

浙江共同富裕示范区建设的 基层财政实践

——以温州 X 区为例

吴雪芬

(温州市瓯海区财政局, 浙江 325041)

内容提要:浙江省作为共同富裕示范区,是中央赋予浙江的重大政治任务。财政作为国家治理的基础和重要支柱,示范区建设的各项决策部署都与财政息息相关。本文以浙江省温州市 X 区为例,通过分析基层财政在实现共同富裕路径中的推进情况、存在的问题,提出系列建议措施,以期在基层财政推进共同富裕提供案例分析。

关键词:共同富裕 浙江示范区 基层财政 收入分配 社会救助体系

中图分类号:F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)01-0022-05

一、共同富裕的内涵和特征

(一)背景分析

1.政治属性。共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。实现共同富裕是重大政治问题,共同富裕具有鲜明的时代特征和中国特色。随着我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程,必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置。

2.经济属性。推进共同富裕,是基于经济社会发展的现实需要。目前,收入差距拉大的现状,对激活经济内循环带来较大的障碍:掌握社会大部分财富的少数高收入人群的消费已趋饱和,而中低收入人群尚缺乏消费能力,导致内需不振,经济增长乏力。因此,有必要构建更加完善、科学合理的收入分配机制,充分发挥第三次分配的有益补充作用,改善

社会公共福利事业,帮助更多社会低收入人群提高消费能力,为扩大消费拉动内需释放出巨大动能。

3.社会属性。我国经过 40 多年的改革开放,已成为全球第二大经济体,GDP 总额逾 100 万亿元,人均 GDP 达到 1 万美元,充分具备调整收入分配格局的条件,也为实现共同富裕奠定了物质基础。但因分配机制不完善,导致不同阶层、不同地区之间收入分配差距的拉大,形成了社会各类资源要素的错配,尤其是资本要素的固化,使得社会上升通道被堵塞。推动社会共同富裕,为社会公平正义创造有利条件,才会让全体民众有更多的获得感、幸福感和安全感。

(二)内涵特征

1.共同富裕是社会形态的全面跃升。浙江省委十四届九次全会提出,共同富裕是一种更高级的社会形态,主要体现在五个跃升:一是中国特色社会

[收稿日期]2021-10-12

[作者简介]吴雪芬,办公室负责人,区数字财政管理中心副主任,研究方向为地方财政、财政监督、预算管理等。

主义初级阶段向更高阶段迈进的跃升,将为党的创新理论特别是共同富裕的思想内涵提供丰富的理论素材和生动实践例子。二是发展不平衡、不充分向全面均衡发展的跃升,共同富裕将推动人的全面发展和社会全面进步。三是全面建成小康社会向高层次整体共同富裕的跃升,将推动人民群众实现更高质量、更高品质的美好生活。四是共同富裕实践探索向制度创新的跃升,更多地从体制机制层面落实来推动共同富裕,不但是实践探索,更多的是制度创新的跃升。五是效率效益优先向公平效率同步的跃升,让发展机会更加均等,发展活力更加解放,制度优势转化为治理效能、发展优势。

2.共同富裕是社会结构的深刻变革。共同富裕不是同等富裕,是普遍富裕基础上的差别富裕,不是杀富济贫,取缔高收入人群。共同富裕不是超越发展阶段的富裕,而是阶梯式、渐进式发展的过程,要尊重规律,循序渐进,既不能降低标准,更不能吊高胃口。共同富裕不是单一富裕,共同富裕是五位一体的全面跃升,涵盖人民美好生活的方方面面,包括精神富裕等。共同富裕不是少数富裕,是通过建立更为公正的分配机制,让发展成果惠及更多人,更不是包办富裕,政府不能大包大揽,要全民共同奋斗、共建共享,体现共同富裕的共建共治共享。

3.共同富裕是社会制度的深化创新。在发展共享,活力与秩序的多重目标当中追求最优解,要把握好五对关系:一是“做大蛋糕”与“分好蛋糕”的关系,既要立足将“蛋糕”做大,通过高质量发展不断夯实“家底”,又要着眼于促进缩小“三大差距”。二是物质富裕与精神富裕的关系,既要关注经济总量、城乡居民收入的指标,也要抓精神文明、和谐社会的各项工作。三是平均指标和均衡指标的关系,重视平均数下面的极少数,设置最高、最低倍差指标,倍差越小,共同富裕程度越高。四是指标有升和群众有感的关系,指标有提升,关键是让人民群众真切感受到共同富裕看得见、摸得着、真实可感。五是锻造长板和补齐短板的关系,既要发挥好各地独特优势,更要短板问题的加速破解来推动共同富裕进程加速。

二、基层财政推进共同富裕的实践和探索

(一)X区谋划共同富裕的目标和路径

按照浙江省委全会部署的系列工作要求,共同富裕落脚点是“富”,关键在“共”,围绕“共”字,X区谋划“十大目标”路径,通过一批地方个性化、突破性的载体抓手,组织实施一批原创性的改革举措,形成一批特色标志性的成果和最佳实践案例。一是民营经济共性目标。共同富裕的关键是创业创新,要打造新时代创新、创业、创造的平台,深入研究“两个健康”的制度引领作用,研究市场主体培育的政策体系、营商环境优化提升。二是科创策源共强目标。提升“一区一廊一会一室”创新格局,深入研究企业创新活力激发的机制,科研平台比拼机制,引才、留才、育才机制,争创“科技创新鼎”的工作机制。三是区域协同共荣目标。这是缩小区域差距最重要的抓手,深入研究,加快发展县政策体系,山海协作新阶段的政策体系。四是居民收入共增目标。建立“橄榄型”的社会结构,做好“扩中、提低、保底”三篇文章,深入研究低收入群体向中等收入群体的转化,研究家庭收入20万以下向20万以上转化。五是公共服务共享目标。研究普惠性、均等化问题。打通基本民生性服务均等化的阻碍,推动基本民生服务向农村延伸,形成与共同富裕相适应的服务优享环节。六是基本单元共创目标。将共同富裕示范区建设目标任务落实到生产生活的基本单元,转化为未来社区、未来乡村的功能场景。七是文化文明共创目标。精神文明是共同富裕的重要衡量标准,深入研究全域文明创建、现代公共文化服务、文化文明产业的发展。八是宜居环境共建目标。生态环境是共同富裕的底色,重点研究生态环境长效整治机制,碳达峰碳中和工作机制。九是社会和谐共治目标。深入研究风险隐患、闭环管控机制的建设,推进法治平安建设,公共卫生治理体系建设。十是数字赋能共富目标。将数字化改革贯穿共同富裕场景建设、机制创新的全过程,畅通内外循环。

(二)基层财政推进共同富裕的主要做法

1.组织保障,强化要素支撑。X区财政建立健全

制度体系,把党的领导贯穿推动共同富裕的全过程和各领域、各环节。成立高质量发展建设共同富裕示范区先行标杆领导小组,主要领导担任组长,建立健全清单化管理机制,制定重点任务清单、突破性抓手清单、重大改革清单、重大政策清单,明确任务责任,实行闭环管理。完善工作机制,定期研判分析进展情况,形成系统集成、精准实测、一抓到底的组织体系。

2.事前谋划,加强顶层设计。X区财政局聚焦上级战略目标,全力推出“1346”工作机制。“1”就是建立一个体系,就是一组三专班六领域,一组建立共同富裕领导小组,三专班是经济、政研、政策专班,六领域就是六个领域的专题促进,如缩小差距,包括缩小地区差距、缩小城乡差距等。“3”是强化三个衔接,一是与省厅政策方案衔接修改地区行动方案,二是与市级的衔接,特别是做好指标的对标谋划工作,三是与全区“十四五”规划的衔接。“4”是抓实“四张清单”,一是重点任务清单,承接好重中之重的任务当中涉及财政的工作。二是突破性抓手清单,提出一批突破性、创新性的抓手。三是重大改革清单,进行动态管理。五是重大政策清单,研究政策,强化政策创新赋能共同富裕。“6”就是六方联动,在共同富裕场景下,重塑政府、社会、个人、企业的关系,形成政府引导、部门协同、群众主体、企业出力、专家献智、媒体解读等六方联动的共建共享格局。

3.聚力整合,谋划政策举措。X区财政主动谋划财政政策举措,将缩小地区、城乡、收入三大差距作为主攻方向,充分发挥财政在促进高质量发展和收入分配调节中的作用。一是大力建设共同富裕现代化基本单元。立足“十四五”规划和远景目标设定的城市建设未来发展总体布局,强化对接重点区域和项目谋划,以市场为导向,全面把控出让地块财政要素保障,科学、有序配套资金,促进城市建设协调发展。2021年财政预算安排政府性基金支出103亿元,专项安排征地、做地预算8亿元,全盘统筹强化土地储备“蓄水池”功效,促进出让计划良好推进。以财税保障体制创新、审批快速通道创新、规划创

新、土地出让创新、招标与建设创新、运营创新为突破,全域推进城镇未来社区建设,夯实未来城市发展基础。二是大力实施强村惠民行动。健全村级集体经济收入增长长效机制,实施村级集体经济“百村十亿”计划,提升强村公司经营能力,完善“飞地”抱团机制,投入集体经济发展项目的财政资金所形成的资产产权按相应比例划归村集体所有。强化政策、资金和要素供给保障,从2021年开始,连续5年统筹安排不少于1900万元扶持资金、不少于当年新增建设用地计划指标的3%用于村级集体经济发展项目,并优先向相对薄弱村及抱团发展项目倾斜。组建强村公司,实现集体经营性收入18万元以上村“全覆盖”。完善税费和金融优惠政策,设立10亿元发展村级集体经济专项信贷资金,探索建立整村授信、“村级金融顾问”等制度,提供精准信贷服务。三是加快破解“收入差距”,探索完善分配再分配制度。对家庭年可支配收入群体进行分档,重点提高年收入20万元以下群体比例,对城镇新增就业人数、失业率、居民人均可支配收入、城乡居民收入倍差等进行调研分析,有针对性出台政策措施。推进社保制度多层次高水平发展,健全大病、慢性病医疗保险制度,积极发展商业补充医疗保险,实现低收入群体政策性医疗补充保险全覆盖,健全防止因病致贫、因病返贫的长效机制。不断强化初次分配的基础作用,多措并举,提升劳动者特别是一线劳动者的报酬,稳步提高劳动报酬在初次分配中的比重。持续加强财政对推动共同富裕的中长期保障能力,推动财政支出重点向弱势群体、薄弱领域、农村、欠发达地区倾斜,土地出让收益用于乡村振兴比例达到50%以上。持续打响普惠金融改革等品牌,加快构建更加完善的要素市场化配置体制机制。依法规范收入分配秩序,保护合法收入,取缔非法收入,整顿不合理收入,调节过高收入。探索完善“先富带后富、帮后富”的社会再分配机制和体系,加快营造良好的社会帮扶和助弱环境。四是加快破解公共服务短板。持续推进多层次、多元化的婴幼儿照护服务体系,深化独具本地特色的“六种办托模式”,支持多元主体开设公益普惠的托育服务机

构，鼓励有条件的用人单位提供婴幼儿照护服务，就近托育覆盖城镇小区，镇街婴幼儿照护服务机构基本全覆盖，持续擦亮本地托育品牌。深化职普融通、产教融合、育训兼融，重点支持本地院校开展五年一贯制教育，争创全国城市产教融合试点和国家职业教育改革先行区，实现城乡居民最低生活保障标准达到每年 13000 元以上。加强孤残儿童和困境儿童精准保障，实现散居孤儿和机构孤儿生活费统一标准，特困人员基本生活标准按照上年度当地城镇居民人均消费支出的 50% 确定，且达到当地最低生活保障标准 1.3 倍以上。最低生活保障边缘家庭人均月收入认定标准放宽至最低生活保障标准的 2 倍，让更多群众得到救助和帮扶。健全以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系，完善基础性制度和支持政策。探索将家政、物业等更多公共服务行业一线人员纳入公租房保障范围，进一步扩大住房保障覆盖面，多途径逐步解决新市民、青年群体、产业工人和低收入群体的住房问题。

三、基层财政推进共同富裕存在的问题

(一) 区域差距给基层财政推进共同富裕带来了挑战

财政作为政府实现共同富裕的主要抓手，在推进共同富裕过程中面临地区、城乡、收入差距三方面挑战。一是地区差距，如 2020 年，长三角 GDP 超 10000 亿的城市有 8 个，温州到“十四五”末才破 10000 亿。从人均 GDP 来说，苏南、浙北城市都已经远远超过 100000 元，浙北基本上已经是十三四万元的人均 GDP。细化到县乡内部各个地区，县市区总量和人均差距则是更大。二是城乡差距，主要表现在公共服务上的差距，尤其是农村的公共服务质量水平与城市差距较大。三是收入差距，如温州 2020 年人均收入为 54025 元，低于杭州、绍兴、宁波、嘉兴等地。温州内部收入较高的鹿城，人均收入为 6.8 万元，最低的为泰顺 3 万元，差距较大。从低收入群体看，温州市低收入农户 14.4 万人，占全省

20%，低保人数 10.9 万人，占全省 18.1%。共同富裕推进较深较好的地区，意味着能有更多更优质的要素投入，甚至有可能面临区域的供给服务不平衡差距进一步拉大。

(二) 构建共富体制机制存在难度

财政职能主要是通过财力分配、财政政策引导、财政体制保障等手段，促进经济繁荣发展、推动地区均衡稳定。财政推进共同富裕需要以完善健全的现代财政制度为支撑。但目前而言，构建现代财政制度还存在诸多问题，如新《预算法》实施几年来，仍未全面落实到位；中央与地方财政虽然事权、支出责任划分逐步完善，但地方财政收入依赖中央补助，自主性不够，一定程度上影响到推进共同富裕的实现。同时，财政推进共同富裕缺乏深入研究和理论实践，自上而下未有系统完善的理论指引。

(三) 缺乏行之有效的财政政策工具

合理的财政政策工具是推进共同富裕的有力抓手。基层财政无宏观政策制定权，只能从服务保障地方政府政策方面抓好资金落实工作。目前，全省尚未形成系统的共同富裕财政政策，如缩小地区差距方面，缺乏发展和共享的转移支付分类分档体系政策和支持山区跨越式高质量发展的财政政策。缩小城乡差距方面，在支持农业转移人口财政政策研究不够、奖补机制不全，缺少在支持推动农业转移人口平等享有社会保障、基本公共服务、教育和就业权利方面配套政策工具，无法发挥基本公共服务领域转移支付分配的合理性和精准度。缩小收入差距方面，普遍存在制定“扩中”“提低”不够深入有效，用好税收、转移支付、社保等政策工具合力不足，基层财政对于如何合理调节过高收入、增加低收入群体收入、培育壮大中等收入群体政策研究不深。

四、基层财政推进共同富裕的政策建议

(一) 大力推进社区和乡村发展

一是以财税保障体制创新、审批快速通道创新、规划创新、土地出让创新、招标与建设创新、运

专题策划：财政推进共同富裕

营创新为突破,全域推进城镇未来社区建设,夯实未来城市发展基础。二是大力实施强村惠民行动,统筹推进高效生态农业、现代乡村产业、村级集体经济等协同发展。健全村级集体经济收入增长长效机制,实施村级集体经济“百村十亿”计划,提升强村公司经营能力,完善“飞地”抱团机制,投入集体经济发展项目的财政资金所形成的资产产权按相应比例划归村集体所有。三是强化政策、资金和要素供给保障,统筹安排扶持资金,优先向相对薄弱村及抱团发展项目倾斜。完善税费和金融优惠政策,设立专项资金发展村级集体经济专项信贷资金,探索建立整村授信、“村级金融顾问”等制度,提供精准信贷服务。做活“美丽乡村+美丽经济”发展文章,做优“一厘贷”红色创业基金支持党员创办领办致富项目。

(二)支持扩大中等收入群体规模

一是健全扶持中等收入群体政策体系,针对科研人员、技能人才、小微创业者、低收入农民四大群体实施“扩中四大计划”,不断激发重点群体增收潜力。二是实施“小微创业清壁降本计划”,支持和规范多层次、专业化“双创”平台建设,进一步降低小微企业创业成本和扶持政策壁垒。三是实施“低收入农户收入倍增计划”,建立低保救助与兜底就业联动机制,做大做强强村公司、农民合作社等利益联结载体,鼓励企业吸纳就业和支持镇村两级设置公益岗位,为有劳动能力的低收入农户创造更多就业机会,全面推动“小康村”向“富裕村”迈进。

(三)探索优化收入分配机制

一是不断强化初次分配的基础作用,多措并举,提升劳动者特别是一线劳动者报酬,稳步提高劳动报酬在初次分配中的比重。持续加强地方财政对推动共同富裕的中长期保障能力,推动财政支出重点向弱势群体、薄弱领域、农村、欠发达地区倾斜。二是瞄准“提低、扩中、控高”的收入分配调解原则,加大税收、社会保障、转移支付等调节力度和精准性。三是持续创新优化财政体制,合理划分财政事权和支出责任,对镇级教育、卫生等公共支出统

一兜底保障。四是在三次分配中,发动广大企业家、中高收入以上群体积极投身慈善活动、公益事业,营造全社会乐善好施、扶贫济困的浓厚氛围。

(四)完善新时代社会救助体系

一是落实困难群众定期探访关爱和幸福清单送达制度,完善“物质+服务”救助,实现城乡居民最低生活保障标准达到每年13000元以上。二是加强孤残儿童和困境儿童精准保障,实现散居孤儿和机构孤儿生活费统一标准,特困人员基本生活标准按照上年度当地城镇居民人均消费支出的50%确定,且达到当地最低生活保障标准1.3倍以上。三是最低生活保障边缘家庭人均月收入认定标准放宽至最低生活保障标准的2倍,让更多群众得到救助和帮扶。四是健全困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度,推进残疾人精准康复服务率、残疾人家庭医生签约服务率巩固在70%以上。五是深入开展“双拥”活动,加大困难退役军人扶持力度,推行退役军人全生命周期保管保障新模式,创成会昌社区等一批省级新时代枫桥式退役军人服务站。

参考文献:

- [1] 杜江,龚浩.新时代推进共同富裕实现的理论思考——基于财政的视角[J].求是学刊,2020(3).
- [2] 李包庚.以数字化改革推进建设共同富裕示范区[J].浙江日报,2021(2).
- [3] 刘亭.新型城镇化助推共同富裕示范区建设[J].浙江经济,2021(3).
- [4] 孙瑶.新时代实现共同富裕的方法论探析[J].中共南昌市委党校学报,2021(6).
- [5] 杨文圣,李旭东.共有、共建、共享:共同富裕的本质内涵[J].西安交通大学学报(社会科学版),2021(2).
- [6] 王红茹.实现共同富裕:首要是把“蛋糕”做大做好[J].中国经济周刊,2021(24).
- [7] 张康洁,于法稳.绿色发展与共同富裕协同推进:理论、路径与保障[J].企业经济,2021(12).
- [8] 徐向梅.优化收入分配结构推进共同富裕[J].经济日报,2021(12).
- [9] 杨春霆.发挥慈善三次分配作用,谱写推动共同富裕民政新篇章[J].新长征,2022(1).

【责任编辑 孟宪民】