

# 助力咸宁高质量发展的财政对策

## ——基于财政治理视角下

市财政局党组书记、局长 鲁恩旺

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政治理能力水平很大程度上影响甚至决定着高质量发展目标的达成。秦朝商鞅变法、唐代的“两税法”、宋代王安石变法等等,都是围绕财政治理展开的。基于此,本文在研究财政治理与咸宁高质量发展内在逻辑的基础上,深入分析新形势下财政治理面临的风险和不足,提出当前咸宁经济发展阶段,提升财政治理能力的对策建议,以高质量财政助推咸宁更高质量发展。

### 一、财政运行情况分析

(一)经济运行情况。2019年,咸宁市地区生产总值1594.98亿元,是2015年的1.55倍,年均增长9.1% (现价),比全省平均增幅低0.1个百分点。三次产业结构比为12.5:44.2:43.3,与2015年相比,第一、第二产业分别下降4.8个、4.4个百分点,第三产业提升9.2个百分点;与全省相比,第一产业、第二产业分别高出全省4.2个、2.5个百分点,第三产业比全省低6.7个百分点。城镇化率54.4%,比2015年增加4.5个百分点,但是比武汉低26.1个百分点,比全省低6.6个百分点,中心城区(咸安区)城镇化率69.8%。消费率(社会消费品零售总额占GDP比重)39.1%,比全省、全国分别低2.4、5.0个百分点,消费潜力较大。

年度	GDP		
	咸宁	湖北	占比
2015	1030.07	29550.19	3.4858
2016	1107.93	32297.91	3.4303
2017	1234.86	36522.95	3.3810
2018	1362.42	39366.55	3.4608
2019	1594.98	45828.31	3.4803

年度	三次产业占比	
	咸宁	湖北
2015	17.3:48.6:34.1	11.2:45.7:43.1
2016	16.6:47.7:35.7	10.8:44.5:44.7
2017	15.6:48.4:36.0	10.3:44.5:45.2
2018	13.7:48.7:37.6	9.0:43.4:47.6
2019	12.5:44.2:43.3	8.3:41.7:50.0

年度	城镇化率	
	咸宁	湖北
2015	49.95	56.85
2016	51.2	58.1
2017	52.5	59.3
2018	53.7	60.3
2019	54.4	61

注:数据来源湖北省统计局、咸宁市统计局

(二)财政收入情况。2019年,财政总收入、一般公共预算收入、税收收入分别为147.28亿元、94.62亿元、66.71亿元,是2015年的1.34倍、1.18倍、1.32倍,占全省的2.54%、2.79%、2.64%,总量长期在全省第10位徘徊,与地区生产总值在全省的位次基本持平。2019年全口径税收收入122.73亿元,从税收贡献行业来看,第一产业税收贡献率从2015年的0.06%上升至0.13%,第二产业税收贡献率从2015年的54.21%下降至48.94%,第三产业税收贡献率从2015年的45.72%上升至50.92%。从税种来看,三个主体税种(增值税、企业所得税和个人所得税)总量为87.32亿元,占比为71.1%,比全省高2.9个百分点;土地四税总量为17.29亿元,占比为14.1%,比全省高0.5个百分点。

(三)财力情况。咸宁市、县两级财政收入基数和规模较小,可用财力增长有限,财政自给率偏低,2015年、2019年全市综合自给率分别为41.94%、33.76%,比全省低7.37个、8.76个百分点,降幅比全省高1.39个百分点。“南三县”自给率均在30%以下,基本保障和重点支出主要依赖上级补助。

总体来看,近几年咸宁克服了经济下行压力,经济稳定增长,产业结构持续优化,城镇化率提升,财政收入不断增加。但是,作为欠发达地区,经济块头偏小,主要靠投资拉动;产业结构不优,第一产业占比过大,第三产业发展不充分;城镇化率不高,制约了争取

(上接第一版)为做到“耳聰目明,心中有数”,咸宁市委市政府把分组调研、单位调研、个人调研、专业调研结合起来,打“组合拳”,坚持问题导向、责任导向、发展导向,深入基层、深入一线开展市情大调研,能赶到现场收集第一手资料和“解剖麻雀”,在察实情、听实话,谋实事中分析研究加快咸宁高质量发展的对策办法。这样的调查研究就是在深入群众,善于与工人、农民、知识分子和社会各界人士交朋友,同群众一起讨论问题,倾听呼声,体察情绪,感受疾苦,总结经验,吸取智慧,试图抓住群众最盼、最急、最忧、最怨的问题,提出解决办法。

调查研究就要深入基层,放下架子、扑下身子,深入到田间、厂矿、群众和各社会层面中去,才能听到实话,察到实情,获得真知,收到实效。当前在领导干部中,不重视调查研究、不善于调查研究的现象还经常出现。有的走不出“文山会海”,难得空闲,很少下去调查研究。有的热衷于看材料、听汇报、上网络,不能深入群众生活,成天在办公室关起门来作决策。有的自认为熟悉本地区本部门情况,对层出不穷的新情况新问题反映显而易见,凭经验办事,拍脑袋决策。有的调研走过场,只看看“盆景式”,典型,满足于听听、转转、看看,蜻蜓点水、浅尝辄止。凡此种种,严重影响决策的科

学性,妨碍党的路线方针政策的贯彻执行,也损害领导机关、领导干部与人民群众之间的感情。

咸宁市以“走遍咸宁”为目标,要求各级领导干部“边走边调研,边走边了解市情,边走边发现和解决问题”,从大调研中发现问题、认识市情、寻求规律,在调研中孕育新思想、谋划新战略、形成新举措,不仅全面深入细致地了解各辖区实际情况,更能发现问题分析矛盾,透彻观察本质,把握“规律性的东西”。通过调研、调研报告把零散的共识系统化,把粗浅的认识深刻化,善于从群众的“后院”和“角落”里发现问题、找准对策。找到事物的本质规律,就能找到解决问题的正确办法。

“一步实际行动比一打纲领更重要。”习近平总书记指出:“全面建成小康社会要靠实干,基本实现四个现代化要靠实干,实现中华民族伟大复兴要靠实干。”改革开放四十多年来,共产党人正是凭借全国各地许许多多像“咸宁好干部”这样的真干者、实在人,不畏艰难、奋力进取,才一步一步取得今天这样伟大的成就,引领人们进入到新的时代。

### 大团结凝聚大力量

力量不仅在胳膊上,更体现在团结上。

上級转移支付空间;自我保障能力不足,对上级依赖度较高等问题,是高质量发展必须解决的问题。

### 二、短板与问题

(一)收入与高质量发展要求还有差距。一是收入质量不高,税收占比居于全省中下游位置,2015年至2019年全市税收占比分别为62.8%、60.0%、61.8%、68.1%、70.5%,低于全省平均水平6.4个、7.4个、8.4个、6.4个、4.2个百分点。二是税源结构不优,制造业仅占31.87%,食品饮料、冶金建材、电力金融、建筑房地产等行业占全市税收59.4%。这些产业易受宏观政策影响,不利于财税收入的持续稳定增长。三是优质税源不多,2019年全市十大纳税大户合计完成税收32.74亿元,占全市税收的26.7%,纳税过亿元企业仅有8家。四是亩均效益不高,制造业仍处于产业链、价值链的低端,高新区亩均税收过10万元的仅有5家。五是努力程度不够,实行零基预算,财政保障水平提高后,有的部门单位怕担责,不愿向上争取,很难将满额的资金份额拿回来,有的甚至平均数都达不到。

(二)支出难以满足高质量发展的需要。2019年全市一般公共预算支出280.65亿元,是2015年的1.47倍,年均增长9.7%,民生支出219.69亿元,是2015年1.69倍,年均增长13.3%,占一般公共预算支出比重78.28%。一是民生领域欠账较多,教育、社保、一般公共服务、医疗卫生支出占一般公共预算支出比重分别为14.24%、13.85%、12.29%、9.15%,合计占比达到49.53%,但是仍然难以满足人民日益增长的美好生活需求。二是竞争领域投入不足,经济增长主要依赖于大规模的政府投资,且效率不高,2015年、2016年、2017年咸宁市固定资产投资总额与GDP的比重为1.33、1.32、1.35,对社会支出造成挤出效应,不利于高质量发展。

(三)财政领域风险给高质量发展带来挑战。一是社保“穿底”风险。2019年,各县市区机关养老保险、医疗保险、工伤保险当年不同程度地出现赤字,个别县市支付能力低于预警线3个月的要求。全市新老机保缺口压力较大,老机保累计缺口6.85亿元,2020年新机保预计缺口9.7亿元,全市新机保实际赡养比仅为1:1.52,未达到基金收支平衡1:3的要求。另外,老失地农民养老保险还有20888万元欠账,需要5年才能消化。二是政府债务风险。2019年,全市、本级偿还到期政府债券本息20.2亿元、5.13亿元,占一般公共预算支出的比重为7.2%、9.4%。“十四五”期间,全市、市本级需偿还未到期政府债券本息分别为174.58亿元、54.51亿元,任务十分艰巨,且债券资金拨付进度缓慢等问题不同程度地存在,需加强整改和规范。三是财政兜底的风险增多。面对转型发展与经济社会发展中的诸多问题,财政被动介入过多,承担了过多的兜底责任,超出财政职能和财力承受范围。特别是自然灾害、中美经贸摩擦、公共卫生事件等不确定风险隐患增多,对财政可持续性发展带来极大挑战。

(四)财政治理能力与高质量发展要求还不适应。一是预算管理不精。预算编制精准度不够,预算决策差异大;预算执行进度偏慢,结余及转资金过多过大、执行率偏低与项目缺资金、预算追加现象并存;财政财务管理违纪问题屡禁不止;绩效理念尚未全面形成,专业人才不足,结果运用机制还未全面建立。二是财政杠杆作用不强。拨款、补贴、奖励等“一次性”投入方式较多,引导撬动作用不明显,吸引社会资本、金融资本参与经济社会发展的力度还不够。以金融资本为例,2019年全市金融机构各项贷款余额1107.48亿元、存款余额1594.70亿元,贷存比69.44%,低于全省15.33个百分点,说明咸宁有大量金融资金外流。三是运转效率还不快。项目运转手续繁杂,审批、验收等时间过长,资金拨付率不高,无法形成实物工作量,造成钱等项目和项目等钱的现象。四是治理能力不足。大数据、人工智能、云计算等信息化智能化新技术与财政治理融合不够,依靠大量人力集中检

查、依靠纯手工汇总分析的手段还普遍存在;财政干部队伍年龄结构趋于老化,青黄不接问题突出,专业素质能力不够强,顶层设计能力不足,制约了财政治理效能。

### 三、以高质量财政助推咸宁高质量发展的对策与建议

当前特别是“十四五”期间,要着力做好“生财、用财、管财、理财”四篇文章,最大限度发挥财政政策和财政资金的引导和撬动作用,发挥财政治理的支撑作用,为全市社会经济发展积蓄更大势能、注入更多活力。

(一)完善可持续发展的地方财源体系,让财政身板硬起来

一是做好“税”的文章,提高总实力。财源建设是做大财政“蛋糕”、解决财政收支矛盾的主要“抓手”。制定财源建设5年规划,夯实财政收入中长期增长基础,力争通过5年时间,不断做大财政“蛋糕”,提升财政自给水平、提高收入质量,使税收占比达到80%以上,在全省排位前进1位。一方面,做强工业税源,重点支持五大千亿产业、12个省级重点成长型产业集群,加快发展人工智能、生物医药、先进装备制造、新能源汽车等新兴产业,形成集聚效应,夯实财源税源之基;另一方面,提前谋划布局,培育新兴税源,研究制定财政奖补政策,充分发挥产业引导基金和财政专项资金作用,吸引信息、数据等新生产要素集聚,超常发展线上经济、数字经济,鼓励发展跨境电商交易、线上授课、互联网健康医疗等新形式、新业态,补齐“三产”短板。

二是做好“人”的文章,提高消费力。抢抓武汉国家中心城市建设机遇,推进武咸旅游、健康、教育等产业项目互动、互联、互通、互融,吸引集聚更多的人才,积极对接武汉自贸区,加快光谷南园外园建设,鼓励支持更多的人才来咸宁就业创业。紧扣“双循环”的战略部署,发挥咸宁区位、生态、产业、要素、市场等优势,大力支持现代化多功能物流园区、商品批发中心、货物配送中心、物流集散中心和区域消费中心、特色消费中心,以及县、乡、村三级电子商务服务体系和快递物流配送体系建设,努力将咸宁打造成为“咸岳九”小三角经济圈、湘鄂赣大区域以及国内大循环的重要节点和国内国际双循环的战略支点。

三是做好“城”的文章,提高竞争力。围绕咸宁宜居主城、官埠城乡融合发展试验区、梓山湖大健康产业示范区、横沟科学城为核心的城市共融发展布局,充分调动社会资本参与城乡基础设施、旧城改造、新型农村社区和教育、医疗、住房保障等社会事业建设的积极性,加快补齐城镇基础设施和公共服务的短板。

四是做好“融”的文章,提高新动力。探索跨区域项目谋划和财税利益分配机制,在长江经济带、“1+8”城市圈等区域一体化发展战略中思考和谋划未来财源税源和项目建设,探索大区域化的飞地经济、飞地产业、飞地项目等模式,进一步做好产业和城市功能补链、延链、强链文章,搭上区域化高质量发展的便车,共享发展成果。

(二)创新财政投融资体系,让资金资源活起来

一是变奖补为参股,放大杠杆作用。放宽社会资本参与教育、养老、医疗、文化的准入门槛,探索通过资产证券化、PPP模式、投资人股等方式,支持产业结构转型升级、培育战略性新兴产业、高新技术企业。可借鉴重庆投资东方的经验,对有意来咸宁落户且有前景的产品,市政府可以吸引国有企业投资参股,财政可为国有企业融通资金,实现多赢局面。

二是变资金为资本,激活金融活水。全

面履行国有金融资本出资人职责,通过注入资本金、增加补助等激励机制,引导金融集团根据形势发展需要,成立诸如政府产业引导基金、数字产业投资公司、高新企业投资公司,撬动更多的资金参与咸宁经济高质量发展。成立咸宁担保联盟,加强市县担保公司合作,以解决域内大项目、大企业融资不畅问题。深化民营和小微企业金融服务综合改革,加大奖补力度,促进金融企业创新,引导更多资金流向民营和小微企业。

三是变资产为资源,提高配置效率。创新财政性存款分配办法,探索推进投贷联动、存贷互动、跟投补助等方式,引导金融资本、社会资本向高效、优质产业倾斜,大力扶持中小企业、民营企业。组建咸宁国有资产经营公司,对行政事业单位房屋、城镇土地开发经营、矿产、水域滩涂、林业、城市广告等公共资源进行有效整合,通过置换、合并、拍卖、出租、委托经营、市场化运作等方式,使资产转化为资本,资本通过运作转化为新的财源。此外,还要探索建立生态产品实现机制,尝试碳汇交易、排污权交易;引进战略投资人,搞活农村产权交易市场,将“死资源”变“活资金”。

四是变自建为购买,缓解资金压力。探索发展多元化的购买模式,在基础设施、公共服务、信息化项目等领域,改直接投入为购买服务,通过市场化运作、绩效化付费的方式,减轻项目建设资金压力,提高建设、运维水平。

(三)建立现代化财政制度体系,让管理绩效提起来

一是推动财政治理数字化。加快推进预算一体化系统建设,打破系统割裂和信息孤岛,实现预算编制、执行、核算、内控、监督等一体化、全流程管理,提高预算管理现代化水平。推进大数据、人工智能、区块链、互联网+等技术在财政管理的应用,加快“数字财政”和“智慧财政”建设,加强税务部门与银行、工商等部门的合作,深化财政数据与扶贫、卫健、教育、公安、审计、税务、工商、纪检监察等部门数据融合,建立数据综合运用机制,提高收入征管、监督检查、资源配置等绩效。

二是推动财政管理绩效化。全面实施预算绩效管理,加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,推动构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系。推动财政监督从查违规向查绩效转变,提高监督检查绩效,加强对企业就业率、税收贡献率、财税支撑力等指标的绩效评估和考核激励,根据评价结果实施分档激励,促进优质实体企业加快发展。优化财政资金安排与预算执行进度、财经纪律遵从度、预算调整幅度、绩效好坏程度、谋划项目力度挂钩奖惩机制,扩大结果运用范围,尝试与单位“五奖”、表彰荣誉、个人待遇、单位正常的运转经费挂钩,提高财政资金绩效,减少违纪违规问题发生。

三是推动财政运行高效化。对财政运行流程进行革命性再造,拓宽“绿色通道”“容缺审批”范畴,变串联审批为采并联审批,不断优化财政审批、评审、采购等流程和环节,进一步缩短审批时限,为项目顺利落地开工、建设、达产做好全过程的服务,提高项目建设的效率。建立常态化财政资金直达机制,提高使用效率。

四是推动参谋服务科学化。建立财政经济政策研究“智囊团”,常态化研判宏观经济形势,跟踪分析财政风险隐患,为经济发展、风险防控等提供参谋服务;加强财源建设研究,前瞻性开展增值税分成、部分消费税下划地方、房地产税改革、数字经济服务税、跨境税源流动等问题研究,争取更多的政策红利。

## 大学习 大调研 大讨论 大统一 大转变 大落实 加快推进咸宁高质量发展

“一把手”脑子灵光一闪作重要决策,就容易在圈子里转来转去,一不小心绊跤子。

施政贵有恒,不能朝令夕改,不要折腾。先民主,再集中,这样的决策才能“凝聚共识的最大公约数”。国家要前行,重要的是全民有共识,形成强大的精神力量,奠定重要的思想基础,只有这样,才会心往一处想、劲往一处使,才会同心同德、同向同向,一件事情接着一件事情办、一年接着一年干,锲而不舍向前走。

### 大同心推进大发展

一切伟大成就都是接续奋斗的结果,一切伟大事业都需要在继往开来中推进。咸宁“六大”活动,是把人民放在心头,以人民为中心,为了人民的利益开展工作,实实在在,不务虚功,是忠诚、执着、朴实的鲜明品格,这是高远的理想和不懈的努力,是党的思想路线和群众路线的根本要求,也是衡量党员领导干部世界观正确与否和党性强弱的一个重要标志。

在当前国际局势纷繁复杂,经济形势也十分严峻的新形势下,咸宁市的“六大”活动,是开门问策、集思广益,把加强上层设计和坚持问计于民统一起来,以民主集中的方式,鼓励党员干部、广大人民群众和社会各

### 观点