

国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》——

启动政府综合财务“家底账本”制度

本报记者 崔文苑

政策解读

近日，国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，对全面推进权责发生制的政府综合财务报告制度改革作出部署。这意味着我国将开始拥有反映政府“家底”情况的综合财务“账本”。

《方案》的发布，将启动权责发生制政府综合财务报告的改革。在全面深化财税体制的大背景下，为何要改？改革的内容是什么？如何推进？带着这些问题，记者走访了财政部有关负责人和财政专家。

为何改？

目前我国实行的决算报告制度，主要反映政府预算收支执行情况，已不能满足经济形势和财政形势的需要。

如果说我们熟悉的决算报告像是一个家庭一年的“收支”情况，即挣钱和花钱的流量记录；那么这个政府综合财务报告就像是一个“摸家底”的明细，记录着这个家庭有多少存款、负债、房产等等。因而，在这个报告中，将包括政府资产负债、收入费用、运行成本、现金流量等财务信息，以及对这些数据进行的综合分析。

“这项制度在我国是以前从来没有的。建立之后，将能够多维度反映政府财政财务状况，为化解债务风险、降低政府运行成本等提供信息支持。”财政部财政科学研究所所长刘尚希告诉《经

济日报》记者。

从我国发展来看，这些改革也迫在眉睫。目前我国实行的决算报告制度，主要反映政府预算收支执行情况，已不能满足经济形势和财政形势的需要。权责发生制政府综合财务报告，重点就是在“权责”，根据权利义务的发生进行会计确认，比如，政府未来需要偿付资金的义务都被确认为负债。

“新制度反映的政府资产信息更加完整清晰。”财政部有关负责人表示，相比于收付实现制下，将政府资本性投入一般只记录为支出而不是资产，权责发生制政府综合财务报告将政府基本建设投资、产权参股等都作为资产反映出来。这对于政府加强资产管理、改进公共服务、防止国有资产流失等有十分重要的意义。

改什么？

一是建立健全政府会计核算体系。二是建立健全政府财务报告体系。三是建立健全政府财务报告审计和公开机制。四是建立健全政府财务报告分析应用体系

在我国，权责发生制政府综合财务报告制度改革将“从零开始”。根据《方案》，改革将包括四个方面。

一是建立健全政府会计核算体系。在这一新体系中，财务会计与预算会计适度分离，并相互衔接。在完善预算会计功能基础上，增强政府财务会计功能。二是建立健全政府财务报告体系。这既包括政府部门自身的财务状

况和运行情况，也包括政府整体的财务状况、运行情况和财政中长期可持续性。三是建立健全政府财务报告审计和公开机制。财务报告按规定接受审计，审计后需报本级人大常委会备案，并向社会公开。四是建立健全政府财务报告分析应用体系，系统分析政府的财务状况、运行成本和财政中长期可持续发展水平。

“这四项改革任务是相辅相成。”财政部有关负责人表示，比如，建立健全政府会计核算体系是前提和基础，在会计核算环节引入权责发生制，完善政府财务会计功能，为政府财务报告编制提供坚实的数据支撑。建立健全政府财务报告体系是关键，各级政府和部门需要编制资产负债表、收入费用表等财务报表，分别反映一级政府整体财务状况及各部门的财务状况。与此同时，公开机制则是保证财务信息的真实可靠、公开透明的保障。在此基础上，系统分析政府的财务状况、运行成本和财政中长期可持续发展的水平，促进政府预算、资产、负债和绩效管理加强，尤其是为地方政府发债提供一套可靠的信用评级依据，有利于地方债市场的持续健康发展。

如何推？

2015年，重点建设制度框架体系和信息系统建设；2016年到2017年开展报告编制试点；2018年到2020年，全面开展编制工作，基本建成具有中国特色的政府会计准则体系

《方案》明确了改革的时间表和路

“史上最严”环保法1日起实施——

坚决拔除环境违法“钉子户”

本报记者 沈 慧 李万祥



25年磨一剑。新环保法2015年1月1日起将正式“亮剑”。

提起这部有着“史上最严”之称的环保法，环保部副部长潘岳颇有感触，“新修订的环保法是针对我国严峻环境现实的一记重拳，是现阶段最有力度的环保法。”

潘岳的信心源自新环保法的精心“打磨”——自2011年启动修改以来，历经4次审议和两次公开征求意见，调研论证三年半；也源自新环保法“向污染宣战”的决心——规定按日计罚、查封扣押、造假机构承担法律责任等创新性条款。

企业：按日计罚 提高违法成本

“一部长牙齿的法律”，这是专家们对新环保法的一致印象。

“按日计罚是新环保法中备受关注的一大亮点，也是新环保法确立的最具威慑力的处罚措施之一。”中华环保联合会督查诉讼部部长马勇说。

新环保法规定，“企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原

处罚数额按日连续处罚。”

如此罕见的惩治力度，始于我国环境治理“违法成本低、守法成本高”的困局。“企业是环境治理的主体，但按照过去的环保法，对污染者最高罚款只能是100万元，大多数处罚额度在5万元以下。”在马勇看来，这在一定程度上刺激了违法者的侥幸心理，其结果是部分违法企业屡罚屡犯。

与过低排污成本相对应的，是高昂的“守法代价”。对此，全国人大常委会法工委副主任信春鹰深有体会。一次赴地方调研中，信春鹰发现，有的发电厂的环保设备常常处于“睡觉”状态。“一个10万千瓦的发电机组，每天的环保成本五六十万元，如果不开环保设备也就罚1万元，谁不会算这个账？”

发电厂的“故事”并非特例。据统计，我国环境违法成本平均不及环境治理成本的10%，更不及环境危害代价的2%。

鉴于此，新环保法特别作出补充，按日计罚规定中的罚款处罚，要依照有关法律法规，按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行。

“环境违法成本的大幅提高将倒逼企业遵纪守法。”马勇分析，过去违法代价太小企业常抱有“花钱买污染”的想法，“你不就是来罚钱的吗，那我交钱就可以了”，而“一旦按日计罚，企业就得重新算账了。”

事实上，关于按日计罚，第一个“吃螃蟹”的重庆已尝到“甜头”。2007

年9月，重庆市人大修改《重庆市环保条例》，在全国率先实施“按日计罚”等新措施。重罚之下，重庆市企业违法排污行为主动改正率大幅提高，从2007年前的4.8%上升到现在的84%。

严厉的经济处罚措施仅是一个方面，对环境违法企业来说，更大的威胁来自刑事责任的规定。新环保法明确规定，有“违反法律规定，未取得排污许可证排放污染物，被责令停止排污，拒不执行”等行为的，可对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处10天以上15天以下的拘留。

“有些企业宁愿交罚款也要违法排污，不怕罚票子，但如果限制其人身自由，他就害怕了。”马勇表示。

政府：启动问责 缺位引咎辞职

事实上，新环保法不仅是悬在企业头上的一把达摩克利斯之剑，它也让很多地方政府和部门捏了一把汗。

“新环保法的一个突出特点是权利义务的均衡性。”潘岳介绍，环保监管职权是一把“双刃剑”，新环保法一方面授予各级政府、环保部门许多新的监管权力，同时也规定了对环保部门自身的严厉行政问责措施。

“以前很多地方政府和企业的关系是暧昧的，政府靠企业提供财政来源，环保部门对污染企业不敢‘下死手打’。”国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长常纪文说，尤其在一些经济落后地区，当一些环境违

线图。2015年，重点建设制度框架体系和信息系统建设；2016年到2017年开展政府综合财务报告编制试点；2018年到2020年，全面开展政府综合财务报告编制工作，基本建成具有中国特色的政府会计准则体系。

“这是一项极具专业性的财税制度改革，是对现行政府会计制度和预决算报告制度的全面创新。政府综合财务报告制度需要面对大量技术难题，要充分估计改革的技术难度。”中国社会科学院财经战略研究院研究员杨志勇表示。

“对各级政府财政管理的规范性要求大幅提高，特别是在债务融资管理的规范性约束和透明度方面，很大程度上是规范政府管理行为要进行的一场自我革命。”财政部有关负责人说。

同时，改革也将对包括资产和负债的计价、核算和分析等，提出一系列新的工作要求，特别是资产评估难度较大，需要科学准确数据支撑。“从调研情况看，大量单位这方面基础还相当薄弱，数据的准确性仍难以达到要求。”该负责人表示。

另外，与决算相比，权责发生制政府综合财务报告涉及的业务范围更广，会计确认、计量方法更加复杂，比如政府公共基础设施资产管理、公共储备物资资产管理等，对不少会计人员来说还是新的领域，大力加强人员培训也迫在眉睫。“改革涉及政府各部门。政府综合财务报告制度的顺利建立，还需要政府各部门的观念更新，主动配合。同时需要必要的约束机制，让各部门有责任编好各自的财务报告。”杨志勇说。

法“钉子户”同时也是利税大户时，难免睁一只眼闭一只眼。

“固镇现象”便是一个很好的例证。2010年5月，由于安徽固镇县环保部门不到一个月內3次前往同一家企业检查，结果被县政府认定影响招商引资，环保局6名干部因此受到停职处理。

如何避免类似现象的发生？新环保法明确“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”，在第68条提出，有违规审批、包庇违法等8种违法行为，造成严重后果的，地方政府等主要负责人应引咎辞职。

在马勇看来，这样的硬性制约，大大强化了政府的环境责任，是一次重大突破。“过去的环保法对政府履行环境责任虽然也有原则性的规定，但没有明确行政机关应承担什么样的责任，不负责又该怎么办，有点流于形式。”马勇称。

变严的还有考核。根据新环保法，地方政府应当向本级人大汇报工作，依法接受监督；县级以上人民政府应当将环境保护目标完成情况纳入对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容，作为对其考核评价的重要依据，考核结果向社会公开。

“这意味着如果地方领导任职期间，环境质量没有改善甚至恶化，那么一把手负有不可推卸的责任，环保部门如果不履职，公众可以将环保局告上法庭。”常纪文表示。

广泛汇聚各方力量，不断提升履职能力，努力为党和国家事业发展作出新贡献。

民盟中央主席张宝文代表各民主党派中央、全国工商联和无党派人士讲话，表示将更加紧密地团结在以习近平总书记为总书记的中共中央周围，继承和发扬多党合作的优良传统，凝心聚力，锐意进取，共同开创中国特色社会主义事业新局面，为全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

茶话会上，习近平等来到各界人士中间，亲切地同大家握手交谈，互致问候。随后，部分全国政协委员和文艺工作者表演了精彩节目，会场洋溢着喜庆祥和的热烈气氛。

在京中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大常委会、国务院部分领导同志，全国政协领导同志和曾任全国政协副主席的在京老同志出席茶话会。

一批法律法规1月1日起实施

1.新《预算法》

赋予地方政府有限发债权

2.新《环保法》

对“屡罚屡犯”的环境违法行为按日计罚上不封顶

3.新《中华人民共和国外资银行管理条例》

进一步放宽外资银行的准入

4.《商品煤质量管理暂行办法》

低劣煤进口受限

5.新《建筑业企业资质标准》

二级企业资质对一级建造师数量要求明显增加

6.《股权转让所得个人所得税管理办法（试行）》

规范股权转让所得税管理

7.柴油车国四标准实施

国三柴油车产品将不得销售

8.《关于对小微企业免征有关政府性基金的通知》

月销售额3万元以下小微企业免征政府性基金

9.《关于减免养老和医疗机构行政事业性收费有关问题的通知》

非营利性养老和医疗机构建设将全额免征行政事业性收费

10.《财政部、海关总署、国家税务总局关于取消加工贸易项下进口钢材保税政策的通知》

取消加工贸易项下部分钢材产品进口保税政策

11.《关于公布2015年1月1日起港澳CEPA项下新增零关税货物原产地标准及相关事宜的公告》

港澳CEPA项下新增零关税货物原产地标准

12.《关于进一步减少和规范高考加分项目和分值的意见》

取消体育特长生等五项加分项目

.....

本报记者 李万祥整理

国家发改委要求

保障两节期间煤电油气运等物资供应

据新华社北京12月31日电（记者赵超）记者12月31日从国家发改委获悉，2015年元旦、春节即将来临之际，国家发改委要求各地经济运行调节部门进一步搞好煤电油气运及重要生产、生活物资的保障供应。

国家发改委要求，经济运行调节部门要强化对煤电油气运供需状况的动态监测，准确把握节假日期间的消费需求和市场特点，加强产销衔接和各部门之间的配合，及时协调解决出现的各类矛盾和问题；各有关单位和煤炭企业要在确保安全的的前提下，根据市场需求合理组织生产，妥善安排节假日放假、煤矿检修，坚决制止违法违规生产、超能力生产和不安全生产。煤炭、供热和电力供需双方要针对低温及恶劣天气条件下的需求特点，加强沟通衔接，保证重点地区、重点用户的用煤需求，要把居民供热和电煤作为保障重点，特别是要做好“三北”地区供热电厂的电煤供应；石油石化企业要组织好成品油天然气生产，保障市场供应。石油企业要优化成品油产品结构，保持合理库存，满足不同品种牌号特别是冬季低凝点柴油需求。

民政部通知要求

保障好元旦春节期间困难群众基本生活

本报北京12月31日讯 记者陈郁报道：民政部今天发出通知，要求各地民政部门加大社会救助工作力度，保障困难群众基本生活，确保人民群众度过一个欢乐祥和的节日。

通知要求，要严格按照城乡低保的有关规定，把符合条件的困难家庭及时纳入救助范围，将救助资金及时、足额发放到困难群众手中。

要进一步完善低保标准制定和动态调整机制、社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，切实保障低保对象、特困供养人员、低保边缘群众节假日期间的基本生活，对救助对象中的老年人、未成年人、重度残疾人 and 重病病者，要通过“分类施救”等方式，适当提高救助标准和补助水平。

要加强两节期间养老院、敬老院、救助管理站、儿童福利院等机构的服务保障工作，制定节日伙食方案，保证食材来源可靠、加工卫生水平达标，做好住养人员的休养、护理等工作。

要继续开展寒冬送温暖活动，建立完善部门联动和快速响应机制，通过开展主动救助、街头救助，确保生活无着的流浪乞讨人员和因遭遇特殊困难、暂时无法得到家庭支持、导致基本生活陷入困境的流动人员及时得到救助服务。