

杭州：全面打造“和谐财税”

陈锦梅 费林建 ●

“十一五”时期，是杭州全面建设小康社会、率先基本实现现代化的关键时期，市委、市政府适时提出了创建“经济、政治、文化、社会全面发展，城乡区域协调互动，人与人诚信友爱，人与自然和谐相处，经济实力强、体制机制活、城市品位高、人文气息浓、生态环境美、社会秩序好、生活品质优”的“和谐杭州”的战略目标。围绕这一目标，财税部门提出要构建“和谐财税”，将其作为今后一个时期财税工作的理念和思路。并由此概括出了四大目标：一是生财后劲足，聚财实力强；二是理财机制新，用财水平高；三是平衡能力强，政府风险低；四是内外关系顺，干部素质硬。

目前，杭州市打造“和谐财税”仍面临着不少困难，如财政收入经过多年的高速增长，进一步扩张空间将受到局限，增长幅度将明显趋缓，特别是经济运行中的突出矛盾和潜在问题对财政收支的影响需引起高度重视。也就是说，一方面创建“和谐杭州”需要政府财力的鼎力支持，使支出增长呈现加速上扬趋势；另一方面受各种因素制约，全市地方可用财力增长空间十分有限。在这种严峻形势下，构建“和谐财税”显得尤为重要，必须要从财税工作大局出发，着力抓好五大重点工作。

一、支持新农村建设，促进城乡协调发展

近年来，杭州市农村居民与城市居民差距越来越明显，首先表现在城乡居民收入方面，农村居民依然是低收入群体，2005年杭州市农村居民人均年纯收入为7655元，市区城镇居民人均年可支配收入为16601元，收入比为1:2.17。其次表现在个体素质方面，目前杭州市农村劳动力41.3%是小学以下的文化程度，受过各种专业知识培训的只占35.6%，而城市居民已普及从幼儿园到高中的15年基础教育。再有从公共产品保障的范围来看，城市居民已经享受到了诸如医疗、基础教育、公共设施、社会保障、社区建设等全方位、多层次、广覆盖的公共产品，而农民在这方面的享受却是低水平的，农村的村道、自来水站、生活垃圾场所、排污设施等建设以及公共设施的维护等方面仍有相当部分由农民负担。因此，为缩小城乡差距，扎实推进社会主义新农村建设，促进农村的小康和农业的现代化，杭州市委市政府认真落实“少取、多予、放活”的六字方针，在“少取”方面，从2004年1月1日起提前一年全面取消农业税；在“多予”方面，2005年市本级用于转移支付“三农”的资金就达3.1亿元，

2006年增加到4.15亿元。“十一五”期间，杭州市本级财政基于统筹发展的需要，将安排21.6亿元用于“三农”建设。同时，进一步整合财政转移支付和其他各种补助资金，完善市本级财政对“三农”的投入机制，发挥城市化对人口布局和社会结构优化辐射，让进城就业农民尽快融入城市社会；发挥城市化建设对周边农村辐射作用，实现大城市与小城镇协调发展。

二、加大社会保障投入，完善社会保障体系建设

以完善卫生事业财政保障机制为中心，健全城乡医疗卫生服务体系，推进卫生强市建设，缓解看病难、看病贵。一是建立社会保障资金多渠道筹措机制，防范社会保障财政风险。进一步提高社会保障支出占财政支出的比重，每年增幅不低于当地财政经常性支出的增长比例，逐步使社会保障支出占财政支出的比重达到20%。认真落实国有土地有偿使用收入、国有资产收益、各项预算外资金充实社会保障资金等措施。加强与有关部门的协同配合，完善社会保险费“五费合征”的征缴工作，增强社会保险基金自求平衡能力。二是深化养老和医疗保险制度改革，进一步完善社会保险制度。从2006年起，企业养老保险个人账户

规模从个人缴费工资的11%调整为8%;基础养老金支付最高比例从市平均工资的20%调整到30%。建立新型农村基本养老保险制度,保障水平不低于当地农村最低生活保障线或上年当地农民人均纯收入的25%。根据农民工流动性大的特点,研究制定跨社会保障统筹地区衔接政策。健全失地农民养老保险制度,按照不同的对象落实失地农民参加养老保险财政补贴政策。对劳动年龄段以上的失地农民全面实行政府生活补贴费的措施,让失地农民享受“同城待遇”。三是完善再就业政策,努力促进就业和再就业工作。进一步扩大再就业政策覆盖范围,将原来仅针对下岗失业人员的政策,扩大到外来务工人员、大中专毕业生和农民,重点做好“4050”人员再就业工作,并对其中临近退休年龄、找不到工作的人员通过补贴办法解决其生活问题。四是加大对困难群众的帮扶力度,健全社会救助体系。完善最低生活保障准入机制,规范最低生活保障退出机制,全面实现应保尽保、应退尽退,解决目前低保救助存在的不平衡和不公平问题。

三、做好市区企业搬迁工作,调整优化经济布局

随着城市化的推进,城市产业梯度转移势在必行,城市土地资源将服从于效率更高的配置方式。通过市场自主调节的产业梯度自然转移是一个缓慢的过程,基于市政建设和产业结构调整的需要,杭州市将通过政府介入和扶持,着力推动市区成熟的、发展前景良好的大型工业企业向郊县(区)转移,加快产业梯度转移过程。但是,在省管县的财政体制和市管县的行政体制下,这种政府主导的产业转移就涉及到了财政利益的分配问题。市级政府既要展望城市发展的远期收益,又要考虑培育工业企业投入的补

偿,并尽可能减少成熟发展工业企业搬迁带来的收入损失。县(区)级政府既要考虑土地等资源的机会收益,又要谋求财政收益的最大化。为此,杭州市财政部门安排了巨额资金用于补偿搬迁企业,2004—2005年,杭州市财政共筹集企业搬迁资金10亿元,已拨付搬迁资金7.66亿元。市县(区)财政基数涉及企业搬迁的也由“保存量、分增量”改为“让增量、分存量”,有关县(区)也给予了充分地理解和支持。目前,已有部分企业顺利启动搬迁工作。今后,财税部门应当更加全方位地考虑各方的利益,善于平衡,周密细致地做好此项工作。

四、带头建设节约型政府,提高财政资金使用效益

杭州市在2006年预算安排中大力推行厉行节约的措施。主要包括调整政府投资结构,压缩新开工建设项目,确保已开工项目的续建完工;加强工程审价管理,减少工程资金浪费;促进办节办会市场化运作;压缩单位公用经费、业务费5个百分点;暂停一年购置公务用车和手提电脑、数码相机、摄像机等办公用品配置等。推行财政供养人员定额管理,加快事业单位社会化改革改组改制,对政府职能范围内的社会事业单位职员实行政府雇员制,对非政府职能范围内的实行企业化运作,减少财政供养人员范围过宽、过多的问题,改进财政资金投向,提高财政资金使用效益。同时,为加强行政事业单位资产管理,节约财政支出,提高资金、资产利用效率,2006年将开展市级行政事业单位固定资产清查暨资产动态长效管理工作,实现对资产的动态长效管理;开展银行账户的清理和验审工作,对行政事业单位的各类账户,包括党费、团费、工会、食堂、学会、协会等账户开展清查,并在清查的基础上会同人民银行出台加强行政事

业单位银行账户管理的办法;开展行政事业单位出租房屋的专项调研,并提出加强出租房管理的建议。

五、做好环境补偿工作,推进流域生态保护

以生态市建设为目标,加强环境保护,大力发展循环经济,推行清洁生产,深化污染防治,打造碧水、蓝天、绿色、清静的文明城市,推进人口资源环境协调发展,是杭州市建设“和谐社会”的重要内容之一。为此,杭州市出台了以水环境补偿为主要内容的生态补偿机制。对于因为保护环境而失去发展机会的地区,如淳安、建德等钱塘江上游地区,要由下游的省本级、市本级,包括受益的各区县(市)共同建立生态保护补偿资金,对库区、林区县市或乡镇实行专项转移支付,努力营造“生态保护与经济利益相辅相成”的政策格局,激发全流域、全社会促进生态保护和经济社会协调发展的创造活力,实现新安江—钱塘江流域上中下游地区的利益兼顾,均衡发展。因此,杭州市在2005年投入1.2亿元的基础上,“十一五”期间将累计安排生态和环保建设资金8.5亿元,主要用于大力发展循环经济,实施工业区和企业生态化改造工程、清洁生产工程、节水节能示范工程和资源综合利用工程;以天然气工程为契机,结合城市能源结构调整工程、集中供热工程、电厂和电热厂脱硫除尘工程、重点大气企业污染治理工程和城市大气污染综合治理工程,改善城市环境;以钱塘江和太湖流域水污染防治特别是饮用水源保护工程为重点,积极实施城乡生活污水处理工程、重点工业企业污染治理工程、重点流域区域环境污染综合整治工程和城乡面源污染防治工程,加强湖库水生态保护,大力改善水环境质量,等等。●

(作者单位:浙江省杭州市财政局

地方税务局)