

专 题

财政政策更加积极有效

2017年,财政部门认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,坚持以提高发展质量和效益为中心,以供给侧结构性改革为主线,实施更加积极有效的财政政策,持续深化财税体制改革,有力促进了经济社会持续健康发展。

一、继续实施积极财政政策的背景

2016年我国曾面临较为复杂严峻的国内外环境,世界经济增长较弱,国内经济下行压力较大。面对多重困难和挑战,在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下,在各项改革和宏观调控政策的作用下,2016年全年GDP增长6.7%,经济运行呈缓中趋稳、稳中向好态势,实现“十三五”良好开局。但是,国内外发展环境中不确定因素仍然较多,经济运行仍存在不少突出矛盾和问题,一些领域风险隐患增多,困难和风险不容低估。

(一)世界经济复苏仍面临诸多挑战。一是全球经济增长不容乐观。发达国家结构性改革进展总体迟缓,基础设施和企业设备投资相对缓慢。美国经济整体保持复苏态势,2016年GDP增长1.6%,比上年有所回落;欧元区GDP增长1.7%,比上年回落0.3个百分点;日本经济仍在低位徘徊,GDP增长1%。新兴经济体增长总体放缓。二是美国政府经济政策具有较大不确定性。特朗普提出了反全球化、财政减税、加强基础设施建设、放松金融管制等政策意向,新政府上台后实施的经济政策还需密切观察。同时,2016年12月美联储启动加息,2017年加息预期大大增加,其力度和节奏将对全球汇市、股市、债市以及国际资本流向产生重大影响,也会加大新兴经济体货币贬值风险和资本外流压力。三是其他不确定性因素较多。受英国脱欧后续进程和欧盟重要国家换届存在变数等影响,欧元区地缘政治风险升高。贸易保护主义抬头和一些国家“逆全球化”倾向愈发严重。这些均可能通过汇率、外贸、投资、金融等多渠道影响我国经济发展。

(二)经济增长内生动力仍显不足。一是民间投资难有

明显起色。2016年全社会固定资产投资增长8.1%,比上年下降1.9个百分点。民间投资仅增长3.2%,个别月份出现负增长。民间投资主要基于对未来投资回报率的预期,交通、电信等投资收益率相对较高的第三产业还存在垄断和准入壁垒,抑制了民间投资的积极性,民营企业仍存在预期不稳、信心不足等问题,影响投资后劲。二是制约消费增长的因素仍然较多。受有效供给不足、消费环境等因素影响,中高端消费外流现象依然比较普遍,服务业发展不均衡,一些领域消费需求无法满足。随着经济下行,居民收入预期下降,制约了即期消费水平,部分领域改革相对缓慢,影响居民未来消费意愿。三是一些体制机制矛盾仍制约需求增长。我国面临的问题主要是结构性问题,交易成本、用能成本、劳动力成本等仍然高企,产能过剩有待进一步化解,部分僵尸企业继续侵占经济资源,制约新兴产业发展、新增长点培育和新动力形成。

(三)一些领域风险因素更加凸显。一是房地产泡沫风险较重。部分热点城市房价过快上涨,一线城市房价已接近东京房价泡沫鼎盛时期的水平,但居民收入水平只有东京的1/3—1/5,居民部门杠杆率升高,制约居民消费升级,也占用大量金融资源,不利于实体企业创新发展。与此同时,一些三四线城市商品房库存仍然较大。二是金融领域风险集聚。非金融企业杠杆率处于较高水平,在去产能过程中,钢铁、煤炭等行业债务压力明显加大,并向金融机构蔓延,一些银行相关不良贷款率快速上升。企业债务实质性违约增加,且大多集中在国有企业,产能过剩企业恶意逃废债现象有所增多。在实体经济结构性失衡、盈利能力下降的情况下,增发的货币资金很多没有进入实体经济,而是在金融系统自我循环,金融风险隐患增加。三是地方政府违法违规或变相举债问题突出。一些地区在实施专项建设基金、政府投资基金、PPP项目、政府购买服务等方面,通过回购资本金、承诺保底收益、明股实债等方式变相举债融资,明显违背预算法等有关法律要求,增加地方政府隐性债务负担。

二、积极财政政策的主要措施

2017年是实施“十三五规划”的重要一年,是供给侧结构性改革的深化之年。综合考虑国内外形势,党中央、国务院决定继续实施积极财政政策,坚持在区间调控的基础上完善定向调控、相机调控,提高政策的精准性和有效性,并

提出财政政策要更加积极有效,确保经济运行保持在合理区间,推动经济结构调整取得更大进展。

(一)实施更加积极有效的财政政策,支持实体经济发展。一是适度扩大财政支出规模,调整优化支出结构。合理安排收入预算、全面盘活存量资金,确保财政支出强度不减且实际支出规模扩大。年初预算安排财政赤字2.38万亿元,比上年增加2000亿元,赤字率为2.9%。其中,中央财政赤字1.55万亿元,地方财政赤字8300亿元。加大支出结构调整力度,改变支出项目只增不减的固化格局。压缩一般性支出,严格控制“三公”经费,压减非刚性、非急需支出,提高支出精准度,减少对绩效不高项目的预算安排,加大民生等重点领域支持力度。二是加大减税降费力度,减轻企业负担。落实并完善“营改增”试点政策,将增值税税率由四档简并至三档。扩大享受企业所得税优惠的小型微利企业范围。科技型中小企业研发费用税前加计扣除比例由50%提高到75%。加上其他税收优惠政策,全年新增减税超过3800亿元。清理规范一批政府性基金和行政事业性收费,取消、停征或减免中央行政事业性收费43项,降低7项收费标准;取消或减免5项政府性基金,降低2项征收标准。加上地方自主清理的政府性收费,全年涉及减收1900多亿元。此外,还阶段性降低失业保险费率、清理规范经营服务性收费等,全年减轻社会负担超过4400亿元。集中公布中央和地方政府性基金及行政事业性收费目录清单,实现全国“一张网”动态化管理。

(二)支持供给侧结构性改革,推动解决供需结构性失衡。一是落实“三去一降一补”重点任务。及时拨付专项奖补资金,支持钢铁、煤炭行业化解产能过剩,妥善安置分流职工,支持中央企业处置“僵尸企业”以及解决国有企业“三供一业”等历史遗留问题。防范化解煤电产能过剩风险。将棚户区改造与去库存相结合,在商品房库存量大的地方积极推行棚改货币化安置。落实和完善债转股核销等相关财税政策,市场化法治化债转股平稳有序推进。规范推行政府和社会资本合作(PPP)模式,增加基本公共服务、生态环保等短板领域投入。二是推进农业供给侧结构性改革。以绿色生态为导向,实施农业补贴制度改革。支持完成粮改饲面积超过1300万亩,耕地轮作休耕制度试点1200万亩,重金属污染耕地修复治理242万亩,引导种植结构调整。加强农田水利基础设施建设,促进农村一二三产业融合发展。深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革,消化政策性粮棉油库存取得明显进展。在13个粮食主产省选择200个产粮大县,面向适度规模经营农户开展农业大灾保险试点,保障水平提高约90%。三是促进实体经济发展。实施《中国制造2025》,支持智能制造、工业强基、绿色制造工程建设。落实和完善首台(套)重大技术装备推广应用鼓励政策,发挥国家集成电路产业投资基金等引导作用,促进制造业重点领域加快发展。四是支持培育壮大新动能。加强对公共科技活动支持,全面落实中央财政科技计划和科研项目资金管理改革举措,启动创业投资和天使投资有关税收政策试点,设立服务贸易创新发展引导基金,支持大众创业万众创新。

(三)保障和改善基本民生,促进社会事业发展。一是支持脱贫攻坚。大幅增加财政专项扶贫资金投入,中央财政补助地方专项扶贫资金比上年增长30.3%,在农业、教育、医疗等领域也加大了对贫困地区的投入力度。推进资产收益扶贫,带动贫困群众增收。二是支持教育改革发展。统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,1400万进城务工人员随迁子女实现相关教育经费可携带。以贫困县为重点,全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件。完善职业教育和培训体系,推进产教融合、校企合作。落实中央高校预算拨款制度,统筹推进世界一流大学和一流学科建设。博士研究生国家助学金补助标准提高了3000元。三是深化医药卫生体制改革。全面推开公立医院综合改革。城乡居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年420元提高到450元。基本公共卫生服务项目人均财政补贴标准由45元提高到50元。四是支持就业和社会保障工作。调整完善就业创业政策措施,重点群体和总体就业形势保持稳定。出台划转部分国有资本充实社保基金实施方案。机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准提高了约5.5%。整合设立困难群众救助补助资金,惠及7797万困难群众。提高优抚对象等人员抚恤和生活补助标准,惠及860万优抚对象。五是加强基本住房保障。支持棚户区改造,推进公租房配套基础设施建设。提高中央财政农村危房改造补助资金标准,支持改造农村危房190.6万户。六是支持文化体育事业发展。加快构建现代公共文化服务体系,4986家公益性文化设施向社会免费开放,1257个体育馆向社会免费或低收费开放。七是推进生态环保建设。支持加强大气、水、土壤污染防治。开展第二批山水林田湖草生态保护和修复工程试点。开展排污权有偿使用和交易试点,完善流域上下游横向生态保护补偿机制。

(四)深化财税体制改革,推进现代财政制度建设。一是改进预算管理制度。中央预算公开的范围不断扩大、内容更加细化,公开预决算的中央部门数量逐年增加,地方预决算公开工作也取得积极进展。完善政府预算体系,中央国有资本经营预算调入一般公共预算比例提高至22%,清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,强化预算绩效管理。健全转移支付制度,中央对地方一般性转移支付占比由56.7%提高至62%,专项转移支付项目由220项左右减少到76项。中期财政规划管理、政府综合财务报告制度建设等有序推进。二是推进税制改革。将增值税由四档减至17%、11%和6%三档,取消13%的税率,将农产品等税率从13%降至11%。水资源改革试点扩大到10个省份。出台个人收入和财产信息系统建设总体方案。出台环境保护税法实施条例等。三是完善财政体制。分领域推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,出台外交领域改革方案,起草教育、医疗卫生领域改革方案。研究进一步理顺中央和地方收入划分,合理确定全面推开“营改增”试点后增值税收入分享比例,起草健全地方税体系改革方案。

(五)加强地方政府性债务管理,增强财政可持续性。依法规范地方政府举债融资。强化地方政府债务限额管理,全年发行地方政府新增债券1.59万亿元,控制在全国人大批准的2017年新增地方政府债务限额1.63万亿元以内。启动

发行土地储备、政府收费公路领域专项债券。印发一系列文件，规范地方政府举债行为，严禁各种形式违法违规或变相举债，初步实现对地方政府主要违法违规融资行为的监管政策全覆盖。建立健全风险评估预警和应急处置机制，继续开展地方政府债务风险评估和预警，督促高风险地区化解债务风险，妥善做好风险事件应急政策储备。

三、积极财政政策的主要成效

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各级财政部门有效落实积极财政政策，取得较好成效，2017年经济运行保持稳中有进、稳中向好的发展态势，呈现出增长与质量、结构、效益相得益彰的良好局面。

(一)促进经济实现稳中向好。经济增长稳定性增强，一至四季度GDP分别增长6.9%、6.9%、6.8%和6.8%，全年GDP增长6.9%，高于上年同期，也好于年初预期，实现了自2010年以来首次增长加速，改变经济增速多年来单向放缓的状况。就业形势好于预期，全年城镇新增就业1351万人，比上年多增37万人，超额完成全年任务，连续5年保持在1300万人以上。

(二)经济结构调整继续深化。服务业占GDP比重为51.6%，比第二产业高11.1个百分点，现代服务业加快发展。消费是经济增长主动力，最终消费支出对经济增长的贡献率达58.8%，高于资本形成总额26.7个百分点。装备制造业和高技术产业快速发展，新产品新产业迅速成长。

(三)经济发展质量和效益提升。实施减税降费，规模以上工业企业每百元主营业务收入中的成本比上年减少0.25元。企业效益较好，规模以上工业企业利润比上年增长21%，增速比上年加快12.5个百分点。绿色发展扎实推进，高耗能行业工业增加值增速回落，单位国内生产总值能耗比上年降低3.7%，生态环境逐步改善。

(四)人民群众获得感不断增强。年末农村贫困人口3046万人，比上年末减少1289万人。实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带，贫困地区基本办学条件全面改善。社会保障覆盖面持续扩大，退休人员基本养老金标准和城乡最低生活保障标准持续提高。基本住房需求得到有效保障，全年棚户区改造开工609万套。

(五)地方政府债务风险总体可控。初步建成地方政府债务闭环管理体系，地方政府债务管理日趋规范。截至年底，全国地方政府债务余额16.47万亿元，债务率为76.5%，风险总体可控；累计发行置换债券10.9万亿元，减轻利息负担1.2万亿元，缓解债务集中到期偿还风险。

(财政部综合司供稿，侯迪执笔)

财政深化收入分配制度改革

2017年，财政部门不断完善再分配调节机制，制定出台各项政策，持续推进收入分配制度改革。随着各项政策的逐步落实，我国居民收入和国民收入分配格局不断改善，调节

收入分配政策体系愈发健全，城乡居民收入持续提高，人民群众获得感不断增强。

一、实行以增加知识价值为导向的分配政策

配合科技部研究落实以增加知识价值为导向的分配政策，进一步扩大高校科研院所自主权试点，并对地方如何落实研究提出实施建议。

二、完善机关事业单位工作人员激励政策

一是根据公务员分类管理要求，研究行政执法和专业技术公务员配套工资政策。二是研究完善规范公务员改革性补贴、完善公务员奖金制度等政策。三是落实艰苦边远地区津贴标准增长机制，调整艰苦边远地区津贴标准，开展艰苦边远地区指标体系研究。四是配合有关部门研究出台公务员职务与职级并行制度试点配套工资政策。五是配合有关部门印发开展公立医院薪酬制度改革试点工作的指导意见，跟踪了解试点工作进展情况，做好政策指导工作，总结经验并进一步扩大试点范围。

三、深化国有企业薪酬制度改革

参与起草国有企业负责人薪酬分配差异化改革试点工作方案和《关于开展中央企业职业经理人薪酬制度改革试点工作的意见》，印发《2017年度中央企业负责人基本年薪基数审核认定方案》。参与研究制定《关于改革国有企业工资决定机制的意见》，完善体现国有企业特点的工资分配制度。

四、完善农业补贴政策

一是安排资金推进落实农业“三项补贴”改革，促进耕地地力保护、农民增收，提高农业生产效率。二是安排农机购置补贴资金，推动完善农机购置补贴政策。对粮食烘干仓储、深松整地、免耕播种、高效植保、节水灌溉等支持绿色发展的机具率先全面敞开补贴。适当扩大农机新产品补贴试点，继续推进农机报废更新补贴试点，启动植保无人飞机规范应用试点。三是支持实施新一轮草原生态保护补助奖励政策，向西藏和四个藏区省份倾斜。四是安排补助资金支持退耕还林还草，适当提高天保工程森林管护费、社会保险补助费和森林生态效益补偿标准；继续实施造林、抚育补贴政策，推进国有林场、林区改革。

五、支持构建现代农业生产经营体系

一是支持轮作休耕，支持开展面积1000万亩粮豆轮作及200万亩休耕试点。二是支持粮改饲任务面积1300万亩。三是全国范围内全面推进农村一二三产业融合发展。四是支持高效节水灌溉等农田水利建设，新增高效节水灌溉面积2000万亩。五是安排农业生产救灾和特大防汛抗旱等资金，支持水利防灾减灾能力建设和农村气象灾害防御体系建设。六是安排资金230亿元继续支持农业适度规模经营，重点支持建立完善全国农业信贷担保体系。支持农村集体经济组织、专业化农业服务组织、服务型农民合作社发展。七是选择23个省份开展扶持村级集体经济发展试点。