

财政改革与 发展实践探索

——2007年浙江省财政系统优秀调研报告集

浙江省财政厅 编

Caizheng
Gaige

Fazhan

Shijian

浙江科学技术出版社

财政改革 与

发展实践探索

——2007 年浙江省财政系统优秀调研报告集

浙江省财政厅 编

**Caizheng Gaige Yu
Fazhan Shijian Tansuo**

浙江科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政改革与发展实践探索: 2007 年浙江省财政系统优秀
调研报告集 / 浙江省财政厅编. —杭州: 浙江科学技术出版
社, 2008.9

ISBN 978-7-5341-3379-4

I. 财… II. 浙… III. 地方财政—经济体制改革—调
查报告—浙江省—2007 IV. F812.755

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 116732 号

书 名 财政改革与发展实践探索
——2007 年浙江省财政系统优秀调研报告集
浙江省财政厅 编

出版发行 浙江科学技术出版社
杭州市体育场路 347 号 邮政编码: 310006
联系电话: 0571-85170300-61714
E-mail: scx@zkpress.com

排 版 杭州富春电子印务有限公司
印 刷 杭州丰源印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店

开 本 787×1092 1/16 印 张 22.75
字 数 534 000
版 次 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5341-3379-4 定 价 48.00 元

版权所有 翻印必究

(图书出现倒装、缺页等印装质量问题, 本社负责调换)

责任编辑 施超雄 封面设计 孙 菁
责任校对 张 宁 责任印务 李 静

◇ 本书编辑委员会 ◇

黄旭明	钱巨炎
罗石林	傅钱生
金慧群	魏跃华
薛小杭	

目 录

contents

第一部分 一等奖

- 浙江省解决民生问题财政保障机制研究 浙江省财政厅预算处/1
- 完善财政转移支付制度促进基本公共服务均等化 浙江省财政学会、科研所/27
- 国库集中支付改革在浙江省实践的分析与探讨 浙江省省级机关会计核算中心/37
- 加快浙江省现代服务业发展的调查与思考 浙江省财政厅办公室/59

第二部分 二等奖

- 防范和化解地方金融风险的财政调查与思考 浙江省财政厅外金处/71
- 浙江省国有土地使用权出让收支管理的实践和探索 浙江省财政厅综合处/87
- 政府采购投诉处理若干法律问题研究 浙江省财政厅法制处/95
- 我国注册会计师行业政府监管问题研究 浙江省财政厅会计处/102
- 努力落实“三个三”工作措施 做强做大旅游产业的公共财政政策研究
..... 浙江省财政厅行政政法处/123
- 财政支农资金整合机制的创新研究——浙江财政支农资金整合的实证分析
..... 浙江省财政厅农业处/136
- 浙江省农村生活污水处理现状及对策建议 浙江省财政厅 浙江省建设厅/144
- 杭州市基本公共服务均等化研究 杭州市财政局/166
- 温州市欠发达地区基层乡镇财政的调研报告 温州市财政局/183
- 桐乡市失地农民社会保障问题的调查和思考 桐乡市财政局/199
- 欠发达地区生态建设与财政政策研究 衢江区财政局/206
- 以政府资源性收入征管为重点 进一步加强政府非税收入管理 舟山市财政局/214
- 加强政府投资项目全过程管理的实践与思考 丽水市财政局/219

第三部分 三等奖

■ 深化财税系统学习型组织建设的思考	浙江省财政厅人教处/224
■ 财政支持农村文化建设研究	浙江省财政厅教科文处/233
■ 浙江省公立医院财政保障机制研究	浙江省财政厅社保处/240
■ 财政支出绩效评价结果应用研究	浙江省财政厅绩效评价处/249
■ 关于农业综合开发投入机制的研究	浙江省农业综合开发办公室/259
■ 发挥政府采购政策性功能 促进节约型社会建设	浙江省财政厅采购监管处/275
■ 加强户外广告资源有偿使用收入征管问题的探讨	平阳县财政局/280
■ 欠发达县财政支持新农村建设的若干问题及对策	泰顺县财政局/285
■ 公共财政下公共服务均等化探析	余杭区财政局/290
■ 关于嘉兴市城乡居民社会保障制度体系建设的调研报告	嘉兴市财政局/298
■ 从财政收入结构看产业结构优化升级思路 and 对策	平湖市财政局/303
■ 促进创新团队和领军人才 实施重大自主创新项目的财税对策研究	湖州市财政局/309
■ 财政支出绩效评价在财政资金分配中作用的思考	绍兴市财政局/316
■ 绩效预算与部门预算融合的思考	上虞市财政局/325
■ 县级政府形成负债的政策体制原因及对策建议	武义县财政局/330
■ 完善新型渔农村合作医疗制度 努力缓解海岛群众“看病难、看病贵”问题	岱山县财政局/335
■ 临海市财政支出绩效评价体系建设的实践与思考	临海市财政局/341
■ 促进欠发达地区产业结构优化升级的财税对策思考	丽水市财政局/346
■ 发挥政府及财政导向作用 促进旅游产业持续健康发展	遂昌县财政局/355
后记	/359

浙江省解决民生问题财政保障机制研究

浙江省财政厅预算处

一、引言

当前,民生问题得到各级党委、政府的高度关注。关注民生是建设社会主义和谐社会的必然选择,是共建共享和谐社会的直接落脚点,也是贯彻落实科学发展观的根本目的。财政作为政府干预经济、社会的重要手段,其承担的职责和改革的方向始终是与政府的经济、社会发展目标相协调的。我国经济、社会经过多年的快速发展,在创造惊人财富的同时,也伴生了一些问题,其中民生问题成为最主要的问题,这就为财政提供了用武之地。财政改革要适应政府职能和目标的转变,作为这种适应性调整的结果,“民生财政”应运而生。

二、研究“民生财政”的必要性

随着国家经济、行政体制改革的不断深化和完善,政府职能不断转变,财政也不断进行着适应性改革和调整,逐步从“建设财政”过渡到了“公共财政”。在 20 世纪 90 年代之前,我国财政是典型的“建设财政”,财政政策围绕经济建设做文章,重点放在支持经济建设上。90 年代末,与社会主义市场经济体制建立完善相适应,国家提出了构建“公共财政”框架的目标。从此,“公共财政”逐步取代“建设财政”,成为财政改革的主要方向,财政政策的主要目标指向为社会提供市场所不能提供的公共产品和准公共产品,即弥补“市场失灵”领域。党的十六大以来,关注民生已成为政府工作的重点,是公共财政的主要服务对象。为方便研究和叙述,突出民生的“公共财政”称为“民生财政”。“民生财政”是指公共产品和准公共产品中直接关系到人民群众切身利益的部分。建设好“民生财政”是构建社会主义和谐社会、实现共建共享和谐社会的基础。

(一)“民生财政”是民本思想主导下公共财政的必然选择

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”。这就是我们党适应新世纪、新阶段、新时代全面建设小康社会的客观要求所提出的科学发展观。“以人为本”作为科学发展观的核心理念,继承了马克思主义人本思想的精髓,深化了科学社会主义理论,是构建社会主义和谐社会的必然要求。当前,我国进入了全面建设小康社会,开始构建和谐社会的阶段,加快推进社会主义现代化的新发展阶段。我们

党和政府的方针政策始终是把促进人的全面发展作为社会发展的根本目标。在民本思想指导下,财政作为政府干预和调节经济社会运行的重要手段,突出“民生财政”是必然的政策选择。

(二) 经济、社会发展不均衡是“民生财政”的现实需求

经过改革开放近三十年的发展,经济社会发展中的一些深层次矛盾逐渐显现,成为全面协调可持续发展的瓶颈。当前,我国进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这种空前的社会变革给发展带来巨大动力的同时,也必然带来种种矛盾和问题。就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题日益突出,严重影响了社会和谐稳定。2006年10月,党的十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,作出了构建社会主义和谐社会的重大决策部署,并把解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益作为构建社会主义和谐社会的重点。与之相适应,财政改革的目标和方向应当紧紧围绕党和国家制定的战略方针决策,主动转移到重点和优先解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益上来。

(三) 财力状况改善为“民生财政”提供了强大支撑

1978年我国财政收入为1132亿元,到2006年已达39344亿元,28年间增长了38212亿元,翻了35倍。1978年,浙江省财政总收入为27亿元,列全国各省(市、区)第14位;2006年达到2568亿元,排名升至第4位,28年间,总量整整增长了94倍。浙江省的人均财政支出也从1978年的46元(第24位)增至2006年的2995元,增长了近64倍。改革开放近30年来,与经济增长相适应,财政状况得到了极大改善,财力也有了明显增长。浙江作为沿海发达地区,活跃的经济形态和良好的财政收支,使老百姓对政府改善民生状况有较大的期望,也为政府解决民生问题提供了财力支撑。同时,财政内生的优化财政支出结构、将有限的资金使用到最迫切需要的地方的内在动力,也成为“民生财政”的巨大推动力。

三、近五年来浙江省在民生领域的财政投入状况和取得的成就

浙江省财政部门以“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观为统领,认真贯彻党的十六大、党的十六届各次全会和省十一次党代会、省委十一届各次全会精神,围绕深入实施“八八战略”、全面建设“平安浙江”、加快建设文化大省和“法治浙江”的总体部署,遵循“集中财力办大事”和“一要吃饭、二要建设、三要有积累、四要增强宏观调控能力”的理财原则,努力增强省委、省政府财政调控能力,积极发挥财税职能作用。尤其是近五年来,全省财政部门在本届省委、省政府的正确领导下,面对新时期的新机遇和新挑战,积极拓展新思路,实施新举措,谋求新发展,建立并积极实施符合我省实际的“三个三”财税工作措施,成效明显,有力地保障了浙江省经济、文化、社会事业又好又快发展,保障了民生领域的支出需求。

(一) 从总量和结构上看,浙江省公共财政支出加快向民生领域倾斜

近5年来,浙江省努力做大、做好、做强财政收入“蛋糕”,积极整合政府资源,大力调整财政收支结构,加快向民生领域倾斜。从财政收入方面看,建立财政收入稳定增长机制,2006年全省地方财政收入占财政总收入的比重达到50.6%,比2002年提高4.6个百分点,

地方可用财力的增加,有力地保障了民生支出的需要。从财政支出方面看,强化财政公共服务职能,加大就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、生态环境、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的民生投入。2003年,全省财政民生支出^① 576.43亿元,占当年财政支出总量的64.3%,当年财政民生支出的增量占当年财政支出增量的67.1%;2004年,全省财政民生支出686.11亿元,占当年财政支出总量的64.5%,当年财政民生支出的增量占当年财政支出增量的66.0%;2005年,全省财政民生支出823.36亿元,占当年财政支出总量的65.1%,当年财政民生支出的增量占当年财政支出增量的67.7%;2006年,全省财政民生支出968.68亿元,占当年财政支出总量的66.0%,当年财政民生支出的增量占当年财政支出增量的72.2%。2006年,全省财政用于社会主义新农村的投入达到373.5亿元,比上年增长19.9%。可以看出,近年来,我省财政紧紧围绕省委、省政府关注民生的执政思路,财政民生支出增幅开始加大,财政支出增量2/3用于民生领域,标志着我省财政向“民生财政”的实质转变。

(二)从区域上看,浙江省特色的财政体制、政策有效地保障了地区间均等化公共服务的提供

除计划单列市宁波以外,我省县级财政与市级财政地位平等,财政体制收支基数核定到县(市);县(市)项目资金直接向省申报,并由省直接分配、下达到县(市);预算资金由省直接调度到县(市)。在收支划分的基础上,实行增收分成、省与杭州市总额分享、宁波市递增上交制度以及“两保两挂”、“两保一挂”财政政策。这些政策调动了市县(市)发展经济、涵养财源、增收节支保平衡的积极性,在确保实现当年财政收支平衡、确保完成政府职责任务的前提下,实行省补助和奖励与其地方财政收入增长比例、增收额挂钩的财政政策,体现了发展是硬道理的要求,为财政民生支出提供了有力的财力保障。同时,为使全省区域均衡和谐发展,让欠发达地区及部分财政困难县(市)享受相对均等化基本公共服务,在“两保两挂”、“两保一挂”的基础上,用因素法、系数法、公式化较为公正、合理、规范地实施财力性转移支付财政政策,如因灾财力补助、一般财力转移支付、生态补偿转移支付、调整工资转移支付等,体现了科学发展与和谐发展的要求。

2006年,省对市、县转移支付补助233亿元,比2002年增长1.1倍,年均递增20.3%。2006年经济欠发达县(市)人均地方财政收入与经济较发达县(市)的比例为1:2.17;经济欠发达县(市)人均财政支出与经济较发达县(市)的比例为1:1.02。欠发达县(市)虽然没有与较发达县(市)一起均衡发展,但是享受了与较发达县(市)一样的均等服务,有力地保障了民生领域各项基本公共服务的支出需要,使全省人民公平地共享改革开放的成果。

(三)从投入方向上看,浙江省财政民生支出促使民生领域发生可喜变化

1. 就业再就业领域。2002年以来,各级财政部门按照省委、省政府工作部署,认真贯

^① 按照2006年政府预算收支科目,我们对全省财政民生方面的支出作了统计分析(简称民生支出,下同)。民生支出口径为:基本建设支出(指铁路、交通、水利、环保、城建等公共基础设施)、农业支出、林业支出、水利和气象支出、文体广播事业费、教育支出、科学支出、医疗卫生支出、抚恤和社会福利救济、社会保障补助支出、公检法司支出(社会治安)、城市维护费、政策性补贴支出(粮食风险基金等)、支援不发达地区支出、专项支出(教育费附加等)等。

彻落实各项就业扶持政策,积极调整财政支出结构,不断加大就业再就业资金投入。据统计,2002~2006年全省各级财政累计安排就业再就业资金24.98亿元,比1997~2001年累计投入增加23.82亿元,增长20.5倍。其中:2006年安排就业再就业经费8.52亿元,比2002年增加7.92亿元,增长近14倍,年均增长94.1%。财政就业再就业经费投入的增加,有力地推动了就业再就业政策的落实,加快了劳动力市场信息化建设步伐,促进了就业再就业服务体系的完善。据统计,2003~2006年全省新增就业岗位255万个,实现再就业138万人,其中就业困难人员再就业47万人。城镇登记失业率从2002年的4.2%下降到2006年底的3.51%。至2006年底,全省有966个乡镇、311个街道、2044个社区建立基层劳动保障服务站(室),建站(室)率分别为78.7%、98.7%和80.6%,工作人员总计7383名。在村级机构建设中,全省有2520个行政村已配备6166名专兼职劳动保障协管员,其中专职工作人员683名。有1153个行政村的就业服务信息体系初步建立。据统计,到2006年末,全省有各类职业介绍机构2538家。全省各市县均已建立劳动力市场信息网络,其中80%以上的市县已将信息网络延伸到街道(乡镇)和社区。

2. 医疗卫生领域。2002~2006年,全省医疗卫生支出^①283.79亿元,年增长幅度分别为22.0%、36.5%、19.9%、34.3%、38.8%,均高于当年财政支出增长幅度。近年来我省财政支持卫生建设取得的主要成就有:

(1) 公共卫生体系建设进一步完善。省财政要求各级财政部门积极调整支出结构,合理安排资金,支持全省疾病预防控制机构和传染病院(区)建设。省疾控中心迁建工程作为省财政落实公共卫生体系建设和“五大百亿”工程的重点,2004~2006年省财政已安排补助资金1.52亿元;2004~2007年,省财政共安排全省疾病预防控制机构和传染病院(区)建设补助资金1.3亿元。为建立规范、完善的紧急救援网络,省财政从2004年起,每年安排省财政紧急救援体系建设项目补助资金300万元;安排母婴健康工程补助资金,进一步扩大母婴健康工程实施范围,提高欠发达地区妇幼卫生服务能力。

(2) 农村卫生财政投入增幅空前。据统计,2006年全省各级财政用于实施“农民健康工程”的资金投入达17.6亿元,省级财政对不同经济类别地区的补助达5.5亿元,1441万农民接受两年一次的免费健康体检,占全省参合农民总数的49.6%。为配合农民健康体检工作的顺利开展,2006年省级财政专项安排2000万元,用于欠发达地区乡镇卫生院的体检装备补助。同时,以政府投入为主的浙江省乡村卫技人员素质提升工程和城市医师支援农村卫生工程也已全面启动、实施。省财政累计安排新型农村合作医疗补助资金4.31亿元,用于参加合作农民补助、经办机构建设补助和新型农村合作医疗信息化建设专项补助。87个有农业人口的县(市、区)全部实行了新型农村合作医疗制度,参加合作医疗人数达2902万人,占全省农业人口的86%。

(3) 医疗卫生体系建设全面加强,卫生资源进一步丰富,卫生强省“六大工程”全面实施。2006年底,全省千人医生数2.04人,千人护士数1.44人,千人床位数3.21张,分别高于全国平均0.49人、0.34人和0.76张。省、市、县三级公共卫生应急指挥组织基本建立,乡镇卫生

^① 按2006年政府预算收支科目,医疗卫生支出包括:卫生事业费、中医事业费、食品和药品监督管理费、行政事业单位医疗经费。

院和县级以上医疗机构全部实现疫情网络直报。初步建立覆盖全省、多层次、多形式的城乡社区服务体系,2006年底全省各市、县、区已建立社区卫生服务中心1200个,占应建社区卫生服务中心总数的72.6%;按照每1000~1500服务人口配备1个责任医生的要求,建立社区责任医生制度,目前全省共有社区责任医生2.6万名。

3. 教育领域。据统计,2002~2006年全省财政教育支出1108亿元,2006年财政教育经费支出299.7亿元,是2002年的近2倍。在全省财政的大力支持下,我省教育事业取得了长足发展。

(1) 率先在全国各省、自治区中基本普及从学前三年到高中段的15年教育,为提高全民素质奠定了良好的基础。在2004年基本普及15年教育的基础上,2006年全省小学、初中入学率分别达99.99%、99.72%,学前三年幼儿教育入园率87%，“三残”儿童入学率98.6%，初中毕业生升高中段学校比例94.02%，高中段教育毛入学率90.2%，各项指标均居全国领先水平，基础教育发展水平不断提高。为实现不让一个孩子因困难而辍学，全面开展了从义务教育到高中教育到高等教育的贫困家庭子女就学资助。2006年，全省资助经济困难中小學生49万人，资助资金达2.2亿元；3.1万大学生获得奖学金，助学贷款累计发放2.4亿元；2005年又部署实施农村中小学“四项工程”^①。从2006年秋季开始，我省又全部免除义务教育阶段中小学学杂费，所需经费全部由各级政府承担。

(2) 高等教育从精英教育迈入大众化教育阶段，成为我省高层次人才培养和知识创新的重要基地。通过加快高教园区建设、举办独立学院、推进高校管理体制改革的措施，切实解决了高等教育发展的“瓶颈”制约。2006年全省共有普通高等学校77所，在学研究生27125人，普通本、专科在校生71.99万人。普通高校录取率71%，高等教育毛入学率36%，比“九五”末期提高23个百分点。

(3) 职业教育迅速发展，职业教育体系日趋完善，教育与社会需求结合日益紧密。通过建立教育成本补偿机制、鼓励社会力量办学等举措，全省高职院校从“九五”末期的31所增加到2006年的45所，在校生规模从3.78万人扩大到32.67万人。通过启动实施职业教育六项行动计划，中等职业教育发展加速。全省中职教育与普通高中招生多年保持1:1的合理结构。通过积极调整专业结构、适应产业需求，中职和高职毕业生一次就业率均保持在90%以上。

4. 社会保障和收入分配领域。全省财政社会保障体系投入由2002年的104.29亿元增长到2006年的244.4亿元，增长1.34倍，年均增长23.6%。全省社会保障支出占财政支出的比重从13.9%提高到16.6%。其中，全省财政对社会保险基金的补助支出从2002年的5.91亿元增长到2006年的10.54亿元，增长78%，年均增长15.5%，五年累计补助支出达到39.13亿元；全省抚恤和社会福利救济的年补助支出从13.87亿元增长到37.12亿元，增长1.68倍，年均增长27.9%，五年累计补助支出达到123.70亿元。这几年来，在全省财政的大力支持下，全省社会保障工作不断创新体制、机制，使社会保障范围不断扩大，社会保障水平不断提高。

^① 农村中小学“四项工程”，是指农村中小学家庭经济困难学生资助扩面工程、爱心营养餐工程、食宿改造工程、教师素质提升工程。

(1) 创新工作机制,完善征管模式,建立多渠道筹措机制,使社会保险基金支付能力不断提高。一是探索“抓两头、促中间”工作机制,一头抓好经济发达县(市)的养老保险扩面工作,另一头抓好困难县(市)养老保险基金自求平衡机制的建立。从考核验收情况看,到2004年年底,26个经济发达县(市)已基本实现养老保险全覆盖。14个困难县(市)实现了基金当年收支平衡、支付能力稳定提高的目标任务,基金收入从2002年的11.9亿元增加到2006年的20.8亿元,年均增长15.0%;基金支出从2002年的11.4亿元增加到2006年的17.4亿元,年均增长11.3%;滚存结余从2.1亿元增加到11.8亿元,年均增长53.5%。二是完善征管模式,加强社保基金征缴。不断探索创新社会保险费“三费合征”、“五费合征”等征管模式,各项社会保险基金财务状况逐年好转,基金自求平衡能力进一步增强。三是建立多渠道筹措机制,充实社会保障资金。2002年以来,我省在拓宽基金筹资渠道方面作了多种探索和尝试。一方面,加大财政对社会保障投入;另一方面,通过从国有资产转让净收益、土地出让净收益中提取一部分等方法充实社会保障基金。据统计,财政社会保险基金补贴支出从2002年的5.91亿元增加到2006年的10.54亿元,年均增长15.5%。2004年10月,省政府下发了《关于建立社会保障资金多渠道筹措机制的意见》,要求各地从调整财政支出结构、强化基金征缴管理、开拓新的稳定的筹资渠道等几方面着手,努力做到社保投入多渠道、资金来源多元化,切实增强社会保障资金支付能力。据统计,2002年到2006年,全省五项社会保险基金收入由205.36亿元增加到453.62亿元,平均每年增加62.07亿元,年均增长21.9%;基金支出由154.78亿元增加到278.98亿元,平均每年增加31.05亿元,年均增长15.8%;基金结余由161.26亿元增加到667.68亿元,平均每年增加126.61亿元,年均增长44.9%。四是积极开展社会保障预算编制试点工作。从2002年起,我省在上虞、平湖两市开展“一揽子”社会保障预算编制试点工作,目前已初步形成了由各项社会保障基金预算、政府一般预算中的社会保障经费预算和社会保障事业单位创收收入安排的社保经费支出预算三大内容组成的“一揽子”社会保障预算模式。

(2) 率先建立新型社会救助体系^①。在20世纪90年代中后期,我省率先推行了覆盖城乡的最低生活保障制度,特别是党的十六大以后,省委、省政府作出了加快构建覆盖城乡的新型社会救助体系的重大决策。一是健全城乡居民最低生活保障制度。2003年以来,进一步健全了最低生活保障标准调整机制,规范了对低保对象的收入核查和审批程序,建立了分层分类救助制度,实现了动态管理下的应保尽保、应补尽补、应退尽退。2006年底,全省城乡共有62.91万低保对象,其中农村低保对象53.98万人,当年支出低保金6.08亿元,城镇低保平均标准241.37元/月·人,月均补助达154元/人;农村低保平均标准149.65元/月·人,月均补助达77.86元/人。二是建立农村五保和城镇“三无”对象集中供养制度。2003年开始试点,2004年全面推开,至2005年基本实现了全省农村五保和城镇“三无”对象集中供养。到2006年底,全省集中供养人数达4.58万人,农村五保集中供养率达92.37%。

^① 新型社会救助体系,就是在社会主义市场经济体制下,通过改革创新计划经济体制下形成的救助工作模式,完善救助政策,整合救助资源,规范救助行为,协调救助行动,形成以最低生活保障制度为基础,以养老、医疗、教育、住房、法律等专项救助为支撑,以社会帮扶和慈善救济为补充,建立城乡一体化、组织网络化、管理社会化、保障法制化,并与经济社会发展水平相适应、覆盖城乡的新型社会救助体系。

城镇“三无”集中供养率达 98.13%，分别比 2003 年提高 42.87、29.33 个百分点。三是实施被征地农民基本生活保障制度。从 2004 年开始全面推行，从 2005 年开始实行即征即保。目前，全省已有 227.6 万被征地农民纳入不同形式的社会保障，86.2 万符合条件的对象已开始领取基本生活保障金或养老金。四是全面实施城乡医疗救助制度。2004 年省政府开始部署，2005 年全面推开，2006 年筹集救助资金 3.24 亿元，当年发放医疗救助金 2.3 亿元，救助人次达 96.66 万，其中资助参加新型农村合作医疗 72.7 万人。五是实施住房救助制度。至 2006 年底，全省所有市县都已实施住房救助制度，实施面不断扩大，从城市低保户逐步扩大到低保户、无房户、老弱病残户，标准从人均 8 平方米扩大到 12 平方米，历年累计投入廉租房保障金 4.81 亿元，其中财政 2.65 亿元，有 1.65 万个住房困难家庭享受了该项政策。同时，投入残疾人安居工程资金 1.26 亿元，已完成改造 1.18 万户。从 2006 年开始，实施农村住房救助，对农村低保家庭的危旧房进行改造，当年完成 6011 户。六是建立社会救助综合管理服务体系。目前，全省 98.62% 的乡镇（1504 个）已经建立基层社会救助综合管理服务机构，社会救助工作人员达 3552 名。已有 27275 个城镇社区和农村建立社会救助室（站），工作人员达 34515 名。目前，全省已建立县级以上的慈善组织 100 家，不少乡镇、街道也建立了慈善机构，全省慈善组织募集款累计达 33 亿元，物资 2 亿元，居全国前列，累计已救助各类困难群众 100 万人次。各地已建立“慈善超市”307 家，接受捐助物资价值达 2000 万元，救助困难群众达 10 万人次。法律援助全面展开，2006 年全省共办理援助案件 2.09 万件。其他各种专项救助也取得了明显的进展。

（3）社会福利事业得到大力发展。一是老年福利事业快速发展。2006 年底，全省共有社会福利（养老）机构总数 1651 所，综合社会福利机构床位数 128597 张，平均每万人拥有床位数 28 张，比“九五”末期翻了一番多；城镇“三无”人员集中供养率达到 98%。通过“社区老年福利服务星光计划”建成社区“星光老年之家”1403 个，共投入资金 7.68 亿元；初步建立了以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为辅助，各类养老服务机构协调发展、多种养老方式相互补充的养老服务体系，有效保障和满足了老年人的合法权益和养老服务需求。二是儿童福利事业更加重视。据不完全统计，我省目前失去父母和事实上无人抚养的未成年人近 1 万名，其中有 3000 多名孤残儿童在福利机构内得到生活照料和抚养；到 2006 年底，全省共有儿童福利机构和设有儿童部的综合福利机构 56 所，核定床位 2400 多张；开展“残儿助医”工程、“微笑列车”等康复活动，创办了“新苗小学”，做好家庭寄养和收养工作，加强流浪儿童救助保护。自 2003 年 8 月 1 日实行新的救助制度以来到 2006 年底，全省已救助流浪未成年人 13500 多人次。三是城市流浪乞讨人员救助。到目前，全省县以上救助管理站从 2003 年的 22 个增加到 60 个，并依托救助管理站设立流浪未成年人救助保护机构 9 个。各级救助管理站总建筑面积达 8 万多平方米，已设床位 2642 张。从 2003 年 8 月 1 日到 2006 年 12 月底，全省已累计救助 11.54 万人次，其中外省的 10.15 万人次，危重病人、残疾人、精神病人和痴呆傻患者 1 万多人次。

随着经济、社会事业的发展和保障制度的建立和完善，我省居民收入稳步增加。据对全省城乡住户抽样调查，2006 年全省城镇居民人均可支配收入 18265 元，农村居民人均纯收入 7335 元，扣除价格因素，分别比上年增长 10.9% 和 9.3%，城镇居民人均可支配收入连续 6 年、农村居民人均纯收入连续 22 年列全国各省（市、区）第一位。城镇居民家庭恩

格尔系数(即居民家庭食品消费支出占家庭消费总支出的比重)为 32.9%,农村居民家庭恩格尔系数为 37.2%,分别比上年下降 0.9 和 1.4 个百分点。

5. 环境保护领域。

(1) 环境保护和生态建设得到进一步加强。2002~2006 年,省级财政共安排各类生态环保专项资金 62.65 亿元(其中 2006 年为计划数,共 23.04 亿元,比 2002 年的 5.44 亿元年均增长 43.5%)。以财政贴息或专项补助的方式,有力支持钱塘江等重点区域、流域污染防治、钱塘江中上游地区生态林建设、自然资源保护及生态示范区建设和农业农村污染的综合整治。在加大对生态环保投入的同时,提出了完善财政生态补偿政策意见,初步建立了由一系列财政补助和奖励政策组成的具有我省特色的生态环保补偿机制。环保基础设施薄弱的状况得到改善,环境自动监测能力和环境执法能力得到加强,主要污染物排放总量基本得到有效控制,工业产品的污染物排放强度逐年下降,重点流域、重点区域、重点行业、重点企业的环境污染整治取得积极成效,环境污染和生态破坏加剧的趋势得到初步遏制,部分地区环境质量有所改善,全省环境质量基本保持稳定。据国家环保总局中国环境监测总站对 2005 年全国 32 个省、市、自治区生态环境状况进行评价,我省生态环境状况名列第一,全省生态环境支撑能力继续处于全国前列。

(2) 将水资源保护摆在重要位置,农村安全饮用水覆盖率大幅提高。2003 年,我省在全国率先实施以“千万农民饮用水工程”为载体的农村饮水安全工程。为支持这项工程建设,省财政从 2003 年开始设立专项资金,有力地推进了“千万农民饮用水工程”建设。2003~2007 年,省财政共安排专项资金 59500 万元。另外,还安排“百万农户生活污水净化沼气工程”、“万里清水河道”建设等专项资金支持各地开展农村污染治理,改善农民饮用水质。经过几年的努力,全省农民饮用水状况得到了很大改善。到 2006 年底,全省“千万农民饮用水工程”累计完成投入 39 亿元,实施了 700 多个面向农村的供水工程,新增农村供水规模 160 万吨/日,受益行政村 6600 个,受益农村人口 528 万人,其中解决了 44 万中小学师生的饮用水问题。“千万农民饮用水工程”一期建设目标已经提前一年半完成,全省农村安全饮用水覆盖率从 2002 年的 62% 提高到了 77%。

6. 文化、体育领域。

2002~2006 年,全省文体广播事业费累计财政投入 164.43 亿元,2006 年比 2001 年增长了 1.6 倍,年均增长 21.38%。2006 年,我省人均文化事业费支出 34.66 元,大大高于广东省 19.88 元、江苏省 18.75 元、山东省 9.56 元。“十五”期间,我省财政用于农村文化建设的文化事业费达到 11.23 亿元,与广东、江苏、山东等经济发达省份同口径相比,财政投入总量仅次于广东省(14.16 亿元),位居第 2 位。2006 年全省农村人均文化事业费已经达到 7.81 元,“十五”期间每年都位居上述四省份第一。各级财政的体育投入稳步增长,2005 年全省年人均体育经费支出为 12.23 元,省本级财政体育支出达到 2.26 亿元。文化、体育方面取得了相当大的成就。

(1) 公共文化设施建设成果明显。以承办第七届中国艺术节为契机,一大批现代化城市公共文化设施在全省各大城市先后建成,全省各级政府共投资 38 亿元,新建和改、扩建了“七艺节”所需演出艺术场馆 43 个,基本形成了省、市、县三级文化设施网络。“十五”以来,实施了两轮广播电视“村村通”工程,截至 2006 年底,全省乡镇和行政村的有线电视联网率分别达到了 98% 和 90%,全省有线电视入户数 950 万户,入户率达到 63%;全省广播、电视

的综合人口覆盖率分别达到 98.37% 和 98.84%，居全国各省（自治区）的前列。

(2) 文化精品不断涌现。2002~2006 年，省级财政安排文化艺术院团的艺术投资专项经费超过 4000 万元，特别是 2003~2004 年，为争夺文化艺术界最高奖——文华大奖，省财政部门两年共投入 2000 余万元，用于我省参赛的几台剧目的艺术创作和加工。成功承办了第七届中国艺术节、首届中国越剧节、第十届中国美展中国画展览，一大批优秀舞台剧目和文艺演出人才脱颖而出。

(3) 人民群众文化生活不断丰富。目前，全省专业与兼职相结合的文艺队伍已经基本形成，大大丰富了人民群众的文化生活。作为全国农村电影改革发展综合试点省份，较好地实施农村电影放映“2131”工程。同时，各级财政部门支持文化主管部门、群众文化单位不断探索农村文化工作的有效载体，积极开展形式多样的文体活动。

(4) 文化遗产保护继续走在前列。全省各级财政对物质文化遗产的投入力度不断加大，2002~2006 年全省文物事业费累计投入 9.62 亿元，比 2001 年年均增长了 28.15%，大大高于财政收入和支出的增长幅度。截至 2005 年底，我省共有全国重点文物保护单位 131 处，居全国第五位。非物质文化遗产保护机制进一步健全，2002 年率先在全国实施民族民间艺术资源抢救和保护工程，率先在全国公布了省级非物质文化遗产代表名录 64 项，同时共有 38 项 44 个遗产项目入选第一批国家级非物质文化遗产代表名录，数量居全国第一。

(5) 文化产业发展迅速。重视培育和发展文化产业，加大文化产业扶持力度，做大、做强文化企业，文化产业经济总量不断增长，竞争力和可持续发展能力逐步提高。2002~2006 年，省财政共安排文化产业专项资金 1 亿元，有效地支持了省属文化产业的发展。影视、印刷、演艺娱乐、艺术品经营、旅游、广告、出版、报刊、动漫等产业发展迅速，横店影视产业成为全国第一个国家级影视产业实验区。

(6) 竞技体育与群众体育齐头并进，实力明显增强。近几年来，我省体育工作取得了显著成绩，群众体育迅猛发展，竞技体育实力增强，体育产业初具规模。2006 年，全省体育人口已达到总人口的 38.3%，共建有各级各类健身活动点 24300 多个，国民体质合格率达到 80%，全省共有专业运动员 780 名。全年我省运动健儿共取得世界冠军 13 个、亚洲冠军 29 个、全国冠军 87 个。在第十五届多哈亚运会上，我省运动员共获得 15 枚金牌、9 枚银牌和 12 枚铜牌。近年来，举办国际性体育竞赛 5 项次、全国性竞赛 30 项次、全省性竞赛 98 项次。全省共有 6 个县（市、区）和 111 个乡镇通过省级体育强县、强镇的检查验收。参与创评活动的县（市、区）和乡镇共建有体育馆 25 座、各级文体中心 123 个、行政村篮球场 3321 个、乒乓球室（含室外）3289 个、健身路径 3972 条，各级部门共投入建设资金 5.8 亿元。全年发行体育彩票 32.5 亿元，比上年超出 8.9 亿元，位居全国第二，创历史最好成绩。

7. 安全生产领域。2004 年省安监局成立以后，省财政进一步加大了安全生产监管的投入力度。在保证省安监局正常经费和工作经费的基础上，2005~2006 年安排专项资金 1500 万元，用于推动我省矿山中深孔爆破技术推广应用；安排重大危险源信息管理系统前期工作经费 300 万元、安全生产全员培训工作经费 300 万元；安排安全生产宣传经费 280 万元，主要用于开展“安全生产宣传月”活动和公益性宣传报道等，有效地推动了我省安全生产监管工作的开展。从 2004 年开始，我省连续三年各类事故实现持续下降。与 2003 年相比，三年环比累计减少各类事故死亡人数 2099 人，事故起数、死亡人数和直接经济损失三项指

标已分别累计下降 49.7%、21.3% 和 59.3%。特大安全事故得到有效遏制,连续三年实现了省政府提出的事故总量、事故死亡人数和直接经济损失三个“零增长”目标。

8. 食品药品安全领域。

(1) 支持全省食品药品监管机构基础设施建设,提高食品药品监督执法能力。2002 年以来,全省各级财政部门及时安排资金,用于改变我省食品药品监管机构新组建及办公用房、执法装备等各项基础设施条件落后的情况。省财政在做好省级食品药品监管机构经费保障的同时,还根据欠发达地区财政困难的实际,专门设立了专项补助资金,累计安排 6692 万元。

(2) 支持农村食品安全“三网”建设。2005 年,省政府作出了构建农村“现代流通网”、“监管责任网”和“群众监督网”食品安全“三网”的重要部署,省“两会”把“千镇连锁超市、万村放心店”覆盖面达 75% 列入 2006 年为民办十件实事项目。2005~2006 年以来,省财政累计安排 4453 万元用于门店补助。农村“三网”建设使农村食品安全相对薄弱的局面在短期内得到有效改变,该举措得到中央的肯定,并在全国不少地区推广。

(3) 食品药品监管信息网络初步建设完成。2002 年以来,省财政累计安排 1300 万元支持食品药品监管信息网络建设,初步建立起食品安全信息网、行政审批系统、特殊药品管理系统、信息报送平台、邮局系统和药品经营企业信用管理系统等网络体系。

(4) 食品综合评价工作展开试点。2005 年起,省食品安全委员会办公室对温州、金华两个试点城市进行食品安全综合评价试点。2006 年,在全省市县全面推开,省财政累计安排专项资金 1227 万元,支持食品综合评价工作开展。

9. 社会治安领域。2002~2006 年,全省公检法司支出分别为 61.05 亿元、78.16 亿元、98.27 亿元、115.75 亿元、131.73 亿元,增长幅度分别为 27.75%、28.03%、25.73%、17.79%、13.81%。各级财政部门在保证政法机关人员经费、行政经费等维持机关正常运转的同时,对办案经费根据政法机关工作任务予以了大力支持,千方百计满足办案需要,避免让办案人员垫支办案经费,基本满足了政法机关办案经费的需求。经济欠发达地区基层政法部门的经费困难得到了有效缓解,执法条件得到了一定程度的改善,政法部门的技术装备有了较大提高,办案经费紧张的状况得到了一定的缓解,政法基础设施有了一定的改善。

近年来,人民群众安全感稳步提高。据统计部门调查显示,2004~2006 年我省群众安全感满意率分别达到 92.33%、95.2% 和 94.8%,分别高于同期全国平均水平 1.49、3.3 和 2.8 个百分点。全省信访总量、群体性事件、刑事发案下降,表明我省社会政治持续稳定,社会治安状况明显进步。省、市、县三级信访总量和集体访连续 10 年递增的局面,在 2005 年得到了明显改观,首次实现了下降,2006 年又分别比 2005 年下降 12% 和 12.1%;2005 年、2006 年较大规模群体性事件发生的起数同比分别下降 83.3% 和 48.3%;2004 年、2005 年刑事发案上升幅度同比分别回落 23.6 和 21.1 个百分点,2006 年刑事发案绝对数下降 2.36%。

10. 住房领域。

(1) 加大经济适用住房、廉租住房制度实施力度,切实解决最低收入家庭的住房困难。2004 年以来,我们把住房保障工作作为加强房地产宏观调控优先需要解决的问题之一,各

地对住房保障制度认识逐步深化,工作力度逐步加大,全省住房保障工作取得了明显的阶段性成效。一是经济适用住房建设规模有较大增加。2001~2005年,全省累计建设经济适用住房1718万平方米,解决了二十多万户城镇中低收入家庭的住房困难。经济适用住房建设规模逐年加大,2001~2005年,全省经济适用住房新开工面积分别为187.3万、225.0万、282.7万、572.7万和450.3万平方米。与此同时,2004年4月,省政府下发了《浙江省经济适用住房管理办法》,通过制定政策与加强管理,规范项目运作,切实发挥保障功能,深化并完善了住房保障体系。二是加大廉租住房制度实施力度,努力解决最低收入家庭的住房困难。廉租住房制度是指城市人民政府向城镇最低收入家庭的住房困难户直接提供住房,并按照廉租住房租金标准收取租金;或由政府发放租金补贴,由其到市场上租赁住房;或是由产权单位按照当地政府的规定,在一定时期内对现已承租公有住房给予租金减免的制度。根据省委、省政府的要求,把加快解决城镇最低收入家庭住房困难列入重要工作,以实施廉租住房制度为主要载体,加快建立城镇居民住房救助体系。2004年,省政府颁布并实施了《浙江省城镇廉租住房保障办法》。到2006年底,全省所有市、县全部建立了廉租住房制度,其中60个市县已实施该项制度。

(2) 开展困难群众农房救助试点,着力提升农村困难群众住房保障水平。根据省政府《关于进一步完善新型社会救助体系的通知》(浙政发〔2005〕65号)和2006年省政府工作报告要求精神,2006年我省开展了农村困难群众住房救助试点。为推动试点工作,省政府转发了省财政厅《关于实施农村困难群众住房救助工作的意见》,省财政厅会同有关部门制定了《浙江省农村困难群众住房救助专项资金管理试行办法》、《浙江省农村困难群众住房救助工作考核办法(试行)》。省财政按照发达地区和海岛每户6000元、其他地区每户4000元的标准,下拨了财政专项资金2500万元。根据规定,凡是不宜实行集中供养的农村五保户、农村最低生活保障家庭中的无房户和住房困难户、因灾倒房无自救能力家庭以及县级人民政府规定的其他困难家庭,可享受住房救助。2006年,各地通过新建、改建、修缮、扩建、置换、租用等多种方式,完成6011户农村困难群众危旧房改造,并以此为契机,切实加强农房建设管理,取得了明显成效。会同有关部门出台《沿海地区农村住房防灾能力普查工作指导意见》等文件,宁波、温州、台州、舟山和温岭、乐清等市、县(市)大力推进这项工作,95个乡镇普查农房超过100万户。

(3) 进一步完善住房公积金制度。到2006年底,全省住房公积金实际缴存职工人数269万,全省住房公积金缴存余额为528亿元。2006年,全省共发放个人住房公积金贷款191.34亿元。到2006年底,全省个人贷款余额为413.31亿元。

(四) 从管理上看,“三个三”财税工作措施积极、有效地落实省委省政府“以民为本”的执政理念

2004年,省财政厅党组提出“三个三”的财税工作措施,主要内容是:一要充分发挥财税职能,在支持国民经济持续、协调、较快发展中,更加注重支持第三产业特别是现代服务业的发展。二要优化税收收入结构、政府财力结构和财政支出结构等三个结构。要在依法治税理财、坚持规范管理的前提下,积极主动地搞好财政收支结构的调整工作,增强调控能力。三要在财政支出管理上严格做到“控、压、保”三个字,为社会主义和谐社会建设提供可靠的财力保障。