公共财政 要为重建家园撑起一片天

——四川省财政厅厅长黄锦生谈震后恢复重建

■ 本刊特约记者 邹 英 张晋伟

“5.12”汶川特大地震给四川人民带来了惨重的人员伤亡和巨大的财产损失。当前，受灾地区正处于从全力救援转向恢复重建的关键时期，在这个过程中财政应该发挥什么样的作用？带着这一问题，记者采访了四川省财政厅厅长黄锦生。

正确把握财政部门在恢复重建中的职能定位

“在恢复重建过程中，公共财政无疑是一支不可或缺的重要力量。”黄锦生开门见山地说道。他认为，中央财政今年一次性安排700亿元用于灾区恢复重建，占2007年全国财政总支出的1.41%，加上四川各级地方政府安排用于恢复重建的资金，总量上将会是一笔不小的数目。但相对于恢复重建的巨大需求来说，各级政府可能投入的资金将十分有限。

黄锦生认为，恢复重建作为一个经济问题需要考虑优化配置各种要素，让财政政策成为有效调动各方力量参与恢复重建的杠杆，形成政府主导与多方参与的联动机制。一方面，要按照政府与市场的基本职能划分，合理界定财政资金的支持重点。对于商场、酒店等商业性设施主要由经营者筹资建设，若经营者确有困难，政府可提供一些政策上的支持；对于大多数居民住宅，政府在给予适当补助的同时，应该鼓励房地产开发商到灾区建房，政府提供土地、税费上优惠，同时对房价实行相应管制。总之，恢复重建的资金来源应该是政府补一块、企业担一些、银行促一手、社会帮一把、受灾群众扛一点，一定要防止财政陷入无所不包、四面出击的被动局面。另一方面，要综合运用财政政策，通过财政安排的重建资金，吸引更多的社会资金参与恢复重建。重建工作要立足于构建政府引导市场的内生机制，协调处理好政府力量和市场作用的关系。即使是政府唱主角的基础设施和公共服务领域，也可充分运用市场化手段。

科学配置投入恢复重建的各种资源和力量

黄锦生认为，恢复重建是一项巨大的系统工程，需要倾注各级政府、社会慈善捐助、省市对口支援和受灾群众生产自救等各方力量，如果不对这些资源和力量进行科学配置和统筹使用，将会出现一些项目和区域资金富余、资源浪费，而另一些项目和区域资金短缺、资源不足等问题。

“我举个例子，这次地震后，灾区有的学校受到的社会关注较多，收到的捐款可以重修几十个学校，而受到关注较少的学校接收的捐款却寥寥无几。这就需要我们科学配置投入恢复重建的各种资源和力量。”黄锦生形象地说道。

具体如何统筹发挥这些资源和力量的作用，黄锦生认为可从四个方面着手。在重建项目上，对各级政府、社会捐助、对口支援和生产自救等不同方面的建设重点要合理分工、有效协同，确保科学配置资源、系统全面推进；在资源分布上，需要畅通信息、有序组织、有效集成，实现重建资源的均衡配置；在组织力量上，要建立在一级政府领导下的部门协调联动工作机制，统一工作步调，加强沟通协作，提高工作效率，把恢复重建的需求和供给真正衔接起来，避免各级各部门“各唱各的调、各吹各的号”；在决策机制上，既要听取专家的意见，也要听取灾区群众的意见，比如安置方式的选择、灾后产业布局的规划，应该充分听取灾区群众的意见。

妥善安排恢复重建的总体进程和项目重点

恢复重建是一项庞大而持久的工作，涉及群众生活安置、基础设施

中国财政杂志社

建设、恢复生产、发展经济、保持稳定等多项内容。在千头万绪的恢复重建工作中，财政应该如何找准切入点呢？

“的确，恢复重建牵涉到经济社会方方面面，工作千头万绪，必须要抓主要矛盾，统筹安排好恢复重建的总体进程和项目重点，最大限度地发挥财政职能作用，有力有序有效地恢复重建。”面对记者的问题，黄锦生回答道，“我们首先应该有一个清醒的认识，恢复重建将会是一个比较漫长的过程。需要依据重建规划，按照轻重缓急的原则有序推进，千万不可一蹴而就、急于求成、遍地开花。”

黄锦生提出，从时间上看，第一步应先恢复灾区住房、交通、能源等基础设施硬件，这既是灾区的现实需要，也能带动和引导社会其他资金投入，有利于恢复重建工作整体推进；第二步是全面复兴和改善灾区群众生活质量、经济发展能力，不仅使灾区经济社会逐步恢复到灾前状态，而且要力争实现灾区未来的可持续发展。从空间上看，各级政府应按照以人为本、民生为先的原则，将资金主要投入到公共服务领域的重建。首先解决灾区群众吃饭、住宿、上学、就医等最急需、最迫切的问题；其次解决基础设施修复和重建问题；再次解决政府机构正常运转问题。要防止齐头并进、本末倒置、先官后民的做法。从类别上看，农村和城市的恢复重建应该有所区别。对于农村，可以采取给予农民个人现金和材料补助的办法，引导农民修建永久性住房，组织农民恢复农业生产活动。这样既可在较短时间内解决永久性安置的问题，又可以较快实现灾民生活自给，缓解政府供给压力。对于城市，要在妥善解决好过渡安置前提下，允许适当延长恢复重建时间，要考虑政府、居民和社会的承载能力，要允许对重建规划有优化调整的过程，等等。

切实加强恢复重建与常态工作的政策衔接

“恢复重建是一项特殊的工作，以常态社会关系为基础制定的各项现行政策，可能不一定全部适用于恢复重建这种特殊情况。但是一味地‘特事特办’可能又会破坏正常政策秩序，导致市场关系紊乱，带来一系列社会问题。”黄锦生告诉记者。

在黄锦生看来，用好用活现有的社会保障、移民搬迁、新农村建设、统筹城乡发展等常态政策，切实找准以上政策与恢复重建政策的结合点，在恢复重建中发挥好政策存量的作用已经成为现实而迫切的命题。在灾民安置上，要利用现有社保体系中的社会福利、社会优抚和社会救助政策，对生活困难的灾民予以保障；对那些居住地基本不具备生存条件的灾民，需要研究如何与现行的移民政策结合起来，实行移民搬迁、异地安置。在村镇规划上，要与新农村建设和统筹城乡综合发展规划结合起来，防止片面追求“高标准”重建，造成对原有规划的全盘否定和城镇基础设施的浪费。在恢复生产上，要研究运用财政贴息、税收减免、财政补贴、政府采购等支持企业恢复生产。如，农业生产扶持政策要与农业综合开发、农业补贴、退耕还林等政策结合起来。

积极推进适应恢复重建的财政体制机制创新

从今年起，四川省明确要求各级各部门要勤俭办事、厉行节约、支持灾区。省级党政机关的日常公用经费一律在年初预算基础上压缩10%，市、县党政机关公用经费也要按一定比例压缩；党政机关停止购置非应急抢险的公务用车，压缩一般性出国考察、培训和会议经费，节约出来的资金全部用于抗震救灾。

“这些调整支出结构的措施，只是使常态财政运行管理模式主动适应恢复重建工作措施的一部分。”黄锦生补充说道，在部门预算管理中，应对专款专用的常态管理要求作适当调整，通过调整结构、整合资金，为恢复重建提供支持；在预算审批管理中，在现有的法律框架内，对非常时期预算调整的审批程序作出必要调整，以适应恢复重建资金需求巨大、整合财力的需要；地方财政在可承受范围内安排赤字，为恢复重建筹集必须的资金；要考虑重建阶段地方财政的收支矛盾，打破调度资金额度控制，在资金调度上给予超常规支持，等等。

“有力有序有效地推进恢复重建，需要各级财政切实履行职能，在科学配置资源、加强政策衔接、创新体制机制方面狠下功夫，为恢复重建提供积极的政策支持。”黄锦生用一句话对这次访谈作了总结，这也是四川各级财政部门在今后一段时间的工作重心和目标。财

中国财政杂志社