

(三) 地方财政亿元县、赤字县情况。2003 年, 地方财政本级一般预算收入超亿元的县共计 718 个。其中, 亿元县数最多的为山东省, 有 87 个。

2003 年, 地方一般预算赤字县共计 651 个, 比上年减少 55 个。赤字县数最多的为新疆, 有 70 个; 北京、天津、吉林、上海、江苏、山东、广东等 7 个省(市) 没有赤字县。

四、中央补助及转贷地方国债资金使用情况

2003 年, 中央继续实施积极的财政政策, 增发国债用于基础设施建设和技术改造等方面。其中, 中央拨付地方国债补助资金 606 亿元(含用上年结余安排, 下同), 补助资金累计结余 424 亿元; 中央拨付地方国债转贷资金 205 亿元, 转贷资金累计结余 51 亿元。

在中央拨付地方国债补助资金中, 用于基本建设方面的为 579 亿元, 实际支出 579 亿元, 补助资金累计结余 121 亿元; 用于技术进步和产业升级方面的为 27 亿元; 实际支出 27 亿元; 用于环保和生态建设方面的为 95 亿元, 实际支出 95 亿元; 用于教育、文化设施方面的为 59 亿元, 实际支出 59 亿元; 用于城市基础设施建设方面为 64 亿元, 实际支出 64 亿元; 用于公路交通等建设 61 亿元, 实际支出 61 亿元。

在中央拨付地方国债转贷资金中, 用于基本建设方面的为 177 亿元, 实际支出 177 亿元, 转贷资金累计结余 51 亿元; 用于技术进步和产业升级方面的为 28 亿元, 实际支出 28 亿元; 用于环保和生态建设方面的为 9 亿元, 实际支出 9 亿元; 用于公路交通方面的为 70 亿元, 实际支出 70 亿元; 用于城市设施建设方面的为 70 亿元, 实际支出 70 亿元。

1998~2003 年, 中央转贷地方国债资金为 1 967.20 亿元, 其中, 转贷东部地区 912.92 亿元, 占转贷总额的 46.4%; 中部地区 568.93 亿元, 占转贷总额的 28.9%; 西部地区 485.35 亿元, 占转贷总额的 24.7%。1998~2003 年, 中央安排的国债补助资金为 3 371.42 亿元, 其中, 补助东部地区 656.31 亿元, 占补助总额的 19.5%; 中部地区 978.89 亿元, 占补助总额的 29%; 西部地区 1 736.22 亿元, 占补助总额的 51.5%。

(财政部预算司供稿, 周 娅执笔)

国库管理

一、继续大力推进财政国库管理制度改革

(一) 进一步完善财政国库管理制度体系。1. 完善年终结余资金管理办法。针对中央和地方大规模实施财政国库管理制度改革后, 大量保留在国库的未支用资金的管理和会计处理问题, 制定《财政国库管理制度改革年终预算结余资金管理暂行规定》和《地方财政实施财政国库管理制度改革年终预算结余资金会计处理的暂行规定》, 解决了改革过程中出现的暂时性问题, 并首次在地方总预算会计核算中引入了权责发生制要素, 完善了新制度体系对预算执行的核算。

2. 完善支出支付管理制度。制定《财政部关于中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理的补充通知》, 解决了财政授权支付对账单、预算科目更正等问题; 修订《车辆购置税交通专项资金财政直接拨付管理办法》, 为扩大车购税交通专项资金财政直接拨付改革提供了制度保障。3. 完善银行账户管理制度。修订《中央单位银行账户管理办法补充规定》、《关于重新清理和规范中央财政国库管理制度改革试点部门银行账户的通知》等, 加强了对中央单位银行账户的规范化管理。4. 完善代理银行有关管理办法。制定《中央财政国库集中收付代理银行招标投标管理暂行办法》, 对中央财政国库集中收付的代理银行招标投标行为作了规范; 研究制定《代理银行代理财政业务付费管理办法》, 以解决银行代理费问题。

(二) 扩大和深化收入收缴管理制度改革。改革从预算外资金收缴管理改革着手, 对纳入预算管理的行政事业性收费、政府性基金和罚没收入等政府非税收入的收缴管理方式进行改革。主要内容是取消各部门、各单位的收入过渡性账户, 收入收缴实行直接缴库或集中汇缴。1. 做好收入收缴改革试点具体实施工作。截至 2003 年底, 财政部共确定三批 35 个收入收缴改革试点部门。为 20 个部门开设了中央财政汇缴专户 112 个, 为其中 18 个部门所属的 243 个中央执收单位安装了非税收入收缴执收单位开票软件。中央财政专户累计实现收入 75.52 亿元, 其中, 预算内资金收入 73.28 亿元, 占收入总额的 97%, 预算外资金收入 2.24 亿元, 占收入总额的 3%。2. 从 2003 年初开始, 按月定期编报《收入收缴改革执行情况简报》。该简报便于相关部门掌握试点收入的执行情况, 为更有效地管理财政资金提供决策依据。3. 对地方改革试点进行专题调研。对地方收入收缴应用软件、收费、收缴改革试点等分别进行了专题调研。4. 做好改革的有关培训和宣传工作。分别对试点部门、代理银行、地方财政部门等就收入收缴改革方案、试点办法、业务操作、软件使用等内容进行培训, 使各有关方面了解改革的意義、掌握操作方法, 保证了改革试点工作的顺利进行。

(三) 扩大和深化国库集中支付改革。2003 年是国库集中支付制度改革实施以来, 改革的广度和深度最大、成效最为显著的一年。截至 12 月底, 共有 82 个中央一级预算单位纳入国库集中支付改革范围, 占到部门预算单位总数的一半以上, 涉及基层预算单位 1 288 个, 分别比上年增加 40 个和 585 个; 纳入改革的资金由 656 亿元增加到 1 202 亿元(含非试点单位政府采购和工资统发, 下同)。共计支付资金 995 亿元。1. 做好原有 42 个部门的改革试点工作, 将一些试点部门的预算单位级次实施到四级单位, 保持了改革的连续性, 巩固了改革成果。2. 选定 40 个新增改革试点部门, 进行改革动员, 并多次组织政策和业务培训, 认真做好改革的各项基础性准备工作。3. 做好支付方式和范围划分工作。按照在改革实践中逐步形成的“两上两下”的操作规程, 对新增和原有试点部门进行了规范的资金支付方式和范围划分工作, 对试点部门纳入改革的预算单位级次、资金数量和资金支付方式、账户设置等事项通过印发文件进行了规范和明确。4. 做好代理银行有关工作。招标选择了 3 家直接支付代理银行(原有 2 家)、5 家授权支付代理银行(原有 3

家)。跟踪代理银行支付,确保资金汇划及时、准确和安全;加强调查研究,调研代理银行支付结算情况,协调解决代理银行问题,研究制定了“代理银行服务质量评价指标体系”,督促代理银行严格执行代理协议、改进管理和服务。5.工资统发。2003年共统发工资4.2亿元,统发部门97个,统发人数2.6万人。工资统发保证了工资的及时准确发放。6.政府采购资金、车辆购置税交通专项资金继续实行财政直接拨付改革;以财政授权支付方式对总装备部和总参谋部有关单位的国防支出实行国库集中支付改革试点。

(四)大力指导和推动地方改革。1.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,通报国库管理和改革进展情况,交流工作经验,提出推进改革的意见和要求。2.对各地上报的改革方案进行审核修改,保证地方改革符合《财政国库管理制度改革方案》,坚持正确的改革方向。及时了解和督查地方改革进展情况,并对地方财政国库部门进行业务培训。3.制定《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》,对地方推进财政国库管理制度改革的总体要求、阶段目标、改革模式以及积极稳妥地搞好会计集中核算向国库集中收付制度转轨等问题,提出了明确要求。截至2003年底,全国已有26个省份、607个省级预算单位及3300多个基层单位、120个地市和300多个县级实施了改革试点,为“十五”期间全面推行财政国库管理制度改革奠定了良好基础。

(五)建立健全财政国库动态监控体系。1.强化国库动态监控。通过国库动态监控,及时发现了改革试点资金支付中的违规或不规范操作等问题。截至2003年12月31日,共发现61个试点部门、427个试点单位发生违规和不规范支付财政资金问题,涉及金额29.6亿元。核查发现的问题引起了相关单位主管部门的高度重视,并使主管部门注重了加强和规范对财政资金的管理。2.监控必须“技高一筹”,进一步完善财政国库动态监控系统,实现了监控信息集中统一管理,提高了国库监管的技术水平。3.通过定期对动态监控信息进行综合分析,从宏观上总体把握财政资金的安全规范有效使用情况,发现问题并提出改进措施和建议,进一步完善了国库动态监控管理。4.综合运用委托社会中介机构等多种核查方式,加大了对违规问题的核查力度;及时通报国库动态监控情况,加强宣传工作,增强了财政国库动态监控的社会认知度。

(六)加强国库管理信息系统建设。1.扩展中央国库集中支付系统功能,建立国库外围信息交换平台,初步构建了财政国库部门与试点部门、代理银行的网络化管理体系。实现了部门财政直接支付和用款计划的网上申报及自动审核、与代理银行的网上信息交换、预算单位的网上查询和对账等功能,为建立高效、快捷的国库收付管理模式奠定了基础。2.组织修改完善部门版软件,推出了4.0版本。完善后的软件功能允许上级单位直接修改下级单位的用款计划,增加了预算指标控制、用款计划和直接支付申请的网上传输、支出月报以及基本信息、银行开户申请等功能。3.统一地方国库集中支付系统建设应用标准,开发了全国通用的基本版本。按照实用性、灵活性和可扩展性的原则,全面论证设计了地方国库支付系统,初步统一了应用标准,开发了全国通

用的基本版本,并已在青海、黑龙江两省试运行。4.着手论证设计新的非税收入收缴管理系统。按照系统开发要有前瞻性、做成大系统的原则,新的非税收入收缴管理系统将分别与中央和各地的国库总账系统集成,增加收入分成、收入退付等急需功能。5.规范系统业务操作流程,研究确定了退票处理、跨年资金退回、单位所属关系变更及调账处理、用款计划调整、明细预算控制、基础信息及账户变更管理、结余资金处理等业务事项的系统处理,形成了比较规范的内部业务处理流程。

二、进一步提高预算执行管理水平

(一)继续做好预算执行分析工作。2003年,为保证国家决策部门能在最早的时间内掌握准确的预算执行情况,财政国库部门对中央与地方国库系统之间的网络进行了完善,加快了数据报送速度,在保证数据准确无误的前提下,报送时间比以往有较大提前,每月的财政收支快报在下一个月的9号左右就能报送到国务院。同时,国库司(局)加强了与相关部门的信息沟通,召开地方预算执行分析会,具体了解各地预算执行情况,及时发现问题,并提出相应的政策建议。

(二)继续做好所得税收入分享改革相关事项。根据中央与地方所得税分享比例调整情况,财政部及时做好跨地区共享所得税收入中央与地方划解、分配工作。为保证历年中央、地方及分省收入数据的可比性,在有关单位的配合下,对全年各旬、各月的上年基数按新的分配方案作了较为准确的测算调整,更真实地反映了各当期财政收入增长情况。

(三)充分保证中央资金拨付与地方资金调度。财政国库部门安排专人跟踪和负责每一个中央部门的经费从会签追加预算文件到拨款的全过程。加强与各中央部门的详细对账,保证对各中央单位和地方财政部门拨款的合理、准确和及时。同时,通过改造“审核网”,完善了支付信息查询功能,初步解决了“审核网”与“预算网”对接的架构设计和参数匹配问题。

(四)做好财政国库管理制度改革试点部门指标管理、用款计划批复及授权支付额度下达工作。在对纳入改革试点的部门财政直接支付和财政授权支付资金范围进行确认后,及时确认新增试点部门预算指标,审批各部门用款计划,并及时下达授权支付额度。另外,还对2002年试点部门的结余资金进行了测算、核对和确认。

(五)圆满完成2002年中央财政决算草案和地方财政总决算汇编工作,并对2003年地方财政总决算进行布置,为下一步财政决算管理制度改革和信息系统建设进行前瞻性探索。

(六)做好行政事业单位决算布置和部门决算研究工作。2003年,因机构调整,行政事业单位决算业务划转到财政部国库司(局)。为了做好工作,财政国库部门及时与相关部门确定了工作协同机制,完成了报表体系设计、编报说明、软件修改和下发及相关培训等工作,初步完成了2003年行政事业单位决算布置工作。同时,还研究提出了部门决算近期、中期和目标模式三种预案,为下一步试编部门决算做了初步准备。

三、认真做好总预算会计工作

(一) 认真完成日常资金拨付和账务处理工作。克服由于实行国库集中支付改革后新旧拨款方式暂时并行运作, 中央本级预算单位的拆分和重组, 以及支出科目进一步细化等原因, 给总预算会计资金拨付、核算、调度等工作带来的困难, 合理调度资金, 确保了中央预算资金及时拨付到位。同时, 还完成了预算外资金的收缴, 预算内外资金(包括外汇资金、集中缴库资金)的账务处理, 库款测算, 与人民银行国库局等部门和单位定期对账以及年终结账准备等工作, 全年中央预算内外资金拨款量达到了11 000多笔。为实现总预算会计账务处理业务的规范化、现代化, 2003年, 财政国库工作正式启用账务处理系统与各代理银行之间的联网, 各银行电子回单实现了网上传输, 提高了数据的安全性、准确性, 保证了数据的唯一性, 增强了记账的及时性。

(二) 严格做好中央预算单位银行账户管理工作。完成了2002年中央预算单位账户清理整顿后续工作; 制定了中央预算单位银行账户财政审批工作程序; 认真做好中央预算单位银行账户审批、备案, 中央预算单位的印鉴与账户管理, 账户审批有关政策补充和完善等工作; 指导专员办做好银行账户财政审批、备案工作; 并加强了中央预算单位银行账户管理信息系统建设。

(三) 积极开展国库现金管理研究工作并进行有益尝试。1. 做好中央财政资金收支预测工作。完善了中央财政国库资金基础数据库, 做好中央财政国库资金运行规律分析, 对中央财政资金收支的现金流情况进行了预测。2. 积极开展国库现金管理研究工作。编写了《国库现金管理工作手册》, 起草了《外国政府国库现金管理工作与中国国库现金管理改革(草案)》和《中国国库现金管理实施方案》, 配合世行课题组完成了《中国政府债券市场发展: 政府现金管理》报告。3. 继续进行中央财政国库外汇现金管理尝试性市场操作, 为将来实施国库现金管理积累了经验。

(财政部国库司供稿, 王学军、孙卫清执笔)

政府 采 购

一、加强制度建设

2003年是《政府采购法》实施的第一年, 为促进我国政府采购制度改革工作由试点向全面推行的转变, 依法开展政府采购活动, 财政部拟定了《关于全面推进政府采购制度改革的意见》, 由国务院办公厅转发, 要求各部门、各地区要进一步提高认识, 稳步推进政府采购制度改革, 逐步扩大政府采购规模, 加快政府采购管理体制建设, 推进政府采购工作规范化管理, 进一步完善政府采购监督体系, 切实提高管理水平。《意见》为《政府采购法》的顺利实施, 指明了方向, 提出了目标, 促进了政府采购制度改革工作的深入开展。

按照依法行政、依法采购的要求, 2003年, 财政部修改、制订、废止了一系列《政府采购法》的配套规章制度,

着力增强法律法规的可操作性, 指导和规范政府采购活动。依据政府采购法, 财政部废止了《政府采购管理暂行办法》、《政府采购招标投标管理暂行办法》, 修改了《中央单位政府采购管理实施办法》中与法律不一致的规定, 与监察部联合制定并颁布了《政府采购评审专家管理办法》、《集中采购机构监督考核办法》, 启动了《政府采购法实施条例》的起草工作。与此同时, 财政部还制定了《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》、《供应商投诉处理办法》、《软件政府采购管理办法》、《中央单位政府采购管理实施办法》、《采购代理机构备案管理办法》等十几个办法。《政府采购法实施条例》拟上报国务院, 其他办法已陆续颁布。

2003年, 财政部还成立了政府采购合同范本编写组, 组织专家学者编写计算机、复印机政府采购协议供货、货物政府采购以及工程政府采购等4个合同范本的编写工作。

政府采购法配套规章制度的陆续颁布和实施, 为我国政府采购制度改革沿着法制化轨道向纵深推进提供了制度保障, 为规范化管理奠定了基础。

二、扩大政府采购的范围和规模

《政府采购法》对政府采购的范围只作了原则性规定, 为明确法律的具体实施范围, 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2003年政府集中采购目录及标准》(以下简称《目录及标准》), 明确政府采购范围, 并报国务院颁布实施。《目录及标准》将政府采购范围具体化。一是政府集中采购目录, 将中央单位通用的采购项目纳入目录内, 实行集中采购。二是部门集中采购项目, 将部门或系统有特殊要求并且具有批量的采购项目, 纳入部门集中采购范围, 由各部门实行集中采购。三是单位分散采购项目, 对政府集中采购目录和部门集中采购项目之外的采购项目, 凡是单项或批量采购金额达到80万元以上的货物或服务项目, 以及100万元以上的工程项目, 由项目使用单位依法自行组织采购。四是政府采购货物和服务公开招标数额标准, 要求政府采购货物或服务项目, 单项或批量采购金额达到80万元以上的, 必须采用公开招标采购方式。

《目录和标准》拓宽了政府采购范围。过去中央单位的政府采购范围主要是列入政府采购预算的项目, 2003年则是按照资金性质确定采购范围。凡是用财政性资金安排的采购项目, 属于政府采购目录以内和限额以上的采购项目, 都依法实行政府采购。财政部还增加了货物和服务的项目, 并将工程纳入政府采购范围。

由于政府采购范围扩大, 2003年中央单位(不含军队和武警系统)的政府采购规模达到了262.8亿元, 占当年中央财政支出的3.5%, 比上年同期增长18.6%。其中, 国务院系统政府采购规模为248.6亿元(含政协、高检和高法参加的协议供货), 中直系统政府采购规模为13.4亿元, 人大系统政府采购规模为8 000万元。

2003年全国政府采购规模超过了预定目标, 36个省、直辖市、自治区和计划单列市实施政府采购的预算为1 856亿元, 实际支付(采购规模)1 659.4亿元, 节约预算资金