

焦作实验：科学化精细化“变”中求

■本刊记者 周多多

财政改革创新需要财政人的责任意识 and 奉献精神。在财政科学化精细化管理的探索实践中，河南省焦作市财政人凭着“敢想不乱想，敢闯不瞎闯，敢干不盲干，创新不唯新，变法不变宗”的冲劲，从实际出发，针对经济社会发展和财政工作中的矛盾和问题，以创新理念、体制、机制、制度、管理和形象为重点，初步建立了包括收支程序、核算程序、监督程序、服务程序为一体的财政资金运行新机制，开拓出一条财政科学化精细化管理的改革之路。

夯实基础 改革趁势而上

十年来，焦作财政收支总规模增长6倍多，人均财政收支水平跃居全省前三名，提升五个位次。2008年，全市地方财政一般预算收入53.5亿元，一般预算支出88亿元，全市人均一般预算收入1359元，较全省平均水平高出479元，人均一般预算支出2108元，较全省平均水平高出530元，人均财政综合实力居全省先进水平，真正让焦作老百姓享受到较多的经济发展成果。

一系列喜人数字的背后是十年艰辛的摸索与实践。

1998年，焦作市以治理会计信息失真、管住会计不做假账为改革重点，出台了《焦作市会计建账监管暂行办法》；1999年深入调研后感到账靠

人记，管账不如管人，为此，市委市政府出台了《关于实行会计委派制的意见》，并以此为突破口建立操作平台；2000—2001年围绕财政核心业务，大刀阔斧地推进公共财政制度创新，重点推行了会计委派、部门预算等财政综合改革，从源头治理和制度创新上有效解决了一些当时焦作乃至全国普遍存在的“账外账、小金库、王爷财政、诸侯经济、资金体外循环”等突出问题。此后，针对工作中的一些新情况新问题，焦作财政部门又及时推出了乡财县管、村财乡监、采管分离、项目评审、试编政府债务预算、对国有及国有控股企业派驻财务总监等新的改革措施，逐步丰富了公共财政改革的形式和内容。十年的改革之路为焦作市财政科学化精细化管理实践提供了体制基础、政策支撑和制度保障。

“焦作财政的一些前期改革，尤其是会计委派制度的改革，吸收了一大批专业技术强的高素质人才，为财政科学化精细化管理打下了十分坚实的基础。从系统性、科学性和前瞻性上来看，焦作市财政科学化精细化管理还有很大的创新空间和发展潜力。”焦作市财政局局长申相臣说到。为此，党的十七大以来，焦作市财政抓住机遇、乘势而上，及时出台了《关于完善公共财政体系推进和谐焦作建设的意见》、《焦作市市级财政预算管理办法》等一系列制

度和办法，从指导思想、基本目标、具体措施等方面对推进财政科学化精细化管理进行了全面细致的勾画和安排。

复式预算 提升预算管理水平

预算改革作为财政科学化精细化管理的重中之重，成为焦作财税改革中首当其冲的内容之一。申相臣介绍说：“我们首先从预算管理这一核心制度出发，通过构建以税收收入为主体、以规范的非税收入为辅的公共财政收入体系和以公共支出为主体、管理方式科学有效的公共财政支出体系，建立起涵盖政府全部收支、完整统一的公共预算制度体系，对政府所有收支实行严格规范的预算管理。”焦作市预算管理中的涵盖政府全部收支有两个含义：实行综合预算和复式预算。其中，复式预算成为着力提升预算管理水平的核心内容。

综合预算是所有政府性收支全部纳入财政预算盘子，实行预算管理，不存在游离于预算管理之外的政府性收支。复式预算则是在编制经常性政府收支预算的同时，编制政府采购、社会保障、国有资产经营、政府债务、土地收支等专项预算，客观真实精细反映政府预算的全貌和财政资金流向。为了建立健全复式预算，焦作市出台了《焦作市本级财政社会保障预算编制管理暂行办法》等6个专项管理办法，为复

式预算编制提供了制度保障和行政依据。办法规定在部门预算编制中,由预算编制局和社保科、债务科、国资办经营预算科、综合科、经建科及建投公司、政府采购办分别负责全市部门预算和社会保障预算等专项预算的编制,相互协作并制约。在编印成册并向社会公开的《2009年焦作市市级预算》中就包括了社会保障预算、政府债务预算、国有资本经营预算、国有土地使用权出让收支预算、利用国家开发银行政府信用贷款资金及贷款项目预算、政府采购预算、非税收入预算、住房公积金等8个专项预算,形成政府公共预算与专项预算相对照,经常性预算与项目预算相配套的政府公共预算体系。

为了将工作做实,焦作市财政部门还着力围绕改革现实需要,建立健全预算管理的一系列制度框架体系。在这一体系下,对功能预算、部门预算、复式预算的基本编制要求、原则、技术方法、定额标准、体例范式等都要求制定具有操作性的明文规定。按照“基本支出标准化、项目支出科学化”的要求,细化预算定额,对单位预算申请项目实行重要性论证排队,以区分轻重缓急程度。同时,加强预算编制的中间磋商和科学论证,实行预算报告和文件公布制度,逐步实现预算内容定期、定例向社会公布,接受社会监督。此外,注重强化人大对政府预算的监督审查力度,积极引入专家评审、社会听证等公共选择程序,提高预算的科学性。

“四权分离” 分权制衡的新尝试

“财政工作无小事,财政本身有政治。财政的钱是老百姓的钱,钱怎么花?谁说了算?效果如何?谁来评价?全国情况千差万别,没有经验可借鉴。我们认为,要实现财政资金有效监管

就必须要有‘分权制衡’,以此来约束财政资金使用各个环节的部门行为。”申相臣表示。

2008年,焦作市在《关于完善公共财政体系推进和谐焦作建设的意见》中明确提出:建立和完善财政预算编制、执行、监督、评价相分离的管理架构和权力制衡机制。在市财政局下边分别成立了财政预算编制局和财政预算执行局,加上原有的财税监督局和绩效评价中心逐步到位,真正从管理架构上形成了财政预算编制、执行、监督、评价“四权分离”的权力制衡机制。按照“精简、效能、统一”和“转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”的改革原则,整合相关职能,对人员进行优化组合,建立了财政“大办制”的工作机制,切实做到执行顺畅、监督有力,降低行政成本,提高财政绩效。

焦作市财政部门在预算制度的重点环节和领域逐步充实完善“四权”分离制衡制度体系内容。规定预算编制机构主要任务是研究政策、预测收入、制定标准、审核把关。在把握国家宏观经济政策、确定收入盘子的基础上,制定每年零基预算、部门预算、绩效预算、复式预算的编制原则、技术方法、支出标准和定额,并对单位申报经营业务科室审核确认的预算草案进行总体把握,汇总审核把关,对重大支出项目组织专家评审和社会听证,引导和促进政府预算的标准化、程序化、科学化、透明化,通过预算手段推进政府绩效改善和民主治理。预算执行机构统筹协调“基于国库集中收付平台,辅以政府采购和会计委派管理”的预算执行体系,按照“部门预算——政府采购——直接支付——授权支付——会计核算——财政决算”等多点一网控制、信息资源共享的运行模式,在确保规范化、均衡性的基础上,提高预算执行的整体水平。预算监督机构对预算

编制、执行实行全程、动态、实时网络程序监督,编制预算时预算监督机构要签署明确具体的意见,预算执行中预算监督机构要行使实体性的监督职能,发现问题及时纠正并向预算编制和执行机构通报反馈信息,真正把监督从事后处罚前移到事前把关、事中监控,真正靠制度保障、技术支撑和网络程序,确保预算监督到位。预算评价机构主要对重大支出和项目专款实行综合绩效评价,绩效评价结果向社会公开,并与经费挂钩,作为部门下一年度预算安排的重要依据,通过建立健全正向激励机制,不断提高资金使用效益。

为确保制度变革效益的实现,焦作在财政内部管理上实行“大办制”,在不增加人员编制的前提下,对现有的财政内部机构、职能、人员进行重组、再造和整合。“大办制”是指围绕财政发展战略任务和阶段性工作重点,适时适度、适宜有效跨越领导分工和科室界限,根据工作需要整合业务职能,优化人员配置,实行“大办公”管理模式和运行机制。对外工作衔接上客观适应上级业务对口和地方职能部门等外部大环境的条件制约,即对外原领导分工和科长(室)职务(责)基本保持不变;对内按照新的组织结构(如预算编制局、预算执行局等),将职能整合和人员配备落实到位,提高工作效能和理财水平。

公开民主 强化财政监督机制

“财政信息公开与公众民主参与密切相关,统筹协调,良性互动成为具有焦作特色的经济科学发展与政治民主建设的结合点,这也是财政科学化精细化管理一个很好的切入点。为此,我们提出了‘参与式预算’的理念。”申相臣深有体会。“参与式预算”是在公共

预算的各个阶段(制定、审批、执行和评估),采用有效的创新方法,创造公众参与的环境和机制,注重公众参与的能力建设,加强公众对预算的参与。为此,焦作市财政部门在总结经验的基础上,吸收并积极试验国务院发展研究中心参与式预算的研究成果,通过对重大支出项目组织专家评审和社会听证等预算机制创新,从根本上促进政府预算的标准化、程序化、科学化、透明化,通过预算手段推进政府绩效改善和民主治理。将预算编制的中间磋商和科学论证等工作分工落实到信息中心、评审中心、预算编制局、财税监督局等机构,分别负责信息公开、项目公示、资金评审、专家论证、社会听证组织工作。密切直接支付、授权支付、政府采购、内部监督相互衔接联系,分别由预算执行局、会计委派中心、政府采购办、财税监督局分工承担。

在焦作市,“参与式预算”已体现于预算编制的全过程:一是信息公开,财政部门首先通过网站和财经沙盘公开预算编制基础信息、资源分布和定额标准;二是部门申报,每年7月份,

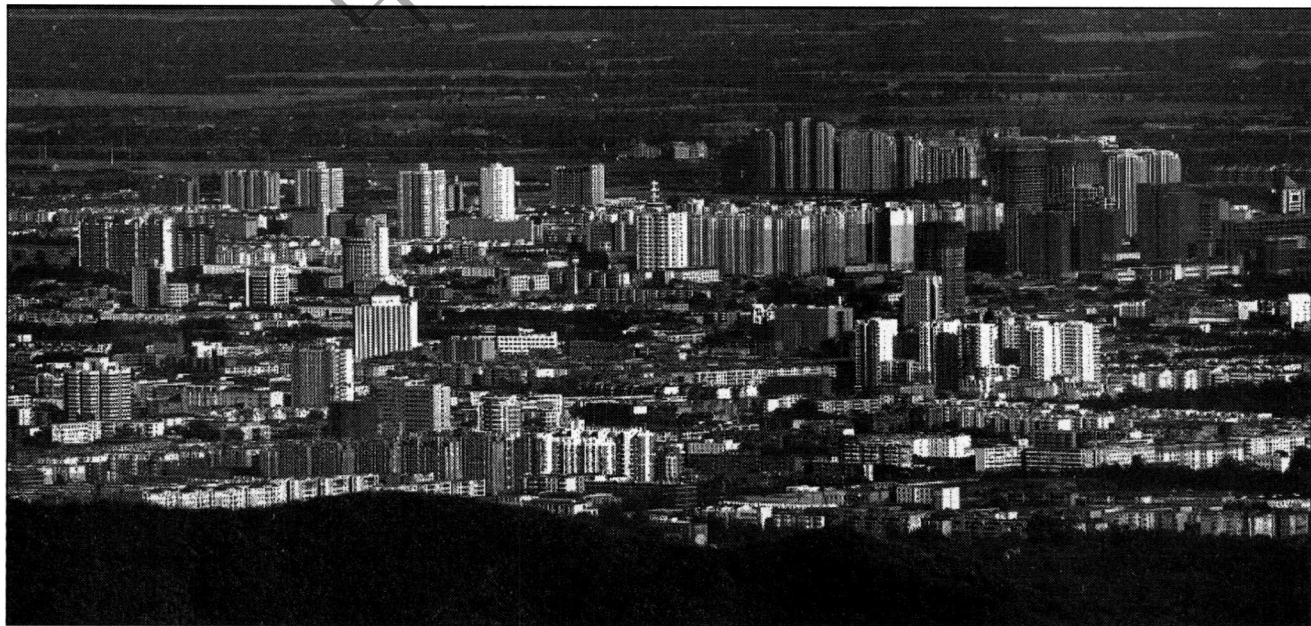
各预算单位按照政府财政预算编制要求,在规定时间内及时编制本单位部门预算,并经其主管部门审核后报财政部门;三是财政汇审,财政部门统一汇总经主管部门审核后的各预算单位部门预算,并登录财经沙盘广泛征求意见,通过“两上两下”公开程序,进行部门之间的磋商衔接和多方审视,达成初步意见;四是民意测评,对市委市政府确定的重大支出项目和事关民生等公共支出项目梳理排队,通过媒体、网络等形式进行项目公示,征集公众意见;五是专家论证,从财政决策咨询委员会委员和专家库中选择专家,对涉及民生发展的重点支出项目和重大资金安排开展论证,形成论证报告,作为编制部门预算的重要参考;六是社会听证,从决策咨询委员会委员和专家库中选择专家并邀请社会行风评议代表、财政监督员,抽取部分预算单位的重点支出项目进行社会听证,形成听证报告,在政府网站等媒体上公开刊发,接受社会监督。七是人大审查。人大常委会选择市直单位部门预算进行事前初审,组织人大代表就百姓关注的热点问题公开审查。通

过一系列公开民主程序和方法,实现财政运行机制新跨越。

“在实践中我们体会到,提高社会公众参与权的前提是扩大知情权。”申相臣表示。除了在全国率先建立了面向社会公众的服务大厅,将行政审批、财政预算、政府采购、产权交易、公物拍卖、会计委派等公共财政事务向社会公开外,焦作市财政部门还在新闻媒体设立专题栏目,在人民广场、火车站等人群集散的地方设立电子屏幕,开展“公共财政与百姓生活”动态报道,及时有效地把事关民生的财政支出动态变化情况向社会公示。

财经沙盘 信息化管理的平台

“财政改革需要现代技术平台,财经沙盘成为了我们的杀手锏——资金的审批到了哪一环节,每个员工今天有什么工作安排……在这个沙盘上轻轻一点,都可以做到一目了然。”申相臣的话语中流露出一份得意之情。焦作市财政部门通过建立现代化的财政经济管理信息系统,利用现代技术手段,为预算改革创新提供技术支撑。





作为金财工程的必要组成和功能拓展,财经沙盘是现代化财政经济管理信息系统的一个新兴载体和平台。沙盘采用先进的数据技术、大屏幕液晶触摸屏,通过城市多媒体数字地图,直观反映本区域经济、财政、税源以及与财政相关的工商、国土、统计、劳动等部门及企事业单位的动态数据和历史资料,展现财政资金来源及运用的具体方位,资金使用的具体情况以及变化的基本规律。沙盘可将各领域各部门的数据快速提炼成图、表、数、声、影等不同形式,为领导提供决策依据的同时,大大增强了公共财政的公开性和透明度。

焦作市财经沙盘在设计上以“三个中心”(经济信息中心、分析展现中心、决策指挥中心)“一个平台”(跨地区、跨部门、跨系统的统一信息管理平台)为核心,用结构化的信息揭示经济规律,用图形化的沙盘展现经济全貌,用大屏幕触摸屏降低查看人员的时间机会成本,通过看事件、看现象、看比较,揭示经济运行规律;通过管人员、管信息、管变化,掌控区域财经工作大局,使财经沙盘真正成为定量分析、科学决策、统揽全局的应

急助手。同时,财经沙盘通过网络技术还能各基层应用单位提供专业的统计分析,为社会公众提供基础信息服务。财经沙盘系统实现了数据大集中和应用大集中,它的推广应用将实现焦作财政管理手段上的革命性转变,成为加强现代科技财政建设的重要试验基地。

“服务型政府” 焦作财政在行动

“我们在全中国开设了首家财税‘公益门诊’,在深入企业、预算单位服务过程中,认为除了重点企业、规模以上企业外,还有更多的工商户也需要服务,需要进行面对面交流沟通,以更好地服务他们提高经营效益。”焦作市财政局的工作人员介绍道。为了实现从管理型财政到服务型财政的转变,2007年以来,焦作财政部门广泛开展了“公益门诊”、“拇指行动”以及“百人千企谋发展、我为纳税人服务”等系列活动。

焦作市的“公益门诊”为纳税人和企业会计从业人员提供免费的财务、会计等公益咨询服务;为打算从事会

计工作但又缺乏入门知识和基本常识的下岗再就业人员、城镇低保家庭子女、城镇待业青年和高考落榜、欲外出打工的农村青年等,免费进行“会计实操培训”;为企业找会计和会计找工作牵线搭桥、免费提供服务。财经信息“拇指行动”则是通过手机短信的方式,每天免费编发“财经摘要”,让有关领导和广大会员、广大企业财会人员短时间、高效率地浏览和了解适时的重要财经资讯,为其知晓财经政策、把握研究方向、激发管理思路提供便捷的信息。此外,焦作市财政局还开展了“我为纳税人服务”活动,举办政策解读、项目策划培训等42场,服务3200多人次,为企业解决难题、办实事318件。

除了提升财政部门的服务质量,焦作市财政部门还充分发挥焦作财政和国资合署办公的体制优势,大胆提出激活“四资”、提升“六力”,架构资本运作平台的建议,并在实践中成功运作。架构融资平台,利用财政零基预算、部门预算、综合预算和会计集中核算、国库集中支付、单位闲散资金、财政间歇资金等有利条件,有力支持了市委市政府中心工作和企事业单位重点工作应急需要。架构资产平台,积极主动与国家长城、信达等资产公司协作,采取“整体回购、分包处置”的办法,为河南轮胎集团等企业解决不良资产约14亿元。架构资本平台,构建了焦作市政府与国家开行金融合作“三台一会”投融资平台;积极开展焦作证券重组工作,与东海证券重组成功并最大限度维护了焦作利益,实现了合作共赢。焦作市财政部门还积极建议并精心组织操作、成立了焦作通财创业投资有限公司,通过完全市场化的股权运作方式,为焦作企业的发展壮大提供优质、高效的金融支持和担保服务。