

焦作试验：公共财政雏形浮现中国

焦作： 财权变革12年间

申相臣 主编

新闻调查

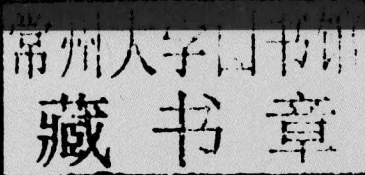


中国财政经济出版社

焦作:

财权变革12年间

申相臣 主编



中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

焦作：财权变革12年间/申相臣主编.——北京：中国财政经济出版社，

2011.9

ISBN 978-7-5095-3111-2

I. ①焦… II. ①申… III. ①地方财政—财政改革—概况—焦作市

IV. ①F812.761.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第184570号

责任编辑：白 洁

装帧设计：耕者 设计工作室
www.jf.com.cn

焦作：财权变革12年间

出版发行：中国财政经济出版社

邮 编：100142

地 址：北京市海淀区阜成路甲28号新知大厦602

电 话：010-88190606

印 刷：北京博图彩色印刷有限公司

版 次：2011年9月第1版 2011年9月第1次印刷

版 次：ISBN 978-7-5095-3111-2

开 本：16开

印 张：45.3

字 数：700千字

印 数：8000册

定 价：98.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

质量投诉电话：010-88190606

12年间——

自然12年，是人类历史长河的瞬间；
市场12年，是经济社会转型的关键；
财政12年，是改革创新拚搏的实践；
人生12年，是激情燃烧难忘的岁月。

焦作财政人凭借“天时、地利、人和”的干事创业环境和“求是、务实、拼搏”的勇气智慧能力，不畏艰险，不负重托，为焦作财政改革发展做出了历史贡献，成为“中国地方公共财政改革发展的样本和标杆”，为焦作乃至全国坚持科学发展、促进转型升级、保障改善民生和推动社会进步，提供了值得深入观察、学习借鉴乃至思考未来的宝贵经验。

编委会

EDITORIALBOARD

顾问: 吴洪亮 贾武堂 周备锋

主编: 申相臣

副主编: 郭法江 荆晓利 高晓光 张继东

刘新全 张金平

编委: 李修德 贾国富 张清明 周慧玲

王雪峰 任立宏 温红霞 许冬梅

田晓斌 陈献民 秦建斌 王玉霞

王大明 夏清生

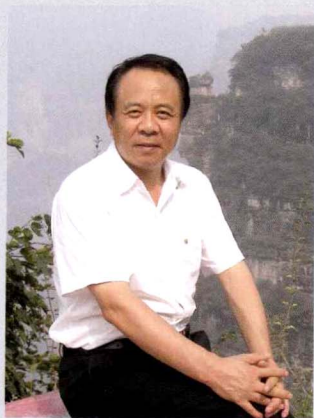
执行编辑: 张继东

编辑: 黄德宣 赵立峰 李新龙 石杜娟

师满元 刘 宇 吴海星 云 涛

作者简介

AUTHOR



申相臣（太行红岩 新浪博客），河南林州人。现任河南省焦作市财政局局长、党组书记，中国财政学会理事，高级会计师、焦作市专业技术拔尖人才、劳动模范，河南理工大学、河南科技大学兼职教授、硕士生导师，中共焦作市委党校兼职教授。在公共财政改革发展制度创新和基层实践中多有建树，先后荣获国家和省部级奖励10多次，获省及省以上科研成果奖12项，获焦作市自然和社会科学优秀成果奖26项，发表学术论文180余篇，主编和与人合编出版专著7部。中央电视台、人民日报、新华社、经济日报、光明日报、文汇报和人民网、新浪网、凤凰网等主流媒体多次采访报道，他和大家一道被誉为创造了“中国地方公共财政改革的样本和标杆”。

焦作财政变革促进社会和谐进步的实践成果

河南省焦作市坚持从实际出发，秉承以人为本，理财善政，源头治理，服务为先的执政理念，持续运作12年公共财政改革创新，建设阳光财政，推进社会进步，不仅没有因为财政“牵一发而动全身”，给改革发展稳定大局带来任何不利影响，反而赢得了民心，营造了和谐，促进了经济发展、社会进步和政
治民主，取得了良好效果。从2002年8月《南方周末》报道“焦作试验：公共财政雏形浮现中国”，再到2002年10月央视《新闻调查》报道“财权的变革”，一直到2011年3月人民网聚焦焦作财政改革系列报道之十“制度创新的理性实践”，10多年来，新华社、人民日报、经济日报、光明日报、法制日报、中国财经报和新华网、人民网、凤凰网、新浪网等20多家新闻媒体动态跟进，深度观察，多维报道，即时通过网络搜索财政改革预算公开的60多万条海量信息中，焦作财政相关信息就有七千多条，被业内人士和许多媒体誉为“中国地方公共财政改革的先行样本”和“中国财政最为公开透明的地方政府”，成为社会集聚关注并赢得广泛好评的地方公共财政改革发展的成功实践。

要钱不要命的“资金入笼”化解了社会矛盾

焦作公共财政改革起步于1998年，当时国家提出并实施严格的环保治理和结构调整战略，给占焦作经济“半壁江山”的乡镇企业资源型、粗放型和污染型产业结构带来严重冲击，多数企业关停并转，工人下岗，经济滑坡，财政困

难，工资拖欠，甚至影响到基层政府机构的正常运转，经济社会发展中的许多矛盾集中爆发，稳定压倒一切，“救火”重于一切。面对困难和问题，财政部门首当其冲，迎难而上，按照市委市政府的决策部署和财政“要钱不要命，拿钱保稳定”的理财思路，洞彻事理，深入调研，提出了“管住会计，不做假账，财政资金全部入笼”的财政财务会计管理制度改革方案，并及时报告转化为领导决策，形成政府令和市委市政府文件下发，先后实行了“会计建账监管”和“会计委派制度”，从源头治理、关口前移的战略高度，釜底抽薪，制度创新，彻底解决了会计人员的人身依附关系，建立了“四个层次、五种形式”的政府会计基层组织和基础信息管理体系，2000年3月会计改革基本到位，市直部门和各个预算单位积极配合，共清理出“小金库”等闲散资金近2亿元，占市本级当年财政收入的1/3。历史原因错综复杂，主动缴钱既往不咎，目的是规范管理“公款入笼”，“治病救人”不是整人，大家都消除疑虑，站位全局，通情达理，主动融合，由惊心动魄到潜移默化，在没有处理任何人的前提下，顺利完成了“财权的变革”，基本实现了“财政资金全部入笼”的目标。收缴的这些钱，根据不同性质全部纳入财政预算管理后，及时补发了拖欠公务人员的工资，其余的钱都用到了社会管理和公共服务项目上，既规范了管理，保护了干部，又集中了财力，改善了民生，取得了事半功倍好于预料的社会效果。

要钱不要命的政府会计制度改革“救火”成功，民心德政，旗开得胜，为焦作公共财政综合改革奠定了社会基础，创建了操作平台。接下来，焦作财政没有停步，继续奋力前行，按照我国市场经济体制和公共财政建设的总体要求，乘势而上，综合施策，全面推进，先后实行了部门预算、政府采购、国库集中收付、非税收入统一管理、全方位审查监督和村财乡监、乡财县管、“三资”代理、财政投资项目评审、试编政府债务预算等公共财政综合改革措施，规范权力运行，提高管理绩效，充分发挥公共财政的职能作用，促进社会管理和公共服务。

管钱不花钱的“权力入笼”形成了有效制约

一系列的财政改革创新，不只是为了约束别人的权力，更重要更关键的是制约自己的权力。2007年，按照管钱不花钱和“决策、执行、监督”分权制衡的基本思路，焦作财政推行预算编制、执行、监督、评价四权分离操作，既相互制约又有效衔接并高效运作的管理机制，在不增加人员编制的前提下，经批准成立了预算编制、预算执行、预算监督和绩效评价四个分权制衡的业务运作机构载体。在预算编制中，基础数据、标准定额、复式预算、社会听证等工作，分别由预算编制机构和各业务科室负责，公开透明，有效制衡；在预算执行中，直接支付授权支付、政府采购、内部监督相互联系，分别由预算执行、国库管理机构和局内其他资金管理部门、政府会计管理中心等相应承担；在预算监督中，预算监督机构、监察室是专司监督职责的监督主体，对预算编制、执行机构实施监督；在绩效评价中，绩效评价机构负责重点项目专项评价和公开聘请社会中介机构“第三方评价”做好分口预算单位基础数据测算审核工作，为预算编制提供部门信息和参考资料。同时，在预算编制、执行、监督、评价机构之间建立信息公开监督反馈机制。预算编制机构将其他三个机构反馈的监督检查评价结果作为预算编制的重要依据和参考，并对预算执行部门是否按计划执行进行实时监督。

为管好用好大额度政府投资项目资金，在抓好资金评审的基础上，实行对评审报告再复审，为预防重大工程项目建设中腐败问题发生进行“再过滤检验”。成立财政项目资金评审中心，出台《财政项目资金评审管理办法》，由以往的以财政预算内资金为主，扩大到预算外资金建设项目和政府性融资建设项目，对政府投资建设项目实行百分之百全覆盖评审复审，加强对所有政府性投资建设项目预决算监督管理；制定《市政府投资建设项目评审报告复审办法》，面向社会公开竞聘选定一批执业质量高、社会信誉好的社会中介机构和遵纪守法、业务精通的专业人员，建立复审中介机构和专家资源库，对评审机构出具的政府投资建设项目资金评审结论进行复审，并及时公开结果，放在阳光下昭示，欢迎知情举报，接受社会监督，实行责任追究。

同时，为保障“四权分离”机制高效顺畅运行，整合科室职能，再造业务流程，优化人员配置，提高工作效率，实行扁平化大办制“内方外圆”的工作运行机制。

花钱不见钱的“预算公开”打造了阳光财政

焦作把财政预算公开和请公众参与预算，作为民生财政和民主社会建设的重要组成部分，真正让社会公众知道政府财政的钱从哪里来，用到哪里去，谁说了算，效果咋样，大家满意不满意。2008年开始编制了10本复式预算，规范了8个环节流程，确立了5个运作载体，真正为财政预算公开和请公众参与预算监督创造了具体抓手和有利条件。

10本复式预算。焦作最早从2001年就在财政服务大厅向社会公开了部门预算，并不断扩大范围、细化内容。2007年在连续多年公开政府“公共预算”的基础上，进一步由点到面，由粗到细，由浅入深，深入浅出，编制并全部公开了包括社会保障预算、国有资本经营预算、政府采购预算、政府非税收入预算、政府债务预算、国有土地使用权出让收支预算、住房公积金预算、社会性别预算和政府投融资预算等10本复式预算，真实反映所有政府性资金的全貌和流向，真实反映所有预算单位的部门预算和决算。真正让老百姓想看啥就看啥，其中包括市领导在内的所有公务人员的工资福利支出和办公公用经费支出、民生项目支出等，真正让老百姓从实实在在的财政数字中看到民生支出的份量，从实实在在的日常工作生活中享受到民生财政的温暖。

8个环节流程。焦作财政在公共预算制定、审批、执行和评估的各个阶段，采用具体有效的运作手段，把“无形”变“有形”，把“抽象”变“具体”，真心实意，奋力打造公众参与式预算环境和机制，一是信息公开。通过政府网站和财政“财经沙盘”信息平台，公开财政预算编制基础信息、资源分布和定额标准。二是部门申报。每年7、8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，多次召开会议进行研究讨论，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，提出项目公示意见，报政府同意后通过媒体、网络等形式进行项目公示，公开征集社会公众意见。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，并合理确定论证范围，对市委市政府中心工作经费保障和涉及民生发展的重点支出项目和重大资金安排开展论证，并将每位专家的意见汇总成册，形成论证报告，作为领导决策和科学编制部门预算的重要参考和依据。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及愿意参加听证的社会人士，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，各位委员和代表分别就关心的问题提出建设性的意见和建议，依法监督和民主监督得到充分体现。八是审计监督。审计部门依法对财政预算决算和部门预算执行情况进行审计监督。对审计监督检查提出的有关问题梳理分解到具体责任单位，认真整改到位并向人大常委会报告。

5个运行载体。一是社会服务窗口。建立面向社会公众、高效便捷、公开透明的服务大厅，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，所有预算单位和社会公众都可以自由出入，到行政服务中心、财政服务大厅、会计核算中心等财政服务窗口，通过电子屏、触摸屏和文本资料查看部门预算等财政财务公开信息。二是网络信息平台。在焦作财政信息网、“财经沙盘”上公开有关预算资料和工资查询等内容，即时更新财政信息和新闻，主动接受征询，及时进行信息反馈。三是新闻媒体宣传。在焦作电视台等新闻媒体设立专题栏目，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。四是公共场所屏幕。在人民广场、火车站、行政服务窗口等人群集散的地方设立LED电子屏幕，滚动播放财政民生信息。五是财政文化大院。在财政局内大院、墙壁、门厅内，设置政务公开栏、流程导向图，财政预算相关资料随处可见可阅，形成全方位、立体式的财政公开全景图。努力做到政府财政资金支出使用到哪里，审计监督、社会监督和舆论监督跟踪问效到哪里，让宪法赋予人民群众当家作主的民主权利，在焦作公共财政改革发展领域找到抓手，落到实处，见到实效。

用钱买服务的“社会管理”增添了幸福民生

过去，财政大量的资金都投入到公共卫生机构和人员工资补贴上，“管钱方式落后，花钱未必办事”，老百姓并没有真正享受到货真价实的公共卫生服务结果。2008年，焦作财政通过深入调研和社会听证，提出“用钱养机构不如花钱买服务”，专门针对基本公共卫生服务均等化，建立“以绩效为导向，以结果定支出”，利用现代计算机网络管理技术手段，按照每人每年22元标准，每户建立一张“社区公共卫生服务卡”，由居民在本社区或其他社区卫生服务中心，自主选择服务好的社区保健人员，各社区卫生服务中心依靠技术和服务质量公平竞争，最后按照“社区公共卫生服务卡”的原始网络记录服务量，自动汇集到财政信息中心社保数据库，定期跟财政直接结算的创新之举，又一次在焦作取得成功。

资产只有像流水一样不断地流动，才能发挥最大的效益。他们针对政府资产状况，提出并设立了“政府公物仓”的精细化配置、调剂和处置国有资产的有效方式，让“死”资产活起来，开始产生出“1+1>2”的运作效果。特别是通过“公物仓”、“公务卡”有形操作，引导“公务车”、“公务员”管理规范，降低行政成本，弘扬勤俭节约的优良传统和作风。

制度加科技的“财经沙盘”提供了技术支撑

随着一系列综合改革举措紧锣密鼓地实施，海量的数据信息随之蜂拥而至，

面对日益紧迫、纷繁复杂的工作任务，传统的依靠眼明、手勤、脑记的“小镰刀”式财政管理工作方式，已经很难实现“以勤补拙”，并开始影响到各项工作的顺利开展。2007年6月，焦作财政成立了“财经沙盘建设领导小组”，经过两年多努力，将各类业务数据信息集中整合，自行研制开发了一套面向财政管理的信息数据应用平台“财经沙盘”，伴随着财政科学化、精细化管理应用而生，是财政科学发展、科技兴财的必然要求。

“财经沙盘”是基于对军事沙盘“原景浓缩、原景再现”原理的学习和借鉴，融合了现代财经管理思想和管理模式，是一种全新的财政综合管理与决策支持信息平台 and 工具系统。其总体构思和系统设计，打破了财政管理信息化的瓶颈，贯通了各类财经数据信息的脉络，实现了管理手段和效能的突破和创新，为提升决策层谋划全局、系统思考、科学决策、高效执行等方面的能力，提供了一个全新的技术支撑。

2010年8月，财政部党组成员、部长助理胡静林在为正式出版的《财经沙盘》一书的序言中评价说：“财经沙盘给财政插上了科技的翅膀。财经沙盘的创建顺应了信息化的潮流，抓住了管理的实质。在建立健全信息资源体系的基础上，集财政信息化建设与应用成果之大成，实现了数据图形化、管理可视化、决策平台化，是财政信息化的具体实践。同时也突破了财政信息化建设的传统理念，开启了财政信息化未来之路。”同时，焦作财政以“财经沙盘”的形式，在全国率先通过互联网向社会详细公开了焦作市市本级政府的公共预算、决算，各部门预算、决算及详细的复式预算、决算数据，以及各部门办公费、差旅费、业务招待费等具体支出数字，全市行政事业单位财政供养人员的工资也一览无遗。

“政府信息公开的核心是财政公开。”焦作多年来的实践表明，越公开效果越好，财政部门预算更科学，使用资金的部门更有压力 and 责任感，财政也就更加贴近民生。到焦作调研的领导和采访的记者们都惊讶，时至今日，当

有人还在以财政预算是政府机密，或专业性强不易理解作遁词，不愿公开原本不是秘密的“秘密”时，在焦作早已成为常态和习惯，潜移默化融入百姓生活。焦作通过一系列改革创新和现代化的技术手段，公共财政改革的步伐正在稳步趋近公平、公开、公正，公共财政资源的受益者老百姓，获得了知情权和参与权，公共财政资源的分配者政府掌握了通达社情、顺乎民意的手段，公众和政府的目标和诉求在一个更高的平台上达成了一致甚至默契，随之带来的经济和社会效益，也就远远超出了狭义的财政范畴。

勇气加智慧的“理财善政”铸造了焦财精神

2010年3月全国“两会”期间，凤凰网把焦作公共财政制度10年改革作为中国样本之一，与美国预算案和香港特别行政区财政预算案同时列举，称赞焦作“一座小城的勇气”，“外部的良好制度，可以作为借鉴；内生的改革动力，更值得我们关注。10年来焦作财政改革的每一步，都远远地走在全国前列，领风气之先，由此创立的焦作模式，成为观察中国公共预算改革的重要样本。”

焦作财政局学习风气浓厚，是全市学习型先进党组织，财政会计学会是连续多年的先进社会团体。10多年来，焦作财政人自主完成的研究报告和学术成果数百项，其中被评为国家省市社会（自然）科学优秀成果奖上百项，占全市的五分之一。他们知行合一，理财善政，说到做到，自己的科研成果首先自己工作实践，最快地转化为领导决策和制度创新，直接为焦作公共财政改革发展注入生机活力和内生动力，充分发挥科技第一生产力的作用。作为地方财政，焦作还承担并完成了全国财政一些重大科研课题，多次获得奖励。基于焦作财政的科研成果和改革实践，2008年财政部财科所与焦作市财政局合作，共同建立了全国地市首家“财政科研焦作基地”，成为中国地方政府公共财政改革先行先试的样本。

焦作勇气、内生动力；求是务实、敢想会干；文明成果、思想底蕴；公

众给力、群体合力。许多记者多次到焦作调研采访，认为焦作公共财政改革发展成果难能可贵，意义重大，作用深远，许多创新成果和成功实践，远远超出了地方财政的历史局限和基层狭义，很可能成为解决我国当前乃至今后、局部乃至全国政治经济社会生态等诸多复杂矛盾的有效途径和办法，为促进科学发展、保障改善民生和推动社会进步，提供了值得深入观察、学习借鉴乃至思考未来的宝贵经验。

2009年2月新华社瞭望东方周刊《焦作公共财政革命》报道说，一个国家的财政史是惊心动魄的，而焦作的财政史就是一场艰难的自我革命。改革需要勇气和动力，但勇气和动力不是天上掉下来的，也不是领导个人心血来潮盲干的勇气和俗称新官上任三把火的动力，她是集体智慧的结晶，她是群体累积的效能。焦作市委市政府和财政局历届领导班子都很务实，都想尽心尽力尽职尽责把工作做好，让焦作老百姓都能够较早地过上好日子。但在实际工作中往往受到多种因素制约，不能欲速即达心想事成，客观条件不以人的意志为转移。如果不先解决经济社会中遇到的矛盾和问题，势必影响改革发展稳定的大局，让老百姓过上好日子也只能是一句好听话。敢于触及矛盾，解决困难问题，为焦作长远发展奠定基础，同样是为人民群众谋福祉办好事。

焦作财政人作为亲历者和见证者，大家谈及更多的是“天时、地利、人和”和自己的具体操作，“细节决定成败，关键在于落实”。在焦作公共财政改革发展的关键时刻和全程运行当中，财政部门干部职工始终首当其冲，忍辱负重，以人民利益为重，以改革大局为重，以财政使命为重，敢于革人家的命，也舍得革自己的命，甚至先革自己的命再革人家的命，革命行动靠社会和谐互动，并油然激发内生动力和外来合力，从而确保公共财政改革思想认识、利益调整、制度创新和具体行动落实到位，取得成功。经过10多年实践和群众检验，尽管还有一些不尽人意的地方，但总体看效果较好，虽然承担了风险，付出了代价，但心里踏实，很有收获，感到值得！

创先争优，天道酬勤。焦作财政坚持不懈地持续推进和不断完善公共财政改革创新内容，使许多工作走在了全省乃至全国的前列，先后荣获了全国文明单位、全国财政系统先进集体、全国三八红旗集体、全国巾帼文明岗、全国青年文明号等“国字号”荣誉，获得河南省“五型”机关党支部、河南省思想政治工作先进单位、河南省职业道德十佳单位、河南省五一劳动奖章、河南省纪检监察系统先进集体等省级先进荣誉。

政府与公众的“良性互动”促进了社会和谐

中共焦作市委书记路国贤在评价财政改革时说：“改革创新，重在用人。焦作公共财政改革之所以能够成功实践，持续推进10多年并取得较好的效果，首先是历届市委市政府领导解放思想，科学决策，把财政作为执政为民履行职能的物质基础，始终高度重视和支持财政工作。其中更为关键的是市委重用了一批德才兼备、敢想会干的优秀财政干部，他们无私无畏，敢闯敢干，理财有方，工作负责，善于运作，为焦作公共财政改革发展走在全省乃至全国的前列，付出了辛勤劳动和重大贡献。”

“财政是国家职能和人民权利的重要组成部分，是各级党委政府执政为民履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。财政改革事关全局，牵一发而动全身，必须高度重视，审慎把握，精心操作，确保万无一失。”焦作市人民政府市长孙立坤深有体会，他高度重视公共预算和政府绩效管理，2008年率先提出并亲自设计，制定出台并强力推行“焦作市政府性投资建设项目实行十个百分之百全覆盖管理办法”，其中包括财政公开评审和聘请中介复审等关键环节，堵塞了漏洞，节约了资金，保护了干部，在实际工作中收到明显成效，受到上级肯定和群众欢迎。孙立坤市长站在政府理财为民服务的高度，概括了焦作公共财政改革发展的思想底蕴和求是务实的作风，“理论上成熟是政治上成熟的基础，也是做好政府财政工作的前提。市委市政府之所以高度重视支持财政工作，当然首