

充满人本思想的 理财机制

○ 江山市副市长 何蔚萍

浙江省的财政改革，将人本思想渗透到理财机制的每一个环节，以激励为主，以调动人的潜力为核心，使改革更易推进且富有成效，充分体现了以人为本的主旨和广博的文化关怀，这是浙江财政改革最值得总结和肯定的地方之一。

浙江的财政改革有一个情非得已的初衷。财政厅长翁礼华在1992年初上任时，面临的是一个十分尴尬的局面。外人看浙江，都道是文化之邦、富庶之地，但不知富地也有贫困县，而因有了富作参照，贫县会更显得局促。况且富本来就是一个相对概念，钱不够用是个共同的话题。当时的杭州市政府，包括省财政厅本身，都有一段时间因缺钱而无法按时发放工资。机关单位要钱，领导批条子要钱，贫困县更是专人住省要钱，财政厅成了最缺钱的人。

如何改贫困为富有，化无为为有为，变要钱为生财？省财政厅的领导认为，人是万物之灵，其潜能难以估量。但要在竞争的氛围中，在外界压力之下才能激发其潜能的发挥。

因此，省财政厅的领导从一开始，就透过一系列乏味的数字，把财政改革的注意力定格在操纵数字的人的身上。从财政的角度来看，人至少有三类：纳税人、征税人和用税人（管理者）。在这三类人中，征税人和用

税人起着主导的作用。从人文的角度，针对人的本性、动物性进行分析，人虽是万物之灵，却仍有动物性，会受利益的驱动，会趋利避害。利益驱动有两种：一是你给他实际利益；二是你想办法去发掘他自身的潜力来为自己创造利益。前者是消极的，人会越来越“懒”；后者是积极的，促使人们千方百计创造利益，由此推动社会进步。那么，如何设制政策才能真正有效地调动他们的积极性？省财政厅针对不同的层面制定出不同的激励机制：

1. 从调动人的积极性，激发人的潜能来改变贫困、增加税收

一是对贫困县市实行“两保两挂”的财政政策。此政策不是以单纯扶助为主，而是从积极的角度激发人们的潜力去为自己也为社会创造利益。把原先贫困县固有的“会哭的孩子多吃奶”的传统模式变为“会干活的孩子多受益”。对于贫困县来说，首先要解决工资发放，保证正常运转，才能使干部职工有安全感，才能使领导干部有余力去思考如何进一步发展经济。而“两保两挂”政策首先就明确以上年补助为基数，在增长的基础上给予奖励。这就使贫困县解除了后

顾之忧，而全力考虑盘活资产，挖掘潜力，加快发展经济。也使县市财政管理者们进一步意识到，要想脱掉贫困帽，就不能继续“等、靠、要”；要想多得到省里的扶持，就必须把自己的收入抓上去，要完成中央“两税”收入，要搞好财政收支平衡。这使得财政不再仅仅着眼于应付发工资，而真正承担起当家理财的职责，制定相应措施去调动纳税人的积极性，帮助他们挖掘山区资源优势，积极引进外资，扶持农业龙头企业，努力培植新的税源。

二是对一般县市实行“两保两联”的政策和对亿元县市实行收入上台阶政策。此政策定位为鼓励先进，突出“自我价值实现的理论”，而不搞“劫富济贫”。浙江财政改革鼓励先进加快发展的策略让县市长们明白，为要充实财政的“小盘子”，就要壮大经济的“大盘子”。由此带来县市理财观念的“三大转变”，即由过去单纯的生产领域转向非生产领域，做到一、二、三产业并重；理财重点由单纯的国有、集体企业转向多种经济成分、多元产权主体；理财范围由过去单纯研究财政财力转向研究全社会的财力。正是由于用政策的杠杆调动了财政管理者的积极性和创造力，做到了赋权力于制度，还财政于政府，浙江经济和财政的增长才取得了骄人的成

绩。

2. 以激励与约束相结合的机制来减少支出

古人云：“由俭入奢易，由奢入俭难。”但浙江财政减支政策由于增加了奖励的内容，就使预先料想的难度减轻了。机关行政经费支出居高不下，且增长势头强劲现象令所有主管财务的领导头痛。浙江财政再一次考虑人的利益驱动，采取了“抓大放小、包奖结合”的定额包干制度。让单位自行订立因地制宜的财务报销制度，全年经费节余部分，50%用于干部福利和奖励，50%转入次年的共用经费；经费管理成绩卓著的给予专项奖励，变一家理财为多家理财。仅此一项，1993年后的3年中，仅省级机关的行政开支就节约了2000多万元，接下来的两年又节约了1000多万元。而省级机关人均收入却因此增加了5000多元。浙江的减支政策能取得这样好的效果，从人本角度看，一是改革要充分考虑人们的心理承受能力，速度宜缓不宜急，幅度宜小不宜大；二是改革之先就要让人们看到改革的前景，这样人们才乐意跟从配合；三是尽可能减少既得利益的受

损。正是因为充分认识到了这一点，并加以科学利用，以充分调动人的积极性，用创造出的额外效益弥补为既得利益不受损的支出，从而大大降低了改革的风险。

3. 提高管理者理财水平和财税工作者的整体素质，使改革得以成功推进

改革往往是摸着石头过河，前无榜样可效仿，还需随时面对各种意想不到的困难。这时候，改革政策的执行者如何应对复杂局面，如何创造性地解决难题就显得非常重要。让县市长走上财税的讲台，就是让决策的关键人物懂得聚财、用财之道，成为真正的理财专家。财政厅每年组织召开“两保两挂”会议、地方财政收入超亿元县(市)会议，这是县(市)长们交流理财经验最好的场所，如何做天生财的盘子，明确聚财的路子，理清理财的法子，配好管财的班子是他们最感兴趣的话题。更多的触动、更多的启迪、更多的激励和更多的创新，就在切磋中逐渐成熟和完善，成为下一年工作新思路中新的亮点和新的经济增长点。一批批的领导理财能手也就在这种氛围中成长起来。与此同时，财

政厅还组织对全省的财税干部进行全面培训，提高税务人员素质和专业知识水平，以全面提高工作效益作为推进改革的保障。

4. 时时敲响廉政的警钟，建立规范的制度，是对干部人性的尊重和保护，也是对改革成果的悉心维护

财税部门是许多人羡慕的位置，也是充满了风险的位置。浙江财政在抓改革的同时，也侧重于抓各项制度建设。建立会计核算中心，制定了《固定资产管理规定》、《接待费开支规定》、《交通费包干规定》等10多项制度和规定。一系列的探索和尝试，节省了大量的行政办公经费，也规范了经费使用办法，大大减少了随意性和贪污挪用的可能性。同时，用文化理念营造廉政建设的氛围，用传统名联教育干部职工，“诗堪入画方称妙，官到能贫乃是清”。而提醒某些官员不要贪赃枉法，以免身陷囹圄，则引《咏炭》联以告诫，“一味黑时就有骨，一到红时变成灰”，起到启人于混沌，棒喝于迷惑之功效。从更高的层面上保护了干部，也从更高的层面上维护了改革的成果。



河南省汝阳县今年农村税费改革后，农民负担有了明显减轻，广大农民对党的政策更加拥护，许多群众主动到乡镇财政机关缴纳农业税。

图为大安乡群众在乡财政所缴纳农业税时的情景。

张振华 摄影报道