

离休人员“两费”保障机制和财政支持机制，加强离休干部的医药费管理。

(四) 大力支持药品监督管理体制改革。各省、自治区、直辖市财政部门积极推进省以下药监机构的垂直管理，认真作好经费指标和资产上划工作，合理安排药品监督管理经费。中央财政也加大了对西部地区药监机构执法能力建设和药检机构建设的补助力度。

六、贯彻农村卫生工作会议精神，进一步加强农村卫生工作

为解决农民因病致贫、因病返贫问题，国务院于2002年10月召开了全国农村卫生工作会议，并下发了《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》，财政部参与了文件起草和制定工作，并研究制定了相关配套文件，包括《关于农村卫生事业补助政策的若干意见》、《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》、《关于农村卫生机构改革与管理的意见》和《关于农村卫生人才培养的意见》等。就财政对农村公共卫生、乡镇卫生院、农民合作医疗和贫困农民家庭医疗救助的投入，以及加强农村卫生经费的财务管理等问题提出了明确要求。同时，中央财政加大了资金投入，并进一步研究改进了农村卫生专项经费分配办法，根据因素法分配农村卫生专款。

七、进一步做好优抚、安置和灾害救济工作

(一) 规范救济资金管理，保障灾区人民生活。2002年，财政部与民政部联合制定了《关于规范特大自然灾害救济补助费分配管理有关问题的通知》、《特大自然灾害救济补助费测算标准》，进一步规范中央救灾资金的申请、核拨和使用管理，改变了多年来以民政部文号下拨中央救灾款的做法。

(二) 研究调整抚恤政策，保障优抚对象生活待遇的落实。从2002年1月1日开始，中央财政再次提高了优抚对象抚恤补助标准和在乡老复员军人生活补助标准，并改变了过去按基数分配的办法，实行按优抚对象人数和补助标准据实分配补助资金。

(三) 做好安置保障工作，支持军队现代化建设。各级财政部门继续会同有关部门推进移交政府安置的军队离休干部管理体制改组，并及时落实移交政府安置的军队离休人员各项生活待遇。四是积极支持残疾人事业的发展。经与有关部门协商，中央财政从中央集中的彩票公益金中安排一部分资金，用于支持残疾人事业的发展。

八、完善财政财务制度，加强监督检查

(一) 建立健全财务制度。一是为进一步加强社会保险基金管理，财政部会同有关部门共同下发了《关于加强社会保障基金管理有关问题的通知》，研究起草了进一步完善《社会保险基金财务制度》的具体办法；二是为加强低保资金管理，财政部会同民政部研究起草了城市居民最低生活保障资金管理办法，许多省份也制定了相应的管理办法，将低保资金纳入专户管理；三是为加强救灾资金管理，在总结近几年经验的基础上，财政部会同民政部研究制定了进一步规

范特大自然灾害救济补助费分配管理办法。

(二) 开展社会保障政策落实情况大检查。财政部参加了国务院专门责成有关部门组成的低保资金督察小组，对云南、江西、黑龙江等地的低保资金安排情况进行核查。财政部还开展了缴费基数稽查和救灾资金使用情况检查。各地也结合本地实际开展了多种形式的专项检查，及时发现问题，并进行了整改。

九、广泛开展调查研究和理论研究，开展业务培训

(一) 开展专题调查研究。为了有针对性地研究制定政策，各级财政部门广泛开展调查研究，对完善城镇社会保障体系试点、“两个确保”和低保、医疗保险制度改革、以及社会保险基金财务管理、社会保障资金财政补助专户运行、救灾资金管理专题进行调研，并撰写了许多调研报告。这些调研为有关规章制度的研究制定积累了大量的素材。

(二) 搞好前瞻性政策理论研究。一是完成城市反贫问题的研究，二是开展了中国城镇就业情况研究，三是对社会保障事权和财权划分问题进行了研究，四是从政府公共财政的角度对农村卫生有关问题进行了研究，五是在认真总结五年来财政社会保障工作基础上，提出了下一步工作思路。

(三) 开展业务培训，搞好对外交流。按照财政部与世界银行达成的协议，2002年财政部举办了三期PROST模型培训班，并在此基础上组织9个地区的学员运用该模型对各地区的养老保险收支进行精算分析。财政部还组织了赴加拿大就业和失业保险培训班，赴英、荷以及波、匈等国家考察学习社会保障和就业政策，并撰写了《波兰、匈牙利医疗卫生体制及其启示》、《英国、荷兰就业政策及其启示》等多篇考察报告。

(财政部社会保障司供稿，徐刚执笔)

国有企业资产 与财务管理工作

一、积极推动国有企业战略性改组改制，支持企业改革发展

(一) 积极参与国有企业的重大改革。2002年，按照中央的决定，积极参与电力、电信两大行业体制改革和民航企业联合重组三大改革，初步完成了涉及的资产划分、资本(股权)确定、违规股权清退以及相关税收政策的制定工作，并就改革对地方财政利益的影响进行专题研究，及时办理了相关资产财务划转手续，为改革重组任务的顺利实施奠定了基础。

(二) 积极支持国有企业的改制重组。2002年，共审核批准了拟上市的89家国有企业股份制改造国有股权管理方案，12家境外上市公司国有股权确认批复工作，115家上市公司国有股权转让方案，11家中央企业控股的上市公司国有股东认购配股方案。参与中国汽车工业总公司重组工作，完

成了 11 户下放地方企业有关隶属关系变更和资产划转工作。参与中国包装总公司、中国通用技术集团、中国对外贸易运输(集团)总公司、中国工艺品进出口总公司、中国五金矿产进出口总公司等中央直管企业的重组改制工作,妥善解决了重组改制过程中有关贷款担保、债务危机、局部破产、注资等问题。参与军队保障性企业移交工作,对军队保障性企业移交所需补助的资金 13.5 亿元全部拨付到位。

(三) 积极支持国有经济的结构性调整。针对企业关闭破产中基层单位反映的某些费用补助标准不足的问题,开展调查研究,进一步完善了有关政策办法。2002 年对 79 户中央及中央下放地方企业实施了政策性关闭破产,中央财政拨付破产补助资金 125.61 亿元,妥善安置关闭破产企业职工 38.46 万人。凡列入破产计划并经司法程序宣告破产的企业,中央财政补助资金全部到位,保证了国有经济结构调整的顺利进行和社会的稳定。

(四) 支持外贸出口和实施“走出去”的发展战略。经国务院批准,2002 年年初启动了对外承包工程保函风险专项资金,有效缓解了长期困扰企业的资金短缺状况,有力促进了对外承包工程业务的发展,带动了国产材料的出口,取得了良好的经济效益和社会效益。

(五) 认真落实“十五”期间外汇借款以税还贷政策。在对全国外汇借款项目全面调查基础上,经反复研究测算,提出了“十五”期间继续执行以税还贷政策可供选择的方案,帮助企业按期归还外汇借款,增强了企业发展后劲,维护了国家信用,减轻了财政风险。

二、加强财政资金的监督检查,大力开展增收节支工作

(一) 加强政策性关闭破产补助资金的审核与监督检查。认真组织并指导有关省市财政监察专员办,对关闭破产企业费用预案进行审核,明确要求在中央财政审定政策性关闭破产企业的补助资金之前,必须经过财政监察专员办的审核,做到发现问题及时纠正处理,加强事前的监督检查,从而确保了资金的合理使用。

(二) 全面清理盐行业中央平衡差、国家盐业发展基金和国家碘盐基金。为解决我国盐行业的历史遗留问题,专门组织有关部门,对历年中央平衡差和盐业发展基金应缴未缴和基金委托借款情况进行了专项清理,并将清理出的中央平衡差、国家盐业发展基金和国家碘盐基金全额转为中国盐业总公司的国家资本金。

(三) 努力做好增收节支工作。2002 年初,国务院专门召开全国增收节支电视电话工作会议,要求财税部门狠抓增收节支工作,确保完成全年预算任务。根据会议精神,专门下发了《财政部关于中央管理企业狠抓增收节支工作确保完成全年预算的通知》,并对中央企业的欠税大户提出了清理陈欠、严格控制新欠的要求。

三、全面加强制度建设,积极推进依法行政

(一) 规范国有资本重组财务政策,促进国有经济结构调整。一是制定《关于印发〈企业公司制改建有关国有资本管理与财务处理的暂行规定〉的通知》,明确了企业公司制

改建的原则和程序。二是会同原国家经贸委等部门制定《利用外资改组国有企业暂行规定》,对利用外资改组国有企业的形式、原则、要求、程序以及外国投资者条件、转让价款支付等做出了具体规定。三是配合原国家经贸委、劳动和社会保障部等部门制定《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》,明确了国有大中型企业改制分流的原则、范围、形式以及资产处置、债权债务关系、劳动关系处理等政策。四是会同中国证监会等部门制定发布《关于向外商转让上市公司国有股和法人股有关问题的通知》,积极促进国内企业引进国外先进管理经验、技术和资金,调整经济结构,改善上市公司法人治理结构,促进了证券市场与国际市场的接轨。

(二) 规范企业财务行为,维护国有资本权益。一是制定《关于企业实行财务预算管理的指导意见》,对企业财务预算的组织机构、预算内容、编制方法、编制程序、执行控制、分析考核等,作出了具体规范。二是制定《关于国有企业执行〈企业会计制度〉有关财务政策问题的通知》,规定了企业申请执行新会计制度必须做好财产清查、审计及相关财务处理工作。三是制定《关于建立健全企业应收款项管理制度的通知》,明确要求企业应建立应收款项的台账管理制度、催收责任制度、年度清查制度和坏账核销管理制度。

(三) 规范国有股权转让行为,加强国有股权管理。制订《财政部关于国有持股单位产权变动涉及上市公司国有股性质变化有关问题的通知》,明确规定了涉及国有股性质发生变化的国有股权转让行为应履行的审核手续和应向财政部报送的审核材料,要求上市公司持股单位产权发生变动时,应充分考虑对其控股(参股)上市公司的影响,合理确定国有股价值,进一步规范了国有股权管理。

(四) 按照“先制定办法,后安排资金”的原则,加强财政资金管理制度建设。先后制定出台了《企业财会信息资料统计补助经费管理办法》、《库区建设基金征收使用管理办法》、《三峡库区地质灾害防治资金管理办法》、《技术更新改造项目贷款贴息资金管理办法》、《对俄森林资源的采伐与木材加工合作项目贷款贴息资金管理办法》、《对外承包工程保函风险专项资金管理暂行办法》、《出口产品研究开发资金管理办法》、《出口信用保险扶持发展资金管理办法》、《外商投资环境建设补助资金管理办法》等管理办法,不断改进和加强对分管财政资金的管理,为财政资金的合理使用提供了制度保障。

(五) 制定国有资产评估行政管理方式改革的配套办法,进一步改革和规范国有资产评估。为贯彻落实《国务院办公厅转发财政部关于改革国有资产评估行政管理方式加强资产评估监督管理工作意见的通知》精神,及时制定《国有资产评估管理若干问题的规定》、《国有资产评估违法行为处罚办法》、《国有资产评估项目核准管理办法》、《国有资产评估项目备案管理办法》和《国有资产评估项目抽查办法》等配套办法,实现了新旧管理制度的平稳过渡。

四、积极研究探索国有企业改革发展中的重大政策问题

(一) 及时应对实施公共财政和加入 WTO 的新形势,

积极研究财政支持国有企业改革发展的相关政策措施。2002年,形成了《充分发挥财政职能作用,促进国有企业的改革和发展》、《适应加入WTO需要,调整和规范政府对国有企业的财政政策措施》、《分离企业办社会职能,支持国有企业改革发展》、《加强国有股权管理,切实维护国家利益》、《公共财政框架下的企业国有资本预算研究》等专题研究报告,并提出了一系列政策建议。

(二)积极探索企业分配制度改革。2002年,在总结北京中关村部分高新技术企业股权激励试点等经验的基础上,研究制定了国有高新技术企业开展股权激励试点工作的指导意见,经国务院批准颁布实施。文件发出后,引起社会各界的高度关注,认为这是在国有高新技术企业中实行按劳分配与按技术、管理等生产要素分配相结合的一项制度创新,这种创新将有力地调动企业员工的积极性和创造性,也将为国有企业进一步深化分配制度改革,建立有利于调动企业员工积极性和创造性的收入激励制度积累有益的经验。

(三)认真贯彻落实党的十六大精神,积极研究国有资产管理体制改革。根据党的十六大报告关于国有资产管理体制改革的要求,围绕国有资产管理体制改革问题,组织了专门力量,对分离和界定所有者管理职能和社会管理者职能,加快“政资分离”,调整管理对象,转变管理方式,建立社会型企业财务管理制度的必要性、社会型企业财务管理制度的定位及其职能、社会型企业财务管理制度体系及其主要内容、社会型企业财务管理制度与会计制度、税收制度、国有资产管理制度的关系等相关问题进行了专题研究,提出相关建议和意见。

(财政部企业司供稿,李国中、张国春、刘瑞杰、
赖永添、曹录波、袁海尧、刘红、王天昊、
贺定凡、刘丽娜执笔)

金融企业财务监管

2002年,全国金融工作会议提出了确保金融安全、高效、稳健运行的战略部署。为贯彻落实会议精神,财政部采取各项措施,积极支持金融体制改革,继续防范与化解金融风险,改善金融企业经营环境,不断改革金融企业财务监管制度,取得了明显成效。

一、加强宏观政策和制度研究,支持金融体制改革

(一)分析研究财政货币政策的执行情况,关注积极财政政策转型问题。一是2002年初金融机构人民币存贷款利率下调后,分析测算降息政策对财政收入、证券市场发展和全国社保基金运行的影响。二是分析2001年以来货币政策的执行情况,剖析我国货币政策不能有效发挥作用的原因,并提出改进货币政策执行的建议。三是针对积极财政政策的可持续问题,研究分析了美国、日本等国不同时期财政政策的取向及实施效果,提出我国应改进积极财政政策拉动内需的方式,进一步发挥公共财政政策的调节和引导作用。四是

研究公开市场操作通过利率机制对国债发行的影响,提出应加强货币政策和财政政策的协调与配合,达到最佳调控效果。

(二)积极参与研究制订金融体制改革方案。为贯彻落实2002年3月中央金融工作会议精神,国务院成立了银行监管体制改革、国有独资商业银行综合改革、保险业改革与发展、规范发展证券期货市场、农村信用社改革以及建立企业和个人征信体系6个专题研究小组,财政部参加了6个小组的研究工作,就改革目标、内容、配套措施、步骤和改革成本等问题提出了重要意见。在参与研究的过程中,认真总结了近年来为支持国有金融企业改革实施的财政政策,并测算了下一步金融改革方案对财政运行的影响。

(三)贯彻落实党中央、国务院“走出去”战略,研究扩大出口信用保险服务支持我国出口的重大政策。我国出口信用保险公司成立以来,加大了出口信用保险对我国外贸出口的政策支持力度。为规范出口信用保险业务,进一步理顺对外优惠贷款的管理体制,促进援外贷款业务顺利实施,财政部经报国务院批准,明确了国家对外提供利率优惠的出口买方信贷一律投保出口信用保险的政策。同时,借鉴西方发达国家出口信用保险机构的经验,对我国现行出口信用保险国家风险分类、国家限额、保险费率等国别政策问题进行研究,提出了初步调整方案,指导出口信用保险公司控制业务风险。

(四)大力加强调查研究工作,研究解决金融财务监管的重点问题。一是定期召开国有金融机构财务运行分析座谈会,并深入国有商业银行上海分支行对其财务状况进行调研,研究金融机构财务监管中需要解决的问题,探索进一步改进财务监管工作思路。二是组织有关部门对金融资产管理公司不良资产处置税费政策落实情况进行调研。三是结合对信用担保行业的全国普查工作,深入到安徽、河北等省开展中小企业信用担保机构典型调查,为制定财政部门财务管理办法和财政扶持政策提供依据。

(五)关注国际国内金融市场变化对我国经济的影响,研究我国应对世界经济局势的政策。2002年,继续跟踪报告国际国内每日金融市场行情及财经要闻,对股票、债券市场的重大波动情况及时收集资料进行分析,研究股市与宏观经济特别是投资与消费的关系。同时,对当前全球通货紧缩以及美元贬值、日元异动等热点问题进行研究,邀请国内外金融机构研究人员共同探讨政策建议。

二、调整金融企业财政财务政策,积极防范与化解金融风险

(一)进一步推行谨慎性原则,降低金融企业消化历史包袱的成本,增强我国金融企业的竞争力。一是制定并发布《财政部关于进一步缩短金融企业应收利息核算期限的通知》,将金融企业应收利息的核算年限从180天缩短为90天,并规定已计入损益的应收利息可以冲减利息收入,从财务政策上为金融企业防范和化解风险进一步创造了条件,并使得我国金融企业应收利息核算办法基本与国际接轨。二是推动实施有利于金融企业消化历史包袱的税收政策,包括:1.金融企业依据规定计提的呆账准备,其按提取呆账准备