

# 从晋江模式看县域经济可持续发展

吴丹青

县域经济是我国经济的基本单位，也是国家长治久安的基石。在改革开放40多年来的经济持续高速增长进程中，县域经济得到了发展，已具备一定产业基础和实力。地处福建东南沿海的晋江市就是一个典型，作为县域经济发展的重要样板，改革开放以来晋江依靠发展民营经济和制造业跻身全国县域综合实力十强县（市）。时任福建省省长习近平同志曾先后7次到晋江调研，充分肯定晋江的发展成效，并总结提出“六个始终坚持”的晋江经验。随着我国经济发展进入新常态，晋江这种以传统制造业为主、劳动密集型产业为支撑的县域经济，亟需进一步打造“双创”升级版，实现经济增长动能转换。

（一）坚定不移地按照习近平总书记关于打造“双创”升级版的要求，重视实体经济与创业创新的融合发展。晋江模式最大的成功之处在于始终坚定不移地发展实体经济。推进实体经济向更高层次发展，必须围绕创新驱动发展战略，深入推进供给侧结构性改革，充分发挥“双创”对实体经济转型升级、动能转换的支持作用。

一是创新传统产业发展路径。考虑到现阶段晋江实体经济陷入发展困

境的主要症结在于缺乏先进的工业技术支撑体系，因此未来创新传统产业的核心在于加大技术研发投入，培育自主创新能力，通过技术创新的方式提高产品利润率，以拉开与同类产品的代际差异，从根本上提高产品竞争力。

二是突出发展生产性服务业。经验表明，工业化发展到成熟阶段后，只有通过深化服务业发展提高城市整体竞争力，才能为工业进一步发展赢得先机。积极改变晋江目前生产性服务业严重不足的局面，充分利用晋江经济规模日益扩大的有利时机，引导本地企业进入相关服务领域，拓宽业务层面，支持金融、物流、信息服务、商务服务等生产性服务业快速发展，并与本地制造业提升形成互动机制，促进“晋江制造”向“晋江创造”转型，提升制造业附加值和竞争力。

三是补齐金融业发展短板。金融业是实体经济运行的血液，实体经济运营难问题最终会体现为企业融资难。晋江在推进本地金融业发展过程中，应注重鼓励国有或集体商业金融体系聚焦和扩大企业自主创新环节、传统工业技术改造提升、知识产权质押、高新技术企业股权质押等贷款业

务，以引导产业升级。

四是培育产业发展新动能。在晋江劳动力、土地等生产要素日益趋紧的大环境下，产业发展新动能的培育方向尤其需要向技术含量高、资源消耗少、劳动力密集程度低的新能源、新材料、信息技术、生物技术等高新技术产业领域转变。

（二）进一步加强泛闽南区域大都市圈协同发展。近年来党中央出台区域协同发展的系列顶层设计与战略方针，如《长江三角洲城市群发展规划》《京津冀协同发展规划纲要》与《粤港澳大湾区发展规划纲要》等，为县域经济可持续发展提供了思考方向。虽然这几个区域规划的核心各有侧重，但调整经济结构和空间结构、探索人口经济密集地区优化开发模式、促进区域协调发展却是其共同目的。如果各地“各自为政”，只是争抢相对高效益、高附加值、能获得高投入的项目，那么产业的转移对接就可能出现梗阻甚至无序现象，也必将损害产业迁出地的利益。只有清晰划分区域内各地的经济职能，协同发展、协调迈进，建立分工合理、功能互补、错位发展的城市群发展格局，才是化解各城市问题的不二良方。建议效仿长江三角

洲、京津冀等区域进行顶层设计，强化泛闽南区域大都市圈协同发展，立足区域内各地特点与发展优势，整合资源培育产业主体和支柱产业，打破原有的行政隶属关系，坚持极点带动、轴带支撑、辐射周边，推动大中小城市合理分工、功能互补，进一步提高区域发展协调性，促进城乡融合发展，构建结构科学、集约高效的泛闽南区域发展格局。

(三)坚持产城融合的经济发​​展道路。尽管晋江实体经济发展成就有目共睹，但城镇化发展水平与工业化发展水平不够匹配。因此，未来晋江经济发展需要走产城相融合的道路，尤其是补齐城镇化发展短板。

一是践行“工业片区”发展理念。目前晋江工业化发展仍然主要基于以乡镇行政区划为主要特征的“工业园区”，这在产业发展突破地域限制、行业限制的当前已经不合时宜。引入“片区”发展概念，打破行政区域限制，通过重新引导和优化产业布局，最大限度地集聚、整合和统筹区域内城乡资源，彻底解决处处“工业园”、遍地“城中村”问题，全面加快城市化进程和提高城市工业化水平。

二是坚持“资源集约”的发展模式。晋江资源匮乏，通过企业向工业园区集中、人口向市区和城镇集中，推广“节约发展”“零地增产”等模式，最大限度提高土地、水等资源的利用效率，破解要素制约困局；通过严把产业政策关、资源消耗关、环境保护关，高质量建设新型城镇化，实现经济发展与环境保护和谐发展。

三是做好“筑巢引凤”工程。人

力资源是区域经济发展的源泉和核心驱动力，建议引进重点高校建设项目，为当地企业培养一批研发型人才和高层管理人员，解决企业高素质人才的招聘困境；鼓励企业加大与高校、科研院所的合作力度，积极开展各种模式的产学研联合创新；大力发展职业教育，推行工学结合、校企合作的培养模式，帮助企业实现订单式用工输出。晋江要在引进人才上下功夫，不单是为高层次人才提供物质待遇，更应该完善优化软硬环境，健全城市公共服务功能，才能真正吸引外来人口落地生根、安居乐业。

(四)进一步完善财税政策

一是调整转移支付核算办法。晋江每年上缴中央将近100亿元的税收，可用财力仅占一般公共预算总收入57%。一方面，现行中央县级基本财力保障机制及财政转移支付制度主要以户籍人口为基数核算，未考虑常住人口因素。大量外来人口产生新的庞大的农业转移人口市民化成本，如城乡人居环境治理、公共安全、基础设施建设、教育医疗等公共服务支出均由人口流入地承担，但这部分的转移支付红利却由人口流出地享有，造成财政资源的错配与浪费。另一方面，上级分配专项转移支付的主要参考指标是各地经济发展水平，但现行分税制已充分考虑地区经济发展差异并予以调节，转移支付制度应更多倾向于保障公共服务均衡。建议上级财政部门在推进财政体制改革、完善省以下财政转移支付制度时，将一般性转移支付核算同吸纳农业转移人口数量和市民化成本大小结合，将常住人

口因素纳入地区标准财政支出核算，增加体现市民化成本地区差异的转移支付系数，完善上级财政一般性转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。同时，建立专项转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。对按因素法分配、受益范围涉及地区全部居民的各项专项转移支付，分配资金时应考虑常住人口等因素，并与地区农业转移人口市民化成本适当挂钩，提高人口流入地的教育、医疗、社会保障等各项转移支付比例，客观反映地区基本公共服务支出需求。

二是完善省以下财政事权和支出责任划分。由于国家对基础设施建设和民生问题重视程度的不断增强，各级政府对农业基础设施、文教卫生和关系民生等方面的项目建设资金投入也在不断加大。但由于这方面投入的资金大都要求地方财政也拿出一定比例资金进行配套，这就给地方财政正常运转增加了困难和压力。建议对省级即将开展大型项目建设如高速公路、铁路建设资本金及后续建设资金由省级财政全额承担，不摊派至下级市县；对已摊派至市县的建设项目，逐步下降建设资本金和项目后续建设资金的地方配套比例，或由省级财政全额承担。

三是进一步严格地方政府出台税收等优惠政策。中心城市除独特的地区资源、全产业链集聚等优势外，还拥有更大的税收管理权限，出台税收优惠与产业补贴政策自由裁量权过大，“虹吸效应”明显，一方面容易导致周边县域经济成为中心城市“孵化器”，产业“空心化”；另一方面地方政府为

吸引财政收入竞相出台税收优惠与产业补贴政策，陷入恶性竞争，不利于国家产业政策目标的实现及企业的优胜劣汰。建议严禁地方政府超越权限出台财税补贴政策。确保今后制定出台新的优惠政策须经中央有关部门批准，尤其税费优惠政策应由全国通盘考虑进行整体布局，只有明确规则并严格执行才能有效抑制各部门和地方进行补贴恶性竞争的冲动，避免形成税收“洼地”。全面清理“一企一策”或“一事一议”财政补贴。认真排查、全面掌握、逐步清理地方政府制定出台的各类存量财税优惠政策，特别是与企业签订的合同、协议、备忘录、会议纪要及“一企一策”“一事一议”等形式的请示、报告和批复，对违反国家法律法规的优惠政策一律到期停止执行，并发布文件予以废止。进一步完善政府间财力分配方式，健全规范地方出台财税优惠政策的长效机制。避免出现地方政府以GDP、财税收入增长为目标的盲目招商引资行为，促进资源优化配置，防止资源浪费及地方政府间恶性竞争等情况出现。

四是地方应建立更加科学有效的产业扶持政策体系。建议地方政府清理整合归并同类补贴政策，进一步加强产业规划与引导，建立更加科学有效的产业扶持政策体系，真正推动经济高质量发展。对目标接近、资金投入方向雷同、资金管理方式相近的补贴政策实行整合，解决补贴项目设置碎片化、资金分配部门化的问题，尤其应减少一般竞争性领域的财政补贴。习近平总书记在总结“晋江经验”时提出，政府对经济工作既不能“越位”，也不能“缺位”“虚位”和“不到位”。面对复杂多变的市场形势，政府层面不应全盘包办，财政资金应更多投放到引导产业发展方向上，发挥好财税政策的结构性调控优势，提高财政资金使用效益，真正推动经济高质量发展。■

（作者单位：福建省晋江市财政局）

责任编辑 李艳芝

## 撷英集萃

### 山东安丘： 推动金融资本直达实体经济

2020年以来，山东省安丘市财政局聚焦企业融资难题，推出一系列增信、担保措施，明显提高贷款可获得性，有效降低综合融资成本，引导更多“金融活水”流向实体经济。一是强化财政金融协同，缓解企业资金短缺难题。积极推进企业担保“破圈解链”，通过融资担保、过桥资金、争取授信等方式，加大对企业流动性的支持，防止金融风险转嫁为财政风险。设立应急转贷基金3000万元，引入撬动社会资本1亿元，成立潍坊市国坤中小企业服务公司，通过市场化手段合法合规地开展企业应急转贷业务，为生产经营基本正常、具有持续经营能力、信用信息记录良好、符合流动资金贷款发放条件、资金周转暂时遇到困难的小微企业，提供短期过桥资金融通服务，帮助企业按期还贷、续贷。二是力推“政银担”业务，力促小微企业发展。推动政策性担保机构华安融资担保有限公司与潍坊市再担保集团合作，纳入潍坊市级政府增信体系，大力推行“政银担”业务。充分发挥政府性融资担保机构政策职能，为个人及小微企业创业融资提供增信担保，并免收市级以下担保费，进一步降低融资成本。三是引入专业融资机构，助企业开辟直接融资渠道。市财政局与山东儒名企业管理集团旗下专业公司达成合作意向，拟投资1亿元在安丘设立现代资产管理公司，充分发挥专业第三方金融资源、投资管理经验等优势，搭建金融运作平台，为企业提供境内外上市、股权投资、债券融资、资产管理等现代金融服务，最大限度撬动金融及社会资本投入实体经济。

（孙西明 宋金华）