

国务院关于2014年中央决算的报告

——2015年6月28日在第十二届全国人民代表大会常务委员第十五次会议上

财政部部长 | 楼继伟

全国人民代表大会常务委员会：

第十二届全国人民代表大会第三次会议审查批准了《关于2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的报告》。现在，2014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，受国务院委托，我向全国人大常委会提出2014年中央决算报告和中央决算草案，请予审查。

2014年，面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，各地区、各部门坚决贯彻党中央、国务院决策部署，认真落实十二届全国人大二次会议有关决议，以及全国人大财政经济委员会审查意见的要求，全面深化改革，加强和改善宏观调控，完成了全年经济社会发展目标任务，经济运行处于合理区间，发展的协调性和可持续性增强。在此基础上，财政改革和发展取得新进展，中央决算情况总体良好。

（一）中央一般公共预算收支决算情况

2014年，中央一般公共预算收入64493.45亿元，为预算的100.2%，比2013年（下同）增长7.1%。加上年初从中央预算稳定调节基金调入1000亿元，

使用的收入总量为65493.45亿元。中央一般公共预算支出74161.11亿元，完成预算的99%，增长8.3%。其中，中央本级支出22570.07亿元，完成预算的100.3%，增长10.2%；中央对地方税收返还和转移支付支出51591.04亿元，完成预算的99.5%，增长7.4%。加上用于补充中央预算稳定调节基金832.34亿元，支出总量为74993.45亿元。中央一般公共预算收支总量相抵，赤字9500亿元，与预算持平。年末中央财政国债余额95655.45亿元，控制在国债余额限额100708.35亿元以内。

汇总中央和地方决算，2014年全国一般公共预算收支差额13500亿元，赤字率为2.1%。中央一般公共预算收入占全国一般公共预算收入的比重为45.9%，比2013年下降0.7个百分点；中央一般公共预算本级支出占全国一般公共预算支出的比重为14.9%，比2013年下降0.3个百分点。

与向十二届全国人大三次会议报告的执行数相比，2014年中央一般公共预算收入增加3.44亿元，相应地中央一般公共预算收入超收额由110.01亿元增至113.45亿元，主要是在库款报解整理期进口货物增值税和消费税、企业所得

税、车辆购置税、专项收入等收入增加。中央一般公共预算支出减少13.25亿元，主要是据实结算的中央对地方税收返还数额减少。收入增加和支出减少两者合计16.69亿元，全部用于补充中央预算稳定调节基金，基金余额由341.15亿元增至357.84亿元。

从收入决算的具体情况看，2014年中央一般公共预算收入比预算超收，但收入增幅分别比2012年、2013年回落2.3和0.1个百分点。主要收入项目情况：国内增值税21103.03亿元，为预算的97%，主要是工商业增加值增幅较低、PPI下降以及营改增后增值税进项税额抵扣增加导致减收较多。国内消费税8907.12亿元，为预算的100.4%。进口货物增值税、消费税和关税17268.71亿元，为预算的97.3%，主要是大宗商品进口价格下滑、进口额下降等。企业所得税15813.55亿元，为预算的101.3%，主要是金融企业所得税增加较多。个人所得税4426.03亿元，为预算的103.2%，主要是城镇居民收入增长情况高于预期。车辆购置税2885.11亿元，为预算的101.2%，主要是汽车销售量增长超过年初预期。出口货物退增值税、消费税11356.46亿元，为预算的100.2%。非

税收入4458.05亿元,为预算的119.4%,主要是中投公司上缴利润收入增加。

从支出决算的具体情况看,主要支出项目情况:农林水支出6474.26亿元,完成预算的99.8%。社会保障和就业支出7066.11亿元,完成预算的98.8%,低于预算主要是据实结算的特大自然灾害救济费、优抚对象补助经费减少。医疗卫生与计划生育支出2931.26亿元,完成预算的96.5%,低于预算主要是据实结算的城乡居民医疗保险等支出以及根据医改工作进程安排的公立医院改革支出减少。教育支出4101.59亿元,完成预算的99.2%。科学技术支出2541.81亿元,完成预算的95.1%,低于预算主要是部分科技专项资金根据科研进度据实安排,由于研制难度大,2014年项目实施进度低于年初计划。文化体育与传媒支出508.47亿元,完成预算的99.3%。住房保障支出2529.78亿元,完成预算的100%。节能环保支出2033.03亿元,完成预算的96.4%,低于预算主要是1.6升及以下节能汽车推广补贴比预计数减少。交通运输支出4269.79亿元,完成预算的98.3%。国防支出8082.88亿元,完成预算的100%。公共安全支出2120.27亿元,完成预算的103.4%。一般公共服务支出1251.34亿元,完成预算的100.5%。各支出项目的决算数与执行数基本一致。

在中央对地方税收返还和转移支付支出中,对地方税收返还5081.55亿元,完成预算的99.9%。对地方一般性转移支付27568.37亿元,完成预算的101.3%,占转移支付总额的59.3%,比2013年提高2.2个百分点。对地方专项转移支付18941.12亿元,完成预算的96.8%,占转移支付总额的40.7%,比2013年下降2.2个百分点。

中央预备费预算500亿元,实际支出294.36亿元,主要用于自然灾害等突发事件处置及其他难以预见的开支,并

已列入相关支出科目决算数。其中,一般公共服务支出4.44亿元,科学技术支出4.04亿元,农林水支出14.8亿元,国土资源气象等支出0.04亿元,其他支出99.2亿元(用于云南鲁甸地震灾后恢复重建),对地方一般性转移支付171.84亿元。剩余的205.64亿元已全部转入中央预算稳定调节基金(包含在前述2014年补充预算稳定调节基金的832.34亿元中)。

中央预算周转金规模没有发生变化,2014年余额为354.03亿元,主要用于调剂预算年度内季节性收支差额。

2014年,中央行政事业单位财政拨款因公出国(境)经费、公务用车购置及运行费、公务接待费(“三公”经费)支出合计58.8亿元,比预算数减少12.71亿元,主要是各部门贯彻落实中央八项规定和厉行节约有关要求,压缩、取消部分出国(境)团组,加强公务用车管理,规范公务接待活动,减少了相关支出。其中:因公出国(境)经费16.2亿元,减少3.56亿元;公务用车购置及运行费35.99亿元(其中,公务用车购置费4亿元,公务用车运行维护费31.99亿元),减少5.28亿元;公务接待费6.61亿元,减少3.87亿元。

2014年,安排下达中央基建投资4576亿元,主要用于保障性安居工程和城镇基础设施建设、“三农”建设、重大基础设施建设和边疆少数民族地区发展、自主创新和结构调整、社会事业和社会治理、节能环保与生态建设、中央本级建设等项目。

(二)中央政府性基金收支决算情况

2014年,中央政府性基金本级收入4108.08亿元,为预算的98.5%。加上地方上解收入24.38亿元和2013年结转收入907.13亿元,中央政府性基金收入总量为5039.59亿元。中央政府性基金支出4319.49亿元,完成预算的86.8%,其

中,中央本级支出2963.87亿元,对地方转移支付1355.62亿元。中央政府性基金结转下年支出720.1亿元。中央政府性基金收入决算数比执行数增加10.57亿元,主要是库款报解整理期新增收入入库。支出决算数与执行数基本一致。

(三)中央国有资本经营收支决算情况

2014年,中央国有资本经营收入1410.91亿元,为预算的98.9%。加上2013年结转收入152.19亿元,中央国有资本经营收入总量为1563.1亿元。中央国有资本经营支出1419.12亿元,完成预算的89.9%,其中调入一般公共预算用于社会保障等民生支出184亿元。结转下年143.98亿元。中央国有资本经营收支决算数与执行数一致。

2014年,我们认真落实积极的财政政策,着力深化财税体制改革,强化财政预算管理,国家财政在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险中发挥了重要作用。

一是财税体制改革取得重要阶段性成果。深化财税体制改革总体方案经中央政治局会议审议通过。配合全国人大完成预算法修改工作。经国务院批准,印发了深化预算管理制度改革的决定,出台了中期财政规划管理、加强地方政府性债务管理、改革和完善中央对地方转移支付制度、盘活财政存量资金、权责发生制政府综合财务报告制度改革等一系列政策文件。进一步扩大营改增试点行业范围,研究制订消费税改革方案,在全国范围内实施了煤炭资源税从价计征改革,同时清理相关收费基金。围绕建立事权和支出责任相适应的制度深入开展相关研究。完善国有资本经营预算制度,进一步提高中央企业国有资本收益上缴比例。中央财政科技计划(专项、基金等)管理、推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式、政府购买服务、事业单位分类等改革加快推进。

二是财政宏观调控作用有效发挥。支持扩大投资需求,保障重点项目资金投入,发挥政府投资的引导作用,吸引社会资本投入中西部铁路建设、棚户区改造等项目。加大结构性减税力度,将铁路运输、邮政和电信业在全国范围纳入营改增试点,简并增值税征收率。扩大小型微利企业所得税优惠政策实施范围,实施进一步支持小微企业发展的增值税和营业税优惠政策,实行普遍性降费,为企业特别是小微企业减负添力。适当降低地方出口退税增量负担比例。加强外经贸发展专项资金的使用管理,促进优化外贸结构和布局,鼓励企业承接国际服务外包业务和技术出口,支持扩大国内紧缺资源、先进设备和技术、关键零部件等进口,推动实施战略性“走出去”项目。大力推动节能减排,加大对大气、重金属污染防治和水生态保护的支持力度,支持实施农业可持续发展战略,全面落实各项强农惠农富农政策。发挥财政政策的精准调控优势,有力促进创新驱动发展、产业结构调整,推动经济转型升级。

三是保障改善民生取得新进展。启动实施第二期学前教育三年行动计划,支持加快学前教育发展。从2014年11月起将农村义务教育学生营养改善计划国家试点地区补助标准从每生每天3元提高到4元。农村中小学校生均公用经费基准定额提高40元。支持贫困地区全面改善义务教育薄弱学校基本办学条件。保障进城务工人员随迁子女平等接受义务教育的权利。进一步完善国家资助政策体系和国家助学贷款相关政策。将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险整合为城乡居民基本养老保险制度,从2014年7月1日起,按月人均增加15元调整城乡居民基本养老保险基础养老金标准。企业退休人员基本养老金水平提高10%。支持各地进一步提高低保标准,全国城、乡低保平均标

准每人每月分别比2013年底提高37元和29元。支持各地全面实施临时救助制度,并继续做好特困人员供养工作。新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险财政补助标准提高到每人每年320元。城乡居民大病保险试点扩大到所有省份。新增737个县和17个城市开展公立医院综合改革试点。支持在全国范围启动5万名住院医师规范化培训。基本公共卫生服务项目人均经费标准从30元提高到35元。出台城镇保障性安居工程贷款贴息政策,新开工城镇保障性安居工程740万套、基本建成510万套。支持266万贫困农户改造危房。改革财政专项扶贫资金管理机制,提高扶贫资金使用效果,农村贫困人口减少1232万人。制定国家基本公共文化服务标准。推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展。

四是财政预算管理进一步强化。认真组织执行全国人大批准的预算,在规定时间内批复中央部门预算,加快中央对地方转移支付下达进度,一般性转移支付资金在批准预算后30日内下达。国库集中支付电子化管理已经在省级全面实施,并积极稳妥地向市县级推广。在国库集中支付制度改革已基本覆盖县级以上预算单位的基础上,推动乡镇分类实施改革。积极推广公务卡强制结算目录制度。全面清理和规范地方财政专户,撤销不符合规定的地方财政专户1.1万个。加强预算执行动态监控机制建设,重点加大对会议费、培训费、招待费、重大专项等资金的监控力度,及时制止和纠正发现的问题。推动政府采购法实施条例出台,促进政府采购活动更加规范透明。进一步加大了预决算公开力度,公开预决算的中央部门增加到99个,31个省(自治区、直辖市)全部公开了本地区一般公共预算和本级部门预算。大力推进财政部门内部控制建设,推动建立对各类风险进行事前防范、事

中控制、事后监督和纠正的机制。完善《党政机关厉行节约反对浪费条例》财政财务配套制度体系。开展严肃财经纪律和“小金库”专项治理。顺利推进中央单位公务机票购买改革。基本完成中央和国家机关公务用车制度改革。

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员,今年以来,各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署,创新宏观调控方式,以全面深化改革促进经济发展、结构调整、民生改善,经济运行保持在合理区间,但新的增长动力正在形成之中,外部需求收缩,内部多种矛盾聚合,经济运行走势分化,下行压力仍然较大。受宏观经济形势影响,财政收入总体呈现回落的态势,1—5月累计,全国一般公共预算收入64265亿元,考虑到11项政府性基金从今年1月1日起纳入一般公共预算管理,比去年同期同口径增长3.1%。其中,中央一般公共预算收入29494亿元,同口径增长2%,低于年初预算增幅5个百分点。在财政收入增长放缓的情况下,我们通过积极盘活财政存量,用好财政增量,加强支出预算执行管理,认真落实积极财政政策的各项措施,民生等重点支出得到较好保障,全国一般公共预算支出58474亿元,同口径增长10%。其中,中央一般公共预算本级支出9846亿元,同口径增长11.7%。前5个月,我们针对经济运行中存在的矛盾和问题,及早预研预判、做好预案准备,并采取了一系列稳增长、调结构的政策措施,这些措施有的已经或正在发挥作用。今年后几个月,受经济下行压力仍然较大等因素影响,预计要达到中央财政收入预算目标压力较大。

下一步,我们将深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“四个全面”战略布局,认真落实党中央、国务院的决策部署和十二届全国人大三次会议的有关决定、决议以及本次会议提出

的要求,坚持稳中求进工作总基调,采取更加有力度的稳增长措施,为保持经济中高速增长、迈向中高端水平作出更大贡献。同时,全面贯彻落实预算法各项规定要求,积极推进财税体制改革,加强预算管理和监督,严肃财经纪律,加快推动建立全面规范、公开透明的预算管理制度。重点做好以下工作:

第一,扎实推动积极财政政策加力增效。正确处理稳增长与“去杠杆”的关系、风险有序释放和防止矛盾激化的关系,着力盘活存量资金、加强统筹使用,加快政策实施和资金落实,促进宏观调控政策目标实现。一是着力拉动投资需求。加大力度推进重大项目建设,在早日完成今年投资计划和预算下达工作的基础上,提前下达明年重大项目建设投资计划。加快拨付重大水利工程项目资金。推动加快油品质量升级步伐。充分利用铁路发展基金、国家集成电路产业投资基金等现有基金,加快设立新兴产业创业投资引导基金,研究设立中小企业发展基金,发挥好各类投资基金拉动社会资本投资的作用。二是统筹施策减轻企业负担。督促落实好已经出台的税收政策,继续推进结构性减税和普遍性降费。适时推进营改增改革,将不动产纳入增值税抵扣范围。落实支持和促进重点群体创业就业的税收政策,开展小微企业创业创新基地城市示范,努力营造有利于大众创业、万众创新的发展环境,为企业发展减负加力。研究加快实施创新驱动战略的税收政策,清理进出口环节和中介服务收费项目,以及其他涉企收费。同时,进一步健全税收调节,完善消费品进出口相关税收政策。

第二,深入推进财税体制改革。认真落实深化财税体制改革总体方案各项部署,为到2016年基本完成深化财税体制改革的重点工作和任务打下坚实基础。一是深化预算管理制度改革。抓紧修订预算法实施条例。执行好已经出台

的政策文件,进一步完善相关制度,并狠抓贯彻落实。全面推进预决算公开。完善政府预算体系,增强预算的统筹协调功能。做好2016—2018年中期财政规划编制工作,在水利投资运营、义务教育、卫生、社保就业、环保等重点领域开展三年滚动规划试点,推动中央部门编制2016—2018年滚动财政规划。加强预算绩效管理,扩大预算绩效管理的层级和范围,强化对重点民生支出和重大专项支出的绩效评价。改革和完善转移支付制度,研究提出中央对地方转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制的指导意见。二是扎实推进税收制度改革。力争全面完成营改增,研究提出消费税改革方案和消费税暂行条例修订草案,加快推进资源税改革。积极推进环境保护税法,研究提出个人所得税改革方案,配合做好房地产税法立法等工作。三是积极推进财政体制改革。研究提出理顺中央和地方事权与支出责任划分的指导意见,做好部分重点领域事权和支出责任划分的前期准备工作,研究中央和地方收入划分调整方案。四是深入推进简政放权。继续做好行政审批制度改革工作,能放给市场的坚决放给市场,而且放到位,充分激发市场主体活力,同时管住管好该管的事。扎实推进政府购买服务、事业单位改革、国企国资改革等其他重要改革工作。

第三,切实加强地方政府债务管理。做好清理甄别地方政府存量债务工作,在按程序报批后将地方政府存量债务纳入预算管理。切实抓好一般债券、专项债券的预算管理、发行兑付等办法的执行,进一步规范地方政府债券管理。组织地方做好置换债券和新增债券发行工作,督促地方将新增债券优先用于棚户区改造等国务院确定的重点项目,执行好置换债券定向承销发行办法,确保置换债券发行平稳有序进行。落实好解决融资平台公司在建项目后续

融资的办法,积极引进社会资本参与地方融资平台公司存量项目改造。研究制定地方政府债务风险评估和预警办法等配套制度办法,抓好已出台各项制度的落实,督促地方进一步规范政府债务管理,切实防范化解风险。

第四,加大力度推广运用PPP模式。贯彻落实国务院办公厅转发的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》,进一步加大工作力度,在改善民生中培育经济增长新动力。研究设立PPP融资支持基金,通过垫付前期开发资金、委托贷款、担保、股权投资等方式,加快PPP项目实施进度,提高PPP项目可融资性,引导各地项目采用规范的PPP模式,更好地吸引社会资本通过PPP模式进入公共服务领域,助推更多PPP项目落地。在抓好已确定的30个示范项目的同时,在能源、交通运输、环境保护、农业、保障性安居工程以及养老等公共服务领域大力推广PPP模式。

第五,大力推进财政资金统筹使用。重点推进项目资金的统筹,抓好科技、教育、农业、节能环保、医疗卫生等重点科目资金的统筹使用。推进政府预算体系的统筹协调,明年拟继续将部分政府性基金项目转列一般公共预算,进一步提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。推进各类收入的统筹使用,清理压缩政府性基金和专项收入,实行目录清单管理,从严控制设立收入项目。加强库款管理与债务发行的统筹协调,推进地方财政债务资金的统筹使用。同时,加大地方结转结余资金清理力度,督促地方尽快拨付使用应按原用途使用的资金。对不需按原用途使用的资金,及时收回统筹安排,调整到重点项目支出方向。清理规范地方财政专户,统筹安排专户沉淀资金。积极推进中央和地方国库现金管理,督促地方加强库款管理,切实发挥财政资金效益。□