

# 国务院关于今年以来预算执行情况的报告

——2019年8月23日在第十三届全国人民代表大会  
常务委员会第十二次会议上

财政部部长 | 刘昆

## 全国人民代表大会常务委员会：

受国务院委托，我向全国人大常委会报告今年以来预算执行情况，请审议。

## 一、预算执行基本情况

今年以来，面对国内外风险挑战明显增多的复杂局面，各地区各部门在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真贯彻中央经济工作会议精神和《政府工作报告》部署，落实十三届全国人大二次会议关于预算的决议，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，打好三大攻坚战，适时适度实施宏观政策逆周期调节，有力推动高质量发展，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作。经济运行延续总体平稳、稳中有进的发展态势，主要宏观经济指标保持在合理区间，供给侧结构性改革持续推进，改革开放继续深化，就业比较充分，精准脱贫有序推进，生态环境持续改善，人民生活水平和质量继续提高，推动高质量发展的积极因素增多。在此基础上，预算执行情况较好。

### （一）一般公共预算执行情况。

1—7月，全国一般公共预算收入125623.08亿元，增长3.1%，增幅同比回落6.9个百分点，主要受减税降费政策效应、经济下行压力加大，以及去年同期基数较高等因素影响。全国一般公共预算支出137963.26亿元，增长9.9%，增幅同比提高2.6个百分点，保持了较强的支出力度。收支运行的主要特点：

一是减税降费效果持续显现，税收增速大幅回落。1—7月，全国税收收入增长0.3%，增幅同比回落13.7个百分点。分税种看，国内增值税增长5.4%，增幅同比回落9.5个百分点，主要受去年降低增值税税率政策翘尾和今年增值税新增减税效果进一步放大等影响。企业所得税增长4%，增幅同比回落9.4个百分点，主要受提高研发费用税前加计扣除比例、小微企业普惠性税收减免等影响。进口货物增值税、消费税下降5%，增幅同比回落16.5个百分点，主要受一般贸易进口增速下降、下调进口货物增值税税率等影响。个人所得税下降30.3%，增幅同比回落50.9个百分点，主要是去年提高基本减除费用标准、调整税率的政策翘尾和今年增加6

项专项附加扣除的减税效应叠加释放。涉及小微企业普惠性税收减免政策的“六税两费”同比下降。

二是涉及降费政策的有关收入继续下降，多渠道盘活资金资产带动非税收入增加。1—7月，包括教育费附加在内的专项收入以及行政事业性收费收入，在去年同期下降3.1%的基础上，今年同比又下降0.8%。同时，各级财政部门积极应对减税降费带来的收支平衡压力，大力盘活国有资金和资产，带动相关收入增加，全国非税收入增长24.8%，主要是国有资本经营收入和国有资源（资产）有偿使用收入增长。中央财政增加特定国有金融机构和央企上缴利润，以及部分中央金融企业分红收入同比增加，合计占全国非税收入增收额的61%，拉高全国非税收入增幅15.1个百分点。

三是中央和地方收入增速均明显回落，地区间收入增幅分化。1—7月，中央一般公共预算收入增长3.3%，增幅同比回落8.3个百分点；地方一般公共预算收入增长3%，增幅同比回落5.5个百分点。分地区看，东部、中部、西部、东北地区分别增长3.4%、5.4%、0.7%、-1.4%，增幅同比分别回落4.9、5、7.1和7.8个百分点。31个省（自治区、直辖市）中，收入实现两位数增长的有3个；个位数增长的有17个；收入下降的有11个，下降的省份比去年同期增加7个。

四是财政支出保持较快增长，重点领域资金需求得到较好保障。1—7月，全国一般公共预算支出增幅比6.5%的全年预算增幅高3.4个百分点，支出进度为58.6%，比序时进度快0.3个百分点。其中：中央一般公共预算本级支出19608.32亿元，增长9.5%；地方一般公共预算支出118354.94亿元，增长10%。截至7月末，中央财政拨付转移支付资金为预算的64.9%，比序时进度快6.5个百分点。重点支出预算执行较好。教育、科学技术支出分别增长9.6%、17.7%。社会保障和就业、卫生健康支出分别增长7.9%、8.3%。节能环保支出增长17.4%。农林水支出增长10.3%。中央基建投资预算下达5334.33亿元，为预算的92.4%。

#### （二）政府性基金预算执行情况。

1—7月，全国政府性基金收入38691.24亿元，增长5.5%。其中：中央政府性基金收入2276.59亿元，增长3.1%；地方政府性基金本级收入36414.65亿元，增长5.6%，其中国有土地使用权出让收入增长3.1%。全国政府性基金支出44445.72亿元，增长33.8%。其中：中央政府性基金本级支出1309.36亿元，增长43.1%，主要是可再生能源电价附加收入安排的支出同比增加较多；地方政府性基金相关支出43136.36亿元，增长33.5%，主要是提前下达部分地方政府专项债券额度、发行进度大幅提前，相应支出加快，其中国有土地使用权出让收入相关支出增长9.4%。

#### （三）国有资本经营预算执行情况。

1—7月，全国国有资本经营预算收入1383.49亿元，增长68.5%，主要是加快了国有资本经营收益的审核与缴库进度。其中：中央国有资本经营预算收入541.73亿元，地方国有资本经营预算本级收入841.77亿元。全国国有资本经营预算支出925.3亿元，增长7.3%。其中：中央国有资本经营预算本级支出447.9亿元，地方国有资本经营预算支出477.4亿元。

#### （四）社会保险基金预算执行情况。

据人力资源社会保障部和国家医疗保障局初步统计，1—6月，全国社会保险基金收入41167.7亿元，增长10.2%。全国社会保险基金支出34115.12亿元，增长16.3%。截至6月底，基金累计结余96734.51亿元。

总的看，今年以来预算执行情况较好，有力保障了党中央、国务院重大决策部署的贯彻落实。同时，财政运行和预算执行中也存在一些问题，我们高度重视，将积极采取措施加以解决。

## 二、落实十三届全国人大二次会议预算决议情况

国务院有关部门认真贯彻预算法和《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》，落实全国人大通过的预算决议要求，牢固树立过紧日子的思想，加力提效实施积极的财政政策，加大对深化供给侧结构性改革、打好三大攻坚战等重点领域的支持，狠抓预算执行管理和财税体制改革，有力促进了经济发展和民生改善。

### （一）实施更大规模减税降费。

按照党中央、国务院决策部署，出台实施近年来力度最大的减税降费政策。据统计，1—6月全国累计新增减税降费11709亿元，其中今年新出台减税政策共计减税5065亿元，在减轻企业负担，稳定市场预期，促进企业加强研发、增加投资和扩大就业等方面发挥了积极作用。一是深化增值税改革。4月1日起，将制造业等行业16%的税率降至13%，将交通运输业、建筑业等行业10%的税率降至9%，扩大进项税抵扣范围，对生产、生活性服务业加计抵减，试行增值税期末留抵税额退税制度。4—6月减税3185亿元，所有行业均实现减税，其中制造业减税效果最明显，减税1389亿元，占比超过四成。二是实施小微企业普惠性税收减免。大幅放宽可享受企业所得税优惠的小型微利企业标准，加大所得税优惠力度，政策范围覆盖95%以上的纳税企业。1—6月小微企业普惠性税收政策减税1164亿元，其中民营经济市场主体减税额占88%。三是落实个人所得税专项附加扣除政策。1月1日起，子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金、赡养老人支出6项专项附加扣除政策开始实施。1—6月减税302亿元，5190.5万纳税人享受该项政策。提高个税基本减除费用标准和实施专项附加扣除，累计有1.15亿纳税人无需再缴纳工资薪金所得个人所得税。四是降低企业社保缴费负担。下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例至16%，继续执行阶段性降低失业和工伤保险费率政策，核定调低社保缴费基数，明确各地不得采取任何增加小微企业实际缴费负担的做法，不得自行对历史欠费进行集中清缴，1—6月企业职工基本养老保险、失业保险、工伤保险缴费减少超过1280亿元。同时，减免、降低部分行政事业性收费，清理规范有关政府性基金。为落实好减税降费政策，中央政府带头过紧日子，大力压减一般性支出，安排对地方转移支付超过7.5万亿元、增长9%；地方政府也深挖潜力，拿出实实在在举措，确保减税降费各项政策落地。

### （二）推动深化供给侧结构性改革。

按照“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，聚焦突出短板和薄弱环节，着力支持实体经济发展，提升经济创新力和竞争力。一是推动制造业高质量发展。将适用固定资产加速折旧优惠的行业范围扩大至全部制造业领域，支持企业加快技术改造和设备更新。对符合条件的集成电路设计企业和软件企业继续给予企业所得税优惠政策。二是支持实施创新驱动发展战略。瞄准世界科技前沿，加强自主创新能力源头供给，加大基础研究投入力度。狠抓中央财政科研项目资金管理改革政策落实，修订国家重点研发计划、国家自然科学基金等项目和资金管理办法，推进基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点，赋予科研机构 and 人员更大自主权。推行科研经费后补助制度，鼓励企业牵头承担国家科技重大项目。新增支持58个实体经济开发区打造特色载体，促进中小企业创新创业升级。三是进一步缓解小微企业融资难融资贵。推动国家融资担保基金加快运作，对融资担保金额100万元及以下的业务免收再担保费，基金再担保业务规模超过1400亿元、担保户数约8.59万户。完善财政支持普惠金融发展政策，个人和小微企业创业担保贷款上限均提高50%，对金融机构贷款及时足额给予贴息保障。继续实施小微企业融资担保降费奖补政策，对上一年度年化担保费率不超过2%的省份进行奖补。四是持续

推进落实乡村振兴战略。全面落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，保障重要农产品特别是粮食有效供给。支持“镰刀弯”地区调整种植结构，启动实施马铃薯制种大县奖励政策，发展马铃薯产业链。在10个省份开展中央财政对地方优势特色农产品保险奖补试点。实施农村“厕所革命”整村推进财政奖补政策，加强农村生活污水治理，切实改善农村人居环境。将农村饮水工程维修养护经费纳入中央财政补助范围，保障农村贫困人口饮水安全。

### （三）继续支持打好三大攻坚战。

在巩固已有成果基础上，加大补短板、强弱项力度，集中力量支持，实施精准攻坚。一是有效防控地方政府隐性债务风险。开好“前门”，截至7月底，累计发行地方政府新增债券25530亿元，占全年新增地方政府债务限额的82.9%，为防范化解地方政府隐性债务风险创造了条件。完善地方政府专项债券管理，做好专项债券发行及项目配套融资工作，允许将地方政府专项债券作为符合条件的重大项目资本金，确保法定债券不出任何风险。健全地方政府债券市场化发行定价机制，顺利开展柜台发行试点。妥善应对融资平台公司到期存量地方政府隐性债务风险对地方政府隐性债务实行常态化监控、定期研判，落实问责机制。二是大力支持脱贫攻坚。严守现行脱贫攻坚目标标准，多渠道增加相关转移支付并加大对贫困地区、贫困人口的倾斜，其中，中央财政专项扶贫资金1260.95亿元已全部下达，增量重点用于“三区三州”以及“三区三州”之外贫困人口多、贫困发生率高、脱贫难度大的深度贫困地区，着力支持解决“两不愁三保障”突出问题。出台对企业扶贫捐赠支出所得税税前扣除、扶贫货物捐赠免征增值税、政府采购支持脱贫攻坚等政策，调动各方帮扶积极性。深入推进贫困县涉农资金整合试点，完善财政扶贫资金动态监控机制，落实扶贫项目资金全过程绩效管理要求，全面加强各级各类扶贫资金管理。三是积极支持污染防治。集中政策、资金打好大气、水、土壤等污染防治标志性重大战役，1—7月节能环保支出3433.71亿元。扩大中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点城市范围。落实长江经济带生态保护修复奖励政策，深入实施城市黑臭水体治理示范，加强以渤海为重点的近岸海域保护。大力支持生态保护与修复，围绕重点生态功能区已累计支持25个山水林田湖草生态保护修复试点项目。完善绿色税收政策，对符合条件的从事污染防治的第三方企业减按15%税率征收企业所得税，启动环境保护、节能节水项目和资源综合利用项目企业所得税优惠政策目录修订工作。

### （四）加强保障和改善民生。

在今年财政收支平衡压力加大的情况下，坚持基本民生投入只增不减，尽力而为、量力而行。一是促进稳定和扩大就业。中央财政就业补助资金547.28亿元已全部下达，用于加强公共就业服务。加大失业保险援企稳岗力度，部署做好失业保险基金支持职业技能提升行动资金的筹集、使用和管理。提高自主就业退役士兵和重点群体创业就业税额扣减额度，扩大享受政策优惠的企业范围。二是支持发展公平而有质量的教育。巩固城乡义务教育经费保障机制，启动实施义务教育薄弱环节改善与能力提升工作，重点支持地方消除城镇“大班额”。扩大高职院校奖助学金覆盖面，提高补助标准，设立中等职业教育国家奖学金。推进“双一流”建设，支持中西部地区建设有特色、高水平大学。三是提高社会保障水平。继续实施并完善企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，调剂比例进一步提高至3.5%，今年中西部地区及老工业基地省份受益规模将达到1500多亿元。推动全面建立统一的城乡居民基本医疗保险制度，城乡居民医保财政补助标准增加30元，一半用于大病保险，大病保险起付线降低、报销比例提高到60%，中央财政补助资金3336.4亿元已全部下达。支持提升医疗服务与保障能力，加强基本公共卫生服务和重大传染病防控工作。出台罕见病药品、国产抗艾滋病病毒药品增值税减免政策，加大对养老、托幼、家政等社区家庭服务业的税费政策优惠。四是支持基本住房保障。安排专项资金

支持，重点推进城市棚户区改造，1—7月全国共改造开工207万套，开工率71.6%。今年对城镇老旧小区改造安排中央补助资金，支持改造建设小区水电路等配套设施。继续支持建档立卡贫困户、低保户、分散供养特困人员、贫困残疾人家庭等四类重点对象危房改造。五是推动文化体育事业发展。完善公共文化服务体系，改善基层公共文化体育设施。支持中华优秀传统文化传承发展，加强文化遗产保护。引导优秀文艺作品创作生产。积极支持北京冬奥会筹办和国家队备战奥运等工作。

#### （五）深化财税体制改革。

加大改革工作力度，按照有利于激发微观主体活力和调动地方积极性的要求，推动财税体制改革取得新进展。一是加快财政体制改革。出台教育、科技、交通运输等领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，自然资源等其他重要领域改革方案制定取得积极进展。完善中央对地方转移支付制度，设立共同财政事权转移支付，加强转移支付管理。二是健全预算管理制度。推动各地区各部门深化落实党中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的要求，以绩效为导向优化支出结构，削减长期沉淀和低效无效资金。扩大公开预算的中央部门范围，拓展对地方转移支付公开内容，在财政部门门户网站增设省级预决算公开专栏。进一步深化政府采购制度改革，建立采购主体职责清晰、交易规则科学高效、政策功能完备的现代政府采购制度。三是深化税收制度改革。完善增值税制度，研究调整增值税留抵退税地方分担机制。加强个人所得税改革相关信息系统优化和数据共享工作，确保专项附加扣除政策落实到位。积极推进资源税等税种以及政府非税收入管理条例立法。四是推进国资国企改革。加快国务院直接授权的国有资本投资、运营公司试点，以及中央党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管试点。中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例提高到28%。完善国有金融资本管理，推动做实金融国资预算。支持剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题，加快推进中央企业处置“僵尸企业”和治理特困企业工作。

### 三、下一步财政重点工作安排

我们将认真贯彻党中央、国务院决策部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持新发展理念、推动高质量发展，坚持推进改革开放，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路，统筹国内国际两个大局，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，促进经济持续健康发展。财政政策要加力提效，继续落实落细减税降费政策，重点做好以下工作：

#### （一）实施好积极的财政政策，促进经济平稳运行。

细之又细抓好减税降费各项政策措施的落实，密切关注各行业税负变化，跟踪分析经济运行情况和政策落实中遇到的问题，不断完善政策举措，优化相关流程，帮助企业用足用好政策，确保制造业等主要行业税负明显降低，确保建筑业和交通运输业等行业税负有所降低，确保其他行业税负只减不增，使企业特别是小微企业社保缴费负担有实质性下降。进一步治理违规涉企收费，把清理规范涉企收费与“放管服”改革紧密结合，加大收费公开透明力度，畅通减税降费红利传导机制，主动接受社会监督，对搞变通、打折扣或变换花样乱收费抵消减税效果的，发现一起查处一起。支持部分城市开展深化民营和小微企业金融服务综合改革试点，引导更多金融资源支小助微。同时，加强民生保障，多措并举支持稳定和扩大就业，全面推开划转部分国有资本充实社保基金，落实好发展社区养老、托幼服务，以及城镇老旧小区改造试点等政策，在民生改善中持续释放内需潜力。研究继续降低进口关税总水平，完善出口退税政策，加快退税进度。

(二)扎实做好收支预算管理,开源节流平衡预算。

加大开源节流力度,弥补减收缺口,实现预算平衡和财政稳健运行。主动挖潜、多管齐下,认真清点“家底”,盘活变现长期低效运转、闲置等政府存量资产,继续清理结转结余资金,上缴特定国有企业利润,多渠道缓解财政收支压力。硬化支出预算执行约束,严控预算追加事项,坚决禁止违反预算规定乱开口子。严把支出政策关口,强化财政可承受能力评估,凡是不具备实施条件、超出财力可能的支出政策,一律不得实施。地方要统筹转移支付资金和自有财力,按照“县级为主、省级兜底”的原则,在优化支出结构上多下功夫,坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序,坚持国家标准的“三保”支出在“三保”支出中的优先顺序,切实保障“三保”支出需求。

(三)推进财税体制改革,加快建立现代财政制度。

把握方向、突出实效、全力攻坚,推动重大改革举措进一步落地见效。抓好已出台有关领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的落实,积极推进生态环境、自然资源、应急救援等其他分领域改革。进一步扩大国有资本经营预算编报范围,提高国有资本经营预算资金调入一般公共预算的比例。深化预算编制制度改革,完善预算标准体系和项目库建设,提升预算管理的科学化精细化水平。结合审计查出突出问题整改,从体制机制入手规范预算执行,强化预算公开透明和刚性约束。加强税制改革与税收立法的有机衔接,加大推进税收立法工作力度。做好向全国人大常委会提交国有资产管理情况综合报告和专项口头报告行政事业性国有资产管理情况工作。

(四)加强地方政府债务管理,防范化解地方政府隐性债务风险。

严格落实党中央、国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的决策部署,做到坚定、可控、有序、适度。继续做好专项债券发行及项目配套融资工作,支持地方依法合规举债;进一步厘清专项债券合理边界,精准聚焦国家重大战略和重大项目。健全地方政府隐性债务常态化监测机制,统一口径、统一监管,实现对所有隐性债务全覆盖,完善制度建设,堵塞监管漏洞,及时发现和处置潜在风险。指导和督促各地综合采取措施,稳妥化解隐性债务存量。强化监督问责,从严整治举债乱象,有效遏制隐性债务增量。

(五)艰苦奋斗、勤俭节约,坚持政府过紧日子。

牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约的思想,坚持勤俭办一切事业,不该支出的钱一分也不能花。各地各部门要将全面实施预算绩效管理作为重要抓手,健全评价指标体系,改进评价方式,提高评价质量,充分运用评价结果,切实做到花钱必问效、无效必问责,把钱花在刀刃上。大力压减一切不必要的行政开支,所有的办公运行、后勤保障、会议差旅、公务接待、出国出境等都要行简约、倡简朴、戒奢华,促进行政成本明显降低。中央财政带头压减一般性支出,除刚性和重点项目外,其他项目支出平均压减幅度达到10%。在严格落实年初既定的一般性支出压减5%的基础上,有条件的地方要进一步加大压减力度,力争达到10%以上,把节省下的资金用于支持重点建设和民生改善。进一步完善厉行节约反对浪费相关制度规范,严格执行、长期坚持。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员,我们将更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻党中央、国务院决策部署,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,按照十三届全国人大二次会议的有关决议要求和全国人大常委会的审议意见,真抓实干、攻坚克难,更加努力地做好财政改革发展各项工作,促进完成全年经济社会发展主要目标任务,以优异成绩迎接新中国成立70周年! □