

对县乡政府精简机构、人员给予奖励,同时考核各地教育、医疗卫生、农林水事务支出占一般预算支出比重,对比重提高的县和比重高于全国平均水平的县,中央财政给予一定奖励;继续对产粮大县给予奖励,建立存量与增量结合、激励与约束并重的奖励机制;同时对产油大县给予奖励,中央财政将奖励资金测算分配到省,由省级政府按照“突出重点品种、奖励重点县(市)”的原则统筹考虑对产油大县的奖励;继续对以前年度财政困难县增加税收和省市市政府增加对困难县财力性转移支付的奖励基数予以补助。2008年安排“三奖一补”奖补资金440亿元。二是继续深化农村税费改革。中央财政安排转移支付资金759亿元,支持农村税费改革,其中对地方农村税费改革转移支付306亿元;用于取消农业税和农业特产税减收转移支付补助419亿元。三是为鼓励和督促地方政府化解农村义务教育“普九”债务,中央财政安排85亿元,专项用于帮助试点地区化解农村义务教育债务。四是按照党的十七大关于“帮助资源枯竭地区实现经济转型”的精神,以及《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见》提出的“设立针对资源枯竭城市的财力性转移支付,增强其基本公共服务保障能力,重点用于完善社会保障、教育卫生、环境保护、公共基础设施和专项贷款贴息等方面”的要求,安排第二批资源枯竭城市财力性转移支付25亿元。五是继续推进“省直管县”和“乡财县管”省以下财政管理方式创新和改革。

四、地方预算本级收支分级完成情况

(一)地方本级收入分级完成情况。2008年,地方本级收入28650亿元。其中,省级收入7168亿元,占25%;地市级收入9477亿元,占33.1%;县级收入9020亿元,占31.5%;乡镇级收入2984亿元,占10.4%。主体税种分级次看(地方分成部分),增值税省级收入占21.1%,地市级占31.6%,县级占47.3%;营业税省级收入占29.7%,地市级占31.5%,县级占38.8%;企业所得税省级收入占37.7%,地市级占32.7%,县级占29.6%;个人所得税省级收入占36.2%,地市级占30.8%,县级占33%。

(二)地方本级支出分级完成情况。2008年,地方本级支出49248亿元。其中,省级支出11154亿元,占22.7%;地市级支出13515亿元,占27.4%;县级支出21239亿元,占43.1%;乡镇级支出3340亿元,占6.8%。

(三)地方财政赤字县情况。2008年,地方财政赤字县共计447个,比上年减少19个。其中,东部地区财政赤字县61个,中部地区财政赤字县121个,西部地区财政赤字县265个。财政赤字县最多的为陕西,有55个;北京、天津、吉林、上海、江苏、山东、广东、海南、西藏和宁夏10个省(区、市)没有赤字县。

(财政部预算司供稿,郭建平执笔)

国库管理

2008年,财政国库管理工作紧密围绕财政改革中心工

作,深化财政国库管理制度改革,加强预算执行分析,积极稳妥开展国库现金管理,扎实推进各项财政国库基础工作,以深入学习实践科学发展观为契机,践行财政国库服务理念,积极促进预算执行管理的科学化、精细化,努力建立和完善现代国库制度,取得显著成效。

一、继续深化财政国库管理制度改革

(一)着力深化和完善国库集中支付制度改革,为建立现代财政国库管理制度打下坚实基础。2008年,继续将扩大国库集中支付改革放在重要位置,重点加强中央垂直管理部门预算级次推进,取得重要进展。截至2008年底,中央各部门及所属12000多个基层预算单位实施了国库集中支付改革,实施改革的预算单位比上年增加了2700多个,实施改革的预算资金达8600多亿元。改革的资金范围从一般预算资金扩大到政府性基金和国有资本经营预算支出的资金。

为提高财政资金拨付和使用效率,改进国库集中支付资金实行财政直接支付和财政授权支付范围划分方式,简化报送内容,完善信息系统,提高范围划分工作自动化程度。针对中央部门统筹使用财政拨款结余资金在预算执行环节的业务操作问题,制定发布《财政部关于中央预算单位财政拨款结余资金归集调整及会计核算等事项的通知》,进一步加强中央部门财政拨款结余资金管理。

在做好中央单位改革的同时,财政部进一步加大对地方改革工作的指导和督促。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,并进一步扩大改革的资金范围,将政府性基金、预算外资金纳入改革范围;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改革;县级改革积极稳妥向前推进。截至2008年底,全国36个省(自治区、直辖市和计划单列市)本级,300多个地市,1900多个县(区),超过28万个基层预算单位实施了国库集中支付改革。

(二)继续扩大专项转移支付资金国库集中支付范围。2008年在农村义务教育中央专项转移支付资金等实行国库集中支付的基础上,将新型农村合作医疗补助资金、“普九”化债专项资金等专项转移支付资金纳入国库集中支付范围。

(三)全面推行公务卡改革。2008年是全面推行公务卡改革试点的关键一年。为迅速推广改革,财政部与中央纪委、中国人民银行联合召开了全国公务卡改革试点电视电话会议,全面动员和部署了全国公务卡改革工作,制定发布了《财政部关于2008年中央预算部门全面推行公务卡改革试点有关事项的通知》。同时,扎实做好应用公务卡制度培训,指导地方和商业银行做好公务卡改革准备和宣传工作。组织编写了《公务卡改革政策与实务》一书,指导有关方面深入推进改革。截至2008年底,绝大部分中央预算部门和绝大多数省级部门推行了公务卡改革试点,全国公务卡发卡数量超过140万张,为加强预算单位的资金管理,防范资金使用中的不规范行为发挥了积极作用。

(四)着力推进和深化非税收入收缴改革,建立非税收入国库集中收缴管理新机制。2008年,对国家气象局、中国红十字总会等6个中央部门实施了非税收入国库集中收缴改

革,使中央部门改革总数达到57个;进一步加强对35个财政监察专员办执收的非税收入国库集中收缴管理。在资金范围上,非税收入国库集中收缴已覆盖政府性基金、行政事业性收费、专项收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入、罚没收入和其他收入等8类非税收入。国库集中收缴非税收入大幅增加,2008年实现非税收入国库集中收缴1765亿元,比上年增长66.1%。与此同时,深化非税收入收缴改革,完善全国非税收入执收项目库,研究提出推进非税收入退付管理、中央地方分成收入、高等院校收费收入改革措施。地方非税收入收缴管理改革进展顺利,改革覆盖面进一步扩大,收入收缴程序进一步规范。截至2008年底,中央和地方近20万个执收单位实施了非税收入收缴改革。

(五)积极推动财税库银税收收入电子缴库横向联网,努力实现税收收入缴库方式新突破。2008年,税收收入财税库银电子缴库横向联网工作试点范围进一步扩大,已有19个省份国税系统、10个省份地税系统实现了电子缴税横向联网。经与国家税务总局、中国人民银行协商,研究建立了三部门税收收入电子缴库横向联网工作协调机制。启动财政部门与中国人民银行国库部门联网工作,组织开发了试用版横向联网接口软件,已在北京、辽宁、宁夏等省区成功试运行。组织编写《财税库银税收收入横向联网业务手册》,加强对地方相关业务部门及联网单位的操作指导。

(六)进一步研究完善国库单一账户体系。与中国人民银行协调确定零余额账户作为额度结算类账户的定位问题,研究起草了《关于零余额账户管理有关事项的通知》。针对社会保险基金运行和管理中存在的问题,研究加强社保基金账户管理,明确财政国库部门和社保部门之间职责分工,规范社保基金财政专户开设,严格支出审核程序,加强社保专户会计核算,确保社会保障基金管理的规范性、安全性和有效性。与中国人民银行和国家税务总局紧密协调,共同研究境外纳税人以汇款方式缴税使用过渡性账户问题的解决办法,相关办法正在加紧制定中。

二、加强预算执行管理与分析

(一)预算执行管理制度进一步健全。为进一步加强预算执行管理,制定发布了《财政部关于进一步加强预算执行管理的通知》,对各级财政部门 and 预算单位提高预算执行的均衡性提出了较明确的规范要求。为解决预算批复前预算执行进度慢、支出不均衡等问题,经全国人大常委会会议批准,制定发布了《财政部关于部门预算批复前支付项目支出资金的通知》,并按当年项目预算“一下”控制数的一定比例预拨一季度项目支出资金,在一定程度上解决了项目支出进度慢的问题。为加快预算支出执行进度,印发了《财政部关于切实抓好预算执行进度有关工作的通知》,每半月提供一次《中央支出完成预算进度表》和《分部门支出进度表》,为相关部门督办支出进度提供依据。

(二)预算执行分析水平进一步提高。2008年,预算执行分析工作的准确性、全面性、时效性和前瞻性均有很大提高。按照财政科学化、精细化管理要求,财政支出月报口径

细化到项级科目,使基础数据信息更加细化;将地方预算外资金财政专户收支纳入了财政收支执行情况统计范围,使政府收支活动反映更加全面;通过调整工作程序,完善系统,预算执行报表、分析报告的报送时间比往年均有所提前,特别是在人代会、十七届三中全会、中央经济工作会议等一些重要时点上,提前完成报表编制和分析任务,确保上级领导在重大会议前“心中有数”;跟踪关注经济运行和宏观调控,注重抓住国民经济运行、宏观调控和财税政策调整等影响财政收入增长的相关问题进行深入剖析,滚动研判财政收入走势。针对2008年财政收入增长呈现前高后低,特别是下半年以来逐月快速下滑的走势,深入分析财政收入变化的原因与走势,提出相关政策建议。

(三)总预算会计管理基础进一步强化。强化中央预算单位银行账户规范管理,对5年来中央预算单位银行账户管理工作进行了全面总结,做好中央预算单位银行账户年检,加强账户审批、备案等日常管理工作,完善账户管理制度,维护账户管理信息系统,规范财政资金专户管理。扎实做好中央财政资金调度管理工作,认真做好日常资金拨付、调度工作,切实保障抗震救灾等重点资金第一时间拨付到位。清理和核对总会计历年账务,保证总预算会计的真实完整性。顺利完成国际金融组织贷款还贷准备金账户接管工作,逐步实现规范化管理。研究拓宽财政国库理财功能,加强财政库款管理进一步提高财政资金使用效益。强化各级财政库款及变动分析工作,定期编制全国各级财政库款情况分析报表和财政库款情况表。

(四)决算编审管理进一步完善。在财政总决算方面,进一步完善和优化了财政总决算报表体系,新的财政总决算涵盖了一般预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、预算外财政专户资金和社会保险基金预算等方面内容。全面细化地方财政决算数据,使上级财政能全面掌握所有下级财政的详细收支情况、转移支付和预算变动情况,使报表结构更加科学实用。进一步完善财政总决算信息系统。做好总决算与部门决算的衔接。在部门决算方面,不断改进部门决算管理,完善决算报表体系,加强决算编审分析工作,重点抓好决算数据的分析利用,着力建立预决算相互促进机制。特别是重点对2007年中央部门结存资金进行了专题分析,针对中央部门预算执行和结存资金管理存在的问题,提出了加强中央部门结存资金管理的建议。

三、稳步推进国库现金管理

2008年,中央财政继续大力推进国库现金管理工作,开展商业银行定期存款、买回国债、减少发行国债等操作,取得了明显进展。在2008年前三个季度实行从紧货币政策的宏观经济环境下,分4期滚动操作了300亿元期限3个月商业银行定期存款,首次实现了年度内商业银行定期存款的滚动操作,全年累计商业银行定期存款操作获得净收益近16亿元。按照国债余额管理的规范要求,通过买回国债和减少发行国债,形成了国库现金管理与国债管理协调配合机制,通过买回国债和减发国债净减少利息支出超过15亿元,提高了财政科学理财的直接收益。强化国库库款分析和现金流

量预测,补充、完善中央财政国库资金基础数据库,做好中央财政国库资金收支运行规律研究分析。修改完善商业银行定期存款主协议,建立中央国库现金管理年度计划机制。

四、加强财政国库信息系统建设

(一)积极参与财政管理信息“大平台”建设。围绕涵盖财政核心业务管理功能的“大平台”建设要求,按照财政国库管理改革的方向,深入研究预算执行管理模式相关业务方案,组织编写了《平台新系统预算执行业务需求》,多方了解论证现行支付系统的安全策略,现行系统的运行基础得到巩固。

(二)优化完善现有国库管理信息系统。结合政府机构改革、国有资本经营预算等改革新任务,做好相关系统调整工作;加强支付系统的资金审核控制,完善非税收入收缴系统执行分析等功能;调整优化国库管理外围平台,提高外围平台的公共服务能力;加强系统建设安全管理;积极推进财政与中国人民银行间无纸化管理;继续做好非税收入收缴全电子化管理以及政府采购、国库现金和国债管理一体化建设等系统方案;编写《地方国库支付核心业务需求规范》,积极研究地方县级国库管理系统建设等问题。

五、进一步健全预算执行动态监控机制

2008年重点围绕中央部门预算执行和中央专项转移支付资金拨付监控两大中心任务,加强和改善国库动态监控运行机制。发挥监控合力,进一步扩大与中央主管部门、代理银行监控互动机制范围,切实提高监控信息质量。进一步提高动态监控综合分析水平,健全核查处理结果专报制度,全面提升了动态监控效果。2008年,共监控中央部门支出约370万笔,发现违规或不规范支付资金7.08亿元,违规金额占同期国库集中支付资金量的比例为0.1%。与此同时,进一步完善中央专款支付监控系统。2008年,将36个省(区、市)使用的农村义务教育经费等资金约770亿元纳入动态监控范围,监控支付记录近18万笔,发现违规或不规范支付记录约8000笔,涉及金额约43亿元。不断拓展财政国库动态监控范围和系统功能,指导地方建立和完善财政国库动态监控管理机制。

(财政部国库司供稿,柳柏树、戴晓、李大伟、李青山、陆阳春、张挺执笔)

政 府 采 购

2008年,政府采购工作以科学发展观为统领,开拓进取,不断创新,在规范操作运行、提高采购透明度、加强监督管理、提升采购效率和采购质量以及GPA谈判等方面都取得了新的进展,在实现政府采购由规范财政支出行为、提高资金使用效益向发挥政策功能和市场导向作用转变方面迈出了坚实的步伐,政府采购制度改革工作取得了新的成效。

一、开展专项检查,积极构建政府采购监督机制

为全面贯彻落实政府采购法,推进政府采购制度改革,2008年5月至10月,财政部会同监察部、审计署和国家预防腐败局首次在全国范围内开展了政府采购执行情况专项检查。在各地、各部门的支持和配合下,专项检查各项工作圆满完成。一是实现了专项检查的既定目标。此次专项检查共检查了中央、省、市、县四级27.5万个采购单位、近2400个集中采购机构和1100个采购代理机构。通过自查自纠,采购单位和采购代理机构受到了深刻的法制教育和政府采购制度规定教育,自觉堵塞管理与操作执行中的漏洞,依法行政、依法采购的意识和能力明显增强。通过重点检查,基本摸清和掌握了政府采购领域中存在的问题,查找到了改革在法律制度、管理体制、监督机制、操作执行等方面存在的缺失和薄弱环节,为进一步完善政府采购管理体制奠定了基础,促进了廉政建设。二是初步建立和形成了政府采购执行监督工作机制。在专项检查工作中,从中央到地方,财政、监察、审计等部门通力合作,相互配合,在深化改革思路和措施等方面达成诸多共识,建立了良好的工作机制,为日后建立完善的监督检查机制奠定了基础。专项检查完成后,财政部、监察部、审计署和国家预防腐败局联合向国务院上报了《关于政府采购专项检查工作情况的报告》,报告了中央单位政府采购违规违纪行为案例,提出了进一步深化改革的政策建议。随后国务院办公厅下发了《关于进一步加强政府采购管理工作的意见》。这些工作,标志着财政、监察、审计和预防腐败部门联动加强政府采购监督管理的新机制正在形成,促进了政府采购监督管理向制度化、常态化和专业化方向发展。

二、建立应急机制,抗震救灾紧急采购高效顺畅

四川汶川特大地震发生后,为全力保证抗震救灾物资的需要,各级财政部门建立了快速采购的应急机制。一方面,为民政、红十字会、卫生等重要救灾部门的紧急采购项目提供绿色通道,简化办事手续,确保紧急采购及时开展。集中采购机构迅速制定特事特办方案,与供应商联系货源,加班加点组织采购活动,确保物资采购及时到位。另一方面,紧急制定相应办法。在不影响抗震救灾工作的前提下,为保障物资的安全和采购程序的规范,财政部商中央纪委、监察部、审计署紧急制订了《关于加强汶川地震救灾采购管理的紧急通知》,对紧急采购和灾后恢复重建中的采购行为作出了规范性管理规定,要求紧急采购结果必须公布,建立救灾采购举报登记处理制度等,确保救灾资金的安全和规范使用。全国各个地区,特别是四川、重庆、云南、陕西、甘肃等灾区财政部门 and 集中采购机构,均在第一时间做出快速反应,建立起24小时值班制度,本着特事特办的原则,采取先采购、后补手续的办法,许多工作人员不顾个人安危,坚守岗位,有力保障了抗震救灾工作的顺利进行。在灾后恢复重建对口支援工作中,各省市财政部门 and 集中采购机构认真