

部地区旱涝灾情严重,对此,财政部及时贯彻中央领导指示,密切关注灾情动态,打破常规,分别轻重缓急,按照特事特办、急事急办的原则,快速反应,及时拨付资金,有力地支持了灾区恢复生产,抗灾自救。2002 年全年共安排拨付防汛抗旱资金和水利建设资金 19.2 亿元。二是认真做好动物疫病防治工作。我国牲畜疫情发生频繁,严重威胁了我国畜牧业的发展,在国际上也产生了不良影响。面对动物防疫工作的严峻形势,财政部按照中央领导的指示精神,在 2001 年大幅度地增加动物防疫经费的基础上,2002 年继续安排动物防疫资金约 4.5 亿元。同时,根据《国务院关于进一步加强动物防疫工作的通知》,加强了动物疫病防治经费的监督与管理,支持了动物疫病防治工作。三是做好农业税灾歉减免工作。调查农业受灾情况,申请农业税灾歉减免指标,研究落实 2002 年农业税灾歉减免政策,组织 2002 年农业税灾歉减免补助资金的重点检查,确保农业税灾歉减免补助资金落实到位。

(三) 增加财政扶贫投入,支持扶贫开发。2002 年,中央财政预算安排扶贫资金 106 亿多元,比上年增长 6 亿元,增长 6%,其中中央补助地方财政扶贫资金 97.9 亿元,比上年增长 5 亿元,增长 5.38%。2002 年 6 月底前拨付地方 92 亿元,完成当年预算的 94%,其余 5.9 亿元也于 2002 年 10 月 10 日前全部拨付地方,资金拨付进度明显快于上年度。

(四) 积极推进农业结构战略性调整,增加农民收入。除支持退耕还林等工程建设,增加农民收入外,2002 年,财政部进一步加强对农业科技推广、农业产业化、农村小型公益设施建设的支持,积极支持农业结构调整,各项资金的使用更多向农业增效、农民增收方面倾斜,向改善农民生活状况方面倾斜。同时,切实加强资金管理,不仅提高了资金使用效益,而且为增加农民收入发挥了积极的作用。

四、参与财政支出改革,完善管理制度,加强资金监管,进一步推进农业财政资金管理的规范化进程

(一) 参与财政支出改革工作。一是参与国库集中支付改革试点,水利部国库集中支付改革试点在 2001 年的基础上不断深化,纳入试点的范围逐步扩大,内容也有所增加,继续承担着探索方法、积累经验的重任,财政部在其试点工作中及时总结水利部国库集中支付改革的经验,得到了有关方面的认可。同时,就中国气象局国库集中支付试点的资金范围、单位级次等问题进行了协商,审定了试点方案,确保了气象国库集中支付试点 2002 年 5 月 1 日正式启动。二是事业单位事业费定额改革试点逐步深化。继中国气象局被财政部列入气象事业费 2002 年基本支出预算和项目支出预算试点后,农林水部门 21 家事业单位农林水事业费定额试点将于 2003 年进行,为了使试点的定额客观、合理,财政部与农林水三部门密切配合,认真测算,为确定合理的定额做了大量的工作,为 2003 年的试点奠定了比较好的基础。三是参与政府收支分类改革。建立科学合理并与国际接轨的政府收支分类是财政支出管理的一项重要内容,财政部与农林水各部门密切配合,在 2003 年率先进行政府收支分类改革

的基础上,反复研究,不断调整,基本形成农林水事务的政府收支分类科目体系。

(二) 完善农业财政资金管理制度,切实加强资金监管。2002 年,财政部结合资金使用和管理中存在的问题,在调查研究的基础上,相继制发了《退耕还林工程现金补助资金管理办法》、《林业病虫害防治补助费管理规定》、《边境草原森林防火隔离带补助费管理规定》、《林业治沙贷款财政贴息资金管理规定》等;并与农业部联合下发《关于大豆良种推广资金管理的若干规定(试行)》、《海洋捕捞渔民转产转业专项资金使用管理暂行规定》。

在完善制度的同时,财政部进一步完善农业财政专项资金标准文本管理,继续探索、使用农业财政专项资金项目论证和专家评审制度;研究改善因素法、公式法等资金分配办法,努力提高资金分配的透明度、公正性、公平性。

五、加强信息沟通与交流,加强农业财政工作宣传

2002 年,农业财政信息整理、分析和宣传工作得到加强,一是克服困难搜集、整理了有关数据和情况,以满足各种不同的需要。二是对 2001 年农业农村经济运行情况和 2002 年形势预测进行了分析,并系统总结了 1998 年以来的农业财政工作,提出了 2002 年后三年的农业财政政策框架,为领导决策提供依据。三是通过不同媒体及时宣传了财政部门贯彻党中央、国务院关于加强“三农”方针政策的情况。通过中央电视台《新闻联播》及时报道了财政部贯彻落实国务院领导指示,拨付特大防汛资金,支持防汛救灾的情况;配合有关部门做好《千秋伟业》的联合摄制工作;开展 1998~2002 年农业财政工作、财政扶贫工作的专题宣传等,收到了较好的效果。

(财政部农业司供稿 吉艳华 吴文智 吴孔凡执笔)

国际合作财务管理工 作

2002 年,国际金融组织贷款的财务会计工作取得了很大的进展。财政部国际司与有关司局一起,研究了如何将政府外债纳入中央财政预算管理的问题;根据不断变化的国际、国内金融形势,积极主动地防范债务风险,优化了债务结构;积极研究和采取有效措施,多方协调,逐步解决了一些历史积欠问题,减轻了项目单位的负担。

一、研究如何将政府外债纳入中央财政预算管理的问题

2002 年,重点研究了政府外债纳入中央财政预算管理问题。我国政府外债主要是由国际金融组织贷款和外国政府贷款构成,这两种贷款按偿还责任分为两类:一类是统借统还贷款,指中央财政统一借入并负责偿还的贷款;一类是统借自还贷款,指中央财政统借、地方和项目单位承担还款责任的贷款。统借统还贷款的还本付息已经纳入中央财政预算管理,但其收入及用该收入安排的项目支出尚未纳入预算;

统借自还贷款收入、还本付息支出及用该项收入安排的项目支出均未纳入预算管理。

通过分析和研究,认为可以将统借统还贷款收入、支出及还本付息均纳入中央预算管理,统借自还贷款收入、支出及还本付息在预算外单独核算和管理。统借统还贷款债务的最终还款责任就是由中央财政来承担,项目单位只负责用款,不承担还款责任,实际上是中央财政通过财政部对外借入后,将其转化为财政资金,无偿拨付给项目单位使用。因此,统借统还贷款的收入、支出及还本付息应该同一般财政性资金一样纳入中央财政预算进行管理。而统借自还贷款的还款责任不在中央财政,在项目单位和地方政府,实际上是中央财政代项目单位和地方政府借的钱,将这部分贷款也纳入中央预算进行管理将会对中央财政预算造成极大的冲击,同时也会使债务责任变得很不清晰,加大地方和项目单位在还款问题上的依赖性。但可以考虑将统借自还贷款纳入地方各级财政预算进行管理。

所有国际金融组织贷款都由财政部统一对外偿还,统借自还的国际金融组织贷款对外还款资金均来源于项目单位或地方就相应项目对财政部的还款。但由于在项目单位或地方对财政部的还款和财政部对外还款之间存在一定的时间差,经常还有相当多的项目单位不能按时向财政部还款,因此财政部必须用周转金予以先行垫付。另外,即使是中央财政预算统还的债务,由于其拨款程序上的原因,加上有的项目并不是全部统还,而对外还款要求按时按量、且要保持一致,因此有时也需要利用周转金先行垫付,然后预算予以回补。由于中央预算不能安排这样的周转金用于对外垫付,因而国际金融组织贷款还贷准备金的存在就显得必不可少。为规范管理行为,2002年底起草了《财政部国际金融组织贷款还贷准备金管理办法》,待报国务院批准,该办法的制定,旨在对国际金融组织还贷准备金资金来源、使用范围、管理与运用等方面予以进一步明确和规范。

二、根据不断变化的国际、国内金融形势,积极主动地防范债务风险

随着国内外金融市场的发展以及政策环境的宽松,有了更多的债务风险管理的需求,同时应借款人要求,世界银行及亚洲开发银行纷纷推出了以市场为基础的贷款产品,而且这些贷款产品内含了很多风险管理的灵活性,为主动进行债务风险管理提供了条件。

世界银行最早推出的贷款产品是货币总库制贷款,该类贷款通过加权平均的方式在所有借款人之间平均分配利率和汇率风险。我国1996年以前批准的贷款均属这种贷款产品。这种贷款的主要缺陷有两个,一是汇率风险的计算和分摊过程不透明,借款人无法预测和管理贷款的汇率风险;二是贷款利率与市场利率相脱节,借款人无法预测贷款利率,难以通过市场手段有效管理利率风险。鉴于总库制贷款的上述缺陷,世行在1996年推出了单一货币浮动利差贷款产品(VSL),该贷款产品成为利用世行贷款的主流。为了帮助借款人锁定总库制贷款下的汇率风险,世界银行还同时推出了单一货币分库贷款,用于将原有的货币总库贷款下已支付未偿还金额转换成以美元为主的贷款,并于1998年将转换后

的单一货币分库贷款的汇率风险固定下来。与总库制贷款相比,单一货币分库贷款已将汇率风险锁定,但由于世行是通过大量的货币调期来实现汇率风险锁定的,货币调期成本相应计入贷款利息之中,因此这类贷款利息明显高于总库制贷款2~3个百分点。自1999年7月1日起,世行又推出了单一货币固定利差贷款(FSL),这与1996年推出的浮动利差贷款(VSL)一起,成为目前世行的主流贷款产品。

亚洲开发银行的贷款产品的沿革也基本上遵循了世行的轨迹。亚行最早的贷款产品也是总库制多币种贷款,在1994年推出了总库制单一美元贷款。2001年7月1日,亚行借鉴世行的浮动利差贷款和固定利差贷款的优点,推出了以LIBOR为基础的新贷款产品(LBL)。

上述三类新的贷款产品,即世行的VSL、FSL和亚行的LBL都是以6个月伦敦同业拆借利率(LIBOR)作为定价基础,彻底改变了以前总库制贷款利率水平与市场水平严重脱节的状况。

为了调整债务结构,降低债务成本,我国提前偿还了部分利率严重脱离市场水平且汇率风险也较大的贷款。目前,在伦敦同业拆借利率(LIBOR)水平不足1.5%的情况下,世行的总库制贷款利率高达5.02%,单一美元分库贷款利率高达7.9%;亚行的多币种贷款利率为3.91%左右,而且还款以日元为主,由于目前日元市场利率很低,所以此类贷款利率远远高于市场利率,且潜在的汇率风险也很大;亚行美元分库贷款利率为6.34%。由此可见,总库制贷款和单一美元分库贷款的利率脱离市场利率水平,在目前市场利率普遍下降的情况下,这类债务的成本很高,同时由于美元贬值压力较大,这类贷款还面临着较大的汇率风险。提前偿还贷款是减少这类债务风险的最直接、最有效的手段,国家也为提前还款提供了相应的政策支持。为确保对外偿还,我国的外债实行由财政部和金融机构对外筹措,然后转贷给企业的管理方式,而事实上,大部分外债的真正的承贷和还贷主体是企业,主要是国有大中型企业,因此,国有大中型企业外债风险管理应是当前我国外债风险管理的重点。据此,国家计委、中国人民银行及国家外汇管理局于2002年7月8日联合下发《国有和国有控股企业外债风险管理及结构调整指导意见》,要求国有和国有控股企业对筹措的“国际金融组织、外国政府、境外金融机构”等贷款加强债务风险管理,支持国有大中型企业通过借低还高调整外债结构,允许办理以还债为目的的远期购汇。

在这种情况下,财政部认真研究了世行贷款中不同产品的汇率风险和利率风险,适时地利用国际金融组织贷款还贷准备金提前偿还了部分总库制贷款和单一美元分库贷款,并指导部分项目单位利用自有资金或向国内银行借款主动提前偿还了部分贷款。2002年,共提前偿还了32笔世界银行贷款,金额达17亿美元;还提前偿还了5笔亚洲开发银行贷款,金额达4.8亿美元。这些贷款的提前偿还,减少了债务风险,优化了债务结构,为国家及项目单位节约了大量的未来利息支出。

三、积极研究和采取有效措施,多方协调,逐步解决了一些历史积欠问题

我国利用国际金融组织贷款20年来,由于各种原因因

累了一些老大难问题,例如,一些项目的欠款问题非常严重,亟待解决。形成这些老大难问题的原因是多方面的,其中有很多是由于客观环境的变化、国家政策调整的因素造成的。

2002年,积极研究和探讨长期拖欠问题。重点研究了早期金融组织贷款农业项目的汇率损失以及由于国家投资体制和财务管理体制改革造成的问题。

由于80年代以来我国汇率制度经过一系列重大调整,尤其是1994年汇率并轨,使早期的一些国际金融组织贷款项目发生了巨额的汇率损失,特别是一些农业项目,农民因此而背上了沉重的债务包袱。为贯彻中央“切实减轻农民负担”的精神,同时为配合国务院农村税费改革的顺利进行,对早期世行贷款农业项目进行了认真的调查研究,测算了这些项目发生的汇率损失。确定中央与地方共同负担这些汇率损失是比较实际的解决方式。经过与有关部门积极主动协调并报国务院批准,2002年已通过中央与地方两级财政分担等方式,先期解决了个别问题特别突出的项目的汇率风险负担问题,同时提出了逐步解决一批此类涉及农民负担问题的汇率风险负担的计划,2003年起将予以实施。

另外,由于国家投资体制和企业财务管理体制方面的原因,导致一些项目在偿还世行贷款债务方面出现严重的拖欠问题。经调查研究,多方协调,最后通过中央财政的部分支持,基本解决了一个困扰多年的老大难项目的欠款问题。

(财政部国际司供稿 臧发臻执笔)

经济建设财务管理工作

2002年,经济建设财务管理工作紧紧围绕党中央、国务院关于经济建设的各项方针政策,积极参与和推进经济体制改革,建立健全各项财务管理制度,强化财政资金的监督检查,充分发挥了财政的宏观调控职能。

一、切实加强财务制度建设,规范企业财务行为

(一)制发《大中型基本建设项目竣工决算和政府性基金决算审批暂行办法》,严格基建决算审批制度。长期以来,财政部门根据有关部门编报的决算报表批复决算,决算数据真实性并未进行核实,决算监督流于形式。2002年,制发了《大中型基本建设项目竣工决算和政府性基金决算审批暂行办法》,委托6家社会中介机构对港口建设费、市话初装费、邮电附加费、铁路建设基金等6项政府性基金年度财务决算进行审核,发现存在挤占挪用、不按规定编报决算、财务处理不规范等问题。同时,还组织评审机构对17个铁路建设项目竣工决算进行审核,铁道部根据财政部评审结论,已调减项目投资20.5亿元。根据评审机构的审核意见和各部门的处理结果,再批复相关决算,真正达到了财政监督把关的目的。

(二)制发《烟草行业发展资金管理办法》,规范烟草行

业15亿元发展资金。一是将补助资金与烟草行业结构调整挂钩,防止部门拿到钱后并不马上用于结构调整,有的甚至挪作他用。二是量化补助标准,按照公开、透明、科学的原则设计一套计算公式,根据接纳被兼并企业的产量、接收和安置的职工人数、单箱税收增加幅度、是否取消原生产点以及兼并产量的消化系数,计算下达补助资金。上述办法实施后,促进了烟草行业结构调整,提高了效益,增加了税收。2001~2002年,烟草工业企业由185户减少到119户,税收每年增加100多亿元。

(三)制发《中央基本建设投资项目预算编制暂行办法》,规范基本建设投资项目预算编制。针对基建预算编制比较粗放等问题,研究制定了《中央基本建设投资项目预算编制暂行办法》,将基本建设支出按经济性质细化为前期费、征地费、建筑安装费、设备等购置费和其他各项费用,并根据细化预算编制用款计划。选择水利部、国家粮食储备局、中华全国供销合作总社编入2003年部门预算的部分基本建设项目进行细化预算试点。

(四)全面修订基本建设财务制度。结合基建投资管理制度改革、部门预算、国库集中支付和政府采购改革出现的新问题以及行政审批改革的新要求,重新修订了《基本建设财务制度》。新制度重新界定了基本建设财务制度的适用范围;对建设单位管理费的开支范围、开支标准、待摊投资的支出范围、待核销基建支出的范围以及审批程序进行了重新修订;对投资包干结余、非经营性项目结余资金的处理、工程报废的审批程序、基建收入的处理、项目竣工决算的编报时限、审核和报批程序、竣工决算报表等也进行了重新规定;还新增了建设单位业务招待费的规定。

(五)规范无线电频率占用费管理。对公众蜂窝通信网络频率收费方法进行了研究,提出将公众蜂窝通信网络频率占用费全额上缴中央国库,对地方的支出采取转移支付办法解决的总体方案。制定了《无线电频率占用费管理暂行办法》,对无线电频率占用费的征收、分配、使用和监督管理进行了规范。

(六)规范中央储备粮资金管理。重点是进一步加强中储粮公司费用利息包干补贴、储备粮成本、储备粮轮换费用、公司经费、粮食轮换风险准备金等资金管理,明确中储粮公司的管理责任。尤其是将储备粮收储、动用采取竞卖或招标办法明确写入《中央储备粮油管理办法》,有利于降低储备成本。

二、有效实施财务监督,严肃查处违反财经纪律的行为

(一)对安徽、黑龙江等24个省1999~2001年矿补费征收、入库情况进行专项检查。检查出24个省矿管机构共截留、挪用、坐支矿补费16亿元,财政部门截留、挪用6亿元,截至2002年6月末,仍滞留过渡户、非过渡户及专户上矿补费余额达7.23亿元,合计截留矿补费29.52亿元;查出1601户采矿企业欠缴矿补费30.65亿元。此外,还发现了国土资源部下达的矿补费征收计划严重脱离实际,矿管机构庞大、人员臃肿、超编严重,层层违规设立过渡户等问题。