

坚持统筹兼顾 注重综合平衡 促进经济社会持续稳定发展

——财政应对国际金融危机的回顾与思考

□ 财政部部长 谢旭人

过去5年特别是国际金融危机爆发以来,财政部门深入贯彻科学发展观,按照党中央、国务院一系列方针政策和工作部署,坚持统筹兼顾,注重综合平衡,认真实施积极财政政策各项措施,切实加强财政科学管理,促进了经济平稳较快发展和民生持续改善,保持了财政稳健运行和可持续性。

一、调控总量与优化结构并行,促进经济平稳较快发展

2008年,国际金融危机爆发后,世界经济衰退,全球总需求低迷,我国外需骤减、经济下滑,经济平稳增长面临巨大挑战。财政部门坚决贯彻中央决策部署,深入分析形势,充分发挥财政政策在宏观调控中的优势和作用,坚持调控总量和优化结构并行,在扩张总量、保持总供求大体平衡的同时,加强经济社会发展薄弱环节建设,推动经济结构调整和发展方式转变,促进经济平稳较快发展。2008—2012年,在世界经济总体低迷的情况下,我国国内生产总值年均增长9.2%,保持了平稳较快的发展势头。

将需求管理与供给管理有机结合,同步调控总量。在需求管理方面,把扩大内需作为促进经济增长的根本途径,同时积极促进出口,形成内外需共同拉

动经济增长的局面。一是增加政府公共投资。2008年第四季度至2010年底,新增4万亿元投资,其中中央政府公共投资1.26万亿元,主要用于支持保障性安居工程、以水利为重点的农业农村基础设施、教育文化卫生基础设施建设,节能减排和生态建设,自主创新能力建设和战略性新兴产业发展,促进新疆、西藏以及四省藏区经济社会发展等方面,充分发挥投资对经济增长的拉动作用,也加强了经济社会发展的薄弱环节。二是把扩大居民消费放在更加突出的位置。综合运用减税、增加财政补助规模、健全公共服务体系等多种措施,提高城乡居民特别是低收入群体的收入,同时完善刺激消费的财税政策,努力扩大消费需求,增强消费对经济增长的带动作用。三是努力促进进出口。多次调高部分劳动密集型产品、技术含量和附加值较高产品及其他受金融危机影响较大产品的出口退税率,取消或降低部分产品的出口关税。在供给管理方面,着力支持实体经济发展,增强有效供给能力。一是促进企业特别是中小企业健康发展。实施了小型微利企业减半征收所得税、提高增值税营业税起征点等一系列税费优惠政策。对企业按有关规定吸纳就业给予补贴。政府采购向中小企业倾斜。发挥财政资金的引导作用,促进缓解中小企业融资难问题。二是增加“三农”投入,加大强农惠农富农政策力度,提

高农业综合生产能力,巩固农业基础地位。三是积极支持十大重点产业调整振兴规划项目,促进淘汰落后产能,严格控制“两高一资”产品出口。

围绕提高经济增长质量和效益,着力优化结构。一是推进产业结构调整。支持改造和提升传统产业。促进战略性新兴产业加快发展。建立健全扶持服务业发展的政策体系。二是支持科技创新。建立符合市场经济基本原则、科研活动规律和财政预算管理要求的财政科技投入体系。重点支持基础研究、前沿和共性技术研究等。加快实施国家科技重大专项。三是推动资源节约和环境保护。支持十大重点节能工程等生态环保项目建设。全面推进建筑节能,开展新能源汽车示范推广试点。强化重金属污染以及重点地区和流域生态综合治理。实施天然林保护工程,巩固退耕还林、退牧还草成果。建立健全草原生态保护补助奖励机制。四是加快区域协调发展。不断加大转移支付力度,中央对地方转移支付由2007年的1.4万亿元增加到2012年的4.03万亿元,年均增长27.1%,有力促进了地区间基本公共服务均等化。

二、减税清费与增加支出并用,发挥财税政策合力

减税、增支是本次积极财政政策的主要内容,两者同时运用,财政处在

资金供求矛盾的焦点上,面临的困难极大。财政部门牢固树立经济决定财政的思想,合理实施结构性减税政策,增强实体经济活力,夯实经济发展基础;同时,加强收入管理,建立完善财政收入稳定增长机制,连续保持较高的支出增幅,并不断优化财政支出结构,民生等各项重点支出得到较好保障,促进了经济社会协调发展。

实施并不断完善结构性减税政策,减轻企业和居民税收负担。一是实行增值税先转型后扩围的改革。2009年全面实行增值税转型改革,2012年开展了营业税改征增值税试点,试点地区由上海扩大到北京等9个省(直辖市)和3个计划单列市,明显减轻了企业负担,推动企业加快了技术改造,促进了服务业发展和产业结构优化。二是提高个人所得税减除费用标准并调整税率结构。自2011年9月1日起,个人所得税工资薪金所得减除费用标准由2000元/月提高到3500元/月,并调整了工薪所得和个体工商户经营所得的税率结构。三是对小型微利企业减半征收所得税。2010年起,对年应纳税所得额低于3万元的小型微利企业,减半征收企业所得税。2012年该政策覆盖范围扩大至年应纳税所得额低于6万元的小型微利企业。四是提高增值税、营业税起征点。2012年上调增值税和营业税起征点后,全国924万余户个体工商户无需缴纳增值税和营业税,占全部个体工商户的比例达63%以上。五是取消或减免政府性基金和收费。2008—2012年共取消435项行政事业性收费和7项政府性基金,涉及金额每年约1993亿元。在实施结构性减税政策的同时,支持税务、海关等部门依法加强收入征管,维护税政的统一与规范,禁止随意减免税。在经济发展的基础上,国家财政收入保持了稳定增长,全国公共财政收入5年累计约43.4万亿元,年均增长18%。

合理安排支出增幅,保持与年度宏观调控要求相应的支出强度,并注重优化支出结构,把钱用在刀刃上。2008—2012年,全国公共财政预算支出增幅分别为22.6%、22.1%、11.4%、11.9%和14.1%。在支出安排中,有保有压,严格控制一般性支出,压缩行政开支,同时积极而为、量力而行,把更多的资金用于保障和改善民生。中央财政用于民生的支出占中央财政支出的比重稳定在2/3以上。财政性教育经费支出占国内生产总值的比重2012年达到4%,城乡免费义务教育全面实现。基本养老保险制度全面建立,覆盖城乡的社会保障制度框架不断完善。医药卫生体制改革取得重大进展,全民医保基本实现,基本医疗保障水平显著提高。保障性安居工程建设加快推进,低收入群体住房条件明显改善。保障公益性文化设施免费开放,公共文化服务体系建设进一步加快。胜利完成了汶川地震灾后恢复重建任务,积极支持抗击重大自然灾害,保障了受灾群众基本生活。

三、刺激经济与管控风险并重,保持经济财政稳健运行

实行积极的财政政策,需要增加赤字和发债规模,准确把握刺激力度是关键。同时,地方政府通过融资平台公司举债融资,在加强基础设施建设以及应对国际金融危机冲击方面发挥了积极作用,但地方政府性债务规模较大、增速较快,会给经济运行带来潜在风险。财政部门注重准确把握力度和加强风险管控,努力守住财政赤字和政府性债务风险底线,实现了经济财政稳健运行。

准确把握刺激力度。一是科学安排收支预算。根据年度经济社会发展预期目标和经济社会政策,考虑实施积极财政政策的要求以及政策调整的增收减收因素,对收支进行分项目测算,统筹安排收支预算。二是充分发挥中央预算稳

定调节基金的“蓄水池”作用。规范超收收入的使用管理,完善预算稳定调节基金制度,年度超收收入除按有关法律和体制规定安排部分支出外,全部用于补充中央预算稳定调节基金,在以后年度经预算安排使用。2010年、2011年,分别补充调节基金2257.65亿元和2638亿元,安排2011年、2012年预算时分别调用1500亿元和2700亿元。2012年年中,根据经济社会发展需要,在未扩大财政预算规模的条件下通过调整支出结构增加了民生领域的投入,没有从中央预算稳定调节基金中调用资金,从而为安排2013年支出预算时调用资金创造了条件。通过用好用活预算稳定调节基金,增强年度间预算安排的稳定性和可持续性,既适度控制了赤字规模,又保持了较大的支出力度。

有效管控风险隐患。一是加强地方政府性债务管理。在发挥财税政策调控经济作用的过程中,及早地关注地方政府融资平台公司举债规模增长过快、运作不够规范等问题,未雨绸缪,深入开展调研、摸清情况,及时向国务院提出加强管理的建议,防患于未然。《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》下发后,财政部门又主动会同有关部门落实相关措施,在较短时间内有效遏制住了地方政府性债务规模快速膨胀的势头。2012年,针对一些地方违法违规融资抬头的现象,财政部商有关部门印发了《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》,进一步完善制度,规范管理。二是在严格控制新增债务的同时,积极化解地方政府存量债务。加大工作力度,建立地方化债激励机制,清理化解农村义务教育债务、高校债务、基层医疗卫生机构债务、其他公益性乡村债务、地方政法机关基础设施建设债务,以及消化金融改革后由财政负担的债务,减轻了债务负担。三是合理控制赤字率和债务负担

率。2009—2012年全国财政收支差额分别为9500亿元、10500亿元、9000亿元和8000亿元，占国内生产总值的比重始终控制在3%的警戒线以内，债务负担率保持在安全水平。

四、制定政策与加强管理并举，保障调控取得实效

制定具体政策措施、细化落实和加强管理、提高执行力，是决定积极财政政策成败、关乎宏观调控成效大小的基本保障。财政部门按照实施积极财政政策的要求，立足扩大内需这一战略基点，一手抓具体政策措施的制定，一手抓科学化精细化管理，确保积极的财政政策落到实处、发挥作用。

出台实施针对性强、成效明显的政策措施。一是实施家电和汽车摩托车下乡补贴政策，有力拓展了工业产品的农村消费市场。开展家电以旧换新试点，并逐步扩大到全国。在老旧汽车报废更新补贴基础上，逐步扩大补贴范围、提高补贴标准，鼓励汽车以旧换新。二是实施节能产品惠民工程。2007—2012年先后支持推广了高效照明产品、节能空调、节能汽车、高效电机以及高效节能家电产品。三是支持保障性安居工程建设。建立健全多渠道筹集资金的投入机制，实施相关财税优惠政策。2008—2012年，全国城镇保障性住房和棚户区改造住房基本建成1700万套以上，覆盖面从不足4%提高到13%；农村危房改造竣工900万户。

加强财政科学化精细化管理。一是强化预算支出执行管理。通过细化预算编制、建立健全预算支出责任制度等措施，狠抓预算支出执行管理，预算执行进度逐年提高。二是提高预算绩效管理。把绩效观念和绩效要求贯穿于财政管理的全过程和各环节，制订规划，开展试点，中央本级预算支出绩效评价试点分别由2007年的6个部门和6个项

目，增加到2012年的165个部门和372个项目。三是创新资金使用方式。运用财政贴息、以奖代补等方式，引导社会资金投入实体经济，促进缓解中小企业融资难问题。截至2011年底，中央财政运用84.4亿元中小企业信用担保资金，引导担保机构累计为28.7万户中小企业提供了1.1万亿元贷款担保。四是推进管理基础工作和基层建设。完善支出标准体系，加强项目库建设。强化行政事业单位资产管理，推动了国有资产合理配置与有效使用。完善了企业财务制度。规范了乡镇财政管理，就近实施监管的优势逐步显现。

五、深化改革与促进发展并进，构建有利于科学发展的财税体制

深化改革始终是破解发展难题、实现科学发展的强大动力。财政部门着力处理好改革发展稳定的关系，在促发展的同时紧紧抓住经济社会生活中存在的突出矛盾，加快财税改革步伐，积极构建有利于科学发展的财税体制，并大力支持其他重点领域改革，推动社会主义市场经济体制不断完善，增强经济社会发展的内在动力和活力。

一是建立完善政府预算体系。初步建立起了由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算组成的政府预算体系框架，全面取消了预算外资金，政府所有收支全部纳入预算管理。二是建立健全县级基本财力保障机制。从2010年起全面部署建立县级基本财力保障机制，加强县级政府提供基本公共服务财力保障，到2012年底基本消除了县级基本财力保障缺口，实现了基层政府“保工资、保运转、保民生”的既定政策目标。三是完善转移支付制度。提高一般性转移支付资金规模和比例，规范专项转移支付制度，一般性转移支付占转移支付总量的比重由

2007年的50.8%提高到2012年的53.3%。四是推进税制改革。统一了内外资企业税收制度，促进形成公平竞争的市场环境。全面实施消费型增值税，引导企业扩大投资和技术改造。扎实推进营业税改征增值税试点，加快服务业发展和产业结构优化。在全国范围内实施原油、天然气资源税从价计征改革，完善了能源产品价格形成机制，推动了资源节约和环境保护。抓住时机顺利推进成品油税费改革，建立了依法筹集公路发展和维护资金的长效机制。改革了个人所得税制度。调整完善了消费税、城市维护建设税等税收制度。开展了房产税改革试点。

过去5年，在国际经济形势复杂多变、持续低迷的情况下，我国成功应对国际金融危机冲击，经济稳定且充满活力。这是党中央科学判断、果断决策的结果，是各地区、各部门以及全国各族人民艰苦奋斗、共同努力的结果，彰显了中国特色社会主义的巨大优越性和强大生命力。在具体工作中，我们深刻体会到：加强和改善财政宏观调控，必须牢固树立经济决定财政的思想，从经济社会发展全局出发，不仅要算好经济账，也要算好政治账、社会账；不仅要算好当前账，也要算好长远账；不仅要谋发展，也要抓改革。发挥财政职能作用，要始终坚持统筹兼顾、注重综合平衡，正确处理好促进经济持续健康发展和保障改善民生的关系、充分发挥财税政策作用和保持财政稳健运行可持续发展的关系、加快改革财税体制和调结构转方式增强发展后劲的关系。当前，国际金融危机的影响仍在持续，世界经济格局还处在深度调整过程中。我国经济社会发展也面临新形势、新情况、新问题。我们要坚决贯彻中央的决策部署，坚持正确的理财观念，发扬好的做法，更好地发挥财政职能作用，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。■