

财政政策“组合拳”： 山东印发《关于支持八大发展战略的财政政策》

本刊记者 | 李艳芝

实施八大发展战略，是山东省委、省政府作出的重大战略部署，是支撑山东经济高质量发展的四梁八柱。2020年10月20日，山东省政府正式印发《关于支持八大发展战略的财政政策》（以下简称《财政政策》），以八大发展战略为主线，提出八个方面26条政策措施。作为落实省委、省政府“九大改革攻坚行动”的重要举措和创新支持高质量发展财政政策体系的重要内容，山东此次推出的财政政策是一套高“含金量”的财政政策“组合拳”，涵盖税费调节、财政体制、资金投入、基金保障、财政金融协同等各个方面。近日，山东省财政厅厅长刘兴云接受了记者采访。

记者：请您简要介绍一下《财政政策》的原则。

刘兴云：在政策设计时，我们坚持问题导向，着重把握三个原则：一是厘清政府与市场边界，更好发挥财政政策作用。聚焦八大发展战略目标定位，财政政策重点在公共服务和市场失灵领域发挥作用，更多采取税费调节、股权投资、产业基金、奖励引导等市场化手段，避免干扰市场在资源配置中的决定性作用。二是加强政策系统整合，集中财力办大事。通过

全面评估现行财政政策，对实施效果好的政策继续坚持，对低效政策予以调整或取消，对零散政策进行整合。同时，有针对性提出一些新的财政政策，强化财政金融政策融合，把有限的财政资源集聚到八大发展战略的关键领域，最大限度发挥财政资金效益。三是推进体制机制创新，强化正向激励导向。坚持以改革促发展，积极构建有利于高质量发展的财税体制机制，树立“发展质量越高、得奖励越多”的鲜明导向，调动各方面积极性，齐心协力支持实施八大发展战略。

记者：这次出台的《财政政策》将省级科技创新发展资金整合作为支持推进新旧动能转换重大工程的关键性举措，请问是如何考虑的？

刘兴云：加快创新型省份建设，是山东省实施新旧动能转换重大工程、实现全省经济由大到强转变的重要抓手。实施省级科技资金整合，是今年省委、省政府推进科技改革攻坚作出的一项重要工作部署。为此，我们聚焦突出矛盾和问题，研究制定了《关于推进省级财政科技创新资金整合的实施意见》，以省政府办公厅文件正式印发。具体而言，资金整合实现



了“五个统一”。一是统一集中。将省级各部门分散管理的科技创新类资金进行全面统筹集中，整合设立省级科技创新发展资金，每年预算规模不低于120亿元。二是统一决策。改变以部门为主体的管理模式，资金配置安排统一由省科技领导小组进行决策管理。三是统一分配。资金集中投向重大关键共性技术攻关、重大原始创新、重大技术创新引导及产业化和重大创新平台项目等四大重点创新领域。四是统一管理。资金按照“领导小组把方向、职能部门报项目、专家评审提建议、领导小组定项目、财政部门下资金、分工联动抓绩效”的方式进行统一管理。五是统一考核。在职能部门过程管理、绩效监控、绩效自评基础上，省科技领导小组办公室、省财政厅联合对项目和资金政策统一开展综合绩效评价。

记者：支持八大发展战略财政政策在推动传统动能改造提升、培育壮大新动能方面提出了哪些政策措施？

刘兴云：我们聚焦产业发展关键环节，灵活采取财政贴息、费用补助、直接奖励、股权投资、基金投入、政银企合作等手段，推动传统产业结构调整和新兴产业加快发展。

一是坚决推动落后产能退出。这次出台的《财政政策》聚焦钢铁、焦化、化肥、地炼等4个重点行业，实施综合奖补政策，并采取退坡机制，推动形成“早调整、早受益”的激励导向，省市联动加快产业布局调整步伐。为促进化工产业安全生产转型升级，继续实施危化品企业搬迁改造财政补助政策，对异地迁建、关停退出和就地改造企业分类实施综合奖补，单户企业补助标准最高可达800万元，进一步支持各市加大搬迁改造工

作力度。

二是坚决推动传统产能改造提升。主要是从产业和应用两个方面着手，深入实施高水平技术改造，推动传统产业加快转型升级。在产业端，持续强化重点项目贷款贴息政策，项目竣工投产后，最高可给予2000万元支持。突出智能化转型方向，对企业应用新一代信息技术改造建设的智能化工厂、数字化车间以及基于工业互联网平台改造的公共服务平台项目，按其设备购置费用给予补助。在应用端，实施智能制造应用示范奖励，单户企业可给予最高200万元奖励，鼓励标杆企业带动产业链上下游企业实施智能化技术改造。

三是坚决推动新动能发展壮大。聚焦补短板、强优势，大力推动产业数字化、网络化、智能化发展，加快形成新的增长极。在突破短板领域方面，着力支持集成电路产业发展，从基础相对较好的设计和封装测试环节入手，对高端芯片产前首轮流片费用补助给予补贴，对提供集成电路封装测试的公共服务平台给予奖励。在巩固产业发展优势方面，着力完善工业互联网平台生态体系，强化平台服务功能，视服务企业数量等情况对平台给予补助；聚焦工业设备上云，实施企业上云综合奖补，加快形成全省上云用云态势；推动产业集群发展，实施工业互联网产业园区奖补政策，培育打造一批工业互联网发展样板。

记者：山东财政拿出哪些硬招实招，助力打造乡村振兴齐鲁样板？

刘兴云：实施乡村振兴战略，需要大量真金白银的投入。为解决“钱从哪里来”的问题，我们坚决贯彻“三农”工作“重中之重”和农业农村“优先发展”要求，在预算安排上给予优

先保障和倾斜支持，同时，注重运用市场化手段撬动金融和社会资本投入，为乡村振兴注入更多“源头活水”。

一是加大支农投入，“用政府的钱保民生”。今年以来，面对异常严峻的财政经济形势，我们在财政支农投入上保持力度不减。2020年，全省一般公共预算安排农林水支出1001亿元，比上年预算增加66亿元，增长7.06%。下一步，我们将继续健全完善“三农”投入稳定增长机制，积极扩大政府专项债券用于乡村振兴的规模。今年中央还提出，将土地出让收入优先用于支持乡村振兴的意见，明确从“十四五”第一年开始，分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例。我们将认真贯彻中央部署，按照“取之于农、主要用之于农”的要求，会同相关部门抓紧开展调研论证，深入了解各地土地出让收支和收储供应规模，分析研判“十四五”期间土地收益占比情况，研究出台加大土地出让收入支持农业农村的具体办法，筑牢乡村振兴投入基础。

二是加强政策引导，“用市场的钱促发展”。发挥财政资金引导撬动作用，吸引金融社会资本投入农业农村，构建财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元化投入格局。比如，继续实施财政金融政策融合支持乡村振兴战略制度试点，鼓励试点县创新运用财政奖补、风险补偿、PPP、政府引导基金等多种财政金融工具，持续优化乡村金融资源配置；引导山东农担公司持续扩大业务规模，充分发挥政策性农业信贷担保在服务农民增收、助力脱贫攻坚中的重要作用；按照农业保险“扩面、增品、提标”要求，及时足额安排资金，在优化存量、扩大增量、提升效益上狠下功夫，确

保农业保险目标实现；吸引工商资本投入乡村振兴，加快乡村振兴基金投资落地，等等。

三是深化资金整合，“用集中的钱办大事”。一方面，强化资金集成。继续深化涉农资金统筹整合，同步考虑乡村振兴重点任务和基础因素科学分配涉农资金，提高资金任务匹配度，增强市县自主统筹能力。另一方面，强化政策集成。紧扣乡村振兴战略规划确定的目标任务，集聚资源、集中投入，重点支持实施乡村产业发展、农村环境治理、村级组织发展、农民技能收入、乡村文化旅游、农村改革创新“六个双提升”行动，建设乡村振兴齐鲁样板示范区、先行区。同时，我们将用好绩效评价这根“指挥棒”，把涉农资金统筹整合综合绩效评价结果与明年乡村振兴重大专项资金分配相结合，进一步提升统筹整合成效。

记者：《财政政策》中新增了哪些海洋生态补偿的内容？

刘兴云：政策起草过程中，为确保海洋生态补偿更科学、更精准、更有效，我们会同省生态环保、自然资源、海洋等部门进行了多次调研和数轮论证，最终决定从生态保护成果、直接影响因素、间接影响因素三个层次出发，开展海水水质、海岸生态系统保护、入海污染物控制三类补偿。一是海水水质方面。对海水水质达到国家标准的市给予基本补偿，对同比改善的市给予奖励，对同比恶化的市要求向省级赔偿。二是入海污染物控制方面。有入海断面总氮年平均浓度高于基准值的河流，或者有直排海污染源日均值超标情况的市，要向省级缴纳赔偿资金。三是海岸带生态系统保护方面。根据自然岸线长度、滨海湿地面积、沿海防护林面积和海水淡

化规模等因素，由省级对各市补偿。通过落实多层次、多类别的补偿和赔偿，推动各地主动落实环保责任，采取针对性措施改善辖区海洋生态。

记者：请问围绕支持企业等市场主体都有哪些财政扶持创新措施？

刘兴云：大疫当前，百业惟艰。我们围绕支持市场主体，创新提出了一系列财政扶持政策，就是为了激发市场主体活力，使广大市场主体不仅能够正常生存，而且能够实现更好发展。政策创新主要体现在“四个更加”：

一是支持手段更加丰富。综合运用财政资金股权投资、风险补偿、供应链金融等多种方式，积极支持和鼓励企业创新发展。比如，通过科研资助、股权投资方式，对引领海洋产业发展、突破“卡脖子”关键技术的重大研发项目给予重点支持。又如，支持发展供应链金融，拓展政府采购合同融资功能，引导金融机构加大信贷投放力度，进一步提高中小企业优惠融资获贷率。

二是支持重点更加突出。聚焦企业开展技术创新的供需两端，提高政策支持精准度，努力把企业打造成为强大的创新主体。比如，推行政府采购首购制度，对首台（套）重大技术装备、首批次新材料、首版次高端软件等新产品保险给予保费补贴，重点支持自主创新产品推广应用；围绕产业链部署人才链，完善人才奖补政策，支持实施引进顶尖人才、泰山系列等高端人才工程，培育引进大国工匠等技能型人才，为企业开展创新创造提供智力支撑。

三是激励约束导向更加鲜明。充分发挥财税政策“指挥棒”作用，既强化正向激励，又强化反向约束。比如，开展城镇土地使用税差别化改革

试点，对“亩产效益”高的企业降低适用税额，促进企业提升经营质效，进一步提升企业加快高质量发展的内生动力。又如，建立财政涉企资金“绿色门槛”制度，对“绿色企业”优先支持，对节能环保未达标企业和高耗能、高污染企业一律不予支持。

四是中小微企业扶持政策更加实惠。针对中小微企业融资难题和政策需求，“量身定制”、精准施策，着力缓解企业资金压力，做好中小微企业的“娘家人”。比如，整合设立中小微企业贷款增信分险资金，通过贷款贴息、保费补贴、风险补偿、应急转贷等方式，将融资难度压低一点；加快构建全省政府性融资担保体系，加大“支小支农、降费让利”力度，让融资成本多降一点；完善外贸外资财政奖补政策，对跨境电商平台和企业给予奖励，加大对小微企业出口信用保险支持力度，让地方财政多补一点，等等。总之，这次出台的政策很多，含金量很高，我们将着力抓好政策落实，帮助企业渡过难关、加快发展。

记者：山东省财政在支持区域协调发展战略方面有什么创新举措？

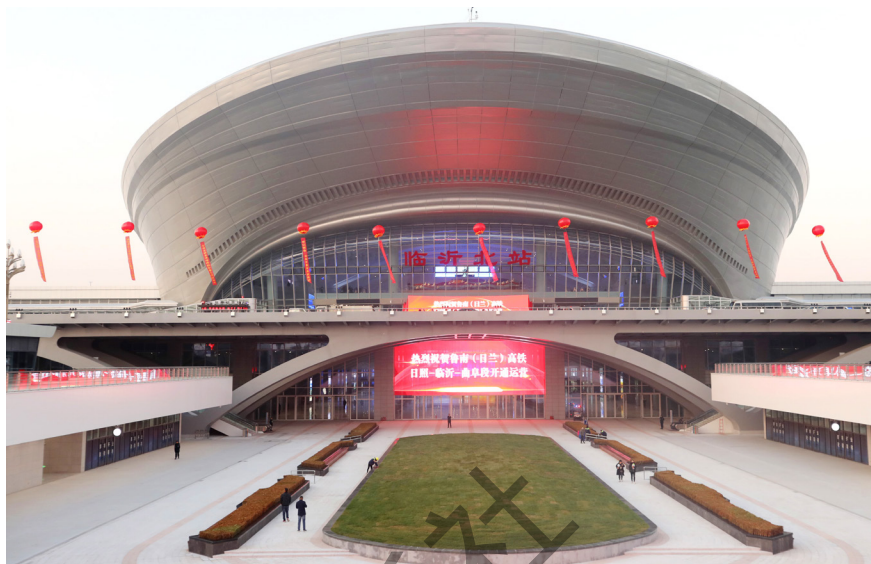
刘兴云：区域协调是高质量发展的内在要求。今年山东省委、省政府确定了“一群两心三圈”的区域发展格局，制定了一系列规划部署，区域政策的指向更加明确。为更好地体现财政对区域协调发展的统筹调控能力，《财政政策》主要围绕三个方面推出多项创新举措。

第一，围绕提升城市群和中心城市竞争力，支持实施重点区域发展战略。城市群和中心城市作为经济发展的重要增长极，是这次《财政政策》支持的重点。一是支持三大经济圈加快发展。通过建立省级引导、市县为主

的财政投入激励机制,对融入黄河流域重大国家战略,吸引高端要素资源向省会、胶东、鲁南三大经济圈集聚。二是支持突破菏泽鲁西崛起。加大财政资金、政府债券和基建投资倾斜力度,引导金融和社会资本更多投向鲁西地区。三是支持省会城市加快发展。通过政府专项债券、新旧动能转换基金等方式,支持济南重大基础设施建设和“十强”产业发展,对济南新旧动能转换先行区给予财政政策和资金支持,助力济南建设国家中心城市。

第二,围绕提升县域经济发展水平,支持县域经济高质量发展。针对县域经济“强县不强,弱县太弱”的问题,坚持从“扶弱”和“促强”两端发力,提升县域经济发展水平。“扶弱”方面,启动基层财政“强基固本”三年攻坚行动,探索实施“六个激励”政策,对财源质量优化、自我保障能力提升的财政困难县给予激励支持,引导薄弱县加快发展。“促强”方面,实施工业强县财政激励政策,竞争性确定10个工业强县(市),整合运用产业类、基础设施类专项资金以及符合专项债券发行使用条件的债券资金,支持县域重大工业转型升级项目及配套设施建设,促进强县率先发展。

第三,围绕推动城乡区域均衡发展,推进区域基本公共服务均等化。一是完善民生领域财政事权和支出责任划分机制,形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度,压实各级民生投入责任。二是以县级基本财力保障机制、均衡性转移支付为重点,完善一般性转移支付制度体系,增强财政困难地区的兜底保障能力。三是市县基本公共服务保障标准进行备案管理,加快推行城乡统一、



区域均衡的保障标准,避免地区间差异过大。

记者:请问在构建有利于高质量发展的财税体制机制方面有什么考虑?

刘兴云:当前和今后一段时期,财政运行将持续处于“紧平衡”状态,这种情况下,找准财政支持八大发展战略的切入点、构建有利于高质量发展的财税体制机制至关重要。这次出台的《财政政策》主要是做好“四篇文章”:

一是做好财政体制激励文章。以深化转移支付制度改革为突破口,坚持保障与激励并重、“输血”与“造血”并举,在继续发挥转移支付保基本、促均衡功能的同时,重点强化转移支付激励导向,调动各级加快高质量发展的积极性。为更好地发挥财政“指挥棒”作用,今年我们还整合设立支持高质量发展奖励资金,对高质量发展成效显著的重点企业和市县政府给予奖励,形成“发展越好,得奖励越多”的体制导向。

二是做好税收政策调节文章。在全面落实国家各项税费减免政策的基

础上,更加精准实施减税降费,开展城镇土地使用税差别化改革试点,对“亩产效益”高的企业降低适用税额,促进企业提升经营质效。同时,积极争取国家批准在山东开展相关税收政策试点,并建立健全降本减负长效机制,在地方权限和财政可承受范围内充分减税让利,坚决整治违规涉企收费,切实降低企业负担。

三是做好财政金融政策融合文章。我们整合设立中小微企业贷款增信分险资金,通过构建全省政府性融资担保体系,着力缓解企业融资难题。推进实施财政资金股权投资改革,将对企业的“奖补”变为股权,由“无偿投入”变为资本金注入,撬动更多社会资金投向“十强”产业和“四新”经济项目。同时,支持发展供应链金融,拓展政府采购合同融资功能,引导金融机构加大信贷投放力度,更好地服务企业发展。

四是做好预算绩效管理文章。我们将大力推行“零基预算”管理,建立能增能减、有保有压的预算分配机制,集中政策和资金优先保障八大发展战略,最大限度发挥政策资金效益。□