

“十三五”财政工作综述

发挥财政职能 服务重大战略 推动提高发展质量和效益

——“十三五”时期财政领域成就报告

“十三五”时期，面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展任务，在党中央、国务院的坚强领导下，财政各方面改革取得新的重大成就。财政实力进一步增强，财政支出保持较高强度，为经济社会持续健康稳定提供坚实物质保障。减税降费力度空前，有效促进市场主体和实体经济发展。民生投入只增不减，改革发展成果更多更公平惠及人民群众。大力支持乡村振兴、雄安新区等国家重大战略，持续提升经济发展质量和效益。财税体制改革纵深推进，基本确立现代财政制度框架。各级财政部门开拓进取，积极作为，充分发挥国家治理的基础和重要支柱作用，为决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚伟大实践做出了积极贡献。

一、财政实力显著增强，推动经济社会健康稳定发展

(一) 财政收入规模持续增长，质量不断提升。在实施大规模减税降费政策情况下，“十三五”时期财政收入总量达到88.88万亿元，比“十二五”时期增长38%，年均增长3.7%，实现高基数基础上的增长。税收收入较快增长，收入质量不断提高，全国税收收入累计完成74.3万亿元，比“十二五”时期增加19.8万亿元，2020年税收收入占一般公共预算收入的比重与2015年相比，提高2.3个百分点。宏观税负水平稳中有降，在持续大规模的减税降费政策下，国际可比口径的政府收入占GDP比重由2015年的29.1%下降至2019年的27.4%，2020年受新冠肺炎疫情等突发因素影响，我国宏观税负水平降至24.4%，大幅低于发达国家34.8%的平均水平，与新兴经济体24.3%的平均水平大致持平。

(二) 财政支出保持较高强度，结构不断优化。“十三五”时期，财政支出总量达到109.62万亿元，比“十二五”时期增长56%，年均增长6.9%，高于收入增速3.2个百分点，保持了较高的支出强度，为重点领域事业发展提供有效保障，支持了国家重大战略任务落实。用于民生领域的支出规模不断增加，国家财政性教育经费支出占GDP的比例，始终保持在4%以上，社会保障和就业、城乡社区、卫生健康等重点民生方面的支出占一般公共预算支出的比重分别为12.3%、9.7%、

7.2%，分别比“十二五”时期提高了1.9、1.6、0.9个百分点。坚持政府过紧日子，严格控制一般性支出。“十三五”时期中央本级支出占一般公共预算支出的比重为14.6%，比“十二五”时期下降0.2%，最大限度下沉财力，加大中央对地方的转移支付力度，2020年安排中央对地方转移支付83315亿元，增长12%，增幅为近年来最高水平。

(三) 强化政府债务管理，风险总体可控。持续完善法定债务管理，合理确定债券规模，着力防范化解隐性债务风险。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。

二、持续发挥财政宏观调控作用，促进经济在合理区间运行

(一) 实施积极的财政政策，推动经济稳中有进。五年来，坚持实施积极的财政政策，从更加积极有效、保持积极的财政政策取向不变，到要加力提效，大力提质增效，再到要提质增效、更可持续，政策内涵不断丰富，适应经济社会发展形势的灵活性、适配性不断增强，有力促进经济运行保持在合理区间。坚持不搞“大水漫灌”式强刺激，根据形势变化灵活调整赤字率、政府债务规模，集成发挥各项财税政策工具作用，引导和改善市场预期，统筹好发展和安全。

(二) 实施大规模减税降费政策，扶持实体经济发展。坚持算政治账、长远账，税制改革与减税降费措施相结合、制度性安排与阶段性政策并举、普惠性减税与结构性减税并重，系统整体推进。通过全面推开营改增、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、个人所得税专项附加扣除、小微企业普惠性减税等多项措施，释放大规模减税红利，切实减轻企业和个人负担，激发市场主体活力。“十三五”时期，减税降费累计超7.6万亿元，在减轻企业负担、激发创新活力、优化经济结构、促进居民消费、扩大就业等方面发挥了重要作用。

(三) 发行地方政府专项债券，支持地方稳投资补短板。自2015年起每年新增地方政府专项债务限额，发行专项债券用于有一定收益的重大项目建设，补齐国家重点领域短板。2020年，新增债务限额增加到37500亿元，充分释放经济增长的内需潜力。同时，积极改进管理，经全国人大常委会授权，可以提前下达下一年新增债务限额，让资金尽早落地生效。允许地方按一定比例将专项债资金用于符合条件的重大项目资本金，进一步发挥拉动投资的杠杆作用。

(四)有效对冲疫情影响,促进经济企稳回升。“十三五”规划收官之年,新冠肺炎疫情暴发,对我国经济运行带来前所未有的冲击,经济下行压力加大,财政收支矛盾加剧。财政部门在保障重点领域支出的同时,及时调整完善预算收支安排,加大逆周期调节力度,将赤字率从2019年的2.8%提高至3.6%以上,财政赤字规模比2019年增加1万亿元,发行抗疫特别国债1万亿元,增加1.6万亿元地方政府专项债券,优化支出结构,加大转移支付力度,建立特殊转移支付机制,资金直达市县基层,直接惠企利民,支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等,以更大的宏观政策力度对冲疫情影响,有力维护经济发展和社会大局。

三、国家重大战略支撑有力,持续提升经济发展质量和效益

(一)支持打赢三大攻坚战,推动全面建成小康社会。一是支持如期打赢精准脱贫攻坚战。“十三五”时期,中央财政累计安排专项扶贫资金5305亿元,连续5年每年新增200亿元,年均增长25.9%。加大对“三区三州”等深度贫困地区资金投入,支持革命老区脱贫攻坚。深入推进贫困县统筹整合财政涉农资金试点,累计整合各级各类财政涉农资金超过1.55万亿元。“十三五”时期支持约960万人完成易地扶贫搬迁。二是推动改善生态环境。支持打好污染防治标志性重大战役。“十三五”时期,中央财政生态环保相关支出累计安排1.93万亿元,资金投入使用总量持续增长。支持打好蓝天、碧水、净土保卫战。支持推进农村环境改善。深入开展山水林田湖草生态保护修复工程试点。支持开展历史遗留废弃工矿土地整治。开展海洋生态保护修复。持续加大林业草原领域生态保护修复支持力度。支持实施长江经济带生态保护修复奖励政策,支持引导黄河全流域建立横向生态补偿机制试点。三是防范化解风险取得积极成效。着力防控地方政府隐性债务风险,坚决遏制隐性债务增量,稳妥化解隐性债务存量。加强部门间信息共享和协同监管,完善常态化监测机制。规范融资平台公司融资管理,推动融资平台公司市场化转型。推动出台终身问责、倒查责任制度办法,坚决查处问责违法违规行为。

(二)支持供给侧结构性改革,促进增长动能转换。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有关税收,积极推行货币化安置,推动化解三四线城市商品房库存。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积极稳妥降低企业杠杆率。加大重点领域补短板力度,发挥中央基建投资作用。规范推进政府和社会资本合作(PPP),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。

(三)实施创新驱动发展战略,提高科技创新支撑能力。“十三五”时期,全国一般公共预算科技支出4.06万亿元,年均增幅9.0%。支持健全鼓励支持基础研究、原始创新的体制机制。健全竞争性经费和稳定支持经费相协调的投入机制。支持国家实验室建设和国家重点实验室体系重组。深化财政科研项目资金管理改革,赋予科研人员和科研机构更大自主权。积极推进中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革,统筹配置科技计划资源的新格局初步形成。

(四)支持实施乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化。坚持农业农村优先发展总方针,构建完善支持实施乡村振兴战略的政策体系和体制机制。“十三五”时期,全国一般公共预算农林水支出从2016年的1.86万亿元,增加到2020年的2.39万亿元。推进建立涉农资金统筹整合长效机制,整合设立农田建设补助资金。坚持“藏粮于地、藏粮于技”战略,支持高标准农田和农田水利建设,启动东北黑土地保护性耕作行动计划,落实落地落细生猪稳产保供政策,有力保障国家粮食安全和生猪等重要农产品有效供给。落实农业支持保护政策,巩固农业“三项补贴”改革成果,农业补贴制度改革加快向绿色生态转变。支持深化粮食收储制度和价格形成机制改革,支持完善稻谷和小麦最低收购价政策,建立健全玉米和大豆市场化收购加生产者补贴机制。持续深化农村综合改革、加强村级组织运转经费保障和推动农村人居环境改善,促进乡村宜居宜业、农民富裕富足。

(五)促进区域协调发展,解决发展不平衡不充分问题。围绕雄安新区建设发展、海南全面深化改革开放、粤港澳大湾区建设、东北地区振兴等国家重大区域战略,研究出台一系列财税支持政策。健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制,明确保障农业转移人口子女平等享有受教育权利等10项政策措施。健全主体功能区配套政策体系,“十三五”时期,中央财政下达重点生态功能区转移支付3523.5亿元。推动民族地区健康发展,“十三五”时期,中央财政下达民族地区转移支付3876.6亿元,完善民族地区转移支付办法。

四、坚持保障和改善民生,增强人民群众获得感

(一)支持全面建设多层次社会保障体系。“十三五”时期,全国一般公共预算社会保障和就业支出累计达到13.5万亿元,年均增长11.4%。“十三五”时期,中央财政就业补助资金达2425亿元,城镇新增就业累计超过6000万人,劳动参与率和就业率在主要经济体中始终处于较高水平。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。支持做好社会救助,稳步提升低保等保障水平。

(二)支持教育改革发展。“十三五”时期,全国一般公共预算累计安排教育支出16.15万亿元,年均增长6.7%。健全和巩固义务教育经费保障机制,全国每年约1.5亿城乡义务教育学生免除杂费并获得免费教科书,约2500万家庭经济困难学生获得生活补助,约1400万进城务工人员随迁子女实现相关资金可携带。支持地方增加普惠性学前教育资源,健全幼儿资助制度。支持贫困地区改善普通高中基本办学条件。设立中等职业教育国家奖学金。支持加快高校“双一流”建设。落实完善学生资助政策,每年资助学生近1亿人次。

(三)推动文化体育事业发展。“十三五”时期,全国一般公共预算文化体育与传媒支出1.84万亿元。支持全国5万余个博物馆、美术馆、公共图书馆、文化馆(站)等公共文化设施向社会免费开放,支持实施流动文化服务、广播电视户户通、公共数字文化等项目,提高基层文化惠民工程覆盖面和实效性,推动公共文化服务供给与群众文化需求有效对接。支持做好北京冬奥会、冬残奥会筹办工作。

(四)支持卫生健康发展。“十三五”时期,健康中国战略稳步实施,全国一般公共预算卫生健康支出累计达到7.91万亿元,年均增长9.9%。持续加大医疗卫生领域投入力度,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。深化公立医院综合改革,巩固破除以药补医成果。推进区域医疗中心建设。支持实施癌症防治行动。加强卫生健康人才培养培训。支持中医药事业传承创新发展。

(五)支持基本住房保障。“十三五”时期,全国一般公共预算住房保障支出累计达到3.4万亿元,全国棚改开工约2300万套,帮助5000多万居民“出棚进楼”。中央财政共安排1400亿元补助资金支持老旧小区改造5.8万个。推进公租房配套基础设施建设。中央财政下达补助资金334亿元,支持24个试点城市筹集房源、培育专业化规模住房租赁企业,加快构建和完善符合我国国情的住房租赁系统。推进棚户区改造,支持棚改续建项目建设,支持完成建档立卡贫困户等重点对象存量危房改造,统筹推进农房抗震改造。

五、财税体制改革不断深化,现代财政制度渐趋完善

(一)预算管理制度改革取得新进展。预算管理体系不断完善,加强三本预算统筹力度,“十三五”时期将8项政府性基金预算项目转列一般公共预算,中央国有资本经营预算调入一般公共预算比例从2016年的19%提高到2020年的30%以上。建立跨年度预算平衡机制,实行中期财政规划管理。预算绩效管理全面推进,系统构建预算绩效管理制度框架。支出标准体系建设步伐加快。开展国库现金管理工作,研究建立国库底目标余额管理制度。初步建立起政府财务报告编制制度框架体系,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。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。

(二)税收制度改革取得重大成效。全面推开营改增试点,简并增值税税率并降低税率水平,扩大进项税抵扣范围,试行

期末留抵退税制度。实施个人所得税改革,初步建立综合与分类相结合的个人所得税制度。完善消费税制度,调整优化征收范围、税率和环节,研究实施部分消费品转环节改革。全面推开资源税从价计征改革,推动环境保护费改税。结合相关税制改革和税收立法进程,稳妥推进地方税改革。加快落实税收法定原则,18个税种中有11个已完成立法。

(三)中央与地方财政关系不断完善。建立事权和支出责任相适应的制度,适度加强中央事权和支出责任,出台指导意见及公共文化、生态环境等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案。中央和地方收入划分改革稳步推进,实施增值税五五分享改革,调整中央对地方原体制增值税返还办法,明确环境保护税全部作为地方收入。中央对地方转移支付制度不断完善,优化转移支付分类,健全管理制度办法,完善资金分配方式,加强预算执行管理,加大预算公开力度,增强地方统筹能力,将适合地方分配的转移支付按因素法切块下达。探索建立涉农资金统筹整合长效机制,加强涉农资金源头整合,在农业农村领域推行“大专项+任务清单”管理模式,赋予地方资金统筹整合权限,充分调动地方工作积极性。

(四)国有资产管理体制不断完善。推进行政事业性国有资产管理立法,起草《行政事业性国有资产条例(送审稿)》。牵头制定改革和完善国有资产管理体制的若干意见,对以管资本为主加强国有资产监管做出总体部署。稳步推进经营性国有资产集中统一监管。划转部分国有资本充实社保基金,增强社会保险制度的可持续性。加快推进解决国有企业历史遗留问题。建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度。深入推进国有金融资本管理改革,加快国有金融资本管理法治化建设,推动印发《国有金融资本出资人职责暂行规定》,修订国有金融资本产权登记管理办法,制定国有金融企业增资扩股股权管理办法。

(财政部综合司供稿)