

中国积极财政政策

1998 ~ 2004 年国债项目投资纪实

(第二册)

财政部经济建设司 编



中国财政经济出版社

中国积极财政政策

——1998 ~ 2004 年国债项目投资纪实

(第二册)

财政部经济建设司 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国积极财政政策: 1998~2004 年国债项目投资纪实/财政部经济建设司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.8

ISBN 7-5005-9247-7

I. 中… II. 财… III. 公债-证券投资-研究-中国-1998~2004 IV. F832.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 082866 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 31.5 印张 10 插页 772 000 字

2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 850 定价: 600.00 元(共四册)

ISBN 7-5005-9247-7/F·8033

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

第四部分 交 流 篇

一、地方交流

- 落实积极财政政策 促进首都经济和社会发展…………… 北京市财政局 苏 辉 (3)
- 天津市 1998 ~ 2004 年国债项目投资情况 …………… 天津市财政局 魏文生 (10)
- 树立科学发展观进一步管好用好国债专项资金…………… 河北省财政厅 陈金城 (15)
- 城乡面貌新变化 经济发展新跨越
- 国债资金对山西经济社会发展的促进作用
- …………… 山西省财政厅 张秋明 赵丽华 张国翠 (21)
- 全力推进积极财政政策的实施 拉动内蒙古经济持续快速增长
- …………… 内蒙古自治区财政厅 张 华 (26)
- 加强“国债转贷”建设项目财政管理…………… 内蒙古自治区财政厅 赵凤鸣 (29)
- 从辽宁省国债项目转贷资金安排使用情况所想到的几点建议
- …………… 辽宁省财政厅 朱建中 (32)
- 特许经营
- 我国城市公用企业改革的最佳选择…………… 大连市财政局 王连山 纪玉哲 (38)
- 政府投资管理应适应市场深化的需要
- 对吉林省国债资金使用情况的分析与思考…………… 吉林省财政厅 马 明 (42)
- 黑龙江省 1998 ~ 2004 年国债投资项目情况的调研报告 …… 黑龙江省财政厅 史青衿 (46)
- 上海市 1998 ~ 2004 年国债专项投资情况 …………… 上海市财政局 许 沛 (50)
- 地方政府融资方式问题研究…………… 上海市财政局 许 沛等 (53)
- 江苏省贯彻实施积极财政政策回顾…………… 江苏省财政厅 张美芳 (62)
- 建立国债良性还贷机制探索国债淡出后续政策
- 关于浙江省国债资金管理情况及后续政策研究…………… 浙江省财政厅 魏跃华 (66)
- 认真落实积极财政政策 管好用好国债专项资金…………… 宁波市财政局 宋济青 (73)
- 国债显神威 八百里皖江得安宁…………… 安徽省财政厅 吴天宏 (77)
- 举积极财政之力 固加快崛起之基…………… 江西省财政厅 胡 强 (80)
- 财政部门在国债资金管理中的定位思考
- 山东省 1998 ~ 2004 年国债资金项目财政管理工作综述
- …………… 山东省财政厅 于国安 (84)

以积极财政政策为契机 加快基础设施建设步伐为我市经济和社会持续快速发展奠定

了坚实基础·····	青岛市财政局	杜常功 (88)
国债投入 河南社会经济发展的助推器·····	河南省财政厅	李 斌 (90)
湖北省国债投资若干问题研究·····	湖北省财政厅	王华新 (98)
如何运用国债投资拉动经济增长·····	湖南省财政厅	胡伟林 (102)
1998~2005年国债资金情况总结·····	湖南省财政厅经济建设处	(109)
积极发挥财政职能作用 认真实施项目带动战略·····	福建省财政厅	陈青文 (113)
狠抓国债项目管理 促进地方经济发展·····	厦门市财政局	黄 强 (117)
中央积极财政政策在我省实施的成效、问题及建议·····	广东省财政厅	李朝明 (120)
深圳市国债专项资金投资及管理情况·····	深圳市财政局	李庭忠 (125)
强化监督管理 提高国债资金使用效益		
·····	广西壮族自治区财政厅	凌荣基 赵嵩桥 何晓晶 (129)
全面认识国债在加快经济社会发展中的作用·····	海南省财政厅	吴亚明 (134)
国债资金推动下的重庆基础设施发展·····	重庆市财政局	刘 伟 (138)
1998~2004年四川省国债专项资金使用情况·····	四川省财政厅	帅 克 (143)
1998~2004: 云南国债投资回顾 ·····	云南省财政厅	曹建方 (147)
贵州省国债项目建设·····	贵州省财政厅	王先耕 (153)
国债投资为西藏经济插上腾飞的翅膀·····	西藏自治区财政厅	丁业现 (156)
陕西省国债投资分析及其成就·····	陕西省财政厅	韩中林 (161)
甘肃省1998~2004年国债项目情况 ·····	甘肃省财政厅	贾建民 (166)
青海省国债资金使用取得的成效及今后的发展思路·····	青海省财政厅	刘应祥 (169)
国债投资 为推动我区经济社会发展发挥了巨大的作用		
·····	宁夏回族自治区财政厅	路 芳 (177)
回顾国债投资 书写辉煌成就 加强和改进财政投资管理		
·····	新疆维吾尔自治区财政厅	弯海川 (181)

二、中央部门交流

国债资金启动林业重点工程 促进林业跨越式发展 建设绿色中国

——林业重点工程和基础设施建设国债投资综述·····	国家林业局	汤晓文 (188)
1998~2004年水利国债投资项目建设情况·····	水利部	王爱国 (197)
交通部国债项目情况·····	交通部	鹿 松 (200)
国家储备粮库建设与管理综述·····	国家粮食局	何 毅 (204)

第五部分 法 规 篇

财政部关于财政部驻各地财政监察专员办事机构对中央级基本建设实施财政监督和财

务管理的通知(1995年1月19日 财基字[1995]6号) ····· (221)

财政部关于加强基本建设财务管理若干意见的通知(1996年5月13日 财基字[1996]

145号) ····· (225)

国务院办公厅关于搞好中央直属储备粮库建设的通知(1998年7月9日 国办 发明电[1998]9号)	(227)
财政部关于制发《国债转贷地方政府管理办法》的通知(1998年8月14日 财预字 [1998]267号)	(228)
中央财政预算内专项资金水利项目管理暂行办法(1998年8月21日 水规计[1998] 330号)	(231)
财政部关于增发国债预算管理问题的通知(1998年9月15日 财预字[1998]283号)	(233)
财政部、国家发展计划委员会、国家粮食储备局关于加强中央直属储备粮库建设资金 管理有关问题的通知(1998年9月6日 财基字[1998]580号)	(234)
国家计委、财政部、中国人民银行关于进一步做好加快基础设施建设项目落实及资金 到位工作的紧急通知(1998年9月20日 计电[1998]99号)	(238)
财政部关于加强国债专项资金财政财务管理与监督的通知(1998年9月22日 财基字 [1998]619号)	(239)
国家计委关于进一步加强财政预算内专项资金项目工程质量管理的通知(1998年11月 11日 计投资[1998]2257号)	(245)
财政部关于对中央直属储备粮库项目工程概预(结)算进行审核的通知(1998年12月 1日 财基字[1998]961号)	(247)
财政部关于抓紧落实新增国债项目资金拨付工作的紧急通知(1999年10月12日 财 预明传[1999]4号)	(248)
国务院办公厅关于加强基础设施工程质量管理的通知(1999年2月13日 国办发 [1999]16号)	(249)
财政部关于印发《财政基本建设支出预算管理办法》的通知(1999年2月25日 财 基字[1999]30号)	(252)
财政部关于加强基础设施建设资金管理监督的通知(1999年3月30日 财基字 [1999]50号)	(255)
审计署关于加强基础设施建设资金和建设项目审计监督工作的通知(1999年4月1日 审投发[1999]36号)	(257)
国家计委关于印发《农村电网建设与改造工程质量管理暂行办法》的通知(1999年4月 20日 计基础[1999]382号)	(259)
农村电网建设与改造工程验收规定(1999年4月20日 计基础[1999]383号)	(262)
国家计委关于印发《农村电网建设与改造工程投资管理规定》的通知(1999年4月20 日 计基础[1999]2178号)	(264)
国家发展计划委员会、财政部、国家粮食储备局关于严格控制中央直属储备粮库建设 投资超概算问题的紧急通知(1999年7月1日 财基字[1999]38号)	(267)
财政部、国家税务总局关于国债转贷利息收入免征营业税的通知(1999年7月22日 财税字[1999]220号)	(268)
财政部关于加强国债专项资金拨款管理的通知(1999年9月16日 财基字[1999] 457号)	(268)

财政部关于国债转贷资金还本付息若干问题的通知(1999年9月23日 财预字[1999] 479号)	(270)
财政部关于国债专项资金实行“专户管理,部门直接拨付资金”的通知(1999年9月29日 财基字[1999]530号)	(271)
财政部关于国债转贷资金还本付息有关问题的补充通知(1999年12月28日 财预字[1999]624号)	(272)
财政部关于印发《财政监察专员办事机构对中央预算内基本建设资金监督检查实施办法》的通知(2000年3月10日 财监字[2000]40号)	(273)
国家计委关于加强国债项目建设管理的通知(2000年6月29日 计投资[2000]858号)	(275)
财政部关于中央级大中型基本建设项目竣工财务决算签署审核意见有关问题的函(2000年7月28日 财建[2000]69号)	(276)
国务院办公厅关于转发国家发展计划委员会《国家重大建设项目稽察办法》的通知(2000年7月31日 国办发[2000]54号)	(277)
国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知(2000年10月26日 国发[2000]33号)	(280)
国家计委、财政部关于组织国家高技术产业发展项目计划实施意见的通知(2000年12月27日 计高技[2000]2433号)	(285)
财政部关于转贷地方国债资金改为拨款以前利息计收问题的通知(2001年3月13日 财预[2001]68号)	(291)
财政部、中国人民银行关于印发《财政国库管理制度改革试点方案》的通知(2001年3月16日 财库[2001]24号)	(292)
财政部关于修订《国债转贷协议》部分条款的通知(2001年6月16日 财预[2001]270号)	(297)
财政部关于实施2001年财政国库管理制度改革试点工作有关事项的通知(2001年8月21日 财库[2001]50号)	(299)
国务院办公厅转发国务院西部开发办《关于西部大开发若干政策措施实施意见》的通知(2001年9月29日 国办发[2001]73号)	(301)
财政部关于印发《财政投资评审管理暂行规定》的通知(2001年10月12日 财建[2001]591号)	(313)
财政预算资金拨付管理暂行办法(2001年11月3日 财库[2001]60号)	(316)
财政部关于加强和改进政府性基金年度财务决算和中央大中型基建项目竣工财务决算审批的通知(2002年3月1日 财建[2002]26号)	(318)
财政部办公厅关于做好政府性基金年度财务决算和中央大中型基建项目竣工财务决算审批工作的通知(2002年3月5日 财办发[2002]22号)	(319)
财政部办公厅关于明确经济建设司指导财政投资评审业务具体职责的通知(2002年3月11日 财办发[2002]24号)	(320)
财政部关于印发《财政国库管理制度改革试点预算结余资金处理的有关规定》的通知(2002年3月14日 财库[2002]11号)	(321)

关于基本建设投资项目预算评审审减中央财政资金处理试行的办法的通知(2002年4月3日 财办发[2002]34号)	(324)
财政部、中国人民银行关于印发《中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理办法》的通知(2002年5月22日 财库[2002]28号)	(325)
财政部关于2002年国债转贷条款的通知(2002年7月14日 财预[2002]462号)	(361)
财政部关于国债转贷资金归还本金账务处理的通知(2002年7月17日 财库[2002]40号)	(361)
财政部关于印发《中央基本建设投资项目预算编制暂行办法(试行)》的通知(2002年9月1日 财建[2002]338号)	(363)
财政部关于中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理的补充通知(2003年9月4日 财库[2003]98号)	(367)
财政部关于印发《基本建设财务管理规定》的通知(2002年9月27日 财建[2002]394号)	(368)
国家税务总局关于免征国债血站项目配置的采血车车辆购置税的通知(2003年7月17日 国税函[2003]879号)	(379)
教育部、国家发展改革委、财政部关于农村中小学危房改造工程的实施意见(2003年9月29日 教财[2003]5号)	(383)
财政部关于解释《基本建设财务管理规定》执行中有关问题的通知(2003年12月10日 财建[2003]724号)	(387)
国务院关于调整部分行业固定资产投资项目资本金比例的通知(2004年4月26日 国发[2004]13号)	(389)
国务院关于投资体制改革的决定(2004年7月16日 国发[2004]20号)	(389)
中西部地区外商投资优势产业目录(2004年修订)(2004年7月23日 国家发展和改革委员会 商务部令 第13号)	(398)
国家发展和改革委员会关于印发《国家发展改革委核报国务院核准或审批的固定资产投资项目目录(试行)》的通知(2004年9月6日 发改投资[2004]1927号)	(407)
企业投资项目核准暂行办法(2004年9月15日 国家发展和改革委员会令 第19号)	(409)
国家发展改革委委托投资咨询评估管理办法(2004年9月15日 发改投资[2004]1973号)	(412)
财政部关于切实加强政府投资项目代建制财政财务管理有关问题的指导意见(2004年9月21日 财建[2004]300号)	(414)
境外投资项目核准暂行管理办法(2004年10月9日 国家发展和改革委员会令 第21号)	(416)
外商投资项目核准暂行管理办法(2004年10月9日 国家发展和改革委员会令 第22号)	(419)
财政部、建设部关于印发《建设工程价款结算暂行办法》的通知(2004年10月20日	

财建〔2004〕369号)	(422)
国家发展和改革委员会、中国进出口银行关于对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持政策的通知(2004年10月27日 发改外资〔2004〕2345号)	(428)
财政部关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见(2004年12月23日 财建〔2004〕729号)	(430)
建设部、财政部关于印发《建设工程质量保证金管理暂行办法》的通知(2005年1月12日 建质〔2005〕7号)	(440)
中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法(2005年6月8日 国家发展和改革委员会令 第31号)	(442)
财政部关于印发《中央预算内固定资产投资贴息资金财政财务管理暂行办法》的通知(2005年7月26日 财建〔2005〕354号)	(446)
财政部关于印发《中央预算内固定资产投资补助资金财政财务管理暂行办法》的通知(2005年7月26日 财建〔2005〕355号)	(449)
中华人民共和国预算法	(453)
中华人民共和国预算法实施条例	(460)
中华人民共和国审计法	(468)
中华人民共和国审计法实施条例	(472)
中华人民共和国招标投标法	(479)
中华人民共和国政府采购法	(486)

第六部分 成就篇

国债项目投资辉煌成就	(497)
------------------	---------

第四部分

交 流 篇

一、地方交流

落实积极财政政策 促进首都 经济和社会发展

北京市财政局 苏 辉

1998年,我国经济出现通货紧缩现象,内需不足,投资乏力,为促进国民经济持续快速发展,党中央、国务院果断实施了以增发长期建设国债为主要手段的积极财政政策。国债投资在应对亚洲金融危机,扩大内需,拉动经济增长,改善城乡人民生活条件等方面,发挥了重要作用。北京市抓住国家发行国债这一有利时机,在中央的大力支持下,截至2004年底共利用国债资金175.16亿元^①,投资建设了300多个经济社会发展急需的项目,对改善北京城市基础设施和生态环境状况,促进申奥成功,拉动北京经济增长发挥了重要作用,取得了较好的经济社会效益。

一、投资概况及特点

1998~2004年,北京市国债投资建设项目约320个,项目总投资760.07亿元,使用国债资金175.16亿元,国债资金占项目总投资的23.04%。其中:国债补助101.67亿元,占国债资金的58.06%;国债转贷73.49亿元,占国债资金的41.94%。国债补助资金主要投入城市道路及公共基础设施、农业、生态保护、公安政法及教育卫生事业;国债转贷资金主要是投入到有一定偿还能力的经营性项目,如京沈高速路建设项目、张坊应急备用水源项目建设。

(一) 国债资金重点投向城市基础设施和环保项目建设

1998~2004年,我市国债资金主要投向城市道路基础设施和环保设施建设,城市道路基础设施及环保项目使用国债资金128.59亿元,占国债资金总额的73.41%,主要包括道路、天然气、供热、供水、锅炉改造、垃圾处理等项目。农林水利和生态项目使用国债资金32.45亿元,占国债资金总额的18.53%,主要是城市水系治理、河道和水库治理、京津风沙源治理以及农业节水灌溉等项目。公安政法及教育卫生事业项目使用国债资金9.45亿元,占国债资金总额的5.4%。旅游、技术进步和产业升级项目使用国债资金4.67亿元,占国债资金总额的2.66%。

^① 175.16亿元中:基本建设资金171.36亿元,技改资金3.8亿元。

从各年的变化看,城市道路基础设施和环保领域投资所占比重逐年下降,公检法司和教育文化领域投资所占比重逐年上升。1998年国债资金全部投向城市基础设施、环保、农林水利项目。从2000年开始逐年增加对公检法司和教育文化领域的投资。2003年农林水利和生态领域投资占当年国债资金总额的40%,公检法司和教育卫生领域投资分别占33%和20%。

(二) 国债资金向重大项目倾斜

从国债项目规模分布看,国债投资体现了集中资金保重点、向重大项目倾斜的原则,国债资金在3000万元以上的特大型项目和大型项目共96个,共使用国债资金152.71亿元,占国债资金总额的87.21%。如四环路14.9亿元、城市快速轨道交通7亿元、陕甘宁天然气进京市内工程12.5亿元、天然气支户线10.23亿元;高碑店外网配套10.4亿元、城市水系治理7亿元等。

二、投资效益分析

国家发行长期建设国债的根本目的是抑制通货紧缩、扩大内需、拉动经济增长;投资重点在基础设施建设,以缓解经济发展瓶颈、增强经济可持续增长能力。北京市通过国债投资,在拉动经济增长、加快基础设施建设、改善生态环境等方面取得了突出成就,达到了预期的效果。

(一) 城市基础设施建设领域

1. 道路交通设施。道路交通方面共拨付国债资金44亿元,建设了四环路、城市轨道交通等19个项目。这些项目建设首先从三个层次即市区快速路网、主干道网及支线网,完善了现代化的北京路网系统,大大提高了全市道路通行能力。其次带动了其他更多路网工程的加快实施,轨道交通工程建设全面展开,五环路等多个道路项目建成通车,22条奥运地区道路陆续开工建设。再次,这些道路项目的建设还具有带动沿路环境改善和促进房地产等产业发展的综合效益。

2. 天然气项目。天然气项目共拨付国债资金32.2亿元,建设了陕甘宁天然气进京市内工程、支户线工程等18个项目。形成年供气22亿立方米、日调峰1000万立方米的能力,累计发展燃气锅炉20000余蒸吨,由燃气集团直供的燃气采暖面积突破1亿平方米。全市天然气用户227.58万户,居全国各大城市之首,使北京市的燃气结构得到了改善,给北京带来了显著的环境效益,为全年市区空气质量二级和好于二级天数达到61.4%发挥了重大作用。

3. 供热、供水。北京市向市热力集团拨付国债资金12.7亿元,用于高碑店热电厂外网配套、双榆树供热厂等热力工程项目建设。共增加蒸气供气能力500吨/小时,集中供热能力1560万大卡/小时,占2003年全市城市热力管网供热面积7652万平方米的32.7%。

北京市用于供水工程的国债资金约3.5亿元,共12个项目。北京市第九水厂三期工程使用国债资金5000万元,形成日供水能力50万立方米。怀柔应急备用水源工程已建成供水,新建输水管线12.7公里,实现向城区供水4000万立方米。这些项目将进一步保证了北京市的城市供水,为缓解北京严重缺水状况发挥一定的作用。

(二) 环境保护领域

环境保护涵盖的领域较为广泛,重点是污水和垃圾处理。

1. 污水处理。污水处理方面共拨付国债资金33.2亿元,投资建设了高碑店污水处理厂、

清河流域污水截流等 19 个国债项目。共新增城市污水处理能力 170 多万吨/日。2003 年肖家河、吴家村污水处理厂正式运营, 城近郊区污水处理率达到 56%。2004 年底, 清河污水处理厂二期工程、小红门污水处理厂等项目完成时, 全市污水处理率将近达到 90%。

这些项目建设使北京市更多的城市污水得到还清。水污染状况得到大大缓解, 并为沿岸提供清洁的农灌及景观用水, 取得了较好的经济效益。卢沟桥污水处理厂干线工程还填补了京城西南地区污水治理的空白。

2. 垃圾处理。垃圾处理方面投入国债资金 3.2 亿元, 建设了阿苏卫垃圾卫生填埋场等 9 个项目。这些项目新增垃圾无害化处理能力 5 800 吨/H。我市城近郊区生活垃圾无害化处理率由 1998 年的 22% 上升到 2004 年的 91.3%。

垃圾处理项目具有极大的社会和环境效益。为首都环境保护发挥了重要作用, 提高了填埋场土地的有效使用率, 促进了附近房地产等产业迅速发展。

(三) 农林水利和生态环境建设领域

1. 城市水系治理等水利项目。城市水系治理工程投资 11 亿元, 其中使用国债资金 7 亿元。工程共治理河道近 50 公里, 建设船闸、码头等建筑 27 座, 完成治理河道范围内污水截流管线 80 公里, 新增绿地 70 公顷, 为改善首都生态环境发挥了良好作用。

永定河滞洪水库等河道和水库治理项目, 增强了我市防洪灌溉能力和改善了周边环境。如永定河滞洪水库使北京市境内永定河防洪标准由 50 年一遇提高到 100 年一遇, 库区周边绿化美化对改善首都西部地区环境具有一定作用。

2. 京津风沙源治理工程。京津风沙源治理工程自 2001 年开始, 每年都投入大量资金, 目前已治理总面积 16 万公顷。治理项目取得的成果主要包括: 一是生态效益开始显现。工程建设提高了林木覆盖率, 增强了涵养水源、减少水土流失、遏制风沙的生态功能。2004 年北京空气总悬浮颗粒物比上年下降 48%, 可吸入颗粒物下降 29%, 风沙源治理工程功不可没。二是取得了可观的经济效益。如密云太师屯利用欧美杨成林速度快的优势, 为造纸、木业、建筑提供用材, 每亩每年可获得近 600 元收益。门头沟樱桃沟退出坡耕地栽培樱桃, 年平均收入 100 万元以上。三是带动工程区生态旅游、结构调整和经济发展。依托生态环境改善发展旅游观光, 已成为郊区经济新的增长点。在工程区形成了特色林果业、绿色养殖业和休闲旅游业三大主导产业。

(四) 公检法、教育、卫生等社会事业领域

投入看守所、监狱、检察院和法院办公用房等项目建设资金 5.1 亿元, 改善了公检法等执法部门的硬件环境, 缓解了收容教育和关押场所不足的矛盾, 提高了执法的技术水平和质量, 从而有利于更好地维护首都社会治安。另外, 建成了一批急需的教学楼、图书馆等设施, 改善了教学环境, 提高了教学质量。再有投入到卫生领域的资金除北京市红十字血液中心业务楼, 其余全部是为防治“非典”的定点医院, 为防治“非典”疫情发挥了重要作用。仅用 7 天时间建成小汤山医院(工程总投资 8 227 万元全部为国债资金), 成为我市抗击“非典”斗争的重要转折。防治“非典”项目的实施, 迅速推进了北京市公共防疫和应急救治体系建设, 推动了社区卫生服务、农村医疗体系的逐步完善。

三、存在的主要问题

北京市对国债项目的管理是严格的, 运作是规范的, 绝大多数能按规定运行并取得预期

效果,国债投资在拉动我市经济增长、改善城市基础设施和环境状况等方面效益显著。但一些项目在投资决策、项目管理和财务管理方面仍然存在问题。

(一) 决策方面

国债投向结构有待完善。国债资金在向城市基础设施和环境保护等重点领域倾斜的同时,对其他社会公共领域也应给予更多关注。教育、卫生方面国债投资仅占全部国债投资的2.5%。农村领域投资薄弱的现状仍待改善,用于支持小城镇及与农村居民生产生活密切相关的基础设施国债资金较少。

(二) 项目管理方面

部分项目前期准备不充分,各项程序化管理有待加强。有些项目的国债资金按照投资计划都已拨付到位,但没有批复文件,项目还在进行前期论证或根本没有开展工作。项目概算管理不够严格,一些工程未按规定实行招投标,招投标程序不够规范或采取内部议标方式,有个别项目甚至转包部分主体工程。

监管体系不完善与重复审查问题。国债项目虽有一套严格的管理办法,但还没有建立完善的事前、事中和事后监管体系,缺乏现代化的信息管理体系和项目评价制度。为强化国债资金管理,有关部门对许多项目进行了大量审计、检查,但各部门在审计检查时缺乏沟通,审查资料和结果不能共享,时常出现重复审查现象。

(三) 财务管理方面

财务管理不够规范。一些单位国债资金没有按规定进行管理,特别是许多区县的项目单位,会计基础工作薄弱,没有按规定开设国债专户,实行国债资金单独建账、单独核算。有的项目单位还有“白条入账”现象。

项目按进度已完工,但办理竣工财务决算项目少。北京市财政评审中心2004年3月普查的180个区县项目中,已完工项目170个,批复竣工决算的仅有4个项目。由于交付使用的竣工项目数量非常少,形成不能真实反映单位交付使用资产的状况。

结转交付固定资产程序执行不严。有些项目未按基建财务管理规定将竣工材料报送财政审核,自行结转交付使用固定资产。

四、政策建议

我市在国债资金和项目的管理方面积累了一些成功经验,同时针对国债投资中出现的问题完善了有关政策措施,以便进一步做好今后的政府投资工作。总体思路是:深化政府投资体制改革,建立完善的项目储备和管理制度,严格基建管理程序,优化政府投向,提高政府投资效益。

(一) 科学决策

1. 争取更多中央专项资金支持。随着奥运准备工作的全面展开和北京城市化进程的加快,北京市未来几年在城市建设方面的投资需求加大,北京应以奥运项目建设为突破口,积极争取中央在专项资金上继续给予支持,以保证各项城市基础设施建设按期进行,为成功举办奥运做好充分准备。

2. 优化政府投资结构。在保证基础设施等重点项目顺利完工的前提下,加大公共卫生、基础教育、农村以及小城镇建设等领域投资。继续重视与可持续发展相关的生态建设和环境治理投资。加大与农民生活、生产和农村发展相关的基础设施建设,大力支持小城镇建设,

促进首都城市化。加大公共卫生体系建设投入，健全突发卫生事件应急反应机制。

（二）加强项目管理

1. 建立科学合理和公平透明的项目管理机制。建立项目选择、确定的社会化评价和决策体系。建立规范的专家库系统，充分利用社会各行业专家力量，进行论证评估，提高项目管理的科学性和公正性。建立政府投资项目储备制度，按照“建设一批、储备一批、规划一批”的原则，加大项目前期工作力度，强化项目前期运作，分别建立重大项目库、重大前期项目库和储备项目库。

鼓励社会舆论和媒体监督政府投资项目的运作。建立项目后评估制度，跟踪项目效果，注重绩效评价，强化后续监管。大力推行政府投资项目的代建制。

2. 加强地方财政部门的监管力度。一是适当介入项目立项、计划安排和概算编制的监管与审核。二是在项目执行过程中跟踪监控资金使用情况。三是项目完工后，对项目的执行结果、投资使用情况及项目竣工决算进行严格的审核审批。四是对整个项目资金使用的绩效进行客观公正的考核与评价。

（三）规范财务管理

对财务管理不规范的行为，加强有关政策宣传培训，提高财务人员的业务管理水平。严格执行基本建设财务会计制度，加强审计和财务监督检查，规范项目建设单位的行为，防止“白条入账”等情况的发生。严格加强对国债资金实行专户管理的规定，以保证政府基建资金安全有效地发挥作用。

针对完工但未办理竣工财务决算项目，积极组织做好项目的档案管理、资金使用效益分析以及编报竣工决算工作，加快项目竣工决算批复工作，尽快办理固定资产交付使用管理工作。

附件：典型项目效益分析

附件：

典型项目效益分析

一、项目基本情况

城铁 13 号线由北京城市铁路股份有限公司承建，项目总投资 67.3 亿元，其中，资本金 26 亿元（含 7 亿元国债），其余为银行贷款。2003 年 1 月 28 日城铁 13 号全线贯通，开始试运营。城铁 13 号线全长 40.9 公里，其中地下线 3.5 公里，高架线 11.3 公里，地面线 26.1 公里。从西直门经中关村、清河、回龙观、立水桥、望京东至东直门，途经中关村、上地工业园区、航天城和未来的软件园区，全线共设 16 个车站。线路环北京西北、北、东北地区，是构建北京城市快速交通网络的重要组成部分。城铁采用了现代化供电、环控、报警、通信、自动售检票、减震降噪的综合控制系统，改变了过去我国在一些新建的轻轨和地铁项目

中,采用各系统建立各自专用网络,分立系统监控的模式,实现了资源共享和信息互通,降低了工程投资,提高了城铁的经济效益。城铁 13 号线设计最高行车时速 80 公里,目前列车最小间隔 4 分钟,列车编组为 4 辆,高峰小时列车断面客流量为 1.13 万人次。

城市轻轨铁路(城铁 13 号)



回龙观车站

行驶中的城铁

二、项目效益分析

(一) 缓解北部地区交通压力

城市铁路贯穿北京北部地区,呈倒“U”字形,起、终点站是西直门和东直门两大交通枢纽,分别可与地铁 2 号线换乘,为乘客提供了一种方便、快捷的出行方式。城铁 13 号线经过多所重点高等院校和中国科学院的一些院所、中关村和上地两个国家级高新技术产业开发区、规划中的海淀商务贸易区,以及北苑、清河、望京三大居民居住区,城铁途经的这些地区是北京交通拥挤比较严重的区域。城铁 13 号线的建成极大地改善这些区域的交通状况,尤其对工薪族提供了一种及时、快捷的交通选择。目前,城铁 13 号线日均客流量 8 万人次,最大达 14 万人次,客流以工薪族为主,早晚上下班时间客流较为集中。

(二) 带动北部地区地产升温

城铁改善了北部地区的交通环境,同时也带动了北苑、清河、望京三个城市边缘集团和沿线地区的地产开发,带动房地产升温,房地产价格明显提高。在距离轻轨只有一街之隔的龙泽家园,房价从 2002 年初的 2 800 元涨到了目前的每平方米 4 300 多元,轻轨沿线或周边的出租屋也受欢迎,2002 年成交量比上年上升近 2 倍。

(三) 拓宽城区概念,促进城市合理布局

快捷、准确、舒适的城铁大大缩短了区域间的时空距离,拓宽了城区概念,拉近了郊区和市中心区的心理距离,对北京城市布局和功能安排产生潜在影响。城铁使边缘集团与市区紧密地连成一体,大大缩短了三大边缘集团之间以及集团和市区之间的时空距离,增强了三大边缘集团的吸引力,促使市中心人口向边缘转移,为规划人口 126 万的三大边缘集团的发展提供了良好条件。与国际著名大都市相比,北京轨道交通并不发达,公共交通一直处于拥挤状态,一定程度上限制了北京卫星城的发展。城市轻轨的建设和延伸,将大学、信息产业基地、住宅区等连成一体,大大拓展了北京城的地域空间,有利于城市功能的合理布局,促