坚持以政领财、以财辅政 推动加快构建新发展格局

财政部综合司

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央准确把握我国发展所处历史方位，作出经济发展进入新常态的重大判断，提出了一系列治国理政新理念新思想新战略，为财政改革发展提供了根本行动指南。财政部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，精准有效实施积极财政政策，统筹保障国家重大战略，促进经济社会持续健康发展，财政在国家治理中的基础和重要支柱作用得到较好发挥。

坚持以政领财、以财辅政，心怀“国之大者”，切实把“两个维护”贯彻到财政工作的方方面面

习近平总书记指出：“我们党要始终做到不忘初心、牢记使命，把党和人民事业长长久久推进下去，必须增强政治意识，善于从政治上看问题，善于把握政治大局，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。”财政作为国家治理的基础和重要支柱，在党领导人民治国理政过程中承担着重要职责，为党中央当家理财掌管“钱袋子”，政治性是第一属性，讲政治是第一要求。

财政部始终坚持以政领财、以财辅政，切实把“两个维护”作为最高政治原则和根本政治规矩来执行，树牢政治机关意识，把准财政工作方向，不断强化“财”自觉服从服务于“政”的意识。从战略和全局高度，把握新时代新形势、新任务新要求，“跳出财政看财政”，深入思考经济社会发展领域重大问题，积极建言献策；自觉同党中央对标对表，将党中央的战略部署和决策贯彻体现到财政各项工作中，以钉钉子精神推动各项政策落地；深化财税体制改革，完善税制结构，理顺中央和地方财政关系，改革预算制度，为完善财政宏观调控提供了更加有力的制度保障和丰富的工具组合。

坚持稳中求进工作总基调，精准有效实施积极的财政政策，保持经济运行在合理区间

党的十八大以来，面对错综复杂的国内外环境，按照党中央、国务院决策部署，财政宏观调控准确把握经济发展的阶段性特征，妥善应对收入增长放缓、支出继续刚性增长的财政运行态势变化，不断增强财政政策的灵活性、精准性、有效性，有力促进经济运行保持在合理区间。

一是加力实施减税降费，助力实体经济高质量发展。党的十八大以来，减税降费持续加力升级。一方面，将制度性安排与阶段性政策、普惠性减税与结构性减税相结合，全面推开“营改增”，简并和降低增值税税率，提高个人所得税基本减除费用标准，对小微企业采取普惠性减税。另一方面，加大普遍性降费力度，集中公布中央和地方行政事业性收费和政府性基金目录清单，实现全国“一张网”动态化管理。“十三五”期间，全国新增减税降费累计超过7.6万亿元，亿万企业和个人受益，减税降费改善了收入分配格局，完善了税制结构，减轻了企业负担，激发了市场活力，促进实体经济高质量发展。

二是保持必要支出规模，财政资源更好用在刀刃上。统筹财政收入、赤字、调用预算稳定调节基金，从2013—2020年，财政支出规模从14万亿元扩大到24.6万亿元，年均增速8.3%，高于财政收入年均增速3.2个

中国财政杂志社



百分点，保持了较高的支出强度，财政资金统筹和存量资金盘活力度进一步加大，统筹用于支持经济社会发展。同时，量入为出，有保有压，财政支出结构不断优化。严控一般性支出和“三公”经费，着力保障民生等重点领域，加大教育、社会保障和就业、城乡社区、卫生健康、住房保障、节能环保、文化旅游体育与传媒等方面支出。

三是统筹安全和发展，财政可持续性不断增强。在财政收入增长放缓的背景下，增加赤字发挥逆周期调节作用，既弥补了减税降费的政策性减收，又传递了积极信号，稳定了市场信心。2013—2019年全国财政赤字规模逐年扩大，但赤字率始终控制在2%—3%之间。与此同时，持续完善法定债务管理，合理确定地方政府新增债务规模，切实防范化解政府债务风险。截至2020年末，地方政府债务余额25.66万亿元，控制在全国人大批准的限额之内。加上中央政府国债余额20.89万亿元，2020年政府债务余额与GDP之比（负债率）为45.8%，低于国际普遍认同的60%警戒线，也低于世界主要经济体水平。

四是有效对冲疫情影响，促进经济企稳回升。2020年，面对突如其来的新冠肺炎疫情，积极的财政政策及时根据经济形势作出灵活调整，明确“一个信号”，做好“四个对冲”：适当提高赤字率，将赤字率从2.8%提高至3.6%以上，发出积极信号，稳定并提振市场信心。增加政府投资，安排地方政府新增专项债券3.75万亿元，比上年增加1.6万亿元，对冲经济下行压力。加大减税降费力度，全年新增减税降费规模超2.6万亿元，对冲企业经营困难。加大转移支付力度，新增财政赤字和抗疫特别国债全部安排给地方，对冲基层“三保”压力。加强预算平衡，压减中央本级支出，加大对地方转移支付，促进实现收支平衡，对冲疫情减收影响。

坚持加强财政资源统筹，集中财力办大事，不折不扣把党中央重大战略部署落实到位

一是支持打好三大攻坚战，保障全面建成小康社会。坚持精准理念，支持打好打赢精准脱贫攻坚战。2013—2020年，中央财政补助地方专项扶贫资金从379亿元增加到1461亿元，年均增长21.3%；在全国832个国家扶贫开发工作重点县和连片特困地区县全面推开涉农资金整合试点；建立财政扶贫资金动态监控机制，对扶贫项目资金实施全过程绩效管理，解决实时监管到项目、到人、到企业的“最后一公里”问题。坚持绿色发展，支持打好污染防治攻坚战。2013—2020年，全国财政每年支持污染防治和生态文明建设资金投入从5064亿元增加到9385亿元，年均增长12.2%。坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配，着力解决突出生态环境问题，大力推进重点生态功能区转移支付、横向生态补偿、财政事权和支出责任划分等机制建设。坚持底线思维，支持打好防范化解重大风险攻坚战。严控法定限额内地方政府债务风险，强化限额管理和预算管理，发行地方政府债券，开展风险评估预警，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，推进地方政府债务信息公开，覆盖地方政府债务管理各个环节的“闭环”体系初步形成。坚决遏制隐性债务增量，积极稳妥化解存量隐性债务，着力防范化解地方政府隐性债务风险。

二是支持供给侧结构性改革，加速增长动能转换。积极财政政策在推动解决总量问题的同时，把转方式调结构放到更加突出位置，加大对供给侧结构性改革支持力度。落实“三去一降一补”重点任务。中央财政拨付专项奖补资金支持化解过剩产能，坚持因城施策去库存，调整房地产交易环节税收。明确债转股涉及的债权转让和核销政策，支持按市场化法治化方式稳妥降低企业杠杆率。规范推进政府和社会资本合作，引导社会资本增加基础设施和基本公共服务等短板领域投入。推进制造业高质量发展。将适用固定资产加速折旧优惠的行业范围扩大至全部制造业领域。创新财政资金支持方式，从直接补贴转向综合运用产业基金、事后奖补、保险补偿等多种方式，支持战略新兴产业等领域的产业化发展。大力支持科技创新。全国一般公共预算科学技术支出从2013年的5084亿元增加到2020年的9009亿元，年均增长8.5%。制定并完善支持科技创新税收优惠政策，科学确定政府科技投入的边界和方式，调动社会各方面力量参与科技创新的积

中国财政杂志社

极性和主动性。设立国家科技成果转化引导基金，综合运用创业投资子基金等方式，推动财政性资金形成的科技成果转化。

三是支持实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化。财政部门着力构建完善财政支持实施乡村振兴战略的政策体系和体制机制，推动“三农”工作迈上新台阶、开创新局面。2013—2020年，全国一般公共预算农林水支出从13350亿元增加到23904亿元，年均增长8.7%。推进涉农领域财政事权和支出责任划分改革。探索建立涉农资金统筹整合长效机制，完善“大专项+任务清单”管理机制。把保障国家粮食安全作为头等大事，强化对重点农产品、畜牧产品生产的支持。推动建立以绿色生态为导向的农业补贴制度体系和农业用水精准补贴机制。

四是支持区域协调发展，促进形成区域发展新格局。财政部门积极完善政策，推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。制定实施有针对性的财税政策，支持雄安新区建设发展、海南全面深化改革开放、粤港澳大湾区建设、东北振兴等国家重大战略和区域战略。加大均衡性转移支付力度，由地方统筹使用，推动缩小地区间财力差距。大幅增加对革命老区、民族地区、边境地区、贫困地区转移支付，增强发展能力，改善人民生活。完善县级基本财力保障机制，支持困难地区财政运转和基本民生兜底。中央财政安排农业转移人口市民化奖励资金，引导各地方特别是城市政府积极吸纳农业转移人口落户，提高农业转移人口市民化质量。

五是支持保障和改善民生，不断增强人民群众获得感。支持实施就业优先政策。较大幅度降低社会保险费率，鼓励创新创业，加大对重点群体就业支持保障。支持教育改革发展。健全财政教育投入持续增长的体制机制，全国财政性教育经费从2012年的23148亿元增加到2020年的超过36337亿元，占GDP比例一直保持在不低于4%。完善社会保障制度体系。加大社保投入，持续推进养老保险改革，建立并完善企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，进一步完善养老保险省级统筹制度。支持实施健康中国战略。持续加大医疗卫生领域投入，不断提高城乡居民医保补助水平，支持医疗服务与保障能力提升。加强住房保障。推进城镇老旧小区改造，大力发展租赁住房，加大对城市困难群众的住房保障，推动实现“住有所居”。促进基本公共文化服务标准化均等化。支持构建现代公共文化服务体系，建立健全公共文化服务财政保障机制，深入实施基层文化惠民工程，助力脱贫地区发展文化事业。

坚持深化改革，基本确立现代财政制度框架，为充分发挥财政职能作用提供制度支撑

党的十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，并就预算管理制度、税收制度和财政体制改革作出具体部署。财政部门强化改革责任担当，积极推动财税体制改革全面发力、多点突破、纵深推进。

一是税制结构发生历史性变化，税收功能得到进一步优化。增值税改革持续深化，实现增值税制度对货物和服务全覆盖，营业税退出历史舞台，创造了更加公平中性的税收环境。综合与分类相结合的个人所得税制度初步建立，提高基本减除费用标准，调整优化税率结构，有力促进了收入分配公平。资源环境税改革深入推进，全面实施矿产资源税从价计征改革，开展水资源税改革试点，实现排污费制度向环境保护税平稳转移。稳步推进地方税体系建设。

二是财政体制改革取得重大突破，中央与地方财政关系进一步理顺。基本确立权责清晰、财力协调、区域均衡的财政体制框架。推动出台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，以及生态环境等11个分领域改革方案。保持现有中央和地方财力格局总体稳定，深入推进中央与地方收入划分改革。优化转移支付结构，完善转移支付分类，将转移支付分为一般性转移支付、共同财政事权转移支付和专项转移支付。

三是预算制度改革取得新的积极进展，财政资源统筹能力进一步加强。完善政府预算管理体系，逐步提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例，加强一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的统筹协调、有机衔接。推进

中国财政杂志社

预算审核重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展，建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理。全面实施预算绩效管理，推动建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

四是财政管理改革持续推进，财政管理的法治化和规范化水平进一步提高。推动修订出台预算法实施条例，加快落实税收法定原则，目前已有11个税种由全国人大或其常委会制定法律。权责发生制政府综合财务报告制度初步确立。深化政府采购制度改革，其支持创新、中小企业等政策功能更加完善。建立财政直达资金机制，新增财政赤字、发行抗疫特别国债资金直达市县基层、直接惠企利民。

立足新发展阶段、贯彻新发展理念，积极发挥财政职能作用，推动加快构建新发展格局

“十四五”时期，财政部将坚持以政领财、以财辅政，深刻把握提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力的基本要求，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，从全局和战略高度准确把握加快构建新发展格局战略构想，自觉把财政资源配置、财税政策落实、财税体制改革放到服务构建新发展格局中考量和谋划，为实现“十四五”规划和2035年远景目标提供有力保障。

一是充分发挥财政宏观调控作用，精准有效实施财政政策。发挥财政政策对预期的引导作用，着力强化财政调控，实现逆周期、跨周期和预期管理的统一。保持宏观税负总体稳定，精准实施减税降费，激发市场主体活力。大力优化支出结构，进一步完善政策实施机制，切实提升政策效能和资金效益。统筹发展和安全，科学安排年度财政赤字规模，合力确定政府债务规模，进一步增强财政可持续性。

二是聚焦构建新发展格局持续发力，推动经济高质量发展。强化财税政策支持和引导，支持实施扩大内需战略，培育完整内需体系。加大财政科技投入，优化投入结构，引导企业加大研发投入。推动产业结构优化升级，支持突破产业瓶颈，推动实施产业基础再造工程，培育一批“专精特新”中小企业。推动巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，支持深化农业供给侧结构性改革。加力保障和改善民生，强化就业优先支持政策，支持建设高质量教育体系，着力提升公共文化服务水平，完善覆盖全民的社会保障体系，强化公共卫生投入，有效增加保障性租赁住房供给。

三是充分发挥收入分配职能，扎实推动实现共同富裕。推动完善以市场为基础的初次分配制度，促进机会均等。履行好政府再分配调节职能，合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系，缩小收入分配差距。健全多层次的社保体系，建立稳定的公共卫生投入机制，编密织牢社会安全网。支持发挥慈善等第三次分配的作用。进一步规范收入分配秩序，建立完善个人收入和财产信息系统，完善国有资本收益上缴公共财政制度，推动形成公正合理的收入分配格局。

四是深化财税体制改革，充分发挥改革突破和先导作用。加强全口径预算管理，健全财政支出标准体系。加大预算公开力度，强化预算约束，规范预算调剂行为。深化绩效管理改革，推动预算和绩效管理一体化，加强绩效结果应用。常态化实施财政资金直达机制，为惠企利民提供更加及时有力的财力支持。推动形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。持续优化税制结构，健全地方税、直接税体系，适当提高直接税比重，积极推进后移消费税征收环节改革，进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度等。

责任编辑 张小莉 陆安平



龚文豹 摄 来源：人民视觉

中国财政杂志社