

激发落后地区民营经济发展活力

——河北省灵寿县民营经济发展调研报告

□ 王 吕 鲍文涵 赵心洋

为贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，研究进一步激发中部落后地区民营经济发展活力的政策措施，根据国家发展改革委人事司安排部署，我们近期在河北省灵寿县开展专题调研。调研中，听取了有关部门和企业的意见和建议，对企业负担重、项目落地难、营利能力弱等问题进行了深入研究，并提出相关政策建议。

发展活力和质量不高

民营经济在河北省灵寿县经济全局中占据重要地位，灵寿县经济开发区入驻企业中97%为民营企业。2018年，经济开发区主营业务收入同比增长57.97%。民营经济贡献了全县50%以上的税收、60%以上的GDP，并吸纳了大部分新增城镇就业人口。但是，2018年灵寿县民营经济产值不足100亿元，规模以上工业增加值完成31.1亿元，仅为石家庄市（下辖8区、13县、市）的1.3%，同比增长5%，低于全国平均水平，民营经济发展总量不大、活力不足、质量不高。

产业规模小。灵寿县初步形成了生物制药、环保材料、建材生产、纺织制造等协调发展的工业格局，但各领域的龙头

企业不多，产业规模偏小。例如，石材产业是灵寿县的传统产业，但县内却无一家规模以上企业，多数企业为家庭作坊。调研中发现，仅灵寿县三圣院乡就有小作坊365家，不仅产值小、工艺不佳、抵御风险能力也较低，且存在环保、安全生产等隐患。

优质项目少。灵寿县经济开发区是“省级经济开发区”，2017年园区生产总值43.07亿元，约占全县GDP的43%。目前，入驻企业55家，但是规模以上企业仅占50%，大部分集中于建筑材料、纺织品制造等领域，缺乏高附加值的高新技术企业。同时，企业效益普遍偏低，其经济开发区投资强度达到300万元/亩，但项目建设竣工投产后实缴税收达到15万元/亩/年以上的企业寥寥无几，政府制定的补贴政策长期“无用武之地”，甚至有的企业已停产多年，厂房荒芜、土地闲置，造成浪费。

创新能力弱。灵寿县高新技术企业较少，产品生产多集中于初加工领域，2017年规模以上高新技术产业增加值仅3.6亿元。例如，灵寿县的云母储量超过1300万吨，但是多年来缺乏高新技术企业，产业处于开采和初加工阶段，综合利用率仅40%（国外已做到100%利用，工厂无废料），环境

污染较重。出口日本、韩国等地的多为云母粉等附加值低的产品，常年遭受“剪刀差”，深陷“资源诅咒”。

转型升级难。目前，灵寿县制造业数字化、网络化、智能化仍处于起步阶段，工业的数字渗透率不足10%，和发达地区差距巨大。多数企业对本行业提高效率促进转型的前沿技术缺乏了解，且由于转换成本高、资金投入大、收益周期长、风险不可估算等原因，很多企业都是“差不多先生”，缺乏变革思维。大多企业负责人表示：“现在虽然难，但也够养家糊口”。同时，政府也担心提高准入门槛后企业会搬迁到临县，造成税收流失。

营商环境制约活力

近年来，灵寿县先后出台招商引资政策10条、开发区土地预收储意见、支持企业科技创新政策10条等措施。尤其是在民营企业座谈会召开后，民营企业备受鼓舞，“摩拳擦掌”准备大干一场，但是实际仍有多方面因素制约着民营经济的发展。

放管服改革的“形、神”尚未兼备。灵寿县组建行政审批局，对107项划转事项进行流程再造，大力压缩审批时限、压减审批环节、减少审批要件，总体压缩审批时限52%，放管服

改革初现雏形。但是，政务大厅仍然存在认识不统一、发展不平衡、服务不到位、信息共享难、部门协调难、平台统筹难等问题。企业反映由于授权不到位，很多涉及国土、住建、环保、消防等部门的事项仍需回到部门盖章，再到政务大厅审批，反而增加了跑腿办事难度。

“项目等土地”的情况较为普遍。由于灵寿县财力有限，收储土地较少，很多时候是项目引进签约后再去落实用地指标。在此过程中要面临拆迁、补偿、组卷等一系列工作，仅处理拆迁矛盾就耗费大量时间，办理土地使用证审批更是短则半年，长则一两年。河北财源塑业有限公司2014年进驻灵寿县经济开发区，2018年才正式投产，期间大部分时间都在落实项目用地，这也不是个案。很多项目为了缩短落地时间，尽快投产，企业宁可被国土、住建等部门罚款，也要“未批先建”“边批边建”。

“环保一刀切”挫伤企业积极性。近年来，环保要求越来越高，但政策落实过程中通常缺乏分类管理和精准施策。在环保响应启动时，无论排放是否达标，无论烧煤烧天然气，都要关停限产，给企业带来巨大压力。如河北益康新材料有限公司2016年已经根据环保部

门要求进行了“气代煤”的设备改造，达到了环保排放标准。但近两年，依然被频繁限产或停产，造成了大量客户和订单的流失，预计2018年的企业产值由3亿元下降到不足2亿元。

“融资难、融资贵”问题未得到根本解决。按照河北省“政银企户保”金融扶贫实施意见要求，灵寿县设立了1亿元担保贷款基金，要求合作商业银行按照1:10的比例放大贷款，但由于民营企业固定资产少、设备相对落后，担保抵押物价值不达标等原因，加之传统商业银行缺乏敏锐的长期价值发现能力，过于注重信用成本和资金安全回收，导致即使由政府基金担保，能最终获得贷款的企业仍然很少。该县政府正在考虑将1亿元的担保贷款基金缩减至5000万元，以避免担保资金闲置。

“亲商、安商、富商”的环境有待优化。很多民营企业企业家坦言，自己没有当“自己人”看待。部分政府官员还存在一定的“长官意志”，问责思维强、服务意识弱，难以提供“有求必应、随叫随到”的服务。此外，招商引资的财政补贴政策存在“大水漫灌”倾向，对投资额、纳税额关注多，对企业成长过程中最需要的技术创新、人才培养等问题关注少，财政资金使用效率不高。

多措并举创造良好环境

灵寿县区位优势优越，政策红利突出，发展后劲强劲，但面临的困难和问题与我国中部落后地区具有的共性特征。未来，推动灵寿县民营经济高质量发展，既要在优化营商环境、补齐政策短板、激发市场活力等方面做顶层文章，又要在精细服务、降低成本、审慎监管上下绣花功夫，多措并举推动民营经济高质量发展。

营造便捷高效的营商环境，让企业愿意来。推广完善“最多跑一次”改革，扩大线上政务服务覆盖范围，打通部门间数据壁垒，避免并联审批成为“表面文章”。做到一个项目、一名专员分包、一个责任部门、一套工作班子、一套推进措施，为企业提供“一对一”跟踪服务，优质服务做好“店小二”。拓宽招商引资的渠道，多途径挖掘优秀企业和项目，尊重鼓励企业家精神，营造“企业家光荣、纳税人受尊敬”的良好氛围。

完善项目落地支撑条件，让项目落得下。一是强化土地保障。做好土地使用规划，优化用地指标结构，加强项目土地提前收储，推动工业用地“二次开发”，“未雨绸缪”缩短项目落地时间。二是避免环保政策“一刀切”。对不同行业、不同企业分类管理，提升政策精细

化水平，降低环保限产停产对企业的影响。三是拓宽投融资渠道。优化金融机构对民营企业的金融服务措施，综合运用互联网金融、投资基金、融资担保、发行债券等多种方式，扩大民营企业融资规模，降低融资成本。

运用新理念推广新技术，让经营提质量。夯实数字化基础。推进城市大脑、工业大脑等数字基础设施建设，制定激励企业运用数字化技术、装备、系统的政策措施，支持企业提升智能化水平。完善人才政策。加快研究制定与支撑民营经济发展相配套的人才政策，对重点行业、重点领域的技能人才进行有计划的重点培养，完善公共培训，解决后顾之忧。

加强项目事中事后监管，让市场有活力。一是推行“亩均论英雄”。不以企业规模大小为标准，建立以提高土地、能源、排放等单位资源要素产出率和科技创新、技术改造等创新要素生产率为导向的企业综合评价体系，推动政策红利流向“优等生”，倒逼“后进生”转型升级。二是加强社会信用体系建设。在失信被执行人、重大税收违法、房地产开发、招标投标等重点领域建立黑名单制度，推进联合惩戒机制，杜绝企业从项目签约到实施过程中的投机行为。三是推进包容审慎监管。保持政策连续稳定性，不频繁出台新政策，尤其是慎重出台收紧政策，加强政企沟通协商，包容审慎呵护新模式新业态发展壮大。

（作者均为国家发改委办公厅、社会司、价格司扶贫挂职干部）

突出优势 发展中药材种植

——河北省灵寿县丹参产业发展调研

材产业工作，协调中药材产业发展的各项工作，促进中药材产业快速发展。

存在的问题

丘陵地带，土地干旱制约丹参发展。尽管丹参适应性较强，对土壤要求不严，但其喜气候温暖、湿润、阳光充足的环境。灵寿县丹参种植地以山区、丘陵地带为主，但产量受到限制。以谭庄乡程家庄村为例，该村处于重点发展中药材种植区域，由于水利设施落后，浇水十分不便。

起步较晚，灵寿县尚待打响自身品牌。据县文史资料记载，灵寿县是全国唯一受过皇封的县，灵寿县是全国唯一受过皇封的中药材“明灵之地”。但提起药王，人们大都只知道保定安国，不知道石家庄灵寿县。因此，尽管灵寿县所产丹参的药用成分高，但缺乏较为完善的产业链，导致丹参收购价格比其他低。

力量弱小，压价现象影响药农积极性。由于缺少大型药企，许多药农没有固定的销售渠道，在价格方面没有主动权，压价现象十分严重。目前，灵寿县丹参药农一般有两种销售途径，一种是作为灵寿县邱彤中药材专业合作社社员，将灵寿县丹参直接销售给合作社，如寨头乡去年供给县合作社的价格为湿丹参每斤1.6元；一种是以村合作社为单位，自主寻找药商或药企，如谭庄乡程家庄村去年联系了保定安国药商，将湿丹参晒干后（大约每4.5斤湿丹参可以晒出1斤干丹参）以每斤11元的价格出售。从收益上看，自主寻找药商、药企进行销售的收

益略高于直接供给县合作社，但药农收益没有保障。

模式粗放，丹参产业缺乏精深加工。目前，全县大多数丹参种植户都采取粗放型的产业模式，因动力不足、条件限制等原因，只能在丹参收获后直接销售，缺乏精深加工，产品附加值低。同时，由于各村种植的丹参不成规模，少的只有几十亩，多的不过几百亩，不仅抗风险能力低，质量也参差不齐。尽管灵寿县邱彤中药材专业合作社有一定的收购能力，但收购、仓储、分拣、分等分级设施还不够完善；其所开发的灵寿县丹参茶、灵寿县丹参片等产品，尽管已经开始实体销售，并在淘宝、京东等平台上销售，但尚未打开销路。

政策与建议

打造灵寿品牌，做好宣传工作。没有特色，就没有发展。灵寿县丹参作为本地特色资源，应当充分利用、大力推广。一方面，要牢牢抓住石家庄市第四届旅发大会在灵寿县召开的契机，沿滹沱河两岸大力推进丹参种植工作，将6月鲜艳的紫色丹参花打造成灵寿的一张名片；另一方面，要依托灵寿县，讲好灵寿故事。“灵寿县”已经是中国地理标志商标和河北省著名商标，在进行推广时，应当积极赋予其地域、人文、质量和科技的内涵，如强调灵寿县丹参远高于其他地区的药用成分、宣传灵寿民间流传的“药神”故事，增加其附加值和竞争力。

把握市场需求，创新产业模式。一是积极联系药企，通过开展中药材种植示范园与中药企业对接大会等形式，促进

农企对接、园企对接，建立完善“农户+基地+药企”的合作模式，形成从种苗供给到技术服务，从农户培养到产品销售完整的产业链条。二是发展丹参深加工产业，在有条件的村庄建立丹参收购、仓储、分拣、分等分级等设施，进行丹参初步加工；在条件成熟的企业和合作社中引导其创新研究推广丹参茶、丹参丸、丹参汤等保健品；三是结合市场需求，延长丹参产业链条，利用“互联网+中药材”现代化手段，促进以灵寿县丹参为代表的中药材与餐饮、种植业、文化旅游业的深度融合，打造中医药文化体验旅游、生态养生旅游基地。

开展规模种植，引导规范种植。一是要做好丹参种植规划，继续完善并执行与中国药材集团、河北省农林科学院签订的“万亩脱毒丹参种植基地合作共建协议”。通过规模化种植，树立形象，创造影响力，吸引企业；二是要统一产品标准，做到质量过关。通过组织专业技术培训、设置乡村技术员的契机，引导药农规范种植。统一全县丹参的采收时间、加工方法和外部包装，尽可能做到丹参出售时能注明产地、规格、检测报告单等。三是完善丹参种植基地。积极开展面向科研院所和药企的种植示范片及示范社，实现丹参种植、研究、销售一体化，不断研发并应用丹参种植新技术。

探索多种途径，解决缺水问题。一是邀请水利专家对缺水村落的自然环境进行检测，制定科学的打水或引水计划，在此基础上，通过政府财政支出、扶贫单位帮扶、社会资本引入等方式，帮助村庄搭建取水设施和农田灌溉配套设施；二是邀请科研院所的农业专家、植物专家，传授耐旱性丹参品种的种植方法，在缺水的情况下通过科技手段增加丹参产量；三是因地制宜规划丹参、知母等药材种植面积，在极度缺水地区，倡导种植更为耐旱的知母药材，在水源相对丰富的地区倡导种植更多的丹参药材，并最大限度地利用荒地荒坡，变废为宝，发展中药材产业。

整合多方力量，确保药农利益。一是相关部门在制定丹参及其他中药材种植规划时，要综合分析各方面信息，实时跟进市场行情和发展动态，及时引导药农种植适宜的药材品种；二是对于灵寿县邱彤中药材专业合作社这样成规模、有产品、甚至带有垄断性质的大型合作社和企业，在“农户+合作社”“农户+企业”的框架下，签订更加公平、更有吸引力的合作协议；三是设计推广符合灵寿县丹参种植需求的农业贷款、农业保险等金融产品，实现药农“春来苗肥能贷款，秋后算账不亏钱”的愿望。

（作者为国家发改委人事司扶贫挂职干部）



2018年12月12日下午，国家发改委下派灵寿挂职锻炼干部在三圣院乡调研石材企业经营情况，与相关企业座谈。

□ 张竹新

国务院发布的《中医药发展战略规划纲要（2016—2030年）》指出：“实施贫困地区中药材产业推进行动，引导贫困户以多种方式参与中药材生产，推进精准扶贫。”

河北省灵寿县作为国家级贫困县，地处太行山东麓，总面积1069平方公里，其中丘陵、山区面积占87.23%。广阔的山区、丘陵、岗坡次地和83公里慈河两岸的沙荒地，不利于农作物生长，而恰恰有利于具有耐旱、耐瘠薄特性的中药材栽培生长，丹参就是其中之一。为了解灵寿县中药材产业助力精准扶贫情况，通过参观丹参种植基地、走访农村合作社、咨询知名专家等方式，笔者对灵寿县丹参产业发展情况进行了调研。

药用成分高

据灵寿县农牧局统计，全县中药材累计种植面积5.28万

亩。其中，丹参人工驯化栽培0.5万亩，仿野生补充2万亩，累计面积达2.5万亩。目前，种植区域主要分布在灵寿县丘陵、山区、平原区的慈河两岸及滹沱河北岸沙荒地，包括塔上镇、慈峪镇、谭庄乡、岔头镇、陈庄镇等乡镇。近期，灵寿县发布了中药材丹参种植方案，鼓励村民在人民路西延和慈河道路两侧种植丹参，希望以2019年6月在灵寿县召开的石家庄市第四届旅发大会为契机，大力推进丹参种植工作。

经河北省农林科学院、河北医科大学等科研院所检测，灵寿县丹参药用成分丹参酮ⅡA含量为0.22%~0.77%，丹参酚酸B含量为3.8%~9.13%，是《药典》标准的1.1倍以上。2012年，“慈河”灵寿中药材商标被河北省工商局认定为“河北省著名商标”。2015年，“灵寿县丹参”商标成功注册为中国地理标志商标，并于一年后被河北省工商局认定为“河北省

著名商标”。同时，灵寿县荣获了第十四届中国（廊坊）农交会“金奖”、河北省第八届引智精品推介会“金奖”、河北省第九届特色农业精品展销会“金奖”，并在2017年京津冀首届中药材发展大会中被评选为“优秀奖”。

丹参是灵寿县传统的种植品种。过去，灵寿县以野生丹参为主；改革开放后，农民开始自主种植丹参，并成立了农村合作社。据灵寿县中药材协会会长武会来介绍，目前，灵寿县已注册中药材种植专业合作社27个，培育中药材经纪人300人。同时，灵寿县成立了灵寿县中药材合作社联合会，吸纳社员13个，建设了以技术培训、产品收购、初加工、仓储、销售服务等为一体的多功能服务站，并在不同的区域组建了4个中药材收购服务站，确保了药农产品就近销售。2015年灵寿县成立了现代农业产业办公室，专门负责中药

