数说国家“账本”五大看点

——2016年预算草案报告解读

本报记者 崔文苑

如果说每个家庭都有“一本账”，记录着精打细算的收与支，反映着一家子的生活情况和发展动向；那么一个国家也是如此，国家“账本”通过合理计划“钱从哪来、到哪去”，来支持大的战略决策、改革目标实施。

如何看待3%的公共预算收入增速？营改增按下“快进键”能给老百姓带来啥实惠？财政怎样为化解产能等结构性改革加油？3月5日，2016年预算报告新鲜“出炉”，《经济日报》记者采访了有关专家学者。

看点一：3%的收入增速、3%的赤字率

“钱从哪来、到哪去？”翻开账本，这是人们关心的头等大事。

去年，全国一般公共预算收入同口径增长5.8%，低于7.3%的预算增长目标，为1988年以来最低。2016年财政形势更加严峻，平衡收支面临极大压力，全国一般公共预算收入15.72万亿元，增长仅3%。

“这既有经济增速趋缓的原因，也有大力度减税降费的原因，如此低的财政收入增长率为历年罕见。”上海财经大学公共政策与治理研究院副教授郑春荣对《经济日报》记者表示。

与此同时，财政支出刚性较强，支持转方式、补短板、防风险等增支需求较大。预算报告显示，2016年全国一般公共预算支出180715亿元，同比增长6.7%。

为弥补收支差额，今年拟安排财政赤字2.18万亿元，比去年增加5600亿元，赤字率提高至3%。“适度扩大财政赤字，主要用于减税降费，减轻企业负担。目前来看，我国赤字率处于合理水平，这样的安排是有必要的、可行的，也是安全的。”全国政协委员、经济学家张连起告诉《经济日报》记者。

2016年财政形势更加严峻，郑春荣分析说，财政收入稳定性和增长可持续性有所削弱的情况值得重视。这不仅表现在财政收入下降情况下，非税收入波动性较大；还表现在国有土地使用权出让收入持续下降，2016年为28248.6亿元，较2015年又下降13.2%，已经连续2年下滑。这一数据在2014年为40385.86亿元。

看点二：减税降费5000多亿元

根据预算报告，今年将通过减税降费，为企业和个人降低负担5000多亿元。

在财政收入紧缩的情况下，这些钱是如何“挤出来”的？

此前，国家已经通过大规模减税降费，用短期减收，换取经济动能的增长。今年5月1日起，营改增试点范围将扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，并将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围。“2012年到2014年，纳入营改增试点的纳税人占比为20%。此后将要纳入试点的行业纳税人占到80%。”财政部税政司司长王建凡接受《经济日报》记者采访时表示。

中国政法大学教授施正文认为，营改增是当前最为迫切的一项税制改革，其意义不仅在于其本身，而且对于经济发展、税收情况、财政体制和税收体制改革都有深远影响。

根据预算报告，还将加大收费基金清理和改革力度，将18项行政事业性收费的免征范围，由小微企业扩大到所有企业和个人。

看点三：1000亿元奖补资金用于化解产能

财政政策如何参与结构性改革？预算报告显示，中央财政安排1000亿元奖补资金，用于推动地方政府和中央企业综合运用兼并重组、债务重组和破产清算等方式，加快化解钢铁、煤炭行业过剩产能。

“化解过剩产能是供给侧结构性改革的首要任务，其中做好职工安置又是关键之举。”张连起委员分析表示。对于奖补资金的用途，人社部部长尹蔚民表示，主要用于职工的安置，解决好职工的转岗、技能培训等方面的问题。

“专项奖补资金一旦落实到位，煤炭、钢铁领域的去产能工作最难点将有望破冰，人员安置工作将快速推进。”张连起委员说。

记者了解到，2016年财政部还牵头承担了国有企业、金融、科技、农业、公共资源等重点领域的部分改革任务，参与100多项相关领域的改革任务，更多发挥财政在结构性改革当中的作用。

看点四：扶贫资金增长43.4%

“听完政府工作报告，有一个感受非常深刻。那就是无论多艰难，民生上该花的钱一定要花、该办的事一定要办。”一位来自安徽的全国人大代表接受《经济日报》记者采访时表示。

这一点在今年的预算安排中得以充分体现。2016年，中央财政扶贫资金增加201亿元，增长43.4%。相比于财政收入增速，该支出增速可谓“抢眼”。这些资金将推动完成1000万以上农村贫困人口脱贫。为了让资金发挥最大效益，预算报告要求，资金不仅用于推广资产收益扶贫试点，还支持贫困县统筹整合财政涉农资金，集中力量解决突出贫困问题。

不只是中央财政投入加大，为支持扶贫工作，中央对地方老少边穷地区转移支付1537.91亿元，增长22.4%，这比中央对地方一般性转移支付12.2%的平均增速也高出许多。

除了增加投入，财政还通过解决就业、提高保障来健全扶贫长效机制。预算报告显示，将研究规范公益性岗位政策，建立困难群众就业帮扶长效机制，推动农民工平等获得公共就业服务。据了解，2015年将完成2100万人次农民工职业技能提升培训任务。此外，数据显示，2016年按6.5%左右提高企业和机关事业单位退休人员养老金标准，也向艰苦偏远地区倾斜。

看点五：三公经费零增长

“各级政府要坚持过紧日子，把每一笔钱都花在明处、用在实处。”国务院总理李克强5日作政府工作报告时指出。

怎样过好紧日子？

相较于7%增长的中央本级支出，中央本级“三公”经费按零增长安排。不仅是“三公”经费、会议费得到严控，花钱的方式也将受到限制。根据预算报告，对收入高增长时期支出标准过高、承诺过多等不可持续支出或政策性挂钩支出，在合理评估基础上及时压减。

另外，资金“沉淀”显现突出的，新一年预算相应也会被压缩。比如，对2015年末财政存量资金规模较大的地区或部门，适当压缩2016年预算安排规模。

财政支出方式创新，也在预算报告中得以强调。一是大力推广PPP模式，加快立法工作，用好1800亿元引导基金，激发社会资本参与热情。

二是突出财政投资基金的作用。2015年中央财政通过整合出资150亿元，吸引民企和国企、金融机构、地方政府共同参与，最终形成总规模600亿元的基金，重点支持初创型中小企业。2016年，这样的基金作用备受重视，但需要注意的是，将逐步改变行政性分配方式，主要采取基金管理等市场化运作模式，逐步与金融资本相结合，发挥财政资金撬动社会资本的作用。

链接

读懂预算报告“攻略”

第一步：预算报告，即为我国的国家“账本”，由4部分组成，包括一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算、国有资本经营预算。这4本预算的收支变化，能够反映出当前经济形势。

第二步：一般公共预算占“大头”，而税收收入占到一般公共预算的80%左右。营业税、个人所得税、消费税等变化，一头连着国家“钱袋”，一头连着企业和个人的“腰包”，因此税种改革也是重点。

第三步，关注财政的钱花到哪里去了。比如，一些是与化解产能等重大改革有关，还有一些与老百姓生活相关，比如医疗、教育、就业等。每个领域支出的变动，反映的是政策向哪些地方倾斜，哪些地方需削减开支。

第四步，还应该关注把钱“用好”的问题。这就关系到资金使用效率，以及使用方式的创新上。比如PPP模式如何推广，在哪些领域推广等。

文/崔文苑

奉献没有休止符

——记内蒙古北方重工业集团有限公司生活服务公司退休干部陈文学

本报记者 陈 力

岗位学雷锋 最美人物

从“向雷锋同志学习”活动开始算起，内蒙古包头北重集团职工陈文学被人称为“陈傻子”已经53年了。从他1956年离开南京支援边疆算起，如今81岁的陈文学整整“傻”了60年。

那是一个寻常的工作日，北重集团当时还叫二机厂。技术科科长崔凤山找到陈文学说：“小陈，这次涨工资的名额只有一个，你和甫介华都很优秀。”“不用说了，给小甫吧。我是党员，他是群众。再说我还没成家。”陈文学没有半点犹豫。

来包头，陈文学遇到了时任二机厂总工程师的吴运铎。陈文学还在中央兵工总局沈阳211技校读书时，就曾获得时任名誉校长吴运铎签名的《把一切献给党》。1986年从内蒙古二机厂劳服公司工会主席岗位上退休后，陈文学先后4次自费赴抚顺雷锋纪念馆参观，3次去沈阳军区政治部拜访《雷锋故事》的作者。吴运铎、雷锋，成了陈文学一生的榜样。

陈文学自费购买了一辆小三轮车，还自制了61块学雷锋展板，进学校、进社区、进工厂、进兵营，到人流密集的公园、商业区宣讲雷锋精神的时代内涵。陈文学的三轮车和他的61块展板，成了草原钢城一道流动的风景。

60年来，陈文学帮助过88个病人、6名贫困学生、4位孤寡老人。有人叫他“陈傻子”，他却说“学雷锋我不怕傻”。他省吃俭用，只为给老人院买一台洗衣机；他捡破烂，只为多给贫困学生买几个本子和几支铅笔；他一次次奔走，只为给重病患者募捐。

在位于青山区先锋街道北佳社区陈文学的工作室里，“中国好人”“红十字终身荣誉勋章获得者”“内蒙古自治区学雷锋优秀志愿者”“包头市坚持学雷锋的老共产党员”“十佳杰出老人”“包头市优秀学雷锋五星级志愿者”……各种奖状、奖杯和一摞摞的荣誉证书，标注着这位共产党人的精神高地。耄耋之年的陈文学说，学雷锋永远在路上，奉献没有休止符。我要一直干下去！

践行雷锋精神“志愿者”活动春涌祖国大地

雷锋离开我们已经半个多世纪了，但雷锋精神、雷锋的足迹却从未远去。在第53个学雷锋纪念日到来之际，全国各地掀起新一轮学雷锋热潮，各种形式的学雷锋活动、志愿者活动正如火如荼，人们再一次感受到，雷锋精神在我们的社会已蔚然成风，雷锋精神已经成为这个时代的最强呼声。

3月4日，武汉纺织大学蓝灯志愿团的志愿者们走进洪山区文治街的湖北省残疾人康复中心，与8名自闭症儿童一对一开展交流，教孩子们上美术课、音乐课和舞蹈课；5日，8名蓝灯志愿者又走进武汉市洪山区北港佳和云居小区，开展自闭症知识宣传活动，随后，志愿者们来到武汉市禧乐儿童康复中心，和自闭症儿童一对一开展交流。

2011年，武汉纺织大学艺术学院学生陈晨以关爱“来自星星的孩子”为名的志愿团队正式成立——蓝灯志愿团，他们多渠道宣讲，结合专业技能，与自闭症儿童交朋友，帮助他们看到希望。

3月4日，陕西西安市百花园社区广场上正在举行学雷锋志愿服务集中示范活动。 本报记者 雷 婷摄

如今，蓝灯志愿团已发展成人数众多、影响力大的专业志愿服务团队。

第53个学雷锋日到来之际，“静安区志愿服务集中行动”在上海闸北公园举行，百余名热心志愿者走上街头，为市民解疑释惑、提供服务，以实际行动弘扬新时代雷锋精神。

记者在现场看到，“静安区志愿服务集中行动”吸引了近千名市民的驻足围观，近百个临时搭建的摊位整整齐齐地排列在道路两旁，志愿服务的对象以老年人居多，服务项目涵盖“银发盾牌”老年维权法律咨询，“金钥匙”维修便民服务，“黄手环”老年病健康咨询，老年人交友、旅游咨询，老年人文艺演出等40余种形式多样的活动项目。

《学习雷锋好榜样》的歌声4日上午一直响彻浙江仙居县庆丰公园雷锋广场上空。伴着这首歌曲，新设立的雷锋广场上，雷锋雕像揭开了面纱。

当日，来自社会各界的20多支学雷锋志愿服务队早早来到庆丰公园，在现场开展文明宣传引导、家电维修、义务理发、义诊、法律服务、科普讲解、政策宣传等志愿服务活动。

3月4日，广西2016全区“学雷锋志愿服务日”集体行动在南宁市西乡塘区老口新村举行，倡议全区上下“弘扬雷锋精神，参与志愿服务，共建美丽广西”。

在活动启动仪式上，部分党员志愿者、青年志愿者代表宣读倡议书，并进行宣誓，倡议全区广大干部群众，争做雷锋精神的倡导者，争做志愿服务活动的践行者，争做学雷锋志愿服务的推广者。

启动仪式后，部分来区直、南宁市和高校志愿者，在这里开展集体种树绿化学雷锋活动。搬树苗、培土、浇水……春风吹拂的野外一片欢声笑语。

文/新华社记者

（据新华社北京3月5日电）

上市

据新华社北京3月5日电 国务院办公厅日前印发《关于开展仿制药质量和疗效一致性评价的意见》，对已批准上市的仿制药质量和疗效一致性评价工作作出部署。

《意见》要求，化学药品新注册分类实施前批准上市的仿制药，凡未按照与原研药品质量和疗效一致原则审批的，均须开展一致性评价。国家基本药物目录（2012年版）中2007年10月1日前批准上市的化学药品仿制药口服固体制剂，应在2018年底前完成一致性评价，其中需开展临床有效性试验和存在特殊情形的品种，应在2021年底前完成一致性评价；逾期未完成的，不予再注册。

《意见》强调，药品生产企业是一致性评价工作的主体，应主动选购参比制剂开展相关研究，确保药品质量和疗效与参比制剂一致。国内药品生产企业已在欧盟、美国和日本获准上市的仿制药，可以国外注册申报的相关资料为基础，按照化学药品新注册分类申报药品上市，批准上市后视同通过一致性评价；在中国境内用同一生产线生产上市并在欧盟、美国和日本获准上市的药品，视同通过一致性评价。

《意见》提出多项政策措施鼓励企业开展一致性评价工作。通过一致性评价的药品品种，由食品药品监管总局向社会公布。药品生产企业可在药品说明书、标签中予以标注；开展药品上市许可持有人制度试点区域的企业，可以申报作为该品种药品的上市许可持有人，委托其他药品生产企业生产，并承担上市后的相关法律责任。通过一致性评价的药品品种，在医保支付方面予以适当支持，医疗机构应优先采购并在临床中优先选用。同品种药品通过一致性评价的生产企业达到3家以上的，在药品集中采购等方面不再选用未通过一致性评价的品种。通过一致性评价药品生产企业的技术改造，在符合条件的情况下，可以申请中央基建投资、产业基金等资金支持。

意见

（上接第十四版）推进环境监测体制改革，加快建立中央与地方各负其责的环境监测体系。

保障性安居工程方面。继续开展运用PPP模式投资建设和运营管理公共租赁住房试点，落实棚户区改造税费优惠政策和贷款贴息政策，积极推进棚改货币化安置和政府购买棚改服务。全年计划棚户区改造开工600万套，农村危房改造314万户。

文化体育方面。推动基本公共文化服务标准化均等化，提高公共文化服务供给体系质量和效率。支持繁荣社会主义文艺创作，推动文化交流与传播。完善文化产业政策扶持体系。推进实施全民健身战略。支持中国足球改革发展。做好2016年里约热内卢奥运会备战和参赛经费保障。

国防和军队建设方面。支持深化国防和军队改革，全面加强军队革命化现代化正规化建设，推动经济建设和国防建设融合发展，不断提高履行使命任务能力，维护国家主权、安全、发展利益。

化解过剩产能及人员安置方面。坚持“市场倒逼、企业主体、地方组织、中央支持”，推动地方政府和中央企业综合运用兼并重组、债务重组和破产清算等方式加快化解钢铁、煤炭行业过剩产能，省级政府对本地区化解过剩产能负总责。

（二）2016年收入预计和支出安排。

1.一般公共预算。

中央一般公共预算收入70570亿元，比2015年执行数同口径增长2.2%。从中央预算稳定调节基金调入1000亿元，从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入315亿元，合计收入总量为71885亿元。中央一般公共预算支出85885亿元，增长6.3%（加上使用以前年度结转资金1725亿元，同口径增长6.7%）。收支总量相抵，中央财政赤字14000亿元，比2015年增加2800亿元。中央财政国债余额限额125908.35亿元。中央预算稳定调节基金余额156.37亿元。

中央一般公共预算支出，分中央本级支出、对地方税收返还、对地方一般性转移支付、对地方专项转移支付、中央预备费反映。

中央本级支出27355亿元，增长7%。其中：科学技术支出2706.43亿元，增长9.1%；外交支出519.71亿元，增长8.6%；国防支出9543.54亿元，增长7.6%；公共安全支出1668.15亿元，增长5.3%；一般公共服务支出1201.38亿元，增长13.7%；债务付息支出3299.29亿元，增长15.1%。中央本级“三公”经费按零增长安排。

对地方税收返还5088.57亿元，与2015年执行数基本持平。

对地方一般性转移支付32017.82亿元，增长12.2%。

对地方专项转移支付20923.61亿元，下降3.2%。

地方一般公共预算本级收入86630亿元，增长3.6%，加上中央对地方税收返还和转移支付收入58030亿元、地方财政调入资金400亿元，地方一般公共预算收入合计为145060亿元。地方一般公共预算支出152860亿元，剔除上年使用结转结余及调入资金后同口径增长6.3%。地方财政赤字7800亿元，比2015年增加2800亿元，通过发行地方政府一般债券弥补。地方政府一般债务余额限额107072.4亿元。

汇总中央和地方预算，全国一般公共预算收入157200亿元，增长3%。加上调入资金1715亿元，可安排的收入总量为158915亿元。全国一般公共预算支出180715亿元，剔除地方上年使用结转结余及调入资金后同口径增长6.7%。赤字21800亿元，比2015年增加5600亿元。

2.政府性基金预算。

中央政府性基金收入4271.65亿元，增长5%。加上上年结转收入248.17亿元，中央政府性基金收入总量为4519.82亿元。中央政府性基金支出4519.82亿元，增长5.5%。其中，中央本级支出3405.23亿元，增长12.8%；对地方转移支付1114.59亿元，下降11.9%。

地方政府性基金本级收入32902.09亿元，下降12.4%。其中，国有土地使用权出让收入28248.6亿元，下降13.2%。加上中央政府性基金对地方转移支付收入1114.59亿元、地方政府专项债务收入4000亿元（比上年增加3000亿元），地方政府性基金相关收入为38016.68亿元。地方政府性基金相关支出38016.68亿元。其中，国有土地使用权出让收入相关支出32024.08亿元，下降2.6%。地方政府专项债务余额限额64801.9亿元。

汇总中央和地方预算，全国政府性基金收入37173.74亿元，下降10.7%，加上上年结转收入248.17亿元和地方政府专项债务收入4000亿元，全国政府性基金相关收入总量为41421.91亿元。全国政府性基金相关支出41421.91亿元，下降1.2%。

3.国有资本经营预算。

2016年进一步健全国有资本经营预算制度。一是将中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例由2015年的16%提高到19%。二是将中国铁路总公司等68户企业纳入中央国有资本经营预算实施范围。三是优先安排资金用于解决国有企业历史遗留问题、化解过剩产能及人员安置。

中央国有资本经营预算收入1400亿元，下降13.2%。加上上年结转收入397.23亿元，中央国有资本经营预算收入总量为1797.23亿元。中央国有资本经营预算支出1551.23亿元，增长37.3%。

地方国有资本经营预算本级收入894.7亿元，下降5.5%。加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入360亿元，地方国有资本经营预算收入1254.7亿元。地方国有资本经营预算支出1067.82亿元，增长29.2%。

汇总中央和地方预算，全国国有资本经营预算收入2294.7亿元，下降10.4%，加上上年结转收入397.23亿元，全国国有资本经营预算收入总量为2691.93亿元。全国国有资本经营预算支出2259.05亿元，增长23.3%。

4.社会保险基金预算。

全国社会保险基金收入47144.19亿元，增长5.6%。其中，保险费收入34376.59亿元，财政补贴收入10848.04亿元。全国社会保险基金支出43546.53亿元，增长10.6%。本年收支结余3597.66亿元，年末滚存结余60600亿元。

三、切实做好2016年财政改革与管理工作

（一）贯彻实施好预算法。（二）加快财政体制和税制改革。（三）提高预算执行效能。（四）创新财政投入方式。（五）加强地方政府债务管理。