

辽宁清原县供给侧改革的探索与困惑

[案例]

沈阳清原县是辽宁东部山区的一个生态县，这个县既有调整产业结构的共性课题，也有如何实现绿色发展的个性任务。近年来，清原县因地制宜选取生态游、民俗游、生态农业作为试验田，推进供给侧结构性改革，为县域经济实现绿色发展提供了借鉴。专家和当地干部建议，加大对生态补偿、“调结构”资金的扶持力度，吸引社会资本，助推经济发展迈上新台阶。



●支柱产业“擎天乏力” “护水”重担责无旁贷

在全国经济处于“三期叠加”情况下，清原县也难以“独善其身”：全县经济的两大支柱——矿业和房地产业，如今都擎天乏力。

由于前些年房地产项目上得快，目前清原全县房地产空置面积已达到 80 多万平方米，消化存量远非一日之功；全县矿业税收去年大幅下降，由 1.9 亿元降至 2000 多万元，原有的 20 多家矿业企业，目前只有 4 家能够勉强维持生产。

在清原县构乃甸乡，党委书记王玉海介绍，乡里几处铁矿，在前些年效益好时，每吨铁矿石能卖 1400 元以上，不少当地村民围着矿山转，月收入几千元不等。然而，现在铁矿石跌到每吨四五百元，一个个矿口被迫关停。

经济下行的同时，生态环保的约束却越来越紧。清原县是流经辽宁和吉林两省的浑河、清河、柴河、柳河 4 条河流的发源地，是辽宁省重要水源涵养林基地，辽宁中部最大水库大伙房水库 52% 的蓄水量来自清原。按照辽宁省政府的要求，清原县很多工业项目不能上，还要对现有工业企业进行“关、停、限”。

近年来，全县关停了工矿企业 110 余户，其中化工厂、铝型材厂等重点企业年产值都在 3000 万元以上，这些企业关停后，每年减少税金 2000 多万元。

“面对经济下行的困难，我们不能束手无策；作为‘护水人’，我们更不能因为生态返贫。”清原县县长刘培宏表示，双重压力倒逼着结构调整，寻找新的绿色发展动能。

●靠山吃山新“吃”法 绿水青山也能变金山银山

“清原有‘八山一水半分田，半分道路和庄

园’之称，自然风光美不胜收，”清原县委书记赵雪松说，“我们通过挖掘自身资源，选取了几个点，发展生态游、民俗游、特色农业，探索产业转型、绿色发展之路。”

第一是生态游。构乃甸乡筐子沟村是清原县打造的生态旅游的第一个品牌项目。春看山花烂漫，夏看绿水青山，秋看枫林尽染，冬看林海雪原——大山深处的筐子沟，四季景色分明各异，85 平方公里的景区，森林覆盖率高达 81.7%。去年县乡两级政府投入 2000 多万元建起风景区，带动村民就业百余人，国庆黄金周门票收入就达到 100 多万元。

第二是民俗游。在大苏河乡沙河子满族民俗村寨，村里家家户户挂着大红灯笼，巷道内积着厚厚的雪，一派雪村的景象。在具有浓郁满族风情的“口袋房”内，火炕烧得暖暖的，炕上叠放着五颜六色的大花缎被。这个独具特色的满族村寨主打民俗游，吸引了大量游客前来体验别样的休闲方式。

第三是特色农业。清原县打造了“药谷”等新品牌，在英额门镇椴子沟村，龙胆草产量占全国 80% 左右，但一直左右不了市场价格。镇党委政府多方筹措资金，与村民一道建起了药材加工厂。加工后的药材不仅提升了品质，还能长期存储，原本一斤 10 多元，如今能卖到 20 多元。

去年，清原县共接待游客 80 万人次，旅游综合收入 9000 万元，同比增长了 13.2%，“绿水青山就是金山银山”的理念已深入人心，新产业带旺了大山深处的人气。

●生态补偿不到位是“痛点” 需多渠道吸引资金扶持

从短期看，生态旅游和特色农业还不能对冲清原县经济下行的压力，也补不上财政税收的缺

口。赵雪松说：“但这个大方向没错，必须坚持走下去，不能走回头路。”当地干部和专家建议，为了让转型发展进一步巩固提高，仍需多渠道吸引资金扶持。

第一需要加大生态补偿力度。刘培宏说，大伙房水库保护区污染主要来源于农业的面源污染，氮、磷超标比较严重，打农药、上化肥，政府管不住也看不住，搞有机农业种植必须用补贴方式让农民感到用肥成本差不多才能转过来。而目前省里对于相关补贴过低，且标准很长时间没有变化。

据了解，由省财政下拨的生态补偿资金，总量偏少，没有形成科学、长效的增长机制，补偿资金分配、管理和使用规则尚不明晰。对此，不光清原县，其他生态县也都有一肚子苦水。

第二加大对“调结构”资金扶持力度。赵雪松说，清原旅游目前有很多可开发的地方，比如浑河源头的旅游开发项目很有前景。但资金紧张，县里力不从心，如果有综合性的扶持资金，那么我们的转型就能再上层次，有污染的产业将会加速被替代。

据了解，转型资金短缺一方面是由于县政府财政资金紧张，另一方面也与缺乏引入社会资本有关。基层干部表示，清原县曾尝试破解资金瓶颈，招揽企业做旅游项目，但有的项目不仅好资源卖了个坏价钱，而且开发无度，令县里对引入社会资本十分慎重。

第三着力吸引社会资本。辽宁社会科学院经济研究所所长张万强认为，清原县遇到的问题具有一定的普遍性。特别是在产业结构调整阵痛期，需要注入资金“扶上马，送一程”。建议有关部门加强对县域经济的指导和支持，通过加大专项转移支付以及 PPP 模式，支持结构调整爬坡过坎。

徐扬 邹明仲

我国“十三五”时期将基本构建起循环型农业产业体系

据国家发展改革委消息，国家发展改革委、农业部、国家林业局日前下发意见，提出加快发展农业循环经济，到 2020 年建立起适应农业循环经济发展要求的政策支撑体系，基本构建起循环型农业产业体系。

意见提出，加强农业面源污染防治，实施“到 2020 年农药使用量零增长行动”，全面推广高效低毒低残留农药、现代施药机械，科学精准用药；合理使用化肥、农药、地膜，严禁使用国家禁止的高毒、高残留农药，减少农业面源污染和内源性污染。

根据意见，我国将推进农村生活废弃物循环利用，鼓励因地制宜建设人畜粪便、生活污水、垃圾等有机废弃物分类回收、利用和无害化处理体系；鼓励有条件地区建立完善“村收集、镇中转、区域集中处理”的农村垃圾回收、循环利用与无害化处理系统。

意见提出，力争到 2020 年，农膜回收率达 80% 以上，农作物秸秆综合利用率达到 85% 以上，规模化养殖场（区）畜禽粪便综合利用率达到 75%，林业废弃物综合利用率达到 80% 以上。

赵超

浙江开展省级低碳试点 城镇镇企“多点”推进

浙江省近日决定在全省范围选择一批有代表性的城市、县(市)、城镇、园区、企业开展低碳试点，为全省各区域、各领域、各行业的绿色低碳发展提供示范带头作用。

根据浙江省发改委的规定，试点主体实行自主申报，也就是具备条件的市(县)、城镇、园区、企业自主申报，可按要求将实施方案经所在县(市、区)发改委(局)向市发改委、省发改委报送。省发改委委托省气候低碳中心，组织专家评审并公示。省发改委正会同有关部门研究相关政策支持入围的试点主体。

浙江省发改委相关负责人介绍，试点目标是到 2020 年，创建一批布局合理、资源节约、生产高效、生活宜居的低碳城市、县(市)、城镇，打造一批产业高度集聚、地区行业特色鲜明、碳生产力高的低碳园区，培育一批掌握低碳核心技术、具有先进低碳管理水平、的低碳企业。

岳德亮

“快递下乡”被列入河北省委 2016 年 1 号文件

近日，河北省委、省政府出台了《关于落实发展新理念加快农业现代化的实施意见》(冀发[2016]1 号)，提出实施“快递下乡”工程，加快完善县乡村物流体系。省邮政业发展获利好。

《实施意见》提出，加强农产品流通设施建设，推动农村电子商务加快发展，形成线上线下融合、农产品“进城”与农资、消费品“下乡”双向流通新格局。实施“快递下乡”工程，加快完善县乡村物流体系。鼓励大型商务平台企业建设涉农电子商务平台，开展农村电商服务。同时，将积极深入开展电子商务进农村综合示范，加大信息进村入户试点力度，到 2016 年底实现县域农村电子商务体系全覆盖、农村电子商务双向流通渠道全覆盖、行政村电子商务应用全覆盖。

河北省邮政管理局表示，将紧抓机遇，积极作为，加强沟通联系，大力推进“快递下乡”，推动利好政策的落地实施。

计宣

[探索]

四川省达州市达川区探索按人口、区位、财力等因素科学分配财政资金

乡村干部不用“跑部钱进”了

春节后，四川省达州市达川区申家乡青竹村农民程玲，决定扩大金银花基地规模，为此需要硬化 1800 米生产路。当她为资金犯愁时，申家乡政府从乡财政预算的公务经费中拿出 6 万元给予奖补，解了程玲的燃眉之急。申家乡之所以如此“慷慨”，是因为达川区实施“财政因素分配法”后充实了乡镇的财力。

近年来，达川区创新实施“财政因素分配法”，以乡镇的人口、远近、上年实得财力等作为考量因素，按权重比例分配财政资金。

财政预算公开透明，经费拨付及时到位，切实解决了基层服务群众的后顾之忧，激发了乡镇活力和基层干事创业热情。

**财力分配更科学
乡镇经费有保障**

实施“财政因素分配法”之前，达川区乡镇财政预算一直实行“零基”+“增长”方式，科学性不足，主观随意性较大。由于财政经费得不到基本保障，日常运转出现困难，一些乡镇领导干部“不是正在要钱，就是正在去要钱的路上”，泡

在城区跟领导、打报告、搞协调。部分乡镇、村(社区)干部甚至垫资开展工作，积极性大为受挫。

针对这一弊病，达川区委、区政府通过实地调研、深入摸底、多方征求意见，从 2014 年起，创新实施“财政因素分配法”。达川区委书记许国斌说，就是要通过改革让干部回归本职，把心思和精力放在抓发展抓服务上，而不是“跑部钱进”。

“财政因素分配法”充分考虑地理位置、基本财力、人口数量、历史负债等因素，并将财力下沉乡镇。比如，对 15 个距离城区超过 60 公里的偏远乡镇增加财力补助 10 万元。根据前一年的支出决算，对总财力和人均财力排名后 10 位的乡镇分别补助 10 万元。加大对村(社区)的财力保障。按农业人口、面积、基础设施情况等将村分为一、二、三类，分别补助经费 6 万、5 万、4 万元，用于环境卫生维护、文化设施建设等公益性支出。乡镇行政人员公用经费人均预算标准第一次超过了区级部门。

惠农资金更好落地 激发干事创业热情

“因素分配法”有效保障了惠农强农资金安全落地。许多乡镇利用下沉财力，在基础设施建设方面给予农业新型经营主体适当补助，为他们创造宽松的发展环境。如龙会乡发展优质白茶、双庙乡发展蓝莓等基地的道路硬化，米城乡、堡子镇发展“米城贡米”基地的堰塘整治，各乡镇都积极投入奖补资金。

去年，达川区乡镇用于促进产业发展的资金达 330 多万元；用于建设美丽乡村、治理环境的资金达 900 多万元；补助村级办公经费 850 多万元。香隆乡实行以奖代补，对完成道路硬化任务的村每公里奖励 2000 元，对率先完成的村另行奖励 2 万元，去年共拿出 18 万元用于奖励，有效调动了群众积极性。

财力下沉后，乡镇有了可以自主安排的财政资金，有条件逐年消除赤字化解债务，大大缓解了乡镇因垫资欠债搞基础设施建设等积累起来的社会矛盾。

程天赐