

用情况,对以往世行贷款利费奖励资金的使用情况,以及对各地财政部门国际金融组织贷款还贷准备金的建立和使用情况进行全面的摸底调查,为下一步开展实地检查及进行有关政策调整研究打下了很好的基础。另外,根据调查的情况以及审计部门的有关审计意见,财政部国际司还将世行贷款利费奖励资金更名为利费返还资金并对其使用范围重新进行了规范。

此外,财政部国际司还与亚洲开发银行联合举办了2期亚行贷款支付与财务管理培训班,对地方财政和新项目单位分别进行了相关业务培训,取得了较好效果。

(财政部国际司供稿 臧发臻执笔)

经济建设财务管理工作

2003年,经济建设财务紧紧围绕财政部党组年初确定的各项方针政策,积极推进各项改革,不断强化预算管理,切实加强财务监管。

一、不断强化预算管理,积极推进部门预算改革

(一) 加强政府性基金的管理,不断提高政府性基金年初预算到位率。一是将支出预算落实到具体项目,避免打捆安排,易造成挤占挪用的弊端。2003年,交通、铁路、民航等5项政府性基金支出预算为819.75亿元,支出预算明确到具体项目约1400个。年初未明确到具体项目的“预留待批”约63.35亿元,占支出预算的7.73%,已大大低于1997年纳入预算管理时不超过30%的规定,并进一步明确“预留待批”部分必须有具体项目才能动支;二是严把基金预算审核关,严格限定非生产性项目的支出范围和标准,引导资金合理的投向;三是通过中介机构评审等方式,强化了政府性基金事前、事中、事后各环节的管理,凡评审有问题的预算项目暂缓拨付资金,对基金年度决算和已竣工项目决算评审中发现的问题,在批复决算时一并清算解决,为下一步规范管理打下了良好的基础。

(二) 加强制度建设,规范有关基金、收费管理办法。一是制定了《交通建设发展前期工作费管理办法》,明确了从车辆购置税及港口建设费中安排的前期工作费的使用范围、使用方式、管理程序等;二是落实老旧汽车更新补助和频率占用费资金分配等问题,使基金、收费管理制度化、规范化,得到了有关部门和地方政府的认同;三是结合港口下放的新情况,对原港口建设费征收、使用管理办法拟出了修改稿,并草拟了《公路自然灾害毁损抢修补助资金管理办法》。

(三) 加强预算外资金的管理,规范预算外资金财务行为。为加强预算外资金的管理,通过对交通系统2万多人、近20亿的资金的收支情况进行测算分析,提出了理顺这些事业单位管理体制,保障其财政经费的具体措施。将长江干线航养费、船舶港务费等近20项收费纳入了预算管理。

(四) 建立健全排污费管理规章制度,积极推进排污费

预算管理体制改革的。为加强排污费预算管理,2003年制发了《排污费资金收缴使用管理办法》、《关于环保部门实行收支两条线管理后经费安排的实施办法》、《财政部 中国人民银行 国家环境保护总局关于排污费收缴有关问题的通知》。主要内容:一是改革后排污费纳入预算,全部用于环境污染防治,不得再用于环保机构经费开支,确保排污费及时收缴入库,实现了排污费真正的收支两条线改革;二是从制度上解决了环保部门极其关注的排污费收支两条线改革后环保机构经费保障等问题,有利于《排污费征收使用管理条例》各项规定顺利贯彻实施;三是为缓解排污费收支两条线改革给地方特别是中西部地区造成的财政增支压力,排污费不得用于环保机构经费的规定,实行一步到位和分步实施相结合;四是中央集中10%排污费,中央财政每年至少增加收入6亿元,财政对环境污染防治的调控能力大大增强。财政部将会同国家环保总局加紧研究制定《中央环境保护专项资金申请指南》,规范中央集中排污费的申请使用。

(五) 强化预算资金绩效考评,加大预算执行监督检查力度。2003年,通过利用财政投资评审机构、财政专员办和社会中介机构力量,先后对17个纳入部门预算的基建项目预算、7个财政专项资金、11个政府性基金项目预、决算、400多个粮库项目竣工财务决算进行评审,共审减投资31亿元;与国家批准的概算比,审减24亿元;按项目资金构成,预计中央财政可收回资金或减少预算拨款约9亿元。通过对第三、四批储备粮食收购成本的专项检查,查出虚报收购成本约10元/吨,按储备300亿斤粮食计算,虚报约1.5亿元。

二、采取切实有效措施,沉着应对非典对经济的负面影响

(一) 充分发挥财政的调控职能,减轻非典对经济的影响。一是减缓国债和预算内资金下达进度,为抗击非典储备资金。为确保抗击非典资金需求,除国务院确定的重点项目和抗击非典应急支出,按计划下达外,一般项目停止下达资金或缓下,优先保证抗击非典资金。二是对受非典影响较大的民航、铁路等行业,采取免税、贷款贴息等措施,支持企业渡过难关。

(二) 紧急动用国家储备肉,确保市场稳定。针对非典期间,部分大中城市副食品价格上涨,商务部提出以优惠价出库8000吨储备肉的建议。财政部分析认为,动用储备稳定市场是对的,但应略高于市场价出售,这样有利于先发挥市场机制的作用。如果低于市场价,大家肯定先买储备肉,就会造成再多的储备肉也不够卖的状况,不仅会造成财政损失,而且极易引起倒买倒卖等投机行为。在投放数量上,通过详细测算,提出投放2000吨左右的建议,结果投放了2150吨就稳定了物价,并且中央财政用于调控市场的支出只用了1000万元。

(三) 增加抗击非典医疗支出,确保抗击非典医药需要。一是增加抗击非典药品储备资金。2003年,中央财政紧急增加药品储备资金6000万元。同时,在充分调查研究的基础上,科学地确定支出范围,既保证了抗击非典所需药品,又节约了财政资金。二是对非典定点医院紧急拨款,保证抗击非典定点医院正常运转。

三、积极推进粮食流通体制改革, 切实加强粮食财务管理

(一) 盘活粮食风险基金存量, 保证粮食直补顺利实施。2004 年, 粮食直补将全面推开。为了既保证粮食直补的顺利实施, 又不增加中央财政负担, 财政部提出了调整粮食风险基金支出结构, 改变粮食风险基金开支范围思路, 即从粮食风险基金总量中拿出 100 亿元, 用于对农民的直补。

(二) 加强储备粮管理工作, 完善中央储备粮垂直管理体系。一是制定《中央储备粮管理条例》, 明确各部门在中央储备粮管理中的权责, 把中央储备粮管理纳入法制化轨道。二是做好部分中央储备粮油销售收入上缴清算工作。2002 年报经国务院批准, 财政部牵头销售处理部分中央储备粮油, 经与地方谈判, 最终确定上缴中央财政的包干金额 51.18 亿元。

(三) 做好新增财务挂账消化工作, 拟定新的办法。2003 年是新增挂账消化过渡期的最后一年, 主产省粮食支出压力较大, 大多都无力消化本金。为此, 通过召开座谈会, 在充分听取地方意见基础上, 向国务院请示, 准备再给主产区 5 年过渡期, 过渡期内, 中央与地方各负担 50% 利息; 对有能力消化本金的省份, 与中央签订责任书, 中央负担利息, 地方负责消化本金。

四、密切关注市场行情, 运用国家储备的重要商品调控市场

(一) 科学地调控食糖市场, 提高调控效率。2003 年下半年, 受国际糖价下跌和预期国内增产的影响, 市场糖价快速下滑, 主产区一度逼近 2 000 元/吨。有关部门认为供大于求矛盾突出, 主张中央和地方各收储 30 万吨。财政部分析认为, 低价位并不伤害糖农的基本利益, 全年供求矛盾也不突出, 建议暂不收储。进入 9、10 月后, 产区销售加快, 市场价格上扬, 主产区和主销区价格分别在 2 600 元/吨和 2 900 元/吨左右, 供应趋于紧张。针对这种情况, 财政部建议利用高价格尽快轮出 20 万吨储备食糖, 被国务院领导和有关部门采纳, 既改善了供求关系, 又节约了财政支出 1 亿多元。

(二) 正确分析粮食形势, 暂缓小麦的大量进口。2003 年 10 月以后, 国内粮价上涨, 有关部门提出进口小麦, 增加中央储备, 态度十分坚决。财政部对当时国内外粮食供应形势和市场行情进行了分析, 认为小麦库存为 1 966 亿斤,

相当于国内一年多的消费量, 再增加储备没有必要。此建议被国务院采纳。如进口 200 万吨小麦, 姑且不论亏损多少, 仅利息和保管费用, 中央财政每年就要支出 4.8 亿元。

(三) 积极参与石油储备制度研究, 建立高效规范的石油储备管理机制。石油储备是保证国家能源安全的重要手段。有关部门建议单独成立一套新的国有机构和人员来管理石油储备。财政部提出, 考虑到石油储备的特殊性, 应实行企业代建、代管, 财政租用并付租金的体制或将石油储备基地划归国家物资储备局垂直管理, 以利用中石油、中石化和物资储备局的现有资源和设施, 节约财政开支。

五、研究产业扶持政策, 支持特殊产业的发展

(一) 大力支持烟草行业的发展, 努力做大财政收入这个蛋糕。2003 年, 中央财政预算安排烟草补助资金 17 亿元, 支持烟草企业调整结构, 提高效益。从资金使用效果分析, 近几年来, 烟草行业提供的税收每年增加 100 亿元以上, 2002 年比 2001 年增加 188 亿元, 当年全行业应交税收总额 1 187 亿元, 占全国财政收入 6.3%, 其中, 中央税收 993 亿元, 占中央财政收入 9.56%; 2003 年税收预计比 2002 年增加 200 亿元以上。

据测算, 烟草税收增长 60% 来自于结构调整。全国原有卷烟生产企业 185 家, 至 2003 年 9 月底, 已关停并转 91 家, 2005 年预计保留 60 家。结构调整, 产业集中度增加, 效益提高, 卷烟单箱平均税收水平增加, 财政支持结构调整, 对烟草行业、对生产企业、对财政都是好事。

(二) 研究出台促进中小企业发展的财政政策, 大力支持中小企业的发展。我国有中小企业 830 多万家, 占企业总户数 99%, 城镇人员中 75% 人员在中小企业就业。为贯彻落实《中小企业促进法》, 支持中小企业的发展, 2003 年中央财政安排专项资金 5 000 万元, 主要用于支持中小企业培训、信用服务、创业服务等。2003 年, 该资金共计资助中小企业 20 278 人完成了业务培训; 在北京、山西、吉林等地 5 个城市试点建立小企业信用服务体系, 对 1 560 户小企业完成了信用等级评价工作, 为小企业进行诚实信用服务打下了基础; 在上海、重庆、辽宁等 6 个城市试点建立小企业创业服务体系, 累计为 9 322 户企业完成了相关服务, 累计完成政务代理 4 456 项, 综合业务代理 6 851 项。

(财政部经济建设司供稿 郎福宽执笔)

中国财政杂志社