

加快湖北县域经济发展的建议

许克振

湖北省经济委员会主任

一、湖北省县域经济发展的基本态势

1、省委、省政府发展县城经济的方针政策深入人心，“一主三化”、“工业兴县”正在变成各地的自觉行动。去年省委、省政府召开了宜都会议，出台了鄂发[2003]10号和鄂办发[2003]35号两个文件，对此，基层干部反映很好。大家认为，省委、省政府从长远打算、战略高度、发展的眼光出发，重视县域经济发展，切中要害，用心良苦。两个文件的出台，为县域经济发展指明了发展方向，描绘了发展蓝图，提供了强有力的政策支持，营造了良好氛围。既具有重大的现实意义，又将具有深远的影响；既方便了基层，又增强了地方党委、政府求发展的责任和力量。各地各部门结合贯彻会议和文件精神，统一思想、明确目标、强化措施，全省上下发展壮大县域经济的合力正在形成，使命感和责任感明显增强，谋发展促发展的气氛越来越浓烈。到目前为止，全省绝大部分县(市)的企业产权制度改革已基本完成，改制后的民营企业已成为县域经济发展的主体，只有少数县(市)还有一些遗留问题。2003年，仙桃、老河口、竹溪、谷城、钟祥、宜都、广水等县(市)民营经济增加值分别占全县(市)GDP的89%、90%、84%、78.5%、75%、90%、79%；其他县(市)情况也基本类似。根据“工业兴省”的整体部署，各县(市)都明确提出了“工业兴县(市)”的指导思想，既高度重视招商引资工作，引进储备了一批较大的工业项目，又注重培育本地工业企业，增强经济发展的内源性动力。2003年，多数县(市)工业增加值占GDP的比重达50%以上，增幅一般高于其它产业5个百分点左右。工业化的加速推进，带动了农业产业化和城镇化，增强了县域经济的整体实力。

2、经济发展环境不断优化，招商引资成效显著。各县(市)在优化发展环境上出实招、求实效。在硬环境建设方面，主要是为外来投资者创造良好的交通、能源、通讯、休闲等条件。在软环境建设方面，一是营造人人富创业的人文环境。许多县(市)每年都要召开企业家表彰大会，请企业家坐主席台，对纳税大户给予重奖；对优秀企业家按照法定程序进入人大、政协，参政议政，提高其政治和社会地位，在社会上形成尊重、崇尚企业家和谁发展谁光荣的氛围，激发大家创业致富的热情。鹤峰县走马镇把年上缴税收在5万元以上的民营企业家家头像做成灯箱广告，整齐地排列在街道两旁的路灯杆上，极大地激发了民营企业家的创业热情。二是营造良好的政策环境。除省委、省政府出台的文件政策外，各地结合自身实际，在土地、税费、户籍、子女入学等方面，出台了一系列优惠政策，鼓励民间投资，吸引外商投资。谷城县设立环境“110”，从企业聘请了20名环境监督员，专门查处污染环境的人和事，对全县35家重点企业实行挂牌保护，从政法机关聘请了48名法制副厂长，查处侵害企业利益的案件140余起。三是营造诚实守信的信用环境。各地采取措施，帮助银行加大监管力度，打击逃废债务行为，不良贷款比例下降。通过开展评选“最佳金融信用县”活动，使信用环境明显改善。谷城县积极发展中小企业信用担保机构，按市场机制规范运作，在解决中小企业“融资贷款难”方面进行了有益探索，促进了银企合作关系的建立。四是营造良好的服务环境。各县(市)从政府信用抓起，在职能上从管理型向服务型转变，设立行政服务中心，实行一条龙服务，方便了企业，服务了基层，深受欢迎。经济发展环境的改善，给招商引资奠定了良好基础。武穴市全市招商引资新上和续建项目227个，招商引资项目总投资额为3.5亿元，已完成固定资产投资2.7亿元，直接利用境外资金575万美元，新上和续建1000万元以上大项目11个，500万元以上骨干项目5个，300万元以上项目12个，一批新的骨干企业正在崛起。竹溪、竹山、房县、五峰、鹤峰、恩施、来凤、通山等县(市)依托丰富的水电资源，全面招商，初见成效，其中竹山县引浙江纵横集团投资58亿元，兴办总装机容量为76万千瓦的三座水电站。调研组、督查组所到之处，经常可以看到热火朝天的建设场面，外来投资企业成为新亮点。

3、发展特色加工业，农业产业化初具规模。各地坚持走特色经济之路，通过发展农副产品加工业，带动农业产业化经营，把区位优势、资源优势转换为经济优势。石首、监利、沙洋等县(市)立足优质粮棉油、名优特水产品、短周期工业原料林等优势特色资源，形成了吉象、五湖、金利米业、星兴、银欣、天和、洪森、巨星、玉树等一大批龙头企业。丹江口市依托龙头企业使全市的柑桔种植面积达 15 万亩，年产量 7000 万公斤，成为全省第二大柑桔基地。恩施市已建成农产品基地 96 万亩，其中：烟叶 10.5 万亩、茶叶 10 万亩、干鲜果 30.8 万亩、草木本药材 12.5 万亩、魔芋 8 万亩、蔬菜 25 万亩，全市农村人均 1.5 亩农产品基地，初步形成了“一乡一品”的特色农业产业格局。五峰县按照“市场+公司+基地+农户”的农业产业化模式，逐步培育出以“两叶”(茶叶、烟叶)、“两芋”(魔芋、洋芋)、“两菜”(反季菜、山野菜)、“两材”(中药材、林木材)为主要特色的农业产业。房县、竹山、竹溪的黄姜、茶叶、中药材、山羊养殖、耳菇等已经形成规模，发展前景广阔。通城随着强人乳业、玉立养殖、福人药业、精通木业、国森竹地板、银珠米业等一批龙头企业的发展壮大，初步建成一批特色农产品基地，全县退耕还林 7 万亩，经济林面积达到 30 万亩。

4、以产业为支撑，通过经营城市，城镇化步伐加快。不少县(市)坚持以产业为支撑，走工业园区建设、城镇建设、市场建设相结合的发展路子，使三者相互促进、相得益彰。孝感毛陈工业园建成后，将镇区与园区连成一片，人口由原来的 1 万人增加到 5 万人。谷城石花工业园有 22 家企业，发展态势较好，带动城镇规模扩大一倍。鹤峰县的走马镇，来凤县的大河、百福司、三胡镇等湖北省与湖南、四川、陕西、河南、江西等省接壤的小城镇都被当地作为口子镇加以重点建设，开辟成特色工业园区或边贸市场，城镇化水平不断提高。在县城建设方面，许多县(市)迈出了坚实的步伐，取得了喜人的成绩。大冶城区正在突破过去人们习惯的县城模式，发展非常迅速；房县城区面貌焕然一新，使人不大相信是过去的房陵古城；工业基础较好的武穴市，去年完成了城区 GPS 控制网络设计、选点、埋石工作，编制了园林绿化、静态交通、环卫设施等专业规划，累计投资 1000 多万元加强城市配套功能建设。从调研了解情况看，各县城市建设迅速，很重要的一个原因是引入了市场经营的理念，激活了民间投资，实现了城镇建设投资的市场化、社会化、多元化。

5、各地依托自身优势求发展，特色经济初见雏形。各县(市)依托自身的资源禀赋、区位优势、产业基础等，坚持走特色经济之路，全省县域特色经济板块初步显现。武汉市周边郊县，如江夏、汉川等主动承接武汉市产业链的延伸，初步形成了以生物技术、医药、光机电产品、新型材料、食品加工等为主体的产业格局；老河口、丹江口和谷城等汉江沿线县(市)，围绕汽车走廊，大力发展汽车改装和零部件生产；宜都、武穴等长江沿线县(市)，充分利用长江水运优势，建材工业发展迅速；仙桃、天门、潜江等江汉平原县(市)，依托优质高产棉花资源，初步形成了纺织服装产业群；应城、钟祥、仙桃、潜江、宜都、夷陵、武穴等县(市)，依托当地资源，初步形成了盐化工、磷化工、精细化工和医药化工产业密集区；鄂西和鄂西北山区县(市)，水电资源蕴藏丰富，通过招商引资，水电工业发展强劲。在农业产业化方面，江汉平原县(市)的高产优质粮棉油加工业，鄂西、鄂西北、鄂东、鄂南山区县(市)的优质绿色食品加工业方兴未艾，初具规模。

6、发展步伐加快，一批成长性良好的县(市)脱颖而出。25 个县(市)实现国内生产总值 1131.38 亿元，同比增长 10.04%；完成固定资产投资 261.6 亿元，增长 13.78%；完成地方财政收入 37.21 亿元，增长 8.78%；主要经济指标稳步增长，许多指标超过全省平均水平，并涌现了一批不同发展类型的县市。仙桃、江夏、汉川、潜江、宜都、大冶、赤壁、夷陵等一大批县(市、区)增长势头强劲；谷城、钟祥、沙洋、石首、武穴、应城等县市迅速崛起；房县、竹山、竹溪、通城、鹤峰等山区县发展步伐加快。以上各县通过招商引资，集聚了一大批在建或即将开工的重大项目，农业产业化和城镇化建设快速发展，整体表现出快速扩张态势，成为全省发展县域经济的排头兵。

二、制约县域经济发展的突出问题

湖北省县域经济发展的整体态势喜人，是全省经济的一大亮点。同时，也必须看到当前县域经济发展中内、外部仍然存在的一些突出问题亟待解决。特别是县域经济发展不够仍然是当前最为突出的问题，发展水平与发达地区呈不断拉大的趋势。第一届全国百强县市中，湖北省有 5 个县榜上有名；第三届百强县市湖北省仅有仙桃市，而且位次从原第 42 位下降到第 86 位。县域经济基础比较薄弱，大多数县(市)的规模以上工业企业的个数偏少，工业化、农业产业化、城镇化建设都还处在起步阶段。

经济外向度不高，受技术、资金、市场、环境等多方面因素制约，不少县(市)的县域经济发展尚未进入快车道。县级财政运转困难，绝大多数县是吃饭型财政，通过二次分配推进县域经济发展往往心有余而力不足，县乡村三级债务包袱沉重。经济发展不平衡的问题比较突出，发达县(市)与贫困县之间差距较大并有进一步扩大的趋势，等等。造成以上问题的原因是多方面的，既有外部种种因素的制约，也有内源性动力不足、少数地方主观努力不够的问题，概括起来主要是以下七个方面：

1、发展环境制约。一是费负重。各种收费名目繁多，收费行为不规范的问题没有根治，多头执法、乱收费、乱罚款、拉赞助、吃拿卡要等做法在各地还不同程度地存在。二是税赋重。基层税务部门反映，目前税收实际上是实行计划管理，省、市对各地税收任务确定基本上按全省平均递增水平进行分解，县(市)政府为了保证正常运转也希望本地税收加快增长，结果导致县域企业比大城市的实际税赋重。

2、金融体制制约。中小企业、民营企业融资问题是县域经济发展的突出瓶颈。县域企业普遍存在贷款难、担保难、融资难。中小企业贷款手续繁杂，尤其是小企业注册资本和信用等级不够，受授信条件的限制，经常被银行拒之门外。一大批中小企业由于缺乏资金，难以扩大生产、新上项目和进行技术改造。不少银行在县里只设办事处，贷款权限上收，审批权限弱化。

3、财税体制制约。一是各县(市)均反映，分税制的实行将有些原归地方的税种划归中央，并在一些主要税种上加大了中央和省级分成比例，使得地方政府尤其是县乡一级财政严重“缺血”，保证刚性支出和增支因素已非常困难，很难有多余资金用于地方建设。税制改革后，83%的增值税被上收，地方留成只有17%，而基础设施建设靠地方财力投入，在招商引资过程中还需要由地方提供优惠，这也在一定程度上制约了县乡引进工业项目。二是财政资金的调度与实际工作的需要脱节。由于县级财政对省、市负债以及市(州)资金调度能力的不足，使得上级对县的财政返还和转移支付无法按进度拨付，许多钱看得见、用不成，有的项目上级来验收时资金还没有到帐。

4、行政管理体制制约。一是行政审批过多过于繁琐，行政成本太高。现在信息是逐级传递，审批逐级把关，县里办事往往需要在省、市(州)往返跑路。二是行政审批与收费紧密相连。有些项目的审核、把关等实际工作主要由县里做，上级审批实际上就是要收费，损害了政府部门的形象。三是各地政府反映，一些“垂管部门”，“只听上级部门的话”，工作很难协调，与地方政府发展经济的合力难以形成。

5、建设用地制约。一是发展用地规划缺乏弹性。湖北省上世纪90年代中期曾对可用地进行整体规划，由于规划预留不足，难以适应当前县域经济发展对建设用地的需要；二是用地成本偏高。盘活以前闲置的土地存量，以及新增工业用地，各种税费名目繁多，手续复杂，收费行为不规范等现象在一些地方仍然存在；三是土地征用费现行分成比例是中央、省级、地级、县市分别分享30%、30%、20%、20%，县(市)留成比例偏低。

6、基础设施制约。所调查县(市)对前几年的农网改造都赞不绝口，认为是一件利国利民的大好事，如果没有“两改一同价”，县域经济的工业化进程难以起步，县域经济发展也难有今天的好势头。同时，对水、电、路、通讯、广播电视、信息等基础设施建设提出殷切希望，尤其请求省委、省政府进一步加大交通、信息的投入力度。

7、思想观念制约。一些地方，计划经济的观念、等靠要的思想依然比较浓厚，立足自身努力，从本地实际出发，抢先争先、开拓创新、真抓实干的劲头还不足，结果当地经济社会发展起色不大，与先进的差距不断拉大。

三、加快全省县域经济发展的建议

(一)全面理解和贯彻科学的发展观，进一步形成加快发展县城经济的共识。解放思想、改革体制，放手、放权、放胆，鼓励基层创新。“放手”就是在不违法、不破坏环境、不影响公共安全、不损害人民群众的根本利益和长远利益的前提下，放手让县级党委政府处理辖区事务，一心一意谋发展，上级部门不要层层把关、过多干预；“放权”就是凡是有利于县城经济发展

的、而法律法规没有限制下放的审批权，都应全面地、彻底地下放，上级机关保留知情权、规则制定权和依法否决权；“放胆”就是尊重基层的首创精神，鼓励县(市)大胆地创新。

(二)创新行政管理体制，增强县(市)政府对经济社会事务的调控能力。合理划分省、市、县三级政府的事权，赋予县(市)政府更大的发展自主权和决策权。按照“三个一律”和 10 号文件的要求，结合贯彻《行政许可法》，采取上下相结合的方式，将 35 号文件所列扩权事项落实到位，同时精心组织实施第二轮扩权。省对县实行信息直达、项目直达、资金直达、财政直管，避免因行政层次的复杂影响基层工作的开展。在条件成熟时，将 20 个扩权县试点推广到全省。逐步扩大直管市的数量。县(市)、乡(镇)领导班子要相对稳定，特别是届中一般不要调整，对政绩突出的可以级别待遇上给予激励。对省垂直管理部门在县(市)级延伸机构领导干部的任免，事先征求地方党委、政府的意见。鼓励县级党委、政府根据本地实际，在法律法规许可范围内大胆创新行政管理体制和运作机制。

(三)加大招商引资力度，进一步拓展经济发展的领域。要进一步调动和发挥各方面招商引资的积极性，拓宽招商引资领域，扩大招商引资规模，提高招商引资水平，增强招商引资效果。各级政府要加强对开展招商引资工作的领导和考核，按照招商引资的资金到位数、项目开工数、税收增长数和就业增加人数等实绩指标进行考评，对取得突出成效的地方、部门和个人给予表彰和奖励。

(四)创新市场监管方式，为企业营造良好的经营环境。各级行政机关要着眼于鼓励创业、为企业营造良好的经营环境，积极创新市场监管方式，充分发挥市场机制的基础性作用、社会中介组织和行业协会的自律作用，对投资和经营主体的市场行为“宽进严管”，从行政指令式管理转变为以法律法规为依据的规则引导式管理。对企业用自有资金或民营资本投资于国家产业政策鼓励发展的项目，除国家有明确规定的以外，应由投资者自主决策、自担风险，政府不再审批。对名目繁多的企业年检、年度复核和年度审验事项进行全面清理，除法律法规有明确规定的以外一律取消。必须保留的年检事项，要简化手续，创新方式(如现场年检、联合年检等)，提高效率。

(五)多管齐下，解决县城中小企业“融资难”问题。建立和完善中小企业的信用担保风险补偿机制，采取多种形式提升担保能力和抗风险能力。省财政借给 20 个扩权县(市)用于建立中小企业信用担保体系的 1 亿元资金，尽快拨付到县(市)。对已经建立中小企业担保体系的县(市)，省财政有选择地进行扶持。省级财政安排 5000 万元资金，建立省级再担保机构。大力推进农村信用社改革，鼓励有条件的农村信用社发展成为股份制商业银行或股份合作制银行。支持符合条件的中小企业上市融资和发行债券，或通过兼并、收购等形式重组上市。大胆探索中小企业产权交易的有效形式，发展产权交易市场。改善民营经济的发展环境，激活民间资本，让民间投资在县(市)经济发展中发挥重要作用。

(六)改革财政体制，增强县域经济自我平衡、自我发展能力。实施“省直管县”财政体制，适当调减县(市)财政体制性上交，缓解县乡财政困难，帮助县乡化解债务风险。对县(市)财政收入增长实行激励性转移支付制度。省级财政每年安排 1 亿元资金，建立中小企业发展专项基金，以后每年按财政收入增长的比例增加，滚动使用，重点用于支持中小企业技术改造、技术创新和中小企业服务体系建设。

(七)合理开发土地，为县城经济工业化进程提供保障。湖北省工业化刚刚起步，建设用地不足是个突出问题，要在认真贯彻执行《土地法》、实行最严格的耕地保护政策的前提下，学习借鉴沿海地区及江西等省的作法，建立县(市)土地储备制度，盘活土地资源，各项规费收取标准按法定下限执行。县(市)上缴省财政新增建设用地有偿使用费的 20%部分中，拿出一半直接返还县(市)，纳入同级财政基金预算管理，用于耕地开发和城市基础设施建设；另外一半统筹使用，落实到耕地开发项目，定期通报资金使用情况。省级示范工业园区建设用地纳入总体规划，其项目建设占用耕地在当地难以实现占补平衡的，由上一级土地行政主管部门进行异地调剂。允许集体经济组织之间在尊重农民意愿的前提下，按照“等质等量、就近方便”的原则进行土地置换。省级示范工业园区的土地出让金除上交中央部分外，全额返还该工业园区用于基础设施建设。

(八)坚持工业兴县，以工业化带动农业产业化、城镇化。各地要进一步强化“工业兴县”的指导思想，集中精力、集中人力、形成合力，找准本地的比较优势，把盘活做大现有企业与诚心诚意招商相结合，扎扎实实打基础，认认真真创环境，按照经济规律推进本地的工业化进程。省政府有关部门每年要从科技三项费、技改贴息资金、新产品开发资金等专项资金中分别拿出一半以上，切块用于支持县域工业的发展。要在规范整顿的同时，下大气力抓好工业园区的建设。鼓励各县(市、区)依法在园区进行政策的试点，妥善解决建设用地、招商引资、园区基础设施建设等问题。制定园区产业发展规划，避免新一轮的产业趋同、低水平的重复建设和对外招商引资的恶性竞争。

(九)加强基础设施建设，拓展县城经济的发展空间。提高省、市(州)建设资金、国债资金用于县乡的比例，加强县乡交通、水利、环保、通信、教育、卫生、市场等基础设施建设。鼓励和引导民间资本以独资、合资、合作、联营、参股、项目融资、特许经营等方式参与经营性的基础设施和公益事业项目建设。

(十)建立健全工作机制，形成县域经济发展的合力。把促进县域经济发展作为省委、省政府及其部门的日常工作，纳入领导分工范围；建立县域经济部门联系会议制度，协调解决县域经济发展中带有共性问题；加强对县域经济有关法规政策的督办力度，定期对各地各部门贯彻落实情况进行监督检查和通报；对省直部门进行工作目标考核时，广泛征求县(市)相关部门意见。