

# 国家财政大账本

翻开2011年预算报告，中央和地方财政上一年预算完成情况及今年的收支安排清晰呈现。抽象的数里行间，描述了过去一年财政工作的新成绩与财政发展改革的新面貌，传递出未来一年财政政策的主要取向与财政改革的总体思路。实施积极的财政政策，加强和改善财政宏观调控，集中财力保障和改善民生，推动经济结构调整和发展方式转变，推进区域协调发展，充分体现了为国理财、为民服务的财政工作理念，体现了党和国家以人为本、科学发展的执政理念。



中华人民共和国第十一届全国人民代表大会第四次会议



# 回望2010：财政工作亮点纷呈

■ 本刊记者

2010年，积极财政政策发挥重要宏观调控作用，助力我国经济成功实现“保增长”。为了既惠泽民生又扩大内需，更多的财政资金投向了教育、医疗卫生等社会事业领域，人民生活明显改善。与此同时，财政发展改革也取得新成绩，为促和谐、谋长远作出了积极贡献。

## 预算完成情况较好

2010年，全国财政收入83080.32亿元，比2009年增长21.3%。加上预算安排从中央预算稳定调节基金调入100亿元，使用的收入总量为83180.32亿元。全国财政支出89575.38亿元，增长17.4%。加上补充中央预算稳定调节基金2248亿元和地方财政结转下年支出1356.94亿元，支出总量为93180.32亿元。全国财政收支相抵，差额10000亿元。其中，中央财政收支相抵，赤字8000亿元，比预算减少500亿元。2010年末中央财政国债余额67526.91亿元，控制在年度预算限额71208.35亿元以内。

2006年至2010年，我国经济平稳较快发展，国内生产总值年均增长11.2%，如果按现价计算，年均增长16.6%。同期全国财政收入年均增长21.3%，高于GDP增速，但与税收相关性强的工业增加值、固定资产投资、社会商品零售额、进出口贸易等经济指标的增长基本上是相适应的。财政收入较快增长，也表明我国经济生长的质量和效益进一步提高。在经济增长的基础上，税收征管水平不断提高、预算外资金逐步纳入预算管理，也是财政收入稳步增长的重要因素。财政收入的稳定增长，为进一步保障和改

善民生提供了坚实的财力保障。虽然近年来我国财政收入增长较快，2010年全国财政收入突破8万亿元，但我国财政收入占GDP的比重和人均财力水平在国际上仍处于偏低水平。同时，还必须看到，我国是拥有13亿人口的发展中大国，区域之间、城乡之间发展很不平衡，经济社会发展中还存在不少薄弱环节亟待加强，今后一个时期财政收支矛盾仍然比较突出。因此，要在经济发展的基础上，继续保持财政收入稳定增长，进一步提高财政改善民生、增强公共服务的保障能力，促进经济社会全面协调可持续发展。

## 中央财政4410亿元超收 按规定使用

2010年中央财政收入总体增长较快，是经济发展、物价上涨以及2009年财政收入基数相对较低等因素的综合反映。中央财政收入超过预算4410亿元，主要原因是年初收入预算安排是根据相关经济预期指标测算的，执行中一些指标超过预期较多。2010年外贸进出口总额增长34.7%（其中进口增长38.7%），超过年初8%的增幅预期，进口环节税收比预算超收2865亿元；2010年汽车销售量增长32.4%，消费税和车辆购置税比预算超收1285亿元。这两项超收合计占中央财政超收额的94.1%。其他各项收入与预算基本持平。

在中央财政超收的4410亿元中，用于增加对地方税收返还和一般性转移支付650亿元，增加对地方公路养护等经费转移支付242亿元；增加教育支出260亿元，增加科学技术支出56亿元，增加公路建设支出454亿元。其余

2748亿元，用于削减中央财政赤字500亿元，补充中央预算稳定调节基金2248亿元，留待以后年度预算安排使用。

## 积极财政政策巩固经济向好势头

2010年，各级财政部门认真贯彻落实党中央、国务院的各项决策部署，坚持把处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系作为宏观调控的核心，保持政策的连续性和稳定性，认真落实积极的财政政策，促进国民经济继续朝着宏观调控的预期方向发展，进一步巩固经济向好势头。

1. 提高城乡居民收入，扩大居民消费需求。增加对农民的补贴，加强农业基础设施和农业综合生产能力建设，促进农民增收。继续加大扶贫开发力度。继续提高企业退休人员基本养老金水平和城乡低保补助标准，调整优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，增强居民消费能力。继续实施家电、汽车下乡以及以旧换新等鼓励消费的一系列政策。

2. 安排使用好政府公共投资，优化投资结构。通过统筹使用公共财政预算拨款、政府性基金收入、国有资本经营收益等，中央政府公共投资支出10710亿元，完成两年新增1.18万亿元的目标，重点支持农业农村基础设施建设，保障性住房、教育和医疗卫生等社会事业，以及节能减排、环境保护和自主创新等方面。继续代理发行2000亿元地方政府债券，优先用于公益性项目续建和收尾。扩大政府公共投资“以奖代补”范围，带动社会投资。

3. 结合改革和优化税制，落实结

构性减税政策。巩固增值税转型改革以及成品油税费改革成果，促进企业扩大投资、加快技术改造。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。继续执行各项税费减免政策，严格行政事业性收费和政府性基金项目的审批管理。

## 强农惠农政策有效落实

2010年中央财政“三农”支出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。

1. 增加对农民的各项补贴。落实农资综合补贴动态调整机制，农作物良种补贴覆盖地域和品种范围进一步扩大，农机购置补贴范围增加到12大类180个品目，共补贴1074.9亿元。农业林业保险保费补贴支出67.77亿元，累计参保农户达到1.3亿户次。

2. 改善农村生产生活条件。农业农村基础设施建设支出1352亿元，完成第一轮病险水库除险加固三年规划任务，启动第二轮重点小型病险水库除险加固，新增450个县实施小型农田水利重点县建设，推进大中型灌区续建配套节水改造等重点工程以及农村电网改造。加大对产粮（油）大县的奖励力度。促进农业科技成果转化和先进适用农业技术推广应用，扶持农民专业合作社组织发展，推动优势特色和安全高效农业发展，支出114亿元。农业综合开发支出192亿元，改造中低产田、建设高标准农田2411.72万亩，增加粮食综合生产能力311.2万吨。

3. 促进农村社会事业发展。村级



2010年我国外贸进出口总值近3万亿美元，比上年同期增长34.7%，助力全年税收收入实现较快增长。

公益事业建设一事一议财政奖补试点范围扩大到27个省份，支出102.67亿元，5.3亿农民受益。中央财政森林生态效益补偿基金支持的国家级公益林扩大到10.49亿亩，支出75.81亿元。创新财政扶贫开发机制，支持贫困地区发展特色优势产业，补助资金260亿元，覆盖扶贫对象3597万人。

## 保障和改善民生取得新进展

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、住房保障、文化方面的民生支出合计8898.54亿元，增长19.9%。农业水利、交通运输和环境保护等支出也与民生密切相关，中央财政对地方的税收返还和一般性转移支付大部分也用于民生支出。几项与人民群众生活直接相关的民生支出情况如下：

1. 教育支出2547.34亿元，完成预算的117.9%，增长28.6%。完善农村义务教育经费保障机制，支出731.8亿元，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，补助资金38亿元。

落实农村义务教育薄弱学校改造计划，支出83亿元。全面清理化解农村义务教育债务。将普通高中家庭经济困难学生纳入国家资助政策体系，提高高校国家助学金资助标准。加强职业教育基础能力建设，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，继续实施中等职业学校国家助学金政策等，共支出209.09亿元。启动新一轮“985工程”建设，推进“211工程”、高校本科教学质量与教学改革工程等，共支出606.63亿元。加大对地方高校改革发展的支持力度，支出200.67亿元。

2. 社会保障和就业支出3784.99亿元，完成预算的105.7%，增长14.8%。全国新型农村社会养老保险试点覆盖面达到23%左右，补助资金120亿元。开展做实企业职工基本养老保险个人账户试点，继续提高企业退休人员基本养老金水平，基本养老金人均标准达到1400元，对企业职工基本养老保险基金共补助1561亿元，基本养老金月人均标准达到1400元。提高城乡低保补助标准，中央财政共支出资金633.01亿元。提高优抚对象等人员抚恤和生活补助标准，支出215.62亿元。建立孤儿基本生活保障制度。切实保障受灾地区群众的基本生产生活，适当

提高因灾农户倒塌住房恢复重建中央补助标准,支出137.69亿元。做好国有企业政策性关闭破产相关工作,补助资金71.75亿元。落实更加积极的就业政策,推行以工代赈,鼓励企业吸纳下岗失业人员,促进高校毕业生就业,对返乡农民工等实施特别职业培训计划。加大小额担保贷款财政贴息力度,扩大扶持范围。

3. 医疗卫生支出1485.35亿元,完成预算的106.9%,增长16.7%。新型农村合作医疗参合人数达到8.35亿人,城镇居民基本医疗保险参保人数达到1.95亿人,财政补助标准达到人均120元,中央财政共补助560亿元。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,补助63亿元。进一步提高城乡医疗救助水平,补助94亿元。加强基层医疗卫生服务体系建设,支出225亿元。在60%以上的政府举办基层医疗卫生机构实施国家基本药物制度,推进体制机制综合改革。支持向城乡居民免费提供9类基本公共卫生服务,实施重大公共卫生服务项目,共补助295.69亿元。启动公立医院改革试点。

4. 住房保障支出1125.73亿元,完成预算的113.4%,增长15%。加强保障性安居工程建设,全国保障性住房和棚户区改造住房开工590万套,基本建成370万套;加快推进农村危房改造和少数民族地区游牧民定居工程;中央财政保障性安居工程支出764.86亿元,增长38.9%。

5. 文化体育与传媒支出316亿元,完成预算的100.5%。加强乡镇综合文化站、农家书屋、农村电影放映等重点文化惠民工程建设,丰富农村文化生活,改善基层公共文化体育设施条件。全国向社会免费开放的公共博物馆、纪念馆达到1743家。继续加强大遗址、

重点文物和非物质文化遗产保护工作。强化新闻媒体传播能力建设,促进深化文化体制改革,推动文化产业发展。加强重点媒体国际传播能力建设。

### 调结构转方式积极推进

科学技术支出1728.34亿元,完成预算的105.8%,增长14.3%。实施国家科技重大专项,加强创新能力建设,支持国家自然科学基金、“973计划”、国家重点实验室建设运行等基础研究。加强前沿技术研究、社会公益研究和重大共性关键技术研究开发等应用研究,推动发展战略性新兴产业,落实重点产业调整振兴规划。支持开展科研装备自主研制试点,实行鼓励关键零部件、先进技术装备等进口的税收政策。大力促进中小企业技术创新、结构调整和专业化发展。推动区域科技创新体系建设,促进产学研用有机结合。

环境保护支出1443.1亿元,完成预算的102.1%,增长25.3%。推动节能减排,支出851.25亿元。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。推动532个环境监测站和691个环境监察执法机构开展标准化建设,实施三河三湖及松花江流域水污染防治等重大减排工程,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,改善农村生活环境。扩大节能产品惠民工程实施范围,推广高效节能空调近3000万台、高效照明产品1.6亿只。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。加快发展可再生能源,支出106.31亿元。实施金太阳工程,积极推进光伏发电国内规模化应用。促进生物质能源、风

电等发展,在26个城市、62个县启动可再生能源建设应用示范。巩固退耕还林、退牧还草成果,推进林业重点工程和草原生态建设,支出468.06亿元。

### 区域协调发展加快推进

中央财政进一步加大转移支付力度。2010年中央对地方税收返还和转移支付支出32349.63亿元,增长13.3%,促进了地区间财力均衡分配。由于我国区域发展不平衡,东、中、西部地区间财力差异较大,中央政府有必要适当集中财力加以调节。中央财政收入除一小部分用于中央本级支出外,更多的则是用于对地方进行税收返还和转移支付,相应形成地方财政收入,并由地方安排财政支出。2010年,中央本级收入42470亿元,占全国财政收入的51.1%;中央本级支出15973亿元,占全国财政支出的17.8%,地方本级支出为73602亿元,占全国财政支出的82.2%。中央对地方税收返还和转移支付32349.63亿元(占中央财政收入总额的76.2%),相当于地方本级支出(即地方财政支出)的44%,也就是说44%的地方本级支出是来源于中央财政的税收返还和转移支付。中央集中一定的财力,加大对地方的税收返还和转移支付,有力地促进了地区协调发展和基本公共服务均等化。

落实促进区域协调发展的各项财税政策。国家重点生态功能区转移支付范围扩大到451个县。积极扶持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展。增加均衡性转移支付规模,进一步提高财力薄弱地区落实各项民生政策的保障能力。

### 灾后恢复重建资金保障有力

2010年,在继续支持汶川灾后恢复重建的同时,针对突发的“4.14”玉

树地震和“8.7”舟曲特大山洪泥石流灾害，财政部门积极发挥职能作用，牵头研究制定重建政策措施和资金安排方案，及时拨付重建资金，切实加强财力保障，有力支持了灾后恢复重建。

一是推动加快汶川灾后恢复重建。2008年至2010年，共拨付灾后恢复重建基金2330.88亿元，加上中央国有资本经营预算等安排的支出655.82亿元和结转下年支出46.57亿元，合计3033.27亿元，实现了三年中央财政对地震灾后恢复重建投入3000亿元的规划目标。截至2011年1月底，灾后重建项目完工90%，完成投资90.6%，三年重建目标两年基本完成。

二是有效保障玉树灾后恢复重建。考虑玉树灾区贫困和灾情严重等情况，确定了以中央财政负担为主的原则，中央财政资金占恢复重建资金总规模比例达到70%左右，居民住房重建等主要由政府承担。针对灾区生态环境脆弱、少数民族聚集等特点，新增教育特别资助、扶贫以及援建援助等三大类政策，确定了320亿元恢复重建资金总规模，其中中央财政210亿元，分2010年至2012年三年安排。截至2010年底，中央财政已下达当年灾后恢复资金90亿元，预拨2011年资金93亿元，合计183亿元，灾后重建完成投资15.8%，有力支持了玉树灾后恢复重建工作。灾后恢复重建资金重点用于重建城乡居民住房、教育和卫生等公共服务项目，其中先行启动的禅古村、甘达村等农房项目完成，一民中、三完小、红旗小学、藏医院等项目主体工程也已封顶。

三是大力支持舟曲恢复重建。针对舟曲灾害特点和重复受灾等实际情况，以中央财政为主加大支持力度，并与汶川灾后恢复重建有效衔接。注重短期防灾与长期整治有效结合，将白龙

江整治、灾害防治和搬迁避让等列入重建政策支持范围，确定了50亿元的恢复重建资金总规模，其中中央财政安排34.8亿元，有效满足了恢复重建的各项资金需求。目前，灾后恢复重建各项基础准备工作正在加快推进。住房维修加固和水利整治、地质灾害排查评估等重点前期工作基本结束。

## 公共财政体系更加完善

税制改革平稳推进。资源税改革相继在新疆和西部地区试点。统一了内外资企业和个人的城市维护建设税和教育费附加制度。巩固增值税转型和成品油税费改革成果。

财政管理体制逐步深入。优化转移支付结构，提高一般性转移支付规模和比例，归并和清理专项转移支付项目。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。建立完善县级基本财力保障机制，增强基层政府公共服务保障能力。27个省份970个县实行了省直管县财政管理方式改革，2.86万个乡镇实行了乡财县管财政管理方式改革。积极推动收入分配制度改革。义务教育学校绩效工资政策全面落实。公共卫生与基层医疗卫生事业单位绩效工资政策加快实施。

预算制度改革继续推进。健全公共财政预算，全面编制中央和地方政府性基金预算，继续扩大国有资本经营预算制度试点范围，启动试编社会保险基金预算。深化部门预算、国库集中收付、政府采购等预算管理制度改革。

## 财政科学化精细化管理水平稳步提高

财政法制建设进一步加强。预算法、车船税法、注册会计师法修订工作取得重要进展。积极推进重要财

政法律、行政法规立法工作。财政规章建设取得重大突破。开展财政法制宣传教育活动。认真组织开展财政“五五”普法考核验收工作。进一步加强财政执法监督，积极开展财政行政审批工作，推进财政行政复议工作。

预算管理不断强化。预算编制进一步细化，代编预算规模减小，预算年初到位率有所提高。积极开展重大项目预算评审，增强项目支出预算的准确性和科学性。上级财政提前通知对下转移支付数，地方预算编制的完整性明显增强。预算编制、执行、决算和监督相互协调、相互促进的机制进一步健全。“小金库”专项治理工作不断深入。组织开展强农惠农资金专项清理与检查工作，推动了管理机制的创新和完善。对外公开的中央财政预算表格增加到12张，部分支出预算表细化到了款级科目。74个中央部门已经公布了部门预算。地方财政预算公开工作也取得了积极进展。

财政管理基础工作和基层建设工作进一步夯实。进一步健全政府收支分类科目体系。基本支出定员定额标准体系继续完善，项目支出定额标准体系建设加快。项目库建设得到加强。行政事业单位国有资产管理体系统初步建立。企业会计准则体系平稳运行，审计准则修订发布，会计信息化标准建设取得重大进展，会计行业人才建设成效显著。乡镇财政管理不断规范，就近实施监管的优势逐步显现。应用支撑平台在绝大部分省级财政部门推广实施并上线运行，8个省份实现省、市、县三级贯通，《财政业务基础数据规范》顺利实施，财政核心业务系统应用继续深化。制定加强地方政府融资平台管理具体实施方案，完善相关政策，组织清理核实融资平台公司债务。