

# 关于2003年中央和地方预算执行情况 及2004年中央和地方预算草案的报告

——2004年3月6日在第十届全国人民代表大会第二次会议上

财政部部长 金人庆

## 各位代表：

受国务院委托，我向大会提出2003年中央和地方预算执行情况及2004年中央和地方预算草案的报告，请予审议，并请全国政协各位委员提出意见。

## 2003年中央和地方预算执行情况

2003年是不平凡的一年，面对复杂多变的国际形势、突如其来的非典疫情和频繁发生的自然灾害，党中央、国务院从容应对，果断决策，各地区、各部门认真贯彻落实中央确定的各项方针政策和十届全国人大一次会议对财政经济工作提出的各项要求，同心同德，艰苦奋斗，经济社会发展保持了良好势头，中央和地方预算执行情况较好。

2003年，全国财政收入第一次突破两万亿元，达到21691亿元（不含债务收入，下同），比上年增长2787亿元，增长14.7%，完成预算的105.8%；全国财政支出24607亿元，比上年增长2554亿元，增长11.6%，完成预算的103.8%。收支相抵，支出大于收入2916亿元。其中：中央财政总收入12465亿元（已扣除新增出口退税指标829亿元），比上年增长1093亿元，增长9.6%，完成预算的104.4%；中央财政总支出15663亿元（含对地方税收返还和补助支出8240亿元），比上年增长1195亿元，增长8.3%，完成预算的103.5%。中央财政赤字控制在十届全国人大一次会议批准的3198亿元的水平。地方财政总收入18082亿元（含中央税收返还和补助收入），比上年

增加2215亿元，增长14%，完成预算的105.7%；地方财政总支出17800亿元（含上解中央支出615亿元），比上年增长1880亿元，增长11.8%，完成预算的104.1%。地方财政收支相抵，结余和结转282亿元。

上述预算执行数字，在决算编制汇总后，还会有些小的变化。

2003年中央预算执行和财政工作的主要特点是：

### （一）财政收入保持较快增长

2003年国民经济开局良好，但受非典疫情及早涝和地震等自然灾害的影响，经济增速一度趋缓，二季度财政收入增幅出现较大下滑。面对这种形势，各级财政、税务、海关等部门积极贯彻党中央、国务院确定的一手抓防治非典不放松，一手抓经济建设不动摇的方针，及时加强收入监控，依法严格征管，随着国民经济的迅速恢复和发展，全国财政收入也保持了较快增长势头。一是内需与进口增长强劲，国内增值税、消费税、营业税及进口环节税收分别比上年增长1054亿元、134亿元、392亿元和1111亿元，增长17.1%、12.8%、16%和42.9%。二是经济增长质量提高，企业效益显著改善，企业所得税同口径比上年增长399亿元，增长15.9%。三是居民收入继续增加，个人所得税和车辆购置税分别比上年增长205亿元和119亿元，增长16.9%和34.2%。

2003年中央财政总收入比预算超收524亿元（已扣除预算执行中新增出口退税829亿元），其中：车购税超收78亿元，按规定列收列支、专款专用；按体制规定增加对地方税收返还和一般性转移支付78亿元；其余

368亿元，主要用于当年抗灾救灾、教育卫生科技事业发展、支持企业改革、加强社会保障、生态环境建设等。国务院就此已向全国人大常委会报告。地方财政超收收入由地方安排使用，主要用于增加教育科技文化卫生支出和解决欠发工资等。

### （二）财政宏观调控和保障作用增强

为了促进国民经济持续较快增长，继续实施了积极的财政政策。安排国债项目资金1400亿元，在严格资金管理的同时，积极调整和优化了国债投资的使用方向和结构，重点向农村倾斜，向结构调整倾斜，向中西部倾斜，向科技教育和生态环境建设倾斜，向公共卫生建设倾斜。为了促进地区协调发展，加大了财政转移支付力度。2003年，中央财政用于地方的财力性转移支付1912亿元，比上年增长17.9%；社会保障、农业、科技、教育、卫生、扶贫等专项转移支付2577亿元，比上年增长7.3%。各地按照国务院关于完善省以下财政体制的要求，进一步提高了基层财政的财力保障程度。为了提高机关事业单位职工收入水平，稳妥落实了调整机关事业单位职工工资和离退休人员离退休费的政策。

非典疫情爆发后，中央非常关心人民群众的生活和企业的生产经营。一是中央财政设立了20亿元非典防治基金，明确了对农民和城镇困难群体中的非典患者提供免费救治的政策，为有效防止疫情蔓延特别是向农村蔓延发挥了重要作用。各级财政共安排非典防治资金136亿元，其中中央财政安排28亿元。下半年，中央财政又增加专项资金10亿元用于加强公共卫生体系建设。二是及时出台了一系列财税优惠政策，帮助受非典冲击较大的旅游、餐饮、民航、铁道、旅店、出租车等行业尽快克服困难，恢复生产、度过难关。上述措施虽然增加了支出，减少了收入，但保护了人民群众的身体健康，保持了企业的正常生产，促进了经济和社会发展。

### （三）支持解决“三农”问题迈出新步伐

一是全面推进了农村税费改革试点工作。试点范围由20个省份扩大到了全国，农民平均负担减轻30%以上。2003年中央财政为支持农村税费改革共安排资金305亿元，省级财政及有条件的市县财政也相应安排了部分资金支持这项改革。二是加快了取消农业特产税试点步伐。北京、福建、广东、江苏、浙江、安徽、四川、河南、上海、天津等十几个省（直辖市）基本取消了农业特产税。三是在安徽、吉林、湖南、湖北、河南、辽宁、内蒙古、河北、江西等九个省份进行了对种粮农民直接补贴的试点，推动了粮食企业改革，调动了农民种

粮积极性，受到了试点地区广大农民的衷心拥护。四是落实农业税灾歉减免和蓄滞洪区运用补偿政策，及时安排拨付资金，大力支持抗灾救灾。2003年，中央财政共安排支持各地抗灾救灾和灾后重建资金108亿元，有1.67亿人次受灾群众得到了政府的及时救助。五是积极促进农业结构调整，支持农民增收。2003年，中央财政安排农业科技进步、农产品质量安全体系建设、农业综合开发、扶贫开发等投入440亿元，比上年增长13.9%。六是中央财政新增教育、卫生、文化支出67亿元，主要用在农村，促进了农村社会事业发展。

### （四）支持就业和社会保障工作力度加大

一是加大了对就业和再就业工作的支持力度。扩大了再就业财税优惠政策的实施范围，延长了优惠期限，对下岗失业人员再就业免征了17项行政事业性收费；中央财政设立再就业专项转移支付资金47亿元，促进了就业和再就业目标的超额完成。二是继续加大了“两个确保”和“低保”工作的保障力度。中央财政共安排“两个确保”补助资金608亿元，比上年增长13.1%，安排“低保”补助资金92亿元，比上年增长100%。基本保证了国有企业下岗职工基本生活费和企业离退休人员基本养老金按时足额发放，使2235万城镇低收入居民得到了政府最低生活保障补助。三是加大了帮助部分特殊困难群众解决生产生活问题的力度。为支持地方解决部分企业军转干部等生活困难问题，从2003年起，中央财政每年安排专项资金15亿元；再次提高了优抚对象抚恤补助标准。四是解决了多年遗留的农垦企业职工养老保险属地化管理问题，中央财政为此增加了对中西部地区和中央直属垦区补助7.3亿元（2004年还要增加翘尾支出7.3亿元）。

### （五）社会事业投入明显增加

中央财政教育、卫生、科技、文化、体育事业投入855亿元，比上年增加94亿元，增长12.4%，重点解决了一些社会事业发展中的突出矛盾。安排专项投资20亿元，继续支持农村中小学危房改造工程，力争再用三年左右的时间基本解决农村中小学现存危房问题。积极支持了城镇职工基本医疗保险制度、医疗卫生体制和药品生产流通体制改革，省、地、县三级疾病预防控制网络和突发公共卫生事件医疗救治体系建设，以及中西部新型农村合作医疗改革试点。加大了科技重点领域和重点项目的投入，安排国家自然科学基金20亿元、国家重点基础研究规划专项经费8亿元、国家“863”计划专项经费45亿元、中科院知识创新工程试点专项经费33亿元，促进了一大批重大科研成果的产生和科技事业发

展。启动了送书下乡工程、全国文化信息资源共享工程、国家舞台艺术精品工程等文化项目，建立了老运动员、老教练员医疗保健等专项资金，促进了文化、体育事业发展。

#### （六）出口退税机制改革方案顺利出台

2003年，财政部会同商务、税务等相关部门，积极研究提出了从根本上合理解决出口欠退税问题的有效措施建议。党中央、国务院果断作出了改革出口退税机制的决策，确定了“新账不欠，老账要还，完善机制，共同负担，推动改革，促进发展”的改革原则，明确了五项政策：一是对出口退税率进行结构性调整，有保有降，退税率平均下调三个百分点左右；二是以核定的2003年退税数为基数，2004年起超基数新增出口退税由中央和地方按75：25比例共同负担；三是中央进口增值税、消费税增量首先用于出口退税；四是2003年底累计欠企业的出口退税由中央财政全额偿还；五是加快外贸体制改革。同时，2003年中央财政进口增值税、消费税超收的829亿元，已全部用于增加出口退税。

#### （七）预算管理制度改革继续深化

一是继续推进深化“收支两条线”管理改革，将涉及原外经贸部、人事部等30个部门和单位的118项行政事业性收费纳入预算管理。二是不断深化部门预算改革，进一步扩大了向全国人大报送部门预算的范围，内容也更为规范，增加了118个中央二级事业单位进行基本支出和定员定额改革试点。三是加大国库集中收付制度改革力度，国库集中支付制度改革中央试点部门由上年的42个扩大到了82个。四是政府采购范围进一步扩大，2003年全国政府采购规模已超过1500亿元，比上年增加500亿元。五是进一步严格了财政资金的监督检查，全年共查处违规违纪金额612亿元。预算管理制度改革的深化和财政监督工作的加强，提高了财政资金的安全性、规范性和有效性。

#### 各位代表：

总的看，2003年预算执行遇到的困难比预计的大，执行的结果比预计的好。但我们也清醒地认识到，预算执行中仍存在一些不容忽视的问题。一是财政收支压力较大，收支矛盾突出，还有许多需要办的事没有财力去办。二是经济发展过程中，多方面潜在的风险不断向财政集聚，防范和化解财政风险的任务非常艰巨。三是财政支出结构仍需调整，对社会事业发展的支持力度有待进一步加大，一些地区特别是部分农村还存在上学难、看病难、吃水难、行路难等问题。四是部分地区基层财政还比较困难，一些地方仍存在欠发工资等现象。五是

做假账、偷税骗税、铺张浪费等问题仍比较严重，财经秩序有待进一步规范，财政资金使用效益尚需进一步提高。对这些问题，我们将认真对待，增强紧迫感、使命感，提高为民理财的责任意识，加快公共财政体制建设，大力推动社会主义市场经济体制的进一步完善，积极逐步加以解决。

### 2004年中央和地方预算草案

2004年预算安排和财政工作的总体思路是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面、深入贯彻党的十六大、十六届三中全会和中央经济工作会议精神，牢固树立全面、协调、可持续发展的科学发展观，正确处理改革发展稳定的关系，更好地促进落实“五个统筹”；继续实施积极财政政策，更好地加强宏观调控；深化财税改革，完善公共财政体制，更好地推动体制创新；努力增收节支，着力解决经济社会发展中的突出矛盾，更好地促进人民群众物质文化生活水平和健康水平的不断提高。

2004年主要预算指标如下：中央财政总收入13819亿元，比2003年增加907亿元，增长7%（对2003年执行数已按可比口径作了调整）；中央财政总支出17017亿元，增加907亿元，增长5.6%。中央财政收支相抵，赤字3198亿元，与2003年持平，但预算赤字占GDP的比重由2003年的2.9%下降为2.5%，下降0.4个百分点。2004年，中央财政拟安排国债项目资金1100亿元，比上年减少300亿元，其中950亿元纳入中央预算，150亿元代地方政府发行，同时拟增加中央预算内经常性建设投资50亿元。2004年中央财政需归还到期国内外债务本金3674亿元，加上弥补当年赤字3198亿元和中央代地方政府发行的150亿元，国债发行总规模为7022亿元。汇总中央和地方财政收支安排，2004年全国财政收入23570亿元，增加1879亿元，增长8.7%；全国财政支出26768亿元，增加2161亿元，增长8.8%。

2004年中央财政赤字规模维持上年水平，主要是考虑：目前国际经济发展具有一定的不确定性，我国经济持续增长的基础还不够稳固，在建国债项目需要后续资金投入，一些社会发展领域欠账较多，保持积极财政政策的稳定性和连续性，丰富和完善积极财政政策，有利于保护、巩固和发展当前经济发展的良好势头，有利于增强各方面加快发展的信心，有利于稳定改革发展大局。另一方面，在投资主体多元化，社会投资规模不断扩大的情况下，适当调减国债项目资金规模，调整和优



化国债使用结构,可以更好地引导和发挥社会投资的作用,腾出财力支持税制改革等体制创新。国债项目资金将重点用于:农村基础设施、公共医疗卫生、基础教育、基层政权和公检法司基础设施等建设;支持西部大开发和东北地区等老工业基地调整改造;加强生态建设和环境保护;加快淮河治理等重大水利工程建设,保证续建国债项目,特别是青藏铁路、南水北调、西电东送等重大项目建设。

2004年,全国财政收入增幅按略高于预期经济增长水平安排,主要是考虑:国民经济将持续较快增长,税收征管水平也将进一步提高,财政增收有坚实的基础。另一方面,为促进经济社会全面协调可持续发展,支持体制改革,维护社会稳定,2004年将继续执行并出台一系列财税优惠政策,如关税总水平将继续下调,增加出口退税指标,落实支持就业和再就业、西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、鼓励高新技术产业发展和减轻农民负担税收扶持等政策,都将相应减少财政收入。同时,财政收入增长基数越来越高且已连续多年高于经济增长,加上进口可能难以保持2003年的高速增长,财政收入大幅增加的难度将进一步加大。因此,2004年的收入安排是积极稳妥和实事求是的。

2004年中央财政支出安排的重点是:

#### (一) 增加对“三农”的投入

建立促进农民收入持续增长长效机制和财政支农资金稳定增长机制,大力支持解决“三农”问题,是财政工作的重要任务。2004年中央财政将继续较大幅度地增加用于“三农”方面的投入,支出总额增加300亿元左右,比上年增长20%以上。一是深化农村税费改革,完善农业税制。2004年将全面取消除烟叶外的所有农业特产税,农业税税率也将整体降低一个百分点以上,并向粮食主产区和种粮农民倾斜,可减轻农民负担118亿元。五年内取消农业税。考虑到地方财政的实际困难,取消农业特产税和降低农业税税率后,地方特别是粮食主产区和中西部地区财政因此而造成的减收,将由中央财政通过转移支付予以适当补助。2004年,中央财政拟安排农村税费改革专项转移支付资金396亿元,增加91亿元。同时,将进一步支持做好化解乡村债务,推进乡镇机构改革,完善农村义务教育体制等工作。二是积极推进粮食流通体制市场化改革,把通过流通环节的间接补贴改为对粮食主产区种粮农民的直接补贴,2004年13个粮食主产省,从粮食风险基金中拿出100亿元安排对种粮农民直接补贴。三是增加农业基础设施建设、林业生态建设、农业科技进步、农民培训、农产品质量安全

体系建设、粮食综合生产能力建设、农业灾害救助及扶贫等财政投入。

#### (二) 增加就业和社会保障投入

就业和社会保障事关人民群众的切身利益,事关社会稳定,事关发展大局。2004年中央财政将进一步加大对就业和社会保障的支持力度。一是积极支持就业和再就业。在认真落实中央关于就业和再就业各项财税优惠政策的同时,拟增加再就业补助资金36亿元,比上年增长76.6%。二是大力支持做好“两个确保”和“低保”工作,2004年中央财政拟安排资金779亿元。同时,进一步完善社会保障体系,多渠道筹集社会保障资金;继续做好再就业政策与三条保障线等社会保障制度的衔接,并在总结辽宁省完善城镇社会保障体系试点工作的基础上,完善试点的内容和做法,将试点范围扩大到吉林、黑龙江两省。三是为推动经济结构调整,依法对部分企业实施关闭破产,加大分离企业办社会工作力度,继续安排企业关闭破产补助170亿元。此外,对其他特殊困难群众,也将积极给予扶持和救助。

#### (三) 增加教育、卫生、科技、文化、体育等事业投入

加强义务教育,特别是农村义务教育,加快推进西部地区“两基”教育攻坚,完善农村义务教育“以县为主”的管理体制,增加对贫困县义务教育的转移支付,继续实施第二期农村中小学危房改造工程、现代远程教育工程,继续扩大免费教科书的提供范围。加快建设疾病预防控制体系和突发公共卫生事件医疗救治体系,提高公共卫生服务水平和应对突发公共卫生事件的应急能力,改善农村医疗卫生条件,支持搞好新型农村合作医疗制度改革试点。支持国家科技创新体系建设和编制国家中长期科学与技术发展规划,推进科技体制改革和机制创新,促进重大科技项目的实施和成果转化。大力发展先进文化事业和文化产业。2004年中央财政拟安排教育、卫生、科技、文化、体育支出955亿元,比上年增长100亿元,并主要向农村倾斜。

#### (四) 增加对地方的转移支付

2004年中央财政将进一步增加对地方特别是对中西部地区的转移支付,除税收返还和体制性补助4277亿元外,拟安排对地方转移支付5133亿元,按可比口径比上年增长644亿元。其中,财力性转移支付2238亿元,比上年增长326亿元。同时,将组织专门力量,深入调查研究,认真查找分析基层财政困难的原因,有针对性地提出措施建议,尽快分类分步解决基层财政困难问题,研究逐步解决基层政府负债问题的有效措施。

### （五）支持推进税制和其它方面的体制改革

一是确保出口退税机制改革顺利实施。2004年中央财政将安排出口退税指标2108亿元，进口产品增值税、消费税增量将首先用于增加出口退税。地方财政也要足额安排出口退税指标。各级财税部门要密切关注可能出现的新情况、新问题，及时完善相关办法，加强出口退税管理，确保不再发生新的拖欠。对以前年度的累计出口欠退税款，先由中央财政给予贴息，然后再研究根本性解决措施。二是积极稳妥地推进生产型增值税改为消费型增值税。认真搞好在东北地区部分行业进行的增值税转型试点工作，及时总结经验，积极完善方案，为改革的全面推开创造条件。三是加快研究统一内外资企业所得税及其它税制改革政策和方案。四是支持金融体制改革，防范和化解金融风险，重点支持中国银行、建设银行股份制改造和增加农村信用社保值储蓄亏损补贴等。五是积极支持投资体制改革及电力、电信、民航和铁路、邮政、城市公用事业等改革。

### （六）保障各级政权的正常运转

为加强政权建设，保障机关事业单位职工工资按时足额发放，拟增加调整机关事业单位职工工资翘尾支出118亿元；增加移交各级政府安置的军队离退休干部生活待遇、优抚政策调整等支出30亿元；增加对地方公检法司专项补助15.8亿元。为提高我军在高技术条件下的防卫作战能力，安排调整军队人员工资及离退休费翘尾支出等，拟增加国防支出218.3亿元，增长11.6%。

此外，还要积极落实和主动保障涉及改革发展稳定大局的其它支出需要。

## 扎实工作，确保2004年预算圆满完成

做好2004年的财政工作、确保预算圆满完成，对深化改革、扩大开放、促进发展具有重要意义。为此，我们将着重抓好以下工作：

### （一）依法加强收入征管，保证财政收入稳定增长

一是坚决维护税法的统一性、权威性和严肃性。坚决制止擅自出台税收优惠和变相优惠政策的行为，税收优惠政策到期的要及时恢复征税。二是依法加强税收征管。严厉打击走私、偷税骗税等各种涉税违法犯罪活动，做到依法征税、应收尽收，同时也要坚决不收过头税。三是规范非税收入管理。特别是土地有偿使用收入等非税收入要纳入预算或纳入财政专户管理，继续治理各种乱收费。

### （二）严格财政支出管理，努力节约各项开支

大力弘扬勤俭建国、艰苦奋斗的作风，继续实行一般性支出零增长的政策。自觉维护预算的严肃性和权威性，切实按照各级人大批准的预算执行。严格控制党政机关办公楼和培训中心等楼堂馆所项目建设，从源头上着力解决政府项目拖欠工程款和农民工工资的问题。对名目繁多、实际意义不大的办节、庆典和论坛等活动，财政一律不得安排资金。加快金财工程建设，充分利用现代化管理手段，加大管理和督查力度，减少损失浪费，规范财经秩序。积极推进机关后勤服务社会化改革，完善公务活动接待制度，科学界定事业单位经费供给范围。

### （三）深化预算管理制度改革，推进依法行政

进一步扩大改革范围，不断完善改革办法，继续深化改革。

抓紧研究科学的政府收支分类体系，进一步规范行政事业性收费项目。研究建立科学的绩效预算评价体系，规范定员定额核定办法，完善项目支出管理方法和手段，切实提高财政支出效益。认真贯彻落实《行政许可法》，进一步清理、规范和减少行政审批事项，完善财税法律和法规。自觉接受社会各界的监督，不断增强财政管理的规范性和透明度。

### （四）改进工作作风，服务发展大局

各级财政部门要求真务实，切实改进工作作风。一是牢固树立大局意识。想问题，办事情，安排收支始终从大局出发，自觉将思想和行动统一到中央的各项决策及部署上来。二是牢固树立主动意识。紧紧抓住发展这个执政兴国的第一要务，积极主动发挥公共财政的职能作用，想群众之所想，急发展之所急，特事特办，急事急办。三是牢固树立求实意识。说实话、办实事、算实账、求实效，不搞花架子和形式主义。四是牢固树立服务意识。积极沟通，主动协调，真心实意地服务群众，为基层服务，为部门服务。

### 各位代表：

完成2004年预算和财政工作任务繁重，责任重大。让我们在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，高举邓小平理论伟大旗帜，深入贯彻“三个代表”重要思想，按照党的十六大、十六届三中全会精神以及十届全国人大二次会议对经济财政工作提出的各项要求，自觉接受人民代表大会对财政工作的监督和指示，认真听取人民政协的意见和建议，振奋精神，依法理财，求真务实，为实现全面建设小康社会的宏伟目标而努力奋斗。

（新华社北京3月17日电）