

量环比1-7月大幅下降了89.6%，有效遏制国内电解铝出口过猛的势头，确保对电解铝行业的宏观调控效果。

二、积极扩大进口，满足国内经济建设需要，保障和改善民生，减缓贸易顺差

为鼓励国内需求较大商品的进口、丰富百姓消费市场、促进贸易平衡，《2007年关税实施方案》对308项商品实施了较低的进口暂定税率；2007年6月1日起，又进一步降低了209项工业原材料、零部件和关键设备，以及部分关系民生的日用品的进口暂定税率，平均优惠幅度达50%。这一措施取得了显著成效：2007年，实施较低进口暂定税率的300多种商品全年总进口额快速增长约33%，明显高于全国进口总值20.8%的增速；年中进一步下调关税的200多种商品下半年以来的进口步伐明显加快，其中，煤砖、收音机、洗衣机、空调、部分化妆品、建筑用陶瓷、厨房用器具等商品下半年进口量比上半年均大幅增长1倍以上，进口有效扩大，满足了国内经济建设需要，保障和改善了民生。

三、密切跟踪分析，及时调整重点商品的关税政策，保证国内市场供应稳定

面对2007年以来国际市场原材料类产品价格的普遍上涨，及时下调了部分资源类、基础原料类产品的进口暂定关税。

(一) 进一步完善棉花滑准税政策，维护国内外棉花公平竞争。为达到既能满足国内纺织企业的用棉需要、又不影响国内棉农收益的目标，2007年继续对配额外进口一定数量的棉花实施滑准税，并对滑准税公式作了进一步完善，使政策功能进一步强化：一是稳定了国内棉花市场，进一步缩小了国内外同等级棉花的价差；二是促进了国产棉花的销售，增加了棉农收入；三是促进了纺织企业的健康发展，棉纺织行业营业收入和利润均得到稳定增长；四是有效降低了高报棉价偷逃关税的漏税风险。

(二) 适时降低大豆进口关税，稳定国内粮油价格。为稳定国内市场的食用植物油价格，降低国内榨油企业的生产成本，保证榨油原料的供应，自2007年10月1日至12月31日，对进口黄大豆实行1%的暂定税率（此前执行3%的税率）。关税下调后，黄大豆10月当月进口量环比9月即大幅增长50.8%，调控取得了立竿见影的效果。

(三) 及时出台进口税收政策，缓解国内成品油供需矛盾。为应对国际市场原油价格大幅上涨、国内成品油市场供应偏紧的问题，自2007年11月1日起，对中国石油天然气集团公司和中国石油化工集团公司分别进口的部分汽、柴油实行进口环节增值税先征后返政策。

(财政部关税司供稿，戴良俊执笔)

调整重大技术装备进口税收政策 支持振兴国内装备制造业

装备制造业是为国民经济各部门和国防建设提供技术装

备的基础性产业，对于促进国民经济发展、维护国家主权具有十分重要的战略意义。装备制造业尤其是重大技术装备的发展水平体现了一个国家的工业化水平和综合国力，是各行业实现结构升级的关键，是高新技术产业化的载体，并代表了一个国家的科技进步水平和社会进步程度。因此，振兴装备制造业意义重大。

一、调整重大技术装备进口税收政策是振兴装备制造业的战略举措

大力振兴装备制造业，是党的十六大提出的一项重要任务，是树立和落实科学发展观，走新型工业化道路，实现国民经济可持续发展的战略举措。我国装备制造业经过50多年的发展，取得了令人瞩目的成就，形成了门类齐全、具有相当规模和一定水平的产业体系，成为我国经济发展的重要支柱产业。但我国装备制造业还存在自主创新能力弱、对外依存度高、产业结构不合理、国际竞争力不强等问题。为加快装备制造业的振兴，2006年初，国务院出台了《关于加快振兴装备制造业的若干意见》，提出振兴装备制造业的近期目标，即到2010年，发展一批有较强竞争力的大型装备制造企业集团，增强具有自主知识产权重大技术装备的制造能力，基本满足能源、交通、原材料等领域及国防建设的需要；依靠区域优势，发挥产业集聚效应，形成若干具有特色和知名品牌的装备制造集中地；建设和完善一批具有国际先进水平的国家级重大技术装备工程中心，初步建立以企业为主体的技术创新体系；逐渐形成重大技术装备、高新技术产业装备、基础装备、一般机械装备等专业化合理分工、相互促进、协调发展的产业格局。

为此，国务院决定选择一批对国家经济安全和国防建设有重要影响，对促进国民经济可持续发展有显著效果，对结构调整、产业升级有积极带动作用，能够尽快扩大自主装备市场占有率的重大技术装备和产品作为重点，加大政策支持和引导力度，实现关键领域的重大突破。首批16个重大技术装备关键领域包括大型清洁高效发电装备、特高压输变电设备、大型石化设备、大型精密高速数控设备、集成电路关键设备、大型船舶海洋工程设备以及民用飞机及发动机、机载设备等。为实现装备制造业在上述重大技术装备关键领域内率先取得突破，国务院决定出台一系列支持政策，主要包括：制定重点领域装备技术政策、调整进口税收优惠政策、鼓励订购和使用国产首台（套）重大技术装备以及加大对重大技术装备企业的资金支持力度等。

二、装备制造业的现行进口税收政策及存在的问题

1997年12月，为应对亚洲金融危机对我国经济造成的冲击，鼓励境内外资金投向有利于经济社会发展的领域，并考虑到当时我国装备制造业整体发展滞后，许多领域的核心技术和关键设备国内均无法提供，国务院出台了《关于调整进口设备税收政策的通知》，规定对国家鼓励发展的国内投资项目和外商投资项目进口的先进设备，在规定范围内，实行免征关税和进口环节增值税的政策。这是我国进口税收政策

领域最为重要的一项政策。该项政策对鼓励或吸引投资发挥了十分关键的作用，有力地促进了先进技术装备的进口，很大程度上满足了国内产业快速发展和技术进步对先进设备的需求。

装备制造业的现行进口税收政策是在特定历史条件下形成的，并在一定时期内对引进国外先进技术装备、提升国内加工制造能力、增加产品出口创汇起到了积极的作用。但由于鼓励设备进口和促进装备国产化在一定程度上存在目标冲突，上世纪九十年代末宏观调控关注的重点在于通过鼓励先进设备进口拉动投资尤其是外资来应对亚洲金融危机。为避免政策导向相互冲突，在出台进口先进设备优惠政策的同时，没有专门制定针对国产装备的优惠政策，对研制国产设备进口的原材料和零部件一律征收进口关税和进口环节增值税，由此形成了对进口设备免税、对制造同类国产设备进口的关键零部件和原材料却要征税的局面。受技术水平和制造能力的制约，国内制造的大量装备仍需要从国外进口许多关键零部件和原材料，不同的税收待遇客观上导致国产设备处于不利的竞争地位，在一定程度上影响了先进技术装备的国产化进程。

近年来，我国经济发展水平以及所面对的国内外投资环境都发生了显著的变化，随着国内重大技术装备研发能力的提高，引进先进设备和装备国产化之间的主要矛盾也发生了变化，大力振兴装备制造业已经成为实现国民经济可持续发展的战略举措。因此，无论从公平竞争的根本要求出发，还是从促进装备自主化的紧迫性考虑，制定针对研制国产装备急需的关键原材料、零部件的专项进口税收优惠政策，调整现行进口设备的税收政策已经成为当务之急，是十分必要的。

三、重大技术装备进口税收政策调整的主要内容与创新

为提高我国企业的核心竞争力及自主创新能力，促进装备制造业的发展，贯彻落实国务院关于加快振兴装备制造业的有关进口税收优惠政策精神，根据国务院确定的振兴装备制造业的基本原则，即坚持市场竞争和政策引导相结合、坚持对外开放和自主创新相结合、坚持产业结构调整 and 深化企业改革相结合、坚持重点发展和全面提升相结合的原则，并联系实际，统筹兼顾，尽可能地把满足先进设备的进口需求与为国内装备制造业创造平等的竞争环境协调起来，2007年初，财政部、国家发展改革委、海关总署、国家税务总局四部门联合出台了《关于落实国务院加快振兴装备制造业的若干意见有关进口税收政策的通知》（以下简称《通知》）。

《通知》规定，在国务院确定的对促进国民经济可持续发展有显著效果，对结构调整、产业升级、企业创新有积极带动作用的重大技术装备关键领域内，由财政部会同发展改革委、海关总署、国家税务总局制定专项进口税收政策，对国内企业为开发、制造这些装备而进口的部分关键零部件和国内不能生产的原材料所缴纳的进口关税和进口环节增值税实行先征后退，所退税款一般作为国家投资处理，转作国家资本金，主要用于企业新产品的研制生产以及自主创新能力建设。为落实《通知》精神，有关部门及相关行业协会详细了

解各类重大技术装备的国内外开发制造情况、供需状况、关键零部件和原材料国内生产水平，在此基础上针对重大装备各领域逐项明确专项进口税收政策的具体内容，包括享受政策的各项重大装备的具体规格及要求、为制造该装备确需进口的关键零部件和国内不能生产的原材料的范围以及退税税款的财务处理方式等。为保证政策导向的一致性，对于已实施进口零部件、原材料先征后退政策的重大技术装备，停止执行相应整机和成套设备的进口免税政策，对其中部分整机和设备，根据上下游产业的供需情况，采取降低优惠幅度或缩小免税范围的过渡措施，在一定期限内继续给予进口税收优惠，过渡期结束后完全停止执行整机的进口免税政策。

此次调整重大技术装备进口税收政策主要有两方面的突破：

一是退税税款转国家资本金的做法是一次机制创新的尝试。第一，税收返还以国家资本金形式注入企业，企业不能直接以所退税款削减成本作为价格竞争的手段，更不能作为利润直接分掉，而只能用于企业长远的发展目标。与直接减免相比，转资本金的做法重在充实企业的资金实力，增强其发展后劲，逐步培养其核心竞争力。第二，由于以税收返还作为国家资本金投入企业本质上属于政府投资行为，这样做符合世贸组织的有关规则。第三，将退税税款作为国家资本金投入是这项政策的组成部分之一，但充分尊重企业的选择，由企业自主决定。这样做可以使有限的财政资源流入到真正需要国家资金支持的企业，不会出现“撒胡椒面”的现象。

二是对进口零部件、原材料实行税收先征后退的范围比较大。由于进口零部件、原材料种类繁多、技术问题复杂，直接减免进口税实施起来比较困难，同时由于增值税的进项和销项是一个完整的链条，如果仅对进口环节的零部件直接减免税，减免的进项税款在产品销售环节就会被重新征回。因此，大范围地对装备制造企业进口的零部件、原材料税收实行先征后退可以有效地解决上述问题。

此外，在一定时期内，把对进口关键零部件和原材料的税收优惠直接给予国内装备制造企业的做法能保证新研制的国产设备各项主要性能指标不低于进口同类设备，有利于用户接受国产新设备；国内装备制造企业通过退税资金的积累可加大研发投入，提升自主创新能力，从而获得发展后劲；对国家财政收入而言，由于同等规模进口零部件的退税额明显小于进口整机的免税额，因此可以保证进口减免税总规模基本保持不变，将税收优惠对财政收入的影响控制在可预见、可调控的范围内；与直接给企业提供财政补贴相比，进口税收优惠的调整措施更能体现“以企业作为自主创新主体”的改革精神，因为企业自主决策在前，税收优惠支持在后，政府不参与企业具体项目的决策，享受税收优惠的标准相对比较客观、公正，行政审批环节少；在国产设备可以满足国内基本需求的前提下停止对进口整机的免税，可使进口设备的价格回升到正常税收政策下的应有水平，从而为国产装备提供一个与进口装备开展公平竞争的机会；尤为重要的是，重大技术装备进口税收政策的调整强调的是开放式的自主创新，在促进引进先进技术的同时更要推动消化吸收和再创新，今后将根据国内研发领先企业的进展情况，逐步调整享受进口税收返

还的零部件和原材料的范围,当国内自主研发的关键部件逐步成熟,返税商品清单也会随之缩小,进口返税政策最终自然就会取消了,从而完全实现企业自主创新。

总之,从长远看,这种导向明确的政策调整必将显著提高国产装备的市场竞争能力,促使国内装备制造企业进一步提高自主创新能力,从根本上改变目前涉及国家经济、国防安全的一些重大技术装备主要依赖进口的局面,对振兴我国装备制造业、实现国民经济可持续发展意义深远。

四、重大技术装备专项进口税收政策调整工作的进展情况与前景展望

自《通知》发布以来,财政部会同发展改革委、海关总署、国家税务总局以及相关行业协会等部门紧锣密鼓地制定出台了一系列重大技术装备关键领域专项进口税收政策,并取得了初步成效。

截至2007年底,财政部会同有关部门先后出台了4项重大技术装备专项进口税收政策,调整了包括喷气织机和自动络筒机、大型全断面隧道掘进机、大型露天矿用机械正铲式挖掘机和大型煤炭采掘设备等重大技术装备及其关键零部件的进口税收政策,涉及重大技术装备三大关键领域。随着各专项政策的陆续出台,财政部将专门组织重大技术装备进口税收政策培训班,对全国各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)和财政部驻各地财政监察专员办事处有关人员以及各领域龙头企业进行政策宣传、重点培训和工作布置,在全国范围内推动已出台专项政策的贯彻落实以及新专项政策的积极调研。

(财政部关税司供稿,周杰执笔)

预算管理制度改革

一、部门预算改革

(一)中央部门预算改革。2007年是中央部门预算改革的第八个年头,按照落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求以及建立完善公共财政体制的总体部署,部门预算改革各项重点工作稳步推进,财政资金分配和使用的完整性、规范性、科学性、有效性和安全性得到进一步提高。

1. 调整优化支出结构,提高公共服务水平。2007年,中央财政预算分配体现了集中财力办大事的原则,优先保障重点支出需要,解决了一些事关经济发展和社会和谐稳定的重大问题,中央财政支出预算安排主要向“三农”、教育、社会保障、科技、公共卫生、文化等社会事业倾斜,向经济社会发展薄弱环节倾斜,向改革创新倾斜。财政供给范围日趋合理,体现了完善公共财政体制的要求,有力地促进了各项社会事业的快速发展和社会主义和谐社会建设。

2. 规范预算编报行为,提高预算管理的规范性。一是修订完善预算管理办法。先后修订了《中央本级基本支出预算管理办法》、《中央本级项目支出预算管理办法》和《中

央财政本级支出预算指标管理办法》,规范预算管理行为,为加强预算管理和依法理财提供依据。二是完善“两上两下”预算编制规程,将2008年中央部门预算编制时间提前到6月份,部门预算编制时进一步延长到9个月,让预算单位有更多的时间准备和编制预算,为提高预算编制质量提供了时间保证。

3. 规范预算分配机制,提高预算分配的科学性。首先,加强支出标准体系建设,推进预算管理的规范化和科学化。一是扩大基本支出定员定额试点范围。在将所有行政单位和部分事业单位纳入试点的基础上,又将第一批40家参照公务员法管理事业单位纳入定员定额管理,同时积极研究扩大事业单位定员定额试点范围。二是针对各单位编制和人员调整情况、行政事业单位收入分配制度改革和规范津贴补贴工作情况,适时调整了定员定额标准体系。三是积极推进实物费用定额试点。试点部门由2007年的18家增加到2008年的25家;在2007年车辆实物费用定额“实转”的基础上,2008年将办公用房、车辆与预算全面挂钩;研究将实物费用定额与节约型政府建设、公共资产管理和支出管理相结合,支持节约型政府建设。四是推动项目预算滚动管理。积极推进项目库建设,开展项目清理工作,严格项目支出分类,将清理后的延续项目进入项目库,直接列入下一年度部门预算,予以重点保障。其次,推进预算编制的精细化,提高预算编制的到位率。一是细化部门预算编制,提高预算编制的真实性、准确性。从编制2008年部门预算起,基本支出预算编制和批复均细化到基层预算单位;督促中央部门做好年初预算项目和执行中预算项目的细化工作,部门层层代编预算的现象大为减少,细化效果显著。二是推进项目支出按经济分类编制试点工作。为准确反映政府各项支出的具体用途,实现项目支出预算由粗放向精细、规范管理转变,选择了14家中央部门开展项目支出预算按经济分类编制试点。三是按照全国人大、审计署的相关要求,加大了对代编预算规模的压缩力度,对年初代编项目实行严格控制。四是规范预算单位代码使用,要求中央部门编制预算使用标准单位代码,形成预算必须从基层单位编起的硬约束,建立起从基层单位编制预算的控制机制。

4. 强化对资金使用过程的监管,提高财政资金使用的有效性。一方面,在2006年部门累计结余资金首次出现负增长的情况下,通过完善结余资金管理办法、开展结余资金管理培训、设计完善结余资金软件报表、批复确认财政拨款结余资金、督促部门消化结余资金、做好分析汇总等工作,促进部门在2007年预算执行和2008年预算编制中,继续花大力气消化结余资金。另一方面,推进绩效考评体系建设,提高公共服务质量。一是规范了绩效考评试点的程序。针对绩效考评试点中存在的问题,对绩效考评试点的工作程序以及各阶段报送内容和时间要求作了进一步明确,对绩效考评经费安排提出了核定办法,有效推动了绩效考评试点工作的顺利开展。二是大力推进绩效考评试点工作。编制2008年部门预算阶段,要求各部门积极创造条件推进绩效考评试点工作,原则上每个中央部门都要选择一、两个预算项目进行绩效考评试点,垂直管理部门选择试点的项目原则上不得少于三个。