

开工作也取得了积极进展。

在财政预决算公开方面,各省(区、市,下同)基本上都向社会公开了预决算报告。其中,18个省财政向社会公开了公共财政预算和政府性基金预算报表。在预算执行情况公开方面,12个省按月(季)度公开了预算执行情况。在省级部门预算公开方面,青岛市公开了70个部门的两张预算表;北京市除公安局外,上报市人代会的44个部门的预算表及说明也全部进行了公开。在其他预算信息公开方面,有的省加大了重大民生支出的公开力度,如吉林省将面向社会和企业分配的专项资金进行了公开;江苏省对民生项目安排情况向社会进行解读等。

地方财政预算公开的主要方式基本以政府门户网站为主,并采取政府公告、统计年鉴、报刊、广播、电视、新闻发布会、档案馆等多种形式扩大公开的受众范围。部分地方还进一步创新公开方式,如厦门市印制了《农民消费财政补贴政策知多少》、《特殊群体财政扶持政策直通车》等20多本公共财政服务文本,在“第四届公共财政服务日”现场发放;云南省利用“96128”政务电话查询,以及向公开对象发放书面资料等方式,实施图文并茂、声色俱全的预算信息公开。

(财政部预算司供稿,郭建平、王海涛执笔)

国库管理

2010年,财政国库管理工作认真落实积极的财政政策和适度宽松的货币政策,深化财政国库管理制度改革,推进财政国库科学化精细化管理,加强预算执行分析与管理,积极稳妥开展国库现金管理,研究推进政府会计改革,扎实做好各项财政国库管理基础工作,取得显著成效。

一、深化财政国库管理制度改革,完善国库集中收付运行机制

(一)推进国库集中支付制度改革。一是继续深化中央国库集中支付制度改革。截至2010年底,中央171个部门及所属12548个基层预算单位实施了国库集中支付制度改革,比上年增加334个。二是推进专项转移支付资金国库集中支付制度改革。在总结部分地方实施中央补助地方专项转移支付资金国库集中支付改革试点情况的基础上,探索中央补助地方专项转移支付资金国库集中支付管理模式,组织研究起草相关管理办法,为全面推进中央专项转移支付资金实施国库集中支付制度改革奠定基础。三是完善国库集中支付运行机制。制定发布了《关于中央预算单位2011年深化国库集中支付改革若干问题的通知》,对2011年中央部门深化改革的总体要求、推进预算执行精细化管理和改革范围划分等工作提出明确要求。针对国库集中支付年终结余资金管理、民口科技重大专项资金实行国库集中支付后存在的有关问题,研究制定相关管理办法。研究推进新疆生产建设兵团国库集中支付制度改革。制定发布了《关于开展中央财政授权支付网上银行支付业务试点的通知》,推进财政授权支付网上银行试点工作。

四是指导推进地方国库集中支付制度改革。省本级在全面推行改革的基础上,积极将改革向基层预算单位推进;地市级按照改革方案的规范化要求,全面推行国库集中支付制度改革;县级改革积极稳妥向前推进。地方会计集中核算向国库集中支付制度转轨取得新的进展。截至2010年底,全国36个省(自治区、直辖市、计划单列市)本级、327个地市、2500多个县(区)、超过35万个基层预算单位实施了国库集中支付制度改革。

(二)深化非税收入国库集中收缴管理制度改革。一是扩大改革范围。先后对水利部、农业部、卫生部、中国邮政集团公司等中央部门实行了非税收入国库集中收缴,使中央部门改革总数达到70多个,2010年按照国库集中收缴方式收缴中央非税收入2638.81亿元,比上年增加196.96亿元。地方36个省(自治区、直辖市、计划单列市)本级、300多个地市、2300多个县(区)、超过25万个执收单位实施了改革。加强对中央行政、事业单位资产收入收缴管理工作,使改革的资金范围扩展到包括行政事业性收费、政府性基金、罚没收入、国有资源(资产)有偿使用收入、国有资本经营收入等非税收入。二是加强收缴管理制度建设。针对教育收费特点,制定发布了《中央单位教育收费收缴管理暂行办法》,对收缴方式、账户设置、票据使用、支付管理等事项进行明确,全面启动教育收费收缴改革。三是加强票据管理。严格对《非税收入一般缴款书》的年审和核销管理,强化“以票控收”,努力做到应收尽收。

(三)推动财税库银税收收入电子缴库横向联网工作。一是扩大横向联网范围。制定发布了《关于2010年财税库银税收收入电子缴库横向联网推广工作有关事宜的通知》,要求全面扩大横向联网上线范围,尚未实施横向联网的省份全部上线,已上线省份争取实现在本辖区全面覆盖,明确对地方自行开发系统转轨、扩大横向联网业务范围、建立财税部门信息交换框架等事项。截至2010年底,全国所有省(自治区、直辖市、计划单列市)基本实行了电子缴税横向联网,2010年通过横向联网系统办理税收收缴业务8500多万笔,总金额18700多亿元,比上年分别增长134%和99%,越来越多的纳税人享受到了电子缴税带来的便利。二是完善制度办法。制定发布了《财政部 国家税务总局 中国人民银行关于财税库银横向联网电子退库、电子更正、电子免抵调业务有关事宜的通知》,明确税收收入退库、更正、免抵调的电子凭证与纸质凭证具有同等法律效力,并对相关业务流程做出规定,正式启动税收收入退库、更正、免抵调电子化管理工作。

(四)深化完善公务卡改革。一是扩大改革范围。截至2010年底,绝大多数中央预算部门、地方35个省(自治区、直辖市、计划单列市)本级、250多个地市、600多个县(区)、9万多个预算单位推行了公务卡改革。二是健全公务卡管理机制。跟踪完善跨行发行公务卡制度,指导代理银行和预算单位做好跨行办理公务卡工作。研究强制结算目录制度,进一步扩大公务卡强制使用范围,减少现金支出。

(五)加强对代理银行服务质量的考评。加强对代理银行办理国库集中收付业务的监督检查,通过发放调查问卷、走访执收单位和预算单位,充分了解代理银行的服务质量,及时解决发现的问题。针对代理银行的业务需求,组织开展业务培

训,提高具体操作人员的执行能力,使代理银行始终保持良好的工作状态。

二、加强预算执行分析与管理,服务宏观经济决策

(一) 加快预算支出执行进度。完善《中央预算执行情况报告》、《中央预算执行情况通报》、《中央本级支出执行进度简要情况》、《分部门支出进度表》和《分科目分司局完成预算进度表》,丰富、细化预算执行信息内容,有针对性地提出加快支出进度的措施,将预算编制和预算执行更加紧密地结合起来,从源头上深入分析查找影响预算执行进度的原因,切实加快预算执行进度。同时,支持各地财政部门完善操作管理机制和制度,继续按月向有关方面提供地方财政分科目支出预算执行情况表,以督促地方加快支出执行进度,提高支出均衡性。

(二) 提高预算执行分析水平。财政收支报表汇总上报时间进一步提前,时效性进一步增强;内容更加细化,由原来全部反映到类级科目、部分到款级和项级,改为全部反映到款级科目、部分到项级,有力地促进了支出预算精细化管理。努力拓展预算执行分析的深度与广度,重点分析进出口形势、房地产走势、政策调整、基数变化等对税收增长的影响,客观反映各期财政收支总体态势和特点,提高前瞻性和预判力。继续做好分月滚动预测,完善预测方式和方法,加强对旬度收入规律的分析把握,及时对分月预测情况进行修正,准确把握财政收入走势,提高预测准确性。

(三) 完善月度预算执行信息公开机制。按月在财政部门门户网站发布国家财政预算执行信息,做到准确反映各期财政收支数据、客观分析收支增减变化的主要原因,对有可能引起外界误解的一些情况、概念或口径等主动做出解释说明,及时宣传财政形势、正确引导社会舆论。

三、做好总预算会计基础管理,维护财政资金安全

(一) 加强会计核算与管理。严格按照财政总预算会计制度规范,不断加强总预算会计核算管理工作。完善总预算会计工作岗位责任制,强化内部控制机制,从制度和操作两个层面履行会计职责和防范会计风险,确保总会计账务数据准确完整。切实做好预算内总会计日常核算业务和各中央财政专户会计核算工作。针对财政业务新增、拆分细化等事项,研究相关会计核算制度。及时认真清理中央财政逾期借款、短期预拨资金、财政专项暂存资金等,避免出现部分财政资金长期在总预算会计账上挂账的现象发生,维护国家财政资金安全。

(二) 强化财政专户管理。研究制定《中央财政专户管理办法》和非税收入收缴代收预算内资金由专户划转国库手续的操作规程。加大中央财政专户清理规范力度,还贷准备金账户数量由12个精简至8个。加强地方财政专户的规范化管理,通过统计地方各级(省、市、县)财政部门管理的财政专户情况,结合各地统计上报材料,对地方财政专户管理情况进行系统梳理,分析存在的问题,研究提出进一步加强地方财政专户管理的措施建议,为下一步开展清理整顿地方财政专户工作奠定基础。

(三) 加强预算单位账户管理。督促预算单位做好原有经

费转账账户、收入过渡账户等的撤并事宜,指导预算单位做好账户日常规范管理。继续加强指导专员办做好中央基层预算单位银行账户审批管理工作。构建账户动态管理信息网络平台,为进一步加强单位账户规范管理、研究分析账户及资金信息、提高财政资金使用效益、确保财政资金安全运行,提供技术保障。

四、加强决算管理与统计分析,提高决算数据的利用效能

(一) 做好财政总决算编审管理。完善工作机制,优化审核流程,严把数据质量关,圆满完成中央和地方财政决算编审工作。调整完善总决算报表,细化政府性基金决算报表,改进社会保险基金决算表和预算外报表,精简分析表,增加反映年初预算和权责发生制核算资金情况统计的指标。修订完善《地方财政总决算评比暂行办法》,明确评比内容,细化评比标准,合理调整各项目分值结构,增强评比工作的公平性和透明度。

(二) 加强部门决算编审管理与分析。修订《中央部门决算会审工作规范》和《地方部门决算会审工作规范》,建立标准化、规范化的决算会审工作程序。加大组织协调力度,提高中央部门决算审批效率。全面启用“部门决算审核查询系统”,强化部门决算管理的技术支撑。及时编印部门决算数据资料,为制定政策提供数据支持,提高部门决算数据利用率。组织进行决算“账表一致性”核查,努力维护决算数据的真实性和准确性。

五、推进国库现金管理,健全财政国库理财功能

(一) 中央国库现金定期存款操作取得显著成效。2010年中央国库现金定期存款累计操作12次,每次操作规模300—400亿元,其中3个月期3次、6个月期7次,9个月期2次,年度最高操作资金存量1900亿元,年底资金存量1600亿元,比上年分别增长700亿元和400亿元,共获得利息收入74.66亿元,净收益68亿元。

(二) 完善中央国库现金定期存款操作运行机制。制定年度操作计划,建立月度操作计划调整机制。完善招投标质押操作规程,提出参与银行可对质押国债进行排序、单只国债可设定质押额度、取消质押国债数量限制等新措施,方便商业银行参与操作,进一步提高中央国库现金定期存款运行效率。

(三) 研究中央国库现金定期存款的质押安全问题。通过分析《中央国库现金管理商业银行定期存款主协议》以及《担保法》、《公司法》、《商业银行法》等法律规定,明确中央国库现金定期存款质押国债合法性,以及定期存款存续期内存款银行破产,财政部对存款银行质押国债优先受偿的程序等问题,有力保障中央国库现金定期存款的资金安全。

六、推进财政国库信息化建设,健全全国库动态监控机制

(一) 加强财政国库信息化建设。研究建立地方预算执行数据中心,探索从地方生产系统动态提取数据,获得第一手信息;推进非税收入收缴电子化管理,形成以集中式电子缴款平台为基础,以电子控票机制为手段,建立非税收入收缴全

流程动态监管机制的业务需求方案；研究政府采购与集中支付衔接问题。推进国债管理系统一期建设、地方财库无纸化管理工作等专项信息系统建设；做好预算执行细化、中央财国库库横纵向联网、取消预算外资金、调整地方债发行兑付业务流程、调整民口科技重大专项资金支付管理方式等的信息技术支撑服务工作。组织开展系统应急恢复演练，进一步提升支付系统的安全运行保障水平，为财政国库管理制度改革提供强有力的技术保障。

(二) 健全预算执行动态监控机制。研究制定《国库集中支付动态监控部内衔接管理暂行规定》，加强有关方面沟通协作，提高预算执行动态监控管理规范化水平。2010年，中央预算执行动态监控范围涵盖中央171个部门及所属12500多个基层预算单位，发现并查处中央部门违规支付使用资金13.68亿元，违规比例为0.12%；监控中央专项资金支付记录近17万笔，发现违规或不规范支付记录约4500笔，涉及金额约77.68亿元。积极推进地方各级财政预算执行动态监控体系建设，截至2010年底，大部分省级财政部门已基本建立起比较规范的预算执行动态监控机制。建立健全动态监控分析报告，完善以动态监控周报、月度监控信息、月度监控数据统计报表为基础，动态监控专题报告为重点，年度分析报告为核心的动态监控分析报告体系，加强动态监控分析。

七、推进政府会计改革，完善现代国库管理制度体系

(一) 积极开展政府会计专题研究工作。针对政府会计改革中的重点、难点问题，开展专题研究，形成了《建立政府会计制度体系研究报告》、《建立政府财务报告制度研究报告》等一系列研究成果。组织翻译出版《政府会计、审计和财务报告》等政府会计改革方面的资料，为我国推行政府会计改革提供有价值的参考。

(二) 试编权责发生制政府综合财务报告。制定发布了《权责发生制政府综合财务报告试编办法》，指导如何对现行收付实现制会计数据和相关信息进行调整、转换编制权责发生制政府综合财务报告。同时，选择11个省份通过对财政总预算会计、相关财政专户会计、部门决算、基建决算等现有数据进行调整或转换，试编以权责发生制为基础的政府综合财务报告。

(三) 试编中央财政账务分析报告。在总结以前年度编制总预算会计账务分析报告的基础上，借鉴国际经验，试编《2008年度中央财政账务分析报告》，对中央财政财务状况进行细致分析，客观反映中央财政真实财务状况，揭示中央财政预算执行的客观现状。同时，试编权责发生制的资产负债表。

(四) 完善现行预算会计制度。适应加强基础管理要求，制定发布中央财政总预算会计采用权责发生制核算的事项和账务处理、行政单位财政拨款结转和结余资金的会计处理、教育收费等实行财政专户管理资金的会计核算等制度办法。

(财政部国库司供稿，柳柏树、李大伟、唐龙生、李春阳、李青山、柳建光、黄佳民执笔)

政府采购

2010年，财政部政府采购工作坚持以科学发展观为指导，深入推进科学化精细化管理，在完善法规体系、发挥政策功能、提升监管水平、推进电子化采购等方面取得重要进展，提高了政府采购可持续发展能力。

一、加快法制建设步伐，不断健全政府采购法规体系

继续做好《政府采购法实施条例(送审稿)》修改完善工作。修订发布《政府采购代理机构资格认定办法》，从规范政府采购代理市场入手，取消代理机构确认资格，建立代理机构退出机制，提高代理机构准入门槛，授予县级以上财政部门监管代理机构的职责，设立代理机构异地执业备案等制度。制定发布《财政部关于认真做好政府采购代理机构资格认定工作的通知》，研究制定《中央单位政府采购协议供货管理办法》、《政府采购领域引入信用担保试点工作方案》等制度办法草案，不断充实完善政府采购法规体系。

二、服务经济社会发展，促进政府采购政策功能发挥

一是强化政府采购政策功能。在落实节能环保政策、实施信息安全产品强制认证制度基础上，重点研究扶持中小企业发展等政策措施，以降低中小企业参与政府采购门槛、增强企业竞争能力。加大支持正版软件使用的工作力度，开展对政府采购支持服务外包等产业发展的政策研究。严格执行进口产品政府采购审批制度，从严把关中央单位采购进口产品，有力促进国内相关产业发展。二是完善相关政策管理工作机制。根据形势发展动态调整政府采购清单内容，并统一清单发布时间，加大对清单执行过程的监督管理，及时协调解决供应商不履行承诺等问题。三是加强与其他财政政策的协调配合。不断增强政府采购政策与“三农”支出和民生支出的结合度，在中小学免费教材、财政补贴农民购置机具等方面的采购规模显著增加。积极研究政府采购在转变经济发展方式、推动区域性经济和战略性新兴产业发展等新领域的政策功能。

三、完善监管运行机制，着力加强政府采购监管工作

一是加强和改进集中采购管理工作。制定发布《中央预算单位2011—2012年政府集中采购目录和标准》，建立较为规范的目录准入和退出机制，增强目录执行的可操作性。首次开展对中央集中采购机构的考核工作，从内控机制、电子化采购、业务素质等方面进行考核。强化对集中采购机构的日常监督指导。完善协议供货、定点采购、网上竞价等集中采购组织形式。二是建立电子化的政府采购计划和信息统计报送机制。为强化政府采购计划对采购活动的刚性约束，严格要求各中央单位从2010年起，通过信息系统根据部门批复预算按季上报采购计划和属地化采购执行数据，建立政府采购实施计划与预算、执行情况的衔接贯通机制。及时收集各单位以合同要素为主要内容