

制度改革的要求,大力推行和深化完善国库集中收付制度改革。在收入管理方面,实施非税收入收缴改革,取消收入过渡户,由财政部门为执收单位开立财政汇缴专户,规范收入收缴程序,取消按预算单位财务隶属关系层层上缴收入的做法,采取直接缴库和集中汇缴两种方式,收入直接缴入国库或财政专户。截至2009年底,全国36个省(自治区、直辖市、计划单列市)本级、280多个地市、2100多个县(区)、超过23万个执收单位实施了非税收入收缴改革,改革的资金范围已覆盖所有非税收入类型。在支出管理方面,实行国库集中支付改革,通过国库单一账户体系,以现代化银行支付系统和财政信息管理系统为依托,按照不同的支付主体,对不同类型的支出,分别实行财政直接支付和财政授权支付两种支付方式,使财政资金由“中转”变为“直达”。各地还普遍建立起预算执行动态监控机制,将财政性资金纳入财政国库动态监控范围,不断完善资金安全管理的事前、事中、事后监督机制。截至2009年底,全国36个省(自治区、直辖市、计划单列市)本级、320多个地市、2100多个县(区),超过31万个基层预算单位实施了国库集中支付改革。其中,绝大部分省在省级所有预算部门推行了改革,并积极扩大改革的单位级次和资金范围。大部分省份已将改革推进到所有市级,并积极向县级延伸。国库集中收付制度改革从根本上改变了传统模式下多重分散设置账户、资金层层缴拨、收支信息反馈迟缓、事前监督缺乏的状况,规范了资金收付流程,减少了资金运行环节,提高了资金使用效率,增加了财政支出透明度,为加强财政资金安全管理奠定了坚实的制度基础。

二、加强内部制度建设,健全资金安全管理制度体系

近年来,地方各级财政部门按照《会计法》和《预算法》等法律法规的规定,不断建立健全财政资金管理的各项内部管理制度,全方位、多角度地构筑起财政资金管理体制和风险防体系。在资金拨付管理方面,制定了《国库集中支付内部操作规程》,围绕资金运行流程,对指标、计划、支付、清算、核算等重点环节进行了细化和明确;在业务科室职责分工方面,制定了《资金调度内部管理办法》和《相关处室预算管理职责》等,明确了内部相关单位在资金支付方面的职责要求;在具体岗位责任方面,制定了《会计人员岗位责任制度》、《出纳(拨款)人员岗位责任制度》和《稽核人员岗位责任制度》等,对岗位责任、稽核程序、内控措施等作了严格规范;在内控管理制度建设方面,按照财政资金管理和会计核算的有关要求,建立健全财政资金安全管理的各项管理制度,如现金及银行存款管理制度,印鉴和票据管理、使用、领用制度,国库资金拨付业务流程、岗位分工职责权限及AB岗制度,对账制度,内部监督制度等,为财政资金安全管理提供基础保障。此外,一些地方在财政国库管理中引入ISO标准化管理理念,对财政国库业务进行标准化、岗位化和角色化设计,明确各岗位职责,细化和规范资金收付流转流程,通过制度和规定管人管事。

三、强化总预算会计管理工作,夯实财政资金安全管理基础

地方各级财政部门始终将财政总预算会计管理工作作为

财政管理的一项重要基础工作来抓,按照《财政总预算会计制度》和《会计基础工作规范》要求,不断强化总预算会计管理工作。一是细化岗位职责分工。按照不相容岗位相互分离原则,对总会计岗位分别设置拨款会计、审核会计和记账会计,支付中心设置审核、支付和清算岗位,严格实行稽核制度和岗位间的相互制约和监督。二是强化技术支撑。对信息系统不断进行改进和优化,实现了支付系统、预算指标管理系统、工资发放系统与会计核算系统的衔接,总预算会计账务处理全部实现了网上操作。三是严格规范印鉴、票据使用管理。加强财政资金支付印鉴和票据管理,对印鉴的使用,以及票据的保管、领用、核销等都作了详细规定,严格实行分人、分印、分保险柜保管的“隔手制”管理。四是规范账务处理和日常对账。通过统一总账系统,科学设置账册体系,规范各类账务处理,做到账务完整、准确、及时,严格实行财政与人民银行、财政与预算单位、财政内部3个对账制度,保证账账、账证、账款、账表相符。

四、抓好队伍建设,强化财政资金安全管理意识

地方各级财政部门对财政资金安全工作一直十分重视,特别是财政部门领导能够将财政资金安全管理视为整个财政管理工作的“生命线”摆上重要位置。一些省份将财政部门内部资金安全检查工作制度,定期组织开展自查工作,发现问题及时整改;一些省份将财政资金安全管理作为“一把手”工程,推行政务公开制和责任追究制,并层层落实责任主体,层层签订目标责任状,上级财政部门强化对下级财政部门资金安全管理的检查指导,建立定期检查和考评通报制度,指导和推动下级财政部门不断加强财政资金安全管理。大部分省份都定期开展思想政治教育活动,坚持将财政资金安全管理作为党风廉政教育、法制法纪教育、职业道德教育的一项重要内容,不断增强财政干部为民理财的责任感和使命感,牢固树立主体意识、责任意识、改革创新意识和自律意识。各地采取措施加强财政干部业务素质教育,确保财政干部能够熟练掌握业务技能,按照资金安全管理的各项要求,严格履行岗位职责,规范处理财政业务。各地还对财政干部进行风险防范教育,避免日常工作中因麻痹、懈怠或安全意识淡薄而出现资金安全问题。

(财政部国库司供稿,柳柏树、李春阳、蒋毅执笔)

农村义务教育经费保障机制改革 政策目标全面完成

深化农村义务教育经费保障机制改革,是党中央、国务院立足全局、高瞻远瞩做出的一项重大决策。保障机制改革自2006年实施以来,在党中央、国务院的正确领导下,按照“两年实施、三年巩固”的总体部署,经过各级政府和相关部门的共同努力,新机制的各项政策都得到较好落实,农民教育负担切实减轻,农村免费义务教育全面实现,受到广大农民的热烈拥护和社会各界的广泛赞誉。

一、保障机制改革总体情况

2005年12月,国务院颁布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》(国发[2005]43号),决定从2006年开始,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。主要包括:一是全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。二是提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平。三是建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制。四是巩固和完善农村中小学教师工资保障机制。2006年,改革率先从西部地区和中部部分地区实施。2007年,改革在全国开始推开,同时提高寄宿生生活费基本补助标准和校舍维修改造测算单价标准,并将免费教科书覆盖范围扩大到全国农村义务教育阶段全部学生。2008年,中央出台了农村中小学校公用经费基准定额,并重点解决部分省份高寒地区学校取暖费问题。到2009年底,国务院确定的各项改革目标,已提前一年全部实现。

二、保障机制改革成效显著

(一)农村免费义务教育全面实现,我国义务教育发展实现历史性跨越。我国农村人口众多,建立农村义务教育经费保障机制,是实现农村免费义务教育、加快普及义务教育的关键。随着保障机制改革的全面推行,2006—2009年,全国财政已累计安排农村义务教育经费保障机制改革资金(不含教师工资)3287亿元。其中:中央财政1759亿元,地方财政1528亿元。全国预算内农村义务教育经费占农村义务教育总投入的比重由税费改革前1999年的67%提高到2008年的91%,实现了义务教育纳入公共财政保障范围的历史性转变。全国近1.5亿名农村学生全部享受免除学杂费和免费教科书政策,1505万名家庭经济困难寄宿生获得生活费补助。2009年我国小学净入学率达99.5%,高于世界平均水平13个百分点;初中毛入学率达98.5%,高于世界平均水平20个百分点。

(二)农民负担切实减轻,农民子女平等接受义务教育的权利得到保障。新机制实施后,2006—2009年国家安排的“两免一补”资金,相当于全国农民减少支出1700多亿元,平均每个小学生家庭年减负250元、初中生家庭年减负390元。浙江、福建和陕西等省份还陆续在农村中小学实施“营养餐工程”、“蛋奶工程”等惠民工程。改革使广大农民得到了实惠,受到学生及家长们的热烈欢迎。这项里程碑式的改革政策,将被载入共和国发展史册。

(三)农村中小学校经费保障水平显著提高,为农村义务教育的持续健康发展提供了有力的制度保障。一是农村教师工资得到较好保障。农村教师工资是保障机制改革的一项重要内容,中央按照“以县为主”的管理体制,对中西部及东部部分地区农村中小学教师工资经费给予支持,确保农村中小学教师工资按照国家标准按时足额发放。2009年义务教育教师绩效工资政策实施后,农村教师工资待遇进一步得到提高。二是学校运转水平明显提高。2009年农村中小学校均公

用经费基准定额提前一年落实到位,中西部农村中小学校生均公用经费拨款最低达到小学300元、初中500元,东部地区最低达到小学350元、初中550元的水平。在此基础上,继续安排北方高寒地区学校取暖费支出,较好地解决了学生的取暖问题。三是农村中小学办学条件明显改善。全国每年用于校舍维修改造的专项资金约100亿元,农村中小学校舍焕然一新。

(四)农村中小学校收费行为明显规范,管理水平进一步提高。新机制的建立,为从根本上治理教育乱收费提供了制度保障。各地按照国务院文件要求,完善相关政策措施,对农村中小学收费行为进行了规范,乱收费得到有效遏制。绝大多数农村中小学校除了代收作业本费外基本做到了“零收费”,不少地区实现了教育收费“零投诉”。

三、保障机制改革的成功经验

(一)中央和地方各级政府精心组织、周密部署是关键。胡锦涛总书记、温家宝总理等中央领导同志就这项改革多次做出重要指示,亲自过问和指导新机制的实施工作。国务院在不到两年内召开了5次全国会议,及时部署和推进相关工作。按照国务院的要求,省、市、县各级政府均成立了改革领导小组,建立了由政府领导任组长,财政、教育、审计和监察等相关部门密切配合的工作机制。湖北、陕西等9个省份的党政“一把手”亲自挂帅,相当多的市县都将此事列为“一把手”工程。安徽、河南等省同时将保障机制改革列入“民生工程”予以重点保障,确保这项惠民政策落到实处。

(二)体制和机制创新是根本。创新是保障机制改革的最大亮点,尤其是中央与地方分项目、按比例分担农村义务教育经费的制度安排,对农村义务教育投入的责任划分从笼统、模糊走向具体、清晰。在政策设计上,合理体现了向中西部地区倾斜的原则,如免杂费及补助公用经费中央和地方分担的比例,西部地区为8:2,中部地区为6:4;免费教科书全部由中央负担。在政府职责上,系统提出了“经费省级统筹,管理以县为主”的具体要求。在配套措施上,强调推进教师人事制度等教育综合改革,均衡教育资源配置等。保障机制改革的这些原则和要求,已被写入了2006年修订的《义务教育法》,由政策上升到国家法律的高度,标志着我国农村义务教育经费保障已步入了法制化轨道。

(三)资金投入到位是保障。按照国务院的统一部署和要求,各级政府明确各自责任,积极筹措资金。为确保各项改革资金落实到位,中央拿了“大头”。2009年,中央投入占全国保障机制改革总投入的54%,在中西部地区这一比例达到66%。地方应承担的资金中,中西部地区均做到了“省拿大头”,东部地区对困难市县实行省级全部承担或“省拿大头”。中央和省级政府承担了更多的投入责任,保障了改革的顺利实施,巩固了“以县为主”的农村义务教育管理体制。

(四)健全管理制度是基础。在加大投入的同时,财政部会同教育部等有关部门逐步构建加强经费管理的各项规章制度。一是制定了有关公用经费、校舍维修改造、资金支付管理、规范收费行为等10多项管理制度。二是建立中央对地方

专款的国库特设专户试点制度,对中央财政安排的义务教育经费拨付实行动态监控,确保资金拨付到位。三是全面推行中小学预算制度,将学校各项收支统一编入预算。四是建立月报表制度,及时掌握各地资金落实和政策实施情况,对相关信息及时公开,接受社会监督等。

另外,结合农村综合改革,中央及时出台了农村义务教育“普九”化债措施,积极解决农村中小学历史欠债问题,体现了相关改革的呼应联动,也为保障机制改革顺利实施创造了条件。

四、存在的问题及措施

经过多年努力,“普九”的历史任务基本完成,农村义务教育经费保障机制基本建立,城乡免费义务教育全面实行,孩子“有学上”的问题基本解决。目前,我国义务教育阶段面临的新的矛盾主要有:一是城乡间、区域间以及学校间发展不平衡问题,即“上好学”的问题日益凸显,突出表现在师资的不均衡上,由此导致择校之风盛行。二是随着工业化和城镇化进程的加快,以及人口出生率的降低,农村义务教育阶段学生数由2004年的1.48亿人下降到2009年的1.3亿人,一些农村出现了大量闲置校舍。同时,县镇学校又出现了“大班额”现象。三是一些流动人口多的地区,仍然有相当多的农民工随迁子女难以进入公办学校。农民工子女平等接受义务教育问题还有待于进一步解决。四是部分地区“以县为主”的管理责任落实不到位,影响保障机制改革的政策效果。下一步,中央财政将继续按照党中央、国务院的总体部署,结合即将出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》,巩固完善农村义务教育经费保障机制,充实保障内容,落实管理责任,加大对农村教育和教师的投入力度,提升农村义务教育质量,进一步解决进城务工农民工随迁子女接受义务教育问题,加强对薄弱学校的改造力度,促进城乡义务教育均衡发展。

(财政部教科文司供稿,吴成玉、宋斌执笔)

中央政府公共投资政策及效果

2009年,为有效应对国际金融危机,党中央、国务院果断决策,及时调整宏观政策取向,决定实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。其中,两年新增1.18万亿元中央投资是应对危机最主动、最直接、最有效的措施,对拉动社会投资、推动经济结构调整、加强经济社会发展薄弱环节、保障和改善民生、促进经济平稳较快增长发挥了重要作用。

一、扩大中央政府公共投资规模,着力加强重点建设

在国际金融危机背景下,为有效弥补出口下降的损失,迅速拉动投资增长,充分发挥政府投资反周期调节作用,党中央、国务院决定实施两年4万亿元投资计划。其中,中央政府新增投资1.18万亿元,具体安排为2008年四季度新增1040亿元、2009年新增5038亿元、2010年预计新增5722亿元。

2009年中央政府公共投资增量与存量合计执行9243亿元,完成预算的101.8%。其中,5038亿元增量资金来源构成为中央基建投资2222亿元、车辆购置税专项投资193亿元、中央财政其他公共投资1256亿元、中央灾后恢复重建(基金)投资1305亿元、国有资本经营预算62亿元。

二、优化和调整投资结构,确保中央政府公共投资使用效益

中央政府公共投资在投资规模不断扩大的同时,投资结构也得到进一步优化和调整,重点向“三农”、保障性住房建设、教育卫生等民生领域倾斜,支持节能环保和生态建设、自主创新和结构调整。同时,注重区域协调发展,继续向中西部地区、革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区等欠发达地区倾斜。2009年,中央政府公共投资增量加上存量共安排9243亿元。

(一)保障性安居工程551亿元。提高中央投资补助标准,加大力度支持廉租住房建设、棚户区改造工程、少数民族地区游牧民定居工程和农村危房改造试点等。改善城乡低收入群众的居住条件。

(二)农村民生工程 and 农村基础设施建设2567亿元。加大力度支持农村沼气、饮水、通路、通电和通邮工程,农田水利工程,病险水库除险加固和大型灌区节水改造工程,新增千亿斤粮食生产能力建设工程,以工代赈和易地扶贫搬迁等。改善农民生活和解决制约农业生产的突出矛盾,促进农业综合生产能力的提高。

(三)重大基础设施建设2151亿元。加大力度支持铁路、公路、机场建设和城市电网改造。着力解决当前交通运输中的瓶颈制约和增强城市供电保障能力。

(四)医疗卫生、教育文化等社会事业发展965亿元。加大力度支持基层医疗卫生服务体系和计划生育服务体系等建设,支持中西部农村初中校舍改造、全国中小学抗震安全工程、中等职业教育和特殊教育发展,支持旅游基础设施和乡镇综合文化站建设等。促进基本公共服务均等化,缩小城乡、区域差距,着力解决基层医疗卫生、教育文化等发展滞后问题。

(五)节能减排和生态建设工程777亿元。积极推行“以奖代补”,加大力度支持十大重点节能工程与城镇污水垃圾处理、重点流域水污染防治工程建设;实施“首台套奖励”制度,加大力度支持节能环保技术创新;进行“示范推广”,扩大新能源与节能环保产品消费;实施“风险分摊”,加大力度支持发展替代能源。扎实推进节能减排和环境保护,培育新的经济增长点,推动经济增长方式转变。

(六)自主创新和产业结构调整681亿元。加大力度支持重大产业振兴、企业技术改造和自主创新,中小企业发展和技术创新,核电风电装备国产化,高新技术成果产业化,东北老工业基地调整改造以及服务业发展等。推动科技进步,促进产业结构调整。

(七)灾后恢复重建1305亿元。加大力度帮助灾区倒塌毁损民房恢复重建,公共服务设施恢复重建,农林业恢复生产和重建,基础设施恢复重建等。改善灾区当前生产生活条件,推动灾区经济长远发展。