

为全面建成小康社会贡献财政力量

——“十三五”财政改革发展成就综述

本刊记者 刘慧娴

安晓萌 摄 来源：新华社

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，面对国内外风险挑战明显上升的复杂局面，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，财政部门坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，紧扣全面建成小康社会目标任务，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持以改革开放为动力，推动高质量发展，坚决打好三大攻坚战，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，推动经济社会发展取得辉煌成就，为全面建成小康社会贡献了财政力量。

积极的财政政策更加积极有为，为财政经济平稳运行创造条件

“十三五”期间，财政部门坚决贯彻党中央、国务院决策部署，认真落实积极的财政政策，为财政经济平稳运行创造条件。

全国一般公共预算收入总体保持平稳增长，国家财政实力持续增强。“十三五”期间，在陆续出台全面实施“营改增”、深化增值税改革等一系列减税降费措施的情况下，2016年、2017年、2018年、2019年全国财政收入分别超过15万亿元、17万亿元、18万亿元、19万亿元，年均增长率达到5.7%，

国家财政实力不断迈上新台阶。其中，税收收入在2016年、2017年、2018年分别突破13万亿元、14万亿元、15万亿元，年均增长6%，同时税收占比较“十二五”末期提升1个百分点。

更大规模减税降费成效明显，企业负担持续减轻。全面推开“营改增”，降低制造业、交通运输、建筑等行业及农产品等货物增值税税率，实施个人所得税改革，以及一系列降费等措施，有效降低企业税费成本和居民个人负担。2017—2019年，新增减税降费分别为1万亿元、1.3万亿元和2.36万亿元，今年预计再新增减税降费2.5万亿元。

全国财政支出保持较快增长，重点支出得到有效保障。积极盘活存量资金，加大资金统筹使用力度，及时下达预算和拨付资金，加快政府债券发行和使用，全国财政支出保持较快增长。2016年、2017年、2018年、2019年全国财政支出分别突破18万亿元、20万亿元、22万亿元、23万亿元，年均增长率达到8%。今年预算安排财政支出24.8万亿元，继续保持较高的支出强度。在财政收支矛盾较为突出的情况下，各级财政部门牢固树立政府过“紧日子”思想，大力压减一般性支出，重点增加了对脱贫攻坚、

生态环保、基层“三保”等重点领域的投入，优化财政支出结构。

支持打好三大攻坚战，推动全面建成小康社会

打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战事关国家发展全局，既是破解发展难题、推动经济高质量发展的现实需要，也是实现全面建成小康社会目标的必然要求。财政部门按照党中央、国务院决策部署，积极发挥财政职能作用，针对突出问题，精准攻坚，集中力量打好重点战役。

坚持现行扶贫标准，完善资金和政策体系，全力以赴支持打赢脱贫攻坚战。习近平总书记指出，脱贫攻坚时间紧、任务重，必须真抓实干、埋头苦干。“十三五”期间，财政部门按照党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的决策部署，坚持现行扶贫标准，聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体，全力以赴支持打赢脱贫攻坚战。一是全力做好脱贫攻坚投入保障。2016—2020年，中央财政累计安排补助地方专项扶贫资金5305亿元，实现连续5年每年新增安排200亿元，2020年达到1461亿元。累计安排中央专项彩票公益金100亿元，

帮助贫困革命老区加快脱贫攻坚步伐。省级及以下财政扶贫资金投入也大幅增长。二是完善支持脱贫攻坚财税政策体系。在全国832个国家扶贫开发重点县和连片贫困地区县开展涉农资金整合试点,将资产收益扶贫作为产业扶贫成效的重要手段,进一步丰富支持脱贫攻坚的税费优惠、金融引导、政府采购等政策。2016年至2020年6月,全国832个贫困县累计统筹整合使用各级财政涉农资金规模超过1.5万亿元,县年均整合资金规模超过3.6亿元。三是持续健全监管机制。创新建立扶贫资金管理机制,建立健全项目资金监督机制,强化扶贫项目资金绩效管理。四是切实履行定点帮扶责任。针对湖南平江县和云南永胜县两个定点扶贫县,发挥中央机关扶贫优势,拓宽思路,精准施策,不断探索“自有特色”,打造“扶贫亮点”,连续两年在定点扶贫工作考核中取得优秀等次。平江县和永胜县先后于2019年3月和2020年5月已分别脱贫摘帽。

坚持底线思维,支持打好防范化解重大风险攻坚战。“十三五”期间,财政部门坚决贯彻党中央、国务院有关决定,坚持底线思维,坚持稳中求进,抓住主要矛盾,开好“前门”、严堵“后门”,堵疏结合,会同有关部门依法加快建立规范的地方政府举债融资机制,基本形成覆盖地方政府债务限额管理、预算管理、债券发行、存量债务置换、风险评估预警、应急处置、日常监督、信息公开、专项债券管理等各个环节的“闭环”风险防控体系,有效防范了财政金融风险,提升了国家治理体系和治理能力现代化水平。当前,地方政府债务风险总体可控。截至2019年末,全国地方政府债务余

额21.31万亿元,债务余额与地方财力之比(债务率)为82.9%,低于国际通行的100%—120%警戒线,风险总体可控。同时,地方政府违法违规无序举债的蔓延态势得到有效遏制。

坚持绿色发展,支持打好污染防治攻坚战。习近平总书记指出,生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。“十三五”以来,财政部坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持问题导向,针对薄弱环节,加大财政支持力度,确保党中央关于污染防治各项决策部署落到实处。一是提高政治站位,强化贯彻落实。深入学习习近平生态文明思想,牢固树立绿水青山就是金山银山理念,坚持绿色发展。加强顶层设计和统筹协调,成立以刘昆同志为组长的财政部污染防治和生态文明建设领导小组。落实统筹推进“五位一体”总体布局要求,专门成立自然资源和生态环境司。制定《财政支持打好污染防治攻坚战 加快推动生态文明建设的意见(2019—2020)》。二是强化财政保障,聚焦打赢蓝天、碧水、净土保卫战等重大战役,着力攻克老百姓身边的突出生态环境问题,取得明显成效。与2015年相比,2019年全国PM2.5未达标地级及以上城市年均浓度下降23.1%,地级及以上城市空气质量优良天数比率达到82%;全国地表水优良(I—Ⅲ类)水质断面比例为74.9%,上升8.9个百分点;劣V类比例为3.4%,下降6.3个百分点。同时,注重多措并举,积极推动生态环保领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革,加快建立健全纵向与横向相结合的生态补偿机制,推动设立国家绿色发展基金,完善水资源税、绿色采购等支持政策,

不断巩固提升污染防治成效。

坚持深化供给侧结构性改革, 经济发展质量稳步提升

深化供给侧结构性改革是调整经济结构、转变经济发展方式的治本良方,是实现高质量发展的必由之路。“十三五”以来,财政部门继续坚持供给侧结构性改革主线不动摇,更多采取改革的办法,更多运用市场化、法治化手段,在“巩固、增强、提升、畅通”上下功夫,增强我国经济质量优势。巩固“三去一降一补”成果,处置僵尸企业,推动产能过剩行业出清。落实企业改制重组、去产能调结构等方面的税收优惠政策,推进企业优胜劣汰。增强微观主体活力,落实创新驱动发展战略,持续增加基础研究投入,加强对公共科技活动支持,2016—2020年,全国财政科学技术支出共计4.12万亿元(其中中央财政科学技术支出1.53万亿元),年均增长10.37%,调动科研人员积极性,解决原始创新能力不足问题。提升产业链水平,推动制造业高质量发展,发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,引导资本、资源向战略关键领域聚焦。畅通国民经济循环,综合运用税收优惠等方式,鼓励金融机构加大对民营企业 and 中小企业的支持。用好普惠金融发展专项资金,支持缓解小微企业、“三农”主体的融资难融资贵问题。

坚持稳步提高基本民生保障水平, 人民群众获得感幸福感安全感不断提升

不断提高人民群众的获得感幸福感安全感,对于凝聚起把新时代改革开放继续推进前进,实现“两个一百年”目标、实现中华民族伟大复兴中

国梦的磅礴力量具有十分重要的意义，是新时代全面深化改革的重要着力点。财政部门始终坚持以人民为中心的发展思想，突出财政的公共性、公平性，不断提升人民群众获得感幸福感安全感。“十三五”以来，在财政收支平衡压力较大的情况下，确保基本民生投入只增不减，2016—2019年，与民生相关的教育、社会保障和就业、城乡社区、卫生健康、住房保障、节能环保、文化体育与传媒等重点支出合计从9.6万亿元增加到12.4万亿元，占总支出比重从51.1%提高到52.1%。同时，坚持尽力而为、量力而行，突出保基本、兜底线，推动完善相关领域的支出政策和机制设计，提高保障和改善民生水平。

以强化资金投入保障为抓手，支持实现稳定就业。2016—2019年，全国各级财政共安排就业补助资金3109.4亿元，年均增长4.2%；2020年，全国各级财政共安排就业补助资金预算1074亿元，为各地做好各项就业创业扶持政策落实落地提供了有力支持。同时，健全多渠道稳就业资金保障机制，增加促进就业创业政策供给，完善失业保险制度。这些措施有效对冲了新冠肺炎疫情的冲击，实现了“十三五”就业局势的基本稳定。

优化支出结构，加大教育投入。2016—2020年，全国一般公共预算教育支出累计16.21万亿元，是一般公共预算第一大支出；国家财政性教育经费2019年达到40049亿元，占GDP比重为4.04%，自2012年起连续8年保持在4%以上。财政教育投入的持续稳定增长，促进了学前教育加快发展，义务教育均衡优质发展，职业教育高质量发展，高等教育内涵发展以及学生资助政策体系的健全完善。

供需两侧发力，在减轻就医负担的同时，支持提供更加优质的医疗服务。不断提高基本公共卫生服务水平，支持建立健全基本医疗保障制度，支持取消药品加成和深化医保支付方式改革，推动医疗卫生领域财政事权和支出责任划分改革，进一步减轻人民群众就医负担，确保人民群众便捷享受更加优质的医疗卫生服务。总体看，2016—2020年，全国财政卫生健康支出从13159亿元增长到17545亿元，年均增长7.5%，比同期全国财政支出增幅高出0.4个百分点。2016—2019年，全国卫生总费用中个人卫生支出占比由28.8%下降到28.4%。2016—2020年，基本公共卫生服务经费人均财政补助标准从45元提高到74元，增加64.4%。截至2019年底，基本医保参保人数超过13亿人，参保率稳定在95%以上；职工医保和城乡居民医保政策范围内住院费用报销比例分别达到80%以上和70%左右，贫困人口住院费用实际报销比例接近80%。

加大基本民生保障力度。加大财政补助力度和完善养老保险制度并举，确保退休人员养老金按时足额发放。“十三五”时期，企业职工养老金水平由2016年的月人均2300多元提高到了2020年的月人均2800多元，较好保障了广大退休职工的基本生活。持续加大资金投入，推进社会救助资源统筹，切实保障困难群众基本生活。2016—2020年，中央财政累计下达困难群众救助补助资金7282.2亿元，全国城市平均低保标准从2015年底的每人每月451元增长到2019年底的624元，年均增幅达8.46%；农村平均低保标准从2015年底的每人每月265元增长到2019年底的445元，年均增幅达13.84%。大力支持做好退役军人等

群体社会保障工作，切实落实好“奉有所优”。2016—2020年，中央财政共下达优抚对象抚恤和生活补助资金2316亿元（含优抚对象医疗补助资金）；下达退役安置补助经费2437亿元，下达军队转业干部补助经费1591亿元。

完善财政文化投入机制和财税政策，切实保障人民文化权益。“十三五”期间，中央财政落实和完善文化财政政策，调整优化支出结构，完善财政投入机制，积极落实宣传思想重大任务，把基本公共文化服务作为财政支出的保障重点，切实保障人民文化权益。2016—2020年，全国一般公共预算文化旅游体育与传媒支出累计1.83万亿元，年均增长6.75%，支持公共文化设施免费开放，支持推进体育强国建设，支持繁荣社会主义文艺创作。

着力推进财税体制改革，加快建立完善现代财政制度

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。“十三五”时期，财政部门围绕推进国家治理体系和治理能力现代化，以踏石留印、抓铁有痕的韧劲，蹄疾步稳，深化财税体制改革。

预算管理制度改革持续深化。完善预算管理体系，构建完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度。建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理。深化部门预算管理和改革。实施支出经济分类科目改革方案。全面推进预算绩效管理。积极开展国库现金管理工作，研究建立财

政库底目标余额管理制度。完善政府会计准则制度，初步建立起政府财务报告编制制度框架体系，扎实推进政府财务报告编制试点工作。预算公开力度进一步加大，扩大公开范围，细化公开内容。提升财政信息化支撑能力，积极推进预算管理一体化建设，建成财政部信息资源共享平台和政务服务平台。

税制改革取得重大进展。深化增值税改革，实施个人所得税改革，完善消费税制度，推进资源环境税收制度改革，健全地方税体系。税收法定全面提速。“十三五”期间，环境保护税法、烟叶税法、船舶吨税法、契税法等8部税法，经全国人大常委会审议通过；增值税、消费税等税收立法也在稳步推进。初步建立了与社会主义市场经济体制和高质量发展相适应的税制体系，为建设强大稳固的国家财政、推进国家治理现代化提供了制度保障。税收收入功能更加巩固。全国税收收入由2015年的12.49万亿元增长到2019年的15.8万亿元，税收收入占一般公共预算收入比重基本稳定在80%以上。税制结构不断优化。直接税比重从2015年的32.4%上升为2019年的34%，税种科学、结构优化的方向更加明显。调节功能不断改善。2019年我国税收收入占GDP的比重为15.9%，比2015年下降了2.2个百分点，政府、企业和居民之间的分配关系进一步改善。促进经济社会发展。2019年减税降费规模占GDP比重超过2%，拉动当年GDP增长0.8个百分点，制造业和小微企业是最主要受益者。

中央与地方财政事权和支出责任划分改革稳步推进。积极推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革。

目前，已经形成了三个层次的初步框架。第一层是指导性的，即2016年8月国务院印发的《国务院关于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》，明确了财政事权和支出责任划分的基本原则、主要任务和要求。第二层是承上启下的，即2018年1月国务院办公厅印发的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》，将由中央与地方共同承担支出责任、涉及人民群众基本生活和发展需要的义务教育、学生资助等基本公共服务事项，首先纳入中央与地方共同财政事权范围。第三层是分领域的，目前已出台了医疗卫生、科技、教育、交通运输、生态环境、自然资源、公共文化、应急救援等领域改革方案。

着力深化国际财经合作，促进更高水平对外开放

“十三五”期间，财政部以开放促改革、促发展、促创新，扎实开展国际财经合作，为我国发展争取有利的外部环境。通过多双边财经对话机制，深化与主要经济体财经合作，推动完善全球经济治理，更好服务于国家发展大局和财政中心工作，服务于国内经济高质量发展和“一带一路”建设高质量发展。

全方位多领域对外财经合作体系初步形成，对话成员众多，对话议题广泛，对话形式丰富。成立亚投行、新开发银行、中亚区域经济合作学院等国际组织，与亚投行、亚行、世行等8家多边开发机构共同成立了多边开发融资合作中心，积极推动大湄公河次区域经济合作、中亚区域经济合作等机制与“一带一路”倡议对接。“十三五”时期，我国对外财经合作取

得重要成果：积极推动全球公共产品的提供，如推动通过《G20深化结构性改革议程》，促进危机后全球经济复苏；习近平主席明确表示，中国新冠疫苗研发完成并投入使用后，将作为全球公共产品，为实现疫苗在发展中国家的可及性和可担负性作出中国贡献，财政部推动将这一主张写入9月17日G20财长和卫生部长联合会议声明，彰显中国形象。有力推进全球经济治理体系改革，如力推世界银行股权和投票权改革并完成新一轮增资，提高发展中国家的投票权。推动区域财金合作迈上新台阶，如推动制定东盟与中日韩宏观经济研究办公室战略方向与中期实施计划，推动其升级为国际组织；牵头制定亚洲债券市场倡议中期路线图，促进基础设施债券融资和绿色债券发展。促进国际经验双向交流，如有效利用今年G20财金渠道成果文件准备的契机，在增强获取机会和基础设施投资等重点议题下提供了7个中国案例，案例数量位居第一；高效运营在世行、亚行、农发基金设立的中国基金，促进中国减贫发展经验和技术走出去，拓展南南与三方合作。

扬帆起航正当时，砥砺前行谱新篇。当前，“十四五”规划编制工作正在紧锣密鼓地进行，为开启第二个百年奋斗目标新征程擘画蓝图。财政部门将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党中央、国务院决策部署，坚定信心、埋头苦干，奋发进取、攻坚克难，更好统筹疫情防控和经济社会发展工作，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，继续为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。■