国务院公布深化预算管理改革具体方案——

打响新一轮财税改革“当头炮”

本报记者 曾金华

视点

预算法修正案审议通过1个月后，《关于深化预算管理制度改革的决定》出台，这标志着作为新一轮财税体制改革“先行军”的预算管理制度改革进入实质操作阶段。目前，我国政府预算体系涉及财政资金近20万亿元。如何改革完善预算管理，关系着国家财政资金的安全——

改革完善预算管理是财税体制改革的首要内容。国务院10月8日发布的《关于深化预算管理制度改革的决定》（以下简称《决定》）细化了新预算法的有关规定，提高了新预算法的可执行性和可操作性，打响了新一轮财税体制改革的“头炮”。

完善预算体系

加强“四本预算”统筹

新预算法规定，预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。2013年，全国社会保险基金预算首次提交全国人大审议，进入了上述“四本预算”全部进入立法机构审议的时期。

这“四本预算”相对独立，但又互相关联。其中，一般公共预算是对以税收为主体的财政收入的收支预算，居于最基本、最重要的地位。这就需要“四本预算”既明确各自范围，又加强有效衔接，实现资金统筹使用。

《决定》就完善政府预算体系提出了具体要求：明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围，建立定位清晰、分工明确的政府预算体系，政府的收入和支出全部纳入预算管理。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。加强社会保险基金预算管理，做好基金结余的保值增值，在精算平衡的基础上实现社会保险基金预算的可持续运行。

“加大对‘四本预算’的统筹力度，有利于财政资金的合理配置，实现财政政策目标，尤其是能更好地发挥保民生的作用。”财政部财政科学研究所副所长白景明表示。

推进预算公开

规范整改社会关切问题

公开透明是现代预算制度的基本原则和理念，对保证政府收支行为受到有效监督、确保财政资金安全和提高资金使用效率等具有不可替代的作用，是“制度反腐”的有效利器，也是建设阳光政府、责任政府的需要。

我国近年来在推进预决算公开方面已做了大量工作，取得了显著成效，但公众对预决算公开还有很大的期待，尤其是对各个部门“三公”经费使用情况十分关注。

新预算法首次对预算公开进行规定，《决定》对此作出具体要求：细化政府预决算公开内容，除涉密信息外，政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目，专项转移支付预决算按项目按地区公开。积极推进财政政策公开。扩大部门预决算公开范围，除涉密信息外，中央和地方所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。细化部门预决算公开内容，逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出。按经济分类公开政府预决算和部门预决算。加大“三公”经费公开力度，细化公开内容，除涉密信息外，所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。对预决算公开过程中社会关切的问题，要规范整改、完善制度。

“国务院将新预算法关于预算公开的规定进一步细化和明确，能更好地促进各地各部门自觉公开预算、接受监督，并进而推动整个预算管理制度改革。此外，虽然‘三公’经费在全部预算支出中只占很小的部分，但由于它事关政府形象和反腐倡廉，因此强调加大其公开力度很有必要。”北京大学财经法研究中心主任刘剑文说。

改进预算管理

建立跨年度平衡机制

我国实行年度预算方式，预算管理注重收支平衡。这种方式在执行中出现一些问题，在经济下行时财税部门为完成任务征“过头税”造成经济“雪上加霜”，在经济过热时，又容易该收不收让经济“热上加热”。为改进预算管理和控制，国务院确立了一系列措施。

首先，实行中期财政规划管理，财政部门会同各部门研究编制3年滚动财政规划，强化3年滚动财政规划对年度预算的约束；推进部门编制3年滚动规划，加强项目库管理，健全项目预算审核机制。

我国近年来在个别地方试点了编制3年滚动财政规划，但还没有正式建立起这个制度。“由于对未来几年的收入、支出难以准确预测，我们在刚开始编制时将面临不小的挑战，但一旦走上正轨，将发挥很大的效用。”刘剑文说。

其次，改进年度预算控制方式，一般公共预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。强化支出预算约束，各级政府向本级人大报告支出预算时，要重点报告支出政策内容。虽然原预算法规定地方政府“不列赤字”，但实际很多地方政府都存在赤字，而赤字往往是因为社会和经济发展需要而产生的。现在明确公共预算审核向支出预算和政策拓展，有利于财政政策目标的实现，促进地方经济发展，更好惠及民生。

最后，建立跨年度预算平衡机制。根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要，建立跨年度预算平衡机制。

优化转移支付结构

增加一般性转移支付比例

在优化支出结构方面，《决定》要求严格控制政府性的楼堂馆所、财政供养人员、“三公”经费等一般性支出。清理规范重点支出同财政增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。

值得注意的是，《决定》还强调，统一预算分配，逐步将所有预算资金纳入财政部门统一分配。专家认为，这个规定强化了财政部门统一管理政府收支的地位，从制度上铲除政府部门及其工作人员以权力谋取私利的土壤。

我国实行财政转移支付制度，在缩小地区间财力差距、推进基本公共服务均等化、促进区域协调发展等方面发挥了重要作用，但在执行中出现了专项转移支付设置过多、地方配套资金压力过大等问题。

为此，《决定》要求，完善一般性转移支付增长机制，增加一般性转移支付规模和比例，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上；明显增加对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的转移支付；中央出台增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。

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，产生结转结余资金，成为趴在账上“打呼噜”的沉睡资金。为解决财政资金沉淀、闲置的问题，《决定》要求，建立结转结余资金定期清理机制，各级政府上一年预算的结转资金应当在下一年用于结转项目的支出；连续两年未用完的结转资金应当作为结余资金管理。

“解决沉淀、闲置财政资金问题的关键，一是各级预算单位要提高预算执行力，二是各级财政部门批复预算、下达资金要做好衔接，新预算法和国务院对此做了明确的时间节点要求，有助于这个问题的解决。”白景明说。

此外，国务院还在多方面部署了预算管理制度改革，包括加强财政收入管理、清理规范税收优惠政策、加强预算执行管理、规范地方政府债务管理、规范理财行为，等等。

推进预决算公开 清理整顿财政专户

——财政部有关负责人谈深化预算管理制度改革

本报记者 曾金华

10月8日，国务院发布了《关于深化预算管理制度改革的决定》，明确了预算管理制度改革的方向和措施。同日，就深化预算管理制度改革有关问题，《经济日报》记者采访了财政部有关负责人。

近年来，预算公开取得积极进展。2014年，中央财政预算11张表格全部公开，100个中央部门也公开了“三公”经费预算

2011年以来，财政部连续3年组织开展清理整顿地方财政专户工作，累计撤并地方财政专户超过7.4万个

问：当前社会各界对预算公开的期望很高，请问下一步预算公开方面会有哪些打算？

答：近年来，财政部扎实推进预算公开工作取得了积极成果。一是中央财政预算公开步伐明显加快。从2009年首次公开经全国人大审查批准的一般公共预算4张表格以来，2014年，经全国人大审查批准的中央财政预算11张表格全部公开，内容涵盖一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算。二是中央部门预算公开工作取得突破性进展。从2010年75个中央部门首次公开部门预算以来，2014年，99个中央部门公开了部门预算，100个中央部门公开了“三公”经费预算。三是地方财政预算公开工作稳步推进。

下一步，将按照新修订的预算法和《决定》要求，积极推进预决算公开。要细化政府预决算公开内容，除涉密信息外，政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目，专项转移支付预决算按项目、按地区公开。要扩大部门预决算公开范围，除涉密信息外，中央和地方所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。要细化部门预决算公开内容，逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出。要加大“三公”经费公开力度，细化公开内容，所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。

问：有观点认为，目前财政专户种类和数量较多，且游离于国库不易监管，请问财政部在清理规范财政专户方面有哪些措施？

答：财政专户有利于弥补国库单一账户操作技术上的不足，与财政部门开设在人民银行的国库单一账户、财政部门和预算单位开设在商业银行的零余额账户，共同构成了我国的国库单一账户体系。财政专户主要是用来满足社会保险基金核算管理、具有专项用途的资金管理、非税收入收缴管理、乡级财政资金存放、外国政府和国际金融组织贷款赠款资金管理、外币资金核算管理等需要。目前，国库暂时还不能完全替代财政专户。

2011年以来，财政部连续3年组织开展清理整顿地方财政专户工作，累计撤并地方财政专户超过7.4万个，撤户率达32.4%。下一步，将全面清理整顿财政专户，今后各地一律不得新设专项支出财政专户，除财政部审核并报国务院批准予以保留的专户外，其余专户在2年内逐步取消。

问：《决定》出台后还需要做好哪些配套工作？

答：为了将《决定》中的改革事项切实落到实处，需要做好相关配套制度的制定和培训工作。目前，各项配套改革任务进展顺利，正在按照预定的计划稳步推进。

比如，《关于加强地方政府性债务管理的意见》已经国务院常务会议审议通过。此外，财政部也正在抓紧研究起草有关制度办法，内容涉及中期财政规划、规范各类税收优惠政策、推进预算公开、完善中央对地方转移支付制度以及加强政府购买服务管理等。

新闻深一度

“认贷不认房”的房贷新规出台后，无论开发商、购房者，还是银行本身，都需要一定时间的政策消化期。三四线城市库存压力重，房价的涨跌最终要看供求关系；一线城市存在真实需求，在贷款放松后，楼市有可能迎来新增长

『房』『尚』验

本报记者 亢 舒

“十一”黄金周刚刚结束。关于房地产市场的话题从节前开始一直延续至今。9月30日，国庆长假前最后一天的下午，中国人民银行和中国银行业监督管理委员会联合发布《关于进一步做好住房金融服务工作的通知》（以下简称《通知》）。根据“新规”，对拥有1套住房并已结清相应购房贷款的家庭，再贷款购房可执行首套房贷款政策，而首套房贷款利率下限可低至基准利率的0.7倍。“认贷不认房”可以降低一部分购房人的首付款，贷款利率下降可以让购房成本随之下降。分析认为，房贷新政对于改善性需求最为利好。

新规出台，市场有何反应？在北京工作的李翔云一直想买房，国庆长假期间，他从北京回到老家休假，但还是接到了不少房地产销售和二手房中介打来的电话。在央行和银监会出台房贷新规的同时，北京市也出台了普通商品房最新认定标准，5环内以3.96万元/平方米或单套总价468万元为界限，5环与6环之间以3.16万元/平方米或单套总价374万元为界限，6环外以单价2.37万元/平方米或单套总价281万元为界限，界限以下的，享受契税优惠。

即便优惠力度如此之大，北京楼市的表现仍然差强人意。伟业我爱我家市场研究院调查显示，国庆长假7天时间，北京市住宅网签量为594套，同比下滑39.0%，这一数字仅稍稍高于2012年同期的587套，为2009年以来的第二低值。

房地产中介人员介绍说，国庆节期间，北京看房的人多，真正出手的人却不多。上海的情况与北京基本相同，售楼现场十分火爆，但实际成交量却并没有明显的提升，客户的观望情绪依然较浓。

分析北京、上海等城市在新规出台后并没有迎来市场成交量明显上升的情况，伟业我爱我家集团副总裁胡景晖表示，在未确定商业银行具体执行力度的情况下，市场购房人群出现了较为明显的短期观望情绪，这是假期成交量显著走低的重要原因。

上海易居房地产研究院副院长杨红旭认为，很多城市，特别是三四线城市的库存量依然很高，部分城市的房价也依然处在“挤泡沫”阶段。新规出台之后，无论是开发商、购房者，还是银行本身，都需要一定时间的政策消化期。

杨红旭认为，此次信贷放松是否会带来楼市的全面升温，还要进一步观察，特别是当前一线城市与三四线城市的情况已经完全不同。他认为，尽管房贷放松会刺激一定的需求，但一些三四线城市的库存压力重，房价的涨跌最终还要看供求关系，还要看信贷放松政策刺激需求产生的增幅是否会超过库存的增幅。财经评论员马光远认为，一线城市由于存在对于楼市的真实需求，在贷款放松使得购房成本降低以后，楼市是有可能迎来新增长的。

值得一提的是，《通知》出台最重要的目的在于“加大对保障性安居工程建设的金融支持”，以及“积极支持居民家庭合理的住房贷款需求”。对于有真实自住需求和改善需求的个体购房者而言，房贷新规能够明显降低其购房成本。

目前，北京、上海、广州、深圳4个一线城市以及海南三亚的“限购”仍未取消。这意味着，在最热点的城市中，投资、投机性需求仍然被严格限制。从总体上看，影响房价最根本的因素在于供求关系，房地产政策的微调给市场带来的影响也要建立在供求关系的基本状态之上。

现场

高铁黄山北站主体结构完工

位于安徽省黄山市徽州区西溪南镇的高铁黄山北站主体结构已完工，目前正处于站房内外部装修阶段，预计将于2015年7月正式启用。图为黄山北站施工现场。

新华社记者 张 端摄

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