

积极的财政政策 要加力增效

王光坤 著



中国言实出版社

十二届全国人大三次会议《政府工作报告》学习辅导

积极的财政政策 要加力增效

王光坤 著

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

积极的财政政策要加力增效 / 王光坤著. —北京:
中国言实出版社, 2015.3
ISBN 978-7-5171-1208-2

I. ①积… II. ①王… III. ①财政政策—研究—中国
IV. ①F812.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第052764号

责任编辑: 曹庆臻

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853(总编室) 64924716(发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	三河市祥达印刷包装有限公司
版 次	2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷
规 格	850毫米×1168毫米 1/32 0.625印张
字 数	10千字
定 价	3.50元 ISBN 978-7-5171-1208-2

积极的财政政策要加力增效

2015年是全面深化改革的关键之年，是全面推进依法治国的开局之年，也是稳增长调结构的紧要之年。李克强总理在《政府工作报告》中明确提出，2015年要稳定和完善宏观经济政策，继续实施积极的财政政策，积极的财政政策要加力增效。进一步发挥好财政职能作用，对促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有十分重要的意义。

一、2014年积极的财政政策成效明显

2014年，面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展任务，党中央、国务院坚持稳中求进工作总基调，有效实施积极的财政政策，创新宏观调控思路 and 方式，有针对性进行预调微调和定向调控，经济运行处于合理区间，发展的协调性和可持续性增强。

（一）财政宏观调控成效进一步显现。稳定市场预期，财政赤字保持在预算批准的 13500 亿元，既没有扩大，也没有缩小。赤字率为 2.1%，与上年持平。一是支持扩大投资需求。中央财政安排基建投资 4567 亿元，保障重点项目资金投入，发挥政府投资的引导作用，吸引社会资本投入中西部铁路建设、棚户区改造、城市地下管网改建等项目。二是积极扩大消费需求。完善机关事业单位工资和津补贴制度，启动信息惠民示范城市创建、电子商务与物流协调发展试点，在吉林、山东等 8 省启动以市场化方式支持养老服务产业发展试点，扩大现代服务业综合试点范围，支持全国农产品骨干网络建设。三是加大减税降费力度。简并增值税征收率，将铁路运输、邮政和电信业纳入营改增试点，扩大小型微利企业所得税优惠政策实施范围，实施进一步支持小微企业发展的增值税和营业税政策，实行普遍性降费，为企业特别是小微企业减负添力。四是推动外贸协调发展。完善出口退税负担机制，减轻地方财政负担；加强外贸发展专项资金的使用管理，鼓励企业承接国际服务外包业务和技术出口；对

760 多种进口商品实施较低的进口暂定税率，鼓励扩大先进设备和技术、关键零部件等进口；支持有序开展境外投资等对外投资合作业务。五是加快财政支出进度，积极盘活存量资金。加快中央对地方转移支付下达进度，一般性转移支付资金由批准预算后 90 日内下达缩短为 30 日内下达；完善地方预算支出进度考核办法，及时督促支出进度慢的地区加快执行；加强结转结余资金清理，出台了进一步盘活财政存量资金的十条具体政策措施。

（二）支持经济结构调整力度进一步加大。发挥财政政策的精准调控功能，推动经济结构调整。一是促进产业结构调整。支持打造战略性新兴产业集群，选择装备制造、电子信息产业领域 15 个重点方向推进工业转型升级；加大新兴产业创业投资计划支持力度，推动设立国家集成电路产业投资基金，调整完善重大技术装备等进口税收政策。二是支持农业可持续发展。完善涉农各项补贴政策，大力支持粮食生产，促进实现粮食产量“十一连增”；落实农业“休养生息”政策措施，启动农业可持续发展相关试点；支持小型农田水利和重大水利工程建设

设；稳步推进农民合作社创新试点、新型农业生产社会化服务体系建设试点，以及高标准农田建设财政补助形成资产交由农民合作社持有和管护试点。三是加快创新驱动发展。保障国家科技重大专项实施，在电子信息、能源环保、生物医药、先进制造等方面取得重要突破和进展；大力支持基础研究，强化自主创新成果的源头供给；推动前沿技术研究、社会公益研究和重大共性关键技术研究；支持国家科技基础条件平台、国家重点实验室等科技创新平台建设；开展深化中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革试点，启动实施国家科技成果转化引导基金，促进科技成果资本化、产业化。四是大力推动节能减排和环境治理。加大对京津冀及周边、长三角、珠三角区域大气污染防治的支持力度；支持在全国建成 1400 多个空气监测站点；以流域为单元开展国土江河综合整治试点；建设城镇污水处理设施配套管网 1.41 万公里；在 13112 个村开展环境连片整治，直接受益人口约 1580 万人；支持实施新一轮退耕还林还草 500 万亩；完成钢铁、水泥等 15 个重点行业淘汰落后产能年度任务；支持新

能源汽车技术攻关和示范推广，鼓励节能环保产业发展。

（三）保障改善民生的作用进一步发挥。区分不同层次的公共性，积极推进民生领域的体制机制改革。教育方面，进一步完善农村义务教育经费保障机制，全面改善贫困地区薄弱学校基本办学条件，提高学生营养改善计划国家试点地区膳食补助标准；支持农民工子女在流入地公办学校就读；实施高职院校生均拨款制度，支持改善中职学校办学条件；调整完善中等职业教育免费财政补助方式，提高中职学校运转水平；完善国家资助政策体系，将少数民族预科学生纳入资助范围；将少数民族预科学生纳入国家资助范围，调整完善国家助学贷款相关政策，惠及约 660 万名高校学生、488 万名普通高中学生和 1234 万名中职学生。就业和社会保障方面，启动实施新一轮“大学生创业引领计划”，实施社会保险补贴和公益性岗位补贴；将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险整合为城乡居民基本养老保险制度，推进机关事业单位养老保险制度改革，企业退休人员基本养老金水平提高 10%，城乡低保标

准进一步提高；支持全面实施临时救助制度；残疾军人、烈属、在乡红军老战士和老复员军人等优抚对象的抚恤和生活补助标准提高 20% 以上；建立经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度。医疗卫生方面，继续提高新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险财政补助标准和个人缴费水平，整合城乡医疗救助补助资金，并扩大救助范围，城乡居民大病保险试点扩大到所有省份，支持全面建立疾病应急救助制度，新增 737 个县和 17 个城市开展公立医院综合改革试点，基本公共卫生服务项目人均经费标准由 30 元提高到 35 元，提高独生子女伤残、死亡家庭特别扶助金标准。住房保障方面，整合中央补助廉租住房、公共租赁住房 and 城市棚户区改造专项资金，推进公共租赁住房和廉租住房并轨运行，出台城镇保障性安居工程贷款贴息政策，支持新开工城镇保障性安居工程 740 万套，基本建成 511 万套，支持 266 万贫困农户改造危房。文化体育方面，继续推进公共图书馆、博物馆、纪念馆等公益性文化设施向社会免费开放，推动大型体育场馆向社会免费或低收费开放，推进文化创意和设计服务与相关

产业融合发展。

（四）政府性债务管理机制进一步完善。出台了加强地方政府性债务管理的意见，明确建立规范的地方政府举债融资机制，对地方政府债务实行规模控制、预算管理和风险预警，建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制；开展清理甄别地方政府存量债务工作；研究制定地方政府性债务风险评估预警等相关配套办法；2014年继续发行地方政府债券4000亿元，在10个地区开展了地方政府债券自发自还试点；完善国债余额管理制度；制定了权责发生制政府综合财务报告制度改革方案；推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，出台合作模式指南，开展项目示范。

二、2015年积极的财政政策要加力增效

2015年，根据党中央、国务院的决策部署，要继续实施积极的财政政策并加力增效，更加注重预调微调和定向调控，更加注重机制建设和发挥财政资金引导作用，以微观活力支持宏观稳定，以结构调整促进总量平衡，以创新供给带动需求扩大，保持经济运行在合理区间，提升经济发展质量和效益。

（一）加强预调微调，适当加大积极财政政策力度。2015年国内外经济形势依然错综复杂，世界经济正处于深度调整之中，不确定因素增多，我国经济下行压力还在加大，发展中深层次矛盾凸显。为促进经济社会平稳发展和结构调整优化，要继续实施积极财政政策并适当加大力度。一是适当扩大财政赤字规模和动用以前年度结转资金，加大支出力度。2015年全国财政赤字安排16200亿元，比上年增加2700元。其中，中央财政赤字11200亿元，比上年增加1700亿元；地方政府一般债券5000亿元，比上年增加1000亿元。赤字占GDP比重约2.3%，比上年提高0.2个百分点。此外，纳入政府性基金预算管理的地方政府专项债务增加1000亿元，中央财政动用以前年度结转资金1124亿元，进一步加大财政支出力度。二是实行结构性减税和普遍性降费，加强对实体经济特别是小微企业的支持。结合税制改革，在清理规范税收等优惠政策的同时，力争全面完成营改增任务，进一步消除重复征税。落实好普遍性降费措施，减免涉及小微企业的有关行政事业性收费和政府性基金，继续清理乱收费，切实减

轻企业负担。三是加大盘活财政存量资金力度，提高财政资金使用效益。按照新预算法要求，清理结转结余资金，防止产生新的资金沉淀，将盘活的财政资金重点投向民生改善、公共服务和基础设施等领域。清理财政专户，设定预算周转金和预算稳定调节基金的上限，编制三年滚动财政规划，建立跨年度预算平衡机制。四是保持适度的政府投资规模，发挥投资拉动和引导作用。2015 年安排中央基建投资 4776 亿元，比上年增加 200 亿元。调整优化安排方向，主要用于国家重大工程，跨地区、跨流域的投资项目以及外部性强的重点项目，进一步减少竞争性领域投入和对地方的小、散项目投资补助。

（二）发挥财政政策优化结构的重要功能，促进经济转型升级。我国发展面临“三期叠加”矛盾，资源环境约束加大，传统的经济发展方式已经难以为继，必须发挥财政政策点调控的优势，推动经济在稳定增长中优化结构，实现有质量有效益可持续的发展。一是落实创新驱动发展战略。中央财政安排科学技术支出 2757.25 亿元，比上年执行数增长 12.3%。优化

整合各类科技计划（专项、基金等），建立公开统一的国家科技管理平台。增加国家科技成果转化引导基金规模，吸引更多社会资金、金融资本支持科技成果转化。设立国家新兴产业创业投资引导基金，主要投向新兴产业早中期创新型企业，通过政府和社会、民间资金协同发力，促进创业创新和产业升级。建立国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的后补助机制，促进科技资源开放共享。完善中央级科研机构投入机制。支持加快推进实施国家科技重大专项。完善政府采购支持创新的政策措施，加大创新产品采购力度。开展首台（套）重大技术装备保险补偿机制试点。二是促进生态环境保护和节能减排。进一步支持做好天然林保护，对未纳入政策保护范围的天然林，建立停伐奖励补助机制；对已纳入政策保护范围的天然林，提高现有保护补助标准。新增退耕还林还草 1000 万亩，进一步完善森林生态效益补偿制度和草原生态保护补助奖励政策。加大大气污染治理投入力度。整合设立水污染防治资金，加强水污染治理，推进国土江河综合整治试点。建立对新能源汽车的全方位支持推

广机制。调整完善现有淘汰落后产能资金用途，支持压缩过剩产能。进一步扩大节能减排财政政策综合示范实施范围，启动以省为单位的综合奖励。深入推进排污权有偿取得和交易制度改革，扩大流域上下游横向补偿机制试点。三是支持区域协调发展。继续落实西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略，重点支持实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略，促进各地区协调、协同、共同发展。

（三）创新财政支持方式，推进新型城镇化建设和农业现代化发展。城镇化是解决城乡差距的根本途径，也是最大的内需所在；农业现代化是国家现代化的基础和支撑，是支持“三农”发展的有效途径。财政要支持新型城镇化和农业现代化，推动城乡一体化发展。一是支持实施以人为核心的新型城镇化。建立和完善财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，建立健全以居住证为载体的基本公共服务提供机制，保障农业转移人口享有城镇基本公共服务。支持开展新型城镇化建设试点。推动加快中西部地区城镇化。中央财政采取示范推动的

方式，支持城市地下综合管廊和海绵城市等新型城镇化建设试点。二是加快转变农业发展方式。加大对产粮、产油和制种大县的支持力度，完善粮食主产区利益补偿机制。加强农田水利和重大水利工程终端配套设施建设。加大农业综合开发投入，大力推进高标准农田建设。完善农业补贴政策，加大补贴资金整合力度，提高补贴的精准性、指向性和实效性。着力支持适度规模经营，深入开展农民合作社创新、农业生产全程社会化服务机制创新试点，推进农村一二三产业融合发展。完善农村金融和农业保险等方面的政策，引导更多社会资本投向现代农业建设。完善村级公益事业建设一事一议财政奖补机制，继续开展美丽乡村建设试点和建制镇示范试点。支持重点区域连片扶贫开发，实施精准扶贫，资金更多面向特定人口、具体人口。

（四）优化财政支出结构，着力保障和改善民生。保障和改善民生，关系到人民群众最直接、最关心、最现实的问题，既是社会建设的重点，也是稳增长调结构的出发点和落脚点，必须持续推进民生改善和社会建设。2015年中央财政分别安排教育支出、社会保障和就业支

出、医疗卫生与计划生育支出、文化体育与传媒支出 1351.51 亿元、729.3 亿元、110.19 亿元和 249.21 亿元，分别比上年执行数增长 8.8%、4.2%、22.1% 和 6.4%，以支持加快发展社会事业，增进民生福祉。一是落实就业优先战略。深入实施高校毕业生就业促进计划、大学生创业引领计划。加强政府公共就业服务能力，着重做好包括农村转移劳动力等困难群体的就业工作。落实失业保险稳岗补贴政策，降低企业失业保险费率。二是支持教育事业发展。实施新一轮学前教育行动计划。支持和引导地方加大贫困地区农村中小学寄宿制学校建设、县镇“大班额”学校扩容改造、中小生活附属设施建设等方面的投入力度，全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件。落实国家资助政策体系，将中职学校、普通高中国家助学金标准从年生均 1500 元提高到 2000 元。继续实施现代职业教育质量提升计划，引导和激励地方加快完善高职院校生均拨款制度，中央财政将根据各地拨款制度建立、经费投入、改革发展等因素给予综合奖补。改革完善中央高校投入机制。三是加快社会保障制度改革。继续按照 10% 的

幅度提高企业退休职工基本养老金水平。以制度本身精算平衡为重点，改革完善统账结合的职工基本养老保险制度，堵塞制度漏洞，增强基金支撑能力。建立机关事业单位基本养老保险制度，单位按工资总额的 20% 缴费，个人按缴费工资基数的 8% 缴费。建立职业年金制度，单位按工资总额的 8% 缴费，个人按缴费工资基数的 4% 缴费。同时，调整机关事业单位工作人员工资，推进在县以下机关实行公务员职务与职级并行制度，完成规范公务员津贴补贴和事业单位实施绩效工资工作，研究建立地区附加津贴制度。加大对困难群众基本生活救助补助的支持力度，全面实施临时救助制度，做好城乡居民最低生活保障工作，适时调整优抚对象等人员抚恤和生活补助标准。四是支持深化医药卫生体制改革。加大公共卫生服务和公立医院综合改革投入力度。将基本公共卫生服务经费财政补助标准从人均 35 元提高到 40 元，资金使用继续向村医和基层卫生服务机构倾斜。加大重大疾病防治支持力度。县级公立医院综合改革扩大到所有县，中央财政继续按每个县 300 万元标准予以补助。进一步扩大城市公立