

时,很多中央部门也对内部机构职责进行了调整,将不同业务司局管理不同功能经费改为由财务司局统一归口管理。

二、扩大报送全国人大试编部门预算的范围

2000 预算年度,所有中央一级预算单位都试编了部门预算。但只选择教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部 4 个单位的部门预算上报全国人大。按照全国人大预算工作委员会的要求,2001 预算年度上报全国人大试编部门预算的单位扩大到国务院所属的 26 个组成部门,同时进一步规范和细化了报送的内容。向全国人大报送的预算,要求既能反映 26 个部门的预算全貌,又能反映出各部门的不同特点和具体情况。在明确列示财政预算支出项目的同时,按照综合预算的口径,还要全面反映部门用预算外资金、政府性基金和单位自有收入安排的支出项目情况。

三、进行基本支出预算和项目支出预算试点工作

2001 年,财政部出台《中央部门基本支出预算管理试行办法》和《中央部门项目支出预算管理试行办法》,将部门预算支出分为基本支出和专项支出。对人员和日常公用经费等经常性支出实行定员定额管理,对专项支出则采取项目库管理方式。

(一) 基本支出预算。2001 年,财政部在清产核资和对 93 个中央部门的行政费开支进行调查分析的基础上,结合国家行政机关行使职能的实际需要和国家财力的可能,进行了中央部门经常性支出定额标准的制定工作。首先,将国务院所属部门分为综合部门、经济管理部门、事业主管部门、公检法司部门和一般政务部门 5 类,测算确定 5 类部门的基准定额。然后,在基准定额基本不变的前提下,根据各部门履行职能的不同需要,对有关支出项目进行适当调整,制定出符合各部门支出实际情况和客观需要,比较准确、公正、实用的分单位定额。同时,选定国家发展计划委员会等 10 个部门作为编制 2001 年行政费预算定额试点部门,并对试点部门 2001 年行政费经常性支出预算按定额办法核定。

(二) 项目支出预算。主要是对行政事业单位经费中的大型修缮、大型购置费,教育、科学、卫生、文体广播等事业性专项支出以及基建、挖潜改造、科技三项费、支援农村生产建设性支出等项目性支出,采取规范的项目管理方式进行预算的审核和编制工作。从项目立项论证、申请到项目审查等各个环节,统一进行规范化和标准化管理。通过项目综合排序和分类排序的方法建立项目库,并根据国家财力可能和事业发展需要择优安排项目,逐步实现项目的滚动管理。2001 年,对 10 个试点部门试编了项目预算。

四、提前预算编制时间,修订部门预算报表,完善编报系统软件

2001 年部门预算编制工作较 2000 年提前了约 1 个月。给中央各部门留出了更宽裕的预算编制时间,从而使预算编制的质量有了明显提高。为全面反映部门或单位预算收支和政府采购情况,2001 年部门预算报表体系也作了适当调整。即在 2000 年部门预算报表体系基础上,增加了“收入预算

总表”(按科目)、“国有企业计划亏损补贴预算表”和“政府采购预算表”,撤销了“财政拨款支出预算总表”(按科目)。同时,增加了预算报表之间的钩稽关系。与此相适应,部门预算编报系统软件也进行了修改完善。增加审核公式,提高了部门预算报表数据的准确性。

通过两年的改革实践,中央部门预算改革取得了积极的成效。与此同时,在财政部的积极推动和中央部门预算改革的示范作用下,地方各级部门预算改革也取得明显进展。到 2001 年底,全国 36 个省、自治区、直辖市和计划单列市本级财政、80% 以上的地(市)本级财政以及 40% 的县(市)本级财政已经全面实行部门预算。

(财政部预算司供稿,罗云执笔)

所得税收入分享改革

1994 年的财税改革,统一了内资企业的所得税。但企业所得税收入在各级政府之间的分配,仍继续沿用了改革前的传统做法。实践证明,这种按企业隶属关系划分企业所得税归属的做法,强化了企业对政府的行政依附和政府对企业经营活动的干预,既不利于企业开展公平竞争,也影响产权的合理流动和重组。特别是随着国有企业改革的不断深化和企业投资主体向多元化方向发展,以及合资、合作、联营和相互参股等企业运营形式的日渐增多,企业的隶属关系越来越难以准确确定,企业所得税收入的归属操作日趋复杂,很容易造成企业所得税交库混乱的情况。为此必须对现行所得税分享制度进行改革。为进一步规范中央和地方政府之间的分配关系,建立合理的分配机制,减缓地区间财力差距的扩大和支持西部大开发,逐步实现共同富裕,中央经济工作会议决定,从 2002 年 1 月 1 日起,按照保证地方既得利益、循序渐进和力求统一规范的原则,将现行按企业隶属关系划分中央和地方所得税收入的办法改为中央和地方按统一比例分享。《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》,还对改革方案的指导思想、基本原则和主要内容作了明确的规定。

一、改革的指导思想和基本原则

(一) 指导思想。遵循邓小平同志关于沿海地区和内地发展“两个大局”的战略构想和江泽民同志“三个代表”的重要思想,根据社会主义市场经济发展的客观要求,并借鉴国际通行做法和经验,在保持分税制财政体制基本稳定的前提下,进一步规范中央与地方的财政分配关系,为企业改革发展和公平竞争创造良好环境,促进地区之间协调发展和经济结构合理调整,维护社会稳定,逐步实现共同富裕。

(二) 基本原则。第一,中央因改革所得税收入分享办法增加的收入全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付。第二,保证地方既得利益,不影响地方财政的平稳运行。第三,改革循序渐进,分享比例分年逐步到位。第四,所得税分享范围和比例全国统一,保持财政体制规范和便于税收征管。

二、改革的主要内容

除少数特殊行业或企业外,对其他企业所得税和个人所得税收入实行中央与地方按比例分享。中央保证各地区2001年地方实际的所得税收入基数,实施增量分成。

(一) 分享范围。除铁路运输、国家邮政、中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行、国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口银行以及海洋石油天然气企业缴纳的所得税继续作为中央收入外,其他企业所得税和个人所得税收入由中央与地方按比例分享。

(二) 分享比例。2002年所得税收入中央分享50%,地方分享50%;2003年所得税收入中央分享60%,地方分享40%;2003年以后年份的分享比例根据实际收入情况再行考虑。

(三) 基数计算。以2001年为基期,按改革方案确定的分享范围和比例计算,地方分享的所得税收入,如果小于地方实际所得税收入,差额部分由中央作为基数返还地方;如果大于地方实际所得税收入,差额部分由地方作为基数上解中央。

(四) 跨地区经营、集中缴库的中央企业所得税等收入,按相关因素在有关地区之间进行分配。

三、转移支付资金的分配与使用

中央财政因所得税分享改革增加的收入,按照公平、公正的原则,采用规范的方法进行分配,对地方主要是中西部地区实行转移支付。

地方所得的转移支付资金由地方政府根据本地实际,统筹安排,合理使用。首先用于保障机关事业单位职工工资发放和机构正常运转等基本需要。

四、改革的配套措施

(一) 关于所得税的征收管理。为了保证改革的顺利实施,防止所得税征管脱节,改革方案出台后,现行国家税务局、地方税务局征管企业所得税、个人所得税(包括储蓄存款利息所得个人所得税)的范围暂不作变动。自改革方案实施之日起新登记注册的企事业单位的所得税,由国家税务局征收管理,具体办法由国家税务总局另行制定。

(二) 关于税收优惠政策的处理。中央统一制定的所得税优惠政策,原则上由中央和地方按分享比例分别承担,但改革方案实施前已出台的对中央企业先征后返政策清理后确需保留的,改革后仍由中央财政继续承担。各地不得自行出台所得税优惠政策,否则,一经发现,将如数扣回影响中央的财政收入,并按规定追究有关人员责任。

(三) 关于违反税收征管规定的处理。凡属地方违反税收征管规定,人为抬高收入基数,或将应属中央的所得税收入混入地方国库等,一经查出,相应扣减中央对地方的基数返还。

改革方案实施后,如果某省(区、市)以后年度的所得税收入完成数达不到2001年数额,中央将相应扣减对该地方的基数返还或调增该地方的基数上解。

(四) 各省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府要

相应调整和完善所属市、县的财政管理体制,打破按企业隶属关系分享所得税收入的做法。中央增加对地方一般性转移支付后,各有关地区要建立和完善规范的财政转移支付制度,管好用好转移支付资金,切实解决基层的财政困难。

(财政部预算司供稿,龚亚麟执笔)

政府采购

一、全国政府采购情况

(一) 政府采购执行的基本情况。据全国36个省、直辖市、自治区、计划单列市和部分中央单位报表统计,2001年全国政府采购预算731.6亿元,实际采购金额653.2亿元,比预算节约资金78.5亿元,资金节约率为10.7%。

1. 从采购资金构成看,预算内资金为419.9亿元,占采购资金总额的64%。其中,地方300.7亿元,中央119.2亿元。预算外资金94.1亿元,占采购资金总额的15%。其中,地方86.8亿元,中央7.3亿元。自筹资金为139.2亿元,占采购资金总额的21%。其中,地方111.14亿元,中央28.02亿元。

2. 从地区情况看,采购规模在20~50亿元的有7个地区,分别为江苏省、广东省、上海市、浙江省、山东省、辽宁省、北京市。这7个地区的采购规模为272.7亿元,占地方采购资金总额的54.7%。采购规模在10~20亿元之间的有河南、福建、河北、湖南、甘肃、黑龙江、云南、安徽、广西、湖北、江西、天津12个地区。其余地区均不足10亿元。

3. 从采购项目构成看,货物类采购413亿元,工程类采购188亿元,服务类采购52亿元。在政府采购总规模中所占的比重分别为63%、29%和8%,其中:货物类采购比重比上年下降4个百分点,工程类采购比重比上年上升6个百分点,服务类采购比重比上年下降2个百分点。说明工程政府采购工作正在逐步加强。

4. 从采购品目看,货物采购仍集中在计算机、小汽车、复印机等一些大宗通用产品上。2001年,地方政府采购计算机558197台,采购金额为44亿元;采购小汽车40322辆,金额为70亿元。从计算机、小汽车的采购数量看,国产品牌占绝对优势,占采购总量的90%以上。反映出政府采购可以有效地保护国内具有竞争力和发展潜力的民族工业,支持国有企业创造名牌新产品,从整体上提高国有企业在国内、国际市场竞争力的作用。

5. 中央单位政府采购工作全面启动。中央单位实现政府采购规模为154.6亿元,比上年的29.8亿元,增长4.2倍,占全国的比重从去年的不足10%上升到24%。中央单位政府采购开展工作相对滞后的状况得到初步扭转。

6. 集中采购和公开招标已成为政府采购的主要组织方式。在653.2亿元采购规模中,集中采购为430.6亿元,占采购资金总额的66%。其中,采购中心自行组织采购336亿元,占集中采购的78%;在全年的政府采购规模中,采用公开招标方式的采购占53%。