

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。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 and 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

降约3.3个百分点。PPI持续下跌受产能过剩、国内外需求低迷及国际大宗商品价格下跌等多重因素的影响。钢铁、煤炭、有色等资源型行业产能过剩依然较为严重，去产能可能需要经历一个较长过程；在国际大宗商品价格持续低位震荡和美元持续走强的情况下，我国面临的输入性通缩压力可能还会持续。因此，未来一段时间内通缩风险进一步加大，这也是影响投资增长、企业投资意愿、企业效益和税收收入增长的重要因素。

(三) 投资增长后劲不足。2014年全国固定资产投资增长15.7%，同比回落3.9个百分点，呈现逐月放缓的态势。一是由于产能过剩仍较严重、工业领域持续通缩、企业投资意愿不强等因素，2012年以来制造业投资增速持续下降，连创10年来的新低，2014年仅增长13.5%，比上年回落5个百分点。二是由于财政收入增长速度放缓，地方政府债进入偿债高峰期，政府投资能力受限，基础设施投资保持快速增长的难度加大。三是房地产市场调整仍在持续，多数地区商品房成交下滑，价格回落，开发企业资金链紧张加剧，投资能力和意愿明显不足。全国房地产开发投资增长10.5%，同比回落9.3个百分点，房地产开发企业土地购置面积比上年下降14%。投资增长乏力将对经济平稳增长造成一定压力。

(四) 各种潜在经济风险逐步显露。过去高速增长阶段，由于潜在需求旺盛、资产价格持续上涨，粗放增长模式下的一些矛盾和风险容易被掩盖和吸收。伴随着经济进入新常态，增长速度下调，原有的风险化解机制难以继续生效，市场主体行为很难及时做出调整，原来被掩盖的矛盾和风险就会显露出来。地方政府性债务、影子银行、房地产等领域风险正在暴露。2014年底商业银行不良贷款率升至1.29%，达到2010年以来最高水平。个别银行不良贷款率更高。有些担保公司资不抵债，破产关闭。同时，地方债务规模较大且风险快速累积，根据清理甄别统计结果，截至2014年底，全国地方政府负有偿还责任的债务约16.4万亿元，比审计数10.9万亿元增长51.1%，一些地方政府债务到期偿还压力较大，债务利息负担沉重，局部地区债务风险突出。

## 二、积极财政政策的主要措施

2015年，继续实施积极的财政政策，创新调控方式，更多依靠市场力量，更多运用改革办法，注重稳定市场预期，保持政策定力，不因季节性的经济波动而出台强刺激政策，同时根据形势变化，加强预调微调和定向调控，推动经济平稳运行和提质增效。

(一) 适当加强预调微调力度。适当扩大财政赤字规模，2015年全国财政赤字1.62万亿元，比上年增加2700亿元，赤字率为2.4%，同时新增政府地方专项债券1000亿元，并动用以前年度结转资金，加大支出力度。采取全面清理结转结余资金、加强督查等措施，盘活财政存量资金，调整用于保民生、补短板、增后劲。加强库款管理，2015年末全国财政库款净额24088亿元，连续9个月同比下降。统筹资金支持铁路建设，及时下达重大水利工程资金，开展海绵城市和地下综合管廊试点，全面推进“粮安工程”危仓老库维修改

造。继续实施减税降费，进一步扩大小微企业所得税减半征收覆盖面，延长小微企业增值税、营业税优惠政策执行期限，扩大企业吸纳就业税收优惠政策适用人员范围，将个人转让住房营业税免税年限由5年恢复为2年，对1.6升及以下排量乘用车减半征收车辆购置税，对节约能源车船减半征收车船税，下调铁矿石资源税征收比例，将稀土、钨、钼矿产资源补偿费率降为零，并停止征收其价格调节基金，取消或停征57项中央级行政事业性收费，对小微企业免征42项行政事业性收费和5项政府性基金，取消7项水运涉企行政事业性收费，降低失业保险、工伤保险和生育保险费率，出台失业保险基金支持企业稳岗政策。降低部分日用消费品进口关税，提高部分高附加值产品、玉米加工产品、纺织品服装出口退税率，发挥关税调控作用，推动国内产业结构升级，引导境外消费回流。

(二) 缓释地方政府债务风险和融资压力。一是对地方政府债务实行余额限额管理。经全国人大批准，2015年地方政府债务限额为16万亿元，在清理认定2014年末地方政府债务余额基础上，额外增加7000亿元，为国务院确定的重点投资增加资金来源。二是发行地方政府债券置换存量债务。下达三批置换债券额度3.2万亿元，降低地方利息负担，缓解地方偿债压力。为做好置换债券发行工作，会同人民银行、银监会印发文件，指导地方采用定向承销方式发行置换债券。三是做好2015年新增债券发行工作。年初预算安排2015年新增债券6000亿元，优先用于支持国务院确定的重点项目建设。为规范地方政府债券管理，印发一般债券和专项债券预算管理、发行兑付和会计核算办法。四是确保在建项目后续融资。会同人民银行、银监会出台文件，妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题。五是推广PPP模式。筛选了2批共233个，总投资8146亿元的“中央示范项目”。发挥各类投资引导基金作用，带动社会资本投资，起到“四两拨千斤”的作用，促进公共服务领域和新兴产业发展。

(三) 通过推进结构调整培育新兴增长点。发挥财政政策的精准调控优势，推动经济转型升级。调整完善农业补贴政策，支持耕地质量保护和粮食生产适度规模经营；加强农业生态保护建设，开展地下水超采治理、湿地生态效益补偿等试点；支持农业技术推广，推进高标准农田建设，扶持新型农业经营主体，推动一二三产业融合发展。支持智能制造和工业强基，支持“双创”，将中关村职工教育经费税前扣除政策推广至全国，科技企业转增股本、股权激励分期缴纳个人所得税等政策推广至国家自主创新示范区。完善固定资产加速折旧政策，对符合要求企业放宽适用折旧条件，扩大重点行业加速折旧优惠范围。支持15个试点城市开展小微企业创业创新基地城市示范。加大对基础性、前沿性科学研究和共性技术研究支持力度，启动实施国家科技成果转化引导基金，支持科研院所改革发展。在清洁高效发电设备等14个关键领域启动首台(套)重大技术装备保险补偿试点，推动集成电路产业投资基金投资运营，以及国家新兴产业创业投资引导基金和国家中小企业发展基金设立。加强节能减排和环境保护，健全新能源汽车全方位支持政策，支

持风电、光伏、生物质能等可再生能源规模化发展，深入推进节能减排综合示范，支持大气污染、水污染和重金属污染防治，以及农村环境综合整治。

(四) 强化公共服务保障和民生改善。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，增强可及性和可持续性。教育方面，推进学前教育3年行动计划稳步实施；完善国家助学贷款政策；安排高校国家奖助学金等学生资助经费，惠及约775万名学生；中等职业学校和普通高中国家助学金标准由年生均1500元提高到2000元。社会保障方面，开展养老保险制度顶层设计研究，推进机关事业单位养老保险制度改革，提高企业退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金最低标准。新农合和城镇居民医保的补助标准从每人每年320元提高到380元，个人缴费标准从90元提高到120元。基本公共卫生服务项目人均经费标准从35元提高到40元。继续支持实施基本药物制度，支持县级公立医院和城市公立医院综合改革。支持完善城乡医疗救助和疾病应急救助制度，支持做好优抚安置工作。文化方面，加快构建现代公共文化服务体系，出台政府向社会力量购买公共文化服务工作意见的通知，积极支持足球改革。

(五) 加快财税体制改革释放制度红利。出台实施深化预算管理制度改革的决定等一系列政策文件。推动实行中期财政规划管理，编制2016—2018年全国中期财政规划。有序推进税制改革。营改增由点到面，逐步扩大到全国范围的交通运输业、电信业、邮政业和部分现代服务业。制订消费税改革方案，完善消费税政策。实施原油、天然气、煤炭、稀土、钨、钼资源税从价计征改革，同时清理相关收费基金。研究提出建立综合与分类相结合的个人所得税改革方案。配合全国人大做好房地产税立法工作。推进环境保护税立法。完善出口退税负担机制。研究提出推进中央和地方事权与支出责任划分的指导意见，结合税制改革制订调整中央和地方收入划分过渡方案。同时，推进国资国企改革，出台改革和完善国有资产管理体制的若干意见；着眼于经济社会长远可持续发展，深度参与科技、社保、金融、司法等领域的改革设计。

### 三、积极财政政策的主要成效

积极财政政策的有效落实，为稳增长发挥了重要作用，当年GDP增长6.9%，与预期目标相符，经济运行呈现缓中趋稳、结构优化、质量提升的特征。

(一) 经济转型升级步伐加快。需求结构继续改善，社会消费品零售总额增长10.7%，旅游、信息、文化、健康等服务消费持续升温，最终消费对经济增长的贡献率达到66.4%，比上年提高了15.4个百分点，成为经济增长的第一驱动力。产业结构调整扎实推进，服务业占GDP比重达到50.5%，首次超过50%，工业主导向服务业主导转型的趋势更加明显。高新技术产业增加值比上年增长10.2%，大大快于传统工业的增长。工业技术改造投资增速高于工业投资5.9个百分点，占工业投资比重为43.2%，比上年同期提高2.3个百分点。区域结构协调性增强，中西部地区规模以

上工业增加值比上年分别增长7.6%和7.8%，分别快于东部地区0.9和1.1个百分点；中部地区固定资产投资增长15.7%，快于东部地区3个百分点。节能降耗继续取得新进展，全年单位国内生产总值能耗比上年下降5.6%。

(二) 经济增长新动能集聚。随着简政放权不断推进，市场活力有效释放，2015年平均每天新登记企业超过1.2万家。创新活力和动力持续增强，全国研究与试验发展(R&D)经费支出比上年增长9.3%，占GDP比重为2.1%，提高0.05个百分点。促进科技成果不断涌现，2015年受理境内外专利申请280万件，授予专利权172万件，分别比上年增长18.5%和31.9%。“互联网+”行动计划和《中国制造2025》扎实推进，电子商务、网上零售等新业态快速增长，全年网上零售额同比增长33.3%；新能源汽车、工业机器人、智能电视产量分别增长161.2%、14.9%和14.9%。

(三) 对外开放不断深入。2015年，我国货物进出口总额达到245741亿元，在全球市场的份额进一步提升至11.9%。双向资本实现基本平衡。我国实际使用外商直接投资1263亿美元，比上年增长5.6%，再创历史新高；非金融类对外直接投资1180亿美元，增长14.7%。“一带一路”建设成效显著，2015年“一带一路”沿线国家对华投资新设立企业2164家，比上年增长18.3%，实际投入外资金额84.6亿美元，增长23.8%。对外投资方面，我国企业共对“一带一路”相关的49个国家进行直接投资148亿美元，增长18.2%，国际产能合作和装备制造合作步伐加快。

(四) 民生事业进一步改善。财政用于民生方面的投入继续增加，民生等重点支出保持较快增长，全国教育、文化与传媒、医疗卫生与计划生育、社会保障和就业、城乡社区、节能环保等支出分别增长8.4%、9.3%、17.1%、16.9%、11.5%和26.2%。物价温和上涨，CPI全年增长1.4%。全国居民人均可支配收入实际增长7.4%，快于经济增长0.5个百分点，城乡居民人均收入倍差进一步缩小。全年城镇新增就业1312万人，年末登记失业率4.05%，全面完成城镇新增就业1000万人以上、城镇登记失业率控制在4.5%以内的目标。

(财政部综合司供稿)

## 政府购买服务改革工作取得积极进展

政府购买服务改革是党中央、国务院作出的重要决策。在国务院统一部署和领导下，财政部和有关部门积极工作，政府购买服务改革工作取得积极进展。

### 一、高度重视，积极落实

2013年9月，《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》出台后，财政部高度重视，采取多种措施，牵头推进政府购买服务改革工作，同时推动各地各部门落实改革任务。中央部门层面，由财政部牵头，中央编办、发