

# 新发展格局下发挥沈阳、大连辐射带动作用及相关财政政策优化

洪丹丹<sup>1</sup> 成丹<sup>2</sup> 司亚伟<sup>3</sup>

(1.沈阳工业大学,辽宁 110000;2.辽宁省财政科学研究所,沈阳 110032;  
3.辽宁大学,沈阳 110036)

**内容提要:**新发展格局的形成,尤其是打通国内大循环有赖于国内要素的自由流动和区域一体化发展。中心城市是区域一体化发展的重要空间载体,对于新发展格局的构建具有重要战略意义。本文在梳理辽宁区域发展中沈大角色定位的基础上,从中心城市能级、辐射效应两个角度剖析沈大在优化区域产业布局中带动作用不足的根本原因,并提出进一步完善相关财政政策的对策建议。

**关键词:**新发展格局 中心城市 沈大 辐射带动 财政政策

**中图分类号:**F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)09-0057-11

在全球经济持续低迷、贸易保护主义抬头、地缘政治冲突加剧的背景下,2020年7月,中共中央政治局提出“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的战略部署。新发展格局的形成,尤其是打通国内大循环有赖于国内要素的自由流动和区域一体化发展。为此,习近平总书记早在2019年8月中央财经委员会第五次会议上关于“推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局”讲话中就明确提出新形势下促进区域协调发展的总体思路是增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力,形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。中心城市作为都市圈和城市群的核心,是区域一体化发展的重要空间载体,对于新发展格局的构建具有重要战略

意义。当前,北上广深等特大城市已成为区域重要增长极,杭州、南京、武汉、郑州、西安等大城市区域增长极正逐步形成,而辽宁发展则相对滞后,尤其是沈大两核心城市在全国的发展优势不断下降。为此,亟需从经济财政角度剖析问题产生的根本原因,为优化财税政策促进沈大作用发挥、更快融入“双循环”大局提供参考。

## 一、新发展格局构建与中心城市发展间的关系

新发展格局的构建,必然涉及到生产力的空间布局调整。在区域战略安排更为强化安全的背景下,生产力空间布局调整会着重考虑各地在扩大内需、保障产业链安全可控和高水平对外开放中发挥

[收稿日期]2021-08-25

[作者简介]洪丹丹,经济学院讲师,研究方向为国际贸易、财政体制;成丹,副研究员,研究方向为财政理论与政策;司亚伟,经济学院博士研究生,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]国家社科基金项目“东北经济运行负向传导机理及政府策略选择研究”阶段性成果(19BJY220);辽宁省科技厅项目“加速辽宁科技优势资源转化财政政策研究”(2021JH4/10100012);辽宁省教育厅科学研究项目(WQGD2017026);省社科联项目“优化我省产业布局发挥沈大辐射带动作用财政政策研究”(2021slwzkt-071)。

的作用,这其中中心城市的作用不可忽视。

### (一)中心城市发展有利于扩大国内需求

形成强大的国内市场是构建新发展格局的重要支撑,加快培育新消费,进一步发挥消费的基础作用和投资的关键作用,有利于畅通国内大循环、有效应对风险、对冲外部压力,增强发展韧性和回旋余地(王微,2021)。深入推进以中心城市为核心的都市圈、城市群建设,是扩大内需的重要途径,也是构建新发展格局的内在要求。首先,中心城市是消费资源的聚集地、消费市场的制高点,具有高效的消费配置、消费带动和消费实现功能。其次,加快中心城市建设,可以加快都市圈、城市群的区域经济增速,增强城市群集聚。一方面通过城市化过程,释放农村农民消费需求;另一方面通过提高城市群内要素收益,增强城市群内市场潜力,提高消费需求规模。再次,中心城市发展带来的产业集聚,能够实现区域内各类生产要素的优化配置,促进企业规模扩张,扩大生产需求。此外,推进中心城市建设,将有效拉动“两新一重”等重大项目投资,提升整体消费能级。为更好发挥中心城市在扩大需求上的作用,2019年10月,商务部等14部门联合印发了《关于培育建设国际消费中心城市的指导意见》(商运发[2019]309号),2021年5月19日商务部公布的首批名单中,北京、上海、广州、天津、重庆五座城市将率先开展国际消费中心城市培育建设。

### (二)中心城市发展有利于增强产业链、供应链自主可控能力

产业链、供应链的安全稳定,是构建新发展格局的基础。在中美贸易摩擦和防控疫情蔓延影响下,全球产业链重组将冲击我国高对外依存度的产业体系。我国产业链、供应链面临关键基础领域核心技术受制于人、高科技领域零部件断供、产业链外迁风险。要提升产业链、供应链的安全性和竞争力,一方面要着力弥补高精尖短板,主要靠自主创新;另一方面要“打通堵点、联结断点”,激活产业链、供应链核心企业与上下游企业的协同能力。中心城市有助于发挥这些作用。一是中心城市具有创新资源富集优势,能够在实现科技自主上发挥关键

支撑作用。中心城市是人才、研究机构等创新资源高度集中地,能够依托强大的科技创新能力,集中优势力量,攻破“卡脖子”技术瓶颈。二是以中心城市为核心的都市圈、城市群是国内产业链重构的重要载体。中心城市存在产业链形成的基础,是制造业中高端环节的主要集中地,发展中心城市有利于形成以龙头企业主导的国内生产网络。跨区域城市群的发展,有利于更好解决产业链、供应链资源配置水平低、分散不协调的问题。

### (三)中心城市发展有利于实现高水平对外开放

随着全球经济不平衡发展,既有的全球化结构(“梯次产业转移”)、国际贸易规则(贸易投资自由化)与治理体系(权力集中于少数发达国家)逐渐失灵(王跃生,2021),亟待重构。与此同时,我国当前的经济发展特征和转型升级要求,使我国必须与时俱进地成为全球经济发展的重要推动者、国际经济秩序的维护者,抓住重要战略机遇期,深度参与国际经济合作。实现高水平对外开放,参与全球治理提升话语权和构建以我国企业主导的产业链是两个重要方面。中心城市是国际贸易、国际投资规则的试验田、特殊经济区域的主要承载地、优势产业的集中地,如自由贸易试验区、跨境电子商务综合试验区、各类高水平经贸产业合作园区等,其发展可以极大地促进高水平对外开放。

## 二、辽宁省区域发展思路演变及沈大核心城市辐射带动作用定位

区域发展战略是沈大核心城市明确辐射空间范围和产业布局方向的根本遵循;区域发展战略演变能够反映地区、产业发展的优先顺序和政策支持方向的转变,这种转变会直接影响沈大辐射空间范围、辐射路径。

### (一)辽宁区域发展思路演变

2006年“十一五”发展规划首次形成了辽宁中部城市群、辽东半岛沿海经济区、辽西沿海经济区三大区域发展战略。“十二五”“十三五”“十四五”期间,对区域范围逐步调整,最终形成了“一圈一带两区”(“一圈”即沈阳现代化都市圈,“一带”即大连为

龙头的辽宁沿海经济带，“两区”即辽西融入京津冀协同发展战略先导区和辽东绿色经济区)的区域发展战略。

近年来,辽宁区域发展思路由“优先发展”、“均衡发展”向“协同发展”演变。从“十一五”时期以建设辽宁中部城市群经济区为重点,到“十二五”时期发展重心转向发展“沿海经济带、沈阳经济区”双引擎,到“十三五”时期,支持次中心城市发展、加大突

破辽西北力度,发展重心进一步向多极发展演变,再到“十四五”时期提出巩固沈阳、大连核心地位,形成“双核”牵引的“一圈一带两区”,更为强调以一体化为代表的区域内、区域间协同发展,相对于协调发展注重区域间差距的缩小,协同发展更为强调区域间和区域内各市的合作和行动的一致性。(见表1)

表1 辽宁区域产业布局演进情况

发展规划	区域产业布局思路	各区域重点产业及发展定位
“十一五”规划	发挥中心城市辐射带动作用,构建区域发展新格局	1.辽宁中部城市群经济区:我国先进装备制造业基地和高加工度原材料工业基地。 2.辽东半岛沿海经济区:构建大连东北亚国际航运中心;石化基地、电子信息产业和软件基地、先进装备制造业基地、造船基地和高新技术产业基地。 3.辽西沿海经济区:承接辽宁中部城市群和京津冀都市圈的双重辐射;大力发展临港工业和外向经济。
“十二五”规划	“双擎一轴联动”的空间发展格局	1.沿海经济带:提升大连核心地位;加快实现“一核、一轴、两翼”的空间布局,基本建成东北亚国际航运中心。 2.沈阳经济区:以建设沈阳经济区为重点,着力构建“一核、五带”空间发展格局。实施产业结构与布局联动调整,推进钢铁、石化、装备制造等重点行业战略重组;加快沈阳铁西装备制造业聚集区建设。 3.辽西北:加强生态环境治理、强化基础设施建设,加快特色产业基地和产业集群建设。
“十三五”规划	多点支撑空间发展格局	1.沿海经济带:推动港口资源整合,基本建成大连东北亚国际航运中心、国际物流中心和区域金融中心;支持锦州建设辽西区域中心城市。坚持陆海统筹,对接“俄蒙欧”,积极参与中韩自贸区建设,加快建成产业结构优化先导区、经济社会发展先行区。 2.沈阳经济区:推进协同发展,加快以沈抚同城为重点的同城化一体化步伐;探索建立促进传统产业转型升级的体制机制。 3.辽西北:加大突破辽西北力度。推进基础设施、现代农业和重点产业集群建设,打造对接京津冀协同发展战略的先行区和辽宁经济发展新的增长极。
“十四五”规划	“双核”牵引的“一圈一带两区”区域发展格局	1.沈阳为中心的现代都市圈。提升沈阳城市能级,提高聚集、辐射和带动能力。建设以沈阳为中心,以鞍山、抚顺、本溪、辽阳、铁岭、沈抚示范区为支撑的现代化都市圈,进一步将阜新市纳入都市圈。 2.以大连为龙头深入推进沿海经济带开发开放。 3.建设辽西融入京津冀协同发展战略先导区。深化与京津冀对接协作,建设农产品供应基地、推进区域技术市场一体化等。 4.建设辽东绿色经济区。依托岫岩县、凤城市、宽甸县、本溪县、桓仁县、抚顺县、新宾县、清原县、西丰县等丰富的森林资源和优质水资源,协同探索推进生态优先、绿色发展新路径。

沈阳经济区范围及区域内发展布局的变化上,2005年沈阳经济区前身辽宁中部城市群共包含沈阳、鞍山、抚顺、本溪、营口、辽阳、铁岭7市,2008年更名为沈阳经济区并将阜新纳入其中。这一时期空间布局上致力于形成“一核、五带、十群”<sup>①</sup>的发展格局,发挥沈阳核心带动作用,围绕沈抚、沈本、沈辽鞍营、沈铁、沈阜等五条城际连接带布局产业发展。2017年沈阳经济区范围调整为沈阳、鞍山、抚顺、本溪、辽阳5市,调整后“五带”缩减为“三带”。2020年“十四五”规划重新将阜新、铁岭纳入沈阳都市圈范围,至此,沈阳都市圈共包含沈阳、抚顺、鞍山、本溪、辽阳、铁岭、阜新7市。空间布局上,正在制定中的《沈阳现代化都市圈发展规划(征求意见稿)》(后文简称“都市圈规划”)提出构建“三区、一带、一核、两轴、多组团”<sup>②</sup>的空间格局。

沿海经济带共包含大连、营口、盘锦、锦州、葫芦岛、丹东6市,区域内空间布局方面提出加快形成“一核、一轴、两翼”的总体布局框架,“一核”即大连,“一轴”为大连—营口—盘锦主轴,壮大渤海翼(盘锦—锦州—葫芦岛渤海沿岸)和黄海翼(大连—丹东黄海沿岸及主要岛屿)。

(二)沈阳、大连区域内辐射带动作用实现路径

1.沈阳现代化都市圈:从沈阳与各市间双边合作切入发挥引领带动作用

从沈阳与各城市双边合作入手,以同城化一体化为抓手,增强沈阳辐射带动能力。同城化一体化发展主要经历了几个阶段,第一阶段,规划先行,2008年—2010年依次形成的《沈阳经济区总体发展规划纲要》《沈阳经济区城际连接带发展规划(2011—2020)》明确了各市主导产业,强化沈阳与各市间分工,强化错位发展。第二阶段,以“沈抚同城”发展作为突破口和支撑点,优先发展,作为沈阳经济一体化的先行区,为沈阳经济区一体化提供值得借鉴的成功经验。第三阶段,深度一体化阶段。2018年沈阳经济区五市共同签署《沈阳经济区一体化发展共同行动计划(2018—2020)》,2019年出台《沈阳经济区一体化发展推进机制》建立起各市一体化发展的协调推进机制,2020年“沈阳都市圈”的提出更意味着进入深度一体化发展阶段,一体化内容由交通、通信等基础设施一体化走向更深层次的一体化即“产业一体化”,2021年都市圈规划进一步明确了沈阳与各市间加强产业关联的具体路径(见表2)。

表2 沈阳与各市产业协同发展方向

重点产业	产业协同发展方向	涉及主要城市/依托企业
汽车制造	1.提升汽车产业链层级; 2.做大做强新能源汽车全产业链。	沈阳、抚顺、鞍山、本溪、阜新、辽阳、铁岭
装备制造	1.改造升级通用石化重矿装备产业链; 2.建立都市圈企业长期的配套关系; 3.提升电力装备产业整体智能化协同发展水平。	沈阳、鞍山、抚顺、阜新、辽阳
航空产业	1.促进通用飞机的通航全产业链协调发展; 2.建设民用航空产业集群。	沈阳、鞍山、抚顺、铁岭
轨道交通装备制造产业	1.重点发展地铁、高铁、城际轨道整车车辆; 2.打造轨道交通装备制造产业基地。	沈阳、辽阳、阜新

资料来源:《沈阳现代化都市圈发展规划》(征求意见稿)。

①“一核”即沈阳经济核心区,“五带”即沈抚、沈本、沈铁、沈辽鞍营、沈阜五条城际连接带,“十群”即以五带为载体,打造十个重点产业集群,分别为沈阳先进装备制造业产业集群、沈阳航空制造产业集群、沈阳浑南电子信息产业集群、鞍山达道湾钢铁深加工产业集群、抚顺新材料产业集群、本溪生物制药产业集群、营口仙人岛石化产业集群、辽阳芳烃及化纤原料产业集群、铁岭专用车产业集群和阜新彰武林产品加工产业集群。

②其中,“一核”指沈阳国家中心城市极核,“两轴”指沈大东北振兴发展轴和京—沈—丹国家安全保障联系轴。

2.沿海经济带:提升大连核心城市能级增强大连辐射带动能力

大连辐射带动作用主要通过增强能级、做强临港产业集群两大路径实现。自2005年提出辽宁沿海经济带建设以来,一方面,沿海经济带着重增强

大连综合实力,紧紧围绕“两先区”<sup>①</sup>建设,推动大连产业向中高端发展,加快腾笼换鸟,提升城市能级。另一方面,以港口资源整合为契机,做大做强“大连—营口—盘锦”主轴临港产业群,通过拓展港口上下游产业链,推动产城联动(见表3)。

表3 沿海经济带“一核、一轴、两翼”产业布局方向

地区	定位	布局主要产业
大连	东北亚国际航运中心;东北亚国际物流中心;区域性金融中心;建设产业基地;构筑具有国际竞争力的现代产业集聚区。	装备制造基地、造船及海洋工程基地、大型石化产业基地、电子信息及服务外包基地;集成电路、海洋与生物工程等高新技术产业集群。
大连—营口—盘锦(主轴)	支撑沿海经济带崛起,带动哈大经济带优化升级。	1.大连长兴岛临港工业区:船舶制造、石油化工、机床、精密仪表等; 2.营口沿海产业基地:装备制造、电子信息、精细化工、现代物流; 3.盘锦辽滨经济区:中小型船舶修造、光电、海洋工程装备制造、合成橡胶。
盘锦—锦州—葫芦岛(渤海翼)	承接产业转移。	1.锦州滨海新区:石油化工、新材料、制造业、船舶修造等产业; 2.盘锦:石油装备制造业; 3.葫芦岛北港工业区:石油化工、船舶制造与配套、有色金属、机械加工、医药化工及现代物流。
大连—丹东(黄海翼)	发挥沿海、沿江、沿边区位优势及东北东部地区出海通道作用。	1.积极培育庄河工业园区等5个经济区:临港装备制造、新材料、石化、能源等; 2.丹东产业园区:汽车及零部件、精密轻型装备等装备制造业,制药、精细化工以及电子信息等高新技术产业,旅游、口岸物流等服务业。

沈阳经济区、沿海经济带区域发展战略落地多年来,主要从基础设施互联互通、多市合作体制机制建设、产业集群和产业园区(以各市主导产业为基础布局强化)载体发展等方面做了大量工作,在产业一体化(即产业协作、产业链延伸)等方面尚未有较大进展。

### 三、发挥沈大辐射带动作用现存主要问题

中心城市主要通过辐射能力和辐射效应(产业关联带动效应、产业梯度转移效应、产业集聚效应)来实现区域发展带动作用。为此,可以从沈大两市辐射能力、辐射效应、财政政策等方面剖析沈大辐射带动作用发挥现状及存在的问题。

<sup>①</sup>“两先区”指产业结构优化的先导区和经济社会发展的先行区。

(一)沈大核心城市能级下降,辐射能力不断减弱

1.沈大城市综合经济竞争力下降,省内吸附作用大于带动作用

只有当大城市能级发展到一定程度,大城市对中小城市的影响才会由吸收转化为辐射。与全国主要城市相比,沈阳、大连的综合竞争力逐年下降,辐射能力有限。根据历年“中国城市竞争力排行榜”,沈阳排名由2010年的第16名下滑至2019年的87名,大连排名由2010年的第8名下滑至2019年的63名,不仅与一线城市北上广深差距加大,与合肥、西安等中部城市差距也在拉大(见表4)。分阶段看,“十二五”时期,沈大两市综合经济竞争力全国排名虽小幅下降但仍保持在全国20位以内;“十三五”

时期,两市竞争力全国排名大幅下滑。同时,沈大两市在省内吸附作用增强,沈阳都市圈内沈阳市首位度<sup>①</sup>由 2007 年的 48.4%提升至 2020 年的 54.9%,大连首位度由 2007 年的 55.0%上升至 2020 年的 57.2%,表明沈阳都市圈、沿海经济带资源进一步向沈阳、大连两市集聚。此外,沈大两市主导产业发展速度趋缓,产业带动能力弱。主导产业发展速度趋

缓,以机床行业为例,2010 年以来,辽宁机床行业发展速度趋缓,整体呈现负增长态势,行业发展速度落后于全国和辽宁省 GDP 增速,并多次出现负增长,龙头企业沈阳机床、大连机床举步维艰,均破产重组。机器人、航空制造等高新技术产业发展虽快,但产业规模小、比重低,不足以替代传统产业支柱地位,经济拉动作用小。

表 4 全国城市综合经济竞争力排名

城市	2010 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
大连	8	11	26	30	66	63
沈阳	16	19	31	33	53	87
合肥	25	32	32	31	30	21
西安	38	27	29	29	32	28

资料来源:中国社会科学院《中国城市竞争力报告》。

## 2. 区域地位下滑,区域经济实力弱化

沈阳都市圈、沿海经济带<sup>②</sup>经济聚集能力较弱,区域生产总值在东北和全国的经济占比持续下降。其中,沈阳都市圈 GDP 占东北和全国比重从 2006 年的 27%和 2.4%下降至 2020 年的 20.5%和 1.0%;沿海经济带 GDP 占东北地区比重相对稳定,占全国比重从 2006 年的 2.1%下降至 2020 年的 1.2%,与长三角、珠三角等城市群相比差距较大。分阶段看,

与区域发展战略相对应,在“十一五”“十二五”时期中心城市优先发展阶段,沈阳经济区、沿海经济带在东北和全国 GDP 占比呈上升态势;“十三五”时期随着区域均衡战略的推进,辽宁两大经济区域在东北及全国占比呈下降态势,虽然 2017 年针对区域发展出台的三年行动计划小幅扭转了两大经济区域在东北区域中的地位,但并未改变在全国持续下降的趋势(见图 1、图 2)。

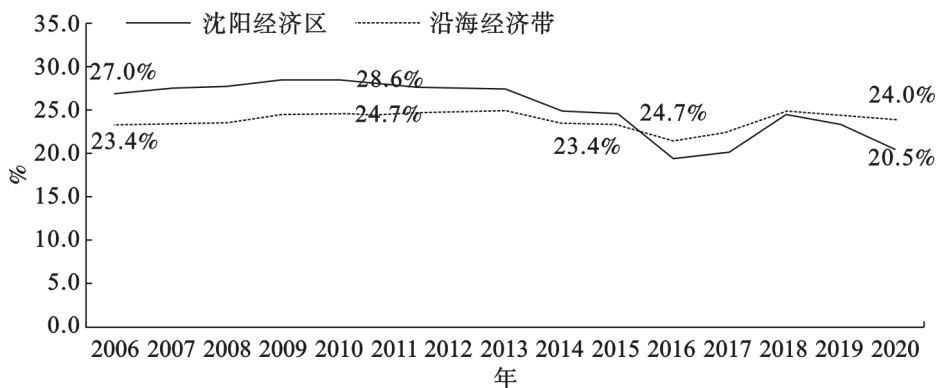


图 1 2006 年 -2020 年辽宁两大经济区域 GDP 东北地区占比

①城市首位度反应城市要素在大城市的集中程度,首位度=首位城市经济总量/区域经济总量。

②根据《辽宁省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,本文沈阳都市圈包括沈阳、抚顺、鞍山、本溪、辽阳、阜新、铁岭 7 市;沿海经济带包括大连、营口、丹东、锦州、盘锦、葫芦岛 6 市。

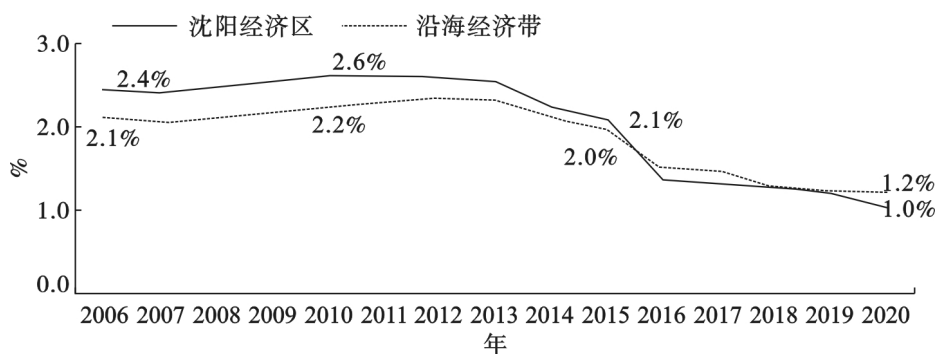


图2 2006年-2020年辽宁两大经济区域GDP全国占比

### 3. 沈大联动不足, 存在内耗

规划上, 两市共同被定位为区域金融中心和东北亚国际物流中心, 且未细化错位发展方向。战略上, 立足于沈阳大连区域内一体化发展, 忽略了沈大之间的互动发展。在以上规划战略的指导下两市竞争大于合作, 现有人才、科技等重要优势资源未能实现共享, 资源效率没充分发挥, 内耗严重。

(二) 产业分工水平缓慢提升, 仍存在产业同构、产业关联度低问题, 中心城市扩散效应不显著

1. 区域发展规划与产业布局思路不够清晰, 影响中心城市扩散作用发挥

首先, 各区域规划之间缺乏有效对接, 导致区域产业布局散乱, 存在重复建设和产业结构雷同。例如, 省级层面先后编制了沿海经济带规划、海岸带保护和利用规划、沿海经济带三年攻坚计划等, 沿海6市及45个重点园区也都分别编制了发展规划, 基本构成了较为完整的规划体系。但从客观情况看, 海、陆、空综合交通体系规划不完善, 生态环境保护体系规划对接不够, 产业发展体系规划存在重叠, 资源节约与保护规划统筹不足, 仍存在各自为战的问题。其次, 区域内产业分工和空间开发的重点与优先区域不明确, 缺乏统一协调和整体联动, 对于城市间产业分工协作、错位发展、产业梯度

①克鲁格曼专业化指数(GSI)反映本地区的产业结构相对于其他地区的差异, 多用于解释“地区间产业结构趋同”“地区间一体化水平”等现象。 $GSI = \sum_{k=1}^m |s_{ik} - s_k|$  其中,  $s_{ik}$  表示  $i$  地区  $k$  产业从业人员占  $i$  地区各产业从业人员比重,  $s_k$  区域  $k$  产业从业人员占区域全部从业人员比重。GSI 取值在  $[0, 1]$  间, 其值越大, 产业的空间分布越集中, 各城市的专业化越明显, 反之则产业空间分布越分散。

转移具体指导性不够, 影响了产业的对外扩散和辐射作用发挥, 产业梯度发展格局与一体化布局框架尚未形成。

2. 产业专业化水平缓慢提升, 但依然存在较为明显的产业同构现象

产业一体化就是在地区间形成合理的分工体系, 最大限度地发挥规模经济和范围经济效应, 促使产业按一定比例合理布局, 避免产业的盲目扩张和重复建设, 是中心城市拉动区域发展强力支撑。纵观2006年-2019年沈阳经济区、沿海经济带平均克鲁格曼专业化指数<sup>①</sup>的演变趋势, 可以看到沈阳都市圈产业结构专业化水平缓慢提升, 区域内产业结构专业化分工趋于合理, 产业一体化取得一定的成效; 沿海经济带产业专业化指数呈倒U形, 这与发展阶段密切相关, 沿海经济带在承接东部转移制造业时, 在地方利益激励下, 往往急于推动转移制造业的“落户”发展, 较少考虑地区的比较优势, 造成区域间产业同构、过度竞争和产业专业化程度下降。例如大连长兴岛、丹东、盘锦船舶工业园区、营口产业基地等均兴建了造船和修船的产业园区和基地; 再以石化产业为例, 大连、沈阳、鞍山、营口、盘锦、锦州等城市都将石化产业作为城市发展的主导产业之一, 均建有石化基地。此外, 现行的各种行政区划限制、政府管理体制、经济利益和政绩考核体制, 也造成各市缺乏大局意识各行其是。

3. 区域产业关联度低, 产业关联带动效应弱

区域中心城市对周边地区的经济辐射一般通

过主导产业带动,即产业的关联带动来实现。沈大两市产业带动能力差的一个重要原因就是产业关联度低,主导产业表面上是集群,实质上是“归大堆”,内在关联不紧密,上下游产业配套和协作关系不协调,产业产品链条短。汽车、钢铁、石化、机床等行业有较强的龙头企业,但缺乏成熟的、与之配套

的关联行业。综合配套能力不足是主要原因之一,辽宁省零部件、元器件产业薄弱,缺乏成套能力,从本地配套率看,沈鼓仅为 5.5%,新松机器人为 15%,高档数控机床 60%以上的功能部件依赖进口<sup>[6]</sup>。辽宁省船舶配套本土化率平均只有 40%左右,关键船舶配套设备仍然相当程度依赖进口。

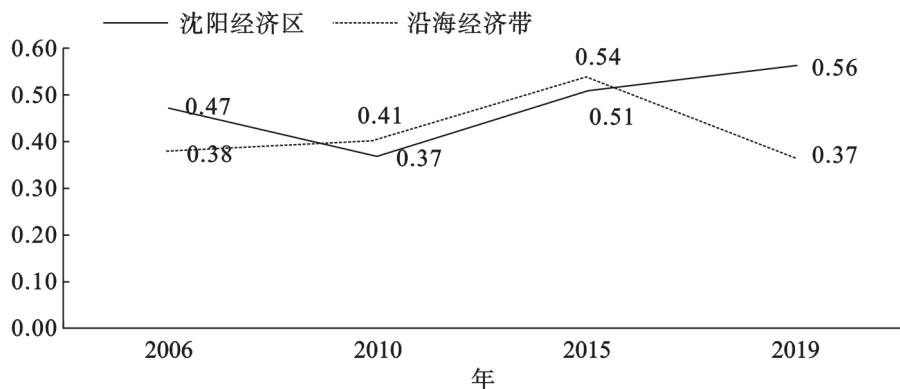


图3 辽宁两大经济区产业结构专业化指数  
数据来源:《中国城市统计年鉴》。

(三) 财政政策支持力度还需加大,系统性、精准性有待提升

1. 支持沈大发展的举措“碎片化”,政策效果的发挥受限。现阶段支持沈大区域辐射能力制定了一些政策措施,但缺乏系统设计,只是零散体现在一些规划、意见和方案中,这导致政策重叠、主次不明,不利于政策合力形成的同时,也影响财政政策有效传递至企业,影响政策效果。

2. 对核心城市,尤其沈阳扶持力度不足,影响其辐射带动作用。提升沈大经济辐射带动作用的首要任务是集中优势资源做大沈阳、大连,提升两城市在国内一线城市中的排名和对资源的吸引力和凝聚力,使其真正成为能与国内其他一线城市竞争的特大城市,先有聚合,才有扩散。而辽宁省财政支持区域发展财政资金中,沈阳经济区占比仅为 5.8%,且以普惠性政策为主,单独对沈阳的财政支持更显不足。在这种政策导向下,沈阳经济区发展 10 余年来,沈阳在全国城市中竞争力大幅下滑,中心城市

的省外资源吸附能力减弱。

3. 支持领域偏重基础设施互联互通,缺少对区域间协同、产业协同的支持政策。区域发展前期,一体化工作主要集中于突破户籍、就业、规划、交通等基础设施和公共服务等“有形的”空间连接上,相应的财政政策表现为偏重基础设施投入。2014 年后经济区一体化进入了新阶段,由交通、通信等“有形”一体化阶段向产业协同、市场攻坚等“无形”的、深层次一体化迈进,但财政政策没有做出相应的调整和转变,对区域协同发展、产业合作支持不足。

4. 财政体制注重纵向利益关系调整、忽略横向协调机制建立,不利于产业布局优化调整。财政体制方面通过财力下沉提高基层财力、转移支付促进基本公共服务均等化等方式对纵向财政关系进行了调整。而横向利益协调机制是影响区域抱团发展的重要因素,目前辽宁该方向财政体制上还未有相关制度。



#### 四、发挥沈大辐射带动作用的财政政策建议

新发展格局下,中心城市的使命已发生变化,当前发展阶段优化沈大支持政策,除了针对现存问题,从增强双核能级、支持产业链发展施策之外,还需考虑支持中心城市在扩大内需、产业链自主可控、国内产业分工地位提升、高水平对外开放等方面发挥作用,实现省域内部一体化的同时,把握发展机遇积极融入国内大循环。结合辽宁区域发展战略安排,针对上述问题,现提出如下政策建议:

##### (一)做强沈大双核,提升中心城市能级

1.做大省会城市。支持沈抚实现道路互联互通、市政设施共享共建,推动产业协作,配套共建“飞地”产业基地。借鉴济南合并莱芜、合肥合并巢湖的经验,以沈抚同城为基础,加快推进沈阳和抚顺部分地区合并,通过行政区划整合做大省会城市,提高沈阳辐射带动能力,争取国家中心城市地位。

2.支持沈大打造国家自主创新示范区产业样板。以提升沈阳、大连自创区在全省引领作用和全国影响力为目标,完善先行先试政策,支持沈阳、大连培育新兴产业,加快产业转型。建立健全辽宁实验室运行机制,打造科技体制改革特区。持续支持沈阳材料科学国家研究中心、国家机器人与智能创新研究院等创新平台建设,吸引和培养高层次科技创新人才,为经济社会高质量发展提供智力支撑。支持沈大发展新一代信息技术等产业集群,推进沈大总部经济发展,构建具有国际竞争力的现代产业体系和产业生态圈。

3.鼓励沈大对外开放载体建设。支持自贸区、保税区、中德产业园等专业园区建设,借助园区载体打造装备制造、菱镁新材料、石油化工、钢铁精深加工等国际产业合作平台。鼓励沈大开展京沈、沪大合作共建对口合作示范园区、飞地经济或异地园区,积极承接发达地区产业转移。

4.引导沈大开展互动合作。支持沈大加强上下游产业链合作;推动两市科技服务平台设施共建共享,推动财政科研经费跨市使用,发挥沈阳、大连科技研发中心辐射作用。

##### (二)做大做强沈大优势产业,重点支持石化产业和装备制造业高质量发展

1.鼓励辽宁石化产业延伸产业链条。石化产业在辽宁具有举足轻重的地位,也是大连的支柱产业之一。基于辽宁石化产业链短、附加值低,石油加工产品以成品油为主,中低端产品多但高技术含量、高附加值产品少的现状,财政可多措并举促进产业链延伸。一是对各市在中下游精细化工方向的招商引资项目给予财政奖补或适当形式的增量税收返还。二是进一步加强与中石油等央企之间的协调合作,发挥央企石化产业发展带动作用,对央企在辽宁进行产业延链、补链、强链项目的投资,给予一定奖补和优惠政策。同时,支持石化企业向化工园区集聚,提升环保水平和辽宁石化产业竞争力。一方面,加大财政专项资金对大连长兴岛石化产业基地、辽东湾新区石化产业园区、沈阳化学工业园等现有园区的资金支持力度。另一方面,借鉴上海经验,支持各园区内部完善产品链规划,建议实行差异化依产品链招商奖补政策,促进园区内产品链形成。

2.加大对石化产业技改研发支持力度。辽宁现有石化产业的突出特点就是产品结构以“燃料型”为主,成品油特别是柴油严重过剩。从目前市场供求关系来看,未来石化企业的发展方向必然要实现“燃料型”向“材料型”的转变。在此过程中,应进一步引导和鼓励石化企业加大对相关领域的技改投资力度,财政给予必要的奖补和贴息支持,加速企业转型升级。在打造全产业链过程中,针对进口高端聚烯烃等石化新材料,加大研发投入力度,补链强链,尽快实现产品替代,打通全产业链。以辽宁实验室为依托,利用相关专项资金,联合大连化物所、辽宁石油化工大学和省内聚烯烃催化剂企业、聚烯

烃生产企业和聚烯烃制品加工企业,合作研发,共享发展,加速创新。

3. 以新基建为契机带动汽车等装备制造业发展。装备制造业是辽宁传统优势产业,也是沈阳的核心支柱产业,应借助国家新基建有利政策契机加速其转型发展。新基建的提速将为智能制造、新能源汽车等行业转型升级注入新的动力。为适应以智能制造、数字经济、新能源汽车发展为代表的市场需求转向,可通过贷款贴息、担保等方式,支持以沈阳华晨宝马、机器人、东软集团为代表的相关企业加大技改投资,重点支持企业智能化、数字化改造,优化产品结构。同时,加快装备制造业互联网平台建设,促进装备制造业企业构建更加稳健灵活、信息通畅的上下游产业链关系,增强抵御风险能力、提升综合竞争力。

(三)支持产业链集群发展,通过省内强链、延链、补链发挥产业带动优化布局作用

1. 支持引进产业链重大项目,提升产业链层级。鼓励各地结合“十四五”规划对沈大产业定位开展集群招商,引进一批集群配套、强链补链的重大项目。对新引进符合辽宁产业发展导向、带动能力强、税收贡献大的重大项目,省财政按其贡献额的一定比例,对项目所在市县给予事后奖补,增强市县对项目的支持力度。

2. 加大技改投资、促进两化融合,做强主导产业。梳理沈大两地国内具有较强竞争力主导产业,通过技术改造、两化融合推进主导产业转型升级,做强主导产业。一方面,对装备制造产业给予贷款贴息,支持其进行数字化、智能化改造;另一方面,支持行业性、区域性工业互联网平台的建设,推动“互联网+”与产业集群深度融合,制定奖补政策鼓励市县和企业利用平台围绕核心产业开发省内全产业链。

3. 支持军民融合发展,形成区域新增长点。大力支持以沈阳、大连军民融合改革创新示范区为代表的产业示范基地建设,支持项目引进。通过对新获“四证”资质认证企业、获得军工装备总体、关键分

系统、核心配套产品研制项目的军民融合企业给予奖励,提升工业企业“民参军”能力。

4. 提高配套能力,加大核心企业省内配套率。鼓励沈大两地龙头企业以商招商,通过引荐配套企业或者以配套额吸引外地企业落户,给予奖励。鼓励龙头企业提高本地配套率,按照企业本地配套率提高幅度给予各市县奖励。

(四)优化财政体制,调动政府主体发展积极性促进区域共建共享

1. 激励沈大加快培育新经济新动能。对经认定的高新技术企业缴纳增值税、企业所得税上缴省级增量部分,按一定比例奖励所在市,引导各地培育壮大高新技术产业。同时,鼓励各市研究制定高新技术中小企业缴费返还政策,返还标准由各市自定,省财政按一定比例给予支持。

2. 建立政府间利益财政协调机制,促进区域协作发展。制定实施辽宁政府间产业链共建战略,以沈大为核心,在各市间进行产业发展利益共享,鼓励各市围绕产业链相关规划,合理优化产业布局和支持重点。对新增产业共建项目的国内生产总值、工业增加值、税收收入市县分成部分等按照一定比例在产业共建双方地市之间划分统计、比例分成,激励各市之间产业协同互补。同时,对不利于产业共建共享、形成恶性同质化竞争的做法,围绕财政资金实施约束性规制。

3. 以飞地经济为抓手促进区域间产业共建共享。鼓励省际间飞地经济等模式平等合作,盘活省内工业园区资产。支持开展试点示范,将其它城市工业园区等整体移交给沈大等发达地区建设、运营管理和招商引资,双方在GDP、政府性基金、税收等方面平等协商,合理分成,调动各方积极性,推动省际间共建共享。

(五)用好外部资源、推动沈大加快发展

1. 用足用好国家政策,发挥中央财政资金带动作用。沈大有国家自主创新示范区、辽宁自贸试验区、金浦新区等国家级平台,可充分利用中央财政

资金和优惠政策,省市财政联动,支持沈大重点基础设施建设,如机场、高铁、地铁、能源以及数字基础设施等新基建项目建设等,强化对周边的辐射带动,同时支持沈抚新区推进相关领域产业发展和改革创新。

2.鼓励央地深度合作,加强央企的地方带动作用。对央企加大本地化配套给予奖励,鼓励沈大央企在产能安排、产品结构优化配置等方面向辽宁倾斜;通过推进央企设备设施、科技成果、技术转移、人才互通的平台建设,实现资源共享等方式,更好地发挥央企人才、技术要素扩散效应,带动地方产业发展。

3.探索制度创新,吸引留住用好人才。提升城市竞争力的关键在于人才,对辽宁而言,在可用财力不多的情况下,惟有精准施策,在人才制度创新上发力。通过完善工资收入分配制度、保持人才政策稳定性和连续性、政策设计更多体现对人才的尊重等,吸引留住用好人才。

参考文献:

[1] 本刊编辑部. 构建新发展格局共谋区域协调发展新思路——新发展格局下我国区域协调发展展望暨京津冀协同发展七周年高端论坛专家发言摘编[J]. 经济与管理, 2021(3).

[2] 孙久文, 宋准. 双循环背景下都市圈建设的理论与实践探索[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2021(3).

[3] 余永定. 准确理解“双循环”背后的发展战略调整[R]. 中国社会科学院世界经济与金融研究中心, 2021(1).

[4] 王微. 新发展阶段扩大内需的主攻方向[N]. 经济日报, 2021-03-22.

[5] 刘志彪, 孔令池. 长三角区域一体化发展特征、问题及基本策略[J]. 安徽财经大学学报(哲学社会科学版), 2019(3).

[6] 国务院发展研究中心东北调研组. 新时期辽宁装备制造业升级的思路[N]. 中国经济时报, 2018-02-07.

[7] 杨成凤, 韩会然, 宋金平. 功能疏解视角下北京市产业关联度研究——基于投入产出模型的分析[J]. 经济地理, 2017(6).

[8] 课题组. 粤鲁皖三省区域协调发展实践及对辽宁财政的启示[J]. 地方财政研究, 2020(5).

[9] 何林, 郭艳娇. 新形势下辽宁支持区域发展财政政策研究[J]. 地方财政研究, 2020(11).

【责任编辑 陆成林】

(上接第 56 页)

参考文献:

[1] 郭艳娇. 我国人大预算监督的时间脉络与成长历程[J]. 地方财政研究, 2019(7).

[2] 朱大旗. 从国家预算的特质论我国《预算法》的修订目的和原则[J]. 中国法学, 2005(1).

[3] 朱大旗, 李蕊. 论人大预算监督权的有效行使——兼评我国《预算法》的修改[J]. 社会科学, 2012(2).

[4] 刘剑文. 走向财税法治: 信念与追求[M]. 北京: 法律出版社, 2009, 第 43 页.

[5] 任喜荣. 地方人大预算监督权力成长的制度分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2010(4).

[6] 许聪. 省级人大预算监督权力考察——以 30 个地方预算监督条例(决定)为基础[J]. 财政研究, 2018(10).

[8] 王淑杰. 改革开放以来人大预算监督工作的变迁和思考[J]. 中央财经大学学报, 2009(1).

[8] 周振超. 行政主导下的简约治理——省级人大预算监督权悬空的政治逻辑[J]. 江苏行政学院学报, 2012(1).

[9] 叶青. 代表谈财政[M]. 北京: 人民出版社, 2017.

[10] 林慕华. 论地方人大的预算监督能力及其建构[J]. 探索, 2016(3).

[11] 魏陆. 人大预算修正权困境研究[J]. 社会科学, 2014(12).

[12] 林慕华. 完善地方人大预算审查监督的挑战与应对[J]. 地方财政研究, 2019(7).

[13] 张谦煜. 新《预算法》实施与人大预算监督强化[J]. 地方财政研究, 2015(1).

[14] 郑方辉, 廖逸儿, 卢扬帆. 财政绩效评价: 理念、体系与实践[J]. 中国社会科学, 2017(4).

[15] 马蔡琛, 赵笛. 新时代人大预算绩效监督的发展实践与政策建议[J]. 财政科学, 2021(2).

[16] 包国宪, 周云飞. 中国政府绩效评价: 回顾与展望[J]. 科学学与科学技术管理, 2010(7).

[17] 卢扬帆, 尚虎平. 财政领域全面实施绩效管理的权责关系与定位[J]. 中国行政管理, 2018(4).

[18] 李艳, 林秀玉. 国家治理体系创新与治理能力提升的新探索——广东省人大委托第三方评财政绩效的现实思考[J]. 公共管理学报, 2016(3).

【责任编辑 寇明凤】