

# 构建现代公共财政体系的 河北探索与实践

齐守印 著

tansuo yu shijian

河北人民出版社

# 构建现代公共财政体系的 河北探索与实践

齐守印 著

河北人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建现代公共财政体系的河北探索与实践 / 齐守印  
著. --石家庄: 河北人民出版社, 2010. 12  
ISBN 978-7-202-05684-4

I. ①构… II. ①齐… III. ①地方财政—财政制度—研  
究—河北省 IV. ①F812.722  
中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第214523号

---

书 名 构建现代公共财政体系的河北探索与实践  
著 者 齐守印

---

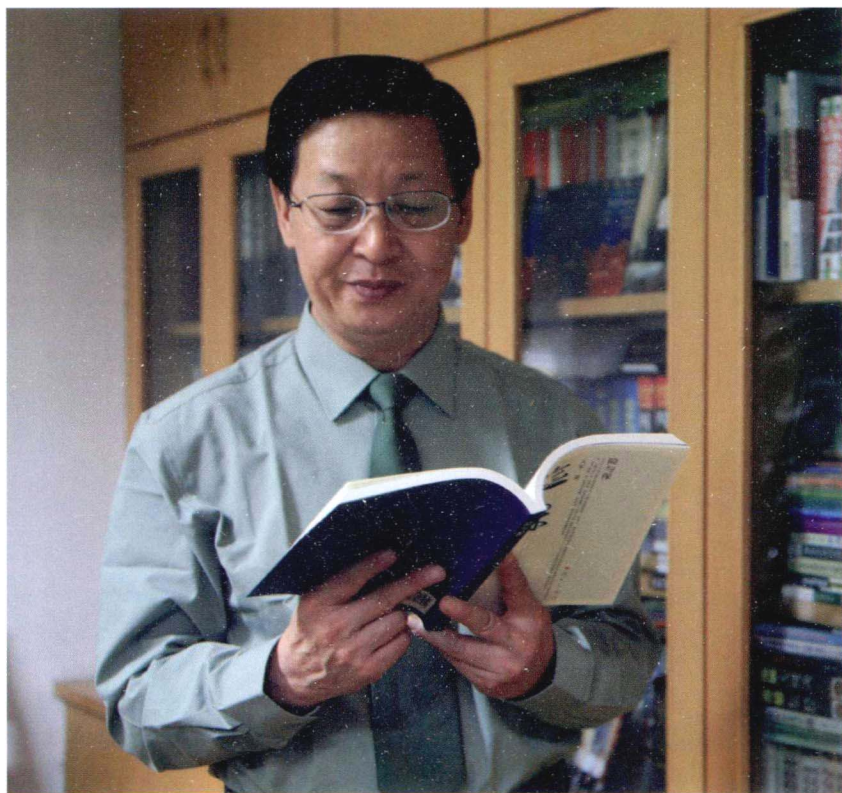
责任编辑 赵黎黎  
美术编辑 李 欣  
责任校对 李 耘

---

出版发行 河北人民出版社(石家庄市友谊北大街330号)  
印 刷 河北省财政厅票证文印中心  
开 本 787×1092毫米 1/16  
印 张 35.75  
字 数 502000  
版 次 2010年12月第1版 2010年12月第1次印刷  
印 数 1-3000  
书 号 ISBN 978-7-202-05684-4/F·596  
定 价 65.00元

---

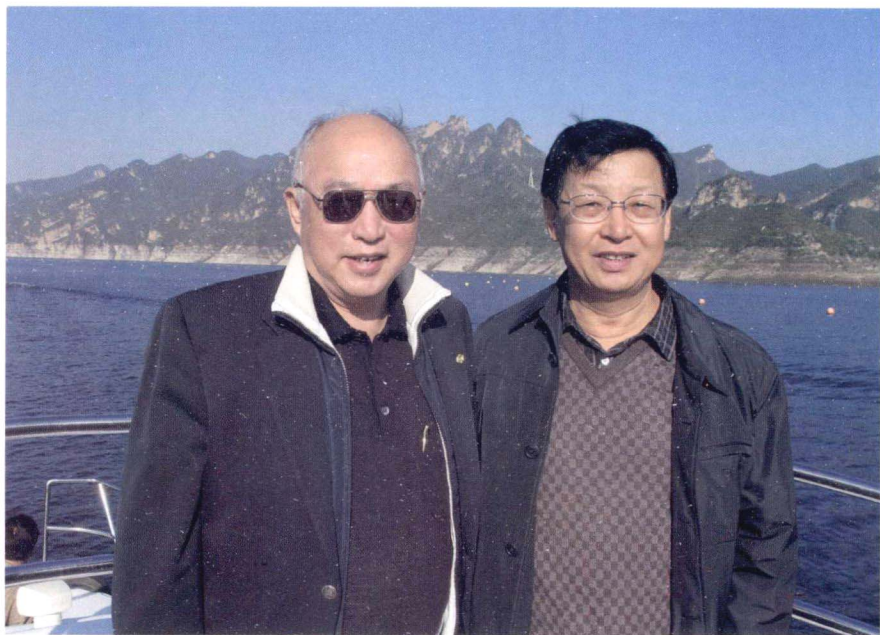
版权所有 翻印必究



作者近照



党的十七大上与国家财政部部长谢旭人在一起



2010年10月与国家财政部原部长项怀诚在潘龙湖上



2010年8月与国家财政部原部长刘仲藜一起启动全国注协乒乓球赛



2010年11月20日与原国务委员兼财政部部长、全国人大副委员长王丙乾在一起



作者近照

## 自序

光阴荏苒，日月如梭。自2003年1月省人大常委会决定任命至今，我担任河北省财政厅厅长转眼已经8年。这一时期，在省委、省政府的正确领导下，我和厅党组一班人认真贯彻党的十六大、十七大和中央各次全会精神，紧紧围绕落实省委、省政府各项决策部署，积极发挥财政职能作用，继往开来、坚持不懈地推进财政体制和财政管理改革，不断完善财政政策，着力促进经济社会科学发展，财政收支规模保持了持续较快增长的势头：2003—2009年，全省全部财政收入由544.8亿元增加到2020.8亿元，年均递增20.6%；地方一般预算支出由576.6亿元增加到2347.6亿元，年均递增22.2%。展望2010年，全省全部财政收入将接近2400亿元，地方一般预算支出也将超过2500亿元。财政收支规模的扩大，为发挥财政职能促进经济社会科学发展和不断改善民生提供了越来越有力的物质支撑。

8年来，我们一以贯之地坚持了一条基本的科学理财思路。这就是2003年3月份我提出的6句话18个字——“讲科学，求规范，重创新；兴财政，促发展，为人民。”这个基本理财思路经厅党组集体研究确定下来，得到了时任省委书记白克明同志和省长季允石同志的充分认可，很快在全省财政系统深入人心，成为我省广大财政干部统一理财思想的基本理念和指导理财实践的总体规范。这一理财思路包含六个子项，分别从不同侧面明确了财政工作的指导思想、基本原则和努力方向。其中，“为人民”是整个理财思路的出发点和落脚点，强调坚持“为民理财”原则，即所有理财事项都必须以增进人民群众的福利为根本目的，从而体现了公共财政最本质的规定；“讲科学”是整个理财思路的根本要求，强调坚持“科学理财”原则，即所有理财活动都必须遵循客观规律、在科学理论指导下进行，以便正确而充分地发挥财政职能，努力实现公共财政体系的科学化、现代化，

进而有效促进经济社会科学发展；“求规范”是现代财政管理的一项根本要求，强调坚持“依法理财”“规范理财”原则，即所有理财活动都要逐步纳入法治化、制度化、规范化轨道，做到有法可依、有法必依和有章可循、有章必行，最大限度地克服理财行为的随意性；“重创新”既是转型期政府财政工作的紧迫任务，也是与时俱进地坚持科学理财的根本途径，同时是构建创新型机关的内在要求；“兴财政”包括构建现代财政体系、健全财政管理机制、实现生财聚财用财良性循环各个方面，是有效发挥财政职能作用、促进经济社会发展、增进人民公共福利的手段和依托，是财政工作的直接立足点；“促发展”既包括促进经济发展，也包括促进社会发展，是发挥财政职能的直接目标，是最终增进人民公共福利的现实途径和中间环节，体现了“发展是第一要务”的方针。由此可见，这一理财思路从财政角度比较全面而又简明地体现了公共财政本质、“三个代表”重要思想和科学发展观的要求，从而具有很强的科学性、战略性、系统性和指导性。所以，我们8年来始终不渝地坚持贯彻执行，并取得了积极效果。

8年来，我们始终坚持不懈地致力于促进全省经济社会又好又快发展。一是着力促进经济科学发展。着眼于为科学发展提供体制保障，创造性地实施两轮激励性财政体制，分阶段、有秩序地不断扩大省财政直接管理县的体制覆盖范围，促进了不同地区加快协调发展。着眼于为经济发展提供资金保障，改革经济发展资金投入机制，根据支出的具体性质，分别采取资本金注入、财政补助、贴息等形式，相应研究制定了一系列公共财政促进经济发展资金的管理使用办法。着眼于调整优化经济结构，大力支持国有企业改革发展，在全国率先推动完成了企业分离办社会职能，国有经济的竞争力、控制力和影响力显著提高；积极支持非公有制经济及中小企业发展，逐步建立起了面向各类非公有制中小企业的财政资金政策扶持体系，有效缓解了中小企业融资难问题。着眼于加快发展方式转变，加大对科技创新、节能减排和环境保护的支持力度，支持提升我省自主创新能力，为可持续发展奠定基础。着眼于增强经济发展后劲，多方筹集资金，支持曹妃

旬港、黄骅港、朔黄铁路、张承地区基础设施工程等重点项目和城镇面貌三年大变样，全省基础设施进一步完备升级。着眼于促进全省经济平稳较快发展，2008年下半年以来，积极应对国际金融危机带来的不利影响，认真落实积极的财政政策，从增加政府投资、落实税费减免、提高居民收入等6个方面，制定实施26项政策措施，有效促进了“保增长”目标的实现。二是着力支持社会事业加快发展。着眼于解决“上学难、上学贵”等问题，认真落实义务教育经费保障机制改革政策，全部免除农村义务教育阶段学生和城市义务教育公办学校学生学杂费，实施大中专学校家庭困难学生资助政策，支持教育优先发展。着眼于缓解“看病难、看病贵”问题，着力加强城乡公共卫生和疾病预防控制体系建设，支持医药卫生体制改革，全省疾病预防控制和突发公共卫生事件应急处置能力进一步增强，新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险制度在全省全面推开。着眼于活跃群众精神文化生活，不断增加财政文化体育与传媒投入，重点支持推进文化信息资源共享等“三项工程”，建设乡镇综合文化站（点），保证重点博物馆（文化馆）和爱国主义教育基地免费开放，支持全民健身活动，全省文体事业稳步发展。着眼于维护社会安全稳定，大力支持公共安全体系建设，稳步推进政法经费保障体制改革，保障了“护城河工程”、全省政法网改造和公安“三基”工程建设需要。三是着力推动城乡协调发展。不断加大支农投入力度，全面落实各项惠农补贴政策，农业生产条件不断改善，农业综合生产能力显著增强，农业产业结构逐步优化；较早开展农村税费改革试点，2006年全面取消农业税，全省农民人均减负108.4元，结束了2600多年来农民种地纳税的历史；扎实推进包括农村义务教育体制改革、县乡财政体制改革和乡镇机构改革在内的农村综合改革，逐步铺开村级公益事业建设“一事一议”财政奖补试点，全面启动清理化解“普九”债务工作，逐步完善防止农民负担反弹的长效机制，促进了农村社会稳定和经济发展。

8年来，我们始终坚持不懈地努力保障并改善民生。一是千方百计确保社会保障支出需要。城市居民最低生活保障水平不断提高，基

本实现了动态管理下的应保尽保；2005年在全国中西部地区第一个全面建立农村低保制度，补差标准逐年提高；同年底，顺利实现国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度并轨；2008年至今，全省企业养老金、城乡低保、五保户供养均实现了省委省政府提出的不低于全国平均水平的目标；2009年又在18个县（市、区）启动了农村社会养老保险试点。二是着力支持就业再就业。就业资金投入逐年增长，从2004年起，省、市财政每年从一般预算收入中安排不少于1%的资金专项用于促进再就业；采取直接发放、奖励扶助等方式，集中用于下岗人员社会保险补贴、公益性岗位补贴、就业再就业服务补贴、特定政策补助和劳动力市场建设等方面，积极为就业再就业创造条件。2008年下半年以来，针对严峻的经济形势，及时落实缓缴社保费、阶段性免交基金等多项财政补助政策，稳定就业局势。三是着力提高文教人员工资性收入水平。全面落实机关公务员津贴补贴改革和义务教育绩效工资改革政策，各级文教人员工资和津补贴水平大幅提高；国家出台的统一工资政策全部落实到位，2000年以前困难县拖欠的12.9亿元工资全部补发。全省机关事业单位职工年人均工资性收入水平由2002年的11148元增加到2009年的27052元，提高1.42倍。四是着力改善城乡居民居住条件。多渠道筹集住房保障资金，加大保障性安居工程建设力度，支持采煤沉陷区综合治理和棚户区改造，切实解决城市低收入家庭住房困难；整合使用各级财政相关专项资金，集中财力支持农村新民居建设。

8年来，我们始终坚持不懈地推进财政改革创新。继世纪之交我省公共预算管理改革破题之后，着眼于提高财政资金配置和使用效益，围绕推进科学理财、规范管理，在全国率先探索推进多项财政改革，在理论和实践方面取得了一系列创新性成果。一是不断深化预算管理改革。2005年，率先以省政府名义出台了第一部体现预算管理改革成果的地方政府规章《河北省省级预算管理规定》，明确界定各层次预算管理主体责任和管理程序。与此同时，积极探索集中财力办大事的预算机制，绩效预算管理由支出结果绩效评价范围逐年扩大进而延伸到在部分部门试行编制绩效预算。2008年，率先探索实施发

展性支出三年滚动预算编制试点，2009年试点部门扩大到42个，资金量占到省级发展性支出的70%以上，被财政部确定为全国唯一一家省级中长期预算编制试点，2011年已实现发展性支出预算滚动编制全覆盖。二是探索推进财政体制创新。2005年，着眼于促进县域经济社会发展，按照因地制宜、分类指导原则逐步推进县乡财政体制改革，对经济基础好的少数乡镇实行相对规范的分税制，以促进县域非农经济资源相对集约配置和城镇化；对多数乡镇实行统收统支加激励体制，以利环境资源保护、基本公共服务均等化和乡镇政府转变职能。同年，在全国率先着手开展地方各级财政支出责任具体划分方案的研究，2007年形成研究报告，对义务教育、公共卫生、环境保护等249项支出责任提出了划分意见；2008年，选择12类47项开展改革试点；2009年试点范围扩大到114项支出责任，相应调整规范了有关专项资金的配套管理办法；2010年对所有各项支出责任划分进一步规范，完成了第一轮改革。三是探索进行财政监督机制创新。2005年，率先试行向省直部门派驻财政监察组进行旁站式实时监督（2010年省政府作出了扩大派驻范围、直至全覆盖的决策），次年探索对市县派驻财政监察员（组）进行巡回监督，并出台《河北省财政监督规定》，以地方政府规章的形式明确了各级政府、财政部门和各预算部门、预算单位的财政监督职责。2009年，率先开发并运行了财政专项资金支出即时分析监控系统，将财政专项资金纳入监控管理，形成了覆盖省市县三级财政部门的“即时、全程”式专项资金监控体系；同时开发并试运行了省级财政财会信息管理监控系统。此外，国库管理改革以集中收付为核心、以延伸扩面为重点，分步实施，稳步推进，省级集中支付范围覆盖到除大专院校、医院以外的所有预算单位和财政性资金，市级改革全面完成，县级改革覆盖面已近70%。政府采购改革全面实行，覆盖范围从单纯的货物采购扩大到建设工程和公共服务，采购规模从2002年的22.6亿元增加到2009年的304.7亿元，增长了13.5倍。非税收入收支两条线管理逐步深化，相继制发《河北省执收执罚部门收支脱钩管理暂行办法》、《关于进一步加强执收执罚部门收支脱钩管理工作的通知》，“票款分离”、“罚缴

分离”逐步普及；同时，从收入预算上从低安排非税收入增长率，从支出预算上合理保障相关部门和单位的必要经费，为克服“三乱”创造条件，有效改善了经济发展的财政环境。“金财工程”建设加快推进，紧密围绕深化财政改革、强化财政管理自主开发应用一系列信息技术软件系统，不断延伸城域网和财政系统广域网，完善其服务功能，对财政改革与管理起到了重要的技术保障作用。上述各项财政管理改革多数处于全国领先水平，受到财政部关注、肯定和表彰、奖励，并且在实践中不同程度地取得积极成效，推进了地方现代公共财政体系建设。

8年来，我们通过创造性地做好财政部部署的各项工作并在财政体制、财政管理方面主动探索创新赢得信任和同情，中央财政给予了多方面的巨大支持。不仅多项财政工作受到财政部的表彰奖励，而且在各项转移支付资金分配方面尽力给予照顾。据统计，2003—2009年，剔除税收返还，中央财政给予河北的转移支付资金年均递增26.9%，其中均衡性转移支付更是年均递增44.4%，增幅都远高于我省同期全部财政收入（20.6%）和一般预算收入（19.7%）的增幅。正因为如此，从2008年起我省一般预算支出总额就已超过全部财政收入53.9亿元、由净上解省变为净得中央财政补助，2009年当年中央财政给予河北的各项转移支付总量则超过河北上缴中央全部财力因而净得补助278.8亿元。中央财政的巨额资金支持，有效地缓解了我省财政困难状况。

8年来，我们始终持之以恒地加强财政队伍建设。着眼于激发队伍活力、提高干部素质，高扬“树正气、讲团结、求发展”主旋律，用“三个代表”重要思想和科学发展观武装干部头脑，开展了创建服务型、廉洁型、高效型、学习型、创新型、和谐型“六型”机关活动。各级财政部门把创建活动作为加强队伍建设的总抓手，不断加强政治思想教育，深化选人用人制度改革，坚持公道正派、唯才是举、任人唯贤的用人导向，规范进行轮岗交流，强化干部教育培训，狠抓廉政和行风建设，积极推进行政权力公开透明运行，有力促进了干部队伍综合素质的提高、工作作风的转变和工作效能的提升。全省财政

系统广大干部职工正气足，团结好，奋力拼搏，开拓创新，在财政发展、财政改革、财政管理以及机关党建、行风建设方面取得很大成绩。2004年初，全省财政系统第2次被省委评为行风建设优胜单位，获免评两年奖励，2006年再参评后，省财政厅又连续四年以全省经济和社会管理部门综合得分第一名获得先进单位称号，各设区市财政局全都名列前茅。2006年，省财政厅机关党委被中组部命名为“全国先进基层党组织”。据统计，仅近3年来，省财政厅获得财政部和省委、省政府给予的集体性表彰、奖励共217次（项）。

8年来，我们矢志不渝地践行着科学理财、理性从政的信念。我坚信，只有坚持科学理财、理性从政，才能最有效地发挥公共财政职能，从而能够通过财政工作最大限度地促进经济社会科学发展，进而最大限度地增进全省7000万人民的福祉。致力于科学理财，就是要努力实现财政体制、财政政策、财政管理和财政预算的科学化。为此，我坚持不懈地紧密联系河北实际进行理论学习与研究，努力用理论研究与创新的成果指导财政改革与管理创新的实践。这些年河北之所以在财政改革的若干重要领域不断取得突破，以致被中央财政主要新闻媒体誉为“财政改革大省”，循规蹈矩、照搬照抄自然不行，靠灵机一动、奇思妙想、花样翻新着意创造的所谓“经验”也只能昙花一现，不可能经得住时间的考验。能够代表中国公共财政发展方向、因而能够取得实实在在的积极效果、经得住历史检验的改革创新，只能建立在紧密联系实际的理论研究基础上，只能在科学理论指导下扎实探索而成。然而，在认真完成异常繁重、极为繁忙的日常财政事务之余，多年如一日坚持不懈地进行理论学习与研究，如果没有强烈的事业心、责任感和坚韧不拔的意志，没有夜以继日的艰辛努力，是绝对不可能做到的。从实践层面讲，率先推进财政改革创新，遭遇来自既得利益、习惯势力的重重阻力自不待言，公开或暗地里的怨恨司空见惯，面临种种风险也在所难免，如果没有为国为民的赤胆忠心和披荆斩棘的勇敢精神，怎么能够屹立潮头、破浪前行！好在改革创新从道义上符合我们党的要求，从根本上符合人民利益，因而我们能够理直气壮，这也正是我们的底气所在。

由河北人民出版社出版奉献给大家的这本书，记录了8年来我在全省财政系统和厅内通过讲话就财政改革、财政管理、队伍建设等各项工作所进行的部署，同时也基本上记述了这8年经过全省财政系统干部职工奋力拼搏所取得的成绩。我认为，出版这本书，对于分析这一时期河北财政工作得失、总结理财经验教训应当是有益的。

8年，相对于历史长河而言只是一刹那，而相对于迄今为止的新中国河北财政史来说却占了八分之一强，相对于一个人的有效工作时间则要占更高的比重。如果说我在这8年主持河北财政工作期间对财政改革与管理有所建树、在财政发展方面取得了一些成绩的话，那么，首先应当感谢省委、省人大、省政府对我的重托和信任，使我有幸能够在省级财政机关主要领导岗位上为全省人民的福祉而尽心竭力地发挥所学所能；其次，要感谢省直部门和各市县党政领导长期以来以充分理解和道义相助对我的大力支持；最后要特别感谢本厅和全省财政系统各位同仁以积极响应、辛勤工作对我的鼎力相助！

任何人都只能在特定的历史背景下从事社会实践活动，任凭他怎样竭诚尽力、呕心沥血，他的努力成效总是要受到主客观条件的局限，更不可能径情直遂。政府有限财力难敷无限支出需求，是自古以来、普天之下公共财政的一对基本矛盾。在公共经济边界模糊、统筹兼顾方法不够畅行的情况下，这一矛盾就会更加尖锐。同时，我国正处于经济社会转型期，要实现从传统的无所不包的国家财政模式向公共财政模式转变，必须对整个公共财政体系做系统、深刻的变革。改革之路从来不是铺满鲜花的坦途。像任何实质性的重大体制机制改革一样，财政改革必然要深刻触动众多部门的既有权力和利益，率先探索推进改革所遭遇的阻力和风险更是可想而知。收支矛盾尖锐，预算又必须平衡，还要积极主动地探索推进财政体制和财政管理改革，客观上使财政部门的领导者不能不处于矛盾焦点和风口浪尖。在此格局之下，财政部门主要负责人如果坚持理性原则、认真把关守口、锐意改革创新，首当其冲地备尝道不尽的苦辣酸甜、数不清的艰难困顿，就更加势所必然。若非身在其位、亲力亲为，很难深切体味其中之甘苦。然而，为着党的事业发展和人民的根本利益，一个富有良心良知