

政策激励对县域产业结构升级的影响研究

——以肥西县第二产业为例

王丛莲

中共肥西县委党校

DOI:10.12238/pe.v3i2.12443

[摘要] 健全传统产业优化升级体制机制。党的二十届三中全会提出,以国家标准提升引领传统产业优化升级,支持企业用数智技术、绿色技术改造提升传统产业,强化环保、安全等制度约束。近年来,肥西县围绕新能源“汽车+光储”、高端智能制造、“产学研”一体化大健康三大战新产业集群,建机制、优生态、补链条、引项目,推动我县工业产业结构持续高质量转型升级。但是,产业升级政策激励同质化竞争严重,缺乏足够吸引力;工业产业升级政策激励效率低,创新培育不足;产业升级政策门槛较高,激励覆盖率不足;政策激励不强,尚未形成合力,对企业影响不明显。因此,要巩固优势产业领先地位,建设各具特色产业集群;围绕发展新质生产力布局产业链,打造三大战新产业集群;建立财税、金融、人才激励政策,优化产业升级政策;优化公共服务政策,分类施策支持引导。

[关键词] 政策激励; 工业产业升级; 影响

中图分类号: F121.3 文献标识码: A

Study on the influence of policy incentive on the upgrading of county industrial structure

——Take the secondary industry in Feixi County as an example

Conglian Wang

Party School of CPC Feixi County

[Abstract] Improve the system and mechanism for the optimization and upgrading of traditional industries. At the Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee, it was proposed to lead the optimization and upgrading of traditional industries, support enterprises in upgrading traditional industries with digital intelligence technology and green technology, and strengthen institutional constraints such as environmental protection and safety. In recent years, Feixi County has focused on the new energy "automobile + light storage", high-end intelligent manufacturing, "industry, university and research" integration of new industrial clusters, built mechanism, ecological, chain, introduction projects, to promote the continuous high-quality transformation and upgrading of the county's industrial structure. However, industrial upgrading policy encourages serious homogeneous competition and lacks sufficient attraction; industrial upgrading policy has low incentive efficiency and insufficient innovation cultivation; industrial upgrading policy has high threshold and insufficient incentive coverage; the policy incentive is not strong, and the influence on enterprises is not obvious. Therefore, it is necessary to consolidate the leading position of competitive industries and build industrial clusters with different characteristics; layout the industrial chain around the development of new quality productive forces; establish fiscal, tax, financial and talent incentive policies, optimize industrial upgrading policies; optimize public service policies, and provide classified policy support and guidance.

[Key words] Policy incentive impact of industrial upgrading

引言

完善统筹推动传统产业与新兴产业协同发展的支持政策体

系。党的二十届三中全会提出,健全因地制宜发展新质生产力体制机制。推动新一代信息技术、量子科技、人工智能、航空航

天、高端装备、生物医药、新能源、新材料等战略性新兴产业政策,引导新兴产业健康有序发展。这为政策激励对县域产业结构升级指明方向。

近年来,肥西县颁布了多项产业政策,主要为财税政策、金融政策、人才政策及土地政策,这些政策采取正向激励,对企业投资起到方向引导的作用。当前肥西县执行政策为《肥西县促进经济高质量发展若干政策》(肥政〔2023〕8号)文件中的支持先进制造业发展部分,2023年度县级高质量发展政策(先进制造业)合计奖补资金预算为7200万元。截止2024年9月底,肥西县高质量发展政策共兑现82869.41万元,惠及企业1595家次。但是,现行的产业政策在推进产业结构升级方面也存在不足。因此,推动肥西县产业升级,需要优化现有的激励政策,推动肥西县产业结构升级,鼓励园区企业开展技术创新,推动园区产业集群的升级发展。

1 产业结构升级、政策激励的内涵及二者关系

1.1 产业结构升级、政策激励的内涵

1.1.1 内涵。产业结构是指一个地区各类产业在国民经济中所占的比重和地位,反映了一个国家或地区的经济发展水平和竞争力。产业结构升级是指产业结构发生有利于经济增长和社会进步的变化,主要表现为第一产业向第二产业和第三产业的转移,以及第二产业和第三产业内部的优化调整。产业结构升级可以提高产业的附加值和效率,促进经济的转型和创新,增强国家或地区的国际竞争力。政策激励内涵:政府可以通过产业扶持、财税优惠、人才引进、土地政策及金融等手段来引导和促进新兴产业的发展,从而提高县域工业结构的整体水平。

1.2 政策激励与产业结构升级的关系

政策激励对县域产业结构升级有显著促进作用,且随着时间的推移,政策的效果越来越强。为了推动工业产业集群快速发展,相关部门相继出台产业集群发展政策,即产业集群财税政策、产业集群金融政策。(1)金融政策助推产业结构调整。张旭、伍海华认为我国仍应以银行主导型金融模式为基础,同时借助资本市场,共同实现我国产业结构调整升级。在产业结构调整中,应注重货币政策的制定与协调,实现货币政策选择与产业结构有效调整的有机结合。金融是引导经济资源配置的重要动力机制,已成为我国经济发展与产业结构优化调整的核心支持。(2)税收政策激励产业结构调整。财政激励政策比税收优惠政策能够更加有效地促进高新技术产业的产出增长。财税政策的激励作用对于高新技术产业增加值率的提高和内部结构的优化都具有积极影响,并且税收优惠政策的效果更为显著。

2 肥西县工业产业结构升级存在问题

与长三角先发地区相比,肥西县政策激励对产业结构升级影响仍有差距。

2.1 产业同质化竞争严重,缺乏吸引力

各地为吸引优质企业进驻产业园区,均提出优惠政策,如补贴政策、退税政策以及人才政策等。各县区之间的扶持政策同质化竞争比较严重,制定的主导产业也有较大的雷同性,在竞争

中难免通过不断降低门槛来增加吸引力。如:我县新能源汽车产业链配套水平相对较低;新材料和高端装备制造产业存在着“有产业,没集聚”,企业之间缺乏关联度,尚未产生企业聚集带来的规模效应和聚集效应。

2.2 政策激励效率低,创新培育不足

现阶段,我县产业政策激励主要集中在新能源汽车产业、生物医药产业和大健康产业,其他新兴产业的扶持政策相对较少。集群创新发展潜力有待挖掘。如:新能源汽车集群整体发展相对侧重于生产环节,部分企业创新意识和研发投入有待加强,新产品和高端零部件、高附加值产品发展相对不足;先进光伏、新型储能产业多为生产制造基地,暂未设立单独的研发中心。

2.3 政策门槛较高,激励覆盖率不足

现阶段,我县尽管出台激励政策,但现有的相关扶持政策标准较高,只有较少的企业能够获得相关政策的扶持。拥有较强科研实力、经营规模较大的企业能够享受相关政策,大部分的小企业较难享受到相关政策的福利。

2.4 政策激励不强,尚未形成合力

(1)政府扶持计划存在缺陷。我县科技产业扶持计划“碎片化”较为严重,现行扶持均以单行项目形式开展,看似多点开花,实则相互割裂、零散低效,难以形成有效合力。(2)土地要素供给不足。由于历史原因,肥西工业园区规划布局较不合理,导致主导产业集群内部关联企业位置分散。随着园区新企业落地,老企业扩张,土地使用情况逐渐趋于饱和,经济发展后劲受到制约。(3)金融服务实体经济的质效有待提升。当前县域金融市场规模与GDP总量不匹配,企业融资环境存在局限性,主要表现为融资渠道少,对银行贷款的依赖性较强,对民间资本的吸引力不足。(4)高端人才短缺。技术型领军人才比较缺乏,创新型企业家数量有限,基础研究和原始创新能力不足,关键核心技术短板还比较明显。例如:产学研一体化大健康专业人才需求缺口较大。

3 肥西县工业产业结构升级的对策建议

3.1 巩固优势产业领先地位,建设各具特色产业集群

3.1.1 发挥国家发展规划的战略导向作用。用规划引导产业发展,要统筹谋划和顶层设计,增强方向感、引导性。坚持目标导向和问题导向相结合,明确发展的优先序,对既定目标制定明确的时间表、路线图,分步推进,避免一哄而上、无序竞争。要增强系统观念,注重各产业、各要素的内在关联性,协同推进产业链上中下游和中小企业融通发展,统筹推动传统产业改造提升与新兴产业培育壮大。

3.1.2 实施先进制造业集群培育工程。推进省级先进制造业集群建设,重点鼓励磁性材料企业向消费电子、新能源汽车、医疗器械、电机等新兴高端应用领域拓展扶持智能电气企业向新能源充电桩(枪)、储能、输变电关键装备等领域进军。

3.1.3 健全传统产业优化升级体制机制。传统产业优化升级是形成新质生产力的重要途径。以国家标准提升引领传统产业优化升级;支持用数智技术改造提升传统产业;支持用绿色技术改造提升传统产业。

3.2 围绕发展新质生产力布局产业链, 打造三大战略性新兴产业集群

3.2.1 推动战略性新兴产业融合集群发展。战略性新兴产业具有先导性, 代表新一轮科技革命和产业变革的方向, 是引领国家未来产业发展的决定性力量。融合化集群化是产业发展的新模式, 也是新型工业化的新趋势。肥西县要把握战略性新兴产业发展机遇, 推动信息化和新型工业化深度融合, 大力发展三大战略性新兴产业。

3.2.2 推动传统产业与新兴产业协同发展的支持政策。以国家重大战略为导向, 因地制宜做好推动传统与新兴产业协同发展的政策设计, 是以“最低的成本”实现推动产业深度转型升级“最高的收益”的制度保障。我县应培优育强市场主体。强化先进光伏和新型储能企业梯度培育。

3.2.3 实行税收优惠政策, 提高产业政策普惠的覆盖率。增加地方自主财力, 拓展地方税源, 适当扩大地方税收管理权限, 提升市县财力同事权相匹配程度, 建立促进高质量发展转移支付激励约束机制。推进消费税征收环节后移并稳步下划地方, 完善增值税留抵退税政策和抵扣链条, 优化共享税分享比例。肥西县应提高产业政策普惠的覆盖率, 建立覆盖全生命周期的产业政策。

3.3 建立财税、金融、人才激励政策, 优化产业升级政策

3.3.1 加强财政政策扶持力度, 推动三大产业集群转型升级。各地要合理规划、精准培育和错位发展产业, 避免同质化竞争、重复建设。而财政资金要在优化产业布局、产业结构基础上精准发力。肥西县既要坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目上马, 也不能盲目贪大、攀新、求全, 而是要有保有压、有扶有控地推动相关产业转型升级。可利用财税工具, 注重中长期发展成效及财政承受能力, 采取正向激励支持产业升级。

3.3.2 完善金融机构定位和治理, 健全有效的激励约束机制。(1) 准确定位, 坚守主责主业。金融系统要立足提供高质量金融服务, 着力开拓普惠金融、数字金融、科技金融、绿色金融、养老金融5大领域。(2) 完善监管和考核, 强化激励约束机制。发挥货币政策工具作用, 加强宏观审慎评估, 强化对服务实体经济的引导和激励, 对服务国民经济重点领域和薄弱环节实施差别化监管政策。加强监督检查, 及时纠正金融机构偏离定位和盲目扩张行为。

3.3.3 实施人才投资优先的财政政策。肥西应保障对人才发展的投入资金、产业投资基金, 建立政府、企业、社会多元投入机制。加大对新兴产业以及重点领域急需紧缺专门人才培养的投入力度, 加大对青年人才的支持力度。

3.4 优化公共服务政策, 分类施策支持引导

3.4.1 政府市场共同作用, 分类施策支持引导。要发挥好政府和市场“两只手”的作用, 不能越位或缺位。推动产业升级, 需要有为政府和有效市场“两只手”共同发力。政府可以在科学布局、政策引导、规则制定、财税支持等方面更好发挥作用, 营造鼓励创新、允许试错、宽容失败的良好氛围。同时, 要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。强化企业科技创新主体地位。

3.4.2 优化土地和环保政策, 优先考虑创新型项目。党的二十届三中全会指出, 深化土地制度改革, 制定工商业用地使用权延期和到期后续期政策。为了支持和鼓励园区内企业创新发展, 对重大项目用地予以倾斜, 尝试试行“征转分离”的用地方式。稳妥推进县内城乡建设用地的增减挂钩, 挂钩节余指标优先用于招商引资的重点项目。允许工业用地按有关规定经批准后对土地进行再开发, 涉及原划拨土地使用权转让, 可按规定方式办理, 并按市场价缴纳土地出让款。优先审批创新型项目用地及配套设施用地, 报批流程从简从快。

3.4.3 构建科技创新机制, 鼓励科技企业创新。良好的科技创新机制是推动和鼓励企业创新的内在动力。为了鼓励高新技术企业和创新型企业的发展, 可免征各项行政性收费。通过开展创新券补助政策试点, 引导中小微企业加强与高等学校、科研机构、科技中介服务机构及大型科学仪器设施共享服务平台的对接, 实现人才资源、技术资源的整合, 提升园区内企业的综合创新能力。以自主创新为例, 2022年, 肥西普惠政策兑现7261.03万元。

4 结语

制造业是立国之本、强国之基。肥西以制造业“提质扩量增效”行动为引领, 提升传统制造业, 开拓战略性新兴产业新赛道, 建立财税、金融、人才正向激励政策, 推动战略性新兴产业融合化、集群化和生态化发展, 打造具有影响力新兴产业聚集地, 谱写中国式现代化肥西篇章。

[参考文献]

[1] 党的二十届三中全会《决定》学习辅导百问[M]. 学习出版社党建读物出版社, 2024.7:031.

[2] 党的二十大报告辅导读本[M]. 人民出版社, 2022.10:287.

[3] 中共中央党校经济学教研部, 中国产业结构调整问题调查[M]. 中共中央党校出版社, 2015.6:024-027.

[4] 王岳平. 中国产业结构调整 and 转型升级研究[M]. 安徽人民出版社, 2013.6:147-149.

作者简介:

王丛莲(1976--), 女, 汉族, 安徽肥西人, 经济学研究生, 研究方向: 经济学。