

加力提效实施积极的财政政策

财政部党组书记、部长 | 刘昆

2018年底召开的中央经济工作会议提出，积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费。与往年相比，今年财政政策取向依然是积极的，但政策力度和重点有所不同，集中体现为“加力”和“提效”。“加力”主要是加大减税降费力度和支出力度，着重实施更大规模的减税，推进更为明显的降费，以引导企业预期和增强市场信心，更好服务实体经济发展。“提效”主要是提高财政资金配置效率和使用效益，着力盘活存量、用好增量，进一步优化财政支出结构，重点支持三大攻坚战、科技创新、供给侧结构性改革、“三农”工作、保障和改善民生等领域，提高财政支出绩效。

一、为什么要加力提效实施积极的财政政策

从国内外形势来看，当今世界正面临着百年未有之大变局，国内外形势发生深刻复杂变化。但从大势上看，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期，必须把握好重要战略机遇新内涵，不断提升我国综合实力。近期主要国际机构连续下调世界经济增长预期，主要经济体宏观政策取向也在发生变化，财政政策有所扩张，以应对经济下行压力。我国坚持实施积极的财政政策并加力提效，以政策的稳对冲外部环境的不稳，以政策的确对冲外部环境的不确定性，推动我国经济行稳致远，在世界大变局中牢牢把握战略主动。

从破解发展主要难题来看，当前制约我国经济发展的主要矛盾是结构性的，矛盾的主要方面在供给侧。近年来，我们注重发挥财政政策调控结构的优势，坚持以供给侧结构性改革为主线，取得了显著成效。同时也要看到，我国供给体系仍不适应需求结构的变化，经济难以实现良性循环。实施积极的财政政策并加力提效，在稳定总需求的同时，加大对供给侧结构性改革的支持，推动解决经济发展中的深层次结构性问题，有利于增强我国经济的质量优势，不断提升经济的创新力和竞争力，推动实现高质量发展。

从全面建成小康社会来看，巩固我国经济稳中有进良好态势也需要积极的财政政策支持。过去一年，我们认真落实积极的财政政策，加大减税降费、补短板、调结构力度，促进经济运行保持在合理区间。同时也要看到，实体经济面临的困难依然较多，重点领域风险不容忽视，经济下行压力比较大。巩固我国经济总体平稳、稳中有进态势，有必要继续实施积极的财政政策并加力提效，进一步做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期相关工作，在决胜全面建成小康社会的征程上更进一步。

二、减税降费送出了怎么样的“大礼包”

减税降费是应对经济下行压力的关键之举，也是一项既利当前、又利长远的重大改革，对减轻企业负担、激发微观主体活力、推动产业转型升级、优化国民收入分配结构具有重要作用。今年减税降费政策以减税为主，普惠性减税与结构性减税并举，重点降低作为国民经济骨干支撑的制造业和吸纳就业主力军的小微企业税负，主要包括增值税改革、小微企业普惠性减税、个人所得税专项附加扣除、降低社保缴费等。一项项减税

降费政策的落地，给人民群众送去了“大礼包”。比如：

增值税改革方面，今年4月1日起，将制造业等行业现行16%的税率降至13%，将交通运输业、建筑业等行业现行10%的税率降至9%，确保主要行业税负明显降低；保持6%一档的税率不变，但通过采取对生产、生活性服务业增加税收抵扣等配套措施，确保所有行业税负只减不增。

小微企业普惠性减税方面，今年1月1日起，对月销售额不超过10万元的增值税小规模纳税人免征增值税、大幅放宽可享受企业所得税优惠的小型微利企业标准并加大优惠力度，仅企业所得税减税政策就惠及1798万家企业，占全国纳税企业总数的95%以上，其中98%是民营企业。

个人所得税专项附加扣除方面，今年1月1日起，子女教育、继续教育等6项专项附加扣除政策开始实施，一季度约4887万纳税人享受到该政策；提高起征点和实施专项附加扣除，约9163万纳税人无需再缴纳个人所得税。

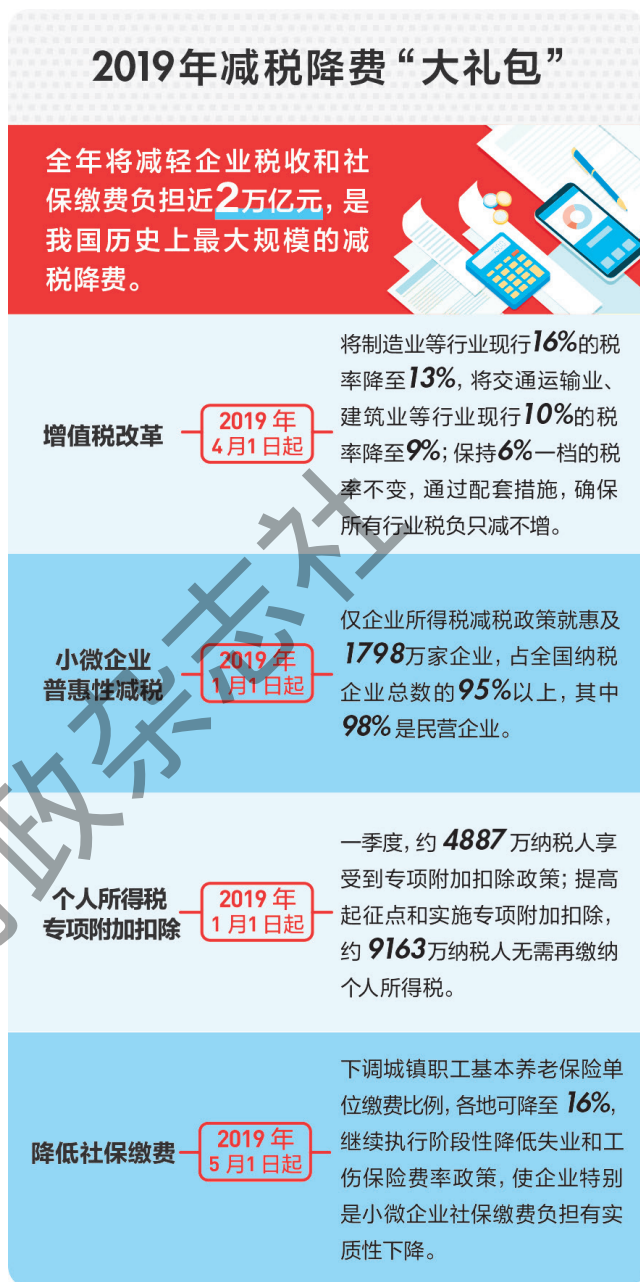
降低社保缴费方面，今年5月1日起，下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至16%，继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策，使企业特别是小微企业社保缴费负担有实质性下降。同时，进一步清理规范行政事业性收费。

今年将减轻企业税收和社保缴费负担近2万亿元，这被称为“史上规模最大的减税降费”。目前主要减税降费政策和措施都已明确，关键是要以钉钉子精神抓好落实，密切跟踪、及时解决实施过程中的问题，加大督查和监督力度，让企业和群众有实实在在的获得感。

三、支持三大攻坚战，财政不缺位

打好三大攻坚战，事关决胜全面建成小康社会。财政部门在支持打好三大攻坚战中，具有特殊重要的作用。通过抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题，突出财政的公共性和公平性，完善财税制度安排，可以有效发挥防范化解重大风险、消除贫困、改善生态环境质量的职能作用，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。积极的财政政策将针对三大攻坚战的突出问题，集中力量支持打好重点战役。

支持防范化解重大风险攻坚战，重点是着力防范化解地方政府隐性债务风险。今年新增地方政府债务限额3.08万亿元，既为重点项目建设提供资金保障，也为防范化解地方政府隐性债务风险创造更好条件。严格落



2019年我国实施更大规模的减税，推进更为明显的降费。 纪翔、孙彤 制图

实省级党委和政府对本地区隐性债务风险的防控责任，研究采取统筹各类资金资源偿还、市场化金融工具置换、规范政府支出责任管理等措施，引导地方逐步压减隐性债务规模。同时，强化违规举债责任追究，终身问责、倒查责任，坚决遏制隐性债务增量。

支持脱贫攻坚战，重点是贯彻精准方略。我们结合中央脱贫攻坚专项巡视发现问题的整改，进一步加强投入保障，强化扶贫资金监管。今年中央财政专项扶贫资金安排1261亿元，增长18.9%，增量资金主要用于深度贫困地区。支持脱贫攻坚战，重点支持解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题，义务教育方面主要做好控辍保学，基本医疗方面主要做好医疗救助，住房安全保障方面基本完成建档立卡贫困户等重点对象存量危房改造，同时支持解决农村饮水安全问题。此外，要继续推进贫困县涉农资金整合试点，对扶贫项目资金实施全过程绩效管理。

支持污染防治攻坚战，重点是支持绿色发展。今年中央财政安排大气、水、土壤污染防治方面的资金600亿元，增长35.9%；安排重点生态功能区转移支付811亿元，增长12.5%。今年将继续支持做好北方地区冬季清洁取暖试点等工作，支持中西部地区城镇污水处理提质增效；强化土壤污染管控，推进重金属污染耕地修复治理；加强长江经济带生态保护修复，实施好长江流域重点水域禁捕补偿政策；推进山水林田湖草生态保护修复工程试点和大规模国土绿化行动，加大生态系统保护力度。

四、做供给侧结构性改革的坚强财政后盾

按照中央经济工作会议要求，必须坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇，更多采取改革的办法，更多运用市场化、法治化手段，在“巩固、增强、提升、畅通”上下功夫。财政是国家治理的基础和重要支柱，在供给侧结构性改革中担负的职责、发挥的作用、产生的影响十分重大。

在巩固“三去一降一补”成果方面，将用好工业企业结构调整专项奖补资金，继续处置“僵尸企业”，推动更多产能过剩行业加快出清；落实企业改制重组、去产能调结构等方面的税收优惠政策，促进企业优胜劣汰。

在增强微观主体活力方面，将支持若干国家级、省级实体经济开发区打造不同类型的创新创业特色载体，促进“双创”升级；发挥好国家中小企业发展基金、新兴产业创业投资引导基金作用，支持创新型企业发展；落实好创业投资个人所得税优惠政策，开展适当提高居民企业技术转让所得免征企业所得税限额标准试点。

在提升产业链水平方面，将引导资本、资源向战略关键领域聚焦，实现战略关键领域创新突破；推进制造业领域国家重大科技项目，助力关键核心技术攻关；完善支持创新和绿色发展的政府采购政策，充分发挥首台（套）等政策功能，加大对制造业特别是重大装备和关键产品的支持力度。

在畅通国民经济循环方面，将综合运用融资增信、以奖代补、税收优惠等方式，鼓励金融机构加大对民营企业 and 中小企业的支持；用好普惠金融发展专项资金，推动国家融资担保基金加快与省市融资担保、再担保机构开展业务合作，继续对小微企业融资担保业务降费进行奖补，缓解企业融资难融资贵。

五、促进形成强大国内市场财政出了哪些实招

我国拥有巨大的发展韧性、潜力和回旋余地，有13亿多人口的内需市场，这是经济发展的底气所在。在外部形势复杂多变的情况下，积极的财政政策在激发消费潜力、促进有效投资、推动城乡区域协调发展方面出实招，从而稳定和扩大国内有效需求，为经济平稳运行提供有效支撑。

积极的财政政策可以激发居民消费潜力。比如：适应服务消费加快新趋势，完善支持社会力量提供教育、文化、体育、养老、医疗等服务供给的财税政策，培育新的消费增长点；加快重点领域政府购买服务改革，扩大购买范围和规模，提升公共服务质量；重点围绕农产品及相关领域，支持建设现代供应链体系；推进电子

商务进农村综合示范,扩大农产品消费。

积极的财政政策可以促进有效投资。地方政府新增债券加快发行,各地将资金及时用于补短板、增后劲的重点项目上,能有效稳定投资。今年安排中央基建投资5776亿元,将进一步优化投资方向和结构,支持交通、水利、能源、生态环保、农业农村等重点领域和薄弱环节建设,提升信息网络、现代物流等基础设施支撑能力,实施提高自然灾害防治能力若干重点工程,推进川藏铁路规划建设。

积极的财政政策可以推动城乡区域协调发展。乡村振兴战略的实施需要着力构建完善财政政策体系和体制机制,以提升农业综合产能。以农村垃圾污水处理、厕所革命、村容村貌提升、农业生产废弃物资源化利用为重点的农村人居环境整治,需要财政大力支持。对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的支持也在不断加大,中央财政安排老少边穷地区转移支付增长14.7%。此外,财政将通过切实举措,促进落实共建“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家重大区域战略。

六、财政政策着力点在保障和改善民生

财政取之于民,用之于民。保障和改善民生是坚持以人民为中心的发展思想的具体体现,是发展的根本目的,也应成为财政政策的着力点。要坚持尽力而为、量力而行,完善制度、兜住底线,精心做好各项民生工作。今年,财政将进一步加大民生投入力度,强化民生支出管理,着力保障基本民生,特别是在就业、教育和社会保障方面加力。

在积极促进就业创业方面,较大幅度增加就业补助资金,落实国家普惠性就业创业政策,支持高校毕业生、农民工和退役军人等重点群体就业,推行企业新型学徒制。

在支持发展公平优质教育方面,落实“一个一般不低于、两个只增不减”要求,保持财政教育投入持续稳定增长,今年中央财政用于教育的支出超过1万亿元;加快改善乡村学校办学条件,重点消除城镇学校“大班额”;促进公办民办并举,扩大普惠性学前教育资源;扩大高职院校奖学金覆盖面,提高资助标准,设立中等职业教育国家奖学金。

在提高社会保障水平方面,今年1月1日起,按平均约5%的幅度提高企业和机关事业单位退休人员基本养老金标准;提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例至3.5%,加快推进养老保险省级统筹,为实现全国统筹创造条件;继续划转部分国有资本充实社保基金;全面建立统一的城乡居民基本医疗保险和大病保险制度,城乡居民医保财政补助标准提高30元,达到每人每年520元,提高的30元中安排一半用于增强大病保险保障能力。此外,还将继续推进城镇棚户区和农村危房改造,保障困难群体基本居住需求;加强社会救助体系建设,支持各地开展低保、特困人员救助供养、临时救助、孤儿基本生活保障等工作。

今年加力提效实施积极的财政政策,给财政收支平衡带来巨大压力。为弥补因大规模减税降费形成的地方财力缺口,中央财政大力压减一般性支出,安排对地方转移支付超过7.5万亿元,力度是近几年最大的。同时,根据当前经济形势和各方面支出需求,扩大财政支出规模。2019年全国一般公共预算支出安排超过23万亿元,增长6.5%;赤字2.76万亿元,赤字率由2.6%提高到2.8%。此外,较大幅度增加地方政府专项债券规模,安排地方政府专项债券2.15万亿元,比去年增加8000亿元。

特别重要的是,面对实施更大规模减税降费带来的财政减收,为保障财政政策更好发挥作用、确保年度预算平衡和既定财政政策落实,各级政府必须带头过紧日子,始终坚持艰苦奋斗、勤俭节约。要把过紧日子作为财政工作长期坚持的方针,切实贯彻和体现到财政工作的全过程和各方面。■

(原文刊载于《求是》2019年第10期)