

# 关于 1999 年 中央决算的报告(摘要)

——2000年7月6日在第九届全国人民代表大会  
常务委员会第十六次会议上

○ 财政部部长 项怀诚

委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员：

受国务院委托，我曾向九届全国人大三次会议报告了1999年中央和地方预算执行情况。现在，1999年中央决算已经汇编完成，受国务院委托，我向本次常委会提出1999年中央决算报告，请予审查。

## 一、1999年中央财政决算情况

1999年，在党中央、国务院的正确领导下，全国人民团结一致，共同奋斗，国民经济和社会各项事业取得重大成就，中央和地方财政决算情况是比较好的。全国财政收入11444.08亿元，完成预算的105.9%；全国财政支出13187.67亿元，完成预算的104.6%。全国财政收支相比，支出大于收入1743.59亿元。

1999年中央财政总收入6447.34亿元，完成预算的109.5%，比预算增加561.38亿元，比上年增长17.5%。其中，中央本级收入5849.21亿元，完成预算的110.6%；地方上缴中央收入598.13亿元，完成预算的100%。中央财政总支出8238.94亿元，完成调整预算的107.2%，比调整预算增加549.95亿元，比上年增长27.8%。其中，中央财政本级支出4152.33亿元，完成调整预算的94.1%（主要是中央预算在执行中有250多亿元转为补助地方支出）；税收返还

和补助地方支出4086.61亿元，完成调整预算的124.7%。中央财政收支相抵，赤字1791.6亿元，比九届全国人大常委会第十一次会议审议批准的调整预算赤字数额1803.03亿元减少了11.43亿元。

上述中央财政决算收支数与向九届全国人大三次会议报告的中央预算执行数比较，财政总收入增加51.45亿元，财政总支出增加45.87亿元（主要是在预算上列收列支的改烧油为烧煤专项收入和支出分别增加46.14亿元，其他项目增减变化不大），赤字数减少5.58亿元。

1999年中央决算中部分收支项目与预算相比增减变化较大。在收入方面，关税和进口产品消费税、增值税完成预算的192.4%，比预算增加757.85亿元，主要是国家集中力量严厉打击走私活动，外贸进口相应增加，海关加强税收征管，实现了进口环节税收大幅度增加。证券交易印花税完成预算的165.6%，主要是1999年股市总体比较活跃，股票交易额扩大，相应增加了该项税收收入。营业税和国有企业所得税分别完成预算的85.9%和71.3%，主要是国家几次调低银行存贷款利率，且贷款利率降幅高于存款利率降幅，金融企业上交收入相应减少。在支出方面，基本建设支出完成预算的83.2%，主要是预算执行中将一部分原列中央财政本级的基本建设支出转为补助地方支出。

挖潜改造和科技三项费完成调整预算的98.3%，主要是增发国债列入企业挖潜改造资金贷款贴息的预算支出，受银行贷款项目进展影响，部分资金未能拨付。地质勘探费、工交商业费、支农支出、教育事业发展支出分别完成预算的89.4%、88.8%、91.5%、85.1%。一是由于预算执行中，中央各部门所属院校和煤炭地质勘探单位下划地方管理，原列中央本级的支出31.02亿元转为补助地方支出；二是列在上述事业费科目中的事业单位离退休人员经费21.2亿元划入行政事业单位离退休经费科目。如果还原这两项因素，四项支出则分别完成预算的105.6%、108.1%、101.2%、100.2%。政策性补贴支出完成预算的62.7%，主要是原先的补贴项目未完成计划，相应节减了中央财政政策性补贴支出。上述收支项目执行与预算比，增减变化较大，虽主要是客观因素和技术原因所致，但有的也反映出我们安排预算时对经济和事业发展的前瞻性不够，需要加以改进。

1999年中央财政共发行国债4015.03亿元，除代地方政府举借的300亿元外，中央财政债务收入3715.03亿元，完成调整预算的100%。其中，用于偿还国内外债务本息1910.53亿元，弥补当年赤字1791.6亿元，所余12.9亿元用于补充中央财政偿债基金。中央财政偿债基金自1997年设立后，在调剂年度间债务发行规模，保证国债还本付息，稳定预算方面发挥了重要作用。另外，1999年中央政府性基金收入1349.02亿元，支出1349.02亿元，收支持平。

1999年中央财政收入继续保持了良好的增长势头，这是我国国民经济稳定增长、财税体制有效运行、征收管理不断加强的结果。中央财政本级收入比上年增长957.21亿元，占全国财政收入增加额的61%，不仅使全国财政收入占国内生产总值的比重继续提高，由1998年的12.4%上升到1999年的13.9%，中央财政收入占全国财政收入的比重也有所提高，从1998年的49.5%上升到1999年的51.1%。这是政府财政能力增强的可喜表现，成绩来之不易。1999年中央财政支出，着力于优化支出结构，重点保证了事关改革、发展和稳定大局的支出项目。

1999年的预算执行，认真贯彻落实了党中央、国务院的战略部署和九届全国人大二次会议的决定，在促进国民经济持续快速健康发展，推动国有企业深化改革，实现脱贫目标，支持文教事业发展和科技进步，改善人民生活以及维护社会稳定等方面，都发挥了积极作用。

1. 以认真负责的态度落实好积极财政政策，努力发挥财政宏观调控作用。一是按照党中央、国务院的统一部署，在年初预算安排国债投资的基础上，经九届全国人大常委会第十一次会议审议批准，又增发了600亿元国债，专项用于增加基础设施投资和重大技术改造项目贷款贴息。各

地区及有关部门通力合作，认真做好国债投资项目选择和资金使用管理工作，保证了国债资金的使用效益。二是通过预算支出较大幅度提高了国有企业下岗职工基本生活费、失业保险金和城镇居民最低生活保障金水平，增加了行政事业单位职工工资和离退休人员的离退休费，提高了企业离退休人员养老金标准和部分优抚对象抚恤标准，受益职工和居民达8400多万人。三是及时调整了部分税收政策。分两次提高了部分商品的出口退税率，使我国出口货物的平均退税率提高5.5个百分点，达到15%以上，当年退税626.69亿元，比预算增加156.69亿元，比上年增长43.7%，支持了外贸出口。为鼓励社会性投资，从1999年7月1日起，对实际完成的社会投资额减半征收固定资产投资方向调节税，并对符合国家产业政策的企业技术改造项目购置国产设备，准许按40%抵免企业所得税，调动了企业增加投资的积极性。从1999年11月1日起，对居民储蓄存款利息恢复征收个人所得税，在一定程度上推动了居民储蓄向消费、投资转化，扩大了国内需求。总之，这些政策的实施，对拉动经济增长，促进经济效益回升发挥了重要作用。

2. 加大了财政对社会保障体系建设的支持力度。中央财政为支持确保国有企业下岗职工基本生活费补助和确保企业离退休人员养老金及时、足额发放，支持国有企业深化改革、减员增效，在财政收支矛盾十分突出的情况下，坚持突出重点，优先保证财政负担的社保资金及时足额到位。1999年，中央财政用于确保国有企业下岗职工基本生活费补助和企业离退休人员养老金及时足额发放等项支出达335亿元。其中一部分拨付用于中央所属企业下岗职工基本生活保障，大部分以转移支付的形式补助给中西部地区和老工业基地，弥补这些地区的社会保障资金缺口。对煤炭、有色、军工等特困行业降低了基本养老金缴费率，由此出现的资金缺口由中央财政给予专项补助，从而保证了这些特困行业离退休人员基本养老金的发放。同时，为了弥补今后的社会保障资金不足，经国务院批准，在财政赤字不突破1999年调整预算数额的前提下，从中央财政超收中安排280亿元，建立了中央社会保障专用基金，专项用于安置中央所属破产企业职工和确保离退休人员基本养老金发放等社会保障方面的开支。这是为补充社会保障资金不足，推进国有企业改革，维护社会稳定所采取的必要措施。

3. 继续加大了农林水利和生态环境保护的投入力度。1999年汛期之前，完成了长江、黄河、嫩江、松花江干堤的修复加固任务，为此中央财政增加投资192亿元；继续在长江上游、黄河中上游地区及东北林区实施天然林保护工程，中央财政增加农林水利投资和财政专项补助86亿元。

4. 全面落实党中央关于军队、武警部队、政法机关不再从事经商活动的决定。1999年, 军队、武警部队、政法机关与企业脱钩后, 中央财政给予补充经费57.45亿元。中央财政增加海关、公安等部门缉私经费和贫困地区政法机关装备及办案经费19.3亿元。支持军队、武警部队、政法机关不再经商办企业, 增强其保障能力, 对于加强军队和政权建设, 维护社会主义市场经济秩序, 深入开展反腐败斗争, 保证国家的长治久安, 具有十分重要的意义。

5. 落实各项粮棉购销政策, 支持农村经济发展。为保护农民种粮积极性, 巩固粮食流通体制改革的成果, 1999年中央财政支付储备粮食费用和利息, 安排粮食风险基金, 负担1992年以来新增粮食财务挂账的利息补贴等共达368.51亿元。

6. 大力支持科教兴国战略的实施。1999年, 中央财政教育事业发展支出增加27.32亿元, 比上年增长22.2%, 超过中央财政收入增幅4.7个百分点; 为支持知识创新工程和国家重点科研项目, 中央财政增加科技投入12.55亿元, 比上年增长14.6%; 通过国债专项资金对668个技术改造项目实施贴息资金, 有力地支持和促进企业技术进步。

## 二、增强依法理财观念, 推进预算管理制度改革

1999年6月, 全国人大常委会在审议1998年中央决算报告时, 对中央预算编制工作提出了明确要求: 一是要严格执行《预算法》, 及时批复预算; 二是要细化预算内容, 增加预算的透明度; 三是要编报部门预算。12月, 九届全国人大常委会第十三次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》, 要求加强对中央预算的审查和监督。为贯彻落实全国人大常委会的要求, 国务院批准了财政部《关于改进2000年中央预算编制的意见》, 决定推行以建立部门预算为核心内容的预算编制改革。

为保证预算编制改革工作的顺利进行, 财政部成立了预算编制改革工作小组, 多次与国家计委、国家经贸委、国务院机关事务管理局等有预算分配权的部门和教育部、农业部等11个中央部门共同研究改革方案, 多方面征求意见。预算编制改革方案经国务院批准后, 财政部制发了《关于改进2000年中央预算编制的通知》, 要求中央各部

门按照国务院部署编制部门预算, 选择教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部四个部门作为向全国人民代表大会报送部门预算的试点单位; 对有预算分配权的几个部门, 要求按照财政部统一规定的时间表及时审核和落实部门预算指标; 细化报送全国人大审议的预算草案的内容。按预算编制改革要求, 今后财政部不再保留预算机动指标, 对预算中确需追加的支出, 由各部门提出申请, 财政部汇总审核后报国务院审定, 通过动用预备费解决。国务院批准的2000年预算编制时间表, 从1999年9月开始, 比上年提前两个月, 对各部门报送、协商、确定预算草案的时间都作了明确规定, 提出了确保预算编制准确、高效、有序、按时完成的要求。

1999年中央预算编制改革取得了明显成效, 具体表现在: 第一, 预算编制时间大为提前。国务院下达编制预算的指示比往年提前了一个多月; 向部门下达预算控制数的时间比往年提前了3个多月; 财政部批准部门预算, 比往年提前了3到5个月。第二, 预算覆盖范围更加广泛。原来的预算编制只考虑财政预算内的收支, 不包括预算外资金的收支。现在试编部门预算, 编制范围不仅包括预算内收支, 还包括预算外收支, 实现了预算内外收支统管。第三, 预算编制方式更加科学合理。原来预算编制是由部门代编下属单位预算, 存在一定的盲目性和随意性。编制部门预算则要求从基层单位逐级编制、逐级汇总, 克服了代编预算的弊端, 使预算编制更加科学合理准确。第四, 预算的完整性大大增强。以前, 各部门的预算按功能由财政部内的业务司和有预算分配权的部门归口管理, 一个部门不能形成一套完整的预算。编制部门预算要求各部门的财务机构统一向财政部申报预算, 一个部门一套预算, 增强了预算的完整性, 简化了办事程序, 提高了工作效率, 也有利于加强预算执行与监督。

由于预算制度改革涉及面广, 技术性强, 工作难度大。财政部将认真总结经验, 进一步完善改革方案, 明年把对社会影响比较大的支出部门的预算纳入报送部门预算的范围, 逐步增加向全国人民代表大会报送部门预算的部门。同时, 还要积极指导和推动地方预算制度改革, 力争经过几年的努力, 在我国建立一套科学合理、统一规范的国家预算管理体系。

