

# 全面深化改革 做好2014年财政工作

财政部部长 楼继伟

## 一、关于2013年的财政工作

2013年,面对极为错综复杂的国内外形势,党中央、国务院坚持稳中求进工作总基调,把握经济大势,保持调控定力,坚持底线思维,按照宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的思路,统筹稳增长、调结构、促改革、惠民生,经济社会发展稳中有进、稳中向好。

新一届财政部党组按照党中央、国务院对财政工作的新要求,结合经济社会发展新形势和财政工作新情况,对如何发挥好财政职能作用做了深入思考和认真研究。部党组认为,在新形势下做好财政工作必须做到:一要牢固树立宏观意识、大局意识、可持续意识和中长期观念,把握发展规律,促进经济社会持续健康发展;二要坚持社会主义市场经济改革取向和现代国家治理理念,明晰政府和市场的边界,区分公共性的层次,处理好政府和市场的关系;三要围绕完善制度、明确职责、理顺流程、控制节点、加强监督,提高内部管理和控制的有效性,推进财政管理科学化、规范化、信息化;四要把握“与其被动买单,不如主动请客”的工作方法,主动出击,变被动为主动,对符合改革发展方向、看清看准的事,要大胆推进,致

力于花钱买机制,提高财政资金绩效;五要树立大国财政理念,努力维护和增进国家利益。一年来,各级财政部门坚决贯彻党中央、国务院决策部署,紧紧围绕改革与调整这一主线,更新理念,改进工作方法,各方面工作都取得了新的进展。

### (一)改善财政宏观调控

2013年宏观调控最鲜明的特点是,更加突出可持续发展理念,创新了调控方式和机制。国务院明确了经济运行合理区间,强调只要增速不滑出底线、就业保持基本稳定,就不采取短期刺激政策对经济运行进行强力干预,而是稳定市场预期,适度预调微调,同时简政放权,推进改革,激发市场活力,释放改革红利。财政政策较好地贯彻了这一要求。一是坚持不扩大财政赤字。二是落实中央厉行节约的要求,压减一般性支出。对中央本级一般性支出按5%比例压减,同时压减补助地方化债支出等拉动经济作用不明显的中央对地方转移支付,腾出的资金转入预算稳定调节基金,留待以后年度经预算安排主要用于保障改善民生。各地也都按照国务院有关要求压减了支出。三是实施促进企业发展的财税优惠政策。出台了提高小微企业增值税和营业税起征点的优惠政策,为超过600万户小微企业带来实惠。扩大了企业研发费用加计扣除范围。取

消或免征了33项中央级行政事业性收费和314项地方行政事业性收费。四是盘活财政存量资金。及时开展财政存量资金的摸底和分析工作。在全国范围内开展了地方财政对外借款和财政专户检查。规定了财政结转结余、暂存款、暂付款清理压缩目标,制定了结转结余资金统筹使用的操作办法,将闲置沉淀的资金清理出来用于亟需支持的项目。五是促进优化投资结构。推动中央基建投资从竞争性领域退出,加大对跨省重大基础设施建设投入力度,推进城市基础设施建设市场化投融资。研究推动铁路投融资体制改革,吸引社会资金投资铁路建设。这些政策措施有力地促进了经济平稳较快发展。在此基础上,各级财政部门积极支持税务、海关依法加强税收征管,扭转了年初财政收入增速大幅下滑的局面。

### (二)扎实推进财税改革

按照中国特色社会主义事业“五位一体”总布局的要求,积极向中央建言献策,研究提出了深化财税体制改革总体思路。同时,按照党中央、国务院部署,不失时机地推出一些改革措施。一是将交通运输业和部分现代服务业营改增试点推向全国,减轻企业税负约1400亿元,促进了服务业发展和产业结构优化。二是结合“两型社会”建设,在湖南、湖北两省实施部分资源品目资源税从价

计征收改革试点。提出了煤炭资源税从价计征改革方案。三是推进简政放权,拟订了政府向社会力量购买服务的指导意见,并报经国务院审定、由国务院办公厅印发实施,积极推动地方加大政府购买服务力度,组织中央部门开展政府购买服务工作。逐项清理政府性基金项目。取消和下放 4 项财政行政审批事项。四是研究提出了清理规范专项转移支付的思路和方案,压减专项转移支付资金,支持黑龙江开展“两大平原”涉农资金整合。辽宁、江苏等一些地方结合实际,清理整合了省对下转移支付项目。五是完成地方政府性债务与债权对账工作,基本摸清了债务底数。各省区市本级及部分市县试编了权责发生制政府综合财务报告。地方政府自行发债试点范围进一步扩大。

### (三) 促进加快经济转型升级

发挥财政政策精准调控的优势,推动经济结构调整和发展方式转变,打造中国经济升级版。一是大力支持科技创新。开展中央财政科技专项优化整合工作,建立“先实施,后拨款”的科技计划和科技重大专项后补助机制。完善国家自主创新示范区试点政策。二是推进产业结构调整。支持实施“宽带中国”战略和“信息惠民”工程。促进新材料、高端装备、生物医药、现代种业等领域关键技术突破和产业链协同创新。推进新能源财税政策转型。支持开展城市废弃物无害化处理和循环利用。通过征收出口关税控制“两高一资”产品出口。三是鼓励化解产能过剩。坚持发挥市场机制作用,通过市场竞争实现优胜劣汰。安排奖励资金支持淘汰落后产能。推动国内金融机构与国际金融组织开展“三方合作”,向境外转移产能。四是加强污染治理和生态保护。中央财政安排专项资金支持开展大气污染防治工作。鼓励推广新能源汽车等节能产品,促进节能环保产业转型升级。整合专项资金支持三

河三湖及松花江流域水污染防治和湖泊生态环境保护。继续推进天然林资源保护和退耕还林等工程建设,大力支持重点生态功能区建设,在 639 个县实施草原生态保护补助奖励机制,覆盖了全国 80% 以上的草原。

### (四) 完善财政支农政策措施

针对农业发展方式粗放、农业生态资源恶化、农产品质量安全形势严峻等问题,研究提出了促进农业可持续发展新战略。同时,全面落实强农惠农富农各项政策。一是促进提高农业综合生产能力。开展现代农业示范区改革与建设试点,探索农业规模开发、规模化经营的新路子。加强中型灌区节水配套改造,推广应用高效节水灌溉技术。二是推动农业生产经营体制创新。启动财政支持农民合作组织创新和农业生产全程社会化服务两项试点,开展国家农业综合开发现代农业园区、龙头企业带动产业发展、一县一特产业发展试点。完善农业保险保费补贴、农村金融机构定向费用补贴等政策,促进了金融支持农业发展。三是深化农村综合改革。深入开



针对农业发展方式粗放、农业生态资源恶化、农产品质量安全形势严峻等问题,研究提出了促进农业可持续发展新战略。同时,全面落实强农惠农富农各项政策。

展“一事一议”财政奖补工作,积极支持改善农村人居环境。农村综合改革示范试点和国有农场办社会职能改革试点扩大到 17 个省份。

### (五) 切实保障改善民生

按照“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的思路,在确保财政可持续的基础上,落实好各项民生政策,开展重点民生支出评估,着力建立政府、企业、个人、社会协调配合的机制,树立起个人努力、各方面合理承担责任、勤劳致富的民生理念。在教育方面,以奖补方式鼓励社会力量举办学前教育,大力支持中西部农村地区幼儿园建设。提高义务教育经费保障水平,改善农村义务教育薄弱学校办学条件,落实乡村教师生活补助政策。支持职业教育基础能力建设,提升职业院校教师素质。推动高等教育内涵式发展,完善研究生教育投入机制。覆盖各教育阶段的国家资助政策进一步健全。在社会保障和就业方面,围绕增强制度公平性和可持续性,按照精算平衡原则,研究明确了基本养老保险制度改革方向和发展思路。企业退休人员基本养老金水平月人均增加 170 元左右。提高优抚对象抚恤待遇,扎实做好城乡低保、自然灾害生活救助、疾病应急救助等工作。实施大学生就业促进计划,对城乡低保家庭的高校毕业生求职给予补贴,大幅度增加小额担保贷款贴息资金。在医疗卫生方面,基本公共卫生经费标准提高到每人每年 30 元,新农合和城镇居民医保财政补助标准提高到每人每年 280 元。推进建立大病医疗保险制度,大部分省份出台了实施方案。稳步推进基层医疗卫生机构综合改革和县级公立医院改革试点。在中西部地区开展了基层医疗卫生机构全科医生特岗计划试点。在住房保障方面,加大对棚户区 and 农村危房改造的投入力度,支持完成保障性安居工程全年建设任务。明确了公租房和廉租房

并轨运行的制度办法。在文化方面,推进公益性文化设施免费开放,加快公共文化服务体系建设和文化服务体系建设。推动转企改制的国有文艺院团、文化事业单位进一步深化改革。推动珠算列入人类非物质文化遗产代表作名录。

#### (六) 务实开展财经对外交流合作

紧紧围绕维护和增进国家利益,主动出题,妥为应对,积极参与国际财经事务。推进组建我国主导的亚洲基础设施投资银行等国际多边开发机构,推动成立金砖开发银行。倡导世行、亚行等国际金融机构提高杠杆率,加大对全球基础设施领域的投资。加强二十国集团、“金砖国家”财长和央行行长会议、

按照中央的统一部署和要求,扎实开展了党的群众路线教育实践活动。部党组发挥带头和引领作用,认真开展学习教育,进一步增强了践行党的群众路线的思想自觉和行动自觉;坚持开门搞活动,广泛征求了各方面意见建议。

金融稳定理事会等机制下的合作,协调各方共同抵制贸易和投资保护主义,推动全球经济治理改革。促进多双边和区域经贸合作,推动签署中国—冰岛、中国—瑞士自贸协定。中方候选人成功担任联合国工发组织负责人。同时,在税收透明度与情报交换、政府采购谈判、参与国际财务报告准则和国际公共部门会计准则制定、推动会计准则国际趋同等等效等方面也都取得了积极进展。

#### (七) 认真开展党的群众路线教育实践活动

按照中央的统一部署和要求,扎实开展了党的群众路线教育实践活动。部

党组发挥带头和引领作用,认真开展学习教育,进一步增强了践行党的群众路线的思想自觉和行动自觉;坚持开门搞活动,广泛征求了各方面意见建议;通过群众提、自己找、上级点、互相帮,深入查摆了“四风”方面存在的主要问题和具体表现,提出了努力方向,制定了部领导班子整改落实方案、专项整治方案和制度建设计划,并狠抓整改落实。部内各单位和党员干部及时跟进,认真搞好各环节活动,积极推进整改工作。按照中央关于厉行节约反对浪费制度建设的统一部署,积极参与《党政机关厉行节约反对浪费条例》的研究制定,真抓抓好财政部牵头负责的各项制度建

设工作。发布了《中央和国家机关会议费管理办法》、《因公临时出国经费管理办法》、《中央和国家机关差旅费管理办法》等。遏制“跑部钱进”、整治“门难进、脸难看、事难办”等专项工作初见成效。通过开展活动,干部职工精神面貌、作风建设、工作态度都有较大改观,为进一步做好财政工作、推进财税体制改革积聚了正能量。在地方党委政府的领导下,各财政厅(局)也都扎实开展了教育实践活动,取得了明显成效。

## 二、关于深化财税体制改革

党的十八届三中全会是在我国改

革开放新的重要关头召开的一次重要会议,是继十一届三中全会之后对全面深化改革的又一次总部署总动员,对于实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦具有里程碑意义。各级财政部门要把学习贯彻全会精神作为当前和今后一段时期的重大政治任务抓紧抓实抓好。

#### (一) 全面准确把握全会对深化财税体制改革的新要求

全会决定凝聚了全党全社会关于全面深化改革的思想共识和行动智慧,提出了许多新思想、新论断、新举措。尤其是在全面深化改革的总目标中,提出推进国家治理体系和治理能力现代化;强调要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革。这两个改革理论与政策的重大突破,贯穿全面深化改革的全过程和各领域。

推进国家治理体系和治理能力现代化,进一步丰富了我国现代化的内涵。与管理相比,现代国家治理不是一味强调纵向的自上而下,而是更加强调契约精神、市场观念、法治意识,更加注重公众公平参与、平等协商、绩效理念和结果导向。实现国家治理体系和治理能力的现代化,需要坚持党的领导和社会主义方向,更好地发挥政府的作用,改革不适应实践要求的制度,不断构建新的制度,使各个方面制度更加科学、更加完善,不断提高科学执政、民主执政、依法执政能力。

将市场在资源配置中的作用从“基础性”定位为“决定性”,是我们党在理论上的又一重大飞跃和在思想上的又一重大解放。市场决定资源配置是市场经济的一般规律。党的十四大提出要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,经过20多年的实践,让市场起决定性作用的条件已具备。这次全会提出使市场在资源配置中起决定性作用,必将给社会主义市场经济体制改革、市

场体系建设等方面带来一系列重大变化。完善社会主义市场经济体制,必须遵循这一规律,核心是处理好政府和市场的关系。一方面,着力解决价格机制的作用发挥还不够充分、政府不当干预过多、税负不公等问题,建设统一开放、竞争有序的市场体系。另一方面,要更好地发挥政府的作用,这有两层含义,一是真正做到有所为有所不为,不该管的坚决不管,该管的要管好,让市场发挥作用;二是加强改革的顶层设计和制度安排,有序地推进改革,在这方面政府起决定性作用。

财政制度安排体现政府与市场、政府与社会、中央与地方关系,涉及经济、政治、文化、社会和生态文明等各个方面,不仅是经济体制的重要内容,也是国家治理体系的重要组成部分。推进国家治理体系和治理能力现代化,使市场在资源配置中起决定性作用,必须深化财税体制改革、建立现代财政制度。同时,要发挥财税改革对全面深化改革的基础性和支撑性作用,完善和发展中国特色社会主义制度。

这次全会将财税体制改革的重要性提升到一个前所未有的新高度,明确提出“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”。全会决定专门用一个部分对深化财税体制改革作出部署。习近平总书记在关于全会决定的说明中对深化财税体制改革做了精辟阐述,指出财税体制改革是这次全面深化改革的重点之一,强调要明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,加快形成有利于转变经济发展方式,有利于建立公平统一市场,有利于推进基本公共服务均等化,有利于长治久安、可持续的现代财政制度,形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制,更好发挥中央和地方两个积极性。

这为各级财政部门做好各项改革工作指明了方向。位置提升了,方向明确了,我们在感到光荣的同时,更重要的是切实认识到责任和压力,更要振奋精神,努力工作,敢于担当。

## (二)2014年财税体制改革的主要任务

按照全会决定要求,到2020年,要在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。未来7年,实现全会确定的财税改革目标,时间紧迫,财政部门责任重大、使命光荣、任务艰巨。各级财政部门必须全面贯彻习近平总书记系列讲话精神、十八届三中全会、中央经济工作会议部署和李克强总理关于财政工作多次指示批示精神,坚持加强顶层设计和“摸着石头过河”相结合,整体推进和重点突破相促进,提高改革决策科学性,广泛凝聚共识,形成改革合力。切实做到区分情况、分类推进各项财税改革,对方向明、见效快的改革,要加快推进;对涉及面广、需要中央决策的改革,抓紧研究提出改革方案,经中央审定后,适时加以推进;对认识还不深入、但又必须推进的改革,要大胆探索;对一些需要推进的制度性建设,需要修改完善法律的,也要加强研究、尽快启动。

在预算管理制度改革方面,一是深入推进政府和部门预决算公开。细化政府预决算公开内容,政府预决算全部公开到支出功能分类的项级科目,转移支付预算公开到具体项目。扩大部门预决算公开范围,除涉密部门外,中央和地方所有使用财政拨款的部门均应公开本部门预决算。二是实行中期财政规划管理。研究编制三年财政规划,对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目,要研究政策目标、运行机制、评价办法,并强化其对年度预算的约束,提

高财政政策的前瞻性和可持续性。三是改进年度预算控制方式。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展,硬化支出预算约束。收入预算从约束性转向预期性,弱化对收入预算的考核,促进税收依法征管。四是建立跨年度预算平衡机制。中央公共财政预算因政策需要可编列赤字,在政策调整后分年弥补。预算执行中如出现超收,原则上用于削减财政赤字、化解政府债务、补充预算稳定调节基金;如出现短收,通过调入预算稳定调节基金、削减支出或增列赤字并在经全国人大审定的国债余额内发债平衡。预算执行中原则上不出台新的增支政策。地方没有财政政策职能,预算不能编列赤字,执行中如果出现短收,通过调入预算稳定调节基金或削减支出解决;如需发行短期债平衡当年赤字,须通过规范办法给予授权,并在下一年度预算中予以弥补。五是建立定位清晰、分工明确的政府预算体系。明确公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的支出范围和重点,加强统筹协调,避免交叉重复。建立将政府性基金中应统筹使用的资金调入公共财政预算的机制。进一步加大大国有资本经营预算资金调入公共财政预算的力度,完善国有资本经营预算制度。加强社会保险基金预算管理,做好基金结余的保值增值工作,在精算平衡的基础上研究社会保险基金预算的可持续性问题。加大对政府性基金预算、国有资本经营预算与公共财政预算的统筹力度。六是建立权责发生制政府综合财务报告制度。研究制定政府综合财务报告制度改革方案、制度规范和操作指南,继续组织地方试编政府综合财务报告。修订财政总预算会计制度,对部分事项采用权责发生制,为编制政府财务报告提供基础数据信息。七是全面清理规范财税优惠政策。对各级政府出台的优惠政策进行清

理,如对各类区域的税收优惠、收入全留或增量返还;对企业的税费减免、先征后返和财政补贴,低价出让转让土地和国有资产;对个人的税费减免、先征后返和财政补贴等。凡不符合法律和行政法规规定的政策一律停止执行,限期整改。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定,各类发展规划都不得另行规定财税优惠政策,今后原则上不再出台新的区域性税收优惠政策。

在税收制度改革方面,一是加快营改增改革步伐,2014年1月1日起在全国范围内实施铁路运输和邮政业营改增试点。二是从2014年1月1日起,实施鼓励企业年金和职业年金发展的个人所得税递延纳税优惠政策。三是推进资源税改革,在全国范围内实施煤炭资源税从价计征改革,同时清理相关收费基金。四是调整完善消费税制度,把一些高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征税范围,并调整现有部分品目的征税范围和税率。五是加快房地产税立法进程并适时推进改革,做好顶层设计,合理设计税制,完善征管制度,健全评估机制,推进信息共享平台和部门配合机制建设。六是进一步完善小微企业税收政策。七是加快推进环境保护税立法。八是进一步健全关税制度,调整完善进口税收政策。

在财政体制改革方面,建立事权和支出责任相适应的制度需要深入研究、周密设计,要积极做好有关工作,研究提出改革方案建议。

在抓好财税体制改革的同时,还要积极协同推进养老、医药卫生、教育、科技、住房等相关领域的改革。

### 三、关于2014年的财政工作

2014年是全面贯彻落实党的十八届三中全会精神、全面深化改革的第一年,也是实现“十二五”规划目标的重要一年。中央经济工作会议、中央城镇化

工作会议和中央农村工作会议,全面部署了2014年的经济工作以及今后一段时期的城镇化工作和农村工作,对财政工作提出了明确要求,各级财政部门一定要抓好贯彻落实。

#### (一)2014年财政政策

根据面临的财政经济形势,2014年的财政工作要全面贯彻落实党的十八大、十八届二中、三中全会、中央经济工作会议、中央城镇化工作会议和中央农村工作会议精神,坚持稳中求进、改革创新,继续实施积极的财政政策;深化财税体制改革,推动相关领域改革,发挥财税改革在整体改革中的基础性和支撑性作用,促进加快转变经济发展方式,提高经济发展质量和效益;优化财政支出结构,盘活财政存量,用好财政增量,完善基本公共服务体系,促进社会事业发展,着力改善民生,严肃财政纪律,从严控制“三公经费”等一般性支出;推进预算公开透明,加强地方政府性债务管理,促进经济持续健康发展、社会和谐稳定。

2014年继续实施积极财政政策,要着重把握好三点:一是优化财政支出结构。牢固树立过“紧日子”的思想,严控“三公经费”等一般性支出,预算执行中原则上不出台新的增支政策。继续盘活财政存量,建立结转结余资金定期清理机制,加大资金统筹使用力度。二是完善有利于结构调整的税收政策。三是加强地方政府性债务管理。要修明渠、堵暗道,加快建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制,实行分类管理和限额控制,对债务高风险地区进行预警,有效防范和化解财政风险。

要着力盘活财政存量、用好财政增量。一是认真落实国务院关于政府性楼堂馆所一律不得新建、财政供养人员只减不增和“三公经费”只减不增的“约法三章”要求,严格控制一般性支出,建立厉行节约的长效机制。二是清理规范

重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式。三是进一步优化转移支付结构,完善一般性转移支付增长机制,增加一般性转移支付规模和比例,重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。清理、整合、规范专项转移支付,严格控制新增项目和资金规模,建立健全定期评估和退出机制。四是在做好预算执行工作的基础上,加强财政结转结余资金管理,腾出资金重点用于保障改善民生,向亟需的农业、教育、社会保障、卫生、环境保护等领域倾斜。

#### (二)2014年财政工作主要任务

2014年在推进财税改革的同时,要抓好以下工作:

1. 加强和改善财政宏观调控,促进稳增长调结构转方式。2014年实施积极的财政政策,要同全面深化改革紧密结合起来,用改革的精神、思路、办法来改善宏观调控,寓改革于调控之中;要以改革开放为根本动力,以结构调整为主攻方向,以创新驱动为重要支撑,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

激发中小企业发展活力。结合税制改革,进一步完善小微企业税收优惠政策。调整专项资金政策,支持中介机构服务企业发展。发挥信用担保基金、贷款贴息、出口信用保险等政策工具的作用,改善中小企业融资难等困境。加强对中小企业开拓国际市场的公共服务,鼓励向新兴市场和发展中国家拓展业务。同时,继续推进行政审批制度改革,清理规范收费基金项目。

调整优化国内需求结构。一是扩大消费需求。完善促进养老、健康、信息、文化等服务消费发展的财税政策,支持农村流通体系和电商物流设施建设,加大对市场信用体系、标准体系以及监管执法的支持力度,优化消费环境。二是优化投资结构。调整优化中央基建投

资结构,压减用于地方基层的散碎项目和一般竞争性领域经营性项目,增加棚户区改造、市政基础设施、水利等领域支出。认真落实促进民间投资的财税政策,引导民间资本进入基础设施、基础产业、金融服务、社会服务等方面。

大力支持产业结构调整。将着力点转移到加强引导、制定标准、支持创新等方面。清理对产能过剩行业的优惠政策,该取消的坚决取消,整合资金支持钢铁、水泥、电解铝等行业压缩过剩产能。大力支持境外经贸合作区建设,促进产能向境外有序转移,带动国内设备、产品及服务出口。对先进技术设备、关键零部件、能源原材料等767种商品实施较低的进口暂定关税。对各类矿砂、煤炭等300种资源、能源和高耗能商品实施税率为2%—40%的出口关税。继续推进现代服务业综合试点。

支持落实创新驱动发展战略。改进科研项目和资金管理,选择部分单位开展改革试点。推动国家科技重大专项组织实施管理机制改革。推进中央财政科技经费优化整合,建立各类科技计划(专项、基金等)的绩效评估、动态调整和中止机制。完善促进企业创新的税收政策。在国家科技计划及专项中实行后补助管理,启动国家科技成果转化引导基金,健全技术创新市场导向机制。

2.支持实施农业可持续发展战略,加快转变农业发展方式。农业是我国发展格局中的“定海神针”,促进农业长期稳定发展,保障国家粮食安全,任何时候都不能掉以轻心。综合考虑国内资源环境、粮食供求格局、国际市场贸易条件,必须实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略,把饭碗牢牢端在自己手上。要切实增强财政投入的针对性、精准性和实效性,推动农业可持续发展。

支持农业“休养生息”。推进耕地修复与保护,扎实稳妥地开展重金属污染

耕地修复和地下水超采漏斗区耕地治理试点,启动新一轮退耕还林,切实加强湿地保护。支持保护性耕作,开展有机高效肥、低残留农药施用等试点,推广应用旱作农业技术。

提高国内农业综合生产能力。调整农业综合开发思路,优化布局,整合项目,集中投入。探索新型农业经营主体建设高标准农田的机制。加强农田水利基础设施建设,强化农业科技支撑作用,大力支持农民合作组织及农业社会化服务体系建设,切实保障农产品质量安全,增强农业防灾减灾能力。

增加农产品国际供给能力。充分利用“两种资源、两个市场”,均衡有序扩大部分农产品国际贸易规模。建立完善“储备调节市场、进口充实储备”的运行机制,搞好国内农产品供给、国内储备与进口之间的衔接,保障国内市场供应和价格稳定。鼓励有实力的企业开发利用海外农业资源。

完善农产品价格和市场调控机制。调整优化农业补贴方式,提高补贴的精准性和指向性。推动最低收购价格和临时收储政策向“价补分离”转变,组织开展大豆、棉花目标价格补贴试点。完善储备体系,调整收储办法,推动储备调节从“价格干预型”向“供求调节型”转变。

大力支持精准扶贫。改革财政专项扶贫资金管理机制,推进项目审批权限下放到县,探索资金竞争性分配、社会力量参与扶贫开发等做法,不断提高扶贫工作的精准性、有效性、持续性。深化农村综合改革,着力推进农村公益事业、农村集体产权、农村公共服务、乡村治理机制四项制度创新。稳步推进涉农资金整合统筹,继续支持黑龙江开展“两大平原”涉农资金整合试点。

3.完善财政投入体制机制,有效保障改善民生。要继续按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路,



◎支持落实创新驱动发展战略。

◎推动国家科技重大专项组织实施管理机制改革。

◎完善促进企业创新的税收政策。

◎健全技术创新市场导向机制。

统筹教育、社会保障和就业、收入分配等各方面，切实做好改善民生各项工作。要注重制度建设，花钱买制度而不是简单花钱买稳定，着力解决地区差异大、制度碎片化问题。把加大投入与完善制度有机结合，增强民生政策的公平性和可持续性。加强民生资金管理，完善机制，堵塞漏洞，规范运作，公开透明，加强监管，维护财政秩序，严肃财政纪律，千方百计把民生资金管好用好。

促进教育公平和质量提高。区分教育的公共性层次，完善针对不同教育类型的财政支持政策。着力推进城乡义务教育均衡发展，适当提高农村义务教育学校生均公用经费补助标准，全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。扩大农村学前教育资源。逐步提高特殊教育学校生均公用经费补助标准。加快发展现代职业教育，建立和完善以改革和绩效为导向的高职院校生均拨款制度，同时引导企业、个人和社会多渠道投资职业教育。落实现代内涵式发展的中央高校预算拨款制度改革各项措施。进一步健全家庭经济困难学生资助政策体系，促进教育公平。完善转移支付测算办法，增强教育可携带性。

加强社会保障和就业工作。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，坚持精算平衡原则，堵塞制度漏洞。三中全会决定强调了精算平衡，不强调做实个人账户，做不做实个人账户不是必须的，请各地深刻理解。研究城乡居民养老保险制度和企业职工基本养老保险制度间的衔接办法。加强社会保险基金投资管理和监督，推进基金市场化、多元化投资运营。全面建立临时救助制度，完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。推动建立科学合理的灾情核查、救助标准确定以及灾害救助绩效考评等机制。继续支持实施更加积极的就业政策，强化



要继续按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路，统筹教育、社会保障和就业、收入分配等各方面，切实做好改善民生各项工作。

政策落实力度，重点支持高校毕业生创业和农村劳动力转移就业。

支持深化医药卫生体制改革。建立政府、单位、个人合理分担的可持续筹资机制，在提高新农合和城镇居民医保筹资标准的过程中，逐步增加个人缴费比例。推动建立按病种、人头和总额预付等多种方式相结合的复合付费机制，加大对医疗机构费用总额及医保目录外费用占比的控制。逐步推动企业职工医保、城镇居民医保和新农合省级统筹。整合形成统一的城乡医疗救助体系，支持对重性精神病患者给予救助，在癌症高发地区推行重点癌症早诊早治。全面开展城乡居民大病保险工作，地方要加大新农合和城镇居民医保资金中用于购买大病保险的比例。支持加强食品药品安全监管。提高独生子女伤残、死亡家庭的特别扶助金标准。支持扩大县级公立医院综合改革试点和实施全科医生特岗计划。要致力于“花钱买机制”，不能花了政府的钱，机制依旧，没有前进。

完善住房保障政策。推动研究制定城镇住房保障条例，落实好公租房和廉租房并轨运行工作。多渠道吸引社会资本支持保障性安居工程特别是已建成保

障房的配套设施建设，加大对棚户区改造和农村危房改造的支持力度，推进保障性安居工程预算绩效综合评价工作。完善住房公积金计提、缴存、提取和使用管理。

促进文化发展。推动基层公共文化资源整合和统筹利用，促进全民体育健身活动开展，支持大型体育场馆免费或低收费开放。大力推进文化创意与相关产业融合发展。探索建立新型国有文化资产管理体制。

支持落实《大气污染防治行动计划》。坚持中央和地方上下联动，推进重点行业、重点区域大气污染治理，加强区域联防联控，在加大投入的同时，强化企业减排治污的主体责任，建立健全防治大气污染的激励约束机制。综合运用各种治理方法，更好发挥市场机制在节能减排中的作用。特别是京津冀及周边地区、长三角、珠三角等地区要加大工作力度，推动大气环境质量尽快明显改善。

4. 积极推动城镇化进程，促进城乡发展一体化。中央城镇化工作会议已经就此作出全面部署，明确指出要走中国特色、科学发展的新型城镇化道路，把握以人为本、优化布局、生态文明、传承文化的原则，处理好政府和市场的关系、中央和地方的关系；强调推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，方向要明，步子要稳，措施要实，不要盲目刮风。

城镇化发展涉及经济、社会、文化、生态文明建设方方面面，要找准推进新型城镇化的着力点，支持破除新型城镇化的体制机制障碍，有效发挥财政职能作用。2014年要做好以下工作：一是要支持建立多元可持续的资金保障机制。要研究通过完善地方政府债券制度、发挥好政策性金融机构作用、以一定比例国有资产融资等多种方式，拓宽融资渠道。在投入对象、环节和运作机制等方

面推进政策创新,发挥财政资金的引导作用,带动社会资本增加投入。政府与社会资本合作模式(PPP)能够把政府部门的社会责任、远景规划、协调能力与社会资本的管理效率结合在一起,吸引社会资本参与公共事业和基础设施建设。我们要积极运用PPP模式,引导和鼓励社会资本参与城镇化建设,并广泛应用到节能减排、促进企业“走出去”等其他方面。二是要按照推进农业转移人口市民化的要求,完善相关财税政策。三是支持开展试点示范工作。中央已经决定,各省区市2014年要选择部分市县和建制镇开展新型城镇化试点,重点在农业转移人口市民化成本分担机制、多元化可持续的城镇化投融资机制、降低行政成本的设市模式、改革完善农村宅基地制度等方面进行探索。中央对地方的试点将给予一定的政策支持。中央财政将在现有的专项中统筹安排财力予以支持。先行先试不是做“盆景”,中央将按推开后中央应承担的支出责任做政策设计,主要是靠地方大胆探索。

5.切实加强地方政府性债务管理,有效防控债务风险。要把短期应对措施与长期制度建设结合起来,加强源头防范,明确责任落实,做好化解地方政府性债务风险各项工作。要明确地方政府举债权限和用途,对地方政府性债务实行分类管理和限额控制,将地方政府性债务分为一般债务、专项债务两类,分别采取相应的管理办法。在允许地方政府规范举债的同时,严禁地方政府继续借道融资平台公司举债。

在采取上述措施的基础上,还要建立债务风险预警及化解机制,强化金融机构等债权人约束,建立考核问责机制,推进建立地方政府信用评级制度,为地方政府自主发债进一步创造条件,推动加快预算法修改。

6.大力推进政府购买服务工作,促

进政府职能转变。推广政府购买服务是三中全会明确的一项重要改革任务,党中央、国务院高度重视,要求财政部门抓紧推进相关改革。各级财政部门要积极推进政府购买服务工作:一是要准确把握方向。凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。同时也要防止将应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的事项推向市场。政府购买服务在资金安排上,主要是财政资金使用方式的变化,不是新增一块财政资金,而是在既有财政预算中统筹安排。二是要积极探索创新。政府购买服务大量的工作主要在地方,各地要结合实际认真研究完善政府采购、预算科目、会计处理等具体政策,必要时可作出适当调整,使工作推得下去。要不断总结经验,注重体制机制建设,为将来完善政府购买服务制度打基础。三是要做好政策衔接。结合推进事业单位分类、行业协会商会脱钩等相关改革,开展政府购买服务,在有效增加公共服务供给的同时,实现“费随事转”,坚决防止一边购买服务、一边又养人办事“两头占”的现象发生。

7.统筹国内发展和对外开放,加强国际财经合作。牢固树立大国财政理念,推动我国对外财经交流与合作不断发展。大力支持丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路建设。积极参与全球经济治理体系的变革与完善,推动二十国集团在促进全球经济强劲、可持续、平衡增长中发挥重要作用。充分利用金融稳定理事会参与国际金融监管体制改革。运筹好与主要发达国家和新兴市场国家财经关系,积极发挥2014年APEC财长会东道国作用,加强我国与周边国家互联互通。发挥股东国、借款国、捐款国、发展经验来源国和新型发展伙伴的作用,加强政策引导,推动有关国际金融组织改革,充分利用好国际金融组织的资金与智力资源。统筹推进涉外税

收、政府采购、出口信贷磋商、国际财务报告准则制定、气候变化融资谈判等各方面工作。

我国在二十国集团会议上已经作出承诺,共同抗击税基侵蚀、利润转移,不制造税收“洼地”。各地要坚决杜绝税收返还等变相减免税行为,严格按照国家法律法规和已作出的国际承诺,对招商引资涉及的财政补贴、低地价供地、税收返还等优惠政策进行清理规范,对新出台政策严格把关,着力营造稳定、透明、公平的投资环境。

8.加强科学化、规范化、信息化管理,进一步提高财政管理效能。完成2014年的财税改革任务,做好各项财政工作,必须全面加强管理基础工作,健全制度和标准体系,优化业务流程,进一步提高财政管理科学化、规范化、信息化水平。要整合和加强宏观政策研究力量,不断提高政策研究水平,更好地把握经济社会发展的中长期变化规律,在重大问题上科学论证并形成有价值的观点和政策建议。要加强财政法制建设,深入推进依法理财。全力推进管理会计体系建设研究,进一步完善企业会计审计准则体系,加强对金融衍生品价值评估等新领域的研究。要进一步完善基本支出和项目支出标准体系,加快资产配置管理制度和配置标准体系建设,推进国库集中支付电子化在省级财政全面实施,建立健全中央专项转移支付资金国库集中支付管理机制。加快嵌入业务流程的财政支出监督机制建设,切实抓好专员办工作转型试点,推进财政内部控制体系建设。围绕信息系统一体化建设,优化中央财政业务流程,完善应用支撑平台,分阶段重构整合核心业务系统和专项业务管理系统,逐步建立涵盖全部业务流程的完整生产系统。同时,推进地方财政以应用支撑平台为核心的信息系统一体化建设工作,逐步构建全国财政数据中心。着力推进重点



领域、重点项目特别是专项资金和项目的绩效管理,将绩效目标管理和评价试点范围扩大到各层级预算单位,建立完善约谈和问责制度。

9. 加快推进相关制度建设,建立健全厉行节约反对浪费长效机制。《党政机关厉行节约反对浪费条例》印发后,习近平总书记对抓好条例的贯彻落实作出重要指示,中央对有关学习宣传贯彻工作提出了明确要求。抓好条例的贯彻落实,是发挥财政职能作用、加强财政财务管理的一项重要工作,也是推动建立反对“四风”长效机制的重要举措。各级财政部门要在巩固现有工作成果的基础上,持续深入推进制度建设。一是加快健全公务支出管理制度体系。结合贯彻落实条例,在制定并实施会议、培训等经费管理制度的基础上,进一步梳理现行规章制度,对与条例规定不相适应

的,要及时予以修订或制定,确保各项要求具体化、明晰化、刚性化。二是加快建立科学合理、完整规范、符合各地实际的公务支出标准体系,建立健全公务支出标准调整机制。三是加快建设公务支出管理信息平台,实现相关信息的有效集成,促进公务支出管理科学化、规范化、透明化。四是抓好各项规章制度的执行与落实,加强宣传培训,正确引导舆论,严格预算控制,强化监督问责,切实提高制度执行的刚性。

10. 深入开展党的群众路线教育实践活动,以作风建设的新成效促进财政改革发展。财政部和各地财政厅(局)作为第一批活动单位,要牢固树立“开端”意识,坚决去除“过关”思想,切实抓好整改落实,巩固和发展活动成果;要严明责任,加强监督,确保兑现承诺,建立健全作风建设长效机制。第二批开展

教育实践活动的省以下财政部门,要更加强化问题导向,从解决具体问题抓起改起;要更加注重严格要求,坚持标准,确保质量;要更加强化责任意识,坚持开门整风,对群众反映的问题要认真研究解决,把矛盾化解在基层。通过教育实践活动的深入开展,进一步健全各方面的规章制度,并持之以恒地执行好、落实好。要更多地深入基层一线开展调研,把调查研究贯穿于深化财税改革和财政工作的全过程。坚持正确的用人导向,营造有利于干事创业的良好氛围。增强教育培训的统筹性针对性实效性,提高干部能力与素质。切实加强财政廉政风险防控和巡视监督,严肃查处违法违纪行为,规范财政权力运行。□

(本文是楼继伟部长在2013年12月25日全国财政工作会议上的讲话,发表时略有删节。)

## [图片新闻]



### 学习贯彻讲话精神 扎实推进财政改革

1月17日,财政部司处级干部学习贯彻习近平总书记系列讲话精神第一期轮训班在京结业。财政部党组成员、部长助理余蔚平出席总结交流大会并做小结。

余蔚平在听取学员代表的交流发言后指出,学习贯彻习近平总书记系列讲话精神,关键要在推进财政改革实践上下功夫,在改进工作上见进展,在实际运用中出成效。全体财政干部一定要将学习贯彻讲话精神与财政工作实际结合起来,精心谋划财政改革发展的新思路、新举措,扎实推进财税体制改革,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供坚实基础和有力支撑。

(本刊记者 黄悦 摄影报道)