

促进黑龙港地区经济发展的财政对策研究

<http://www.criifs.org.cn> 2008年1月22日 赵琳

一、黑龙港地区现实状况

1. 与河北平均水平相比，黑龙港地区财政经济总体状况孱弱。从2005年财政经济总量指标看，黑龙港地区地域面积占全省地域的21%，占全省平原地区的60%，县区数量、人口规模均占全省30%以上，但地区生产总值占27.5%，可用财力只占22%，财政收入仅占15%左右。黑龙港地区的财力状况、经济实力与其人口规模在全省的比重明显不相适应。

从2005年财政经济平均指标看，黑龙港地区县均人口规模略高于全省平均水平，县均及人均生产总值相当于全省平均水平的80%左右，人均可用财力为全省平均水平70%多，县均财政收入不足全省平均水平的50%，财政收入与生产总值比重也仅相当于全省平均水平的一半。这说明黑龙港地区不仅经济实力弱、财力水平低，经济增长质量也明显不佳。

2. 与十五初期水平相比，黑龙港地区财政经济发展速度缓慢。通过对比2001年与2005年主要财经数据，可以得出黑龙港地区的经济发展状况。十五期间，黑龙港地区生产总值、财政收入、可用财力的平均增速分别为15.9%、23.5%、20.6%，均低于同期全省16%、30.6%、21.1%的平均增速。增长速度的差异导致黑龙港地区在全省的经济地位全面下滑。其中，区域及县均生产总值所占比重（比例）略有减少，区域及人均可用财力所占比重（比例）有所下降，区域财政收入所占比重下降3.9个百分点，县均财政收入所占比例下降12.2个百分点。这反映十五期间黑龙港地区经济发展程度尤其是财政收入增长状况不佳，与全省平均水平的差距进一步加大。

从县区排名上看，十五期间，无论是地区生产总值排名，还是财政收入排名，黑龙港地区强县在减少，弱县在增加。2001年全省生产总值、全部财政收入、地方财政收入前30名中，处于黑龙港地区的分别有9个、7个和6个，2006年则分别减少为5个、5个和4个；在2001年全省生产总值、全部财政收入、地方财政收入后30名中，处于黑龙港地区的分别有6个、10个和9个，而2006年却分别增加为10个、21个和20个。

3. 内部诸区域间相比，黑龙港地区财政经济发展不平衡。从地理位置、发展水平和区间联系看，黑龙港地区可以分为东部沿海的沧州地区，中部平原的衡水（周边）地区，西南部的邢台、邯郸平原地区三部分。

黑龙港地区三个区域的县区数量、面积、人口相当，但生产总值、产业结构和财政收入差异较大。在地区生产总值所占比重上，西部落后于中部16个百分点，落后于东部18个百分点；在三大产业所占比重上，东部沿海的沧州是我国第三个化工城，二产尤其是重化工业比重较大，西部邢台、邯郸平原地区以农业经济为主，二、三产业发展滞后。经济总量和产业结构的差异导致西部地

区所占财政收入比重分别落后于中、东部25个和42个百分点；在反映经济增长质量的财政收入与生产总值比重上，也仅是中东部地区的一半。

总之，无论是与河北平均水平的横向对比，或是与十五初期水平的纵向对比，还是内部区域间对比，黑龙港地区都表现出较为明显的财政经济特征，即经济基础薄弱，发展水平滞后，财政收入不高，增长质量较差。

二、分类促进黑龙港地区经济发展的财政对策

（一）东部沧州沿海地区

1. 以财政资金为主导多渠道投入，改善沿海港区的软硬件环境。要理顺省与地方政府间公共品供给责任，形成政府与非政府力量多渠道供给格局，可以政府财政投入为主导，吸引民间资本甚至外资，采用B T、B O T等多种方式，完善海港地区的交通、通讯、给排水、食宿等综合物流功能及配套基础设施。同时要优化税收、法规、管理、服务和人文等软环境，尤其要整合港区现有各职能部门，实行集权决策、分权管理、协调发展的管理体制，完善黄骅港煤炭、杂货、液体化工原料和产品运输功能，通过加强与曹妃甸港、秦皇岛港之间的联系，逐步形成环渤海地区以原材料运输为特色的综合性港口体系，促进人流、物流、资金流、技术流和信息流在港口周边实现汇集并优化配置，为我省东部沿海经济隆起带的崛起提供一个有力支撑。

2. 用财政扶持手段发展临港产业，做大化工产业，做强现代物流业。要通过财政补贴、贴息等扶持手段，以项目经济壮大主导产业。首先，要利用神府煤炭、华北油田、大港油田、长芦盐区的资源优势，通过引进高新技术和先进设备做强煤化工、盐化工、石油化工，同时大力发展深加工、精细化工和海洋生物化工，走附加值高、污染少、效益好的化工产业之路。此外，要做强物流、金融、信息服务等现代服务业。其中现代物流业既是港口的主导产业，也是与港口共生的直接产业，它的发达程度直接影响着工业集聚与服务业进展，发展包括运输、储存、包装、装卸、配送、流通加工、信息处理等众多环节的现代物流，是我省提高经济外向化程度，推动沿海经济发展的必然要求。

3. 利用税收优惠政策，加快企业向园区集聚，工业向沿海地区聚集。要利用好第三次国际产业转移和我国南资北移的有利时机，采取税收优惠、信贷支持、简化投资程序、改善基础设施等措施，鼓励外来企业向沿海地区聚集，向产业园区集中。在临港产业园区可以设立中小企业资金担保中心和扶持资金，对园区内企业研发新产品、设立新项目予以资金扶持，对园区内的装备制造、精细化工、农产品精深加工等行业的技术改造和服务业项目，省级财政优先给予一定期限内的贷款贴息，并减免涉企行政事业性收费。此外，还要研究试行税收调节措施，促进省内规模以上异地搬迁性投资项目向土地滩涂资源丰富的沿海工业区转移，促进沿海经济隆起带的加快形成。

4. 密切黄骅沿海和沧州内陆的经济联系，推进产业集群向腹地延伸。经济腹地是经济中心的吸收和辐射能力所能达到的地域范围，它是沿海地区产业链赖以形成的基础，是沿海地区经济的直接支撑。我省沿海地区经济的隆起必然需要一个广阔而有雄厚基础的腹地，因此，开发沿海经济带需要牵引腹地经济发展。沧州西部就是我省南部沿海经济的直接腹地，对此可以石黄高速（铁路）为沿海和内陆的疏运通道，以沧州和黄骅为中心城市，依托沿线产业园区，吸引腹地资源先向沿海地区集中，而后推进沿海产业集群向腹地延伸扩张，实现临港产业和腹地产业的协作与互动。

（二）中部衡水特色产业地区

1. 发挥财政资金杠杆作用，支持特色产业龙头企业做大做强。黑龙港地区的特色产业虽然总体规模庞大，市场占有率高，但多为个体、家庭的小生产管理方式，短期内可以依靠低成本、低价格取得一定的市场份额，但由于技术含量低，缺乏名优品牌，长期看很难在市场中生存。对此，应适当集中财政、涉农、发改委等部门的专项资金、开发基金，建立特色产业发展基金，整合运用，支持特色产业发展。其中，要重点支持特色产业龙头企业，可以将其用地纳入县市区土地利用总体规划和土地利用年度计划，通过财政补贴、财政贴息、贷款担保等形式支持其做大做强，并借助于产权关系改革，组建大企业集团，以提升产业集中度，延伸产业链，提高竞争力。此外，还要培育和发展一批规模化、差别化、集约化的重点乡镇工业园区，形成各具特色的产业和产品体系，以此带动区域特色经济的发展。

2. 利用财税手段鼓励企业技术创新，培育核心竞争力。黑龙港地区的特色产业主要是依托人力和土地资源的加工型产业。在当代社会，资源优势的效用正在被市场优势所取代，一个地区特色经济的形成、保持，既来自于对固有资源优势的利用和延伸，更在于因势利导地着重培育和提升创新。因此，要保持特色产业的可持续发展，对企业而言，要利用毗邻京津的优势，以技术入股、转让、联合开发等方式，与高校、科研单位建立婚姻关系来提升创新水平；对政府而言，要以财税手段鼓励、培育企业的技术创新，对各种依托科研机构建立的特色产业加工品开发研究中心、孵化器等机构（如依托枣强玻璃钢园区建立的国家级生产促进中心）给予税收优惠和专项资金扶持。同时，为激发企业以技术争创名牌，以产品提升知名度的积极性，对荣获国家和省市名牌产品的企业，可分层次的直接给予奖励，鼓励企业走名牌兴企、品牌兴业之路。

3. 培育良好的财税政策环境，促进民营经济进一步发展。针对本区各具特色的民营经济，要进一步为其发展营造公开、公平、公正的财税政策环境。要清理和修订限制民营经济发展的政策，消除制性障碍，使民营企业在投融资、税收、土地使用和对外贸易等方面，与其他企业享受同等待遇。要深化“收支两条线”改革，完善行政性收费和罚没收入的“票款分离”管理，全面清理收费项目，取消专门针对民营经济的收费项目。要建立、完善主要面对个体工商户、民营企业的中小企业信用担保体系，拓展中小企业的融资渠道，引导、聚集社会资本，壮大民营企业实力。要把目前的通过各种行业协会协调各职能部门，逐步过渡到成立专门的中介服务机构，为中小企业发展提供技术、信息、法律、咨询等支持。

4. 以重点县镇为核心，以交通干线为轴线，推动特色产业集聚和扩散。增长极理论提出先把少数区位和经济条件好的地区培育成经济增长极（点），通过增长极的极化和扩散效应，影响和带动周边地区经济发展。点轴开发理论进一步强调“点”与“点”之间“轴”（交通干线）的作用，认为交通干线可以使连接地区的人流和物流增加，生产和运输成本降低，促使其成为经济增长点，沿线成为经济增长轴，而增长点和增长轴则是带动区域经济增长的发动机。因此，政府在制定财政、金融、产业政策促进地区经济发展时，在空间布局上要充分发挥区位和交通优势，以横贯本区的京九与石德铁路为增长轴，以衡水（工程橡胶）为区域经济发展和物流中心，东、西、南、北分别以景县（橡塑）、辛集（皮革）、清河（羊绒）、安平（丝网）为特色产业集聚点，对这些县市的特色产业重点开发和扶持，建设成具有一定规模效应和市场竞争力的特色产业带和特色产业走廊，最后通过特色经济增长极（轴）的关联效应和扩散效应，推动县域经济的整体发展。

1. 加大财政扶持农副产品企业的力度, 积极推进农业产业化进程。为发挥本区农副产品资源优势的优势, 政府应通过财政等手段, 大力发展农产品加工业, 以农副产品深加工项目为龙头和载体, 延伸小麦、玉米、棉花、果蔬深加工等产业链条。尤其要围绕主导产业的培育, 重点支持中旺食品、华龙面业、五得利面粉厂、临英兔业、宁纺纺织等农产品加工、贮藏和运销产业化龙头企业。在支持环节上, 对龙头企业在生产、加工、销售环节予以扶持, 推行“龙型经济实体+ 农民合作经济组织+ 农户”的产业化组织模式; 在支持方式上, 集中财政支农、农业综合开发、结构调整、扶贫贴息等各项资金, 采取无偿扶持、有无偿结合、补贴利息支出等方式对其予以扶持; 在支持内容上, 对龙头企业开展技术培训、营销宣传、引进新品种新技术等方面给予补助, 逐步培育一批具有竞争优势的主导产业和品牌产品, 加速农业产业化进程。

2. 用财政手段支持产业基地建设, 以主导产业带动落后地区的开发式扶贫。针对本区多为贫困县的现实, 要以农副产品资源为依托, 以发展主导型加工业为突破口, 将扶贫开发与农业产业化经营融为一体。首先应整合资金、集中财力, 逐步增加扶贫资金投入, 尤其是省财政资金的投入, 围绕市场需求, 加快建设主导型产业基地、拳头产品基地, 当前可先重点培养一定规模的专业村、专业乡和专业市场, 并以农民合作经济组织为纽带, 将多数贫困农户纳入基地的生产经营之中。此外, 要搞活流通环节, 大力发展多种购销组织, 形成多层次、多形式的销售服务网络, 将市场与广大的基地农户连接起来, 将本区建设成为京津石地区农副产品的重要供应基地。

3. 创新财政支持教育扶贫的方式, 鼓励贫困劳动力转移。解决贫困问题关键在于发展教育, 教育可以提高劳动者生产能力, 可以改变其一生。对贫困人口多、农业劳动力比重大的黑龙港西部地区而言, 财政除保障两免一补的义务教育改革外, 尤其要注重对职业教育的支持。因为职业教育以就业为根本导向, 在人才培养模式、课程安排上与实际就业岗位联系更加紧密。因此, 要以财政手段鼓励民办职业教育, 支持各种职业技术学校、劳务输出公司开展多种形式的技能培训, 提高劳动力的职业技能。在此基础上, 政府要实施农村劳动力转移培训的阳光工程, 通过发挥指导、协调、沟通、联络作用, 大力支持本区剩余劳动力向京津石等地劳务输出。2007年4月, 由北方汽车教育集团投资的我国第一个教育扶贫基地在邯郸市成立, 这一基地可使包括黑龙港地区的广大贫困学子免费获得技术培训学习。创新财政支持手段, 对此类基地以政策支持, 可望成为一种新的财政扶贫探索方式。

4. 逐步增强经济基础较好县的扩散能力, 提升落后县的造血功能。由于黑龙港西部地区整体落后, 区内各县经济、交通联系尚不紧密, 难以应用点轴式开发理论以先进地区带动落后地区发展, 只能采取分别对策。对经济基础较好, 具有一定的经济实力的宁晋、隆尧, 以及享有扩权县待遇的大名, 可在与经济发展有关的政策、资金、人才、权限等方面给予一定的倾斜, 支持其加快发展, 逐步增强对其他地区的扩散能力; 对其他落后县市则侧重开发式扶贫, 并加大一般性转移支付力度, 保证其享有基本的公共服务水平, 逐步增强其自身造血功能, 使其尽早达到或接近全省平均水平。此外, 鉴于本区县乡行政区划过多, 各县经济实力、人口规模相差较大, 有些县人口超过80万, 有些县不足20万, 而县乡区划过多、建制镇规模过小, 使城镇集聚效应难以发挥, 基础设施等公共产品提供成本相对增大, 所以, 从长期看, 随着县乡财政体制改革的深入和扩权县经济社会权限的增大, 可以在适当时机撤县并乡, 优化地区资源配置, 形成新的区域经济增长极。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430