

关于2015年中央和地方预算执行情况与2016年中央和地方预算草案的报告

——2016年3月5日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上

财政部

各位代表：

受国务院委托，现将2015年中央和地方预算执行情况与2016年中央和地方预算草案提请十二届全国人大四次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

一、2015年中央和地方预算执行情况

2015年，面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，党中央、国务院团结带领全国各族人民，牢牢把握经济社会发展主动权，主动适应经济发展新常态，妥善应对各种重大风险挑战，经济保持中高速增长，经济结构优化，改革开放向纵深迈进，民生持续改善，社会大局总体稳定。中央和地方预算执行情况较好。

（一）落实全国人大预算决议情况

按照十二届全国人大三次会议有关决议，以及全国人大财政经济委员会的审查意见，创新完善财政宏观调控，稳步推进财税体制改革，努力促进经济社会持续健康发展。

积极推进财税法治建设。增强各级政府和部门、单位的预算法治意识，将预算法各项要求落到实处。加强预算法配套制度建设，预算法实施条例修订草案已向社会公开征求意见，出台中央对地方专项转移支付管理办法，修订一般性转移支付管理办法等制度。配合全国人大有关部门在立法法中进一步明确税收法定原则，制定了贯彻落实税收法定原则的实施意见。积极配合做好环境保护税等立法工作。

全面树立预算的权威性和严肃性。坚持先有预算、后有支出，硬化预算约束。进一步细化预算编制，压缩编制预算规模，及时批复部门预算。加快支出预算指标分解下达工作节奏，加大对部门组织实施项目的督查力度，预算执行进度明显加快。完善预算监管体系，将预算评审实质性嵌入预算管理流程。出台中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法等制度。中央部门绩效评价项目数量和金额分别增长26.3%、27%，评价结果与2016年预算安排挂钩。扩大纳入全国人大审查预决算的部门范围，首次公开分地区、分项目专项转移支付预算。开展地方财政预决算公开情况专项检查，增强地方财政透明度。

提高积极财政政策的针对性和有效性。根据经济运行情况，在区间调控基础上实施定向调控和相机调控，加强预调微调，促进经济在合理区间运行。一是保持必要的支出强度。在2015年预算安排中适当扩大财政赤字规模，并使用以前年度结转资金，加大支出力度。采取全面清理结转结余资金、强化督查问责等措施，积极盘活财政存量资金，调整用于保民生、补短板、增后劲。置换3.2万亿元地方政府到期存量债务，降低了利息负担，缓解了当期偿债压力，为地方腾出资金用于重点项目建设创造了条件。二是加大减税降费力度。扩大小型微利企业所得税、固定资产加速折旧优惠政策范围。对小微企业免征42项行政事业性收费，取消或暂停征收57项中央级行政事业性收费。降低失业保险、工伤保险和生育保险费率，扩大失业险基金支持企业稳岗政策的实施范围。三是强化财政资金政策的导向作用。大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，通过特许经营、投资补助、运营补贴等方式，拉动民间资本进入公共服务领域。深入推进中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革试点。完善企业研发费用加计扣除政策。启动首批小微企业创业创新示范基地示范。

深化财税体制改革。有序推出一批新的改革举措，完善落实机制，推动改革落地生根。一是加快预算管理制度改革。将地方教育附加等11个项目由政府性基金预算转列一般公共预算。制定中央国有资本经营预算管理办法，加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，建立中央对地方国有资本经营预算转移支付机制。推动实行中期财政规划管理。进一步清理整合专项转移支付，从2014年的150项减少为2015年的96项。建立规范的地方政府举债融资机制，将地方政府债务分类纳入预算，实行限额管理。地方政府债券全面实现省级政府自发自还。出台政府财务报告编制办法及操作指南，公布政府会计基本准则，修订了财政总预算会计制度。二是深入推进税制改革。研究全面推开营改增试点方案、综合与分类相结合的个人所得税改革方案。实施稀土、钨、钼资源税改革，从价计征范围进一步扩大。研究消费税改革方案，完善消费税政策。深入开展涉企收费专项清理规范工作。三是稳步推进财政体制改革。完善出口退税负担机制。研究推进中央与地方事权和支出责任划分改革。结合税制改革进展，抓紧制订调整中央和地方收入划分过渡方案。

严肃财经纪律。认真落实中央八项规定精神和国务院“约法三章”，严格控制一般性支出，中央本级“三公”经费预算比2014年下降11.7%。健全厉行节约反对浪费相关制度，加强会议定点管理，调整中央和国家机关差旅住宿费标准。完善基本支出定额标准，加快项目支出定额标准体系建设，改进项目支出预算管理。开展涉农资金专项整治行动，严肃查处相关问题和责任人，公开曝光违反财经纪律的典型案件，进一步规范管理、堵塞漏洞。加大财政监督和督促落实力度，推动稳增长财税政策取得实效。

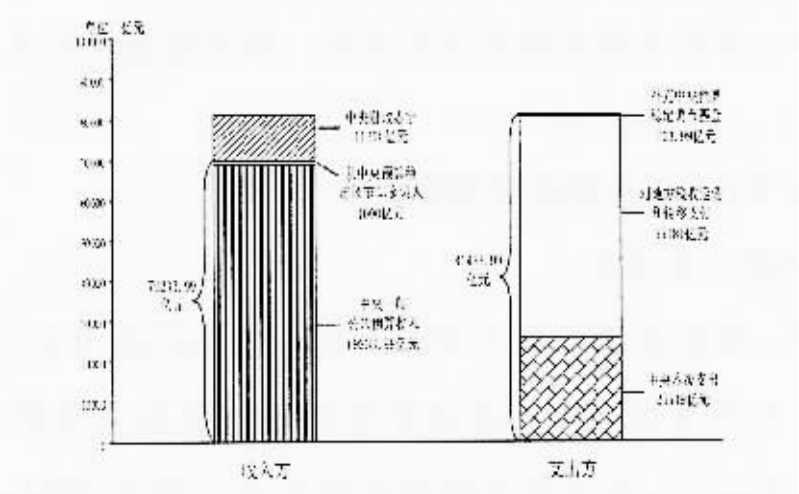
（二）2015年预算收支情况

1.一般公共预算

全国一般公共预算收入152216.65亿元，比2014年同口径（考虑11个项目由政府性基金预算转列一般公共预算影响，下同）增长5.8%。加上使用结转结余及调入资金8055.12亿元，收入总量为160271.77亿元。全国一般公共预算支出175767.78亿元，增长13.2%。加上补充中央预算稳定调节基金703.99亿元，支出总量为176471.77亿元。收支总量相抵，赤字16200亿元，与预算持平。

中央一般公共预算收入69233.99亿元，为预算的100%，增长7%。加上从中央预算稳定调节基金调入1000亿元，收入总量为70233.99亿元。中央一般公共预算支出80730.70亿元（其中，中央本级支出25549亿元，中央对地方税收返还和转移支付55181亿元），完成预算的99.1%，增长8.6%。加上补充中央预算稳定调节基金703.99亿元，支出总量为81433.99亿元。收支总量相抵，中央财政赤字11200亿元，与预算持平。2015年末，中央财政国债余额106599.59亿元，控制在年度预算限额111908.35亿元以内；中央预算稳定调节基金余额1156.37亿元。

图1：2015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82982.66亿元，增长4.8%，加上中央对地方税收返还和转移支付收入55181亿元，地方一般公共预算收入138163.66亿元。再加上地方财政使用结转结余及调入资金7055.12亿元，收入总量为145218.78亿元。地方一般公共预算支出150218.78亿元，增长13.2%（剔除使用结转结余及调入资金后增长7.9%）。收支总量相抵，地方财政赤字5000亿元，与预算持平。

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20996.82亿元，为预算的97.7%，主要是工业生产者出厂价格持续下降导致减收较多。国内消费税10542.16亿元，为预算的94.1%，主要是提高卷烟、成品油消费税的实际收入低于预期。进口货物增值税、消费税和关税合计15071.51亿元，为预算的82.4%，主要是进口大宗商品价格下行、进口额大幅下降。企业所得税17639.23亿元，为预算的102.9%。个人所得税5170.89亿元，为预算的106.2%。出口货物退增值税、消费税12867.02亿元，为预算的105%。非税收入6996.91亿元，为预算的163.9%，主要是部分金融机构及中央企业上缴利润增加。

（2）主要支出项目执行情况

中央本级支出25549亿元，完成预算的102.1%，增长12.8%。其中：教育支出1357.05亿元，增长8.3%；外交支出478.34亿元，增长32.8%；国防支出8868.5亿元，增长10.1%；公共安全支出1584.16亿元，增长7.2%；一般公共服务支出1056.19亿元，增长0.5%；债务付息支出2866.9亿元，增长11.3%。

中央对地方税收返还和转移支付55181亿元，完成预算的98.7%，增长6.7%。其中：税收返还5081.98亿元，与2014年基本持平；一般性转移支付28475.4亿元，增长6.8%；专项转移支付21623.62亿元，增长8.4%，主要是执行中通过动支预备费增加了一次性投资。

2.政府性基金预算

全国政府性基金收入42330.14亿元，加上2014年结转收入656.13亿元和地方政府发行专项债券筹集收入1000亿元，全国政府性基金相关收入总量为43986.27亿元。全国政府性基金相关支出42363.85亿元。

中央政府性基金收入4112.02亿元，为预算的94.2%，增长5.2%。加上2014年结转收入656.13亿元，中央政府性基金收入总量为4768.15亿元。中央政府性基金支出4356.42亿元，完成预算的85.7%，增长7.5%。其中，中央本级支出3024.49亿元，对地方转移支付1331.93亿元。中央政府性基金收入大于支出411.73亿元。其中，结转下年继续使用248.17亿元；单项目政府性基金结转超过当年收入30%的部分合计94.54亿元，按规定补充预算稳定调节基金；拟由政府性基金预算转列一般公共预算的5个项目结余69.02亿元，2016年调入一般公共预算。

地方政府性基金本级收入38218.12亿元，下降17.7%，主要是国有土地使用权出让收入大幅减少。加上中央政府性基金对地方转移支付收入1331.93亿元和地方政府发行专项债券筹集收入1000亿元，地方政府性基金相关收入为40550.05亿元。地方政府性基金相关支出39339.36亿元，其中国有土地使用权出让收入相关支出32895.3亿元。

3.国有资本经营预算

全国国有资本经营预算收入2560.16亿元，全国国有资本经营预算支出2078.57亿元。

中央国有资本经营预算收入1612.92亿元，为预算的104.1%，增长14.3%。加上2014年结转收入143.98亿元，收入总量为1756.9亿元。中央国有资本经营预算支出1359.67亿元，完成预算的80.3%，下降4.2%，主要是厂办大集体改革和“三供一业”分离移交工作进展低于预期。其中：中央本级支出1235.37亿元，包括调入一般公共预算用于保障改善民生支出230亿元；对地方转移支付124.3亿元。中央国有资本经营预算结转下年支出397.23亿元。

地方国有资本经营预算本级收入947.24亿元，加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入124.3亿元，收入总量为1071.54亿元。地方国有资本经营预算支出843.2亿元。

4.社会保险基金预算

全国社会保险基金收入44660.34亿元，为预算的103.6%。其中，保险费收入32518.48亿元，财政补贴收入10198.15亿元。全国社会保险基金支出39356.68亿元，完成预算的102.3%。当年收支结余5303.66亿元，年末滚存结余57002.33亿元。

（三）2015年主要支出政策落实情况

推动教育改革发展。支持实施第二期学前教育三年行动计划。落实农村义务教育经费保障机制和城市义务教育学生免学杂费政策，惠及约1.1亿名农村学生和2944万名城市学生。实施现代职业教育质量提升计划，推动职业教育布局调整。改革中央高校预算拨款制度，引导中央高校转型发展模式。支持特殊教育发展，保障特殊群体受教育权益。健全国家助学贷款、国家助学金等资助政策体系，全国约775万名高校学生、514万名普通高中学生和265万名中职学生得到资助，约1045万名中职学生享受免学费政策。

落实创新驱动发展战略。深化中央财政科技计划管理改革，完成大部分科技计划优化整合工作，集中资源支持体现国家战略意图的重大科技任务。加大对公共科技活动特别是基础研究的支持力度。支持实施科技重大专项。保障科研院所开展自主选题研究，改善科研条件。启动首台（套）重大技术装备保险补偿机制试点。

支持做好社会保障和就业工作。企业退休人员基本养老金水平继续提高，月人均达到2270元。城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准由每人每月55元提高到70元。推进机关事业单位养老保险制度改革，建立职业年金制度，同步调整机关事业单位工作人员基本工资。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。加大对低保对象、孤儿、残疾人等困难群体救助工作的支持力度。继续提高优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，落实移交安置的军队离退休相关待遇。

深化医药卫生体制改革。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380元，个人缴费标准相应提高到每人每年120元。基本公共卫生服务项目人均财政补助标准由35元提高到40元，农村地区新增资金全部用于支付村医提供的基本公共卫生服务。在全国所有县（市）推开县级公立医院综合改革，城市公立医院综合改革试点扩大到100个城市。继续支持基层医疗卫生机构和村卫生室实施基本药物制度。推进住院医师规范化培训。完善城乡医疗救助和疾病应急救助制度。

推进农业可持续发展。扩大重金属污染耕地修复治理、地下水超采区综合治理试点范围。在部分地区开展农业“三项补贴”改革试点，着力支持耕地力保护和粮食适度规模经营。推进节水供水重大水利工程、区域规模化高效节水灌溉和高标准农田建设。进一步加大水利扶贫资金投入，推动实施了一批效果突出的减贫项目。加强草原生态保护，支持落实新一轮退耕还林还草任务1000万亩，扩大全面停止天然林商业性采伐范围。实施国家水土保持重点建设工程，治理水土流失面积6570平方公里。统筹推进农村综合改革相关试点。支持开展农村土地承包经营权确权登记。

加强环境保护和节能减排。增加投入，突出重点，提升大气污染防治效果。推进地下综合管廊和海绵城市建设试点，在38个重点区域开展重金属污染防治。以流域为单元，实施国土江河综合整治试点。继续推进重点防护林保护等生态工程。在近2万个村庄开展环境综合整治，加大对农村环保基

础设施运行管理的支持。推动新能源和可再生能源产业发展。建立全方位支持政策体系，全年新能源汽车生产量、销售量分别增长约4倍和3倍。深入开展节能减排财政政策综合示范。

完善住房保障政策。实行实物配租与租赁补贴并举，开展运用PPP模式投资和运营管理公共租赁住房试点。支持棚户区改造开工601万套、农村危房改造432万户。

促进文化繁荣发展。推动落实国家基本公共文化服务指导标准，加快构建现代公共文化服务体系，推进基层综合性文化服务中心建设。加强文化遗产保护和中国传统村落保护。促进骨干文化企业和创意文化产业发展。加强重点媒体国际传播能力建设，提升国家文化软实力。

以上预算执行的具体情况详见《中华人民共和国2015年全国预算执行情况2016年全国预算（草案）》。

2015年，在经济下行压力加大、财政收入增幅回落、收支平衡难度很大的情况下，财政运行基本平稳，各项财税政策有效落实，为完成全年经济社会发展主要目标任务和实现“十二五”规划胜利收官提供了有力支撑。回顾过去的五年，财政改革发展迈上新台阶，财政在国家治理中的基础和重要支柱作用得到较好发挥。预算管理制度改革不断深化，营改增、消费税、资源税等税制改革有序推进，财政体制逐步完善，现代财政制度建设取得阶段性成果。财政宏观调控注重稳定市场预期、激发内生动力、推动结构优化，更多依靠市场力量，更多运用改革办法，促进了经济平稳运行和提质增效。民生保障持续加强，在增加投入的同时，着力完善相关领域支出政策和机制设计，突出公共性，增强可持续性。构建地方政府债务管理总体制度框架，摸清存量债务底数，有序推进存量债务置换，债务风险总体可控。这些成绩的取得，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、各部门和全国各族人民齐心协力、艰苦奋斗的结果。

同时，我们清醒地认识到，财政运行还面临一些困难和问题，主要是：收支平衡压力越来越大，支出结构僵化问题仍然突出。地方政府偿债压力较大，违规举债、变相举债仍有发生，潜在风险防控任务十分艰巨。有的部门和单位预算执行力亟待增强，一些重大投资项目开工不及时、建设推进慢。财政资金统筹使用力度需进一步加大，资金使用的安全性、有效性仍需提高。我们高度重视这些问题，将采取有力措施加以解决。

二、2016年中央和地方预算草案

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，也是推进结构性改革的攻坚之年。我国经济长期向好的基本面没有变，经济韧性好、潜力足、回旋余地大的基本特征没有变，经济持续增长的良好支撑基础和条件没有变，经济结构调整优化的前进态势没有变。同时，“三期叠加”影响凸显，结构性矛盾导致全要素生产率增速放缓，经济下行压力依然较大。从财政看，一方面，我国税收收入以流转税为主，随着经济增速趋缓和工业生产者出厂价格连续下降，财政收入增速的回落幅度大于国内生产总值增速的回落幅度。加上为保持经济稳定增长、推进结构性改革，需要加大减税降费力度，特别是全面实施营改增后减收很多，将进一步拉低财政收入增幅。另一方面，财政支出刚性较强，支持转方式、补短板、防风险等增量需求较大。总体判断，2016年财政形势更加严峻，平衡收支面临极大压力。

根据面临的财政经济形势，2016年预算编制和财政工作要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及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，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，适应经济发展新常态，坚持改革开放，坚持稳中求进工作总基调，实行宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的总体思路，继续实施积极的财政政策并加大力度，加快推进财税体制改革，促进供给侧结构性改革、适度扩大总需求，支持去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，推动产业结构调整和培育发展新动力；坚持依法理财，认真贯彻落实预算法各项要求；加大财政资金统筹使用力度，盘活存量，用好增量，优化结构，提高绩效；坚持过紧日子，厉行节约，重点保障基本民生支出，压缩其他支出，从严控制一般性支出；加强政府债务管理，有效防范财政风险，努力实现“十三五”时期经济社会发展的良好开局。

（一）2016年财政政策

2016年继续实施积极的财政政策并加大力度。主要体现在：一是进一步减税降费。全面实施营改增，将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，实行不动产进项税抵扣。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；将新菜地开发建设基金、育林基金征收标准降为零，停征价格调节基金；将教育费附加、地方教育附加、水利建设基金的免征范围，由月销售额或营业额不超过3万元的缴纳义务人扩大到不超过10万元的缴纳义务人。实行上述减税降费政策，预计全年减轻企业和个人负担5000多亿元。二是扩大财政赤字规模。全国财政赤字拟安排21800亿元，比2015年增加5600亿元，赤字率为3%，比2015年提高0.6个百分点。扩大的赤字，在适当增加必要财政支出的同时，主要用于弥补减税降费带来的财政减收，保障政府应该承担的支出责任。此外，纳入政府性基金预算管理的地方政府专项债务也明显增加，并加大使用结转结余资金规模，使支出总水平和重点支出达到一定的力度。三是调整优化支出结构。按可持、保基本原则安排好民生支出。严格控制“三公”经费预算，压缩会议费等一般性支出。对收入高速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，在合理评估的基础上及时压减。优化转移支付结构，重点压减专项转移支付数额，相应提高均衡性转移支付以及老少边穷地区转移支付规模。中央基建投资集中支持属于中央事权的公益性基本建设项目，减少小、散项目支出，2016年安排5000亿元，比2015年增加224亿元。四是加大财政资金统筹使用力度。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。对执行中不再需要使用的资金，及时调整用于重点支出，减少授权责发生制结转支出。将政府性基金预算超出规定比例的结转结余资金，调入一般公共预算统筹使用。提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。同时，创新财政支出方式，提高财政支出效率。

主要支出政策如下：

教育方面。进一步完善城乡义务教育经费保障机制，统一义务教育学校生均公用经费基准定额。继续实施农村义务教育薄弱学校改造计划等重大项目，对建档立卡的家庭经济困难学生率先免除普通高中学杂费。继续实施现代职业教育质量提升计划，推动地方建立健全职业院校生均拨款制度，改善中职学校办学条件，加强“双师型”教师队伍建设，促进产教融合、校企合作。支持普惠性幼儿园发展。完善高校预算拨款制度，引导高校提高质量、优化结构、办出特色。健全家庭经济困难学生资助政策体系，提高资助精准度。

科技方面。完成中央财政科技计划优化整合，建成公开统一的国家科技管理平台，建立依托专业机构管理科研项目的机制。大力支持自然科学基金、科技重大专项和重点研发计划。加快实施国家科技成果转化引导基金，启动银行贷款风险补偿。推动在重大创新领域组建一批国家实验室。完善稳定支持机制，促进科研院所改革发展。实施科研项目后补助管理机制。

（下转第七版）