

关于2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的报告

——2015年3月5日在第十二届全国人民代表大会第三次会议上

财政部

各位代表：

受国务院委托，现将2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案提请十二届全国人大三次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

一、2014年中央和地方预算执行情况

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稳定任务，党中央、国务院牢牢把握发展大势，坚持稳中求进工作总基调，全面深化改革，继续创新宏观调控思路和方式，有效实施积极的财政政策和稳健的货币政策，经济运行处于合理区间，发展的协调性和可持续性增强。中央和地方预算执行情况良好。

(一)落实全国人大预算决议情况。

按照十二届全国人大二次会议有关决议，以及全国人大常委会财经委员会的审查意见，深化财税体制改革，加强预算管理，积极发挥财政职能作用。

财税体制改革取得重大进展。深化财税体制改革总体方案经中央政治局会议审议通过。一是预算管理制度改革取得实质性进展。配合完成了预算法修改工作，加快修订预算法实施条例。印发了深化预算管理制度改革的决定。制定了实行中期财政规划管理的意见，启动编制全国三年滚动财政规划。制定了改革和完善中央对地方转移支付制度的意见，优化转移支付结构，中央对地方专项转移支付项目比上年减少三分之一以上，革命老区、民族和边境地区转移支付增长12.1%。二是税制改革有序推进。进一步扩大营改增试点行业范围，将铁路运输、邮政和电信业在全国范围纳入试点。研究制订了消费税改革方案，完善了消费税政策。在全国实施煤炭资源税从价计征改革，调整原油、天然气资源税适用税率，同时清理规范涉及煤炭、原油、天然气的收费基金。配合全国人大积极推进环境保护税等立法工作。向全国人大报送了落实收支法定原则工作建议时间表。三是围绕建立事权和支出责任相适应的制度，系统梳理了成熟市场经济国家事权和支出责任划分情况，调研分析了国防、公共安全、食品药品监管等领域的事权和支出责任划分，财政体制改革研究取得阶段性成果。同时，出台了改进加强中央财政科研项目和管理资金的若干意见；制定了深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案，按五大类重构中央财政科技计划(专项、基金等)体系，推动政府科技管理职能和组织管理方式转变；开展科技成果使用、处置和收益管理改革试点。完成政府采购法实施条例制定工作。制定了政府购买服务管理办法并组织开展试点。积极支持司法、国企国资、金融等其他重要领域的改革。

预算约束强化。认真执行全国人大批准的预算，维护预算的权威性。在财政收入增长放缓、支出压力加大的情况下，财政赤字与年初预算相当。在规定的时限内批复中央部门预算，严格控制预算追加事项和追加时批，减少部门预算调整。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。加强结转结余资金管理，出台了进一步盘活财政存量资金的十条具体措施。全面清理和规范地方财政专户，撤销不符合规定的地方财政专户约1.2万个。

财政预算管理更加规范。清理规范税收等优惠政策，违法违规的优惠政策自2014年12月1日起一律停止执行，经过清理后保留的优惠政策以及今后新制定的优惠政策一律纳入长效机制、规范管理。进一步规范政府性基金预算管理，建立了将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制。完善国有资本经营预算管理，继续提高了中央企业国有资本收益收取比例。中央国有资本经营预算调入一般公共预算的资金规模由2013年的65亿元增加到184亿元。全国社会保险基金预算首次编入预算草案。

政府性债务管理制度进一步健全。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个地区顺利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，扩大了国债预发行试点券种，健全了关键期限国债定期发行和续发机制，首次发布了关键期限国债收益率曲线。制定了权责发生制政府财务报告制度改革方案，明确了建立政府综合财务报告制度的总体思路、主要任务、具体内容和实施步骤等。推动投融资机制创新，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。

财经纪律严肃性增强。在全国范围开展了严肃财经纪律和“小金库”专项治理工作，狠刹各种财经违纪违法行为，在预算收支、政府采购等方面查出问题金额1406亿元，已对1538人进行责任追究。严格执行“三公”经费只减不增的要求，减少会议费支出，清理超标公务用车和办公用房，从严控制政府性楼堂馆所建设和财政供养人员，严格控制使用财政资金举办文艺晚会等活动。基本完成中央和国家机关公务用车制度改革。完善《党政机关厉行节约反对浪费条例》财政财务配套制度体系。在国库集中支付制度改革已基本覆盖县级以上预算单位的基础上，推动乡镇分类实施改革。推进国库集中支付电子化管理在省级全面实施。积极推广国库卡强制结算目录制度。加强预算执行动态监控机制建设，重点加大对会议费、培训费、招待费、重大专项等资金的监控力度。加大预算公开力度，公开预算的中央部门增加到99个，专门增加了“三公”经费财政支出预算分类表。中央财政决算和部门预算公开到支出功能分类最底层的项级科目，专项转移支付预算公开到具体项目。31个省(自治区、直辖市)全部公开了本地区一般公共预算和本级部门预算。

(二)2014年预算收支情况。

1.一般公共预算。

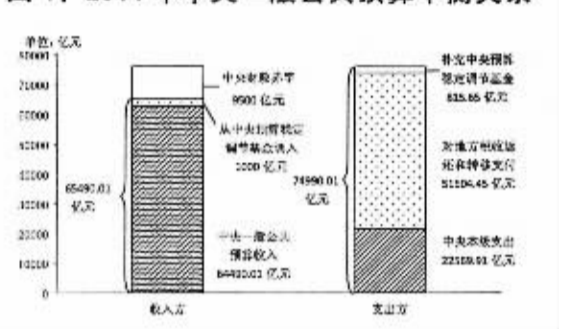
全国一般公共预算收入140349.74亿元，比2013年(下同)增长8.6%。加上从中央预算稳定调节基金调入1000亿元，使用的收入总量为141349.74亿元。全国一

般公共预算支出151661.54亿元，增长8.2%。加上补充中央和地方预算稳定调节基金及地方财政结转下年支出2195.2亿元、地方政府债券还本支出993亿元，支出总量为154849.74亿元。收支总量相抵，赤字13500亿元。

全国一般公共预算收入增速进一步放缓。主要原因：一是经济下行压力较大，工业生产、消费、投资、企业利润等指标增幅均不同程度回落，增值税、企业所得税等主体税种收入增幅相应放缓。二是工业生产者出厂价格指数持续下降，消费者价格指数一直在低位徘徊，影响以现价计算的财政收入增长。三是房地产市场调整影响扩大，商品房销售额明显下滑，与之相关的房地产业营业税、房地产企业所得税、契税等收入增幅回落较多。同时，扩大营改增试点范围等政策，减少了部分财政收入。

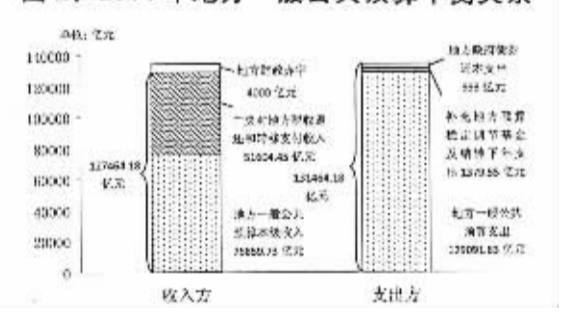
中央一般公共预算收入64490.01亿元，为预算的100.2%，增长7.1%。加上从中央预算稳定调节基金调入1000亿元，使用的收入总量为65490.01亿元。中央一般公共预算支出74174.36亿元，完成预算的99.1%，增长8.3%(其中，中央本级支出22569.91亿元，完成预算的100.3%，增长10.2%)。加上补充中央预算稳定调节基金815.65亿元，支出总量为74990.01亿元。收支总量相抵，中央财政赤字9500亿元，与预算持平。2014年末，中央财政国债余额95655.45亿元，控制在年度预算限额100708.35亿元以内；中央预算稳定调节基金余额1341.15亿元。

图1：2014年中央一般公共预算平衡关系



地方一般公共预算本级收入75859.73亿元，增长9.9%。加上中央对地方税收返还和转移支付收入51604.45亿元，地方一般公共预算收入总量为127464.18亿元。地方一般公共预算支出129091.63亿元，增长7.8%。加上补充地方预算稳定调节基金及结转下年支出1379.55亿元、地方政府债券还本支出993亿元，支出总量为131464.18亿元。收支总量相抵，地方财政赤字4000亿元。

图2：2014年地方一般公共预算平衡关系



2014年中央一般公共预算收支执行情况如下：

(1)主要收入项目执行情况。

国内增值税21102.97亿元，为预算的97%，主要是工业增加值增幅、物价涨幅低于年初预期，以及营改增后增值税进项税额抵扣增加较多。国内消费税8906.82亿元，为预算的100.4%。进口货物增值税、消费税14424.4亿元，为预算的96.6%，主要是大宗商品进口价格下滑、进口额下降等。关税2843.19亿元，为预算的101.4%。企业所得税15812.5亿元，为预算的101.3%。个人所得税4425.96亿元，为预算的103.2%。出口货物退增值税、消费税11356.48亿元，为预算的100.2%。非税收入4457.58亿元，为预算的119.3%，主要是部分金融机构上缴利润增加。

(2)主要支出项目执行情况。

农林水支出6474.22亿元，完成预算的99.8%，增长8.4%。其中，中央本级支出539.63亿元，对地方转移支付5934.59亿元。开展重金属污染耕地修复治理、地下水超采综合治理等试点。落实完善对农民的补贴政策，在5个省份开展种粮大户补贴试点。贯彻节水优先方针，推进1200个小型农田水利重点县建设。加大农业综合开发改造中低产田力度，建设高标准农田2818.6万亩。实施中小河流治理，完成治理河长4.6万公里。推进小型病险水库除险加固。支持做好防汛抗旱工作。支持农业机械化发展，全国农作物耕种收综合机械化水平超过61%。培育和扶持新型农业生产经营主体。完善草原生态保护支持政策，对38亿亩草原给予补助。改革财政专项扶贫资金管理机制，提高扶贫资金使用效果，农村贫困人口减少1232万人。棉花、大豆目标价格改革试点稳步推进。深化农业水价综合改革试点。村级公益事业建设一事一议财政奖补项目完成约34万个。

社会保障和就业支出7066.09亿元，完成预算的98.8%，增长8.5%，低于预算主要是据实结算的特大自然灾害救济费、优抚对象补助经费减少。其中，中央本级支出699.88亿元，对地方转移支付6366.21亿元。实施社会保险补贴和公益性岗位补贴，帮助就业困难人员就业。实施创业引领计划，鼓励高校毕业生就业创业。企业退休人员基本养老金水平提高10%，月人均达到2068元。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，从2014年7月1日起，按月人均增加15元调整城乡居基本养老保险基础养老金标准。城乡低保标准进一步提高。做好特困人员供养工作，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。开展境外烈士纪念设施保护管理工作。建立经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度。

医疗卫生与计划生育支出2931.26亿元，完成预算的96.5%，增长11%，低于预算主要是据实结算的城乡居民医疗保险等支出以及根据医改工作进程安排的公立医院改革支出减少。其中，中央本级支出90.25亿元，对地方转移支付2841.01亿元。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提高到每人每年320元，中央财政加大了地方财政的补助力度，个人缴费标准也相应提高到每人每年90元。整合城乡医疗救助补助资金，进一步扩大了救助范围。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。支持在全国范围启动5万名住院医师规范化培训，并对培训基地予以补助。基本公共卫生服务项目人均经费标准从30元提高到35元，并重点向村医倾斜。加强艾滋病等重大疾病防控工作，支持血液安全核酸检测和艾滋病等母婴阻断工作全覆盖。提高独生子女伤残、死亡家庭特别扶助金标准。

教育支出4101.9亿元，完成预算的99.2%，增长8.2%。其中，中央本级支出1253.92亿元，对地方转移支付2847.98亿元。启动实施第二期学前教育三年行动计划，在偏远农村地区实施学前教育巡回支教试点，支持公办民办并举扩大学前教育资源。进一步完善农村义务教育经费保障机制，将农村中小学校生均公用经费基准定额再提高40元，在此基础上进一步提高寄宿制学校公用经费水平。支持地方全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，缩小城乡义务教育差距。从2014年11月起将农村义务教育学生营养改善计划国家试点地区补助标准从每生每天3元提高到4元，惠及3200万名农村中小學生。继续支持地方解决好进城务工人员随迁子女平等接受义务教育问题。推动地方建立完善以改革和绩效为导向的高职院校生均拨款制度，调整完善中等职业教育免学费财政补助方式，通过“以奖代补”支持和引导地方在优化布局的基础上改善中等职业学校基本办学条件。健全体现内涵式发展的中央高校预算拨款制度。继续支持地方高校发展。进一步完善国家资助政策体系，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。

科学技术支出2541.82亿元，完成预算的95.1%，增长3.5%，低于预算主要是国家科技重大专项根据科研进度据实安排，部分专项研制难度大，2014年实际进度低于年初计划。其中，中央本级支出2436.66亿元，对地方转移支付105.16亿元。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，强化自主创新重要的源头供给。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，强化科技与产业的结合。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，推动科技资源开放共享。启动实施国家科技成果转化引导基金，运用市场机制促进科技成果资本化、产业化。支持国防科技工业跨越式发展。

文化体育与传媒支出508.15亿元，完成预算的99.2%，增长8.3%。其中，中央本级支出222.69亿元，对地方转移支付285.46亿元。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。加快中央广播电视节目无线数字化覆盖。支持文化遗产保护，开展327个传统村落保护试点。启动国家艺术基金资助工作，评审确定资助项目393个。推动大型体育场馆向社会免费或低收费开放，进一步改善基层公共体育健身设施。支持开展校园足球活动。支持发展文化产业，推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展。

住房保障支出2529.78亿元，完成预算的100%，增长9%。其中，中央本级支出405.41亿元，对地方转移支付2124.37亿元。整合中央补助廉租住房、公共租赁住房、城市棚户区改造专项资金。推进公租房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。新开工城镇保障性安居工程740万套，基本建成511万套。支持266万贫困户农户改造危房。

节能环保支出2032.81亿元，完成预算的96.4%，增长3.2%，低于预算主要是1.6升及以下节能汽车推广补贴预计数减少。其中，中央本级支出344.53亿元，对地方转移支付1688.28亿元。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。支持在全国建设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。深化新安江水环境补偿试点，推进横向生态补偿机制建设。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。开展矿产资源综合利用，实施矿山环境连片治理。启动黑龙江重点国有林区全面停伐试点。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。扩大节能减排财政政策综合示范范围。加快推进新能源和可再生能源发展。

交通运输支出4269.8亿元，完成预算的98.3%，增长3.3%。粮油物资储备支出1539.75亿元，完成预算的110.5%，增长21.6%，高于预算主要是中央储备粮油利息费用支出、采购东北粳稻和玉米费用补贴等支出增加。国防支出8082.88亿元，完成预算的100%，增长12.2%。公共安全支出2120.27亿元，完成预算的103.4%，增长9.7%。一般公共服务支出1251.34亿元，完成预算的100.5%，增长3.1%。

(3)中央对地方税收返还和转移支付执行情况。

中央对地方税收返还和转移支付51604.45亿元，完成预算的99.5%，增长7.5%。其中，一般性转移支付27567.39亿元，专项转移支付18940.72亿元。一般性转移支付占全部转移支付的59.3%，比2013年提高2.2个百分点。

2.政府性基金预算。

2014年全国政府性基金收入54093.38亿元，全国政府性基金支出51387.75亿元。

中央政府性基金收入4097.51亿元，为预算的

98.3%，下降3.3%。加上2013年结转收入907.13亿元，中央政府性基金收入总量为5004.64亿元。中央政府性基金支出4319.54亿元，完成预算的86.8%，增长3.4%。其中，中央本级支出2963.92亿元，对地方转移支付1355.62亿元。中央政府性基金结转下年支出685.1亿元。

地方政府性基金本级收入49995.87亿元，增长4.1%。其中，国有土地使用权出让收入42605.9亿元。加上中央政府性基金对地方转移支付收入1355.62亿元，地方政府性基金收入为51351.49亿元。地方政府性基金支出48423.83亿元，增长1.4%。其中，国有土地使用权出让收入安排的支出41202.45亿元。

3.国有资本经营预算。

2014年全国国有资本经营预算收入2023.44亿元，全国国有资本经营预算支出1999.95亿元。

中央国有资本经营预算收入1410.91亿元，为预算的98.9%，增长33.3%。加上2013年结转收入152.19亿元，收入总量为1563.1亿元。中央国有资本经营预算支出1419.12亿元，完成预算的89.9%，增长45.1%。其中，调入一般公共预算用于社会保障等民生支出184亿元，增长183.1%。中央国有资本经营预算结转下年支出143.98亿元。

地方国有资本经营预算收入612.53亿元，地方国有资本经营预算支出580.83亿元。地方国有资本经营预算收入大于支出的部分结转下年使用。

4.社会保险基金预算。

2014年全国社会保险基金收入39186.46亿元，为预算的104%。其中，保险费收入29104.1亿元，财政补贴收入8446.35亿元。全国社会保险基金支出33669.12亿元，完成预算的103.3%。当年收支结余5517.34亿元，年末滚存结余50408.76亿元。

以上有关预算执行的具体情况详见《中华人民共和国2014年全国预算执行情况2015年全国预算(草案)》。

总的看，2014年财政运行基本平稳，各项财政改革发展工作取得了新进展。这是党中央、国务院科学决策、坚强领导的结果，是全国人大、全国政协及代表委员们监督指导、大力支持的结果，是各地区、各部门以及全国各族人民齐心协力、艰苦奋斗的结果。

同时，我们清醒地看到，财政运行还面临一些困难和问题：在现行税制下，随着经济增速放缓和工业生产者出厂价格指数持续下降，财政收入增速大幅回落，中低速增长趋势明显，非税收入占比偏高。财政支出刚性增长，支出结构僵化，一些支出政策碎片化，制度设计不科学，如不深化改革，将不可持续，财政中长期压力非常大。各类隐性风险逐步显性化，地方政府性债务风险总体可控，但化解风险的任务十分艰巨。随着财税体制改革各项措施陆续出台，传统思维、习惯做法与改革新要求产生碰撞，改革举措落地难度大。财经纪律意识比较淡薄，对财经法律法规的遵从不力，预算执行中资金“跑冒滴漏”等现象时有发生，资金使用的规范性、安全性、有效性有待进一步提高。我们高度重视这些问题，将采取有力措施加以解决。

二、2015年中央和地方预算草案

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，也是全面完成“十二五”规划的收官之年。编制好2015年预算，进一步发挥好财政职能作用，对于贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，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。

2015年国内外经济形势依然错综复杂。受经济下行压力加大、结构调整深化、全面推进改革、财政收入增速下降等影响，今年收支矛盾更加突出。根据面临的财政经济形势，2015年财政工作和预算编制，要全面贯彻党的十八大和十八届三中全会、中央经济工作会议精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进、改革创新，继续实施积极的财政政策并适当加大力度，充分发挥财税政策促进稳增长、调结构、促改革的重要作用；深化财税体制改革，全面落实新预算法和国务院关于深化预算管理制度改革的决定，完善预算管理各项制度，切实推进预算公开透明；健全政府预算体系，加大预算统筹力度；用好增量，盘活存量，优化财政支出结构，有保有压，确保重点领域特别是民生领域支出，从严控制一般性支出，严肃财经纪律；加强地方政府性债务管理，切实防范财政风险，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

新预算法于2015年实施。2015年中央和地方预算编制，严格落实新预算法要求。一是详细报告新预算法规定的人民代表大会审查预算的重点事项，包括上年度预算执行、本年度预算安排、政府债务、转移支付等。二是重点报告支出预算和财政政策，自觉接受监督。三是盘活财政存量资金。中央和地方财政进一步清理结转结余资金，严格控制新增结转结余，将清理出来的资金统筹用于经济社会发展重点领域。四是加大预算统筹力度。将政府性基金预算中地方教育附加等11项基金收支列入一般公共预算；进一步提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。五是细化预算编制。将预算草案中的中央本级和中央部门基本支出预算细化到经济分类科目；在分项目编报转移支付预算的基础上，分地区编报转移支付预算；进一步压缩编报预算规模，提高年初预算到位率。六是全面推进预算公开。除涉密信息外，所有使用财政拨款的部门都要做好预算公开。

(一)2015年财政政策。

2015年继续实施积极的财政政策并适当加大力度，主要体现在四个方面：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16200亿元，比2014年增加2700亿元，中央和地方财政赤字规模都有所提高。赤字占国内生产总值的比重约2.3%，比2014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，切实减轻小微企业负担。(下转第八版)