

关于2015年中央和地方预算执行情况与2016年中央和地方预算草案的审查结果报告

——2016年3月13日第十二届全国人民代表大会
第四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

十二届全国人大四次会议主席团：

第十二届全国人民代表大会第四次会议审查了国务院提出的《关于2015年中央和地方预算执行情况与2016年中央和地方预算草案的报告》和2015年全国预算执行情况与2016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2015年中央和地方预算执行情况，全国一般公共预算收入152217亿元，完成预算的98.6%，比2014年决算数（同口径，下同）增长5.8%，加上使用结转结余及调入资金8055亿元，收入总量为160272亿元；一般公共预算支出175768亿元，完成预算的102.5%，增长13.2%，加上补充中央预算稳定调节基金704亿元，支出总量为176472亿元；收支总量相抵，赤字16200亿元，与预算持平。其中，中央一般公共预算收入69234亿元，完成预算的100%，增长7%，加上调入中央预算稳定调节基金1000亿元，收入总

量为70234亿元；中央一般公共预算支出80730亿元，完成预算的99.1%，增长8.6%，加上补充中央预算稳定调节基金704亿元，支出总量为81434亿元；收支总量相抵，中央财政赤字11200亿元，与预算持平。2015年末，中央财政国债余额106599.59亿元，控制在全国人大批准的111908.35亿元限额之内。中央预算稳定调节基金余额1156.37亿元。

2015年，全国政府性基金收入42330亿元，完成预算的86.6%，下降15.9%；全国政府性基金支出42364亿元，完成预算的83.7%，下降12.7%。其中，中央政府性基金收入4112亿元，完成预算的94.2%，增长5.2%；中央政府性基金支出4356亿元，完成预算的85.7%，增长7.5%。全国国有资本经营预算收入2560亿元，完成预算的113.1%，增长27.5%；全国国有资本经营预算支出2079亿元，完成预算的86.4%，增长3.2%。其中，中央国有资本经营预算收入1613亿元，完成预算的104.1%，增长14.3%；中央国有资本经营预算支出1360亿元，完成预算的80.3%，下降4.2%。全国社会保险基金收入44660亿元，完成预算的103.6%，

全国社会保险基金支出39357亿元，完成预算的102.3%，当年收支结余5304亿元，年末滚存结余57002亿元。

财政经济委员会认为，2015年中央和地方预算执行情况总体是好的。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三次会议提出的各项要求，贯彻实施预算法，主动适应经济发展新常态，实施积极的财政政策，推进财税改革，规范预算管理，保障重点支出，国家财政在促进经济平稳增长、民生持续改善和社会和谐稳定中发挥了重要作用。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：预算收支项目有些变动较大、有些完成不够理想，预算编制的科学性和预算执行的严肃性需要进一步增强；财政结转结余资金管理不够严格规范，财政资金使用绩效需要进一步提高；一些民生政策落实和重点项目推进不够到位；部分地区违规举债、变相举债仍然存在，防范潜在风险的任务十分艰巨。这些问题应当高度重视，积极解决。

二、国务院提出的2016年中央和地方预算草案，全国一般公共预算收

入157200亿元,比2015年预算执行数(同口径,下同)增长3%,加上调入资金1715亿元,可安排的收入总量为158915亿元;全国一般公共预算支出180715亿元,剔除地方上年使用结转结余及调入资金后同口径增长6.7%;收支总量相抵,赤字21800亿元,比上年增加5600亿元。其中,中央一般公共预算收入70570亿元,增长2.2%,从中央预算稳定调节基金调入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71885亿元;中央一般公共预算支出85885亿元,增长6.3%;收支总量相抵,中央财政赤字14000亿元,比上年增加2800亿元;中央财政国债余额限额125908.35亿元。地方政府一般债务余额限额107072.4亿元。

2016年,全国政府性基金收入37174亿元,加上上年结转收入248亿元、地方政府专项债券收入4000亿元,收入总量为41422亿元;全国政府性基金相关支出41422亿元。其中,中央政府性基金收入4272亿元,加上上年结转收入248亿元,收入总量为4520亿元,中央政府性基金支出4520亿元。地方政府专项债务余额限额64801.9亿元。全国国有资本经营预算收入2295亿元,加上上年结转收入397亿元,收入总量为2692亿元;全国国有资本经营预算支出2259亿元,向一般公共预算调出433亿元。其中,中央国有资本经营预算收入1400亿元,加上上年结转收入397亿元,收入总量为1797亿元;中央国有资本经营预算支出1551亿元,向一般公共预算调出246亿元。全国社会保险基金收入47144亿元,全国社会保险基金支出43547亿元,本年收支结余3598亿元,年末滚存结余60600亿元。

财政经济委员会认为,国务院提出的2016年中央和地方预算草案,符合党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神以及中央经济工作会议精神,

体现了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,适应经济发展新常态,坚持改革开放,坚持稳中求进工作总基调,继续实施积极的财政政策并加大力度,加快推进财税体制改革,重点保障基本民生支出,防范财政风险,促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。根据预算法等法律要求,完善中央基本建设支出预算表、地方政府债务情况表、转移支付预算表等预算表格。预算草案是可行的。

财政经济委员会建议,第十二届全国人民代表大会第四次会议批准国务院提出的《关于2015年中央和地方预算执行情况及2016年中央和地方预算草案的报告》,批准2016年中央预算草案,同时批准地方政府一般债务余额限额107072.4亿元,地方政府专项债务余额限额64801.9亿元。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、2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年,也是推进结构性改革的攻坚之年。做好财政预算工作,顺利完成今年预算,意义重大。为此,财政经济委员会提出以下建议:

(一)充分发挥积极财政政策的重要作用。按照着力加强供给侧结构性改革部署和抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板的要求,全面贯彻实施积极财政政策。落实好国家出台的减税降费政策措施,加大收费基金清理规范力度,切实减轻企业负担,增强企业发展动力。坚持依法征税,应收尽收,坚决防止收“过头税”。注重发挥财政资金的政策导向和杠杆作用,激发创业和创新活力,大力支持推动产业结构调整和培育发展新动力。进一步优化财政支出

结构,更好发挥财政资金保障基本民生的作用,促进社会和谐稳定。

(二)积极推进财税改革与立法。按照2016年财税体制改革重点工作和任务的部署,积极推进各项财税改革。全面完成营业税改征增值税改革。积极推进综合与分类相结合的个人所得税改革。进一步理顺中央和地方收入划分,加快建立事权和支出责任相适应的制度,适度加强中央事权和支出责任,调动中央和地方两个积极性。按照落实税收法定原则要求,加快将相关税收条例上升为法律。2016年要将环境保护税法、船舶吨税法、烟叶税法等单行税法草案提请全国人大常委会审议,积极做好修改税收征收管理法的有关工作。对需调整税目、税率和制定减免税政策的,应严格依照有关法律、行政法规规定办理。

(三)着力提高财政支出绩效。预算经全国人民代表大会批准后应及时批复,中央基本建设支出、中央对地方转移支付及代编的预算应当在规定的时限内,尽快分解下达到具体项目和单位,使预算安排的资金及时发挥使用效果。严格规范预算执行,控制和减少预算追加,避免年末形成过多的结转结余。创新公共服务提供方式,提高公共服务供给效率。统筹使用财政扶贫资金,切实提高扶贫资金使用效益。进一步清理规范专项转移支付,加强对中央部门项目资金和中央对地方专项转移支付资金的绩效评价工作,建立健全重点民生政策和重大专项支出的绩效评价机制。在2015年中央决算中,要将部分重点民生政策和重大专项支出的绩效评价结果、财政存量资金清理盘活情况等,向全国人大常委会报告。

(四)高度重视和防范政府债务风险。要严格按照预算法、担保法等有关法律法规要求,进一步规范政府债务管理,地方政府及其所属部门不得违法为

任何单位和个人的债务提供担保,不得采取拖欠资本金、签订回购协议和承诺固定收益等方式变相扩大政府债务。要加强对各类财政性投资基金的管理。政府性基金预算或专项收入应安排资金用于专项债务的还本支出。抓紧制定和完善政策性银行的具体管理制度办法,保持政策性银行的合理负债规模。编制政府债务中长期规划。

(五)严格按预算法要求规范预算管理。要全面贯彻实施预算法,加快完成预算法实施条例修订工作,预算法中授权国务院及其财政部门制定的相关制度办法要加快健全完善。细化预算编制,进一步压缩年初代编预算规模。加强中央基建投资预算管理和项目库建设,进一步提高向全国人大提交按项目列示的中央基建投资支出的比例。进一步清理政府性基金项目,规范政府性基金预算。进一步加强国有资产基础管理,建立包括行政事业国有资产、政府经管资产、企业国有权益在内的政府资产报告制度。完善国有资本经营预算制度。加快制定政府会计相关具体准则,加快建立权责发生制政府综合财务报告制度。依法向社会公开预算,并对财政转移支付和政府举借债务情况等重要事项作出说明。各级政府和部门要带头树立过紧日子的思想,切实做到能压减的支出要坚决压减,能不花的钱要坚决不花。

(六)加强审计监督。要进一步严肃财经纪律,国务院审计机关要加强对预算管理和执行情况的审计,加强对国有资本经营、财政扶贫资金、环境保护资金、基本医疗保险基金和医疗救助资金的审计,加强对民生政策落实和重点项目推进情况的审计。有关地方政府、部门和单位要加大审计查出问题的整改力度,严格追责问责,从体制机制上解决审计查出的问题,切实把财政资金管好用好。

以上报告,请予审议。□

政府工作报告 新词新思路

【容错纠错机制】

原文:健全激励机制和容错纠错机制,给改革创新者撑腰鼓劲,让广大干部愿干事、敢干事、能干成事。

释义:“容错纠错机制”意在消除一些领导干部不敢越雷池一步的畏惧心理,营造宽松、宽容、和谐的干事创业环境,为改革创新鼓劲。

背景:在经济新常态下,推进国家治理体系和治理能力现代化建设,面对新情况新问题,各级政府和官员没有先例可循,只能摸索前进,过程中肯定会出现这样那样的问题。对这些问题要区别对待,宽容失败、允许试错、有错必改,特别是要为勇于改革创新者撑腰。

【相机调控】

原文:为应对持续加大的经济下行压力,我们在区间调控基础上,实施定向调控和相机调控。

释义:“相机调控”是指政府要根据市场情况和各项调节措施的特点,灵活机动地决定和选择当前究竟应采取哪一种或哪几种政策措施。“定向调控”与“相机调控”都体现出有针对性地分类、精准调控的要求,“相机调控”很重要的就是要“预调、微调”。

背景:过去强调“定向调控”,更多体现调结构的内容;现在同时强调“定向调控”与“相机调控”,体现了本届政府在经济下行的巨大压力面前,正试图找到一条“稳增长与调结构”的双赢之路。

【双随机、一公开】

原文:创新事中事后监管方式,全面推行“双随机、一公开”监管。

释义:“双随机、一公开”是指随机抽取检查对象,随机选派执法检查人员,及时公布查处结果。

背景:2015年7月22日召开的国务院常务会议决定推广随机抽查机制。李克强总理指出,建立“双随机”抽查机制,意味着每个市场主体的头上都悬着一把“达摩克利斯之剑”,企业必须增强守法自觉性;同时也意味着执法人员只能阳光行政,不能再“看谁不顺眼”就去检查,即用制度限制监管部门的自由裁量权。