

“两反两保”)调查119起,同比增加11起,其中反倾销调查76起,反补贴调查13起,保障措施调查23起,特殊保障措施调查7起,除反倾销调查同比略有下降外,其余措施数量都有不同程度的上升。

特殊保障措施是我国在入世时所被迫接受的不公平条款,即当我国产品对进口国造成市场扰乱时,进口国可对我国产品单独加征关税以限制进口。按我国入世承诺,该条款自我国入世起为期12年,到2013年11月截止。这一条款具有较强的歧视性,与世界贸易组织所倡导的公平贸易原则大相径庭。

## (二) 2009年针对我国的贸易救济措施的特点。

1. 国外对我国采取贸易救济措施的歧视性不断增强。在所述4种贸易救济措施中,反倾销一直是各国普遍运用的对我国贸易救济调查的主要方式。但金融危机以来,各国不断运用特殊保障措施来限制我国产品的进口。由于反倾销、反补贴措施必须以进口产品存在倾销、补贴等不公平贸易行为为前提,保障措施则要求对某产品的所有出口国一致实施,而特殊保障措施则可仅针对某产品的特定出口国,实施要求也没有其他措施严格。因此,特殊保障措施可简便且歧视性地限制我国产品的进口。2009年,针对我国的特殊保障措施共7起,比上年增加4起,增幅达130%,占同期贸易救济调查案件总数的25.2%,比上年增加9.5%。其中,最具有代表性的是美国奥巴马政府上台后对原产于我国的轮胎实施的特殊保障措施,即今后3年间将对我国输美轮胎分别征收35%、30%和25%的从价特别关税。

2. 国外对我国采取贸易救济措施产品附加值逐渐提高。国外对我国采取贸易救济调查的领域较为广泛,涉及纺织、化工、机械等11个行业。其中,冶金行业涉案最多为14起,化工行业次之为13起,纺织和轻工行业第三为12起。从涉案产品来看,国外对我国采取贸易救济措施不再局限于我国传统出口优势产品,即轻纺产品,而是在以轻纺产品为主的情况下逐渐转向附加值较高的机电产品和冶金产品。如印度对我国产SDH光传输设备实施反倾销临时措施、欧盟对我国产货物扫描系统实施反倾销临时措施等。此外,化工产品还是对我国实施保障措施和特殊保障措施调查的重点领域,2009年对我国发起的23起保障措施调查中有5起为化工产品,7起特殊保障措施调查中有4起为化工产品。

3. 各国对我国使用的贸易救济措施方式有所不同。如前所述,我国再次成为世界上遭受反倾销、反补贴调查最多的世界贸易组织成员。各国对我国采取的贸易救济措施包括全部4种方式。但具体国家对我国所采取的主要贸易救济措施有所不同。

美国是对我国进行反补贴调查最多的国家。美国对我国的贸易救济措施主要以反倾销和反补贴合并调查为主,特别是反补贴调查,在2009年我国所遭受的13起反补贴调查中,美国发起了10起,远远高于其他国家。同期,美国对我国进行的反倾销调查也位居前三。

印度是对我国采取保障措施及特殊保障措施调查最多的国家。2009年对我国发起的7起特殊保障调查案件中有5起是由印度发起的,并对我国产纯碱和铝箔、铝板制品加征了高额关税。印度以9起案件高居同期对我国的23起保障措施案件

发起国榜首。

## 三、积极应对国外对我国发起的贸易救济调查

针对我国产品采取的“两反两保”措施,具有极强的贸易保护主义性质,不但直接阻碍了我国钢铁、化工、轻工、纺织和机电等行业产品的正常出口,还间接挑战了我国的财政、金融和经贸政策,干扰了我国经济发展的正常秩序,而且也是一把“双刃剑”,给实施国自身带来了不利后果,并在一定程度上延缓了世界经济复苏的步伐。为有效抵制贸易保护主义,2009年我国各级政府、中介组织和企业更为紧密地协调配合,在世界贸易组织规则下开展全方位的应对。

(一) 继续反对贸易保护主义,树立我国负责任大国的国际形象。主要是不断在各种国际场合重申和强调我国领导人在二十国集团(G20)峰会上的宣言精神,高举反对贸易保护主义的旗帜,在国内外媒体上介绍我国互利共赢的开放战略、主要举措以及我国经贸发展对世界的贡献,宣传只有通过各国互利合作才是解决和应对危机的根本方法,表明我国反对贸易保护主义、提倡自由贸易的坚定决心和立场。

(二) 通过多种途径维护我国正当权益,并采取必要的反制措施。根据现阶段我国面临的贸易保护主义措施的特点,通过政治交涉、法律抗辩、业界合作等多种途径加大应对力度,形成高效运转的应对机制。有效利用世界贸易组织争端解决机制,解决贸易摩擦,维护国家利益。一方面,针对各国对我国贸易保护主义措施中违法滥用规则的做法,积极起诉;另一方面,争取更多的国际支持。同时,充分利用20国集团峰会、中美战略与经济对话、中美商贸联委会、中欧经贸高层对话等机制,妥善处理双边经贸关系中存在的问题,维护我国正当权益。

(三) 在世界贸易组织规则指导下完善我国对外贸易行为。继续坚持和扩大改革开放,通过实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,不断扩大内需,进一步加强内需特别是消费需求对经济增长的拉动作用,保持经济平稳较快发展。加快推动产业结构调整,转变经济发展方式,提高出口产业的技术档次和产品附加值,通过扩大进口、“走出去”等合作方式化解矛盾与摩擦。对我国持续大额顺差的贸易伙伴,通过扩大进口、对外投资、发展境外加工贸易等方式,争取平衡双边贸易。切实转变政府职能,提高政府管理水平,各级政府及相关部门不断加强对贸易救济措施的学习,自觉以世界贸易组织规则及我国入世承诺为标准出台政策,运用符合世界贸易组织规则的政策措施实现政策目标。

(财政部关税司供稿,王 锐执笔)

## 深入推进改革 健全预算管理制度

### 一、继续深化部门预算改革

2009年,中央部门预算改革以科学发展观为统领,稳步推进预算管理和改革的各项工作,中央部门预算管理的科学

化、精细化水平得到了进一步提高。

(一) 细化部门预算编制, 建立预算编制与预算执行相结合的机制。按照财政科学化、精细化管理的要求, 进一步延伸预算管理级次, 督促各部门做好年初预算细化工作, 原则上每项支出都要落实到具体承担单位, 使各单位的预算与其履行职能紧密结合起来。强化预算执行管理, 努力提高预算执行的时效性和均衡性。积极推进预算编制与预算执行的有机结合, 根据预算执行进度和以前年度结转结余资金情况, 相应调整相关部门项目支出预算。

(二) 深化基本支出改革, 推动人员定额与实物定额有机结合。按照基本支出改革的总体部署, 稳步推进实物费用定额试点, 调整基本支出测算方式, 按照人员定额和实物费用定额相结合的方式核定试点部门日常公用经费规模。扩大基本支出定员定额试点范围, 将28家参照公务员法管理事业单位和9家公益性事业单位纳入试点, 适时调整完善定员定额标准。建立了中央部门人员信息数据库, 夯实了基本支出测算基础。

(三) 加强项目支出管理, 启动项目支出定额标准体系建设。进一步加强项目库建设, 通过开展项目清理、部门项目支出预算评审和项目排序等工作, 推进了项目支出预算滚动管理。继续开展项目支出按经济分类编制试点工作。正式启动项目支出定额标准体系建设, 制定了《中央本级项目支出定额标准管理暂行办法》(财预[2009]403号)和《中央本级项目支出定额标准体系建设实施方案》(财预[2009]404号), 开展了部分通用定额标准的制订和修订工作。

(四) 加强资金使用管理, 提高财政资金使用效益。2009年, 财政部和中央部门加大了财政拨款结转和结余资金统筹使用力度, 结转和结余资金规模得到了较好的控制。财政部修订了《中央部门财政拨款结转和结余资金管理办法》(财预[2010]7号), 强调结余资金应全部统筹用于编制以后年度部门预算, 对累计结转和结余规模较大或增长较快的部门, 适当压缩以后年度财政拨款。为了推进预算支出绩效评价工作, 财政部印发了《财政部关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价试点工作的通知》(财预[2009]390号), 规范了绩效评价各方职责和工作程序, 完善了绩效评价内容体系和评价文本, 推进了绩效评价结果公开。同时, 进一步扩大绩效评价试点范围, 2009年共选择了94个中央部门的167个项目进行试点。

## 二、进一步健全转移支付制度

2009年, 中央对地方转移支付23677.09亿元, 比2008年增长(下同)26.6%。其中, 一般性转移支付11317.2亿元, 增长11%, 占47.8%; 专项转移支付12359.89亿元, 增长45.2%, 占52.2%。在继续大幅增加对地方转移支付、确保地方有效应对国际金融危机冲击、促进地方经济和社会事业健康发展的同时, 中央财政积极采取措施, 进一步完善对地方转移支付制度。

(一) 落实中央民族政策, 完善民族地区转移支付办法。按照现行中央对地方民族地区转移支付办法, 转移支付规模主要与民族地区当年上划中央增值税收入增量挂钩。受宏观经济下行压力较大以及增值税转型减收等影响, 2009年民族

地区上划增值税增量比2008年下降较多, 导致中央对民族地区转移支付规模明显下降。为避免转移支付规模下降对民族地区财政运行造成冲击, 确保民族地区财政健康运行, 经国务院批准, 中央财政对按照现行办法测算的2009年转移支付规模低于2008年的地区, 均按照2008年数额予以补足。

同时, 在深入调研并广泛征求民族地区意见的基础上, 经国务院批准, 中央财政进一步完善了中央对地方民族地区转移支付办法, 建立民族地区转移支付稳定增长机制。主要内容是: 从2010年起中央对地方民族地区转移支付总规模按照前三年全国增值税收入的平均增长率滚动递增。民族自治县转移支付规模在上一年度各自补助数基础上, 统一按照前三年全国增值税收入平均增长率滚动递增; 转移支付总额扣除用于民族自治县后的部分, 在8个民族省份和8个民族自治州间分配。其中, 70%部分按照因素法进行分配, 30%部分考虑各地上划增值税贡献因素进行分配。另外, 对于按照统一办法测算的转移支付额少于上一年度分配数的地区, 按上年数额下达转移支付。

(二) 推进建立县级基本财力保障机制。2005年中央财政出台了以缓解县乡财政困难为目标的“三奖一补”激励约束机制, 着力保障基层工资发放和机关正常运转。至2007年, 政策目标已基本实现。2008年, 为继续巩固缓解县乡财政困难成果, 促进县乡财政运行步入良性轨道, 中央财政调整和完善了激励约束机制。按照党的十七大关于完善省以下财政体制, 增强基层政府提供公共服务能力的有关要求, 中央财政从2009年起, 进一步完善对地方的激励约束机制, 研究建立县级基本财力保障机制。县级基本财力保障机制以实现“保工资、保运转、保民生”为目标, 保障基层政府实施公共管理、提供基本公共服务以及落实党中央、国务院各项民生政策的基本财力需要。争取通过各级财政的共同努力, 不断提高县级基本公共服务保障水平, 使县级财政逐步都能达到“保工资、保运转、保民生”基本财力保障水平。2009年中央财政安排县级基本财力保障机制奖补资金550亿元, 2005—2009年中央财政已累计安排奖补资金1715亿元, 加上地方安排的奖补资金和县乡政府组织的税收收入增量等, 县级财力水平得到明显改善, 县级财政支出占地方财政支出的比重逐年稳步提高, 县乡财政保障能力明显增强。

(三) 扩大生态功能区转移支付试点, 构建激励约束机制。2007年, 按照党的十七大提出了“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设, 加快形成统一规范透明的财政转移支付制度”的要求, 在国家主体功能区规划没有出台的背景下, 经过充分调研并报国务院批准, 2008年中央财政先行对三江源、南水北调中线、天然林保护等生态功能区所在市县开展生态功能区转移支付试点。2009年, 继续扩大试点范围, 新增了黄土高原丘陵沟壑水土流失防治区等“水土保持”和“防风固沙”两大类型的生态功能区。截至2009年底, 一共有372个县纳入了国家重点生态功能区转移支付试点范围, 涉及约1亿人口, 补助资金120亿元。同时, 为实现转移支付意图, 提高资金使用效益, 落实财政管理科学化精细化的基本要求, 2009年, 在征求有关部门和地方意见的基础上, 中央财政制订了《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》, 从资金初



始分配、省级再分配、资金使用效果评估、激励约束机制等方面进行全过程规范。

(四) 清理整合专项转移支付。严格控制新设专项转移支付项目,除国家有关法律法规、党中央和国务院文件要求设立的项目外,原则上不设立新的专项转移支付项目;对当年设立的一次性安排的项目,执行后予以取消;对当年到期的项目,按期予以取消;对不符合当前形势、不宜通过专项转移支付方式支持的项目,限期予以取消;对方向和用途类似、可以归并的项目,予以整合;对需要较长时期安排补助经费,且数额相对固定的项目,划转列入一般性转移支付;对适应新形势需要的项目,予以保留。

### 三、加强财政管理基础工作

(一) 优化财政支出结构。按照党中央、国务院的决策部署和集中财力办大事的原则,2009年中央预算安排,加大了对“三农”、教育、科学技术、医疗卫生、社会保障、就业、环境保护等重点方面和民生领域的投入力度,各项重点支出得到了较好的保障。同时,严格控制一般性支出,降低行政成本,要求中央部门带头厉行节约、反对奢侈浪费,认真做好压缩出国(境)费、车辆购置及运行费、公务接待费等3项经费工作。2009年共压缩130个中央部门3项经费预算5.97亿元。调整财政转移支付支持重点,中央对地方一般性转移支付主要面向财力薄弱的中西部地区,进一步加大均衡地区间财力差距力度,中西部地区一般性转移支付占一般性转移支付89.5%,中央对地方均衡性转移支付规模占中央对地方一般性转移支付总额的34.6%;专项转移支付重点改善民生,主要用于增加“三农”、教育、医疗和社会保障等关系民生领域事业的投入。2009年中央对地方专项转移支付中,教育、医疗、社会保障和就业、农林水4项所占比重达到53%。

(二) 继续推进省直接管理县财政改革。为继续推进省以下财政管理方式创新和改革,实现省与市、县政府间收支划分、转移支付、资金往来、预决算、年终结算等方面直接联系,中央财政印发了《关于推进省直接管理县财政改革的意见》,积极推行“省直管县”改革。提出2012年底前,力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。截至2009年底,全国共有24个省(市、区)对875个县实行财政直接管理,全国粮食、油料、棉花和生猪生产大县已全部纳入改革范围。

(三) 加强地方政府性债务管理工作。密切跟踪地方政府及其融资平台公司举债和担保承诺情况,研究提出加强地方政府性债务管理的政策建议;下发《关于坚决制止财政违规担保向社会公众集资行为的通知》(财预[2009]388号),坚决制止财政违规担保向社会公众集资行为;研究出台中央代理发行地方政府债券政策,扎实做好中央代理发行2009年地方政府债券各项工作;积极做好化解农村义务教育“普九”债务、其他农村义务教育债务、其他公益性乡村债务等各项化债工作;完善地方政府性债务报表体系,认真做好地方政府性债务报表数据汇总分析工作。

(四) 积极推进预算公开,努力提高预算透明度。主动接受全国人大对中央部门预算的监督,报送全国人大审议预算的部门数量由2008年的50个增加到2009年的95个;报送人

大审议的部门预算内容不断细化。积极配合审计署开展预算执行情况审计工作,认真落实审计整改意见,改进预算管理。按照国务院《政府信息公开条例》的要求,明确中央部门在预算公开方面的职责分工,大力推进部门预算向社会公开。

(财政部预算司供稿,张波、苗俊峰、郭建平、  
欧阳文字、尹李峰执笔)

## 中央代理发行2009年 地方政府债券情况

为实施好积极的财政政策,增强地方安排配套资金和扩大政府投资的能力,经国务院同意,财政部代理发行了2009年地方政府债券2000亿元。

### 一、中央代理发行2009年地方政府债券的背景

受国际金融危机快速蔓延和世界经济明显减速的影响,2009年是我国经济发展非常困难的一年,财政收支紧张的状况十分突出。为扩大内需,保持经济平稳较快发展,2009年实施积极的财政政策,通过发行国债较大规模增加政府公共投资。为调动各方面积极性并明确中央和地方的责任,地方政府应相应安排配套资金,同时根据实际情况扩大本级政府投资。由于经济下滑,加上实施结构性减税,2009年地方政府财政收入增幅较大幅度下降,同时“三农”、民生等各项支出压力很大,中央投资配套资金及扩大本级政府资金难以通过经常性收入安排,需要举借债务筹集。为实施好积极的财政政策,增强地方安排配套资金和扩大政府投资的能力,根据《中华人民共和国预算法》第二十八条“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”规定精神,国务院决定由财政部代理发行2009年地方政府债券。

### 二、中央代理发行2009年地方政府债券有关情况

(一) 2009年地方政府债券的定义。2009年地方政府债券是指经国务院批准同意,2009年发行,以省、自治区、直辖市和计划单列市政府为发行和偿还主体,由财政部代理发行并代办还本付息和支付发行费的可流通记账式债券。地方政府债券冠以发债地方政府名称,具体为“2009年××省(自治区、直辖市、计划单列市)政府债券(××期)”。债券期限为3年,利息按年支付,利率通过市场化招标确定。

(二) 2009年地方政府债券分地区规模的确定。地方政府债券年度发行总规模由国务院研究确定。综合考虑全国财政预算和各地实际情况,2009年总规模控制在2000亿元以内。各省、自治区、直辖市及计划单列市的发债规模,由本级人民政府在统筹考虑本地区实际需求和偿债能力等情况下提出申请,由财政部根据中央投资项目地方配套规模、地方项目建设资金需求以及偿债能力等因素审核后报国务院审批。由于各地扩内需保增长的积极性较高,地方政府申请发债规模普遍较大,但受发行2000亿元债券总规模的限制,需要合理核定分地区规模。财政部按照国务院有关规定,在2000亿元总规模内,根据中央投资公益性项目地方配套规模、地方项目建设