

对下财政体制机制,制定出台《关于进一步完善兵团对下财政管理体制的意见》,参照地方对中央与地方共享税实行中央、兵团和师市分税制;明晰了兵团与师市的收入分配体系;建立以均衡师市基本财力的一般性转移支付为主体、专项转移支付为补充、体现激励导向的转移支付制度体系;对新疆和边境团场,提高财政保障水平;将中央财政和兵团安排的经常性转移支付纳入对下体制基数,提高师市年初预算到位率;实施税收收入增长奖励和师市基本财力保障奖补政策,充分激发和调动了师市发展的积极性与主动性,有效发挥财政体制保障社会稳定及促进经济发展的作用。

(四)全面预算管理体系已经构建。根据党中央关于兵团深化改革决策部署中“符合条件的大型团场(镇)可设立财政局和国库,其他团场(镇)作为师辖预算单位管理”的要求,兵团以健全完善制度为抓手,增强了各级、各部门的预算意识,硬化预算约束,盘活存量资金,退出无效低效专项,统筹用于保障兵团党委重大安排部署,加强对财政资金的绩效管理,将绩效评价结果作为预算安排的依据。没有预算就不能开支的理念深入人心,规范了预算管理,构建了兵团预算管理体系。兵团参照地方财政管理,制定印发《兵团预算管理实施暂行办法》《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》《兵团财政专项资金管理暂行办法》《兵团财政存量资金管理暂行办法》等系列预算管理制度办法,形成纵向兵团本级、师市和大型团场的三级财政管理和横向部门预算的管理体制机制;对财政资金实行预算绩效目标全覆盖,并真正在预算安排上体现绩效评价结果。兵团本级部门预算基本实现“一个部门一本预算”;财政存量资金实现统筹规范,资金使用效益进一步提高。

(五)债务管理更加规范有效。2018年,兵团财政底线意识和可持续发展的理念得到强化。各级财政严守政府债务管理的红线和底线,不再乱举债、乱投资,全年没有发生违

规举债;安排支出时,既尽力而为、量力而行,依照该保的支出必须保障好,该减的支出一定要减下来的原则,更加注重兜底线、补短板、强弱项,不搞超越发展阶段的过高承诺。改革后,根据中央关于兵团深化改革决策部署中“兵团的政府债务参照地方政府债务予以规范管理”的需求,兵团清理甄别截至2017年12月31日的政府性债务和团场经营性债务。在摸清底数基础上,积极推进化解,牢牢守住不发生系统性风险的底线。2018年成功发行新增债券60亿元,支持兵团经济社会发展。贯彻落实党中央防范化解重大风险部署要求,坚决做到不逃废一笔债务。采用清理往来、处置资产、直接偿付和解除担保等方式,减少政府性债务存量,推进政府性债务化解。对团场经营性金融债务进行转换承接并展期,暂时稳住流动性风险。

(六)财政底线意识和可持续发展理念得到强化。加强预算管理,硬化预算约束,兵团各级各部门主动研究预算的意识提高,对没有预算就不能支出有了清醒的认识。安排支出时,坚持有多少钱办多少事、集中财力办大事、想办事就要多增收”的原则。加强绩效管理,实施兵团项目支出绩效目标全覆盖。建立财政信息公开机制,全面向社会公开财政预决算、资金分配及财政政策等。加强财政监督检查,强化法制财政监管。继续组织开展财经纪律检查,通过处理、处罚、通报等方式督促整改落实。对个别团场违纪线索开展专项核查工作,收缴违规资金,规范财政管理行为和财经秩序。联动纪检、监察、审计等部门,强化扶贫资金监督检查,实行检查结果公开、共享和线索移送,充分扩大财政监督检查成效。深入推进财政内控机制建设,主动接受审计监督、财政部驻新疆专员办的监督和社会监督,规范财经秩序,保障资金安全。同时,逐步推进预算编制评审,进一步加强国有资产资产管理,推进财政票据电子化管理改革。

(新疆生产建设兵团财政局供稿,晏清华执笔)

财税改革40年

充分发挥财政政策 在宏观调控中的重要作用 助力中国经济行稳致远

——改革开放40年财政政策回顾与经验总结

1978年,我国开启了改革开放的历史征程。40年众志成城,40年砥砺奋进,我国经济总量已跃居世界第二,综合国

力显著提升。尤其是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,科学把握当今世界和当代中国发展大势,作出我国经济进入新常态的重大判断和推进供给侧结构性改革的战略部署,推动我国经济实现高质量发展。财政政策作为国家宏观调控的重要手段,针对经济社会的发展变化,正确把握调控方向、力度和节奏,提高调控的前瞻性、针对性和有效性,并加强与其他宏观经济政策的协调配合,有力推动了经济社会持续健康发展。

一、改革开放40年来财政政策回顾

改革开放40年来,在建立健全社会主义市场经济过程中,我国政府遵循市场经济规律,不断丰富财政政策措施和工具,发挥财政政策在宏观调控中的重要作用。

1979—1983年,针对经济过热及投资消费需求双膨胀等问题,中央提出国民经济“调整、改革、整顿、提高”八字方针,通过改革财政体制、压缩基建规模和各项开支等财政政策措施,基本实现了财政收支平衡、物价稳定和信贷平衡目标。1984—1992年,针对经济发展过热、物价指数攀升等情况,采取压缩固定资产投资、紧缩中央财政开支、税利分流试点和税制改革等紧缩财政政策进行调控,物价回落到正常水平,需求膨胀得到化解。1993—1997年,面对投资需求过度扩张、生产资料价格迅速攀升,实行适度从紧的财政政策,取得了明显的反周期调节效果,国民经济成功实现“软着陆”。1998—2004年,针对亚洲金融危机对我国经济的严重冲击,及时将适度从紧的财政政策转向积极财政政策,促进国民经济持续稳定发展。2005—2007年,随着我国经济发展内外部条件好转,财政政策随之由积极转向稳健,加大对经济社会发展薄弱环节的支持力度,推动国民经济又好又快发展。2008年11月,为应对全球金融危机、防止我国经济增长过快下滑,稳健财政政策及时调整调整为积极财政政策,出台了促进经济增长的一揽子计划,保持经济平稳较快发展。

党的十八大以来,财政部门按照党中央、国务院决策部署,全面贯彻“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和新发展理念,以供给侧结构性改革为主线,以保障和改善民生为重点,推动经济发展方式转变,推进社会事业建设,实施更加积极有效的财政政策。

(一)持续推进减税降费,着力减轻实体经济负担。全面推开营改增试点,扩围扶持小微企业的税收优惠政策,完善支持高科技研发和产业化普惠性税收优惠政策。加大普遍性降费力度,集中公布中央和地方政府性基金和行政事业性收费目录清单,实现全国“一张网”动态化管理。2013—2017年,我国实施营改增累计减税2.1万亿元,加上采取小微企业税收优惠、清理各种收费等措施,共减轻市场主体负担3万多亿元。2018年,继续实施减税降费,全年减税降费规模约1.3万亿元。

(二)适度扩大财政赤字,调整优化支出结构。全国财政赤字规模从2013年的1.2万亿元提高到2018年的2.38万亿元。调整财政支出结构,严格控制一般性支出,加强“三公”经费管理,加大对重点领域和关键环节的投入力度。全面清理结转结余资金,大力盘活财政存量资金,加大资金统筹使用力度,提高资金使用效益。创新财政支出方式,规范推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式。

(三)支持推进供给侧结构性改革,推动解决供需结构性失衡。发挥政府投资基金的引导作用,促进制造业重点领域加快发展。支持推进“三去一降一补”。建立化解钢铁、煤炭行业过剩产能的财税政策支持体系,支持做好去产能过程中的职工分流安置工作。积极配合做好房地产调控工作,研究建立促进房地产市场平稳健康发展的长效机制。完善金融企业不良资产处置政策,加快“去产能”企业债务重组。

推动实施创新驱动发展战略,深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革、中央财政科研项目资金管理改革等。深入开展小微企业创业创新基地城市示范。推进农业供给侧结构性改革,改革粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度,全面推开农业“三项补贴”改革。进一步加大均衡性转移支付力度,支持促进区域协调发展。

(四)托底基本民生,不断增强人民群众的获得感。将脱贫攻坚战作为重大政治任务,优先保障脱贫攻坚投入,全力支持打赢脱贫攻坚战。支持实施乡村振兴战略,贯彻落实《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》。建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制,推动相关教育经费随学生流动可携带,国家相关教育项目进一步向困难地区和薄弱环节倾斜。落实更加积极的就业政策,促进高校毕业、农民工等重点群体多渠道就业创业。不断提高城乡居民医保财政补助标准,实现基本医保制度全覆盖。统一城乡居民基本养老保险制度,出台实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度。不断完善城乡住房保障体系,改善困难群众住房条件。完善公共文化服务体系,深入实施文化惠民工程。加大对大气、水、土壤污染防治的支持力度,推进节能减排综合示范,推动流域横向生态补偿试点。

(五)发挥关税政策作用,支持和扩大对外开放。适应经济转型需要,自主降税促进高水平发展,关税总水平从9.8%降至7.5%,低于大多数发展中国家,处于中等偏低水平。充分发挥关税职能作用,重点抓好应对美国贸易摩擦的反制等工作,维护公平贸易环境。适时调整部分商品进口关税,在支持创新发展、推进供给侧结构性改革等方面发挥积极的引导作用。大幅降低多项与百姓生活密切相关生活用品的进口关税,丰富国内市场供应,降低百姓消费成本,满足人民群众美好生活需求。

(六)加强地方政府债务管理,坚决打好防范重大风险攻坚战。坚持开“前门”、堵“后门”的思路,依法加强地方政府债务管理,坚决防范化解财政金融风险。积极贯彻落实预算法,推动加快建立规范的地方政府举债融资机制,实行地方政府债务限额管理,将地方政府债务纳入预算管理,开展债务风险评估和预警,建立债务风险应急处置机制,构建债务风险常态化监督机制,依法查处问责违法违规融资担保行为,覆盖地方政府债务管理各个环节的“闭环”管理体系逐步形成。同时,着力防控地方政府隐性债务风险,坚决遏制隐性债务增量,积极稳妥化解存量隐性债务,加强问责监督,从严整治举债乱象。

二、改革开放40年来财政政策支持经济社会发展成就

(一)国民经济持续快速发展,综合国力和国际影响力显著提升。1979—2017年,我国经济平均增长率为9.5%,明显高于世界同期2.9%的平均水平,对世界经济增长的年均贡献率为18.4%,经济规模居世界第二位。其中,2017年中国对世界经济增长的贡献率为27.8%,拉动世界经济增长0.8个百分点,是世界经济增长的第一引擎。2018年,我国经济继续保持平稳增长,GDP同比增长6.6%。

(二)创新引领作用不断增强,新动能新产业茁壮成长。40年来,我国科技发展日新月异,科技实力伴随经济发展同步壮大。特别是党的十八大以来,创新驱动发展战略全面实施,科技体制机制改革进一步深化,研发投入持续增加,创新活力竞相迸发。我国研发经费投入强度屡创新高,2002年首次突破1%,2014年又迈上2%新台阶,2017年提升至2.13%,超过欧盟整体水平。大众创业万众创新蓬勃发展,以新产业新业态新模式为代表的新兴动能茁壮成长,高技术产业、战略性新兴产业快速发展,移动终端、数字消费、线上支付等技术日臻成熟。

(三)经济结构调整优化,经济发展向中高端水平迈进。农业基础地位更加巩固。工业发展向中高端迈进,传统产业优化升级,新兴产业快速崛起。服务业实现跨越式发展,成为第一大产业。2017年服务业比重提升至51.6%,比1978年上升27个百分点,2018年,服务业占GDP比重提升至52.2%。需求结构持续改善,消费成为经济增长主动力。2018年,最终消费支出对GDP增长的贡献率达76.2%,比上年提高17.4个百分点。区域发展战略深入推进,雄安新区建设高质量推进,京津冀协同发展取得新进展,长江经济带发展加快。

(四)环境治理力度加大,美丽中国建设迈步向前。改革开放40年来,我国环境保护投入大幅增加,生态环境保护建设不断加强,城乡居民生活环境持续改善。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央确立了“五位一体”总体布局,对生态文明建设作出顶层设计和总体部署,生态文明建设全面发力,取得积极进展。2013—2017年,单位国内生产总值能耗累计下降20.9%。2018年,全国338个地级及以上城市空气质量优良天数比例平均为79.3%,同比上升1.3个百分点。

(五)对外开放向纵深推进,开放型经济水平进一步提高。贸易规模稳步增长,贸易大国地位日益巩固。2017年,货物进出口总额比1978年增长197.9倍,居世界第一位,服务进出口总额比1982年增长147倍。贸易结构调整优化,出口总额中初级产品比重由1980年的50.3%下降到2017年的5.2%,工业制成品比重由49.7%上升至94.8%。共建“一带一路”成效显著,2013—2017年,我国同“一带一路”沿线国家贸易总额达33.2万亿元。深入开展国际财金合作,全球经济治理话语权不断提升,积极利用多双边开发机构资金和智力资源支持国内经济社会发展。截至2017年底,共利用多双边开发机构贷款近1700亿美元,支持超过4200个项目。

(六)民生改善成效显著,人民群众获得感和幸福感不断增强。居民收入持续较快增长,1979—2017年,全国居民可支配收入年均实际增长8.5%,城乡居民收入倍差逐步缩小。就业形势稳定趋好,2017年末,城镇就业人员总量达到42462万人,比1978年增加32948万人,平均每年增长845万人;2018年,城镇新增就业1361万人,超额完成全年目标。脱贫攻坚成效突出,1979—2017年,我国农村贫困人口累计减少7.4亿人,贫困发生率下降至3.1%。城乡居民基本医疗保险制度整合取得实质性进展,覆盖城乡居民的社会保障体系基本建成。

三、改革开放40年财政政策调控的基本经验

(一)加强党对财政工作的领导,始终坚持和贯彻中国特色社会主义理论体系,更加注重增强“四个意识”。财政既是经济范畴,更是政治范畴,加强党对财政工作的领导,不仅要“有财有政”,而且要更加突出“政”。旗帜鲜明讲政治,是做好财政工作第一位的要求。坚持把党的政治建设摆在首位,从政治高度来认识和把握财政工作,不断提高把握方向、把握大势、把握全局的能力,善于从政治上分析问题、解决问题,切实在服从服务党中央工作大局上有担当、有作为,把加强党的政治建设的要求落实到财政工作全过程各方面。强化责任担当,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,坚决贯彻落实党的路线方针政策和决策部署,充分发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

(二)坚持深化财税体制改革,建立现代财政制度,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。改革开放40年来,我国立足自身国情和实践,坚持通过改革破解前进中遇到的困难和挑战,坚决破除妨碍发展的体制机制障碍,不断解放和发展社会生产力。特别是党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,蹄疾步稳推进全面深化改革,重要领域和关键环节改革取得突破性进展,主要领域改革主体框架基本确立。在此过程中,作为全面深化改革的重点之一,财税体制改革深入推进,现代财政制度建设取得重要阶段性成果。现代预算制度主体框架基本确立,在推进预算公开、实行中期财政规划管理、完善转移支付制度、加强地方政府债务管理、构建全过程绩效预算管理体系等方面,一系列重大改革举措密集推出、落地实施。税收制度改革取得重大进展,全面推开营改增试点,资源税从价计征改革全面推进,环境保护税法出台实施,综合与分类相结合的个人所得税制改革迈出重要一步,消费税制度不断完善,房地产税法、健全地方税体系改革工作稳步推进。财政体制进一步完善,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,分领域改革进展明显,不断推进建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。

(三)坚持创新财政宏观调控方式,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。在建立和完善社会主义市场经济过程中,适应经济运行机制变化,积极改进和完善财政宏观调控。一是财政政策工具更加丰富。随着财税体制改革的推进,财政政策调控手段更加多元化,综合运用支出、补贴、转移支付、税收、政府采购等工具,兼顾财政收入与支出、总量与结构进行政策搭配。二是财政调控更加注重预期。加强经济形势的预测、分析和研判,充分考虑市场主体行为特点,增强政策透明度,引导和改善市场预期,进一步调动市场主体积极性。三是财政管理更加注重重效果。推动预算管理从“重投入”“重过程”向“重结果”和人