

145907

基本館藏

十年来内蒙古自治区的 地方财政

洛 丁 著



財 政 出 版 社

目 录

- 一 內蒙古自治区地方財政是国家財政的組成部分… (3)
- 二 开展民族区域自治运动时期的財政…………… (16)
- 三 国民經济恢复时期的財政…………… (36)
- 四 第一个五年計划时期前四年的財政…………… (50)
- 結束語…………… (73)

十年来内蒙古自治区的 地方财政

洛 丁 著

财 政 出 版 社

1958年·北京

十年来内蒙古自治区的地方财政

洛 丁 著

*

财 政 出 版 社 出 版

(北京鼓楼赵府街40号)

北京市书刊出版业营业许可证出字第097号

财政出版社印刷厂印刷 新华书店总经售

*

787×1092毫米/32开, 2号印张, 61千字

1958年3月第1版

1958年3月北京第1次印刷

印数: 1,000 定价: 7 / 0.26元

统一书号: 4066·68

一 內蒙古自治区地方財政 是国家財政的組成部分

內蒙古自治区是我国成立最早的一个民族自治区，它和全国許多民族自治地方一样，都是在中国共产党和毛泽东主席偉大民族政策光輝照耀下，按照民族的意願組織起来，自己管理本民族事务的民族自治地方。自治区是中华人民共和国的不可分割的一部分，它的一切工作，都是在中华人民共和国国务院統一领导下，遵循着中华人民共和国宪法和自治区的具体特点而进行的。

內蒙古自治区的財政，是属于地方財政范畴，是中华人民共和国国家財政不可分割的一个組成部分。它的任务和國家財政的任务基本是一个，只是它具有特定的范围，即“依照法律規定的权限管理本地方的財政”（中华人民共和国宪法第70条）。具体一点說，自治区的財政，就是要根据国家統一的財政政策与制度，并結合本区的具体特点，用合理的方法筹措一定的資金，来保証自治区的經濟和文化事业发展的需要，逐步消灭历史上遺留下来的各民族間事实上的不平等，和大力支援国家建設，使自治区和全国一道进行社会主义社会的建設。

当然，不仅是內蒙古自治区地方財政工作要遵循这个原則进行，自治区的其他事业也都要在中央統一領導和統一的方針政策原則指导下，具体結合自治区的实际情况和特点，

进行工作。

内蒙古自治区的天然资源蕴藏丰富，既有水草丰美的牧场，肥沃广阔的农田，大片的原始森林，取之不尽的碱盐，更有那品种繁多、质高量大的地下矿藏，但由于内蒙古人民长期遭受帝国主义、国内反动统治阶级和本民族内部封建势力的压迫和剥削，长期处于被分割统治的状态，造成经济文化十分落后，丰富的资源不能很好的利用，人民生活极端贫困。因此，在自治区人民政府成立初期，自治区的财政情况是很困难的，除通过农业税、牧业税、工商税和组织机关部队生产解决财政开支外，还不得不依靠国家帮助和发行一部分货币（地方流通券）。但由于实行了区域自治，内蒙古人民实现了当家作主的愿望，掌握了管理财政的权限，并根据毛主席指示的“发展经济，保障供给”的基本方针，本着可能和需要的原则，积极利用这些天然资源发展经济，实行了一系列的具体措施。随着天然资源的被逐渐利用，经济的逐渐发展，财政便由困难走向充裕，建立起巩固的财政基础。因而就保证了自治区各项建设更迅速地发展，也就保证了党的民族政策在自治区更完满地实现。

内蒙古自治区，是以蒙古民族为主体，汉族占多数，并包括其他九个民族，成立起来的自治区。民族情况很复杂。自治区的主要经济是农业和畜牧业，也有林业和工业，既有农业区，也有广阔的纯牧区，还有半农半牧区和林业区。加上地区辽阔，地区之间先进与落后也有很大差别。因此，在自治区财政工作上，考虑一切问题特别是考虑重大问题时，都应当在服从国家统一的政策方针的前提下，特别注意以下问题：

（1）既要从经济情况出发，又要从民族特点出发，要特别注意各民族的平等互利、互助合作、互相尊重、互相让

步、互相信任、共同发展的新的民族关系的发展。这种新的民族关系，是进一步发展自治区的政治、經濟和文化建設事业的必须具备的基础。

(2) 經常注意到因地制宜，因事制宜。

(3) 稳步前进的方针与大力发展經濟，文化建設的积极性密切結合起来。

(4) 在国家的支援下，大力組織区内各种經濟互相支援，特别是农业經濟与畜牧业經濟的互相支援。

依照中华人民共和国宪法和內蒙古自治区各級人民代表大会和各級人民委员会組織条例的規定，在中华人民共和国国务院統一领导下，自治区地方的各級国家行政机关規定为：自治区人民委员会，盟、行政区、自治区轄市人民委员会，旗、县、市、自治区轄市的区人民委员会，苏木、嘎查、乡、民族乡、鎮人民委员会。

旗、县、市以上人民委员会，都設有自己的財政机关。自治区設有財政厅，盟、行政区、自治区轄市設有財政处(局)，旗、县、市設有財政科或財經科。上述各級財政机关在各級人民委员会直接领导下，管理本地方的財政工作。

依照上述自治区行政系統和职权划分的原则，在国务院直接领导下，本着“統一领导，分級管理”的原则，根据自治区以下設有三級行政机构的实际情况，从1953年开始，在自治区建立了三級財政，即：(1) 內蒙古自治区級財政；(2) 盟、行政区、自治区轄市級財政；(3) 旗、县、市級財政。

各級財政，都是一級总預算。当时規定的各級总預算組成体系如下：

(1) 自治区总預算，由自治区級預算及所屬各盟、行

政区、自治区轄市总預算組成。

(2) 盟、行政区总預算，由盟、行政区級預算及所屬各旗、县、市总預算組成。

自治区轄市总預算，由自治区轄市級預算及所屬区級預算組成。

(3) 旗、县、市总預算，由旗、县、市級預算及所屬努图克、区的預算組成。

苏木、嘎查、乡、民族乡、鎮在沒有实行一級財政以前，它的預算当中，由国家預算撥款的部分，列入旗、县、市总預算。

由于中央照顧到了民族自治区在財政上应有一定范围的自治权，在統一領導，分級管理的原则下，給予自治区比較广泛的管理財政的权限，在收支的划分上，除在自治区征收的关税和中央設在自治区的国营企业收入外（国营商业收入和支出亦划归自治区管理），所有收入都划給自治区，自治区的一切支出，也划交自治区管理。收入多于支出者，上解中央；不足者，由中央撥款补助。

根据这个規定，自治区人民委员会对所屬各級地方預算，依照各級人民委员会的职权，划分了企业、事业的管理范围，和各級地方預算收支范围。这就使得各級人民委员会都有全面管理收入与支出的职权，有了保証执行各該地区国民經济計劃所必需的財政資金。

实践証明，自治区以下三級財政体制的建立和收支系統的划分，是切合自治区的实际情况的。

从1947年自治区人民政府成立到1950年，自治区的經济情况，已有一定的恢复，財政管理工作也有了一些初步基础。为了便于逐步提高自治区的財政管理水平，就有必要也

有可能根据自治区的实际情况，制定出一些财政管理制度和办法。因此，内蒙古自治区人民政府1949年6月1日便颁发了“会计事务暂行办法”。此后，又在1949年12月颁发了“财政管理制度”和“内蒙古自治区嘎查（村）、街暂行财政管理条例”，并规定自1950年1月实行。1950年2月又颁发了“现金管理办法”……等，这些制度与办法中都相应地规定了一些处理财政工作的具体手续，因此，在自治区财政管理工作中起了重要作用。

在“财政管理制度”当中，对于财政关系，预算、决算、会计、审计、财产及物品管理等制度，和经费标准，都作出了比较全面的规定。例如：（1）各级预算会计科目，（2）账簿与表报，（3）预、决算编报与审批的要求程序和时间（规定每年9月末以前须将下年度预算提交内蒙古人民政府财政经济委员会，财政经济委员会应于11月15日前审批下达。决算在年度终了后两个半月以内按规定程序编报内蒙古人民政府财政经济委员会和自治区财政部），（4）收支管理、计算及检查办法，（5）审计、财产及物品等等。其他如内蒙古人民银行（中国人民银行内蒙分行的前身）办理出纳事务的具体办法等，也都作出了必要的详细规定。这些规定统一了全区的财政管理，普遍提高了全区的财政管理水平。

在“内蒙古自治区嘎查（村）、街暂行财政管理条例”中，主要规定了：（1）嘎查（村）、街经费开支的范围和标准，经费范围规定为四项即：嘎查（村）、街政府干部津贴和办公费，小学校教员工资及办公费；（2）经费来源规定由自治区人民政府每年拨给各盟以相当于该盟所征收的公粮的10%—12%，来代替地方的公粮及营业税附加的10%，

作为嘎查（村）、街财政的收入，由社、旗、县掌握调剂使用；（3）需要兴修水利、修路、修桥、植树、防旱、防灾、修繕校舍、添置校具、冬学、优待軍属、撫恤救济、义仓、公共卫生設施等，需动員人民的物力、財力、人力时，必須經嘎查（村）、街代表會議決定，編报計劃，由旗、县、市政府批准后执行，如果是普遍性的動員，須呈請自治区人民政府核准；（4）对于严格遵守該条例，愛惜人力、物力、財力，減輕人民負擔，領導人民积极生产，厉行節約的嘎查（村）、街干部得呈請上級予以表揚或獎勵；对于不認真管理財政，甚至有貪污或随意攤派等，任何人都可隨時檢舉告发，政府將依法給予處罰；財政收支規定每月公布一次，按期向嘎查（村）、街人民代表会報告并批准核銷。这样作的結果，既保障乡村行政及教育的实际需要，又适当控制了人民的負擔，普遍地博得了人民的热烈支持。

为着加强現金管理，在“現金管理办法”中主要規定了：（1）各級政府、学校、公营企业、合作社等，必須將一切現金收入于当日送交內蒙古人民銀行，最迟亦須于次日午前交到；各单位保存的現金，不得超过該单位当天的使用量，当地沒有銀行的，也不得超过半月至一月的使用量；如果保存的現金超过定額，或将現金存放到私人銀行或商店者，都算作違法；（2）一切現金支出，按計劃由內蒙古人民銀行支付；各单位应于每月底前十天，編造下月現金收支計劃，經主管部門审查后，交由当地人民銀行执行，沒有現金收支計劃的，銀行虽有存款，亦不得支付現金；（3）划清企业投資和信貸，投資統由財政按計劃撥款，并进行監督；短期周轉資金，統由人民銀行根据企业的財務状况、物資保證程度、貸款用途等，予以短期信貸；（4）各单位互

相往来，都不得直接使用現金，必須用銀行支票或辦理轉帳手續；对私人往来，也尽量使用銀行支票，少用現金。

現金管理办法执行結果，大大地調节与减少了現金流通，对稳定物价起了重大的积极作用。

这一些制度和办法，都曾給自治区財政管理工作奠定了初步基础；也为进一步执行全国統一的制度准备了条件。

自从中华人民共和国成立以后，尤其是1953年开始計劃建設以后，自治区的財政工作一直本着統一集中与因地制宜相結合的原則，坚决执行中央規定的統一制度。但为了更好地在自治区贯彻执行中央統一的制度，也根据自治区的实际情况，本着能够統一的，尽量求其統一，不能統一的，明确加以区别的原則，根据中央的精神，結合自治区的实际情况，作出相应的規定和必要的补充，并作出一些必要的单行条例和办法。这从下面的例子中可以看出：

第一，为了进一步贯彻执行中央規定的“統一領導，分級管理”的財政管理原則，激发各級政府管理財政的积极性，保証自治区建設事业更健康的迅速发展，就根据中央人民政府1952年8月公布的“中华人民共和国民族区域自治实施綱要”第19条（該条規定“在国家統一的財政制度下，各民族自治区自治机关得根据中央人民政府和上級人民政府对民族自治区財政权限的划分，管理本自治区的財政”）和前政务院关于編制1954年預算草案指示中第二項第六条（該条規定“民族自治区在財政上应有一定范围的自治权，其財政管理，在中央統一領導分級管理的原則下，暫采各該自治区統收統支办法，除关税、盐稅（現为地方管理者，暫維現狀）和国营企业收入外，所有在該自治区的一切收入，均归其統收；而該自治区的一切支出，亦由其統支。統收統支有余

者，上解中央；不足者由中央補助”）等規定，于1954年3月拟定了內蒙古自治区財政划分的方案，报請前政務院財政經濟委员会核示。在該方案中，除規定了自治区編制預算的根据和程序以外，还根据前政務院上述指示，对中央財政和自治区財政的划分办法，提出以下兩点意見：

（1）自治区总預算經中央核定后，如有新增任务，中央應該同时增加自治区的財政指标。

（2）凡因正确执行政策，努力組織收入，節約支出，致发生收入超过与支出結余者，統归自治区人民政府支配使用；如还有重大灾荒为自治区財力所不及者，得申請中央撥款補助。

这个方案，經报請前政務院財政經濟委员会核示后，隨即奉示“拟定具体办法，在內蒙古自治区先予試行。”因此，1954年7月，內蒙古自治区人民政府便根据中財委批示精神，拟定并頒布了“內蒙古自治区財政收支系統划分試行方案”，該方案根据自治区的政权級次，暫定自治区的財政体制为三級，即：自治区級；盟、行政区、市級；旗、县、市級。对于自治区以下各級財政收支范围的划分办法，也作了比較具体的規定。在这个方案中还提出了財政管理的几条原則，即：

（1）各級人民政府应根据上級人民政府頒布的国民經濟計劃、財政收支范围、預算指标，并参照各該地区实际情况，本着打足收入，節約开支的原則，进行类与类、款与款以及項目之間的必要調剂，妥善安排各項事业，切实編造年度預算，使自治区預算与国家預算相适应。

（2）預算核定后，各級人民政府必須認真貫徹执行，执行結果，收入超过或支出結余，一般划归各該級人民政府

支配，但不得用到增加人員編制、提高工資或兴办与扩充应行控制的各項事业上，其支配計劃報上級人民政府批准。在一般情況下，收入如果不能完成計劃時，由各該級人民政府緊縮支出，自行解決；還有特殊情況，財力不足時，得報請上級人民政府予以撥款補助。

（3）企業、事業部門和行政機構及黨派團體需要增加機構和人員編制時，一律要經過有關部門批准；凡未經批准而增設的機構與增加的人員，一律不予開支。

（4）基本建設資金均應通過交通銀行負責監督撥款。無交通銀行地區，由上級交通銀行委託當地人民銀行代辦，或由基本建設主管單位與當地財政部門共同監督。

（5）總預備費歸各該級人民政府使用，並報上級財政部門備案。

這個方案的頒布和實施，統一了原綏遠省的財政管理，並在全區建立了統一的三級財政體制。

第二，在預算管理工作中，自治區預算管理的方式，主要採取以下三種方式：

（1）“滿收滿支”全額管理，這是主要的一種形式；

（2）差額預算，全額管理。主要是用在實行收費的衛生事業單位，和未實行企業管理的國營劇團、電影放映隊及有事業收入的文化事業單位。

（3）預算外資金的管理。主要是城市和鄉村自籌及特種資金。

為了加強衛生事業財務管理工作，使其能正確合理地組織收入，節約而合理地運用國家資金，正確貫徹衛生醫療原則，使財務工作能更好地為衛生事業服務，通過財政監督保證計劃任務的完成，依照中央關於差額預算管理單位收入全

面管理的精神，結合自治区的实际情况，1955年5月由自治区卫生厅、财政厅联合頒发了“內蒙古自治区卫生事业差額預算管理办法”，凡实行收費的綜合医院、疗养院、专科医院、門診部、卫生院、市轄区卫生所等医疗卫生事业单位，都必须实行这个办法。

为了加强文化事业差額預算单位財務管理工作，促使积极組織收入，節約支出，逐步走向企业化經營管理，依照中央关于差額預算单位收支全額管理的精神，結合自治区的实际情况，于1956年5月由自治区财政厅、文化局联合頒发了“內蒙古自治区文化事业差額預算管理办法”，規定在未实行企业管理的国营剧团，电影放映队及其他有事业收入的文化事业单位实行。

上面两个办法分別規定了：

(1) 应按核准的事业计划、定員定額和各項收費标准，結合实际业务情况，根据打足收入，緊縮开支的原则，編制本单位年度預算。

(2) 主管机关对所屬差額預算管理单位，收入大于支出者，可在各单位同款同項間統一調剂，調剂后有余者，以“事业收入”款、“文教卫生企业收入”項交入預算；不足者，由預算补助。基本建設，均應納入国民經济计划，其資金（無論是預算撥款或自有資金）通过中国人民建設銀行監督撥款。

(3) 年度預算核定后，在执行过程中，如因积极工作而使收入超过计划时，报經主管机关和财政机关同意后，可增加开支；收入完不成时，应相应縮减开支，保証收支平衡。

根据自治区城市日益发展的要求和自治区財政尚不能充

分滿足城市維護需要的情況，為了不分散預算資金，又能解決城市維護問題，1956年5月，內蒙古自治區人民委員會公布了“內蒙古自治區城市維護費征收管理暫行辦法”，其中規定“城市維護費不列入國家預算，其預算收支，由開征城市維護費的市（鎮）、縣財政機關單獨管理，單獨立帳登記，”并“按年度單獨編制城市維護費收支預算，經該級人民委員會通過報盟人民委員會（自治區轄市由市人民委員會）批准後，掌握執行，並報自治區備案。”在城市維護費的使用上，“本着在哪个城市征收，用于哪个城市，有余不上交，不足不補助，量入為出，自求平衡的原則進行管理。”城市維護費征收範圍包括：

（1）工商稅附加——營業稅、所得稅附加5%，車船使用牌照稅附加20%，城市房地產稅附加10%。

（2）電費附加——按應收照明電費1%—5%計征。

（3）公共衛生費——按人口計算，根據不同對象每人每季在五分至二角的範圍內征收。

城市維護費開支範圍，規定必須用于城市維護，和與改善城市居民生活直接有關的建設事業上。

鄉村自籌，主要是農業稅附加。從1953年到1955年，農業稅附加都是在相當於農業稅的7%以內，由鄉（嘎查）政府根據需要籌集，在預算外管理開支，單獨編造預算與決算。從1956年開始提高到相當於農業稅的15%，和農業稅一并征收；附加收入一部分留歸鄉（嘎查）政府支配，一部分由旗、縣人民政府統一掌握，以便在各鄉之間作必要的調劑，主要用于興修農田水利、修橋補路、造林育苗、鄉小學修繕購置、農村廣播網建設、鄉人民委員會修繕購置等。這些附加通過鄉預算進行單獨管理。

实践表明：这种作法，既符合于统一集中，又体现了因地制宜，对贯彻中央的统一制度，和提高自治区财政管理工作水平，都有很重要的作用。

内蒙古地方财政，对自治区的建立、发展与建设起了积极的物质保证作用。它的发展过程和自治区的发展过程基本上是一致的，它是由小到大，由分散到集中，由困难到充裕，逐渐发展壮大起来的。

1947年自治区刚刚形成，经过选举，成立了内蒙古自治区人民政府，当时自治区直轄的仅有兴安盟、納文慕仁盟、呼倫貝尔盟、錫林郭勒盟、察哈尔盟等一共五个盟。但因战争和交通关系，财政管理范围仅有兴安盟、納文慕仁盟、呼倫貝尔盟（1948年1月才統一管理的）等三个盟；錫林郭勒和察哈尔盟暂时采用以盟为单位自筹自支办法，自行管理本盟的财政。1949年随着哲里木盟和昭烏达盟的划归自治区，财政管理范围也随之增加了这两个盟。到1951年，在财政上又統一了錫林郭勒盟和察哈尔盟。中央人民政府于1954年6月决定撤消綏远省建制，将綏远省原轄地区划归内蒙古自治区。1955年7月国务院决定将原热河省翁牛特、赤峰等六个旗、县划归内蒙古自治区。1956年4月国务院决定将甘肃省的巴彥浩特蒙古自治州和額济納自治旗划归内蒙古自治区，并成立巴彥淖尔盟。从此，内蒙古自治区圆满地完成了推行民族区域自治的历史任务，結束了三百多年来内蒙古民族被分割的局面。财政管理的范围也更加扩大了，并形成了一个整体。

到了这个时候，内蒙古自治区已经形成了一个拥有140多万平方公里，870多万人口的自治区了。自治区的粮食总产量，1956年已达到455万多吨，較1946年增长1.5倍，超过

1936年水平的76%；牲畜已发展到2,436万头，較1946年增长3.2倍，为1936年的2.5倍；工业总产值較1946年增长28倍，其中現代工业产值增长52.8倍。由于工业在极为落后的基础上高速度的发展，工业产值占工农业总产值的比重已由1950年的8.03%，上升到1956年的23.22%，其中現代工业产值占工农业总产值比重更由1950年的1.61%，上升到1956年的14.55%。由于工、农、牧业生产的发展，人民購買力1956年比1950年提高了4.46倍，社会商品零售总额也比1950年增长4.96倍。随着生产的发展，人民的文化生活也有显著提高，1956年各类学校較1946年增长4.7倍，学生总数增长5.5倍，医疗卫生机构增长37倍。随着经济的发展，生产的增长，自治区财政收入比1952年增加1.21倍，支出比1952年增长1.73倍。

这些成績的获得，是党的民族政策在自治区的胜利，是自治区蒙汉两族以及其他少数民族人民努力工作的結果，是自治区人民委员会坚决执行中央的統一的政策方針，并結合內蒙的具体特点进行工作而获得的。自治区的財政工作，也是本着坚决执行中央的統一的方針政策与結合內蒙的特点而进行的，总结自治区各个时期財政工作的經驗，对于更正确地执行上述原則，进一步發揮財政在社会主义建設中的作用，是有好处的。现在分別叙述自治区成立十年来各个时期的財政的发展。