2018：积极财政政策聚力增效 促进经济社会持续健康发展

财政部综合司

2018年，财政部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，聚力增效实施积极的财政政策，适时加强预调微调，推动扩大内需和结构调整，有力促进了经济社会持续健康发展。

大力实施减税降费

减税降费是积极财政政策的一个重要着力点，结合税制改革和形势变化，在年初确定的减税降费政策基础上，年中新增部分措施，2018年全年减负约1.3万亿元。一是完善增值税制度。降低增值税税率水平，将制造业等行业增值税税率从17%降至16%，将交通运输、建筑、基础电信服务等行业及农产品等货物的增值税税率从11%降至10%，增值税税率调整为16%、10%、6%三档。统一增值税小规模纳税人年销售额标准，将工业企业和商业企业小规模纳税人的年销售额标准由50万元和80万元上调至500万元。退还部分企业的留抵税额，对装备制造等先进制造业、研发等现代服务业符合条件的企业和电网企业

在一定时期内未抵扣完的进项税额予以一次性退还。二是实施个人所得税改革。落实全国人大常委会关于修改个人所得税法的决定，自2018年10月1日起，将个人所得税基本减除费用标准由每月3500元提高到5000元。调整优化税率结构，扩大3%、10%、20%三档低税率级距，广大纳税人能够不同程度地享受到减税红利，特别是中等以下收入群体获益更大。设立专项附加扣除，围绕与人民群众生活密切相关的重点支出领域，设立子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人等6项专项附加扣除项目，自2019年1月1日起正式实施。三是加大小微企业税收支持力度。将享受减半征收企业所得税优惠政策的小型微利企业年应纳税所得额上限由50万元提高到100万元，将符合条件的小微企业和个体工商户贷款利息收入免征增值税单户授信额度上限由100万元提高到1000万元。四是鼓励企业加大研发投入。取消企业委托境外研发费用不得加计扣除限制，将企业研发费用加计扣除比例提高到75%的政策由科技型中小企

业扩大至所有企业，将高新技术企业和科技型中小企业的亏损结转年限由5年延长至10年，对企业新购进单位价值不超过500万元的设备、器具允许当年一次性税前扣除。五是调整完善进出口税收政策。分两批对4000多项产品提高出口退税率并简化退税率结构。对包括抗癌药在内的绝大多数进口药品实施零关税，降低汽车整车及零部件、部分日用消费品和工业品进口关税，我国关税总水平由2017年的9.8%降至7.5%。六是进一步清理规范涉企收费。停征首次申领居民身份证工本费等一批行政事业性收费，降低重大水利工程建设基金等部分政府性基金征收标准，延长阶段性降低社会保险费率和企业住房公积金缴存比例政策期限。

保持较高支出强度

一是扩大财政支出规模。2018年全国财政赤字规模23800亿元，与上年持平，赤字率2.6%，通过统筹各项资金，全国一般公共预算支出超过22万亿元，有力保障重点领域和关键环节投入。二是较大幅度增加地方政府

专项债券规模。新增发行地方政府专项债券 13500 亿元，比上年增加 5500 亿元，提前两个月完成发行目标，有力支持地方稳增长、补短板。三是创新财政支出方式。规范有序推进政府和社会资本合作（PPP），积极提高民间资本参与度，截至 2018 年末，全国 PPP 综合信息平台项目管理库累计落地项目 4691 个、投资额 7.2 万亿元，落地率 54.2%，同比提高 16 个百分点。

推动三大攻坚战取得明显成效

一是加强地方政府债务风险防控。出台地方政府债务信息公开办法，指导地方有序公开债务限额余额、债券发行和资金使用安排、债务还本付息等信息。进一步完善地方政府隐性债务风险监管政策，加强资金供给端、项目建设源头风险防控。强化监督问责，配合建立终身问责、倒查责任机制，组织核查部分市县和金融机构违法违规举债行为，并公开通报曝光。健全统计监测机制，及时警示债务风险。督促地方落实属地管理责任，牢牢守住不发生系统性风险的底线。二是大力支持脱贫攻坚。中央财政补助地方专项扶贫资金 1060.95 亿元，增加 200 亿元，增长 23.2%，增加的资金重点用于“三区三州”等深度贫困地区。全面推进贫困县涉农资金整合试点，全年整合资金超过 3000 亿元。探索建立财政扶贫资金动态监控机制，制定财政扶贫项目资金绩效管理暂行办法，绩效目标管理基本实现全覆盖。三是加大污染防治力度。中央财政支持污染防治攻坚战相关资金约 2555 亿元，增长 13.9%，其中大气、水、土壤污染防治投入力度为近年来最大。扩大中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点范围。实施促进长江经

济带生态保护修复奖励政策，建立长江流域重点水域禁捕补偿制度。启动城市黑臭水体治理示范，支持中西部地区城镇污水处理提质增效。组织开展第三批山水林田湖草生态保护修复工程试点。

支持深化供给侧结构性改革

一是推进科技创新能力建设。中央一般公共预算本级科学技术支出增长 10.3%。支持实施国家科技重大专项，开展中央财政科研项目资金管理改革督察，在优化科研项目和经费管理、减少报表和过程检查、推进科研项目绩效评价等方面推出一系列新举措。二是支持制造业转型升级。推动智能制造、工业强基、绿色制造和工业互联网发展，支持制造业创新中心能力建设。落实首台（套）重大技术装备保险补偿试点政策，累计支持推广 1087 个项目，涉及装备价值总额 1500 多亿元。三是激发创业创新活力。支持 100 个国家级、省级经济开发区打造特色载体，助推中小企业“双创”升级。设立国家融资担保基金，提升服务小微企业和“三农”等的能力。对扩大小微企业融资担保业务规模、降低小微企业融资担保费率成效明显的地方予以奖补激励。四是落实“三去一降一补”重点任务。出台推进去产能和“僵尸企业”债务重组相关政策，继续支持钢铁、煤炭行业化解过剩产能，“十三五”钢铁、煤炭去产能的主要目标任务基本完成，中央企业处置“僵尸企业”和治理特困企业工作取得积极进展。五是促进城乡区域协调发展。中央财政均衡性转移支付增长 9.2%，老少边穷地区转移支付增长 15.7%，不断加大中西部地区的支持力度。建立健全实施乡村

振兴战略财政投入保障制度。建立跨省域补充耕地国家统筹机制和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制。

持续改善社会民生

一是实施更加积极的就业政策。落实就业创业补贴政策，加强公共就业服务能力建设，中央财政就业补助资金支出 468.78 亿元，增长 6.8%。二是推动教育改革发展。中央财政教育转移支付的 84.4% 投向中西部地区，并向贫困地区倾斜。巩固城乡义务教育经费保障机制，支持学前教育、职业教育、高等教育发展。三是加强基本民生保障。机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准提高约 5%。城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准提高至 88 元，并建立了基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。城乡居民医保财政补助标准提高到每人每年 490 元，增加的 40 元中一半用于加强大病保险保障能力。基本公共卫生服务经费人均财政补助标准达到 55 元。四是支持做好最低生活保障、特困人员救助供养等困难群众救助工作。提高优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，惠及全国 860 余万优抚对象。继续支持各类棚户区改造、公租房配套基础设施建设等。

积极财政政策的实施成效

2018 年，在积极财政政策和其他相关政策等综合作用下，我国经济运行保持在合理区间，经济结构持续优化，质量效益稳步提升，民生福祉不断改善，地方政府债务风险总体可控。

一是促进经济运行保持在合理区间。2018 年我国国内生产总值突破 90 万亿元，增长 6.6%，增速连续 16 个季

度运行在6.4%—7.0%区间,经济运行的稳定性和韧性增强。就业持续向好,城镇新增就业1361万人,连续6年保持在1300万人以上,全年各月全国城镇调查失业率保持在5%左右,年末城镇登记失业率3.82%,降至近十多年来的最低水平。物价水平涨势温和,居民消费价格上涨2.1%。

二是推动经济结构优化取得明显成效。服务业对经济增长的支撑作用不断增强,占GDP比重升至52.2%,比上年提高0.3个百分点,对经济增长的贡献率接近60%。消费对经济增长的贡献率大幅提升至76.2%,比上年提高18.6个百分点,比资本形成总额高43.8个百分点。装备制造业和高技术制造业快速发展,分别增长8.1%和11.7%,增速分别高于规模以上工业增加值1.9和5.5个百分点。新动能不断成长,平台经济、共享经济、智能经济加快发展,大众创业万众创新深入推进,日均新设企业超过1.8万户。节能降耗取得明显成效,万元GDP能耗比上年下降3.1%。

三是保障和改善民生取得新进展。人民生活持续改善,全国居民人均可支配收入实际增长6.5%,农村居民收入增速连续9年高于城镇居民。全国约1.45亿义务教育学生免除学杂费并获得免费教科书,1392万家庭经济困难寄宿生获得生活费补助,1400万进城务工农民工随迁子女实现相关教育经费可携带,3700万学生享受营养膳食补助。社会保障网进一步织密兜牢,社会保险覆盖范围扩大。困难群体住房保障持续推进,全年棚户区改造开工626万套、农村危房改造190万户。脱贫攻坚成效显著,全年减贫1386万人,易地扶贫搬迁280万人。

四是地方政府债务风险总体可控。覆盖地方政府债务限额管理、预算管理、风险管理、监督管理等各个环节的“闭环”管理制度体系已基本建立。截至2018年末,我国地方政府债务余额18.39万亿元,控制在全国人大批准的限额之内,债务率(债务余额/综合财力)76.6%,远低于国际通行的100%—120%警戒线;加上纳入预算管理的中央政府债务余额14.96万亿元,全国政府债务余额33.35万亿元,政府债务的负债率(债务余额/GDP)为37%,低于欧盟60%的警戒线,也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平,风险总体可控。□

责任编辑 张小莉

政府购买服务知识问答

问:什么是公益创投,与政府购买服务有何关系?

答:公益创投也称为“公益风险投资”,这种投资不以营利为目的,而是为了增强被支持组织的可持续提供公共服务、解决社会问题的能力。公益创投包括三个主要要素:(1)公益投资者。他们是公益创投的主体,主要包括社会组织、企业和政府,其作用在于对受助组织给予各种支持,除了提供资金、场地、办公设备等硬件支持外,还提供管理技术培训、人力资源扶持与开发等软件支持。(2)符合创投使命的社会组织。社会组织是实现公益创投目标的载体。通过公益创投,社会组织在项目管理、技术、专业人才等方面的能力能得到大幅提高,从而更有效地实现组织目标。(3)社会目标。社会目标是公益创投追求的最终目的,力求以最小的投入和最低的成本换取社会价值回报的最大化。公益创投是对公益事业领域传统培育模式的一次改革与创新,传统的政府拨款对非营利组织而言是“被动输血”,公益创投强调发展社会组织的“主动造血”能力,包括培养社会组织自主寻求发展所需的各种社会资源的能力,以及其他非资金的支持。

当公益创投的投资主体为政府时,公益创投实际上也是一种政府购买服务行为,只不过更加强调通过这种购买行为来扶持承接服务的组织发展壮大,或者是培育新的服务组织。

问:如何认识以政府购买服务名义变相举债融资进行工程建设问题的危害性?

答:2015年生效的新《预算法》明确规定,除发行政府债券外,地方政府不得以其他方式举债。这意味着,地方政府过去通过融资平台举债的方式再也行不通了。但是由于各种原因,地方政府进行工程建设的冲动依然强烈。于是很多地方盯上了政府购买服务,主要做法是把工程建设作为政府购买服务项目,以“政府购买委托代建服务”或者“政府购买融资服务”等名义签订政府购买服务的长期合同(通常在20—30年之间),平台公司以政府购买服务合同为质押进行融资实施工程建设,平台公司还贷资金来源于政府分年安排的购买服务资金,通常由地方人大或人大常委会作出决议对购买服务资金予以保障。在这种做法中,相关项目并不符合政府购买服务关于购买内容的政策要求,实质上是规避地方政府债务管理,变相举债进行工程建设,在现有政府债务统计和管理制度之外形成新一轮隐性但却实实在在的债务,造成地方政府债务无序扩张,加剧了财政金融风险。

(财政部综合司供稿)