

# 以耒阳市为例,探讨“夹心层”资源枯竭型城市的财源建设

姚 玮<sup>1</sup>,李文杰<sup>2</sup>

(1. 耒阳市人民政府,湖南耒阳 421800;2. 耒阳市财政局,湖南耒阳 421800)

**摘要:**“夹心层”资源枯竭型城市既因资源优势曾较快发展,在资源、产业和经济实力、结构调整、政策扶持等某些方面具有一定优势或基础,又因资源枯竭在发展环境,自我发展与创新能力、产业结构、经济基础等方面存在缺陷或不足,影响了经济发展和财源建设,要改变这种状况,需要认清自己在财源建设方面的优点与难点,并采取有针对性的对策。

**关键词:**“夹心层”;资源枯竭型城市;财源建设

**中图分类号:**F812.41 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2020)99-0007-07

“夹心层”资源枯竭型城市是指曾因资源优势发展较快,但又未取得技术优势,难达先进水平,使发展难以为继,当资源枯竭、实力下降,又不像贫困县市能得到国家强力扶持,还因过去资源依赖,产业单一,也比不上其它中等县市产业结构相对合理、发展平稳,因而财政特别困难的城市。湖南省耒阳市就是这样一个县级城市。它是湖南最大的产煤基地,煤炭曾是耒阳的经济支柱,它又是全国17个煤炭资源枯竭城市之一,随着资源枯竭,财政面临着严峻挑战。要摆脱困境,既需国家扶助,更需要加强财源建设,认识自己的优势、难点,并寻找有效对策。

## 1 “夹心层”资源枯竭型城市进行财源建设的优势

### 1.1 资源优势为加强财源建设提供较好的资源条件

“夹心层”资源枯竭型城市曾因拥有某种资源而出名,现在该资源虽逐渐枯竭,但瘦死的骆驼比马大。同时,一个地方除了某种资源特别丰富外,往往还拥有其他的资源优势,过去只是被优势资源盖过了风头,没有得到充分开发。因而充分挖掘原有优势资源的潜力,同时大力开发其它过去还没有有效开发的资源,就能为财源建设提供较好的资源或物质条件。

耒阳自然资源丰富,是著名的“能源之乡”,煤

炭可采储量达5.6亿吨,居湖南之冠,是全国100个重点产煤县之一和中南最大的无烟煤生产基地。耒阳又是“汉白玉之乡”,其汉白玉石质纯正、细腻光泽、洁如脂、硬度强、岩性稳,曾用于首都人民大会堂、人民英雄纪念碑等建筑。耒阳也是“楠竹之乡”,黄市一带连绵不断的竹林达16万亩,为亚洲之最。传说造纸发明家蔡伦在此传授造纸工艺,故称蔡伦竹海。耒阳还是有名的“油茶之乡”,种植面积曾达123万亩,1976年被定为油茶商品基地县,油茶的种植面积和产量都居全国之冠。耒阳永济的桐子山栖息的鸟类有200余种、10万余只,被誉为“鸟的天堂”;东湖温泉富含30多种矿物质,常温约39.5℃,被誉为“湘南第一泉”;此外,耒阳的水力风力资源也很丰富,且地处电力需求较大的内陆地区,有利于打造湖南的能源基地。

耒阳的人文资源也很丰富,素有“荆楚名区”、“三湘古邑”之美誉,有神农创“耒”之传说,是纸圣蔡伦诞生、诗圣杜甫卒葬和游圣徐霞客巡游之地;有庞统治耒、张良隐耒、张飞巡耒、韩愈咏耒等典故。耒阳是湘南暴动的主战场,抗战时是省政府长达数年的驻地。

丰富的自然与人文资源为推动耒阳经济发展和加强财源建设提供了较好的资源条件。

### 1.2 优势产业为加强财源建设提供一定的产业基础

依托资源耒阳形成了自己的优势产业。境内有新生、红卫等4个国有煤矿;小煤矿最多时达1200多个,现整合成22家煤矿或煤业集团,实现了规模化、集约化开采。国家在此兴建了装机容量120万

收稿日期:2020-05-03

作者简介:姚玮,副市长,兼财政局局长,主要从事行政管理方面的工作;李文杰,财政局国库股股长,主要从事财政改革方面的工作。

E-mail:1581833@163.com

千瓦的大唐耒阳发电厂,这是湖南首个装机容量达百万千瓦的火力发电厂;通过投资或引入社会资本,耒阳先后建成遥田、上堡、耒中3个水电站和耒杨综合利用发电厂、太平风电场等,全市发电总装机容量140多万千瓦,是湖南最大的县级能源基地。

耒阳毗邻广东、交通便利,京广铁路、武广高铁、京珠高速、107国道、320省道贯穿全境,耒水、舂陵江直入湘江,距南岳机场仅40公里。近年耒阳利用丰富的自然与人文资源和区位优势大力发展旅游业。投资数亿元建成集观光、休闲、旅游、探险于一体的国家4A级旅游风景区和国家级水利风景区——“蔡伦竹海”;耒水国家湿地公园面积达6万亩;大市花海、新市玫瑰园声名远播,城区有蔡伦纪念馆、蔡伦纸博物馆、湘南暴动朱德办公旧址、农耕博物馆、古县衙、杜甫祠、环秀楼、凌云塔、鹿峰寺、金莲寺等景点。2015年获“全国休闲农业与乡村旅游示范县”称号,蔡伦现代农业科技园被评为“国家五星级休闲农庄”。全市有四星级酒店3家,宾馆、旅店347家,床位近2万张,旅游业直接从业人员6000余人,2018年共接待游客1131.34万人次,增长15.1%;实现旅游综合收入80.78亿元,增长18%。

油茶也是耒阳的优势产业,现有油茶林118.4万亩,已接近历史最高水平。2014年被授予“中国名特优经济林——油茶之乡”称号,2018年被授予全国木本油料特色区域示范县。目前规模油茶加工企业20多家,国家级龙头企业5家,年产值突破50亿元。

### 1.3 曾一度发展较快的经济实力能为加强财源建设提供一定的人力、物力基础

改革开放和资源优势使耒阳经济发展与财政收入曾一度步入快车道。改革开放初,耒阳的GDP仅为2.58亿元,2005年破百亿大关,2010年创200亿元的纪录,2012年迈上300亿元台阶,2019年跃至367.93亿元,是1978年的150倍,多次在湖南名列第五、六名。财政收入由1986年的2132万元飙升至2019年的23.25亿元,是建市初的109倍,在湖南也属于中上水平。2014年被评为湖南省“经济强县”,2015年被中国城市协会评为全国最具投资潜力百强县,2016年被评为湖南省全面小康经济强县。耒阳有140多万人口,城区面积由2007年的33平方公里扩增至现在的50余平方公里,城区人

口也达50余万,是湖南省城区面积最大和城区人口最多的县市。一定的经济实力与财政实力,众多的人口和城区的较快发展,为加强财源建设,扩大消费,促进第三产业发展,推动产业结构调整和转型升级提供了较好的人力、物力基础。

### 1.4 支柱产业和产业链为加强财源建设提供一定的结构调整和转型升级基础

独特的资源禀赋使煤炭与电力成为耒阳的两大经济支柱。在将众多小煤矿改组整合成22家大煤矿,实现集群集聚发展后,又引导企业利用规模与技术优势发展煤炭洗选、发电等精深加工,同时大力发展冶炼、煤化工、建材等高耗能产业,并利用煤矸石发电,制作建筑材料,既延伸产业链,又变废为宝。通过建立循环产业园,让冶炼企业集中入园,实现集群集聚发展。通过以“蔡伦竹海”为龙头,大力发展旅游业,带动酒店、餐饮、交通运输等行业发展。在扩大油茶种植面积的同时,又与国家油茶工程技术研究中心等合作,建立油茶产学研基地,大力发展油茶精深加工,建成首家油茶博物馆和上万亩油茶示范基地,开辟油茶林风光带,形成集油茶种植、加工、科研、展览、观光旅游于一体的产业链。这些支柱产业的打造和产业延伸,为加强财源建设,促进产业结构调整和转型升级提供了一定的条件。

### 1.5 因资源枯竭获得国家优惠政策和财力支持能为加强财源建设提供政策与财力支持

作为资源枯竭型城市,国家会给予一定的优惠政策和财力支持,这些政策与扶持利用得好,能有力推动当地的产业转型和经济发展。2009年3月,耒阳被列入国家第二批资源枯竭型城市,此后,国家加大了对耒阳的扶持力度,这也是耒阳加强财源建设的重要条件。

### 1.6 一批因开采资源先富起来的群体能为加强财源建设提供领军人才和充裕资金

改革开放后,中国经济快速发展,煤炭需求大,价格一路上涨,煤炭开采技术简单,投资该领域既简便易行,又易快速致富。当国家放宽市场准入,大力发展民营经济,耒阳便快速造就一批先富起来的煤老板,资产动辄过亿。进入本世纪,国外煤炭不断进入,且价格低廉,近年国家经济下行,煤炭供过于求,价格下跌,加上国家坚持以人为本,加强安全生产,要求去产能,整治小煤窑,致使很多煤老板暴富后资金找不到出路。他们在经营煤矿过程中又积累了一

定的管理经验,若引导得当,促使他们走产业转型之路,将闲置资金进行二次创业,既有利于其企业的多元化发展,也利于当地的腾笼换鸟和产业转型。

## 2 “夹心层”资源枯竭型城市进行财源建设的难点

### 2.1 资源开发与枯竭使发展的环境基础出现危机,治理难度大,财政不堪重负

煤炭曾是未阳经济发展的命脉,高峰时年产量1 200万吨。它虽使未阳经济盛极一时,但随着资源枯竭,问题接踵而至。煤炭可开采量仅1.2亿吨,去产能使未阳2018年的煤炭产量跌至120万吨,赶不上高峰时的零头,失业矿工增多。经济结构失衡,高污染、高耗能行业占“大头”。煤矸石、粉煤灰和废水损毁或污染土地,无法耕种;矿区居民职业病、癌症发病率居高不下。地下水位下降使水资源告急,采煤沉陷区使房屋、桥梁、道路等遭受损坏。水源涵养能力削弱使未阳面对2008年的洪灾不堪一击,山林遭毁,田地受损。目前全市有矿山地质灾害隐患157处,严重影响附近居民的生产和生活。环境亏空需要加倍弥补,治理“后遗症”需要巨大投入,这让政府财力难以承受,无力推进财源建设。

### 2.2 资源枯竭导致产业萎缩,收益递减,自我发展能力弱化

过去未阳因资源而兴,但单一的发展路径在“城市自我深化”中被束缚在狭小空间,过于依赖资源型产业,导致高新技术产业投入不足,发展滞后;加工业不发达;经济结构畸形,产业转型迟缓;名优产品少,附加值低、经济效益差。煤炭开采门槛低也使中小型企业居多,规模化程度低,经营成本高,融资难融资贵,难以扩大规模,自我发展能力弱。金融危机后,西方进入衰退期,外煤大量进入中国且价格低廉;国内新能源快速发展,普通混煤从过去每吨近千元降到2019年初的每吨240元。未阳不仅资源枯竭,还要去产能,煤炭量价齐跌,煤炭税费在财政收入中的占比大幅降低。加上资源开采一般遵循“先上后下,先易后难”的原则,初始开采成本低,煤炭品质好,价格高,效益较好。随着采掘深度、难度加大,成本提高,品质变差,价格下跌,优势变劣势,产量收益都在递减。煤炭作为未阳的支柱产业曾大力发展,过去煤价上涨使先入者一夜暴富,从而引发跟风效应,重复投资,恶性竞争,既让企业效益不高,

投资者损失巨大,也使财政增收困难,整个未阳的自我发展能力弱化。

### 2.3 产业单一,关联度低,结构不合理,缺少配套能力,难以产生综合效应

未阳过去一“煤”独大,产业单一,经济极为脆弱,易受市场、政策等影响。如未阳的煤炭税费2010年在财政收入中的比占为59.43%,2013年就降至15.09%,原因是2012年末阳连出两次安全事故,国家要求关闭小煤窑。近年供给侧结构性改革要求去产能,未阳的煤炭、冶炼、建材等产业多是中小企业,技术不高,更首当其冲。资源性产业属于投入型产业,产品缺乏深精加工,科技含量低、产业链条短,乘数效应小,产业的关联性、辐射性低,作为支柱产业既难起到引领带动作用,产业之间又互不配套,结构不合理,缺乏综合效应。近年未阳虽大力发展替代产业,但尚在培育期,短期难形成优势。长期依赖资源使未阳其他产业的发展受到抑制,产业结构的低水平和趋同性使财政收入增长乏力,财源建设举步维艰。

### 2.4 经济总量偏小,税收集中度过高,支柱财源基础较为脆弱,抗风险能力较弱

煤炭虽使未阳经济快速扩张,GDP总量排在湖南省第五、六名,但总量偏小。与位居前四名的长沙、浏阳等县市相比,GDP总量差了一个级数。

资源产品属于上游初级产品,价格过高,下游产品的价格也会水涨船高,国家为稳定物价,就要抑制上游资源产品价格。过去煤炭开采主要是国有企业,利税大都上缴,留给地方很少,导致资源富县又是财政穷县。煤炭作为未阳的支柱财源,其税费一度占据全市税收的半壁江山。但近年这一支柱财源坍塌,税收从2012年的4.77亿元下降至2016年的1.8亿元。近两年虽有所恢复,到2019年也只有2.38亿元。为了弥补其缺口,后来又依赖土地经营与房地产开发,当国家加大对房地产业的调控时,财政增收就异常困难。财源结构的单一性和高度集中性,使支柱财源基础脆弱,风险极大,加上经济总量偏小,抗风险能力就弱,一旦经济环境发生变化,就容易导致财政陷入困境。

### 2.5 刚性支出不断增多,资源逐渐枯竭,“夹心层”位置使财政收支矛盾更加突出

分税制改革将事权下放,财权上收,层层向上集中。市场经济体制改革又要求政府加强公共服务,

医保、养老等标准不断提高,教育、扶贫、三农、环境治理、基础设施建设等“补短板”支出不断增多,且支出刚性,结构固化,能增不能减。财政收入则随着农业税取消,金融危机以来减税增多,近几年减税力度加大、资源逐渐枯竭等因素影响,增收更加困难。作为夹心层资源枯竭型城市,耒阳既不像发达县市经济实力强,资源枯竭又没达到贫困县地步,有国家强有力的扶持,过去依赖资源使产业结构单一,还不如其他中等县市产业结构相对合理,发展较为平稳,这种“夹心层”位置就使耒阳的财政收支矛盾更加突出。

## 2.6 科技投入少,大量沉淀成本使产业结构呈现刚性,自主创新与结构调整能力弱化

煤炭开采科技含量低,易快速致富,吸引了大量社会资本进入,也使耒阳经济的科技投入少,以物质消耗为主。由于资源开采一次性投资大,设备、钻井、洞道、房屋等固定资产具有较高的利用锁定性,难以回收或转作它用,形成大量沉淀成本让企业退出的成本很高,只能低效运营,致使产业结构呈现刚性,转型困难,关闭整顿小煤矿浪费也很大。由于耒阳过去工业基础薄弱,近年来虽大力招商,推动产业转型升级,但受项目达产时效和减税让利等影响,短期对财政的贡献有限。科技投入少使耒阳自主创新能力

不强,产业链条未充分延伸,科技创新和营销人才缺乏,缺乏拥有自主知识产权、品牌响亮的龙头企业,使产业转型困难。

## 2.7 资源优势易让人安于现状,资源枯竭又易让人等靠要,致使产业转型意识不强

过去耒阳因资源而兴,一些干部群众盲目乐观,安于现状,养成靠山吃山的思想,缺乏危机感与紧迫感。被列为资源枯竭型城市,得到国家一定扶持时,一些人又产生等、靠、要的思想,不思进取,缺乏主动去探索、研究培植壮大财源的思想,生财、聚财的内生动力不足,缺乏促进产业转型、结构调整的意识,也影响了财源建设的步伐。

## 3 近5年来耒阳市的GDP和财政收入的主要产业构成状况

近五年来耒阳的GDP和财政收入呈现一种波浪式曲折发展的状况。

表1 2015年-2019年来耒阳市GDP的发展状况  
单位:亿元

| 年份 | 2015年  | 2016年  | 2017年  | 2018年  | 2019年  |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 产值 | 389.95 | 428.60 | 330.70 | 338.50 | 367.93 |

表2 2015年-2019年来耒阳市财政收入的主要产业构成  
单位:亿元

| 项目       | 2015年 |        | 2016年 |        | 2017年 |        | 2018年 |        | 2019年  |        |
|----------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|
|          | 金额    | 增长(%)  | 金额    | 增长(%)  | 金额    | 增长(%)  | 金额    | 增长(%)  | 金额     | 增长(%)  |
| 一般公共预算收入 | 25.54 | 18.88  | 27.15 | 6.00   | 22.16 | -18.36 | 21.90 | -1.19  | 23.25  | 6.15   |
| 其中:税收收入  | 15.48 | 3.6    | 13.69 | -10.86 | 15.31 | 11.85  | 17.05 | 11.32  | 18.22  | 6.86   |
| 1.工业税收   | 7.75  | 17.97  | 6.20  | -19.99 | 5.49  | -11.42 | 6.52  | 18.58  | 7.16   | 9.86   |
| 煤炭税收     | 2.13  | -14.59 | 1.75  | -17.88 | 2.75  | 56.99  | 2.85  | 1.40   | 2.38   | -16.63 |
| 电力税收     | 2.47  | 49.53  | 1.88  | -24.01 | 1.13  | -39.54 | 0.57  | -49.75 | 1.36   | 138.34 |
| 2.三产税收   | 7.65  | -13.17 | 7.47  | -2.26  | 9.79  | 30.97  | 10.41 | 6.36   | 11.04  | 5.98   |
| 房产税收     | 2.92  | 19.17  | 2.53  | -13.38 | 4.14  | 63.32  | 5.01  | 21.00  | 5.74   | 14.52  |
| 税占比%     | 60.13 | -12.85 | 50.43 | -15.9  | 69.09 | 37.00  | 77.84 | 12.66  | 78.36% | 0.52   |

从上表可看出,耒阳的GDP由2015年389.95亿元增加到2016年428.60亿元,到2017年减少至330.70亿元,再增加至2018年的338.50亿元和2019年的367.93亿元。耒阳一般公共预算收入由2015年的25.54亿元增加到2016年的27.15亿元,2017年减少至22.16亿元,2018年微减,到2019年又增加至23.25亿元。这说明近五年来耒阳的GDP

和财政收入呈现一种波浪式曲折发展状况。2017年出现较大幅度的下滑,既与当时国内外不利的大环境有关,又与GDP统计方式的调整有关,还与耒阳在发展中自身所具有的优势与存在的问题有关。如在一般公共预算收入中,煤炭税收不仅由过去占一般公共预算收入的半壁江山降到现在连零头都赶不上,而且在GDP和一般公共预算收入都在增长的

年份,它也在大幅下降。比如,2015年和2016年一般公共预算收入分别增长18.88%和15.31%,而煤炭税收同期下降14.59%和17.88%,2019年,一般公共预算收入增长6.15%,而煤炭税收同期下降16.63%。除煤炭税收下降外,电力税收也下降明显,由2015年的2.47亿元减少到2019年1.36亿元,近乎腰斩,最低的2018年只有0.57亿元,仅为2015年的百分之二十几。这正是耒阳资源枯竭、去产能所带来的结果。而同期的房地产税收由2亿多增长到4亿多,再到5亿多,第三产业税收由2015年的7.65亿元增长到2017年的9.79亿元,再到2018年10.41亿元和2019年的11.04亿元,呈现稳步上升态势,这正是耒阳自2007年提出“产业转型”的战略目标以来,不断探索由“依赖资源”向“超越资源”跨越的路径,通过利用自身优势,开发新的资源,调整产业结构所产生的效果。虽因所存在的难点与问题使道路艰难曲折,但还是有所成就,在煤炭、电力等支柱税源坍塌,宏观经济形势不佳的情况下,财政收入多数年份还是呈增长态势,有的年份增长幅度还较大,如2015年达到18.88%。当然,由于诸多难点的存在,这条道路仍不平坦,还较漫长。

## 4 “夹心层”资源枯竭型城市加强财源建设的对策与措施

### 4.1 转变观念,增强危机感、责任感与忧患意识

作为“夹心层”资源枯竭型城市既不能只看到GDP在全省排名靠前,盲目乐观,也不能因资源枯竭坐等国家扶持,应增强危机感和忧患意识,保持清醒头脑。幸亏耒阳早在2007年就提出产业转型战略,否则局面只会更糟。今天只有不等不靠,积极自救,建立激励机制,发展接续产业,调整产业结构,激发内生动力,以摆脱资源依赖,实现产业转型和困境重生。

### 4.2 做大做强传统优势产业,加快培育接续产业,不断优化产业结构,提高配套能力

“夹心层”资源枯竭型城市要改变自身状况,应引入先进技术加快改造传统产业。在促进煤炭开采规模化,利用煤炭、煤矸石发电或发展建材,利用煤电优势发展煤化工、冶炼等的基础上,要进一步引进先进技术提高这些行业的劳动生产率和产品质量,使其从资源消耗型向环保效益型转变,延伸产业链,提高附加值,将传统产业进一步做大做强。其次,依

托自身资源优势发展接续产业,培育新的优势产业。如耒阳依托自然、人文资源打造“蔡伦竹海”旅游龙头,促使耒阳由旅游资源大市向旅游经济强市跨越;利用耒阳的区位优势与交通便利大力发展物流业,建设湘南区域性物流中心;利用油茶优势扩大种植面积,合理布局,开辟油茶游览风光带,并大力发展油茶精深加工;借助“中国制造2025”和耒阳毗邻广东的条件,积极承接珠三角的产业转移,大力发展电子信息、新材料、新能源、生物医药、节能环保等新兴产业和高新技术产业,并合理规划,形成配套,促使产业结构优化升级。

### 4.3 加强科技投入和人才培养,培育龙头企业和名优产品

龙头企业是行业的领头羊,科技、人才和品牌是企业取胜的杀手锏,做大做强传统产业或发展接续产业都要依靠科技和人才,打造龙头与品牌。“夹心层”资源枯竭型城市要改变自身状况必须加大科技投入,推动科技体制创新,完善人才引进、培养、使用机制,建立科技与经济相结合、科技链与产业链相衔接、科研机构与企业相融合的新机制,使科技从经济发展的外生变量变为内在动力。如耒阳通过制订优惠政策,完善机制,促进企业与科研院校合作,先后有50多家企业与10多所高校建立产学研合作关系,合作项目90多项;鼓励企业加快技术改造,开展个性化定制、柔性化生产,培育工匠精神,提高产品质量,打造品牌,跻身行业龙头。如东兴水泥厂是湖南第二大水泥生产企业,金拓天成为湖南三大油茶加工企业之一;“耒阳油茶”被评为国家地理标志商标,绿海粮油的有机米是上海世博会湖南馆唯一特许礼品米,张飞湖酒、江头贡茶、红薯粉皮、黄市竹艺等特色产品脱颖而出、名扬四方。

### 4.4 加强园区建设,促进规模发展与集群发展

产业具有关联性,需要集聚、集群发展,以发挥支柱产业的带动力和辐射力,产生集群效应。针对企业小而多且分散的状况,耒阳在将小煤窑整合后,又以园区为平台,科学规划,找准定位,完善路网建设和配套服务,既提高园区的吸纳力和承载力,又促进关联企业向园区集中,相互配套,构建集中管理、集中服务、集中开发新机制,形成项目集中、产业集群、企业集聚和资源集约新模式,促进产业孵化和关联发展、层链发展、集群发展。在东江工业园,投资4亿元建设58万平方米标准厂房,引进启天科技、

金丰生物等一批大项目;依托蔡伦科技创业园引入20多家电子企业建设电子信息产业园;推动遥田、哲桥的模具、冶炼企业向循环经济产业园搬迁,打造节能环保产业园。通过加强园区建设,促进传统产业和中小企业集群升级,呈现“总量扩大、项目扩充、产业扩张、园区扩容”的发展态势,规模工业总产值年均增速13%、增加值年均增速12.5%。近年引进投资400多亿,投资过亿的项目12个。耒阳经济开发区获湖南省承接产业转移示范园区和湖南省综合性高技术产业基地称号,市循环经济产业园成为湖南省仅有的3家循环经济产业园之一。

#### 4.5 深化行政改革,转变政府职能,提供优质服务

良好环境是财源建设的“加速器”,加强财源建设,促进产业转型,需要统一开放、公平竞争的良好环境。耒阳市不断深化行政体制和“放管服”改革,减少审批事项,简化办事程序,形成“一站式”行政服务,并打破垄断,放宽市场准入,营造统一开放,公平有序的竞争环境;通过规范行政执法与收费,减税降费,切实减轻企业负担;通过转变支持财源建设的方式,变直接投资为间接扶持,变资金扶持为机制引导;通过税收返还、税费减免、信贷贴息、以奖代投、代补等优惠政策,并与金融、土地、价格等政策相配合,给予企业政策和资金扶持;通过对重点企业挂牌保护和建立领导定期联系制度,及时了解企业困难,为企业排忧解难;通过建立财政性存款与金融机构信贷投放、纳税贡献“挂钩”机制,给予专项补助、财政性存款等措施,激励金融机构加大对企业尤其是中小企业的信贷投放;通过加强政府性融资担保体系建设,充分发挥中小企业融资担保公司对小微企业的支持,等等。通过多管齐下,创造良好投资环境,吸引投资者来耒阳投资兴业,促进产业转型和财源建设。

#### 4.6 争取支持,充实财力,为改变结构单一、效益不高的发展状况提供实力支撑

资源枯竭型城市要缓解财政窘境,既要自身努力,也要向上反映困难,积极争取。耒阳市政府把争取上级资金和项目列入日常重要议程,积极与相关部门沟通,反映困难,同时认真研究国家扶持政策,掌握其具体内容与变化动态,并选好一批事关全市经济发展的重大项目,做好可行性研究,以便于对接上级的规划与项目安排,获得更多更大的支持。

#### 4.7 引导企业积极进行产业转型,将闲置的资金投入二次创业

不少耒阳人投资煤炭一夜暴富,手握资金却找不到出路,耒阳市委和市政府既通过宣传破除一些人“小富即安”思想;又制订优惠政策促进煤老板“二次创业”。如煤老板梁国成投资近10亿建成东兴水泥厂,采用国内最先进的新型干法旋窑生产工艺,年产水泥360万吨,消化煤矸石60万吨、粉煤灰120万吨,年产值过10亿,税收过亿元;煤老板贺洪林创办绿海粮油公司,成为集粮食加工、储备、销售、运输、物流、宾馆、房地产于一体的企业集团,年产值1.6亿元;煤老板资柒林创办耒阳市清洁柴油厂,用新工艺从垃圾中提炼柴油;“煤老板”曹利古由“煤老板”变为“田老板”,并荣膺“全国粮食生产大户”称号。如今耒阳的煤老板80%进行了二次创业,通过合股或独资建立了200多个非煤企业。

#### 4.8 搞好城市土地经营,加快推进城镇化建设

推进城镇化建设,合理经营城市土地,既增加财政收入,又促进农村剩余劳动力转移和第三产业发展。近年耒阳市突破制度障碍,不断深化户籍、就业、教育、医疗、社保等改革,努力让进城务工人员与城市居民享受同等待遇。通过城市土地经营,推进市域路网完善和城市提质改造等,不断完善供排水、能源、通信、“三废”处置等基础设施,并完善国有土地收购、整理、储备、拍卖等制度,做强做精“土地经济”,力求实现土地收益最大化。同时,统筹整合区域内的城市资源和资产,强化市场化运作力度,加强对城市空间广告、道路桥梁冠名、大型公共基础设施等市场化经营,使经营城市成为财政更具实效性的增收渠道。当前,国家已放开集体土地入市,耒阳正借这一东风,及早谋划,使其成为城市建设新的突破口。

### 5 对耒阳未来财政收入发展趋势的预测

耒阳近五年财政收入主要产业的构成状况说明,在耒阳的一般公共预算中,税收收入所占的比重越来越高,由2015年的60.13%提高到2019年的78.36%,这是一种好的健康的发展态势,符合经济发展规律。在三大产业中,第一产业年税收只有几千万,比例极低,剩下的工业税收和第三产业税收是两大支柱。其中工业税收2015年是7.75亿元,占整个税收收入的约50%,第三产业7.65亿元,在整

个税收收入中约占 49%,两者平分秋色。但工业税收从 2015 年到 2019 年不仅没有增加,反而减少至 2019 年的 7.16 亿元,在整个税收收入的占比由约 50%下降到不足 40%。最少的 2017 年只有 5.49 亿元。而煤炭与电力这两个支柱税源虽在整个财政收入中的地位坍塌,但在工业税收中的地位却依然如固,虽比重有所降低,由 2015 年 59%降为 2019 年的约 50%,但仍是一“柱”独大,其地位还难以撼动。这说明耒阳的工业结构过于单一的状况没有多大改观,调整产业结构的任务依然任重道远。但另一方面,第三产业的税收明显增长,在财政收入中,第三产业的税收由 2015 年的约占 30%提高到 2019 年近 50%。这也说明,耒阳市在充分开发自身的自然、人文、红色等资源,大力发展旅游业等第三产业的路子是可行的,只要坚持既定战略,加强财源建设,坚持走产业转型的发展道路,积极利用先进技术加大对

传统产业的改造力度,加强自主创新,大力发展先进装备制造和电子信息、生物医药、新能源、新材料等新兴产业,打造品牌,培育优势龙头企业,同时继续大力发展第三产业,使自身优势得到充分发挥,耒阳未来的财政收入一定会有较大幅度的增长,财政收支困局将会有效破解,“夹心层”的尴尬位置也会得到根本的改变。

#### 参考文献

- [1] 曾群利,刘竞成,龙希胜,王晓辉. 耒阳改革“改”出新活力,转型“转”出新风景[N]. 中国改革报,2018-08-23.
- [2] 曾启凡,刘竞成,廖院凤. 承接产业当头雁 转型转出新天地——湖南耒阳市资源枯竭城市经济转型发展纪实[N]. 中国改革报,2019-12-12.

## The Construction of Financial Resources in "Sandwich Layer" Resource-exhausted Cities

YAO Wei<sup>1</sup>, LI Wenjie<sup>2</sup>

(1. The People's Government of Leiyang City, Leiyang Hunan Province 421800, China;

2. Finance Bureau of Leiyang City, Leiyang Hunan Province 421800, China)

**Abstract:** The "sandwich layer" resource-exhausted cities not only have certain advantages or foundations in resources, industry and economic strength, structural adjustment, policy support and other aspects due to their rapid development of resource advantages, but also have defects or deficiencies in development environment, self-development and innovation ability, industrial structure, economic foundation and other aspects, which affects economic development and financial resources construction. To change this situation, we need to recognize their advantages and difficulties in financial resources construction and take targeted countermeasures.

**Key words:** "sandwich layer"; resource-exhausted cities; financial resources construction