

加快构建新发展格局 展现烟台财政担当

山东省烟台市财政局党组书记、局长 | 李建平

聂东磊 摄 来源：视觉中国

2021年10月习近平总书记在山东考察期间，从战略和全局高度精准把脉定向，对山东工作提出了“三个走在前”重要指示要求，其中第一个要求就是要努力“在服务 and 融入新发展格局上走在前”。这是习近平总书记交给山东的重大政治任务 and 时代使命。烟台市作为“一带一路”重要节点城市，是面向日韩和东北亚、连通欧美的重要“桥头堡”，处于服务和融入新发展格局的关键位置，区位优势、责任重大。

近年来，烟台市财政局坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实中央决策部署和山东省委、烟台市委工作要求，自觉把财政工作纳入到服务构建新发展格局中去谋划、去研究，聚焦全市“1+233”工作体系和“12335”大城区建设格局，精准创新政策，持续加大投入，全面深化改革，努力为推动高质量发展贡献财政力量、展现财政担当。

创新财政扶持方式，纵深推进动能转换，筑牢服务和融入新发展格局坚实基础

深入贯彻落实习近平总书记对山东工作提出的“腾笼换鸟、凤凰涅槃”重要指示精神，抓牢“动能转换”——全市构建“1+233”工作体系的第一条工作线，聚焦推进科技创新、提升产业能级、梯次培育企业、振兴县域经济等重点领域和关键环节，创新扶持方式、优化政策供给，为畅通国内国际双循环集聚动能。

一是强化财政政策扶持引导，更好发挥科技创新第一动力。聚焦实施新旧动能转换重大工程，持续完善科技创新财政稳定支持机制，“十三五”时期累计安排科技人才等资金239.2亿元，重点投向基础研究、应用基础研究和创新型企业培育等领域，全市国家级科技奖励数量走在全国地级市前列。围绕服务和融入新发展格局，

全力支持实施科技创新强市建设三年行动，聚焦创新链完善资金链，设立每年规模10亿元的科技创新发展资金，持续优化财政奖补政策和资金保障，促进科技资源科学配置，重点支持引进前沿性、“国字号”等科研机构，加快建设烟台先进材料与绿色制造山东省实验室、亚欧先进海洋产业技术研究院等多层次高能级科创平台，充分发挥烟台市（国际）技术市场、中国技术交易所（烟台）科技成果转化服务中心作用，努力实现一批“卡脖子”技术国产替代，力争将烟台建成国内具有影响力的科技创新高地，为更好服务新发展格局赋能添力。

二是推进财政股权投资改革，深入挖掘服务实体循环动力。2020年以来，按照省委、市委改革部署要求，烟台市制定出台财政资金股权投资改革试点方案等一系列意见办法，建立完善财政股权投资制度体系；统筹财政资金2000万元设立首期规模1亿元

的烟台市知识产权投资运营基金，率先启动知识产权领域“拨改投”试点；拨付资金3000万元以财政股权投资方式，撬动更多资本资源推进6家产业知识产权运营中心建设，取得积极成效。围绕服务和融入新发展格局，将逐步在工业设计、新兴产业等领域开展股权投资改革，通过阶段性持股、适时退出、滚动使用的良性循环，变一次投入为滚动支持，变无偿拨款为资本注入，以有形牵引的“线”激活无形调控的“手”，吸引更多社会资本推动高质量发展。全面加强投前、投中、投后全链条的投资风险防控，强化股权投资资金和受托管理机构的绩效考核，更好发挥财政资金使用效益，以财政循环投入助力国内国际双循环。

三是用足用好政府引导基金，有效汇聚产业升级资本势能。把发展产业引导基金作为加快新旧动能转换的重要抓手，市级累计设立新旧动能转换基金23只，基金总规模202.1亿元，放大财政资金效应6倍，累计投资项目196个、投资金额107.1亿元，达到财政资金“四两拨千斤”效果。围绕服务和融入新发展格局，将紧密结合制造业强市建设和县域经济振兴，聚焦“9+N”制造业集聚培育工程，实行“一条产业链、一只产业基金”，完善“项目+基金”模式，高规格开展线上线下推介活动，促进项目与基金、产业与资本无缝衔接，全力支持绿色石化、有色及贵金属、汽车、高端装备、电子信息、食品精深加工、生物医药、清洁能源、航空航天9个重点产业强链延链、集群发展，推动人工智能、集成电

路等N个前沿性产业建链补链、培育壮大，加快培育形成2个2000亿级、4个1000亿级和3个100亿级产业集群，为畅通双循环打牢产业基础。

四是加速财政金融深度融合，持续增强企业发展政策合力。新冠肺炎疫情暴发以来，积极采取设立中小企业应对疫情稳定基金和应急纾困基金、全面兑现再贷款贴息、风险补偿、减免房租等措施，深入拓展财政金融联动扶持模式，有力支持中小企业稳定发展。围绕服务和融入新发展格局，将全面落实各项减税降费政策和金融扶持措施，进一步完善鼓励企业上市、新三板挂牌等一揽子奖补机制，全面兑现最高800万元的奖励措施，支持企业多层次对接资本市场融资、借势借力发展；加快完善政府性融资担保体系，健全市县两级融资担保风险补偿机制，夯实银担合作基础，探索推出符合政策导向、多方分担风险的小微企业批量融资担保产品，有效缓解中小企业融资难、融资贵问题，为促进国内国际双循环激发市场活力。

创新财政保障机制，深入实施乡村振兴，激发服务和融入新发展格局内生动力

深入贯彻落实习近平总书记关于“打造乡村振兴齐鲁样板”重要指示精神，抓牢“乡村振兴”——全市构建“1+233”工作体系的另一条工作线，牢固树立支持农业农村优先发展的财政理念，统筹集聚财政资金资源，奋力谱写乡村振兴齐鲁样板的烟台篇章，深入挖掘农业产业特色、农村市场优势和农民内需潜力，为畅通国内

国际双循环积蓄动力。

一是持续深化涉农资金统筹整合。以敢闯敢试的开拓精神，在全国首创“中央大专项+地方统筹”资金保障模式，实现了多行业融合、集中连片治理的目标；创新“专项扶贫+行业扶贫”资金投入模式，支持打赢脱贫攻坚战；创新“四挂钩”资金分配政策（四挂钩，即中央资金分配与上年度建设和资金支出情况挂钩、省市切块资金与上年度切块资金的支出进度挂钩、上级资金的回收与结转年限挂钩、省市切块资金额度与县级结余结转总量挂钩），提升了整合资金落实效率，近三年全市涉农资金统筹整合总量分别达到48亿元、54亿元、63亿元，资金整合规模和增长幅度均位居全省前列，有力保障乡村五大振兴同步提升。围绕服务和融入新发展格局，将持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，建立健全“三农”财政投入稳定增长机制，增强县级自主统筹能力，促进涉农资金更加贴合实际、务实高效，支持烟台苹果、海参、葡萄及葡萄酒、生猪等特色产业集群发展，不断促进农业增效，带动农民增收。

二是积极引导金融资本支农助农。按照山东省财政厅部署要求，积极探索农业大灾保险试点，有效化解农业生产投资风险；扎实开展财政金融整合支持乡村振兴试点，推进试点县在打造乡村振兴齐鲁样板中率先突破；创新推广农业保险，在全省首创大樱桃等地方特色险种10余项，率先推出了“苹果保险+期货”试点，政策性农业保险规模近三年年均增长

35%。围绕服务和融入新发展格局，将紧密结合烟台实际，用好信贷担保、财政奖补等政策工具，巩固提升财政金融政策融合支持乡村振兴战略制度试点，创新推进农业保险扩面、增品、提标，力争2022年农业保险深度（保费/第一产业增加值）逐步达到1%，农业保险密度（保费/农业从业人口）逐步达到500元/人，多渠道撬动金融资本助力农业农村发展。

三是创新完善推动脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接的财政政策。2021年以来，坚持把巩固拓展脱贫攻坚成果政策，纳入财政支持乡村振兴政策体系一体考虑、统筹安排，研究探索农村低收入人口帮扶机制，合理把握财政投入节奏和力度，保持财政支持政策总体稳定；探索优化土地出让收入城乡分配格局，统筹土地出让收入10亿元用于农业农村发展，支持提高村级组织运转经费保障标准，扶持壮大村级集体经济。围绕服务和融入新发展格局，将建立健全解决相对贫困问题长效机制，保持财政扶贫投入规模平稳，持续推进脱贫政策与乡村振兴充分融合，确保全市536个脱贫摘帽村和100个重点帮扶村不返贫、争取集体经济收入早日超过5万元，逐步实现共同富裕。

创新财政融资模式，做大做强中心城区，夯实服务和融入新发展格局载体支撑

深入贯彻落实习近平总书记“通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平，绣出城市的品质品牌”重要指示精神，聚焦“一核突破、两带提升、

三环支撑、三港协同、五城驱动”大城区建设思路，加快构建多元化、市场化政府投融资体系，更好发挥财政投资“吹糠见米”的带动作用，拉开城市框架、增加城市厚度、提升城市品位，为畅通国内国际双循环拓展空间。

一是创新用好政府专项债券。充分利用国家政策，创新发行全省首只重大基础设施建设专项债券5亿元，全省首只20年期“分期还本”重大基础设施建设专项债券22.8亿元，全省唯一一只生态旅游专项债券4.5亿元，集中支持老岚水库、长岛海洋生态文明综合试验区等重大工程、重点区域建设。围绕服务和融入新发展格局，将严格落实“资金跟着项目走”要求，优化完善专项债券项目筛选、储备、发行、使用滚动接续机制，保障潍烟和莱荣高铁、蓬莱国际机场二期等重点项目建设资金需求。用好“专项债+市场化融资”等组合融资方式，更好发挥政府债券促投资、稳发展的拉动效益。探索在公益性事业领域发行更多专项债券品种，合理扩大专项债券使用范围，抢占发展先机。

二是深化国有资产管理运营。立足地方实际，在全国首创以统一范围为基础、统一平台为支撑、统一管理为主体、统一运营为核心、统一收支为保障的国有资产“五统一”管理运营新模式，组建市国有资本运营集团，建立大资产池，实现了国有资产由分散租借到公开招租、整合注入、重组调整的三次蝶变，最大程度放大国有资产价值，达到了“盘活存量、吸引增量”“以城建城、以城兴城”的改革效果。围绕服务和融入新发展格局，将

进一步强化树立“大资产”理念，利用国有资产运营管理信息平台，动态掌握分析资源资产数据，深度挖掘资源资产经济价值，积极探索城市管网、公共空间广告、政府投资建设的停车场及停车泊位等资产市场化经营模式，创新自然资源有偿使用方式，综合运用各类市场工具将优质资源资产转化为依法合规可运作的资本，为全市重点项目建设提供资金支持。

三是加大市场化融资力度。通过重组整合、股权调整等方式，相继组建了6家市属国有资本投资运营公司，合计资产总额超过3700亿元，分别承担一批重大项目投融资及建设任务，为全市经济发展增添了动力。围绕服务和融入新发展格局，将积极抢抓改革发展机遇，借势良好环境，通过优化资源配置、提高资产质量、创新资本运作、强化资金管控以及完善现代企业制度机制等措施，支持市属国有资本投资运营公司聚焦主责主业做大做强、做优资本、做强企业，深入推进规范化运营、市场化融资，撬动吸附更多社会资金，更好服务全市经济发展和城市建设。

创新财政调控手段，支持扩内需稳外贸，把牢服务和融入新发展格局战略基点

深入贯彻落实习近平总书记“完善促进消费的体制机制，增强消费对经济发展的基础性作用”“坚定不移全面扩大开放”重要指示精神，立足扩大内需和对外开放两个战略基点，聚集促进消费提质、保障改善民生、开拓开放路径、发展特色园区等关键举

措,完善政策机制,强化调控服务,为畅通国内国际双循环释放潜能。

一是创新优化消费政策体系。围绕服务和融入新发展格局,将进一步创新完善促进消费的政策机制体系,筹措资金保障机场、铁路等互联互通,推进物流配送体系和末端惠民设施建设;健全惠民消费券发放机制,依法探索发展以大健康、线上办公、数字娱乐等为代表的消费新业态,以直播带货、云购物等为代表的消费新模式,推动线上线下深度融合,拓展消费新空间;支持消费下沉,深化电子商务进农村综合示范,推动优质服务和工业品下乡,促进消费结构优化、提质扩容。

二是持续加大民生领域投入。加大民生投入是扩大内需的重要举措。“十三五”时期全市民生支出累计达到2883.9亿元,占财政支出比重76.6%,公共财政属性更加凸显。围绕服务和融入新发展格局,将全面落实各项就业扶持、社会保障等政策,建立完善统筹城乡、分层分类的社会救助体系,着力提高低收入群体收入,扩大中等收入群体,有效激发全社会消费需求。建立为民办实事长效保障机制,实现民生领域财政投入占比保持在70%以上,推动教育、医疗、养老、文化等事业和产业高质量协调发展,合理增加公共消费,全面满足群众多样化需要,为畅通国内国际双循环开拓消费“蓝海”。

三是支持畅通扩大开放路径。2020年以来,受疫情等因素叠加影响,外贸外资工作受到巨大冲击。烟台市级财政紧急筹集资金1亿多元,用好提高出口信用保险支持比例、优化财政补助政策等组合工具,推动全

市进出口等外贸指标实现逆势增长。围绕服务和融入新发展格局,将牢牢扭住外贸外资这个关键路径,严格落实中央、省和烟台市支持外贸稳增长相关政策,完善市级外贸发展专项扶持措施,提高财政政策精准度和针对性,鼓励企业开辟多元市场,推动重点外资项目加快建设,促进外贸外资循环更加顺畅。

四是加快推动园区开放发展。围绕服务和融入新发展格局,将持续创新完善财政体制扶持政策,健全“飞地”项目税收利益分享机制,更好发挥产业引导基金撬动引导作用,促进优质资源向园区汇集、政策措施向园区倾斜;支持全面提升园区基础设施、公共服务、数字设施配套,突出中国(山东)自由贸易试验区烟台片区以及中韩、中日、中德新材料产业园、国际招商产业园等园区特色,彰显国际元素、促进差异发展,提质“双招双引”、壮大优势产业,推动各类园区扩能增效,努力在畅通国内国际双循环中发挥更大作用。

创新财政管控体系,牢牢守住风险底线,强化服务和融入新发展格局安全保障

深入贯彻落实习近平总书记“安全是发展的前提,发展是安全的保障”重要指示精神,牢固树立安全发展理念,进一步增强风险意识、强化底线思维,注重堵漏洞、强弱项,下好先手棋、打好主动仗,全力支持构建大安全格局,有效防范化解各类风险挑战,为畅通国际国内双循环筑牢防线。

一是支持筑牢安全根基。围绕服

务和融入新发展格局,强化财政资金保障,推动实施本质安全提升三年行动,加快建设应急物资保障体系,全力提升公共安全保障水平;优化财政投入方式,支持搭建城市运行管理服务平台,强化市政设施和城市环境、交通、防灾等智慧化管理,实现地下空间信息化、智慧化管控,推动全社会持续增强防灾、减灾、抗灾、救灾能力。

二是促进维护社会稳定。围绕服务和融入新发展格局,全面兑现各项民生政策,更加精准有效地发挥公共财政保基本、补短板、兜底线的作用,提升群众幸福感和满意度;支持整合社会综合治理资源,畅通12345政务服务热线等诉求表达渠道,强化片区网格管理,及时有效回应群众关切;深化财政资金整合,完善政法系统经费长效保障机制,支持健全基层应急管理体系,加快推进平安烟台建设,全力保障社会安定和谐。

三是有效防控财政风险。围绕服务和融入新发展格局,正确平衡好促发展和防风险的关系,坚决防控政府债务风险,健全规范举债融资机制,多渠道化解隐性债务,确保不发生区域性、系统性风险;坚决扛起基层“三保”责任,严格执行基层财政运行风险监测和“三保”预算事前审核机制,加大对困难区市转移支付倾斜力度,切实兜牢“三保”底线;坚决抓牢财政资金安全,用好预算评审、绩效管理有效手段,筑牢全覆盖、全过程、全方位资金监管链条,全面强化预算执行动态监测,确保财政资金安全高效运行,花出更大效益。■

责任编辑 李艳芝