



中国经济文库·应用经济学精品系列(二) ▶▶▶▶▶▶▶▶

刘银喜
杨牧 编著

内蒙古公共财政支出绩效评价研究 ——基于“8337”发展思路和制度保障视角

Research on Performance Evaluation of
Public Finance Expenditure in Inner Mongolia:
Perspectives from the “8337” Development
Ideas and Institutional Guarantee



中国经济文库·应用经济学精品系列(二)

刘银喜
杨牧 编著

内蒙古公共财政支出绩效评价研究
——基于“8337”发展思路和制度保障视角

Research on Performance Evaluation of
Public Finance Expenditure in Inner Mongolia:
Perspectives from the “8337” Development
Ideas and Institutional Guarantee

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

内蒙古公共财政支出绩效评价研究：基于“8337”发展思路和制度保障视角 / 刘银喜, 杨牧编著.

—北京：中国经济出版社，2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4936 - 0

I. ①内… II. ①刘… ②杨… III. ①地方财政—公共财政—财政支出—经济绩效—研究—内蒙古 IV. ①F812. 726

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261050 号

责任编辑 李煜萍 李若雯

责任印制 巢新强

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 17

字数 260 千字

版次 2017 年 10 月第 1 版

印次 2017 年 10 月第 1 次

定价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题，请与本社发行中心联系调换（联系电话：010 - 68330607）

版权所有 盗版必究（举报电话：010 - 68355416 010 - 68319282）

国家版权局反盗版举报中心（举报电话：12390） 服务热线：010 - 88386794

CONTENTS 目 录

| | |
|--|-----------|
| 导 论 | 1 |
| 一、选题背景和意义 | 5 |
| 二、研究综述 | 12 |
| 三、研究思路 and 重要观点 | 22 |
| 四、研究方法 | 23 |
| 五、研究框架 | 23 |
| 第一章 公共财政支出绩效评价及其功能 | 27 |
| 第一节 公共财政支出绩效评价内涵界定 | 29 |
| 一、公共财政支出绩效评价的内涵界定 | 29 |
| 二、公共财政支出绩效评价的基本内容 | 32 |
| 三、公共财政支出绩效评价的特征 | 34 |
| 第二节 公共财政支出绩效评价制度变迁 | 37 |
| 一、国外公共财政支出绩效评价制度变迁 | 37 |
| 二、我国公共财政支出绩效评价制度变迁 | 42 |
| 第三节 公共财政支出绩效评价功能分析 | 44 |
| 一、公共财政支出绩效评价有助于推进政府职能转变和行政管理体制改革 | 44 |
| 二、公共财政支出绩效评价有助于调整和优化财政支出结构 | 46 |
| 三、公共财政支出绩效评价有助于提高财政支出使用效率和透明度 | 46 |

| | |
|---|-----------|
| 四、公共财政支出绩效评价有助于深化预算管理改革 | 47 |
| 五、公共财政支出绩效评价有助于落实财政工作科学化、精细化管理的要求 | 48 |
| 第四节 公共财政支出绩效评价体系 | 50 |
| 一、公共财政支出绩效评价体系一般框架和设计理念 | 50 |
| 二、不同设计理念在公共支出绩效评价体系中的实现 | 52 |
| 三、公共财政支出绩效评价的分类体系 | 54 |
| 四、公共财政支出绩效评价的指标体系 | 57 |
| 五、公共财政支出绩效评价的标准体系 | 60 |
| 六、公共财政支出绩效评价结果应用 | 62 |
| 第二章 内蒙古“8337”发展定位及其价值 | 67 |
| 第一节 “8337”发展定位提出的时代背景 | 69 |
| 一、“8337”发展定位提出的国际背景 | 69 |
| 二、“8337”发展定位提出的国内背景 | 70 |
| 三、内蒙古经济社会发展的现实背景 | 75 |
| 第二节 “8337”发展定位的科学依据 | 79 |
| 一、民族区域自治制度和国家政策 | 79 |
| 二、产业结构领域的相关理论 | 80 |
| 第三节 “8337”发展定位的主要内容 | 83 |
| 一、“八个发展定位”的主要内容及其合理性分析 | 83 |
| 二、“三个着力”的主要内容及其必要性分析 | 91 |
| 三、“三个更加注重”的主要内容及其重要性分析 | 97 |
| 四、“七项重点工作”的内容及其可行性分析 | 99 |
| 第四节 “8337”发展定位的实现途径 | 100 |
| 一、以推进产业转型升级为核心 | 100 |
| 二、以支持发展非公经济为活力 | 100 |

| | |
|---|-----|
| 三、以加快发展县域经济为载体 | 101 |
| 四、以实施创新驱动战略为动力 | 101 |
| 五、以加强薄弱环节和解决瓶颈制约为突破 | 102 |
| 六、以争取国家差别化政策为保障 | 102 |
| 第三章 “8337”发展定位与公共财政支出绩效评价的关系 | 105 |
| 第一节 公共财政视角下的内蒙古发展 | 107 |
| 一、公共财政理论及其分析框架 | 107 |
| 二、内蒙古公共财政运行机制 | 111 |
| 三、基于“8337”战略定位下的内蒙古发展 | 119 |
| 第二节 公共财政支出绩效评价与内蒙古发展相关性分析 | 120 |
| 一、公共财政支出与经济社会发展相关性 | 120 |
| 二、公共财政支出绩效评价与经济社会发展相关性 | 123 |
| 三、内蒙古公共财政支出绩效评价与经济社会发展相关性 | 125 |
| 第四章 内蒙古公共财政支出及绩效评价体系 | 133 |
| 第一节 内蒙古公共财政支出的特殊性 | 135 |
| 一、作为边疆地区公共财政支出的特殊性 | 135 |
| 二、作为民族地区公共财政支出的特殊性 | 136 |
| 三、作为欠发达地区公共财政支出的特殊性 | 136 |
| 四、作为环境脆弱地区公共财政支出的特殊性 | 137 |
| 第二节 其他地区公共财政支出绩效评价模式 | 138 |
| 一、广东省公共财政支出绩效评价模式 | 138 |
| 二、上海市公共财政支出绩效评价模式 | 144 |
| 三、浙江省公共财政支出绩效评价模式 | 150 |
| 第三节 内蒙古公共财政支出绩效评价体系构建原则和思路 | 155 |
| 一、内蒙古公共财政支出绩效评价体系构建原则 | 155 |

| | |
|--|------------|
| 二、内蒙古公共财政支出绩效评价体系构建思路 | 156 |
| 第四节 内蒙古公共财政支出绩效评价体系指标 | 157 |
| 第五节 内蒙古公共财政支出绩效评价结果使用 | 161 |
| 一、对重点民生工程财政支出的评价 | 161 |
| 二、应用效果分析 | 162 |
| 第六节 内蒙古公共财政支出绩效评价体系价值 | 163 |
| 第五章 公共财政支出绩效评价对“8337”的保障 | 167 |
| 第一节 公共财政支出绩效评价对“8”(八个发展定位)的保障 | 169 |
| 一、公共财政支出绩效评价对“五个基地”建设的保障 | 169 |
| 二、公共财政支出绩效评价对“两个屏障”建设的保障 | 178 |
| 三、公共财政支出绩效评价对“一个桥头堡和沿边经济带”建设的保障 | 181 |
| 第二节 公共财政支出绩效评价对“3”(三个着力)的保障 | 182 |
| 一、公共财政政策对“三个着力”的作用与意义 | 182 |
| 二、支持发展保障“三个着力”的财政政策措施 | 184 |
| 第三节 公共财政支出绩效评价对“3”(三个更加注重)的保障 | 195 |
| 一、公共财政支出绩效评价对民生改善和社会管理的保障 | 195 |
| 二、公共财政支出绩效评价对生态建设和环境保护的保障 | 201 |
| 三、公共财政支出绩效评价对创新驱动的保障 | 205 |
| 第四节 公共财政支出绩效评价对“7”(七项重点工作)的保障 | 206 |
| 一、公共财政支出绩效评价对经济增长以及健康发展的保障 | 207 |
| 二、公共财政支出绩效评价保障做好“三农三牧”工作 | 209 |
| 三、公共财政支出绩效评价对提高党的建设科学化水平和党员干部培养的保障 | 213 |

| | |
|--|-----|
| 第六章 内蒙古公共财政支出绩效评价应用实践 | 217 |
| 第一节 呼和浩特:注重民生改善与公共财政支出绩效评价 | 219 |
| 一、提高城乡居民就业水平 | 219 |
| 二、提高城乡居民社会保障水平 | 220 |
| 三、提高农民收入水平 | 223 |
| 四、呼和浩特市实施“一卡通”政策 | 224 |
| 第二节 鄂尔多斯:工业基地打造与公共财政支出绩效评价 | 226 |
| 第三节 乌兰察布:旅游基地建设 with 公共财政支出绩效评价 | 229 |
| 一、中心城区主要景区景观化、休闲化改造工程 | 229 |
| 二、北翼草原休闲景区项目建设 | 230 |
| 三、南翼山水风光景区项目建设 | 230 |
| 第四节 呼伦贝尔:生态文明建设与公共财政支出绩效评价 | 233 |
| 一、加大投入,开发特色项目 | 233 |
| 二、争取资金保护生态屏障 | 234 |
| 三、发放草原生态保护补助奖励资金 | 234 |
| 四、加大治理环境投入力度 | 235 |
| 第五节 锡林郭勒:绿色农畜产品与公共财政支出绩效评价 | 237 |
| 一、农畜产品加工业运行主要特点 | 237 |
| 二、锡林浩特市畜牧业发展态势良好 | 239 |
| 三、西苏旗畜牧业生产稳步发展 | 240 |
| 四、锡林郭勒盟加大牧区基础建设投入,增强防灾抗灾能力 | 242 |
| 五、控制总量,优化品种,提高效益 | 243 |
| 六、锡林郭勒盟在可持续发展畜牧业经济的下一步措施 | 244 |
| 参考文献 | 247 |
| 后 记 | 261 |

导 论

INTRODUCTION

随着近年来经济的快速发展，内蒙古自治区的国民经济收入和财政收入都在不断增加，财政支出规模和范围不断扩大，财政资金在社会经济生活当中的影响也越来越大。然而内蒙古自治区总体发展水平仍然滞后，东西发展不平衡、城乡发展不平衡仍是实现内蒙古区域协调和城乡一体化的最大障碍，严重制约了其县域经济和非公经济的发展壮大。可以说欠发达是内蒙古目前最大的区情。因此为了发挥后发展地区的优势，加快经济发展，就必须借鉴国内发达地区的先进经验，实行有政府积极调控的市场经济，强化政府对经济的宏观调控，从而加速工业化的进程。在现代社会的政府与市场关系中，政府调控经济具有客观必然性，这是由市场机制的内在特征所决定的。市场经济是资源配置的一种基本方式，其实质是通过运用价值规律调节经济运行，具有刺激生产、调节供求、提高效率等积极作用。但市场机制也不是万能的，存在内在的缺陷。单纯的市场调节只能解决市场微观平衡问题，而不能解决宏观经济的总量和结构平衡问题。为了克服和纠正“市场失灵”，就必须借助于另一种力量——政府；而政府矫正市场必须支配一定的资源，这就需要运用公共财政作为配置资源的手段介入经济，与市场互补，实现资源的优化配置。

公共财政体制是与市场经济相适应的财政体制，它是以满足社会公共需要为主旨的财政制度安排，以市场机制的有效运转和经济的持续稳定发展为目标。公共财政体制不仅和中国特色的社会主义市场经济制度相适应，还与社会主义的本质特征相适应，更符合社会主义和谐社会的构建思想。自1998年政府提出建立公共财政的改革目标以来，经过多

年的探索实践,旧的财政体制逐渐消退,而与当前我国市场经济体制和行政改革相适应的公共财政体制正逐步建立。

公共财政支出绩效评价是指运用科学、规范的绩效评价方法,对照统一的评价标准,按照绩效的内在原则,对财政支出行为过程及其效果进行的科学、客观、公正的衡量比较和综合评判。^①它是政府绩效管理的重要组成部分,目的是将绩效理念融入从财政资金的申请开始,到资金的拨付、使用过程,再到支出完成后审核验收的全过程,在提高财政资金使用效率和效益、加强社会公共服务保障、提升政府行政效能、实行政问负责制中都发挥着重要的作用。

“8337”发展战略是自治区党委、政府立足区情、高瞻远瞩,提出的内蒙古今后加快经济社会发展、建设和谐内蒙古的重要发展纲领。“8337”发展战略既契合自治区发展实际,又符合中央对内蒙古工作的要求和国务院促进内蒙古发展的意见;保持了发展战略的连续性和稳定性,抓住了内蒙古科学发展的突破口,有利于实现自治区经济发展方式的转变和工业化进程的加速。

毫无疑问,“8337”发展战略对内蒙古而言意味着新的责任与使命,引领内蒙古走向更加繁荣富裕和谐美好的方向。然而口号不会自动变成现实,“8337”发展战略的实现需要内蒙古公共财政在促进国民经济增长、调整产业结构、改善人民生活水平以及整个社会的进步中都发挥更加重要的作用。而公共财政支出绩效评价作为公共财政体制中非常重要的一环,在提高政府运行效率和财政管理水平、提高公共资源的配置和使用效率、减少财政资金浪费等方面具有十分重大的意义。

本书就是在我国公共财政体制初步建立和“8337”发展战略提出的大背景下,以祖国北疆欠发达的民族地区内蒙古作为研究对象,以“8337”发展战略的定位和制度保障视角来研究内蒙古公共财政支出的

^① 周亦群,王艳. 财政支出绩效评价探析——以房地产数据库监测项目为例[J]. 会计之友, 2013(11).

绩效评价工作，探讨内蒙古财政支出绩效评价体系的构建及其对实现“8337”发展战略的保障和支撑，以便更好地开展内蒙古公共财政支出绩效评价工作。

一、选题背景和意义

（一）选题背景

1. 公共财政体制的建立

改革开放以来，我国逐渐从计划经济体制过渡到市场经济体制，这自然要求政府职能进行相应的转变，而财政是政府职能在经济领域的表现。财政就是一国政府以财行政，政府的职能范围决定了财政体制模式。适应经济体制的财政体制是促进经济发展的重要条件，落后于经济体制的财政体制是阻碍一国经济发展的重要因素。^① 市场经济体制下的政府财政模式和计划经济体制下的国家财政模式是截然不同的。市场经济体制要求市场在资源配置中起决定性作用，而政府只在“市场失灵”的领域才介入，为市场经济发展提供良好的环境。因此，市场机制客观上决定了政府及财政的职能范围。而公共财政体制是适应市场经济体制下政府职能要求的财政体制，是市场经济条件下政府财政的基本选择。公共财政体制和市场经济体制二者相互制约，相互促进，交替推动，共同前进。当前，只有真正推行公共财政，才能逐步完善社会主义市场经济体制。

公共财政在国民经济中占有重要地位，具有资源配置、收入分配、调控经济和监督管理等职能。自1998年12月全国财政工作会议明确了建立公共财政的改革目标以来，我国的财政体制开始发生实质性变化。经过多年的探索实践，我国已经初步建立了财权事权统一清晰、服务社

^① 刘莉枫. 论政府职能与公共财政体制的建立[D]. 成都:西南财经大学,2006.

会公共需要、管理科学规范的公共财政体制，并具有如下特点：

第一，明确了各级政府的财政收支责任，建立了相对清晰的财政事权关系。我国幅员辽阔，人口众多，行政管理级次多，有一级政府就有一级财政。各级政府之间的财权、事权划分始终是我们面临的一道难题。在多次的财政体制改革中，我们积极探索，不断总结经验，合理科学地划分中央政府和地方各级政府之间，特别是省以下地方各级政府之间的事权范围和责任，对哪些事由哪一级政府负责进行了明确划分。随后根据事权核定各级政府在财政税收总收入中应分配的比例，核定各级政府的财权，坚持事权与财权的统一，最终以法律的形式确定了政府间的事权、财权划分。遇到特殊情况时，要重新确定地方的实际需要和财政能力，通过转移支付制度来解决问题。

第二，形成税收为主、收费为辅的公共财政收入体系，实行“收支两条线”管理。税收是公共财政最基本和最主要的收入来源，是政府为公众提供公共产品和公共服务时收取的费用。而收费是政府在履行社会管理职能，即依申请为企业和个人提供个别的、特殊的服务时而获得的收入，这类收入同样构成了公共财政的重要收入来源。按照公共财政的要求，对公共财政收入实行“收支两条线”管理，将全部财政收入逐步纳入财政预算管理，形成统一的预算，逐步淡化和取消预算外资金。通过编制预算，实现预算内外收支的统一核算、统一管理，增强政府宏观调控能力，保证集中财力办大事。我国当前及今后财政改革的目标就是建立真正意义上的以“收支两条线”为基础的公共财政体制。

第三，重新界定财政支出范围，构建了以公共支出为重点的公共财政支出体系。公共财政作为市场经济条件下政府为满足社会公共需要而建立的财政收支模式，本质上讲是政府代表公众公平、公正地进行“聚众人之财，办众人之事”的理财活动，所以满足社会公共需要是公共财政支出的核心目标。然而，社会公共需要是有层次的，必须按公共产品的属性来确定支出的重点和政府的支出责任。首先，财政支出要保

证国家机器的正常运转，满足政府机构维持自身正常运转的需要。国家机器作为上层建筑的组成部分，是管理社会的重要工具。虽然它本身并不参与物质生产活动，并不直接创造价值，但却是推动人类社会持续发展必不可少的保障。如国防、外交、维护社会秩序、进行工商行政管理等，这些市场必不可少的公共服务，只能由公共财政为之提供经费。其次是为社会提供公共产品和公共服务、发展社会公共事业和公益性基础设施建设的支出，这是财政公共支出的核心内容。我国很大一部分财政支出用于科教文卫体等事关人民福祉和国家未来的社会公共事业。

第四，加强财政管理，初步建立了科学规范的财政管理制度。加强财政管理，包括制定科学的管理制度、采用先进的管理手段、建立规范的工作程序、完善严格的执法监督体系以及培养高素质的管理队伍等在内的一整套财政管理系统的建设。^① 不断加强各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督力度。通过编制部门预算、建立国库集中收付制度、实行政府采购制度、推行收支两条线办法、修订预算科目等方面的改革，公共财政体制框架内的政府预算制度在实践中不断发展和完善。市场经济是法制经济，财政法制建设是实现规范化的财政管理的基础和前提。多年来我国的财政法制建设取得了长足的进步，基本做到了依法理财、从严治财。

2. 内蒙古经济社会稳健发展

近年来全区各族人民在自治区党委、政府的领导下，深入贯彻落实科学发展观，紧紧抓住国家实施西部大开发和振兴东北老工业基地等战略的有利时机，充分利用国家出台的一系列扶持少数民族和民族地区发展的政策措施，坚持科学发展，推进富民强区，加快经济发展方式转变，有效应对国际金融危机冲击，内蒙古自治区的经济、政治、文化和社会事业取得了全面的发展进步。

^① 姚大金. 公共服务型政府和公共财政体制[J]. 云南财贸学院学报, 2003, 12(19): 6.

“十一五”期间，全区经济总量首次突破万亿元大关。2010年，地区生产总值达到11655亿元，年均增长17.6%；地方财政总收入达到1738.1亿元，年均增长29.4%；全社会固定资产投资达到8972.1亿元，年均增长27.2%，累计完成近3万亿元，是“十五”时期的4.3倍。三次产业结构比例由2005年的15.1:45.4:39.5演进为2010年的9.5:54.6:35.9，总体上完成了由农牧业主导型向工业主导型的历史性转变。依托资源优势，重点发展能源、冶金、化工、农畜产品加工、装备制造、高新技术六大优势特色产业，推动实施工业化、城镇化和农牧业产业化三大战略，发展的协调性、可持续性增强。新农村新牧区建设稳步推进，城镇化水平进一步提高，城镇化率达到55%。综合运输体系初步形成，公路总里程达到15.7万公里，铁路营业总里程达到10789公里，机场增加到12个。生态总体恶化趋势趋缓，重点治理区明显改善，森林覆盖率提前完成20%的规划目标，草原植被覆盖度继续提高。人民生活水平显著提高，城镇居民人均可支配收入2010年达到17698元，年均增长11.2%；农牧民人均纯收入达到5530元，年均增长11.2%。就业规模不断扩大，城镇新增就业114.2万人，基本实现了“零就业家庭”至少一人就业的目标。全区投入近千亿元用于保障和改善民生，为群众办了“十件实事”，实施了“十项民生工程”，出台了促进牧民增收、提高低收入群体保障标准等一系列政策措施，城乡居民普遍受益。^①

另有统计资料显示，2012年内蒙古自治区实现生产总值15988.34亿元，按可比价格计算，比2011年增长11.7%。人均生产总值实现重要突破，2012年人均生产总值64319元，比2011年增长11.3%，按年平均汇率折算达10189美元，首次超越1万美元。2012年，内蒙古自治区地方财政总收入实现2497.3亿元，比2011年增加235.5亿元，增长

^① 资料来自中国在线，http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2011fmqqnmg/2011-08/28/content_13206118.htm。

10.4%。其中：公共财政预算收入 1552.8 亿元，完成年度预算的 101.3%，比 2011 年增加 196.1 亿元，增长 14.5%；上划中央税收 944.5 亿元，比 2011 年增加 39.4 亿元，增长 4.4%。^①

尽管全区社会生产力获得空前的解放和发展，经济建设取得举世瞩目的巨大成就，但自治区党委、政府始终把“发展和繁荣内蒙古经济”作为根本任务，坚持以经济建设为中心不动摇，团结带领全区各族人民聚精会神搞建设、一心一意谋发展，不断推动经济建设迈上新台阶。同时更加注重以人为本，把促进人的全面发展作为建设和谐内蒙古的重要目标。经济的快速发展带来自治区财力的显著增强，在经济发展过程中更加注重社会公平，不断强化政府的公共服务职能，积极促进就业，不断完善社会保障体系，努力使全区各族人民共享改革发展成果，不断提高人民群众的生活水平。

3. “8337” 战略的提出

内蒙古自治区位于中国北部边疆，由东北向西南斜伸，呈狭长形，东西直线距离 2400 公里，南北跨度 1700 公里，横跨东北、华北、西北三大区。土地总面积 118.3 万平方公里，占全国总面积的 12.3%，在全国各省、自治区、市中名列第三位。东南西与八省区毗邻，北与蒙古国、俄罗斯接壤，国境线长 4200 公里。^② 可见内蒙古能否实现持续、快速、健康发展将对全国经济社会发展和边疆繁荣稳定大局产生深远的影响。

2013 年 3 月 19 日，自治区党委书记王君在全区传达贯彻全国两会精神干部大会上，代表自治区党委、政府，就深入学习贯彻党的十八大精神和全国两会精神，扎实做好自治区各项工作，提出了“8337”的

^① 资料来自中华人民共和国中央人民政府门户网站，http://www.gov.cn/test/2013-04/08/content_2372314.htm。

^② 资料来自内蒙古政府门户网站，http://www.nmg.gov.cn/main/nmg/zjnmg/nmgk/qygk/2013-07-01/s2_287872/。