

公共财政： 灾后重建质量与效率的基本保障

■黄锦生 王一宏 陈 炜 夏 雪

目前汶川地震灾区正在全面恢复重建。国务院《汶川地震灾后恢复重建条例》明确提出，地震灾后恢复重建应当遵循“政府主导与社会参与相结合”的基本原则。“政府主导”不仅要求政府必须加强对恢复重建工作的领导、组织和协调，更重要的是通过政府性资金的引导和财税政策等扶持政策的跟进，实现灾后重建的又好又快发展，这既是公共财政保障之责，也是公共财政调控之长。

一、灾后重建巨大资金需求 要求公共财政发挥政策导向作用

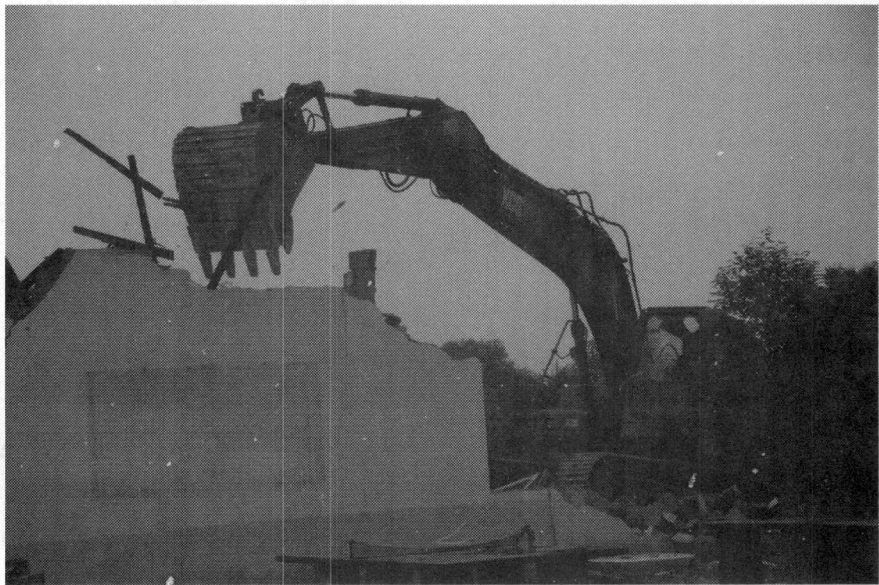
灾后重建是一场持久战，需要建立资金筹集的长效机制。初步测算，四川地震灾后重建规模将超过万亿元，与四川2007年GDP规模相当，是2007年四川地方财政一般预算收入的十多倍。面对巨大的资金需求，财政投入相对而言也是十分有限的，政府不可能也不应该大包大揽、唱独角戏。在此情况下，必须构建政府救助与社会帮扶、自建自救的联动机制，通过政府有限的“输血”，帮助灾区尽快恢复自身的“造血”功能。调动社会各方力量，吸引、粘和社会资金与民间资本，共同参与灾后重建。

同时，必须按照政府与市场的基

本职能划分，合理界定公共财政在灾后重建中的职能定位，该公共财政投入的要尽力保障好；该市场主导的应让位市场。一是要按照“个人承担、国家帮扶”的原则，解决灾民住房困难问题。对农村居民建房、城镇居民购房给予财政补助；提供财政补贴、税费优惠政策，支持经济适用房建设；提供廉租住房，给予租房补助等。二是对基础设施建设和社会事业发展方面，凡是有产出或者能够取得一定回报的，可采用财政补贴、贷款贴息等方式，吸引社会各类资本进入。三是对产业类恢复重建，应以市场化方式实施重建，由产权所有人自行承担重建责任，财政可视情况给予税收优惠、行政事业性收费减免、贷款贴息等方

面的政策扶持。四是对市场性重建或者说发展性重建，必须由金融机构发挥资金主导作用。这就需要调动金融机构的积极性，如可按照金融机构发放重建贷款的一定比例，对其实施风险损失补贴或者给予奖励等。五是通过给予财税等方面的鼓励政策，积极引导外地企业通过联合、兼并、重组等多种方式参与灾区的恢复重建，引导东部地区实施产业转移。六是对个人、企业、民间社会组织捐建或认建社会公益性项目的，给予相关税收优惠政策优惠，调动好社会各界和民间组织的爱心，参与灾后重建。

二、灾后重建的有序推进 需要合理安排公共财政资金



灾后重建是一项浩大的系统工程,涉及多个方面、诸多领域,为此,各级财政都必须统筹安排灾后重建财政性资金。一是灾区各级财政在保证应急资金需要基础上,要积极调整支出结构,整合一般预算、政府性基金及彩票公益金、国有资本经营预算、预算外资金和其他财政性资金,建立灾后恢复重建基金,构建稳定的财政资金投入机制,发挥重建基金对各类社会资金的示范和引导作用。二是需要各级财政从预算约束的角度,协调各部门压缩相关开支,整合财政专项资金,将原有的预算安排与灾后重建进行有机衔接,将可暂缓执行或者可调整的项目资金,调整用于灾后重建。比如“万村千乡市场工程”等专项资金就可以进行地区间的结构调整,重点向灾区倾斜。三是需要加强上级安排的灾后重建资金的统筹。

在财政重建资金十分有限的情况下,各项资金在顺序的安排和力度的把握上,都要与科学的重建规划和工作进程有效衔接。

从时间经度上看,一是要解决好“住有所居”的问题,在鼓励农村灾民修缮和自建永久性住房的基础上,要在城镇加快建设一批经济适用房和廉租住房。二是要解决好“有所劳且有所得”的问题,要落实好包括给予税费减免、社会保险补贴等在内的灾后重建就业扶持财税政策,并将灾后重建与当地劳动力就业有机结合起来,实施“以工代赈”,尽快解决好居民的长远生计问题。三是解决好基础设施重建,重点支持城镇交通、通信、电力以及农村公路、水利等基础设施,为恢复居民正常生产、生活秩序创造条件。四是解决好公共服务设施重建问题,重点推进学校、医院、福利院等公共服务设施建设,让孩子有学上,让病人有地方看病,让“三孤”人员尽快

过上相对稳定的生活。四是产业的重建、城镇的重建、环境的治理等,逐步解决经济发展能力和灾区群众生活质量的问题。

从空间纬度上看,重点保障好重灾地区,兼顾好轻灾地区;先解决好容易解决的农村灾民安置问题,再解决城镇灾民永久性安置问题;先保障广大群众基本生活问题,再解决基层政权运转和政府办公条件改善问题;优先安排好“三孤”人员等特困群体的基本生活,再解决一般受灾群众的特殊困难。

三、重建资金的规范高效使用需要强化公共财政监督管理

重建资金的管理效率,不仅关系到资金的安全,也关系到资金使用的效率。对于各类市场化主体的自筹资金,政府无需监督,但对于运用政府资源、政府信用筹集的各类财政资金以及社会捐助款物,必须加强管理。

在重建资金管理方面,一是加强对捐赠资金的统筹管理。对于行政事业单位以及人民团体和慈善总会、红十字会等公益性捐赠接收机构接收的捐赠资金和特殊党费、团费,应由财政统一归口管理。除定向捐赠资金外,要集中解缴到财政开设的救灾资金专户,统筹用于灾后重建。二是及时对应急抢险阶段的救灾资金的使用情况进行清理结算,为灾后重建资金的规范管理奠定基础。三是健全灾后重建款物筹集、分配、拨付、使用情况以及灾后重建项目的财政财务管理制度,加强对灾后重建资金的全过程跟踪监督和重建项目的监督检查。四是进一步强化预算约束,建立重建支出绩效考评机制,杜绝基础设施的重复建设和形象工程,确保重建资金的规范和有效使用。五是继续用好政府采购制

度和招投标制度,减少重建成本,提高重建效率。

在资金分配方面,要坚持重大资金分配集体决策制和“一支笔审批”制,真正管好用好重建资金。各级财政应当建立健全灾后重建资金筹集、分配、使用情况信息公开公开制度,为人大政协的行政监督、审计部门的审计监督、广大人民群众和新闻媒体的社会监督创造条件,尤其涉及民生的项目、针对个人的补助项目,必须做到“公开、公平、公正”,要坚持公开公示救助项目、安排原则、补助范围、补助标准等具体内容。

四、灾后重建呼唤公共财政推动体制机制创新

灾后重建不应单是硬件设施与人文精神的重建,更重要的是公共管理体制机制的重建与创新。

一是以应对重大突发事件为主要方向,建立健全财政预算备灾制度。在本次地震中,灾区财政收入受到很大影响,财政支出面临了巨大压力。如果没有中央和省级的极大支持,重灾县、市政府基本运转都存在很大的困难,从中可以看出进一步完善财政预算备灾制度十分必要。应在各级全面建立预算稳定调节金制度,同时,进一步提高预备费计提比例,改变预备费必须当年全部使用的管理模式,应将预备费用于应对重大突发性事件,当年有结余的应转入预算稳定调节金,结转下年继续使用。

二是以压缩行政运行成本为契机,推进公共财政支出结构调整。继国务院宣布2008年将压缩中央级公用经费支出5%后,四川省政府宣布将压缩省级公用经费支出10%,全国其他省市也相继宣布按一定比例压缩公用经费,如此大规模、大范围压缩公

用经费支出,这在我国改革开放以后还是第一次。应以此为契机,在全国范围内开展加快调整财政支出结构、压缩公用经费支出活动,并以此推动精简会议、控制公车购置及楼堂馆所建设、压缩出国考察活动、减少公款消费,消减行政运行成本。在公共支出方面,尤其要高度重视医院、学校等公共服务场所建筑设施除险加固、改建新建的投入,将这些公共场所建造成灾难发生时的避难场所。

三是以实施灾民救助为契机,加快基本公共服务均等化进程。地震期间,国家不分城市与农村对灾民实施了临时生活救助、伤病员医疗救助、灾民抚恤金补助等,各级应借此加快改革城乡二元体制,转变公共服务理念,在让灾区享受公共财政温暖的同时,逐步扩大基本公共服务覆盖范围。应加快推进受灾地区特别是农村地区社会保障体系建设,为后期生活救助政策结束后,将因灾特困群体以及“三孤”人员纳入城乡低保范围和农村福利院实施救助,提供相应的基础条件。同时,在灾区切实发展好廉租住房和经济适用房,为受灾群众提供基本住房,并以此为契机进一步探索公共住

房保障政策,满足最需要基本住房的中低收入群体的住房需求。

四是以灾民易地安置为契机,推动建立主体功能区转移支付体系。在灾后重建中,生产力布局尤其是人口安置、产业重建,包括水电产业、矿产资源的开采,都要考虑资源环境承载能力,并与主体功能区规划有机衔接,借此加快主体功能区规划的实施。要尽快建立与主体功能区建设相关的转移支付制度,建立国家生态补偿机制;以实施对口援建为契机,逐步探索建立生态建设与环境保护横向转移支付制度,引导禁止开发区和限制开发区按照主体功能区规划的要求发展,尽快让生态脆弱和生态敏感地带的人群加快移民。同时,要探索建立异地开发生态补偿机制。有援建任务的省、市可结合目前的劳务输入状况,对来自灾区的劳务人员提供必要的政策支持,鼓励劳务移民,降低灾区的人口转移压力,必要时可实行受灾移民“配额”制度。

五是以灾民集中安置为契机,加快推进城镇化进程。在实施生态移民过程中,要按照主体功能区规划的要求,加快人口向重点开发区集聚,培

育好大中型城市。同时,要优化灾区域镇和乡村布局,通过财税政策、土地政策以及乡村基础设施建设等途径,引导农村居民集中居住,推进灾区域城镇化进程。在此基础上,推动自然条件恶劣的受灾乡、村进行适度合并。

六是以产业恢复重建为契机,努力促进经济发展方式的转变。各级财政在支持灾后重建过程中,要充分利用好财税扶持政策,淘汰不符合产业政策和主体功能区规划要求的企业,鼓励企业进行技术更新和产业升级;引导处于禁止开发和限制开发区的部分产业,向优先开发和重点开发区转移,实现产业的合理布局;引导企业进入产业园区集中发展,加快形成相关产业集群。

七是以汶川地震与雨雪冰冻灾害巨大损失为先鉴,尽快建立以公共财政投入为引导、财税政策为推动、市场化运作为模式的巨灾保险制度。目前,我国尚未建立针对地震的财产保险,地震给灾区各级政府带来了巨大救助压力,政府不得不为不健全的财产保险制度埋单。在世界很多国家,如日本、新西兰等,就很早建立了由政府参与的地震保险制度,大大减轻了灾民在重建过程中的负担。结合我国国情,应建立一种政府主导,社会各界广泛参与,市场化运作的巨灾保险制度,国家对开展巨灾保险的保险公司实施税费减免政策,对参保居民给予财政补贴。同时,要建立以政府性资金为来源的巨灾保险基金,由巨灾保险基金承担承保公司和再保险公司无法承担的超赔保险责任。而巨灾保险的建立必须从国家的层面上予以推动,最好是通过立法的方式,强制企业和个人参加巨灾保险,这也可使巨灾保险的费率维持在一个较低的水平。

(作者单位:四川省财政厅)

责任编辑 周多多

