

解读 2019 年“国家账本”

南开大学 | 马蔡琛 天津财经大学 | 李宛姝

2019 年是新中国成立 70 周年，也是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年。作为“国家账本”的政府预算报告，不但记录着国家发展各项事业的“钱从哪里来，钱花到哪里去”，其中的“加减乘除”四则运算还传递着备受关切的国计民生信息。仔细读来，今年的政府预算报告总体呈现四个特点：

积极财政政策加力提效，继续推动科技创新能力建设

回顾 2018 年，通过大规模减税降费，聚力增效继续实施积极的财政政策，多角度推动了科技创新能力的建设。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，并选取部分专项探索开展基于诚信和绩效的“绿色通道”试点。鼓励香港、澳门特别行政区高等院校和科研机构参与中央财政科技计划（专项、基金等）组织实施。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加强能力建设。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。为激发创业创新活力，支持 100 个国家级、省级实体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。

2019 年，安排全国财政赤字 2.76 万亿元，赤字率由 2.6% 适度提高到 2.8%，同时，安排地方政府专项债券 2.15 万亿元，比 2018 年增加 8000 亿元，这样的安排释放了财政政策更加积极有力的信号，并有助于继续推动科技创新能力建设。在推动制造业高质量发展方面，支持重大短

板装备攻坚、重点产业创新服务平台等，推进战略关键领域创新突破。在支持科技创新企业发展方面，综合运用风险补偿、后补助等手段，引导企业加大科技投入，促进成果转化和产业化。支持一批实体经济开发区打造不同类型的创新创业特色载体；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，加大对早中期、初创期创新型企业的支持，培育更多新动能。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。在支持基础研究和应用基础研究方面，加大对突破关键核心技术的支持。加强国家战略科技力量建设，推进国家实验室建设和科技创新基地布局优化，推动科研设施与仪器开放共享，实施国家科技重大专项和“科技创新 2030—重大项目”。加大对科研院所稳定支持力度，加强科技人才队伍建设。狠抓中央财政科研项目资金管理改革等政策落地见效，开展基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点，形成更有效的创新激励机制。推动健全以企业为主体的产学研一体化创新机制，支持企业牵头实施重大科技项目。综合运用风险补偿、后补助、创投引导等手段，引导企业加大科技投入，促进成果转化和产业化。支持全面加强知识产权保护。

实施更大规模减税降费，多举措激发市场主体活力

回顾 2018 年，降低制造业、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，统一增值税小规模纳税人标准至 500 万元，对装备制造等先进制造业、研发等现代服务业符合条件企业和电网企业的期末留抵税额予以一次性退还。实施个人所得税改革，修改个

人所得税法,自2018年10月1日起,提高基本减除费用标准,调整优化税率结构,在此基础上研究制定个人所得税专项附加扣除暂行办法,设立子女教育等6项专项附加扣除,修订个人所得税法实施条例,自2019年1月1日起正式实施,实现从分类税制向综合与分类相结合税制的重大转变,惠及约8000万纳税人。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。此外,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。

2019年,将实施更大规模的减税降费,综合运用融资增信、以奖代补、税收优惠等方式共同激发微观主体活力。在税收方面,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所得税优惠力度,将小规模纳税人增值税起征点由月销售额3万元提高到10万元,允许地方在50%税额幅度内减征资源税、城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、印花税(不含证券交易印花税)、耕地占用税和教育费附加、地方教育附加,扩展投资初创科技型中小企业享受税收优惠政策的范围。以制造业为重点实质性降低增值税税率,将制造业适用的税率由16%降至13%,逐步建立期末留抵退税制度,有效降低企业成本负担。在企业融资方面,鼓励金融机构加大对民营企业 and 中小企业的支持,缓解企业融资难融资贵问题。加快国家融资担保基金运作,对单户担保金额500—1000万元的,实行与500万元以下统一的收费政策,收费由原不高于承担风险责任的0.5%降为0.3%,引导合作机构逐步将平均担保费率降至1%以下。支持30个城市开展深化民营和小微企业金融服务综合改革试点,引导试点城市降低企业综合融资成本。

严格压缩一般性支出, 优先保障重点领域投入

受经济下行压力加大、实施更大规模减税降费,以及上年部分减税降费政策翘尾减收等因素影响,2019年的财政收入形式较为严峻,为保障各领域对财政资金的需求,需要进一步加强政策和资金统筹,在加大减税降费力度和着力保障重点支出的同时,保持财政可持续。

回顾2018年,在脱贫攻坚方面,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,全年减少农村贫困人口1386万。在污染防治方面,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%。在就业创业方面,为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%,全年城镇新增就业1361万人。在教育方面,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。在基本民生方面,提高机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准约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。划转部分国有资本充实社保基金,推动建立国有资本划转和企业职工基本养老保险基金缺口逐步弥补相结合的运行机制。在卫生健康方面,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。在住房保障方面,继续支持各类棚户区改造、公租房配套设施建设等,全年棚户区改造开工626万套、农村危房改造190万户。深入实施文化惠民工程,支持5万余所公共文化设施免费开放。

2019年,为优先保障重点领域支出,要树立过紧日子的思想,严格压缩一般性支出,厉行勤俭节约,把钱花在刀刃上,严控“三公”经费预算,取消低效无效支出,清理收回长期沉淀资金。其中,中央财政带头严格管理部门支出,一般性支出按照不低于5%的幅度压减,“三公”经费再压减3%左右。在重点领域的支持上,中央财政专项扶贫资金安排1260.95亿元,增长18.9%,增量主要用于深度贫困地区;加大污染防治投入力度,将打赢蓝天保卫战作为重中之重,中央财政大气污染防治资金安排250亿元,增长25%,水污染防治方面的资金安排300亿元,增长45.3%。在民生领域的保障上,中央财政就业补助资金安排538.78亿元,增长14.9%;中央财政支持学前教育发展资金安排168.5亿元,增长13.1%,促进公办民办并举扩大普惠性学前教育资源;中央财政现代职业教育质量提升计划专项资金安排237.21亿元,增长26.6%;从2019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,继续划转部分国有资本充实社保基金;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，基本公共卫生服务经费人均财政补助标准提高 5 元，加上从原重大公共卫生服务平移的补助资金折算为人均 9 元，达到每人每年 69 元；安排中央财政城镇保障性安居工程专项资金 1433 亿元，增长 12.4%，安排农村危房改造补助资金 298.5 亿元，增长 12.9%，支持优先开展建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员和贫困残疾人家庭等重点对象危房改造，资金增量主要用于地震高烈度设防地区农房抗震改造。

全面实施预算绩效管理，构建预算绩效管理新格局

追求效率是人类生活的永恒主题，近年来，我国始终致力于加强预算绩效管理，2018 年印发的《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》进一步要求，力争用 3—5 年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

回顾 2018 年，深入贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，在中央财政层面初步建立了项目支出为主的全过程预算绩效管理体系，中央本级项目和对地方专项转移支付绩效目标、运行监控和绩效自评实现全覆盖，建立重点绩效评价常态化机制，2018 年组织第三方机构对 38 个重点民生政策和重大项目

开展重点绩效评价，涉及资金 5513 亿元，评价结果已经用于改进管理、预算安排和完善政策。绩效管理深入众多领域，例如，在扶贫资金管理上，制定财政扶贫项目资金绩效管理办法，绩效目标管理基本实现全覆盖，涉及约 11 万个扶贫项目、8000 多亿元；在科研资金管理上，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。

2019 年，预算绩效管理逐渐呈现全方位格局。在管理技术方面，进一步完善预算绩效管理制度办法和业务流程，健全分行业分领域分层次的核心绩效指标和标准体系；推动预算绩效管理扩围升级，逐步将绩效管理覆盖所有财政资金，延伸到基层单位和资金使用终端，开展中央部门整体支出绩效评价试点；将预算绩效管理关口从事后评价向事前和事中延伸，提高预算编制的科学性和精准性，防止财政资源配置环节和使用过程中的损失浪费。预算绩效管理与其他重点工作相辅相成，其中，在扶贫资金管理中，将加快财政扶贫资金动态监控机制建设，实时动态监控各级各类财政扶贫资金，对扶贫项目资金实施全过程绩效管理。在参与主体方面，充分调动部门和资金使用单位的积极性，促进财务和业务管理深度融合，推进预算和绩效管理一体化；强化绩效管理责任，建立健全绩效评价结果应用激励约束机制，将之与预算安排挂钩，削减低效无效支出。在绩效信息公开方面，稳步推进重大政策和项目绩效目标、绩效评价结果向同级人大报告，并随同预算决算向社会公开。应该说，一个“依法用好百姓钱”的预算绩效管理新机制，已然越来越清晰地向我们走来。□

责任编辑 李燕