

# 2010年预算安排特点及重点

■ 本刊记者

今年财政部提交十一届全国人大三次会议审议的《关于2009年中央和地方预算执行情况与2010年中央和地方预算草案的报告》，与往年相比，特点明显、重点突出。

## 一、预算报告更加可读易懂

在保持2009年预算报告总体框架不变，坚持按科目分类报账、突出“财”与“政”结合的基础上，2010年的预算报告在内容和形式上又作了一些新的探索和尝试，主要呈现以下特点：

**一是注重全面完整。**2010年的预算报告在详细解读公共财政预算2009年执行和2010年编制情况的同时，首次报告了全国政府性基金预算，实现了对中央和地方政府性基金预算的完整披露，并细化了一些主要基金项目预算执行情况，尤其是土地出让收支的有关情况。今年预算报告还首次报告了2010年中央国有资本经营预算。

**二是注重解疑释惑。**增加了对2009年主要支出项目预算执行与预算安排差异的解释说明性文字。在报告2010年主要支出项目时，增加了对预算安排增幅较高或较低项目的解释说明。此外，由于政府支出科目的变化，2009年部分支出项目执行数按2010年科目口径进行了调整，在报告附表中增加了注释进行说

明。对附表中执行数与预算数差异较大的个别支出项目也作了解释。

**三是注重回应关切。**2010年预算报告首次专门用一定篇幅的文字报告落实上年全国人大预算决议的有关情况，反映了人大代表要求落实的财政工作进展情况。同时，针对人大代表和社会各界关心的积极的财政政策、“三农”、民生、政府公共投资等热点问题，2010年预算报告中都作了重点说明，详细介绍了2009年积极财政政策的落实以及中央政府公共投资支出情况，阐释了2010年继续实施积极财政政策的五个重点方面，继续报告了“三农”支出、民生支出和中央政府公共投资安排情况。

**四是注重通俗易懂。**今年的预算报告力求文风更加朴实直白，报告与草案、文字数字与图表相互衔接，相辅相成，相互对照，形象生动，容易理解。增加了2009年中央政府公共投资支出情况表、中央政府性基金收入和支出情况表。对一些专业色彩较重的名词，也尽量用通俗易懂的语言加以解释说明，方便大家理解。

## 二、财政收支安排积极稳妥

**2010年财政预算编制和财政工作的指导思想是：**认真贯彻党的十七大、十七届三中、四中全会以及

中央经济工作会议精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续实施积极的财政政策，着力调整国民收入分配格局，推进财税制度改革，优化财政支出结构，加大对“三农”、教育、科技、医疗卫生、社会保障、保障性住房、节能减排以及欠发达地区的支持力度，促进经济增长、结构调整、地区协调和城乡统筹发展，切实保障和改善民生。坚持依法理财和统筹兼顾、增收节支的方针，加强财政科学管理，从严控制一般性支出，提高财政资金使用效益，促进经济平稳较快发展。

中央财政收入预算为38060亿元，比2009年执行数(下同)增加2163.86亿元，增长6%。加上从中央预算稳定调节基金中调入的100亿元，收入合计为38160亿元。中央财政支出预算为46660亿元，增加2758.86亿元，增长6.3%。中央财政收支相抵，赤字8500亿元，增加1000亿元。相应增加国债发行规模，中央财政国债余额限额71208.35亿元。

地方财政收入预算安排66481亿元，增加5278.96亿元，增长8.6%。其中：地方本级收入35870亿元，增长10.1%；中央对地方税收返还和转移支付收入30611亿元。地方财政支出68481亿元，增加7887.2亿元，增长13%。地方财

政收支相抵，赤字2000亿元。国务院同意由财政部代理地方发行债券予以弥补，并列入省级预算管理。

汇总中央预算和地方预算安排，全国财政收入73930亿元，增长8%，加上从中央预算稳定调节基金调入的100亿元，可安排的收入合计为74030亿元。全国财政支出84530亿元，增长11.4%。全国财政收支差额10500亿元。

全国财政收支安排积极稳妥、合理可行。2010年全国财政收支差额预计占GDP的2.8%，与上年基本持平。考虑到我国经济虽呈现回升向好势头，但基础还不稳固，需要保持财政政策的连续性、稳定性；财政收入增长较低，支出压力又很大，财政收支矛盾突出，2010年财政赤字仍需保持适度规模。同时，为了促进财政可持续发展，积极防范财政风险，必须将赤字率控制在3%以内，以便给以后年度逐步缩减赤字留有余地。

### 三、继续实施积极的财政政策

根据2010年财政预算编制和财政工作的指导思想，今年财政工作将更加注重推进结构调整，切实提高经济发展的质量和效益；更加注重扩大内需特别是消费需求，切实保持经济平稳较快增长；更加注重保障和改善民生，切实推动经济社会协调发展；更加注重深化财税改革，切实增强经济财政发展的内在动力和活力；更加注重加强财政科学化精细化管理，切实提高财政资金绩效。继续实施积极的财政政策，主要体现在以下五个方面：

**1. 提高城乡居民收入，扩大居民消费需求。**促进调整国民收入分配格局，增加财政补助规模，提高居

民特别是中低收入者消费能力，完善引导消费的财税政策，增强消费对经济增长的拉动作用。进一步增加农民补贴，提高主要粮食品种最低收购价水平，增加农民收入。提高城乡居民最低生活保障标准，增加企业退休人员基本养老金，提高优抚对象等人员抚恤补贴和生活补助标准。努力扩大就业，支持落实最低工资制度，提高低收入者劳动报酬。在义务教育学校、公共卫生和基层医疗卫生事业单位实施绩效工资。健全家电、汽车摩托车下乡和家电、汽车以旧换新政策，引导居民消费。

**2. 安排使用好政府公共投资，着力优化投资结构。**重点支持保障性住房、农村基础设施、教育和医疗卫生等社会事业、节能环保和生态建设，以及自主创新、结构调整等领域和欠发达地区。资金安排主要用于项目续建和收尾，避免“半拉子工程”，严格控制新上项目，防止重复建设。支持地震灾区恢复重建。扩大政府公共投资“以奖代补”范围，带动社会投资。

**3. 落实结构性减税政策，引导**

**企业投资和居民消费。**巩固增值税转型以及成品油税费改革成果。对部分小型微利企业实施所得税优惠政策。对1.6升及以下排量乘用车暂减按7.5%征收车辆购置税。继续落实各项税费减免政策，研究清理到期的税收减免政策。严格行政事业性收费和政府性基金项目的审批管理。

**4. 优化财政支出结构，保障和改善民生。**坚持统筹兼顾、有保有压、突出重点的原则，向社会主义新农村建设倾斜，向社会事业发展的薄弱环节倾斜，向困难地区、基层和群众倾斜。加大公共服务领域的投入，增加对“三农”、科技、教育、医疗卫生、社会保障、保障性住房、节能环保等方面的支出，促进民生改善和社会事业发展。控制出国(境)经费、车辆购置及运行费、公务接待费，大力压缩公用经费等一般性支出，降低行政成本。

**5. 大力支持区域协调发展和经济结构调整，推动经济发展方式转变。**增加中央对地方转移支付，加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的支



面振兴东北地区等老工业基地，大力促进中部地区崛起，积极支持东部地区率先发展。加大对科技创新的支持，促进重点行业企业提高自主创新能力。增加中小企业特别是小微企业发展专项资金，推动技术创新、结构调整、扩大就业。大力推进节能减排、淘汰落后产能，支持战略性新兴产业发展。改革资源税制度，全面推进矿产资源有偿使用制度改革，健全排污权有偿取得和交易制度，扩大排污权交易试点，促进资源节约和环境保护。

#### 四、实现中央政府新增公共投资 1.18 万亿元的计划

2010 年中央政府公共投资安排 9927 亿元，新增 5722 亿元。加上 2008 年第四季度新增的 1040 亿元和 2009 年新增的 5038 亿元，2010 年可以实现中央政府新增公共投资 1.18 万亿元的计划。其中：用于农业基础设施及农村民生工程建设的资金为 2536 亿元，保障性住房建设（包括农村危房改造）632 亿元，节能减排和生态建设 980 亿元，教育卫生等社会事业建设 981 亿元，地震灾后恢复重建 974 亿元，自主创新、技术改造及服务业 742 亿元，铁路、公路、机场和港口等基础设施建设 2597 亿元。

#### 五、促进城乡统筹发展

2010 年，中央财政用于“三农”方面的支出安排合计 8183.4 亿元，增加 930.3 亿元，增长 12.8%。大部分中央对地方的税收返还和一般性转移支付也将用于“三农”和民生支出。

**1. 促进农民增收收入。**继续增加涉农补贴规模，完善农资综合补

贴动态调整机制等补贴政策。对农民四项补贴（粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴）的支出安排为 1334.9 亿元。其中：粮食直补 151 亿元；农资综合补贴 835 亿元；农作物良种补贴 204 亿元，启动青稞良种补贴，推进花生良种补贴试点并逐步完善实施办法；安排 144.9 亿元扩大农机具购置补贴规模及种类。支持提高稻谷、小麦最低收购价，安排补贴资金 100 亿元。实施农作物保险、能繁母猪保险、奶牛保险等保费补贴，安排资金 103.2 亿元。安排家电下乡补贴资金 152 亿元，将补贴对象扩大到国有农（林）场职工。

**2. 稳定发展农业生产。**计划用于农业生产方面的支出合计 3163.8 亿元。其中：安排资金 80 亿元推动现代农业建设和优势特色产业发展；安排农业综合开发资金 190 亿元支持实施全国新增千亿斤粮食生产能力建设规划。以粮食主产区为重点，改造中低产田，建设高标准农田，促进农业产业化经营，提高粮食和农业综合生产能力；安排资金 1150.1 亿元强化农业基础设施建设，全面完成大中型水库除险加固任务，推进大中型灌区续建配套节水改造以及农村电网改造等。进一步扩大小型农田水利重点县建设和国家水土保持重点建设工程实施范围。推进农村公路、国省干线等公共交通基础设施建设，计划新建、改造 30 万公里农村公路。支持推动新农村现代流通服务网络工程建设。

**3. 推动农村社会事业发展。**安排资金 3108.5 亿元支持农村教育、卫生等社会事业发展。继续实施农村沼气、危房改造试点等工程。支持解决 6000 万农村人口的安全饮水问题。安排资金 222.3 亿元加强

农村扶贫开发。

**4. 推进农村综合改革。**完善村级组织运转经费保障机制，全面清理化解农村义务教育债务，健全村级公益事业建设一事一议财政奖补制度。

#### 六、推动教育优先发展

2010 年，中央财政用于教育方面的支出安排合计 2159.9 亿元，增长 9%。进一步完善农村义务教育经费保障机制，落实免除城市义务教育阶段学生学杂费政策，解决进城务工人员子女平等接受义务教育问题，安排资金 731.5 亿元。对农村义务教育学校实行绩效工资，安排补助 197.8 亿元。实施中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费政策，安排补助 60 亿元。推进中西部地区农村初中校舍改造和全国中小学校舍安全工程，安排补助 100 亿元。落实家庭经济困难学生奖助学金及国家助学贷款贴息等政策，安排经费 226 亿元。加强学前教育和特殊教育学校建设。继续推动中央高校减轻债务负担试点工作，并启动新一轮“985 工程”建设，安排资金 116 亿元。支持推进“211 工程”等建设，安排资金 426 亿元。实施国家中长期教育改革和发展规划纲要，安排 100 亿元。

#### 七、深化医药卫生体制改革

2010 年，中央财政用于医疗卫生方面的支出安排合计 1389.18 亿元，增长 8.8%。安排 1268.2 亿元支持医药卫生体制改革。进一步提高新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险参保率，并将财政补

助标准由上年的每人每年80元提高到120元。加大城乡医疗救助力度。健全城乡基本公共卫生服务经费保障机制,继续实施重大公共卫生服务项目。支持60%的基层医疗卫生机构实施基本药物制度。推进公立医院改革试点,健全基层医疗卫生服务体系。促进中医药事业发展。

## 八、完善社会保障制度

2010年,中央财政用于社会保障方面的支出安排合计3185.08亿元,增长9.6%。安排补助资金70亿元开展新型农村社会养老保险试点,稳步推进事业单位养老保险改革。对企业养老保险基金共安排补助资金1561亿元,提高企业退休人员基本养老金水平,实施全国统一的企业职工基本养老保险关系转移接续办法,巩固养老保险省级统筹制度。提高城乡最低生活保障标准,安排补助资金633亿元。调整优抚对象等人员抚恤和生活补助标准,安排补助资金213亿元。继续做好国有企业政策性关闭破产工作,安

排补助资金80亿元。

## 九、积极促进就业再就业

2010年,中央财政继续实施更加积极的就业政策,安排就业资金397.17亿元(加上列入其他科目的就业资金为432.67亿元)。一是将2009年底到期的就业扶持政策延长一年,并根据就业形势变化调整完善。二是鼓励普通高校毕业生到中小企业、基层和中西部地区就业,促进劳动者自谋职业和自主创业。三是支持开展职业技能培训,大力开发公益性就业岗位,加大对就业困难家庭人员和零就业家庭的就业援助力度。

## 十、支持实施保障性安居工程

2010年,中央财政用于住房保障方面的支出安排合计992.58亿元,增长1.4%。保障性住房支出安排632亿元,增加81.44亿元,增长14.8%。进一步推进廉租住房等保障性住房建设,支持解决375万户城市低收入住房困难家庭的住房问

题,全面启动城市、林区、垦区、煤矿等棚户区改造,实施农村危房改造试点和少数民族地区游牧民定居工程。另外,安排资金360.58亿元用于住房改革。

## 十一、支持科技创新

2010年,中央财政用于科学技术方面的支出安排合计1632.85亿元,增长8%。安排301.9亿元实施科技重大专项。安排1101.16亿元支持基础、前沿技术和社会公益研究以及重大共性关键技术研究开发。扩大重大科研装备自主研制试点范围。创新科技投入方式,推动产学研用有机结合,提高科技发展能力。健全有利于科技成果产业化的分配制度。鼓励关键设备和元部件进口,引进先进技术。

## 十二、支持节能减排和环境保护

2010年,中央财政用于环境保护方面的支出安排合计1412.88亿元,增长22.7%。一是安排节能减排资金833亿元,大力支持节能技术改造、淘汰落后产能、建筑节能、新能源汽车等,将节能产品惠民工程实施范围扩大到高效节能空调、高效电机等产品,加强重金属污染治理、重点流域水污染防治,支持环境监管能力建设,推进城镇污水、垃圾处理设施配套管网及重大减排工程。安排109亿元支持实施金太阳工程等,推动发展可再生能源。二是安排资金365.26亿元加强林业重点工程和草原生态建设,巩固退耕还林成果。鼓励重要能源、资源、原材料进口,严格控制“两高一资”产品出口。支持实施《应对气候变化国家方案》。



### 十三、支持推进文化体制改革和文化事业发展

2010年,中央财政用于文化与体育传媒方面的支出安排合计314.49亿元。继续支持博物馆、纪念馆免费开放,推进实施全国文化信息资源共享等重点文化工程。加强文化遗产保护,加大文化产业发展的扶持力度。积极支持文化体制改革,重点推进中央各部门(单位)148家经营性出版社转企改制。

### 十四、健全家电、汽车摩托车下乡和家电、汽车以旧换新政策

为引导居民消费,增强消费对经济增长的拉动作用,安排家电下乡补贴资金152亿元将补贴对象扩大到国有农(林)场职工。继续实施汽车摩托车下乡政策,安排补贴资金135亿元。落实家电、汽车以旧换新政策,安排补贴资金103亿元。

### 十五、加大对地方转移支付力度

2010年,中央对地方税收返还和转移支付合计30611亿元,增长7%。其中:税收返还5004.36亿元,增长1.3%;转移支付25606.64亿元,增长8.1%。在转移支付中,一般性转移支付12295.73亿元,增长8.6%,占转移支付总量的48%;专项转移支付13310.91亿元,增长7.7%,占转移支付总量的52%。专项转移支付所占比重较大,主要是因为继续实施积极的财政政策,将扩大内需的大部分支出通过专项转移支付补助给地方。在一般性转移支付中,均衡性转移支付4168亿元,增加250亿元,主要用于增强中西部地

区以及三江源等生态功能区的财政保障能力。民族地区转移支付330亿元,增加54.12亿元,大力支持西藏、新疆等少数民族地区经济社会发展。帮助资源枯竭城市化解历史遗留的社会负担,安排转移支付75亿元,增加25亿元。支持地方建立县级基本财力保障机制,增强基层政府基本公共服务保障能力,安排资金660亿元,增加112.21亿元。成品油税费改革转移支付安排108亿元,加强交通基础设施养护和建设。

### 十六、深化财税制度改革

进一步完善有利于科学发展的财税体制机制。一是建立健全财力与事权相匹配的财政体制。完善转移支付制度,优化转移支付结构,加大一般性转移支付力度,进一步规范专项转移支付,完善转移支付分配办法。健全省以下财政体制,完善县级基本财力保障机制。推进省直管县财政管理方式改革。二是改革完善税收制度。改革资源税制度。完善消费税和房产税制度。统一内外资企业和个人城建税、教育费附加制度。继续做好增值税转型工作,进一步完善增值税制度。落实成品油税费改革各项措施。三是深化预算制度改革。密切跟踪政府预算体系的运行情况,完善政府性基金预算、国有资本经营预算制度,做好社会保险基金预算的试编工作。全面推进县级部门预算改革。继续健全国库单一账户体系。深化国库集中收付和政府采购制度改革。完善政府收支科目体系。研究推进政府会计改革。

### 十七、大力推进财政科学化精细化管理

着力提高财政资金使用效率。

一是加强财政法制建设。加快修订预算法和注册会计师法。积极推动增值税法、车船税法等财税法律法规的立法进程。二是严格预算管理。规范预算编制程序,提前编制预算,细化预算内容,减少代编预算规模,提高年初预算到位率。加快预算执行进度,完善预算支出执行责任制度,强化基本支出和项目支出管理,健全当年预算编制与上年预算执行的有效衔接机制,进一步提高预算执行的均衡性和有效性。积极开展预算支出绩效评价,探索建立有效的绩效评价结果公开机制和问责机制。三是强化财政监督。加强各类政府预算收支管理,建立健全覆盖政府性资金运行全过程的监督机制。重点加强对重大财税政策实施情况的监督检查,改进和加强中央政府公共投资预算执行和资金管理,提高政府投资的质量和效益。积极推进预算公开,建立健全规范的预算公开机制,自觉接受社会监督。加大“小金库”专项治理力度,研究建立防范“小金库”的长效机制。

### 十八、努力增收节支

确保应收尽收,把钱花在刀刃上。一是依法加强收入征管。坚决制止和纠正越权减免税收行为,严厉打击偷骗税违法活动,努力完成财政收入预算。按照强化税收、清理收费的原则,严格非税收入管理,在全国范围内将预算外资金纳入预算管理。二是保障重点支出。保障“三农”、民生等重点支出需要,压缩一般性支出。严格控制党政机关楼堂馆所建设,严禁超标准装修。继续加强公务支出管理,深化公务卡管理改革。牢固树立过紧日子的思想,严肃财经纪律,坚决反对大手大脚花钱和铺张浪费行为。☐