盘活沉淀财政资金

曾金华

纵论 Comments

造成财政资金沉淀、闲置的原因，并非钱多了花不出去，而主要在于资金使用效率低下。这不仅是对资金的极大浪费，还容易造成监管漏洞，产生寻租的腐败问题。必须重视体制机制保障和强化执行力度，盘活财政存量资金

6月底，审计署向全国人大常委会报告中央预算执行和其他财政收支审计情况时指出，各级财政均有一些资金沉淀，资金使用效益未能充分发挥。针对这些问题，日前召开的国务院常务会议指出，要盘活趴在账上的存量资金，整合专项、优化增量，切实使宝贵资金用在刀刃上。

一方面是中央和地方财政收入增长的压力和各项支出对资金的大量需求，另一方面是不少财政资金沉淀、闲置，这种局面发人深省。

财政支出与财政收入一起构成财政分配的完整体系。相对于财政收入，社会对财政支出的关注较少。实际上，财政支出事关能否科学运用财政资金，满足国家完成各项职能的需要，其重要性不言而喻。不过，在财政支出的过程中，往往会有一些资金没有按照预算进度执行，只得趴在账上，产生“存量资金”。

一般说来，为了保证下一年度的年初或某一时期必需的财政预算支出等，留存适量财政性资金，是必要的。但如果大量的财政资金沉淀在财政部门和各级政府预算执行部门，说明财政预算执行力度不够，财政资金使用效益不高。

造成财政资金沉淀、闲置的原因，并非钱多了花不出去，而主要在于资金使用效率低下。具体原因包括：一是在政府预算执行过程中，各预算收支项目具有不同的规律，会存在收入和支出没有完全匹配的情况，预算实际执行数与计划数存在差异，预算资金大量结转、国库存款沉淀。比如，工程项目的完成时间一般都很长，往往是跨年甚至历经数年，容易导致财政资金的累积。二是预算编制和执行不严格，尤其是存在预算编制粗放，而且执行中预算调整比较多，产生大量的应支未支款项的情况，或者由于原定项目完成或取消、不具备实施条件等导致无法按原用途使用资金。三是财政专户泛滥，这部分存量资金的使用情况容易造成监管漏洞，资金使用不透明而且效率低下，造成资金沉淀。

资金躺在账户中，看似“高枕无忧”，实则是对资金的极大浪费，损失了大量的时间价值和机会成本，而且导致政府应行使的职能没行使，应支出的项目没支出。同时，财政专户资金大量滞存在国库之外，容易造成监管漏洞，产生寻租的腐败问题。

把那些没有按照预算进度执行、趴在账上的沉淀结余资金用起来，尤其是将闲置沉淀的资金清理出来用于民生重点领域等亟须支持的项目，最大限度地发挥资金的使用效益，对于稳增长、调结构、惠民生等具有重要作用。要盘活财政存量资金，必须重视体制机制保障和强化执行力度：

一是积极推进预算制度改革，加强预算编制和执行管理，提高预算编制的科学性和准确性。进一步用深化国库集中收付制度改革，硬化预算约束，加快执行进度，严格结转结余资金管理，减少财政资金沉淀。

二是严格专户资金管理，加大清理整顿财政专户的力度。对通过专户拨付的资金，必须尽早拨付到具体项目和使用单位。规范单位账户结余资金管理，建立结转结余资金定期清理机制，加大资金统筹使用力度，及时调整使用或收回无法支出的项目资金。根据财政部要求，从今年6月1日起，一律不再新设专项支出财政专户，目前已设立的专项支出财政专户要逐步取消。

三是探索国库现金运作。在确保资金安全前提下，对库底资金和专户资金进行市场化操作，减少闲置现金，获取投资收益，实现资金保值增值。

盘活财政存量资金的过程，是不断完善财政资金使用管理体制机制的过程，这在客观上“倒逼”了财政体制改革。当前，新一轮财税体制改革已经拉开帷幕，相信各项相关制度的改革完善，将更好地促进最大限度减少沉淀、闲置财政资金，充分发挥财政资金的使用效益，更好地惠及民生和促进经济增长。

大家谈

张立群
国务院发展研究中心宏观经济部研究员

结构调整关键靠企业

中国经济在宏观方面的平稳增长态势基本建立，但从微观的调整和转型看，正处在一个非常关键的时期。企业是经济的微观主体，实现经济持续稳定增长、向中高端水平迈进，归根到底要靠企业。企业必须争取从过去“有没有”转向“好不好”；从过去关注数量扩张转到关注质量和效益，以及研发能力、品牌打造，职工队伍素质提高，以及成本管理能力提高等。

谭雅玲
中国外汇投资研究院院长

经济实力决定货币实力

国际金融危机以来，很多人以为美元的地位在弱化，实际上随着美国经济的再工业化和美元对资产、大宗商品的不断垄断，美元的势力在不断走强。这背后，是美国经济基础作为支撑。金融是服从于实体经济的，是为实体经济保驾护航的，当前中国必须重视实业和实体的发展。中国经济的未来一定要靠实体经济，不是靠金融大时代的来临，经济有了实力，货币才能有势力。

汪 涛
瑞银证券首席经济学家

房价下行压力或将加大

楼市转冷的信号正逐渐传导至土地市场：二季度全国土地成交价款增速迅速回落，地价上涨动力明显减弱。目前市场情绪低迷、库存高企且仍不断上升，再加上开发商面临财务困境，开发商可能会在“金九银十”到来之前加快建设速度，从而提高销售速度、加快资金周转，房价下行压力也将会因此逐渐加大。

（更多内容请浏览经济日报腾讯法人微博 http://e.t.qq.com/jingjiribao）

撷英 Digest

让企业敢于说真话

胡 旭

在一次座谈会上，有企业家表示，不愿意也不敢当着各部门领导们的面“乱说话”。在中央政府持续推动数轮行政审批权清理和下放之后，企业家仍有不敢“乱说话”的忌惮，足以表明简政放权依然任重道远。

不敢“说真话”的直接原因，显然是一些政府部门过于强势，让企业心生畏惧。或许某些部门能给企业设“卡”，市场主体必须付出成本才能获得相应的生产经营空间。企业不敢得罪，自然就“不敢乱说话”。目前，一些主管部门仍然有“婆婆心态”，什么都要管，觉得自己“管不到”就是失控，想方设法约束市场主体的行为。

正因为如此，这些部门面对市场主体时总摆出“居高临下”的态势。很多企业总有一种心存不满但又毫无办法的“无力感”，不指望“说真话”能改变什么，所以不愿讲真话。希望政府部门多些对市场主体和群众创造力的敬畏，尽快回归角色本位，营造良好的政务环境，强化事中事后监管，创造公平有序的市场环境，而不是把着权力不松手、抓住资源不放手，形成资源与权力相互强化的利益固化藩篱。

现实中，也有一类企业不说真话，但很擅长“说故事”。如遇到各级部门都会极力描述自己企业的产品如何技术独特、独步天下，特别是在招商引资中，更是用诱人的故事让部分官员心动，最终帮他们拿地、找银行贷款。企业“忽悠”某些部门，说到底还是为了得到更大的支持，看中的还是权力蛋糕上的“奶酪”，根源仍在于行政权力对市场主体的经营活动干预过多，掌控太多资源分配权。

李克强总理在强调切实取消不必要审批的同时，要求推进公平公正的监管执法，让市场主体敢说话、说真话。显然，只有走上“法治经济”的良性轨道，企业家敢不敢、愿不愿、说不说真话才不成为问题。

（原载于7月22日《安徽日报》，原题为《企业不愿“说真话”，后果是什么》，有删改）

“大转移”

近年来，我国在污水处理方面每年花费数千亿元。污水处理过后，污染物富集便形成了污泥。由于80%的污泥没能得到有效处理，甚至被直接丢弃在农田、河流等公共环境中，变成了新的污染源。正可谓“污水变污泥，污染大转移，治水不治泥，等于白治理”。看来，有关方面必须对此高度重视，采取切实措施，避免污水处理费出现“打水漂”的尴尬局面。 （时 锋）

观察 On Watch

“环境医院”助推环保产业化

冯是虎

近日举办的2014环境技术产业论坛提出了建立“环境医院”的设想。数十家涉及环保的科研机构和企业拟借此进行产业整合，此举标志着我国环境治理产业化发展将进入新阶段。

环境医院值得关注的有两点：一个是产业团队的力量整合，一个是环境治理的系统解决。由清华大学环境学院环保产业研究中心、上海环境卫生工程设计院、杭州锦江集团等倡议组建的环境医院，将成为多家科研单位和环保企业相结合的共同平台。按照有关设想：政府和排污企业是“患者”，专家与平台共同会诊，向“患者”推荐适合的环境专科医院与医生。由专业的环保企业组成的“医生”团队将服务于“环境专科医院”，并提供从咨询、会诊、系统解决方案到实施、设备供应、技术研发、投融资服务、示范推广的全套环境综合服务。

当前，我国环保产业发展需求迫切，又商机无限。特别是，我国已经是世界第二大经济体，但环境污染问题不容回避，这就意味着环保产业发展前景广阔。据有关专家估计，今后一段时期内，我国大气污染防治、水污染防治及土壤修复的市场规模将达到十几万亿元。

近年来，我国水体、固废、大气污染问题日趋复杂化，以无害化为目的的处理技术一时很难奏效，这就要求环保技术和服务方式必须做出转变，实现环保技术和管理等的综合运用，在污染疑难领域开展协作和攻坚。

环境医院的可贵之处正在于迎合时代需求，将技术与资本、技术集成和营销体系进行深度融合，建立环境整体解决方案。例如，在污泥处理处置上，环境医院将依托污泥产业促进联盟，参与到污泥相关政策的推进和落实、污泥标准体系的完善和创新等。主治领域是污泥源头生物减量、自持焚烧、微生物提取蛋白及生物腐殖酸肥料制备等。环境医院还可以单开处方对症治病，如每个工业园区废水都不一样，通常容易处理的污染物质工厂可以自行处理，但是污水处理厂面对末端污染物质处理难度就非常大。此时，环境医院通过现场就诊，就有了用武之地。

应该看到，环境医院还是新生事物。当前我国的环境污染势头仍未能得到有效遏制，许多地方领导在GDP至上思想驱使下环保观念仍然淡薄，中国的环保产业化道路能否走得一帆风顺，环保医院只能且行且珍惜。

农业补贴应当更精准

彭 超

行业 Industry

随着形势变化，现有农业补贴政策需要调整完善，使补贴目标更明确，补贴方式更有效，以便切实起到引导农民科学调整种植结构，支持农业可持续发展的作用

根据国家统计局最新公布数据，今年我国夏粮总产再创新高，喜获“十一连增”。在总结增收原因时，农业补贴等政策扶持被认为是重要原因。农业补贴是当今世界各国普遍采取的农业支持保护政策，在我国实行12年来，对增加农民收入、支持农业生产等起到了很好效果。但随着形势变化，现有农业补贴政策也表现出一些问题，需要调整完善。

对于改革农业补贴制度，今年中央“一号文件”提出“稳定存量、增加总量、完善方法、逐步调整”的要求。应该说，在现有农业投入财政保障机制作用下，“稳定存量”和“增加总量”相对难度不大，但如何“完善办法”和“逐步调整”却存在不同认识。根据我国农业生产的现实和未来方向，应将提高补贴指向性和精准性作为重点。

补贴目标应更明确。据了解，酝酿出台之中的目标价格制度在政策表达上，主要关注了某种农产品价格降低情况下的补贴机制。但是，一种普遍的情况是，农民遭遇农业灾害之后，农产品产量减少，价格反而上涨，农民收入仍然减少。若根据其制度设计，目标价格补贴就无法启动，这就失去了稳定农民收入的作用。因此，在目标价格补贴确立的同时，应探索建立目标收入补贴制度，稳定农民农业经营收入。尤其是，在粮食主产区和其他重要农产品主产区，根据历史单产和农作物播种面积，为农民提供单位经营土地面积的保底收入。进一步探索建立营销贷款援助制度和农产品信贷公司，以未来收获的农产品为抵押担保，为农民提供生产经营性贷款。

补贴方式也应适度调整。现有直接发放到户的补贴由农户统一安排，可能用于生产，也可能用于家庭消费，对提升农业综合生产能力意义不大。可考虑从国家农机购置补贴中划出专门资金，对农机大户和合作社进行购机补贴。采取以奖代补的方式，支持种粮大户、家庭农场、农民合作社、产业化龙头企业等新型经营主体开展高产示范。同时，开发以不同比例农业经营收入为标的的农业保险产品，并加大保险保费补贴力度，让市场主体自由选择农业保险产品。

补贴制度的设计上，未来还要起到引导农民科学调整种植结构，支持农业可持续发展的作用。根据我国目前的粮食生产分布，可以在东北地区实施轮作补贴，支持调节适宜地区的农户逐步形成“两到三年玉米，一年大豆”的科学轮作方式。在华北平原地区，以玉米等低耗水作物播种面积为补贴依据，减少水稻等耗水作物的种植。在南方部分重金属污染地区，以补贴为引导，扩大高粱等高秆、重金属吸附能力弱的作物种植。在部分生态较为脆弱和污染严重的地区，则实施适度休耕补贴和退耕还林计划，科学涵养生态环境。此外，结合生态农业发展、美丽乡村建设、畜禽养殖污染治理、测土配方施肥等重点项目，可以探索农家肥施用补贴，促进有机肥按土地需求均衡利用。

（作者单位：农业部农村经济研究中心）

欢迎读者就热点经济话题发表评论、漫画，来稿请发至：mzjjgc@163.com。

本版编辑 张 伟 马洪超