

重要财经文选

积极的财政政策要大力提质增效

财政部党组书记、部长 刘 昆

习近平总书记在中央经济工作会议上强调，积极的财政政策要大力提质增效，更加注重结构调整。这是党中央科学把握国内外发展大势、统揽经济社会发展全局作出的重大决策部署，为今年的财政政策指明了方向路径，提供了根本遵循。

一、积极的财政政策要大力提质增效是形势所需

2020年是具有里程碑意义的一年，我们将全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标。同时，国内外形势更加复杂严峻，经济发展困难和风险增多，财政收支矛盾更为突出。实施积极的财政政策并且要大力提质增效、突出结构调整，是实现第一个百年奋斗目标和适应客观形势所需。尤其是，今年年初新冠肺炎疫情暴发，在给企业生产带来困难、造成财政增收压力的同时，还必须加大财政支出，加强疫情防控经费保障，继续研究出台阶段性、有针对性的减税降费措施，缓解企业经营困难，这进一步要求积极的财政政策大力提质增效。

一方面，实施积极的财政政策是保持政策的连续性稳定性，着力补齐全面建成小康社会短板的客观需要。党的十八大以来，我们坚持积极财政政策的取向不动摇，并与其他宏观政策协同配合，有力促进了经济社会持续健康发展，人民生活显著改善，全面建成小康社会目标即将实现。但目前还存在一些短板，城乡区域、生态环保、科技教育、社会保障等方面有一些薄弱环节；我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，“三期”叠加影响持续深化；外部环境进一步趋紧，保护主义、单边主义持续蔓延，全球动荡源和风险点显著增多，经济下行压力加大。更为紧迫的是，当前疫情防控任务非常艰巨，绝不能因为经费问题延误医疗救治和疫情防控。继续实施积极的财政政策，有利于有效应对经济下行压力，推动解决全面建成小康社会的突出短板，特别是坚决打赢疫情防控阻击战，坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战，确保全面建成小康社会圆满收官，为第二个百年奋斗目标打好基础。

另一方面，积极的财政政策要大力提质增效、突出结构调整，是进一步缓解财政收支矛盾，实现财政经济可持续发展的必然要求。刚刚过去的2019年，我国出台了史上最大规模的减税降费措施，全年累计新增减税降费远超2万亿元，占GDP比重超过2%。一系列重大减税降费政策相继实施，既会直接带来财政减收，也会促进经济增长，进而带动财政增收；同时，当前经济下行压力加大，财政收入增长动力会减弱。减收对支出的影响，各级财政程度不一。一些地方收支矛盾更为

突出，有的财力紧张，资金使用固化、僵化问题不同程度存在，保工资、保运转、保基本民生面临困难。今后一段时间，财政整体上面临减收增支压力，财政运行仍将处于“紧平衡”状态。在这种情况下，单纯靠扩大财政支出规模来实施积极的财政政策行不通，必须向内挖潜，坚持优化结构、盘活存量、用好增量，提高政策和资金的指向性、精准性、有效性，确保财政经济运行可持续。

二、深入理解积极财政政策的新内涵

今年积极的财政政策从“质”和“量”两方面发力，加强逆周期调节，巩固和拓展减税降费成效、保持合理适度财政支出强度是一方面，优化资金配置和结构、提高使用效益是另一方面，而且更可持续。在当前财政收支平衡压力持续增大、加力空间有限的情况下，为确保民生得到有效改善，必须坚持节用裕民，在结构调整中更加突出政策的“提质”要求和“增效”导向，把有限的财政资源用到刀刃上。这体现了一种内涵式财政政策，主要包括以下内容。

减税降费，通过减轻企业、个人负担，促进疫情防控、拉动经济增长。减税降费是积极财政政策最重要的体现，财政把更多资源让渡给市场主体，有利于进一步激发市场活力、培育内生动力。实施大规模减税降费，短期内财政收支矛盾会凸显，但从长远看，随着企业效益改善、税基扩大，财政收入形势会逐步好转。要算大账、算长远账，即使眼前困难再大，也要坚决落实落细相关政策措施，把该减的税减到位、把该降的费降到位。当前，支持新冠肺炎疫情防控，应对经济下行压力，关键是把更大规模减税降费落实到位，让企业轻装上阵。今年将进一步落实和完善增值税减税等政策。例如，对疫情防控重点保障物资生产企业为扩大产能新购置的相关设备，允许一次性计入当期成本费用在企业所得税税前扣除；对纳税人运输疫情防控重点保障物资取得的收入，提供公共交通运输服务、生活服务以及为居民提供必需生活物资快递收派服务取得的收入，免征增值税。同时，围绕推动高质量发展、鼓励科技创新、吸引高端人才、促进进出口增长等，继续研究完善相关税收政策。财政部门将与税务部门密切关注各行业税负变化，牢牢把握“三个确保”要求，即确保制造业等主要行业税负明显降低、确保建筑业和交通运输业等行业税负有所降低、确保其他行业税负只减不增，及时研究解决企业反映的突出问题，持续发挥减税降费政策效应。

结构调整，通过压一般、保重点，优化财政资金配置。财政支出规模必须与经济社会发展需要相匹配，不受管控的支

出扩张既不现实,也会给长远发展留下隐患。在今年财政收支矛盾突出的情况下,必须坚持量入为出,更加注重优化支出结构。探索运用零基预算理念,根据实际需要科学核定预算,完善能增能减、有保有压的分配机制,打破支出固化格局。各项支出都要明确标准,不能敞开口子花钱。政府要过紧日子,中央财政带头,大幅压减非刚性、非重点项目支出,从严控制新增项目支出,坚决取消不必要的项目支出,原则上不开新的支出口子;地方财政也要大力压缩一般性支出,坚决把该压的压下来,该减的减下去。压减出来的资金,用于加大对教育、“三农”、疫情防控、三大攻坚战等重点领域的保障力度。预算执行中要加大存量资金和资产盘活力度,对不具备实施条件、项目进展缓慢以及预计难以支出的项目,按规定收回资金统筹用于重点支出。

优化分配,通过加大一般性转移支付力度,保障基层保工资、保运转、保基本民生的能力。受多种因素影响,我国区域财力情况不平衡,东北地区、西部地区自身财力相对较弱。地方特别是部分县级财政收支紧张,有的财政资金调度困难,库款保障水平过低,“三保”面临较大压力。中央财政将加大对地方转移支付规模,重点加大对地方一般性转移支付力度,按照一般性转移支付增幅明显高于中央本级支出增幅来安排,并重点向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜,给地方更大财力使用自主权,缓解地方收入增长放缓带来的财政支出压力,相应地压减对地方专项转移支付。各地区要统筹中央转移支付和地方自有财力,加大财力下沉力度,增强基层政府和财政困难地区托底能力。同时,按照县级为主、省级兜底的原则,坚持把“三保”放在地方财政支出的优先位置,坚决兜牢“三保”底线。

以收定支,通过明晰财政事权和支出责任,建设可持续的财政。以收定支,是财政部门安排收支的基本原则,也是科学理财的重要方法。收是支的基础,收入预算要实事求是、合理预测,充分考虑实施减税降费政策和经济下行因素,审慎确定收入预期目标,留有余地。要防止因收入预期目标确定得过高,影响减税降费政策落实。支出预算坚持有多少钱办多少事,根据财政收入严控支出增幅,杜绝超越财力安排支出。分清支出责任,推进和落实分领域财政事权和支出责任划分改革,促进各级政府事权、支出责任和财力相适应。工作中树立尽力而为、量力而行的理念,加强重大项目财政可承受能力评估,清理规范过高承诺、过度保障的支出政策,建立民生政策和财政收入增长相协调的机制。

注重绩效,通过全面实施预算绩效管理,提高资金使用效益。全面实施预算绩效管理是落实政府过紧日子、应对财政收支矛盾、提高资金效益的重要抓手。现在有的地方和部门花钱问效意识没有真正树立,财政资金低效无效支出的问题仍然比较突出,提升绩效的空间和潜力很大。要按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》部署,推动加快建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。逐步将绩效管理覆盖所有财政资金,延伸到基层单位和资金使用终端,强化资金使用单位的绩效责任。优化业务流程,将绩效管理深度嵌入预算管理工作中,推进预算和绩效管理一体化。加强绩效运行监控,采取措施解决绩效自评质量不高、第三方评

估作用发挥不够等问题,及时纠正偏差。抓好绩效问题整改,根据绩效评价结果,大力削减低效无效支出,建立起鲜明的奖优罚劣激励约束机制。

风险防控,通过财政风险控制体系,防范化解地方财政风险隐患。当前,地方政府债务风险总体可控,但风险隐患依然不少。财政部门要强化风险意识,用大概率思维应对小概率事件,既警惕本领域的风险,也防范其他领域传导过来的风险。要有效防控地方政府隐性债务风险,健全常态化监测机制,及时发现和处置潜在风险。用好地方政府专项债券,坚持“资金跟着项目走”,优化投向结构,扩大使用范围,在项目上储备一批、发行一批、建设一批、接续一批,尽快扩大有效投资,形成对经济的有效拉动。坚持市场化法治化原则,督促指导地方做实做细并严格执行化债方案,稳妥化解存量隐性债务,加快地方政府融资平台公司转型,严禁搞虚假化债将风险“甩锅”。强化监督问责,从严整治举债乱象,有效遏制隐性债务增量,配合查处地方债务风险中隐藏的腐败问题。要从全局出发,坚持底线思维,前瞻性分析研判各类潜在风险因素,做到心中有数、妥善应对,促进社会和谐稳定。

三、财政支出结构要调整并保障重点

今年在财政支出的安排上,坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底,瞄准全面建成小康社会抓重点、补短板、强弱项,坚决打赢疫情防控的人民战争、总体战、阻击战,打好三大攻坚战,推动经济实现量的合理增长和质的稳步提升,促进人民生活进一步改善。

支持打赢疫情防控的人民战争、总体战、阻击战。加大资金投入,做好疫情防控经费保障,严谨细致推出并落实好各项财税支持政策,是各级财政部门当前最为紧迫和重要的工作。截至2月12日晚9时,各级财政共安排疫情防控资金785.3亿元,其中中央财政共安排172.9亿元。财政部门会同有关部门已经出台对确诊患者个人负担费用实行财政兜底、对参加疫情防控的工作人员享受工伤待遇保障、对参加疫情防控工作的一线医疗卫生人员给予定额临时性工作补助等10余项财税支持措施。2月5日国务院常务会议决定,在前期针对疫情防控已出台各方面措施的基础上,再推出一批支持保供的财税金融政策,强化疫情防控重点保障企业资金支持。中央财政将根据疫情发展态势和防控需要,继续做好经费保障工作,加大对基层财政疫情防控资金调度,并管好用好资金。各级财政部门要统一思想认识,提高政治站位,认真抓好政策落实,加大经费保障力度,确保人民群众不因担心费用问题而不敢就诊,确保各地不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控,真正做到政策落实到位、工作部署到位、预算安排到位、资金拨付到位、监督管理到位,切实发挥好政策效能。在疫情防控期间,各级财政部门要合理安排政府采购活动,加强采购活动场所防护,推进采购项目电子化实施,建立采购“绿色通道”。

支持脱贫攻坚任务如期全面完成。脱贫是全面建成小康社会必须完成的硬任务,今年脱贫攻坚到了攻城拔寨、全面收官的阶段,必须不折不扣完成剩余脱贫任务。要进一步加大财政扶贫投入力度,集中兵力打好深度贫困歼灭战,政策

和资金重点向“三区三州”等深度贫困地区倾斜。坚持现行脱贫标准，聚焦重点发力，稳定实现“两不愁三保障”，确保脱贫质量。进一步利用好财政扶贫资金动态监控平台，提高资金使用成效。加强易地扶贫搬迁后续扶持，落实好产业扶贫、就业扶贫等政策，保持脱贫攻坚政策总体稳定，巩固脱贫成果。

推进创新发展和产业升级。实体经济是大国根基。针对我国实体经济创新能力有待加强、发展质量有待提高等问题，应充分发挥财政政策结构性调控优势，推动深化供给侧结构性改革，提高经济整体竞争力。健全鼓励支持基础研究、原始创新的体制机制，鼓励企业牵头承担国家科技重大项目，进一步扩大高校和科研院所自主权。创新财政资金支持制造业发展方式，引导资本、资源向战略关键领域聚焦，集中支持重点产业创新服务平台建设等方面，促进产业链向中高端迈进。

促进城乡区域协调发展。城乡发展不平衡，乡村发展不充分，区域分化态势明显，是当前我国发展比较突出的特征，也是推进高质量发展必须破解的重大问题。要完善相关财税政策，构建财政支持实施乡村振兴战略的政策体系和体制机制，推动城乡区域融合发展。抓好农业特别是粮食生产，加强高标准农田、灾后水利薄弱环节建设，加快推进以绿色生态为导向的农业补贴制度改革，提升国家粮食安全保障能力。落实扶持生猪生产的政策措施，保障生猪生产稳定和市场供应。深入开展农村人居环境整治三年行动，推动美丽乡村建设提档升级。支持国家重大区域战略落地，抓紧研究出台黄河流域生态保护和高质量发展等财税支持政策，做好雄安新区起步阶段规划建设、粤港澳大湾区建设、东北地区振兴等财税支持政策措施的落地工作。

加强污染防治和生态建设。我国生态环境质量总体改善，但生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期，环境治理和保护仍需持续加力。要坚持方向不变、力度不减，聚焦重点地区、重点领域，集中资金支持打好大气、水、土壤污染防治等标志性战役，巩固和扩大污染防治成效。深化山水林田湖草生态保护修复工程试点，加强自然灾害防治重点工程建设。继续实施长江经济带生态保护修复奖励政策，加快推进黄河流域横向生态补偿机制建设。推进大规模国土绿化行动，完善天然林保护制度，强化防沙治沙和湿地保护恢复，加大林业草原生态保护修复力度，支持建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

进一步保障和改善民生。保障和改善民生是全面建成小康社会的核心要义所在。围绕民生大事急事难事，精准发力，补上短板，注重普惠性、基础性、兜底性，做好关键时点、困难人群的基本生活保障，是积极财政政策的重要工作。当前，就业形势稳中承压，教育、养老、医疗等公共服务体系与人民群众期待相比还有差距。要把稳就业作为重中之重，完善就业创业扶持政策，做好高校毕业生、农民工、退役军人等重点人群就业工作。巩固城乡义务教育经费保障机制，支持地方加快义务教育薄弱环节改善和能力提升，推动解决进城务工人员子女上学难问题。稳步提高养老保障水平，加快推进养老保障全国统筹，加大企业职工基本养老保险基金中央调剂力度，

确保养老金按时足额发放。继续提高居民医保财政补助标准，提升基层特别是贫困地区医疗卫生服务能力和水平。坚持“房住不炒”的定位，落实房地产长效管理机制，深入开展中央财政支持住房租赁市场发展试点、城镇老旧小区改造等工作，推动完善基本住房保障体系。

四、坚持艰苦奋斗、勤俭节约思想

面对财政收支矛盾更为突出等挑战，积极的财政政策要大力提质增效并突出结构调整，必须始终坚持艰苦奋斗，强化实干担当，精准实施应对困难挑战的政策措施，通过加强管理、深化改革、严肃纪律，全力推动各项政策落实见效，推动经济高质量发展。

过紧日子、厉行节约。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，发展不平衡不充分的一些突出问题尚未得到解决，很多事关民生福祉的大事要事需要增加投入，国家建设需要办的事情还很多。不论我们国家发展到什么水平，不论人民生活改善到什么地步，艰苦奋斗、勤俭节约的思想永远不能丢。必须把过紧日子的要求切实贯彻和体现到财政工作的全过程和各方面，持续完善公务支出管理制度体系和标准体系，降低行政运行成本，强化督促落实，推动形成不敢不能不想铺张浪费的长效机制，勤俭办一切事业。

深化改革，完善制度。财政职能、财政政策、财政资金作用发挥是否充分，反映财政治理的能力和水平。要加快落实党的十九届四中全会提出的有关财税体制改革任务，靠深化体制机制改革来提高政策效能和资金效益。聚焦中央确定的重大改革、重大项目、重大战略编制好预算，健全预算支出标准体系，提高预算编制的科学性精准性。厘清各类转移支付的边界和功能定位，加大一般性转移支付向财力薄弱地区倾斜力度，探索对共同财政事权转移支付实行清单管理，完善专项转移支付定期评估和退出机制。进一步提高预算透明度，主动接受社会监督，倒逼各级政府更好履职尽责，为实施好积极的财政政策提供强有力的制度保障。

加强管理、严肃纪律。管理松弛、纪律不彰，容易导致资金浪费滥用、滋生腐败。财政经济形势越复杂，越要严明纪律、加强管理，按照制度履行职责、行使权力、开展工作，把公共资金管好用好。财政部门要带头严格执行财经法律法规和规章制度，加强监督检查，对违法违规违纪者严肃追责，坚决维护制度权威和良好市场经济秩序。聚焦预算分配、政策制定等业务和廉政风险的关键部位、薄弱环节，完善财政内部控制制度，强化对财政权力运行的制约。把好各项支出关口，坚持先有预算后有支出，不得无预算、超预算安排支出，严控预算调剂追加，加强财政资金动态监控，敢于坚持原则，当好“铁公鸡”，打好“铁算盘”。

强化协同、狠抓落实。不同部门、不同政策在国家经济治理体系中各有定位和功能，财政政策发挥作用需要加强与其他部门和其他政策的协同配合。要加强财政与货币、就业、消费、投资、产业、区域政策协调，打好政策“组合拳”，最大限度避免政策对冲，为市场主体营造稳定的宏观经济环境。加强财政部门与预算部门的沟通配合，落实预算部门主体责任，