

则、管理体制、管理职责、审批程序、日常监管等。进一步理顺了中央级事业单位国有资产管理体制,明确了财政部、主管部门、中央级事业单位的资产管理职责。公布实施《中央级事业单位国有资产处置管理暂行办法》(财教[2008]495号)。对中央级事业单位国有资产处置管理的原则、规定权限、处置程序、处置形式、处置收入、支出管理等做出具体的规定,并提出事业资产处置收入要严格按照“收支两条线”规定,上缴国库。

2. 资产管理预算管理结合工作取得新进展。为了深化资产管理与预算管理相结合的预算管理机制改革,中央部门在编制2009年部门预算时,开始对新增资产配置预算进行专项审核,并在批复部门预算时予以批复。完善了预算报表。在2009年预算报表中增加了《中央行政事业单位资产存量情况录入表》、《中央行政事业单位新增资产配置录入表》、《中央行政事业单位资产存量情况表》和《中央行政事业单位新增资产配置预算表》4张表格。并根据相关规定,明确了有关资产配置预算审核的申报、审批以及调整追加流程。对中央级事业单位新增车辆、房屋和单价200万元(含)以上大型设备等3项资产要进行审核批复,审核批复的原则是必须符合相应的配置标准并从严控制。为此,财政部编写了《2009年中央部门新增资产配置预算审核参考手册》,将有关规章制度标准、数据资料等汇编成册,作为资产配置预算审核的依据。

3. 开展信息系统试点。2008年,选取了山东、宁夏和陕西3个省(区)以及教育部等10个中央部门进行资产管理信息系统试点,并先后举办了3期针对试点单位资产管理技术人员和信息技术人员的培训班,试点工作已基本完成。该系统为资产配置、使用、处置等提供科学准确的数据支持,并建立了数据查询、综合分析、统计报告信息、决策支持和资产预警管理等子系统,可实现事业资产的动态监管。

4. 固定资产编码系统基本形成。2008年,结合“金财工程”建设的需要,并充分考虑同预算代码、政府集中采购系统等的有效衔接,财政部会同国家标准委员会重新编制了固定资产编码系统。

(财政部教科文司供稿,张新、李文进、李霖执笔)

经济建设财政财务

2008年,财政部经济建设财政财务工作以科学发展观为统领,在财政经济建设的主战场,“保救灾、促调控、稳基础、推改革、调结构、重民生、抓管理”,将学习实践科学发展观活动转化为促进工作的强大动力,团结奋战,开拓创新,圆满完成了各项工作任务。

一、全力以赴、积极应对,确保抗灾救灾与恢复重建顺利实施

(一) 勇挑救灾重任,搭建工作平台。2008年初我国

南方部分省份遭遇百年不遇的低温雨雪冰冻灾害,抗灾救灾财政保障工作任务重、涉及广。财政部积极参与与国务院煤电油运协调机制,第一时间研究提出了财政支持灾后重建的政策原则等,改变了以往“部门为主救灾、财政事后清算”的被动局面,并第一次明确由财政部牵头统筹抗灾救灾资金和政策。“5·12”汶川特大地震发生后,建立了灾情跟踪、沟通协调、分析上报和24小时值班4项制度,参加部际协调会议,起草灾情汇报及政策建议,有效协调财政部内相关司局开展抗灾救灾,搭建起财政保障工作平台。

(二) 创新救灾与重建政策体系,统筹资金安排。研究汶川地震灾后恢复重建资金和政策安排方案,根据国务院领导批示精神,牵头起草了《国务院关于支持汶川地震灾后恢复重建政策措施的意见》,综合运用重建基金、财政支出、税收、收费和金融等九大类政策支持灾区恢复重建。同时,牵头研究制订汶川地震灾后恢复重建资金方案,提出恢复重建基金对地方实行“总量包干、分类控制”办法,确定了以3000亿元中央恢复重建资金为主导近万亿元资金的安排方案,最终形成了《关于中央财政地震灾后恢复重建基金安排和分省包干方案》。这一方案既充分调动地方积极性,又兼顾各方需求,保证了按专项规划科学建设。

(三) 狠抓政策落实,协同资金保障。积极落实党中央、国务院领导批示,主动设计政策,紧急调出16万吨江西脐橙等商品物资;支持紧急无偿划拨中央储备粮,保证灾区居民每天1人1斤粮;支持调运照明器材等救灾物资与生活必需品,加快商业网点恢复建设;及时拨付车购税等交通建设资金,支持交通基础设施的抢修与恢复重建;支持企业开展生产自救,恢复工业生产;统筹财政资金安排,支持灾区活动板房建设;紧急下达财政专项资金,支持抢修灾区病险水库。2008年共下达南方雨雪冰冻灾害及重建资金312亿元,下达地震灾后恢复重建资金900亿元,为抗灾救灾及灾后重建,提供了强大的财力保障。

二、深入研究、积极建议,促进加强与改善财政宏观调控

(一) 全国推广“家电下乡”,运用财政政策促进扩大消费取得突破。在2007年试点的基础上,2008年总结经验,完善政策体系。“家电下乡”比照出口退税补贴农民,是财政首次直接补贴消费者,体现政策思路创新;“家电下乡”有效链接生产、流通与消费,确保下乡产品物美价廉、绿色节能,体现运作机制创新;建立补贴类产品追溯体系,对生产、流通、销售环节全过程动态跟踪,确保补贴资金安全,体现管理手段创新。2008年10月财政部会同商务部报经国务院同意,将试点扩大至12个省。为有效应对国际金融危机,国务院决定在全国推广“家电下乡”,财政部会同商务部、工业和信息化部紧急召开全国工作会,对相关工作做了全面部署。经国务院领导批准,建立了由财政部牵头的家电下乡联席会议制度,搭建了工作平台。

(二) 创新运作机制,扩大政府公共投资。充分发挥政府投资对经济增长拉动作用强、引导效应大的优势,大幅度增加政府投资规模。2008年紧急落实新增1000亿元政府投

资,并认真总结1998年发行建设国债的经验,着力构建新的体制机制,强化政策效果。一是超前谋划,早做准备。密切跟踪宏观形势变化,2008年初即提出“做好扩大投资、防止出口下滑”的政策预案,加快政府投资预算下达,稳定经济增长,全年预算执行进度为1998年来最快;下半年明确提出要扩大内需,主动建议2009年增加政府投资1500—2000亿元,并督促做好项目准备等前期工作,为扩大政府投资赢得了时间。二是创新资金配套方式。在认真总结分析国债转贷地方等筹资方式利弊的基础上,研究地方资金配套政策,首次提出了代理发行地方政府债券的政策建议及操作办法,这一办法有利于实现责权结合,有利于防范财政风险,有利于同级人大监督,实质性地推动了财政投融资改革。三是创新资金运作机制。以权责对等为基本原则,大力推进“以奖代补”等运作方式,首次以国办文件明确规定,地方小型项目的投资安排实行按建设任务等切块下达,由地方负责落实到具体项目,强化地方管理责任,有利于从根本上解决政府投资效率不高问题,实现了政府投资运作机制的重大创新。四是建立扩大内需的协调机制。按照管理制衡原则,积极参与政府投资管理,首次明确建立扩大内需的协调机制,由财政部、国家发展和改革委员会两家共同研究政府投资安排原则与方向等重大问题,有利于科学决策,有利于强化资金监管。五是优化投资结构。2008年用于“三农”的投资达到54%,新增政府投资继续向保障性住房、生态工程、医疗卫生教育等薄弱环节倾斜,并安排资金用于“家电下乡”等促进消费政策的落实,将政府投资与改善民生、刺激消费、支持统筹发展有机结合起来。

(三) 加强重要商品物资调控,促进国内市场的稳定。一是协调煤电油运,保障奥运与迎峰度夏。财政部积极参与煤电油气运保障工作部际协调机制,建立煤电油运信息监测报告制度,研究提出采取“以奖促产(供)”办法,鼓励引导大中型煤炭企业增产增供电煤,并拨付资金4亿元对2008年8月增供电煤1448万吨予以奖励。二是规范管理体制,收储战略物资。为缓解国内相关生产企业经营困难,并抓住国际市场价格回落的有利时机充实库存,财政部按照国务院指示,抓紧做好基础工作,理顺物资储备管理体制。按照“政府出资、企业代管、依法运作、中心监管”的模式,确立国家石油储备管理体制,为中石油等企业积极入市收储奠定了基础。积极推进国家物资储备改革,加强物资储备制度建设,强化预算管理,有效落实成品油收储计划,并为收储有色金属等重要商品物资做好准备。三是强化棉花、食糖、生猪和化肥等重要商品市场调控。2008年下半年棉花价格持续走低,新疆棉销售困难,财政部支持有关部门连续3次收储棉花272万吨,相当于国内产量三分之一,并实施新疆棉调运补贴,有效防止出现“卖棉难”。支持两次增加国家储备糖规模,并强化地方责任,共同及时入市收储,有效稳定食糖价格。提前研究防止生猪价格过度下跌的调控预案,巩固政策效果。扩大化肥淡储规模,增强国家调控能力,配合财政部有关司局运用税收政策,调节市场供求,保障化肥稳定供应。

三、完善政策、狠抓落实,促进粮食增产与农民增收

(一) 超前研究,调整完善粮食最低收购价政策。在2008年提高最低收购价的基础上,研究提出2009年分步小幅提价,推动粮价温和上涨,以免造成产销价格倒挂和价格过度波动。同时,加大财政支持力度,保障最低收购价政策贯彻落实,有效保证了市场供应。

(二) 创新思路,有效调控和稳定粮油市场。一是用好用活粮油储备。主动研究建立食用油商业周转储备制度,2008年3月,由中央财政补贴迅速低价投放市场35万吨储备油,遏止了价格持续上涨和供应断档局面,储备粮油运作机制进一步健全。二是研究解决东北“卖粮难”问题。销区粮价稳定在较低水平后,倒逼产区价格一度走低。财政部及时深入调研,迅速提出实行东北粳稻运费补贴政策。收购后期,研究提出地方包干收购、中央适当补助的政策,以妥善解决余粮收购问题。上述政策既解决了产区农民“卖难”,又稳定了销区粮源供应和价格。秋粮上市后,国内外粮食市场形势出现逆转,东北产区粮价下行压力较大,财政部及时支持下达稻谷临时收储计划,强化政府对粮食市场的保护。

(三) 完善补贴方式,大幅增加对农民种粮的直接补贴。积极探索粮食价格、农资价格与综合补贴动态联动机制,2008年先后3次累计增加农资综合补贴440亿元,对种粮农民补贴达867亿元。2008年是历年农民种粮直接补贴规模最大、增长最多、拨付最早的一年。为更好地发挥补贴对粮食生产的促进作用,财政部研究提出今后逐步将补贴落实到实际种粮面积、实际种粮人补贴政策的思路,同时深刻分析了调整补贴方式的利弊与风险。

(四) 适当调整奖励目标,更好地发挥粮油大县奖励政策效用。2008年粮油生产大县奖励力度进一步加大,奖励资金增加40亿元,总计达到165亿元。为更好地发挥政策效应,安排资金25亿元用于油料大县奖励,促进我国油料生产;安排资金15亿元奖励超级产粮大县和产粮大省,树立典型,奖励先进。

(五) 未雨绸缪,研究构建保障国家粮食安全的八大长效机制。2008年组织召开全国财政粮食工作会议,提出了新时期财政粮食工作的总体目标,明确了保障粮食安全的八大长效机制。

四、深化改革、探索机制,建立健全资源环境财政制度

(一) 成品油价税费改革取得重大突破。抓紧相关领域制度建设。积极参与改革总体方案设计,完善成品油价格形成机制。通过转移支付方式补助地方260亿元,以保障取消政府还贷二级公路收费后的公路建设,并研究制订方案,妥善做好改革涉及的8万名人员安置问题。建立实施燃油税改革后对部分困难群体和公益性行业的补贴机制,并制定应对油价大幅度上涨对城市出租车司机和长途客运经营者影响的应急预案,确保改革平稳实施。

(二) 科学评估试点工作,稳步推进资源有偿使用制度

改革。经国务院批准，煤炭资源有偿使用制度改革试点在山西、内蒙古等8个煤炭主产区展开。2008年完善与细化政策措施，加强对试点工作的指导，起草了上报国务院的《关于煤炭资源有偿使用制度改革试点情况的报告》，提出全面推进资源有偿使用制度改革的政策建议。

(三) 启动江苏省太湖流域和天津滨海新区排污权有偿使用和排污权交易试点。对太湖流域改革试点方案进行了多次充实与完善，2008年8月联合环境保护部、江苏省人民政府在无锡正式启动太湖流域排污权有偿取得和交易改革试点。试点工作的启动，标志着环境财政制度建设迈出重要步伐。为落实国务院文件精神，加快推进天津滨海新区综合配套改革，联合环境保护部批复在滨海新区建立我国首个排放权交易市场。会同有关部门指导国家电网下属电厂和华能集团下属企业开展二氧化硫排污交易，环境有偿使用制度改革全面推进。

(四) 深化铁路等行业体制改革。按照政企分开、打破垄断的目标，推进行业体制改革。深化铁路体制改革，通过税收返还方式支持铁路行业推进公检法体制改革；加快推进铁路投融资体制改革，支持通过发行债券筹集铁路建设基金，实现铁路跨越式发展；继续推进铁路企业分离办社会，切实减轻企业负担。继续支持邮政体制改革，积极支持邮政企业主辅分离改革，做好相关资产处置监管工作，支持深化邮政储蓄银行改革。

五、突出重点、创新体系，推进节能减排与产业创新

(一) 节能减排政策扎实落实。2007年初步搭建节能减排政策框架，2008年扎实落实各项政策，更加注重政策效果。一是稳步推进节能技术改造。对节能量审核原则、审核内容、审核方法进行统一规定，委托财政投资评审机构等对1328个项目进行了节能量审核，根据审核结果，预拨资金40亿元支持1118个节能技改项目，形成2866万吨标准煤节能能力。二是大力支持经济欠发达地区淘汰落后产能。根据财政投资评审机构审核情况，安排奖励资金66亿元，用于支持电力、炼铁、炼钢和水泥等重点行业淘汰落后产能。三是全面推进建筑节能。下达补助资金8.3亿元，深入推进北方采暖区既有建筑节能改造与大型公共建筑节能，进一步挖掘节能潜力。四是扎实推进中西部城镇污水处理设施配套管网建设与“三河三湖”及松花江流域水污染防治。下达奖励资金120亿元，完善以奖代补办法，更好地调动地方政府积极性，更加突出对两型社会、城乡统筹、循环经济等国家试验区的重点支持。五是加强节能减排基础能力建设。安排主要污染物减排专项资金25亿元，深入推进主要污染物减排“三大体系”建设，提高节能减排公共服务保障能力。

(二) 创新节能减排政策，支持新型节能产品的推广。将节能减排与产业结构调整与升级有机结合起来。一是研究建立推广高效节能产品长效机制。通过严格能效标准与标识，建立财税扶持政策体系，着力扩大高效节能产品推广。二是研究支持节能与新能源汽车推广。在深入研究节能与新能源汽车发展现状的基础上，提出对在大中城市公交、出

租、公务、邮政等领域推广应用节能与新能源汽车给予财政补贴的政策建议，以切实推动我国新能源汽车的发展。三是支持高效照明产品推广。按照采取间接补贴方式支持高效照明产品推广的政策思路，启动了首批5000万只高效照明产品推广工作。

(三) 大力支持发展新能源。一是稳步推进非粮原料生物能源发展。支持全国第一家木薯燃料乙醇在广西实现封闭运行。按照平均先进的原则实施生物燃料乙醇弹性补贴，以促进企业加大技术改造，提高生产效率。组织实施非粮生物能源引导奖励，加快生物能源非粮替代进程。二是大力推广太阳能、浅层地能等可再生能源建筑应用。不断提高示范工程的技术水平，2008年下达补助资金6亿元，支持近150个示范工程，带动了可再生能源在建筑领域的规模化应用。三是组织实施风电设备奖励政策。按“悬赏制”的政策思路，制定风力发电设备产业化财政扶持政策，2008年安排风电设备奖励4500万元，加快了我国风电装备制造技术技术进步。四是研究制定促进秸秆能源化利用财政政策。对从事秸秆能源化生产的企业，按照企业实际销售秸秆能源产品的数量给予补助，以降低企业生产成本，扶持产业发展，实现农民增收与能源利用的共赢。

(四) 扩大创业风险投资试点，创新产业研发财政投入机制。创业风险投资由专业的管理机构遴选项目，有利于提高效率。同时，为了更好地体现公共财政的方向与要求，充分借鉴国际经验，引入项目调查专家审查制度，创业风险投资政策体系进一步完善。按上述办法，2008年委托两家专业管理机构对104个项目进行了尽职调查，财政创业风险投资扎实推进。

六、拓宽领域、强化服务，着力保障和改善民生

(一) 促进农村环境保护。为切实做好农村环保工作，经过深入研究，提出对整治成效明显的村庄“以奖促治”；对达到标准的生态村“以奖代补”。2008年启动600个重点村庄污染治理和100个村庄生态建设。同时，创新资金投入机制，对补助资金实行县级财政报账制度，自觉接受社会监督。

(二) 有效落实困难群体与公益行业油价补贴。2008年6月经国务院批准，我国较大幅度提高成品油价格，为切实保护好困难群体利益、保障公益性行业，财政部抓紧落实油价改革补贴，周密部署油价补贴工作，特别是按照国务院指示精神，重点维护了出租车行业的稳定。委托各省财政监察专员办事处对近年补贴资金的使用管理情况进行全面检查，确保油价改革补贴资金的安全。

(三) 支持城乡流通体系建设。加强城乡流通体系建设，有利于方便城乡居民消费，降低流通成本，提高流通效率。2008年认真落实财政扶持政策，支持供销社系统完善网络体系，转变经营方式，改善经营条件，支持发展现代农村物流体系，强化“三农”服务职能。深入政策研究，主动会同商务部研究提出了健全农村流通网络与完善城市社区服务体系等政策建议，经国务院批准，决定大幅度增加财政补助规

模,切实加快城乡流通体系建设。

(四) 研究支持防治特大型地质灾害。加大地质灾害防治投入研究,按照“以奖代补、以奖促治”的方式,2009年拟安排专项资金8亿元,启动100处特大型地质灾害点的治理。

(五) 加大交通运输行业普遍服务保障力度。继续加大车购税用于农村公路建设的投入,研究提高对老少边穷地区的中央补助资金标准,更好地促进农村公路均等化建设。按照公平与效率并重的原则实施中小机场公共服务补贴,有效保障中小机场运行,并促使企业提高管理水平。按照保障公共服务的要求,重新界定支线航空的补贴范围,鼓励发展航空公司支线运营。下达补贴资金94亿元,支持加强邮政普遍服务和特殊服务的能力建设,并建立成本削减机制,促使邮政企业提高工作效率。审核下达运营亏损补贴,保障青藏铁路运营公益性线路运营。扩大老旧汽车报废更新补贴范围,通过“以奖代补”的方式支持农村老旧渡船报废更新,切实保障人民群众安全出行。

七、创新方式、严格管理,切实加强科学化精细化管理

(一) 严格预算管理。一是完善预算编制。督促预算单位提高年初预算到位率。充分尊重部门意见,认真做好机构改革涉及预算指标划转工作,保障重点支出需要。二是狠抓预算执行。努力提高预算执行均衡性与效率。粮食等支出预算执行进度较快,有力保障了重点支出,1070亿元粮食地方专款于2008年11月底前全部执行完毕。认真分析预算内基本建设投资执行进度偏慢的原因,并提出改进与加强管理的意见。对执行进度较慢的重点部门,建立预算执行周报制度,切实改进预算执行工作。三是完善预算管理职能。深入研究部门预算司的职能作用,提出对外履行预算管理职责,对内服务好对口部门,做好预算编制、执行与监督工作。

(二) 财政资金有效管理。一是创新管理方式。财政资金投入采用“以奖代补、以奖促治、以奖代投”办法,为注重政府公共性和行为最终效果,2008年对上述办法做了进一步的创新与完善。在深入调研的基础上,建立了绩效考评指标体系,更加客观地考核与评价减排工作,并以考核结果为基本依据,安排预算资金。进一步规范资金管理,改革中央集中排污费资金的分配使用办法,除预留部分资金用于解决重大的环境突出问题外,大部分资金按照因素法分配给地方。二是夯实管理基础。切实加强管理基础建设,充分运用现代化手段收集与掌握基础信息,提高财政管理水平。农民补贴网建设关系粮食补贴等涉农补贴的精细化管理,2008年加快了补贴网建设,克服数据收集量大、基层财政人员紧张等困难,初步实现对2.08亿农户补贴发放情况的动态监测。三是细化资金管理。切实加强制度建设,明确决算审核的内容与重点,规范审批程序,认真开展了全国9000亿元中央政府基本建设项目竣工财务决算审批工作,把好政府投资管理最后一关。全年共审查项目竣工财务决算193个,涉及决算投资208亿元,节省财政支出11亿元。通过严格资金清算,节省储备粮利息费用开支8亿元,及时收缴储备

粮油销售盈余价款3亿元。研究完善土地整理复垦开发“四项资金”管理办法,更好地发挥了资金使用效益。

(三) 加强财政投资评审工作。立足为部门预算服务,为财政投资管理服务,切实加强财政投资评审工作。2008年共安排37个大中型项目预算评审任务,完成552亿元项目投资评审,净审减投资23亿元,完成16个项目竣工决算审批。在评审工作中发现投资项目前期准备不足、投资安排超过工程进度、地方配套资金到位率低等问题,并及时提出完善项目管理的意见。财政专项核查范围进一步拓宽,全年共组织安排18批次专项核查任务,重点对煤矿安全生产改造、淘汰落后产能、节能技术改造等项目等进行核查,为合理安排预算提供依据,切实促进提高财政管理水平。

(财政部经济建设司供稿,孙志执笔)

农业财政财务

2008年,全国各级财政部门深入贯彻科学发展观,积极落实各项农业支持保护政策,进一步加大财政支农投入,继续创新财政支农机制体制,不断强化财政支农资金管理,推动了农业农村经济保持平稳发展。

一、落实政策,不断增加财政支农投入

2008年,面对错综复杂的国内外形势,党中央、国务院坚持把支持“三农”工作放在更加突出的位置,继续强化各项重大强农惠农政策。各级财政坚决执行中央决定,贯彻落实各项政策,按照2008年中央1号文件提出的“三个明显高于”的要求,大幅度增加了对“三农”的投入。2008年,中央财政“三农”投入达5955.5亿元(不含实施积极财政政策后安排的涉农投入),比上年增长1637.5亿元,增长37.9%,无论是增量、增幅都是近几年最大的。在中央财政加大投入的同时,地方各级财政也积极安排资金投入“三农”,形成了中央与地方共同增加“三农”投入的稳定增长机制和格局。

(一) 大幅度增加良种补贴和农机具购置补贴资金。一是大幅度增加农作物良种补贴资金,扩大良种补贴范围。中央财政安排农作物良种补贴资金123.4亿元,扩大了水稻、小麦、玉米和大豆的补贴范围。其中,水稻良种补贴面积实现了全国全覆盖,将晚稻补贴标准从每亩7元提高到15元;小麦良种补贴面积由1亿亩增加到2亿亩,将优势主产区全部纳入补贴范围;玉米良种补贴面积由3000万亩增加到2亿亩,占玉米种植面积的50%左右;大豆良种补贴面积由1000万亩扩大到4000万亩。二是安排农机具购置补贴40亿元,比上年增长了1倍,补贴范围由全国1716个县(场)扩大到全国所有农业县(场);增加补贴机具种类由上年的24个品种扩大到50个品目,基本覆盖了农业生产急需的机械;提高部分机具的补贴标准。

(二) 大力支持现代农业生产发展。为贯彻落实党的十七大关于把发展现代农业、繁荣农村经济作为首要任务的要