焦作日报
Financial and Tax Weekly
第 79 期
2011 年 8 月 3 日
星期三

焦作日报社
焦作市财政局
焦作市国税局
焦作市地税局
联办

财税周刊

特约统筹：张继东 王跃清 石玉富
编　　辑：金桂香 刘会琴
组　　版：王凤霞
校　　对：胡玉成
财税周刊热线：3681234



**阅读提示**

受魅力焦作的吸引，受焦作财政人创新勇气的吸引，由财政部主管的《新理财》政府理财版编辑部的编辑、记者来到焦作，集体挖掘焦作财政改革的“富矿”，撰写了《他们没有“浪费”那个年代》、《基层实践与顶层设计的哲学》、《财政官员的三重进化》、《财政激情着》、《我们不能“忽视”焦作》五篇焦作调研感评。现予以刊发，以飨读者。

# 五 评 焦 作

## ——新理财编辑记者焦作调研感评

6 月 27 日，新理财政府理财版编辑部的编辑、记者踏上了焦作这片热土。焦作 10 多年财政改革之路，有太多值得我们去挖掘的“富矿”。继本刊曾经做过的《天平》系列报道之后，此次调研学习，让我们每一位编辑、记者切实感受到了焦作财政改革的独特魅力。

新理财杂志社社长兼总编辑陆晓平（下图中排右二）与焦作市财政局局长申相臣（上图中排右三）等座谈。　　理 财 摄

### 他们没有“浪费”那个时代

#### ——评焦作之启

“时代趋向是一个因素，时代改变者同样是一个因素，所以才没有‘浪费’那个年代。”

没来焦作前，好像已经对焦作非常熟悉了，脑海中全是媒体所传递出的焦作财政改革信息……

如果用一个词语来形容，那就是“神交”，我们对焦作“神交”已久。

2011 年 6 月 27 日，新理财杂志社编辑部组织赴焦作调研学习，笔者终于可以一睹“庐山真面目”了。

第一个问题自然而言地是：焦作当时为什么搞财政改革？

说实话，笔者和大多数读者一样，感觉“人”的因素占主导，因为有了“申相臣”们，所以才有了改革。

抑或，焦作财政改革，只是一种因人而启的“特例”。

申相臣的介绍却把我们带到了 10 多年前。

那时是上世纪 90 年代中期。焦作当时情况可以说是让人“焦头烂额”。

一是经济社会问题频出。乡镇基层政府正常运转经费都保证不了；公务员、教师工资发不出来，最长的达到 18 个月之久；农村上访、告状的很多，70%都是因为农村的财务管理混乱，群众对村里面的集体资源资产资金管理不信任，经常上访告状。

二是财政收支矛盾突出。一方面财政资金短缺，另一方面“小金库”屡禁不止，泛滥成灾。

三是会计信息失真。经济秩序混乱，许多国企虚盈实亏，改制时问题暴露；不少预算单位虚报冒领骗取财政资金。

面对乱象，时任焦作市委书记刘其文也着急了：“一个市也就是一个家，我这个市委书记也就是家长，但我这个当家长的连家底都摸不清楚，还怎么治家呢？”

对于时任焦作市财政局副局长的申相臣来说，也面临着一系列的难题：这些问题能否从财政方面找到解决办法？作为财政部门，管还是不管？又怎么管？

主政者和实践者便共同拉开了一场财政改革的大幕，推行会计委派制度、实行综合预算……暴风骤雨而又润物无声。

从此缘起，焦作财政改革开弓没有回头箭。

原来如此。

上世纪 90 年代中期，中国正处于临变期。对地方政府来说，其运转的物质基础难以保障，连公务员的工资都无法及时发放，地方政府的财政模式面临改变。

在城市里，企业破产趋向明显。我们对当时依然印象深刻的是，经常有下岗工人到政府门前上访。可以说，城市经济和市民也在面临着利益模式的变革。

在农村，乡镇干部为了能发工资，千方百计向农民收“三提五统”，致使恶性事件频发，而作为最传统经济个体的农民，实际上处于“破产”的状态。乡镇运转和农民同样面临着利益模式的变革。

再也不能这样过！

于是，那个时代必然要求焦作改革。

正是在那个时代驱使下，焦作改革者主动开始了改革。

他们没有“浪费”那个时代。

回到现在，可以说，一些当时并没有这样改革的地方政府，由于有了后来的转移支付，大家的穷日子也同样终结了。

当然，也无须承担改革的成本和个人代价。

所以，时代趋向是一个因素，时代改变者同样是一个因素，所以，才没有“浪费”那个时代。

### 基层实践与顶层设计的哲学

#### ——评焦作之事

“焦作的基层实践，无疑符合‘顶层设计’的根本趋向。所以，焦作财政改革行为，是契合‘顶层设计’、自发性的基层实践。”

“神奇”二字曾多少次成为我们谈及焦作财政改革时的前缀词，它来自于新闻报道的字里行间，来自于对焦作财政改革的触动，而这一次当我们来到焦作，踏上这片沃土时，才真正感受到这“神奇”的具象。

焦作财政的确一直在改革，焦作财政的确干了不少大事。但是，在焦作实地待了多日，与焦作财政人同吃同住，笔者冷静下来后，一种总结性分析则是：焦作堪称“神奇”的一系列的事，只是基层实践。

笔者绝没有他意。

焦作财政改革行为，的确是一种基层实践。

我们都知道，改革性的基层实践，可以分两类，一是上面安排的基层实践，二是自己主动性的基层实践。前者，说难，其实也容易。后者，真难。

焦作财政改革行为，是一种自发性的基层实践。

难能可贵。因难，而可贵。

笔者能间接感受到之难。

当大家都在依照原有的体制规则落实时，你却创新性地自己在独自探索，即使成效显著，大家都不会贸然表态。

说实话，每个人内心里都会为焦作的自发性基层实践而致敬；但在体制人群层面，则是沉默。

沉默的压力可能是“申相臣”们所遭受的最大压力。他们不怕改革中的一个个具体困难，但肯定被一张沉默的大网所笼罩。

所以，申相臣在与我们用餐时笑言：“自己有时候故意把自己灌醉，醉了，什么烦恼好像都没了。”

他还称，自己有四个地方，遇到困难时，就到这四个地方去静一下。云台山就是一个，比如爬到云台山顶，看看辽阔而生机勃勃的大自然，一切又有什么过不去的呢？

这种自发性的基层实践，虽难，也能穿越困难，因为它不仅是一种基层实践，它不仅是一种自发性的基层实践，

以财政信息公开为例，焦作从 2004 年开始就已逐步改革，“晒工资”、“晒预算”，把公费、差旅费、业务招待费、培训费、水电费等明细全部列出。透明的“钱箱”让公众哗然，那些呼唤预算公开的知识分子和社会精英也纷纷而至。对此，焦作财政局局长申相臣只是淡淡地回应：“没有什么不能公开的，公共权力回归人民，公共财政服务人民。”

时间飞快地走过了 6 年，2010 年的全国政府工作报告会上，温家宝总理提出要公开政府信息。

这应该是“顶层设计”对基层实践的互动与肯定。

中央“十二五”规划中，第一次使用“顶层设计”这个字眼，表述为“重视改革顶层设计和总体规划”，而在其后的中央经济工作会议上，又明确提出了加强改革“顶层设计”，在重点领域和关键环节取得突破。

“顶层设计”是决策学领域的概念，它是一种主观活动的体现，而“设计”与“实践”能否有效结合，决定了“主观”与“客观”能否相互适应与平衡。“顶层设计”需要基层实践一次次反复的探索和修正，而这，应该是焦作财政改革更深一层的意义。

而焦作的基层实践，无疑符合“顶层设计”的根本趋向。

所以，焦作财政改革行为，是契合“顶层设计”、自发性的基层实践。

申相臣则对记者表示：“焦作是个小地方，焦作财政改革只是一个基层探索和实践的个案。”

### 财政官员的三重进化

#### ——评焦作之人

“财政决不是简单的理财，而是一种建立在社会财富基础之上的公共服务机制。”

坦白地讲，直到踏上开往焦作的火车，笔者还在思考：搞出这么多改革的焦作财政官员，究竟是一群什么样的人？

当然，他们也不是由什么“特殊材料”构成的。

到了焦作，接触久了，突然有了感悟：申相臣一班人干的事，其他地方也都知道怎么干，但是申相臣他们敢干，他们干了大多数人不敢干的事。

在现行体制下，官员只是这个庞大体系下的“螺丝钉”，他们只能按部就班地完成“螺丝钉”已定的事。但是，焦作财政人不仅是“螺丝钉”，还润滑着整个链条。

他们是敢干事的人。

笔者还留意到，焦作财政的改革，并不是财政一家在单兵突进，而是焦作市委、市政府的决策。财政只是一个执行者。

所以说，他们是“会干事”的人。

笔者不由想起另一地的财政改革者们。当地财政改革动作一直也很大，但遗憾的是，改革事实上是“财政局长一个人在推的改革”，而不是“党政一把手要搞的改革”。因此，难免会出现“改革者流血又流泪”的困境。

注定焦作财政人还是干成事的人。

他们的改革智慧和技巧令人关注。

比如，刚开始改革时，财政要真正统管起各个部门的钱时，他们实施的策略是“要钱不要命”，即你只要把“小金库”的钱缴上来，不处理人；如果不缴，则要涉及你的政治生命了。

从感官上去分析总结：焦作财政人是一群敢干事、会干事、干成事的人！

老百姓又会怎么评价他们呢？

笔者相信，老百姓一定会说：他们是好官！

几千年来，受传统官民思维左右的民众，评价官员时，一直以好官和坏官来划分。笔者突然意识到：不能仅仅这样形容申相臣一班人。

让我们再回首焦作财政改革走过的历程。

未改革之前，焦作财政只是财政部门，焦作财政人只是财政官员。

改革实施中，财政工作已经提升为政府理财工作，财政官员已经“进化”为政府理财官。

然后，预算公开、参与式预算……一系列改革让政府理财正提升为公共理财，政府理财官正“进化”为公共理财官。

所以，焦作财政人不仅是财政官员，还是政府理财官，更是公共理财官。

他们诠释着财政官员的三重进化。

笔者相信：公共理财官堪称对焦作财政人的最高评价！

“财政决不是简单的理财，而是一种建立在社会财富基础之上的公共服务机制。”末了，笔者不由地想到了申相臣曾说过的这句话。

### 财政激情着

#### ——评焦作之质

“每一位焦作财政人都好像在一个大气场中，不断往前冲。财政，便一直激情着。”

6 月 29 日，天很热，山很高，经过数小时的努力，我们一行数十人终于登上了唐朝大诗人王维笔下“遍插茱萸少一人”的云台山上的茱萸峰，1308 米的海拔已经让许多人累得够戗。

随行队伍中有一位特殊的主人——焦作市财政局教科文卫科科长许冬梅，我们亲热地称她许大姐。为了照顾大家，她总是走在最后。一路上，她步伐轻盈，不时和我们愉快地交流着。财政工作中的点点滴滴，都是我们畅谈的话题。

谈起焦作财政改革，她似乎一点也感觉不到爬山之累。她甚至越说越有劲，好像此时不在爬山，就是在实施财政改革。

焦作财政的品质是什么？这时，笔者感触最深的是：激情。

每一位焦作财政人都好像在一个大气场中，不断往前冲。

财政，便一直激情着。

这可是相当独特。

财政工作是严谨而又烦琐的。不管走到哪里，财政人给人的印象基本上都是：低调，务实，严谨，沉默。

焦作财政这种独特的品质是怎么炼成的呢？

笔者将这个问题转化了一下，问许大姐：“你们一直在搞财政改革，不累吗？不为自己担心吗？你们图的是什么？”

许大姐很自然地说：“我们觉得得到了工作的成就感啊。”

是啊，能够将单位工作和人生追求融合起来，能够实现个人价值与工作价值的统一，他们怎么不激情着呢？

笔者又联想到了在焦作财政局看到的一个细节。

一进入焦作财政局的办公大楼，正对着大门的是一个巨大的 LED 显示屏，上面显示着哪些科室哪个任务还没有完成，最迟应该什么时候完成。这是一项制度，也是焦作财政局的一种工作督促方式。

许大姐笑着称：“它就像老百姓的眼睛，天天盯着我们要做好工作。”

财政激情着，来源于制度。

而这种激情，许大姐说，因为他们都被“申局长感染着”。

申相臣有一个习惯，他会每天早上 5 点半就到单位，看看资料，写写博客。或许，每天这个时候才是真正属于他自己的时间。

对于自己的同事，申相臣要求他们随时把生理和心理状态调整到最佳，并总结为“六能”，即能干、能说、能写、能吃、能喝、能睡。后来，为了避免外界误解，将“能吃、能喝”改成了“能应酬”。

“头羊效应”令财政激情着。

笔者还感到，焦作财政改革的 10 多年行动，经过一波接一波的焦作财政人的努力，已经形成了一种惯性，这种前行的惯性不由得让每一个人继续往前冲，充满了激情。

申相臣曾对我们坦陈心声：自己是个农村长大的孩子，小时候最大的梦想就是能够吃饱饭，从没有想到会当上财政局长。今天，能够有这样的机会和平台，他很感恩和珍惜，因为能为老百姓做点实事。

怎么不激情呢?!

### 我们不能“忽视”焦作

#### ——评焦作之承

“我们不能忽视焦作。因为，我们不能忽视我们的现在和未来！”

从焦作回来后，笔者一直处于模糊的思考状态：我们该怎么看待焦作财政改革？

说实话，一直觉得好像意会了，又难以用语言表达。

为此，有时真的睡不着觉。

对于这样的财政改革者，笔者如不能准确地报道出，心难安，有愧。

不由得就“畅想”。

当今中国，上到中央最高层，下到普通百姓，都想解决这两大难题，如用主流语言形容，则是“反腐”与“维稳”。

要想根本上解决中国的两大难题，或者说，要想根本上完成“反腐”与“维稳”的中国两大任务，学界给出的共识是：政改。

其实，还有一种低调但务实的解决方案，那就是：财政。

财政改革，可能是一个解决中国两大难题的独特的好办法。

无论“反腐”，还是“维稳”，本质上都是一个利益问题。从利益角度进行改革，即实施财政改革，或可从利益根本上实现“反腐”与“维稳”。

并且，这从一定程度上讲，也是一种利益基础上的政改。

难能可贵的是，焦作财政为当今中国提供了这样的一种解决方案。

这应该是焦作财政对中国的顶层价值和时代贡献！

作为职业新闻人的我不禁反思：10 多年的财政改革，焦作俨然成为新闻的“富矿”，这里有太多可以挖掘的素材。焦作财政局局长申相臣也成了“名人”，媒体采访络绎不绝。但长期以来，关于焦作财政改革的报道，大都局限在财政范畴，即只宣传了改革的财政价值，就财政宣传财政，却忽略了焦作改革的中国价值和时代价值！

这实则是一种“浪费”！

这其实在“忽视”焦作！

有一个细节，现在公众非常关注“预算公开”，最大的推动力量莫过于 2007 年深圳志愿者吴君亮向广州市财政局的申请，广州网上“晒账本”引起了全国层面的关注。其实早在 2003 年，焦作市财政局就已经预算公开，但是为什么没有广州这一次影响那么大？

这肯定让申相臣一班人有所疑惑。

或许，是焦作的预算公开做得相当完善，没有出现问题，所以不被关注吧。抑或，现实世界只把焦作财政改革当做一项财政工作吧。

焦作财政改革很多举措是开创性的，但是为什么在实施多年后，成功经验没有推广开？

笔者留意到，更高层面几乎没有对焦作试验表态。

没有表态，是不是意味着什么？于是，各地显然不会有实践的响应。

我们便有意或无意地“忽视”焦作。

但我们不能忽视焦作。因为，我们不能忽视我们的现在和未来！**（新理财记者黄前柏、冯一凡、亓坤、谷文、朱静、秦立东）**

**编辑感言**

### 一座小城的“富矿”

财政部主管的《新理财》政府理财特稿“五评焦作”，登高望远，激扬文字，盛赞焦作这片热土的独特魅力，盛赞焦作财政改革是个值得挖掘的“富矿”，具有不可忽视的中国价值和时代价值！

2010 年 3 月 23 日，国务院总理温家宝在国务院第三次廉政工作会议上指出，完善财政预算制度，推进预算公开透明。焦作财政改革与政府“顶层设计”的契合，印证了其所走之路的正确，更印证了其实践是宪政文明的有益探索，正如评论中所说“焦作财政为当今中国提供了解决‘维稳’和‘反腐’的一种解决方案”、“这应该是焦作财政对中国顶层价值和时代的贡献”。

“富矿”一：小城智勇。每个人心中都有两盏灯光，一盏是希望的灯光，一盏是勇气的灯光。在中原腹地的一座小城，这两种灯光在财政人心中同时照亮。政府财政的钱是老百姓的钱，钱从哪来？用到哪去？效果如何？要有说法！这正是政府的责任和人民的希望。

任何问题都有解决的办法，关键是把人民利益放在第一位，敢想敢干，理性实践。

焦作财政人敢想，以壮士断腕的勇气，决心要干些大事，管住会计，不做假账，让财政资金全部入笼。

“富矿”二：财权变革。从忐忑到决然，焦作财政改革经历了从梦想到现实的演变。市委、市政府的红头文件，让焦作财政人的心更踏实、更有底气。干吧，要干就干出名堂。言不尽的苦，说不完的累，但这都算不了什么。制度堵漏、财权统监、体制重构、细编账本……一项项改革举措逐步渗透于我市政治、经济、社会和民生各个层面。2008 年 3 月，当我市被国务院列入全国首批资源枯竭城市的时候，中国第一部市级公共财政预算在我市公开“首发”。

“富矿”三：公开民主。“不识庐山真面目，只缘身在此山中。”对普通的焦作民众来说，也许有些不明白或者潜移默化的变化。而当“财经沙盘”融入百姓生活时，他们惊奇地发现，手指一按可以查看政府财政的“秘密”了；当获悉举办财政投资项目听证会信息时，上至 70 岁的老人，下至中学生，踊跃报名，要发表高见。公众参与财政预算已是平常事。财政公开了，也就透明了。

“富矿”四：结果导向。“为民理财善政，权力就是责任”，这是焦作财政人提出的响亮口号。其一，促进了经济发展，增强了财政实力。全市 GDP 和地方财政收支总规模从 1999 年的 211 亿元、8.7 亿元、13 亿元，增长到 2010 年的 1246 亿元、64 亿元、120 亿元，人均财政收支水平居河南省前列。其二，遏制了腐败现象，减少了经济犯罪。据市纪委和检察机关统计，全市领导干部经济犯罪立案总数、涉案金额均大幅度下降，从 1997 年的 8 起 580.5 万元下降到 2010 年的 2 起 13 万元，市直党政机关和行政事业单位几乎没有发现领导经济犯罪。其三，提高了公共服务能力，让老百姓得到了实惠，近 10 年的民生投入相当于前 50 年的总和。

“富矿”五：阳光防腐。“三公”消费中的奢侈浪费和腐败问题，沉疴已久，积重难返。要解决这些问题，一要靠制度，二要靠教育，但前提是必须“公开”和“透明”。经过 10 多年的财政改革，我市的情况如何呢？2010 年，焦作政府在“三公”消费问题上感到比较轻松。2010 年我市公款出国（境）团组、人数分别比上年压缩 24.2%、12.6%，公款出国（境）、车辆购置与运行、公务接待等各项主要公务费用支出分别比上年下降 23.2%、5.3%和 13.3%。而且，同期政府性投资建设项目实行“十个百分之百”监管后，审核资金 38.9 亿元，审减资金 5.7 亿元，审减率 14.5%。

“富矿”六：文明示范。焦作市财政局连续获得全国文明单位、全国财政系统先进集体和全国三八红旗集体、全国青年文明号等“国字号”荣誉称号，获得河南省先进基层党组织、河南省职业道德十佳单位、河南省五一劳动奖状、河南省纪检监察系统先进集体等 20 余项省级先进荣誉称号。

……

综合考量，深度观察，编者油然想起当年的安徽小岗村。小岗村是中国农村改革的发源地。1978 年，小岗村创造了土地承包责任制，并由此拉开了中国农村改革的序幕。如今，焦作财政人的勇气、智慧和实践创造，也是可圈可点，从“基层实践与顶层设计的哲学”看，我们有理由相信焦作财政人将为我国社会进步和宪政文明作出积极的贡献。

借用评论中一句话：“我们不能忽视焦作。因为，我们不能忽视我们的现在和未来！”