

郑州航空港经济综合实验区党政办公室文件

郑港办〔2022〕62号

郑州航空港经济综合实验区党政办公室 关于印发郑州航空港经济综合实验区 “十四五”财源建设规划和“十四五” 金融业发展规划的通知

全区各委（部）、局、办，各乡镇（办事处），各有关单位：

经管委会同意，现将《郑州航空港经济综合实验区“十四五”财源建设规划》和《郑州航空港经济综合实验区“十四五”金融业发展规划》印发给你们，请认真贯彻落实。



2022年7月27日

郑州航空港经济综合实验区

“十四五”财源建设规划

为深入贯彻习近平总书记提出的把河南“建成连通境内外、辐射东中西的物流通道枢纽”的指示精神，落实党中央、国务院和省委、省政府关于财源建设的战略部署和把郑州航空港经济综合实验区（以下简称航空港实验区）建设成河南体制机制创新示范区的决策部署，统筹推动航空港实验区重大项目建设，强化产业集聚效应和持续动态升级产业价值链，尽快实现“国际航空物流中心、以航空经济为引领的现代产业基地、内陆地区对外开放重要门户、现代航空都市、中原经济区核心增长极”的战略定位，助力郑州国家中心城市副城建设，结合本区实际制定本规划。

本规划全面对接《郑州航空港经济综合实验区发展规划（2013-2025年）》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，是指导未来五年航空港实验区“财源建设”工作的行动纲领。在规划期内，航空港实验区将致力塑造结构合理、布局均衡、后劲充足、可持续发展的财源格局。

一、远景与定位

(一) 财源建设远景

航空港实验区要实现结构合理、布局均衡的财源建设目标就要求优先满足“三保”和消除民生领域关键短板，而航空港实验区要实现后劲充足、可持续发展的财源建设目标则要求在此基础上实施“两并重三层级”的财源建设总体战略。

1. 优先满足“三保”和消除民生领域关键短板。“三保”（保基本民生、保工资、保运转）是维护经济运行秩序和社会大局稳定的“压舱石”。优先满足“三保”。近年来，随着中国经济持续健康发展，各级财政的保障能力不断提高，预算安排能够基本满足基层的“三保”需要。但受新冠肺炎疫情影响，财政减收增支进一步加大，基层“三保”面临更大的压力。因此，在常态化新冠肺炎疫情防控的背景下，满足“三保”仍然是预算安排中的优先事项。

解决突出民生问题，补齐民生短板弱项，既是应对新冠肺炎疫情影响的“特殊之举”，也是布局未来发展的“长远之策”。对于那些短期无法解决、需要长期攻坚的任务要纳入“十四五”规划进行通盘考虑，在解决民生深层次问题上实现大的突破。

2. 实施“两并重三层级”的财源建设总体战略。在优先满足“三保”和消除民生领域关键短板的前提下，航空港实验区在“十四五”时期实施“两并重三层级”的财源建设总体战略。具体而言，“两并重”是指经济贡献与财政贡献并重，“三层级”

是指产业财源、价值链财源与项目财源。经济贡献衡量的是产业、价值链、项目等对经济增长做出多大贡献，财政贡献衡量的是产业、价值链、项目等对财政收入做出多大贡献。

“两并重三层级”的财源建设总体战略把“一看产业、二看价值链、三看项目”的财源建设思维导入投资计划、项目库建设和预算编制中，有助于避免或减少过度投资一些“经济贡献大但财政贡献小的”产业、价值链与项目，对于航空港实验区实现后劲充足、可持续发展的财源建设目标意义重大。

（二）经济与社会发展定位

1. “十四五”时期经济与社会发展的总体思路。航空港实验区作为中国首个全面规划的航空大都市和“空中丝绸之路”的核心节点，其突出特点是“动中生财”，即航空港实验区的快速发展依赖于流动性财源，包括大量的资本与人口流量等。基于此，航空港实验区“十四五”时期经济与社会发展的总体思路应立足于强化产业集聚效应和持续动态升级产业价值链，以此确定“十四五”时期的重点投资项目。

首先，强化产业集聚是航空港实验区发展的必然模式。航空港实验区的发展应充分考虑空间元素和功能元素，空间元素主要有产业中心和互补产业集群，功能元素主要有机场、交通设施和城市规划。因此，航空港实验区的快速发展依赖于进一步的产业集聚。

其次，价值链的持续动态升级是航空港实验区增强竞争力、

形成“特色财源”的必要条件。“特色财源”依赖于产业细分类别的不断优化以及产业链的不断升级，进而形成地区特色。

2. “十四五”时期经济与社会发展的战略目标与重点。航空港实验区的战略目标是以航空经济引领，培育壮大与航空关联的高端制造业和现代服务业，促进产业集群发展，逐步发展为全国重要的国际航空物流中心，进而成为中原经济区核心增长极。

航空港实验区“十四五”时期的战略重点是精心选择“重点财源项目”，从而进一步强化与航空关联的制造业和现代服务业的产业集聚，在此基础上布局价值链的持续动态升级。

3. “十四五”时期的主要改革事项。一是强化产业集聚效应。近年来，航空港实验区投入大量资源，打造了八大产业集群，但仅有智能终端产业形成了较为完整的产业链，其他产业集群的聚集效应并不明显。首先，航空港实验区应积极完善相关产业的信息资源交换平台和公共服务平台，推进跨境电子商务服务平台的建设，形成完善的公共服务体系。在此基础上高标准制定项目遴选评价办法，完善上、中、下游产业链。其次，要抓住“一带一路”建设带来的产业转移机遇，明晰产业园区的发展定位，打造特色产业，并在核心产业园区周边建设配套集聚区，形成有效的产业链条。

二是优化升级价值链。航空港实验区的长远发展不仅依赖于产业集聚，更依赖于价值链的持续升级为产业提供的温厚土壤。企业与企业的竞争，不只是某个环节的竞争，而是整个价值链的

竞争，而整个价值链的综合竞争力决定企业的竞争力。基于此，持续动态优化产业结构，升级产业价值链也是航空港实验区财源建设的重中之重。

三是突出重点投资项目。产业与价值链的优化升级最终都要落脚到重点投资项目上，要“集中力量办大事”，避免“撒胡椒面”的行为。在坚持“项目跟随价值链、价值链跟随产业”的财源建设总体策略下，财政要支持高价值项目，主要考虑带动产业发展和促进价值链升级、有助于财政、创收保基本民生等方面。

二、分析与展望

运用 SWOT 分析法，对航空港实验区“十四五”时期财源建设的优势、劣势、机会与威胁进行分析，在此基础上展望航空港实验区“十四五”时期财源建设前景。

（一）航空港实验区财源建设的 SWOT 分析

1. 优势。

（1）强有力的政策优势。2013 年航空港实验区获批上升为国家战略，国家和省、市在政策上给予了强有力的支持。国家层面通过中央财政转移支付给予补助，并不断加大投资力度。河南省政府则协调多部门建立协调机制、优化航空港实验区内产业发展环境、加大财政资金支持、并不断创新体制机制、实施各种财政和税收的优惠政策等。在人才引进、硬件基础配套设施和检验通关方面河南省政府出台了一系列政策，措施到位、效果显著，

使得航空港实验区成为郑州发展的高地。

(2) 产业集群优势。随着航空港实验区的建设完善，越来越多的企业选择来这里发展。从最开始的智能终端产业园、生物医药产业园、精密仪器产业园到后来的电商物流企业、航空货代公司、商贸会展企业等，航空港实验区已经实现了航空物流相关产业集聚效应，在带动这些产业快速发展的同时也促进了航空物流的发展。

2. 劣势。

(1) 产业结构矛盾突出。航空港实验区的产业发展不均衡，产业结构矛盾突出。根据《郑州航空港经济综合实验区发展规划(2013-2025年)》，航空港实验区的主导产业为航空物流、高端制造业、现代服务业。经过了“十三五”时期的发展，航空港实验区取得了可观的发展成果，但是在三大主导产业方面也面临较多问题。第一，在航空物流方面，航空港实验区面临航空物流网络化程度低、物流综合服务能力弱、航空物流货运量稍显不足等问题。第二，在高端制造业方面，随着航空港实验区智能手机生产基地形成，一批电子信息、生物制药、航空运输等企业入驻航空港实验区，但是除了一些实力强的大型企业外，大多数企业规模较小，且企业间关联性不强，尚未形成完善合理的产业链。第三，在现代服务业方面，航空港实验区发展滞后、基础薄弱，尚未形成产业集群。

(2) 财政收入结构不合理。一是一次性税收收入占税收收

入比重过高。一次性税收收入包括耕地占用税、契税、房产税、城镇土地使用税等，占 2019 年总税收收入的比重接近二分之一。此类一次性税收收入不仅不具有持续性，而且受土地市场影响大，反映了航空港实验区税收收入结构的不合理。二是税收收入结构较为单一。航空港实验区税收收入过分依赖单个重点企业的现象严重。

(3) 财政金融支持方式单一。近年来，航空港实验区建设所需的资金主要来源于财政直接支持，财政金融支持方式单一。在航空港实验区发展的初期，河南省财政每年安排一定数额专项资金，由航空港实验区按规定统筹使用，并且地方政府债券资金的分配也向航空港实验区适当倾斜，这对航空港实验区的初期发展起到了非常大的促进作用。但随着航空港实验区的快速发展以及土地出让空间的缩减，这种方式为航空港实验区带来了很大的财政压力。

3. 机会。

(1) 航空物流业具有很好的发展前景。随着产业升级、消费升级和国际贸易的发展，航空物流业将会迎来更大的发展空间。航空物流需求与经济发展之间有着密切的联系，随着全球经济的发展和升级，将有更多的货物通过航空运输实现交换。而航空经济所带来的产业集聚和消费体验也会相应的促进区域经济增长，最终实现相互促进、互相提升的良性结果。

(2) 良好的国际声誉。当前，全球贸易体系和价值链正在

剧烈调整中，全球价值链分工格局受到了科技进步、区域经贸规制等多重因素的影响。受新冠肺炎疫情影响，中国在全球价值链上的地位塑造，面临着比过去更为复杂的外部环境。

近年来，随着我国劳动力成本的逐步提高，一些国际大企业在我国的代加工业务逐步向东南亚转移。在这一背景下，我国完整的配套产业链以及良好的国际声誉成为航空港实验区内企业在航空港实验区扎根发展、形成高端制造业产业集群的重要支撑。同时，我国作为“亚洲工厂”的重要组成部分，也正在经历着“被动参与”走向“逐步引领”亚洲价值链的转变。综合来看，无论是国际环境还是国内政策，都为航空港实验区“十四五”时期高端制造业和配套产业链的发展提供了机遇。

(3) 中国产业向中西部转移。随着经济的不断发展，东部地区土地、资源和人力成本的限制，中国经济开始出现产业向中西部地区转移的问题。而郑州作为中原腹地，承接东西部地区发展，在这个过程中有着天然的优势，这势必会促进航空物流的快速发展。

(4) 电子商务带来的机遇。电子商务的发展极大地带动了物流业的发展。自从出现了电子商务，人们开始热衷于网购，海淘产品更是深受大家的喜爱，由此产生的快递物流体量是非常巨大的。而且快递物流的产品往往都是高价值、体积小、对时效要求高的产品，非常适合采用航空物流的方式运输。

4. 威胁。

(1) 经济下行压力大。考虑到航空港实验区较高的外贸依存度和产业结构，经济下行压力对航空港实验区财源建设的威胁主要来源于以下几个方面：

一是新冠肺炎疫情对增加财政收入产生负面影响。新冠肺炎疫情对全球经济社会发展造成了较为严重的冲击，且这一负面影响会持续数年。考虑到航空港实验区较高的外贸依存度，新冠肺炎疫情对航空港实验区财政收入的影响也更为明显。

二是经济增速放缓进一步加大了财政支出压力。我国经济已进入“新常态”，加上新冠肺炎疫情下世界经济的持续低迷，宏观政策上也要求继续实施积极的财政政策。除此之外，随着航空港实验区经济与社会发展水平的提高，客观上也要求政府提供更丰富更优质的公共服务。这将进一步加大航空港实验区的财政支出压力。

三是国际形势为财政收入注入了不确定性。国际形势的不确定性对国内经济有一定影响，航空港实验区内的外贸企业占航空港实验区税收收入的比重非常大，因此外部经济形势将会为航空港实验区税收收入的稳定增加注入不确定性因素，将会对航空港实验区的增值税和企业所得税造成不小的影响。

(2) 依靠土地出让增收的空间减小。一是当前的郑州房地产市场低迷，土地出让量和土地出让收入逐步降低的可能性较大。近年来，郑州楼市正处于调整期，市场由原来的“供不应求”转变为“供大于求”。航空港实验区的土地出让收入也呈现

出逐步降低的趋势。

二是土地出让量的逐步走低也将会对税收收入的增加造成负面影响。航空港实验区土地出让相关的一次性税收收入占税收收入比重较高，因此，未来土地出让量减少也会直接降低航空港实验区的税收收入。

三是土地出让量和土地出让收入的逐步走低也会显著降低航空港实验区的政府性基金收入。航空港实验区土地出让收入占政府性基金收入比重很高，对土地财政的依赖度很大。因此，房地产市场的低迷也会对航空港实验区的政府性基金收入乃至财政收入构成较大威胁。

（二）“十四五”时期财源建设的展望

1. 培育发展优质财源。

（1）巩固提升现有枢纽优势以促进产业集聚。培育发展优质财源要聚焦提升现有枢纽优势，积极拓展客货运航线，尤其是加大洲际客运航线开辟力度，同时，完善以轨道交通为核心的机场客运集疏运体系，形成覆盖中原城市群的1小时交通圈。吸引更多企业入驻，促进产业集聚。

（2）加快培育高端产业以升级产业链。经过“十三五”时期的快速发展，航空港实验区的智能手机生产基地已形成，一批电子信息、生物制药、航空运输等企业加快集聚，呈现出航空枢纽建设和航空关联产业互动发展的良好局面。

“十四五”时期，航空港实验区的财源建设应按照产业链带

动性强、成长性高、价值链高端的原则，引进一批行业龙头企业和大产业。扩大飞机租赁产业规模的同时，“横向、纵向”拓展产业链条，积极引进国内外航空制造维修企业，发展飞行器及零部件制造、飞机维修及改装等产业。同时发展飞行员培训、航空金融、会计、咨询等配套服务业。设立消费金融公司，开展离岸结算、离岸金融等创新业务，培育发展金融租赁、融资租赁、消费金融、商业保理等金融服务业。

2. 优化支出结构。

(1) 优先补短板。航空港实验区作为城市发展新区，各项涉及民生的公共基础设施建设尚不完备，公共服务水平有待提高。基于此，为了保障持续的人口流入和企业入驻，航空港实验区在安排支出时，应优先考虑满足保运转、保工资、保基本民生的“三保”支出，消除民生领域的短板。

(2) 重点支持经济贡献与财政贡献均突出的项目。目前，航空港实验区在选择重点投资哪些项目时，主要考虑项目的经济贡献，并未考虑项目的财政贡献。“十四五”时期，航空港实验区的税收收入和土地出让相关收入均面临较大的下滑压力，在财政压力递增的背景下，航空港实验区对新增项目的选择应在考虑其经济贡献的同时，也要重视该项目对财政的贡献度，构建“财政投入-项目-财政贡献”这一决策链条，以重点支持经济贡献与财政贡献均比较突出的项目，提高财政资金使用效率，保障财政收入的可持续增长。

(3) 创新融资方式。在财政支出压力倍增的背景下，探索多样化的直接融资方式对于缓解财政压力、实现政府有效运转至关重要。“十四五”时期，航空港实验区也将面临较大的财政压力，可以通过创新融资方式加以缓解。例如采取政策性奖补、预算安排等方式，支持国有企业实施“大证券化”战略，优先鼓励上市融资、发行资产证券化产品（ABS）等直接融资方式。

3. 辅以配套与保障机制。

(1) 部门管理改革。细化全区各部门的“十四五”时期财源建设的职责与任务，将总任务细分至各个部门，与此同时建立相应的跨部门沟通机制，各部门齐抓共管“十四五”财源建设体系。

(2) 强化能力建设。一是强化预算部门按照“经济分类”编制预算和进行预算分析的能力。按照“经济分类”编制预算的目的在于通过分析支出的经济构成，揭示绩效不佳的根源。脱离“经济分类”谈绩效，将会空洞无物。

二是强化预算部门评估“财政投入-项目-财政贡献”与“财政投入-产业-财政贡献”两大链条的能力。在财政支出压力愈发明显的“十四五”时期，评估项目和产业的财政贡献对于选择重点投资项目和产业迫切而必要。相关预算部门应该重视评估特定项目和产业的财政投入和财政贡献比，以提高财政资金使用效率。

三是强化清晰区分“产出”和“成果”并鉴别其适当性的

能力。适当性涉及以下关键方面：产出是否紧密联结成果，成果是否紧密联结政策目标，成果和产出目标值或改善值是否充分，完成产出和成果目标的时间跨度是否适当，对产出与成果的成本、支出及融资进行完整准确概算的能力。

四是强化预算审查能力。重点是审查预算的能力，尤其是财源建设重点项目预算的审查能力。主要涉及：重点项目的筛选是否适当，重点项目是否按“在建项目”和“新增项目”进行分开申报，重点项目的申报是否严格遵循经济科目分类，每类资本支出和经常支出的申请是否遵循支出标准。

三、财政收支与融资筹划

航空港实验区“十四五”时期财政收支变化趋势可以发现：航空港实验区一般公共预算中的财政收入和财政支出的增幅都将持续放缓，但是财政支出的增幅依然将高于财政收入，但是一次性收入（主要是房地产市场相关税后）的巨大波动将使得未来一般公共预算财政收支矛盾将日益凸显。在政府性基金收入中，土地出让收入的巨大波动将对专项债券的还本付息以及重点项目的建设形成强烈冲击。因此，需要通过财政收支和融资筹划的方式平衡财政收支缺口。

（一）财政收入筹划

财政收入应当包含财政收入总量筹划和财政收入结构筹划。财政收入总量筹划实现航空港实验区经济社会目标的财政收入适宜规模；财政收入结构筹划决定了这个适宜规模所应包含的合理

财政收入结构应当如何。

1. 财政收入总量筹划。

(1) 一般公共预算收入的逆周期调节在一般公共预算收入规模的筹划过程中，在具体收入指标上，考虑提前为减税降费等新政策措施预留空间，以及新冠肺炎疫情后续发展的不确定性，按照“积极稳妥、留有余地”的原则，将财政收入年均增幅按照略低于预期 GDP 年均增幅的水平安排。

在年度财政预算收入执行仍低于预算目标时，避免过激的税收征管和税收稽查，通过利用一般政府债券、争取上级财政支持的方式应对短期财政收支缺口。积极探索发挥中期财政框架的跨年度平衡机制的作用，平衡重点项目的跨年缺口。

(2) 政府性基金收入安排遵循“亲近政策”原则。“十四五”时期航空港实验区财源建设和财政支出的矛盾或更大概率的来自于土地出让收入的不确定性。在宏观层面上，“房住不炒”和“因城施策”依旧将是“十四五”时期房地产市场调控的两条主线，房地产颓势已经初步显现，城镇化率和居民杠杆率的双双飙升也将持续压抑土地出让收入预期；从航空港实验区来看，2020 年受新冠肺炎疫情等因素的影响已经初步显现。

以此规划政府性基金收入规模，应当重视土地出让收入和房地产市场的周期性特征，避免在财政收支缺口压力下激进地低价出让土地，进一步透支财政财源建设空间。筹划平稳趋势的政府性基金收入核心还在于强化航空港实验区产业的快速发展和公共

服务高水平供给的政策预期，并将产业政策、招商引资和人才（人口）引进和土地供应规模相衔接和匹配。

2. 财政收入结构筹划。

（1）通过优化升级产业结构增加财源。以产为基，培育支柱型财源。突如其来的新冠肺炎疫情，加剧了世界经济中的固有矛盾，产业链和供应链的稳定再次成为各方关注的焦点。面向“十四五”，要完善适应新特点的开放体系，为稳定产业链和供应链提供支撑。工业尤其是高端制造业是航空港实验区的重要经济支柱，同样也应当成为“十四五”时期培植壮大财源的重点。如果从产业链的角度来看，相关企业进行装配、加工等劳动密集型、低附加值工作的比重比较高，处于产业价值链的相对低端。

推动财源建设从“资源型收入”转向“产业型收入”以及从“一次性收入”转向“持续性收入”的核心在于推动区域内产业结构升级位次上移。航空港实验区作为我国首个全面规划的航空大都市和“空中丝绸之路”的核心节点，突出特点是“动中生财”，即航空港实验区的发展依赖于流动性财源，包括大量的资本与人口流量等。整合现有资源，集中力量强化航空港实验区的优势产业即制造业的产业集群建设仍然是航空港实验区“十四五”时期的优先和重点事项。通过明确招商引资目标，整合相关资源，加快电子信息产业的规模化。通过龙头企业带动，引入产业链条上研发、设计和相关配套零件代工企业的入驻，形成产业的集群化。通过智能手机制造和电子部件的全球采购、国际物

流中心建设推动核心产业基地化。

除了优势制造业以外，围绕产业定位，航空港实验区对于航空制造业配套的新型材料和精密制造业以及生物医药业进行重点培育和扶持。除了通过强化规划引导和政策以外，积极探索引导科研资源合理配置，使财政资源效能充分发挥的新方式，打造新兴型支撑性财源。

《郑州航空港经济综合实验区发展规划（2013-2025年）》中指出，航空港实验区的发展目标是建设高端航空港经济产业体系，除航空物流以外，航空设备制造及维修、电子信息、生物医药及新型材料等高端制造业，以及专业会展、电子商务、航空金融、服务外包等现代服务业是航空港实验区的发展重点。航空港实验区“十四五”时期通过优化升级产业结构的另一财源建设重点是瞄准航空制造业配套的新型材料和精密制造业以及生物医药业，一方面，要避免财政资金过度分散“撒胡椒面”式的支持措施，集中可用财力重点培育和支持这些重点产业，以更好地发挥财政资金的效用；另一方面，要积极探索财政资金效能充分发挥的新方式，用更少的财政资金撬动更多的社会资源，以引导航空港实验区重点产业的良性可持续发展。

流贸共生，打造平台型财源。除了高端制造业以外，从近年来财政收入结构可以发现，以航空物流为核心的交通运输业和以跨境电子贸易的批发和零售业税收增长迅猛，应成为财源建设的第二重点，其逻辑在于产业链条发展和完善过程中，由高端制造

业所带来政策红利和基础设施红利可以和航空港实验区特色的现代物流业和现代服务业相互支撑和相互促进，以达到共赢共生的关系。

《中共中央关于制定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的建议》指出，我国要推动先进制造业集群发展，培育新技术、新产品、新业态、新模式，促进平台经济、共享经济健康发展，与此同时，要推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，加快发展现代物流，推动现代服务业同先进制造业的深度融合。因此，航空港实验区应抓住这一发展机遇，通过依托政策红利和基础设施红利，在“十四五”规划期内，积极促成以航空物流为核心的交通运输业和以跨境电子贸易批发和零售的平台型经济，打造平台型财源。

(2) 通过优化升级价值链增加财源。每个产业都有其特定价值链，大致分为上游（研发与设计）、中游（制造与组装）和下游（服务与品牌）。一方面，价值链上游和下游企业所产生的财政收益规模相差甚远；另一方面，在当前税收征管实践中，由于流转税的来源地原则和所得税的总部经济特性，使得部分服务业税收和税源相背离，即企业带来的经济增长绩效并不能完全转化为财政收益。因此，从价值链的角度来看，航空港实验区的三大支柱产业均在价值链中下游，而航空物流业、商贸服务业更是因为税收和税源相背离的问题没有产生足够的财政回报。

而从谋求财源发展的角度来看，对于相关产业的发展不能仅

仅满足于规模扩张，而更应当推动辖区内经济形态向平台型经济转变：对于高端制造业，通过贷款贴息、税式支出等方法支持其扩规上量；更要通过以奖代补的当时支持企业标准和品牌的创建，通过支持技术研发中心等方式促进企业技术升级，产业发展提质上档，从而间接提高税收质量。物流方面，通过综合利用财政资源、产业引导基金、PPP 等模式，强化物流基础设施优势，并利用卓越的公路、航运优势引入或培育平台型物流企业，横向整合零散物流资源，提升效率的同时优化财政收入贡献率。对于贸易方面，利用监管政策势能优势丰富和完善综合保税区的功能，积极争取跨区域电商企业在航空港实验区设立区域中心，和现有的公司区域运营中心形成合力，夯实电子商务产业链的集聚平台。同时，积极利用现有平台，打造区域性会展和贸易的中心。

(3) 通过优化升级项目增加财源。价值链上游、中游与下游都与特定项目相连。在坚持“项目跟随价值链、价值链跟随产业”的财源建设总体策略推动项目的优化升级。

项目优化升级不仅包含项目本身的选取，更包含围绕项目顺利发展环境的软件和硬件投入，优化升级项目增加财源的策略如下：

一是围绕产业链完善和价值链升级的项目选择，这包括通过招商引资和本地培育并重的方法引进一批高端制造业和现代服务业的龙头企业和“四新产业”形态企业，包括但不限于航空

制造维修企业，航空金融、会计、咨询等配套服务业。方便对外贸易的离岸结算、离岸金融和保险等业务。同时也围绕产业前沿方向，探索支持引入 5G、人工智能、集成电路等新兴产业和高新技术发展。

二是现代基础设施项目。把握“十四五”期间新基建的重大窗口期，支持新基建推动产业链完善和价值链升级。相比于传统基建具有如下特点，首先是基础新。5G、物联网、人工智能等底层信息技术的应用，能够大幅度推进数字化设备的生产和应用；同时，新基建堪称新技术与新业态的集合体，能通过对数据的搜集、计算、模拟及反馈等挖掘出一系列的新需求、新市场。最后，新基建将运用创新性金融手段引导民间资本积极参与建设与运营，转变传统基建过度依赖政府投资的投资方式。航空港实验区对于现代基础设施项目的优化和升级将从长期决定产业发展高度和财源建设质量。

三是智力资源项目。人才尤其是高端人才将在一定程度上决定了区域价值链的高度，这也是破解长期困扰航空港实验区配套产业小乱散、经济收益停留在规模层面的主要原因。2016 年以来，全国各地对于人才尤其是高端人才的吸引力度和政策工具强度几乎达到无所不用其极的程度。相比制造，航空港实验区无论在产业工人吸引和高端人才引进中力度都相对有限，航空港实验区要通过创新人才吸引方式，加大人才吸引力度，强化人才发展预期等多种方式夯实产业发展所需要的智力资源。

（二）财政支出筹划

财政支出筹划和财政收入筹划同等重要，即财政支出的合理安排可以在年度中形成有效的形成“开源节流”效应，减缓财源建设压力。在中长期可以通过引导要素资源的合理配置推动财政收入取得合宜水平。同财政收入筹划相同，财政支出筹划同样包含对于财政支出规模和财政支出结构的筹划，但是对于财政支出筹划来说，结构筹划相比于规模筹划更有意义。

1. 财政支出总量。按照“以收定支、收支平衡”的原则，在中央与地方财政体制基本稳定的前提下，结合财政收入、政府债券等可用财力来源，将财政支出年均增幅按照与财政收入年均增幅基本同步的水平安排。

2. 财政支出结构。从航空港实验区“十三五”时期收支安排来看，财政收支矛盾一直比较严重，航空港实验区与民生及重点项目支出保障水平一直相对较高。

一是财政支出向重大项目和重点工程倾斜，即压减一般性支出保障重点项目的开工和建设，在这一方向上航空港实验区2019年按照党中央和国务院精神，一般性支出较2018年压减16.6%。2020年的《政府工作报告》明确指出：各级政府必须真正过紧日子，中央政府要带头，中央本级支出安排负增长，其中非急需非刚性支出压减50%以上。

二是压缩非紧急和必要的民生性支出，保障经济性支出的合理水平。从航空港实验区发展来看，实体经济较为困难的背景之

下，固定资产投资尤其是工业领域投资增长幅度不高，这都将制约中长期财政收入的持续增长。而在前期对于部分民生类基础设施的投入（譬如公园和绿化）较大，较高的运营和维护成本，更进一步的形成了财政支出压力。同时，部分法定支出统筹水平有限，软硬件投入比例失衡，亟待调整优化。因此，未来线下财政支出的重点方向是在保证基本民生的情况下适当向经济性支出倾斜，谋求中长期财政回报。

为了确保线下财政支出的倾斜，在进行项目安排时有必要采用中期财政支出框架中的财政资金的竞争性分配机制，一方面确保项目同规划和政策重点发展导向相衔接，确保基本民生保障项目和重点民生发展项目能够顺利落地。另一方面推动识别具有中长期财政回报的经济性支出项目，避免财政支出结构和发展阶段诉求不相匹配的现象。

从航空港实验区目前产业基金发展情况来看，受整个河南省和郑州市金融市场欠发达和专业人员匮乏等因素的影响，航空港实验区的产业基金同样存在规模小、资金效率偏低和缺乏专业运作等问题，而在“十四五”时期，提升产业基金的运作水平和运作效率将成为财源建设成功与否的关键因素。

（三）财政融资筹划

财政收入规模筹划略低于 GDP 和财政支出规模筹划约等于 GDP 的方式将在一定程度上放大财政收支矛盾，给财政融资筹划提供了空间。与“十三五”时期财政融资筹划“小财政”的理

念不同，“十四五”时期财政融资筹划从“大财政”的角度寻求从金融市场多维支持。

1. 增加“资产盘活”收入。从宏观财政运转来看，财政收支矛盾几乎永恒的话题。但是财政收支或者赤字仅仅考量了财政流量的视角，应对短期财政平衡冲击还需要从存量角度对于资源型财源进行深入挖掘。

(1) 行政事业单位资产。通过行政事业单位国有资产管理制度的完善推动部分资产的市场化运作，谋求积极的财政回报。并以此为基础对资产进行统计、分类和报告。剥离其中与政府职能无关的资产，通过股权转让、出租等形式获取收益。

(2) 国有企业资产盘活。通过财政资金注入、经营性资源资产注入等方式补充国有企业资本金，增强国有企业“造血”功能和市场化融资能力。采取政策性奖补、预算安排等方式，支持国有企业实施“大证券化”战略，优先鼓励上市融资、发行资产证券化产品（ABS）等直接融资方式。支持国有企业依法化解隐性债务、实施债转股，推动国有企业将具有稳定现金流的政府隐性债务转化为企业经营性债务。

(3) 城市公共资源的运营。城市运营或者城市经营的理念在西方国家相对成熟，但是在国内应用却相对有限，造成了隐形的浪费。对区内城市公共资源进行梳理，扩大部分城市公共资源有偿使用的范围，将市政基础设施、城市空间、城市生态等相关无形资产纳入管理范围，通过使用权、冠名权和经营权的付费使

用制度，通过政府公共资源交易中心将无形资源转化为切实的政府收益，减轻财政收入压力。

(4) 用户付费基础设施资产。证监局在 2020 年 8 月 7 日发布了《公开募集基础设施证券投资基金指引》，这标志着盘活存量基础设施的公募信托投资基金正式扬帆起航。基础设施公募信托投资基金非常适合能产生稳定用户付费收入的项目。而围绕盘活存量基础设施资源和创新政府投资模式系列工具的引进将显著地降低财政收入负担。同时，需要指出的是，不应简单地将公募信托投资基金看成政府融资工具或者一种金融产品。公募信托投资基金项目能否取得成功不仅仅需要关注发行规模，更重要的是基础设施资产的产品经营管理，只有如此，才能提升政府基础设施资产的运作效率，提升收益，谋求更高水平的市场认可，形成基础设施资源盘活的良性循环。

(5) 存量财政资金。在预算管理实践中尝试打破资金使用的条块分割现象，避免资金使用的“碎片化”问题，盘活各领域“沉睡”财政资金，将有限资金投入补短板、强弱项和防风险等领域，切实提高资金盘活率。首先，进一步优化财政资金管理效率，落实预算执行主体责任，提高项目评估论证、政府采购和报批资金审核拨付的工作效率，将“钱等项目”转变为“项目等钱”，尝试将财政支出进度和预算拨款相挂钩。其次，加大对预算单位实有资金账户存量资金的清理，清理各种类型财政专户，对应收回的财政资金及时收回。最后，对于盘活财政资

金跨部门跨领域统筹使用，着重关注财政支出的关键领域和薄弱环节。

2. 降低“土地财政”依赖度。2020年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，明确提出从“十四五”第一年开始，各省（区、市）要分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例。到“十四五”期末，以省（区、市）为单位核算，土地出让收益用于农业农村的比例要达到50%以上。这样的规定将极大地限制航空港实验区对于土地出让收益的使用范围。

探索将结合未来土地增值收益设计地方政府债券。政府公共投资的正外部性会带来周边土地增值，经地方人民代表大会批准，以一定年度的土地交易的增值税收入或其他税收收入设计专项债券，也可缓解地方政府的融资压力。降低土地财政依赖度需要多部门的沟通和协作，但是核心思路是土地财政从以往的“卖地财政”向“卖地财政”和“管地财政”并重的方向转变。

3. 创新政府投融资机制。

（1）创新国有投融资平台公司。在“十四五”时期稳中有进的经济发展步调下，以“防风险”为基础的“促改革”将持续重塑国有投融资平台公司所面临的发展环境，而国有投融资平台公司的整合、孵化和引导作用，将为增加国有资本经营预算收入，以及通过宏观层面的经济社会效应的实现助推财源建设。

推动国有投融资平台公司的转型，从如下三个领域进行政策

设计：一是明确融资平台下属各类资产的属性，强化资产整合力度，通过优质资产的注入推动国有资产整合。目前航空港实验区下属四家具有投融资平台的区属国有企业分别属于两个集团，其业务内容也主要以承担区内基础设施建设为主，依据业务公益性强弱，盈利能力也有所不同。因此，应当在对融资平台资产根据业务内涵分类的基础之上，推动不同模块业务能力的强化。同时，探索政府将部分游资资产注入到国有投融资平台公司的当中，加快以项目为导向的建设经营性平台向投资控股型的集团化企业转变，以“去平台化”为核心推动企业转型。在进行优质资产注入的过程当中，各支出部门向财政部门提交“非商业资产清单”，由财政部门审核汇总资产清单，并按照国务院等有关部门要求梳理合宜资产注入投融资平台公司，提升其资源整合能力。

二是推动业务的多元化。从其他城市的经验来看，国有投融资平台公司在充分利用企业在进行土地开发和基础上合适建设中所积累的技术经验和对公用事业类资产进行授权的基础之上，推动经营性业务的多元化，也可获得较为稳定的现金流。结合航空港实验区发展的实际需要，国有投融资平台公司可在会展、物流、广告等领域或配套产业进行业务多元化尝试，结合航空港实验区发展所需，打造具有品牌效应的城市运营商。

三是助推地方产业规划、培育和引导。国有投融资平台公司作为对于地方规划、资源禀赋和产业发展最为熟悉的国有企业，

具有强烈的属地化优势，具有协助政府做好产业规划和产业培育的优势。对于航空港实验区来说，国有融资平台公司探索通过股权投资的方式形成产业引导和培育的成熟模式，并通过模式复制拓宽业务范围带动直接和间接财源建设意义非凡。

(2) 统筹发展产业引导基金。一方面，完善政府产业投资基金体系，创新财政对产业投入的方式。改变低效的“无偿补助”为“有偿投入”，积极探索以股权为纽带，将财政资金与企业投资捆绑形成利益共同体，引导重大产业化项目向产业功能区集聚。建立投资基金生态圈，用生态思维做强政府投资母基金，打造以政府投资基金为主体的产业孵化器。扩大政府投资基金市场化募资渠道，依法通过多层杠杆嵌套发挥对社会资本的撬动作用。另一方面，改革产业专项资金管理方式，增强财政对新经济、新业态、新模式的引领带动作用。对低效、分散的专项资金进行清理，原则上一个产业部门设立一个专项资金，减少“撒胡椒面”式的普惠政策，探索建立专项资金公开平台，提高使用绩效。探索重大产业化专项资金由直补企业变为奖补基层政府，突出亩均税收等考核指标，提高招商引资实效。

(3) 积极利用创新工具。一是引导产业发展的基金债。基金债是指除政府外，私募投资基金公司及其其他股东或有限合伙人，为发起设立基金、出资认购基金份额或股权、或扩大基金资本规模而按照法定程序发行并向债权人承诺于指定日期还本付息的有价证券。对于产业发展来说，基金债具有三个明显的优势：

首先是可以向政府引导基金定向输血。基金债相对于股权投资风险更低，固息（加项目浮动收益）能减弱社会投资者对资本寒冬时期投资风险的恐慌，化解政府引导基金的融资困境。其次，基金债由企业申报，政府不能发行基金债，也不能为其提供担保。所以基金债并不占用地方债额度，由基金收入偿还债券本息，也可以减轻地方政府财政压力。最后，债券融资作为股权融资的一种补充，拓宽了政府引导基金向社会投资人募资的渠道，同等金额政府财政资金能撬动更多社会资本金，进一步放大财政资金的杠杆效应，且成本更有优势。在实践中，基金债包括发改委核准的企业债和证监会核准的纾困债两个通道，其中纾困专项债设立股权投资基金的发行主体，均为地方人民政府、国资委或财政局下属的平台公司，评级 A++ 以上。

二是风险补偿机制创新。财源建设的核心在于产业发展，而引导产业发展的核心在于通过财政资源配置引导金融资源配置以达到“四两拨千斤”的功效。而金融作为对风险定价对于风险的敏感度非常高。而当前已有诸多通过风险补偿引导金融资源支持实体经济发展的经验可供借鉴。

三是“专项债券+市场化融资”模式。除了引导产业发展以外，在支持项目建设也有可供创新的空间。2019 年 6 月 10 日中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》提出积极财政政策要加力提效，充分发挥专项债券作用，支持有一定收益但难以商业化的合

规融资的重大公益性项目。有关专家表示，允许将专项债作为符合条件的重大项目的资本金，并在合规条件下允许市场化融资，有利于经济增长和企业业绩改善。通过发行较小规模的专项债券匹配较高比例的金融机构融资，为重大项目建设筹集资金。未来还可以探索提高专项债券用作重大项目资本金比例，吸引带动金融资本和社会资本投资，实现经济效益最大化。争取新增债券期限与财政还本付息能力、项目收益情况、项目期限等相匹配，通过超长期债券匹配收益和风险，降低地方政府债券还本付息压力。

四、重点改革事项

（一）实施“两并重三层级”财源建设策略

1. 经济贡献与财政贡献并重。目前，航空港实验区在选择重点投资项目时，主要考虑项目的经济贡献，对项目的财政贡献考虑不足。“十四五”时期，航空港实验区的税收收入和土地出让相关收入均面临较大的下滑压力，在财政压力递增的背景下，航空港实验区对新增项目的选择不仅应考虑其经济贡献，也应重视该项目对财政的贡献度有多高。通过重点支持经济贡献与财政贡献均比较突出的项目，进而提高财政资金使用效率，缓解财政压力。

2. 全面贯彻“一看产业、二看价值链、三看项目”的三级财源建设策略。航空港实验区在“十四五”时期全面贯彻“一看产业、二看价值链、三看项目”的财源建设策略，然后把这一

策略导入到投资计划、项目库建设和预算编制中，以重点支持经济贡献与财政贡献均比较突出的项目。这一策略有助于避免或减少航空港实验区过度投资一些“经济贡献大但财政贡献小的”产业、价值链与项目，进而提高财政资金使用效率，保障财政收入的可持续增长。

具体而言，航空港实验区的三级财源建设策略主要聚焦于发挥本地优势以强化产业集聚效应。第一，加快培育高科技企业，汇聚支持高精尖产业发展的新动能。研究完善创新驱动的先行先试税收优惠政策，促进高精尖产业发展。第二，支持航空港经济实验区发展，整合升级产业链，进一步做实做强做优制造业，提升产业链供应链现代化水平。第三，进一步整合资源、统筹财力，形成以基金股权投资为主，贷款贴息、研发补贴、高管奖金、成果奖励等预算资金支持为辅的政策组合，发挥财政资金引导作用。第四，促进高端产业项目落地、引进高端人才，积极对接市级确定的重点高精尖项目。第五，培育新型优质财源。重点围绕“五新”总体布局，支持基础前沿、关键共性、社会公益和战略高技术研究，大力支持5G、人工智能、集成电路、脑科学、纳米能源等新兴产业和高技术产业发展，集中资源、政策实施关键核心技术攻坚，提升产业基础能力。支持新基建推动工业4.0真正落地，加大传统产业数字化网络化智能化改造力度。

（二）强化预算约束

1. 深化和改进预算绩效管理。航空港实验区以重点公共服

务领域为对象，构建全成本预算绩效管理模式。在预算编制阶段，利用成本与质量的比较结果，确定高质量低成本的项目或政策绩效目标，并通过成本核算确定财政资金投入规模；在预算执行阶段，利用成本质量监控，确保绩效目标的顺利推进；在预算监督阶段，评价项目或政策的实际成本质量结果，对照绩效目标开展监督与问责。全面清晰掌握项目运行“全成本”，便于政府统筹研究收费价格、政府补贴、投融资等机制。对项目实施绩效考核，并与下一年度预算安排挂钩，有利于加强预算执行过程监控和结果运用，保障各方责任特别是政府托底责任的有效落实。

2. 建立财源建设绩效评价体系。将“财源建设绩效评价”作为“全面实施预算绩效管理”的重要组成部分，并在“绩效评价结果应用”中坚持“先评估再决策”的指导原则。财政部门和其他相关部门在每年第1季度的预算编制阶段，向本级政府提交上年度的“财源建设绩效评价报告”，就财源建设重点领域和项目的财政投入（包括税收优惠、补贴和投资）的绩效，做出客观评价。

3. 加强与改进部门间协调。推动形成省委省政府、市委市政府、航空港区党工委统筹领导、财政部门组织协调、全区各部门主责落实、社会第三方广泛参与的多主体协同联动机制。

部门在编制项目预算、尤其是重点财源建设项目的预算时，确保及时与财政部门就“项目关键绩效指标”（KPI）进行沟通，包括征求指导意见和提供相关建议；焦点是在清晰区分“现有项

目”和“新增项目”的基础上，清晰区分“产出绩效目标”和“成果绩效目标”，包括明确界定“什么”（产出与成果），“多少”，“何时”（完成）。

（三）用好支出标准

1. 运用支出定额标准强化支出控制。项目支出定额标准体系建设是部门预算管理和改革的重要内容，是实施全面规范、公开透明预算制度的重要支撑。考虑到项目多标准少、标准尚未与预算编制和管理有机融合等现状，航空港实验区在“十四五”时期应进一步完善支出定额标准体系建设，广泛运用支出定额标准强化支出控制。

（1）规范按标准编制预算的行为。项目支出定额标准要充分考虑流程再造、资源整合、技术进步等因素，并与经济发展水平、物价总体水平、国家财力状况以及预算安排情况相衔接，提高支出标准的实用性和可操作性。充分运用政府购买服务方式，借助各方力量加快项目支出定额标准体系建设。

（2）建立动态管理机制。研究建立项目支出定额标准定期清理和调整机制，结合经济社会发展、物价水平变动、技术改革创新、部门职能调整、财务制度变化等情况，及时调整定额标准。

（3）健全标准应用机制。标准应用效果是检验标准工作成效的重要指标，要牢固树立“有标准就要使用”的理念。各部门所填报的项目文本要详细列明预算测算（概算）过程，注明

测算中采用的具体标准。已有财政部标准的，必须严格按照财政部标准申请预算。

2. 采用经济分类编制部门预算。遵循财政部关于经济分类科目改革的相关文件，按照新的经济分类科目编制预算。对财源建设的重点项目，尤其要精心测算未来1-3年各类资本支出和经常支出的需求及其资金来源，不留缺口。测算时不仅要直接应用项目支出定额标准，还要关注重要的支出组合比，包括投资支出/配套支出、人员支出/商品服务支出、人员支出/非人员支出的组合比，以尽早发现概算中的缺陷和可能造成的影响，并及时采取纠正措施。

（四）改进与强化债务管理

1. 加强与改进债券项目管理。首先，强化债务管理的一个层次即改进债券项目管理，这对于航空港实验区提高财政资金使用效率、有效防范和控制财政风险紧迫而必要。

第一，完善政府债务项目库建设。根据航空港实验区的实际情况积极开展项目库的储备和遴选，明确项目入库标准，然后根据轻重缓急安排入库项目的债券额度，并进行滚动管理，实行“成熟一批、申报一批、评审一批、入库一批”的模式。

第二，加强项目财政承受能力论证和预算评审。有效防范和控制财政风险。进行重大项目投资决策前需进行财政承受能力评估，科学评估项目实施对当前及今后年度财政支出的影响，尤其要关注项目实施对今后年度财政支出的持续影响，确保在财政可

承受范围内进行项目建设，避免增加隐性债务。

第三，杜绝通过新增隐性债务上新项目、铺新摊子，尤其是严禁以企业债形式增加隐性债务。正确认识政府债务在城市建设、保障民生、促进经济增长方面的积极作用和由此带来的财政金融风险，不走高负债保增长的老路，不脱离经济发展水平设定过高民生标准，坚决遏制隐性债务增量。

2. 债务“借、用、还”全面纳入预算管理。强化债务管理的第二个层次即将债务的“借、用、还”全面纳入预算管理。具体可从以下几个方面进行。

第一，优化债券品种结构和期限结构，提高债券资金投放精度以推动形成有效投资。要增强债券融资与项目资金契合度、以及灵活化还本资金和库款资金的调度，从而提高资金使用效率。

第二，推进实施政府债券全生命周期管理。将预算编审、投资评审、财政监督、绩效评价嵌入到债券资金管理的全生命周期，确保债券资金用得快、用得好，着力缓解政府投资资金压力，补齐民生领域短板。

第三，一般债务限额与税收等一般公共预算收入相匹配，专项债务限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配。

第四，加强债务项目与预算、规划和政府投资计划的统筹衔接。要避免资金等项目的问题，将政府债务预算、政府年度投资计划与下一年度部门预算同步启动、同步编列、同步下达、同步执行，根据当年限额和财力状况，筛选拟列入下一年度财政预算

安排专项债券项目，按照当年政府性基金收入的规模筹划专项债项目。

第五，强化项目融资规模与收益之间平衡关系的测算，制定专项债券项目预期收益与融资平衡方案。

3. 改进与强化债务评估预警与透明度。强化债务管理要求航空港实验区改进与强化债务评估预警与透明度。

第一，建立政府债务管理绩效评价机制并加强评价结果运用。政府债券绩效评价主要评价举债融资管理体系建立、资金支出投向，以及土地储备、棚户区改造等项目收益自求平衡，专项债券需求报送、额度调整、融资平衡方案编制等方面情况。绩效评价要坚持定性评价和定量评价相结合，日常监督和实绩测评相结合的原则。另外，加强评价结果运用，以绩效评价促进政府债务管理工作，提升管理的科学化、规范化、精细化水平。

第二，完善债务信息披露工作机制并主动接受社会监督。考评对债务信息公开、月报和季报信息报送、隐性债务统计报送等日常管理工作的重视程度以及工作成效。此外，相应在各级门户网站和政务公开网上公开政府债务限额余额情况、政府置换债券发行及偿还情况、市本级新增债券安排使用情况等内容，接受社会监督。

第三，加强债务风险动态监测与风险评估预警体系。健全完善债务风险预警指标动态监控机制，实现对债务率、债务利息支出率等重要风险指标的动态监测。评估未来三到五年债务风险情

况，做好未来年份合理确定债券发行规模、防范控制债务风险的数据支撑。

第四，严格考核问责，逐步将遏制隐性债务增量、化解隐性债务存量情况纳入市对县区政府目标管理考核体系。建立地方政府举债终身问责和债务问题倒查机制，细化责任追究办法，倒查责任，终身问责。

（五）探索改革优化财政管理体系

财源建设除了优化航空港实验区自身财政治理格局以外，航空港实验区和上级政府提出理顺财政管理体系的框架性建议。航空港实验区开发建设任务沉重，仅依靠航空港实验区自我积累、自我发展，远远无法满足快速持续健康发展的需要，也无法适应当前发展的紧迫形势需要，需上级政府加大扶持和支持力度，为航空港实验区发展奠定坚实的基础。积极与省市相关部门对接，优化财政管理体系的方法，提升航空港实验区财政治理活力。

1. 增加发展专项资金额度。为推动航空港实验区航空物流、高端制造、现代服务业等主导产业的高端化、智能化、集聚化发展，支持航空港实验区引进重大项目，积极与省市财政部门沟通对接延续航空港实验区专项补贴，寻求省市财政部门在分配、安排有关转移支付时对航空港实验区单独测算，持续加大对航空港实验区的转移支付力度。

2. 债券额度倾斜。在债务管理上赋予特殊政策，在债券额度分配上给予倾斜。针对航空港实验区开发建设期亟需大量投资

的现实以及航空港实验区承载肩负的责任和使命，积极与省市财政部门沟通申请，在合法合规、风险可控的前提下，地方政府债券额度向航空港实验区有所倾斜，以支持航空港实验区的重点领域基础设施建设。

3. 完善国有资产管理。首先，推进国有资产管理公开透明与报告制度建设。第一，突出报告重点。根据各类国有资产（企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源）性质和管理目标，确定各类国有资产管理情况报告重点。第二，提高报告质量。要按照国家统一的会计制度规范国有资产会计处理，制定完善相关统计制度，确保各部门各单位的国有资产报告结果完整、真实、可靠、可核查。加快编制政府综合财务报告和自然资源资产负债表。第三，组织开展国有资产清查核实和评估确认，统一方法、统一要求，建立全口径国有资产数据库。第四，建立全口径国有资产信息共享平台，实现相关部门单位互联互通，全面完整反映各类国有资产配置、使用、处置和效益等基本情况。

其次，推动全口径国有资产管理情况报告与政府预决算审查监督的有效衔接。完善一般公共预算决算等的编制和审查，拓展相关预算决算对预算投资、政府投资基金等形成和配置国有资本和资产情况反映。改进国有资本经营预算决算，逐步使国有资本经营预算成为加强国有资本治理、战略布局、优化配置的基本平台。结合国有资产管理报告和监督情况，提出对相关预算决算审

查监督的意见建议。

再次，建立健全新增资产预算与存量资产挂钩机制。加强国有资产统筹，全面摸清行政事业单位和国有企业存量资产情况，建立健全新增资产预算与存量资产挂钩机制，减少不必要的新增资产购置，所有资本性支出都需要形成资产并予以登记。

最后，探索建立国有资产管理绩效评价体系。国有资产管理绩效评价体系要紧扣人大常委会审议和监督的重点，体现不同种类国有资产性质、功能和人大监督特点，突出依法管理国有资产、人民群众获得感及满意度等情况。

4. 加强财政大数据建设与应用。财政大数据的建设与应用也是财源建设的重要工具之一。首先，建设财源大数据系统以提升财源企业监测预警能力。其次，要持续推进数据汇聚、共享、开放工作。再次，完善数据收集、数据清洗、数据使用、系统功能维护等方面的工作机制。最后，坚持以用为大，急需先行，将财政大数据建设成果充分运用。可以围绕财政收入、支出、资产、债务核心业务开展数据创新应用。

（六）围绕财源建设新战略强化能力建设

财源建设不仅依赖于适当的财源建设策略，也依赖于政府人员的执行能力。基于此，财源建设也要求航空港实验区围绕“两并重三层级”的财源建设策略着重培养预算单位公职人员的以下几种专业能力。

1. 加强预算筛选能力。预算筛选能力主要要求政府人员能

够识别哪些是好项目、哪些不是好项目。主要涉及成本效益分析、财政贡献和经济贡献分析、最低费用选择法、缺口测式和支出组合比率分析等方面的能力。

2. 加强预算集成能力。预算集成能力要求政府人员能够把资本支出、经常支出、成本和资金来源整合为“一个预算”。特别是对于财源建设的重点项目，政府人员需要具备对项目前期中期（建设阶段）和维护运营阶段的“各类支出与融资”进行完整概算的能力。

3. 加强预算审查能力。预算审查能力特别要求政府人员具备审查经济分类的各类支出是否完整、相应的资金来源是否确定的能力。如果预算报告中没有关于“有多少钱可花”的大体准确的信息，或者这一信息被人为地（严重）高估或低估，那么预算文件就是不可信和不可靠的。

4. 加强预算执行绩效评价能力。预算执行绩效评价能力特别要求政府人员具备对财源建设重点项目的绩效评价能力。主要涉及对财政收入整体规模和结构合理性的评价以及对具体财源建设项目的实际绩效评价。

郑州航空港经济综合实验区

“十四五”金融业发展规划

为落实省委、省政府和市委、市政府决策部署，围绕服务郑州加快中心城市建设、中原更加出彩、黄河流域生态保护和高质量发展等战略目标，郑州航空港经济综合实验区（以下简称航空港实验区）积极谋划建设临空型区域金融中心，以支撑航空港实验区建设国际物流中心、先进制造业高地和绿色智慧航空都市，通过“空中丝绸之路”郑州-卢森堡金融等合作平台，争创金融服务实体经济示范区，助力郑州市创建国家绿色金融试点城市。以国家宏观经济金融政策为指引，以“枢纽+开放”为发展动力，以政策制度创新为突破口，以防控金融风险为保障。为进一步构建金融开放路径方法，培育有利于临空经济发展的现代化金融产业和生态体系，推动特色金融创新并形成突破，有效提升航空港实验区资源要素配置能力，推动建设临空型区域金融中心，制定本发展规划，规划展望期为 2021 ~ 2025 年。

一、规划背景

（一）发展基础

1. 经济快速增长，金融内需扩大。十三五以来，航空港实验区把握在航空运输、国际贸易等方面的独特优势，经济快速发

展。2020 年，航空港实验区全年实现生产总值 1041 亿元，较 2019 年增长 7.8%，五年年均增长 11.4%，实现进出口总值 4447 亿元，分别占全省、全市的 66.8% 与 89.9%，跨境电商、航空物流与智能终端等产业的发展拉动航空港实验区对金融业内生需求迅速增长。

在跨境电商领域，连续五年爆发式增长，业务单量突破 1 亿单，达到 1.39 亿单，货值突破 100 亿元，达到 113.9 亿元，分别是 2015 年的 186.8 倍、126.6 倍。跨境电商已经形成了电商平台、仓储、物流、关务、结算企业在内的全产业链。跨境电商企业的融资、垫资等金融诉求，带来小贷公司、商业保理公司等多元化金融机构的业务机遇。

在航空物流领域，郑州新郑国际机场作为航空枢纽，借助于航空枢纽优势，积极融入国家“一带一路”倡议，带动物流产业的发展。目前航空港实验区已聚集了 UPS、DHL、FedEx、俄罗斯空桥、顺丰、普洛斯、中国邮政等国内外知名物流企业，已经初步形成以保税物流、冷链物流、仓储物流、跨境物流为代表的物流产业链，物流产业的迅速发展带来对物流结算金融、物流仓单金融、物流授信金融等特色物流金融的需求。同时，航空产业也促进了航空融资租赁业的发展，在丰富融资租赁产品、落实产业政策等领域，提出新的诉求。

在智能终端领域，世界级电子信息产业集群稳步扩容。电子信息业累计入驻企业 200 余家，年产值突破 3200 亿元，成为全

市“一号”产业。集成电路、新型显示等高端项目快速集聚，初步形成从芯片、靶材、模组、面板到整机的产业链布局。智能终端龙头企业与中小型产业链配套企业在航空港实验区集聚发展，对本地政府产业基金、银行信贷、小额贷款公司与保理机构等多元渠道的资金融通，产生了大量需求。

在生物医药领域，航空港建设有河南省规模最大的生命科学与生物技术研发生产创新创业基地，布局创新药、细胞技术、IVD 第三方检测和高端医疗器械四大核心产业，新入驻投产行业龙头研发生产企业 23 家，落地了一批针对肿瘤等重大、急恶性疾病的国际领先一类新药，填补多项国内空白。生物医药作为高投入行业，对建立覆盖 Angel、VC、PE、pre-IPO 的全投资产业链条，提出了更高的要求。

在现代服务业领域，跨境电商、航空物流、智能终端制造和生物医药的蓬勃发展带动了区内现代服务主体的集聚，目前已吸引了仓储、报关、运营等现代生产性服务类企业进驻，优化制造业、服务业融合，助力区域经济进一步发展。生产性服务类企业的行业特征，对个性化的金融产品需求不断增加。

在区域建设领域，“十三五”期间，政府财政拨款、优惠金融政策和金融产品助力航空港实验区快速建设和发展。五年间，固定资产投资额持续上升，对银行贷款、PPP、资产证券化等个性化金融产品的需求不断增加，对金融机构、服务产品等提出了新的发展诉求。

2. 规模持续提升，金融主体集聚。从金融业机构数量来看，自航空港实验区设立以来，各类金融机构纷纷入驻，数量持续增长。2012年，郑州航空港经济综合实验区管理委员会设立国有独资公司——郑州航空港兴港投资集团有限公司，通过国有平台为航空港实验区的建设和发展提供金融和类金融业务。截至2020年底，入驻航空港实验区银行业金融机构20家；非银行业金融机构18家，包括保险业金融机构9家，小贷公司4家，担保公司1家，融资租赁公司4家，各类金融机构的入驻完善了航空港实验区现代金融服务体系，为地区经济与产业的发展提供了丰富的资金融通渠道。

从金融业行业规模来看，整体水平持续提升。截至2020年底，航空港实验区银行业金融机构存款余额615.7亿元，占全市银行业金融机构存款余额2.37%，较年初增加119.9亿元，同比增长24.18%。航空港实验区2020年底银行业金融机构贷款余额1172.58亿元，占全市银行业金融机构贷款余额3.97%，同比增长10.85%。同时，航空港实验区保险业发展持续提速，截至2020年底，共入驻保险业金融机构9家，其中财产险公司6家，寿险公司2家，保险中介公司1家。2020年全区实现保费收入41383.71万元，同比增长4.54%，累计赔付支出20786.20万元，同比增长44.85%。航空港实验区保费结构延续了以财产险为主、人身险为辅的保费收入结构，符合航空港实验区大开发、大建设的特色。

（二）存在问题

1. 机构种类较少，融资渠道单一。现有金融机构竞争力较弱，辐射力不强，服务本地经济发展的能力有限。从银行业来看，“四大行”在航空港实验区设立的多为支行、分理处、自助银行等，投融资审批权限有限，业务主要集中在资产负债业务，汇兑、信用证等中间业务所占比重较小。从证券业来看，航空港实验区缺乏证券公司和相应牌照资质。从保险业来看，航空港实验区内进驻的保险机构数量不足、类型较为单一，没有形成聚集效应，在产品品类上缺乏分保、再保和经理人市场环境，保险产品主要集中在寿险、普通产险上。未来临空经济发展所需要的离岸金融、航运保险、出口信用保险、科技金融等新型业态，发展空间较大。

投融资渠道单一，融资渠道有待拓展。目前主要的融资方式是以银行贷款为主的间接融资，支持航空港实验区经营性、准经营性基础设施建设的直接融资产品发展不足，融资渠道单一，存在对银行贷款为主要融资方式的依赖性，不利于发展多样化的融资体系。融资渠道多为政府或政府平台主导，社会资本参与较少，直接融资类业务较少且发展缓慢，中小微企业融资渠道较少，融资难、融资贵。

2. 产业水平较低，要素保障薄弱。金融服务实体经济水平较低，发展滞后、供小于求。在特色金融方面，航空港实验区有产业基础和政策红利，但是发展水平和程度较为落后。在供应链

金融方面，航空港实验区逐步探索利用创新金融服务于大宗商品交易、智能终端等新兴产业引入和中小企业扶持等。截至目前，供应链金融平台存在融资结构单一、融资成本高、金融产品不丰富等问题，有待深入发展。在离岸金融方面，航空港实验区获批成为我国首个内陆跨境人民币创新试点，可开展跨境人民币贷款、跨境贸易融资和资产跨境转让业务，但相关金融试点业务仍处于探索阶段，发展缓慢，尚未对实体经济的发展提供足够支撑。在物流金融方面，物流企业对金融服务的需求越来越大，目前迫切需要发展和创新动产质押融资等专业服务和产品。

金融人才缺失，专业能力有待提升。从金融人才数量来看，航空港实验区金融人才聚集度低，同时高水平专业化人才匮乏，已成为制约航空港实验区金融业集聚和发展的掣肘。从人才质量来看，航空港实验区金融人才引入、培养方式落后，缺乏相关人才政策和服务机制。

（三）发展环境

1. 外部机遇。结合国家发展要求和外部发展形势，“十四五”时期是航空港实验区以服务实体经济、创新跨越发展为宗旨，积极深化金融开放合作、推动金融业务繁荣创新的重要战略机遇期。

（1）“双循环”新发展环境要求给予实体经济更精准、更直接地金融支撑。当前，世界正处于百年未有之大变局，我国发展面临新的机遇和挑战。在此背景下，习近平总书记提出了打造

“双循环”的战略构想：“要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”。“金融活，经济活；经济兴，金融兴。”金融是实体经济的血脉，在新形势下推进“双循环”战略，金融无疑应该发挥重要的作用。新发展格局下，要找准金融的准确定位，即金融的结构性变革，必须致力于解决“双循环”的难点和痛点问题，必须致力于配合实体经济的创新发展，提高供给体系质量和水平，给予新经济、新技术、新产业更精准、更直接的金融支撑。

(2) “十四五”时期中国以更高水平金融开放应对日益复杂严峻的国际环境。作为全球 130 多个国家、地区的第一大贸易伙伴，中国进出口总量已占全球 10% 以上，而全球共建“一带一路”和中国深化改革开放，也对国际资金融通和中国金融业对外开放设立了新的目标。从国际大循环角度看，中国坚定推进对外开放，以金融开放为主要着力点，打通国内国际“双循环”，推出一系列金融开放政策，银行、证券、保险、基金等金融领域对外开放举措相继落地，合资证券公司、基金管理公司、期货公司等外资持股比例大幅放宽，通过鼓励外资和境外金融机构进入中国市场，提升国内金融领域竞争水平。不断优化金融监管制度，提高监管能力，完善统一、透明、普惠的跨境投融资服务和监管体系，在金融高质量发展中，寻求开放与安全的平衡点。

(3) 金融业态加快融合创新支持经济高质量发展。金融创新是金融业有活力的特征，也是金融持续发展的必然现象。监管

优化、技术融合、需求演化等均会催生区域金融创新需求。同时，数字技术的广泛应用加速数字金融时代到来，推动金融业“新旧动能转换”。一方面，地方金融发展需要积极推进金融创新，提升金融发展活力；另一方面，防控金融创新风险，营造清晰监管环境，更加利于金融创新业态的良性发展和本地集聚。

2. 面临挑战。近年来，河南省积极构建现代产业体系，大力承接东部地区产业转移，形成系列新兴产业基地和全国重要产业高地，引领和促进东中西和中部区域间的国内循环。着眼“十四五”，实现更高水平的对外开放仍将是国家和河南省对外发展的基本战略，航空港实验区应当成为中部地区链接国际、国内“双循环”的关键节点和重要纽带。经过近十年发展，航空枢纽地位和跨境电商、生物医药、智能终端等临空型产业的巩固和发展，需要解决金融业支撑的瓶颈问题，是航空港实验区“十四五”时期金融业发展的新使命、新命题。

(1) 外部经济增长环境衰退、面临调整压力。从全球及我国金融发展环境看，全球价值链促进了各经济体之间的关联互通，提高了世界范围内的资源配置与效率优化，但同时国际政治经济环境趋向复杂多变，受到全球主要经济体货币财政政策不确定性的影响，国际上逆全球化加剧、国际贸易摩擦不断升级。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，居民消费低速增长，固定资产投资意愿不强。受地缘因素和经济环境制约，中西部地区主动融入“一带一路”国家战略、抢占新一轮金融开放

制高点的优势不足。

(2) 新时期对金融支持航空港产业发展提出新要求。“十四五”时期，航空港实验区需要在金融政策、投融资方式、金融服务和产品供给等方面进行创新。作为临空经济区，航空港实验区对外开放度大，需要重视建立跨境金融和贸易结算体系，需要创新金融服务和产品，以满足产业转型升级和融资需求扩大。同时，跨境货物、服务贸易依赖相对高效、安全的金融服务体系。

(3) 经济新常态下外向型经济招商引资难度不断加大。航空港实验区的建设依赖“大项目”“大招商”，属于政府主导的发展模式，随着外部环境约束加大，区内企业面临需求削弱、竞争加剧、活力不足的巨大挑战，使得投资和要素驱动效应减缓。同时，一些主要发达国家贸易保护主义抬头，经济全球化遭受较大影响，国际贸易和投资较为低迷。截至目前，航空港实验区引入的大型公司和重大项目仍然较少，高端产业集聚还缺少必要核心和龙头引领，招商引资的难度仍然很大。

(4) 行业监管体制要求地方压实监管责任。2017年第五次全国金融工作会议提出，在金融中央事权前提下，压实地方金融监管责任，明确地方金融监管的范围为“7+4”机构和“两非”领域。在中央建立垂直监管体系和明确地方对非传统金融业态的风险处置责任后，新兴金融业态逐渐成为地方非传统金融业态组织创新的重要载体，出现了P2P网贷、股权众筹和区域性金融资产交易中心等多种新兴金融业态和组织形式，对民间资金形成了

巨大吸引，也造成了一些金融乱象。在地方金融监管机制上，不仅缺少顶层设计，还缺乏合理授权和有效激励。除此之外，航空港实验区还面临防范处置非法金融业务活动等监管责任要求。

（四）发展需求

1. 金融服务航空港建设空港型国家物流枢纽。作为中部地区对外贸易主要通道，航空港实验区在着力提升河南开放质量、建设内陆开放高地、建成“连通境内外、辐射东中西的物流通道枢纽”、融入“一带一路”倡议等方面承担重要职责。《郑州国际航空货运枢纽战略规划》提出，“到 2035 年，建成以郑州机场为平台、功能完善、特色鲜明、协同高效的航空货运生态体系，成为辐射全球的国际航空货运（综合）枢纽，航空货、客运吞吐量进入全球前列，成为引领中部地区实现现代化的强大动力源”，而加强基础设施建设、发展港航物流产业需要金融服务作支撑。“十四五”期间，航空港实验区需要高标准谋划，在现有金融业发展基础上促进金融业与实体经济相融合，以国家战略为依托，促进航空金融、贸易金融、产业金融等特色金融业态发展，打造临空型区域金融中心，为郑州建设空港型国家物流枢纽提供有力支撑。

2. 金融服务航空港经济产业实现高质量发展。高水平临空型产业，有利于便利参与国际分工，成为全球价值链的重要环节和组成部分。积极发展临空型特色金融产业，有利于航空港实验区进一步吸引产业高端要素聚集，优化产业生态，助力产业高端

化发展。通过不断金融创新，优势的产业政策和制度、丰富的金融服务和产品、便利的跨境支付和结算等，将进一步优化航空港实验区在全球价值链中比较优势，提升在国际贸易中角色地位，为开展全球化招商引资创造优厚条件。

3. 金融服务航空港城市开发建设运营投融资。处于建设发展期的航空港实验区，资金需求量巨大，较为依赖银行等传统金融机构的资金规模优势，因此要进一步引入更多银行机构和强化银行金融服务功能，特别是民营、外资银行和国家政策性银行，同时支持航空港实验区内现有银行升级分支机构，提高融资和服务效率。同时，丰富区内投行、保险、贷款、担保、融资租赁等非银行类金融机构，完善航空港实验区金融服务体系。多方面拓宽融资渠道，鼓励民间资本参与，积极开展海外融资，为航空港发展注入更多资金支持。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中和五中全会精神及习近平总书记关于河南工作的重要讲话和指示批示精神，认真落实省委、省政府和市委、市政府决策部署，围绕服务郑州加快中心城市建设、中原更加出彩、黄河流域生态保护和高质量发展的战略目标，以国家宏观经济金融政策为指引，以“枢纽+开放”为发展动力，以政策制度创新为突破口，以防控金融风险为保障，强

化航空枢纽门户功能，借鉴先进省市经验，构建金融开放路径方法，培育有利于临空经济发展的现代化金融产业和生态体系，推动特色金融创新并形成突破，有效提升资源要素配置能力，建设临空型区域金融中心，有力支撑航空港实验区建设国际物流中心、先进制造业高地和绿色智慧航空都市，建设“空中丝绸之路”郑州-卢森堡金融合作平台，争创金融服务实体经济示范区，助力郑州市创建国家绿色金融试点城市。

（二）发展原则

融合发展，服务实体。以创新引领金融服务的技术应用和场景拓展，提升金融服务广度深度，推动金融资本与航空港产业资本深度融合，充分引导金融资源向优势临空产业和新兴产业集聚，逐步形成产融结合的经济发展模式 and 完善的临空型区域金融发展体系。

引领发展，创新示范。用好用足国家和省赋予航空港实验区金融改革创新政策措施，加快推进金融重点领域和关键环节改革创新，探索市场主体集聚模式、投资融资模式、产业政策制度和行业监管体系等创新，吸引金融资源集聚和健康运营发展。

开放发展，协同共赢。牢牢把握产业开放发展机遇，积极落实国家金融业对外开放措施，面向两个市场“双循环”，主动对接“一带一路”，加快金融“引进来”“走出去”，充分利用存增量、境内外金融资源，提升跨境贸易和投资便利化水平，推动区域金融资源合理流动。

规范发展，稳健运行。以强化金融监管为重点，以防范系统性金融风险为底线，加快健全金融监管机制，统筹规划、有序推进、安全可控，加强经济新常态下金融业可能出现的问题分析，注重风险防控和处置，确保金融运行平稳有序。

（三）发展目标

1. 总体目标。以建设临空型区域金融中心为目标，助力实体经济高质量发展，充分发挥金融改革相关政策红利，全面提升金融开放发展水平，构建开放合作的临空型金融发展新模式，将航空港实验区打造成为区域性金融政策高地和融资成本洼地，有力支撑郑州国家中心城市副城建设。

2. 具体目标。到“十四五”末，基本形成特色突出、功能完善、安全稳健的临空型金融服务体系，为航空港实验区经济高质量发展提供有力的金融支撑。

（1）金融业成为经济增长新动能。“十四五”期末，力争新增1-2家法人金融机构，20家金融分支机构，金融业实现增加值50亿元，年平均增长30%，占航空港实验区GDP比重达到3%以上，占服务业增加值比重达到10%以上。

（2）区域投融资规模进一步扩大。“十四五”期末，融资规模力争达到2200亿元，直接融资比重接近20%，上市和“新三板”挂牌企业数量达到150家。金融机构本外币存贷款余额达2900亿元，其中存款余额达1100亿元，贷款余额达1800亿元，贷款质量不断提高，其中中小微企业贷款户数超过10000家。

(3) 航空金融发展特色更加鲜明。航空金融业务持续创新，“十四五”期末，飞机融资租赁、航空保险等机构实现集聚发展，融资租赁公司租赁资产力争突破 1000 亿元。跨境资金结构进一步优化，跨境人民币结算规模累计超过 700 亿元，外资及跨境投融资机构进一步聚集，业务模式在全国示范作用突出。

(4) 金融薄税惠民能力明显提升。形成较为完善的地方财政支持金融发展政策体系，打造完备的服务中小微企业和民计民生的金融体系，金融企业经营成本、金融行业税负水平更具优势。

(5) 金融监管能力水平不断提高。在事前准入、事中监管、事后处置等方面基本建成立体化、信息化的金融风险防控体系，确保金融市场主体不发生系统性风险。

三、任务举措

立足航空港实验区建设需求，紧紧围绕建设临空型区域金融中心目标，通过金融支持航空港提升贸易能力、制造能力、创新能力，构建具有航空经济特色的“金融+产业”生态；通过推动政策创设试点，加快引进各类金融开放创新市场主体，有序破题离岸金融发展路径；通过优化投融资体系，提升金融资源配置效率；通过提升金融配套和监管服务能力，推动金融创新守正发展。

(一) 培育融合发展临空型特色区域金融体系

1. 进一步推动“金融+航空枢纽”融合发展。强化金融支

持航空港建设能力。支持航空港实验区内大型银行分支机构升格，进一步增强分支机构融资效率和服务功能。积极利用企业集团财务公司、金融租赁公司为航空港实验区经济建设提供资金支持。推动国有、民营企业以参股、控股、独资等方式，参与航空港实验区机场设施、通用航空设施和铁路、公路、信息通信网络等基础设施项目建设。争取亚洲基础设施投资银行、丝路基金等机构对航空港实验区建设项目资金支持。

重点发展飞机租赁业。积极引入单机租赁公司，发展 SPV（特殊目的载体）企业，鼓励国内外各种投资主体投资飞机租赁业，鼓励租赁企业通过资产重组或增资扩股等手段，提高租赁企业经营水平和效率。扩大经营规模，拓展航空制造装备、培训器材等大型航空设备融资租赁业务。

支持发展航空保险及信贷。鼓励金融机构对飞机购租、机场及配套设施建设提供优惠信贷支持，完善航空企业融资担保等信用增强体系，提供综合性金融服务。支持保险机构开发适合航空客运、货运的综合保险产品。

2. 进一步推动“金融+商贸物流”融合发展。大力发展物流金融。积极引导物流企业、金融机构联合设立物流产业投资基金、物流保险等。建立“物流+金融”综合服务平台，鼓励物流金融互联网新模式。鼓励供应链金融市场主体聚集，开展多元化供应链金融业务。探索搭建供应链金融服务平台，搭载物权信息查询、物流企业信用服务等功能。探索运价指数衍生品开发与交

易业务。

积极探索大宗商品金融领域业务发展。积极探索在海关特殊监管区域设立期货保税交割仓库。依托海关特殊监管区探索保税仓单质押模式，加强与郑州海关、郑州商品交易所合作，推动大宗商品交易仓单质押融资等特色业务发展。支持相关金融机构为境外机构办理人民币及外汇衍生品业务，积极开展跨境大宗商品交易业务。

积极发展出口信用保险。加大出口信用保险对自主品牌、自主知识产权、战略性新兴产业和新兴市场出口支持力度，重点支持高科技、高附加值的机电产品和大型成套设备出口。完善小微企业承保模式，扩大小微企业出口信用保险覆盖面。加快发展境外投资保险，为企业走出去提供投资、运营、劳动用工等方面一揽子保险服务。

强化对出口转内销外贸企业金融支持力度。鼓励银行对符合条件、流动性较弱的中小微外贸企业，实行延期还本付息。鼓励金融机构加大对外贸企业信贷支持力度，加强产业链供应链金融产品创新应用，开展内销保险项下的保单融资业务。

3. 进一步推动“金融+跨境电商”融合发展。加强对电子商务融资支持。推动金融机构建立适应电子商务发展特点的资信评级、审批流程和风险控制等制度，将客户电子交易活动信息及电商平台对客户行为分析作为信贷审批的重要依据，提升信贷管理服务电商发展的水平。鼓励金融机构在风险可控的前提下，采

用无形资产和动产质押融资方式，扩大电子商务企业贷款抵质押品范围。支持和引导电子商务企业引入风险投资、战略投资。

推进跨境电子商务支付和结汇便利化。复制推广郑州建设跨境电子商务综合试验区政策，落实跨境电子商务外汇管理便利化措施，简化进出口收付汇业务办理手续，积极引导企业开展跨境人民币结算业务。推进支付机构跨境外汇支付业务试点建设，便利参与跨境电子商务企业和个人资金收付汇。

4. 进一步推动“金融+先进制造”融合发展。推动电子信息领域供应链金融发展。支持集成电路企业、软件企业通过知识产权质押融资、股权质押融资、应收账款质押融资、供应链金融、科技及知识产权保险等手段获得商业贷款。支持符合条件电子信息企业申请设立财务公司、金融租赁公司等金融机构，推广生产线等融资租赁服务。积极发挥政策性金融、开发性金融和商业金融优势，加大对新一代信息技术等重点领域支持力度，引导金融机构创新符合电子信息产业特征的产品和业务。

推动装备制造领域供应链金融发展。鼓励设立融资租赁母体公司或项目公司，开展交通运输设备、能源设备、基础设施及不动产、通用机械设备、工业设备等融资租赁业务。引导风险投资、私募股权投资等支持制造业企业创新发展。支持符合条件企业在境内外上市融资、发行各类债务融资工具。

5. 进一步推动“金融+生物医药”融合发展。推动医药工业等流通领域供应链金融发展。优化医药企业供应链金融服务，

鼓励航空港实验区医药企业设立商业流通企业或跨省业务子公司，促进“两票制”政策下医药研发、生产及相关供应链环节发展。支持企业资产证券化，缓解产业发展资金难题，通过发掘适于证券化的基础资产，助力航空港实验区医药产业发展。

6. 进一步推动“金融+科技创新”融合发展。打造科技金融生态，完善财政、金融政策，培育和孵化高精尖科技型中小企业，支持企业加大研发投入、设立研发机构、开展产学研深度合作，全面增强科技型中小企业技术创新能力，引导企业上市。支持智慧城市等新型基建，提升城市治理水平和公共服务能力，塑造智慧产业。支持双鹤湖科技城建设，打造智能装备、新能源车、大数据、人工智能、科技研发等战新产业集聚地。

（二）以政策创新推动重点金融领域开放发展

1. 大力集聚多元金融开放创新市场主体。积极推动金融机构做大做强。鼓励银行、证券、保险、信托等金融机构与航空港实验区签订长期战略合作协议。鼓励金融机构分支发挥业务渠道等优势，积极争取总部资金业务资源，支持地方经济建设。支持区域分支机构通过跨区域整合资源实现做大做强，实现业务升级和机构升格。鼓励航空港实验区内银行和信托公司发行面向保险资金的专项理财产品和信托投资产品。支持保险资产管理公司在航空港实验区创新发展基础设施投资计划、不动产投资计划和项目资产投资计划等产品。

积极推动引导型金融主体聚集。积极争取与河南省、郑州市

产业母基金合作设立重点产业引导基金，服务航空港实验区先进制造业和战略性新兴产业发展。鼓励社会资本参与，提升政府引导基金专业管理能力和运作效率，探索政府产业基金与优质基金机构合作设立创业投资基金、私募股权基金。积极吸引智能终端、生物医药等领域产业发展基金在航空港实验区聚集发展，有序引导社会资本投身实体经济建设。

积极推动开放型金融主体聚集。落实放宽金融业外资准入政策，积极推动外资金融机构在航空港实验区设立金融分支机构。支持外资参与设立、投资入股商业银行理财子公司、金融资产投资公司、保险经纪公司、保险资产管理公司等机构。积极引导金融机构开展创新外向型金融业务，支持鼓励外商在航空港实验区设立投资性平台。

积极推动创新型金融主体聚集。结合金融业务专营化趋势，积极争取各金融机构设立资产管理、风险管理、投资银行、直接投资等专业化子公司。稳健发展小额贷款、融资性担保、商业保理、融资租赁、典当等类金融机构。吸引河南省大型国有、民营企业集团发起设立相关创新型金融机构。

2. 实施更具竞争水平外汇财税管理政策。享受一级财政管理权限。将航空港实验区财政收支纳入郑州市市级预算管理，接受郑州市人民代表大会及其常务委员会审查和监督。积极配合落实省、市级财政加大对航空港实验区转移支付和投入力度。按照国家有关规定，实施促进金融创新财税政策。

积极争取融资租赁政策及业务创新。推动完善租赁公司和租赁资产税收政策。支持租赁公司创新与各类金融服务机构合作模式，不断拓宽融资渠道。开展经营性租赁收取外币租金业务。对航空港实验区融资租赁企业进出口大型设备涉及跨关区的，探索实行海关异地委托监管。探索允许注册在航空港实验区的融资租赁母、子公司参与外债额度共享业务。

3. 联动自贸有序探索离岸金融发展路径。探索复制自贸区金融改革创新制度，积极落实“将航空港实验区纳入河南自贸试验区，构建更加开放的贸易和投资便利化政策体系，探索以河南自贸试验区郑州片区和航空港实验区为核心的自由贸易港建设”。依托航空港实验区现有政策和功能，争取功能账户、税收优惠、外资试点等政策支持，探索企业间接参与自贸区本外币一体化FT账户制度，推动建立符合离岸金融业务需求的税收等相关政策。支持符合条件的企业通过境外放款、跨境贷款等方式开展双向人民币融资。依托郑州-卢森堡金融合作发展平台，稳妥推进本土金融机构和企业在欧洲进行融资，发行人民币债券和资产证券化产品，吸引欧盟国家央行、主权财富基金和投资者投资境内人民币资产。

支持引进离岸金融服务机构。争取省级支持，推动交通银行、招商银行、平安银行、浦发银行等离岸业务持牌银行在航空港实验区增设离岸金融业务中心。鼓励跨国公司在航空港实验区设立财务中心、结算中心，开展离岸贸易、离岸结算、离岸债

券、跨境融资等一揽子离岸金融业务。不断拓展离岸业务非银机构，完善离岸金融业务生态，拓展对接保险、证券、信托、租赁等业务离岸金融服务体系。

4. 打造中部地区重要跨境金融结算中心。推动跨境投融资结算业务发展。加强航空港实验区跨境人民币创新业务试点工作。航空港实验区内个人可开展经常项下跨境人民币结算，企业和金融机构可以根据相关规定开展人民币贸易融资和资产跨境转让等业务，支持开展全口径跨境融资业务，在境外发行人民币债券。积极争取相关跨境投融资试点资格，包括争取外商投资股权投资企业试点（QDLP），探索复制合格境外有限合伙人（QFLP）政策，吸引境外资金投资本地企业项目，打造外商股权投资基金集聚地。

加快跨境贸易结算业务发展。把握新郑国际机场建设契机，推进中欧等跨境贸易结算业务，增强郑州空中物流枢纽金融结算功能。支持建立信托登记平台和面向国际的金融交易服务平台，支持设立特色金融产品期货交易与定价中心，探索信托受益权流转机制，提供登记、托管、交易和清算等服务。加快发展跨境电子商务结算，支持具备资质的第三方支付机构争取跨境电子商务结算试点，推动跨境电商人民币计价结算。

提升“一带一路”跨境金融服务功能。促进“一带一路”沿线区域离岸存款、离岸贷款、同业外汇等传统离岸业务发展，推动发展跨境金融租赁、合资证券公司、离岸贸易结算等创新业

务，重点引进银行跨境结算功能性总部，使跨境人民币业务全方位服务航空港实验区对外贸易、吸引外资和企业“走出去”。完善企业对外投资备案、跨境金融、财务会计审计、外国法律查明和律师服务、国别咨询等综合服务。

（三）优化投融资体系提升金融资源配置效率

1. 提升资本市场政策渠道利用水平。支持企业利用资本市场做优做强。拓宽企业直接融资渠道，支持航空港实验区内企业充分利用多层次资本市场，在境内外上市或者挂牌。充实上市挂牌后备企业资源库。持续开展拟上市挂牌后备企业调研，研究制定帮扶措施，协调解决企业难题，加快上市挂牌步伐。开展培训培育活动，帮助企业了解掌握资本市场运作知识，加强科创板、北交所企业上市辅导和服务工作。通过政府引导等方式促进行业并购重组，提高已上市、挂牌企业核心竞争力和可持续发展能力。鼓励国有企业利用资本市场进行并购重组，支持上市公司发起或设立产业并购基金，提升产业资源整合力度。

探索推进资产证券化。依托航空港实验区营利性基础设施资源，探索发展营利性基础设施收费权资产证券化。航空港实验区内高速公路收费权、发电站收费权、自来水收费权等资产规模大、质量高，且有稳定可预测现金流的资产权属，可优先探索资产证券化，盘活存量资产。

2. 发展普惠金融助力创新创业升级。健全中小微企业金融服务体系。积极发展融资租赁、信托、担保、商业保理等多层次

服务业态，加大科技型中小企业融资支持。建立科技型中小企业融资担保风险补偿机制，设立专项资金，为金融机构开展科技型中小企业信用贷款、信用保险、股权质押、知识产权质押、创业投资等业务，提供担保风险补偿。鼓励金融机构完善信贷风险管理尽职免责政策，对市场前景好、经历暂时困难的科技型企业不断贷、不抽贷。健全融资担保体系，积极发挥融资担保机构增信作用。引导小额贷款公司创新产业链金融等商业模式。

支持创业及股权投资机构发展。探索开展投贷联动、专利质押融资贷款等业务，设立创业投资引导基金，鼓励各类资本发起设立科技投融资平台，引导和发展创业投资，推动双创示范基地建设。加强与中国证券投资基金业协会合作，推动股权投资机构丰富业务类型。研究设立特色产业基金集聚区，集聚一批境内外优质私募基金公司。研究推动落实合伙制基金取得股息红利免征企业所得税政策。明确投资多个项目时盈亏相抵征缴所得税政策。鼓励国内外市场主体在航空港实验区设立风险投资机构，开展创新创业风险投资活动。鼓励保险机构创新保险产品及服务，分散创新创业风险。

3. 优化国有平台公司投资融资能力。积极发挥国有平台公司作用。依托兴港投资集团有限公司等国有平台公司，推动金融资本通过资产重组、并购、参股、股份互持等方式助力实体经济发展。探索试点国有企业混合所有制改革政策要求。聚焦重点基础设施建设和专业园区投资运营，优化服务水平。强化国内发展

与“一带一路”建设相互支撑。

充分利用债券等融资工具。支持国有平台公司通过短期融资券、定向债务等融资工具进行融资。推动自主创新能力强、市场效益好的节能减排企业发行绿色债券。发行市政债券支持城市重大基础设施建设和保障房等民生工程建设。

（四）进一步提升区域金融综合服务配套能力

1. 引导金融配套服务机构聚集发展。积极引进和支持会计师事务所、律师事务所、投资咨询、资产评估、保险中介、信用评级等金融中介服务机构发展。积极推动航空港实验区金融服务机构、金融中介机构，加强与上海、北京等同业机构间业务合作和沟通交流，提升对航空港实验区金融产业的服务能力，提供高水平中介服务。

2. 加强金融基础设施平台载体建设。支持银行法人机构在航空港实验区设立科技子公司、数据中心。强化与互联网平台公司纵深合作，推动金融科技公司设立后台服务机构等相关业务。发挥平台型企业服务效能，加速金融生态化发展，争取区域性、功能性总部落航空港实验区。

3. 拓展金融服务应用落地示范场景。把握龙头科技公司智慧金融布局动态，加强在“人工智能+金融”、普惠金融、场景金融等领域合作，探索“金融+交通”无人化，在停车场、高速公路、地铁站、加油站等场景探索无感支付，提高服务效率。加快金融在医疗领域应用，实现线上线下问诊支付与医保商保数据并

联。推动金融与教育多维融合，试点搭建“云缴费”平台，形成多维缴费场景。

（五）构建稳定发展均衡有序的金融监管制度

1. 建立地方金融工作议事协调机制。严格落实党中央、国务院及省政府有关部署，强化金融监管协调，建立金融工作议事协调机制，履行属地金融监管责任。理顺与省市两级金融管理关系，明确监管责任，进一步厘清工作职责和议事规则。加强金融监管能力建设，充实监管力量，提升监管水平。

2. 积极承接部分省级经济管理权限。正确处理创新与监管关系，争取金融综合监管试点，在依法依规前提下，承接部分省级金融领域管理权限，涉及担保、典当、小额贷款、融资租赁、商业保理、财务投资等业态准入准营。

3. 健全新兴金融风险防范管理机制。落实金融风险防控属地管理职责，建立健全风险清单管理机制。持续关注辖区企业到期债券情况，确保按照约定履行债券偿付承诺，做好信息披露工作，对可能发生兑付困难企业，制定完善应急处置预案。对困难企业进行全面摸排，做好纾困帮扶，完善应急处置预案，帮助企业脱危解困、转型升级。

4. 提高辖区居民企业风险防控意识。不断提高金融投资知识普及率，引导辖区居民培养正确理财观。定期邀请专业机构开展金融知识讲座，面向辖区居民讲解非法集资、“套路贷”等非法金融活动作案手法。支持通过调解、仲裁等方式，维护本地居

民合法权益，多渠道、高效率解决金融纠纷，最大限度保护航空港实验区居民（债权人）合法权益，确保国有资产保值增值。

四、保障措施

（一）加强组织保障

建立健全金融改革创新工作推进机制，加强对规划实施的总体指导和统筹推进，及时解决实施中重大问题，确保各项目标、行动落实到位。构建与“一行两会”驻河南省监管机构、省市金融监管部门间的沟通协调常态机制、重大项目绿色通道机制，发挥各金融监管部门对金融行业管理服务作用，形成上下联动、共同推进的工作格局。

（二）加强政策保障

积极借鉴上海、广东等地区促进金融发展的经验做法，进一步完善政策措施，出台更具竞争力的扶持政策，建立激励、引导、保障机制，增强吸纳能力，聚集金融资源，吸引国内外各类金融机构、人才入区发展。坚持科学、审慎原则，对涉“金融”“投资”字样企业明确准入范围及分类准入标准，进一步规范市场准入指引和服务工作。加强与专业机构、智库等合作，为金融业发展提供外部智力支持。

（三）加强制度保障

完善金融数据统计制度，确保金融数据真实性、及时性、有效性。建立政银企对接制度，搭建信息交流平台，实现银企实时在线交流，提高金融服务便捷性和银企对接效率。建立债券风险

防范机制，建立工作台账，密切关注债券到期偿付情况，做好信息披露工作。

（四）加强人才保障

制定金融人才奖励政策，明确对优秀从业个人、国际金融资格证书持有人等奖补标准和税收返还政策。对在航空港实验区工作的金融人才，在就医、子女入学等方面给予相应政策支持。支持区内金融人才加强学习深造，选派金融业务骨干赴北京、上海等金融中心城市交流培训。加强金融服务专业团队力量，积极争取国家金融监管部门和中央金融企业支持，遴选专业精通、经验丰富的金融人才挂职、任职。

（五）加强宣传保障

强化金融工作宣传，充分运用报刊、电视、广播、网络等多元化宣传渠道，普及现代金融理念、金融知识、金融法规，增强公众金融意识和风险防范能力，加强与国内外知名媒体合作，做好航空港实验区金融产业招商引资、政策宣讲和国内外推介。

郑州航空港经济综合实验区党政办

2022年7月27日印发

（共印59份）

