

这种做法提高了预算准确程度和工作效率,为离退休经费财务管理、改革、长期预测和宏观决策提供了重要依据。

1998年,各地区还加快了行政事业单位离退休经费划转的进度,截至年底,地方离退休经费已有50%以上完成了归口管理,部分省区的离退休经费已全部实现了归口管理。

七、支持卫生改革,加强财务管理,促进卫生事业发展

为改变长期以来重医轻防、重城轻乡的问题,财政部门积极调整支出结构,重点向农村、向预防保健倾斜,力争在“九五”期间全国乡镇卫生院逐步实现“一无三配套”(无危房;房屋、设备、人员配套)的目标。1998年,中央财政安排的农村卫生建设专项资金5500万元,用于补助困难地区农村卫生建设和奖励农村卫生工作成绩显著的地区。1998年乡镇卫生院房屋改造竣工面积362万平方米;县级妇幼保健站房屋改造竣工面积32万平方米;县级防疫站房屋改造竣工面积41万平方米。

为了提高财政资金的使用效益,财政部还会同卫生部、国家中医药管理局,对在京卫生中医直属单位的锅炉改造实行政府采购,共为国家卫生医疗单位购置了35台锅炉,节约资金40%左右,获得良好的社会效益和经济效益。

各级财政部门充分利用城镇职工基本医疗保险制度改革的契机,努力推动各地卫生资源的增量控制、存量调整和有效利用。一些地方编制了本地卫生资源的配置标准,并规定在服务能力已经饱和的地区一律不再新建卫生机构,不再增加医院床位和大型贵重设备。有些地方通过多种形式对管理不善、功能重复、效益低下的卫生机构实行重组。有的地方充分利用现有卫生资源,实行强强联合、优势互补,探索集团化、规模化发展的路子。在此基础上,财政部与有关部门联合下发了《关于实施区域卫生规划的意见》,指导全国各地开展区域卫生规划工作,并对山东、浙江等地的区域卫生规划工作给予了联系指导,为全国提高卫生资源的配置和利用效率摸索了经验。同时,实行社区卫生服务,引导卫生资源向基层流动。北京、上海、济南、哈尔滨、天津、深圳等许多城市探索了发展社区卫生服务的新途径,逐步建立健全医院和社区的双向转诊制度,做到“大病进医院,小病在社区”。

为了规范医院财务行为,适应市场经济发展的需要,财政部、卫生部于1998年11月正式颁布了《医院财务制度》和《医院会计制度》,于1999年1月1日起执行。

八、深入调查研究,扩大国际国内交流与合作

(一)深入开展调查研究。适应社会保障制度改革和加强管理的需要,1998年财政部和各地财政部门加强了对社会保障改革和管理中存在问题的调查研究,写出了大量的调研报告,有些报告还得到了国务院和地方领导的肯定。

为了配合职工基本医疗保险制度改革,财政部在全面调查的基础上,撰写了《职工医疗保障制度改革必须积极稳妥——40城市医改扩大试点情况调查报告》、《医疗机构改革思路与财政对策》、《公务员医疗补助政策的实施意见》等等。

在理论研究方面,财政部开展了“关于社会保障费改税的基本思路”的课题研究;与国务院发展研究中心联合开展了社会保障制度改革与建设的课题研究,等等。

(二)进一步加强对外交流与合作,提高社保财务管理人员的素质。1998年,财政部与世界银行经济发展学院联合举办了“养老保险改革:制度设计、基金管理和监督国际研讨班”,与英国塞奇维克集团联合举办了“养老保险基金管理和财政政策国际研讨会”,产生了较好的效果。与此同时,财政部还积极申请和筹备“中国养老保险制度改革”亚洲开发银行技术援助项目;继续组织实施世行“企业住房与社会保障制度改革”技术援助项目;参加了亚太经合组织财政部门养老保险制度改革论坛。

为了进一步提高社会保障财务管理人员的素质,1998年财政部与卫生部联合举办了两期医院财务会计制度培训班,与劳动和社会保障部举办了全国城镇职工基本医疗保险制度改革培训班,宣传和讲解医改中有关的财政财务政策等。各省、市、自治区也开展面向地市级财政部门的社会保障财务管理培训班,对提高社会保障财务管理队伍素质发挥了重要作用。

(财政部社会保障司供稿,杜俭、由明春、费朝晖、宋其超、李卫东执笔)

农业财务

1998年,各级财政部门围绕中央关于加强农业,巩固农业基础地位的方针、政策,按照积极财政政策的要求,努力增加农业资金投入,优化支农支出结构,加强支农资金管理,为我国农业和农村经济的持续、健康、快速发展做出了新的贡献。

一、积极探索增加农业投入的新渠道，努力增加和落实财政支农支出预算

(一) 努力增加支农支出预算。1998 年受国内外多种因素的影响，我国经济发展遇到了重重困难，但各级财政部门仍能按照党中央、国务院稳定和加强农业的方针，按照《农业法》的规定，积极落实支农支出预算。1998 年全国人民代表大会通过的全国财政支农预算七、九两类（支援农村生产支出、农林水利气象等部门事业费支出）为 548.89 亿元，加上农业综合开发支出预算 94.75 亿元，共 643.64 亿元，比上年增长 12.5%，高于当年经常性财政收入 12.1% 的增长幅度。1998 年中央财政本级支农支出预算（含农业综合开发支出，下同）62.35 亿元，比上年增长 12%，高于中央财政经常性收入 11.7% 的增长幅度。1998 年中央财政本级支农支出实际执行数为 68.79 亿元，超过年初预算 10.3%。

(二) 积极探索增加农业投入的新办法、新渠道，千方百计加大农业投入总量。1998 年，各级财政部门依据国家有关政策，围绕增加农业投入进行了深入有效的探索。根据《国务院关于印发〈水利建设基金筹集和使用管理暂行办法〉的通知》，1998 年，中央财政按车辆购置附加费、港口建设费、铁路建设基金、市话初装费、邮电附加、中央分成的电力建设基金等中央政府性基金（收费、附加）的 3% 提取水利建设基金约 28 亿元。主要用于大江大河重点治理工程维护和建设，大江大河防汛抗洪设施维护和水毁工程修复，大江大河清淤除障及流域内蓄滞洪区安全建设，全国性防汛抗旱通讯和信息系统维护与建设等。地方财政部门按照规定也积极建立和提取水利建设基金。吉林省抓紧制定筹集水利建设基金的地方性法规，1998 年共筹集水利建设基金 1.3 亿元。浙江省通过建立复垦基金、农业发展基金、水利建设基金，1998 年共征集 11.2 亿元用于发展农业生产。四川省加强了农业新品种开发资金、水利建设基金的征收，全年共征集 1.27 亿元。

中央实行积极的财政政策，在预算之外增发了 1 000 亿元国债，其中 300 多亿元用于支持农业基础设施和生态环境保护，加大了农业投入总量，为农业和农村经济的发展提供了有力的物质保障。

(三) 运用财政贴息、配套投入等政策手段，引导社会资金投向农业。1998 年，中央财政进一步落实、完善了林业治沙项目、节水和打井项目、种子工程项目、救灾备荒种子储备项目、森工企业多种经营项目、山区综合开发项目、垦区贫困农场扶贫项目、乡镇供水项目、乡镇企业东西合作工程、天然林保护工程项目、新疆棉花基地建设等项目的贷款贴息，以及粮食自给工程、高科技示范园区、农业产业化发展

等专项资金配套投入政策，吸引了大量社会资金进入农业领域，有效地发挥了财政资金的导向、调节作用。福建省 1998 年各级财政安排的农业生产项目的贴息资金达 3 000 万元，吸引各方面的资金近 4 亿元，有力地支持了林业、山地综合开发、副食品基地以及外向型乡镇企业发展等。吉林省安排天然林保护工程贷款贴息、节水灌溉和打井贷款贴息、粮棉大县发展经济专项贷款贴息 6 660 万元，吸引银行信贷资金 17 亿元，有力地支持了全省农业和农村经济的发展。

(四) 采取切实措施保证支农支出预算落实到位。1998 年，由于亚洲金融危机的影响，加上我国经济改革力度的加大，各级财政支出的压力较大，支农支出进度受到了较大影响，1~7 月比上年同期慢 2.1 个百分点，是 1995 年以来最慢的一年。为扭转这种下滑趋势，财政部加强了检查督促。一是严格支农支出月报分析和通报制度，将支农支出情况逐月分析、排队、通报。二是专题召开支出进度分析会，专门研究加快支出进度的措施，收到了很好的效果。到 9 月，支出进度比上年同期上升了 1.2 个百分点，进度较慢的省显著加快了进度。到 11 月，全国财政支农支出进度比上年同期高 0.9 个百分点。

二、认真贯彻落实积极的财政政策，大力支持农业生态保护和水利等基础设施建设

一是参加了“千亿国债用于基础设施建设农林水项目”领导小组的工作。结合农业基础薄弱和洪涝灾害破坏的具体情况，财政部参与了农林水项目的审定，提出了国债资金投放的具体意见，在较短的时间内审定了 300 多亿元的农业基础设施和生态环境建设项目。农业项目国债资金转贷到地方后，各地财政部门积极参与此项资金的管理，努力提高国债资金的使用效益。浙江省财政厅与有关部门密切配合，参与做好中央国债和转贷资金项目筛选和申报工作，争取农业基础设施建设国债资金 7.16 亿元，在增强农业抗灾能力，支持受灾地区重建家园，巩固基础设施，消除灾害隐患等方面起到了重要作用。

二是积极支持启动天然林保护工程。1998 年是中央决定实施天然林保护工程的第一年，第一批共启动 10 个省、区以及大兴安岭林区。这项政策实施后，财政部主动与有关部门反复研究政策、测算方案，促进了这项工作的顺利进行。1998 年，中央财政共安排天然林保护工程补助资金 11.32 亿元，其中补助大兴安岭直属林区 3.44 亿元，补助 10 个省、区 7.88 亿元，主要用于森林管护、政策性社会性支出、养老统筹补助、贷款贴息等方面，地方财政进行了相应的配套投入。另外，中央财政还从基本建设支出中安排 31.2 亿元，主要用于生态公益林和商品林建设。启动天然林保护工程的省、区也积极开展调查，认真测

算实施天然林保护后地方财政短收以及对森工企业应增加的支出压力等数据,并及时配套安排天然林保护工程资金。四川省是率先启动天然林保护的省份,围绕着森工企业由砍树人变为种树人这一变革,四川省年初即草拟了《四川省森工转营林方案》,同时调查摸清森工企业人员构成等基本情况,抓紧测算由于停伐木材后对地方财政收入的影响程度等。当中央天然林保护工程资金落实下来后,四川省财政又及时保证配套资金到位,确保森工企业离退休和在职职工工资发放,维护了社会安定。

三是认真审核落实了国债转贷资金中用于森警部队的建设资金、农业部直属垦区公检法机构和监狱、劳教系统的资金。财政部认真研究确定了分配原则,仔细分解落实项目,做到既要尽快落实到项目,及早发挥积极财政政策的作用,又要保证资金合理有效使用,提高国债转贷资金的使用效益。

三、积极主动、全力以赴地支持抗洪救灾,重建家园

1998年,我国水、旱、冰雹、病虫害等自然灾害频繁,全年受到各类灾害影响达3.5亿人(次),直接经济损失3007.4亿元。特别是长江发生了自1954年以来的又一次全流域性大洪水,松花江、嫩江出现超历史纪录的特大洪水。受此影响,全国有1.8亿人(次)受灾,农作物受灾面积2229.2万公顷,成灾面积1378.5万公顷,绝收面积529.5万公顷,水灾造成直接经济损失2550.9亿元。财政部高度重视灾情,按照党中央、国务院的统一部署,积极主动、全力以赴地支持防灾救灾,在灾前、灾中、灾后做了大量工作。

在灾害发生之前,根据年初气象预报,我国可能发生1954年以来特大洪水,中央财政本着“防救并重”的原则,未雨绸缪,在2月份就抓紧安排拨付应急渡汛资金8.36亿元,使大批防洪工程得到及时修复和加固。

灾害发生后,财政部按照急事急办、特事特办的要求,加班加点,随时待命,努力做好抗洪前线的后勤保障工作。在8月14日南北水灾最危险的时刻,财政部快速反应,仅用1小时就将6个拨款文件办好,7个小时后这批资金就已拨付到抗洪第一线,保证了抗洪一线的紧急之需。与此同时,财政部紧急下发《关于管好用好防汛资金的紧急通知》,对防汛资金管理做出了明确规定。1998年,中央财政共拨付特大防汛补助费32.4亿元,其中中央预算安排10.4亿元(包括水利建设基金8.4亿元),预备费追加22亿元。特大抗旱补助费2.47亿元,其中中央预算安排1.47亿元,预备费1亿元。

另外,为支持灾区尽快恢复生产,以秋补夏,财

政部还拨付救灾柴油化肥资金8000万元。灾后还与有关部门一起,清理结算中央防汛抢险物资器材3.52亿元,补助地方消耗抢险物资器材资金2亿元。财政部的抗洪救灾工作得到了国务院领导的多次表扬。

此外,为支持受灾地区灾后重建家园,财政部结合各地受灾情况,与国家税务总局一起,按照“重灾多减,轻灾少减,特重全免”和“突出重点,兼顾一般”的原则,对灾区农业税任务及时进行了调减,并相应核拨了农业受灾补助资金。1998年,财政部累计核拨农业受灾补助资金(原农业税特大灾歉减免补助)3亿元,相应调减计税主粮调价增收额11.42亿元,共计14.42亿元,有力地支持了受灾地区恢复生产、重建家园工作的顺利开展。

四、逐步协调和理顺扶贫资金管理关系,继续加大扶贫攻坚力度

1998年机构改革后,扶贫工作面临许多新的情况。财政部及时召开小型座谈会,积极开展调查研究,全面掌握实际情况,从而保证扶贫工作不断、不乱、不散,为“八七”扶贫攻坚做出新贡献。

1998年,中央以改善农业生产条件,发展种植业、养殖业;改善老、少、边、穷地区基础设施建设;发展农村基础教育、通讯、广播电视事业等为重点,进一步加大了扶贫攻坚的力度,中央财政从当年发行国债中追加以工代赈资金10亿元,从股票售表收入中一次性追加扶贫资金11.86亿元,1998年,国家财政用于扶贫的实际支出数为114.58亿元,比年初预算的88.25亿元增加26.33亿元,完成预算的130%。一年来,经过中央和各地区的共同努力,贫困地区贫困状况得以较快改善,贫困人口减少了800万人,贫困地区的社会经济有了较大发展。

五、进一步优化支农支出结构,突出支农资金使用重点,努力提高支农资金使用效益

一是增加了农业科技推广投入,支持农业科技推广示范园区建设。1998年,中央财政集中资金在20个省(区、市)支持建立了20个科技推广示范园区,在园区内实行农业高科技组装配套应用,并在园区内探索科技推广应用的新机制。

二是积极支持节水抗旱,改善农业生产条件。1998年,中央财政安排了5000万元专项资金,重点支持宁夏等7省区开展集雨节灌工程;研究确定了“八大片”(无定河、湫水河、皇甫川、永定河上游、柳河上游、大凌河中游、赣江流域、定西县)第二期第二阶段的治理规划及中央财政的补助标准;会同国家林业局进行了林木病虫害防治工程治理试点等。

三是管好用好粮食自给工程资金,抓好二期验收

和三期规划。1998年,财政部根据粮食市场供求情况,及时调整了资金使用重点,支持有市场、效益好的优质名牌粮食生产,进一步加大科技投入,选择若干县建立优质粮食生产示范基地。1998年是粮食自给工程资金“九五”期间第二个投资期的最后一年,财政部制定了投资项目验收办法,加强了验收工作。同时,初步编制出第三个投资期的建设规划。

四是调整农业产业化资金、农业社会化服务体系资金使用重点,侧重支持重点环节和薄弱环节。1998年初,国务院决定取消财政周转金制度,财政部坚决贯彻执行“只收不贷”政策。同时,积极争取预算内资金支持农业产业化和农业社会化服务体系建设,并及时调整支持办法,调整支持对象和环节,不再支持一般的加工项目和种养环节,重点支持公司与农户利益分配机制较好的项目,以及产业化链条中的先进科技、生态农业、服务体系等关键环节。财政支持农业社会化服务体系资金重点用于农技推广服务体系建设、农产品和农资流通服务等项目。

五是以深化改革为突破口,各地积极探索适合当地实际的富民兴财、发展农村经济的新路子。湖北省宜昌市按照社会主义市场经济要求,在财政支农过程中实施“金山工程”。该工程以提高财政支农整体效益为目的,以科技、市场为先导,重点支持科技含量高、综合效益好、辐射范围广的公益性农业项目。该工程于1998年全面启动,一年来,全市累计投放资金2000万元,吸纳社会资金1亿元,重点扶持了对农业和农村经济发展起关键作用的19个项目,其中农副产品交易市场3个、科研示范基地2个、社会化服务组织5个、生态农业示范基地4个、精品名牌产品生产基地5个,产生了明显的综合效益。1998年,19个在建项目实现税收1773万元,利润1650万元,辐射农民占全市农业人口的1/7,培育精品名牌11个,达到国内领先技术水平的项目7个,吸引专家型人才50名,项目单位与30多个大专院校建立了技术协作关系。江苏省围绕实施“海上苏东”战略,积极支持滩涂开发、海洋渔业开发、海洋药物研究、海洋统计等,1998年全省完成新围滩涂面积10.8万亩。宁夏回族自治区结合区内资源优势 and 具体实际,先后实施了乡镇企业强乡富民工程、林业兴果富民工程、两杏一果工程等。

六、深入调查研究,不断完善财政支农工作

1998年,财政部结合工作需要,深入实际、深入基层,开展调查研究工作,及时了解、掌握第一手资料。按照中央关于加快生态环境建设的要求,开展了天然林保护工程的调查研究,为加快工程启动、完善资金管理奠定了基础;进行了农业科技推广、农业

社会化服务体系改革调查,对进一步做好财政支持农业科技推广示范园区建设工作,以及建立、完善新形势下的农业社会化服务体系提出了具体意见和政策建议;进行了财政扶贫工作调查,重点调查了贵州、广西等扶贫任务比较重、脱贫难度比较大的地区,掌握了有关情况;开展了粮食自给工程资金使用和管理情况调查,对完善三期规划,调整该项资金的使用重点提出了建议;对国有农口企业改革进行了调查,重点对放开搞活小型国有农口企业,剥离企业社会职能,搞好企业社会保障,转机建制等问题,提出了政策建议;调查了解财政支农预算执行中存在的问题,提出具体的措施和建议,督促加快支农支出进度等。1998年地方各级财政部门也开展了形式多样、内容丰富的调查研究活动。

1998年,全国各级财政部门进一步规范了财政支农资金管理,建立健全了有关财务制度。财政部在调查研究的基础上,先后制定了《天然林保护工程财政专项资金管理暂行办法》、《关于财政支持农业科技推广示范园区的若干意见》、《大中型拖拉机及配套农具更新补贴资金使用管理暂行办法》等。同时,对特大防汛抗旱补助费、财政扶贫资金、农业事业费和水利事业费等管理办法的修改,也进行了大量的前期准备工作。对粮食自给工程资金、农业产业化资金、东北三省及内蒙古抗旱打井资金等的使用情况进行了检查验收。地方财政部门也结合实际制定了多项有关支农资金的管理办法和财务制度。

七、认真完成其他各项工作

(一)参加农民负担检查工作。1998年12月中下旬,财政部参加了国务院农民负担检查组赴重庆市开展了农民负担检查。在检查中,检查组调查了两县四乡八个村,走访了40多户农户和5所中小学。检查中发现了一些突出问题,提出了整改要求,并向国务院领导作了汇报。

(二)向全国人大提供了《农业法》执法检查汇报材料。1998年是《农业法》颁布实施五周年。五年来,《农业法》逐步深入人心,各级财政以《农业法》为依据,积极保证农业投入的稳定增长。财政部搜集、整理了五年来各级财政贯彻执行《农业法》、支持农业和农村经济发展的有关情况,及时向全国人大报送了《农业法》实施五周年的汇报材料。另外,为配合一年一度的《农业法》执法检查,财政部就1998年各级财政贯彻、落实《农业法》情况向全国人大报送了汇报材料。

(三)做好中央农口企业下岗职工基本生活费发放和再就业工作,进行中央农口事业单位离退休人员经费测算工作。

(财政部农业司供稿,丁国光、吴孔凡执笔)