

建设汉江流域中心城市财政对策研究

湖北省襄阳市财政局课题组

汉江是长江最大的支流，汉江流域也是长江经济带的重要组成部分。湖北省襄阳市致力于建设汉江流域中心城市，对汉江生态经济带和长江经济带等重大战略的实施，必然会起到重要的推动作用。

近两年来，襄阳市财政局紧紧围绕把襄阳建设成为汉江流域中心城市的总体目标和建立现代财政制度的财税体制改革总目标，结合襄阳实际，不断探索建立现代财政制度的新路子，为襄阳建设汉江流域中心城市发挥了重要作用。但是，还存在一些问题亟待解决。当前经济结构调整任务加重，风险矛盾隐患增多，特别是经济下行压力正进一步向财税领域传递，财政运行面临着压力。一是增量萎缩、存量减少与支出刚性需求矛盾突出。在收入方面，传统税源增长乏力，新产业、新能源、新经济模式发展缓慢，可用财力增长十分有限；在支出方面，财政兜底事项较多，落实积极的财政政策，也需要扩大支出，因此，靠增量这一块调节能力明显不足，而存量盘活难度也越来越大。二是去杠杆目标与保持政府投资力度之间的矛盾突出。当前从各级政府到金融机构再到实体企业，一系列去杠杆改革已加速推进。从襄阳看，近几年，地方政府借助

新增债务保持了一定投资规模，在国家规范地方政府债务背景下，政府扩大投资资金来源渠道收窄，短期内对发展速度势必造成影响。三是全面规范税收优惠政策与扩大招商引资需求的矛盾突出。长期以来，政府将招商引资作为拉动经济的重要手段，但目前将影响市场公平竞争的财税政策都纳入了清理范围，需要研究在要素供给制约、产业投入不足、区位条件影响下如何运用财政政策支持招商引资。

通过对汉江流域中心城市建设和可持续发展面临的突出问题进行分析，特此提出如下对策建议特别是财政政策方面的措施：

(一)着力推进供给侧结构性改革，支持经济结构调整和质量全面升级

全面落实供给侧结构性改革财政支持政策，推进发展动力转换。一是加大对新消费相关领域的财政支持力度，注重社会消费流通网络建设，打造一批集展示交易、物流配送、信息发布于一体的新型专业市场集群，支持网上购物、在线交易等新的消费模式，加快消费基础设施和消费环境建设，释放消费潜力，促进消费升级。二是降低实体经济成本，落实中央和省减税降费政策，清理规范涉企行政性收费和政府性基金，

建立完善涉企收费监管机制和目录清单制度，降低企业税费负担。三是支持国有企业改革，建立健全国有资产监管体系。四是创新融资新方式，支持建立政府、金融机构和企业信息交流机制，探索股权投资、投贷联动的全新模式放大财政资金，开辟融资服务“绿色通道”，降低融资成本，破解“三农”、小微企业融资难和融资贵问题。五是着力发挥汉江产业基金的引导作用，通过财政资金由行政性分配向市场化配置转变，财政专项资金向产业发展基金转化，变直接投入为间接引导，带动更多的社会资本投向产业领域。

创新财政扶持产业方式，支持打造襄阳经济升级版。围绕建设万亿工业强市、现代农业强市和现代服务业强市，紧扣产业转型升级增效和推进重点产业发展，遵循经济规律和市场原则，创新投入方式，更多的采取股权引导基金、竞争性选择、事后补助、以奖代补、贷款贴息、保费补偿、融资担保、购买服务、政府和社会资本合作等方式，鼓励民间投资，增强财政资金使用的及时性、安全性和绩效性。注重财政政策与税收、信贷、产业、土地等其他宏观经济政策的衔接配合，提高财政政策的协调性，发挥整体组合效应。支持探索构

建全过程、全产业链的财政支持体系，将更多的财政支持用于解决企业融资约束、资金分散、技术创新匮乏和物流成本高等问题。依托汉江产业基金，研究企业直投问题，通过募集社会资金，发起设立若干只专项基金，共同构成规模化产业基金。在支持万亿工业强市建设上，重点关注实施中国制造2025襄阳行动计划、“一个支柱、六大产业”建设、着力打造“中国新能源汽车之都”和国家军民融合创新示范区。在支持现代农业强市建设上，以整市推进国家现代农业示范区和“中国有机谷”建设为抓手，加快转变农业发展方式。在支持现代服务业建设上，着力加快生产性服务业和旅游业发展，不断壮大现代服务业规模，致力打造区域性现代服务业中心。

支持基础设施建设，夯实发展底盘。发挥政府投资对社会资本的引领作用，大力推广政府和社会资本合作方式，推进交通、水利、能源、信息网络、城镇建设等重大基础设施建设。全力支持和运营蒙华、汉十、郑万三大铁路建设，打造汉江航运中心，加快襄阳机场一类航空口岸建设，提升综合交通枢纽功能。落实财政补贴、税收优惠等政策，促进能源消费结构调整，加快电网建设、火力发电、天然气基础设施等重大项目落地。加大信息基础设施建设投入，注重公共服务平台建设，支持襄阳建设成为“宽带中国”示范城市、智慧城市示范城市、信息惠民示范城市。

支持创新驱动发展战略，加快创新型试点城市建设。一是完善财政科技投入保障机制，营造创新环境。二是加大财政扶持力度，加快建设创业型城市。三是充分运用国际资金、金融资本和社会资本，支持循环经济和生态园区发展建设，增强资源节约和环境保护能力，建立更加有利于生态环境保护的财政政策。积极引导并设立绿色能源、低碳技术产业投资基金。

支持新型城镇化建设，健全城乡发展一体化新机制。以人的城镇化为核心，以“两基两化(完善基本功能、覆盖基本服务、优化功能结构、强化产业支撑)”为重点，探索财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩的新机制，研究建立城镇建设用地规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，建立财政性建设资金对城市基础设施补贴数额与城市吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，探索建立多形式、多元化城镇化建设投融资体系与适应城镇化发展的机制，推进城镇化发展。

(二) 加快推进财政体制改革，建立现代财政制度

加强财政收入管理，做好地方财税体制改革工作。一是完善地方财政收入体系。做好“营改增”、资源税、环境保护税、房地产税等税制改革相关工作，建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的现代税收制度。加强非税收入管理，制定分类管理办法，深化征缴改革，建立科学规范、依法有据、公开透明的非税收入管理制度。二是依法加强财政收入征管。将收入预算

从约束性转向预期性，加强收入预测和预算执行分析，建立科学的收入预测模型。三是清理规范各类税收优惠政策。

深化市、区两级财政管理体制，构建合理的财权与事权机制。坚持事权与支出责任相适应，明确市、区两级事权，理顺权责关系，合理调整市、区两级支出范围。建立规范、透明的财政转移支付制度，加强绩效考核评价，完善激励约束政策和机制。借鉴基础教育事权划分成功经验，加快推进医疗卫生、社会管理、环境保护、投融资平台建设等领域的深层次体制改革。

深化预算管理制度改革，建立规范公开透明的预算制度。一是完善政府预算体系，政府的收入和支出全部纳入预算，实行全口径预算管理。二是完善预算编制，加快推进项目支出定额标准体系建设，严格机关运行经费管理，加快制定机关运行经费实物定额和服务标准。三是增强政府预算统筹能力，将政府性基金预算中应统筹使用的资金纳入到一般公共预算，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算力度，做好社会保险基金结余保值增值，在精算平衡



的基础上实现社会保险基金的可持续运行。四是推进中期财政规划管理。五是健全预算绩效管理机制,逐步将绩效管理范围覆盖各级预算单位和所有财政资金,加强绩效评价结果应用,将评价结果作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。

(三)创新财政管理机制,提升财政运行效率和风险防范能力

改革财政支出管理机制,创新财政资金使用方式。一是进一步整合财政专项资金。改进财政专项资金分配管理办法和资金使用方式,规范项目申报审批权限和程序,解决政策碎片化、项目碎片化、资金碎片化问题。二是统筹使用财政专项资金。推进项目资金的统筹使用,加强项目库建设,建立项目动态调整机制。积极推进科技、教育、农业、节能环保、医疗卫生等重点科目资金的统筹,推进部门内部资金和跨部门资金的统筹使用,提高财力配置水平。三是盘活存量资金。在保民生、保运转的前提下,盘活更多财政资金支持经济发展,对结余资金,一律收回统筹使用;对结转资金,加快预算执行,或按规定用于其他急需领域;对政府性基金预算结转结余资金,按规定调入一般公共预算统筹使用。建立财政存量资金与预算安排相结合的机制,推进跨年度预算的统筹协调。四是改革完善政府采购制度。再造政府采购流程,取消财政部门在政府采购预算执行中的审批环节,突出预算执行主体,明确主体责任。五是加强行政成本管理。

规范推广PPP模式,创新投融资改革。一是强化契约意识。准确把握PPP核心理念,重诺履约,培育统一规范、公开透明、竞争有序、监管有力的PPP市场。二是加强制度建设。制定PPP规范操作流程,完善相关配套制度,做好项目库和专家库等基础性工作,为推广PPP制定细化可操作的实施指引。三

是规范推进PPP项目实施。加强项目指导,规范项目实施,加快项目落地,形成能复制、可推广案例,发挥示范效应;按照市场化模式,探索设立PPP基金,拓展投融资渠道。

建立健全政府债务管理、风险预警和应急处置机制。一是对债务规模实行限额管理,探索建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制,降低债务风险。二是按照地方政府债务分类预算管理政策规定,分类编制政府存量债务和置换债券还本付息预算,对所有政府债务分类纳入预算管理。三是妥善处理存量债务。四是全面推进融资平台公司转型,逐步将融资平台公司存量公共服务项目转型为政府和社会资本合作项目。五是建立健全政府债务风险预警及应急处置机制,防范和化解债务风险。

推进政府购买服务。扩大政府购买服务规模,凡适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的政府服务事项,纳入政府购买服务范围;按照方式灵活、程序简便、公开透明、竞争有序、结果评价的要求,做好政府购买服务的组织实施,规范管理行为;加快培育独立公正、行为规范、运作有序、公信力强、适应社会主义市场经济发展要求的社会组织,着力提升社会组织承接政府购买服务的能力。

规范各项财政管理,提升工作水平。一是完善国库集中支付制度。适当延长用款计划编报周期,方便预算单位根据自身特点和工作进度合理安排支出计划;实行部门预算资金支付单位法人负责制,强化单位法定代表的责任;加强对部门预算支出异动情况和违规行为的监管,强化部门决算的约束,全面建立财政部门对行政事业单位决算批复制度,加强对决算数据的合规性、真实性、完整性的审核。二是进一步加强资产管理。强化市直行政事业单位国有资

产、政府经管资产管理,提高资产管理水平;完善资产信息化管理工作,实现政府资产信息全覆盖,并将相关信息纳入财政一体化系统管理。三是支持社会中介组织发展。

(四)完善对襄阳及汉江中下游的生态补偿机制

建议将汉江中下游水污染防治和水土保持纳入国家规划。目前国家在汉江流域水污染防治和水土保持方面还没有形成全流域的规划,建议将汉江中下游水污染防治和水土保持纳入国家规划,以实现全流域生态环境保护工作的统筹协调和权威性。

支持沿线城市加快完善污水处理设施。目前,襄阳市虽已建成10个污水处理厂,但污水处理设施仅分布在县城以上,污水处理数量不多、管网不配套,中线调水后污水处理压力更大,急需加快污水处理设施的扩容配套,建议给予一定支持。

支持襄阳市加快沿江泵站、涵闸、机井、水厂等水利设施更新改造。为了尽快解决调水后沿江泵站、涵闸、机井等水利设施的无法正常使用问题,急需对67座灌溉泵站、20座排水泵站、57座涵闸进行更新改造;为了确保沿江居民饮用水安全,市区需要尽快启动“引丹入襄”备用水源建设。

建议尽快建立受水区、受影响区对口协作互利机制。国家已于2013年3月正式批复了《丹江口库区及上游地区对口协作工作方案》,对促进两地合作、南北双赢具有重要意义。建议参照此做法,采取产业转移、异地设园、援助共建等方式,研究建立京津冀受水区与汉江中下游受影响区之间的对口协作互利机制。

(课题组成员:范景玉 王天宝 张宏曾和权 王伟 赵晟 徐全勋 马善记 陈新恒,执笔人:马善记 陈新恒)

责任编辑 张蕊