

根据宏观调控的需要,按照“有保有压”的原则,进一步加大了国债项目资金对煤电油运等经济社会发展薄弱环节项目的支持力度。提高了用于农林水利、社会事业以及西部地区等方面的投资比例。2004年中央拨付地方国债补助资金699亿元(含用上年结余安排,下同),中央拨付地方国债转贷资金78亿元。

在中央拨付地方国债补助资金中,用于农林水、生态建设方面的为290亿元;用于技术进步和产业升级方面的约为90亿元;用于教育、卫生、文化设施方面的为102亿元;用于公路等建设方面的为84亿元;用于城市基础设施建设方面为41亿元;其他为92亿元。

在中央拨付地方国债转贷资金中,用于技术升级和产业升级方面的为12亿元;用于公路交通等建设方面的为33亿元;用于城市基础设施建设方面的为8亿元;其他为25亿元。

(财政部预算司供稿,李克敏执笔)

## 国库管理

### 一、全面推进国库管理制度改革

#### (一) 深化国库集中支付改革。

一是选择确定纳入改革的部门后,适时召开改革动员会,使新增改革部门明确改革的意义、内容和实施要求。二是对改革部门进行政策制度、业务和信息技术等方面培训,为改革部门及相关人员理解政策、制度,掌握操作技能提供保障。三是与每个新增改革部门共同协商,确定资金支付方式和范围、实施改革的单位级次、改革的具体时间、步骤等。做好银行账户开设、变更,系统软件安装调试等各项实施准备,确保改革既符合规范要求,又适应单位的实际情况,顺利平稳实施。四是不断提高用款计划和单位支付申请的审核效率,保证改革顺利运行。通过科学确定各岗位审核内容、复核重点,建立相互制约的运转机制,提高审核效率。对部门通过建立考核制度,对报送用款计划等情况进行考评,促进预算单位加强预算执行管理。五是考核代理银行服务质量,督促代理银行执行代理协议,为改革部门提供高质量的支付结算服务。

截至2004年底,中央已有140个部门及所属2600多个基层预算单位纳入改革范围。在预算单位级次上,大部分中央部门已将改革实施到所有基层预算单位。在支付范围上,财政直接支付占45%,财政授权支付占55%,逐步达到规范要求。与此同时,进一步推进专项资金的支付管理改革,修订发布了《车辆购置税交通专项资金财政直接拨付管理暂行办法》,将实施范围扩大到17个省。

#### (二) 扩大非税收入收缴管理改革。

根据各部门的特点,与部门商定收缴方式,组织业务培训,帮助部门搞好收缴系统软件安装调试。督促代理银行搞好代理服务等工作。至2004年底,中央60多个有非税收入部门中已有47个部门及所属327个执收单位纳入

改革范围。

#### (三) 加强财政国库动态监控。

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。一是加强国库动态监控核查,及时发现和查处违规问题。通过实时智能监控,发现违规或不规范支付使用财政资金近10亿元,将1.4亿元资金退回零余额账户,规范了单位的资金支付使用行为。二是灵活运用多种核查方式,研究建立实时监控与实时核查的联动机制。对监控中发现的疑点和问题,及时以电话查询、约见商谈、实地调研等方式核实处理,重大疑点立即进行实地核查,委托专员办或社会中介机构对有关专项或重大问题进行实地核查。三是建立监控信息报告制度体系和委托核查通报制度,及时上报监控工作情况,向主管部门和业务司局反映委托核查的情况及处理建议。四是建立国库集中支付投诉处理机制,及时妥善解决改革单位投诉事宜。

#### (四) 指导推动地方财政国库管理制度改革。

按照《财政部关于深化地方财政国库管理制度改革有关问题的意见》,2004年4月和11月财政部先后召开全国财政国库工作会议和全国财政国库管理制度改革工作会议,指导和推动地方财政国库管理工作;举办国库集中支付和收入收缴管理业务培训班,培训各地财政国库部门业务骨干300多个,为推进地方改革提供政策和业务支持;开发推广新版地方国库集中支付系统和新版非税收入收缴管理系统。截至2004年底,全国有30个省、自治区、直辖市和计划单列市、1500多个省直预算单位、近6000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;10个省按照改革方案的规范要求在省级实施了收入收缴管理改革。

### 二、整合国库管理机构职能,完善改革措施

2004年初,从改进支付工作流程入手,财政部研究国库司、国库支付中心两个机构的职能整合问题,按照资金管理规范、安全、有效的原则和按工作流程设机构、人员统一调配、减少交叉、简化程序的要求,提出了国库司、国库支付中心机构职能和国库管理信息系统整合方案,从2004年10月10日起按新体制运行。

#### (一) 整合业务流程。

业务工作整合的主要内容有:加强国库支付与预算、决算的衔接、协调与配合,在国库支付中引入基本支出和项目支出划分,使基本支出、项目支出与财政授权支付、财政直接支付结合并用,实现预算、支付、决算一体化;改进用款计划管理,将用款计划改为网上申报和审批,逐步取消纸质单据,改进用款计划审批程序和办法;减少支付与清算凭证单据联次,调整支付申请书内容与格式,扩大每张单据信息量,增加预算支出管理分类和支付类型详细信息;规范、统一各类凭证上的单位名称、印鉴。

#### (二) 整合国库管理信息系统。

根据业务工作流程和机构职能确定之后的管理要求,财政部制定了国库管理信息系统的整合方案,将原有的国库支付审核网、改革试点网、总会计管理、支付系统等几个独立

系统进行整合,优化业务流程,实现了财政资金收支一本账管理,建立了财政与部门、银行统一的系统运行平台,使中央财政国库管理系统成为一个具有资金支付、非税收入收缴、账务处理、工资管理、执行分析、资金监控、决算报表、国债发行与兑付、政府采购信息发布等管理功能的系统,形成了比较完整的内部审核自动化、收付信息透明化、总账数据标准化、控制机制严密化、信息交换网络化的“资源型”管理体系。

### (三) 建立健全相关制度和改革措施。

经与中国人民银行研究与协调,中国人民银行对传统的结算票据和汇兑凭证进行了重大改革,从2005年起使用新版转账支票、现金支票、电汇凭证、信汇凭证。为保证新的支付结算和汇兑凭证顺利运行,财政部制定《关于改进财政授权支付业务的补充通知》,预算单位在支票上的“附加信息”栏填写有关支付信息,不再另行填写授权支付凭证。按照业务流程和机构职能整合要求,制定《财政部、中国人民银行关于调整国库集中支付有关凭证和报表格式的通知》,规范了国库集中支付业务的具体操作。进一步完善年终结余资金管理,制定《财政国库管理制度改革单位年终结余资金账务处理暂行规定》和《财政国库管理制度改革单位年终结余资金额度处理有关问题的通知》,保证单位结余资金会计处理方法和有关财政财务政策的衔接,使财政总预算会计当年列支口径和单位会计当年财政拨款口径相一致。制定《国库集中支付代理银行垫付资金计息管理暂行办法》,使国库集中支付和清算业务可全天候办理。

## 三、加强预算执行分析,整合财政决算体系

### (一) 提高预算执行分析水平。

针对2004年实施宏观调控,对预算执行分析时效性要求更强、更高的情况,大力加强预算执行分析,提高分析水平。一是多次提前汇总和分析全国财政收支情况,并通过对执行报表的评比工作,促使旬月报表、财政收支快报、预算执行报告报送的及时性和准确性明显提高。同时,及时编报了季度预算执行情况的分析报告。二是召开三次部分地区预算执行分析座谈会,及时了解地方宏观经济形势和预算执行情况,并对财政经济运行中的热点、重点问题进行交流探讨。三是针对出口退税机制调整,积极开展改革实施情况的专题调研,提出改进相关工作的政策建议。四是切实采取有效措施,均衡消化出口退税陈欠800亿元,实现了各月全国收入适度增长。五是完成“国库执行信息系统”一期开发和试点工作,进一步提高数据报送速度。

### (二) 整合财政总决算和部门决算。

财政决算传统上包括财政总决算、预算外资金收支决算和行政事业单位决算(包括基本建设单位决算)三类决算,由财政部不同司局管理,缺乏统一协调的管理规范。行政事业单位决算从原统计评价司移交国库司之后,2004年以改进行政事业单位决算为重点,对财政决算体系进行了整合。

行政事业单位决算在整合之前存在制度基础差异大,编报范围、指标口径与部门预算及财政决算不衔接、体系相互交叉等问题,各方面反映比较大,且不能满足向人大报送部门决算的要求。针对这些问题,财政部在广泛征求预算单

位、地方财政部门意见基础上,按照科学、合理、简便、实用的原则,对行政事业单位决算报表进行整合完善。将基本建设类收支和行政事业类收支通过不同报表反映,并将政府性基金收支与一般预算收支区别,单独反映,并按整合后的内容对报表种类、指标口径及解释进行了重新规范,使行政事业单位决算成为能够与部门预算衔接一致并全面反映部门预算执行情况的部门决算。

整合完善后的财政决算由财政总决算和部门决算两套决算构成,财政总决算重点反映一般预算收支、预算外收支、基金预算收支总体情况,成为涵盖所有政府性收支的总决算。部门决算重点是反映各预算单位收支状况,反映单位的财务收支、资产负债等情况。

## 四、做好会计核算工作,加强国库资金运行管理

### (一) 完成资金拨付和账务处理工作。

2004年,财政国库管理工作按照财政资金集中、统一调度管理的要求,合理调度资金,确保重点支出,保证对地方财政调度资金正常、及时到位。强化内控制约机制,建立严密的业务运行程序和工作管理制度,确保财政资金安全。为规范预算外资金的管理,清查了上缴中央财政专户的预算外资金。完成各类财政资金的审核清算及账务处理;完善对账制度,建成网上对账,建立单据传递、数据传输等一整套管理方法。

### (二) 做好中央预算单位银行账户规范管理工作。

一是完善账户管理制度。制定《财政部、中国人民银行关于执行〈中央预算单位银行账户管理暂行办法〉的补充通知》,对有关账户规范管理工作做出明确规定,建立账户年检制度,建立长效管理机制。

二是做好账户审批、备案等日常管理工作。严格按照账户管理制度规定和审批工作程序,规范账户审批,基本完成中央一级预算单位银行账户审批工作。

三是加强指导专员办做好账户管理业务工作。通过组织培训和具体业务指导,促进专员办进一步完善账户审批程序,规范账户审批行为,提高依法行政水平。

四是完善账户管理信息系统。对账户管理信息系统进行升级开发,增加账户年检工作流程、账户管理年度总结报表,将系统单用户版改造为网络多用户版,对原系统功能进行完善和整合,系统升级开发完毕并全面投入使用。

### (三) 加强国库资金运行管理。

为提高国库现金流量预测、分析的准确性,重点做好中央财政国库资金基础数据库的维护、补充和完善,利用中央预算单位上报的正常性经费和专项支出用款计划,结合相关业务司局数额较大的财政专项资金支出情况,对中央财政资金收支的现金流情况进行预测,并定期编制《全国各级国库款情况分析》报告。

## 五、加强财政国库管理发展研究

### (一) 政府会计改革研究。

2004年,财政部国库管理部门对德国、波兰、加拿大、爱尔兰和西班牙进行了政府会计管理与改革实施情况进行考

察；组织召开政府会计改革国际研讨会，请世界银行和美国政府有关专家及各省市财政国库部门同志参加；组织翻译了美国政府年度综合财务报告、国际公立单位会计准则第9号至第20号、西班牙和爱尔兰的政府会计管理与发展研究资料；开展了财政债务的核算和隐性债务的披露、政府会计准则体系、政府财务会计报告和政府会计概念框架研究。

## （二）国库现金管理研究。

重点是研究国库现金管理制度框架体系和总体运行模式及国外实施国库现金管理情况，了解国外实施国库现金管理的基本做法，并结合库款余额及计息的分析，完成了世界银行《国库现金管理》援项目。根据国库制度改革需要，在充分借鉴国际经验的基础上，提出了我国开展国库现金管理的意见，起草了《财政部关于开展国库现金管理的请示》，经人民银行会签后上报国务院。

## （三）推动财税库横向联网工作。

为尽快建立财税库横向联网系统，对有关省市财税库横向联网情况进行了调研，与国家税务总局、中国人民银行有关部门协商，初步建立了财税库横向联网的组织协调机制。与国家税务总局、中国人民银行国库部门联合组织有13个省参加的座谈会，了解地方财政、国税、地税、人行国库部门联网工作的情况、做法和面临的问题，明确财税库横向联网方案设计目标以及联网业务内容。在此基础上确定了加快财税库横向联网工作的基本思路，拟定了2005年财税库横向联网工作总体规划、着手研究制定《财税库横向联网试点方案》。

（财政部国库司供稿，王东伟、戴晓、李青山、李祎程执笔）

# 政府采购

2004年，政府采购按照“突出重点、循序渐进、协调发展”的工作思路，以“上规模、建机制、抓规范”为重点，取得了新的成效，为深化政府采购制度改革奠定了基础。

## 一、召开政府采购工作会议

为深入推进政府采购制度改革，全面贯彻落实政府采购法，财政部于2004年12月2日~4日召开了政府采购法实施以来的第一次全国政府采购工作会议，财政部副部长肖捷出席会议并讲话，会议肯定了政府采购法贯彻实施两年来取得的显著成效，探讨了进一步深化和完善政府采购制度改革的问题，确定了深化政府采购制度改革的目标、原则和任务。全国会议之后，国务院机关事务管理局也召开了集中采购工作会，国务院秘书长华建敏到会讲话，推动了中央单位政府集中采购工作。

## 二、规章制度建设工作

2004年，根据政府采购改革工作的需要，财政部继续把规章制度建设放在政府采购工作首位，组织制订了一系列与政府采购法配套的规章制度，为我国政府采购制度改革沿

着法制化轨道推进提供了制度保障。一是组织《政府采购法实施条例（草案）》的起草工作，二是颁布了《中央单位政府采购管理办法》、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》、《政府采购信息公告管理办法》和《政府采购供应商投诉处理办法》等4个办法，对政府采购货物和服务招标投标等事项进一步做出规定。三是组织起草了《政府采购非招标采购方式管理办法》、《政府采购代理机构资格认定办法》等7个操作性办法的初稿。

## 三、促进采购规模持续增长

按照国务院部署，2004年政府采购制度改革范围扩大到中央国家机关（包括国务院各部委、各直属机构、办事机构、直属事业单位、有关人民团体）的所有二级预算单位。为进一步明确2004年中央单位政府采购的具体实施范围，财政部依据法律规定并结合中央单位实际情况，在广泛征求意见基础上，拟定了《中央预算单位2004年政府集中采购目录及标准》（以下简称《目录及标准》），报国务院颁布实施。与2003年比较《目录及标准》增加了政府集中采购项目和部门集中采购项目，拓宽集中采购目录范围，降低了限额标准，促进了中央单位政府采购规模增长。

财政部还加强了对地方政府采购工作的指导，多次召开地方政府采购工作研讨会，探讨改革推进工作中遇到的问题。提出指导性意见，促进地方工程和服务项目纳入政府采购制度管理。

2004年，全国政府采购规模超过了预定目标，实施政府采购预算2406.9亿元，实际支付（采购规模）2135.7亿元，比上年同期增长28.7%，分别占当年财政支出和GDP的8%和2%。中央单位采购规模达到了293亿元，比上年同期增长了11%。36个省、直辖市、自治区和计划单列市采购规模1842.3亿元，比上年同期增长32%。

## 四、强化管理，规范行为

（一）进一步明确了政府采购的运行规程，从制度上规定财政部门、采购单位、集中采购机构各自职责，基本建立了职责清晰、协调配合的政府采购工作机制。

（二）继续推进管采分离工作，截至2004年底，全国共有26个省、自治区、直辖市和计划单列市完成了管理机构 and 集中采购机构的分离工作。

（三）初步建立了政府采购评审专家库，颁布了《政府采购评审专家管理办法》，为建立科学的政府采购评审专家管理机制创造了条件。

（四）严格了政府采购方式的运用，基本确立了公开招标的主导地位。2004年全国采用公开招标的采购规模为1271.8亿元，占采购总规模的59.5%。

（五）规范了政府采购宣传和信息披露机制。在加强对《中国财经报》、“中国政府采购网”和《中国政府采购》杂志三家指定媒体管理，明确责任，理顺工作机制的同时，增加了“经济日报”和“政府采购信息报”作为协作媒体。明确宣传政策、要点和工作规程，指导宣传形式和内容。增加了信息公告内容，在媒体上发布的政府采购信息公告数量成倍增加。