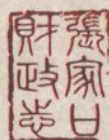


张家口财政志编纂委员会
1948-2005

李雪荣 主编

张家口财政志



中
卷



《张家口财政志》，上溯到1948年张家口第二次解放，下限于2005年末，是一部客观记述57年张家口财政事业发展历程和巨大成就的地方专业志。全书共分6篇44章93节，以及凡例、概述、大事记、后记、附录，涵盖了财政体制、财政收入、财政支出、财政管理、机关和队伍建设以及张家口各县区财政发展简况等主要内容，共约150万字。

这部财政志，融史料性、时代性和可读性于一身，在如何使地方志作品由枯燥变得生动方面做了积极有益的探索。全志收录了反映不同历史时期张家口经济社会状况和重大历史事件的照片1020幅，同时配置了各种图表258张，资料链接37条，图文并茂，形象生动，意在存史的同时，能够满足不同层次、方方面面读者的阅读需要。

为便于查询，本志在上卷设置了总目录，每个分卷还设有分目录，并在全书最后设置了图片、图表和链接资料的查询索引，希望能为读者提供方便。

对本志有任何建议和意见，请致电：

张家口市财政局

电话：0313—2015571

E-mail：zjkczj@126.com

本志版权由张家口市财政局所有

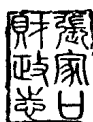
未经许可，请勿转载。

中国财政经济出版社

1948-2005
张家口财政志编纂委员会

李雪荣 主编

张家口财政志



中

卷



目 录 (中卷)

第四篇 财政管理	483
第一章 预算管理	487
第一节 预算管理的历史沿革	488
第二节 部门预算管理	520
第三节 国库集中支付	526
第四节 政府采购	536
第五节 政府非税收收入管理	541
第六节 信息化管理	553
第七节 人民代表大会及其常务委员会 对预算的审查、批准与监督	560
第八节 人民政府对预算执行的审计监督	574
第二章 财务管理	599
第一节 企业财务管理	599
第二节 基本建设财务管理	648
第三节 行政事业财务管理	663
第四节 外商投资企业财务管理	682
第三章 会计管理	695
第一节 预算会计	699
第二节 企业会计	714
第三节 农业税征解会计	727
第四节 会计事务管理	733
第四章 国有资产管理	751
第一节 管理体制沿革	751
第二节 清产核资	754
第三节 行政事业单位国有资产管理	763

第四节	经营性国有资产管理	767
第五节	资产评估	772
第六节	统计评价	774
第五章	其它财政管理	777
第一节	住房资金管理	777
第二节	财政信用管理	784
第三节	控制社会集团购买力	818
第四节	地方金融企业监管	821
第六章	财政监督	825
第一节	财政监督的发展历程	825
第二节	财政收支监督检查	842
第三节	财务和会计监督检查	851
第四节	财政内部监督检查	861
第五节	税收财务物价大检查	870
第六节	其它专项监督检查	880
第五篇	机关和队伍建设	891
第一章	机构与编制	895
第一节	行政机构	895
第二节	张家口地市合并后的市财政管理机构沿革	912
第三节	事业单位及社会团体	951
第二章	党建与群团工作	965
第一节	党的建设	965
第二节	群团工作	979
第三章	队伍建设	987
第一节	领导班子民主集中制建设	988
第二节	干部管理	992
第三节	作风建设	1001
第四节	业绩与荣誉	1013
第四章	机关建设	1019
第一节	制度建设	1019
第二节	财政法制建设	1023
第三节	宣传与科研工作	1044
第四节	帮扶工作	1054
第五节	办公设施与管理	1059

第四篇 财政管理

- 预算管理
- 财务管理
- 会计管理
- 国有资产管理
- 其他财政管理
- 财政监督





第四篇 财务管理

财务管理，是国家对财政、财务活动进行组织、指挥、调节和监督等各项活动的总称，贯穿于财政分配全过程，是政府对国民经济进行宏观调控、履行职责的重要手段之一。其内容主要包括预算管理（即财政收支管理）、财务管理、会计管理、国有资产管理以及财政监督。财务管理既属于经济范畴，也属于政治范畴，管理形式带有明显的时代特征。在计划经济时代，我国的财务管理主要体现为政府大包大揽，事无巨细，管得过严，统得过死，管理层级多，管理效率低，特别是直接介入企业的经营活动和财务活动，造成越位和缺位同时并存，财政的职能发挥难以达到最佳效果。随着社会主义市场经济体制改革的不断深入和公共财政体系的逐步确立，我国的财务管理进入了一个新的阶段，即由过去侧重对微观事物的具体管理，向利用财政的调控杠杆职能进行宏观管理转变，注重发挥市场在资源配置中的主导作用，注重发挥市场主体的积极性。

伴随着全国财务管理改革的不断深化，张家口市的财务管理改革也在省政府、省财政厅的统一部署下，不断创新、逐步推进。尤其2002年以后，张家口市的财务管理改革进入了快速发展时期。继2002年正式实施部门预算改革后，张家口市又相继推行了国库集中支付和政府采购等财政支出改革，财务管理进一步细化，财政资金使用效益逐步提高。同时，张家口市又在非税收入管理、财务管理、会计管理、国有资产管理、财政监督等方面进行了改革和创新，财政职能不断加强，财政管理体系不断完善，逐步进入法制化、规范化的轨道。



坝上野狐岭，风车夕照图 / 袁明海 摄

第一章 预算管理

预算管理是财政管理的核心内容,包括预算编制、预算执行、预算调整、决算等全过程。

1949年9月,《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,“建立预算制度,划分中央与地方的财政范围。”这一规定,奠定了我国预算制度的基础。中央人民政府政务院1951年8月22日公布《预算决算暂行条例》,规定了各级人民政府及其所属机关编造、审核预算、决算的程序、范围和职权。40年后,国务院发布《国家预算管理条例》,自1992年1月1日起施行。1994年3月22日,八届全国人大二次会议通过《中华人民共和国预算法》;1995年11月22日,国务院发布《中华人民共和国预算法实施条例》。《预算法》和《实施条例》总结了新中国成立以来预算管理经验,特别是反映了改革开放和建立社会主义市场经济体制的客观需要,标志着我国的预算管理进入了法制化、规范化轨道。

随着经济体制改革的深入,财政改革不断深化。2000年11月,中共中央关于制定“十五”计划的建议提出,“要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”。2003年10月,中共中央做出《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,进一步提出“要健全公共财政体制”。2006年3月,十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划》规定,要“加快公共财政体系建设”,对财政工作和预算管理提出了深化改革的新要求,指明了前进的方向。

张家口市的预算管理改革是在省政府、省财政厅的统一

部署下,紧紧结合本市具体情况逐步展开、不断推进的。

第一节 预算管理的历史沿革

一、预算编制、执行沿革

1948年12月25日,张家口市人民政府成立。同月29日,张家口市军事管制委员会发出《整顿供给紊乱现象执行统一办法的通知》,随后又规定市属各单位由财政局统一编造预算、计算向军管会领报。1949年1月24日,张家口市人民政府发出《关于规定财粮预计算制度的通知》。同年3月,执行《察哈尔省审计规程(草案)》,规定一切财政开支,必须事先编造预算,事后编造决算,无预算不得开支,无决算不准报销。

从建国到1956年,财政预算服务并服从党和国家的大局,遵照政务院《关于统一国家财政经济工作的决定》和省政府的指示,组织预算编制和执行。1951年,察哈尔省人民政府颁布《关于人马编制掌握职权范围及报告制度的训令》、《察哈尔省市、县地方财政管理暂行办法》及《机关单位统一会计制度》。同年2月21日,张家口市人民政府颁布《关于决算制度预算审核的实施办法》和《1951年度各项事业费统一管理实施办法》。1951年财政预算,经同年8月12日召开的张家口市各界人民代表会议通过。1952年9月上旬召开的张家口市各界人民代表会议,审查批准了张家口市1951年财政决算和1952年财政预算。

1953年,随着中央、省、县(市)三级财政管理体制的确立,河北省建立起省、县(市)两级预算制度。省、县(市)预算,均按财政收支系统的划分,分别编制。岁入部分,只编列属于本级的收入;不属于本级预算的调剂税收入,不列入各该级预算。其岁入岁出的差额,以规定的调剂税平衡。专署级的预算,列入省预算内,为省的单位预算。区、乡(村)、镇的支出,列入县(市)总预算内,为县(市)的



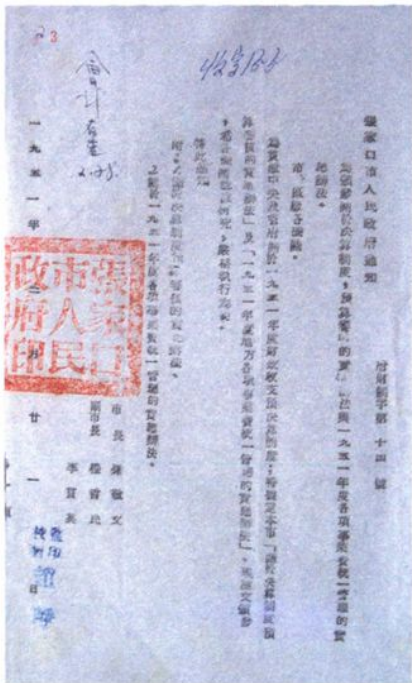
中华民国三十八年(1949年)1月24日,张家口市人民政府颁发的《关于规定财粮预计算制度的通知》。

单位预算,由县(市)统筹。在预算执行中,如因上级人民政府的命令,使支出增加或收入减少时,其增减部分,由上级人民政府拨款补助。省、县(市)人民政府自行调剂或追加的支出,由同级财政自行紧缩支出解决。

1954年,在预算编制中允许各级政府进行类与类、款与款、项与项之间的调剂。1957年,按国家规定的新价编制和执行预算。同时,在严格执行国家规定的预算控制数内,省分配给县(市)的预算指标,可以结合实际情况统筹调剂。但此种调剂,在收入方面不能以地方收入挤中央收入;在支出方面不能以次要项目挤主要项目,更不能把必不可少的支出空出来,留待以后办理追加预算。

1958年,建立专区级预算。专区级预算由专区所属行政、事业、企业单位的财务和省下放委托专区、县代管单位的财务组成。公私合营企业的收支除公私合营商业外,改按全额列入省预算。原有的各项附加收入,包括工商业税附加、农业税附加和城市公用事业附加,一律由省、市、县人民委员会另行管理,不列入财政预算。是年起,市、县预算的年终结余,全部留给市、县在下年内自行安排使用。

1961-1965年,在国民经济“调整、巩固、充实、提高”时期,预算安排执行“全国一盘棋,上下一本帐”。1961年,对基本建设的投资和各项事业的费用,均按照国家规定的计划和核定的预算进行拨款。并规定,上年财政结余资金,不得用于提高工资、增加人员编制;不化预算内收入为预算外收入,也不准预算外开支挤入预算内。国家支援农村人民公社的投资、农村救济款和优抚费,专款专用,不准挪作别的用途。过去实行的对人民公社超额完成国家财政收入部分提成20-30%的规定和从农村基层商业利润中提成10%的规定,一律停止实行。1962年,各级预算安排坚持收大于支,留有余地的原则,收入不得层层加码,支出必须落实。年度预算安排以后,抓紧按季平衡,做到以季保年。各单位1960年冻结在银行的存款,继续冻结。上年的结余,除按规定交回财政和结转下年使用的以外,也要控制使用,必须动用时,须按规定程序报请上级财政机关批准。各级财政的预算外资金,从是年起,纳入国家预算统一管理,不准预算之外另有预算。1963年重申,全民所有制企业的收入和支出,尚未纳入国家预算的,须全部纳入国家预算。市、县财政单独管理的各项附加收入和用此项收入安排的支出,一律纳入各级地方财政预算,作为



1951年2月21日,张家口市人民政府颁布《关于决算制度预算审核的实施办法》和《1951年度各项事业费统一管理实施办法》的通知。



张家口市区大河套街旧址（1968年），现张家口市展览馆所在地。

国家预算的组成部分。各市、县本年度预算资金，要按照省分配预算所指定的用途办事，不准乱拉乱用，不得擅自购置非生产性设备或搞计划外基本建设项目。各级财政冻结在银行1961年的预算内、外结余资金，除增补当年企业定额流动资金不足外，不再安排新的开支，如有急办事项需动用，须报省转呈财政部批准。年终，各项收入如有超收，除按比例上解中央

外，其余部分以专区为结算单位，按省六专四分成。1964年，要求各级财政除按中央规定的比例设置预备费外，可用上年度财政结余自行补充一些，以解决预算安排不足和新发生的支出。

1967-1979年，河北省预算均按中央下达的收支指标，分配到各地、市安排。1968年规定，行政事业费的开支，按压缩40%以后的预算指标掌握开支。过去已经冻结的存款，要继续冻结。1969年，根据全国解冻资金座谈会的精神，省解冻1967年底冻结在银行的存款，40%上解中央，60%省、地对半分留。规定这部分解冻存款，应分期分批用在军工三线和工农业生产建设方面，不能挪作他用。1971年，省在安排财政支出时，除流动资金、城市人口下乡安置费外，对其余各项支出，采取了条块结合，以块为主，由地、市统筹安排，年终结余全部留归地方使用的办法。1973年规定，地方机动财力，70%用于发展农业生产及老企业的技术改造和补充流动资金，30%用于解决城市建设、各项事业费和行政经费，以及其他方面的一些急需支出，严禁用于搞楼、堂、馆、所或任意提高工资和福利待遇。1976年，将原来从总收入中按一定比例提取地方机动财力的办法，改为在原有基础上按一定数额拨给。

1980年实行“划分收支，分级包干”的财政体制后，河北省以1979年财政收支为基础，考虑增减变化因素，编制各年度预算。1980年提出，划归各地市的固定收入和中央集中地方的企业上缴折旧基金，全部由地市编入预算。各级预算的执行，必须坚持收入按政策，支出按预算，追加按程序的原则，凡是应当纳入预算的收入，都要纳入预算。凡涉及全国性的重大问题，都必须执行全国的统一规定，未经批准，不得变动。1981年，根据国务院规定，省财政控制支出的结余由中央财政借用，这

笔借款于当年预算中预留出来,并提出,各级如新增加周转金、动用上年预算内外结余,都必须逐级汇总上报省财政厅,由省统一汇总上报财政部批准,非经批准,不得动用。新开征的外国企业所得税和中外合资经营企业所得税,列为当年省预算。1982年规定,各地市要根据各自的预算收入和分成比例,计算出地方可用的



中共张家口市委书记刘善祥(后右三)带队到深圳考察学习(1984年),前排左二为市财政局局长杨景光。

财力,并且预留出中央向地方借用的资金,然后再安排本年度各项支出。

1984年,按照“总额分成,分灶吃饭”的财政体制和“量入为出,不打赤字预算”精神,进行预算编制。财政支出安排的原则是:各项行政事业费维持一九八三年水平,保证人头费,行政事业公用经费压缩百分之十五;对文教、卫生、科学事业费给予适当增加,支持智力开发;支持办好本年在直接关系人民生活方面全市要重点办的十件事。实行有利于促进经济发展和增加国家收入的财政政策,对盈利企业鼓励继续增加盈利,对亏损企业实行不同的鼓励减亏或扭亏增盈办法,对有生产和业务收入的事业单位继续实行企业经营,实行市管县后,省政府明确市辖区为一级

财政,继续实行“总额分成,加比上年

增长分成”办法。对预算外资金,统收统支,缴同级财政部门专户储存,根据核准的支出计划拨款,计划管理,编造收支计划,经同级财政部门审核同意后方可开支。

1985年,实行“划分税种,核定收支,分级包干”的财政管理体制,各级预算安排坚持了“统一领导,分级管理”和“分灶吃饭”的原则,凡应由地、市、县解决的问题,均由各级财政根据自己的财力自行解决。中央财政拨付的专款,省如数下拨。这一年,张家口财政支出安排的原则是:保人头费,保



全国优秀班主任、省模范教师,建国路小学教师李聪慧在给学生们上课(1984年)。



张家口市财政工作会议 (1991年)

证各项正常经费支出；保工资改革和物价改革的顺利进行；重点支持智力投资发展教育事业。对行政事业单位继续实行“以人定额，总额包干，超支不补，节余留用”的预算包干办法。

1987年预算编制中，鉴于国家准备在1987年出台一些改革措施，张家口市要求各级财政预留一些资金。为此，本年预算本着保改革、保

后劲、保“吃饭”的原则，量入为出，争取当年收支平衡。

1988年，编制预算面临国家在财税方面出台的一些重要的政策性措施：一是将1988年中央向地方借款列入财政体制，由定额借款改为比例借款，削减各地市的支出基数，调整上解比例和补助数额；二是把城乡个体工商户所得税等13个税种，由参与总额分成划作地方固定收入，并相应调整上解比例，增长部分全部留给地方；三是从1988年起，对工业用电每度加收2分钱，集中中央作为电力建设专项基金（张市仅地方预算内工业企业就将影响利润1120多万元）；四是行政事业单位职工每人每年加发60元，对企业单位通过提高奖金税起征点和相应放宽工资调节税的办法来适当增加职工收入；五是开征土地使用税和印花税等新税；六是1988年国家增加国库券发行额；七是对耕地占用税，除省下达计划内部分按既定比例分配外，对地市超收部分全部留给地方，用于支农。上述政策性措施，对全年财政收支产生影响。同时，省政府决定从1988年起，对省辖市全面推行财政包干办法，实行“三税”部分上划后递增包干的财政体制，一定三年不变。适应这些要求，是年张家口继续按国家



张家口地区行署副专员随法泰陪同河北省副省长洪毅（左）在赤城温泉合影（1988年）

要求,采取收紧的财政政策,财政支出总的原则是量入为出,有保有压,统筹兼顾,自求平衡。在严格控制人员编制和开支标准的前提下,保证人员工资和补贴,保证科技、教育经费和支农资金的合理增长。

1989年,张家口地市财政收支矛盾突出,形势严峻。财政支出安排,首先保证工资等个人部分支出,其次保证必不可少的公用经费,再次保证各项改革措施出台,最后在财力可能的情况下,适当增加农业、教育的投入和支持发展各项事业。

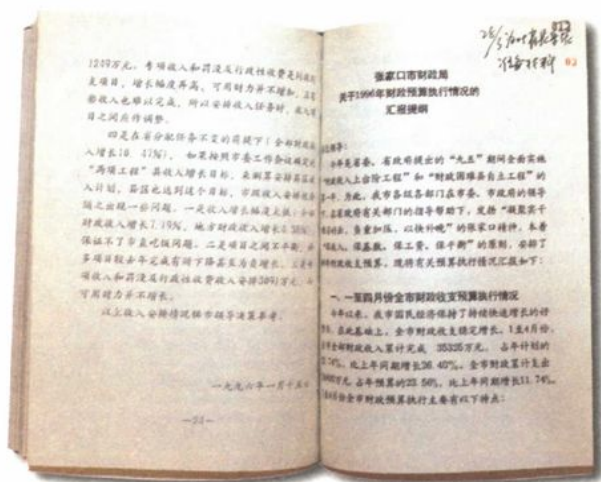
1990年,省分配张家口市、地的财政收入任务,按既不加码也不挂账的原则,如数向各县区和各部门进行了分配。本年支出预算安排的原则是从稳定大局出发,紧缩财政,量财办事,力争当年收支平衡。具体安排顺序上,首先保证工资、价格补贴及其他个人部分的开支;其次保证各项必不可少的公用经费需要;再次是根据财力情况,安排各项事业发展项目,并适当增加农业、科技和教育的投入。这一年,张家口市又进行了区划调整,因此,张家口市规定对于县区体制确定的上解数额,必须及时足额上解;而当年中央从张家口市多集中的资金,从包干体制不变动和减轻区县负担出发,全部由市本级财政负担。区县财政“自己的日子自己过”,对出现赤字的,市财政一律不予弥补。

1991年财政预算编制中,根据中央确定的治理经济环境,整顿经济秩序和全面深化改革的方针,张家口继续贯彻紧缩财政的政策,严格控制支出,改善支出结构,保证重点需要,努力实现全市财政收入当年收支平衡。

1994年起,全国全面实行以分税制为主要内容的财政体制改革。在新的财政体制下,构成张家口市重要财源的烟、酒、电力等税种及中央、省属企业的税源均上划到中央和省;1994年减收增支因素增多,1993年工资改革翘尾就需要增支11300万元,且新的财政体制不允许地方财政打赤字,支出不准留硬缺口。根据中央、省精神和“稳定压倒一切”的指导思想,张家口市在预算安排中把保工资放在首位,之后再视财力按照轻重缓急解决最急需的问题。从1994年开始,市直支出预算改“基数法”为“零基预算方法”。

1995年预算编制中,张家口市继续实行紧缩方针,采取必要措施,优化支出结构,减轻财政负担;坚持量财办事,力争实现当年收支平衡;保证重点,兼顾一般,严格支出管理,真正过紧日子。具体安排顺序是:国家公教人员的工资,保持社会稳定支出,农业支出,工业结构调整支出以及各项事业的基本需要。由于1995年政策性增支减收因素较多,为确保国家公教人员基本工资的按时发放,张家口市继续坚持“先基本工资、后工资性补贴,先离退休干部,后在职人员,先教师、后机关干部,先政策到位、后追补拖欠”的顺序发放工资。同时,实行工资专户管理办法,收入先入专户,专户储存,专款专用。

1996年,支出预算安排总的原则是继续坚持适度从紧的方针,严格控制支出增长;认真贯彻《预算法》,量入为出,量财办事,力争实现当年收支平衡;优先保证个人工资补贴发放和必要的社会稳定支出,积极促进“两个根本转变”,努力增



张家口市财政预算执行情况汇报提纲（1996年）

加支农、科技、教育投入；同时，为进一步促进县域经济发展，振兴县级财政，提高县级财政保障能力，省政府决定在“九五”期间实施县级财政收入上台阶工程和财政困难县自立工程，张家口市阳原县和赤城县列入了自立工程，并当年实现了自立。

1997年，张家口市财政收入按省下达计划全部落实，不调增，也不调减；收入计划的安排与县级财政“两项工程”的要求相适应；

继续实行适度从紧的财政政策，严格控制支出总量，着力改革支出管理，进一步优化支出结构，保证重点需要；认真贯彻《预算法》，量入为出，量财办事，力争实现当年收支平衡；积极推行零基预算编制方法，弹性支出项目实行零增长，努力增加农业、教育、扶贫、宣传文化投入。强化预算约束，严格预算编制、执行和管理程序，从根本上解决预算的随意性问题。省切实加大“两项工程”的支持力度，对张家口市的沽源县、尚义县、康保县、张北县、怀安县和万全县实行了政策性转移支付。

1998年，按上级要求，张家口市财政预算编制方法有所改变，将年初预算调整为一般收支预算和基金收支预算，并分别编制。是年，市本级预算安排总的原则是财政收入与改革和经济发展相适应，保持稳定增长。支出安排控制在财力允许的范围之内，保工资、保稳定、保发展、保平衡。优先安排文教人员工资、社会保障支出。进一步完善预算内外资金统筹综合财政管理体制，逐步规范预算管理，硬化预算约束。

1998年11月6日，张家口市财政局向各县区财政局转发《河北省综合财政预算管理暂行办法》，自编制1999年预算起施行。

1999年，张家口市财政预算编制中，尝试将单位的财政预算内拨款、财政专户核拨资金和其他收入统一作为单位预算收入，支出按单位性质确定标准和定额来核定。同时，加强对已纳入预算的各项基金的管理，逐步扩大政府可集中支配的财力。在支出预算编制中，规定对个人部分和正常办公经费的需要，预算安排不得留有硬缺口；专项资金安排实行零基预算，分清轻重缓急，安排到项目上。集中财力办大事，各项建设性专款和事业发展资金，集中使用，突出重点，分期分批，办出成效。