

报告框架》，并组织了全国培训。二是继续在陕西、甘肃、四川、云南、湖北等五省选择了有退耕还林任务的五个扶贫开发重点县，进行“扶贫开发与退耕还林（草）相结合”的试点工作，为新阶段财政扶贫工作探索了新路子。三是支持并扩大“科技扶贫综合试点”。会同国务院扶贫办在河南、陕西、甘肃、重庆、黑龙江五省（市）各选择一个县进行科技扶贫综合试点，旨在探索新的管理模式和支持方式，支持贫困地区走生产与生态建设兼顾、综合治理、整体推进的发展路子。四是正式启动“财政扶贫资金监管信息系统”建设，加强财政扶贫资金监管。

六、加大基础教育投入，改善办学条件

实施科教兴国战略，科技是关键，教育是基础。优先发展基础教育特别是义务教育，是党中央、国务院针对新世纪国内经济飞速发展和国际竞争日趋激烈的现状作出的重大战略决策。2003年9月，国务院召开农村教育工作会议，通过了《国务院关于进一步加强对农村义务教育工作决定》，要求落实农村义务教育“以县为主”的管理体制，加大投入，完善经费保障机制，尤其是明确各级政府保障农村义务教育投入的责任，建立和完善农村中小学职工工资发放，校舍维修改造和公用经费的保障机制。按照《中共中央、国务院关于做好农业和农村工作的意见》精神，会议还进一步强调今后国家新增教育经费，主要用于农村。为落实好会议精神，财政部会同教育部及时下发了《关于尽快制定上报农村中小學生均公用经费、杂费标准以及预算内生均公用经费拨款标准的通知》，对各地公用经费开支范围、公用经费和杂费标准、预算内生均公用经费拨款标准的制定工作做了具体要求，促使地方初步建立起了农村义务教育的投入保障机制，为从根本上解决农村义务教育的投入问题提供了制度保障。

2003年，中央财政立足改善办学条件，进一步加大了对基础教育的投入力度。一是继续实施全国中小学危房改造工程。按照2003年国家科教领导小组第一次全体会议精神，中央财政积极参与制定了二期危改工程实施方案，决定从2003年至2005年继续实施中小学危房改造工程，中央在三年内安排60亿元资金，其中国家发展和改革委员会、财政部、教育部分别安排20亿元，再改造400万平方米的中小学严重危房。2003年，中央陆续下拨20亿元国债资金，二期危改工程全面启动。二是实施教育救灾，充分体现中央对灾区学校师生的关怀。2003年，中央财政首批下拨1.5亿元教育救灾专项资金，下达到有关受灾省区的85个灾情严重、经济困难的县，重点补助了500多所受灾农村中小学，用于维修改造灾损校舍，添置有关教学仪器设备，帮助受灾地区中小学校尽快恢复正常的教学秩序。同时，从中央教育附加资金中安排2000万元，用于陕西、甘肃的洪涝、地震灾区中小学重建。三是扩大免费教科书覆盖范围，加大贫困学生资助力度。按照国家科技教育领导小组第一次会议精神，财政部研究制定了《免费教科书管理暂行办法》，中央财政免费教科书专项资金总额增加到4亿元，扩大范围后享受免费教科书的中小學生总人数达770万人，其中小学生391万人，初中生377万人，特教生2.7万人，覆盖总数已经占中西部农村家庭贫困中小學生总数的32%。四是积极

做好西部“两基”攻坚工程开展前的各项准备工作，启动农村中小学现代远程教育工程，扩大中央职教专款的支持范围，并继续支持“义教工程”、中小学布局调整、寄宿制学校改造、改善边境地区中小学办学条件等各项工作，收到了良好效果。

七、做好国有企业关闭破产工作，妥善解决关闭破产企业职工生活困难

让符合条件的资源枯竭矿山和国有大中型亏损企业尽快退出市场，是调整国有经济布局 and 结构的一项重要内容。近几年来，国有企业关闭破产工作取得了突出成效，大批符合条件的资源枯竭矿山和国有大中型亏损企业实施关闭破产，职工得到妥善安置。但在实施过程中，涉及社会保障方面仍存在一些需要进一步完善，地方政府和相关企业反应比较强烈的问题，如：规定的医疗保险费与地方规定不衔接、与实际需求差距较大；企业办社会职能和公用设施移交困难；拖欠职工的工资得不到妥善解决；矿山企业破产后遗留的环境整治问题等。为妥善解决上述问题，2003年财政部会同有关部门专门进行了调查研究，提出了解决问题的措施和办法。根据财政部及有关部门的意见，2003年国务院办公厅印发了《关于解决国有困难企业和关闭破产企业职工基本生活问题若干意见的通知》，重点对三项政策进行了调整完善：将原来按照企业在职职工年工资总额6%计算5年的离退休人员基本医疗保险费调整为按10年计算；明确了母公司整体关闭破产或者子公司关闭破产而母公司亏损严重的关闭破产企业，拖欠的职工工资由中央财政给予统一解决；将计算破产清算期间职工生活费的期限，由3个月延长到6个月等。与此同时，中央财政继续加大企业关闭破产补助力度，共拨付中央下放地方管理的煤炭、有色金属、军工及部分中央企业等关闭破产补助资金170亿元，涉及企业96户，安置职工45.6万人。为解决破产企业职工异地搬迁问题，中央财政还拨付了4.44亿元异地搬迁补助费，使云南东川矿务局、贵州赫章铅锌矿、新疆可可托海稀有金属矿、克拉玛依金矿和阿勒泰矿等5户企业共1.4万户职工家庭得到了安置。

此外，在推进农村税费改革试点过程中，财政部门会同有关部门积极研究探索减免农业税后农村五保户供养经费来源渠道及具体保障措施。

（财政部社会保障司供稿，徐刚执笔）

积极推进出口退税改革

对出口产品实行退税是国际通行做法。为了适应改革开放的需要，增强出口产品的国际竞争力，我国从1985年开始对部分出口产品实行出口退税政策，1994年在国家实行税制改革，全面推行增值税、消费税后，出口退税得以全面实施。1998年以来，为应对亚洲金融风波，鼓励扩大出口，国家实行积极的财政政策，多次提高出口退税率，促使我国外贸出口摆脱困境，但随之也产生了出口欠退税问题，2000年开始发生欠退税988亿元，到2002年底已累计欠退税

2 477亿元。

大量拖欠出口退税，不仅影响到我国外贸出口和企业发展，而且给中央财政运行带来隐患，有损于政府的形象和信誉，必须采取有效措施从根本上加以解决。国务院十分重视解决出口欠退税问题，将“积极解决出口欠退税问题，推进出口退税机制改革”列入了《国务院2003年工作要点》。

根据国务院领导同志的指示精神，财政部会同国家发展和改革委员会、商务部、国家税务总局等职能部门，认真分析了我国出口退税机制存在的主要问题，研究提出了解决问题的方案。

出口欠退税之所以越欠越多，从表面上看，是中央财政安排的出口退税资金不能满足出口贸易增长的需要，但从深层次分析，问题出在现行出口退税机制上。一是出口应退税额的增长大大高于中央财政收入的增加。近年来，由于国家多次提高出口退税率，平均出口退税率由1998年的9.3%提高到1999年的15.1%，1999年出口应退税额为837亿元，2002年达到2119亿元，年均增长36.3%。而同期中央财政收入年均增幅为21.1%，扣除所得税分享改革因素按可比口径计算增幅只有18.2%。二是我国税制以流转税为主（市场经济发达国家一般以所得税为主），加上财政收入占GDP的比重较低，如2002年我国财政收入占GDP的比重为18.5%，而国际上其他发展中国家一般为25%左右，财政承担出口退税的能力相对较弱。三是出口退税结构不适应产业结构调整优化的要求。四是出口退税全部由中央财政负担，不利于调动地方政府参与出口退税管理、防范和打击出口骗税的积极性，出口骗税现象严重。

为了研究制定稳妥可行的改革方案，财政部部长金人庆亲自带队到江苏等地召开座谈会，听取情况，与地方和有关部门的同志共同分析问题，交换意见。同时，财政部副部长楼继伟也多次与有关职能部门、行业协会以及一些出口企业进行座谈，开展深入的调查研究。

2003年7月10日，国务院召开常务会议，分析上半年经济形势，研究下半年经济工作。会议提出“进一步做好出口退税工作，完善出口退税机制，加快出口退税进度，妥善解决出口退税拖欠问题，促进外贸发展”。改革完善出口退税机制已是势在必行。

这次会议之后，改革出口退税机制已成为财政部工作的重中之重。通过多方面的论证、探讨、修改、补充、完善，最终形成出口退税机制改革的指导思想，即：“新账不欠，老账要还，完善机制，共同负担，推动改革，促进发展”。主要内容包括以下几个方面：

一是适当调整出口退税率的结构。采取“适度、稳妥、可行”的原则，区别不同产品调整出口退税率，对国家鼓励出口的产品退税率不降或少降，对一般性出口产品退税率适当降低，对国家限制出口的产品和一些资源性产品多降退税率或取消出口退税。调整出口退税率的方案在制定过程中，充分听取了行业主管部门、行业协会以及部分企业的意见，将出口退税率平均下调3个百分点左右。

二是加大中央财政对出口退税的支持力度。从2003年起中央进口环节增值税、消费税收入增量首先用于增加出口退税，以加大中央财政对出口退税的支持力度。2003年进

口环节“两税”收入增长比年初预算超收的部分全部用于增加出口退税指标。今后进口环节“两税”超收部分，首先用于出口退税。

三是建立中央和地方共同负担出口退税的新机制。从2004年起，以2003年出口退税的实际退税额指标1789亿元为基数，对超过基数部分的应退税额，由中央和地方按75:25的比例共同负担。新机制运行后，累计欠退税总额中因增值税分享体制而影响地方财政收入的373亿元，中央财政将一次性偿还，地方财政也无需再安排欠企业出口退税贷款贴息资金。因此，改革初期不会影响地方财政实际可支配财力。

四是推进外贸体制改革，调整出口产品结构。通过完善法律保障机制等措施，加快推进生产企业自营出口，积极引导外贸出口代理制的发展，逐步缩小收购出口占出口总额的比重，减少流通环节，降低出口成本，进一步提升我国商品的国际竞争力，也为加强税务管理，防范出口骗税创造条件。同时，结合调整出口退税率，促进出口产品结构优化，提高出口整体效益。

五是累计欠退税由中央财政负担。对截至2003年底累计欠企业的出口退税款和按增值税分享体制影响地方的财政收入，全部由中央财政负担。其中，对欠企业的出口退税款，中央财政从2004年起采取全额贴息等办法解决。

上述改革方案，经国务院常务会议研究讨论通过。2003年10月13日，国务院发出了《国务院关于改革现行出口退税机制的决定》，明确了上述改革方案，并决定于2004年1月1日起实施。

2003年10月14日，财政部、国家税务总局联合发出了《财政部、国家税务总局关于调整出口货物退税率的通知》，从2004年1月1日起对出口货物的出口退税率将实行如下调整：

——原适用5%和13%退税率的农产品，仍维持现行退税率不变；

——原适用17%退税率的产品，除船舶、汽车及关键件和零部件、数控机床、加工中心、组合机床、航空航天器等产品仍维持17%的退税率不变以外，其他产品的退税率一律由17%降为13%，主要包括部分机电产品、服装和棉纺织品等等；

——原适用15%退税率的产品退税率降为13%，主要包括钢材、小五金、有机化工原料、塑料制品、玩具、鞋等等；

——原适用13%退税率的产品中，除了以农产品为原料的加工品，以及按照现行政策征税税率为17%的产品仍维持现行13%的退税率不变外（个别产品除外），其他产品的退税率由13%降为11%，主要包括：煤炭、化肥等等；

——对部分资源性产品的出口退税率降为8%和5%。其中，降为8%的主要包括铝、磷、钨、镍和铁合金等；降为5%的主要包括铜、炼焦煤、焦炭等；

——取消部分资源性产品的出口退税政策。主要包括各种矿产品的精矿、原油、木材、山羊绒、鳃鱼苗等。对这些产品中属应征消费税的产品，相应取消出口退（免）消费税。

上述调整,将出口退税率在原基础上平均下调了2.94个百分点。

2003年12月9日,财政部、国家税务总局、中国人民银行联合发出了《财政部、国家税务总局、中国人民银行关于出口退税机制改革后有关预算管理问题的通知》,明确了从2004年1月1日起发生的出口退税款,属于各地区出口退税基数部分的退税额,由中央财政负担;超基数部分的退税额,中央和地方按75:25的比例分别负担。中央财政安排的出口退税基数返还资金,地方要全额用于出口退税;中央拨付地方用于弥补“免、抵”未调库影响地方收入的资金,地方要首先用于出口退税。《通知》要求地方各级财政部门要从推进外贸体制改革,促进外贸发展大局出发,在预算中足额安排出口退税资金,确保出口退税资金的需要。《通知》还要求各省、自治区、直辖市和计划单列市财政部门要根据本地实际,合理确定省以下出口退税负担办法。对省以下各级财政出现出口退税资金缺口的,省级财政部门应通过超调资金等措施,确保出口退税工作正常进行。同时,《通知》还就退税款在退库时的操作规程、预算科目调整等事项做了具体规定。

(财政部税政司供稿,王浩川执笔)

国家财政与西部大开发

2003年是国家实施西部大开发战略的第4年,财政部门以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党中央、国务院关于西部大开发的部署和方针政策,在公共投资、税收政策和财政转移支付等方面加大对西部地区的支持力度,取得了明显成效。

一、制定进一步支持西部大开发的税收政策

(一)出台了支持青藏铁路建设的税收优惠政策。

1.对参与青藏铁路建设的施工企业、监理企业、勘察设计企业从事青藏铁路建设的施工、监理和勘察设计所取得的收入及青藏铁路公司在建设期间取得的临时管理运输收入,免征营业税、城市维护建设税和教育费附加。

2.对中标的加工生产企业为青藏铁路建设加工生产的轨枕和水泥预制构件免征增值税、城市维护建设税和教育费附加。

3.对青藏铁路公司的营业账簿免征印花税,对青藏铁路公司与中标的建设单位所签订的加工承揽合同、建设工程勘察设计合同、建筑安装工程承包合同,免征合同双方应缴纳的印花税。

4.对建设工程单位为建设青藏铁路自采自用的砂、石等免征资源税。

5.对青藏铁路线路使用的土地以及青藏铁路建设期间因施工、生产的需要而使用的土地免征城镇土地使用税和耕地占用税。

6.对青藏铁路公司在青藏铁路建设期间从事临时管理运输业务取得的所得免征企业所得税。对中标的施工企业、

加工企业、监理企业和勘察设计企业从事青藏铁路建设取得所得免征企业所得税;企业如兼有其他生产经营活动的,必须与免税的生产经营活动分别核算,否则应全额照章征收企业所得税。

(二)制定了西气东输项目税收优惠政策。

1.西气东输项目上游中外合作开采天然气增值税执行13%的统一税率,并允许抵扣进项税额。

2.西气东输管道运营企业执行15%的所得税税率,并享受企业所得税“免二减三”的优惠政策,即从开始获利的年度起,第一年和第二年免征企业所得税,第三至第五年减半征收企业所得税。

3.西气东输管道工程进口设备免征关税和进口环节增值税。

4.西气东输项目上游开采天然气中外合作区块缴纳矿区使用费,暂不缴纳资源税。

二、切实保障西部开发基本建设资金,支持西部基础设施建设

(一)大力支持西部地区基础设施建设。2003年,中央财政向西部地区下达基本建设资金583.75亿元,占已下达资金的41.8%。其中预算内经常投资56.62亿元,国债项目资金拨款446.79亿元,国债转贷80.34亿元。具体行业的资金投向情况为:农、林、水利项目192.81亿元,公路、铁路、民航等交通项目104.65亿元,城市基础设施76.41亿元,技术进步和产业升级9.64亿元,扶贫29.12亿元,环保项目12.42亿元,公检法司设施建设19.14亿元,教育、文化、卫生设施建设49.40亿元,其他项目90.16亿元。

(二)继续对中西部地区国家级经济技术开发区基础设施项目银行贷款实行财政贴息。为支持中西部地区经济建设和发展,改善中西部地区的投资环境,中央财政安排贴息资金1亿元,带动银行贷款134亿元,促进中西部地区国家级经济技术开发区内道路、桥涵、隧道、污水处理及排放系统、城市生活垃圾处理、开发区内供电、供热、供气、自来水及通信网络建设等基础设施项目建设。

三、加大对西部地区转移支付的力度

(一)2003年中央财政因所得税收入分享改革增加收入355亿元,按规定全部用于对地方的转移支付,全年中央对地方的一般性转移支付规模达到380亿元。其中,对西部地区的一般性转移支付为196亿元,比上年增加54亿元,增长38%。2003年民族地区转移支付规模达到55亿元,比上年增加16亿元,增长41%。

(二)2003年,中央财政对西部地区调整工资转移支付补助共计421.97亿元,占中央补助地方总额的46.8%。其中,2003年7月1日起调整机关事业单位职工工资,人均月增支50元,中央对西部地区因此而增加的财政支出给予全额补助,补助额为35.16亿元。

四、支持西部地区生态环境建设

(一)支持西部地区天然林保护工程建设。2003年国家