

照亮滇东高原的财政 “三把火”

——记全国财政系统先进个人、云南省曲靖市财政局局长 陆应权

从一个普通农民的儿子，到一个人口大市的财政局长，20余年来，云南省曲靖市财政局局长陆应权务实、创新地奋斗在财政战线上，在广袤的滇东高原上留下了一串串闪光的足迹：连续多年被评为“优秀公务员”，2004年被评为“全省农村税费改革工作先进个人”，2005年被评为“全省财政系统先进工作者”。在他的带领下，2005年，曲靖市财政局被评为“全国文明单位”。

近年来，随着经济结构的不断调整和各项改革向纵深推进，曲靖财政减收增支因素明显增多，“吃饭”与“建设”矛盾日益突出。2003年，全市地方一般预算收入20.5亿元，支出却达41.2亿元，财政工作陷入了被动。面对困难，2004年接手财政这副重担的陆应权既没有侃侃而谈的就职演说，也没有信誓旦旦的许愿承诺，而是一头钻进工作、扎到基层，悄无声息地燃起了走马上任的“三把火”。

第一把火：开源促增收

曲靖是云南省的人口、农业大市，人口多，底子薄，人均经济占有量少，财源上多年主要依赖“两烟”收入，财源结构单一。在国家实行烤烟“双控”后，增收难的问题更加突出，如何开辟新的财源增收渠道成了全市的一项重要工作。

经过深入调研，陆应权将目光转到了“两烟”以外的煤炭资源上。曲靖市煤炭资源较为丰富，但由于煤炭资源税征收标准较低，2004年时仅为0.6元/吨，资源优势转化为财政优势的效果并不明显。鉴此，陆应权敏锐地抓住国家实施宏观调控和煤炭价格上涨的有利时机，积极向有关部门建议提高煤炭资源税征收标准，并带领有关人员到国家财政部作详细汇报。通过积极争取，财政部于2005年6月同意曲靖市煤炭资源税征收标准分地区提高到2.5元/吨和3元/吨。仅此一项，当年为地方财政增收3500万元。

在初尝资源优势向财政优势转化成果后，他把眼光放到了资源开发可持续发展上。2005年8月，陆应权到富源县调研，了解到由于煤炭开采导致植被破坏、水源枯竭的情况后，与环保、林业、煤炭等部门一起共同研究如何加强煤炭开采区生态的恢复治理。为了筹措治理经费，陆应权提出征收矿山生态环境恢复治理保证金的思路，并得到了上级财政部门以及市委、市政府的高度重视和肯定。2006年3月，曲靖在全国率先开征矿山生态环境恢复治理保证金，每年可解决矿山生态环境恢复治理经费近3000万元。

开辟新财源的同时，陆应权又陷入新的思考：烤烟是曲靖的优势、支柱产业，但随着产业结构的不断调整，



原定烤烟上缴基数与曲靖烤烟实际生产能力差距越来越大，已严重影响财政收入。经他的深入分析和多方争取后，烤烟上缴基数由原定246.8万担调整为300万担，年均可为地方财政增收2200万元。

2004年，农村税费改革的深化和《农业税条例》的废止，意味着烤烟农业特产税有可能被取消。陆应权意识到：曲靖烤烟产量占全国的1/10、占全省的1/3，烤烟农业特产税的取消不但影响地方财政收入，更重要的是挫伤市、县、乡抓烤烟生产的积极性，影响全省乃至全国烤烟生产和卷烟工业的整体形势。为此，他多次召开座谈会，跑烟厂、烤烟种植点，作深入细致的调查研究，提出了“若不能单独保留烟叶特产税，应将其转为征收烟叶收购营业税或特种物产交易税，并维持或适当提高现行税负标准，保护和调动地方政府发展烤烟生产积极性”等

建议,并向国家和省有关部门作了详细汇报。之后,再次提出了“两个明确,两个提高”的建议,即明确烟叶税为地方固定收入,明确烟叶生产扶持政策;提高烟叶收购价格,提高烟叶税税率。2006年4月19日,他再次把自己的建议向财政部、国家税务总局、国家烟草专卖局作了汇报,得到认可,并在正式公布的《中华人民共和国烟叶税暂行条例》中得到了体现:“开征烟叶税取代原烟叶特产农业税”,充分兼顾了地方利益,有利于烟叶产区可持续发展。

第二把火:节支增效益

按照节支也是“增收”的思路,陆应权积极压缩一般性支出,着力抓支出监管,提高财政资金使用效益。

2005年,正值全市教育文化体制改革全面推开之际,他带领有关科室加班加点研究如何压缩一般性支出。经过认真测算,提出了对市直学校及事业单位试行经费总额包干的管理办法,经费一年一定,根据各单位上年末的运转情况核算下一年工资和人员经费,有效控制了一般性支出。

事业单位经费膨胀势头得到控制后,他开始着手研究行政单位财务管理的“老大难”问题,经过多方调研,选取了资金流量大、专款来源广、下属部门多的城建、广电、交通等10个市直综合部门试行系统内会计集中统一核算,建立系统内会计核算中心,解决了“账外账”、“小金库”等顽疾。

遵循财政监管的“木桶”理论,陆应权创造性地提出并推行了“五个一”财政财务监管制度:对财政预算安排投资500万元以上的项目一律实行“先评审、后预算、再评审、再结算”的评审制度;对应纳入采购范围的项目支出一律实行政府采购,在每个乡镇财政所确定政府采购专管员,在云南省

率先建立聘请政府采购社会监督员制度;对投资500万元以上的项目工程建设资金一律纳入重点项目资金管理范围,严格资金管理、拨付、审核程序,实行全过程监督;对投资1000万元以上的财政扶持项目一律邀请审计部门进行跟踪审计;设置科学的评价指标体系,选择一个部门或一批重点项目进行支出效益分析,开展支出绩效评价考核试点。担任局长至今,按照“先评审后预算”的原则,共评审项目176个,审减资金7797万元;共完成政府采购10.4亿元,节约资金近1亿元。

第三把火:创新促发展

“办法多、善创新、会发展”是曲靖市政府领导对陆应权的评价。如果说开源节流是表,那么支持经济发展、做大财政“蛋糕”就是本。为支持经济发展、做大财政“蛋糕”,陆应权下基层、跑部门,针对市财政每年承担曲靖市城市供排水公司3000万元支出压力的严峻形势,提出了把城市供排水公司推向市场的建议。2005年6月,他促成了向天津创业集团有偿出让市供排水公司国有股权的协议,收回国有资本金2.9亿元。这一做法既缓解了财政的支出压力,又为企业的发展注入了新的活力,并探索建立了国有资本“投入—退出—再投入—再退出”的良性循环机制。

为充分发挥财政资金的“四两拨千斤”作用,为经济建设聚集财力,筹措建设资金,陆应权提出了整合投融资平台吸引社会资金参与建设的意见和建议,整合各县(市、区)融资担保公司组建曲靖市融资担保集团公司,进一步规范市投资开发公司、城市开发公司、公路投资开发公司、水利开发公司运作,2004年以来,通过这些公司直接融资8.5亿元,引导社会投资200

余亿元参与重大项目建设,有力地推动了全市经济建设和各项社会事业的发展。

为支持县域经济发展、缓解县乡财政困难,陆应权提出了“对县域经济发展推进较快的县(市、区)给予工作经费补助”、“对发展县域经济效果显著的县(市、区)给予奖励”、“对社会效益和经济效益好且带动和促进效应强的项目,市级财政进行参股投资,引导社会资金参与重大项目建设”的思路,并研究制定了支持县域经济发展的具体方案,建立县域经济发展“三奖两促”激励机制,市级财政每年筹措5000万元资金专项用于扶持县域经济重点项目建设。在市里的支持下,会泽县作为县域经济发展重点支持县,在农业上突出发展畜牧、马铃薯等六大主导产业,推出了“乐业辣椒”、“奇彩土豆”等特色农产品品牌;在工业上抓项目引进,深度开发磷矿资源;在发展文化旅游产业上,积极打造“会泽会馆”、“会泽黑颈鹤自然保护区”等旅游品牌。2006年,全县实现生产总值53.36亿元,同比增长13.1%;实现地方财政一般预算收入3.63亿元,同比增长10.25%,经济结构渐趋合理,县域经济实力得到增强。

2004年以来,曲靖市县域经济呈现出持续快速健康的发展态势,带动了市域经济上规模、增效益。2006年全市实现生产总值537亿元,财政总收入116.8亿元,同比分别增长15.5%、23.7%,实现了经济发展与财政增收的良性互动。

滇东高原上的财政“三把火”正在熊熊燃烧,陆应权的故事也还在继续,作为高原的儿子,他心中无私,肩上担责,迎面而来的挑战更使他在不断超越中创造新的辉煌!

(财政部人事教育司供稿)

责任编辑 周多多