

热点 点击

### 预算管理制度改革出台中期财政规划管理重大举措

# 花财政钱先得算好三年明白账

本报记者 曾金华

视点

首次打破财政预算“1年”期限、对未来3年收支进行预测、强化中期财政规划对年度预算编制的约束……作为我国预算管理制度改革，乃至财税体制改革的一项重大举措，中期财政规划管理的重要意义不可低估——

1月23日，国务院发布《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》（以下简称《意见》），部署实行中期财政规划管理，这是我国预算管理制度改革，乃至财税体制改革的一项重大举措。中期财政规划管理的主要内容是什么，能发挥什么作用，如何具体实施？《经济日报》记者就相关问题采访了有关专家。

#### 克服年度预算局限

目前，我国政府预算是年度预算，预算内容规定了一年的政府收支计划。这一预算在编制与执行中，容易出现缺乏前瞻性、支出政策考虑当前问题较多，财政支出“碎片化”等问题。

中期财政规划是预算收支安排超过一年的财政计划，通过采取宏观预测、明确发展战略、强化预算上限和进行绩效评估等措施，优化财政资金配置方式，是克服年度预算局限性的有效机制。《意见》对实行中期财政规划管理进行了全面布置，明确了总体要求、规划的主要内容、编制主体和程序、组织实施等内容，开启了我国实行中期财政规划管理的时代。

“实行中期财政规划是建立现代财政制度、完善国家治理体系的重要内容，将更好地加强完善财政管理，发挥财政的基础性支撑作用，推动政府将年度决策和中期决策相结合，使政府决策更长远。”财政部财政科学研究所所长刘尚希表示。

中央财经大学财经研究院院长、教授王雍君认为，当前财政收入进入中低速增长的阶段，而很多政策的实施仍需要大量支出，财政的可持续发展面临挑战，实行中期财政规划管理将促使各级政府统筹预算安排，在制定政策时就预见政策实施的后果以及需要的财力，提高财政资金配置效率，避免财政不可持续。

#### 预测未来财政收支

中期财政规划在对总体财政收支情况进行科学预判的基础上，重点研究确定财政收支政策，做到主要财政政策相对稳定，同时根据经济社会发展情况适时研究调整。

《意见》规定了中期财政规划主要包括4部分：预测现行财政政策下财政收支、分析现行财政收支政策问题、制定财政收支政策改革方案和测算改革后财政收支情况。

对于预测现行财政政策下财政收支，《意见》具体规定：在做好经济预测的基础上，按照现行宏观经济政策，预测未来财政收支情况。《意见》同时要求，根据财政

收支政策改革方案，预测未来3年财政收支情况，并进行综合平衡。

“预测财政收支情况有利于政府统筹当前与长远的关系，而提高预测的准确性，需要政府职能清晰，明确政府与社会、市场的边界，并理顺中央与地方财政关系。”刘尚希强调。

对未来3年收支进行预测，可以使政府在制定政策时进行目标排序，加强政策的筹划，确定优先目标，统筹支出安排，建立硬预算约束。

“对未来收支进行预测十分重要，比如，对于政府投资基建项目，往往需要5年到10年时间才能竣工，竣工后的维护、运营同样需要花钱，这就远远超过年度预算的范围，需要中期财政规划对此进行预测和安排。”王雍君认为，在预测总体财政收支情况的基础上，当前可以重点探索对政府投资、社会保障和政府或有负债的预测。

#### 强化预算编制约束

中期财政规划按照3年滚动方式编制，即第一年规划约束对应年度预算，后两年规划指引对应年度预算；年度预算执行结束后，对后两年规划进行及时调整，再添加一个年度规划，形成新一轮年度财政规划。“这也就是意味着第一年的规划是约束性的，直接约束当年的预算，而后两年规划是指导性的。”王雍君强调。

《意见》强化了中期财政规划的约束



机制，规定凡是涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划，都要与中期财政规划相衔接。《意见》明确：“强化中期财政规划对年度预算编制的约束，年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行。”

由于中期财政规划涉及与国民经济和社会发展规划及专项规划、区域规划的衔接，《意见》要求，财政部门要与其他部门的沟通协调。《意见》还提

出，财政部门要与税务、海关、发展改革委等相关部门协商提出税制改革、重大税收政策调整、清理规范收费和政府性基金项目的路线图和时间表。

“各个规划要衔接起来，不能各搞各的，国民经济和社会发展规划是方向性、指导性的文件，而中期财政规划则能起到统一制定收支政策，约束年度预算的重要作用。”刘尚希表示。

## 预算改革进入“加速度”

振法

清理规范税收等优惠政策、政府综合财务报告、实行中期财政规划管理等一系列文件。可以看出，每项改革都是针对多年的难题和“硬骨头”，涉及各种利益调整，措施明确有力。

尽管预算管理制度改革以“加速度”推进，取得重要进展，但要在今年实现中央要求的“取得决定性进展”，还是任务重、难度大、时间紧，需要从制度建设 and 组织实施两方面继续发力。

一方面，应尽快出台相关法规和配套措施，完善预算制度体系。虽然目前已经出台了一系列有关立法和国务院文件，但预算制度体系还需进一步完善。当前应该抓紧修订预算法实施条例，出台预算公开、财政转移支付、健全预算标准体系、

规范国库和财政专户资金管理、完善国库现金管理制度等方面的规章制度。

另一方面，要高度重视制度的贯彻落实，以制度严格规范政府收支行为。预算改革涉及复杂利益调整，应防止有的地方或部门为追求利益而没有真正将预算制度落实到位。同时，预算改革涉及面广、政策性强，需要各地方、各部门提高对政策的理解、执行能力。

预算管理制度改革不仅仅涉及预算管理本身，还关系到为完成财税体制改革的其他任务奠定基础。只有继续全力推进预算管理制度改革，才能尽快实现深化财税体制改革的目标，更好地发挥财政作为国家治理的基础和重要支柱的作用。

国务院政策例行吹风会认为，银行业金融机构不良贷款率虽有上升但仍为较低水平——

# 我国有信心守住金融风险底线

本报记者 郭子源

银行业金融机构不良贷款反弹趋势仍在持续。1月23日，银监会副主席王兆星在当日举行的国务院政策例行吹风会上表示，截至2014年12月末，银行业金融机构不良贷款率1.64%，商业银行不良贷款率1.29%，与2013年同期数据1.49%、1.00%相比有所提高，但仍保持在较低水平。

应如何看待不良贷款反弹、银行资产质量承压？中国建设银行首席经济学家黄志凌表示，银行作为典型的“亲周期”行业，在经济下行压力加大时出现不良贷款反弹在所难免。关键在于，看银行经营风险时是否具备足够的风险消化、抵御能力，并保持作为经营基础的银行资本不受侵蚀。此外，监管层应继续强化对系统性风险和区域性风险防范。

拨备覆盖率、资本充足水平是判断银行风险抵御能力的重要指标。银监会今日发布的数据显示，截至2014年12月末，商业银行拨备覆盖率保持在230.5%的较高水平。截至2014年11月末，商业银行资本充足率提高到

12.93%，同比增加0.75个百分点。从资本充足水平、拨备覆盖率上看，银行体系的风险抵御能力已大幅增强，银行承受不良贷款反弹的空间仍然充裕。

王兆星介绍，现在在中国银行业的资本充足水平已远远超过国际所设定的资本要求，拨备水平是现在不良贷款水平的近3倍。“所以我认为，中国金融风险是可控的，对于守住风险底线是有信心的。”

不良贷款为何反弹？有关部门又将如何继续防范，化解风险？

金融资产质量是实体经济运行的风向标。“我国正处在转轨的过程中，目前又处在一个经济下行、结构调整和对前期刺激政策消化的‘三期叠加’时期。”王兆星表示，在经济下行的压力下，企业会遇到新的困难，有些企业出现了产能过剩，部分地区房地产和地方债务也存在一些风险隐患，这些都可能增加银行不良贷款上升压力，带来新的金融风险。

对此，银监会主席尚福林指出，面对已暴露的金融风险，既要保持战略定力，又要积极主动作为。银行业应立足自身、因

时施策，在发展中控制不良贷款，在盘活中降低不良贷款，在处置中消化不良贷款。

具体看，一是要及时核销不良贷款。二是要积极盘活不良贷款。可以充分利用金融资产公司和各省陆续成立的地方资产管理公司等渠道，探索不良贷款批量化、市场化处置的有效机制。



## 存款保险制度实施在即

将先采取单一费率机制

本报北京1月23日讯 记者陈果静报道：在国新办例行吹风会上，中国人民银行副行长潘功胜表示，存款保险制度推出后，我国将首先采取单一费率机制，对所有存款金融机构费率水平是相同的，但很快会过渡到差别费率，根据存款保险机构的风险水平，对不同的存款机构执行不同的费率水平。他强调，存款保险基金将“取之于

市场、用之于市场”，存款保险基金缴费的主体是所有存款金融机构，在资金的管理和运用上以安全性为首要原则来合理界定投资范围。潘功胜表示，我国存款保险条例向社会公开征求意见工作已圆满完成，制度出台前的各项准备工作已经就绪，在按照规定履行相关审批程序之后，存款保险制度可能会付诸实施。

证监会表示

## 提高首发及再融资审核透明度

本报北京1月23日讯 记者何川 郭文鹏报道：推进股票发行注册制改革是2015年资本市场改革的工作重点。在近期召开全国证券期货监管工作会议上，中国证监会主席肖钢明确，将以“信息披露为中心的监管理念”、“加强事中事后监管”等内容为推进改革的重点。

1月23日，在例行新闻发布会上，证监会新闻发言人张晓军介绍了证监会提高首发及再融资审核工作透明度的工作安排，同时通报了近期对信息披露违法违规的执法工作情况，被市场看作是信披为中心的新股发行体制改革提挡加速的重要信号。

据了解，此次证监会将公开在首次公开发行股票（IPO）和再融资审核过程中所提出的反馈意见和反馈意见回复内容。同时，将委员在发审会上提出询问的主要问题和发审委审核意见一并向社会公开。这被认为是自去年将预先披露时点进一步提前至申请受理，并将再融资审核流程、进度向社会公开之后，证监会对审核工作的透明度再次提高。

以信息披露为中心的新股发行体制改革，除了要求证监会提高审核工作的透明度之外，还要求加强监管执法，坚决打击违法违规行为，建立投资者保护的法治保障。据悉，2014年以来，证监会对“博元投资”、“成城股份”、“ST国恒”等上市公司和深圳鹏城会计师事务所、中磊会计师事务所等中介机构立案调查43起，截至目前，已经对“天丰节能”、“贤成矿业”、“南纺股份”等16家公司，光大证券股份有限公司、北京竞天公诚律师事务所等5家中外机构，171名上市公司董事、高管及其他责任人员作出行政处罚。其中，21人被市场禁入，成清波等21名涉嫌犯罪人员被移送公安机关。

“未来，证监会将进一步加大对信息披露违法违规打击力度，按照稽查执法程序、证据标准和认定条件开展信息披露检查工作，符合立案条件的及时立案查处，涉嫌犯罪的移送公安机关，触发退市条件的严格退市。同时，证监会将探索和推动建立健全多元化投资者赔偿机制，不断加大民事追责力度。”张晓军说。

观点声音

全国工商联主席王钦敏——

## 培育自主品牌要注重技术研发

本报讯 记者徐霄报道：“加强自主创新、培育自主品牌，必须充分激发企业的发展活力和创新动力，特别要弘扬企业家创造、创业、创新精神。”全国政协副主席、全国工商联主席王钦敏在日前举行的2015首届中国自主品牌峰会上说，培育自主品牌，必须更加注重产业的核心技术研发，在新技术革命和世界产业变革浪潮中掌握主动权。

王钦敏认为，总体上看，我国自主创新能力还不强，特别是装备制造等关键领域核心技术受制于人的格局没有从根本上改变。企业一定要把技术进步和产品质量当作发展重点，根据市场需求多出精品、打造品牌，以质量型、差异化产品服务市场，增强竞争优势。

能否培育出世界级品牌，市场环境是否成熟，政府角色是否合理，体制机制是否科学，也是极为关键的影响因素。王钦敏表示，培育自主品牌，必须深入转变政府职能，打破垄断，推动金融体制、财税体制等关键环节改革。同时，建立和完善鼓励创新的市场导向机制，改善企业融资政策环境，为自主品牌的培育营造良好的发展环境。

现场

## 书画笔会春意浓



1月22日，北京牛街民族书画院举办迎春笔会。新春临近，社会各界举办丰富多彩的活动，表达对美好生活的期盼，迎接农历新年的到来。本报记者 周明阳摄

本版编辑 胡文鹏 李瞳  
美编 吴迪  
本版邮箱 jrbjrcj@163.com