

# 关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告

——2017年3月5日在第十二届全国人民代表大会第五次会议上

财政部

各位代表：

受国务院委托，现将2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案提请十二届全国人大五次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

## 一、2016年中央和地方预算执行情况

2016年，面对严峻复杂的国内外环境，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区、各部门坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，以推进供给侧结构性改革为主线，适度扩大总需求，经济社会保持平稳健康发展，实现了“十三五”良好开局。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。

财政部门强化预算法治意识，积极发挥职能作用，认真落实十二届全国人大四次会议有关决议，以及全国人大财经委员会的审查意见。

有效实施积极财政政策。实行大规模减税降费。全面推开营改增试点，将试点范围扩大到建筑业、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，新增试点行业全部实现总体税负只减不增的预期目标，前期纳入试点的行业和原增值税行业因可抵扣进项税增加也实现了减税，全年降低企业税负5736亿元。进一步扩大企业研发费用加计扣除范围，加大对高新技术企业支持力度，出台股权激励和技术入股递延纳税政策，完善科技企业孵化器税收政策。取消、停征和归并一批政府性基金，扩大18项行政事业性收费免征范围，推动地方清理规范涉企行政事业性收费，减轻企业和个人负担460多亿元。合理扩大财政支出规模。赤字率适当提高，增加的赤字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。新增地方政府债务限额1.18万亿元。继续发行地方政府债券置换存量债务4.9万亿元，加上2015年置换的3.2万亿元，累计置换8.1万亿元，全年降低利息成本约4000亿元。同时，实施针对性强的政策措施，着力推动“三去一降一补”。中央财政设立并及时拨付工业企业结构调整专项奖补资金，支持化解钢铁、煤炭行业过剩产能过程中职工分流安置工作。安排补助资金，支持中央企业处置“僵尸企业”。调整房地产交易环节契税、营业税政策，加强对居民自住和改善性住房需求的支持，推动化解商品房库存。明确债转股涉及的债权转让和核销政策，支持实施市场化银行债转股。阶段性降低社会保险费率，清理涉企保证金，进一步帮助企业降低成本。加大补短板力度，大幅增加财政扶贫投入助力脱贫攻坚，大力支持棚户区改造、基础设施建设等重点领域。

积极推进财税改革与立法。实现增值税对货物和服务全覆盖。全面推进资源税从价计征改革，开展水资源税改革试点。推动出台环境保护税法。制定政府非税收入管理办法。出台推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见，明确了改革的总体要求、划分原则、主要内容。合理确定全面推开营改增试点后中央与地方增值税收入分享比例，保持现有财力格局总体稳定。调整中央对地方增值税返还办法，进一步完善分税制财政体制。出台实施支持农业转移人口市民化的财政政策并建立奖励机制。改革和完善中央对地方转移支付制度，专项转移支付项目数量进一步减少到94项，一般性转移支付占比提高至60.6%。大力推进预算公开，首次在中国政府网和财政部部门网站集中发布中央部门决算信息，制定地方预算公开操作规程。

着力提高财政支出绩效。严格执行全国人大批准的预算，及时批复下达。加强预算绩效管理，中央部门项目支出绩效目标管理实现全覆盖，首次将重大项目绩效目标及具体绩效指标同预算一并批复，对部分重大民生政策和重点项目支出开展绩效评价。部分中央部门预算绩效管理工作开展情况和项目绩效评价结果首次同部门决算一并向社会公开。盘活财政存量资金，按规定用于经济社会发展急需领域。开展贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点，把纳入统筹整合范围的财政涉农资金的配置、使用权赋予贫困县。进一步完善中央财政科研项目资金管理，扩大高校、科研院所科研项目资金、差旅会议等方面管理权限。大力推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，加强PPP项目全生命周期财政管理，保障项目实施质量。截至2016年底，全国PPP综合信息平台入库项目11260个、总投资13.5万亿元，已签约落地的项目1351个、总投资2.2万亿元。加大政府购买服务改革力度，制定通过政府购买服务支持社会组织培育发展和做好事业单位政府购买服务改革工作的意见。推动政府投资基金加快运作，激发社会资本活力。

高度重视和防范地方政府债务风险。严格按照预算法、担保法等有关法律法规要求，进一步规范地方政府债务管理。2016年末，全国地方政府债务余额15.32万亿元，控制在年度地方政府债务限额17.19万亿元以内。完善地方政府一般债务和专项债务预算管理制度，首次在预算草案中全面反映地方政府债务情况，主动接受监督。开展地方政府债务风险评估和预警并向有关部门和地方政府通报结果，督促高风险地区多渠道筹集资金化解债务风险。出台地方政府性债务风险应急处置预案和分类处置指南，妥善做好风险事件应急处置政策储备。印发财政部驻各地专员办实施地方政府债务监督办法，开展常态化监督。组织核查地方违法违规担保融资问题，督促相关地区和金融机构依法整改。

严格按照预算法要求规范预算管理。细化预算编制，进一步压缩代编预算规模，做实中央部门预算项目库。政府性基金项目减少到23项，对保留的项目实行目录清单管理。进一步扩大中央国有资本经营预算实施范围，制定中央国有资本经营预算支出管理办法。开展全国行政事业单位资产清查。积极推进权责发生制政府综合财务报告制度改革，印发固定资产等4项政府会计具体准则。组织开展新能源汽车推广应用补贴、地方预算公开情况、政府采购代理机构执业情况等检查，查处曝光一批违反预算法和财经纪律的行为，对相关责任人员严肃

追责。

2016年，财政部改进和加强服务全国人大代表、政协委员工作。认真办理建议提案，全年承办人大代表建议2889件、政协委员提案1323件。加大与代表委员沟通交流力度，积极听取和吸纳代表委员提出的意见建议，进一步改进财政工作。

### （二）2016年预算调整情况。

为进一步理顺全面推开营改增试点后中央与地方增值税收入划分关系，从2016年5月1日起，与全面推开营改增试点同步实施调整中央与地方增值税收入划分过渡方案。此次调整对2016年全国一般公共预算收支预算总量没有影响，但中央和地方收支预算结构发生变化。中央一般公共预算收入预算由70570亿元调整为72350亿元，增加的1780亿元全部用于对地方税收返还，相应中央一般公共预算支出预算由85885亿元调整为87665亿元。按照预算法有关规定，中央预算调整方案已提请十二届全国人大常委会第二十四次会议审查批准。

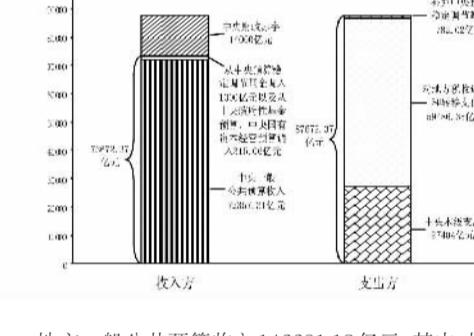
### （三）2016年预算收支情况。

#### 1. 一般公共预算。

全国一般公共预算收入159552.08亿元，为预算的101.5%，比2015年同口径（考虑5项政府性基金转列一般公共预算等影响）增长4.5%。加上使用结转结余及调入资金7271.08亿元，收入总量为166823.16亿元。全国一般公共预算支出187841.14亿元，完成预算的103.9%，扣除地方使用结转结余及调入资金后增长7.4%。加上补充中央预算稳定调节基金782.02亿元，支出总量为188623.16亿元。收支总量相抵，赤字21800亿元，与预算持平。

中央一般公共预算收入72357.31亿元，为调整预算的100%，比2015年同口径增长1.2%。加上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315.06亿元，收入总量为73672.37亿元。中央一般公共预算支出86890.35亿元（其中，中央本级支出27404亿元，中央对地方税收返还和转移支付59486.35亿元），完成调整预算的99.1%，增长4.5%。加上补充中央预算稳定调节基金782.02亿元，支出总量为87672.37亿元。收支总量相抵，中央财政赤字14000亿元，与预算持平。2016年中央预备费预算500亿元，实际支出146.1亿元，剩余353.9亿元全部转入中央预算稳定调节基金。2016年末，中央财政国债余额120066.75亿元，控制在年度预算限额125908.35亿元以内；中央预算稳定调节基金余额2678.06亿元（含通过收回中央财政结转资金补充1501.83亿元）。

### 图1：2016年中央一般公共预算平衡关系



地方一般公共预算收入146681.12亿元，其中，地方一般公共预算本级收入87194.77亿元，比2015年同口径增长7.4%；中央对地方税收返还和转移支付收入59486.35亿元。加上地方财政使用结转结余及调入资金5956.02亿元，收入总量为152637.14亿元。地方一般公共预算支出160437.14亿元，扣除使用结转结余及调入资金后增长7.4%。收支总量相抵，地方财政赤字7800亿元，与预算持平。

#### 2. 政府性基金预算。

全国政府性基金收入46618.62亿元，增长11.9%。加上2015年结转收入249.84亿元和地方政府发行专项债券筹集收入4000亿元，全国政府性基金相关收入总量为50868.46亿元。全国政府性基金相关支出46851.52亿元，增长11.7%。

中央政府性基金收入4178.08亿元，为预算的97.8%，增长2.6%。加上2015年结转收入249.84亿元和地方上解收入7.59亿元，中央政府性基金收入总量为4435.51亿元。中央政府性基金支出3999.98亿元，完成预算的88.5%，下降6.8%。其中，中央本级支出2889.86亿元，对地方转移支付1110.12亿元。中央政府性基金收入大于支出435.53亿元。其中，结转下年继续使用298.5亿元；单项政府性基金结转超过当年收入30%的部分合计110.72亿元，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3个项目结余26.31亿元，2017年调入一般公共预算。

地方政府性基金本级收入42440.54亿元，增长12.9%，其中，中国有土地使用权出让收入37456.63亿元。加上中央政府性基金对地方转移支付收入1110.12亿元和地方政府发行专项债券筹集收入4000亿元，地方政府性基金相关收入为47550.66亿元。地方政府性基金相关支出43961.66亿元，增长13%，其中，中国有土地使用权出让收入相关支出38405.84亿元。

#### 3. 国有资本经营预算。

全国国有资产经营预算收入2601.84亿元，增长2%。全国国有资产经营预算支出2171.46亿元，增长18.2%。

中央国有资产经营预算收入1430.17亿元，为预算的102.2%，下降11.3%。加上2015年结转收入394.47亿元，收入总量为1824.64亿元。中央国有资产经营预算支出1450.61亿元，完成预算的93.5%，增长28.1%。其中，中央本级支出937.08亿元，对地方转移支付513.53亿元。向一般公共预算调出246亿元。结转下年支出128.03亿元。

地方国有资产经营预算本级收入1171.67亿元，增长24.9%。加上中央国有资产经营预算对地方转移支付收入513.53亿元，收入总量为1685.2亿元。地方国有资产经营预算支出1234.38亿元，增长48.5%。向一般公共预算调出246.91亿元。

#### 4. 社会保险基金预算。

全国社会保险基金收入48272.53亿元，为预算的102.4%，增长4.1%。其中，保险费收入35065.86亿元，财政补贴收入11104.34亿元。全国社会保险基金支出43918.94亿元，完成预算的100.9%，增长12.3%。当年收支结余4353.59亿元，年末滚存结余63294.67亿元。

此外，按照国务院关于加强财政资金统筹使用的要求，部分地方政府性基金项目转列地方一般公共预算，对应的专项债务余额和限额116.82亿元相应转入一般债务余额和限额，不影响地方政府债务总限额。

### （四）2016年主要支出政策落实情况。

促进教育发展。统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额。免除普通高中建档立卡等家庭经济困难学生学杂费。支持全面改善贫困地区8万余所义务教育薄弱学校基本办学条件。全面建立中职学校生均拨款制度。落实新的中央高校预算拨款制度。全年8400多万人次享受国家学生资助政策。

支持科技创新。优化科技支出结构，重点保障公共科技活动，进一步加大基础研究支持力度。完成中央财政科技计划（专项、基金等）优化整合工作。完善稳定支持机制，促进科研院所改革发展。支持系统推进全面创新改革试验和国家自主创新示范区建设。促进科技成果转化转移转化。

提高社会保障水平。按6.5%左右的幅度提高了机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准。推进居家和社区养老服务改革试点。继续提高全国城乡最低生活保障标准。进一步建立健全特困人员救助供养制度。保障优抚对象等人员各项抚恤待遇落实。支持做好退役士兵安置工作。在全国范围建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。通过社会保险补贴、职业培训补贴等方式，鼓励企业吸纳就业困难人员，提高劳动者职业技能，增强就业公共服务能力。

深化医药卫生体制改革。城乡居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年380元提高到420元。城市公立医院改革试点扩大到200个城市，县级公立医院改革全面推开。支持19万名住院医师规范化培训，启动首批5000名助理全科医生培训。基本公共卫生服务项目年人均财政补助标准由40元提高到45元，继续推动实施疾病预防控制、妇幼健康等重大公共卫生服务项目。

加快现代农业建设。全面推开农业“三项补贴”改革。支持实施500万亩粮改豆和600万亩粮改饲试点，探索实行耕地轮作休耕制度试点，深入开展重金属污染耕地修复及种植结构调整试点，扩大地下水超采区综合治理试点范围，深化重要农产品收储制度改革，将玉米临时收储政策调整为市场化收购加补贴新机制，建立玉米生产者补贴制度，采取多种方式消化政策性粮棉油库存。支持培育新型农业经营主体，新增高效节水灌溉面积2000万亩以上，农业综合开发建设高标准农田2800万亩。扩大农村一二三产业融合发展试点范围，启动扶持村级集体经济发展试点。完成村级公益事业建设一事一议财政奖补项目约30万个。

支持生态环保建设。整合设立土壤污染防治专项资金，落实土壤污染防治行动计划。加强大气污染防治，资金安排进一步向燃煤污染控制、工业污染防治等重点领域倾斜。开展水污染防治项目储备库建设，继续安排资金支持重点区域、重点流域水污染防治。启动新一轮草原生态保护补助奖励政策，涉及草原面积38.11亿亩。支持实施新一轮退耕还林还草新增任务1510万亩。落实天然林保护全覆盖政策。支持河北京津冀水源涵养区等4个山水林田湖生态保护区和修复工程试点。推动九洲江等4个流域建立横向生态保护补偿机制。支持18个城市开展蓝色海湾整治行动。

加强基本住房保障。支持棚户区改造开工606万套、农村危房改造314万户，均完成年度任务。棚改货币化安置比例达到48.5%，比上年提高18.6个百分点。

推动文化改革发展。支持49871家公益性文化设施向社会免费开放，支持1260个公共体育场馆向社会免费或低收费开放，实施国家重点文物保护项目1791个。鼓励文化产品创作生产，促进文化对外交流与传播。支持中央国有文化企业改革，推动文化事业和文化产业协调发展。

以上预算执行的具体情况详见《中华人民共和国2016年全国预算执行情况2017年全国预算（草案）》。

总的看，2016年财政运行基本平稳，财政改革发展各项工作取得新成效，促进了经济社会平稳健康发展。这是党中央、国务院坚强领导的结果，是全国人大、全国政协及代表委员们监督指导的结果，是各地区、各部门以及全国各族人民共同努力的结果。

同时，我们清醒地认识到，财政运行和财政工作中还面临一些困难和问题，主要是：在经济下行压力较大的形势下，财政收入增长动力不强，地方财政收入走势分化，一些资源型和传统行业比重大的地区财政收支矛盾加剧，部分基层财政保运转和民生兜底出现困难。财政支出结构不尽合理，部分支出项目形成只增不减的固化格局。有的改革举措没有真正落地，有的改革措施进度偏慢。转移支付管理亟待规范，专项转移支付清理整合没有完全到位，省以下转移支付制度改革进展不平衡。有的地方预算不透明，财政资金使用不规范、效率不高，资金沉淀多。一些地方落实政府债务管理制度不力，存在违规担保或变相举债问题，地方政府隐性债务风险增大。我们高度重视这些问题，将采取有力措施加以解决。

## 二、2017年中央和地方预算草案

2017年是实施“十三五”规划的重要一年，是供给侧结构性改革的深化之年。我国经济发展新常态的特征更加明显，长期向好的基本面没有变，市场活力持续释放，新动能不断成长壮大。同时，世界经济不稳定不确定因素明显增加，国内经济运行仍存在不少突出矛盾和问题。从财政看，增收潜力和减收因素并存，地区间财政收入增长分化将进一步延续，重点领域和刚性支出需求压力较大，收支矛盾仍然十分突出。各级财政要牢固树立过紧日子的思想，大力弘扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良作风，把更多财力用在为人民群众谋实事、办好事上。

### （一）2017年预算编制和财政工作的指导思想、主要原则。

根据面临的财政经济形势，2017年预算编制和财政工作的

指导思想是：在以习近平同志为核心的党中央领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态，坚持以提高发展质量和效益为中心，坚持宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的政策思路，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，适度扩大总需求，加强预期引导，深化创新驱动，财政政策要更加积极有效，大力实施减税降费政策，深入推进财税体制改革，着力构建现代财政制度，进一步树立过紧日子的思想，加大财政支出优化整合力度，保障重点领域支出，统筹盘活财政存量资金，提高财政资金使用效益，严格贯彻预算法，提升依法理财水平，加强地方政府性债务管理，积极防范化解财政风险，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

贯彻上述指导思想，2017年预算编制着重把握以下原则：第一，大力实施减税降费政策。继续落实和完善营改增等减税降费政策，研究出台新的减税降费措施，进一步减轻企业负担，有效发挥减税降费对经济社会发展的积极效应。第二，深入推进财税体制改革。按照构建现代财政制度的要求，加快理顺中央与地方财政事权和支出责任，合理划分中央与地方收入范围，研究健全地方税体系，推动形成权责利清晰、更加有利于调动中央和地方两个积极性的财税体制。第三，继续调整优化支出结构。在适度扩大支出规模的基础上，改变支出项目只增不减的固化格局，将有限的资金用重点领域和关键环节，大力压缩一般性支出，更好适应推进供给侧结构性改革和保障民生兜底的需要。第四，统筹盘活财政存量资金。整合政策目标相似、投入方向类同、管理方式相近的专项资金，加大政府性基金预算和国有资本经营预算调入一般公共预算统筹使用的力度。第五，积极防范化解财政风险。将赤字率控制在合理水平，加强政府债务限额管理和预算管理，完善地方政府举债融资和应急处置机制。加大对特困地区和困难省份的支持力度，确保地方财政平稳运行。

### （二）2017年财政政策。

2017年财政政策要更加积极有效。一是继续实施减税降费政策，进一步减轻企业负担。完善营改增试点政策，释放更大减税效应。扩大享受减半征收企业所得税优惠的小微企业范围，年应纳税所得额上限由30万元提高到50万元。科技型中小企业研发费用加计扣除比例由50%提高到75%。继续实施2016年底到期的物流企业大宗商品仓储设施城镇土地使用税等6项税收减免政策。实行上述税收政策，全年再减少企业税负3500亿元左右。全面清理规范政府性基金，取消城市公用事业附加等基金，授权地方政府自主减免部分基金。取消或停征中央涉企行政事业性收费35项，收费项目再减少一半以上，汇总公布中央和地方行政事业性收费目录清单。进一步清理规范经营服务性收费，适当降低“五险一金”有关缴费比例。实行上述降费政策，全年再减少涉企收费约2000亿元。二是赤字率保持不变，赤字规模随国内生产总值增长而相应增加。在支持实施减税降费政策的同时，中央和地方财政通过合理安排收入预算、全面盘活存量资金，确保财政支出强度不减且实际支出规模扩大。三是突出保障重点，提高支出的有效性和精准度。新增财力以及调整存量腾出的资金，优先用于支持推进供给侧结构性改革、适度扩大有效需求，加大对基本民生保障