税收、收费、资金、土地、服务等方面制订了优惠政策，改善山海协作环境。沿海各地也积极采取有力措施扶持山区发展。

深化山海协作的财政思考

为把山海协作引向深入，各级财政部门必须紧紧围绕省第七次党代会关于构建“三条战略通道”和按“三个层面”同时推进各地区发展的部署，结合财政工作实际，进一步加大力度，重点从以下几个方面加以落实：

一、建立一种推动山区财政经济稳步运行的机制。山海协作首先要帮助山区县市建立科学的管理机制，促进山区县市逐年消减财政赤字，缓解财政压力。在此基础上，建立规范的转移支付制度，运用科学方法计算标准收入、标准支出和标准财政供养人口。对标准人均财力达不到基本公共服务保障水平的市县，按一定比例给予转移支付补助，对超过标准财政供养人口部分，在安排转移支付时不予

承认。这样，既提高山区基本公共服务保障水平，又促进其压缩财政供养人口。

二、引导社会资金加大对山区的投入，缓解山区经济发展的资金瓶颈。为了吸引社会各方面资金参与山区发展，财政部门应加大运用贴息政策的力度，增加贴息开支，扩大贴息范围。一是鼓励沿海县市参与山区基础设施和山区支柱产业的投资，支持山区县进一步优化投资环境，壮大支柱产业。沿海县市无论是政府、企业，还是个人，凡对山区进行投资的，省级财政都应给予一定比例的贴息，以吸引沿海资金向山区重点建设项目转移，弥补山区建设资金的不足。二是鼓励山区县市积极开展财政投融资活动，广泛吸纳社会资金或金融机构资金投入基础设施及支柱产业建设，对此，省级财政也应给予一定的贴息资金支持。

三、加强协调，形成资金使用的合力。在对山区经济发展和山海协作重大资金使用问题上，应该建立一种领导协调机制。协调的主要工作：一是在年度预算安排前，研究确定有关部门用于山区发展和山海协作的专项资金比例，确保部门专款对山区发展一定比例的硬性投入；二是在年度预算安排前就某些较为复杂的山区重点工程建设或重点山海协作项目建设召

开有关部门参加的资金使用联席会议，征求多方意见，确保资金使用的科学有效；三是对某些重点工程需要获得的财税优惠政策进行研究，并报请省政府做出决定；四是研究解决由有关部门提出的需要由领导协调小组解决的一些山区发展和山海协作的重大问题。

四、注重资金投向，提高资金使用效益。财政专项资金的使用应体现集中力量办大事的原则，压缩零星分散的财政专项资金。一要加大对基础设施和生态建设的投入，努力改善山区投资环境。在项目布点上，对山区基础设施建设给予倾斜，提高山区项目在全省规划中的比重。对于符合条件的山区重点基础设施项目，应优先列入全省大中型建设项目计划，在资金、项目前期工作等方面给予重点倾斜，优先立项支持。在资金投向上，以建设山海之间、山区之间大交通网络体系为目标，以铁路和高速公路为骨干，集中力量建设一批沟通山海区际联系的交通运输网络，进一步完善山区公路网，改善和提高山区干线路面等级。充分发挥山区水利资源丰富的优势，加大对山区电力建设的投入。抓好山区生态建设，加大对山区生态公益林管护、水源保护以及水土流失治理工程的支持力度，支持山区已有的一些大中型工业企业的排污治理，在确定山海协作示范工程以及山区发展重大项目时进行严格的环境评估。同时利用山区的生态优势，加大支持山区发展生态旅游的力度，加快生态旅游产品开发建设步伐。二要加大对科技教育的投入。一方面，切实加强山区基础教育，继续加大对山区教育的扶持力度，努力改善山区办学条件，提高山区教师的待遇。在省级教育专款的安排上，重点向老、少、边、岛贫困山区倾斜。另一方面，加大对山区科技发展的投入，应设立贫困山区科技发展专项资金，用于扶持科技项目研究、开发以及改善科研设施条件，重点扶持山区重大科技开发和科技成果转化项目、山区高新技术及其产业，支持山区引进、推广和应用新技术、新成果，促进科技成果向



生产力转化。

五、调整优化山区经济结构，加强山区市场流通体系建设。要把调整农业产业结构，推动农业产业化发展，提高农业科技含量，做为当前农业财政资金的扶持重点。要充分发挥山区的比较优势和后发优势，大力培植和壮大山区特色产业和优势产业，调整优化山区经济结构，引导山区县市从资源特色和区域优势出发，合理确定本地一些有特色、有优势的支柱产业，并给予重点扶持。根据“立支柱、上规模、创名牌、争第一”的战略思路，加大对山区支柱产业“改制、改造、改组、改善”的扶持力度，推动资产存量向支柱产业转移。鼓励和引导沿海地区在开放开发的同时，结合产业和产品升级换代，有计划地把一些劳动密集型、资源开发型和短平快项目向山区转移，促进山区与沿海地区的产业分工、协作和对接，形成山海优势互补的大产业链，形成更加科学的区域经济分工协作新格局。同时，把山区市场流通体系建设做为省级资金支持的重点，实现山区资源、商品、人才、信息等各种生产要素的顺畅流动和优化组合。

六、创新财政资金管理机制，充分发挥其对山区发展和山海协作的推动作用。一是创新财政资金的分配机制。建立健全大宗山区发展和山海协作专项资金的管理办法，明确项目的申报条件和专项资金的分配方法，使资金的分配做到有据可依，科学规范。建立山区发展项目库，项目库中的项目应是能对山区发展和山海协作起重要带动作用的经过严格的可行性论证的重点项目，省级资金对这些项目给予重点支持。二是创新资金的监管机制。科学的分配还有赖于严格监管的保障。要加强对资金分配的事后监管，引进推广招投标制、项目预算、集中支付、政府采购、报账制、公告制、专家或中介机构评估等科学监管措施，同时继续强化原有的对项目完工检查、资金审计等措施，确保资金监管有力，提高资金的使用效益。

(作者为福建省财政厅厅长)

【背景材料】

福建省山海协作发展概况

福建位于东南沿海，山多海阔，与台湾一水相隔，与港澳毗邻。改革开放以来，社会经济快速发展，经济实力不断增强，经济总量和人均占有量分别由改革开放前的位居全国第23位和22位跃居到现在的第11位和第6位。但由于自然、地理、历史等方面原因，沿海地区的发展速度明显快于山区，山海发展差距比较明显，影响了全省经济总体发展水平和综合竞争力的进一步提高。对此，历届省委、省政府高度重视，把加快山区发展、推进山海协作、促进山海联动发展作为加快全省发展的重大战略，先后进行了多次部署。20世纪80年代中期，提出了“抓好山海两条线，念好山海经”的区域发展战略；90年代初期提出“沿海、山区一盘棋”和“南北拓展、中部开花、连片开发、山海协作、共同发展”的战略，全省初步形成了由福州、莆田、宁德、南平、三明组成的“闽东北五市”和由厦门、漳州、泉州、龙岩、三明组成的“闽西南五市”两个区域经济协作区；1993年，省委、省政府又作出了《关于加快山区开放开发若干问题的决定》，提出了对口挂钩扶持，促进共同繁荣的战略措施，确定了福州市与宁德地区、厦门市与龙岩市、厦门市与三明市、泉州市与南平市进行结对帮扶；1995年省第六次党代会把“内地山区迅速崛起，山海协作联动发展”作为全省战略布局的一个重要内容加以部署；1996年省八届人大四次会议上通过的《福建国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》明确提出了“以厦门经济特区为龙头，加快闽东南开放和开发，内地山区迅速崛起，山海协作联动发展”的山海协作总框架，纳入全省发展的战略布局之中。2002年9月福建省委把山海协作与对内联接、对外开放作为加快福建发展的三条战略通道之一，在区域经济整合和共同发展中冲破行政区划对经济发展的限制，努力使福建经济市场发展迈上一个新台阶。

全省各地认真贯彻落实省委、省政府的战略部署，按照区域经济发展要求，分别于1986年和1994年成立了由福州、莆田、宁德、南平、三明组成的“闽东北五地市经济协作区”和由厦门、漳州、泉州、龙岩、三明组成的“闽西南五地市经济协作区”，全省以两大协作区为主的区域经济协作格局初步形成。据统计，1986—1997年，闽东北五地市在工业、农业、交通等方面实现协作项目4076项，总投资50多亿元，联合兴办企业1430家，商品交流10多亿元，融资416亿元；闽西南五地市在陆上交通设施建设协作方面取得了显著成效，联手改造国道、省道2133.4公里，投入资金达64.5亿元。同时，山区和沿海地区还以经贸为中心，以项目为纽带，以结对帮扶和政府行为为主，广泛开展山海协作。据不完全统计，1984—1997年，全省共形成山海协作项目1万多项，总投资200多亿元，实现产值300多亿元，创利税40亿元左右。