

推进“襄十随神”城市群一体化发展的财政对策研究

湖北省襄阳市财政局课题组

湖北省委省政府要求襄阳在高质量发展的前提下能快则快，在推动“襄十随神”城市群协同发展上出实招。为加快“襄十随神”城市群一体化发展进程，襄阳市财政局课题组深入到十堰、随州和神农架林区进行实地调研，并到长株潭学习考察，在此基础

上提出推进“襄十随神”城市群一体化发展的财政对策。

“襄十随神”四地基本情况

通过调研发现，“襄十随神”四地的基本情况主要呈现以下几个特点：区位优势较为明显，但互联互通

不够充分。四地差不多同处在一条线上，各有优势。近几年来，四地都在大力发展交通，襄阳、十堰、随州均新建了高铁站，且新增多条线路，神农架林区则开通了保神高速，但区域之间交通发展仍存在差异。从城市群协同发展来看，四地之间虽有交通互联，

就把圈舍拆了。”

创新模式，实现贫困群众稳定增收

全面建成小康社会的路上，一个都不能少。在带领村民发展产业增收致富的同时，陈光始终没有忘记村里的老弱病残群体。他积极思考，广泛学习借鉴外地先进经验，创新探索土地入股等增收新模式，与村干部连续探讨了好几个晚上，最终结合农村土地流转政策，将北洛汤村11户贫困户国家级现代农业产业园区外自有耕地与园区内村集体所有耕地按1:1比例进行置换，户均置换土地1亩；给予贫困人口土地租金、土地入股部分20%收益分红，且原自有耕地继续耕种并享有收益。通过构建“一份资源、三份收益”的贫困人口复合收益模式，实现贫困户每户每年增收近3000元，真正做到了“造血式”精准扶贫。这项

工作得到国家、省、市各级扶贫部门的高度认可，先后在农民日报、新华网等中央、省、市新闻媒体上宣传报道，国务院发展研究中心和江苏、山西及省内相关地市组织部门先后到村观摩，成为促进特殊贫困群体稳定增收的有益探索并在很多地方得到推广。

真情付出，把老百姓的事放在心坎上

老百姓的事没有小事，老百姓最期待什么就重点解决什么。一桩桩小事像一股股暖流沁润着村民们的心田，实实在在地增强了他们的幸福感和获得感。

陈光注意到老人们最朴素的愿望、在外打拼的年轻人最直接的牵挂就是希望老人能吃上一口热乎饭。他立刻行动起来，依托村老年人日间照料中心，盘活村里现有的人力物力资源，建设北洛汤村爱心食堂，主要服

务贫困人口和70周岁以上的老年人，解决在外务工子女的后顾之忧。他关心独居老人的身体健康和精神生活，协调烟台健康扶贫公益行活动走进村庄，为全部贫困户及130余位村民免费进行大肠癌早期筛查，帮助他们筑牢健康防线。他邀请烟台市京剧院、市吕剧院、市歌舞剧院到宅子头村，演出《闯王进京》《英雄胶东》《姊妹易嫁》等经典剧目，弘扬正能量，宣传真善美，惠及全村及周边镇村百姓2000余人次，极大丰富了群众的业余生活。

怀着坚决打赢脱贫攻坚战、努力实践乡村振兴的满腔热情，陈光走进贫困村，走近基层群众，投身于波澜壮阔的伟大征程。三年努力终不负。临别时，望着山青水碧的村落、满树繁花的果园、生机勃勃的土地、生活红火的百姓，他的心里也开满了幸福的花朵。

但受交通发展不均衡限制,且四地呈长条形走势,在交通一体化发展上存在着先天的不足,导致四地之间交通连接的通达性不强。

经济发展速度较快,但区域发展不够协调。从城市群横向对比来看,“襄十随神”四地幅员面积5.58万平方公里,占湖北省的30%;相关经济指标以2019年为例,“襄十随神”四地人口1165.67万人,占全省的19.6%,地区生产总值为8020.58亿元,地方一般公共预算收入474.5亿元。四地人口、生产总值均呈现阶梯状递减,地方一般公共预算收入和一般公共预算支出也呈相同递减趋势,且每级阶梯之间都存在一定差距。四地基本都以二、三产业为主,襄阳、随州第二产业比重高,十堰、神农架第三产业比重高。四地经济结构表现出部分不合理性,主要表现在部分城市产业结构趋同,工业产业特别是汽车产业存在一定程度重复建设现象,更需要各地区根据资源环境承载能力和发展潜力,按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求,明确不同区域的功能定位,逐步形成各具特色的区域发展格局,进一步形成区域间相互促进、优势互补的互动机制。

产业门类较为齐全,但结构布局不够优化。襄阳、十堰和随州都是湖北的老工业城市,具有一定的工业基础,且都以汽车工业为重要支柱产业,同属全省汽车产业走廊的重要节点,神农架大部分地区和十堰市部分地区受环境保护等因素限制,对工业产业发展具有较大影响。襄阳综合经济实力较强,产业完备,已经形成了汽车、装

备制造、医药化工、服装纺织、农产品加工等几大支柱产业,襄阳也是非常重要的鄂北粮仓;十堰已基本形成汽车、水电、旅游、生态、冶金、化工、能源、纺织、建材、食品等门类多样、结构日趋合理的产业工业体系,其中汽车、水电、旅游、生态是经济发展的四大支柱产业;随州形成了以“两龙头”(汽车机械、农产品加工)、“四大支柱”(冶金建材、医药化工、电子信息、战略性新兴产业)为支撑的产业体系;神农架以高水平保护和高质量发展为根本,统筹生态保护和绿色发展,以旅游为支柱产业,属于全国闻名的生态旅游名区。从共同发展角度来看,四地文旅产业互补性强,合作前景广阔。同时必须注意到,四地产业发展布局协同性明显不足,有的产业同质化竞争较为明显,产业培育重复性较多。

公共服务资源较好,但区域分布不够均衡。襄阳具有较好的医疗、教育、科技资源,特别是以襄阳四中、五中为代表的高中教育在湖北省均有一定优势,但高校资源缺乏,甚至是最大的短板;十堰教育、医疗资源丰富,拥有湖北汽车工业学院、湖北医药学院等4所大专院校,有三家综合三甲医院,其中太和医院在全省市州位于前列。相较而言,随州、神农架处于劣势,希望共享优质资源。

协同发展愿望较高,但体制机制不够顺畅。在调研中发现,四地对推进“襄十随神”一体化发展的积极性都比较高,希望能在产业发展、金融、交通建设、生态环境保护、向上争取项目、公共服务、医疗卫生、科技创新、教育养老等多个方面抱团发展,

共享改革创新成果,惠及鄂西北1000多万人民群众,但是在体制机制上存在一些壁垒,不利于一体化发展。比如,在现行的行政体制下,缺乏一定的协调机制,不能联合向上争取资金、项目支持;又如,现行的省管县财政体制虽然在壮大县域经济方面发挥了积极作用,但同时也削弱了市州的调控能力,单纯从财力上讲,不要说协调推进“襄十随神”一体化发展,就连对本市州所辖县(市)、区都难以调控。

推进“襄十随神”城市群一体化发展的财政对策

(一)聚焦财源建设,共同做大“财政蛋糕”

联合打造汽车产业走廊,培植骨干财源。襄阳、十堰、随州同属全省汽车产业走廊的重要节点,以商用车、乘用车、专用车为重点,以新能源汽车、智能网联汽车为方向,协同推进整车制造、关键零部件、车联网等领域创新,推动汽车产业智能化、网联化、电动化、共享化。通过不断巩固壮大城市群汽车产业链和供应链,提升汽车及零部件产业在全国乃至全球的配套能力,联合武汉、孝感打造具有国际竞争力的“汉孝随襄十”万亿级汽车产业走廊,加快建成全国重要的汽车及零部件产业基地。

抓好农业产业链延链补链强链,推进农业产业化全域协同并进,培植基础财源。农业作为第一产业,始终是襄阳市、随州市的基础性产业,也是十堰市的重要产业,举足轻重。要紧盯培育行业领军企业、龙头企业等目标,发展壮大一批加工型、流通型、

服务型、科技型骨干企业；主动对接企业供应链，开展供应链招商，把政策、资源、要素向产业链重点企业倾斜，着力打造叫得响的头部企业；高水平建设一批现代农业产业园，推进农业产业集群集聚发展；加快建设襄阳“中国有机谷”、十堰“中国养生谷”，持续打造襄阳高香茶、襄阳牛肉面、十堰贡米、随州香菇、神农架百花蜜等区域公共品牌，打造展示交易“襄十随神”农产品品牌的重要平台，形成“买全国、卖全国”的特色优质农产品交易中心；鼓励企业参加各类博览会，促进产销高效对接；加快打造农业全产业链，加快农业由单一的农副产品生产为主向生产、加工、科研、贸易、文旅等全产业链拓展；推动一二三产业融合发展，大力提高农产品精深加工，坚持科技强农、科技赋能，提高农业产业附加值；吸引经营主体、科研单位等更多力量加入产业链，实现企业得利、农民增收、产业发展。

优化交通互联互通，培植新兴财源。通过加快干线铁路建设、汉江航运建设、公路网络建设、机场改扩建等，进一步优化“襄十随神”铁、水、公、空综合立体交通运输网络，完善汉江综合交通走廊，联合打造鄂西北重要的铁路客货运中转枢纽，加快推进“襄十随神”城市群交通运输一体化发展，培植以物流为主体带动相关产业的新兴财源。

共同打造文化旅游产业集群，培植后续财源。联合打造“襄十随神”高铁旅游观光走廊，开通旅游专线车，将随州炎帝神农故里、襄阳古隆中、十堰武当山、神农架生态旅游一线串

珠，共建鄂西北国际知名旅游目的地；支持建立“襄十随神”城市群文化旅游联盟，组织四地文化活动联办，完善旅游联动监管机制，开展文旅产品联合营销推介活动，共推精品旅游线路，推动四地旅游年卡互认互通互用。

不折不扣落实惠企政策，增强市场主体活力。通过“减、免、缓、退、抵”等方式，不折不扣落实税收优惠政策，把该减的税减到位、该降的费降到位。打好财政金融政策联动这张牌，用好融资担保、贷款贴息、政府采购合同融资等政策，持续为中小微企业“输血供氧”。

加强收入征管，防止跑冒滴漏。财税部门要加强协调、强化管理，做到依法征收、应收尽收，既要防止有税不收，又要坚决制止收“过头税”。紧盯骨干企业、重点项目，在对左右财政收入的骨干企业建立税源监控网络的同时，运用大数据分析税源结构，掌控税收源头。强化对中小微企业的税收征管，加大对小税额、零星分散税种的征管力度。“襄十随神”四地应建立协税护税机制，共同打击偷逃税行为，同时协调好涉及飞地经济的税收问题。

提高财政收入质量，增强宏观调控能力。协商建立“襄十随神”城市群财政收支月度、季度、年度监测指标体系，动态监测城市群财政收支发展态势，每月统计汇总城市群财政收入完成情况。四地收入征管部门要严格按照现行财政管理体制，依法依规组织收入，着力提高税收占比，各类收入按照体制规定分级入库，严禁出现收入混库现象。在抓好税收收入的同

时，对非税收入也要严格按照规定征缴，该进公共财政预算的纳入公共财政预算管理，该进政府性基金预算的纳入政府性基金预算管理，全面真实反映非税收入情况。四地都要对财政收入进行“挤水分”，防止财政收入“虚高”，提高财政收入质量。

（二）创新体制机制，共同放权赋能

适当调整财政体制。在全面深化湖北省财政直管县财政管理改革的同时，建议省财政对市州特别是襄阳、宜昌财政管理体制进行微调，赋予襄阳、宜昌在推进城市群一体化发展上的调控能力，进一步明确省、市（州）、县（市）三级责任，建立更加有效的协同发展机制。聚焦城市群发展，有效整合城市群资源，加强协作配合，精准对接中央、省财政支持政策。积极落实中央、省支持城市群发展决策部署，在重点产业、重大项目等方面加强政策、资金协作，形成发展合力。

创新财政激励引导机制。围绕县域高新技术产业、新兴产业发展等，从省到市（州）、县（市）建立健全财税激励政策体系，加大对创新驱动发展的财政支持力度。进一步完善增值税留抵退税省级垫付办法，缓解市（州）、县（市）资金调度压力，支持引导市（州）、县（市）及时落实企业退税政策。“襄十随神”四地可考虑打包申报相关国家试点示范城市，避免“各自为战”。

协同用好政府债券资金。健全市（州）、县（市）政府债务限额确定机制，以债务空间为基础，通过政府一般债券、专项债券和再融资债券增强市（州）、县（市）筹资能力，支持引导

县(市)加大对乡村振兴、污染防治、开发区建设等县域基础设施补短板项目的资金保障力度。“襄十随神”四地要坚持“资金跟着项目走”，提前谋划、研判政策，全力争取债券资金额度，争足用好政府债券资金。必要时，四地可以协同申报项目。债券资金优先安排在建重点项目，要主动跟踪监测主管部门、项目单位等各类参与主体的资金使用管理情况，实现债券资金全过程动态化管理。入库待发项目要继续完备相关手续，争取债券资金早发行，推动项目加快建设。积极策划一批围绕补短板、强弱项、惠民生的新项目，争取项目早入库、债券资金早发行，力推项目早动工。

加大联合招商引资力度。要用好国际国内两种资源，突出招大引强，建立招商引资重点项目库，招引一批产业链头部企业及上下游配套企业。“襄十随神”四地应建立联合招商机制，避免恶性竞争。四地每年至少联合召开一次招商引资项目发布和集中对接活动，四地所辖县(市)、区每年至少开展一次联合性的龙头企业的专场招商引资活动。

发挥财政资金引导作用。制定加强龙头企业扶持资金管理的指导意见和新型市场主体贷款贴息实施办法，由省市级财政部门、农业农村部门和相关牵头部门共同研究确定资金支持方向，集中资金办大事，制定年度资金使用方案，重点支持龙头企业开展科技攻关、关键设备购置、技术改造、人才培养等工作。

创新金融支持方式。建议四地按一定比例，共同设立“襄十随神”产业

发展基金，按照市场化运作的方式，对四地有发展潜力和有成长性以及市场前景好的重点企业、重点项目进行重点扶持。在条件成熟的情况下，可以考虑把股权投资、基金和担保融合在一起，进一步发挥政府金融平台的放大效应。加大对龙头企业上市融资扶持力度，对新挂牌或上市的龙头企业，在享受现有奖励额度的基础上可以考虑再给予一定的额外奖励，力争四地每年储备2—4家上市后备企业。地方法人银行机构对龙头企业的贷款增幅不低于企业贷款平均增幅，并积极拓宽抵质押物范围。担保公司对符合业务范围内的龙头企业的贷款项目，应适当降低担保费率，扩大担保覆盖面。激活社会投资，鼓励支持设立金融资本、社会资本广泛参与的农业产业化发展基金，提高财政、税收、金融、土地、能源等政策支持协调性，提振各类资本投资农业产业化的信心。

(三)深化财政改革，共同提升财政治理效能

更大力度推进财政重点领域改革。四地都要加快基本公共卫生服务、科技、教育、生态、交通、自然资源等分领域财政事权与支出责任划分改革进度，促进预算管理水平持续提升。稳步实施区域土地出让收支管理体制。加快推进预算管理一体化系统建设，为财政事业插上信息化的翅膀。强化财政监管，健全绩效评价结果应用激励约束机制，更加注重资金、资产、资本闭环管理，让每一分钱都用在刀刃上。

更大力度优化财政营商环境。在四地扎实推进由襄阳财政在全省率先

推行的“无申请兑现”改革，增强市场主体获得感，激发市场主体活力。全面推进由襄阳财政主导的财智联盟服务平台建设，打造可复制可推广的中小微企业会计统一服务模式，破解中小微企业融资难、融资贵的困局。全力推进财政电子票据改革。进一步推进政府采购制度改革，强化采购人主体责任，提高采购质量和绩效。

更大力度提高财政资源配置效率。加快国有金融资本财政出资人管理改革。推动国有金融机构、类金融机构回归本源、专注主业，促进金融市场健康有序发展。加强行政事业单位经营性资产管理。针对资产闲置、产权不清、管理分散等问题，进一步清产核资，建立经营性资产产权登记、租赁、管理数据库，提高资产使用效益，防止国有资产流失。

更大力度防范财政风险。一是防范政府债务风险。四地要精心编制偿债计划，主动安排预算资金偿还限额内债务。加强专项债券项目收入管理，及时纳入预算管理，用于偿还对应债务本息。坚决遏制隐性债务增量，通过债务重组等多渠道消化存量，切实降低总体债务风险。二是加强社保基金运行监测和风险预警。做好基金征收管理，确保社保基金及时足额发放。三是防范财政运行风险。坚持原则、牢守底线，严禁无预算、超预算、超进度拨款，确保库款维持在合理水平，确保收支平衡，确保“三保”不出任何问题。■

(课题组长：柯剑 成员：范中豪 马善记 杨茂云 吕紫乾 孙楠)

责任编辑 陆安平