

新。财政创业风险投资在投入方向上体现公共财政的要求，在管理上引入专业管理机构，实现了公共财政职能的市场化运作，放大财政资金效能。2007年财政部按照“市场运作、鼓励创新、引导为主、规范管理”的原则制定了指导意见，并完成了选择受托管理机构、制定工作规程和托管协议等基础性工作，经过严格遴选，从全国120多个项目中选择了4个具备条件的项目进行风险投资，拟投入产业研发资金1.3亿元。

(二) 大力推进“以奖代补、先建后补”资金管理方式，实现政府投资管理方式的重大创新。传统的政府批项目、安排资金的管理方式，存在项目安排随意性大，对象、环节、效果难以监控的问题。为了改变这种状况，近年来，财政部一直努力推行“以奖代补、先建后补”资金管理方式，2007年在节能减排、重点小型病险水库除险加固、“三河三湖”水污染防治、中西部地区排污管网专项资金中全面实行“以奖代补”，取得较好效果。

(三) 以“悬赏制”推动产业研发和自主创新，提高财政建设资金能效。为了加快风机国产化，财政部与发改委联合制定文件，对首50台兆瓦以上级风机制造给予奖励，打破所有制界限，谁实现兆瓦级风机产业化，并且得到市场认可，就对谁给予奖励。对生物能源与生物化工非粮引导奖励也采取了类似方式，事先详细规定各种技术路径要达到标准，并向社会公布，对竣工后经验收达到标准的企业，财政将给予奖励。采取“事先公布标准，达到标准予以奖励”的“悬赏制”方式，有助于减少政府审批程序，操作上更加公开透明。

(四) 探索试点资产证券化方式，充分发挥财税政策杠杆作用。为了充分发挥财税政策杠杆作用，引导更多的社会资金投向经济社会发展薄弱环节，近年来财政部积极探索采用市场化方式融资。为解决“十一五”期间农村公路建设资金缺口，财政部研究提出了利用车购税投资高等级收费公路所形成的权益，以资产证券化方式筹集农村公路建设资金的融资思路。

五、实施精细化、科学化管理，提高财政经建工作水平

(一) 加快推进中国农民补贴网建设，为管好用好资金提供保障。建立中国农民补贴网是利用现代信息技术，加强对财政补贴的管理，促进财政服务“三农”工作的基础工程。中国农民补贴网，将构建以单个农户为统计对象的大型网络信息管理系统，实现中央政府与广大农户信息的直接链通，建立财政直接服务“三农”的全国联网的大型公共服务平台。2007年完成了中国农民补贴网建设的总体方案论证、应用系统的完善推广、农户基础数据收集等各项工作，补贴网的开通准备工作也基本就绪，并对2800多个县、3.55万个乡镇，约8万多基层财政人员进行了培训。

(二) 进一步强化政府投资管理，促进提高政府投资效益。2007年财政部开展“三河三湖”专项核查，发现地方配套资金到位率低，工程建设进度缓慢等问题，并针对发现的问题，提出了改革流域管理体制、改进资金运行和管理机制等政策建议。加强人畜饮水国债项目核查，对人畜饮水国债

项目进行了次覆盖全国31个省市13134个项目的大规模专项核查，2007年财政部和国家发展改革委、水利部会同地方政府对违规项目逐项核实、逐项整改，截至2008年8月底已整改各类问题11282个，占问题总数的77%。针对核查发现的问题，财政部会同水利部完善相关制度办法，进一步加强农村饮水安全项目投资管理。

(三) 深入做好党政机关办公楼等楼堂馆所清理，强化政府投资项目管理与监督。清理党政机关办公楼等楼堂馆所是加强政府投资管理、完善宏观调控的重要内容。财政部积极参与党政机关办公楼等楼堂馆所清理工作，下发专门的文件，从项目预算、预算执行、资金监管等方面提出加强财政监督管理的具体要求，并按照中纪委统一部署，对部分省市和中央部门党政机关办公楼等楼堂馆所建设项目进行复查。

六、加大财政保障力度，积极推进体制改革

(一) 研究消化政策性粮食财务挂账，继续推进粮食流通体制改革。政策性粮食财务挂账数额巨大，是困扰国有粮食企业改革的一大历史难题。为落实好国务院领导的指示精神，促进地方政府尽快消化挂账，财政部研究制定了消化挂账的奖励机制，并决定从2008年开始安排资金消化财务挂账，支持粮食企业改革。这样，既可以调动地方积极性，也可以有效防止地方虚增挂账。

(二) 做好石油价格改革财政补贴工作，推动成品油价格形成机制配套改革。油价补贴直接针对弱势群体，关系民生。2007年财政部根据“大稳定，小调整”原则，适当扩大补助范围，将远洋渔业等纳入补贴范围。2007年分两批将150亿元补助资金下达至各地，补贴对象包括渔业、林业、城市公交、农村道路客运和城市出租车等5类，有效保护了上述困难群体和公益性行业利益，维护了社会稳定，保障了石油价格改革的顺利实施。

(三) 支持深化邮政、铁路体制改革。2007年，财政部在深入调研的基础上，探索建立邮政普遍服务成本控制和亏损补贴新机制，以更好地保障邮政普遍服务和特殊服务；按规定程序核减国有净资产，支持邮政企业主辅分离。支持铁路企业分离办社会，按照“政府主导、多元化投资、市场化运作”的基本思路，构建投资主体多元化、资金来源渠道多样化、项目建设市场化的铁路投融资体制，进一步深化铁路体制改革。

(财政部经济建设司供稿，孙志执笔)

农业财政财务

2007年，全国各级财政部门以科学发展观为指导，按照党的十七大的战略部署，不断开拓进取，深化改革创新，狠抓政策落实，切实加强管理，大力推进现代农业发展和社会主义新农村建设。

一、积极谋划财政支农的重大政策

各级财政部门紧扣“三农”工作的重大战略问题，集中

力量开展财政支农理论和政策的研究,进一步提高了财政支农工作的主动性和前瞻性。

(一) 研究提出了支持现代农业发展的财政政策。近几年,虽然财政支持“三农”的力度不断加大,但对农业生产方面的投入仍然显得不足,特别是对地方发展优势特色、安全高效农业的资金支持尤显不足。如何从制度设计上进一步加大对农业生产的投入力度,是各级财政部门面临的一项重要任务。为此,财政部积极开展财政支持现代农业的相关政策研究,提出了具体的实施意见,包括基本思路、目标任务、支持重点以及项目资金管理等。报经国务院同意,中央财政从2008年起设立现代农业生产发展专项资金,支持各地发展优势特色、安全高效农业,壮大县域经济实力。

(二) 研究提出了农田水利工程建设和管护并重的机制。2007年,财政部集中精力开展了灌区末级渠系改造和农业用水水价补贴机制研究工作,并深入江苏、河南、吉林等省份开展实地调研,形成《关于农田水利工程设施建设管护问题的意见》(以下简称《意见》)报送国务院。《意见》提出:在末级渠系改造中推行“以奖代补”的投资方式,鉴于目前对农民用水进行水费直补的条件和时机还不成熟。建议推进产权制度改革,加强工程设施改造,深化农业水价改革,创新工程管护机制。《意见》中所提的建议得到了国务院领导的充分肯定,并予以采纳。

(三) 研究提出了新形势下财政扶贫工作的基本思路。针对我国农村扶贫开发出现的新情况和面临的新形势,各级财政部门开展了大量的政策调研。2007年7月中旬,财政部领导带队,赴宁夏、甘肃两省区进行了扶贫专题调研,撰写出《关于甘肃宁夏扶贫开发工作的调研报告》,提出了对当前农村扶贫开发基本形势的初步判断和新形势下进一步做好农村扶贫开发工作的建议。该建议被吸收到国务院扶贫办的综合报告中,并上报扶贫开发工作领导小组。

(四) 研究提出了发挥基层财政在支农资金监管中作用的若干设想。为进一步发挥基层财政,特别是乡镇财政在支农资金监管中的积极作用,财政部赴湖北省深入乡镇进行了调研,并撰写了《充分发挥基层财政监管作用 切实提高支农资金使用效益》的调研报告。明确提出,随着农村综合改革的不断深入,基层财政的职能有作用也在发生所变化,在支农政策的落实和支农资金监管中发挥着越来越明显的积极作用。鉴于基层财政已经具备了承担更多的支农资金监管的条件,因此应适时赋予其更多的监管职能。

二、不折不扣地落实涉农民生政策

2007年,党中央、国务院先后出台了一系列与广大农民群众的利益密切相关、促进农业产业发展的重大涉农民生政策。各级财政部门统一思想,提高认识,不折不扣地落实好各项政策,保证这些政策在执行中不走样、不变味。

(一) 积极落实扶持生猪生产的政策措施。为稳定猪肉价格,保证市场供应,2007年国务院出台了一系列扶持生猪生产、稳定市场供应的政策措施。按照国务院有关要求,各级财政部门认真贯彻落实能繁母猪饲养补贴、生猪疫病防控和生猪良种补贴等政策。财政部对各项资金进行了认真核

算,及时拨付资金,并制定下发了《能繁母猪补贴资金管理暂行办法》、《生猪良种补贴资金管理暂行办法》和《生猪良种补贴项目实施方案》,明确了补贴原则和发放程序等问题。

(二) 积极落实奶业发展的政策措施。为贯彻落实中央领导关于促进奶业发展的批示精神,促进奶业健康发展,财政部开展专题调研,并提出了扶持奶业发展的政策建议,这些建议都在《国务院关于促进奶业持续健康发展的意见》中得到了体现。同时,中央财政积极落实好已经出台的、促进奶业发展的各项政策措施,具体包括:继续安排奶牛良种补贴资金1亿元,提高奶业生产的良种化水平;向中西部地区省份拨付优质后备奶牛饲养补助4.3亿元,对享受奶牛良种补贴改良后的优质后备母牛给予一次性补贴,提高优质奶牛的保有量。

(三) 认真落实促进油料生产的政策措施。近几年,我国油料生产效益明显降低,种植面积持续下降,产需缺口逐年拉大。经过认真研究我国油料生产形势,财政部会同有关部门研究提出了扶持油料生产的政策建议。同时,经国务院批准,在长江流域油菜主产区实行油菜良种补贴政策。2007年,中央财政拨付油菜良种补贴资金10亿元,按照油菜实际种植面积和每亩10元的补贴标准,对农民进行直接补贴。

(四) 完善和落实退耕还林后续政策。退耕还林补助到期后,对退耕农户的生活和收入都有不同程度的影响,部分退耕农户生计可能出现问题,巩固退耕还林成果存在隐忧。为妥善解决退耕还林期满后退耕户的生计问题,财政部在充分调研的基础上,向国务院报送了《财政部关于完善退耕还林后续政策的请示》,提出了完善退耕还林后续政策的基本思路和政策建议,大部分意见被吸收到国务院下发的《国务院关于完善退耕还林政策的通知》中。为贯彻落实好该通知的有关精神,在认真核实退耕还林保存面积和合格面积的基础上,中央财政拨付了原政策尚未到期的补助资金和完善退耕还林政策补助资金。

(五) 认真落实蓄滞洪区补偿政策。2007年6月底以来,淮河流域发生了1954年以来的大洪水。安徽省和河南省共启用了10处蓄滞洪区,江苏省启用人海河道泄洪,为淮河流域防洪安全做出了贡献。为了贯彻落实党中央、国务院的指示精神,切实做好补偿工作,财政部及时启动了蓄滞洪区运用补偿紧急工作机制:会同水利部及时下发了《关于抓紧做好蓄滞洪区运用补偿工作的通知》,指导蓄滞洪区所在地县级人民政府组织有关部门和乡(镇)人民政府及时登记、核查蓄滞洪区内居民损失情况,并对三省蓄滞洪区和入海河道财产损失情况进行了实地核查。经国务院批准,中央财政向安徽、河南、江苏三省拨付蓄滞洪区运用财政补偿资金3.3亿元。三省积极开展相关工作,保证了补偿资金及时足额发放到群众手上。

三、大力促进农业增产和农民增收

促进农业增产和农民增收,是财政支农的重要任务。2007年,各级财政部门不断加大投入力度,完善各项政策,有力地促进了农业增产和农民增收。

(一) 做好以良种补贴和农机购置补贴工作, 促进农民直接增收。一是扩大了农作物良种补贴品种和补贴范围。2007年, 中央财政新增油菜良种补贴10亿元、棉花良种补贴5亿元, 共拨付农作物良种补贴资金67亿元, 将广西、重庆、四川三省(区、市)纳入补贴范围。二是扩大了农机购置补贴规模和补贴类型。2007年, 大幅增加农机购置补贴资金规模, 中央财政拨付资金20亿元, 继续推广先进适用农机的使用, 支持开展整村推进“以机代牛”试点, 将南方七省血吸虫病重发区所有疫病县、南方山区和北方牧区适用的中小型农机具纳入补贴范围, 并支持吉林省开展玉米和大豆生产全程机械化试点。

(二) 做好农村劳动力转移培训阳光工程为抓手, 促进农民转移就业和增加收入。2007年, 中央财政安排农村劳动力转移培训阳光工程补助资金9亿元, 比上年增加3亿元, 将人均补助标准由2006年的170元提高到254元。截至2007年10月底, 已完成示范性培训任务284万人, 转移就业244万人, 转移就业率86%。阳光工程转移就业学员人均月收入983.5元, 比2006年增长131.3元, 比未接受培训转移就业的农民工月务工收入高出277.5元。同时, 中央财政还安排新型农民培训资金2亿元, 按照每个示范村1万元的标准, 支持地方培训有文化、懂技术、会经营的新型农民。资金投入和培训规模都比上年增加了一倍。

(三) 支持测土配方施肥, 促进农民通过应用农业先进技术增收。2007年, 中央财政安排测土配方施肥补助资金9亿元, 比上年增加4亿元, 新增测土配方项目县600个, 引导农民科学种田, 节本增效。在中央财政的支持下, 2007年冬小麦主产区实施测土配方施肥7450万亩, 亩均增产28公斤, 亩均节本增效47元, 同时减少不合理施肥量7.45万吨。同时, 还进一步加大了对农业科技推广等科技经费的投入力度, 支持各地先进实用技术的推广应用。

(四) 支持小型农田水利建设, 夯实农业增产和农民增收的基础。2007年, 中央财政安排小型农田水利工程建设补助专项资金10亿元, 比上年增加4亿元, 以粮食主产区为重点, 加强农村基础设施建设, 为提高农业综合生产能力和农民增收提供有力保障。每个省(区、市)可选择3个具有一定规模、集中连片的建设项目, 作为工程建设、制度建设和能力建设同步推进的示范区。

(五) 支持农业灾害救助, 促进抗灾减灾夺丰收。2007年, 我国气候异常, 旱涝灾害和生物灾害同时偏重发生。各级财政部门秉持“以人为本”的救灾理念, 大力支持抗灾救灾工作。中央财政共拨付特大防汛抗旱资金16.5亿元、汛前应急度汛资金5.3亿元、农业生产救灾资金6.8亿元、林业救灾资金6000万元。同时, 继续大力支持动植物疫病防疫工作, 拨付动物防疫补助经费25.7亿元、林业有害生物防治补助2亿元。

(六) 支持森林生态效益补偿和天保工程建设, 促进农林业持续发展。2007年, 继续实施中央财政森林生态效益补偿基金政策, 将享受补偿基金的范围由有林地扩大到重点林公益林地, 并完善了补偿资金的分配比例。根据《天然林保护工程财政资金管理规定》的有关要求, 2007年, 财政部在人

代会批准同意后, 即按控制指标核拨了天然林保护工程财政资金, 各省级财政部门以此作为编制地方预算、安排配套资金的依据。增加了中央财政补助地方专项资金的透明度, 提高了预算编制的科学性和预算执行的时效性。同时, 为了加强对职工“四险”补助和职工安置经费的监督管理, 下发了《关于切实做好天保工程区森工企业“四险”补助和混岗职工安置等工作的通知》。中央财政支持森林生态效益补偿和天保工程建设, 有效地改善了生态环境, 促进了农林业的健康、持续发展。

四、大力支持农业机制体制创新

(一) 稳步推进支农资金整合工作。中央财政对整合支农资金的工作高度重视。2006年, 财政部专门下发指导性文件, 对推进支农资金整合工作做出部署。2007年, 财政部继续推进支农资金整合工作, 着重从探索整合支农资金的体制性、机制性措施上下功夫。对2006年的整合工作进行了中期评估和总结, 在此基础上, 扩大了县级试点规模和范围, 开展了省级整合试点, 稳步地推进了部门预算部分专项资金的整合。通过支农资金整合, 初步改善了支农资金分散使用的局面, 促进了财政支农方式和机制的创新, 发挥了支农政策的合力效应和支农资金的引导作用, 提高了支农资金的使用效益, 促进了主导产业发展和农民增收。

(二) 优化支农资金的分配使用管理方式。一是完善了支农投入的引导机制。2007年, 财政部进一步改革了良种补贴、农机补贴、农业产业化、农业技术推广等专项资金的管理方式, 除了按照普惠制、专家评审制分配资金外, 采取加大贴息资金力度、切块下达资金、下放项目审批权限、开展支农资金整合等改革措施, 变单一的直接补助为综合性的激励引导, 发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用。二是完善了支农投入的民办公助机制。通过“先干后补”、“多干多补”、“奖补结合”等方式, 进一步完善了小型农田水利建设“民办公助”投入引导机制。

(三) 继续创新财政扶贫开发机制。2007年, 中央财政安排的扶贫资金144亿元, 比上年增加了7亿元。在增加投入的同时, 积极改革财政扶贫资金使用方式。继续在全国592个国家扶贫开发工作重点县开展到户扶贫贷款贴息审核权限下放改革试点工作, 将产业扶贫贷款财政贴息权限下放试点范围扩大到11个省(区、市), 比上年增加3个, 推行扶贫小额到户贷款“奖补资金”试点; 在全国27个省份全面开展“贫困村村级发展互助资金”试点工作; 对全国各省2006年财政扶贫资金绩效进行了考评; 开展“县为单位、整合资金、整村推进、连片开发”的扶贫资金整合试点工作。

(四) 积极支持农口各项重大改革。一是积极支持集体林权制度改革。财政部积极参与《中共中央 国务院关于加快推进集体林权制度改革的意见》的起草工作, 提出财政支持集体林权制度改革的政策建议。2007年, 中央财政对已经开展林改的14个省(区、市)安排了林改工作经费15.8亿元。二是支持海南农垦管理体制变革。财政部作为海南农垦管理体制变革工作小组牵头单位, 积极会同有关部门深入调研, 不断完善工作方案, 推动改革各项工作顺利开展。三是支持基

层农技推广体系改革。2007年,财政部继续支持基层农技推广机构运行机制创新研究试点,在试点县中开展改革后期推广体系内部管理制度、激励机制、推广方式等运行机制的创新研究。四是推进兽医管理体制改革。在农业部部门预算中安排一定的资金,支持重大动物疫情监测和防治、以及禽流感等重大人畜共患病强制免疫和强制扑杀等,推进各地进行兽医管理体制改革。

五、切实加强财政支农资金科学化、精细化管理

2007年,全国财政系统开展了“财政支农资金管理年”活动,活动分为动员布置、制度清理、重点检查、献计献策、总结巩固五个阶段。各级财政部门以管理年活动为契机,切实提高预算编制水平,狠抓预算执行和资金监管,认真开展资金检查,有力地促进了财政支农资金的科学化管理,提高了资金使用效益。

(一)以清理规章制度为基础,继续推进农业财政制度建设。按照管理年活动部署,财政部对相关的涉农规章制度进行了全面清理,逐个提出了清理意见,对现有制度中存在的交叉重复、衔接不畅等问题进行梳理。各地、各部门也对现行规章制度再次进行了全面清理。国家林业局对1999年以来制定的财务、资金管理方面的25件制度办法,保留16件、修改1件、废止8件;内蒙古自治区共清理1998年以来支农资金管理各项制度30多项。在制度清理的基础上,各级财政部门 and 主管部门修订办法,建章立制,不断加强财政支农的制度建设。

(二)以促进农业农村发展为前提,切实抓好预算的执行管理。为支持各地农民春耕备耕,2007年3月初,财政部即将大豆、玉米、小麦、棉花和早稻、中稻(东北粳稻)良种补贴资金、农机购置补贴资金、测土配方施肥专项资金全部预拨各地;为适应农民春节回家后外出务工前培训工作的需要,同时下拨农村劳动力转移培训阳光工程补助资金,该项资金的拨付比2006年提前了4个月。同时,采取多种有效措施督促主管部门加快预算支出进度,并强调加快进度要与提高资金使用效益并重。

(三)以保障农口部门事业发展为核心,提高部门预算管理水平和。财政部在编审中央农口部门预算时,充分考虑了农口部门事业发展的需要。基本支出的安排保证了各部门正常运转,项目支出的安排也符合党中央、国务院的政策取向,紧紧围绕和突出体现了建设现代农业、推进社会主义新农村的工作重点。同时,重点加强部门预算中专项资金的管理,对一些重大的部门专项资金的使用管理都明确了具体要求,并确定了共管、审核、备案三种管理方式,保证了专项资金的规范使用和安全运行。

(四)以开展管理年活动为契机,加强财政支农资金检查工作。按照管理年活动部署,各级财政部门 and 主管部门将开展重点资金检查、抽查活动作为全面提升支农资金管理水平的契机,认真组织开展了自查自纠工作。中国气象局组织局机关和地方气象部门开展了财务综合大检查,对2006年1月-2007年3月的资金管理情况以及各项规章制度落实情况进

行了认真检查。海南省对特大防汛抗旱、森林生态效益补偿等7个重点专项资金进行抽查,对抽查中发现的问题,在全省范围内进行通报,主动曝光,表扬先进、批评落后,要求有关市县及时整改。在各地开展自查自纠的基础上,财政部对黑龙江、贵州、河南、青海、内蒙古、安徽等6个省区开展资金管理年活动、专项资金使用管理情况进行了重点抽查。根据重点检查情况,财政部起草了《关于进一步加强财政支农资金监管的意见》,提出了“抓资金监管就是抓资金投入、抓资金监管就是抓资金使用效益、抓资金监管就是抓资金安全”的新的理财理念。

(财政部农业司供稿,魏维、王瑶执笔)

社会保障财政财务

2007年,全国各级财政部门按照构建社会主义和谐社会的总体目标,牢固树立以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,进一步加大财政社会保障投入力度,不断提高社会保障资金管理水平和支出效益,确保各项社会保障制度工作顺利开展。

一、调整与完善就业再就业政策体系,妥善解决并轨遗留问题

2007年是贯彻落实《国务院关于进一步加强就业再就业工作的通知》实施积极就业政策的关键年。各级财政部门积极会同有关部门加大工作力度,落实各项就业再就业扶持政策:一是积极参与《就业促进法》的起草和落实工作,会同有关部门研究制定配套文件,做好与现行就业再就业政策的衔接。二是继续加大就业再就业资金支持力度。2007年,中央财政安排就业补助资金238亿元。同时,改变资金拨付方式,通过预拨资金加快预算执行进度。三是会同原劳动保障部联合开展2006年度就业再就业资金使用管理情况自查工作,并组织财政部驻地方专员办对8省(区)就业再就业资金使用管理情况进行专项检查,进一步规范就业再就业资金使用管理。同时,对中央补助地方劳动力市场建设专项资金实行项目管理,努力提高资金使用效益。四是妥善解决地方及中央管理企业并轨遗留问题,在深入调研的基础上,会同有关部门研究提出适当延长特定政策补助执行期限的政策建议,并经国务院批准同意执行。2007年,全国实现城镇新增就业人员1204万人,持《再就业优惠证》人员再就业515万人,其中“4050”人员实现再就业153万人,城镇登记人数为失业率为4%。

二、扩大做实企业职工基本养老保险个人账户试点,深化养老保险制度改革,进一步提高企业离退休人员待遇水平

2007年,全国各级财政部门会同有关部门积极做好扩大做实企业职工基本养老保险个人账户试点工作,进一步完善企业职工基本养老保险制度,并根据国务院决定,提高企业