

“效益财政”初问鼎 荆楚一片磨镰声

○ 陈文学

由于历史积累的原因,曾几何时湖北财政也曾出现过那种捉襟见肘、紧而又紧的尴尬局面。一是财政收入占GDP比重由1978年的20%下降到1993年的8.9%;二是财政赤字截至1993年底已达到10亿多元;三是历史包袱过重,不少遗留问题需要今天来解决。同时,还有个每年财政支出不断加码的问题。姑且不说地方经济建设的巨大投入给财政带来的压力,也不谈保重点、搞扶贫、忙救灾、解企困以及各项社会福利开支让地方财政艰难面对,仅全省百万吃财政饭的人等着开工资养家糊口这笔巨大开支就使湖北财政不堪重负。历年的财政赤字就象一座大山压在湖北财政人的胸口,容不得大家有半点喘息的机会。

他们比谁都清楚自己的职责:当好政府的参谋,当好人民的管家,做好管理理财、聚财兴财。俗话说,财政财政,没有财就没有政。地方财政收入的短缺,这正是湖北各级政府的一块心病。怎样消灭巨额的财政赤字?怎样使湖北的财政尽快进入良性循环?怎样使湖北的经济建设发展做到游刃有余?……一连串的问号,在厅长童道友及厅党组一班人脑海里萦回,也在全省3万多财政干部职工的脑海里萦回。

1993年,全年全天候地针对地方财政的现状与困境,湖北省财政系统掀起了一股大搞调查研究之风。从省城到

湖北境内的乡村田野,通过广泛的调查研究,厅长童道友首次向全省提出了“效益财政”这一概念。1994年发表了他撰写的《建立湖北效益财政的基本思路》,1995年《效益财政论》专著出版发行;1996年10月29日《人民日报》发表了童道友的理论文章《效益财政:振兴财政的新探索》。文章以邓小平有关经济理论为根据,提出了全省效益财政的五年规划和十年奋斗目标,制订了一系列具体的措施,如进一步理顺和规范财政运行管理机制,建立起能调动各级政府当家理财积极性的机制等等,这些理论观念在较大的程度上集中了湖北财政系统在大搞调查研究过程中生发出来的鲜活思想和深邃认识。由此,“效益财政”再不仅仅是一种概念,而是一种逐步明晰化、具体化、系统化和科学化的理论依据,并直接指导着一省的财政运行。

效益财政理论的提出和效益财政付诸实施后,受到了财政部和湖北省委省政府领导、财经理论界、广大财政工作者的关注和好评,在全国引起了一定反响。近五年,湖北的财政现状,正是在这种包蕴着全新的效益型理财观、效益型财政运行机制和效益型生财、聚财、用财思路的理论指导驱动下,迅速步入有序发展和良性循环的轨道。

有人说,湖北财政好比一盘棋,有时无须大动干戈,只须巧妙地动一、两

颗棋子,全盘就活了。殊不知这种“巧妙”往往是智慧、胆略和长时间深思熟虑的结果。要为整个湖北财政体系廓清一个符合实事求是精神的科学框架,这本身就是一个浩大繁复的工程。

效益财政,核心在于效益生财。

效益财政,目的在于财生效益。

本着这一指导思想,全省打起了攻坚战。

1993年以前,襄樊市财政一直是低迷徘徊,突出困难有四点:一是财政赤字大,除枣阳、谷城两县(市)外,市直和其它县市“一片红”,至1993年底全市财政赤字累计达1.36亿元;二是工资兑现难,1993年全市有12万人享受工资上调,仅此一项新增支出2亿元;三是粮食挂账包袱重,全市粮食挂账累计亏损达4.84亿元;四是应付专款欠账多,1993年底,仅市直财政应拨专款就达1600余万元。对此,襄樊市财政局通过大量调查研究,一个以“建立效益财政为切入点,抓龙头、固源头、壮县(市)”的“两抓一带”财源建设战略思路提出来了。抓龙头,指的是抓市区骨干企业龙头。几年来,他们组织起500多人的专班用了一年时间摸清了市直企业国有资产的家底,通过清产核资,建立了相应制度,保证了国有资产的保值、增值;他们支持进入全国500强的湖北化纤大搞技改,每年节约成本开支1000多万元,杜绝资产流失1000多万

元,使老企业重焕青春;他们动议市一棉、襄棉、市一针、三王毛纺等纺织行业中的佼佼者实行强强联合,组成“帅而美”公司,不仅创出了襄樊的品牌产品,而且每年为地方财政提供利税 500 多万元。资金是企业再生产的血液,市财政还及时投入周转金,支持了江华、建昌、卫东、汉丹、东力等机械厂的设备更新,优化了产品结构,增强了企业抗风险能力和市场竞争能力。市财政近年共投放周转金累计达 5 亿多元,帮助一大批企业及时调整了经营方向,为企业找到了更广阔的市场。经三年努力,市直国有企业亏损额大幅度下降,亏损补贴每年以 32% 的幅度递减,而市直工商税收则以 25% 的比例向上激增。1997 年,市直财政收入达 5.5 亿元,市区财政的“龙头”终于被财政人艰难地抬了起来。

“程河的柳编五山的茶,
欧庙的麦冬璞河的鸭;
新市的苹果峡口的桔,

马集的蜗牛流水的瓜……”是襄樊人民对富有特色的襄樊农业产业化模式形象的表达。近年,由于财政部门的大力扶植,襄樊市先后建立起粮食、棉花、水果、蜗牛、茶叶、桑蚕、药杂、烟叶、瓜菜、食用菌、香菇、柳编、水产、牲猪、禽蛋及黄牛等 17 种集约化农业产业基地,使襄樊 2 万平方公里的土地到处流金泻银,财源滚滚而来。其中襄阳市农业产业化已引起了境外投资者的浓厚兴趣,香港、新加坡、美国、泰国、台湾等国家与地区的资金相继涌入。继泰国正大集团之后,香港商人投资的福寿大头菜、加拿大商人投资的酱品、美国商人投资的白玉蜗牛营养品等项目相继投产,使襄阳的农业产业化迅速向高层次发展。其中仅大头菜一项,远销海外后立即被外国人称为“中华一绝”。在本地,“大头菜产业”每年解决富余劳力就业 9 000 余人,为财政提供收入达 600 多万元。难怪这一带的老百姓说:“效益财政好处多,赶到哪里哪里活;财政的‘荷包’鼓鼓胀,农家的脸上乐呵呵。”

目前,襄樊市已全部消灭财政收入不足 100 万元的“小脚乡镇”,1997 年收入达 1 000 万元以上的乡镇有 6 个,500 万元以上的有 19 个,300 万元以上的有 40 个,其中襄阳县张湾镇财政收入达 3 291 万元,居全省乡镇财政收入第一。襄樊市乡镇财源建设每年正以 1 亿元的速度向上递增。

仙桃市财政局对效益财政建设更是颇有心计。1996 年,仙桃市税收大户市毛毯厂为上新项目面临资金筹措困难,市财政局党委一班人认识到:“搞活市直企业,帮他们渡过难关,就是效益财政的具体体现。”当即投入 400 万元支持该厂精毛纺项目如期投产。“投之以桃,报之以李”。1997 年该企业完成税收 2 000 多万元,一跃成为全市第一纳税大户。两年来,仙桃市财政局共投入 2 600 万元周转金帮助 20 多家市直企业走出了困境。最后这些企业也向市财政作出了丰厚的回报。

财政效益,是开源“开”来的,也是节流“节”来的。不做做好节流效益再好也会化为乌有。仙桃市财政局长程永旺有个外号叫“小抠”,很多效益,都是他抠回来的。一个考察团赴江苏考察,预计费用 5.8 万元,他派人前去跟踪“服务”,大小开支一抠,抠回了 2.6 万元,实际开支 3.2 万元。1998 年市里安排会议开支预算 79.8 万元,实际开支 62.6 万元,经他一抠,抠回了 17.2 万元,市直单位有 73 台小车需投保,保费支出达 51.1 万元,他通过在几家保险公司公开竞标将全部小车保险费压到 29.2 万元,这一抠,又抠回了 21.9 万元。精打细算,使仙桃市的日子越过越宽裕。两年该市利用各种手段、途径节支 780 万元,将这笔钱用于搞建设和发展社会福利,政府高兴,群众拥护。

效益型理财观和效益型财政运行机制,不仅体现在一些块头大的地方,也体现在经济条件有限的小块头地方。

地处大别山南麓的浠水洗马镇,原本是一片贫瘠的土地,农民温饱长期难以解决,财税征收年年叫苦叫难,而这

里的财政人憋足一股劲,偏偏在这片贫瘠的土地兴建起“绿色工程”。这一带产茶,但年年茶商舍近求远到外地采购,过往车辆也偏不在这里落脚,当地农民灰心丧气地说:“恨不得将茶棵子连根挖起,当柴烧了。”财政所前去了解,发觉不是这里的茶质不行,而是制茶技术不过关。于是,他们先后组织当地种茶人前往外地参观取经开阔眼界,随后又投入资金 2 万元,帮助当地茶农建起了设备较为先进的制茶厂房。经这一鼓捣,茶的质量上去了,效益大增,全镇 7 个百亩以上的茶场不仅全部保住,而且新辟茶园 2 000 亩。与此同时,财政所还争取到世行贷款 8 万元,先后帮助这一带农民建立板栗基地 6 000 亩,柑桔基地 2 000 亩,“绿色工程”搞活了一方财源,1997 年全镇财源建设效益 1.6 亿元,比上年净增 5 000 万元;财政收入 800 万元,比上年增长了 29%,比三年前翻了一番。1998 年,这个不起眼的小不起眼的财政所也和孝感、仙桃两市财政局一样,跃为全国财政系统先进单位。

“人生能有几次辉煌?即使我们接近不到辉煌,但使生命化作炽烈的一闪,并融入民族无限的辉煌,也是死而足矣!”这是流传于汉光武帝刘秀故里枣阳市的一句格言,摘录于枣阳市财政局局长魏学明的一份述职报告。看来,他的诺言实现了,1992 年该市财政收入 1.2 亿元,而发展到 1997 年猛增至 3.52 亿元。五年中,全市累计上缴收入 4 亿多元,居全省第一。

实现诺言,决不是易事。当年,枣阳市财政的块头虽大,但大在“烟财政”。魏学明一听别人叫他“烟财政”就火冒三丈,但是,这是事实,他无可奈何!

1994 年,正碰上全国财政体制改革,“烟财政”掩盖其他财政收入“短脚”的潜在危机愈益显露。这年隆冬的一天夜里,魏学明夜不能寐,整夜坐在桌边苦思冥想。人患流感,头一阵阵剧痛,他用热毛巾敷了敷头部,继续赶写效益财源建设方案。这情形使人想起

老戏里的两句唱词：“伍子胥混昭关，一夜急白了少年头”。然而，新方案终是如期炮制而出，这就是枣阳人熟知的“1155”财源建设工程。即在全市财政部门办 100 个乡镇企业点，办 100 个多种经营点，建 50 个村级财源点和 50 个个体经营点。全市 320 名财政干部迅速投入这场声势浩大的办点工程中，一时间把枣阳乡村闹得红红火火，处处新风得意春潮涨。

为确保财政投入产生实效，魏学明还倡导开展了财政支农双向承诺服务活动，即在自愿、平等、互利的基础上，双方作出服务和兑现承诺，财政部门负责提供资金、管理、信息服务，受援方负责资金合理使用，按期还款，确保税收上缴。1997 年全市财政部门拿出资金 6 500 万元投入 457 个受援单位和个人，双方共兑现承诺条款 2 680 多条。受援单位与个人实现产值 29.1 亿元，创利税 2.73 亿元，入库税金 2 682 万元。

目前，枣阳市已形成烟叶、水果、粮棉、茶叶、红麻、首饰、水产、药材和桑蚕九大生产、加工、销售一体化财源格局，1997 年“九大一体化”入库财政收入占全市财政收入的 85%，“烟财政”的风险被彻底化解。

宜昌市有个著名的“金山工程”。这项工程正是宜昌市财政局以效益财政建设为前提，以财政支农为手段，以科技为先导，以市场为导向，科学地运用财政政策、财政资金，重点支持科技含量高、综合效益好、辐射范围广的农业项目。1998 年宜昌市财政局纳入“金山工程”实施范围的项目共有 19 个，涉及 11 个县市区，其中组建农产品市场 3 个，建立科研示范基地 2 个，社会化服务组织 5 个，生态农业示范基地 4 个，精品名牌产品生产基地 5 个，形成了农林牧副渔各业立体开发，相得益彰的新格局。省委书记贾志杰、省长蒋祝平曾先后到当阳市凤凰山水果场、枝江七里台大蒜基地、宜昌市长江水产市场等“金山工程”项目区进行调研，盛赞“金

山工程”是效益财政建设的创新之举，有效之举。据宜昌市财政局负责人介绍，实施金山工程好处就在于培植了骨干财源，增加了农民收入，扶植了精品名牌，提高了科技含量，搞活了农村市场；预计项目完全建成后可年创产值 50 亿元，实现利润 4 亿元，增创税收 6 亿元，可使全市财政收入增长 30%。

如今，谈到湖北的财政状况，湖北财政系统广大干部职工心里自有一本账。尽管由于地区的差别和历史条件的制约，还不能与全国先进省市相比，但毕竟也是芝麻开花节节高。

其根据有三：一是全省财政收入摆脱了低速增长区，呈现出高速增长势头。1993 年全省财政收入突破百亿元大关用了 44 年时间，而 1996 年突破 200 亿元大关只用了三年时间。1998 年全省遭受百年不遇的大洪灾，但由于财政抗风险能力加强，全年仍实现财政收入

290.1 亿元，突破了规划线。

二是全省财政经济实力上了一个新台阶。全省财政收入亿元县（市）由 1992 年的 7 个增加到了 1997 年的 40 个；全省财政收入占 GDP 的比重扭转了下滑趋势，实现了财政收入与 GDP 同步增长。

三是深化财政体制改革取得突破性进展，财政运行质量明显提高，自 1995 年以来，全省连续三年实现当年收支平衡，并消化掉部分老赤字。

对此，厅长童道友深有感触地说：“实施效益财政建设以来，湖北省委、省政府带头更新观念，全省各级党委、政府更加重视和支持财政工作，从而在全省形成较好的财政工作氛围，使效益财政得以有效实施，这是我们取得较大成就的重要前提。”

（作者单位：湖北省财政厅）

