

(二) 切实解决破产企业的职工异地搬迁问题。异地搬迁问题,主要是当地经济基础薄弱,自然条件恶劣(有的处于高寒地区、有的自然灾害严重),企业破产后,受生存居住条件限制,职工再就业难,生活无着落。财政部从切实关心困难职工的最根本利益出发,对这类破产企业的异地搬迁问题给予了妥善解决。2003年,财政部共安排拨付异地搬迁补助费4.44亿元,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搬迁。

(三) 积极支持并妥善解决企业离退休教师待遇问题。为了妥善解决企业和政府在办学中的离退休教师待遇的差异问题,财政部通过深入开展调查研究,提出了妥善解决的措施和办法,并得到了国务院领导的同意。一是企业所办中小学校,无论离退休教师的基本养老金和统筹外项目补助,还是在职教师的工资,凡低于当地政府所办中小学校同类人员标准的,均由企业按当地政府所办中小学校同类人员标准计发。二是企业发生的上述支出允许计入管理费用,并在所得税前扣除。三是按政府所办中小学校同类人员标准计发确有困难的亏损企业,由同级财政予以适当补助。中央亏损企业,由中央财政给予适当补助。

(四) 妥善解决企业军转干部的生活困难问题。为了贯彻党中央、国务院的指示精神,落实人事部、财政部等部门印发的《关于认真解决部分在企业工作的军队转业干部生活困难问题的通知》要求,2003年,中央财政对确实困难无力支持拖欠军转干部工资的中央亏损企业给予了一次性补助,对妥善解决国有企业军转干部在工作和生活上的暂时困难,及时化解矛盾,保持社会稳定,发挥了重要作用。

#### 四、积极研究探讨国有企业改革发展中的重大政策问题

(一) 积极研究加快东北老工业基地调整改造的政策措施。按照中央关于加快东北地区等老工业基地调整改造的战略部署,2003年财政部会同有关部门对如何调整改造东北老工业基地进行了专题研究。通过调查研究,基本摸清了东北老工业基地面临的主要困难和问题,提出了支持加快东北老工业基地调整改造的政策建议,为《中共中央关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》的颁发提供了基础性资料。同时,还专门组织力量撰写了《充分发挥财政的职能作用 支持东北老工业基地加快调整改造》的专题研究文章,提出了支持加快东北老工业基地调整改造的基本思路 and 措施办法。

(二) 积极参与出口退税政策的研究工作。针对我国外贸出口持续高速增长,出口退税任务不断加重的新形势,按照国务院的统一部署,2003年,财政部在深入调查研究的基础上,提出了调整出口退税政策的7项建议,即采取适度的支持外贸出口的政策措施、建立出口退税的调整机制、适时调整部分出口商品退税率、中央地方共同承担、完善加工贸易保税管理办法等,为国家制定出口退税机制改革方案发挥了重要作用。

(三) 深入研究电力职工持股问题。为了推动电力企业改革,2003年,根据国务院领导的批示精神,财政部专门

组成两个调查组,对四川等四省市电力职工投资电力企业的情况进行了专题调研,摸清了情况,提出了有针对性的建议,并形成了《关于电力职工投资电力企业的调查报告》,为推动电力企业深化改革,规范企业职工持股行为,完善相关政策发挥了重要作用。

(四) 对“非典”疫情影响进行了专题研究。2003年“非典”疫情在我国部分地区暴发后,国民经济受到不同程度的影响。民航、旅游、餐饮、零售、出租车等行业企业受疫情影响比较严重,损失较大。仅在4、5、6月三个月,全国航空公司共亏损66.6亿元,其中中国航空集团公司、中国东方航空集团公司、中国南方航空集团公司三大航空集团亏损53.5亿元,占全国航空公司亏损总额的80.33%。为把损失减小到最低程度,帮助企业尽快恢复生产运营,渡过难关,确保国民经济稳定增长,财政部通过互联网络、新闻媒体和电话联络等方式收集大量信息,作了大量的分析研究,及时提出了有针对性的政策建议,为国务院制定出台对受疫情影响较大的民航、旅游等行业企业实行短期流动资金贷款财政贴息、减免税和停征政府性基金等多项救助政策,发挥了重要作用。

(财政部企业司供稿,张国春、陈柱兵执笔)

## 金融企业财务监管

### 一、深入研究财政与金融热点问题,大力支持金融体制改革

(一) 研究分析金融运行与货币政策执行情况。2003年初,财政部对近年来金融机构存贷差及居民储蓄过高等问题进行了专题研究,全面分析了2002年度金融运行情况及货币政策的执行情况,剖析我国货币政策的特点及效果,为参与2003年度货币政策委员会决策提供背景材料和政策建议。此外,针对国外对人民币提出的升值问题,加强对人民币汇率风险问题研究,并提出了我国在今后一段时期内仍应保持人民币汇率相对稳定的政策建议。

(二) 积极参与国有金融机构改革方案的研究。2003年,财政部继续积极贯彻和落实2002年3月中央金融工作会议精神,参与国有独资商业银行综合改革、国有保险公司股份制改造、农村信用社改革等专题工作的研究。特别是对国有商业银行股份制改造方案进行了反复研究,就改革目标、内容、配套措施、步骤等问题多次提出重要意见,并对改革成本进行了认真测算和分析。

(三) 研究金融类国有资产监管制度问题。国资委成立之后,财政部原来承担的对非金融类国有资产的监管职能划出,但对金融类国有资产的监管体制一直没有明确。为此,财政部及时、主动地对金融类国有资产监管体制问题进行了研究。经与中编办多次磋商,经国务院明确,财政部继续履行金融类国有资产监管的职责。

(四) 开展关于财政风险的课题研究。我国已连续6年实施积极财政政策,国债累计发行额已达18000亿;同时,

随着国有金融机构改革和社会保障体制改革步伐的加快,大量财政隐性债务逐渐显性化,财政债务风险已成为财政可持续发展的重大隐患,这也是近年来中国经济的一个热点问题。根据财政部的统一部署,金融司、预算司、国库司、社保司、企业司、经建司和国际司共同承担了财政风险这一重大课题研究。

## 二、加强国有金融机构的预算管理,认真分析预算执行情况

(一) 继续加强金融各口的部门预算管理。一是为适应2003年政府机构改革后新设银监会的最新情况,按照部门预算管理的原则与要求,经与银监会、中国人民银行反复沟通,及时研究确定了银监会的预算管理方案,完成了银监会2004年底预算的“一上”编制工作;二是加强对证监会、保监会的预算管理,印发了财政部《关于授权各地专员办加强对中国银监会、中国证监会和中国保监会派出机构预算和财务监督的通知》,并举办了对专员办的培训;三是研究并协调社保基金理事会国债手续费的管理和使用问题,明确国债手续费使用的有关政策。此外,为提高全国社保基金的投资收益,针对国内资本市场发展不完善的现状,会同中国人民银行、证监会、外汇管理局等有关部门研究全国社保基金投资境外证券市场问题,并上报国务院。

(二) 进一步加强对政策性金融机构的财务预算管理。一是认真批复和落实政策性金融机构的财务预决算,及时分析预算执行情况,从严控制对政策性金融机构的亏损补贴数额;二是针对我国外汇储备经营的特点,加强对储备经营财务预算管理,会同中国人民银行、国家外汇管理局对储备经营考核及费用预算管理进行了研究,完成了外汇储备经营管理人员考核和奖励办法;三是改进和完善现行政策性银行财务管理办法,着重在激励机制、补贴机制、预算管理等方面进行了改革,并针对各家政策性银行的不同特点,对考核指标和考核方式等问题作进一步完善;四是规范中国出口信用保险公司的财务行为,加强对该公司的财务管理和经营核算,制定下发了《中国出口信用保险公司财务管理办法》,为中国出口信用保险公司及其分支机构加强内部财务管理提供了政策依据。

## 三、完善金融企业财务监管制度,加强对国有金融企业的财务监管

(一) 继续加强金融企业财务监管基本规章制度的建设。一是研究草拟了《进一步加强金融企业财务监管若干事项的规定》。根据财政部专员办及地方财政部门的反映,针对金融企业在购买补充养老和医疗等商业保险、提高职工教育经费计提比例、房改和车改过程中涉及的财务事项制定了有关财务管理办法。二是研究起草了《关于严禁金融机构私设“小金库”有关财务管理办法》。禁止金融机构违反国家有关规定,侵占、截留收入,私存私放资金和私设“小金库”的行为,进一步规范和强化金融机构的财务管理,维护国有资产的权益。

(二) 加大对国有商业银行财务风险的监管力度。一是制定颁发了《国有商业银行年度财务会计报告披露办法(试

行)》,规范国有商业银行财务会计信息的披露行为,加大社会监督力度;二是会签银监会向国务院上报了《财政部关于在4家国有独资商业银行和3家政策性银行扩大减免表外息盘活不良贷款试点工作的请示》,以利于银行最大限度地收回不良贷款;三是经请示国务院同意后颁发了《财政部关于中国建设银行脱钩自办经济实体和对外投资委托中国信达资产管理公司处置问题的通知》,明确了国有独资商业银行可将投资实体委托资产管理公司处置的政策,尽快解决历史遗留的风险问题;四是针对政策性住房金融业务存在的问题,起草了拟上报国务院的《关于改进政策性住房金融业务财务管理办法的请示》,明确有关损失的处置办法;五是充分考虑国有商业银行风险资产的形态,研究草拟了《商业银行信贷资产潜在损失准备提取和实际损失冲销办法》,进一步明确呆账准备计提基数的范围,加大使用呆账准备金消化损失的力度。此外,财政部还配合银监会研究制定《商业银行资本充足率管理办法》,对国有商业银行提出的有关案件诉讼费的财务处理、冻结美金挂账的财务核算等问题进行了研究和答复,促进了国有商业银行真实反映经营收益,早日清理消化潜在损失。

(三) 积极做好保险公司股份制改造过程中涉及的财务监管工作。具体工作包括对3家国有独资保险公司的股份制改造涉及的国有资产评估结果的核准、清理和核销不良资产、批复国有股权管理方案,明确保险公司改制中涉及的有关税收问题等。在财政部的积极支持下,中国人寿保险公司和中国人民财产保险公司已成功在境外上市,并为推进其他国有金融机构股份制改造及上市积累了经验和创造了有利条件。

(四) 进一步改善金融资产管理公司处置不良资产的制度环境。一是研究起草了《金融资产管理公司财务管理办法》、《金融资产管理公司资产处置办法》,将分散于30多个文件中的关于资产管理公司财务管理和资产处置的规定进行整理、归类和整合,通过完善制度促使资产管理公司进一步提高工作效率和工作质量;二是根据资产处置过程中出现的新问题,制定下发了《关于调整不良资产处置进度统计表的通知》,使各项统计数据能够更加真实、准确、及时地反映处置工作的进度;三是起草了《金融资产管理公司资产证券化条例》,规范资产公司资产证券化行为,以便资产公司在境内外进行证券化交易,增加不良资产处置手段,减少资产公司证券化交易成本,有效控制风险。此外,还对资产公司在处置房地产项目、非自用固定资产过户交易手续费及出让金,以及债转股工作中涉及的问题进行了认真研究。

(五) 加强对中小企业信用担保机构的财务管理和政策支持。为规范中小企业信用担保机构的财务行为,指导各级财政部门加强对中小企业信用担保机构的财务监管,2003年7月,财政部印发了《财政部关于加强地方财政部门对中小企业信用担保机构财务管理和政策支持若干问题的通知》。《通知》对各级财政部门对中小企业信用担保机构实施财务监管的职责、内容以及政策支持方式都做出了规定。

## 四、做好下岗失业人员小额贷款担保的管理工作,用好财政小额担保贷款贴息资金

(一) 认真制定小额担保贷款管理办法。为推进下岗失

业人员的再就业工作,解决下岗失业人员自主创业所需要的资金问题,根据2002年全国再就业工作会议精神,财政部、中国人民银行、劳动和社会保障部和原国家经贸委共同印发了《下岗失业人员小额担保贷款管理办法》。截至2003年9月末,各地共落实担保基金18.87亿元,小额贷款余额为3亿元,贷款笔数9851笔,发生代偿989万元。

(二)进一步规范财政贴息资金管理。为提高财政贴息资金的使用效益,做好下岗失业人员再就业工作,财政部和中国人民银行、劳动和社会保障部联合发布了《下岗失业人员从事微利项目小额担保贷款财政贴息资金管理办法》,对贴息资金的预算管理、贴息贷款申请的审核、贴息资金的审核和拨付等做了明确规定。

(三)积极完善小额担保贷款的有关政策建议。2003年,财政部配合人民银行印发了《〈下岗失业人员小额担保贷款管理办法〉有关问题的补充通知》,明确了小额担保贷款的贷款人范围、贷款管理、统计以及有关指标的解释,及时向地方拨付了3.75亿元的贴息资金,规范和推动各地小额担保贷款工作。对北京、湖北和辽宁等地下岗失业人员小额担保贷款业务及财政贴息资金的发放情况进行了调研,针对工作中的问题提出了有关政策建议。

## 五、继续做好金融企业国有资产产权登记,积极开展金融类国有股权监管工作

(一)全面开展金融企业国有资产产权登记工作。2003年,各地财政部门根据《企业国有资产产权登记管理办法》和《财政部关于进一步做好金融企业国有资产产权登记管理工作的通知》的规定和要求,全面开展了金融企业及其所办投资实体的国有资产产权登记工作,基本摸清了全国金融企业国有资产的家底。

(二)为规范办理金融企业国有资产产权登记工作创造条件。根据各地的建议,2003年,财政部与国家工商行政管理总局联合下发了财政部门出具受理金融企业产权登记工作的表证格式的文件,强化了金融企业产权登记工作约束力和权威性。

(三)进一步完善金融企业国有资产产权登记工作的有关政策。根据一些地方和企业的意见,财政部进一步完善了金融企业国有产权登记工作中的有关政策,修改产权登记软件,印制产权登记证,规范办理金融企业国有资产产权登记工作,汇总分析了金融类国有资产基本状况。对新接收的国有股权管理审批事项、资产评估的审核与备案工作积极进行研究,并及时办理应急的审批、审核和备案。

(财政部金融司供稿,张天强、刘野樵、马勇执笔)

## 国家债务管理

2003年,经全国人代会批准的国债发行规模为6404.26亿元,实际发行国债6403.53亿元。其中,外债实际发行10亿美元全球债和4亿欧元债(折合人民币为120.68亿元);内债实际发行6282.85亿元。2003年兑付到期国债本金

2952.23亿元,其中内债2876.57亿元,外债75.66亿元;兑付国债利息982.18亿元,其中内债947.05亿元,外债35.13亿元。

### 一、政府内债

#### (一)国债发行情况。

1.凭证式国债发行。2003年凭证式国债计划分3期发行2000亿元。在实际执行中,由于记账式国债发行受到市场环境变化的较大冲击,发行遇到了阻力,财政部根据报经国务院批准的《关于2003年11~12月国债发行方案的请示》,减少了记账式国债的计划发行额度,相应调增凭证式国债发行,凭证式国债实际发行了4期,完成2504.6亿元。

2.记账式国债发行。2003年记账式国债计划分16期发行4279亿元。在实际执行中,由于部分额度调整到凭证式国债发行,实际发行了13期,完成3778.25亿元。全年记账式国债发行分阶段情况:

第一阶段为2003年1至8月中旬。这段时间市场利率虽有小幅波动,但整体看较为平稳,记账式国债发行工作比较顺利。截至8月中旬,记账式国债共计发行2469.66亿元,完成全年记账式国债发行计划的57.7%。

第二阶段为2003年8月下旬至10月底。8月23日中国人民银行宣布提高商业银行存款准备金率政策后,市场利率水平明显上升:银行间市场7天回购利率由8月上旬2.15%,升至9月底的3.24%;央行票据3个月、6个月利率也从8月中旬的2.35%和2.41%,上涨至10月1日后的2.72%和2.91%。受短期利率上涨影响,中期利率水平也出现了较大升幅,此阶段国债3年期利率平均上涨了40至60个基点,7年期利率上涨了100个基点。市场利率水平大幅上升导致国债价格全面下跌,上证国债指数由8月25日101.47点最低跌至10月17日的97.33点,累计跌幅达4.08%,银行间市场和交易所市场两市的国债市值损失约500亿元。受其影响,财政部记账式国债发行工作遇到很大困难。9月17日在交易所市场通过招标发行的10年期记账式(八期)国债出现流标,当期国债计划发行240亿元,招标利率上限为3.27%,实际筹资额仅为160.52亿元,流标比例接近1/3。同时,财政部原定于9月底在银行间市场发行的3年期记账式(九期)国债,由于发行前市场利率已经超过国务院授权的3年期国债利率上限值而推迟发行。

第三阶段为2003年11至12月。针对9月、10月市场变化和国债发行工作中遇到的困难,财政部向国务院上报了《关于2003年11~12月国债发行方案的请示》,建议调整国债发行方案:减少记账式国债发行额度600亿元,相应调增凭证式国债发行额度;同时,适当放宽部分期限国债的利率控制上限值。经国务院批准,财政部将余下的928.06亿元记账式国债任务分4期完成发行。

2003年国债发行中主要问题有:一是国债发行期限结构不尽合理。记账式国债的发行期限偏长,按照全年各期限国债发行额加权计算的平均发行期限为7.3年,不适应市场的需求,也不利于降低财政筹资成本。二是凭证式国债发行渠道不畅。主要原因是投资者提前兑取风险完全由承销银行