

2012

中国
财政
年鉴

第二部分 国家财政工作概况
National Public Finance

中国财政杂志社



FINANCE YEARBOOK OF CHINA

中国财政杂志社

财税工作综述

全国财政工作综述

2011年是“十二五”开局之年,我国面临的国际经济环境复杂多变,国内经济运行也出现了一些新情况新变化。在党中央、国务院的坚强领导下,全国各族人民坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,全面贯彻中央的决策部署,团结奋进,顽强拼搏,我国经济社会发展取得了巨大成就,呈现增长较快、物价趋稳、效益提升、民生改善的良好态势,实现了“十二五”经济社会发展良好开局。在此基础上,我国财政发展改革也取得了新的进展。

一、圆满完成全年预算任务

各级财政部门紧紧围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线,开拓进取,努力工作,充分发挥财政职能作用,扎实实施积极的财政政策,促进了经济平稳较快发展,进一步保障和改善了民生。在此基础上,积极配合税务、海关等部门依法加强收入征管,狠抓支出管理,全年预算任务圆满完成。

全国公共财政收入103874.43亿元,比2010年(下同)增加20772.92亿元,增长25%,完成预算的115.8%。加上预算安排从中央预算稳定调节基金调入1500亿元,使用的收入总量为105374.43亿元。全国公共财政支出109247.79亿元,增加19373.63亿元,增长21.6%,完成预算的109%。加上补充中央预算稳定调节基金2892亿元和地方财政结转下年支出1734.64亿元,支出总量为113874.43亿元。全国公共财政收支相抵,差额8500亿元。

中央公共财政收入51327.32亿元,增加8838.85亿元,增长20.8%,完成预算的111.9%。加上从中央预算稳定调节基金调入1500亿元,使用的收入总量为52827.32亿元。中央公共财政支出56435.32亿元,增加8104.5亿元,增长16.8%,完成预算的103.8%。其中:中央本级支出16514.11亿元,增加524.38亿元,增长3.3%,完成预算的96.9%;中央对地方税收返还和转移支付支出39921.21亿元(相应形成地方财政收支),增加7580.12亿元,增长23.4%,完成预算的107%。加上用于补充中央预算稳定调节基金2892亿元,支出总量为59327.32亿元。中央公共财政收支总量相抵,赤字6500亿元,比预算减少500亿元。2011年末中央财政国债余额72044.51亿元,控制在年末国债余额限额77708.35亿元以内。

地方公共财政收入92468.32亿元,增加19514.19亿元,增长26.7%,完成预算的113.92%。其中:地方本级收入52547.11亿元,占56.8%;中央对地方税收返还和转

移支付收入39921.21亿元,占43.2%。地方公共财政支出92733.68亿元,增加18849.25亿元,增长25.5%,完成预算的111.5%,加上结转下年支出1734.64亿元(主要是一些支出项目当年尚未全部完成,部分资金下年仍按原用途继续使用),支出总量为94468.32亿元。地方公共财政收支总量相抵,差额2000亿元。

二、扎实实施积极的财政政策

(一)提高城乡居民收入,扩大居民消费需求。支持落实最低工资制度,促进提高低收入者劳动报酬。对农民的补贴力度进一步加大,2011年中央财政粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴支出1406亿元。稳步提高小麦、稻谷最低收购价,促进农民转移就业和专业合作组织发展,增加农民生产经营性收入和工资性收入。继续提高城乡居民最低生活保障标准,增加企业退休人员基本养老金,扩大新型农村和城镇居民社会养老保险试点范围。对全国城乡低保对象、农村五保供养对象等8600多万困难群众发放生活补贴。落实义务教育学校、公共卫生和基层医疗卫生事业单位绩效工资政策。完善家电下乡和以旧换新等鼓励消费的一系列政策,直接拉动了居民即期消费,2011年社会消费品零售总额实际增长11.6%。发挥财税政策稳定物价的作用。完善各项强农惠农富农政策,大力支持增加农产品供给。做好粮、棉、油、糖等必需商品进口,加大储备物资市场调控力度,实行政策性粮油定向销售,对饲养能繁母猪的养殖户给予补助,促进市场供求平衡和物价基本稳定。实施农产品绿色通道,对农产品运输车辆免收车辆通行费。开展收费公路专项清理,降低运输成本。

(二)优化投资结构,加强经济社会发展的薄弱环节。保持合理的中央基建投资规模,主要用于支持保障性安居工程、以水利为重点的农业基础设施、教育卫生基础设施建设,节能减排和生态环保,新疆、西藏及四省藏区经济社会发展,自主创新和战略性新兴产业发展等方面,优先保证重点在建续建项目资金需求,有序启动“十二五”规划重大项目建设,引导和带动全社会固定资产投资实际增长16.1%。发行2000亿元地方政府债券,保障公益性建设项目的资金需要。进一步鼓励民间投资健康发展。

(三)实施结构性减税政策,促进企业发展和引导居民消费。个人所得税工薪所得减除费用标准由2000元/月提高到3500元/月,并调整税率结构,降低中低收入者税负,加强对高收入的调节。对部分小型微利企业继续实行所得税优惠政策,出台提高增值税、营业税起征点等一系列税费减免政策。对600多种资源性产品、基础原材料和关键零部件实施较低的年度进口关税暂定税率,继续对煤炭、原油等高能耗、高污染和资源性产品征收出口关税,较大

幅度提高稀土矿原矿资源税税额标准。开展对个人住房征收房产税改革试点,调整个人住房转让营业税政策。继续实施西部大开发税收优惠政策。取消和减免77项收费和基金。

(四)优化支出结构,保障和改善民生。大力支持教育、医疗卫生、社会保障、文化等社会事业发展,促进人民群众生活水平不断提高。在着力保障重点支出的同时,严格控制一般性支出,特别是压缩公务接待费、出国(境)经费、车辆购置及运行费等三项经费支出,体现了“有保有压、优化结构”的要求。

(五)支持经济结构调整和区域协调发展,推动经济发展方式转变。加快实施科技重大专项,加大对国家科技计划的支持力度。推动国家重点实验室和科研机构能力建设,保障公益性行业科研工作顺利开展,全面支持重大科学仪器设备自主研制。完善财税政策措施,加快战略性新兴产业和服务业发展。鼓励并扩大关键零部件及先进设备进口,引进先进技术。继续增加中小企业发展专项资金规模,鼓励担保机构为中小企业特别是小型微型企业提供融资担保服务。2011年全国财政科学技术支出3828.02亿元,增长17.8%。推进重点节能工程建设,支持淘汰落后产能。加快发展新能源、可再生能源和清洁能源。强化重金属污染以及重点地区和流域生态综合治理。加快推进城镇污水处理设施配套管网建设。农村环境连片整治示范扩大到17个省份,农村生态环境继续改善。在主要牧区省份全面建立草原生态保护补助奖励机制,支持实施天然林保护二期工程并提高补助标准。落实促进区域协调发展的各项财税政策,提高财力薄弱地区落实各项民生政策的保障能力。2011年中央对地方转移支付达到34881.33亿元,增长27.5%。

三、加快农村改革发展

2011年,各级财政部门切实加大“三农”投入力度。其中,中央财政用于“三农”的支出合计10497.7亿元,增长22.4%。同时,继续完善强农惠农富农政策,农村改革发展的好形势进一步巩固。推进1250个小型农田水利重点县建设,支持1100个县开展山洪地质灾害防治,提前一年完成重点小型病险水库除险加固任务,治理1239条中小河流。完善产粮(油)大县奖励政策,对粮食稳产增产专门给予奖励,促进地方政府更加重视农业生产。全额取消主产区粮食风险基金配套并增加资金解决粮食风险基金缺口。增加了对种粮农民的各项补贴规模,补贴品种和范围进一步扩大。落实生猪补贴政策,支持提高畜牧良种化水平。全面推进农业综合开发,全年改造中低产田、建设高标准农田2428.7万亩。大力促进现代农业产业技术体系建设和农业技术推广,加快地方优势特色产业发展和农业产业化。扎实做好农业保险保费补贴工作,支持为1.69亿户次农户提供风险保障6500亿元。实施鼓励金融机构增加涉农贷款的奖励政策。财政综合扶贫政策体系基本建立,有力促进了集中连片特殊困难地区扶贫攻坚。大力支持农村各项社会事业加快发展。上述政策措施,不仅巩固了农业农村的好形势,也为稳定物价提供了有力保障。

四、努力保障和改善民生

(一)加快教育改革发展。全国财政教育支出16497.33亿元,增长31.5%。其中,中央财政教育支出3268.59亿元,增长28.3%。支持中西部地区和民族地区发展农村学前教育。实施农村义务教育薄弱学校改造计划,进一步完善农村义务教育经费保障机制,农村中小学公用经费年生均基准定额提高100元,全国所有农村义务教育学生全部享受免除学杂费和免费教科书政策,1228万名家庭经济困难寄宿生获得资助,2600万名学生得到营养膳食补助。免除2900万名城市义务教育学生学杂费,支持1167万名农民工随迁子女在城市接受义务教育。职业教育基础能力建设深入推进,免除395万名中等职业学校家庭经济困难学生和涉农专业学生学费。家庭经济困难学生资助政策体系进一步健全,约1867万名学生受益。健全中央高校预算拨款制度和捐赠配比办法。支持引导各地提高地方高校生均拨款水平和减轻地方高校债务负担。

(二)完善社会保障体系。全国财政社会保障和就业支出11109.4亿元,增长21.7%。其中,中央财政社会保障和就业支出4715.77亿元,增长23.9%。新型农村和城镇居民社会养老保险覆盖范围扩大到60%以上地区。连续第7年提高企业退休人员基本养老金,月人均水平达到1500多元。进一步完善企业职工基本养老保险省级统筹制度,妥善解决未参保集体企业退休人员基本养老保险等历史遗留问题。各地普遍建立了社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制,将城乡最低生活保障标准分别由月人均251元和117元提高到278元和135元。落实优抚对象等人员抚恤和生活补助政策,支持妥善安置军休干部和退役士兵。鼓励就业创业的财税政策扶持范围扩大,高校毕业生、农民工等重点人群就业工作深入开展。

(三)推进医药卫生体制改革。全国财政医疗卫生支出6429.51亿元,增长33.8%。其中,中央财政社会医疗卫生支出1747.78亿元,增长17.7%。新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险的财政补助标准由每人每年120元提高到200元,推动解决关闭破产集体企业退休人员和困难企业职工等人员的医保问题。国家基本药物制度在政府举办的基层医疗卫生机构全面实施,深入推进基层医疗卫生机构综合改革。年人均基本公共卫生服务经费标准提高到25元,重大公共卫生服务项目稳步实施,支持加强基层医疗卫生服务体系。积极推进公立医院体制机制改革创新。

(四)加强保障住房工作。全国财政保障性安居工程支出2609.54亿元,增长112.4%。其中,中央财政住房保障支出1799.35亿元,增长59.8%。大幅增加财政资金投入,认真落实各项税费优惠政策,鼓励引导社会资金参与公共租赁住房建设和运营。规范经济适用房的建设和管理,积极推进各类棚户区 and 农村危房改造。全年保障性住房基本建成432万套,新开工1043万套。

(五)推动文化事业发展。全国财政文化体育与传媒支出1893.36亿元,增长22.7%。其中,中央财政文化体育与传媒支出415.88亿元,增长31.6%。支持44751家博物馆、

纪念馆等公益性文化设施向公众免费开放,加快公共文化服务体系建设和支持实施广播电视无线覆盖等重点文化惠民工程。加强文化遗产保护和精品创作。强化国有文化企业资产管理。

(六) 加强公共服务能力建设。深入贯彻统筹经济建设和国防建设方针,促进国防和军队建设科学发展。深化政法经费保障体制改革,建立健全资金管理制度,基层政法部门提供公共安全服务能力进一步增强。支持化解地方政法基础设施建设债务。加大食品安全监管经费投入,提升基层监管部门食品检验检测能力。

五、完善公共财政体系

(一) 财政体制改革取得积极进展。继续优化转移支付结构,一般性转移支付所占比重比上年提高4.2个百分点,归并和清理专项转移支付项目,规范专项转移支付管理办法。对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的扶持力度加大,国家重点生态功能区和资源枯竭城市转移支付范围继续扩大。完善县级基本财力保障机制,基层政府公共服务保障能力有所增强。在27个省份的1080个县实行了省直管县财政管理方式改革。

(二) 预算制度改革迈出新步伐。全面取消预算外资金,将所有政府性收入纳入预算管理。开展地方政府按核定规模自行发债试点。健全公共财政预算,细化政府性基金预算,国有资本经营预算实施范围和社会保险基金预算编制范围逐步扩大。部门预算、国库集中收付、政府采购等预算管理制度改革深入开展。预算绩效管理有序开展,中央本级预算绩效管理初见成效,地方财政预算绩效管理取得积极进展。

(三) 税制改革稳步推进。出台实施营业税改征增值税试点方案。研究健全消费税改革方案。改革完善个人所得税制度。颁布了车船税法及其实施条例。在上海、重庆开展对个人住房征收房产税的改革试点。在全国范围内实施原油、天然气资源税从价计征改革,统一了内外资企业的油气资源税制度。

(四) 推进农村综合改革等其他改革不断深化。全国98%以上的乡镇开展了机构改革,95%的集体林权确权到户。清理化解农村义务教育债务基本完成,化解其他公益性乡村债务试点工作有序推进。全面实施村级公益事业建设一事一议财政奖补,村级组织运转经费保障机制不断完善。支持企业、金融、投资等方面改革也取得了积极进展。

六、提高财政管理绩效

(一) 加快两基建设。基本支出实物费用定额试点扩大到全部中央行政单位,强化项目库建设和项目预算滚动管理。制定发布小企业会计准则,顺利实施企业内部控制规范体系和企业会计准则通用分类标准。行政事业单位内部控制规范建设取得阶段性成果,医疗卫生机构新旧会计制度平稳衔接。资产评估行业规范化建设不断强化。乡镇财政就地就近实施监管的优势得到较好发挥,财政部门内部基层单位建设不断加强。

(二) 完善财政法律法规体系。出台了车船税法,修订了个人所得税法和资源税暂行条例。修改预算法、注册会计师法以及资产评估立法取得积极进展。增值税法等立法工作稳步推进。国有资本经营预算条例、彩票管理条例实施细则等财政规章制订工作有序开展。严格财政规范性文件的制订管理。财政执法监督和法制宣传教育工作进一步加强。

(三) 强化预算管理。进一步细化预算编制,预算年初到位率继续提高。加强预算编制与预算执行、结转结余资金管理、行政事业单位资产管理的有机结合。充分发挥财政投资评审、资产评估服务项目支出预算管理和资产管理的作用。狠抓预算执行工作,在各级财政、各部门以及预算单位的共同努力下,12月份全国财政支出占全年支出的比重继续下降。

(四) 严格财政监督。围绕财税政策有效落实,着眼财政资金安全规范,覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制不断健全。中央基层预算单位综合监管试点工作达到预期目标。强化内部监督检查,内部控制体系不断健全。全面清理整顿财政专户,严格财政资金管理。深入推进“小金库”专项治理工作,防治“小金库”长效机制初步建立。

(五) 全面推进预算公开。中央财政预决算公开内容更加细化,向社会公开的财政支出决算表细化到项级科目。首次向社会公开中央财政2010年度行政经费支出总额、“三公经费”财政拨款支出以及2011年度“三公经费”财政拨款预算情况。报请全国人大审议部门预算的98个中央部门中,有92个部门向社会公开了部门预算收支预算总表和财政拨款支出预算表,首次组织中央部门向全国人大报送部门决算并向社会公开。省级公共财政预算全部公开,各地部门预算、“三公经费”、基层财政专项支出等公开工作明显加快。

(六) 加强地方政府性债务管理。规范地方政府融资平台公司债务管理,清理核实地方政府融资平台公司债务底数。深化国债管理制度改革,国债管理风险控制机制进一步完善。成功在香港发行人民币国债200亿元。

(七) 提高信息化管理水平。应用支撑平台在地市财政部门全面推广实施,在20个省份实现了省市县平台的三级贯通,深入开展基于平台的业务应用。预算管理、国库集中支付等业务系统的技术支撑能力进一步提升。

七、开展财经对外交流与合作

(一) 多边财经交流务实开展。加强与二十国集团中其他国家的财金合作,积极参与制定衡量过度外部失衡的“参考性指南”。强化各方政策协调,推动深化财金、贸易和投资合作。积极发挥在国际组织中的作用,进一步增强我国在国际发展援助及其规则制订方面的话语权。加强气候变化融资国际谈判和磋商,维护我国和发展中国家整体利益。

(二) 双边财经交流积极推进。成功举行第三轮中美战略与经济对话框架下经济对话等活动,强化我国与相关国家在宏观经济政策领域的沟通协调。

(三) 对国际资金、资源利用更加深入。积极筹措和有效使用外国政府贷款和国际金融组织贷(赠)款。深入开展与外国政府有关机构、国际金融组织的知识和技术援助合作。

(四) 相关领域的国际合作继续加强。大力推进税收领域的国际交流与合作。政府采购协议谈判进展顺利。会计和审计准则、注册会计师职业道德守则国际趋同等效工作取得明显成效。我国资产评估行业在国际评估领域的话语权进一步增强。

与此同时, 财政系统党的建设、党风廉政建设、干部队伍建设和机关内部管理及财政宣传、科研、培训等方面工作也都取得了新进展。

(财政部办公厅供稿, 张 峰执笔)

海关税收工作综述

在党中央、国务院的正确领导下, 海关总署不断优化海关监管和服务, 全面推进综合治税, 海关税收工作取得新的成绩。2011年全年海关税收净入库16142.1亿元, 同比增长28.9%; 其中征收关税2559.1亿元, 增长26.2%, 占税收入库总额的15.9%; 进口环节税13583亿元, 增长29.5%, 占税收入库总额的84.1%。此外, 全国海关还征收船舶吨税29.7亿元, 上缴罚没收入22.7亿元。认真贯彻落实国务院关于“十二五”期间各项进口税收优惠政策以及重大技术装备和新型显示器件等专项优惠政策, 全年共进口减免税货物517.2亿美元, 同比增长4.2%, 减免税额513.8亿元。

2011年海关税收继续保持较高增幅, 前9个月海关税收已超过2010年全年12518.3亿元的水平。财政预算安排2011年海关税收为13390亿元, 实际执行数超出预算安排2752.1亿元。主要原因如下:

(一) 国民经济总体态势良好, 进出口增长超预期。2011年国内经济继续朝着宏观调控的预期方向发展, 呈现增长较快、价格趋稳、效益较好、民生改善的良好态势, 全年GDP增幅达到9.2%, 工业增加值、投资和消费等指标均保持良好的增长态势。受内需拉动等因素影响, 我国进出口贸易持续较快增长, 全年进出口总值36420.6亿美元, 同比增长22.5%, 其中出口18986亿美元, 同比增长20.3%, 进口17434.6亿美元, 同比增长24.9%。

(二) 贸易结构不断优化, 有利于海关税收增收。我国在稳定出口的同时更加注重扩大进口, 不断提高进口便利化水平, 优化和扩大进口规模, 推动贸易平衡, 切实发挥进口对经济结构调整和促进贸易平衡的积极作用。2011年进口增长24.9%, 进口增幅高于同期出口增幅4.6个百分点, 贸易顺差由2010年的1815.1亿美元进一步收窄到1551.4亿美元。其中一般贸易进口10074.6亿美元, 增长31%, 加工贸易和保税货物进口6902.8亿美元, 增长17.4%, 一般贸易进口增幅高于同期加工贸易和保税货物进口增幅约14个百分点, 一般贸易进口占进口总值的比例由2010年的55.1%提高至57.8%。贸易结构不断优化, 促进了海关税收增收。

2011年7月1日我国对成品油、部分有色金属原料、纺织原材料和救灾设备等33个税目的商品下调了进口关税暂定税率, 税率下调幅度均在20%以上。下半年上述商品进口121.1亿美元, 同比增长64.6%, 增速较上半年提高了11.5个百分点, 表明国家降税促进进口政策取得了明显效果。

(三) 大宗商品价格高位运行, 是海关税收增长的主要“推手”。2011年, 在过剩流动性、地缘政治因素和市场投机等因素的推动下, 国际市场大宗商品价格高位运行。全年进口货物总体价格水平上升13.9%, 进口数量上升9.7%, 进口价格上涨客观上起到扩大税基的作用。2011年因价格上涨带来海关税收增收约2100亿元, 占海关全部增收税收的比例近60%。价格上涨对税收增长的贡献度大于数量增长。其中全年进口应税原油、铁矿砂、黄大豆的平均价格同比分别上涨36.7%、29.3%和26.4%, 仅三项商品税收因此增收792.1亿元。

(四) 出口货物和保税货物征税增长明显。2011年, 全国海关加大对高能耗、高污染和资源性产品出口税收征管力度, 全年实征出口关税190.8亿元, 增长45.7%, 其中对化肥、稀土和焦炭分别征收出口关税71.1亿元、25.3亿元和23.9亿元。全国海关积极出台保税货物征税便利化措施, 全年加工贸易货物内销征税410.3亿元, 增长10.4%, 海关特殊监管区域保税货物出区征税1633.3亿元, 增长31.3%。

(五) 加强税收征管和综合治税, 促进税收增收。2011年, 海关总署继续深化综合治税工作机制, 加强税收征管能力建设, 税收综合执法水平和征管质量稳步提高。一是巩固和完善综合治税工作机制。制定下发《综合治税工作规则》, 推动综合治税工作的长效化、机制化和规范化。二是加强税收监控和考核, 狠抓税收征管质量。先后组织全国海关开展一次应税报关单和两次减免税电子数据的抽样考核, 指导各直属海关开展报关单质量的专项治理, 及时发现并纠正减免税、价格、归类、原产地审批方面差错, 税收执法统一性和规范性明显增强。三是不断优化审单作业机制, 提高物流监控体系的有效性, 强化对企业的常规稽查和专项稽查工作, 规范企业进出口行为, 保持打私高压态势, 查处了冻品走私等一批大案要案, 综合治理整体效能明显提升。全年全国海关因加强价格补税143亿元, 归类补税12.5亿元, 稽查补税19.1亿元, 查缉走私涉税39.2亿元, 合计补征税款约210亿元。

2011年, 全国海关围绕服务国家经济发展开展工作。一是参与国家税收政策制订, 认真研究落实国家“十二五”规划的政策措施, 提出相关政策建议。二是加强对部分重点商品的税则调研, 全年向国务院关税税则委员会报送税则税目和税率调整建议28项, 其中税目调整建议15项, 采纳12项, 占总量的80%。三是认真做好反倾销、反补贴工作, 有效实施贸易救济措施, 提高贸易摩擦应对和反制能力, 维护国家产业和贸易利益, 全年实施贸易救济措施21个。四是积极发挥协调制度、原产地牵头作用。继续做好牵头自贸区项下原产地规则对外谈判工作, 共参加涉及10多个自贸协定和多边原产地规则谈判等44轮次。牵头参与世界海关组织2012版协调制度转版工作, 机场用登机桥、百合花、普洱茶等我国具有竞争优势和贸易特色的产品成功列入世界海关组织2012版《协调制度》目录和注释中, 保证了我国优势产品的顺利出口, 有效保障我国产业利益。

(海关总署关税征管司供稿, 高继波执笔)