□ 本报记者 薛志伟

8月份PMI结束5连升，回调至51.1%，仍为年内次高点——

制造业总体保持增长态势

中国物流与采购联合会、国家统计局服务业调查中心9月1日发布的数据显示，2014年8月份中国制造业采购经理指数（PMI）为51.1%，比上月回落0.6个百分点。PMI连续5个月回升后出现回调，但仍比今年均值高出0.3个百分点，为今年以来的次高点，表明我国制造业总体上继续保持增长态势，当前经济运行平稳态势没有改变。

供需放缓导致回落

中国物流信息中心高级经济师陈中涛表示，8月PMI指数回调主要表现为新订单指数回落。数据显示，8月份，新订单指数结束5月连升，回落至52.5%，略高于去年同期0.1个百分点，影响PMI回落0.33个百分点。

新订单指数的回落是国内国际市场需求放缓的结果。在国内，投资需求增长偏弱，固定资产投资增幅持续放缓；占投资比例很高的房地产行业进入深度调整，开发投资增速明显下降。国际上，出口出现一定波动，新出口订单指数回落至50%的临界点。这一方面是由于今年以来出口持续回升、基数不断抬高，后期出口继续上升困难增加；另一方面，前期发达经济体复苏对出口有较大提振，但近期其复苏呈现趋缓迹象，对我国商品的需求有所减弱。

需求放缓导致新订单指数回落的直接表现，就是生产指数的回落。8月份生产指数为53.2%，低于上月1.0个百分点，影响PMI回落0.25个百分点。

在需求与生产增速双双放缓的影响下，采购量指数也降至51.9%，比上月回落1.1个百分点。尽管仍位于荣枯线以上，但企业采购量增速有所减缓，对后期生产的影响将比较明显。

回升基础尚不稳固

国家统计局服务业调查中心高级统计师赵庆河认为，需求回升放缓最突出的表现是企业尤其是中小型企业接单困难，生产经营活动受到影响，中小企业PMI指数回落最为明显。

数据显示，8月份，大型企业PMI为51.9%，虽低于上月0.7个百分点，但仍为今年以来的次高点。同时，大型企业的生产、新订单、新出口订单等主要指数均位于50%以上的扩张区间，总体表现较好。

中型企业8月PMI为49.9%，比上月下降0.2个百分点，连续4个月高于临界点后，8月降至临界点以下。小型企业PMI为49.1%，上月短暂高于50%后，本月又重回收缩区间，低于上月1.0个百分点，表明小型企业回升基础并不稳固。

不过，从新出口订单指数看，小型企业达到52%，高于大中型企业；小型企业的进口指数也达到54.5%，而大中型企业都在50%以下。后期，随着国际经济的回升向好，小型企业的生产有望进一步恢复。综合来看，PMI指数的回落需要引起高度关注，要防止短期波动形成趋势性变化。

企业看好下半年走势

尽管8月PMI有所回落，但并不能说明中国经济将下行。“PMI指数仍然在50%的景气线以上，这表明经济平稳增长的基本态势没有改变。”国务院发展研究中心研究员张立群说。

一方面，平稳运行的宏观经济基本面没有改变。目前，PMI指数虽然回落，但属于回升过程中的小幅波动，仍处在相对较高水平，高于上半年平均水平0.6个百分点，高于去年同期0.1个百分点。生产和新订单等主要指数保持在52%以上的较高水平，多数行业PMI指数也保持在50%以上的扩张区间。

另一方面，产业结构性变化继续呈现向好趋势。“两高”行业，即高端装备制造业和高新技术产业继续保持良好发展势头。走势出现回落的，主要是传统的基础原材料行业、产能过剩行业。

更重要的是，虽然8月PMI及部分分项指数出现回落，但生产经营活动预期指数却上升2.6个百分点，达到57.9%的较高水平，高于上半年平均水平0.2个百分点，反映出企业对下半年经济走势依然看好。

热点点击

让

“

国家工商总局副局长刘玉亭：对失信企业的处罚，最好是“一处违规，处处受限”。如此一来，失信企业就寸步难行

中国政法大学教授赵旭东：企业信息公示制度的长远价值，就是建立企业信用的法律规范，促使企业树立商业信用的理念

本报记者 陶瑞钢

企业信息公示制度将于今年10月1日起正式实施。9月1日，《经济日报》记者和中国政府网联合采访了国家工商总局副局长刘玉亭和中国政法大学教授赵旭东，他们对《企业信息公示暂行条例》（以下简称《条例》）中的相关问题进行了解读。

“《条例》被赋予多项职能。它不仅是为了保障公平竞争、促进企业诚信自律、强化企业信用约束，还要维护交易安全、提高政府监管效能、扩大社会监督。”刘玉亭说。

企业如何在交易中了解对方的情况，尤其是资产和清偿能力？赵旭东认为，《条例》从信息公示的角度保障了企业在同等条件下开展公平竞争，确保了交易安全。

作为工商登记制度改革的“排头兵”，注册资本登记制度改革从3月1日起在全国推广。成立企业的门槛变得更低，今年3月至7月，我国每天诞生企业1.05万户。面对快速增长的企业数量，如何保证企业公示的信息真实、准确、不弄虚作假，并在规定时间内准确及时公示，成为对工商行政管理部门执法的一项重要考验。

对此，刘玉亭表示，“企业若公布不实信息，根据具体情形会被列入经营异常名录或严重违法企业名单。名录会对外公示，无论与企业打交道有交易的，还是为企业提供服务或进行监管的，都会知晓。这样一来，信用约束的机制才能形成。”

现在，商业信用是企业越来越重要的经营条件。“《条例》长远的制度价值，就是建立整个企业信用的法律机制和制度规则，促使企业树立商业信用的理念，培植商业信用的文化。”赵旭东说。

对一时犯错的企业，《条例》也给予了他们纠错的机会。“如果被列入严重违法企业名单，及时更改信息并且满5年之后，就可以从严重违法企业名单中移出。列入经营异常名录之后，履行了公示义务就可以马上申请移出。”赵旭东说。

“无论是列入哪种名单，都是信用的约束，并不对企业主体资格产生影响。由交易人判断，选择是否与这个企业开展交易。处罚最好是‘一处违规，处处受限’，如此一来，失信企业就寸步难行了。”刘玉亭说。

《条例》中明确，将取消企业年检制度，代之以年报制度。每年1月1日至6月30日期间，企业应通过企业信用信息公示系统向工商行政管理部门报送上年度报告，并向社会公示。当年设立登记的企业，自下一年起报送并公示年度报告。

赵旭东表示，企业年检变年报制度有3种理念和方式的变化。第一，由原来的事前监管向事中事后监管转变，制度转向“宽进严管”。第二，改为信息公示的要求，让企业加强自律，工商行政管理部门进行相应的管理，这是管理方式的重大变化。第三，彻底改变了监管结构，一方面，工商部门负责监管，另一方面，促使当事人强化自律行为，调动社会资源的监督，努力构建全社会参与其中的监督机制。

“宽进”后，“严管”更为重要。企业信息公开制度实行后，工商部门对企业的年度报告不再进行事前审查，而是开展事后抽查。“抽查制度中检查的对象就是企业公示的信息情况，具体的市场监管行为不属于抽查内容。按照规范要求进行随机抽查，比例为不少于3%。”刘玉亭说。

重点领域践诚信

加快推进政务诚信建设

政务诚信是社会信用体系建设的关键，各类政务行为主体的诚信水平，对其他社会主体诚信建设发挥着重要的表率和导向作用。

因此，要坚持依法行政，并将其贯穿于决策、执行、监督和服务的全过程；要发挥政府诚信建设的示范作用，以政府的诚信施政带动全社会诚信意识的树立和诚信水平的提高；要加快政府守信践诺机制的建设，把政务履约和守诺服务纳入政府绩效评价体系，推动各地区、各部门逐步建立健全政务和行政承诺考核制度；要加强公务员诚信管理和教育，建立公务员诚信档案，将诚信记录作为干部考核、任用和奖惩的重要依据。

更为重要的是，要切实推进政务信息公开，按照主动公开、依申请公开进行分类管理，切实加大政务信息公开力度，树立公开、透明的政府形象。目前，大部分的信用信息，特别是公共信用信息由各级政府部门掌握。只有公开透明，社会才能对政府的作为有更加透明地了解，征信机构才能采集到政府行为的信用信息，从而达到守信受益、失信受限的效果。 （关 平）

预算法大修开启新一轮财税改革

本报记者 崔文苑

视点

酝酿十年，跨越三届人大，历经四审，素有“经济宪法”之称的预算法完成首次大修。这场预算制度改革，对于全口径财政收入已超20万亿元的中国来说，意义重大，无疑将引领新一轮财税体制改革——

全国人大常委会8月31日通过了关于修改预算法的决定。在我国深化财税改革的关键期，推进预算管理法治化，为突破各项改革难题提供了法律依据。

预算公开首次入法

“政府投资或是进行基础设施建设，背后要有财力作支撑。因此，只有管好政府的‘钱袋子’，才能起到规范政府行为的作用。这需要细化公开‘花钱’的全过程和具体内容，从而保障公众的知情权、建议权和监督权。”财政部财政科学研究所原所长贾康接受《经济日报》记者采访时表示。

如何解决公众“看不懂”预算的问题，一直是关注焦点。从现行法“只字未提”预算公开，到二审稿将向社会公开预算、预算调整、决算写入总则，再到三审、四审将预算公开时效、内容等条款补充入法，预算法的修改正在一步步完善。

值得关注的是，新预算法强调未按规定公开或作出说明，将被追究行政责任。专家表示，预算公开入法之后的贯彻落实至关重要。每一笔钱的去处需要说清楚，给百姓一本“明白账”，这样的监督才更有力、更有效。

突出“绩效”理念

新预算法多处强调了“绩效管理”：编制预算要参考“有关支出绩效评价结果”；人大出具的预算审查报告，要就“提高预算绩效”提出意见和建议……“从项目编制、到执行、再到结果检验，都要引入绩效管理，将有助于解决‘拨款性’财政的弊端，从‘一拨了之’转为重视资金的使用效率，这是整个预算管理模式的转变。”财政部财政科学研究所副所长白景明认为，推进绩效管理应在财政资金分配中更多地引入竞争性机制，减少政府部门的自由裁量权，同时要引入第三方机构对政府花钱进行绩效评价，但如何建立独立公正的第三方评估机制是个新课题。

北京大学法学院教授刘剑文有一个形象的比喻，预算法实现了从“帮助政府管钱袋子”的法律转变为“规范政府钱袋子”的法律。据了解，在加强预算“约束”上，新预算法还增加了有关“预算调整”的规定，表示除有关规定外“各级政府不得作出预算调整的决定”。同时，也加强了追责“约束”，挪用重点支出资金，或者在预算之外及超预算标准建设楼堂馆所的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除的处分。

地方债将“开正门”

截至去年6月末，各类地方政府性债务总计17.8万亿元。但是，关于地方债，现行预算法中只有“除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券”这“一句话”。显然，这已经不能适应地方债管理的现状。一则，地方政府需要通过发债等合理融资渠道补充财力，需要放开发债“闸门”。二则，目前地方债管理和使用确实存在不规范之处，党的十八大以来建立的关于地方债的新举措，也需要在法律层面予以规范。

针对上述问题，新预算法不仅增加了允许地方政府举借债务的规定，还细化到“怎么借”、“怎么管”、“怎么还”。比如，限定了举债主体、方式和规模，明确举债的用途应当是“预算中必需的建设投资的部分资金”，“只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出”。在风险控制上，更是明确举借债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制及责任追究制度。

“地方债管理在法律层面的转变，体现为从一句话到一个体系的扩充。这为地方债管理搭起制度框架，有助于地方政府尝试有偿融资渠道建设，保持地方政府财力的稳定性。”贾康表示。

提高专项转移支付效率

专项转移支付，在缩小地区间财力差距、促进区域协调发展上发挥了重要作用，但近年来也暴露出配套资金压力过大、资金使用零碎、效率不高的问题。

对此，新预算法有针对性地提出解决方案。比如，对于资金配套带给地方政府的压力，新预算法提出，上级政府在安排专项转移支付时，不得要求下级政府承担配套资金。再如，为提高资金使用效率，新预算法提出，要建立健全专项转移支付定期评估和退出机制，市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付。“这就是要让市场机制发挥更大的作用，让财政资金能够节约、有效、高效地使用。”白景明说。

专家认为，预算法治化将经验“固定”下来，有针对性地解决财税改革中的难题；允许债务融资和规范转移支付，将为地方探索政府理财渠道和建设新的地方税体系提供财力支撑。同时，政府行为的合理化也将为企业的公平竞争、创业发展营造良好氛围。

预算更加规范透明

曾金华

财经絮语 Editor's Desk

全国人大常委会会议表决通过修改预算法的决定，彰显了当前全面深化改革中法治发挥的引领和规范作用，是在中央政治局会议通过《财税体制改革总体方案》后，国家以法律形式推进财税体制改革的又一项重大举措。

预算是政府的基本财政收支计划，规定着政府的钱从哪里来、该怎么花，涉及各级政府的行为和千家万户的利益。党的十八届三中全会指出，财政是国家治理的基础和重要支柱。正是财政在国家全局工作中的重要性，决定了实行财政法治，将预算、税收等纳入法律轨道和接受法律调控的必要性。

本次预算法修订可谓“十年磨一剑”。之所以经历长时间的修改、审议，是因为预算制度高度重要、高度复杂，对国家经济、政治和社会多方面影响巨大，牵一发而动全身。修订后的预算法，体现了全面规范、公开透明的预算制度改革方向，也显示出规范、约束政府收支行为的立法意图。

首先，从法律上确立了所有财政收支全部纳入政府预算，接受人大审查监督。这是防治腐败的一项重要措施，乱花钱、违规“三公”消费、“小金库”等问题有望得到治理。同时，确立了预算公开的原则，从制度上保障了社会、公众对政府收支行为的监督，有利于打造“阳光政府”、“责任政府”。

其次，硬化了预算对政府支出的约束。而硬化预算约束力，将有利于解决政府随意编制或调整预算、挪用资金等问题，保证财政纪律，提高资金效率。

再次，规范了财政资金的分配和使用。过去不规范、主观性强的财政资金配置方式，导致出现了诸如“跑部钱进”之类的乱象，损害了财政资金使用的公平性，影响了资金的优化配置。新预算法对财政转移支付的约束和规范，有助于保证财政资金“用到刀刃上”。

20年来首次预算法大修的结束，也意味着全面推进预算管理改革的开始。要想建立起科学、有效的现代预算体系，还需推进各项工作。当前，应尽快根据新法修订预算法实施条例，出台配套的规章制度，提高其可执行性。同时，“徒法不足以自行”，要切实把新预算法的各项规定作为各级政府的行为准则，将法律规定落到实处。

本版编辑 牛 瑾 胡文鹏
美 编 夏 一
本版邮箱 jjrbjrcj@163.com