

关于2018年中央和地方预算执行情况与 2019年中央和地方预算草案的审查结果报告

——2019年3月12日第十三届全国人民代表大会第二次会议
主席团第二次会议通过

第十三届全国人民代表大会财政经济委员会

十三届全国人大二次会议主席团：

第十三届全国人民代表大会第二次会议审查了国务院提出的《关于2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算草案的报告》和2018年全国预算执行情况与2019年全国预算草案。全国人民代表大会财政经济委员会在对预算报告和预算草案进行初步审查的基础上，根据各代表团和有关专门委员会的审查意见，又作了进一步审查。国务院根据审查意见对预算报告作了修改。现将审查结果报告如下。

一、2018年预算执行情况总体良好

根据国务院报告的2018年中央和地方预算执行情况，全国一般公共预算收入183352亿元，为预算的100.1%；全国一般公共预算支出220906亿元，完成预算的105.3%；加上调入和补充预算稳定调节基金等收支，全国财政赤字23800亿元，与十三届全国人大一次会议批准的预算持平。其中，中央一般公共预算收入85447亿元，为预算的100.1%；中央一般公共预算支出102382亿元，完成预算的99.1%；加上调入和补充预算稳定调节基金等收支，中央财政赤字15500亿元，与预算持平。中央预算稳定调节基金余额3764亿元。2018年末，中央财政国债余额149607.42亿元，地方政府一般债务余额109938.75亿元、专项债务余额73922.77亿元，都控制在全国人大批准的债务余额限额以内。

全国政府性基金收入75405亿元，为预算的117.5%；全国政府性基金相关支出80562亿元，完成预算的103.2%。全国国有资本经营预算收入2900亿元，为预算的102.2%；全国国有资本经营预算支出2159亿元，完成预算的95%。全国社会保险基金收入72649亿元，为预算的106.7%；全国社会保险基金支出64586亿元，完成预算的100.1%；当年收支结余8063亿元，年末滚存结余86337亿元。预算草案中对预算执行情况作了说明。

财政经济委员会认为，2018年中央和地方预算执行情况总体良好。面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，国务院和地方各级人民政府在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，坚持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精神，按照党中央决策部署和十三届全国人大一次会议各项决议要求，坚持稳中求进工作总基调，贯彻实施预算法，实施积极的财政政策，深入推进供给侧结构性改革，深化财税体制改革，发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，保持了经济持续健康发展和社会大局稳定。同时，在预算执行和财政管理中还存在一些不容忽视的问题，主要是：有的产业扶持政策可操作性不强，有的民生政策落实不够精准，影响企业和群众的获得感；有些支出预算安排存在重投入轻产出、重建设轻使用的现象，一些项目安排不规范，绩效与政策目标差距较大；部分收支项目执行结果与预算相差较大，预算编制的准确性和约束力需要进一步增强；有的地方仍违规担保或举借债务，防范化解债务风险任务艰巨；财税体制改革亟需加快推进，如期完成税收法定改革任务相当紧迫等。这些问题要高度重视，认真研究，采取有效措施解决。

二、2019 年预算报告和预算草案总体可行

国务院提出的2019年中央和地方预算草案,全国一般公共预算收入192500亿元,比2018年预算执行数(同口径,下同)增长5%;全国一般公共预算支出235244亿元,增长6.5%;加上调入资金,全国财政赤字27600亿元,增加3800亿元。其中,中央一般公共预算收入89800亿元,增长5.1%;中央一般公共预算支出111294亿元,增长8.7%;加上调入预算稳定调节基金等资金,中央财政赤字18300亿元,增加2800亿元;中央财政国债余额限额175208.35亿元。地方政府一般债务余额限额133089.22亿元,专项债务余额限额107685.08亿元。

全国政府性基金收入77948亿元,增长3.4%;全国政府性基金相关支出99802亿元,增长23.9%。全国国有资本经营预算收入3366亿元,增长16.1%;全国国有资本经营预算支出2401亿元,增长11.2%。全国社会保险基金收入79678亿元,增长9.7%;全国社会保险基金支出74252亿元,增长15%;本年收支结余5425亿元,年末滚存结余91762亿元。

财政经济委员会认为,国务院提出的2019年中央和地方预算草案,符合中央经济工作会议精神,贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署,积极的财政政策加力提效,实施更大规模的减税降费,增加重点领域投入,继续打好三大攻坚战,加快建立现代财政制度,实施预算绩效管理,积极防范化解地方政府债务风险。预算草案符合预算法的规定,预算草案总体可行。建议第十三届全国人民代表大会第二次会议批准国务院提出的《关于2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算草案的报告》,批准2019年中央预算草案,同时批准2019年地方政府一般债务余额限额133089.22亿元、专项债务余额限额107685.08亿元。地方各级政府预算依法由本级人民代表大会审查和批准。各省、自治区、直辖市人民政府依照国务院下达的债务限额举借的债务,列入本级预算调整方案,报本级人大常委会依法批准。国务院将地方预算汇总后报全国人民代表大会常务委员会备案。

三、做好 2019 年预算执行和财政工作的建议

2019年是新中国成立70周年,是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年,要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中央经济工作会议精神,按照统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的要求,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,坚持推动高质量发展,坚持以供给侧结构性改革为主线,坚持深化市场化改革、扩大高水平开放,继续打好三大攻坚战,着力激发微观主体活力,创新和完善宏观调控,统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作,保持经济运行在合理区间,进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期,提振市场信心,增强人民群众获得感、幸福感、安全感,保持经济持续健康发展和社会大局稳定,为全面建成小康社会收官打下决定性基础。当前经济运行稳中有变、变中有忧,财政收入增幅有所放缓,各领域对财政资金需求依然刚性增长,财政收支矛盾比较突出,要牢固树立底线思维,切实增强忧患意识,扎实做好各项财政预算工作,圆满完成2019年预算。为此,财政经济委员会提出以下建议:

(一)全面落实好积极财政政策加力提效的决策部署。要抓紧制定降低增值税税率的实施方案,确保减税政策尽快落地见效,确保所有行业税负只减不增。清理规范政府性基金和行政事业性收费项目,明显降低企业社保缴费负担,完善养老保险基金中央调剂制度,划转部分国有资本充实社保基金,保障职工养老金按时足额发放。做实医疗保险基金地市级统筹,逐步实现省级统筹。加大中央对地方财政转移支付力度,支持地方落实减税降费政策措施。国务院财税部门应当按项目将减税降费政策实施情况及时向社会公布。审计机关应当加强对减税降费政策实施情况和效果的专项审计,并向全国人大常委会报告情况。研究探索建立税式支出制度,税收优惠政策应当在预算草案中作出安排,提高税收优惠政策规范性和透明度。加大对“三农”、经济结构调整、基础研究、民生等领域投入力度。保持加强生态文明建设的战略定力,聚焦做好打赢蓝天保卫战、打好碧水保卫战等工作,加强环境基础设施建设投入力度。要牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约的思想,各级政府带头过

紧日子，开源节流，大力压减一般性支出，取消低效无效支出，优化支出结构，盘活各类资金和资产。

（二）全力打好脱贫攻坚战。要持续加大对脱贫攻坚的投入力度，资金向“三区三州”等深度贫困地区和特殊贫困群体倾斜。要加大扶贫资金统筹力度，集中财力保障重点领域和项目支出需要，切实解决好实现“两不愁三保障”面临的突出问题。注重改善贫困地区生产生活条件，加大学前教育、儿童早期发展及职业教育和民族教育扶持力度，培养贫困群众自我发展能力。加强对扶贫资金使用的跟踪监督，确保资金使用的规范、安全、公开和透明。开展扶贫后评估工作，健全稳定脱贫的长效机制。严格扶贫资金管理，因地制宜用好扶贫资金，提高资金使用绩效。

（三）着力防范化解地方政府债务风险。防范化解地方政府隐性债务风险要把握好节奏和力度，平衡好稳增长与防风险的关系。指导地方做好2019年地方政府专项债券发行和使用工作，加强财政金融政策衔接配合，有效发挥政府债券资金对稳投资、扩内需、补短板、防风险的重要作用。鼓励各种主体参与地方政府债券交易，健全地方政府债券市场化发行定价和约束机制。建立健全地方政府债务统计和动态监测制度，及时应对可能出现的债务风险。坚持举债规模与偿债能力相匹配原则，指导和督促地方加强定期评估。健全政府债务管理情况向人大报告制度，地方各级政府应当向本级人大报告政府债务情况，实现人大对地方政府债务的全口径、全过程监管。推进政府债务管理立法工作。

（四）加快推进财税体制改革。2019年要抓紧推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革，推动省以下各级政府财政事权和支出责任划分，推进修订相关法律、行政法规工作。2019年要研究提出中央和地方之间收入划分改革方案，推进健全地方税体系。改革完善财政转移支付制度，合理确定基本公共服务保障国家基础标准和支出责任分担方式，稳步提升地区间基本公共服务均等化水平。建立健全转移支付资金使用监督制度，切实提高资金使用绩效。

（五）不断提高预算管理的法治化规范化水平。要尽快出台预算法实施条例，制定完善财政专户、预算调剂等配套制度办法。进一步提高中期财政规划编制水平，不断提高预算编制的科学性和严谨性。进一步提高中央基本建设投资年初预算编列到地区和项目的到位率，细化预算内容，增强透明性和可审性。扩大国有资本经营预算编报范围，进一步完整反映国有资本经营预算的收支情况。改革完善社会保险基金预算管理，严格基金预算执行。年初预算中还没有细化到地方的财政转移支付，要依法尽早细化到地方，并尽快下达。严格执行预算，切实减少执行中的追加追减变动，加快预算执行进度，提高资金使用效率。抓紧健全完善政府综合财务报告制度，为2020年全面开展政府综合财务报告编制工作做好准备。全面实施预算绩效管理，将绩效管理理念、方法和要求贯穿预算管理全过程。落实预算绩效主体责任，加强第三方绩效评价，将预算绩效评价结果及时向人大报告，并向社会公布。

（六）积极配合落实人大预算审查监督和国有资产监督改革举措。要不断改进完善预算报告和预算草案编报工作。在预算草案编制和预算执行过程中、在重大财税政策出台前，主动听取人大代表和社会各界意见建议，增强政策和预算安排的合理性、针对性，提高政策实施效果和预算执行绩效。积极配合持续推进预算联网监督工作，保障数据提供的全面、准确、及时，根据预算联网监督发现的问题，纠正差错，健全制度，堵塞漏洞，改进工作。研究制定健全审计查出问题整改长效机制的指导意见。加强国有资产管理，做好2019年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的工作。

（七）积极贯彻落实税收法定原则。有关部门要加大工作力度，扎实做好税收立法评估和可行性研究，提高税收立法质量和效率，尽快提出将增值税法、消费税法、关税法、城市维护建设税法、契税法、印花税法、房地产税法和税收征收管理法（修改）等提请全国人大常委会审议的时间安排，按时提交审议，确保完成党中央确定的2020年实现税收法定的任务。认真贯彻落实党中央关于深化税制改革的要求，实现税制改革与税收立法的有机衔接和相互促进。加快研究制定政府非税收入管理条例。

以上报告，请予审议。■