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。

三、完善政府投资管理,充分发挥政府投资的引导带动作用

为加强管理,充分发挥公共投资“四两拨千斤”的作用,中央建立了扩大内需协调机制、投资预算审核机制、监督检查机制等一系列重要管理制度,把提高政府投资效益建立在可靠的制度保障基础之上。

(一)规范管理程序,强化组织协调。按照中央“出手要快、出拳要重、措施要准、工作要实”的要求,为尽快发挥中央投资对经济增长的带动作用,同时确保资金使用的安全性、规范性和有效性,根据国务院决定,迅速成立了以国家发展和改革委员会为组长单位、财政部为副组长单位,监察部、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部、人民银行、审计署、银监会为成员单位的新增中央投资协调小组,负责加强对中央政府投资的统一领导、统筹协调和督促检查。各地区、各部门也成立了相应的机构。

(二)强化预算审核把关,加快中央基建投资预算执行。按照提高财政管理科学化精细化的要求,立足于财政职责,采取措施,重点在上、中、下游3个环节下功夫,加大力度,狠抓执行,进一步提高基建预算执行效率。

1. 上游,即基建预算编制环节,抓前期。一是督促国家发展和改革委员会和主管部门加强项目前期工作,严格把关,不得因形势变化放宽条件,要科学合理地安排项目、下达投资计划。二是建立投资计划下达与基建预算执行联动机制。将执行结果作为今后安排项目、下达投资计划的参考。

2. 中游,即基建预算执行环节,抓进度。一是继续完善国库集中支付体系,落实好基建支出统计工作,以准确、及时反映包括分部门、分项目、分年度的基建项目资金预算执行信息。这是加强基建预算执行管理的前提和抓手。二是督促项目主管部门或单位抓预算执行管理,包括抓项目前期、抓投资计划编制、抓项目开工建设、抓资金拨付进度和分析、抓项目竣工决算编制和净结余资金处理等。三是发挥财政主观能动性作用,提高办事效率,加快基建预算下达和执行进度。

3. 下游,加强预算执行监督检查,抓监管。一是采取措施,加大监督检查力度,尤其是加大对重点项目和执行偏慢项目的监管。及时将基建预算执行结果反馈有关部门,作为今后安排和编制项目预算的重要依据。二是对已经安排的项目资金预算而长期不能执行或执行偏慢的,协商国家发展和改革委员会调整项目投资计划,财政相应调整项目资金预算。

(三)完善政府投资运行机制,实现责权统一。改进中央政府投资计划管理方式,中央不再审批地方项目,特别是对点多、面广、单项资金少的地方项目,由原来中央有关部门将投资计划、资金直接安排到具体项目的方式,改为中央确定建设任务、安排原则、补助标准、工作责任和管理要求,将投资计划和资金预算切块下达地方,由地方统筹安排具体项目的办法,从而解决了中央逐项审批地方具体项目的弊端,调动了地方的积极性,强化了责任约束,提高了工作效率。

(四)注重融资机制创新,落实好地方政府配套资金。实

施积极的财政政策扩大内需,扩大中央投资,调动地方和社会积极性,形成全社会投资的良性增长机制。

1. 强化地方政府责任。要求各级财政部门认真履行职责,采取措施,加大力度,督促有关部门和单位,加快落实地方配套资金。对配套资金不落实的地区,财政部要相应扣减或暂缓下达该地区后续中央扩大内需投资预算。

2. 明确地方政府配套资金筹集方案,允许地方政府通过5个渠道筹集配套资金,即地方各级政府一般预算资金、地方各级政府土地出让收益等各类政府性基金、中央财政代理发行的地方政府债券资金、利用政府融资平台通过市场机制筹措的资金、地方政府其他可用财力。

3. 代理发行地方政府债券。为帮助地方政府解决配套资金来源问题,2009年中央财政代理发行地方政府债券2000亿元。明确规定地方政府债券资金主要安排用于中央投资地方配套的公益性建设项目及其他难以吸引社会投资的公益性建设项目,严格控制安排用于能够通过市场化行为筹资的投资项目,严禁用于经常性支出、党政机关办公楼等楼堂馆所项目。2009年中央代理发行地方政府债券具有3个方面的特点,一是省份冠名。发债主体是地方政府,中央只是代理人。各地政府债券都冠以发债地方政府名称。二是人大审批。各地发债申请要经省级人大批准,发债筹集资金列入地方预算。三是自主使用。对中央代理发行地方政府债券筹集的资金,中央不再代替地方分配到每一个具体项目,具体项目配套多少全部由地方政府自主决定。

4. 会同国家有关部门,研究采取中期票据、企业债券等融资工具筹集配套资金。

5. 适当提高中央投资补助标准。如,中央财政对中西部地区廉租住房的补助标准由每平方米300元、400元提高到每平方米400元和500元;对中西部地区水利项目的补助标准由项目总投资的1/2、2/3提高到补助60%和80%。

6. 允许地方政府将中央资金和地方资金统筹安排使用。对中央和地方拼盘项目,地方政府可不再按每个项目分别安排一部分中央资金和一部分地方资金,可按轻重缓急,将先到位的中央资金先排满一批项目,再用地方资金安排剩余项目,防止单个项目出现资金缺口。

(五)加强财政监督检查,提高投资效益。一是配合做好中央督查工作。2008年四季度,按照中央要求,成立了由中央纪律检查委员会、监察部牵头,国家发展和改革委员会、财政部、审计署等部门为成员单位的中央扩大内需促进经济增长政策落实检查工作领导小组,负责监督检查工作。二是加强财政监督检查。按照中央扩大内需促进经济增长政策落实检查工作领导小组统一部署,财政部抽调精干力量参加中央检查组多轮检查工作,对检查发现的问题及时督促地方财政部门整改到位。同时,组织、指导地方财政部门 and 专员办全面启动本部门的监督检查工作,将扩大内需政策落实和资金管理使用的日常监控与专项检查、调研有机结合起来,扩大监管成效。

四、扩大中央政府公共投资取得良好的政策效果

一年来,经过各地区、各部门共同努力,中央政府公共投

资在保增长、调结构、促改革、惠民生中发挥了重要作用。

(一) 有效拉动经济增长。按照中央总体要求, 财政部认真落实扩大内需政策, 充分发挥了中央财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用, 带动2009年全社会固定资产投资完成224846亿元, 同比增长30.1%; 全年国内生产总值335353亿元, 同比增长8.7%, 其中投资需求贡献了8个百分点。

(二) 促进经济结构优化。在落实中央政府公共投资政策的过程中, 财政部将保增长与调结构紧密结合, 统筹兼顾, 突出重点。自主创新、节能减排和重点产业调整振兴深入推进; 第一、三产业投资增速明显快于第二产业; 中西部地区投资保持较快增长势头, 投资占比进一步提高, 区域发展协调性不断增强。

(三) 深化投融资体制改革。2009年, 中央政府投融资体制不断创新, 对中央补助地方的点多、面广、单项资金少的项目, 实行资金切块下达, 大力推行“以奖代补”, 中央代理发行地方债, 促进了地方政府投资管理责权统一, 缓解了地方配套资金困难, 进一步调动了地方的积极性, 强化了责任约束, 提高了工作效率。

(四) 保障和改善民生。2009年安排的中央政府公共投资向“三农”、保障性安居工程、卫生教育等民生领域倾斜, 投资均大幅超过城镇投资增速, 建成了一大批民生工程, 惠民生、促和谐成效明显。

(财政部经济建设司供稿, 夏喜全、陈 娇执笔)

充分发挥财政职能 大力支持节能减排和新能源发展

大力推进节能减排、积极发展新能源, 是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重大举措, 是建设资源节约型、环境友好型社会的必然选择, 是转变经济发展方式、应对气候变化的有效途径, 也是公共财政支持的一项重要内容。近年来, 财政部认真按照党中央、国务院决策部署, 创新机制, 完善政策, 加大投入, 初步构建了一套既立足中国国情、符合市场经济原则, 又与国际接轨的节能减排政策框架, 大力推进新能源和节能环保等战略性新兴产业发展, 取得了较好的政策效果。新能源和节能环保产业发展迅速, 全国单位GDP能耗、化学需氧量(COD)和二氧化硫排放总量连续下降。

一、支持节能减排和新能源发展的财政政策框架已初步形成

(一) 加大财政投入, 创新运作机制, 为节能减排和应对气候变化提供有力保障。2000年以来, 中央财政共安排资金1800多亿元, 用于支持节能减排和新能源发展, 其中2009年安排节能减排财政专项资金300亿元、可再生能源专项资金79亿元、中央基本建设投资234亿元, 为节能减排和可再生能源发展提供了有力保障。同时, 为提高资金使用效益, 充分调动社会各方面积极性, 积极创新运作机制, 推行“以奖代补”、“先建后补”机制, 将资金安排与节能减排量挂钩, 多节能、多

减排、多奖励; 鼓励自主创新, 促进研发与市场一体化; 实行间接补贴、传导政策机制, 加快培育市场, 鼓励消费高效节能产品。

(二) 完善税收制度, 构建有利于节能减排的激励约束机制。按照激励和约束相结合的原则, 在所得税、消费税、增值税、资源税等方面出台了一系列政策措施, 初步建立了有利于节能减排的税收政策体系。对节约能源资源和减少环境污染的生产消费行为和产品, 给予低税率、减征、免征等税收优惠支持, 如对城市生活垃圾、农作物秸秆、树皮废渣、污泥、医疗垃圾为燃料生产的电力或者热力实行增值税退税政策; 对企业从事符合条件的环境保护、节能节水项目的所得免征、减征企业所得税。与此同时, 对高耗能、高污染、资源利用率低的, 实行高税率等惩罚性措施, 如大幅提高大排量乘用车的消费税税率, 对煤炭、焦炭等高耗能、高污染、资源性商品出口征收暂定关税。2008年底, 实施了成品油税费改革, 形成“多用油多负担、少用油少负担”机制。

(三) 加大节能环保产品政府采购力度, 发挥政府示范作用。建立了节能产品和环境标志产品优先采购制度, 制定了“节能产品政府采购清单”和“环境标志产品政府采购清单”, 并在此基础上对空调、计算机等办公设备、照明产品和用水器具实行强制采购。2009年, 节能产品已扩大到34类1.8万种产品, 环境标志产品已增加到21类8600多种产品, 对提高全社会节能减排意识、扩大节能环保产品市场规模、推进节能环保产业发展发挥了促进作用。

(四) 推进资源与环境有偿使用制度改革, 构建节能减排长效机制。开展矿产资源有偿使用制度改革, 建立矿山环境治理和生态恢复责任机制; 完善污水处理和排污收费制度; 稳步推进排污权有偿使用和交易试点, 探索建立跨省流域水环境生态补偿机制, 着力实现市场主体的外部成本内部化, 增强市场主体节能减排的内在动力和压力, 充分发挥市场机制作用。

二、推进节能环保和新能源等战略性新兴产业发展

为贯彻落实党中央、国务院关于扩大内需、节能减排和发展新能源的战略部署, 加快推进新能源和节能环保等新兴产业发展, 2009年5月21日, 财政部在北京召开了“财政支持新能源和节能环保等新兴产业发展工作会议”, 中共中央政治局常委、国务院副总理李克强出席会议并发表重要讲话, 强调要不失时机地发展新能源和节能环保等战略性新兴产业。财政部积极会同有关部门狠抓落实, 积极推动各项工作的开展。

(一) 鼓励高效节能产品消费使用。为拉动经济增长、推动结构调整、促进节能减排, 不断扩大高效节能产品的市场销售份额, 积极培育新的消费增长点, 财政部实施了“节能产品惠民工程”。一是推广高效节能空调。2009年6月1日开始启动, 截至2009年底共推广一、二级高效节能空调400多万台, 使其市场占有率从推广前的5%上升到50%, 直接拉动社会消费130多亿元, 每年可节电10亿千瓦时, 减排二氧化碳100万吨, 并带动企业调整发展战略, 形成以节能产品为核心的生产结构和营销体系, 加快了产品结构调整和产业升级。二是