

来,资产为各企业分散持有,收益分配不合理,投资管理失控,阻碍了烟草行业健康发展。曾培炎副总理指示,“烟草行业需要逐步理顺产权关系”。为此,财政部提出了烟草行业实行母子公司制的建议,财政部授权对烟草行业国有资产实施监管,中国烟草公司依法对其子公司实行出资人权利。

(二) 明晰政企职责,建立煤矿企业安全生产保障机制。我国煤矿生产安全形势严峻,重特大事故频发。尤为突出的是,重特大事故发生后,矿主常常躲藏隐匿,蓄意逃避责任,把抢险、救灾和事故善后处理事宜推给当地政府,煤矿企业自身缺乏安全保障机制。为此,国务院下发文件要求建立企业安全生产风险抵押金制度。根据国务院有关规定,财政部制定下发了《煤炭生产安全费用提取和使用管理办法》、《关于规范煤矿维简费管理问题的若干规定》等一系列制度办法。

(三) 落实有关政策,稳步推进邮政体制改革。2005年,国务院正式印发了邮政体制改革方案,基本思路是:政企分开,重组国家邮政,同时组建中国邮政集团公司;邮储与邮政相分离,将“暗补”改“明补”,即将财政通过邮政储蓄以费用形式“暗补”给邮政的补贴,改为财政直接补贴邮政普遍服务的亏损。邮政是个老行业、人多包袱重,2005年是改革第一年,需要妥善解决改革面临的问题。对邮政提出的六大类300多亿元老问题,财政部逐项分析,提出区别对待、分别负担的处理原则。同时,为了在改革后保障好邮政普遍服务,提出设立邮政普遍服务基金。从制度上确立所有邮政经营企业都有义务承担邮政普遍服务,国家对承担邮政普遍服务的企业予以适当补偿。

五、进一步加大预算审核与专项资金检查力度,保证财政资金的安全性、规范性和有效性

(一) 进一步强化政府投资预算审核,督促主管部门加强项目审批管理。我国投资管理长期沿袭着发改委既定项目又分奖金的旧体制,导致项目投资效益低下、年初预算分配到项目到位率低等一系列问题。为此,财政部以政府投资预算审核为手段,促进完善政府投资管理。2005年对拟编入2005年部门预算的中央预算内基建投资项目预算审核,审核面达到计划安排项目的52%。审核发现,其中800个项目存在重复申报、投向不符合政府投资方向、地方配套资金不落实等一系列问题,问题项目比例达到50%以上。

(二) 以专项资金核查为契机,强化财政资金预算约束。2005年,财政部组织评审机构约2000人次历时近一个月,对用车购税安排的近2万个一般公路建设项目(资金规模约180亿元)进行专项核查。核查发现这些项目普遍存在前期准备不足、基本建设程序不规范、建设管理制度不健全等问题。针对存在的问题,财政部提出了改革思路,即一般公路项目建设资金由列交通部本级改为中央补助地方专款。通过这项,将补助地方公路建设的车购税资金,逐步纳入地方财政监管范围,降低了财政专项资金被截留挪用的风险。

(财政部经济建设司供稿 郎福宽执笔)

农业综合开发财务会计工作

2005年,农业综合开发财务会计工作认真贯彻落实全国财政工作会议和农业综合开发办公室主任暨财务工作会议精神,围绕农业综合开发中心任务,创新机制,严格管理,提高资金使用效益,较好地完成了各项任务。

一、逐步扩大农业综合开发投入规模

2005年,农业综合开发累计投入资金306.78亿元。其中:中央财政资金101.83亿元(含利用世界银行贷款0.18亿元、英国国际发展部赠款0.08亿元),占总投资的33.2%;地方财政配套资金62.71亿元(含英国国际发展部赠款项目地方财政配套资金0.09亿元),占总投资的20.4%;银行贷款26.13亿元,占总投资的8.5%;自筹资金(含农村集体、农民群众和项目建设单位筹集的现金、实物和投劳折资)116.11亿元,占总投资的37.9%。

(一) 中央财政继续加大投入力度。2005年,中央财政继续增加对农业综合开发的投入,预算安排农业综合开发新增资金8亿元,比2004年增长了8.8%。同时,加大利用外资力度,其中:利用世界银行贷款2亿美元“加强灌溉农业三期项目”,利用世界银行贷款1亿美元“农业科技推广项目”,分别与世界银行签订了《贷款协定》和《项目协定》,均由中央财政统借统还。此外,2004年开始实施的利用英国赠款449.8万美元“面向贫困地区人口的农村水利改革项目”,继续按项目计划组织实施。

(二) 地方财政积极落实配套资金。农业综合开发要求地方财政按一定比例与中央财政配套投入。为督促各级财政部门落实配套资金,2005年,财政部选择江西、甘肃等8个省(自治区、直辖市)开展财政资金配套保障试点,即:试点地区先行安排落实配套资金,根据落实的资金数额,依据现行配套比例确定该地区当年中央财政资金投入规模。从8个试点省(自治区、直辖市)上报的情况看,共实现超额配套249万元,试点工作达到了预期效果。地方各级财政部门除在预算内安排农业综合开发配套资金外,还积极争取将国有土地出让金收入等用于农业综合开发,拓宽资金来源渠道。2005年落实的配套资金比2004年增加4.41亿元,增长了7.6%。

(三) 完善农民群众筹资投劳政策。农民群众筹资投劳是农业综合开发投入的重要组成部分。2005年,国家农业综合开发办公室在充分调研的基础上,修订印发了《国家农业综合开发农民筹资投劳管理规定(试行)》。明确农民筹资投劳遵循“自愿互利、注重实效、控制标准、严格规范”和“谁受益、谁负担”原则,按照村级“一事一议”筹资投劳的办法进行管理,把农民自愿筹资投劳搞开发与加重农民负担严格区别开来。同时充分考虑农民实际承受能力,将农民筹资投劳占中央财政投入的比例由原来的1:1降为1:0.5,并允许各省(自治区、直辖市)根据农民人均耕地面积适当

调整筹资投劳比例。同时,明确农民筹资投劳原则上以投劳为主,个别筹资确有困难的可能全部投劳。

(四) 创新扶持方式,吸引其它各类资金投入。2005年,农业综合开发继续坚持无偿投入和有偿使用相结合的资金投入方式。同时,为充分发挥财政资金的引导作用,吸引更多的金融资本、民间资本和工商资本投入农业综合开发,不断完善和创新投入方式。一是继续推进财政资金投资参股经营试点。试点范围由2004年的8个扩大到除江西以外的12个粮食主产省(自治区)和山西省,安排中央财政农业综合开发参股经营资金4.52亿元,扶持试点项目35个。二是加大贷款贴息扶持力度。从2005年起在中央财政资金中安排专项贴息资金,按照“先贷款,后贴息”的原则,对符合立项条件的产业化龙头企业的固定资产投资贷款进行贴息。2005年扶持贷款贴息项目163个,中央财政拟贴息1.61亿元,可吸引和带动信贷资金26.59亿元投入农业综合开发。

二、合理确定农业综合开发资金投向

农业综合开发在资金投向上,坚持以改善农业生产条件为重点,努力提高农业综合生产能力。同时,积极扶持产业化经营,切实促进农业增效和农民增收。2005年累计完成投资(含上年结转资金)311.96亿元,其中,土地治理项目171.45亿元,占54.9%;产业化经营项目135.94亿元,占43.6%;科技示范项目(续建)4.57亿元,占1.5%。

(一) 重点加强农业综合生产能力建设。《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》明确:“中央和省级财政要较大幅度增加农业综合开发投入,新增资金主要安排在粮食主产区集中用于中低产田改造,建设高标准基本农田”。为贯彻这一精神,2005年农业综合开发继续着力加强农业综合生产能力建设。一是加大对粮食主产区的投入。2005年中央财政共安排农业综合开发资金60.15亿元用于13个粮食主产区,占全部中央财政资金的61.04%,比2004年增加5.6亿元。各省(自治区、直辖市)也相应加大了对本地区粮食生产大县的扶持力度。二是重点改造中低产田。各省(自治区、直辖市)用于土地治理项目中低产田改造的财政资金,除个别须保持一定数量生态建设的省(自治区)外,均占土地治理项目财政资金的90%以上,有的省份将土地治理项目财政资金全部用于中低产田改造。通过加强农业综合生产能力建设,2005年农业综合开发新增粮食生产能力36.6亿公斤,其中粮食主产区新增25.2亿公斤,占68.8%。

(二) 积极扶持农业产业化经营。2005年,农业综合开发综合运用无偿结合、投资参股、财政贴息等投入方式,以扶持产业化龙头企业为重点,大力支持农业产业化经营发展,促进农业增效和农民增收。2005年中央财政投入各地产业化经营项目的农业综合开发资金达26.2亿元,共扶持产业化经营项目1027个,建设农业种植基地39.45万亩,发展水产养殖17.59万亩。通过对农业产业化龙头企业、种养殖业及流通设施的扶持,提高了市场竞争力和对农民的带动作用,促进了农业结构的调整和优化,增加了农民收入。据统

计,2005年项目区直接受益农民人均纯收入比开发前提高约380元。

三、保证农业综合开发资金安全有效运行

(一) 加强制度建设,认真贯彻财政部令。2005年8月,财政部发布《国家农业综合开发资金和项目管理办法》(以下简称部令),将农业综合开发资金和项目的基本管理制度从规范性文件上升为部门规章。部令对农业综合开发资金的来源、使用和管理做出了明确规定,是农业综合开发资金管理的纲领性文件。为贯彻执行好部令,提升农业综合开发资金财务管理水平,2005年,财政部相继出台了《农业综合开发中央财政贴息资金管理办法》、《国家农业综合开发投资参股经营试点管理办法》等规章制度,使农业综合开发资金财务管理工作步入更加规范化的轨道。

(二) 核销农业综合开发到期有偿资金呆账,化解资金债务风险。为妥善解决财政有偿资金使用过程中出现的呆账问题,依据《农业综合开发财政有偿资金延期还款和呆账处理暂行规定》的有关要求,对2002—2004年到期的产业化经营和专项科技示范项目有偿资金呆账进行了集中核销。经过严格审核把关,共核销中央财政农业综合开发有偿资金呆账8.54亿元,占各地申报金额的91.6%,在一定程度上缓解了地方财政的还款压力,化解了有偿资金债务风险。

(三) 探索建立农业综合开发资金绩效评价机制,促进资金安全有效运行。为保证财政资金的安全运行和有效使用,农业综合开发积极探索建立财政资金绩效评价机制。在深入调研的基础上完成了《农业综合开发资金绩效评价研究》课题报告,深入分析了建立农业综合开发资金绩效评价机制的必要性,提出了农业综合开发资金绩效评价体系的设计思路和总体框架,为构建科学合理的农业综合开发资金绩效评价机制奠定了良好基础。

四、强化农业综合开发资金监管

(一) 加大对违规违纪行为的惩处力度。2005年12月,财政部印发了《农业综合开发财政资金违规违纪行为处理暂行办法》,针对农业综合开发财政资金使用和管理过程中出现的违规违纪行为,明确分别给予扣减财政资金投资指标、暂停违规违纪开发县资格直至取消开发县资格等处理措施,使农业综合开发财政资金违规违纪行为的惩处做到了有章可循。

(二) 委托社会中介机构进行专项检查。为更加客观公正地检查和反映问题,2005年,国家农业综合开发办公室委托社会中介机构对江西、海南和陕西、甘肃4省2004年至2005年地方财政配套资金落实情况进行了专项检查。通过对部分开发县的重点抽查,基本摸清了以上地区在落实财政配套资金方面存在的主要问题,提出了进一步完善地方财政配套资金政策的意见和建议。同时,对个别问题严重的省份给予了通报批评并扣减中央财政投资指标的处理。

(三) 加强与审计部门的配合。2005年,国家农业综合开发办公室积极配合审计署对2004年中央财政农业综合开发项目资金和事业费进行了年度审计。同时,主动与审计署

沟通,随时了解审计部门对各地农业综合开发资金的审计情况,一旦发现问题,及时查处,认真整改。

(四) 继续做好验收考评等日常财务监督工作。2005年,国家农业综合开发办公室派出17个检查组,分别对13个省(自治区、直辖市)和水利部、农业部部门项目进行了

验收考评。从验收考评的情况看,挤占挪用财政资金等违规违纪现象比2004年明显减少,农业综合开发财务管理和监督的各项工作得到了进一步加强。

(国家农业综合开发办公室供稿 高永珍 楼 晨执笔)

中国财政杂志社

中国财政杂志社