

收购价格2.5元/公斤计算,可以为奶牛养殖户增加养殖收益近20亿元。

(三)落实奶牛布病和结核病强制扑杀等政策。根据国务院要求,国家将患布氏杆菌病、结核病而强制扑杀的奶牛纳入畜禽疫病扑杀补贴范围。国家按每头2400元的标准对养殖户给予补偿,中央财政对东、中、西部地区实行差别补助政策。此外,还明确了推进奶牛保险以及将打草机械和挤奶机械纳入农机具购置补贴范围的政策。这些政策,对于稳定奶牛后备资源、提高奶制品供应能力,保障奶业持续健康发展,将起到重大的推动作用。

总的来看,良种补贴、农机补贴以及生猪、奶业和油料等补贴资金,其补贴均与农户的生产行为相挂钩。因此,这些涉农民生政策的实施有效提高了农民从事农业生产的积极性,促进了农民增收和提高农产品的有效供应。

(财政部农业司供稿,吴振鹏执笔)

加大投入 规范管理 积极支持建立和完善农村低保制度

为稳定、持久、有效地解决农村贫困人口温饱问题,2007年,党中央、国务院做出了在全国建立农村最低生活保障制度(以下简称农村低保制度)的重大决策。各级财政部门积极发挥财政职能,参与农村低保制度建设,加大财政投入力度,完善财政监督管理,积极支持建立和完善农村低保制度。

一、完善政策,支持农村低保制度逐步建立

党中央、国务院历来高度重视解决农村困难群众的生产生活问题。近年来,党中央制定了“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予少取放活”的方针,并以解决好农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为着力点,出台了一系列支农惠农政策,在继续推进农村扶贫开发工作的同时,相继建立和完善了新型农村合作医疗、农村医疗救助、农村五保供养等农村社会保障制度,促进了农村经济社会发展和和谐社会建设。在保障农村困难群众基本生活方面,各级财政部门积极配合民政部门,在有条件的地区探索建立农村低保制度,在尚不具备条件的地区建立农村特困户救助制度,对缺乏劳动能力的贫困农民给予定期定量救济,为全面建立、实施农村低保制度奠定了基础。

2007年7月,国务院印发了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,要求年内在全国范围普遍建立农村低保制度。这是解决农村贫困人口温饱问题的制度性安排,是建立覆盖城乡居民社会保障体系的重要内容,也是公共财政保障困难群众生活的具体举措。为贯彻落实国务院《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,财政部会同民政部联合印发了《关于加强农村最低生活保障资金使用管理有关问题的通知》,要求各地遵循与当地经济社会发展水平和财力状况相适应、与其他农村社会救助

等生活性补助政策相衔接的原则,合理确定农村低保标准和对象范围;通过整合资金渠道、优化支出结构等方式多渠道筹措农村低保补助资金;规范资金的申请、审批和发放程序,等等。国务院的统一部署和配套政策的到位,促使各地农村低保制度建设全面推开,到2007年9月底,全国31个省(自治区、直辖市)2777个涉农县(市、区)已全部实施了农村低保制度。

二、加大投入,为农村低保制度建设提供财力保障

为做好农村困难群众基本生活保障工作,近年来,地方各级政府不断调整财政支出结构,逐步加大对农村低保和特困户救助的资金投入力度。根据民政部统计,2006年,全国用于农村低保和特困户救助的支出达52亿元。2007年,中央财政安排30亿元补助资金,支持财政困难地区建立和实施农村低保制度;各地也统筹考虑现有农村各项社会救助资金渠道,优化和调整支出结构,整合农村特困户定期定量救济等救助资金,进一步加大了资金投入力度。截至2007年底,全国共有农村低保对象3566.3万人、1608.5万户,比上年同期增加1973.2万人,增长了123.9%,全国平均低保标准为月人均70元,全年共发放农村低保资金109.1亿元,比上年增长109.8%,月人均补差38.8元,比上年同期提高4.3元,增长12.5%。

为促进农村低保制度的健康持续发展,鼓励地方积极稳妥地推进农村低保工作,中央财政补助资金按照公平、公正、透明以及考核激励、“以奖代补”的原则,采用因素法进行测算和分配,主要因素包括各地区的农村贫困人口数、地方财力状况和各地实际保障人数等,重点向贫困程度深、工作任务重的地区倾斜。同时,为支持和鼓励地方落实责任,中央财政提出,拟在对各地上年度资金筹集、保障人数、补助水平以及制度建设、规范操作、资金管理、社会化发放等工作予以考核的基础上,每年在分配农村低保补助资金时安排部分资金,对制度完善、管理规范、资金落实、工作效果好的地区给予一定奖励补助。

三、加强管理,规范农村低保资金使用

农村低保资金是困难群众的“活命钱”,是不能碰的“高压线”。为确保资金使用的安全性、规范性和有效性,农村低保资金实行专项管理、专账核算、专款专用。各地财政部门会同民政部门根据《关于加强农村最低生活保障资金使用管理有关问题的通知》要求,结合专项管理规定和当地农村低保工作需要,研究制定本地区农村低保资金管理办,对资金的预算编制、资金分配、拨付使用等各个环节实行全过程监督管理,并依托“金保工程”、“金财工程”等信息管理平台,实现信息资源的整合和共享,积极实施国库集中支付制度改革,推行低保资金社会化发放。同时,加大政策宣传力度,严格操作程序,实行“政策、标准、对象、资金”四公开。通过完善制度、规范程序、严格管理、加强监督,从源头上制止截留、挪用和虚报、冒领低保金等问题的发生,使农村低保这项惠民政策真正落到实处。

农村低保制度的建立,在保障贫困农民基本生活方面已初显成效。然而,新制度的建设仍面临着不少困难和问题,制度完善的任务还很艰巨。当前农村低保制度运行中,由于家庭收入不易核定,贫困面比较大,一些地方在确定低保对象和补助水平上将复杂问题简单化处理。如一些地方简单的套用国家贫困标准,致使在一些贫困县,保障标准过高,保障面过宽;有的地方为控制低保人数,按农业人口的一定比例或自然村分配农村低保对象名额,致使“该保的没保,不该保的却保了”;大部分地区没有实行按家庭收入差额发放低保金的办法,而是采取简单的分档补助办法,随意性较大;大部分地方未建立低保补助标准动态调整机制,难以应对物价上涨对低保家庭基本生活的影响。还有少数地区没有建立规范的审核程序,没有开展救助对象情况的民主评议、张榜公示等,或者是走过场、流于形式,难以发挥有效的监督作用,个别村庄甚至出现了优亲厚友、虚报冒领等违法违纪问题。

为确保农村低保工作“起好步,走好路”,下一步,各级财政部门还将积极配合民政部门,针对存在的问题和困难,继续研究完善农村低保制度,进一步加大资金投入力度,指导和督促地方扎实推进农村低保工作。具体而言,一是在标准制定上,要立足实际,科学合理。按照维持当地农村居民基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用合理确定农村低保标准,并逐步建立适应物价调整的低保标准动态调整机制。同时,严格低保对象家庭收入核算办法,规范低保金差额发放。二是在对象核定和管理上,要严格操作,动态管理。按照个人申请、村委会组织评议、乡镇政府评审、县级民政部门审批的操作程序实施,并将有关情况张榜公示,接受监督。根据低保对象家庭状况变化,及时停发、减发或增发低保金,做到保障对象有进有出、补助水平有升有降,并完善低保对象档案登记,推行信息化管理。三是在资金安排和使用上,要落实到位,发放到户。地方各级财政及时安排农村低保补助资金预算,中央财政继续加大对困难地区补助力度。减少资金发放环节,通过金融机构将农村低保金直接拨付到低保对象家庭的银行账户。四是在监督管理上,要强化责任,追踪问效。建立工作责任制和责任追究制,强化监管措施,严肃纪律,对审批对象、发放资金等情况进行定期或不定期检查,坚决杜绝挤占、挪用现象的发生,对错保、漏保的现象要及时纠正,对相关责任人要严肃处理。

(财政部社保司供稿,王文君执笔)

加快建立国有资本经营预算制度

党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,要建立国有资本经营预算制度。为此,财政部会同有关部门做了大量深入细致的前期准备工作。2007年9月,国务院正式下发《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》。此后,财政部会同国资委联合印发

了《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》,财政部又单独印发了《中央国有资本经营预算编报试行办法》。

一、国有资本经营预算的历史沿革

建立国有资本经营预算,是伴随着复式预算的提出而出现的。早在1991年,国务院就在颁布的《国家预算管理条例》中明确提出国家预算按复式预算来编制。这个复式预算包括经常性预算和建设性预算。1993年,十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中再次提出“改进和规范复式预算制度,建立政府公共预算和国有资产经营预算,并可根据需要建立社会保障预算和其他预算”。这是在中央文件中第一次正式提出建立国有资本经营预算的要求。

1995年,《中华人民共和国预算法》颁布,其实施条例第二十条规定“各级政府预算按照复式预算编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。《中华人民共和国预算法》及其实施条例的颁布实施,标志着建立国有资本经营预算正式取得法律地位。但由于当时国家对国有企业实行了暂停上缴税后利润的政策,使建立国有资本经营预算失去了政策基础和收入来源,国有资本经营预算处于有其名而无其实的尴尬状况。

2007年9月,国务院正式下发《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》,明确了试行国有资本经营预算的指导思想和原则、确定了国有资本经营预算的收支范围及编制、执行和审批程序。可以说,国务院文件的下发,标志着我国国有资本经营预算制度正式建立并开始进入实施阶段。

二、国有资本经营预算的主要内容

根据《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》规定,国有资本经营预算,是国家以所有者身份依法取得国有资本收益,并对其分配而发生的各项收支预算。

国有资本经营预算的收入是指各级人民政府及其部门、机构履行出资人职责的企业(即一级企业,下同)上交的国有资本收益。主要包括五个方面:一是应交利润。即国有独资企业按规定应当上交国家的利润。二是国有股股利、股息收入。即国有控股、参股企业国有股权(股份)获得的股利、股息收入。三是国有产权转让收入。即转让国有产权、股权(股份)获得的收入。四是企业清算收入。即国有独资企业扣除清算费用后的清算净收入,国有控股、参股企业国有股权(股份)扣除清算费用后应分享的公司清算收入。五是其他国有资本收益。

国有资本经营预算的支出是指国家根据国有资本经营预算收入规模和国民经济发展需要制订的支出计划。主要包括三个方面:一是根据国家产业发展规划及国有经济布局 and 结构调整的要求,用于支持国有企业改制重组、自主创新、提高企业核心竞争力等方面的资本性支出。二是用于弥补国有企业改革成本等方面的费用性支出。三是依据国家宏观经济政策以及不同时期国有企业改革和发展的任务,统筹安排确定的其他支出,包括用于社会保障等方面的支出。