



建立完善财政政策体系 助力国家经济建设腾飞

财政部经济建设司

70年砥砺奋进，新中国实现了由“站起来”到“富起来”再到“强起来”的历史性飞跃，经济发展创造了人类历史上前所未有的伟大奇迹。改革开放以来，我国经济年均增长9.3%，GDP规模实现平均每8年翻一番，远高于同期世界经济不到3%的年均增速。近几年，我国对世界经济增长的贡献率为30%左右，日益成为世界经济增长的动力之源、稳定之锚。财政不仅在新中国成立初期奠定了国家经济建设与发展的基础，更在改革开放进程中特别是党的十八大以来，逐步建立起适应社会主义市场经济要求的财政经济建设政策体系，助力国家经济建设领域改革发展取得巨大成就。

保障能源安全

(一)调整能源结构，支持可再生能源发电。为促进可再生能源开发利用，根据《中华人民共和国可再生能源法》，与国家发展改革委、能源局联合制定印发了《可再生能源发展基金征收使用管理暂行办法》和《可再生能源电价附加补助资金管理暂行办法》，支持风力发电、生物质能发电、太阳能发电、地热能发电和海洋能发电等。可再生能源发电补贴实行目录管理，根据发电企业和项目单位申报情况按期发布补助目录，对目录内的可再生能源发电项目按照其上网电价高于按照常规能源发电平均上网电价计算所发生费用的部分给予补贴，补助资金按季预拨、年终清算。在固定电价补贴政策支持下，我国风电、光伏等可再生能源发电行业快速发展，取得了巨大成就，

为调整能源结构作出了突出贡献。近年来，我国风电、光伏新增装机和累计装机均持续领跑全球。截至2018年底，已并网风电1.83亿千瓦、光伏1.74亿千瓦、生物质发电1750万千瓦。

(二)增加能源供给，支持天然气产供储销体系建设。为缓解我国天然气供需矛盾，按照0.3元/立方米标准对页岩气、煤层气、致密气等非常规天然气抽采利用给予补贴。2017年，中央安排资金40.32亿元，支持页岩气、煤层气分别抽采利用90亿立方米和70亿立方米。通过地质矿产资源及环境调查专项资金，支持天然气勘探开发，2017年安排资金10.46亿元。2019年6月，根据可再生能源发展形势对补贴政策进行了补充和完善，明确可再生能源发展专项资金实施期限至2023年，并且对非常规天然气开采利用不再按照定额标准补贴，改按“多增多补”原则，对超过上年开采利用量的，按照超额程度给予梯级奖补，对未达到上年开采利用量的，按照未达标程度扣减奖补资金，并对取暖季生产的非常规天然气增量部分给予超额系数折算，体现“冬增冬补”。

对天然气抽采利用提供税收支持。在增值税方面，自2018年5月1日起，一般纳税人销售或进口天然气适用增值税税率从11%降至10%，自2019年4月1日起，进一步降至9%；2011年1月1日至2020年12月31日，对经国家准许的进口天然气项目，当进口天然气价格高于国家天然气销售定价时，将相关项目进口天然气的进口环节增值税按进口价格和国家销售定价的倒挂比例予以返还。同时，按液化天然

气接收站实际接收量给予优惠，提高企业进口积极性。在企业所得税方面，对相关油气企业在开始商业性生产前发生的费用和有关固定资产的折耗、摊销、折旧按照规定进行相应税务处理。在资源税方面，对高含硫天然气资源税减征40%，对陆上及海上低丰度气田资源税减征20%，对深水气田资源税减征30%。煤层气适用1%—2%的低税率。自2018年4月1日至2021年3月31日，对页岩气实施资源税减征30%的优惠政策。在城镇土地使用税方面，对石油天然气勘探、钻井、井下作业、油气田地面工程等部分生产建设用地免征城镇土地使用税。

支持储气能力建设。“十一五”“十二五”期间，中央财政对中石油等企业累计返还360亿元所得税资金，专项用于支持中石油完成130亿立方米工作气量储备任务。对超过储备目标的气量给予补贴，并在发展改革委准确计量认定的基础上，实施垫底气支持政策。

保障粮食安全

(一)立足国家粮食安全，推进粮食收储制度改革取得突破性进展。粮食收储制度改革是农业供给侧结构性改革的重中之重，2014年以来，认真贯彻落实党中央决策部署，先后支持改革大豆、玉米收储制度，建立市场化收购加生产者补贴机制，支持完善稻谷价格形成新机制，对有关稻谷主产省份给予适当补贴。改革后粮食呈现“生产稳定、结构优化、产业发展”的良好态势，为繁荣农村粮食经济、实施乡村振兴战略奠定了重要的制度基础。

(二)抓住要“有人种粮”这一关键，构建粮食主产区利益补偿机制。要保障14亿人有粮吃，就必须有人种粮，让种粮农民收益保障、让主产区种粮有积极性。认真贯彻落实党中央关于健全粮食主产区利益补偿机制的决策部署，不断完善产

粮大县奖励政策，加大一般性转移支付支持力度，切实缓解产粮大县财政困难。党的十八大以来，共投入产粮大县奖励资金2747亿元。同时，督促省区细化出台具体措施，形成全国齐抓共管的良好格局，充分调动了地方政府“重农抓粮”积极性。

(三)满足人民群众由“吃得饱”向“吃得好”转变，开展“优质粮食工程”和粮仓智能化建设。认真贯彻落实党中央关于“要把增加绿色优质农产品供给放在突出位置”重要部署，启动实施“优质粮食工程”，近三年安排资金约200亿元，带动地方投入400多亿元。预计到2020年，粮食优质品率提高30%左右，直接带动农民增收每年200亿元以上。同时，改革分散安排资金支持粮库维修的做法，采用竞争性评审的方式，集中资金整省推进粮库改造和智能化升级，取得积极成效，使储备粮损耗从4%下降到1%以内，宜存率从70%提高到95%以上，每年减少粮食保管费用和陈化损失上百亿元。

加快政府投资

(一)通过中央基建投资支持重大基础设施建设。中央基建投资规模从2008年的1525亿元增加到2019年的5776亿元，重点支持实施重大基础设施建设，有效发挥了稳投资、促增长政策效应。

(二)安排专项资金支持重点领域基础设施补短



杭州湾大桥 来源：昵图网



板。为落实党中央国务院有关决策部署，2015年起，支持实施海绵城市、城市地下综合管廊建设试点，共支持了两批次25个地下综合管廊试点城市、30个海绵城市试点城市，推动建设城市生态空间，提升城市承载力；2018年起，支持开展黑臭水体治理示范，分三批次支持60个重点城市开展黑臭水体治理，确保按期完成治理任务；支持中西部地区实施污水处理提质增效3年行动（2019—2021），推动尽早实现城市污水处理全覆盖、全收集、全处理。

（三）完善基本建设财务制度。为贯彻落实简政放权、财税体制及投融资体制改革的精神，增强基建财务制度的约束力和执行力，2016年制定印发《基本建设财务规则》，并出台了《基本建设项目竣工财务决算管理暂行办法》《基本建设项目建设成本管理规定》等配套文件。新的基建财务制度框架基本形成，全面系统地规范基建财务行为，大幅度减少了制度的强制执行范围，赋予国有及国有控股企业使用财政资金的基建财务管理充分的自主权。

促进交通领域发展

（一）铁路方面。自“十一五”特别是党的十八大以来，考虑到中国国家铁路集团公司承担的铁路公益性运输和铁路建设等任务，为维持其健康持续发展，中央财政持续加大对铁路建设发展的支持力度，出台了一系列支持政策。截至2018年，我国铁路营业里程增加到13.1万公里，其中高铁里程2.9万公里以上，铁路发展取得了长足进步，运输能力大幅提升，服务水平明显提高，“一票难求”“压货保客”等现象得到了一定改善。

（二）公路方面。1985年，国家开始征收汽车购置附加费作为公路建设资金来源，纳入政府性基金管理，2001年转为车辆购置税。2005年以后，为加强资金监管，先后将用于一般公路建设项目、重点项目的车购税资金转列中央对地方转移支付。中央财政会同相关部门制定车购税收入补助地方资金管理办法，并按照党中央、国务院的重大战略部署要求，及时调整完善车购税的补助标准。通过上述政策支持，新中国

成立以来我国公路建设快速发展，特别是在近30年经济高速增长背景下，公路建设取得了显著成绩。其中二级以上公路里程数由1980年的1.3万公里提高到2018年的64.78万公里；高速公路更是从上世纪八十年代中期的几近空白，发展到2018年的14.26万公里；农村公路里程达403.97万公里。

（三）民航方面。上世纪九十年代初，经国务院批准设立民航基础设施建设基金和机场管理建设费，2010年合并为民航发展基金。中央财政结合民航行业面临的经济社会形势变化，完善民航发展基金使用管理相关规定，通过修订支线航空补贴办法、中小机场补贴办法、民航基建贷款贴息管理办法等，不断扩大民航发展基金使用范围。在民航发展基金的支持下，民航行业长期保持年均两位数增长，运输总量从2005年起居世界第二，并稳中有升；安全水平走在世界前列，是同期世界平均水平的1/12；机场保障能力显著提升，服务范围和业务规模不断扩大，2018年底颁证机场增至235个，年旅客吞吐量千万级以上的37个。

（四）邮政方面。为支持中国邮政集团公司履行提供邮政普遍服务、特殊服务义务，2010年以来中央财政每年安排邮政普遍服务、特殊服务补贴资金。在中央财政的支持和邮政集团的努力下，截至目前，邮政普遍服务和特殊服务业务量已达200亿件/年，实现全国建制村直接通邮率98%以上，有力地保障了该项工作的顺利开展。

（五）交通领域事权划分改革。按照党中央、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决策部署，中央财政积极研究推进交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革，组织起草了改革方案，对公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通六个方面改革事项的财政事权和支出责任进行了划分。经党中央、国务院批准，2019年6月26日，国务院办公厅印发了《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，这标志着交通运输领域财政事权改革工作正式进入推进实施阶段。改革方案坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持和加强党的全面领导，坚持稳中求进工作

总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，合理划分交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任，通过改革形成与现代财政制度相匹配、与国家治理体系和治理能力现代化要求相适应的划分模式，为推进“四好农村路”建设、构建现代综合交通运输体系、建设交通强国提供有力保障。

支持制造业高质量发展

制造业是实体经济的主体。2018年中央经济工作会议将推动制造业高质量发展摆在更加突出位置，提出要推动先进制造业和现代服务业深度融合，坚定不移建设制造强国。一直以来，中央财政积极发挥职能作用，不断完善支持制造业发展的财税政策。

(一) 实施普惠性减税降费。2018年，按照党中央、国务院决策部署，中央财政会同有关部门不断加大减税降费力度，全年减税降费规模约1.3万亿元。

(二) 加大科技研发投入。通过国家科技计划等渠道，支持实施“制造基础技术与关键部件”“战略性先进电子材料”“重点基础材料技术提升与产业化专项”等国家重点研发计划重点专项和“高档数控机床与基础制造装备”国家科技重大专项，支持制造领域符合条件的共性技术和重大关键技术研发等，有效提升我国制造业科技创新能力。

(三) 支持加快产业转型升级。2016—2018年累计安排161亿元，支持585个智能制造综合标准化与新模式应用、工业互联网创新发展体系建设项目；支持87种零部件(元器件)、74种关键基础材料和16种先进基础工艺突破工业关键核心瓶颈；支持368个绿色制造系统集成项目，推进绿色设计平台建设、绿色关键工艺突破、绿色供应链系统构建。安排45亿元支持四个批次首台(套)重大技术装备保险补偿试点，带动形成1500多亿元的应用市场。

(四) 发挥政府投资基金政策作用。发挥国家新兴产业创投引导基金、先进制造产业投资基金等政府投资基金作用，引导社会资本加大对制造业领域投入，支持制造业重点领域产业化、规模化发展。

下一步，对标制造业高质量发展要求，中央财政在持续加大制造业财税支持力度同时，将进一步转变思路、创新方式，既要妥善处理好政府与市场、国企与民企、国内与国外等方面的关系，提高支持政策的科学性、规范性、公平性；也要加快推动资金向普惠性和精准性并重转型，补短板、加长板并重，促进重点领域创新突破，同时坚持市场导向，聚焦解决产业核心问题，推动制造业高质量发展。

支持中小企业创新创业

(一) 加大专项资金投入，促进中小企业健康发展。根据《中小企业促进法》，中央财政早在2004年即设立了中小企业发展专项资金，2019年中央财政安排中小企业发展专项资金预算72亿元，主要用于支持中小企业公共服务体系和融资服务体系建设。其中：安排42亿元用于支持中小企业公共服务体系建设，主要新增支持58个实体经济开发区打造大中小企业融通型、科技资源支撑型等不同类型双创载体，同时支持举办中国创新创业大赛、“创客中国”中小企业创新创业大赛等双创品牌赛事；安排30亿元用于支持中小企业融资服务体系建设，对上一年度小微企业融资担保费率不超过2%的省份予以奖补。

(二) 通过设立政府投资基金，带动社会资本支持中小企业发展。按照国务院批复的设立方案，中央财政出资150亿元，带动社会资本形成总规模600亿元的国家中小企业发展基金。截至2019年6月底，中央财政已支持设立4支直接投资基金实体，总规模共计195亿元，其中，中央财政认缴出资48亿元，累计投资234个项目，完成投资72亿元，投资种子期、初创期企业项目数占比为80%。

另外，国家新兴产业创业投资引导基金下设3支基金实体，中央财政认缴出资135亿元，形成670.5亿元投资规模。截至2019年6月底，3支基金共参股138支创投基金，投资27个直投项目，支持了一大批新一代信息技术、生物医药等新兴产业领域早中期、初创期创新型企业。□

责任编辑 韩璐