

从县域经济发展看竹山财源建设

——县人大常委会财经委关于财源建设的调研报告

县域经济是国民经济的重要基础，是统筹城乡经济社会发展的基本单元，其发展成果主要反映在地方公共财政收入或国家税收上。八山一水一分田的竹山县，原本是一个以农业种植为主的国家级贫困县，2005年以来，抢抓扶贫开发的政策机遇，加大向上争取力度，积极推进招商引资，大力实施项目强县战略，努力培植经济增长点，深入开展培植财源建设，县域经济实现跨越发展。到2016年，固定资产投资149.5亿元、国民生产总值86.96亿元、公共财政收入7.4亿元，分别比2010年增长3倍、2.4倍和2.7倍，年均增长率分别达20%、16%和18%。但是，随着经济规模的不断壮大，经济发展速度和税收增长不相匹配的矛盾也日益显现，完成财政收入的难度和刚性增长压力持续增强。为此，县人大常委会财经委对县域经济发展状况进行了调研。

一、存在的问题及成因

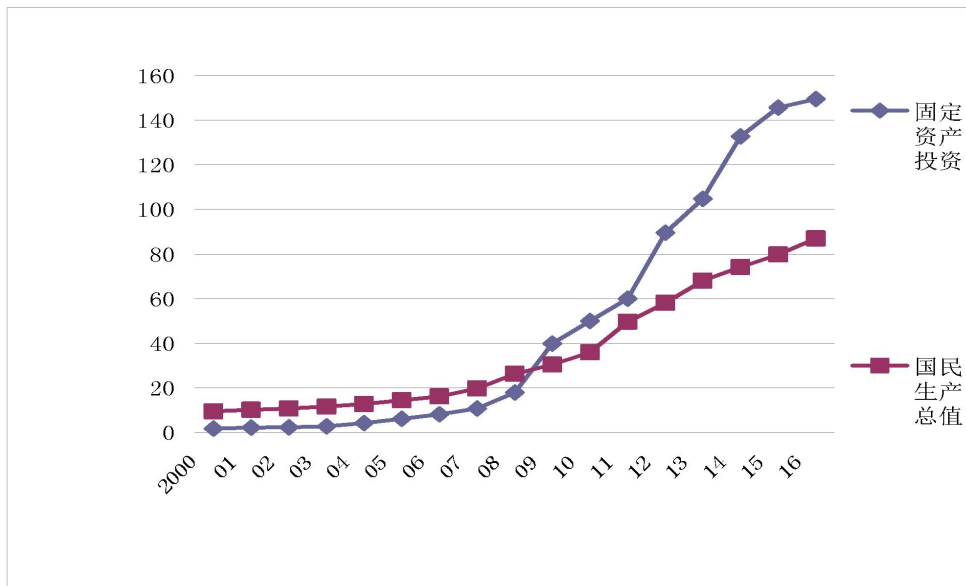
1. **发展理念需要纠偏，主动服务发展的氛围不浓。** 经济发展是一个漫长积累、逐步显现效果的过程，需要多方参与、共同努力、久久为功。目前，我县少数干部和经济管理部门对

经济发展关联度认识不足，认为经济建设是县委、政府的事与自己无关，抱着事不关己高高挂起的态度，没有主动融入经济建设主战场；职能部门工作人员对经济发展的思考偏少，办法不多，除自身业务外没有主动为实体经济排忧解难；更有少数单位和个人认为：市场经济体制下，可以纯粹用市场来调节经济行为，导致企业一些现实问题无法解决，只能被淘汰关停或任其成为僵尸企业，而有的僵尸企业只是些小问题没有得到有效解决，处置得当是可以避免成为僵尸企业的，帮一把、扶一下就会成为优质企业。上述这些思想误区制约了经济的发展，整个社会服务经济的氛围还需加强。

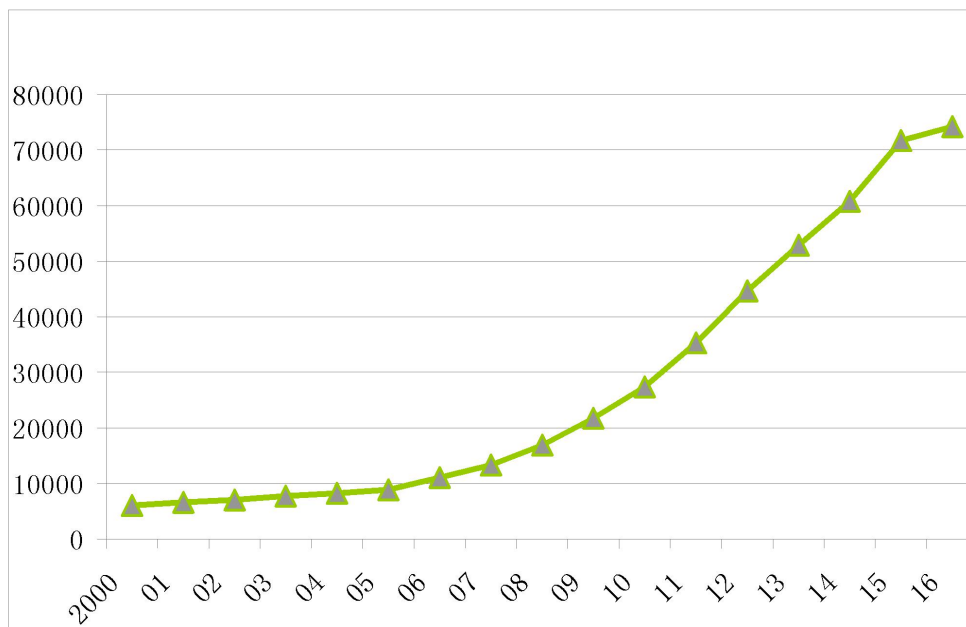
2. 经济增长后劲乏力，亟需打造新的经济增长极。通过不懈努力，我县经济发展规模逐步壮大，但随着改革力度持续加强，重发展、轻保护的发展理念和重污染、粗放型的经济发展方式已不能适应新的发展形势，经济发展短板日益显现。

(1)、投资拉动效果不断递减。投资作为拉动经济发展的三架马车之一，在我县经济发展中曾经发挥巨大作用且将持续发力。但随着国家政策调整，对地方政府投融资的规范，投资的规模、方向有所调整，持续投资的来源需要及早谋划。

图一：2000-2016 固定资产投资和地区生产总值曲线图（单位：万元）



图二：2000-2016 年财政收入曲线图（单位：万元）



上图分别是我县 2000-2016 年固定资产投资和地区生产总值曲线、财政收入曲线，从图上可以看出：三条曲线的走向和上扬方向虽有不同变化但总体基本一致，印证了国民生产总值、财政收入和固定资产投资正相关，固定资产投资增长对地

区生产总值和财政收入增长的拉动效果明显，尤其是 2007 年以后，随着潘口电站建设等一系列重大投资项目的实施，固定资产投资新增近 3 亿元突破 10 亿，国民生产总值实现 3.5 亿元增长，同时带动国内生产总值由低速迈向中高速增长，并在相当长一段时间内保持高位增长。2011 年后，国家更加注重民生领域的投入，固定资产投资仍在高位运行但有所分散（民生领域的资金对财政贡献率稍低），拉动效果有所减弱，国民生产总值和财政收入的增速放缓；2015 年以后的投资强度放缓，财政收入增速更慢。可以看出：我县县域经济增长对投资增长依赖性较高较强，随着固定资产投资基数增高，增长速度必然降低，对经济的拉动会有所延缓，经济增长后劲亟需培植新的增长点。

(2)、农业财源没有形成拳头。多年来，县委县政府孜孜不倦致力推进乡镇特色产业发展，农业规模和效益有所改观，尤其是特色种植和规模养殖多点开花，农民增收、农业增效成效显著，如得胜镇茶叶产业，官渡、柳林、大庙的烟叶产业等，都在县域经济发展中起到积极作用。但除茶叶、烟叶等少数特色产业外，其他农特产业规模偏小，质效不高，收益不明显，发展不尽人意，农业财源没有形成拳头。

表一：2012-2016 年分乡镇公共预算收入情况统计表（单位：万元）

公共预算收入	年 度
--------	-----

		2012	2013	2014	2015	2016		
合 计		44617	52848	60791	71681	74197		
其中	县 直	29651	35066	42399	54069	53608		
	乡 镇	小 计	14966	17782	18392	17612	20589	
		其中	城关	4030	5005	5447	5623	6786
			宝丰	1962	2726	3057	3125	3794
			官渡	1175	1300	1387	1347	1178
柳林	1416		1391	1415	1465	1387		

从上表乡镇公共预算收入统计表表列数字可以看出：县直实现公共预算收入占比 70%左右，而广大农村提供收入占比较低，如果再剔除城关、宝丰、得胜三个工商业重镇，农村财源贡献率更低；官渡和柳林两乡镇财政收入过千万，主要是烟叶产业提供税收。所以，要让农业财源形成区域发展支柱，排除受传统农耕文化制约和市场波动影响因素，不仅要有清晰的产业规划，更要在贯彻产业规划上下大功夫。

(3)、工业经济尚需突破瓶颈。重税收轻培育、重招商轻服务的惯性思维让我们弱化了对市场主体——企业的服务、引导和必要支持。一是企业融资难的问题依然存在。一方面，金融及担保企业为了自身风险控制的需要，加强了贷款规模和担保抵押的管理，信贷程序日趋严格；另一方面，企业能够作为抵押担保的实物有限，贷款门槛很高，且银行对抵押担保物的评估程序十分繁杂，企业隐性融资成本增加。二是财政资金支持企业发展的效率不十分明显。财政支持实体经济的规模偏

小，与实际需要差距还很大；同时，财政资金为了凸显政策引导作用，在投入方向上有所限制，不能只考虑税收贡献率。三是企业发展环境还有待进一步优化。国家对环保、土地占用、市场准入、安全生产等要素的管理更加严格和规范，粗放型、作坊式企业生存空间受到挤压；在服务企业发展中，少数执法、职能部门担当意识不强，对相关政策研究不透，执行过程中灵活性不够，门好进脸好看，事儿却难办了。

面对新常态下新的发展理念，我县必须结合自身特点，找准发力点，打造新的经济增长极。

3. 财政收入质量持续下滑，地方财政供给能力不断下降。

表二：地区生产总值和财政收入数据表（单位：万元）

年 度	竹山县数据					湖北省数据				
	地区生产总值		地方公共预算收入			地区生产总值		地方公共预算收入		
	总量	增速	总量	增速	占比 GDP%	总量	增速	总量	增速	占比 GDP%
2012	58.14	17.08	3.3		5.68	22250.5	11.3	1822.05	19.4	8.2
2013	68.13	17.2	3.97	20.3	5.83	24791.83	10.1	2191.22	20.2	8.84
2014	74.19	8.89	4.56	14.86	6.15	27379.22	9.7	2566.9	17.1	9.38
2015	79.75	7.49	5.22	14.47	6.55	29550.19	8.9	3005.53	17.1	10.17
2016	86.96	9.04	5.45	4.4	6.27	32297.91	8.1	3102.02	7.3	9.6
年均发展速度	10.59%	/	13.40%	/	/	7.74%	/	11.23%	/	/

从上表可以看出，2012年以来，我县的地区生产总值和地方公共预算收入保持了较高速度的增长，且高于全省平均水平；但从地方公共预算收入占比 GDP 比重来看，我县占比明显低于全省水平，说明经济结构还有调整的空间。

表三：2012-2016 竹山县财政收入结构表

年度	公共预算收入				
	小计	税收收入		非税收入	
		完成数	占比收入 (%)	完成数	占比收入 (%)
2012	44617	36611	82.06	8006	17.94
2013	52849	42229	79.91	10620	20.09
2014	60782	47924	78.85	12859	21.16
2015	71680	55033	76.78	16647	23.22
2016	74197	53387	71.95	20809	28.05
年均增速	13.40%	9.89%	/	27.00%	/

从表三可以看出：我县公共财政收入保持了较高的增长，增速超过 GDP 增长速度近 3 个百分点；但税收收入增速低于财政收入增速；同时，非税收入增长速度呈逐年上升趋势，税收收入占比地方财政预算收入比重逐年下滑、非税收入占比上升的趋势明显，收入质量持续下滑。

二、工作建议

1. 转变观念，全民参与，齐心协力共谋经济发展。 经济增长普惠全民，经济建设理应共谋共建。要调动全社会的责任感和积极性，树立全民全域培植财源的良好氛围；牢固树立无商不活、无工不富的观念，走出冷漠对待企业或过度市场化的认识误区，妥善处理服务新商与旧商、大商与小商、本地与外商之间的关系；放水养鱼而不竭泽而渔，立足长远减轻企业负担、优化发展环境，正确处理“取”与“予”的关系。沉下身子实干真培。政府及其职能部门，手握资源配置权力和市场经

济调节杠杆，既是政策的落实者操作者，也是政策的制定者宣讲者，要把这种优势转化为主动服务，引导奋战在经济主战场上的企业，制定与自身发展相适的目标和规划，解决企业内生动力不足的问题；要紧盯优质财源、骨干税源，帮忙不添乱，帮助他们做大做强，形成稳定收入来源；要建立机制，跟踪督办，按照“专班问诊、一企一策、精准指导、助推发展”的工作机制，定期或不定期到企业有针对性的问诊调研，紧盯问题跟踪督办，解决企业发展难题；要制定中长期发展规划和激励政策，鼓励乡镇一张蓝图绘到底，切实夯实农业基础财源，推进片区经营、一村一镇一品，坚持不懈，久久为功，多业态助推农村农业财源稳定增长，不断夯实税收征收基础。

2. 创新思路，转变方式，千方百计巩固现有财源。矿产、水电、金融、地产和建材等行业曾经为县域经济发展和财政经济良性运行做出巨大贡献。但随着国家宏观政策调整，高能耗、高污染、产能过剩的化工、矿产等企业面临技改、污染治理或关停的两难选择；国际市场价格冲击、市场疲软等因素叠加影响，金银矿、铁矿等重点财源项目贡献率有所下降，水电产业开发基本建成进入稳定期，投资拉动效果递减。因此，对现有产业项目的巩固发展上，要创新思路，转变发展方式，让它们继续为县域经济发展发力。要加大调研力度，一企一策、一业一策，引导矿产企业兼并重组、技改扩能，做大做强；研究水电产业政策，通过满负荷发电、提高上网价格等途径增加产业

附加值，协调黄龙电站利税分成增加县级财力，确保企业利税稳定增长；支持金融企业与实体经济的常态互动，鼓励和引导金融资本向实体经济持续投入，从而互惠互利共同发展。

3. 抢抓机遇，用足政策，锲而不舍做强新型财源。传统农业和服务业易受国家宏观调控政策的影响，税源不稳定，而“互联网+”、现代物流等新型产业作为生产性服务业，不仅收益高，而且带动效应强。抢抓国家政策扶持，结合工业园区“满园工程”，开发区和政府相关部门积极包装推介一批物流、旅游、商贸等服务业项目赴外招商，吸引国内知名物流企业和各类中介机构来我县落户和设立分支机构，合资合作或开展业务，大力支持农村淘宝、健身养老服务、生态民俗旅游以及现代物流业等新兴业态，培植新的经济增长极，夯实财政增长后劲。

4. 严格规划，整合资源，不遗余力夯实农业财源。农业财源建设的主要目的是富民，通过富民拉动内需实现强县。要摸清家底，完善规划，政策扶持。立足乡镇现有产业基础和自然资源条件，结合当地种养习惯，合理确定乡镇特色、支柱主导产业，全域规划、合理布局，形成可操作、认可度高、约束性强的区域性产业规划；相关部门要把区域产业规划作为支持区域发展的基本遵循，围绕规划整合政策、项目和资金支持；乡镇要把确定的规划作为刚性任务强力推进落实，咬定目标不放松，一任接着一任干，直到规划目标实现。尤其对农民已有

种植习惯和一定基础的茶叶、药材、烟叶、食用菌、干鲜果加工等产业优化布局,走差异化发展之路,形成稳定的农业财源,确保农民增收、财政增效。

5. 内引外联，强化服务，凝心聚力做大经济总量。 进一步加大招商引资力度，尤其要注重“总部经济”的培育，用高投资高投入换来工业经济转型跨越发展，助推县域经济的大发展。进一步重视本土企业和中小企业发展。加大对本土和中小企业财政扶持、政府采购倾斜机制，鼓励加大研发投入，使他们完成资本积累和产业升级，扩大规模，提高核心竞争力；加强本土企业现代企业制度改造，通过引进股权、完善法人治理，建立产权明晰、权责分明的法人治理结构，促进企业快速发展和经营模式创新。切实解决落地企业面临的困难。建立联系会议制度，搭建企业和金融部门之间交流合作的平台，实现资金与需要的高效对接，解决金融资本找不到项目、企业生产经营融资难的问题；充分发挥财政资金效率，加大资金周转和回收力度，完善相关资金使用办法，尤其注重对财政贡献率高、市场前景好、信誉度优的企业予以倾斜。发展韧劲差、受国家政策调整冲击影响较大的老工业企业，要加大项目包装争取力度，因地制宜为企业出谋划策，利用政策性资金进行技改扩能、环保达标等，实现转型发展。

财源建设是政府经济工作的重中之重，其工作主旨是助推经济和社会协调发展，实现经济有序发展和财政稳定增收，从

而实现财政经济和社会事业良性互动。只有坚定不移大力发展经济，财源增长的基础才能得到夯实，才能不断壮大财政经济总量，助推县域经济振兴和财政保障能力不断提升。

调研组成员：华新宇 金 波 吴承志 刘 波 程用廷