关于2010年中央决算的报告

——2011年6月27日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

财政部部长 谢旭人

全国人民代表大会常务委员会：

第十一届全国人民代表大会第四次会议审查批准了《关于2010年中央和地方预算执行情况与2011年中央和地方预算草案的报告》。现在，2010年中央决算已经汇编完成。按照《中华人民共和国预算法》等法律规定和全国人大常委会的安排，我受国务院委托，向全国人大常委会提出2010年中央决算报告和中央决算草案，请予审查。

一、2010年中央决算情况

2010年，各地区、各部门在中国共产党的坚强领导下，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面落实中央决策部署和第十一届全国人民代表大会第三次会议决议，加强和改善宏观调控，国民经济平稳较快发展，社会保持和谐稳定，改革开放和社会主义现代化建设取得新的重大成就。在此基础上，中央决算情况较好。

（一）中央公共财政收支决算情况

2010年，中央公共财政收入42488.47亿元，完成预算的111.6%，比2009年（下同）增长18.3%。加上从中央预算稳定调节基金调入100亿元，使用的收入总量为42588.47亿元。与向第十一届全国人民代表大会第四次会议报告的预算执行数比较，中央公共财政收入增加17.95亿元，主要是在决算清理期间，增加了一些专项收入、行政事业性收费等非税收入。中央公共财政支出48330.82亿元，完成预算的103.6%，增长10.3%。其中，中央本级支出15989.73亿元，完成预算的99.6%，增长4.8%；中央对地方税收返还和转移支付支出32341.09亿元（相应形成地方财政收入和支出），完成预算的105.7%，增长13.2%。加上用于补充中央预算稳定调节基金2257.65亿元，支出总量为50588.47亿元。与向第十一届全国人民代表大会第四次会议报告的预算执行数比较，中央公共财政支出增加8.3亿元，主要是根据有关规定，增加了全国社会保障基金支出。决算数比预算执行数增收增支相抵，净增收9.65亿元，用于补充中央预算稳定调节基金。中央公共财政收支总量相抵，赤字8000亿元，比预算减少500亿元。2010年末中央财政国债余额67548.11亿元，控制在年度预算限额71208.35亿元以内。

> 2010年中央财政用在与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、文化方面的支出合计8920.59亿元，增长20.2%。

1. 中央公共财政收入决算情况

各主要收入项目具体完成情况如下：

（1）国内增值税15897.21亿元，完成预算的103.6%。预算超收主要是工业增加值增幅及工业品出厂价格水平高于预计，相应增加了增值税收入。

（2）国内消费税6071.55亿元，完成预算的115.8%。超过预算主要是汽车销售量大幅增长，相应增加了消费税收入。

（3）进口货物增值税、消费税和关税12518.47亿元，完成预算的129.7%。超过预算主要是一般

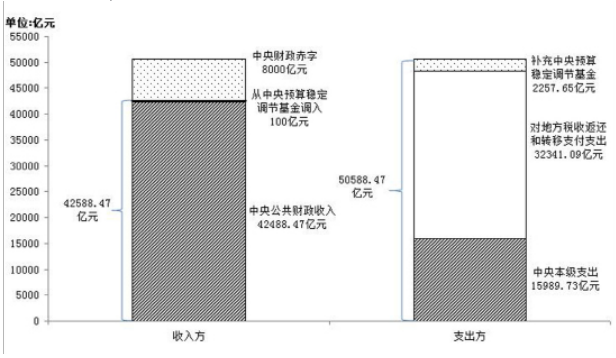


图1：2010年中央公共财政平衡关系

中国财政杂志社

贸易进口额增幅超过预计，相应增加了进口税收。

（4）出口货物退增值税、消费税7327.31亿元，完成预算的103.6%。退税高于预算主要是一般贸易出口额超过预计，出口退税相应增加。

（5）营业税153.34亿元，完成预算的80.7%。未完成预算主要是国家开发银行分行缴纳的营业税划转为地方财政收入。

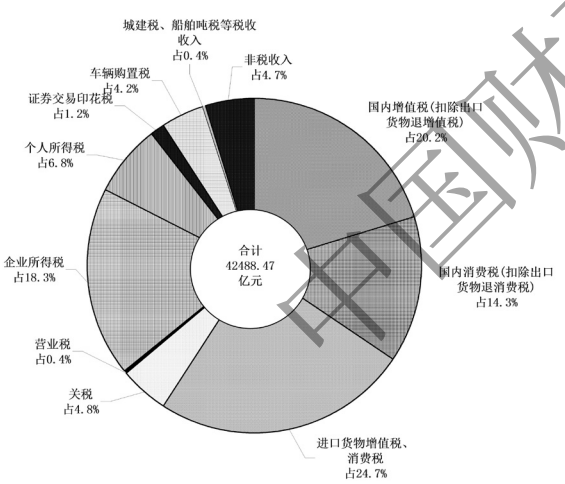
（6）企业所得税7795.17亿元，完成预算的96.7%。

（7）个人所得税2902.97亿元，完成预算的114.2%。超过预算主要是城镇居民人均可支配收入增长带动个人所得税增加。

（8）证券交易印花税527.82亿元，完成预算的102.3%。

（9）车辆购置税1792.59亿元，完成预算的134%。超过预算主要是汽车销售量大幅增长带动车辆购置税增加。

（10）非税收入1979.17亿元，完成预算的95.3%。



2.中央公共财政支出决算情况

按照第十一届全国人民代表大会第三次会议批准的预算，中央各部门认真组织执行，总体上各项重点支出得到较好保障。部分支出科目决算数与预算数存在差异，一是按照法律规定，用中央财政超收收入安排增加了教育、科学技术、公路建设支出以及对地方的转移支付，有关安排使用情况已向第十一届全国人民代表大会第四次会议报告。二是年初预算一些未分配到具体科目而暂列在“其他支出”中的基本建设支出，在执行中按照实际用途列相关科目。三是用中央预备费安排一些“三农”、救灾和灾后恢复重建等支出，相应增加农林水事务等相关科目支出。四是一些年初预算安排、执行中据实结算的项目，决算数与预算数出现差异。

中央本级支出项目具体完成情况如下：

（1）教育支出720.96亿元，完成预算的118.1%。超过预算主要是按照有关法律规定，用中央财政超收收入安排增加了“985工程”、秋季学期提高国家助学金标准等支出。

（2）科学技术支出1661.3亿元，完成预算的104%。超过预算主要是按照有关法律规定，用中央财政超收收入安排增加了国家重点基础研究、国家自然科学基金、国际科技合作等支出。

（3）文化体育与传媒支出150.13亿元，完成预算的95%。未完成预算主要是年初预算列中央本级的文化产业发展专项资金执行中部分下划地方以及国家博物馆新馆开办经费支出减少。

（4）医疗卫生支出73.56亿元，完成预算的169.8%。超过预算主要是年初预算暂列在“其他支出”科目的部分基本建设支出，执行中落实到具体医疗卫生支出项目。

（5）社会保障和就业支出450.3亿元，完成预算的146.2%。超过预算主要是增加了全国社会保障基金支出、新疆生产建设兵团养老保险补助和自然灾害生活补助等支出。

（6）住房保障支出386.48亿元，完成预算的102.6%。与预算的差异主要是增加了新疆生产建设兵团廉租住房保障专项补助支出。

（7）农林水事务支出387.89亿元，完成预算的120.5%。超过预算主要是增加了农业部直属垦区和新疆生产建设兵团农作物良种补贴、农机购置补贴等支出。

（8）环境保护支出69.48亿元，完成预算的125.7%。超过预算主要是年初预算暂列在“其他支出”科目的部分基本建设支出，执行中落实到具体环境保护支出项目。

（9）交通运输支出1489.58亿元，完成预算的115.6%。超过预算主要是车辆购置税超收，按规定相应增加公路建设支出。

（10）资源勘探电力信息等事务支出488.38亿元，完成预算的112.9%。超过预算主要是年初预算

中国财政杂志社

暂列在“其他支出”科目的部分基本建设支出，执行中落实到本科目具体支出项目。

（11）粮油物资储备管理事务支出495.12亿元，完成预算的63.3%。低于预算主要是为稳定国内粮油市场供求，国家减少了粮油储备收购，加大了储备投放，相应据实结算的中央储备粮油利息费用等政策性补贴支出减少。

（12）商业服务业等事务支出139.79亿元，完成预算的69.2%。低于预算主要是国家储备的利息费用补贴等据实结算的政策性补贴支出减少。

（13）地震灾后恢复重建支出37.9亿元，完成预算的88.3%。低于预算主要是预算安排的部分中央地震灾后恢复重建基金在执行中列入对地方转移支付支出。

（14）国防支出5176.35亿元，完成预算的99.8%。与预算的差异主要是退役士兵安置经费等据实结算的支出低于预计。

（15）公共安全支出875.2亿元，完成预算的107.2%。超过预算主要是增加了武警部队救灾等安保支出。

（16）一般公共服务支出837.42亿元，完成预算的97.7%。与预算的差异主要是年初预算安排的基本建设等支出在执行中列入其他科目，相应减少本科目支出。

（17）国债付息支出1508.88亿元，完成预算的98.3%。

（18）其他支出98.32亿元，完成预算的47.8%。低于预算主要是年初预算列本科目的部分基本建设支出，在执行中按照实际用途列入医疗卫生支出等科目，相应减少本科目支出。

中央对地方税收返还和转移支付情况如下：

（1）对地方税收返还支出4993.37亿元，完成预算的99.8%。

（2）对地方一般性转移支付支出13235.66亿元，完成预算的107.6%。超过预算主要是成品油消费税超收，相应增加对地方成品油税费改革转移支付；以及增加对地方的均衡性转移支付。

（3）对地方专项转移支付支出14112.06亿元，完成预算的106%。超过预算主要是按照有关法律规定，用中央财政超收收入和预备费增加了对地方教育、医疗卫生、保障性住房、交通运输等方面的转移支付。

预备费使用情况。中央预备费预算400亿元，实际支出400亿元，已列在相关支出科目决算数中。主要是：农林水事务支出127.05亿元，环境保护支出15.35亿元，社会保障和就业支出15.45亿元，公共安全支出27.58亿元，救灾综合财力补助及灾后恢复重建支出157.22亿元。

汇总以上各项支出，2010年中央财政用在与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房、文化方面的支出合计8920.59亿元，增长20.2%。此外，农业水利、公共交通基础设施建设、环境保护等支出也与人民群众生活密切相关，中央财政对地方的税收返还和一般性转移支付支出经地方统筹安排后也大部分用于保障和改善民生，这些方面的支出达到23864.26亿元。2010年中央财政用于“三农”的支出合计8579.7亿元，增长18.3%。其中：支持农业生产支出3427.3亿元，对农民的粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴支出1225.9亿元，促进农村教育、卫生等社会事业发展支出3350.3亿元，农产品储备费用和利息等支出576.2亿元。需要说明的是，民生和“三农”支出不是单独的预算科目，为了便于审议，将与民生和“三农”相关的支出项目综合反映出来，因而存在一些交叉重复。

汇总2010年中央行政单位（含参照公务员法管理的事业单位）、事业单位和其他单位用财政拨款开支的出国（境）经费、车辆购置及运行费、公务接待费（以下简称“三公”经费）支出，合计94.7亿元。其中，出国（境）经费17.73亿元，车辆购置及运行费61.69亿元，公务接待费15.28亿元。

汇总2010年中央行政单位（含参照公务员法管理的事业单位）履行行政管理职责、维持机关运行开支的行政经费，合计887.1亿元。

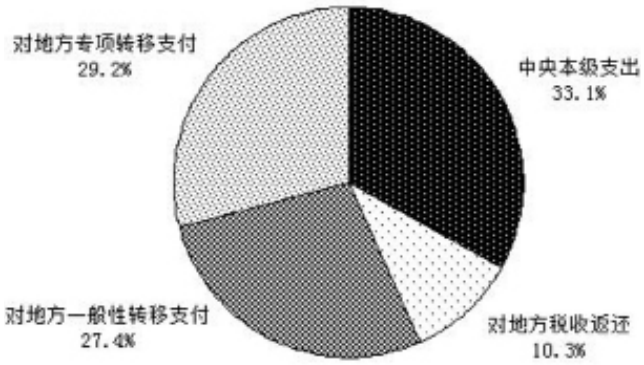


图3：2010年中央公共财政支出构成

（二）中央政府性基金收支决算情况

中央政府性基金收入3175.75亿元，完成预算的124.3%。其中：三峡工程建设基金收入59.15亿元，完成预算的591.5%，超过预算较多主要是全面清缴了以前年度欠缴的基金；铁

中国财政杂志社

路建设基金收入616.92亿元，完成预算的106%，超过预算主要是铁路货物运输量高于预计；港口建设费收入114.44亿元，完成预算的114.4%，超过预算主要是港口货物吞吐量大于预计；民航机场管理建设费收入136.41亿元，完成预算的112.7%，超过预算主要是民航旅客运输量大于预计；新增建设用地土地有偿使用费收入288.21亿元，完成预算的110.9%，超过预算主要是新增建设用地供应量增长较快；大中型水库移民后期扶持基金收入183.44亿元，完成预算的122.3%，超过预算主要是省级电网企业销售电量增加较多；彩票公益金收入247.73亿元，完成预算的121%，超过预算主要是彩票销售量大于预计。

中央政府性基金支出3016.75亿元，完成预算的94%。与预算的差异主要是一些项目因前期工作准备不充分，当年不具备实施条件，导致结转下年支出较多。其中：三峡工程建设支出89.61亿元，完成预算的199.6%；铁路建设支出582亿元，完成预算的100%；港口建设支出119.41亿元，完成预算的100%；民航机场管理建设支出146.08亿元，完成预算的85.8%；新增建设用地土地有偿使用费支出286.63亿元，完成预算的51.3%；大中型水库移民后期扶持支出158.29亿元，完成预算的72.1%；彩票公益金用于社会福利、体育、教育等社会公益事业支出239.69亿元，完成预算的89.1%。

2010年中央政府性基金收支决算数，与向第十一届全国人民代表大会第四次会议报告的预算执行数基本持平。

（三）中央国有资本经营收支决算情况

中央国有资本经营收入558.67亿元，完成预算的132.7%。超过预算主要是将国有股减持收入纳入国有资本经营预算管理。加上2009年结转收入18.91亿元，使用的收入总量为577.58亿元。

中央国有资本经营支出541.99亿元，完成预算的123.2%。超过预算主要是用国有股减持收入补充全国社会保障基金支出。主要支出项目情况是：补充全国社会保障基金支出127.1亿元，地震灾后恢复重建支出9.32亿元，国有经济和产业结构调整支出179.5亿元，中央企业改革脱困补助支出121.96亿元，重大科技创新支出32亿元，重大节能减排支出30亿元，境外投资支出22.41亿元，社会保障等支出4.7亿元，调入公共财政预算支出10亿元，新疆生产建设兵团产业发展资金支出5亿元。

二、2010年预算执行效果

2010年，各地区、各部门按照第十一届全国人民代表大会第三次会议和第十一届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议有关决议，以及十一届全国人大财政经济委员会审查意见的要求，优化转移支付结构，严格预算执行，加强预算支出绩效考核，严格政府债务管理，推进财政体制改革，贯彻落实积极的财政政策，努力服务于改革发展稳定大局。

（一）促进经济协调稳定发展

2010年，中央政府公共投资支出10710亿元，主要用于农业基础设施及农村民生工程、教育卫生等社会事业、保障性安居工程、节能减排和生态建设、自主创新和经济结构调整等方面，并引导和带动全社会固定资产投资增长23.8%。落实结构性减税政策，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减按7.5%的税率征收车辆购置税，引导企业投资和居民消费。清理到期的税收减免政策。增加对农民的补贴，加强农业基础设施和综合生产能力建设，提高对城乡低保对象等群体的补助水平。继续实施家电汽车下乡等鼓励消费的一系列政策，直接拉动了居民即期消费，2010年社会消费品零售总额实际增长14.8%。

（二）努力保障和改善民生

农村义务教育经费保障机制进一步完善，全国1.3亿名农村义务教育阶段学生全部享受免除学杂费和免费教科书政策，中西部地区约1228万名农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生获得生活费补助。免除2900多万名城市义务教育阶段学生的学杂费。家庭经济困难学生资助政策体系不断健全，449万名普通高校学生、482万名普通高中学生和1136万名中等职业学校学生获得资助。免除440万名中等职业学校家庭经济困难学生和涉农专业学生学费。落实更加积极的就业政策，全年城镇新增就业1168万人。新型农村社会养老保险试点覆盖面达到24%。连续第六年提高企业退休人员基本养老金水平，继续提高城乡低保补助标准、优抚对象等人员抚恤和生活补助标准。调整自然灾害生活救助项目，提高补助标准。建立孤儿基本生活保障制度。城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗保险的最高支付限额，分别提高到当地职工年平均工资、城镇居民可支配收入、全国农民人均纯收入的6倍以上。新型农村合作医疗参合人数、城镇居民基本医疗保险参保人数分别达到8.35亿人和1.95亿人，财政补助标准提高到每人每年120元。支持未参保的关闭破产国有企业退休人员和困难企业职工参加城镇职工基本医疗保险。城乡医疗救助水平进一步提高。基层医疗卫生服务体系建

中国财政杂志社

设得到加强。国家基本药物制度覆盖到60%的政府举办的基层医疗卫生机构。支持向城乡居民免费提供9类基本公共卫生服务，重大公共卫生服务项目加快实施。公立医院改革试点在部分城市启动。保障性安居工程进展顺利，全国保障性住房和棚户区改造住房基本建成370万套，农村危房改造和游牧民定居工程加快推进。

（三）积极推动经济结构调整

实施各项强农惠农财税政策，加大财政投入力度，以农田水利为重点的农业基础设施建设不断加快，农业综合开发改造中低产田、建设高标准农田2548万亩，农业综合生产能力不断提高，农村发展与改革的好形势进一步巩固。科技投入和政策扶持力度加大，基础研究和应用研究不断加强，科技重大专项顺利实施，推动了战略性新兴产业发展和科技创新。扩大促进服务业发展专项资金规模，着力改善服务业发展环境，提升服务业发展水平。落实促进区域协调发展的各项财税政策。积极扶持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展。增加对地方均衡性转移支付841.79亿元，财力薄弱地区改善民生事业的保障能力进一步提高。建设资源节约型、环境友好型社会取得新进展。扶持1184个重点节能项目，促进773户企业开展节能技术改造，支持经济欠发达地区1689户企业淘汰落后产能。支持城镇污水处理设施配套管网建设8.7万公里。在8个省份约4100个村庄推进农村环境连片整治示范工作，农村生态环境继续改善。支持7个省份开展排污权有偿使用和交易试点。在14个重金属污染重点防控省份开展重金属污染治理。节能产品惠民工程实施范围进一步扩大，推广高效节能空调近3000万台、高效照明产品1.6亿只、节能汽车100多万辆。公共领域节能与新能源汽车示范推广试点城市扩大到25个，在6个城市启动私人购买新能源汽车补贴试点。金太阳工程顺利实施，光伏发电国内规模化应用积极推进。巩固退耕还林、退牧还草成果，建立草原生态保护奖补机制，促进草原生态建设和牧民增收。

（四）构建有利于科学发展的体制机制

改善转移支付结构，增加一般性转移支付规模，一般性转移支付占中央对地方转移支付的比重提高0.6个百分点，归并和清理专项转移支付项目，规范专项转移支付管理办法。完善民族地区转移支付办法，健全生态功能区转移支付制度，资源枯竭城市转移支付规模逐步扩大。探索建立县级基本财力保障机制，基层政府公共服务保障能力有所增强。在27个省份970个县推行了省直管县财政管理方式改革。健全公共财政预算，全面编制中央和地方政府性基金预算，国有资本经营预算制度试点范围继续扩大，试编社会保险基金预算。部门预算等预算管理制度改革深入开展。在27个省份的21.5万个行政村开展了村级公益事业建设一事一议财政奖补试点。资源税改革在整个西部地区试点。统一了内外资企业和个人城市维护建设税、教育费附加制度。支持义务教育学校落实绩效工资政策。公共卫生与基层医疗卫生事业单位的绩效工资政策加快实施。

在看到成绩的同时，我们也清醒地认识到，预算管理中还存在不少突出问题：代编预算规模仍然较大，预算编制仍不够细化，基本建设等支出项目预算的年初到位率不够高；预算支出进度不够均衡，部分专项支出进度偏慢；专项转移支付规模仍然较大，县级基本财力保障机制还不够完善；财政管理仍然比较粗放，资金使用效益还不够高，财政监督力度还不够强。审计情况也表明，2010年中央预算执行情况总体较好，但也存在中央部门归口管理的部分本级支出预算年初到位率偏低、国有资本经营预算制度不够完善、政府性基金预算管理不够规范等问题。对此，国务院已要求中央有关部门认真按照全国人大有关决议要求和审计意见，采取有力措施切实进行整改。

三、进一步提高预决算管理水平

针对当前存在的问题和不足，我们将在不断完善财税体制和运行机制的同时，继续加强科学化精细化管理，努力提高预决算管理水平。

（一）加强预算编制管理

进一步规范预算编制程序，细化预算编制内容，切实减少代编预算规模，提高预算年初到位率，并严格部门预算管理。加强统筹协调，将预算编制与预算执行、结余结转资金管理、行政事业单位资产管理等有机结合起来。健全部门预、决算相互反映、相互促进的机制。进一步规范转移支付制度，逐步扩大一般性转移支付规模，降低专项转移支付所占比重。继续完善县级基本财力保障机制。细化政府性基金预算，完善政府性基金预算管理制度及使用管理办法，指导地方规范政府性基金预算编制。继续扩大中央国有资本经营预算实施范围，逐步提高中央企业国有资本收益收取比例，加快推进地方试编国有资本经营预算步伐。研究完善社会保险基金预算制度。

（二）狠抓预算执行管理

建立健全预算支出责任制度，完

中国财政杂志社

善激励和约束机制。加强对预算执行的动态监控，完善预算支出执行通报机制。进一步改进收入预算编制方法，规范超收收入使用管理，超收收入除依法安排当年部分重点支出外，原则上转入预算稳定调节基金，留待以后年度预算安排使用。加强库款调度管理，减少上下级预算解缴和拨付的资金规模，保障基层政府预算支出的资金需要。完善以收定支和据实结算项目支出方式，提高预算执行的均衡性。强化管理基础工作和基层建设，完善部门基础信息数据库，健全支出标准体系，完善政府收支分类科目体系，充实基层财政职能。

（三）强化财政资金管理

加强财政专户管理，切实做好财政专户清理整顿工作，取消违规设立的各类专户。强化部门和单位银行账户管理，凡不符合规定设置的账户一律撤销。加强对部门银行账户的监控。规范账户开设代理银行选择方式，增强公开性和透明度。继续完善非税收入收缴管理制度，规范非税收入执收行为。进一步扩大国库集中支付制度的实施范围，2012年底前所有预算单位的财政性资金全部纳入国库集中支付范围，建立覆盖各级财政的预算执行动态监控体系。完善各级财政部门内设机构之间，上下级财政部门之间，财政部门与预算单位、人民银行国库、财政专户开户银行之间的对账制度。加强监控制度建设，加快构建财政资金风险防控机制，健全内部监督制度，落实财政资金安全责任制。

（四）稳步开展预算绩效管理

逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、项目完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果要运用”的预算绩效管理模式。进一步扩大绩效评价试点范围，合理确定绩效评价试点项目，将民生项目和具有较大经济社会影响的重大项目作为绩效评价的重点。逐步扩大上级对下级转移支付的绩效评价试点。建立绩效评价结果反馈制度，研究绩效评价结果与预算资金安排有机结合的机制，逐步实行绩效问责和评价结果公开，促进部门改善预算管理，优化资源配置，提高财政资金使用效益。

（五）加快推进预决算公开

进一步细化预算公开，2011年中央公共财政预算的部分重点支出和2010年度中央财政总决算公开到“项”级科目。2011年经全国人大审查批准的部门预算和部门决算向社会公开。经全国人大常委会批准后，中央财政2010年度行政经费支出决算总额和“三公”经费决算总额由财政部向社会公开；中央各部门2010年度“三公”经费决算数和2011年“三公”经费预算，由本部门向社会公开。同时，推动地方做好财政预决算、“三公”经费等公开工作。

（六）严格财政监督

牢固树立综合监督理念，建立财政监督机构与预算管理机构之间的工作协调机制和信息共享制度，健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，提升财政监督合力。做好有利于转变经济发展方式重大财税政策实施情况的专项检查，保障政策有效落实。建立完善财政监督信息披露和公告制度。完善基础制度，加强纵横沟通，强化定期核查。继续推进“小金库”专项治理，切实抓好调整经济结构资金、强农惠农资金和重点民生资金管理使用的监督检查。切实加强地方政府性债务管理，加快构建地方政府性债务规模控制和风险预警机制，努力防范财政风险。

规范财政管理，对于促进经济社会健康发展关系重大。我们要在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，诚恳接受全国人大常委会的指导和监督，大力推进财政发展改革，切实完善财政科学管理，充分发挥财政职能作用，为促进经济社会又好又快发展做出积极贡献！

中央财政2010年度行政经费支出决算总额和“三公”经费决算总额由财政部向社会公开；中央各部门2010年度“三公”经费决算数和2011年“三公”经费预算，由本部门向社会公开。

中国财政杂志社