

责编 / 廖媛 校对 / 肖萍 版式 / 周雄

2020年7月7日 星期二

总第 40 期

松木经开区：

“实战”演练锻造应急救援精兵



协同配合，开展应急救援工作

本报讯（文/图 廖媛）近日，松木经开区围绕“消除事故隐患 筑牢安全防线”这一活动主题，组织开展

学法典·庆七一

松木经开区举办第三期主题党日轮值活动

本报讯（廖媛）为庆祝中国共产党成立 99 周年，6 月 30 日上午，松木经开区举办第三期主题党日轮值活动，活动主题“学法典·庆七一”。中共湖南省委党校（湖南行政学院）法学教研部副教授黄婷受邀

主讲“民法典的时代意义与中国特色”。编纂民法典是党的十八届四中全会确定的一项重大政治任务和立法任务，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大法治建设部署。2020 年 5

2020 年安全宣传咨询日和危险化学品（液氨）泄漏事故应急救援演练活动。松木经开区党工委书记、管委会主任雷华任演练总指挥，宣布应急救援演练开始。

在安全宣传咨询日活动现场，工作人员通过摆放宣传展板、悬挂宣传横幅、发放宣传资料等方式，宣传贯彻习近平总书记关于应急管理和安全生产的重要论述，宣传普及安全生产方针政策、安全生产相关法律法规、职业健康安全常识、消防安全知识和防灾减灾常识等。同时，设立安全咨询服务台，为附近职工群众答疑解惑。

“我是湘硕化工总经理肖湘春，我司发生液氨泄漏事故，现已启动应急预案，并开展应急救援。因事态呈扩大化趋势，请求支援。”应急救援演练环节中，湘硕化工在第一时间启动应急救援预案，并向松木经开区报告。同时，请求周边企业配合并采取应急措施。

接到情况报告后，松木经开区即刻启动区级危险化学品事故应急救援预案，松木经开区应急管理局、市生态环境局松木分局、松木消防中队等

部门迅速响应，派出应急救援小组赶赴事故现场，开展应急救援工作。

在雾状水的掩护下，两名消防指战员进入液氨泄漏区进行搜救，并用担架将中毒人员抬出泄漏区。经过救护处理后，医疗救援组成员将中毒人员转移送至医院进行治疗。

与此同时，环境监测组成员对事故周边地区的空气和水体进行采样，并及时将相关数据传送至指挥中心。经检测，事故现场 20 米外，空气中氨含量未超标，事故废水未外排。至此，液氨泄漏危险解除，应急救援演练结束。

雷华指出，当前正是高温高压、易燃易爆、有毒有害物品引发生产事故的高发期，安全生产务必警钟长鸣。要抓实宣传教育，不断增强安全生产红线意识，要抓住重点环节，切实加强安全隐患排查整治，要抓好责任落实，确保辖区安全生产形势稳定。

据悉，松木经开区还组织开展了人员密集场所消防应急演练和警示约谈教育活动，增强全民安全意识，提升公民安全素质，营造稳定良好的安全生产环境。

活动现场，黄婷副教授结合“重庆烟花缸案”等实际案例，重点讲授了民法典的立法背景及时代意义、民法典各编的核心要义及重点内容、切实推动民法典实施的四项方略等内容，具有很强的思想性和指导性。

期间，黄婷副教授还与松木经开区机关党委的党员干部进行了积极互动，并就物权、合同等相关案例展开了热烈讨论。整个过程，大家各抒己见，畅所欲言。

松木经开区机关党委 50 余名党员干部聆听讲课。

关注

责编 / 多乐 校对 / 肖萍 版式 / 周雄

GUAN ZHU

随着一揽子减免税费政策逐渐落地，对一些财政脆弱的地方而言，或将迎来一轮新考验。2019 年财政收入/支出低于 50% 的省份有 23 个，主要集中在西部和东北，仅 8 个省市财政自给率高于 50%。

中央政府集中财权的程度高低并不是关键，如何使中央和地方政府提供公共产品或服务的成本得以弥补，才是最重要的。

解决问题的关键在于建立一套财力与事权相匹配的财政体制。具体而言，就是在清晰划分中央与地方财政事权的基础上，合理配置财权，并建立规范的财政转移支付制度以实现财力与事权的匹配。

“短收因素多，税收增长有限，刚性支出又不能少，收支矛盾非常突出。”谈及当地财政压力，河南省某市一位负责人在接受记者采访时发出了这样的感叹。

该市素有“中原粮仓”之称，但也是典型的财政穷市。突如其来的疫情，让本就捉襟见肘的财政运行更是雪上加霜。数据显示，去年该市一般公共预算收入完成 160.3 亿元，但今年一季度，全市税收收入仅完成 28.29 亿元，同比下降 13.8%。

这并非个例。今年一季度，全国 31 个省（自治区、直辖市）中，只有西藏自治区一般公共预算收入同比实现了正增长。财政部预计，今年地方财政将减收 8000 亿—9000 亿元。

一边是财政收入大幅下降，一边是大量刚性支出无法缩减。

“政府债务不能违约，‘三保’（保基本民生、保工资、保运转）支出、脱贫攻坚、乡村振兴、重点项目建设……每项资金需求都不能少。”采访中，上述河南省某市财政局副局长向记者表示，再加上疫情带来的计划外支出，今年“任务重、压力大”。

为弥补基层资金缺口，中央财政采取了加大转移支付力度、加快资金拨付进度、阶段性提高地方财政资金留用比例、强化地方库款运行监测督导、加大财政支出结构调整力度等多项措施。

“从支出规模上看，积极财政政策的力量是空前的，而且考虑了下半年存在的不确定性。”财政部部长刘昆不久前表示。

为缓解基层财政压力，中央政府特意安排 2 万亿元新增财政资金，在不少业内人士看来，这能在一定程度上给地方解困，但更多是应急性的特事特办，并不足以解开地方财政困局。

中国社会科学院财经战略研究院副院长杨志勇对记者谈到，短期内，可以通过中央财政加大支持力度维持地方正常运转，但从长远看，地方财政的可持续运行要更多有赖于相关改革的加速推进。

“一方面要想方设法进一步提升地方财政的造血能力，另一方面要加速推进央地财政事权划分改革，让地方的财力和事权更加匹配。不

疫情考问央地财政关系

能“既要马儿跑得快，又要马儿不吃草”。”杨志勇说。

在不少财税专家看来，疫情让中央和地方财政关系迎来了进一步调整优化的窗口期。

不久前，国务院办公厅印发了《公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，从基本公共文化服务、文化艺术创作扶持、文化遗产保护传承、文化交流、能力建设等方面划分公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任。

根据该《方案》，地方文化文物系统所属博物馆、纪念馆、公共图书馆、美术馆、文化馆（站）、全国爱国主义教育示范基地免费开放，所需经费由中央与地方财政分档按比例分担，其中：第一档中央财政分担 80%；第二档中央财政分担 60%；第三档中央财政分担 50%；第四档中央财政分担 30%；第五档中央财政分担 10%。

而在此之前，我国在基本公共服务、医疗卫生、教育、交通运输、生态环境等领域也都出台了类似的财政事权和支出责任划分改革方案。

部分基层“三保”面临困难

记者近日走访了中部地区一个人口大县。按原计划，今年该县财政收入将增长 10%。实际今年前 4 个月，全县财政收入不增反降，相比去年同期下降 20.8%，减收 2.3 亿元。

“与上年同期相比，上级转移支付也少了 6.1 亿元。”采访中，该县财政局负责人告诉记者，由于该县是国贫县，自身财力有限，所以基本支出，比如工资发放等，近年来主要依靠上级转移支付。

例如，去年该县财政收入 28.6 亿元，一般公共预算支出 98.4 亿元，其中人员工资 21.17 亿元。

该财政局负责人坦言，财政收入和上级转移支付双双减少，让该县的“三保”支出面临较大保障困难。

稍早前，记者看到了中部地区某市辖区财政局内部发出的一个《关于延迟发放 5 月份工资的通知》，称因受疫情影响，财政收入滑坡，故 5 月份工资延迟发放。“因为有 300 万元缺口，所以无法准时足额发放工资。”该区财政局的一位负责人告诉记者。

采访中，记者了解到，今年上半年，不少地方财政收支矛盾比较突出，尤其是部分地方财政薄弱的地区，最基本的“三保”也比较吃力；有些地方“三保”能够支撑，但经济建设、改善民生支出力不从心。

从全国一般公共支出项目上看，一季度除

债务付息、卫生健康支出正增长外，教育、科技、文化、社保和就业、节能环保、城乡社区、农林水、交通运输等“八大”支出均为负增长。

对一些地方而言，最困难的时刻可能还未到来。

今年政府工作报告明确新增减税降费约 5000 亿元，并且对于前期出台 6 月前到期的减税降费政策，执行期限全部延长至今年年底，小微企业、个体工商户所得税缴纳一律延缓到 2021 年。预计全年为企业新增减负超过 2.5 万亿元。

“随着一揽子减免税费政策的逐渐落地，对本已十分脆弱的某些地方财政而言，不只是雪上加霜那么简单。”长期从事财政研究的辽宁大学地方财政研究院研究员王振宇认为，基层财政将迎来一轮新考验。

为缓解基层财政压力，今年中央安排财政赤字规模比去年增加 1 万亿元，同时发行 1 万亿元抗疫特别国债，并将这 2 万亿元全部直达市县基层。

有分析认为，对地方而言这无疑是一场“及时雨”。但以新增的 1 万亿元财政赤字为例，我国有 2856 个县级行政区划单位，平均到每个县级财政能够新增的可用财力仅为 3.5 亿元。这意味着财政赤字增加的规模只能解燃眉之急。

刚性支出渐渐增加

采访中，东部某发达地区一位镇长介绍，其所在镇有各类工业企业上千家，属于工业强镇。即便如此，近年来镇里每年各种刚性支出以及发展资金的总体缺口也在 3 亿元左右，而缺口主要靠土地出让补充。

发达地区如此，经济本就相对落后的中西部地区更难乐观。自 1994 年分税制改革以来，不少基层地方都依赖于转移支付。

统计显示，2019 年财政收入/支出低于 50% 的省份有 23 个，主要集中在西部和东北，仅 8 个省市财政自给率高于 50%，主要是上海 87.6%、北京 82.7%、广东 73.1%、浙江 70.1%、江苏 70%、天津 68.7%、山东 60.8%和福建 59.9%。

从收入端来看，相较于一些大中城市，不少地方经济实力相对薄弱，地方财源和税基不足。从支出端来看，各类刚性需求压力近年有所增加。

王振宇将基层的刚性支出总结为三类：——显性刚性支出。这些支出涵盖在基层国家保障范围目录之中，包括人员经费、公用经费、民生支出和其他必要支出等。——隐性刚性支出。这些支出通常游离于

基层国标体系之外，属于基层刚性支出中的隐性甚至“灰色”部分。如地方政府隐性债务还本付息、隐性财政供养人员、隐性津补贴福利、隐性招商引资政策“兑现”等。

——临时应急刚性支出。大都属于自上而下项目的指令与基层配套、上级强问责。如救灾、防疫、环保等，阶段性、应急性、政治性特性鲜明，是不折不扣的刚性支出。

采访中，记者了解到，中部某地级市违反“谁的财政事权谁承担支出责任”原则，项目本应由市级财政配套资金，却变成由县财政配套，以致市级政府“欠”县级政府数十亿元巨额“欠款”。在财政短收的情况下，负担骤增让县级政府很头疼。

凡此种种，结果便是，尽管中央财政每年会给地方转移支付和税收返还，但一些地方的可用财力依然不足。按照 2018 年的数据测算，地方可支配收入与支出之比为 85.2%，仍有 14.8% 的支出需要其他手段弥补。2019 年，地方财政收入总量为 194458.87 亿元，而同期地方一般公共预算支出 203758.87 亿元，地方财政缺口 9300 亿元。

这就给了地方“广开财源”的冲动和借口，并由此带来诸多后遗症。

比如，一些地方频频举债，导致地方政府债务尤其是隐性债务风险增加；一些地方过度依赖土地出让收入，日积月累，逐渐发展成为难以根治的“土地财政”；一些地方为了保住自己的税收大户，在淘汰落后产能政策上打马虎眼，给供给侧结构性改革造成掣肘；一些地方为了稳住就业、吸引投资，只能以土地优惠、税收优惠等公共资源吸引投资者进入本已过热的投资领域，导致产能过度扩张，产业结构调整升级阻力重重……

如何匹配精准

为什么收入少的基层财政，却承担着大量的支出责任呢？这还得从我国中央与地方的财政关系谈起。

我国现行央地财政关系的基本框架始于 1994 年的分税制改革，其初衷是充分调动中央和地方两个积极性。实施当年，中央财政收入在财政总收入中的比重增长到 55%，宏观调控能力大幅增强。

作为硬币的另一面，由于历史局限性，分税制也遗留了一些问题，最突出的一点便是中央与地方财权与事权的不平衡，地方用占小头的收入承担着占大头的事务。

收入上收效应在各级政府间层层传递，最

2020 年“沪洽周”，松木经开区再获硕果——

签约两项目 招商引资七亿元



签约现场

本报讯（文/图 廖媛）6 月 29 日，2020 湖南—长三角经贸合作洽谈周（简称“沪洽周”）衡阳市优势产业链推介会在衡举办。市政府副市长候选人何恩广致辞，市领导胡水龙见证签约。

据悉，“沪洽周”是省委、省政府确定的省级重点经贸活动，是我省发挥“一带一部”区位优势，抓住产业梯度转移和国家支持中西部地区发展重大机遇的重要平台。

推介会上，松木经开区相关负责人与中国邮政集团有限公司衡阳市分公司相关负责人签订《项目入区协议》。根据协议，中国邮政集团将投资 4 亿元，在松木经开区建设湘南邮件处理中心项目。

据了解，该项目将建成集邮政包件及速递、物流邮件集散、分拣、转运、安检、仓储、调度等功能于一体的空地立体作业平台，以满足邮件处理过程实现大集中、全信息、多稽核的要求。项目建成投产后，日均处理能力将达 150 万件，能有效缓解当前衡阳邮件处理中心的压力，满足整个湘南地区经转快递邮件的处理需要。

此次“沪洽周”期间，松木经开区引进的深圳市恒润信达物流有限公司衡阳物流园项目为省级签约项目成果。经过双方友好协商，恒润信达将投资 3 亿元在松木经开区建设衡阳物流园项目，以先进的信息管理系统为基础，将供应商、货主、港口、船东、销售等信息相互连接，形成一个多方共赢的物流管理供应链平台。项目全面建成投运后，可实现年营业额 3 亿元、年税收 1500 万元。

目前，松木经开区紧紧围绕“以工业带动物流业发展，以物流业促进经开区跨越发展”的思路，立足区位、交通、产业等优势，先后引进了京东、中国邮政、雁城物流、湖南盐业、恒润信达等企业，重点发展电子商务、城乡配送、大宗工业产品、医药及医疗器械等物流领域，打造“公、铁、水”多式联运的松木经开区现代物流产业新区。该物流产业新区全面建成后，可以辐射湘南、桂北、粤北等地区，推动衡阳国家陆港型物流枢纽承载城市建设。

终导致基层财政在国家收入中占比很小。于是便有了“中央财政高速增长，省级财政喜气洋洋，市财政勉强强撑，县乡财政哭爹喊娘”的局面。在不少人看来，这是导致地方财政出现困难的主要原因。

杨志勇等专家认为，财权向中央集中，有其合理性。他谈到，分税制改革最初设定的目标就是中央和地方财政收入“六四开”，财政支出“四六开”（这个目标后来未实现）。其目的，一是要改善中央财政状况，二是要提高中央财政的调控能力。在国家财政总体状况改善的基础之上，中央财政能够用 20% 的财政收入来调控地方，有利于促进地方基本公共服务均等化。

因此，在某种意义上，地方财政收支存在“缺口”不是问题，而是制度设计使然。而且，对于这一“缺口”，无论是中央财政通过转移支付等手段，还是地方财政通过土地出让金、行政事业性收费、罚没收入等手段，都可以在相当程度上弥补。

换言之，虽然地方的财权有限，但实际的可支配财力不见得少。中国社会科学院大学副校长张斌曾对此做过系统分析，得出的结论是：无论是一般公共预算收入还是全口径预算收入，地方政府的占比都比较高。

问题的关键在事权。一个被经常引用的数据是：中央政府与地方政府支出责任的对比大概是 15:85。

解决问题的关键在于建立一套财力与事权相匹配的财政体制。

怎么实现？有两个方向：一个是事权或者说支出责任上移，一个是财力下放。

事权上移，就是说将一部分不适合较低层级政府承担的事权转移至较高级别政府，或者共同承担。在义务教育、医疗卫生和社会保障这几个方面，要逐步提高中央和省级政府的支出比例。从实践来看，大多数市场经济国家的义务教育、医疗卫生和社会保障支出的较大比例，都是由中央政府承担或者由中央政府与层级较高的地方政府共同承担的。

财力下放，对我国来说就是要建立规范的财政转移支付制度，将一部分中央政府集中的财力转移给地方政府。目前，虽然相当比例的中央财力是通过转移支付方式转给地方，但问题是制度不规范，助长了“跑部钱进”的现象。

不管选择什么方式，都有一个重要前提，那就是先合理划分好中央和地方的事权。只有事权清晰了，才能根据这种划分配置相应的财力，并将其制度化。

2016 年 8 月，国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》。此后，我国已陆续出台了基本公共服务、医疗卫生、教育、交通运输、生态环境、公共文化等领域的财政事权和支出责任划分改革方案。

这意味着，理顺央地财政关系作为新一轮财税体制改革中最难啃的一块硬骨头，正在被加快推进。（据新华社）