

管理制度改革有关问题的意见》积极推进国库集中支付制度改革。地方改革率先由安徽、四川、重庆在 2001 年进行试点,以后逐步推广到其他省份。到 2004 年底,已有 30 个省、自治区、直辖市和计划单列市、1 500 多个省直预算单位、近 6 000 个省直基层预算单位、150 多个地市和部分县实施了国库集中支付改革,国库集中支付改革呈现出从中央到地方层层推进的发展态势。

(二) 扩大非税收入收缴管理改革。

非税收入收缴管理是国库集中收付制度的一项主要内容,是对财政收入进行分类,采取直接缴库或集中缴库的方式,将非税收入直接缴入国库或财政专户。中央单位收入收缴改革以预算外资金为突破口,2002 年从试点起步,以后逐步扩大改革范围,到 2004 年底,中央已有 47 个部门纳入改革范围,占中央有非税收入部门的大部分。

各地按照《方案》的总体部署,大力推进非税收入收缴管理改革。四川、海南、新疆、内蒙古、广西等 11 个省(区)按照中央确定的收入收缴管理改革方案在省级实施了收入收缴管理改革。辽宁、黑龙江等省应用财政部统一开发的新版收缴管理信息系统推进改革。在推进改革的进程中,财政部门与各执收部门充分协商,根据各部门收入收缴管理的特殊性,确定具体的收缴管理模式,保证改革顺利实施。

(三) 建立和完善国库集中收付制度体系。

在推进改革的过程中,财政部门始终把建立健全制度体系作为推进国库集中收付制度改革的关键环节。财政部会同中国人民银行按照《方案》的总体规范,先后制定了收入收缴、支出支付、会计核算、银行清算等涉及预算执行管理的新制度和管理办法,中央一级已经逐步形成一套覆盖面广、操作性强、内容也比较完善的制度体系。各地在推进改革的过程中,也都按照《方案》要求和有关制度办法的规定,制定发布了改革方案和相关管理办法,有力地保障和促进了改革的顺利实施。

(四) 财政国库管理信息系统建设得到加强。

按照财政国库管理制度和“金财工程”建设要求,中央与地方初步建立起财政国库管理信息系统的基本框架,主要包括国库集中支付、非税收入收缴管理和财政国库动态监控三大系统。此外,工资统发、执行分析、采购管理、决算报表和国债管理等系统建设也取得较大进展。

(五) 完善财政国库动态监控体系建设。

建立财政国库动态监控体系,对财政资金进行事前、事中的有效监督,是国库集中收付制度对监督机制的重要创新。2004 年,通过继续推进财政国库动态监控系统建设,加大监控核查力度,进一步完善了事前、事中监督机制。一是通过实时智能监控,运用多种核查方式,及时发现和查处违规问题。二是建立监控信息报告制度和委托核查通报制度,促进监控核查规范化管理。三是建立国库集中支付投诉处理机制,及时妥善解决预算单位投诉事宜。

(六) 财政国库机构职能和业务流程趋向合理。

为了切实做好财政国库管理制度改革工作,财政部先后成立了国库管理机构和国库执行机构,两个机构的协调运行,保证了改革的顺利实施。为更好地适应改革的发展要求,提高国库管理工作效率,财政部在 2004 年对财政国库

机构职能、业务流程和信息系统进行了整合。整合的基本思路是:先设计工作流程,后设置处室。不考虑国库司、国库支付中心原有处室职能分工,按照资金管理规范、安全、有效的原则,设计尽可能短的资金拨付流水线。在流水线上分段设处,工作流程不走折返路。机构整合后,简化了工作程序,加强了服务功能,方便了单位用款,取得明显成效。

四、改革取得的主要成效

5 年来,财政国库管理制度改革取得历史性突破,给财政资金管理和预算执行以及整个理财的观念都带来了新的变化。随着国库集中收付制度全面实施和继续深化,新制度的优越性不断显现。

(一) 财政资金运行有了新机制。

国库单一账户体系的建立,改变了过去由预算单位分散和多重设置银行账户的局面。新的资金收付方式的实施,也改变了过去层层收付、占压资金的格局。以新的财政资金管理机制为基础,通过运用信息技术,建立了国库动态监控系统,加强了预算执行过程的监督控制,基本实现了事前、事中和事后相结合的监控机制,及时发现并查处资金收付使用过程中违规或不规范操作的问题。

(二) 财政宏观调控有了新手段。

无论是中央还是地方各级财政,在实行国库集中收付制度之后,政府非税收入采取直接缴库或集中汇缴的方式,直接缴入国库或财政专户;财政支出采取财政直接支付和财政授权支付的方式直接支付到商品和世界各国供应者,预算单位按用款计划规定暂时不用的资金保留在国库,从而使各级财政国库的库款都明显增加,财政调度资金的能力大大提高,为财政宏观调控提供了更多可供选择的手段。

(三) 财政理财有了新观念。

各地财政部门在资金的筹集上越来越注意讲成本,收支的运作越来越注意讲效率,资金的使用也越来越注意讲效益。在支付方面,坚持以部门预算为依据支付资金,确保了预算执行的严肃性和透明度,并促进和深化了部门预算编制改革;在收缴方面,坚持按照财政部和国家发改委批准的收费项目和标准组织收入,从机制上防止了乱收费。

(四) 预算单位的财务管理意识和管理水平有了新提高。

逐步转变了“重分配、轻管理”的传统财务管理观念,普遍增强了对账户管理、用款计划、申请支付、会计核算等预算执行各个环节的管理监督意识,财务管理水平也比以往有了明显提高。

(财政部国库司供稿,王东伟、李青山执笔)

财政支持促进农村 义务教育快速健康发展

2004 年,在党中央、国务院的正确领导下,财政部门认真贯彻落实党的十六大和十六届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神,牢固树立科学发展观,努力实施“科教兴国”战略和“人才强国”战略,按照教育管理体制和财政管

理体制的要求,把农村义务教育纳入公共财政的保障范围,加大投入,强化管理,有力地促进了农村义务教育事业的快速健康发展。

一、完善投入保障机制,不断加大农村义务教育投入力度

严格按照《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》有关教育经费安排的规定,依法建立和完善义务教育投入保障机制。除在年初安排预算确保预算内教育拨款的增长高于财政经常性收入的增长以外,在年度预算执行中,还根据当年财政收入实际增长情况及时调整教育事业费预算,确保教育事业费增长比例高于财政经常性收入增长比例。2004年,中央财政积极调整支出结构,把新增教育经费的71.8%用于农村,进一步加大了农村义务教育投入,全年共安排农村义务教育经费593.2亿元,其中:农村义务教育专项资金110亿元、财力性转移支付资金中应用于农村义务教育的经费483.2亿元。2004年,中央财政安排的农村义务教育经费总额比2003年增长33.4%,占当年全国财政预算内农村义务教育经费1325.8亿元的44.7%。分地区看,2004年中央财政安排的预算内农村义务教育经费当中,用于西部、中部和东部地区分别为267.5亿元、272.3亿元和53.4亿元,分别占本地区预算内农村义务教育经费的68.2%、58.8%和11.3%。

为督促各级财政也依法保障教育投入增长,2004年财政部印发了《关于切实做好教育经费预算安排 确保实现法定增长有关问题的通知》,明确要求各级财政部门要加大财政投入力度,确保全国预算执行结果实现预算内教育经费拨款的增长高于财政经常性收入的增长,同时,要求各地在年初预算安排的新增教育经费和在执行当中用于超收安排的教育经费,主要用于支持农村教育事业的发展,充分体现了党中央、国务院对发展农村教育事业的重视。

二、积极调整财政支出结构,着力改善农村中小学办学条件

在完善农村义务教育“以县为主”的管理体制的基础上,中央财政加大了对中西部贫困地区及少数民族地区义务教育的转移支付力度,继续支持改善办学条件。

(一)启动国家西部地区“两基”攻坚计划,加快西部地区“两基”工作进程。按照《国务院关于进一步加强对农村教育工作的决定》的要求,实施西部地区“两基”(基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲)攻坚工程是改善中西部农村地区办学条件、推进“普九”工作的一项重大工程,也是解决西部地区农业、农村和农民问题,实施西部大开发战略的重要举措,对于全面推进我国教育事业改革和发展,维护民族团结、边疆稳定和实现国家的长治久安,都具有积极而深远的意义。2004年4月,国务院召开了国家西部地区“两基”攻坚工作会议,国务院办公厅转发了教育部、财政部等部门《关于实施国家西部地区“两基”攻坚计划(2004~2007年)的通知》,确定从2004年到2007年,由财政部和国家发改委安排100亿元资金,用于农村寄宿制学校建设、农村中小学现代远程教育和免费教科书的发放

等,解决新增的130万名初中生和20万名小学生的学习生活问题,确保到2007年使西部地区完成基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的目标。《通知》要求国务院有关部门和西部各省(自治区、直辖市)人民政府要制定工作规划,设立专项经费,精心组织实施,并每年督促检查一次,确保目标实现。为加快“两基”攻坚进程,2004年中央财政共安排15亿元用于“两基”攻坚工程。

(二)继续实施全国农村中小学危房改造工程(二期),确保校舍安全。2000年至2003年实施的全国农村中小学危房改造工程(一期),中央共安排专项资金30亿元,改造农村中小学严重危房1700万平方米。2004年,国家决定继续实施全国农村中小学危房改造工程(二期),按照2004年国家科教领导小组第一次全体会议精神,由财政部、教育部、发改委共安排60亿元继续开展农村中小学危房改造工程(二期)。2004年5月和7月,财政部、教育部和国家发改委在全国范围内进行了两次调研与检查,及时纠正了危房改造工程实施中存在的问题,督促各地建立健全农村中小学校舍维护、改造和建设保障机制,建立完善校舍定期勘察、鉴定工作制度,要求地方政府将维护、改造和建设农村中小学校舍纳入社会事业发展和基础设施建设规划,把所需经费纳入政府预算。同时,要求各地制定并上报农村中小学危改工程(二期)实施规划,经认真审核后予以批复。2004年,中央财政共安排20亿元资金用于危改工程。

(三)推进农村中小学现代远程教育工程试点,促进教育现代化。开展农村中小学现代远程教育,是落实教育“面向现代化、面向世界、面向未来”要求,着力提高教育质量和资金使用效益的重要措施。按照国务院的部署,实施农村中小学现代远程教育工程试点,在农村中小学分别建设教学光盘播放点、卫星教学收视点和计算机教室三种模式。该工程的实施采取地方负责,国家根据不同区域经济社会发展情况适当予以资金补助的办法。中央专项资金重点用于补助中西部地区,西部地区的资金来源将以中央为主、地方为辅,中央专项资金占试点地区总经费的三分之二;中部地区以地方投入为主,中央补助为辅,中央专项资金占工程资金的三分之一。东部地区原则上由地方政府负责,中央主要对开展农村党员干部远程教育试点的地区和少数贫困地区适当给予补助。

2004年,按照《农村中小学现代远程教育工程试点工作方案》的要求,教育部、财政部印发了《农村中小学现代远程教育工程试点工作设备招标采购管理办法》的通知,确立了试点工作的运行机制、管理方式和资金保障等,对三种模式的设备进行了政府采购。同时,按照《政府采购法》的规定,引入了市场机制,规范采购行为,确定了国家层面上的设备采购合格供应商的名单,要求各地在名单中选择供应商,尽快组织好远程教育的设备和服务的政府采购工作,尽快发挥工程效益。

另外,中央财政安排资金10亿元,支持各地中小学布局调整工作。安排6亿元,支持地方改善寄宿制学校办学条件。同时,针对基础教育中存在的薄弱环节,继续安排专项资金,支持少数民族教育、特殊教育、扫盲奖励以及教育救灾。安排东北地区和西北地区农村中小学食堂和饮水设施改造专项资金,改善了农村学校的基础办学条件。

三、落实“两免一补”政策，构筑扶助弱势群体顺利就学的政策体系

按照《国务院关于基础教育改革和发展的决定》、《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》要求，“两免一补”政策（免杂费、免书本费和补助寄宿生生活费）是当前我国资助农村贫困学生的重要内容。按照责任划分，中央政府负责免费提供教科书，即“一免”；地方政府负责免杂费和补助寄宿生生活费，即余下的“一免一补”。2004年春季学期，中央财政安排3亿元免费教科书专项资金。秋季学期，中央财政采用科学的因素分配法，将减免企业所得税中央分享收入部分用于大幅度增加秋季免费教科书资金，安排资金8.7亿元，使中西部农村地区义务教育阶段全部的2400万家庭经济困难的学生得到免费教科书，覆盖范围约占中西部农村中小学生的22%，提前完成了国务院确定的免费教科书发放的工作任务。在做好中央“一免”工作的同时，要求纳入免费教科书发放范围的地区，落实好另“一免一补”责任，争取到2007年全国农村义务教育阶段的贫困学生都能享受到“两免一补”。通过实施“两免一补”政策，初步构建了中西部贫困地区农村孩子免费上学的框架。按每3至4名贫困人口组成的家庭中有一名贫困学生估算，上述贫困学生可辐射全国7千万至1亿左右的贫困人口。对这部分学生的资助，不仅有利于缓解当前全国2900万特困群体以及5617万低收入群体存在的现实性贫困问题，而且从长远来看，对于加快农村教育事业的发展，提高农村人力资源素质，从根本上防范和减少未来贫困人口的发生，更是具有不可替代的重要作用。2004年，中央财政继续安排中小学义务教育助学金1亿元，资助中西部地区贫困学生接受义务教育。

采取措施，保障农民工子女顺利就学。长期以来，我国义务教育实行属地化管理。随着我国城市化进程的加快，越来越多的农村人口从中西部地区转移到东部地区、从乡村走向城市，进城务工农民的子女上学难问题日益凸现。为保障农民工子女受教育的权利，国务院办公厅转发教育部等部门《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知》，规定“进城务工就业农民流入地政府负责进城务工就业农民子女接受义务教育工作，以全日制公办中小学为主。地方各级政府特别是教育行政部门和全日制公办中小学要建立完善保障进城务工就业农民子女接受义务教育的工作制度和机制，使进城务工就业农民子女受教育环境得到明显改善，九年义务教育普及程度达到当地水平。”为使国家的这一政策能得到积极有效的落实，2004年，中央财政在安排中小学布局调整和寄宿制学校建设专项资金时，对东部地区接收进城务工农民的子女入学的公办学校给予了重点倾斜，在安排“以奖代补”专项资金时，也将保障农民子女上学作为一项重要因素，有效地引导地方政府积极采取措施，解决农民子女上学难问题。

四、创新资金管理方式，提高资金使用效益

按照现行教育管理体制，发展义务教育主要是地方政府的责任。分税制改革以来，中央政府与省级政府的财权、事

权已基本划分清楚，但省以下财政体制依然没有完全理顺，导致义务教育方面各级投入责任不明晰，影响了投入力度的加大。为更好地发挥中央财政资金的引导和扶持作用，也使中央对地方教育专项资金的分配更加公开透明、科学合理，引导地方健全完善农村义务教育管理体制和投入机制，促进教育事业的健康发展，从2004年开始，中央财政根据地方教育财政工作情况，试行了“以奖代补”、“奖补结合”制度，并着手拟定《中央教育专项资金“以奖代补”管理办法》。2004年，在90%左右的地方基础教育专款主要用于补助中西部农村地区和少数民族地区教育的基础上，以落实农村“两免一补”政策和国家助学贷款新机制作为试行“以奖代补”、“奖补结合”办法的试点，中央财政安排专项资金，采用指标与因素分析法，把地方自身工作情况同中央财政的补助挂钩，对“两免一补”和开展国家助学贷款工作突出的地方给予奖励，有效调动了地方政府加大义务教育投入力度。

为管好用好财政教育资金，有关部门进一步加强了财政专项资金制度建设，对设立的每一项专款都制定了管理办法，规范了资金使用范围、方向以及管理方式、申报程序等。2004年财政部、教育部修订出台的《关于对农村义务教育阶段家庭经济困难学生免费提供教科书工作暂行管理办法》等专项经费管理办法，对于加强专项资金管理、提高资金使用效益发挥了重要作用。

（财政部教科文司供稿，王冬执笔）

农业农村发展 在宏观调控中得到加强

2004年，党中央、国务院针对国民经济运行中的突出问题，实施了“有保有压”的宏观调控。在保的方面，采取了一系列更直接、更有效地政策措施，重点促进粮食生产和农民增收，农业在宏观调控中得到加强。其中，财政支持“三农”工作发挥了非常重要的作用。农业农村经济出现了良好的发展势头，不仅扭转了粮食生产连年下滑和农民增收缓慢的被动局面，而且为实现宏观调控的目标和国民经济的健康运行奠定了坚实基础。

一、农业在宏观调控中得到加强，粮食生产和农民增收出现重要转机

2004年初，党中央、国务院发布了《中共中央 国务院关于促进农民增收若干政策的意见》，之后，国务院在3月份又召开了农业和粮食工作会议，在增加投入、直接补贴农民、加大对种粮农民和粮食主产区的支持力度、促进农业产业化发展、改善农民进城务工环境、搞活农产品流通、加强农业农村基础设施建设、深化农村改革等方面出台了一系列政策措施，这些政策极大地调动了农民种粮积极性，促进了农民增收，推动了农业结构调整和城乡统筹发展。2004年，粮食总产量达到4695亿公斤，比上年增长388亿公斤，增长9%；农民人均纯收入2936元，增加314元，增长6.8%。农村经济社会发展出现了前所未有的大好