

关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的审查结果报告

——2017年3月12日第十二届全国人民代表大会第五次会议主席团第二次会议通过

第十二届全国人民代表大会财政经济委员会

十二届全国人大五次会议主席团：

第十二届全国人民代表大会第五次会议审查了国务院提出的《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告》和2016年全国预算执行情况与2017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、根据国务院报告的2016年中央和地方预算执行情况，全国一般公共预算收入159552亿元，完成预算的101.5%，比2015年决算数（同口径，下同）增长4.5%，加上使用结转结余及调入资金7271亿元，收入总量为166823亿元；全国一般公共预算支出187841亿元，完成预算的103.9%，剔除地方使用结转结余及调入资金后增长7.4%，加上补充中央预算稳定调节基金782亿元，支出总量为188623亿元；收支总量相抵，赤字21800亿元，与十二届全国人大四次会议批准的预算持平。其中，中央一般公共预算收入72357亿元，完成调整预算的100%，增长1.2%，加上调入中央预算稳定调节基金1000亿元，从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入315亿元，收入总量为73672亿元；中央一般公共预算支出86890亿元，完成调整预算的99.1%，增长4.5%，加上补充中央预算稳定调节基金782亿元，支出总量为87672亿元；收支总量相抵，中央财政赤字14000亿

元，与批准的预算持平。2016年末，中央财政国债余额120066.75亿元，控制在批准的125908.35亿元限额之内。中央预算稳定调节基金余额2678亿元。

2016年，全国政府性基金收入46619亿元，完成预算的125.4%，增长11.9%，加上结转收入250亿元和地方政府发行新增专项债券筹集收入4000亿元，全国政府性基金相关收入总量为50869亿元；全国政府性基金相关支出46852亿元，完成预算的113.1%，增长11.7%。其中，中央政府性基金收入4178亿元，完成预算的97.8%，增长2.6%，加上结转收入250亿元和地方上解收入8亿元，中央政府性基金收入总量为4436亿元；中央政府性基金支出4000亿元，完成预算的88.5%，下降6.8%。全国国有资本经营预算收入2602亿元，完成预算的113.4%，增长2%；全国国有资本经营预算支出2171亿元，完成预算的96.1%，增长18.2%，向一般公共预算调出493亿元。其中，中央国有资本经营预算收入1430亿元，完成预算的102.2%，下降11.3%，加上结转收入394亿元，收入总量为1825亿元；中央国有资本经营预算支出1451亿元，完成预算的93.5%，增长28.1%，向一般公共预算调出246亿元。全国社会保险基金收入48273亿元，完成预算的102.4%，增长4.1%；全国社会保险基金支出43919亿元，完成预算的100.9%，增长12.3%；当年收支结余4354亿元，年末滚存结余63295亿元。预算草案中对执行情况作了说明。

财政经济委员会认为，2016年中央和地方预算执行总体情况良好。面对复杂严峻的国内外环境，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，国务院

和地方各级人民政府认真落实党中央确定的方针政策和十二届全国人大四次会议提出的各项要求,贯彻实施预算法,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,以推进供给侧结构性改革为主线,实施积极的财政政策,深化财税体制改革,全面推开营改增试点,依法加强收入征管,国家财政在促进经济社会平稳健康发展和保障改善基本民生中发挥了重要作用。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:预算执行不够规范,有些资金分配与项目确定衔接不够;部门预算追加较多、下达较晚、结转结余资金较多问题仍然存在,部门资金使用绩效需要进一步提高;减税政策有待完善,降费措施尚有空间;财政转移支付管理不够规范,专项转移支付清理整合不够;社会保险基金收支存在地区性不平衡,可持续压力较大;一些地方存在变相举债和违法违规担保行为,债务风险仍在累积。这些问题应当高度重视,认真研究,采取有效措施解决。

二、国务院提出的2017年中央和地方预算草案,全国一般公共预算收入168630亿元,比2016年预算执行数(同口径,下同)增长5%,加上调入资金2433亿元,可安排的收入总量为171063亿元;全国一般公共预算支出194863亿元,比上年执行数(剔除地方使用结转结余及调入资金)增长6.5%;收支总量相抵,赤字23800亿元,比上年增加2000亿元。其中,中央一般公共预算收入78612亿元,增长3.8%,从中央预算稳定调节基金调入1350亿元,从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入283亿元,收入总量为80245亿元;中央一般公共预算支出95745亿元,增长6.1%;收支总量相抵,中央财政赤字15500亿元,比上年增加1500亿元;中央财政国债余额限额141408.35亿元。地方政府一般债务余额限额115489.22亿元。

2017年,全国政府性基金收入47175亿元,增长3.6%,加上上年结转收入298亿元、地方政府专项债券收入8000亿元,收入总量为55473亿元;全国政府性基金相关支出55473亿元。其中,中央政府性基金收入3706亿元,增长3.2%,加上上年结转收入298亿元,收入总量为4005亿元,中央政府性基金支出4005亿元,增长19.2%。地方政府专项债务余额限额

72685.08亿元。全国国有资本经营预算收入2338亿元,下降10.1%,加上上年结转收入128亿元,收入总量为2466亿元;全国国有资本经营预算支出1961亿元,下降9.7%,向一般公共预算调出505亿元。其中,中央国有资本经营预算收入1290亿元,下降9.8%,加上上年结转收入128亿元,收入总量为1418亿元;中央国有资本经营预算支出1161亿元,下降20%,向一般公共预算调出257亿元。全国社会保险基金收入51787亿元,增长7.3%;全国社会保险基金支出48451亿元,增长10.3%;本年收支结余3336亿元,年末滚存结余66631亿元。

财政经济委员会认为,国务院提出的预算报告和2017年中央与地方预算草案,符合中央经济工作会议精神,实施更加积极有效的财政政策,预算安排体现了保障基本民生等重点支出、推进财税体制改革、积极防范化解财政风险等要求。预算草案符合预算法规定,总体可行。

财政经济委员会建议,第十二届全国人民代表大会第五次会议批准国务院提出的《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告》,批准2017年中央预算草案,同时批准地方政府一般债务余额限额115489.22亿元、地方政府专项债务余额限额72685.08亿元。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、直辖市人民政府在国务院下达的债务限额内举借的债务,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、财政经济委员会认为,2017年是实施“十三五”规划的重要一年,也是供给侧结构性改革的深化之年。今年将要召开具有重大而深远意义的中国共产党第十九次全国代表大会,顺利完成预算,意义重大。要在以习近平同志为核心的党中央领导下,高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会以及中央经济工作会议精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,统筹推进“五位一体”总体布局和协调

推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态，坚持以提高发展质量和效益为中心，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，适度扩大总需求，全面贯彻实施预算法，扎实做好各项财政预算工作，保持经济平稳健康发展和社会和谐稳定，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。为此，财政经济委员会提出以下建议：

（一）进一步实施好积极财政政策。提高积极财政政策的针对性和有效性，支持去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，支持振兴实体经济，提高经济发展质量和效益。清理规范各类政府性基金和行政事业性收费项目，严格规范涉企收费。落实好国家出台的减税降费政策措施，提高政策透明度，加大降费措施力度，切实减轻企业特别是中小微企业税费负担，进一步增强人民群众和市场主体的获得感。研究解决营改增试点中出现的问题，进一步做好试点工作，确保实现改革目标。优先保障民生投入，保障困难群众基本生活。加强政务诚信建设，鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目。整合各类涉农项目，完善农业补贴制度，提高补贴政策指向性、精准性和有效性。落实精准扶贫、精准脱贫要求，建立健全稳定脱贫长效机制。

（二）进一步深化财税体制改革。积极落实中央与地方财政事权和支出责任划分指导意见提出的部署要求，扎实推进基本公共服务领域财政事权和支出责任划分。深化税制改革，合理调整税制结构，逐步提高直接税比重。加快制定中央和地方收入划分总体方案，抓紧提出健全地方税体系方案。进一步完善财政转移支付制度，完善县级基本财力保障机制。继续清理整合专项转移支付，推进从预算编制环节源头整合改革，避免财政资金分配与项目安排交叉重复。

（三）进一步严肃预算执行。预算经代表大会批准后，除涉及国家秘密事项外，都要依法全部向社会公开，方便人大代表、社会公众查阅和监督。严格按照批准的预算执行，未列入预算的不得支出。中央基建投资支出等专项转移支付要尽早细化并及时下达到项目和地方，切实提高资金使用效率。减少预算执行中上下划转情况。规范财政结转结余资金管理。完善绩效评价机制，加大绩效评价结果运用力度，推动向社会公开绩效评价报告。加强对财政扶贫资金、政府投资基金管理和地方政府性债务管理情况的审计。

加强对审计查出问题整改情况的跟踪督促，被审计部门单位要及时向社会公告整改结果，进一步建立健全整改的长效机制。

（四）进一步严格规范预算管理。抓紧修订预算法实施条例，在年内颁布实施。抓紧落实清理规范重点支出挂钩事项改革措施，同时完善重点支出预算保障机制。中央基建投资应主要用于国家重大基础设施建设项目。进一步完善国有资本经营预算制度，中央国有资本经营预算除应当加大调入一般公共预算力度外，优先用于解决历史遗留问题等方面的支出。改进社会保险基金预算编制和管理，增强社会保险基金的可持续性。2018年向全国人大提交中央社会保险基金预算。总结试点工作情况，确保2020年前建立权责发生制政府综合财务报告制度。

（五）进一步防范和化解政府债务风险。严格按照预算法、担保法等有关规定，规范地方政府性债务管理，不允许以任何形式或者变通办法突破人大批准的债务限额。对违法违规举债担保行为，坚决查处，问责到人。定期向社会公布地方政府债务限额、余额，强化市场刚性约束。落实地方政府性债务风险预警和应急处置机制，有效防范债务违约风险。加快推进融资平台公司市场化转型，剥离政府融资职能，妥善处理存量债务。摸清各级政府设立的投资基金以及管理的实际情况，研究进一步严格规范基金设立、使用和管理等问题。

（六）进一步加强税收立法工作。党的十八届三中全会提出落实税收法定原则。中央已经对2020年前完成相关税收立法工作作出了安排。有关方面要高度重视税收立法工作，按照确定的时间表，进一步加大工作力度，确保如期实现税收立法目标。列入全国人大常委会2017年立法工作计划的烟叶税法、船舶吨税法，要及时提请全国人大常委会审议。关税法、耕地占用税法和修改税收征管法，也要抓紧立法相关准备工作，争取年内提请全国人大常委会审议。

（七）进一步坚持树立过紧日子的思想。我国经济运行依然面临较大压力，财政收支矛盾突出，各级政府要坚持树立过紧日子的思想。强化财政资金统筹力度，优化支出结构，改变部分支出项目只增不减的固化格局，切实提高支出绩效。完善和细化部门预算支出标准，压减一般性支出，严肃财经纪律，厉行勤俭节约，反对铺张浪费。

以上报告，请予审议。