

创新潮头弄潮儿

——记全国财政系统先进集体、江苏省无锡市财政局

人们习惯把协调好一级政府的运转，打理钱财、调配资金的财政部门，称为政府的“管家”。但一个有主动责任意识和创新精神的“管家”，它担当的角色，并不仅仅是管管收入、安排支出那么简单。江苏省无锡市财政总收入在全国大中城市中排名第11位，可谓财库充裕。但相对于巨大的需求来说，资金安排仍是个大难题。甚至从某种程度上说，财力越大，要办的社会事业就越多，对财政部门的统筹协调能力和理财能力就越是个大考验。

无锡市财政局依靠敢为人先的勇气、不断创新的理念、实际实用的手段，来化解矛盾，出色理财，安全、高效、和谐地支持社会经济建设快速发展。

“无锡模式”名闻遐迩

中国社会经济欣欣向荣飞速发展，城市化进程是其重要标志之一。各级地方政府也把加快城市基础设施建设、推进环境综合整治、改善城市面貌做为提升城市竞争力的一项紧迫任务。但在此过程中，各种弊病也越来越多地暴露出来。比如，各类政府性建设资金管理过于分散，缺乏统一协调，项目监管不到位等等，不仅造成盲目投资重复建设，浪费财政资金，政府带来财政风险，还成为孳生腐败的重灾区，“树起一幢楼，倒下批人”似乎成了一种定律。

但无锡打破了这一定律。近几年来，无锡市的城市建设规模越来越大，政府总投资从2002年的50亿元，发展

到2005年300亿元以上：宽畅的太湖大道建成了，美丽的蠡湖新城完工了，各具特色的城市广场搞好了，沪宁线上首屈一指的体育中心落成了，工程浩繁的“退渔还湖”、“退渔还林”结束了……这么多的大工程大项目不仅“干干净净”，还在保证工程质量的前提下节约了大量资金。这主要得益于近年来无锡市财政局探索出来的行之有效的管理经验——从工程预算、概算开始，哪里有钱，哪里就有财政，而财政又同时接受其他部门的制约和监督。这条经验在保证树起“大楼”的同时也树起了形象，获得了“无锡模式”的美名。该模式在城市建设资金安排、筹资、拨付、使用和管理上形成了六个方面的特点：

一是资金平衡有体系。针对政府投资项目主体多、资金分散、资金管理职能主体地位不突出等问题，成立“无锡市政府项目投融资管理工作领导小组”，负责审定政府投融资计划，包括政府信用贷款项目及额度、年度偿债方案；平衡年度和季度建设资金，定期研究协调解决城市建设投融资运作中的相关问题；对各投融资主体进行指导和监管。在领导小组的统一领导下，各职能部门分工负责、协调推动，使项目、资金、建设等各个环节的工作在政府部门做到合理分解，形成职责明晰、规范有效的政府投资管理体系统，资金平衡得到保障。

二是资金安排有预算。公益性城建项目资金实行预算管理，即财政部

门配合计划、建设等职能部门提出下一年度建设项目计划，并根据年度财政预算中可安排的建设资金，其他政府资源性资金以及可筹集的其他各类资金，提出下一年度投资总量建议数，编制建设资金总预算草案，报市政府常务会议审核执行。年度建设资金预算一经下达，一般不追加预算，从源头上杜绝了随意调整和追加项目资金情况，避免了政府投融资总量的突破。

三是规范投融资有政策。为充分利用现有城市资源，进一步拓展城市建设的融资渠道，从2001年开始，无锡市先后组建了城投公司、交通集团、建发公司和土地收购储备中心等城市建设投融资平台，并明确了他们承担投资政府性项目和融通资金的相关职能。同时，为规范投融资主体行为，市政府出台政策，建立投融资计划管理制度，各投融资主体编制政府性投资项目投融资计划报财政和计划部门汇总审核，经市政府审定后实施，资金总额不得突破市政府批准的建设资金总盘子。为控制债务风险，实行债务性融资核准制和股权性融资备案制。投融资主体在债务性融资前应向财政部门提交融资申请报告及具体融资方案，交财政部门 and 投融资管理联席会议审定后下达批复书，对融资行为产生的债务和费用给予认可。同时，政府性投资建设项目实施过程中的政府资金、融资资金、项目成本回收及收益金等相关资金还需按规定设立建设资金专户，实行统一存储、统一核算。

四是资金拨付有规范。严格按照“按年度计划、按项目（概）预算、按合同、按进度”的原则进行拨付。实行比例控制。在年度建设资金总预算内的工程项目，在建项目按工程进度支付合同约定价的75%；项目经竣工决算、验收合格后根据审计结果支付工程总价的90%；项目保修期满结清全部工程价款。所有建设资金必须经过财政审核同意后才能拨付。

五是资金使用有监督。成立建设资金审核专门机构，负责对政府性投资项目概算、前期征土拆迁、工程费用、资金拨付、工程预决算等进行监督审核，进行事前、事中、事后的全过程跟踪管理。建立政府投资项目资金的监督管理机制，充分发挥财政投资评审机构的资金审查职能，明确由财政部门统一组织实施政府投资评审工作，所有政府投资实行“先评审，后预算”、“先评审，后招标”，“先评审，后拨款”、“先评审，后批复”的制度，评审结论作为财政部门下达预算、拨付资金、批复项目竣工财务决算的主要依据。向各项目委派主办会计，作为财政审查职能的补充和延伸，对财政性资金使用情况进行日常监督，摆脱了财务人员与项目主管、承建部门之间的利益关系和职业依附，提高了会计工作质量。

六是土地资金管理有制度。建立土地出让金核算管理体系，按照地块区位属性和出让方式细分收入，成本和收益具体核算到每一宗地块，设立政府净收益账户，显化政府净收益的核算管理流程，有效防止了暗箱操作。

2004年底，在无锡举行的全国城市建设资金管理高层论坛上，众多专家和政府官员仔细剖析了无锡市财政局在城建资金管理上的创新经验，主要有：破常规，做事的不管钱，管钱的不管事；严预算，投资建设不留债务包袱；重监管，堵住了漏洞，防止了腐败。比如“退渔还湖”工程起初报价3.2亿元，经财政审核减为1.45亿元；“退渔

还林”工程报价4.5亿元，最终被审减为2.8亿元。

“参与式预算”推进民主理财

“政府每年花许多钱建设的项目是怎么确定的？钱又是怎么用的？”随着普通居民民主意识的不断增强，这成了人们最为关心的一个问题。一项名为“参与式预算”的新试验，让无锡走在了这一领域改革的前列。作为一种民主理财方式，它首先在街道社区一级向公众敞开了财政预算工作这扇“神秘之门”，通过公开论证和民主表决，让群众选择并全程参与涉及自身利益的事情，由群众决定财政资金的投向，监督财政资金的使用。

“参与式预算”这个促进民主理财的举措一经推出便广受社会好评，市民参与的积极性十分高涨。2006年3月底，北塘区北大街街道举行了试点工作代表大会，由街道居民代表就街道社区的四个候选公益项目，进行公开论证和民主表决。四个公益项目是：街道文化活动中心、南尖金色港湾居家养老服务中心、五河一社区服务活动中心和荷花里社区服务中心。大会详细介绍候选项目的建设理由、内容、目标、预算及施工期限等以后，进行无记名投票程序。经过票决，“南尖金色港湾居家养老服务中心”建设工程和“五河一社区服务活动中心”改造工程胜出。前者是基于人口老龄化问题日趋严峻而实施的一个项目，意在将集中养老的服务扩展到社区，编织一个完整的居家养老服务大网。后者意在整合现有社区资源，进一步完善和拓展社区功能，满足群众日益增长的文化需求，提高居民素质。两个项目都具有很强的代表性和现实意义，也符合我们进行“参与式预算”试验工作的初衷。投票当天，102名代表无一缺席，一些代表特地从单位请了假赶来。4月初，滨湖区河埭街道的小礼堂里，又有130位街道居民代表依次走到投票箱

前，郑重地投出手中的一票，以此决定街道社区拟建的四个候选项目谁先上马。最终“溪南文化中心改造”项目胜出，该项目地处街道腹地，周边居民众多，项目建成后，是老百姓修身养性、休闲娱乐的好去处。“这种投票的感觉很好，政府资金的使用由公众来参与，是政治文明的体现。”一位退休老教师由衷地说。

值得一提的是，市民参与预算是全过程的参与。工程的公开招标要有居民代表参与，设备采购要让居民代表参与打分；工程进行过程中，要每月一次向居民通报进度；最终验收时居民代表也要参与。

“参与式预算”表面上是财政公开，实质是还政于民。以前财政预算的操作方式很难避免一些盲目现象的出现，尽管政府花了很多精力财力办事，群众却仍不满意。现在百姓自身参与进来了，明确表达意向，对政府资金投向是一个很好的把关。无锡市委书记杨卫泽说，“政府的这种自我约束实际上是赢得了自我解放，政府主动把决定权交给百姓，百姓也会更加认可政府。”2007年，无锡的“参与式预算”将逐渐在街道一级深入推进，2008年可覆盖市区各个街道。

分清轻重缓急“弹钢琴”

无锡一年三四百亿的财政盘子，分配时有个技术加艺术的问题，好比是“弹钢琴”，既要会通盘考虑，也要应时应景突出重点。无锡市财政局创新方式，频出实招。

一是推行全口径预算管理。如今，部门“小财政”已成为不是秘密的秘密，不仅造成财政资金的流失，政府监管失控，还成为部门间收入差距扩大甚至产生腐败的主因。无锡市财政局在全省率先推行全口径预算管理，将部门预算、专项资金预算、城市建设资金预算、国企改革成本预算等均纳入这个体系，使得政府能够明确掌握所

有的资金收入,防止“跑冒滴漏”,基本上杜绝了预算资金的体外循环和部门二次分配。

二是完善了财政绩效评价工作。财政资金产生多少实际效益,让数据来说话才能令人信服。从2003年起,无锡市财政局施行绩效管理工作方法,大胆尝试部门、单位、项目三种类型的绩效评价,评价结果作为下年度预算安排资金的参考依据。这一措施改变了部门对财政投入的反响,过去是会叫的孩子有奶吃,现在是会伸手还要能好用,用不好就会影响下年度的预算,促使部门把精力从争资金转向如何用好资金上来。经过四年的实践,无锡的财政绩效评价工作已经处于全国领先地位。

三是创立了政府购买服务的新机制。近几年来,无锡市进行了大范围的政府购买服务改革试点,公共服务项目由“政府直接提供、直接管理”变为“政府购买公共服务,实施监管”,财政资金从“养人”向“养事”转变。目前重点推开的包括市政设施养护、污水处理、路灯设施维护、环卫清扫保洁、水资源监测、旅游宣传广告、养老机构社会化、城区绿化养护、群众文化活动、歌舞、地方剧种展演等11个项目,从初步产生的效果来看,这样做不仅培育了新型的社会服务业市场,还减轻了财政负担,提高了政府公共服务的水平和效率。

四是创新了财政内控制度体系。将企业会计内控制度理念创造性地运用到财政内部业务管理上,按照“科学合理、运转高效、系统完整、制衡有力”的总体要求,无锡市财政局全面开展财政内控制度体系建设,制定了预算管理、资金管理 etc 7个方面1项基本规范和13项内控制度,有效地防范了财政干部不规范行为造成的财政风险,将财政工作的责任合理分解到每个具体工作岗位,责任到人、责任到岗,优化了工作流程,为确保财政资金和财政管理“规范、安全、高效”提供了制

度保障。这一独创之举,得到了财政部和江苏省财政厅的充分肯定。

助推高科技和创新型企业发展

近年来,无锡财政加大投入力度,积极支持了企业自主创新。据统计,2005年无锡的科技专项经费是“九五”期末的15倍;2006年市本级安排科技发展经费8000万元,比上年同期增长33%,还安排产业导向专项资金3290万元、风险投资资金4000万元、产学研经费1240万元。此外,自主创新方面得到财政部和江苏省财政扶持资金1.5多亿元,有效激励了企业自主创新的热情。近几年来,无锡财政在促进重点发展的硅谷、液晶谷、药谷、动漫等新兴产业快速发展中,扮演着越来越重要的角色。

无锡有个大名鼎鼎的尚德太阳能,2005年底作为国内首家非国有高科技企业在美国纽约证券交易所上市,在当地一时有“首富”之称。熟悉内情的人则给出一个说法,叫“首富,政府造”。原来这里面无锡财政支持的功劳巨大,功不可没。

尚德太阳能从落户无锡到发展成为国际光伏产业知名品牌并成功在美国主板上市,在它的各个发展过程中,都留下了无锡财政通过政府风险投资、科技创新基金、科技成果转化、国有资本适时退出等多个环节和渠道的鼎力支持。可以说,正因为有了包括财政支持在内的政府多种手段的精心培育,才能出现尚德太阳能裂变式超常规的发展。如今“财富神话”的效应十分巨大,海外学子蜂拥而来无锡这片热土创业兴业。

与尚德太阳能类似的例子还有永中OFFICE,这是一家敢于向微软叫板的高科技企业。它的成长财政部门同样倾注了心血,通过政府采购等政策,2005年其产品的国内政府集中采购市场的份额已达到40%,还出口日本、美国、南非等10个国家和地区。永

中的存在迫使微软大幅降低了价格,民族工业得到了长足的发展。

资金优先投向“民心工程”

在科学发展观及建设和谐社会的思想指导下,无锡社会经济的发展正走上速度、力度和效益协调统一的道路。这其中,财政的投向正以积极的信号赢得最广泛群体的认可。

无锡财政在织就一张广覆盖、多层次、全方位的社保体系安全网络上注入了许多精力。乡镇企业职工、被征地农户,如今也能像城里职工那样纳入养老保险;全市210万户农民参加了新型农村合作医疗,参保率高达99%,各级财政资助标准达人均30元以上,社区卫生服务初步形成网络,使得居民可以“小病进社区、大病进医院”,有效缓解了“看病贵、看病难”的矛盾。

无锡山川秀美,自然资源天赋厚实,为保护好这一方青山绿水,2002年以来,财政每年投入造林绿化资金10亿余元,造林绿化总面积超过30万亩,是新中国成立以来的总和。为阻止太湖生态进一步恶化,营造和谐发展环境和宜居环境,还子孙后代一湖清水,无锡财政舍得“向水里扔钱”;这一扔就是32亿元。2004年全国重点水污染治理会议在锡召开时,曾培炎副总理充分肯定了无锡在水污染治理方面的积极投入和显著成效。2005年,无锡迈入了国家园林城市行列。

从2005年开始,无锡启动改建529条背街小巷工程,总长度达到469公里。这些小巷路面年久失修,环卫设施破旧,居民出行困难。为了让居住在这里的人们享受到城市发展的成果,无锡市财政局早早筹措落实专项资金,使改造工程得以快速顺利推进,至今,其中的167条小巷已经达到“路平、灯亮、水通”,50万无锡老居民感受到了这个民心工程的温暖。●

(财政部人事教育司供稿)

责任编辑 戴开成