

主动适应经济发展新常态 不断开创财政事业新局面

财政部部长 | 楼继伟

► 2014年财政工作取得新成绩

- ◎ 深化改革取得重大进展
- ◎ 财政宏观调控成效明显
- ◎ 保障改善民生取得新进展
- ◎ 对外财经工作成果丰硕
- ◎ 财政科学化、规范化、信息化管理深入推进

一、关于2014年的财政工作

2014年,各级财政部门坚决贯彻党中央、国务院决策部署,紧紧围绕稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险,认真落实积极的财政政策,着力深化财税体制改革,加快推进内部控制建设,强化财政预算管理,财政工作取得了新的成绩,全年预算执行情况总体符合预期,支持改革发展和民生等重点支出得到了较好保障。

(一)深化改革取得重大进展

预算管理制度改革全面推开。配合完成了预算法修改工作,并就财政系统贯彻实施新预算法作出部署。国务院印发了深化预算管理制度改革的决定、加强地方政府性债务管理的意见、清理规范税收等优惠政策的通知,批转了财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案。经国务院批准,财政部印发了完善政府预算体系的通知。进一步加大了预算公开力度,中央财政预决算和部门预决算公开到了“项”级科目,专项转移支付预算公开到了具体项目。各省区市全部公开了本地区一般公共预算和本级部门预算。全国社会保险基金预算首次编入预算草案,提高了中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。确定了三年财政规划编制框架,启动编制2015—2017年全国财政规划。中央对地方专项转移支付项目比上年减少三分之一。组织开展存量债务纳入预算管理的清理甄别工作,研究制定地方政府债务风险评估预警等相关配套办法。地方政府债券自发自还试点顺利推进。健全了关键期限国债定期发行和续发机制,首次发布了关键期限国债收益率曲线。按市场化原则组建了新一届(2015—2017年)国债承销团。扩大中央国库现金管理操作,印发《地方国库现金管理试点办法》并启动试点。

税制改革有序推进。进一步扩大营改增试点行业范围,将铁路运输、邮政和电信业在全国范围纳入营改增试点。研究制订了消费税改革方案,调整了成品油等部分产品消费税政策、停止征收成品油价格调节基金。在全国范围内实施煤炭资源税从价计征改革,调整原油、天然气资源税适用

税率,同时清理规范涉及煤炭、原油、天然气的收费基金。配合全国人大研究起草房地产税法草案,积极推进环境保护税立法相关工作。财政体制改革研究取得阶段性成果。围绕建立事权和支出责任相适应的制度,深入开展研究。系统梳理了成熟市场经济国家事权和支出责任划分情况,调研分析国防、公共安全、食品药品监督等领域的事权和支出责任划分。

其他重要改革进展顺利。国务院印发了关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见,中央政治局常委会通过了深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案,在中央级事业单位开展科技成果使用、处置和收益管理改革试点。基本完成中央部门所属事业单位改革分类工作。制定出台政府购买服务管理办法,推动中央部门开展试点,地方普遍出台了实施意见或办法。积极支持开展司法体制改革试点。国有资产管理体制、金融体制等其他改革工作有序推进。

各地财政部门按照中央部署、结合当地实际积极推进财税改革。一些省份印发了本地区财税体制改革的实施方案。不少地方在完善省以下财政体制和预算管理制度、强化专项资金管理、加强政府性债务管理等方面出台了具体操作办法。

(二) 财政宏观调控成效显著

统筹稳增长和调结构,认真落实积极的财政政策,促进了经济平稳运行和提质增效。

促进经济稳定增长。稳定市场预期,财政赤字与预算预计相当,同时密切跟踪经济运行情况,在区间调控基础上实施定向调控,提高调控的针对性和有效性。一是支持扩大投资需求。保障重点项目资金投入,发挥政府投资的引导作用,吸引社会资本投入中西部铁路建设、棚户区改造等项目。二是加大减税降费力度。简并增值税征收率,扩大小型微利企业所得税优惠政策实施范围,实施进一步支持小微企业发展的增值税和营业税优惠政策,实行普遍性降费,为企业特别是小微企业减负添力。三是推动外贸协调发展。适当降低地方出口退税增量负担比例,减轻地方财政负担。加强外贸发展专项资金的使用管理,鼓励企业承接国际服务外包业务和技术出口。对760多种进口商品实施较低的进口暂定税率,鼓励扩大先进设备和技术、关键零部件等进口。

推动经济结构调整。发挥财政政策的精准调控优势,推动经济转型升级。一是落实各项强农惠农富农

政策。大力支持粮食生产,促进实现粮食产量“十一连增”。落实农业“休养生息”政策措施,启动农业可持续发展相关试点。组织开展大豆、棉花目标价格补贴改革试点,认真落实重要商品储备及市场调控政策。完善涉农各项补贴政策,提高补贴的精准性和指向性。调整优化农业综合开发布局,建设高标准农田2818.6万亩。改革财政专项扶贫资金管理机制,提高扶贫资金使用效果。启动建制镇示范试点工作,探索支持建制镇发展的有效途径。二是有力促进创新驱动发展。总结评估上海自贸试验区税收政策执行情况,探索可复制、可推广的经验。在苏州工业园综合保税区和重庆两江寸滩保税港区,开展调整相关税收规定、促进贸易多元化的试点。大力支持公共科技活动,加快实施科技重大专项,促进科技资源开放共享。完善并实施固定资产加速折旧、支持技术先进型服务企业等企业所得税政策,支持企业加快设备更新和科技创新。启动实施国家科技成果转化引导基金,运用市场机制促进科技成果资本化、产业化。支持国防科技工业跨越式发展。三是促进产业结构调整和节能减排。支持打造战略性新兴产业集群,推进工业转型升级。推动设立铁路发展基金和国家集成电路产业投资基金。调整完善重大技术装备等进口税收政策。启动信息惠民示范城市创建、电子商务与物流协调发展试点,支持全国农产品骨干网络建设。加大对淘汰落后产能的支持力度,深入开展排污权有偿使用和交易试点。扩大政府采购节能环保产品范围,提高节能环保产品采购比例。进一步整合资金,加大对大气、重金属污染防治和水生态保护的支持力度。开展了国土江河综合整治试点。

(三) 保障改善民生取得新进展

区分不同层次的公共性,积极推进民生领域的体制机制改革。促进教育事业的发展。支持实施第二期学前教育三年行动计划。进一步完善农村义务教育经费保障机制,全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件,提高农村义务教育学生营养改善计划国家试点地区膳食补助标准。支持进城务工人员子女在流入地公办学校就读。推动建立完善高职院校生均拨款制度,支持改善中职学校办学条件。调整完善中等职业教育免费财政补助方式,提高中职学校运转水平。进一步完善国家资助政策体系,将少数民族预科学生纳入国家资助范围。调整完善国家助学贷款相关政策,惠及约660万名高校学生。

支持做好就业和社会保障相关工作。启动实施新一轮“大学生创业引领计划”。完善税收优惠、小额担保贷款贴息等政策，进一步简化了办理程序。将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险整合为城乡居民基本养老保险制度。推进机关事业单位养老保险制度改革，按照“完善个人账户、健全缴费激励机制”的主要工作思路，积极参与改革方案设计。实施企业年金、职业年金个人所得税递延纳税政策，促进多层次养老保险体系发展。完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制。全面实施临时救助制度。

进一步扩大基本医疗保险、城乡居民大病保险等制度的覆盖面。完善医疗保障政策体系，加大保障力度。整合城乡医疗救助补助资金，扩大救助范围。基本公共卫生服务项目人均经费标准由30元提高到35元，并重点向农村地区倾斜。新增700个县和17个城市开展公立医院综合改革试点。

调整完善住房保障政策体系。整合中央补助廉租住房、公共租赁住房和城市棚户区改造专项资金。推进公共租赁住房和廉租住房并轨运行。出台城镇保障性安居工程贷款贴息政策。支持266万贫困农户改造危房，完成全年建成保障房480万套、新开工700万套以上的任务。

支持文化体育事业发展。制定国家基本公共文化服务标准。鼓励大型体育场馆向社会免费或低收费开放。推进文化创意与相关产业融合发展。

(四) 对外财经工作成果丰硕

围绕建立以合作共赢为核心的新型国际关系，秉持大国财政理念，积极开展多双边财经交流与合作。

新多边机构筹建取得重大进展。23个意向创始成员国签署了筹建亚投行备忘录。金砖五国签署了成立金砖开发银行的章程协定。

北京APEC财长会达到预期效果。推动发布了APEC地区成功开发基础设施PPP项目的实施路线图等文件，在基础设施和能力建设等领域形成了多项务实成果。

对外关税谈判取得重要成果。中美双方就信息技术协定扩围问题达成一致。推动结束中韩、中澳自贸区实质性谈判。推进中日韩、中国—斯里兰卡等自贸区谈判。同时，成功开展了第六轮中美战略与经济对话框架下的经济对话、第六次中英经济财金对话、第二次中法高级别经济财金对话。全面启动中德高级财金对话机制。充分利用世行、亚行等国际金融组织赠

款和外国政府贷赠款资金。深度参与国际财务报告准则制定。

(五) 财政科学化、规范化、信息化管理深入推进

对财政部内设机构进行了调整，成立了政策研究室、改造企业司为资产管理司、重组成立了国际经济关系司和国际财金合作司，进一步明确了各司职责和工作关系划分。结合强化预算管理的需要，推进专员办工作转型，确定了专员办的工作重点，其业务嵌入到预算编制、预算执行、决算管理中，实现由以检查业务为主向预算管理为主转变、以事后检查稽核为主向事前事中监控为主转变。进一步加强预算评审，强化预算执行和绩效管理。印发了全面推进管理会计体系建设的指导意见，发布实施8项新企业会计准则。财政信息化一体化建设工作进展顺利，预算管理系统初步实现集成贯通。认真落实党风廉政建设主体责任。抓好党的群众路线教育实践活动“两方案一计划”的整改工作，主动查找财政工作中“病症在下面，病根在上头”的问题，上下衔接，联动整改。

二、关于做好新常态下的财政工作

科学认识当前形势，准确研判未来走势，是做好财政经济工作的基本前提。党中央、国务院关于经济发展新常态的重大战略判断，充分展现了党中央高瞻远瞩的战略眼光和处变不惊的决策定力。我们要与时俱进，把思想和行动统一到中央的判断上来，准确把握我国经济发展的大逻辑，科学分析新常态下财政领域的趋势性变化，正确把握做好财政工作的新要求，勇于担当，积极作为，发挥好财政在适应和引领新常态中的作用。

(一) 财政收入由高速增长转为中低速增长，要克服速度情结，防止竭泽而渔。我国间接税的比重高，资本货物、原材料、制造业等传统产业税收贡献较大，所得税和财产税等直接税占比偏低，财政收入增长受物价波动特别是PPI的影响很大。在现行税制下，随着经济增速放缓，财政收入增速的下滑幅度更大。进入新常态后，经济增速由高速转为中高速，服务业比重和增速均超过第二产业，财政收入将呈现由过去的两位数增长进入一位数增长的态势。从近几年的收入增长情况看，这种趋势已经明朗。新常态下的经济状况有资源、要素约束等结构性因素，也有产能过剩的周期性因素。通过改革和政策措施化解和纾缓资源、要素约束，通过反周期政策化解产能过剩是今

后一个时期的基本做法，也必然对财政收支政策提出新要求。

当前和今后一段时期，财政收入呈现中低速增长。近期，有些资源大省和产能过剩集中的地方甚至可能出现增长停滞，大家对此要保持清醒头脑，克服过去的思维惯性和习惯做法，科学应对。一是实事求是地看待收入增速变化。要科学测算财政收入，防止过高地确定财政收入预算目标。各地财政部门绝不能在经济放缓、收入增速下降的时候，收“过头税”、乱收费，增加企业负担，形成对经济的顺周期调节。二是坚决防止和纠正财政“空转”行为。采取“空转”方式虚增财政收入，与新预算法的要求相违背，会扭曲经济运行情况、误导宏观调控决策。新预算法已经明确规定“各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标”，对虚列政府收入和支出的责任人，根据情节给予降级、撤职或开除的处分。2015年，各地要认真组织开展清理检查，严肃查处本地区财政“空转”行为，维护财政经济运行良好秩序。三是促进财政与经济良性互动、健康发展。收入不再作为硬性任务要求，并不意味着对收入增速的趋势变化听之任之、无所作为。反而因不再作为硬性任务，财税双方可以更为客观地建立收入预测模型，这方面财政系统应主动作为，加强收入预测和预算执行分析，同时要推动征管部门建立与相关经济指标变化情况相衔接的考核体系。要通过简政放权、减税降费，激发企业活力，大力支持创业创新。着力营造公平竞争的市场环境，促进全国统一市场形成，提高资源配置效率，绝不能再搞“政策洼地”。在推动经济发展提质增效的基础上，支持税务、海关等部门依法征收，应收尽收。

(二) 财政支出刚性增长，要花钱买机制，确保可持续。在财政收入中低速增长的同时，应对人口加速老龄化、织密织牢民生安全网、加强生态环境修复治理、加快中西部地区基础设施建设、原有基础设施的更新维护等都需要增加投入，财政支出继续刚性增长。而且，支出结构僵化、财政资金使用效益不高的问题仍然十分突出。一些支出政策的设计不科学，如果不深化改革，不可持续，财政中长期压力非常大。

应对支出刚性增长压力，要从转变政府职能、调整优化支出结构、提高资金使用效益等方面寻找对策。一是科学界定政府(财政)作用边界。处理好政府与市场、政府与社会的关系，财政该管的一定管住管好，不该管的坚决放手给市场和社会、放到位，避免大包大揽。政府从一般竞争性领域退出，区分公共性的层次，调整结构，有保有压。二是改善民生要循序渐进、量力而行。树立正确的民生理念，立足于保基本、兜底线、促公平。多做雪中送炭的工作，不搞锦上添花。在政策扩围提标时，不做过多过高的承诺，帮穷不帮懒，引导全社会树立起靠个人努力勤劳致富、各方面合理承担责任的民生理念。三是主动出击建机制。积极参与社会保障、医药卫生、科技教育、农业发展、环境保护等领域的顶层设计，着力解决制度碎片化等问题，花钱买机制，增强政策的公平性和可持续性。四是创

► 把握新常态下财政领域的趋势性变化

- ◎ 财政收入由高速增长转为中低速增长，要克服速度情结，防止竭泽而渔
- ◎ 财政支出刚性增长，要花钱买机制确保可持续
- ◎ 财政深刻介入国家治理的各个方面，要充分发挥财税改革的基础性支撑性作用
- ◎ 预算规范管理、公开透明的要求越来越高，要全面推进依法理财
- ◎ 财政宏观调控面临的形势更加复杂，要创新调控思路和方式
- ◎ 建设大国财政的要求越来越迫切，要主动参与国际财经交流和全球经济治理

新投入方式。对公共基础设施、公共服务和扶贫开发等，可以通过PPP、投资引导基金、政府购买服务等方式扩大财政资金杠杆作用，引导社会资本投入。同时，要厉行勤俭节约，加强预算执行管理，盘活财政存量资金，进一步提高财政资金使用效益。

(三) 财政深刻介入国家治理的各个方面，要充分发挥财税改革的基础性支撑性作用。应对增长放缓、引导结构变化、促进动力转换、防范潜在风险，需要全面深化改革，破除各方面体制机制弊端。十八届三中全会提出，财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。在适应和引领新常态的过程中，财政将更加深刻地介入各方面体制机制的构建。推进财税改革更为紧迫，任务更加艰巨。党中央、国务院对财税改革高度重视，为推进财税体制改革提供了坚强政治保证。我们要不辱使命，进一步增强责任感和紧迫感，加快建立现代财政制度，积极支持其他领域改革，推进国家治理体系和治理能力现代化。

(四) 预算规范管理、公开透明的要求越来越高，要全面推进依法理财。预算全面规范、公开透明是现代财政制度的基本特征，是政府接受监督的重要途径。完善社会主义市场经济体制，建设法治政府、提升政府公信力，从制度上预防腐败，都需要政府治理和权力运行更加公开透明。强化对行政权力的制约和监督，全面推进政务公开，财政预算的规范管理和公开透明必须走在前面，主动接受社会公众的监督 and 评价。党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出了顶层设计和总体部署，宏伟的法治蓝图已经展开。依法理财是依法治国的重要组成部分。新预算法从2015年1月1日起实施，预算管理制度改革已全面推开，全面推进依法理财已经起势。要站在推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，全面落实十八届三中、四中全会决定对财税改革和财政工作提出的新要求。切实增强法治观念。自觉维护宪法和法律的权威，将法治的原则作为行为处事的准则，将法治的要求运用于认识、分析、处理问题中，要强化规则意识，倡导契约精神，习惯于在法律和规章制度的约束下做事，不断提高依法行政依法理财水平。坚持以法治思维推进财税改革。增强预算的法治性和约束力，落实好税收法定原则，推进各级政府事权规范化、法律化。加强各项财税改革具体方案与新预算法的衔接。贯彻执行好新预算法。

把新预算法的各项规定，作为从事预算管理活动的行为准则，及时修改以前制定的有关制度文件，凡与新预算法规定相违背的，一律停止执行。抓紧制定相关配套制度，加强合法性审查，并及时公布，切实满足预算管理实践的需要。解决影响和制约依法理财的突出问题。抓好清理规范税收等优惠政策有关工作，着力清除影响商品和要素自由流动的市场壁垒，真正使市场在资源配置中起决定性作用，促进经济转型升级。各地财政部门在清理规范工作中要切实履行职责，为党委政府当好参谋、把好事。

(五) 财政宏观调控面临的形势更加复杂，要创新调控思路和方式。新常态下，“三期叠加”相互交织、相互影响、相互放大，统筹实现稳增长、调结构、转方式、防风险等多重目标，把握近期目标和长期发展的平衡点，把握经济社会发展和人民生活改善的结合点，财政调控面临着诸多“两难”问题。

要按照党中央、国务院决策部署，遵循经济规律、自然规律和社会规律，创新调控思路和方式，坚定不移地推动科学发展、可持续发展和包容性发展。一是坚持底线思维。正确看待经济增长速度，保持定力，着力稳定市场预期，充分发挥市场机制的调节作用。二是注重供给管理。克服过多依靠需求管理的思维惯性，统筹做好供求两方面的调节。通过进一步破除行政性垄断和管制壁垒，促进企业的自由进入和退出。支持补足短板，加强基础设施建设，促进养老健康、信息消费等现代服务业加快发展。支持有效化解过剩产能，淘汰落后产能。推动完善社会保障、土地流转等政策，促进劳动力、资本等生产要素的合理流动，使企业能更有效率地利用各种要素。三是坚持精准发力。充分发挥财政政策定向调控的优势，把握时机，找准“靶点”，对关键领域和薄弱环节精准发力。同时，要综合运用税收、补贴、政府采购等政策工具，加强财政政策与货币政策等调控手段的协调配合，形成调控合力。

(六) 建设大国财政的要求越来越迫切，要主动参与国际财经交流和全球经济治理。面对外部环境的新变化，我们要增强战略自信，趋利避害、顺势而为，积极服务具有中国特色的大国外交战略布局，努力争取和营造有利于我国发展的良好外部环境。一是树立大国理念和全球意识、安全意识。立足国内，放眼世界，坚持合作共赢，落实正确义利观，统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、两种资源、两类规

则,把财政政策设计放在全球治理框架下统筹考虑,通过广泛开展经贸技术互利合作,努力形成深度交融的互利合作网络。二是抓住时机开展全球布局。加快推进由我国主导的国际多边机构的组建,运筹好与主要发达国家和新兴市场国家的财经关系,充分发挥我国在区域经济合作机制中的影响力,深耕亚太、经略周边,努力寻求同各方利益的汇合点。支持国内企业整合力量,抓住合适时机,在全球范围内争取能源资源和基础设施项目,收购优质企业、营销渠道、核心技术,吸引一批高端人才,转移国内部分富余产能。三是积极参与国际经贸规则制定。要熟悉和理解国际规则,搞清楚国际规则与我方的利益冲突所在,增强话语权,维护国家权益。积极推动世行、亚行、国际农发基金、国际财务报告准则基金会等国际经济金融组织改革进程,促进国际经济秩序向有利于我国的方向发展。

三、关于2015年的财政工作

2015年是全面深化改革的关键之年,是全面推进依法治国的开局之年,也是全面完成“十二五”规划的收官之年,做好财政经济工作意义重大。财政工作的指导思想是:全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会以及中央经济工作会议精神,按照党中央、国务院的决策部署,坚持稳中求进工作总基调,坚持以提高经济发展质量和效益为中心,主动适应经济发展新常态,深入推进财税体制改革,继续实施积极的财政政策并适当加大力度,保持经济运行在合理区间,加快推动转方式调结构,强化风险防控;盘活存量,用好增量,优化财政支出结构,有保有压,确保重点领域特别是民生支出;坚持依法理财,加强财政管理,提高财政资金使用效益,促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。重点要做好以下工作:

(一)认真落实积极财政政策各项措施。中央经济工作会议对2015年的经济形势作了科学分析和判断,国内外经济形势依然错综复杂。世界经济增速可能会略有回升,但总体复苏疲弱态势难有明显改观。我国经济下行压力较大,但仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,经济韧性好、潜力足、回旋空间大,有条件有能力实现经济持续健康发展。实现经济稳定增长,关键要把握好稳增长和调结构之间的平衡,坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路,保持宏观政策连续性和稳定性,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。

在实施积极财政政策的过程中,要盘活存量、用好增量、增加力度,切实把工作着力点放到转方式调结构上来,正确把握政策的力度、节奏和重点,加强政策预调微调,促进“三驾马车”更均衡地拉动增长。发挥投资拉动增长的关键作用。中央基建投资主要用于全局性、基础性、战略性重点工程建设。推进投融资体制改革,加大交通、水利、城市基础设施等投资力度,设立投资引导基金动员社会资本投入,多管齐下优化投资结构,切实提高投资效率。发挥消费稳定增长的基础作用。完善小额担保贷款贴息等政策措施努力扩大就业,支持中小企业和现代服务业发展,多渠道促进城乡居民增收,增强消费能力。促进提

► 2015年财政工作重点

- ◎ 认真落实积极财政政策各项措施
- ◎ 确保完成各项改革任务
- ◎ 促进经济结构调整和发展方式转变
- ◎ 推进新型城镇化建设和农业现代化发展
- ◎ 支持社会事业发展
- ◎ 加强财经对外交流与合作
- ◎ 加快内部控制建设
- ◎ 进一步严肃财经纪律
- ◎ 落实好党风廉政建设主体责任

高有效供给能力,营造便利安心放心的消费环境,打造多点支撑的消费增长格局。发挥出口促进增长的支撑作用。完善促进外贸有关政策措施,支持扩大技术装备和服务出口,培育外贸竞争新优势。努力提高对外投资效率和质量,促进基础设施互联互通重大项目实施,鼓励开展先进技术合作,推动优势产业走出去。

(二)确保完成各项改革任务。做好2015年财税体制改革工作,关系到能否在2016年基本完成深化财税体制改革的重点工作和任务,我们要抓紧推进各项财税改革。

继续推进简政放权。2014年,财政部已全面完成取消下放13项审批事项的任务,取消下放率达到52%;3项前置审批事项全部调整为后置审批,调整率达到100%。在部门门户网站公开了审批事项“权力清单”,主动接受社会监督。2015年,要坚持放管结合,进一步清理非行政许可审批事项。对国务院已决定取消、下放的审批项目,加强后续监管;对现有审批事项,加强制度建设,规范管理、优化审批流程,加大信息公开力度。

深化预算管理制度改革。全面推进预决算公开。扩大预决算公开范围,除涉密信息外,所有涉及使用财政资金的部门(单位)均应公开预决算。进一步细化公开内容,中央本级基本支出预决算公开细化到经济分类的款级科目。规范预决算公开程序,主动应对预决算公开的社会舆情,加强预决算公开工作考核。

完善政府预算体系。认真落实国务院批准的完善政府预算体系方案,做好地方教育附加、农田水利建设资金等11项政府性基金转列一般公共预算的相关工作,确保平稳过渡。提高中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。明确中央国有资本经营预算支出范围,除调入一般公共预算和补充社保基金外,现阶段主要用于优先解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出,也可用于对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面。

推进中期财政规划管理。编制完善2015—2017年全国财政规划。启动部门预算中期规划工作,中央部门在编制2016年部门预算时,同步编制2016—2018年部门预算滚动规划。对目标比较明确的项目,各部门必须编制三年滚动财政规划,特别是要在水利投运、义务教育、卫生、社保就业、环保等重点领域开展三年滚动财政规划试点。地方也要实行中期

财政规划管理,争取在编制2016年预算时,同时编制2016—2018年财政规划。

优化转移支付结构。提高一般性转移支付规模和比例,加大对中西部地区的转移支付力度,较大幅度增加革命老区、民族地区、边境地区、贫困地区转移支付。进一步清理、整合、规范专项转移支付,严格控制项目个数,对具有地域管理信息优势的项目,原则上也按因素法切块分配。

积极盘活全国财政存量资金。认真落实《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》要求,切实做好财政存量资金盘活工作。一是盘活结转结余资金,对一般公共预算2012年及以前年度的结转资金,区别不同情况,采取调入预算稳定调节基金、下级政府交回上级政府、由同级政府收回统筹使用等措施加以盘活;对政府性基金结转规模较大的,调入一般公共预算统筹使用。二是盘活预算周转金和预算稳定调节基金。严格控制预算周转金额度,不得超过预算法实施条例规定的比例;预算稳定调节基金调入年度预算编制后的规模,一般不得超过当年本级一般公共预算支出的5%。三是规范权责发生制核算。地方各级政府国库集中支付年终结余外,一律不得按权责发生制列支,对已经列支的要在2016年底前统筹使用完毕。四是编制三年滚动财政规划。五是严格规范财政专户管理,加强收入缴库管理。杜绝虚列支出或调节收入行为。六是加大督查和问责力度,确保盘活财政存量资金的相关措施能够“落地”。

进一步加强地方政府性债务管理。一是建立规范的地方政府债务举借机制。地方政府新增债务只能通过发行一般债券和专项债券,中央对地方政府一般债务和专项债务指标的分配,主要根据财力等客观因素测算确定。健全地方政府债券市场化定价机制,强化对地方政府举债的市场化约束,维护投资者权益和市场信心。二是建立和完善债务管理机制。对地方政府举债实行限额管理,地方政府举债不得突破批准的限额。将地方政府债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理。建立地方政府债务风险评估和预警机制,对债务高风险地区进行预警。指导和督促地方建立债务风险应急处置机制,制定应急处置预案。把政府债务作为一个硬指标纳入绩效考核体系。三是妥善处理存量债务和在建项目后续融资。将清理甄别后经国务院批准的存量债务,分类纳入预算管理。地方政府要多渠道筹集资金,按时

偿还到期债务。同时,合理设置过渡期,过渡期内允许在建项目在批准的限额内通过银行贷款解决部分后续融资,避免资金链断裂,防范财政金融风险。对甄别后纳入预算管理的地方存量债务,安排发行一定规模的政府债券进行置换,以降低利息负担,优化期限结构,腾出更多资金用于重点项目建设。

加快推进税制改革,完善非税收入管理制度。力争将营改增范围扩大到建筑业、房地产业、金融业和生活服务业等领域。调整消费税征收范围、环节、税率,把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。继续配合全国人大开展房地产税法立法相关工作。组织实施煤炭资源税费改革,争取在全国范围内实施除原油、天然气、煤炭外其他品目资源税费改革,开展扩大资源税征收范围的研究工作。积极配合全国人大做好环境保护税法立法工作,起草环境保护税法实施条例。抓紧推进综合与分类相结合个人所得税改革有关工作,研究提出改革方案。积极推动将现行税收暂行条例上升为法律。完善行政事业性收费和政府性基金管理政策,加快建立健全公共资源有偿使用制度,加强罚没财物管理,加快制定非税收入征收管理办法。

深入研究推进财政体制改革。结合营改增、消费税等税制改革,在保持中央与地方收入格局大体不变的前提下,研究调整中央与地方收入划分。研究提出合理划分中央与地方事权和支出责任的指导意见,做好部分重点领域事权和支出责任划分的前期准备工作。

在推进财税体制改革的同时,要扎实做好其他重要改革工作。一是大力推进政府购买服务。制定规范的政府购买服务范围边界和购买目录,以及配套管理办法和制度。2015年实行政府购买服务的比例,要达到公共服务项目资金的30%左右,有条件的部门和地方可进一步提高比例。二是推广运用PPP模式要有新突破。2014年,我们制发了PPP操作指南和合同指南,成立了政府和社会资本合作中心,确定了新能源汽车等领域的30个PPP示范项目、总投资约1800亿元。2015年,要抓存量,政府和各部门要明晰优势,讲究诚信,要分清政府和企业各应分担的风险和责任。讲究诚信就是要履约,建立公平解决未履约纠纷的机制。重点做好制度建设、项目示范和政策协调等工作,优化法律环境,进一步完善相关配套管理办法和项目指引,严格按照规范流程开展PPP项目

建设和运营,抓出样本、树立标杆,尽快形成可复制、可推广的实施范例。各地财政部门要充分发挥统筹协调作用,积极会同有关部门,探索建立本地区存量项目和新建项目运用PPP的机制。三是积极推进国企改革。推进完善国有资产管理体制,以管资本为主开展国有资本运营公司和投资公司试点,建立健全国有资本管理规则和制度。完善国有资本收益管理制度,逐步加大国有资本经营预算调入一般公共预算的比例,划转部分国有资本充实社保基金。研究建立包括企业、行政事业单位资产在内的全口径国有资产年度报告制度。各地财政部门要把国企改革作为一项重要工作,主动参与改革方案制定,主动研究有关改革政策,充分发挥好财政部门的作用。此外,进一步深化金融体制改革。

(三)促进经济结构调整和发展方式转变。做好加减乘法,向结构调整要增长、要质量、要效率。要按照“市场要活、创新要实、政策要宽”的要求,发挥市场机制公平竞争、优胜劣汰的作用,推动形成新的增长点,做好加法;压缩落后产能、化解产能过剩,做好减法;全面推进科技、管理、市场、商业模式创新,做好乘法;扩大分子、缩小分母,提高劳动生产率和资本回报率,做好除法。

落实创新驱动发展战略。优化整合各类科技计划(专项、基金等),推动国家科技管理平台和信息系统建设,促进科技发展规划和重点任务的统筹协调。加强科研项目和资金管理,建立适应不同类型科研项目特点的支持机制。深入开展科技成果使用、处置和收益管理改革试点。增加国家科技成果转化引导基金规模,吸引更多社会资金、金融资本支持科技成果转化。支持加快推进科技重大专项工作。加快设立新兴产业创业投资引导基金。完善政府采购支持创新的政策措施,加大创新产品采购力度。开展首台(套)重大技术装备保险保费补偿机制试点。

促进环境保护和节能减排。推动建立符合管理一致性要求的机制,有效落实“碳交易”、“谁污染谁治理”等目标要求。以流域为单元开展国土江河综合整治试点。建立对新能源汽车的全方位支持推广机制。扩大天然林保护范围,对未纳入天保工程区的天然商品林,建立停伐奖励补助机制;对已经纳入天保工程区的天然林,提高补助标准。新增退耕还林1000万亩,进一步完善森林生态效益补偿制度。完善草原生态保护补助奖励政策。支持适当扩大重

点生态功能区范围。调整完善现有淘汰落后产能资金使用，支持压缩过剩产能。设立专项资金支持开展水污染防治。加大对大气污染治理的投入。扩大节能减排财政政策综合示范实施范围，建立以省为单位的激励约束机制。

同时，继续落实西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略，重点支持实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略，促进各地区协调发展、协同发展、共同发展。

（四）推进新型城镇化建设和农业现代化发展。处理好城镇化和农业现代化的关系，支持健全城乡发展一体化体制机制。

实施以人为核心的新型城镇化。要以推进“三个1亿人”为切入点，以新型城镇化综合试点为抓手，加快形成新型城镇化发展模式。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，建立健全以居住证为载体的基本公共服务提供机制，保障农业转移人口享有城镇基本公共服务。拓宽资金渠道，地方发债资金要更多用于城市基础设施建设、公共租赁住房、棚户区改造、土地储备等领域。支持开展新型城镇化建设试点。推动加快中西部地区城镇化。中央财政采取示范推动的方式，支持城市地下综合管廊和海绵城市等新型城镇化建设试点。

加快转变农业发展方式。要认真落实国家粮食安全战略，按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求，支持创新机制、完善政策，推动加快转变农业发展方式，促进绿色农业、资源节约和环境友好农业发展。一是支持提高农业综合生产能力。加大对产粮、产油和制种大县的支持力度，完善粮食主产区利益补偿机制。加强农田水利和重大水利工程终端配套设施建设。大力推进旱涝保收、高产稳产、节水高效的高标准农田建设。支持深松整地、保护性耕作和秸秆还田，恢复并提升地力。二是完善农业生产激励机制。深入推进涉农资金整合统筹，着力构建中央和地方上下协调联动的整合机制。健全农业补贴政策体系，实行普惠制与精准补贴相结合，逐步加大精准补贴力度。总结新疆棉花、东北和内蒙古大豆目标价格补贴改革试点经验，完善目标价格补贴机制，降低操作成本。总结推广财政支持农民合作社创新、新型农业生产社会化服务体系建设试点经验，支持培育新型生产经营主体。三是继续做好农业可持续发展相关工作。认真总结重金属污染耕地修复治理、华北地

下水超采综合治理等相关试点经验，进一步完善政策措施，适时扩大试点范围。四是深入推进扶贫开发。在支持重点区域连片开发的同时，推进财政扶贫资金管理机制改革，更多面向特定人口、具体人口，提升资金使用效益。五是进一步深化农村综合改革。完善村级公益事业一事一议财政奖补机制，抓好美丽乡村建设试点和建制镇示范试点。积极推进农村综合改革示范试点和国有农场办社会职能改革试点，研究支持农村集体经济发展的改革措施。支持稳步推进农村土地承包经营权确权登记颁证试点。推动建立城乡统一的建设用地市场。

（五）支持社会事业发展。充分考虑经济减速、结构调整深化、全面推进改革、财政收入增速下降等带来的新情况、新矛盾，统筹各项社会事业发展，做好民生保障工作。

落实就业优先战略。根据就业形势的变化，落实完善政府促进就业创业的财税政策。落实好降低失业保险费率等政策措施，切实减轻企业负担。推动修订《失业保险条例》。鼓励创业带动就业，提高职业培训质量，加强政府公共就业服务能力，更好发挥市场在促进就业中的作用。

支持教育事业发展。以学籍信息管理为基础，探索建立教育经费可携带支持机制，保障流动儿童在流入地平等接受义务教育。继续实施现代职业教育质量提升计划，完善高职院校生均拨款制度，重点支持改革力度大、生源和就业充分、办学效益高的中职学校改善办学条件。改革完善中央高校投入机制。落实和健全国家资助政策体系，从制度上保障家庭经济困难学生顺利就学。进一步完善促进社会力量兴办教育的政策措施。

加快推进养老保险制度改革。以制度本身精算平衡为重点，改革完善统账结合的职工基本养老保险制度，堵塞制度漏洞，增强基金支撑能力。推进城乡居民养老保险制度一体化建设，适当提高城乡居民基础养老金水平。推进企业年金、职业年金、商业保险发展。认真做好机关事业单位养老保险制度改革工作。支持深化医药卫生体制改革。推进医疗医保医药三医联动。新农合和城镇居民医保财政补助标准由每人每年320元提高到380元，并将个人缴费标准由每人每年90元提高到120元，研究建立稳定可持续的筹资机制，推动整合城乡居民医疗保险制度，落实完善医保关系转移接续和异地就医结算相关制度。全面开

展城乡居民大病保险,做好城乡医疗救助与基本医保、大病保险、慈善救助之间的衔接。全面推开县级公立医院综合改革,支持住院医师规范化培训工作。

扎实做好社会救助和社会福利等工作。坚持“托底线、救急难、可持续”原则,完善社会救助制度体系。继续增加城乡低保、临时救助等困难群众基本生活补助资金。理顺救灾责任划分,健全救灾工作分级管理机制。适时调整优抚对象等人员抚恤和生活补助政策。

创新机制推进保障性安居工程建设。要逐步从实物保障为主转向实物保障和货币补贴并举,“补砖头”与“补人头”相结合,利用PPP模式或政府购买服务方式,引导社会资本参与公共租赁住房的购建和运营管理,积极支持棚户区改造,盘活存量住房,支持完成全年700万套的任务。制定城镇保障性安居工程绩效评价办法。

推动文化改革发展。构建现代公共文化服务体系,支持加快推动基本公共文化服务标准化、均等化,保障群众基本文化权益。支持加强文化遗产保护,加强中国传统村落保护。继续支持加强重点媒体国际传播能力建设,推动传统媒体和新兴媒体融合发展。继续落实和完善支持深化文化体制改革的文化经济政策。完善管人管事管资产管导向相统一的国有文化资产管理体制,推动国有文化企业建立现代企业制度,积极发展混合所有制经济,促进文化产业发展。

(六)加强财经对外交流与合作。坚持“大国财政、统筹内外”的理念,推动建设公平公正、包容有序的国际经济秩序,有效维护和增进国家利益。一是深入参与G20、10+3、金砖国家等多边合作机制,继续发挥好双边对话机制作用,加强重大国际经济金融领域的政策协调。推动各方加强在基础设施投融资领域的合作,有效落实北京APEC财长会各项成果。积极参与筹备2016年G20峰会。二是推进WTO环境产品协定以及中日韩自贸区、中国—东盟自贸区升级版、区域全面经济伙伴关系协定等对外关税谈判工作,支持加快实施自由贸易区战略。继续推进我国加入WTO政府采购协定谈判工作。三是结合实施“一带一路”战略规划,发挥沿线地区战略基地和支点作用,深化重点领域合作,加快推进基础设施互联互通。四是完成亚投行、金砖开发银行、中亚区域经济合作学院筹建,稳妥开展上合融资机构磋商,发挥好丝路基金、中国—东盟海上合作基金等的作用。同时,支持实施走出去战略,大力推进三方合作。推动强化全球税收合作,打

击国际逃税。继续做好气候变化资金议题谈判、国际气候和环境资金机制建设有关工作。

(七)加快内部控制建设。2014年以来,财政部花大力气推进机关内部控制建设,在系统梳理业务工作和管理实践中存在问题的基础上,按照权责一致、有效制衡和分事行权、分岗设权、分级授权的原则,研究制定了财政部内部控制基本制度,并且建立了包括内控委和部内各单位两个层级的组织管理架构。建立和实施内部控制是推进财政制度建设的一件大事。各地财政部门要高度重视,结合实际,尽快研究建立和实施本单位内部控制制度。单位领导特别是一把手,要强化责任担当、发挥好带头作用,牢固树立内控理念,拿出自我革命的勇气,尽快实现由“要我内控”到“我要内控”的理念转变,并积极引导干部职工将内控意识贯穿于日常工作中,形成全员参与的局面。大家要上下联动,共同努力把这项工作做好,增强财政部门落实党委政府决策部署的执行力,有效防范各类业务风险,确保财政干部廉洁和财政资金安全。

(八)进一步严肃财经纪律。要加强财政资金管理,抓住实施新预算法这一重要契机,采取有力措施,切实维护财经纪律的严肃性。一是结合推进预算管理和转移支付制度改革,加强民生资金整合和统筹使用,把有限宝贵的资金用在刀刃上。二是提高政策信息的透明度。中央和地方财政部门每一个专项资金,都要发布操作指南,操作指南包括各种要素,其中公开这一要素必不可少,要向社会全面公开、主动接受监督,使财政资金阳光运行。三是结合加强内部控制建设,堵塞管理漏洞,防止上下其手,严防违法违规行为发生。四是切实加强财政资金监管,积极配合强化审计监督,严格执行财政违法行为处罚处分条例,对于违反条例的行为严惩不贷。

(九)落实好党风廉政建设主体责任。落实主体责任是党章规定的职责,是贯彻中央关于党风廉政建设决策部署的关键,也是深入推进财政部门党风廉政建设和反腐败工作的内在要求。各级财政部门党组织和班子成员要增强纪律意识、责任意识、主动接受监督意识、对腐败零容忍的政治意识和廉洁自律意识,切实抓好职责范围内的党风廉政建设工作,做到业务工作和反腐倡廉建设“两手抓、两手硬”。要持续深入加强作风建设,巩固和扩大教育实践活动成果,进一步完善相关制度体系,抓好制度规定的执行,以优良的作风推动财政改革发展。■