

专 题

积极财政政策实施情况及成效

2016年,面对严峻复杂的国内外环境,财政部门在党中央、国务院的坚强领导下,坚持稳中求进工作总基调,深入贯彻落实新发展理念,以推进供给侧结构性改革为主线,加力增效实施积极财政政策,适度扩大总需求,促进了经济社会平稳健康发展。

一、继续实施积极财政政策的背景

2016年是“十三五规划”的开局之年,是推进结构性改革的攻坚之年,也是全面建成小康社会进入决胜阶段的第一年。我国发展长期向好的基本面没有改变,经济韧性强、潜力足、回旋余地大,改革开放不断注入新动力,宏观调控积累了丰富经验,经济仍具备中高速增长的条件。但也要看到,国内外环境更加复杂严峻,长期积累的矛盾和风险进一步显现,经济增速换挡、结构调整阵痛、新旧动能转换相互交织,保持经济平稳运行难度依然较大。

(一)世界经济不稳定不确定性增多。世界经济仍在深度调整,延续疲弱复苏态势。美国经济增势较好,但不够稳定、时有反复;欧元区经济复苏艰难,失业率居高不下,通缩压力较大;日本经济徘徊在衰退边缘,结构性问题突出。新兴经济体经济增长总体放缓,除印度增长较快外,俄罗斯、巴西陷入衰退。同时,世界经济面临的不稳定性因素增多。美国货币政策转向正常化,2015年12月启动加息,加大新兴经济体货币贬值、资本外流压力,加剧金融市场和国际大宗商品价格波动,影响全球经济金融稳定。国际贸易增长持续低迷,贸易和投资保护主义抬头。恐怖主义威胁增多,地缘政治风险上升,外部环境挑战明显增加,并通过贸易、汇率、资本等渠道对我国产生影响。

(二)去产能任务依然艰巨。工业产能利用率持续下降,2015年回落至74%左右,钢铁、煤炭、水泥、平板玻璃等行业产能过剩尤为突出,产能利用率甚至低于70%,去产能仍需要一个长期过程。由于一些过剩行业以央企、国企为主,涉及利益关联方较多,市场出清较为缓慢,跨地区兼并重组可能会遇到“大而不倒”的问题。同时,很多过剩行业为劳

动密集型,员工冗余、效率低下、历史包袱沉重,下岗员工难以快速实现转岗安置,也影响去产能进程。产能过剩导致工业领域持续通缩,PPI自2012年3月负增长,至2015年12月已连续46个月下降。由于有效需求依然不足、大宗商品价格低位震荡以及美元进入加息通道,PPI持续下降影响企业效益和投资意愿,也会影响财政收入增长。

(三)投资增长持续乏力。2015年固定资产投资增长10%,同比回落5.7个百分点,增速连续6年下滑。由于产能过剩严重、工业领域通缩,企业投资意愿不强,制造业投资增速从2011年的30%以上回落到2015年的8.1%。受商品房销售回落、三四线城市库存积压等影响,房地产投资增速降至1%的历史最低水平。民间投资增速持续下滑,2015年增长10.1%,为11年来最低水平,除了受传统产业结构调整、企业对未来盈利预期较低等因素影响外,一些体制机制问题也制约了民间投资活力,市场仍存在不公平竞争,土地供给、信贷融资等政策仍偏向于大型国企;一些服务业仍实行准入管理,存在门槛高、流程长、手续繁问题等。民间投资占全部投资比重超过60%,其增速回落进一步加大投资乃至经济下行压力。

(四)一些领域风险有所凸显。受需求不足和综合成本上升的双重挤压,企业利润下降、亏损增加,一些企业坏账明显增加,出现债务违约事件,风险向金融机构蔓延,银行不良贷款持续“双升”,2015年末我国商业银行不良贷款率为1.67%,比上年提高0.38个百分点,为5年来最高。一些重化工业和资源能源产业比重高的地区,经济下行压力明显加大,特别是东北和中西部一些地区财政收入负增长,个别地方甚至出现工资和养老金支付困难,仅能勉强维持正常运转。地方政府违法违规或变相举债风险也有所抬头,一些地区将PPP异化为新的融资手段,专项建设基金投放的项目要求政府出具回购或承诺函,部分金融机构项目贷款要求地方签订担保协议,地方隐性债务风险增加。

二、积极财政政策的主要措施

2016年党中央、国务院决定继续实施积极财政政策,加强和改进调控方式,更多依靠改革创新来稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险。同时,根据形势发展变化,在区间调控基础上加强定向调控、相机调控,提高政策的针对性、有效性和前瞻性,促进经济平稳运行和提质增效。

(一)加大积极财政政策力度,支持实体经济发展。一是加大减税力度。全面推开“营改增”试点,密切跟踪试点运行情况,及时完善试点政策,全年减税5736亿元。进一步扩大企业研发费用加计扣除范围,适当放宽高新技术企业认定条件并扩充重点支持的高新技术领域,出台股权激励和技术入股递延纳税政策,完善科技企业孵化器税收政策。二是实施普遍性降费。取消、停征和归并一批政府性基金,扩大18项行政事业性收费免征范围,推动地方清理规范涉企行政事业性收费90项,降低收费标准82项,减轻企业和个人负担460多亿元。三是合理扩大支出规模。在减税降费的同时,为确保财政支出力度不减,适当扩大赤字规模,年初预算安排赤字2.18万亿元,比上年增加5600亿元,赤字率为3%左右,增加的赤字主要用于弥补减税降费带来的减收以及保障重点领域支出需要。新增地方政府债务限额1.18万亿元,支持地方稳增长、补短板。同时,盘活财政存量资金,按规定用于经济社会发展亟需领域。

(二)落实供给侧结构性改革部署,加快推动经济结构调整。一是推动“三去一降一补”。中央财政设立并及时拨付工业企业结构调整专项奖补资金,支持化解钢铁、煤炭行业过剩产能过程中职工分流安置工作,全年安置职工72.6万人。提高货币棚改货币化安置比例,2015年达到48.5%,推动房地产去库存。采取多种方式消化政策性粮棉油库存6300万吨。落实和完善企业兼并重组、债权转让核销等相关财税政策,降低企业杠杆率。阶段性降低“五险一金”缴存比例,清理规范涉企保证金,降低企业成本。大幅增加扶贫投入,中央财政专项扶贫资金增长43.4%,1240万农村贫困人口实现脱贫。支持实施大气、水、土壤污染防治行动计划,深入开展重金属污染耕地修复及种植结构调整试点,扩大华北地下水超采区综合治理范围。支持实施新一轮退耕还林还草新增任务1510万亩,开展山水林田湖生态保护和修复工程试点。二是落实创新驱动发展战略。完成中央财政科技计划优化整合,继续加大对基础研究支持力度。支持智能制造、工业强基、首台(套)重大技术装备保险补偿试点等,推动制造业转型升级。完善新能源汽车产业补贴政策。启动第二批小微企业创业创新基地城市示范。三是加快现代农业建设。全面推开农业“三项补贴”改革,促进耕地地力保护和适度规模经营。支持实施500万亩粮改豆和600万亩粮改饲试点。建立玉米生产者补贴制度,继续推进棉花、大豆目标价格改革试点。加强农田水利建设,新增高效节水灌溉面积2000万亩以上,建设高标准农田2800万亩。

(三)保障和改善基本民生,促进社会事业发展。一是实施更加积极的就业政策。完善创业担保贷款等政策,支持高校毕业生、去产能分流职工等重点群体就业创业,加大对新就业形态、灵活就业的扶持力度。二是促进教育公平发展。建立生均公用经费基准定额、“两免一补”政策、中央与地方经费分担比例三统一的城乡义务教育经费保障机制,实现相关教育经费随学生流动可携带。支持全面改善贫困地区8万余所义务教育薄弱学校基本办学条件。全面建立中职学校生均拨款制度,推进产教融合、校企合作。免除普通高中建档立卡等家庭经济困难学生学杂费。全年8400多万人次

享受到国家学生资助政策。三是加强社会保障工作。全面实施机关事业单位养老保险制度,继续提高退休人员基本养老金标准。推进居家和社区养老服务改革试点。城乡居民基本医疗保险财政补助标准提高到每人每年420元,基本公共卫生服务项目人均财政补助标准提高到45元。城市公立医院综合改革试点从100个城市扩大到200个。全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度,为1700多万人发放补贴。四是支持住房保障。全面完成棚户区住房改造600多万套,农村危房改造380多万户。五是支持现代公共文化服务体系建设。支持49871家公益性文化设施、1260个公共体育场馆向社会免费或低收费开放。推进县级文化馆、基层综合性文化服务中心建设,实施中华优秀传统文化传承发展工程。

(四)深化财税体制改革,推进现代财政制度建设。一是加快税收制度改革。全面推开“营改增”试点,初步建立了较为完整的消费型增值税制度。资源税从价计征改革全面推开,水资源税改革试点运行平稳。推动出台环境保护税法。制定政府非税收入管理办法。二是完善财政体制。出台推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见,合理确定全面推开“营改增”试点后中央与地方增值税收入分享比例,保持现有财力格局总体稳定。出台实施支持农业转移人口市民化的财政政策并建立奖励机制。三是深化预算管理制度改革。完善政府预算体系,将5项政府性基金转列一般公共预算。中央国有资本经营预算实施范围进一步扩大,调入一般公共预算比例由2015年的16%提高至19%。中央部门项目支出绩效管理实现全覆盖。推进预决算公开,首次在中国政府网和财政部门户网站集中发布中央部门决算信息。

(五)加强地方政府债务管理,确保财政稳健运行。一是落实地方政府债务限额管理和预算管理。严格落实预算法、担保法等有关法律法规要求,完善地方政府一般债务和专项债务预算管理制度,进一步规范地方政府债务管理。2016年末地方政府债务余额15.32万亿元,控制在17.19万亿元的限额以内。二是继续发行地方政府债券置换存量政府债务。2016年共发行置换债券4.88万亿元,2015—2016年累计置换存量政府债务8.1万亿元,全年累计降低地方政府利息支出约4000亿元,有效缓解地方政府偿债压力,化解存量政府债务风险。三是建立健全地方政府债务应急处置机制。开展地方政府债务风险评估和预警并向有关部门和地方政府通报结果,督促高风险地区多渠道筹集资金化解债务风险。出台地方政府性债务风险应急处置预案和分类处置指南,妥善做好风险事件应急处置政策储备。四是建立常态化监督机制。印发财政部驻各地专员办实施地方政府债务监督暂行办法,实现对地方政府债务的常态化监督。组织核查地方违法违规担保融资问题,督促相关地区和金融机构依法整改。

三、积极财政政策的主要成效

积极财政政策的有效落实,促进了经济平稳健康发展,2016年经济运行呈现缓中趋稳、稳中向好态势,GDP增长6.7%,处于年初预期目标区间,实现了“十三五”良好开局。

(一)主要指标符合或好于预期。经济增长稳定性增强,一至四季度GDP分别增长6.7%、6.7%、6.7%和6.8%,始终运行在6.5—7%的预期目标区间且波动较小。全年6.7%的增速在全球主要经济体中继续位居前列,对世界经济增长贡献率超过30%。单位GDP能耗下降5%,增长质量进一步提高。就业增长超出预期,城镇新增就业1314万人,连续4年保持在1300万以上,年末城镇登记失业率4.02%,为多年来最低。物价水平温和回升,CPI同比上涨2%,比上年提高0.6个百分点,控制在3%的预期目标内。

(二)结构调整步伐加快。消费在经济增长中发挥主要拉动作用,最终消费支出对经济增长贡献率为64.6%,比上年提高4.9个百分点,高于资本形成总额22.4个百分点。服务业发展加快,占GDP比重上升到51.6%,比上年提高1.4个百分点。工业内部结构继续优化,装备制造业、高技术产业分别增长9.5%和10.8%,快于规模以上工业增速3.5和4.8个百分点;六大高耗能行业增速降至5.2%,比上年回落1.1个百分点。

(三)发展新动能不断增强。创业创新发展势头良好,新登记企业553万户,增长24.5%,平均每天新增企业1.5万户,加上个体工商户等,每天新增市场主体4.5万户;全年授予境内发明专利权29.5万件,增长15%。互联网经济快速发展,互联网普及率达到53.2%,全年网上零售额增长26.2%,快递业务量达312.8亿件。新产业新产品快速成长,运动型多用途乘用车、新能源汽车、工业机器人、集成电路、智能电视产量分别增长51.8%、40%、30.4%、21.2%和11.1%。

(四)对外开放深入发展。全年货物进出口下降0.9%,其中出口下降1.9%,进口增长0.6%,贸易顺差达3.4万亿元。服务贸易加快发展,全年服务进出口增长14.2%,占全部外贸比重升至18%,技术服务、广告服务等高附加值领域出口增长较快。对外投资高速增长,全年对外投资11299亿元,增长44.1%,其中投向制造业的对外投资增长116.7%。“一带一路”战略取得积极进展,全年对沿线国家进出口62517亿元,增长0.5%,双向投资保持较高水平,国际产能合作稳步推进。

(五)人民生活进一步改善。财政用于民生方面投入继续增加,全国教育、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、城乡社区、农林水、住房保障支出分别增长6.8%、13.3%、10%、17.1%、5.9%和4.3%。居民收入稳步增长,全国居民人均可支配收入23821元,实际增长6.3%,高于人均GDP增速0.2个百分点,农村居民收入增长继续快于城镇居民。居民消费不断升级,每百户家庭拥有汽车、空调、电冰箱数量分别比上年增长21.9%、11.5%和5%。

(财政部综合司供稿,赵倩、周伟执笔)

财政调节收入分配情况

提高城乡居民收入,缩小收入分配差距,促进共同富裕是全面建成小康社会的重要内容。按照党中央、国务院决策

部署,财政部门充分履行财政职能,完善分配调节机制,在促进居民增收减负方面,取得了积极成效。

一、促进农民增收

一是全面推开农业“三项补贴”政策改革工作,统一合并为农业支持保护补贴,中央财政安排资金1442.42亿元(2016年数,下同)。进一步完善农机购置补贴政策,安排资金236.45亿元,提高财政补贴水平。二是安排农田水利设施建设和水土保持补助资金219.62亿元,补齐农业发展短板。三是安排退耕还林财政专项资金215.4亿元,支持增加退耕农民收入,调动农民开展退耕还林还草的积极性。四是安排农技推广经费21亿元,支持推广农业先进适用技术,安排农民培训补助经费13.86亿元,支持新型职业农民培训。五是安排资金12亿元支持农村一二三产业融合发展试点,延伸农业产业链,建立现代农业产业体系,培育农村新业态。上述政策措施对促进农村居民收入增长起到了积极作用,2016年农村居民人均可支配收入实际增长6.2%,比城镇居民人均可支配收入实际增长率高0.6个百分点。

二、促进就业创业

一是安排就业补助资金447.31亿元,帮助困难群体实现就业和增加收入。二是安排2.2亿元用于对中央高校毕业生到中西部及艰苦边远地区县以下基层单位就业的学费补偿和国家助学贷款代偿政策。三是全面推开营改增试点后,对符合条件人员从事个体经营的,3年内限额依次扣减其当年实际应缴纳的增值税、个人所得税等。对符合条件的企业实体,在3年内按实际招聘人数予以定额依次扣减增值税、企业所得税等。四是对年应纳税所得额不超过30万元的小型微利企业,其所得减按50%计入应纳税所得额,按20%的税率缴纳企业所得税;月销售额不超过3万元的增值税小规模纳税人,暂免征收增值税。在经济由高速增长转向中高速增长过程中,城镇新增就业仍保持较高水平,全年城镇新增就业1314万人,比上年增加2万人,年末城镇登记失业率4.02%,比上年下降0.03个百分点。

三、增加教育投入

财政教育支出占财政支出比例保持在15%左右,教育已成为公共财政第一大支出。同时,各级财政不断加大投入力度,建立起从学前教育到研究生教育各阶段全面覆盖、功能完善、形式多样的学生资助政策体系,从2017年春季学期开始,将统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,中职学校所有农村学生、城市涉农专业学生和家庭经济困难学生享受免除学费政策,普通高中建档立卡等家庭经济困难学生享受免除学杂费政策并可获国家助学金。全国每年投入学生资助资金突破1600亿元,资助9100多万人,切实减轻相关家庭教育负担。

四、保障中低收入群体生活

一是安排基本养老保险补助资金5074.7亿元,确保城乡居民基础养老金以及离退休人员基本养老金按时足额发放。