

央权威和政令统一，同舟共济，共渡难关。危机强烈的突发性、巨大的破坏性、广泛的影响性，特别需要强化政府的统一管理，使政府在危机控制过程中发挥核心的、中流砥柱的作用。面对“非典”疫情所引发的公共卫生危机，党中央、国务院审时度势，指挥若定，及时作出了一系列重大决策，采取了一系列果断措施，带领全国人民共同抗击“非典”。充分展现了中国新一届中央领导集体统揽全局、驾驭复杂局面的高超能力和娴熟艺术，极大地增强和鼓励了全国人民万众一心，同舟共济，共同抗击“非典”的必胜信心和坚定决心。财政部在抗击“非典”斗争中之所以能有所作为，最根本的原因就是不折不扣、扎扎实实地贯彻党中央、国务院为防治“非典”而制定的一系列方针政策。因此，在任何时候，任何情况下，永远保持同全国人民一道，更紧密地团结在党中央、国务院周围，更自觉地维护中央权威和政令统一，是财政工作取得胜利的根本所在。

(二) 坚定建立公共财政体制和稳固、平衡、强大国家财政的目标不动摇。雄厚的财政实力是一个国家强大、稳定、安全的重要体现和有力保证，也是党和政府应对危机，凝聚人心，稳定社会，促进发展的坚实基础和基本前提。在抗击“非典”的斗争中，财政之所以能够大力支持防治“非典”的科研攻关、对困难地区给予大量补助、对困难群众实行免费救治、对公共卫生建设大规模增加投入、对企业实行大规模财税优惠政策等等。原因之一，就是改革开放二十多年来，我国已有比较雄厚的经济实力和财政实力，社会主义公共财政框架初步建立，财政支出结构调整初见成效，保障重点事业能力显著增强。因此，继续深化公共财政改革，不断壮大财政实力，增强国家应对各种复杂局面的能力，增强对卫生等公共社会事业的保障能力，是广大财政工作者始终不渝的工作目标和光荣任务。

(三) 增强政治敏锐性，自觉服从大局、服务大局，积极主动地发挥财政的职能作用。财政部门讲政治、顾大局，从资金、政策、措施等多方面、全方位支持抗击“非典”，不仅夺取了“两胜利”，而且还确保了财政预算正常执行的实践，进一步启示我们：广大财政干部只有不断增强政治敏锐性，扎实实践“三个代表”重要思想，牢固树立政治观、大局观，不仅要算财政账，更要算经济账、政治账、社会账，积极发挥职能作用，才能实现财政与经济社会的良性互动和循环，才能确保财政的不断发展壮大。

(四) 加快建立财政应对突发事件的应急机制和制度。在抗击“非典”的斗争中，财政部已探索建立了财政应对突发事件的初步办法，并发挥了积极作用，取得了明显成效。为更有效地应对突发事件对经济、社会所带来的不利影响，还需要按照危机管理的系统性、机制性和制度性要求，深刻总结经验，完善办法，抓紧建立财政应对突发事件的应急机制和制度，包括领导管理系统、信息反馈系统、资金政策保障系统、组织实施系统等，以进一步提高财政应对突发事件的快速反应能力、财政保障能力和资金管理能力。

(五) 大力支持建立和健全包括社会救助在内的社会保障体系。为切实保障“非典”患者得到及时救治，在抗击“非典”的斗争中，财政对农民和城镇困难群众实行了免费医疗救治的政策，所发生的费用全部由财政负担。在当时情

况下这样做是十分正确的，也是完全必要的，但这同时也启示我们，建立和健全涵盖弱势群体、包括大病救治等在内的社会保障体系已刻不容缓。按照公共财政的原则，财政要支持加快建立、健全社会保障体系，作出更多、更大的贡献。

(财政部办公厅供稿，徐璐玲执笔)

## 综合财政

### 一、加强财政政策研究、财政发展规划和财经景气分析工作

(一) 认真组织开展“积极财政政策调整”课题研究。为搞好课题研究，财政部组织了专门力量，成立了课题研究小组，撰写了《进一步调整和完善积极财政政策的若干建议》的研究报告，报告中提出的调整和完善积极财政政策的基本思路，经归纳总结形成为：“做大一个蛋糕、用活两大存量、加快三大改革、完善四项政策”，这一思路已在2003年年底全国财政工作会议的主报告中得到体现。此外，还形成了《进一步调整和完善积极财政政策的主要措施建议》、《调整和完善积极财政政策的基本思路》、《今后一个时期财税改革的基本设想》、《关于2004年财政改革的建议和意见》等研究材料。这些材料有的已作为中央起草十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》的背景材料。

(二) 积极编制《2003~2007年国家财政发展规划》。在2002年编制《2003~2005年财政滚动计划》的基础上，适应新一届政府的工作要求，财政部编制了财政发展五年滚动计划。该规划系统总结了1998~2002年我国财政发展状况，分析了世界经济中期走势及其对我国财政经济发展的影响，研究了我国经济中期走势及财政发展趋势，预测了国家财政收支主要指标，提出了今后五年的财政发展目标，以及今后一个时期我国财政政策与财政改革的建议。截至2003年底，规划初稿已经完成。

(三) 组织指导地方编制财政发展三年滚动计划。按照新一届部党组的要求，2003年财政部第一次组织各省、自治区、直辖市、计划单列市编制了地方三年滚动计划。年初，在河北涿州举办了计划编制工作培训班，就三年滚动计划的框架内容、编制方法及组织安排等对地方负责编制财政滚动计划的人员进行了培训，下发了组织地方编制三年滚动计划的指导意见，就三年滚动计划的格式、内容、要求等做出具体规定。7月，又召开了“全国财政三年滚动计划及财经形势分析会”，组织地方交流编制三年滚动计划的经验，集中解决工作中的问题，并检查了各地滚动计划编制的进展情况。至2003年底，全国36个省（市、自治区、直辖市、计划单列市）中有33个已经完成三年滚动计划编制工作。

(四) 跟踪分析和预测财政经济形势，及时提出财政政策建议。一是先后于2003年第一季度、上半年和第三季度撰写了三个《关于贯彻落实党中央、国务院重大决策情况及

全年财政经济形势分析和相关政策建议的报告》，以财政部文件形式上报国务院，并向国办秘书局报送了《1~9月份财政运行情况、后几个月形势预测及对明年财政经济工作的建议》，在客观分析当前财政经济运行特点的基础上，提出了针对性较强的政策措施建议。二是按月及时整理汇编《财政部经济景气分析统计月报》，定期组织召开财政经济形势分析座谈会，并撰写《财政经济景气预测分析信息简报》。三是跟踪分析世界主要经济体经济和贸易走势及对我国财政经济的影响，撰写了《对世界经济形势的基本看法》等研究报告。

(五) 认真研究“非典”对我国经济与财政的影响。面对突发性“非典”疫情，及时研究提出了抗击非典的财政政策建议，形成了《“非典”疫情对财政影响分析及对策措施建议》、《抗击“非典”的财政政策举措》、《非典疫情对地方经济的影响综述》及10个分省报告，这些材料有的上报国务院，有的在专业报纸刊登，使财政政策举措迅速为社会各界了解，体现了政府与人民共渡难关的责任意识。

(六) 围绕经济运行中的热点和重点问题开展专题研究。一是针对2003年初伊拉克战争，撰写了《伊拉克战争对我国的影响及应对措施》研究报告，报送国务院办公厅。二是为了争取社会各界对财政工作的支持和理解，撰写了《我国企业税收负担及财税政策选择》和《进一步完善财政收入增长机制，建立稳固平衡强大的国家财政》等研究报告。三是撰写了《关于进一步理顺计划财政金融三大宏观调控部门之间关系的初步意见》，报送中央编制办公室参阅。四是根据国务院领导批示，对福建木材税费负担情况进行专题调研，向国务院领导上报《关于福建省木材税费负担情况的调查报告》。五是根据部领导的批示，对浙江“省管县”财政管理体制进行了调研，撰写了《完善省以下财政管理体制，促进城乡协调发展》的调研报告。六是针对前五年公共财政体制运行取得的积极成效，撰写了《关于进一步调整财政支出结构的政策建议》，上报国务院主要领导参阅。七是针对近年来拖欠出口退税问题日益突出的现象，对广东、浙江等沿海省份进行了调研，撰写了《关于综合解决拖欠出口退税问题的几点思考》。

(七) 就财政经济重大问题进行认真研究。一是参与了国家重大课题《中国和平崛起新道路》经济社会部分的研究工作，与国务院发展研究中心联合起草、修改了《经济全球化与中国和平崛起新道路》的提纲，并着手撰写相关内容。二是组织召开“财政政策与财政改革研讨会”，本着理论探索与改革研究并重、发现观点与开展工作并举的原则，邀请国内著名专家进行演讲和现场点评，形成了有较高参考价值的会议综述材料。三是组织编写和出版了《2003年中国财政发展报告》蓝皮书，系统地反映了2002年以来我国财政改革与发展所取得的积极成果。四是完成了《政府间财政关系》(综合)、《政府非税收入管理》的课题研究。

## 二、加强收费基金管理，深化收支两条线改革

(一) 清理整顿收费项目。一是会同国家发改委发布《关于公布取消部分行政事业性收费项目的通知》，公布取消了涉及行政审批的18项行政事业性收费项目。二是会同国

家发改委、建设部发布《关于专项治理涉及建筑企业收费的通知》，公布取消涉及建筑企业负担的30项不合法、不合理的收费项目，减轻建筑企业负担。三是会同国家发改委、国家林业局发布《关于全面清理整顿涉及木材生产经营收费的通知》，取消13项不合法、不合理收费项目。四是全面清理整顿涉及农民负担收费项目。发布《财政部关于进一步规范涉农收费管理做好减轻农民负担工作的通知》，对财政部门如何做好减轻农民负担工作提出了具体要求。会同国家发改委发布《关于全国性及中央部门涉及农民负担的行政事业性收费项目审核处理意见的通知》，公布取消、免收和降低收费标准的涉农收费项目；与国家发改委发布了《关于降低涉农收费标准的通知》，降低了4项涉农收费标准，切实减轻农民负担。五是积极参与治理教育乱收费工作，加强教育收费资金管理。与有关部门联合发布《关于做好2003年学校收费工作有关问题的通知》、《关于2003年全国治理教育乱收费的实施意见》、《关于做好2003年教育收费公示工作的通知》、《关于切实落实2003年普通高等学校毕业生从事个体经营有关收费优惠政策的通知》以及《关于严禁截留和挪用学校收费收入，加强学校收费资金管理的通知》等文件。

(二) 深化“收支两条线”改革。一是会同监察部发布《关于开展中央部门和单位行政事业性收费及政府性基金收支两条线专项检查的通知》，并会同监察部组织了收支两条线专项大检查工作，对外交部、发改委等18个部门和单位的“收支两条线”管理情况进行了重点抽查，据初步统计共查出违规金额79.60亿元。二是将条件成熟的行政事业性收费纳入预算管理。参与发布《关于将部分行政事业性收费纳入预算管理的通知》，规定从2004年1月1日起将涉及26个部门的76项行政事业性收费纳入预算管理，涉及年收费金额约120亿元。至此，中央批准的收费项目已有约90%纳入预算管理。三是参与发布国土资源部、国家体育总局等15个部门收入收缴改革文件，为进一步扩大收入收缴改革范围和确保改革顺利实施做好准备。

(三) 完善收费基金管理政策。继续完善中央部门“收支两条线”管理政策，会同国家发改委、监察部、审计署发布《关于加强中央部门和单位行政事业性收费等收入“收支两条线”管理的通知》，要求所有政府非税收入都要实行“收支两条线”管理。研究起草了《政府性基金管理暂行办法》，并上报国务院；发布了《长江河道砂石资源费征收使用管理办法》、《排污费征收标准管理办法》等文件；制定了《行政事业性收费行政审批管理程序》、《政府性基金行政审批管理程序》；发布了2002年全国性及中央部门和单位收费目录、涉及机动车辆收费目录。

## 三、深化收入分配政策研究，调整完善工资和津补贴政策

(一) 进一步研究收入分配政策。在对1999年以来我国调整收入分配政策进行分析总结的基础上，完成了《扩大中等收入者比重的目标及财税政策》、《充分发挥财政对收入分配的调节作用》、《当前干部职级工资制的有关情况及下一步政策建议》等研究报告，提出了进一步完善我国收入分配政策的措施建议。

(二) 认真研究制定机关事业单位和国有企业工资政策。一是会同人事部研究制定了2003年下半年调整机关事业单位工作人员基本工资的具体方案,向国务院报送了《关于2003年7月1日调整机关事业单位工作人员工资标准和增加离退休人员离退休费实施方案的请示》和《关于统筹解决困难群众生活问题的有关情况》,为中央调资决策提供了分析依据。二是做好全国机关事业单位调资动员准备工作,与人事部联合下发《关于2003年7月1日调整机关事业单位工作人员工资标准和适当增加机关事业单位离退休人员离退休费的宣传提纲》,为机关事业单位调资方案的顺利实施打下了比较好的基础。三是会同劳动和社会保障部下发了《关于做好企业工资总额同经济效益挂钩工作的通知》。

(三) 进一步调整完善津贴、补贴政策。一是积极参与研究因履行工作职责感染“非典”或因感染“非典”而残废的医护及相关人员的工伤及抚恤政策,会同人事部、卫生部及时做好调整卫生防疫津贴的工作。二是根据国务院总理办公会议精神,积极参与“落实收支两条线管理,规范政策外补贴”工作,提出规范政策外补贴的初步方案。三是深入新疆、湘鄂西地区进行调研,研究提出了完善新疆以及湘西、恩施两州的艰苦边远地区津贴制度。四是会同人事部等有关部门,对调整艰苦气象台站津贴类别,建立南极考察人员津贴、专利审查人员岗位津贴、小语种播音主持岗位津贴及调整卫生防疫津贴等问题进行了研究。五是会同国家体委、人事部制定下达了《退役运动员安置办法》。

(四) 积极参与中央机关事业单位机构编制管理工作。对电监会、审计署、新疆生产建设兵团等19个部门部分事业单位机构编制调整问题进行了大量研究,为中央机构编制委员会提供了决策依据。

#### 四、加强住房土地政策研究,强化国有资源有偿使用管理

(一) 研究房地产市场宏观调控措施。针对房地产市场发展过程中存在的问题,财政部参与起草了《国务院关于进一步促进房地产市场健康发展的通知》和《国务院办公厅关于开展房地产市场专项整治工作的通知》,对有效调控房地产市场,规范房地产市场秩序,促进房地产市场健康发展起到了积极作用。

(二) 完善住房制度改革相关政策。一是认真研究中央国家机关青年职工住房困难问题,提出了妥善解决中央国家机关青年职工住房困难的政策建议。二是参与研究制定了《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》、《关于易地调动干部住房管理暂行规定》、《经济适用住房管理办法》和《关于军队人员购买住房逐步纳入社会保障有关问题的通知》等。配合金融司起草了《财政部关于改进政策性住房金融业务财务管理的请示》。

(三) 积极参与住房公积金监督管理。与建设部、中国人民银行联合印发了《关于住房公积金管理中心职责和内部授权管理的指导意见》;参与草拟了《住房公积金行政监督办法》、《住房公积金委托贷款呆账核销管理暂行办法》、《住房公积金国债投资管理暂行办法》等行政法规。组织地方财政部门参加由建设部牵头的对北京、浙江等15个省(自治

区、直辖市)和新疆生产建设兵团贯彻落实《住房公积金管理条例》和《国务院关于加强住房公积金管理的通知》情况的检查。

(四) 规范国有资源有偿使用管理制度。组织撰写了《进一步健全土地、海域资源类政府收入管理制度的建议》,就进一步优化土地、海域资源配置,加强土地出让金、海域使用金等国有资源有偿使用管理,做大财政收入“蛋糕”,提出了相关政策建议。参与研究起草《国务院关于加强海域有偿使用管理工作的通知(代拟稿)》等文件,会同有关部门制定下发了《关于印发在京中央单位利用划拨土地开发建设管理暂行办法的通知》,进一步完善了国有资源有偿使用管理政策。

#### 五、积极推动彩票立法,完善彩票管理制度

(一) 积极推进彩票立法工作,推动彩票规范化发展。根据财政部2003年的立法计划,于2003年2月向国务院报送了《彩票管理条例(送审稿)》,并与法制办就进一步完善《条例》进行了深入研究和沟通。

(二) 加强对彩票市场引导和管理,努力开拓新的市场增长点。一是批准中国福利彩票发行管理中心在全国范围发行“双色球”福利彩票,成为2003年彩票市场新的增长点。二是完善足球彩票游戏规则,修订了《中国足球彩票发行与销售管理办法》。三是批准中福彩中心在上海、福建、湖北3个地区试点发行“幸运星”、“迷你双色球”等网点分散即开型福利彩票,在河北、辽宁等5个省份试点“四花选五”在线即开游戏。四是推动区域联合销售,推广乐透型小组合游戏,适当放宽了对即开型彩票实物设奖的限制,促进彩票销售。

(三) 加强彩票公益金管理,促进社会福利事业发展。与地方清算了2002年度地方应上缴中央的彩票公益金,下达了2003年度地方上缴中央的彩票公益金比例,分配和安排了中央集中的2002年度彩票公益金。经国务院批准,为中国残联设立了残疾人事业专项彩票公益金。设立了农村医疗救助专项彩票公益金,专项用于补充中西部贫困地区农村医疗救助基金。

(四) 加强对彩票市场和彩票机构的监管,确保彩票业健康发展。一是会同监督检查局组织地方专员办对广东等13个省级彩票机构财务管理进行了专项检查,向国务院报送了专项检查报告,并提出改革彩票管理和发行体制、调整和完善彩票公益金分配的政策建议。二是查处海南、广西、深圳等地彩票机构的违规行为,没收了违规资金,维护了全国彩票市场的正常秩序。三是严厉打击非法彩票活动。要求地方财政部门 and 公安机关联合开展“打击非法彩票等赌博活动”专项治理行动,并与公安部组成联合督查组,赴湖北、广东、广西等地进行督查。财政部门与公安机关的工作联系制度基本建立,政府对彩票市场的监管力度明显增强。

(财政部综合司供稿,吴东胜、孙尉执笔)