非洲和拉美国家的82名税务官员举办了两期“税收征管与纳税服务”研修班。六是积极服务“走出去”企业。不断健全对外投资税收服务与管理体系，建立“一带一路”税收服务网站，分国别发布税收指南，介绍有关国家税收政策，提示对外投资税收风险。分期分批为我国“走出去”企业开展税收协定专题培训、问题解答及对外投资税收政策宣讲。七是加大反避税力度。完善反避税制度，创新反避税方法，有力维护了国家税收权益。

七、强化信息管税

按照国家实施“互联网＋”行动、推动大数据发展等要求，紧紧围绕建设稳固强大的信息体系，大力推进信息管税。一是打响金税三期工程攻坚战。金税三期工程推广工作取得重大突破，优化版上线省份达到20个。二是全面推行增值税发票管理新系统。截至2015年底已推广至700多万户增值税纳税人，基本覆盖一般纳税人和起征点以上小规模纳税人，正实现对增值税发票所有票面信息的实时采集、存储和比对，在防范利用发票偷骗税和腐败问题等方面初显成效。三是制定实施“互联网＋税务”行动计划。推出社会协作、办税服务、发票服务、信息服务、智能应用5方面20项重点行动，推动实现税收管理和纳税服务网络化、信息化、智能化，着力打造“互联网＋税务”靓丽品牌。“互联网＋税务”已列入发展改革委“互联网＋”重点工作内容。

八、加强干部队伍建设

落实全面从严治党要求，围绕建设高效清廉的组织体系，坚持严管善待，努力打造税务铁军。一是深化干部人事制度改革。在县以下税务机关推行职务与职级并行制度。按照中央和中组部关于加强干部平时考核的要求，制定了“数字人事”制度体系，在江苏、山东国税局全系统和湖北、陕西部分市、县国税局共372个单位5万名干部中开展试点。二是加强基层和党建工作。印发《关于加强税务系统基层建设的指导意见》，推出了六方面22项加强基层建设的措施。印发《关于全面加强和改进税务系统党建工作的指导意见》，积极探索具有税务行业特色的党建工作新路子。完善思想政治工作机制和方法，开展群众性精神文明创建活动，大力推进税务文化建设。通过选树最美税务人弘扬主旋律、传播正能量。全国税务系统共有1350个单位和150人荣获省部级以上表彰。三是推行绩效管理。全面实施组织绩效和个人绩效管理，形成了“横向到边、纵向到底、任务到岗、责任到人”的考核格局。四是加大人才培养力度。组织选拔第三批全国税务领军人才，已选拔400多名培养对象，并加大教育培训和实践锻炼力度，加强各类专业人才库建设，广泛开展岗位大练兵、业务大比武活动，干部队伍素质能力进一步提升。

（国家税务总局办公厅供稿）

中国财政杂志社

专　题

“十二五”时期财政改革与发展情况

“十二五”时期，面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，党中央、国务院团结带领全国各族人民顽强拼搏、开拓创新，奋力开创了党和国家事业发展新局面。5年来，财政部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，创新思路、积极作为，财政改革发展迈上新台阶，财政在国家治理中的基础和重要支柱作用得到较好发挥。

一、组织财政收入

政府财政收入是政府履行职责、提供公共产品和服务的财力基础。按照现行预算管理制度规定，我国政府财政收入分别纳入一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算进行管理。“十二五”时期，一般公共预算收入从2010年的83102亿元，增加到2015年的152269亿元，年均增长12.9%。政府性基金预算收入从36785亿元增加到42338亿元，年均增长2.9%。国有资本经营预算收入从2012年的1496亿元，增加到2015年的2551亿元，年均增长19.5%。社会保险基金预算收入从17071亿元增加到46354亿元，年均增长22.1%。

与此同时，政府还通过发债融资，组织债务收入。“十二五”时期，中央国债余额从67548亿元增加到106600亿元，年均增长9.6%。2015年地方政府一般债务限额达到99272.4亿元，地方政府专项债务限额达到60801.90亿元。

上述政府财政收入和债务收入为政府履行职能提供了有力的财力保障。“十二五”时期，一般公共预算支出从89874亿元增加到175878亿元，年均增长14.4%。政府性基金预算支出从33951亿元增加到42347亿元，年均增长

4.5%。国有资本经营预算支出从2012年1403亿元，增加到2015年的2067亿元，年均增长13.8%。社会保险基金预算支出从13310亿元增加到39118亿元，年均增长24.1%。

二、深化财税体制改革

党的十八届三中全会召开后，财政部门强化改革责任担当，研究制订了深化财税体制改革总体方案。2014年6月30日，中央政治局会议审议通过了这个方案，这是中央较早制定的具有重要意义的一个改革方案。2014年8月31日，十二届全国人大常委会第十次会议审议通过预算法修正案，并于2015年1月1日施行。修订后的预算法明确了全口径政府预算体系；确定了预算法定、公开透明、讲求绩效等重要预算原则；对细化预算编制、加强预算审批、规范预算执行、严肃预算调整、严格预算监督等作出了明确规定。密集推出了一批关键性的财税改革举措，现代财政制度建设取得重要阶段性成果。

（一）预算管理制度改革取得决定性进展。“十二五”时期，国务院及其财政部门先后出台关于深化预算管理制度改革、实行中期财政规划管理、加强地方政府性债务管理等制度性文件，国务院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。一是健全政府预算体系。2011年起，全面取消预算外资金，将所有政府性收入全部纳入预算管理。2011年起，试编社会保险基金预算；2013年起，国务院正式向全国人大提交社会保险基金预算。2012年起，国务院向全国人大提交包括地方国有资本经营预算在内的全国国有资本经营预算。到2015年底，财政收支已全部纳入预算管理，初步形成了由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算组成的政府预算体系。二是建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制。2015年，将地方教育附加、文化事业建设费、残疾人就业保障金、从地方土地出让收益计提的农田水利建设和教育基金、转让政府还贷道路收费权收入、育林基金、森林植被恢复费、水利建设基金、船舶港务费、长江口航道维护收入等11项政府性基金转列到一般公共预算。三是国有资本经营预算制度实施范围不断扩大。到2015年，实施范围已扩大到中央非金融类一级企业832户以及财政部直接持股的部分中央金融企业。中央企业国有资本收益上缴比例逐步提高，已从最初的10%、5%、免收等三档，提高到25%、20%、15%、10%、免收五档。不断提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例，调入比例已经从2010年的2.4%提高到2015年的16%。四是改进预算年度控制方式，建立跨年度预算平衡机制，推动实行中期财政规划管理。编制了2016-2018年中期财政规划，在编制2016年部门预算时，中央部门同步编制三年滚动财政规划。五是盘活财政存量资金。制定结转结余资金统筹使用管理办法，将清理出来的资金统筹用于经济社会发展的重点领域。六是推进权责发生制政府综合财务报告制度建设。2011年起，连续5年组织开展权责发生制政府综合财务报告试编工作。自2010年起陆续修订发布了行政单位会计制度、事业单位会计准则制度和医院、高校等行业事业单位会计制度，2015年修订发布了财政总预算会计制度，制定发布了政府会计基本准则、政府部门财务报告编制操作指南（试行）和政府综合财务报告编制操作指南（试行），为规范政府财务报告编制提供基础性制度保障。七是加大预决算公开力度。2015年公开部门预算和“三公”经费预算的中央部门均达到100个，中央财政预决算和中央部门预决算公开到支出功能分类最底层的项级科目，中央部门预决算公开到支出经济分类最底层的款级科目，专项转移支付预算公开到具体项目。全国31个省（区、市）公开了省级政府总预算和省级预算单位的部门预决算。八是推进预算绩效管理，将绩效理念和方法融入预算编制、执行、监督全过程。绩效目标管理范围不断扩大，2015年纳入中央部门绩效目标管理的项目支出金额约2140亿元，比上年增长60%；一些地区和部门开展了项目支出绩效目标执行监控试点；绩效评价范围逐步扩大，2015年纳入中央部门绩效评价范围的项目为1119个，涉及财政资金967亿元，分别比上年增长26%和27%，绩效评价结果得到初步应用；各地区、各部门绩效管理意识逐步增强，不断健全绩效管理制度和绩效指标体系建设，充实绩效管理机构，完善绩效管理信息系统，推动了绩效管理工作质量提升。预算管理制度改革的全面推开标志着我国加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度迈出了坚实步伐。

（二）改革完善税收和非税收入制度。2012年起，实施营业税改征增值税（以下称营改增）试点，先后将交通运输业、邮政业、电信业和部分现代服务业在全国范围内纳入营改增试点。2011年，全国人大常委会修订个人所得税法，将个人所得税工薪所得减除费用标准由2000元／月提高到3500元／月，并调整税率结构，降低中低收入者税负。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。在全国范围实施原油、天然气、煤炭、稀土、钨、钼6个品目资源税从价计征改革，统一内外资企业的油气资源税收制度，同时清理规范涉及上述资源品目的收费基金。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政策。在上海、重庆两市进行对个人住房征收房产税改革试点，配合全国人大研究起草房地产税法草案。配合全国人大常委会完成了车船税立法并制定出台了车船税法实施条例。推进环境保护税立法相关工作，促进节能减排和环境保护。修订《船舶吨税暂行办法》，经国务院批准，出台了《中华人民共和国船舶吨税暂行条例》，推进船舶吨税立法相关工作。加强非税收入管理，经过清理，行政事业性收费和政府性基金项目大幅减少，减轻了企业和个人负担，在管理上更加规范透明。

（三）推进完善财政体制。一是完善出口退税负担机制，减轻地方财政负担。2015年起，出口退税（包括出口货物退增值税和营业税改征增值税出口退税）全部由中央财政负担，地方2014年原负担的出口退税基数，定额上解中央。二是结合完善省以下财政体制，建立健全县级基本财力保障机制。2010年起，全面推进县级基本财力保障机制建设，到2012年底，全面实现了基层政府“保工资、保运转、保民生”的既定改革目标。2013年起，县级基本财力保障机制的政策着力点由解决财力缺口问题转向解决财力均衡问题。完善

中国财政杂志社

中央对地方转移支付制度。清理整合中央对地方专项转移支付项目，由2013年的220个减少到2015年的96个。提高一般性转移支付比重，由2010年的48.4%提高至2015年的56.8%，专项转移支付比重从51.6%下降到43.2%。三是完善民族地区转移支付办法，健全生态功能区转移支付制度，资源枯竭城市转移支付规模逐步扩大。2014年起，中央对地方转移支付预算按具体项目编报，将部分专项转移支付分配结果通过财政部网站向社会公开，接受社会监督。2015年起，报送全国人大的转移支付预算进一步增加了分地区的中央对地方转移支付表。四是建立事权和支出责任相适应的制度。提出了理顺中央与地方事权和支出责任划分以及中央与地方收入划分改革的基本思路。五是财政支持金融、国有资产管理和政府投资等领域改革，有力地推动了社会主义市场经济体制的完善。

（四）推广政府购买服务。2013年9月，国务院办公厅印发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（国办发〔2013〕96号），提出“十二五”时期初步形成统一有效的购买服务平台和机制，到2020年在全国基本建立比较完善的政府购买服务制度体系，为全面推进政府购买服务工作提供了工作指导和制度保障。根据党中央、国务院的工作部署，财政部会同有关部门从制度设计、试点探索、机制和能力建设等方面着手，加大改革推进力度。财政部会同有关部门制定印发了《政府购买服务管理办法》，细化政府购买服务的基本原则和有关政策，明确工作流程、绩效评价和监督管理要求，为全国政府购买服务工作提供了基本制度规范。完善配套政策，先后就政府购买服务预算管理、非招标采购方式、政府采购服务项目、非营利组织免税资格认定等方面出台了多项制度或文件，指导和督促地方推进政府购买服务改革。至2015年底，全国31个省（区、市）均出台了政府购买服务实施意见或办法，部分省（区、市）出台政府购买服务指导性目录，全国已形成推进政府购买服务改革的良好机制，初步建立了全国性的政府购买服务政策体系框架。

（五）推进国有资产管理体制改革。财政部积极参与做好国企国资改革“1+N”文件体系建设。一是牵头制定了《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》，明确以管资本为主加强国有资产监管，推进国有资产监管机构职能转变，改革国有资本授权经营体制，提高国有资本配置和运营效率，并协同推进相关配套改革等。二是配合国资委、发改委等部门研究制定了《关于深化国有企业改革的指导意见》、《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》等国企国资改革相关文件。三是根据中央改革任务分工，研究推进中央党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管、划转部分国有资本充实社保基金等工作。

（六）在公共服务领域推广政府和社会资本合作（PPP）模式。按照党中央、国务院部署，2013年底以来，财政部立足财政职能，在公共服务领域大力推广PPP模式，在宣传培训、制度建设、项目示范、政策支持等方面开展了大量工作，印发了操作指南、合同指南、物有所值评价指引、财政承受能力论证指引、项目政府采购管理办法等一系列制度文件，先后确定两批共233个、总投资8146亿元的PPP示范项目，并对这些项目实行全流程管理，真正成为“样板”和“标杆”。2015年5月22日，国务院办公厅转发财政部会同有关部门起草的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（国办发〔2015〕42号）。在财政部的大力推动下，发改委、交通运输部、住建部、环保部等行业主管部门以及地方各级政府高度重视、积极响应，从全国情况看，一大批PPP项目签约实施，落地投资规模超万亿元，一个统一规范、公开透明、竞争有序的PPP市场正在逐步形成，成为供给侧结构性改革和经济稳增长的重要抓手。

三、创新完善财政宏观调控

“十二五”时期，面对世界经济深度调整和国内经济增长趋缓，财政部门认真落实积极财政政策各项措施，不断加强和改善宏观调控，创新调控方式，更多依靠市场力量，更多运用改革办法，推动经济平稳运行和提质增效。

（一）促进经济稳定增长。支持扩大投资需求，加大对跨省重大基础设施建设投入力度，保障重点项目资金投入，推广PPP模式，设立政府投资基金，引导民间资本投入经济社会发展薄弱环节。加大减税降费力度，为企业特别是小微企业减负添力。扩大小型微利企业所得税优惠范围，实施进一步支持小微企业发展的增值税、营业税政策。加强外经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700多种进口商品实施较低的进口暂定税率，鼓励国内亟需的先进设备、关键零部件、能源资源类产品以及部分与百姓生活密切相关的日用消费品的进口。这些措施减轻了企业和居民负担、扩大了国内需求、促进了出口稳定增长，对遏制经济增速下滑起到了积极作用，促进了经济平稳较快增长。

（二）支持创新驱动发展。加大财政科技投入力度，突出投入重点。2011–2015年，全国财政科学技术支出累计24541.97亿元，年均增长12.5%。在财政科技投入的带动下，全社会研究与试验发展（R&D）支出从2010年的7062.6亿元，增加到2015年的14220亿元，年均增长15%。按照公共财政原则和符合WTO规则的要求，财政科技资金主要用于支持市场机制不能有效解决的基础研究、前沿技术、社会公益和共性关键技术研究。一是完善与竞争性经费相协调的稳定支持机制。逐步提高科研机构（基地）基本运转保障水平，支持院所自主选题研究和改善科研基础条件。同时，支持中科院、社科院、农科院实施创新工程，支持一流院所建设。二是深化中央财政科技计划管理改革。将分散在40个部门的近百项科技计划，优化整合为五大类；搭建了公开统一的国家科技管理平台，初步建立了“一个决策平台、三根管理支柱、一套信息系统”管理运行机制；创新了科研项目组织实施机制，设计了体现重点专项全链条一体化特点的概预算管理新模式。三是改进中央财政科研项目和资金管理。建立符合科研活动规律、依法理财要求的财政科研项目资金管理机制，促进形成充满活力的科技管理和运行机制。四是支持企业技术创新和科技成果转化。深化中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革。实施国家科技成果转化引导基金。在国家科技计划中探索实施后

中国财政杂志社

补助支持方式。五是完善支持科技创新的普惠性政策体系。完善企业研发费用加计扣除政策，扩大固定资产加速折旧优惠范围。

（三）推动产业结构优化升级。支持实施产业调整振兴规划，改造和提升传统产业，完善企业兼并重组有关税收政策，对电力、炼铁、炼钢等19个行业淘汰落后产能予以奖励。培育和发展战略性新兴产业，设立战略性新兴产业发展专项资金，继续运用创业投资基金支持战略性新兴产业发展；支持打造战略性新兴产业集群，选择装备制造、电子信息产业领域15个重点方向推进工业转型升级。对重大技术装备、集成电路、新型显示器件等战略性新兴产业所需进口关键零部件和生产性原材料实施税收优惠，支持产业转型升级。先后出台企业所得税、土地增值税、契税等政策，支持企业改制和兼并重组。完善中小企业金融税收优惠政策，对中小企业发展专项资金的使用和管理进行了改革，推动设立国家中小企业发展基金，支持种子期、初创期成长型中小企业加快发展。完善服务业税收制度，推进营改增试点，支持服务业发展和制造业转型升级。

（四）加强政府债务管理。2011年以来，财政部会同有关部门分类清理规范地方政府融资平台公司，探索建立规范的地方政府举债融资机制，坚决制止地方政府违法违规举债担保行为，逐步化解基层政府性债务风险，完善地方政府债务统计报告制度。2014年新修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号），明确了地方政府债务管理的总体制度安排。按照国务院工作部署，财政部会同有关部门积极采取措施，规范地方政府债务管理，取得了阶段性成效。一是对地方政府债务实行限额管理。会同有关部门对截至2014年末的存量地方政府债务进行清理核实，提请全国人大常委会审议批准2015年地方政府债务限额16万亿元，制发《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》，建立地方政府债务规模控制的长效机制。二是发行地方政府债券置换存量债务。经国务院批准，下达2015年置换债券额度3.2万亿元，主要用于偿还当年到期的地方政府债务本金，降低利息负担，缓解偿债压力，也为地方腾出资金用于重点项目建设创造条件。三是将地方政府债务纳入预算管理。印发地方政府一般债券和专项债券预算管理、会计核算等办法，指导地方将政府债务收支纳入预算，报本级人大或其常委会审查批准，发挥各级人大对政府债务的监督作用。四是发行新增地方政府债券。经全国人大批准，2015年新增地方政府债券6000亿元，用于公益性资本支出，优先用于棚户区改造等重点项目建设，支持地方“稳增长”。五是建立健全风险预警和应急处置机制。研究制定地方政府债务风险评估和预警办法，综合运用债务率等指标，组织评估地方各级政府债务风险情况，督促高风险地区多渠道筹集资金化解债务风险。2015年地方政府债务率为89.2%，低于国际通行警戒值。六是推进建立市场化的地方政府债券发行机制。实现地方政府债券全部由省级政府自发自还，完善地方政府债券市场化定价、信息披露和信用评级机制，提高地方政府债券流动性。七是深化记账式国债发行市场化改革，改进记账式国债招标规则，健全短期国债发行机制，分别按周、按月滚动发行3个月、6个月记账式贴现国债，实行国债续发行和预发行，发布中国国债收益率曲线；完善储蓄国债发行管理，研究完善适应利率市场化要求的储蓄国债定价机制，升级改造储蓄国债（电子式）发行管理信息系统，实行储蓄国债（电子式）网上银行销售。截至2015年末，纳入预算管理的中央政府债务余额10.66万亿元，地方政府债务余额16万亿元，两项合计，全国政府债务余额26.66万亿元，占GDP的比重为39.4%。加上地方政府或有债务（即政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务），按照2013年6月份审计署匡算的平均代偿率20%估算，2015年全国政府债务余额占GDP比重为41.5%左右。上述债务水平低于欧盟60%的预警线，也低于当前主要市场经济国家和新兴市场国家水平。

（五）调整完善财政支农政策。“十二五”时期，各级财政部门加大投入力度，完善政策体系，创新体制机制，加强资金管理，为我国农业农村发展提供重要支撑。“十二五”时期，全国一般公共预算用于农林水事务支出规模屡创新高，累计达到6.68万亿元，年均增长16.4%，资金安排更多地向生态保护、水利建设、脱贫攻坚等领域倾斜。一是实施农业可持续发展战略。在继续加强农业综合生产能力的同时，支持开展重金属污染耕地修复治理、地下水超采区综合治理、退耕还湿等试点，加强农田水利基础设施和高标准农田建设，探索农业休养生息、永续发展的有效路径和模式。二是支持发展多种形式农业适度规模经营，统筹推进财政支持农民合作社创新、农业生产全程社会化服务、农村一二三产业融合发展等试点，支持全面开展农村土地确权登记颁证工作，推动土地经营权有序流转。三是完善农业补贴政策，提高补贴的精准性和指向性，强化了粮食安全保障能力，促进了农业发展方式转变。2015年起，开始调整完善农作物良种补贴、种粮农民直接补贴、农资综合补贴等三项政策，选择部分地区开展农业“三项补贴”改革试点，将农业“三项补贴”合并为农业支持保护补贴，政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。四是完善农业保险保费补贴政策，增加补贴品种，提高补贴比例，将补贴区域扩展至全国，并研究出台产粮大县稻谷、小麦和玉米三大粮食作物保费补贴政策，收到了“农户得实惠、金融得发展、粮食得保障、政府得民心”的效果。五是完善财政精准扶贫政策体系，逐步构建完善了针对农村贫困地区、贫困人口的财政综合扶贫政策，实现政策全覆盖，为实施精准扶贫、精准脱贫提供了有力保障。改革财政专项扶贫资金管理机制，健全扶贫开发瞄准机制，实现区域瞄准、对象瞄准、用途瞄准和机制瞄准。资金分配充分考虑扶贫对象数量、贫困深度、脱贫难度等因素，突出支持重点，加大绩效评价力度，强化正向激励作用深化农村综合改革。“十二五”时期，乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制、集体林权制度等“四项改革”任务基本完成，村级公益事业“一事一议”财政奖补全面推开，美丽乡村、农村综合改革示范、建制镇示范、扶持村级集体经济发展等试点启动实施，体制机制的创新有力促进了农村生产关系变革，农村基础设施建设明显加强，公共服务水平进一步提升，促进了城乡统筹发展。

中国财政杂志社

（六）加强资源节约和生态环境保护。支持矿产资源勘查、保护和合理开发，推动了资源保障程度提高、矿区环境改善和矿业发展方式转变。安排专项资金，推动大气污染防治，加强重金属污染防治。探索建立横向生态补偿机制，开展国土江河综合整治试点。建立健全排污权有偿使用和交易制度，明确了排污权有偿使用和出让范围、征收标准、征管机构、缓征措施等规定。促进生态保护和修复，建立草原生态保护补偿奖励机制，支持天然林资源保护、退耕还林还草、国家级自然保护区保护与管理等。开展农村环境综合整治，推进农村环保技术与产业发展。通过农村环境连片整治，推动农村生态文明建设。完善政府采购政策，扩大政府采购节能环保产品范围和比例。

（七）推动区域协调发展。落实促进区域协调发展的财税政策。支持京津冀协同发展和长江经济带发展。对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的扶持力度进一步加大，国家重点生态功能区和资源枯竭城市转移支付范围继续扩大，增加对地方均衡性转移支付规模，提高了财力薄弱地区落实各项民生政策的保障能力。中央对地方税收返还和转移支付从2010年的32341.09亿元增加到2015年的55097.51亿元，占中央财政收入的比例从76.1%提高到79.5%。支持上海、广东、天津、福建等地自由贸易试验区建设，进一步深化改革和扩大开放。

四、推进民生保障机制建设

在持续增加民生投入的同时，推动完善相关领域的支出政策和机制设计，突出公共性，增强可持续性，补短板、兜底线，扎牢民生保障网。

（一）支持教育事业发展。全国一般公共预算用于教育的支出从2010年的12550.02亿元增加到2015年的26271.88亿元，年均增长15.9%，比同期一般公共预算支出增速高1.5个百分点。2012年以来，国家财政性教育经费占GDP比例保持在4%以上，有力地促进了教育事业的发展。在加大投入的同时，建立健全义务教育经费保障机制，逐步提高经费保障水平，保障农民工子女在流入地接受义务教育权利；支持改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，促进义务教育均衡发展；扩大普惠性学前教育资源，“入园难”问题初步缓解；支持构建现代职业教育体系，推动职业教育改革发展；完善中央高校预算拨款制度和支持地方高校发展政策体系，推动高等教育内涵式发展；覆盖学前教育到研究生教育各教育阶段的国家资助家庭经济困难学生的政策体系进一步健全，有力促进了教育公平。

（二）推进社会保障体系建设。全国一般公共预算用于社会保障和就业支出从2010年的9130.62亿元，增加到2015年的19018.69亿元，年均增长15.8%，有力地推动了我国社会保障体系框架的进一步健全。自2009年起，在部分县（市、区、旗）开展新型农村社会养老保险（以下简称“新农保”）试点，并逐步扩大试点范围。自2011年7月1日起，开展城镇居民社会养老（以下简称“城居保”）试点。2012年底，基本实现新农保和城居保两项制度全覆盖。2014年，将新农保和城居保两项制度合并实施，在全国范围内建立了统一的城乡居民基本养老保险制度。2014年10月份，实施了机关事业单位养老保险制度改革。通过上述政策，基本形成涵盖各类群体、针对各类基本需求的社会保障制度体系，主要社会保障政策实现全覆盖，社会保障水平明显提高，与经济社会发展阶段基本适应。城乡居民基本养老保险、企业职工基本养老保险2015年参保人数分别达到5亿人、3.3亿人。城乡低保制度基本实现应保尽保，2011−2015年城乡低保标准年均分别增长12%和18%。社会保障体系的完善为促进社会和谐、维护改革发展稳定大局发挥了重要作用。

（三）推进医药卫生体制改革。完善基本医疗保险制度，全民享有基本医疗保障目标基本实现，总覆盖超过13亿人。城乡居民医保（含新农合和城镇居民医保）政策范围内住院费用报销比例从2011年的70%左右提高到2015年的75%左右。中央财政城乡居民医保补助标准从2011年的每人每年200元逐步提高到2015年的380元。推动建立可持续的医疗保险筹资机制，逐步提高城乡居民医保个人缴费占比。全面建立了城乡居民大病保险、疾病应急救助、临时救助等制度。全面开展重特大疾病医疗救助工作，避免困难群众发生家庭灾难性医疗支出，提高重特大疾病保障水平。支持加快公立医院改革试点，基层医疗卫生机构实施国家基本药物制度长效补偿机制基本建立，城乡基本公共卫生服务经费保障机制进一步健全。全国一般公共预算医疗卫生与计划生育支出从2010年的5392.12亿元增加到2015年的11953.18亿元，增长了1.2倍，年均增长17.3%，比全国一般公共预算支出增速高2.9个百分点。

（四）调整完善住房保障政策体系。实行实物配租与租赁补贴相结合的住房保障制度。落实各项税费优惠政策。开展公共租赁住房PPP试点，制定保障性安居工程贷款贴息政策，鼓励引导社会资金参与保障性安居工程建设和运营。推进公共租赁住房和廉租住房并轨运行。研究制定了推进棚户区改造一系列政策，鼓励各地提高棚改货币化安置比例，推进政府购买棚改服务。加大对城乡保障性安居工程财政投入力度。“十二五”期间，全国各级财政用于保障性安居工程的支出由2010年的1754.55亿元，增加到2015年的4708.26亿元，增加了2.7倍，年均增长21.8%，五年累计支出达20323.91亿元。“十二五”时期，全国保障性安居工程开工4013万套（户），基本建成2860万套（户）；中央支持实施农村危房改造1794万户，已全部竣工。截至2015年底，全国通过公共租赁住房、棚户区改造安置住房等多种方式，累计解决了4000多万户城镇家庭的住房困难，城镇低收入住房困难家庭已基本实现了应保尽保。农村危房改造项目实施以来，中央累计支持1997.4万户贫困户改善了住房条件。

（五）促进文化体育事业发展。实施支持文化改革发展的财税政策措施，支持加快现代公共文化服务体系建设，推进国家基本公共文化服务标准化、均等化。支持博物馆、图书馆等公益性文化设施免费开放，鼓励大型体育场馆向社会免费或低收费开放。支持实施文化信息资源共享、农家书屋等各项重点文化惠民工程。加强文化遗产保护和文化精品创作。推动文化产业布局和结构调整，推进文化创意、媒体

中国财政杂志社

融合、文化贸易、电影产业等重点领域发展，探索构建文化产业促进体系。推动转制出版社、国有文艺院团等进一步深化改革，培育国有骨干文化企业，强化国有文化资产监督管理。全国财政用于文化体育与传媒支出由2010年的1542.70亿元，增加到2015年的3076.64亿元，年均增长14.8%。

（六）加快解决国有企业历史遗留问题。一是推动厂办大集体改革。截至2015年底，中央财政累计拨付补助资金204亿元，支持中央企业和黑龙江等省市开展厂办大集体企业改革工作，使一批长期亏损、资不抵债、经营困难的大集体企业，平稳退出市场，主办企业摆脱了长期的历史包袱，职工得到了妥善安置。二是推动国有企业“三供一业”（供水、供电、供暖和物业管理）分离移交。2012—2015年，财政部配合国资委开展了中央企业“三供一业”分离移交试点，对相关设备设施进行必要的维修改造，交由专业化企业或机构实行社会化管理。截至2015年底，中央财政累计拨付补助资金32.75亿元，有效减轻了企业办社会负担，为国有企业公平参与市场竞争创造了积极条件。

五、提高我国在国际财经事务中的话语权

践行“大国财政、统筹内外”的理念，提高引导议题设置和参与制定规则能力，不断深化国际财经合作，深度参与全球经济治理，维护和增进国家利益。

（一）新多边开发机构筹建任务圆满完成。倡议筹建亚洲基础设施投资银行，并参与筹建金砖国家新开发银行。两机构的设立对于落实“一带一路”战略、促进亚洲国家和金砖国家经济发展与区域经济一体化、扩大全球投资需求、改善亚洲和金砖国家基础设施建设具有重要意义，同时也有助于增强发展中国家整体在国际发展事务中的地位和作用、声音和代表性，为推动国际经济治理体系的民主化进程、丰富全球发展理念和实践模式提供了重要平台。

（二）推进多边和双边财经交流与对话。成功举办APEC财长会，在基础设施和能力建设等领域形成了多项务实成果。加强二十国集团、“金砖国家”财长和央行行长会议、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。参与亚太经合组织财金合作、亚欧财金合作、东盟与中日韩财金合作、上合组织财金合作、中亚区域经济合作。加强气候变化融资国际谈判和磋商，维护我国和发展中国家整体利益。成功举办中美战略与经济对话框架下的经济对话、中英经济财金对话、中法高级别经济财金对话。全面启动中德高级别财金对话机制。对外财经交流与对话加深了我国与主要经济体的相互了解，促进了务实合作，维护了国家利益，推动了经济、金融、气候变化等全球性事务的有效解决，为我国经济发展创造了良好的外部环境，为提高我国在国际经济事务中的话语权创造了有利条件。

（三）对外关税谈判取得重要成果。参与环境产品和信息技术产品诸边关税谈判，在维护国内产业核心利益的基础上争取主导谈判走向和规则制定，并推动结束《信息技术协定》扩围谈判。加快实施自由贸易区战略，推动签署并实施了中国－瑞士、中国－冰岛、中国－韩国、中国－澳大利亚自由贸易协定，中国－日本－韩国自贸区、区域全面经济伙伴关系协定、海峡两岸经济合作框架协议货物贸易协定等谈判有序推进。

（四）参与制定国际财经规则。支持多边贸易体制建设与发展，参与国际贸易规则制定，推动世贸组织第十届部长级会议取得积极成果。在税收透明度与情报交换、政府采购市场开放谈判、参与国际财务报告准则和国际公共部门会计准则制定、推动企业会计准则国际趋同等效等方面取得积极进展，提升了我国在国际财经规则制定方面的话语权。

（五）统筹利用多双边机构资源，服务我国全面深化改革和经济社会发展大局。发挥好我国作为捐资国、用款国、重要股东国、发展经验来源国、新型发展伙伴的复合型作用，不断提高我国在国际金融组织的话语权和代表性。有效利用相关国际金融组织和外国政府提供的贷赠款资金支持国家重大战略和全面深化改革重点领域，通过知识合作和技术援助合作为我国经济社会发展提供智力支持，推进国内体制机制创新和能力建设。利用国际金融组织平台推动南南知识交流与共享，推进三方合作，服务“走出去”战略实施。“十二五”期间，我国利用多双边贷赠款约213.8亿美元，其中，世界银行、亚洲开发银行、国际农发基金、欧洲投资银行、欧佩克发展基金、北欧投资银行、全球环境基金等国际金融组织共向华提供贷赠款资金168.8亿美元；美国、德国、法国、以色列、沙特、科威特等国共向华提供双边政府贷款资金45亿美元。利用国际金融组织非主权业务资金约95.22亿美元，其中，世行国际金融公司对华投资总额约64.05亿美元，亚行对华非主权项目贷款总额为31.17亿美元。

六、加强财政管理工作

以完善制度、明确职责、理顺流程、控制节点、加强监督为重点，下大气力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。

（一）建立健全内部控制制度。成立财政部内部控制委员会，由主要部领导担任委员会主任，委员会下设办公室，承担日常工作。制定实施《财政部内部控制基本制度（试行）》，建立内部控制基本框架，核心是建立制衡机制，分事行权、分岗设权、分级授权，实现决策、执行和监督相互分离、相互制约，强调流程再造和信息化手段的应用，做到“关口前移”、“未病先防”。针对政策制定风险、预算编制风险、预算执行风险、法律风险、公共关系风险、机关运转风险、信息系统管理风险和岗位利益冲突风险等八类风险，发布实施了八个专项内部控制办法，采取明确职责、理顺流程、识别风险、控制节点、加强监督、强化问责等六个方面的具体措施来防控业务风险和廉政风险。财政部各内设单位、各专员办、各部属单位按照建立内部控制制度的有关要求，建立健全内部控制二级流程，内部控制制度建设深入推进。基本建成企业内部控制规范和行政事业单位内部控制规范在内的我国内部控制体系。制定并印发了《行政事业单位内部控制规范（试行）》和《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》，提高行政事业单位内部管理

中国财政杂志社

水平，规范内部控制工作，增强单位廉政风险防控能力。推动企业内部控制规范体系在主板上市公司及国有大中型企业全面有效实施，持续关注和总结实施效果，加强实施过程中的分类指导，陆续印发了石油石化、电力行业内部控制操作指南。

（二）夯实管理基础。健全预算监管体系。推进专员办工作转型，将预算评审实质性嵌入预算管理流程，对科学编制预算、调整财政政策、完善管理制度发挥了重要作用。开展预算绩效管理，建立预算绩效管理制度体系。国库集中收付制度改革基本实现全覆盖，国库集中支付电子化管理在省级财政全面推行并向市县延伸，中央和地方普遍建立并实施公务卡制度。推动建立预算执行动态监控体系。完善库款月报统计分析机制，加强信息报送，提高财政库款服务领导决策水平。稳步实施国库现金管理，研究制订财政库底目标余额管理制度改革方案。贯彻落实《政府采购法实施条例》，加强采购需求和履约管理，推进政府采购管理从程序导向向结果导向转变。出台全面推进管理会计体系建设的指导意见。加强中央文化企业国有资产管理，规范行政事业单位国有资产管理，启动政府经管资产管理工作。贯彻落实《国务院办公厅转发财政部关于加快发展我国注册会计师行业若干意见的通知》（国办发〔2009〕56号），推动注册会计师行业持续健康发展，进一步发挥社会审计监督职能，更好地服务经济社会发展和财政改革。

（三）严肃财经纪律。严格落实预算单位和执行单位遵守财经纪律的主体责任，组织开展贯彻执行中央八项规定严肃财经纪律和“小金库”专项治理，有效遏制了一些地区和部门财经纪律混乱、私设“小金库”等问题。加大《财政违法行为处罚处分条例》执行力度，围绕重大财税政策、预算管理制度改革以及重点民生资金等领域和项目开展监督检查，共查补追缴各项财政收入907亿元，严肃处理责任人4521名。通过查处违规违纪行为，及时调整完善有关政策制度，切实保障财政资金安全规范使用，发挥最大效用。

（四）全面深化干部人事制度改革。坚持党管干部原则，以严明纪律规矩、优化机构职能、完善选拔机制、强化干部交流为重点，推进干部人事制度改革，为深化财税体制改革提供人才支持和组织保证。适时推进机构改革，优化机构职能配置。坚持制度先行，不断加强干部人事制度建设。按照好干部标准，加强综合分析研判，不断改进干部选拔任用方式。加大干部交流力度，多岗位锻炼干部。完善干部考核，全面准确评价干部。健全监督机制，严明纪律规矩，加强领导干部监督和选人用人监督。严格把好干部进口，拓宽干部出口，优化调整干部队伍结构。注重干部教育培训，提升干部队伍综合素质。树立大国财政理念，加强国际组织人才培养推送工作。加强全国财政系统精神文明建设，树立典型，弘扬正气，提升财政部门和财政干部的形象。

（五）加快推进财政信息化建设。金财一期工程建设任务全面完成，财政信息化标准规范体系进一步完善，应用支撑平台在省、市、县三级财政部门完成推广实施，基于平台的业务应用广泛开展。信息系统的覆盖范围不断扩大，预算编制、指标管理、国库支付、非税收入、决算管理、行政办公等信息系统全面应用，信息系统的一体化建设和整合深入开展，国库集中支付电子化管理稳步推进，数据综合分析利用初见成效，对财政业务改革管理的技术支撑能力不断提升。中央、省、市、县四级财政部门的业务专网全面联通，基础设施建设进一步强化，涵盖物理安全、网络安全、主机安全、应用安全等层面的安全体系已经形成，基础保障和安全防护能力大幅提升。信息技术在各级财政业务管理工作中得到广泛运用，实现了由点到面的扩展，信息化已成为服务财政业务、支撑财政改革的重要支柱，有力地助推了财政科学化、规范化管理。

（财政部综合司供稿）

积极财政政策实施情况及成效

2015年，面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，我国主动适应经济发展新常态，加力增效实施积极的财政政策，统筹稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险，加强区间调控、定向调控、相机调控，促进了经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

一、继续实施积极财政政策的背景

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。我国经济发展进入新常态，发展环境存在许多有利条件，经济社会发展长期向好的基本面没有改变，经济社会深度转型，发展质量和效益进一步提升。但同时，各种约束条件和结构性矛盾制约加大，加上潜在风险凸显和世界经济深度调整，保持经济社会稳定发展仍面临不少困难和挑战。

（一）主要经济体复苏的非均衡性加剧。美国经济复苏前景趋好，增速保持较高水平，失业率创2008年以来新低；欧元区仍处于“低增长、低通胀、高失业”的困境；日本经济再度陷入衰退。新兴经济体中印度保持较快增长，俄罗斯和巴西濒临衰退。由于经济形势和物价走势各不相同，各主要经济体货币政策出现分化。美联储已经退出量化宽松的货币政策，欧央行进一步推出宽松“组合拳”，包括下调基准利率、推出定向长期再融资计划等。同时，新兴经济体货币政策也出现分化，俄罗斯、巴西等国加息应对通胀和资本流出压力，墨西哥等经济体则降息刺激经济。此外，全球面临贫困、气候变化、粮食安全、能源资源安全以及网络安全等非传统安全方面的挑战。世界经济再平衡，也使贸易和投资保护主义持续存在。我国经济已深度融入全球经济，越来越容易受到国际经济政治风险的影响。

（二）通缩风险有所加剧。2014年12月CPI同比增长1.5%，连续4个月涨幅在1.4–1.6%，低于欧美国家2%的通胀目标，全年同比上涨2%，为2010年以来的新低；12月PPI同比萎缩3.3%，自2012年3月以来已连续34个月负增长，其中生产资料价格同比下降4.3%，影响PPI总水平下

中国财政杂志社