

# 体制改革结硕果 因地制宜谋发展

□ 本刊记者 李 燕 特约通讯员 黄 奎 郑永强



河北省霸州市胜芳镇地处京津冀三角中心，交通便捷，近年来经济社会实现了跨越式发展。实行县乡财政体制改革以来，胜芳财政致力于转变政府职能，打造服务型机关，营造良好的招商引资环境，财政收入节节攀升。随着自有财力不断增强，在满足乡镇正常开支和社会事业基本支出外，还将一部分资金用于经济发展和城镇建设，如恢复建设胜芳古镇，兴建城市广场、国际家具博览城、国际购物中心、前钢大剧院等十大工程，而这又进一步提升了城镇形象和城镇品位，夯实了经济发展平台。2011年，全镇完成固定资产投资16亿元，出口交货值实现19亿元。记者在采访中了解到，在河北省像胜芳镇一样得益于县乡财政体制改革而快速发展的乡镇还有许多，而说起这些可喜的变化还要追溯到2006年。

## 宜统则统 宜分则分

县乡财政是我国财政体系中的基层财政，对农村和小城镇的经济社会发展和国家财政的总体建设都具有重要意义。随着农村税费改革和义务教育、公共卫生体制调整等一系列惠民政策的实施，乡级财政收入受到影响，乡级支出范围明显缩小，收支矛盾进一步显现。为巩固农村税费改革成果、确保基层政权正常运转、缓解乡镇财政困难、促进县乡财政步入良性循环轨道，2006年，河北省出台了《关于深化县乡财政体制改革试点工作指导意见》，选择12个县市推行县乡财政体制改革试点，体制一定三年。改革试点确定了相对规范的分税制和统收统支加激励两种模式：一方面，对于经济发展水平和非农产业聚集度低，财政收入规模较小、自有财力

薄弱的乡镇实行统收统支加激励的模式。如没有矿产资源的平原县市,由于取消农业税后乡镇收入大幅减少,又没有大宗稳定的收入来源,收入规模与其支出需求相差悬殊,因而大部分支出需由上级转移支付和县级财政补贴来维持。另一方面,对于非农产业聚集度高、财政收入规模较大,基础条件较好的乡镇实行相对规范的分税制。通过放权让利,充分体现体制的激励和引导作用,大力激发其招商引资培植财源的积极性,增强其加快城镇建设自谋发展的能力。

在第一轮改革试点到期后,为进一步完善县乡两级财政体制,构建起较为完善的地方公共财政体系,2010年河北省又提出将“统收统支加激励”模式规范为“统收统支”模式,将“相对规范分税制”向“规范分税制”转变的改革思路。其中,分税制模式重在强调体制激励功能,体现效率原则,体制模式设计和操作重在放权让利,激励乡镇自我发展。而统收统支模式则重在强调体制保障功能,体现公平原则,以保障乡镇基本支出需求为主,逐步实现公共服务均等化。河北省这一探索性的县乡财政体制改革,将两种体制同时在一地域内实行,使“保运转”和“促发展”两种功能有机结合起来,充分发挥两种体制的比较优势,对发展较慢的乡镇起到辐射带动作用,进而推动整体县域经济的发展。

## 既要管好 又要放活

记者走访了魏县、冀州、隆化等改革试点县市,无论是分税制模式还是统收统支模式都得到了乡镇的一致认可。其中,分税制财政体制可以概括为“分级管理、支出定责、收入分享、责权统一”;统收统支财政体制可以概括为“收支统管、核定收支、

超收奖励、节支留用”。

具体来讲,在财政收入划分方面,对于农业依赖型地区,税源单薄,需要通过省以下的转移支付才能实现财力与事权的对称,因此在统收统支模式下,县级政府作为县乡财政主体,对乡镇财政收入实行统一管理。乡镇作为县财政的预算单位,主要负责收入征收和乡镇财务管理。而分税制模式下的收入划分则主要着眼于县域经济发展、促进小城镇建设和乡镇政府职能转变。对辖区内与经济发展密切相关、经济调节作用强的主体税种,如增值税、营业税、企业所得税等,由县乡共享、按比例分配。而城市维护建设税、城镇土地使用税、土地增值税、土地出让金、城镇建设配套费以及车船使用税、印花税等与城镇发展、社区服务直接相关的收入则作为乡镇专享。对县乡分别组织的行政事业性收费、罚没收入、专项收入等,按组织收入主体划分,分别作为县级和乡镇的固定收入。

在支出责任划分方面,实行统收统支模式的乡镇,支出责任以县级为主,确保保教人员工资正常发放和基层政权的正常运转。乡镇支出由县财政按照全县统一政策核定支出预算,统一标准审核支出预算。同时,在测算收支基数的基础上,制定具体的奖励制度。对于乡镇超收部分,奖励比例原则上不低于地方留成部分的20%;对于乡镇节支结余部分,原则上全留乡镇,以鼓励其积极增收节支。如完不成收入基数,县财政只保障预算安排的基本支出项目。而实行分税制模式的乡镇,除教师工资、公共卫生、计划生育、社会保障、乡村道路等基本支出以县级财政为主外,其他经济发展、城镇建设、社区服务支出由乡镇财政自行安排,并按规定

分担乡镇教育、卫生、文化及其他事业发展支出以及补助村级支出等。

冀州市地处华北平原腹地,是衡水市首批改革试点县市。谈起实行县乡财政体制改革,财政局长薄志广打开了话匣子:冀州从2006年起启动县乡财政体制改革,对发展潜力和收入规模较大(年收入在500万元以上)、区位优势明显的南午村镇和魏屯镇,实行相对规范的分税制财政体制,对其他9个乡镇实行统收统支加激励的体制。第一轮体制改革到期后,进一步完善了市乡财政体制,对“统收统支”乡镇重保障,对“分税制”乡镇重规范,几年来,新的财政体制的激励引导作用充分显现。

冀州市对于实行分税制模式的乡镇,在收入划分上坚持乡镇分享占大头。具体来讲,增值税中市级5%、乡镇10%,营业税中市级40%、乡镇50%,企业所得税中市级10%、乡镇10%,个人所得税中市级15%、乡镇15%,其它税种则全部由乡镇专享。在支出定责上,对适合市级统筹安排且支出刚性较大的项目,如乡镇卫生院人员及维修改造支出、农村义务兵优待金、乡村主干道路维修支出等上划市级,作为市级支出责任;对乡村农业生产、经济发展以及计划生育、文体广播、乡村两级行政管理等方面的支出,由乡级负责,作为乡镇支出责任。在支出基数核定上,实行“人员经费打足、公用经费提高、专项支出打捆”,即对乡镇负责的人员经费按当年一月份标准打足,体制执行期内,如遇大规模统一增资,由市对乡镇通过转移支付进行全额补助,个别零星增资则由乡镇自行解决;公用经费在安排上予以倾斜,略高于其他乡镇10%;对市本级安排的支农资金和其它农村公益项目专项资金,实行打捆下达,

由乡镇根据实际自行安排,也可作为上级项目配套,同上级资金整合使用。

记者了解到,实行分税制后的南午村镇,投资200万元建起了工业园区,并通过提供场地厂房的形式引进一家年利税超过200万元的化工企业。魏屯镇则利用当地主产棉花的优势,通过招商引资引进“恒通棉花有限公司”,成为了当地的纳税骨干。在分税制乡镇的辐射带动下,其他乡镇建园区、引资金、上项目的积极性也大为提高,乡镇经济发展的后劲不断增强。

薄局长告诉记者,为解决之前单纯统收统支体制下吃“大锅饭”和等、靠、要的问题,冀州市对实行统收统支模式的乡镇,在体制设计上突出对经济增长和财政增收的激励作用,将各乡镇年度超收形成的县级以下一般预算财力,全部追加到乡镇作为超收奖励,充分调动一般乡镇招商引资加快发展的积极性。并同时承诺,“统收统支”乡镇税收收入超过500万元以后,可以进入“分税制”序列。

## 因地制宜 成效显著

承德市隆化县是河北省第一批县乡财政体制改革示范县,2006年开始,对隆化镇、韩麻营镇、中关镇三个乡镇实行分税制体制,将增值税、营业税、企业所得税、个人所得税和资源税五大税种实行县乡分享,其他税种留存乡镇;对其余乡镇实行统收统支体制,对完成县政府下达收入任务的超收部分实行超收奖励。一组漂亮的统计数据说明了县乡财政体制改革为隆化带来的变化:2006—2011年,实

行分税制试点的三个乡镇财政收入累计完成31.6亿元,占全县财政收入总额的86%,年均增长30.8%;其余22个统收统支体制乡镇共引进工业项目80个,总投资达100亿元以上,财政收入与2006年相比全部实现了大幅提升。记者一圈走访下来,真切感受到河北县乡财政体制改革不仅将县乡财政管理进一步推向科学化精细化,更为乡镇财政和县域经济注入了活力。

从分税制体制试点乡镇来看,通过规范的收支划分及收入、财力分配向乡镇倾斜,为乡镇发展打造了优越的体制平台,乡镇自谋发展的主体意识和工作积极性明显提升,有力地促进了经济发展和财政增收。同时,随着乡镇可用财力增加,将更多的财政资金用于发展社会事业和改善民生,乡镇经济社会发展的能力进一步增强。

谈到实行分税制财政体制的效果,魏县张二庄镇党委书记张少民抑制不住内心的喜悦,他告诉记者,2011年乡镇财政收入达到4565万元,是2006年的10倍,因经济发展迅速,2010年张二庄乡被市政府批准撤乡建镇。张二庄镇地处河北魏县和河南内黄、清丰、南乐四县结合部,区位优势明显,财政基础较好,是魏县重要的再生物资加工业聚集地,拥有收购、加工企业摊点近2000家,废旧物资年吞吐量达110余万吨。2006年实行分税制后,这里规划建设了再生物资加工园,被邯郸市政府确定为循环经济示范试点单位。为大力推进招商引资工作,该镇制定了《关于鼓励项目入驻魏县张二庄再生物资加工园的

优惠政策》,自2008年以来对再生物资加工园基础设施建设投入资金500余万元。栽下梧桐树,自有凤凰来。张二庄镇引进规模以上民营企业26家,投资总额达19亿元,总投资达1亿元以上的就有6家,26家企业年提供税收3410万元。随着经济的飞速发展,全镇的社会事业也迈上了新台阶。2006年全镇有小学15所,而2011达到了26所,并新增幼儿园18家,还拥有了2个高标准卫生院。

从统收统支体制试点乡镇情况看,通过县级财政的统筹安排,使乡镇基本支出“应保尽保”,有效增强了乡镇基本公共服务能力,解除了“保吃饭、保运转”的后顾之忧,稳定了乡镇干部队伍,使乡镇能够集中精力谋发展、促发展。

为了解统收统支财政体制的运行效果,记者采访了魏城镇财政所长米少辉。米所长介绍说,2005年,乡镇经费入不敷出,各项事业发展均受到制约,有时为发工资而借债,乡镇的形象受到一定影响。实施新的财政体制后,魏城镇享有的财力分成资金达到104万元,极大地缓解了乡镇的财政困难,保证了镇机关的正常运转。如今,财政所的办公条件有了很大改善,人员素质不断提高,面向“三农”的服务功能日趋完善,财政资金的使用也越来越规范、透明。这些变化使乡镇政府在群众中的威信有了很大提升,受到了群众的拥护。现在,乡镇带领着广大干部群众积极谋划着进一步发展乡村事业,相信村镇面貌将会一天一个样。 图

