

# 呼和浩特

## 财政预算管理改革与探索

银孝 / 著

**HUHEHAOTE**

CAIZHENG YUSUAN GUANLI GAIGE YU TANSUO

呼和浩特



经济科学出版社

# 呼和浩特 财政预算管理改革与探索

银孝 / 著

**HUHEHAOTE**

CAIZHENG YUSUAN GUANLI GAIGE YU TANSUO

呼和浩特



经济科学出版社

责任编辑：崔新艳  
责任校对：曹 力  
版式设计：代小卫  
技术编辑：潘泽新

## 呼和浩特财政预算管理改革与探索

银 孝 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 16.75 印张 300000 字

2007 年 2 月第一版 2007 年 2 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6101 - 5/F · 5362 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

**图书在版编目 (CIP) 数据**

呼和浩特市财政预算管理改革与探索 / 银孝著. —北京:  
经济科学出版社, 2007. 2

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6101 - 5

I. 呼… II. 银… III. 地方预算 - 财务管理 - 研究 - 呼和浩特市 IV. F812. 726. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 012821 号

## 银孝

男 内蒙古自治区包头市人,1983年毕业于内蒙古农业大学。历任巴彦淖尔盟杭锦后旗三道桥乡党委秘书、杭锦后旗团委副书记,呼和浩特市郊区毫沁营乡党委副书记、书记,呼和浩特市郊区体改委副主任、呼和浩特市郊区财政局局长、呼和浩特市郊区政府副区长,呼和浩特市农业局党委委员、局长,2000年任呼和浩特市财政局党组副书记、局长,现为呼和浩特市政府党组成员、市长助理,呼和浩特市财政局党委书记、局长。历任呼和浩特市第九届、第十届市委委员,内蒙古自治区第十届人大代表、呼和浩特市第十二届人大代表。2002年呼和浩特市财政局被国家人事部、财政部授予“全国财政系统先进集体”。2002年、2003年先后被评为“全国基本单位普查先进个人”、“全国工会积极分子”。2006年12月19日被国家人事部、财政部联合授予“全国财政系统先进工作者”荣誉称号。近年来,先后创作完成并在国家、自治区和市级报刊上发表了《以十六大精神为指针,努力构建首府公共财政体系》、《贯彻“三个代表”重要思想,实现小康社会奋斗目标》、《从管理与服务创新中体现共产党员先进性》等数篇财经论文,对指导财政改革和财政工作产生了积极影响。



作者近照

---

# 序

---

党的十六届六中全会做出构建社会主义和谐社会的重大战略决策，这对于全面落实科学发展观，继承传统文化、顺应时代发展，加快我国社会主义现代化建设，具有重大的现实意义和深远的历史意义。同时，明确提出“改革完善预算管理制度，建立预算编制与执行的制衡机制”，表明我国财政体制改革已发展到以预算管理制度改革为主导环节的新阶段。

预算管理，是政府实行公共资源配置和宏观调控的重要手段，是国家财政管理的核心机制。财政如何支持社会主义和谐社会建设，既是一个全新的实践课题，也是一个深刻的理论命题，其实践总结 and 理论探索研究刚刚开始。本书作者银孝同志，在中国西部少数民族地区长期从事基层财政实践工作，并且在经济学和管理学理论及研究方法上修养颇深，其新近撰写的《呼和浩特财政预算管理改革与探索》一书，不仅是关于财政实践工作的总结，也是一部具有理论价值的专著，具有鲜明的理论联系实际和系统性的特点，读后让人受益颇多。当今时代，我们需要这种深深扎根于现实土壤中，而又渗透理性思考的学术研究成果，以及在这个过程中所探索、改进的研究实际问题的正确方法和所发扬的求真务实的作风。为此，我愿意将此论著推荐给从事财政科研工作和实际工作的同志们。在我看来，本书作者在以下几个方面研究非常值得肯定。

首先,本书具有强烈的现实针对性,紧紧围绕着以“做大蛋糕,切好蛋糕”为主线完善财政预算管理、构建和谐财政与和谐社会的中心问题展开论述、深化认识。自1994年国家实行新财税体制以来,省以下财税管理面临的许多挑战迫切需要做出回应。本书针对这一现实问题,从调整市县乡三级财税管理体制和改进财政管理方式入手,在认真总结实际工作经验的基础上,对新财税管理体制、乡镇街道财政建设和村级财务管理背景、主要措施和基本成效等方面作了详细的考察和阐述。呼和浩特市通过构建稳定规范的政府间预算收入分配关系,提高基层财政财务管理水平,为推动全市市场经济体制改革、发展县域经济提供了广阔的空间,也为基层政府继续深化预算管理改革提供了经验,并为国家宏观财政政策决策提供了参考。

其次,将现代宏观经济和管理学理论与西部少数民族地区的实际紧密结合,提出了少数民族地区发展中财政预算管理思路 and 政策措施要点。本书一方面以公共财政理论为指导,客观分析了在预算支出管理改革方面所进行的三项改革:一是以部门预算(综合预算)为主的预算编制改革,二是以实行国库单一账户为核心的国库管理制度改革,三是推进政府采购改革为主的财政支出管理创新,提出构建具有少数民族地方特色的公共财政体制框架。另一方面,以市场经济理论为指导,考察了呼市财政预算管理改革对市场经济的影响,预算编制改革通过“一个部门一本账”、“预算内外资金统筹”等举措,使原先分散的预算资金集中起来,增强了预算的集中调控能力;通过引入零基预算、综合预算等概念和方法,使政府预算更加具体、科学、合理,增强了预算的统一性、严肃性和规范性;国库管理制度改革通过全面反映部门预算内外收支全貌,使预算资金的使用和拨付管理分开,加强了预算收支的透明度;并在公共提供领域引入市场机制,减少了财政资金的使用成本,提高了财政资金的使用效益,从而使政府预算

管理进一步规范和科学，提高了政府预算的控制、调度能力和绩效水平。

再次，坚持制度创新，扩展了财政预算管理改革研究的视野。在加快建立公共财政体系的过程中，推动体制和制度建设是其重要内容，为此，要抓住预算管理制度创新的“龙头”，并通过管理创新和技术创新，与体制创新形成良性互动的局面，促进经济发展和改革、稳定的大局。本书在对预算管理制度的理解上，表现出两大特点：一是将狭义的财政预算管理扩展为广义的政府预算决策管理，不囿于传统预算管理中编制、执行和监督等内容，而是把它视为财政收支安排以及相关的公众事务决策和一系列制度设计的总和，包括促进经济、社会发展和支持体制改革等方面的政策措施与机制创新。二是透视财政预算改革的因果关系，在管理实践和财政理论上进行大胆探索，强调预算管理必须适应经济发展需要，牢牢把握管理服务创新这个灵魂和关键；注重发挥市场机制的基础性作用，努力实现效率与公平统筹兼顾的政策目标，同时促进体制改革与制度创新。这些认识，体现了借鉴吸收制度经济学的积极成果并与中国财政实践相结合的深入思考。

最后，坚持以人为本的科学发展观，注重发挥财政预算管理的协调功能。本书在分析财政预算管理各项具体措施、实施原因、基本成效时，特别是在提出未来财政预算管理价值取向时，强调了统筹协调的重要性。基于科学发展观对财政预算管理的指导意义，构建社会主义和谐社会对财政预算管理改革提出的现实要求等，把推进预算管理制度改革创新与预算管理具体措施有机结合在一起，注重预算管理的宏观调控功能及财政政策实施的综合效果，努力实现“四个积极协调作用”；注重发挥政府预算在解决“三农”问题和促进城乡经济协调发展中的积极作用；注重发挥政府预算在促进区域经济协调发展中的积极作用；注重发挥政府预算在促进经济社会协调发展中的积极作用；注重发挥政府预算在

促进人与自然协调发展中的积极作用，提出了以“规范运行、协调管理”为基本内容的和谐财政建设，从而把人本思想和科学发展观贯穿全书。

此外，本书以“外篇”形式收入的文献、论文、报道，也颇具信息量，有助于读者各取所需。

在此，我衷心祝愿作者在公共预算管理改革与探索的实践中，再接再厉，不断创新，为建设现代化的和谐社会做出新贡献。



2007 年 1 月

# 目 录

## 上篇 做大财政“蛋糕”

|                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| <b>第一章 新财税管理体制 .....</b>      | <b>(3)</b>  |
| 第一节 新财税管理体制的实施背景 .....        | (3)         |
| 第二节 新财税管理体制的主要措施 .....        | (5)         |
| 第三节 新财税管理体制的基本成效 .....        | (8)         |
| <b>第二章 乡镇街道财政建设 .....</b>     | <b>(13)</b> |
| 第一节 乡镇街道财政建设的实施背景 .....       | (13)        |
| 第二节 乡镇街道财政建设的主要措施 .....       | (15)        |
| 第三节 乡镇街道财政建设的基本成效 .....       | (23)        |
| <b>第三章 村级财务管理 .....</b>       | <b>(26)</b> |
| 第一节 村级财务管理的实施背景 .....         | (26)        |
| 第二节 村级财务管理的主要措施 .....         | (27)        |
| 第三节 村级财务管理的基本成效 .....         | (29)        |
| <b>第四章 收支两条线及非税征管改革 .....</b> | <b>(31)</b> |
| 第一节 收支两条线及非税征管改革的实施背景 .....   | (31)        |
| 第二节 收支两条线及非税征管改革的主要措施 .....   | (33)        |
| 第三节 收支两条线及非税征管改革的基本成效 .....   | (37)        |

## 中篇 切好财政“蛋糕”

|                         |      |
|-------------------------|------|
| <b>第五章 预算编制改革</b> ..... | (41) |
| 第一节 预算编制改革的实施背景 .....   | (41) |
| 第二节 预算编制改革的主要措施 .....   | (44) |
| 第三节 预算编制改革的基本成效 .....   | (48) |
| <b>第六章 国库管理改革</b> ..... | (50) |
| 第一节 国库管理改革的实施背景 .....   | (50) |
| 第二节 国库管理改革的主要措施 .....   | (53) |
| 第三节 国库管理改革的基本成效 .....   | (62) |
| <b>第七章 政府采购改革</b> ..... | (64) |
| 第一节 政府采购改革的实施背景 .....   | (64) |
| 第二节 政府采购改革的主要措施 .....   | (65) |
| 第三节 政府采购改革的基本成效 .....   | (70) |

## 下篇 构建和谐财政

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| <b>第八章 预算管理改革的基本经验</b> .....     | (75)  |
| 第一节 坚持效率与公平原则, 不断加强和改善预算管理 ..... | (75)  |
| 第二节 坚持落实科学发展观, 促进经济和社会协调发展 ..... | (81)  |
| 第三节 坚持推进改革与创新, 为建设公共财政创造条件 ..... | (88)  |
| <b>第九章 预算管理制度改革前瞻</b> .....      | (93)  |
| 第一节 抓住关键时期, 迎接新的机遇和挑战 .....      | (93)  |
| 第二节 壮大财政实力, 夯实财政调控基础 .....       | (98)  |
| 第三节 综合运用财政手段, 推动全面协调可持续发展 .....  | (101) |
| 第四节 发挥财政职能作用, 促进构建和谐社会 .....     | (104) |
| 第五节 支持深化经济体制改革, 推进财政制度创新 .....   | (106) |

## 外篇 情感与决策

## 1. 呼和浩特市财政预决算报告 ..... (113)

- 关于呼和浩特市 2001 年财政预算执行情况和 2002 年市本级  
 财政预算(草案)的报告 ..... (113)
- 关于呼和浩特市 2001 年财政决算的报告 ..... (123)
- 关于呼和浩特市 2002 年财政预算执行情况和 2003 年财政  
 预算(草案)的报告 ..... (130)
- 关于呼和浩特市 2002 年财政决算的报告 ..... (138)
- 关于呼和浩特市 2003 年财政预算执行情况和 2004 年市本级财政  
 预算(草案)的报告 ..... (145)
- 关于呼和浩特市 2003 年财政决算的报告 ..... (153)
- 关于呼和浩特市 2004 年财政预算执行情况和 2005 年财政  
 预算(草案)的报告 ..... (160)
- 关于呼和浩特市 2004 年财政决算的报告 ..... (169)
- 关于呼和浩特市 2005 年财政预算执行情况和 2006 年财政  
 预算(草案)的报告 ..... (174)
- 关于呼和浩特市 2005 年财政决算的报告 ..... (186)

## 2. 财政论文 ..... (191)

- 深化预算管理体制改革 构建政府公共预算框架体系 ..... (191)
- 实践“三个代表”思想 努力构建公共财政框架 ..... (194)
- 认真实践“三个代表”重要思想 进一步推进我市财政工作  
 再上新台阶 ..... (198)
- 以贯彻《政府采购法》为契机 开创我市政府采购  
 工作新局面 ..... (207)
- 关于我市非税收入征收管理的思考 ..... (209)
- 以十六大精神为指针 努力构建首府公共财政体系 ..... (212)
- 贯彻“三个代表”重要思想 实现小康社会奋斗目标 ..... (216)
- 解放思想 提高认识 坚定信心 努力推进全市财税  
 工作再上新台阶 ..... (219)
- 构建公共财政体系 服务首府经济发展 ..... (226)

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| 振奋精神  自加压力  全面贯彻落实呼市市委九届七次<br>全委会议精神 .....  | (232) |
| 构建公共财政体系  为民当家理财 .....                      | (236) |
| 从管理和服务创新中体现共产党员的先进性 .....                   | (238) |
| 3. 新闻媒体报道 .....                             | (240) |
| 青山脚下展宏图<br>——记“全国财政系统先进集体”内蒙古呼和浩特市财政局 ..... | (240) |
| 一位财政局长眼中的牛玉儒 .....                          | (241) |
| “实”局长<br>——记内蒙古呼和浩特市财政局局长银孝 .....           | (244) |
| 呼和浩特财政收入突破百亿元 .....                         | (245) |
| 2006 年呼市财政收入首次突破 100 亿元 .....               | (246) |
| 让公共财政的阳光惠泽城乡<br>——记呼和浩特市财政局党委书记、局长银孝 .....  | (246) |
| 呼和浩特市财政收入提前 12 天突破百亿大关 .....                | (249) |
| 春风化雨润青城<br>——市财政局局长银孝就财政支农答记者问 .....        | (249) |
| 附  录 .....                                  | (252) |
| 后  记 .....                                  | (254) |

## 上 篇

---

# 做大财政“蛋糕”

生财有大道，生之者众，食之者寡，为之者疾，用之者舒，则财恒足矣。

——《大学·第十章》



# 第一章 新财税管理体制

2002年，呼和浩特市政府决定对原有财税征管体制进行调整，次年年初实施了新的财税管理体制，通过进一步规范税收征管秩序，达到了壮大区（旗县）域经济实力、加快市区经济一体化进程、增强市级财政宏观调控能力的预期目的。这是新世纪呼和浩特市政府为解决“插花户”问题，首次对财税管理体制进行的重大调整。这标志着一种新的财税收入管理体制全面启动。

## 第一节 新财税管理体制的实施背景

1994年，国家实行了中央和地方分税制分级财政管理体制，也就是常说的分税制改革，在很大程度上理顺了中央和省、市、自治区之间的分配关系。但是，对于省以下没有统一规定，全国各个省、市、自治区的做法也有所不同。内蒙古自治区政府在执行国家分税制统一政策的基础上，建立地方分税制财政管理体制，采用一种既有原体制下隶属关系划分方法，又有税收分成办法的混合体制，也就是保省财政收入的体制。即原有的企业级次隶属关系不变，各地增值税税款上缴中央增长部分由中央以30%返还地方，自治区再将返还地方税款的70%留下作为自治区收入。

1994~2002年，内蒙古自治区首府呼和浩特市（以下简称为市）一直执行这种按所有制来确定税收级次的管理办法。即国有企业属市本级，街办企业分属市内各辖区。应该说，从分税制管理体制运行情况来看，总体效果是好的。各级政府间的财政关系得到了逐步规范，为地方政府重新审视和规划经济发展方向提供了机遇，地方经济也得到了较为快速的发展。但是，随着社会主义市场经济体制的逐步完善，全市国有企业改制的不断深入，以及城市建设步伐的日渐加快，原有财税管理体制的一些问题也逐步显现出来，并日益尖锐，严重阻碍了全市经济的进一步发展。主要表现在以下几方面：