

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的

2002年,经济建设财务管理工作的紧紧围绕党中央、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暂行办法》,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分为前期费、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。

(二) 对 20 个中央承担的土地开发整理项目及国土资源部土地整理中心进行评审、检查。国土资源部承担的土地开发整理项目总投资为 44 506.13 万元, 经评审, 审定的总投资 43 180 万元, 净核减 1 326.13 万元, 净核减率 2.98%。通过评审发现, 土地开发整理项目在预算编制、组织管理、资金使用等方面均存在不少问题。此外, 土地开发整理项目还存在立项不科学, 没有与退耕还林、环保、水土流失等问题有机结合起来, 资金使用效果差等问题。

(三) 对中西部地区经济技术开发区基础设施财政贴息项目进行专项检查。检查出合肥、重庆的贴息材料申报不实, 虚报冒领贴息资金 323 万元 (其中合肥开发区 89 万元, 重庆开发区 234 万元), 以及贴息资金没有及时到位等问题。已将 323 万元贴息资金从地方财政扣回。

(四) 审核老商品棉亏损情况。2002 年, 国务院要求处理 1999 年 9 月 1 日前收购的老商品棉, 处理所发生的亏损由中央财政负担。鉴于这部分老商品棉存放时间较长, 各种损失情况复杂, 为核实、核准情况, 委托专员办对老商品棉实行逐库清理核查, 防止企业弄虚作假和虚报冒领。经初步核查确认, 确认数比企业上报数 (约 110 万吨) 减少约 20 万吨, 核减企业上报的亏损数约 20 多亿元。

(五) 对粮库国债项目进行评审。已批复的 371 个 500 亿斤国家储备粮库, 项目单位送审决算投资 155.8 亿元, 经评审, 共减少 1.9 亿元。对评审结论中已审减的未经批准建设的生产性设施等予以调整, 调整后中央财政可收回建设资金 1.25 亿元, 已发文收回上缴中央国库 1.23 亿元。对 2000 年安排的 200 亿斤国家储备粮库项目预算进行评审, 审减资金 6.92 亿元, 审减资金继续安排粮库建设, 预计可增建仓容 15 亿斤。

(六) 对基建项目竣工决算和国债项目竣工决算进行评审。2002 年已批复评审报告的项目, 预计中央财政可收缴资金 6 亿元左右, 已对 37 个国债项目竣工决算审减资金进行了处理, 中央财政将扣缴资金 19 937 万元。

初步统计, 2002 年, 委托评审项目 700 多个, 批复项目评审报告 637 个, 审减投资 55.1 亿元, 平均审减率为 9.5%。其中, 审减中央预算内资金 5.11 亿元, 政府性基金 5.67 亿元。审减中央预算内资金已收回 3.51 亿元 (其中已下达预算应拨但暂缓拨付项目资金 2.04 亿元, 直接调减预算 0.21 亿元, 收回项目竣工决算评审审减资金 1.26 亿元)。审减的政府性基金由主管部门负责收回处理。

组织追踪问效专项核查 5 批, 查出违规违纪资金约 80 亿元, 其中查出截留矿产资源补偿费 29 亿元, 欠缴矿产资源补偿费 31 亿元, 违规使用政府性基金约 20 亿元。

三、改进宏观调控运作机制, 提高宏观调控的效能

(一) 适时调整中央储备粮规模, 充分发挥中央储备粮的调控效能。国发 [2001] 28 号文件明确规定: 要在 2001 年和 2002 年两年通过收购新粮逐步使中央储备粮达到既定规模。有关部门也积极要求 2002 年中央增加收购任务。通过对轮换周期、粮价走势、利用储备调控的空间等进行综合分析认为, 2002 年粮食产量最多与上年持平, 新粮收购压

力不大, 如果当年就使储备达到既定规模, 新粮入库过于集中, 期限结构不合理, 下一步将面临轮换过于集中的问题, 并且在 2002 年粮食行情较好的情况下, 把仓容全部装满, 如再遇到粮价下跌, 就没有利用增加储备来调控的余地了。经过反复做有关部门的工作, 2002 年没有增加中央储备粮收储任务, 为财政节省开支 20 多亿元。

(二) 积极处理“甲字、506 粮油”, 减少国家财产损失。“甲字、506 粮油”储存时间长, 品质差, 晚一年销售, 中央财政就要多负担利息费用补贴 4 亿多元, 还要负担进一步陈化带来的损失, 合计一年达 10 多亿元。2000 年, 国务院 12 号文件明确要求中央粮食主管部门牵头销售处理, 但由于这些粮食都是中央的, 损失也全部由中央财政负担, 多存一年, 粮食企业就能多拿一年补贴, 因而有关部门迟迟未有行动。经过对新粮、陈化粮拍卖价以及粮价走势进行全面分析, 主动牵头处理“甲字、506 粮油”。经过与地方艰苦谈判, 最终确定了“甲字、506 粮油”由地方销售包干方案, 对其中的陈化粮采取邀标竞卖, 已稳妥处理完毕。

(三) 按照市场经济规则, 调控食糖、棉花市场。2002 年, 通过详细测算农民种植成本, 实现成本价与收储价联动, 结合市场行情确定收储价格和收储数量。有关部门坚持按产地交货价 3 200 元/吨收储 60 万吨食糖, 财政部提出按照 2 600 元/吨收储 30 万吨。低于 2 600 元, 国家就收储; 高于 2 600 元, 企业可以到市场上卖, 具体收储多少最终需由市场来定。该方案最终被国务院采纳, 实际仅收储 8 万吨后, 市场价格就回升到 2 650 元/吨。有关部门提出收储 50 万吨棉花, 财政部经过反复调查、测算, 坚持把收储基础价格确定在 7 200 元/吨, 收储量由市场来定。结果仅收储 3 000 吨后, 市场价格就回升到 1 万元/吨左右。

四、建立科学规范的决策机制, 减少财政资金分配的盲目性

对所有技术要求复杂的项目, 将原有的企业报项目, 政府直接批项目的管理方式改为政府制定规划、确定资金支持的原则和重点, 企业申报, 专家评审、论证的办法来确定项目承担单位, 并根据资金的不同性质, 建立起相应的专家库。电子信息产业发展基金、产业技术研究开发资金、中央补助地方地质勘查项目、矿产资源保护项目、地质转产财政贴息项目都分别建立了 200~300 人的专家库, 由专家对项目进行评审, 严格按专家评审意见确定项目的立项。

五、积极参与经济体制改革, 为经济体制改革献计献策

(一) 积极参与和推进粮食流通体制改革, 率先提出对农民直接补贴方案。长期以来, 粮食补贴主要补在流通环节, 不仅农民难以真正得到实惠, 也不符合 WTO 规则要求。2002 年上半年财政部在广泛调查研究并听取各方面意见的基础上形成了《粮食补贴方式改革调研报告》, 提出将粮食补贴改为直接补给农民的方案, 正式呈报国务院领导, 得到温家宝副总理的重视和肯定, 朱镕基总理同意进行试点。在安徽、湖北等省进行粮食补贴方式改革试点, 在总结试点经验的基础上在全国全面推广。

(二) 加强投融资体制改革的研究, 探索投融资体制改革的新思路。为深化投融资体制改革, 财政部成立专门课题组, 深入开展调查研究, 广泛听取专家和有关部门以及地方财政的意见, 形成了关于投融资体制改革的基本思路: 明确界定政府与市场投资范围边界, 放开企业投资决策权, 划分中央和地方政府的投资事权, 强化地方政府投资决策权和责任风险约束机制, 理顺和规范政府各部门的投资管理职责, 科学规范政府投资方式, 建立适应市场经济要求的投资宏观调控机制, 加强投资监管。对温家宝副总理提出的投融资体制改革的重点是改革政府投资体制问题, 做了针对性的研究, 明确提出了计划、财政、主管部门各自职责和权限, 即国家计划部门负责制定国民经济和社会中长期发展规划, 制定产业政策和国家鼓励、限制、禁止投资的产业、产品及项目目录, 研究制定产业结构调整 and 地区经济结构均衡发展的规划, 会同有关部门研究提出年度政府投资方向、安排重点和引导社会投资的政策建议; 财政部门参考国家计划部门制定的规划、目录和政策建议等, 统筹考虑政府投资需求和财政预算平衡, 会同计划部门确定政府投资年度预算总规模、项目安排原则和重点, 并据此审核各部门上报的部门预算中年度投资预算和项目安排重点, 批复下达部门预算并监督执行, 研究制定财税政策, 引导社会投资; 各主管部门根据国家计划部门制定的规划、目录和政策建议等, 制定本行业的发展规划和投资政策, 根据财政预算管理要求, 提出本行业的年度投资预算和项目排序建议, 编入本部门的综合财政预算(包括各种财政性投资资金)上报财政部门。建设部门会同财政部门、主管部门研究制定政府投资项目的预算定额和标准以及分行业项目的预算定额和标准。建立专家论证、参与决策机制, 建立专家库。

(三) 加强邮政储蓄体制改革研究, 制定邮政储蓄体制改革方案。为科学地核定邮政储蓄费用率, 保证邮政储蓄业务健康发展, 专门组织专员办对北京市邮政管理局所属的西

城区邮电局、海淀区邮电局和延庆邮电局的所有支局(所), 包括乡镇邮政所的储蓄业务进行重点调研, 按照合理分摊费用原则, 合理确定了邮政储蓄的费用率, 在此基础上, 提出邮政储蓄改革分两步走的思路: 第一步, 将邮政储蓄与邮政业务在财务上分开核算, 并将费用率由 2.21% 降低到专员办审核的 1.6% 的水平, 相应减少的人民银行财务负担 36 亿元上交财政, 由财政“明补”给邮政; 第二步, 结合邮政体制改革方案统筹考虑邮政储蓄的改革。该方案被国务院采纳。

(四) 研究排污费制度改革方案。我国排污费制度建立已近 20 年, 主要是由各级环保部门自收自用, 由于管理不规范, 60% 以上的排污费被用于环保部门自身的经费支出。2002 年, 结合推行收支两条线改革, 提出了改革现行排污收费制度的方案: 一是各级财政部门都必须将排污费纳入同级财政预算管理, 实行严格的收支两条线, 确保排污费全部用于环境污染防治。二是将环保部门自身经费纳入同级财政预算, 东部地区要一步到位, 中西部地区分 3 年到位。三是将中央集中的比例降至 10%。上述改革方案得到各级财政部门和环保部门的赞成, 并正式报经国务院批准。

(五) 研究民航体制改革方案。由于机场亏损的现象比较普遍, 一年亏损 10 多亿元, 机场下划是民航改革的难点。为了妥善处理好这个问题, 在委托专员办对机场财务情况进行彻底清查的基础上, 详细测算、制定了多套机场补亏方案, 明确补亏资金先由民航企业多上缴的所得税中安排, 不足部分从民航政府性基金中解决, 妥善解决了机场下划和补亏资金来源问题。该方案被国务院采纳, 民航总局正在准备选择几个有代表性的机场进行下划试点。此外, 对地区管理局体制及经费、机场公安体制及经费、空中警察体制及经费等问题, 提出了财政部的意见, 并参与了民航三大航空公司和三个服务保障公司的重组工作。

(财政部经济建设司供稿 郎福宽执笔)