

杭州市财政收入发展及财源建设研究

□ 魏蜀华

“分税制”财政体制改革后,加强财源建设、壮大地方财政实力成为各级政府部门工作的重中之重,事关地区经济运行和各项社会事业的发展。经过近年来坚持不懈的财源建设和优化,杭州市财源规模和结构已渐具优势和特点。本文通过梳理近十年来杭州市财政收入发展脉络,并与上海、天津、深圳、武汉、成都等五个国内兄弟城市进行横向对比,厘清杭州市财源结构特点并对未来财源建设提出建议。

杭州市 2005-2014 年财政收入发展情况

(一)收入规模持续增长,增速有所放缓

近十年,得益于全市经济的稳定健康发展,杭州市财政收入规模持续增长,财政总收入从 520.79 亿元增长

到 1920.11 亿元,年均增幅为 15.6%,其中 2009 年首破千亿,2015 年预计将突破两千亿大关;地方一般公共预算收入从 250.46 亿元增长为 1027.32 亿元,年均增幅为 17%,其中 2014 年首破千亿。

从增幅走势来看,2005~2011 年,全市财政收入走过了一段高速增长时期,财政收入增幅持续两位数增长并数次达到 20%以上,地区经济快速发展的红利不断向财政收入传导。2012 年后,收入增幅明显放缓,尤其是与地方可用财力密切相关的地方一般公共预算收入持续个位数增长,财政平衡压力增大。

(二)税收占比保持较高,收入结构稳定

由于全省财政体制的历史沿革以及“清费减负”政策的持续贯彻,杭州

市非税收入规模较小,税收收入占地方一般公共预算收入的比重稳定在 96%以上,收入结构较优。即使在近三年税收收入增速下滑的压力下,也坚持控制非税收入的征缴节奏,体现出涵养财源,促进财政收入可持续发展的决心。另一方面,税收收入的高占比,表明地方一般公共预算收入主要依赖于各产业税收贡献,对于杭州市来说,产业结构决定财源结构,产业培育和结构优化决定财源建设的成败。

(三)产业财源不断优化,三产贡献提升

近十年,从杭州市三大产业增加值的变化趋势来看,产业规模经历了由“二、三、一”到“三、二、一”的转变,2009 年第三产业增加值首超第二产业,随后第三产业在 GDP 中占比继续逐年增加,2012 年第三产业占比首次



过半,2014年三次产业增加值占比调整为3:41.9:55.1,服务业作为杭州市支柱产业格局不断强化。

由于第二产业流转税以增值税为主,第三产业流转税以营业税为主,不同税种在政府级次分享上的归属差异使得第三产业一直是地方收入的主要来源,也是地方财源建设的重要方向。2005~2014年,第二产业税收贡献年均增长14.3%,第三产业税收贡献年均增长18.3%,三产增速高于二产。2014年底,三次产业对地方一般公共预算收入贡献比调整为0.1:30.4:66.3,第三产业的财源贡献已超第二产业一倍有余,主体财源地位十分突出。

六城市间财源规模和结构比较

(一)从规模和结构上看,杭州市收入总量不大但结构最优,税收规模明显大于武汉和成都

2014年,六城市地方一般公共预算收入和税收收入分别为:上海(4585.6亿元,4192.5亿元),天津(2390.02亿元,1486.55亿元),深圳(2082.44亿元,1754.55亿元),武汉(1101亿元,906.8亿元),杭州(1027.32亿元,995.21亿元)和成都(1023亿元,773.2亿元)。六城市中,杭州市公共财政预算收入总量排名第五,税收收入排名第四,整体收入规模与上海、天津、深圳相比有较大差距,与武汉和成都相对接近,但税收规模超武汉和成都较多。

2015年1月1日起,根据《财政部关于完善政府预算体系有关问题的通知》文件精神,政府性基金预算中用于提供基本公共服务的11项收支转入一般公共预算,地方一般公共预算规

模有所扩大,且公共预算与政府性基金间定位更加清晰、分工更为明确。按新口径统计,2015年一季度,杭州市公共财政预算收入总量超过武汉排名第四。

从税收收入占比指标上看,杭州市税收比重在六城市中保持第一,其中税收比重较高的为杭州和上海,税收比重居中的为武汉和深圳,税收比重较低的为天津和成都。

(二)从收入增长速度上看,杭州市增速相对较慢但运行较稳,2015年略有提速

2014年六城市公共财政预算收入增幅排名依次为:深圳(20.3%)、武汉(15.6%)、天津(15%)、成都(13.9%)、上海(11.6%)、杭州(8.7%),杭州市收入增速最慢。

但从去年底到今年一季度的增幅运行趋势来看,六城市中对半分化:增幅走高的为深圳、上海和杭州,尤其是深圳,能持续保持20%以上的高速增长,财源实力不容小觑;增幅回落的为天津、武汉和成都,其中成都从13.9%下降至4.5%,回落最为剧烈。受此趋势影响,2015年一季度六城市公共财政预算收入增幅排名依次为:深圳(22.7%)、上海(11.8%)、天津(11.5%)、杭州(10.5%)、武汉(10%)、成都(4.5%),杭州市收入增速上升两位排名第四。

(三)从产业税收结构上看,杭州市收入结构居中,信息软件业发展有明显特色

财源发展与地方经济增长、产业格局密切相关,可以说,经济规模决定财源规模,产业结构决定财源结构。根据2014年全国税务年鉴数据,六城市

产业税收贡献比重分别为:深圳(0:26.6:73.4)、成都(0.3:33.8:65.9)、上海(0.1:45.1:54.9)、杭州(0.1:45.1:54.8)、武汉(0:46.4:53.6)、天津(0:68.6:31.4)。其中深圳市第三产业税收占比第一且远超其他城市,第三产业增速快且税收产出比高,保证了深圳市财政收入在近年来的持续高速增长,财源结构较优。上海、杭州和武汉的税收格局从占比上看较为相似,二、三产业齐头并进。天津市税收贡献主要来自于第二产业,服务业占比偏低。

除天津市外的其他五城市,第三产业均已取代第二产业成为税收贡献主导产业,优化提升第三产业结构成为地方财源建设的重要方向,为此,将六城市第三产业税收结构作进一步细分。

1.六城市除房地产外的服务业税收占总税收的比重依次为:深圳(64.5%)、上海(45.5%)、成都(41%)、杭州(38%)、武汉(34.2%)和天津(23.7%),杭州市排名第四。其中,现代服务业贡献比重依次为:深圳(27.3%)、上海(20.5%)、杭州(15.6%)、成都(15%)、武汉(14.8%)、天津(9.8%),杭州市排名第三。

2.现代服务业中,杭州市最具特色的为信息软件业,既有阿里巴巴、华三通信、海康威视等一大批龙头企业带动,又有以信息经济创新创业为代表的新增长动力加速形成。六城市中信息软件业税收占总税收的比重依次为:杭州(6%)、成都(2.8%)、深圳(2.5%)、上海(1.7%)、武汉(1.4%)、天津(0.7%),杭州市排名第一。2012~2014年杭州市信息软件业税收增幅分别高达63%、25.5%和44.3%,表现非常亮眼。

3.六城市房地产业税收占总税收的比重依次为：成都（24.9%）、武汉（19.4%）、杭州（16.7%）、上海（9.5%）、深圳（9.0%）和天津（7.7%），杭州市排名第3。六城市中两极分化现象明显，前三个城市房地产业税收比重高于后三个城市较多水平。

发挥财政职能促进杭州市地方财源发展的建议

虽然近几年来杭州市一般公共预算收入增速有所放缓，但各级财税部门坚持可持续发展理念，正视经济转型升级中的困难和机遇，大力涵养财源，避免“涸泽而渔”，在稳定收入运行态势的同时大力推进产业财源的建设和优化，并取得了一定成效。通过纵向回顾和横向对标，理清了杭州市地方财源发展中的趋势和特点，如整体规模平稳发展、收入结构持续优化；同时也反映出一些不足，如总体上仍处于转型升级的“爬坡过坎”期，新的经济增长点有待培育壮大，房地产业占比偏高、波动性偏大，先进制造业方面与先进城市仍存较大差距。因此，在当前形势下，发挥积极财政政策，加快推进地方财源优化有其必要性和紧迫性。

（一）适应新常态，把握财源建设主动性

当前杭州市财政收支新常态将主要表现为收入增速放缓、波动性加大、减收压力和不平衡性持续存在、支出刚性增强、收支平衡趋紧。各级财税部门要增强工作预见性，树立底线思维，切实加强收入管理，密切关注消费税、资源税、环境保护税等一系列重大税收和财政体制改革动向，稳增长保财力。重点关注财源环境的营造，包括加

强基础设施建设，完善硬件环境；提高行政运行效率，提升服务能力；维护市场经济秩序，推进依法治市；建立人才服务体系，完善人才政策；加快金融改革创新，优化融资环境等。

（二）着力深化改革，挖掘体制潜力

一是主动对接国家对于经济发展的战略部署，包括杭州参与“一带一路”建设、贯彻长江经济带战略实施方案，中国（杭州）跨境电子商务综合实验区和杭州国家自主创新示范区建设，继续实施积极的财政政策，继续深化财税体制机制改革，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度。二是主动对接政府购买服务、PPP、营改增扩围、国企国资等各类改革，注重财税政策的稳定性、引导性和精准性，提升财政资金效益。三是继续积极争取浙江省为杭州市的财政发展营造更好的政策环境，进一步理顺金融、电力、通信等重点产业的收入征管和分配关系，按财权和事权匹配的原则，在税收返还和收入分成等方面进一步壮大杭州市财力。四是以富阳“撤市设区”为契机，加快推进富阳、萧山、余杭财政体制统一，加大市区统筹力度，做大财政蛋糕，促进生产要素在市辖范围内良性流动，实现财源在级次上和空间上的均衡分布。

（三）提升重点产业，做强主体财源

一是建议进一步加大政策扶持力度，深入落实税费减免政策，不断扩大财政专项扶持资金投入规模，按照“扶优扶强、支持创新、突出重点、兼顾一般”的原则，积极维护龙头企业健康发展，大力培育成长性好的中小企业，同时创新招商方式，加快引进一批技术

含量高、产业链长、经济效益好的国内外龙头企业。二是加快转型升级，提升制造业综合实力。从财源建设方面来讲，制造业产品附加值越高，对地方财力的贡献越大，要重点扶持先进装备制造、汽车制造、生物医药等产业发展壮大，鼓励传统优势产业改造升级，延伸产业链，提高制造业规模效益和整体优势，不断拓展增收空间。三是着力维护房地产财源持续增长，统筹兼顾，既大力促进保障性住房建设，又要从地方财源角度考虑，合理配置好高档商品房比例。在空间布局上，科学规划土地、项目和开发量的组合，提升房地产税收增长的可持续性。

（四）培育新兴产业，涵养远期财源

一是加快规划制定，助力新兴产业财源建设。当前，全国各地正抢抓机遇，乘势而上，抢占战略性新兴产业发展先机。建议杭州市从全局的高度审视新兴产业财源建设的重要意义，提出新兴产业财源体系的总体框架，明确近期、中长期和远期财源发展目标 and 方向，确定发展“路线图”。二是抓好园区建设，打造产业财源新增长极。产业园区是区域经济发展的龙头，也是促进新兴产业集聚发展的主要平台，建议从财源建设角度考虑，进一步明确各类园区的定位，从突出特色、提高利用率、提高集约发展水平等方面综合评估，抓紧现有国家级、省级开发区和各类园区的提升，促进老的工业功能区向各类科技园、软件园、电子商务园的转型。三是做强优势产业，培育地方新兴主体财源，主要包括电子商务产业、文化创意产业以及旅游休闲产业等。

（作者单位：杭州市财政局）