

## 关于2016年中央和地方预算执行情况 与2017年中央和地方预算草案的报告

——2017年3月5日在第十二届全国人民代表大会第五次会议上

财政部

各位代表：

受国务院委托，现将2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案提请十二届全国人大五次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

### 一、2016年中央和地方预算执行情况

2016年，面对严峻复杂的国内外环境，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区、各部门坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，以推进供给侧结构性改革为主线，适度扩大总需求，经济社会保持平稳健康发展，实现了“十三五”良好开局。中央和地方预算执行情况较好。

#### （一）落实全国人大预算决议情况。

财政部门强化预算法治意识，积极发挥职能作用，认真落实十二届全国人大四次会议有关决议，以及全国人大财政经济委员会的审查意见。

有效实施积极财政政策。实行大规模减税降费。全面推开营改增试点，将试点范围扩大到建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，并将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围，新增试点行业全部实现总体税负只减不增的预期目标，前期纳入试点的行业和原增值税行业因可抵扣进项税增加也实现了减税，全年降低企业税负5736亿元。进一步扩大企业研发费用加计扣除范围，加大对高新技术企业支持力度，出台股权激励和技术入股递延纳税政策，完善科技企业孵化器税收政策。取消、停征和归并一批政府性基金，扩大18项行政事业性收费免征范围，推动地方清理规范涉企行政事业性收费，减轻企业和个人负担460多亿元。合理扩大财政支出规模。赤字率适当提高，增加的赤字主要用于弥补减税降费带来的财政减收，保障政府应该承担的支出责任。新增地方政府债务限额1.18万亿元。继续发行地方政府债券置换存量债务4.9万亿元，加上2015年置换的3.2万亿元，累计置换8.1万亿元，全年降低利息成本约4000亿元。同时，实施针对性强的政策措施，着力推动“三去一降一补”。中央财政设立并及时拨付工业企业结构调整专项奖补资金，支持化解钢铁、煤炭行业过剩产能过程中职工分流安置工作。安排补助资金，支持中央企业处置“僵尸企业”。调整房地产交易环节契税、营业税政策，加强对居民自住和改善性住房需求的支持，推动化解商品房库存。明确债转股涉及的债权转让和核销政策，支持实

施市场化银行债转股。阶段性降低社会保险费率，清理涉企保证金，进一步帮助企业降低成本。加大补短板力度，大幅增加财政扶贫投入助力脱贫攻坚，大力支持棚户区改造、基础设施建设等重点领域。

积极推进财税改革与立法。实现增值税对货物和服务全覆盖。全面推进资源税从价计征改革，开展水资源税改革试点。推动出台环境保护税法。制定政府非税收入管理办法。出台推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见，明确了改革的总体要求、划分原则、主要内容。合理确定全面推开营改增试点后中央与地方增值税收入分享比例，保持现有财力格局总体稳定。调整中央对地方增值税返还办法，进一步完善分税制财政体制。出台实施支持农业转移人口市民化的财政政策并建立奖励机制。改革和完善中央对地方转移支付制度，专项转移支付项目数量进一步减少到94项，一般性转移支付占比提高至60.6%。大力推进预决算公开，首次在中国政府网和财政部门门户网站集中发布中央部门决算信息，制定地方预决算公开操作规程。

着力提高财政支出绩效。严格执行全国人大批准的预算，及时批复下达。加强预算绩效管理，中央部门项目支出绩效目标管理实现全覆盖，首次将重大项目的绩效目标及具体绩效指标同预算一并批复，对部分重大民生政策和重点专项支出开展绩效评价。部分中央部门预算绩效管理工作开展情况和项目绩效评价结果首次同部门决算一并向社会公开。盘活财政存量资金，按规定用于经济社会发展急需领域。开展贫困县统筹整合使用财政涉农资金试点，把纳入统筹整合范围的财政涉农资金的配置、使用权赋予贫困县。进一步完善中央财政科研项目资金管理，扩大高校、科研院所所在科研项目资金、差旅会议等方面的管理权限。大力推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，加强PPP项目全生命周期财政管理，保障项目实施质量。截至2016年底，全国PPP综合信息平台入库项目11260个、总投资13.5万亿元，已签约落地项目1351个、总投资2.2万亿元。加大政府购买服务改革力度，制定通过政府购买服务支持社会组织培育发展和做好事业单位政府购买服务改革工作的意见。推动政府投资基金加快运作，激发社会投资活力。

高度重视和防范地方政府债务风险。严格按照预算法、担保法等有关法律法规要求，进一步规范地方政府债务管理。2016年末，全国地方政府债务余额15.32万亿元，控制

在年度地方政府债务限额17.19万亿元以内。完善地方政府一般债务和专项债务预算管理制度,首次在预算草案中全面反映地方政府债务情况,主动接受监督。开展地方政府债务风险评估和预警并向有关部门和地方政府通报结果,督促高风险地区多渠道筹集资金化解债务风险。出台地方政府性债务风险应急处置预案和分类处置指南,妥善做好风险事件应急处置政策储备。印发财政部驻各地专员办实施地方政府债务监督暂行办法,开展常态化监督。组织核查地方违法违规担保融资问题,督促相关地区和金融机构依法整改。

严格按预算法要求规范预算管理。细化预算编制,进一步压缩代编预算规模,做实中央部门预算项目库。政府性基金项目减少到23项,对保留的项目实行目录清单管理。进一步扩大中央国有资本经营预算实施范围,制定中央国有资本经营预算支出管理暂行办法。开展全国行政事业单位资产清查。积极推进权责发生制政府综合财务报告制度改革,印发固定资产等4项政府会计具体准则。组织开展新能源汽车推广应用补贴、地方预决算公开情况、政府采购代理机构执业情况等检查,查处曝光一批违反预算法和财经纪律的行为,对相关责任人员严肃追责。

2016年,财政部改进和加强服务全国人大代表、政协委员工作。认真办理建议提案,全年承办人大代表建议2889件、政协委员提案1323件。加大与代表委员沟通交流力度,积极听取和吸纳代表委员提出的意见建议,进一步改进财政工作。

## (二) 2016年预算调整情况。

为进一步理顺全面推开营改增试点后中央与地方增值税收入划分关系,从2016年5月1日起,与全面推开营改增试点同步实施调整中央与地方增值税收入划分过渡方案。此次调整对2016年全国一般公共预算收支预算总量没有影响,但中央和地方收支预算结构发生变化。中央一般公共预算收入预算由70570亿元调整为72350亿元,增加的1780亿元全部用于对地方税收返还,相应中央一般公共预算支出预算由85885亿元调整为87665亿元。按照预算法有关规定,中央预算调整方案已提请十二届全国人大常委会第二十四次会议审查批准。

## (三) 2016年预算收支情况。

### 1. 一般公共预算。

全国一般公共预算收入159552.08亿元,为预算的101.5%,比2015年同口径(考虑5项政府性基金转列一般公共预算等影响)增长4.5%。加上使用结转结余及调入资金7271.08亿元,收入总量为166823.16亿元。全国一般公共预算支出187841.14亿元,完成预算的103.9%,扣除地方使用结转结余及调入资金后增长7.4%。加上补充中央预算稳定调节基金782.02亿元,支出总量为188623.16亿元。收支总量相抵,赤字21800亿元,与预算持平。

中央一般公共预算收入72357.31亿元,为调整预算的100%,比2015年同口径增长1.2%。加上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315.06亿元,收入总量为73672.37亿元。

中央一般公共预算支出86890.35亿元(其中,中央本级支出27404亿元,中央对地方税收返还和转移支付59486.35亿元),完成调整预算的99.1%,增长4.5%。加上补充中央预算稳定调节基金782.02亿元,支出总量为87672.37亿元。收支总量相抵,中央财政赤字14000亿元,与预算持平。2016年中央预备费预算500亿元,实际支出146.1亿元,剩余353.9亿元全部转入中央预算稳定调节基金。2016年末,中央财政国债余额120066.75亿元,控制在年度预算限额125908.35亿元以内;中央预算稳定调节基金余额2678.06亿元(含通过收回中央财政结转资金补充1501.83亿元)。

地方一般公共预算收入146681.12亿元,其中,地方一般公共预算本级收入87194.77亿元,比2015年同口径增长7.4%;中央对地方税收返还和转移支付收入59486.35亿元。加上地方财政使用结转结余及调入资金5956.02亿元,收入总量为152637.14亿元。地方一般公共预算支出160437.14亿元,扣除使用结转结余及调入资金后增长7.4%。收支总量相抵,地方财政赤字7800亿元,与预算持平。

### 2. 政府性基金预算。

全国政府性基金收入46618.62亿元,增长11.9%。加上2015年结转收入249.84亿元和地方政府发行专项债券筹集收入4000亿元,全国政府性基金相关收入总量为50868.46亿元。全国政府性基金相关支出46851.52亿元,增长11.7%。

中央政府性基金收入4178.08亿元,为预算的97.8%,增长2.6%。加上2015年结转收入249.84亿元和地方上解收入7.59亿元,中央政府性基金收入总量为4435.51亿元。中央政府性基金支出3999.98亿元,完成预算的88.5%,下降6.8%。其中,中央本级支出2889.86亿元,对地方转移支付1110.12亿元。中央政府性基金收入大于支出435.53亿元。其中,结转下年继续使用298.5亿元;单项政府性基金结转超过当年收入30%的部分合计110.72亿元,按规定补充预算稳定调节基金;拟由政府性基金预算转列一般公共预算的3个项目结余26.31亿元,2017年调入一般公共预算。

地方政府性基金本级收入42440.54亿元,增长12.9%,其中国有土地使用权出让收入37456.63亿元。加上中央政府性基金对地方转移支付收入1110.12亿元和地方政府发行专项债券筹集收入4000亿元,地方政府性基金相关收入为47550.66亿元。地方政府性基金相关支出43961.66亿元,增长13%,其中国有土地使用权出让收入相关支出38405.84亿元。

### 3. 国有资本经营预算。

全国国有资本经营预算收入2601.84亿元,增长2%。全国国有资本经营预算支出2171.46亿元,增长18.2%。

中央国有资本经营预算收入1430.17亿元,为预算的102.2%,下降11.3%。加上2015年结转收入394.47亿元,收入总量为1824.64亿元。中央国有资本经营预算支出1450.61亿元,完成预算的93.5%,增长28.1%。其中,中央本级支出937.08亿元,对地方转移支付513.53亿元。向一般公共预算调出246亿元。结转下年支出128.03亿元。

地方国有资本经营预算本级收入1171.67亿元,增长24.9%。加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入

513.53亿元，收入总量为1685.2亿元。地方国有资本经营预算支出1234.38亿元，增长48.5%。向一般公共预算调出246.91亿元。

#### 4. 社会保险基金预算。

全国社会保险基金收入48272.53亿元，为预算的102.4%，增长4.1%。其中，保险费收入35065.86亿元，财政补贴收入11104.34亿元。全国社会保险基金支出43918.94亿元，完成预算的100.9%，增长12.3%。当年收支结余4353.59亿元，年末滚存结余63294.67亿元。

此外，按照国务院关于加强财政资金统筹使用的要求，部分地方政府性基金项目转列地方一般公共预算，对应的专项债务余额和限额116.82亿元相应转入一般债务余额和限额，不影响地方政府债务总限额。

#### (四) 2016年主要支出政策落实情况。

促进教育发展。统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额。免除普通高中建档立卡等家庭经济困难学生学杂费。支持全面改善贫困地区8万余所义务教育薄弱学校基本办学条件。全面建立中职学校生均拨款制度。落实新的中央高校预算拨款制度。全年8400多万人次享受到国家学生资助政策。

支持科技创新。优化科技支出结构，重点保障公共科技活动，进一步加大基础研究支持力度。完成中央财政科技计划(专项、基金等)优化整合工作。完善稳定支持机制，促进科研院所改革发展。支持系统推进全面创新改革试验和国家自主创新示范区建设。促进科技成果转移转化。

提高社会保障水平。按6.5%左右的幅度提高了机关事业单位和企业退休人员基本养老金标准。推进居家和社区养老服务改革试点。继续提高全国城乡最低生活保障标准。进一步建立健全特困人员救助供养制度。保障优抚对象等人员各项抚恤待遇落实。支持做好退役士兵安置工作。在全国范围建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。通过社会保险补贴、职业培训补贴等方式，鼓励企业吸纳就业困难人员，提高劳动者职业技能，增强就业公共服务能力。

深化医药卫生体制改革。城乡居民基本医疗保险财政补助标准由每人每年380元提高到420元。城市公立医院改革试点扩大到200个城市，县级公立医院改革全面推开。支持19万名住院医师规范化培训，启动首批5000名助理全科医生培训。基本公共卫生服务项目人均财政补助标准由40元提高到45元，继续推动实施疾病预防控制、妇幼健康等重大公共卫生服务项目。

加快现代农业建设。全面推开农业“三项补贴”改革。支持实施500万亩粮改豆和600万亩粮改饲试点，探索实行耕地轮作休耕制度试点。深入开展重金属污染耕地修复及种植结构调整试点，扩大地下水超采区综合治理试点范围。深化重要农产品收储制度改革，将玉米临时收储政策调整为市场化收购加补贴新机制，建立玉米生产者补贴制度，采取多种方式消化政策性粮棉油库存。支持培育新型农业经营体系，新增高效节水灌溉面积2000万亩以上，农业综合开发建设高标准农田2800万亩。扩大农村一二三产业融合

发展试点范围，启动扶持村级集体经济发展试点。完成村级公益事业建设一事一议财政奖补项目约30万个。

支持生态环境保护。整合设立土壤污染防治专项资金，落实土壤污染防治行动计划。加强大气污染防治，资金安排进一步向燃煤污染控制、工业污染治理等重点领域倾斜。开展水污染防治项目储备库建设，继续安排资金支持重点区域、重点流域水污染防治。启动新一轮草原生态保护补助奖励政策，涉及草原面积38.11亿亩。支持实施新一轮退耕还林还草新增任务1510万亩。落实天然林保护全覆盖政策。支持河北京津冀水源涵养区等4个山水林田湖生态保护和修复工程试点。推动九洲江等4个流域建立横向生态保护补偿机制。支持18个城市开展蓝色海湾整治行动。

加强基本住房保障。支持棚户区改造开工606万套、农村危房改造314万户，均完成年度任务。棚改货币化安置比例达到48.5%，比上年提高18.6个百分点。

推动文化改革发展。支持49871家公益性文化设施向社会免费开放，支持1260个公共体育场馆向社会免费或低收费开放，实施国家重点文物保护单位1791个。鼓励文化产品创作生产，促进文化对外交流与传播。支持中央国有文化企业改革，推动文化事业和文化产业协调发展。

总的看，2016年财政运行基本平稳，财政改革发展各项工作取得新成效，促进了经济社会平稳健康发展。这是党中央、国务院坚强领导的结果，是全国人大、全国政协及代表委员们监督指导的结果，是各地区、各部门以及全国各族人民共同努力的结果。

同时，我们清醒地认识到，财政运行和财政工作中还面临一些困难和问题，主要是：在经济下行压力较大的形势下，财政收入增长动力不强，地方财政收入走势分化，一些资源型和传统产业比重大的地区财政收支矛盾加剧，部分基层财政运转和民生兜底出现困难。财政支出结构不尽合理，部分支出项目形成只增不减的固化格局。有的改革举措没有真正落地，有的改革措施进度偏慢。转移支付管理亟待规范，专项转移支付清理整合没有完全到位，省以下转移支付制度改革进展不平衡。有的地方预决算不透明，财政资金使用不规范、效率不高，资金沉淀多。一些地方落实政府债务管理制度不力，存在违规担保或变相举债问题，地方政府隐性债务风险增大。我们高度重视这些问题，将采取有力措施加以解决。

## 二、2017年中央和地方预算草案

2017年是实施“十三五”规划的重要一年，是供给侧结构性改革的深化之年。我国经济发展新常态的特征更加明显，长期向好的基本面没有变，市场活力持续释放，新动能不断成长壮大。同时，世界经济不稳定不确定因素明显增加，国内经济运行仍存在不少突出矛盾和问题。从财政看，增收潜力和减收因素并存，地区间财政收入增长分化将进一步延续，重点领域和刚性支出需求压力较大，收支矛盾仍然十分突出。各级财政要牢固树立过紧日子的思想，大力弘扬艰苦奋斗、勤俭节约的优良作风，把更多财力用在为人民群众谋实事、办好事上。

(一)2017年预算编制和财政工作的指导思想、主要原则。

根据面临的财政经济形势,2017年预算编制和财政工作的指导思想是:在以习近平同志为核心的党中央领导下,高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持稳中求进工作总基调,牢固树立和贯彻落实新发展理念,适应把握引领经济发展新常态,坚持以提高发展质量和效益为中心,坚持宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的政策思路,坚持以推进供给侧结构性改革为主线,适度扩大总需求,加强预期引导,深化创新驱动,财政政策要更加积极有效,大力实施减税降费政策,深入推进财税体制改革,着力构建现代财政制度,进一步树立过紧日子的思想,加大财政支出优化整合力度,保障重点领域支出,统筹盘活财政存量资金,提高财政资金使用效益,严格贯彻预算法,提升依法理财水平,加强地方政府性债务管理,积极防范化解财政风险,促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

贯彻上述指导思想,2017年预算编制着重把握以下原则:第一,大力实施减税降费政策。继续落实和完善营改增等减税降费政策,研究出台新的减税降费措施,进一步减轻企业负担,有效发挥减税降费对经济社会发展的积极效应。第二,深入推进财税体制改革。按照构建现代财政制度的要求,加快理顺中央与地方财政事权和支出责任,合理划分中央与地方收入范围,研究健全地方税体系,推动形成权责清晰、更加有利于调动中央和地方两个积极性的财税体制。第三,继续调整优化支出结构。在适度扩大支出规模的基础上,改变支出项目只增不减的固化格局,将有限的资金用于重点领域和关键环节,大力压缩一般性支出,更好适应推进供给侧结构性改革和保障民生兜底的需要。第四,统筹盘活财政存量资金。整合政策目标相似、投入方向类同、管理方式相近的专项资金,加大政府性基金预算和国有资本经营预算调入一般公共预算统筹使用的力度。第五,积极防范化解财政风险。将赤字率控制在合理水平,加强政府债务限额管理和预算管理,完善地方政府举债融资和应急处置机制。加大对特困地区和困难省份的支持力度,确保地方财政平稳运行。

## (二)2017年财政政策。

2017年财政政策要更加积极有效。一是继续实施减税降费政策,进一步减轻企业负担。完善营改增试点政策,释放更大减税效应。扩大享受减半征收企业所得税优惠的小微企业范围,年应纳税所得额上限由30万元提高到50万元。科技型中小企业研发费用加计扣除比例由50%提高到75%。继续实施2016年底到期的物流企业大宗商品仓储设施城镇土地使用税等6项税收减免政策。实行上述税收政策,全年再减少企业税负3500亿元左右。全面清理规范政府性基金,

取消城市公用事业附加等基金,授权地方政府自主减免部分基金。取消或停征中央涉企行政事业性收费35项,收费项目再减少一半以上,汇总公布中央和地方行政事业性收费目录清单。进一步清理规范经营服务性收费,适当降低“五险一金”有关缴费比例。实行上述降费政策,全年再减少涉企收费约2000亿元。二是赤字率保持在3%,适度扩大支出规模。赤字率保持不变,赤字规模随国内生产总值增长而相应增加。在支持实施减税降费政策的同时,中央和地方财政通过合理安排收入预算、全面盘活存量资金,确保财政支出强度不减且实际支出规模扩大。三是突出保障重点,提高支出的有效性和精准度。新增财力以及调整存量腾出的资金,优先用于支持推进供给侧结构性改革、适度扩大有效需求,加大对基本民生保障和扶贫、农业、教育、生态文明建设等重点领域的投入,使财力进一步向困难地区和基层倾斜,更好发挥财政资金使用效益,增强财政对基本公共服务的保障能力。

在实施积极财政政策过程中,着力推进供给侧结构性改革,推动解决结构性供需失衡。继续支持做好钢铁、煤炭行业化解过剩产能过程中职工分流安置工作,按照各地安置职工进度及时拨付专项奖补资金,落实并完善相关政策。对职工安置困难较大和财政收支压力大的地区,加大专项奖补资金和就业专项资金倾斜力度。防范化解煤电产能过剩风险。支持深化农业供给侧结构性改革。着力推动提高金融服务实体经济效率,引导更多信贷资金进入实体经济。发挥好工业转型升级专项资金作用,支持智能制造、工业强基、绿色制造和制造业创新中心建设,加快实施《中国制造2025》。支持实施“十三五”国家战略性新兴产业发展规划,促进节能环保、新一代信息技术、高端装备制造等战略性新兴产业发展壮大。加大重大装备首台套推广应用支持力度,将新材料纳入首批次应用保险保费补偿范围。继续安排中小企业发展专项资金,深入开展小微企业创业创新基地城市示范,加快国家中小企业发展基金、国家新兴产业创业投资引导基金投资运行,继续落实固定资产加速折旧、众创空间等税收优惠政策,积极支持大众创业万众创新。深入推进城市地下综合管廊、海绵城市建设试点,改善城镇基础设施。设立服务贸易创新发展引导基金,培育外贸竞争新优势。支持实施“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略,促进区域协调发展。

### 2017年主要支出政策:

教育方面。从春季学期开始统一城乡义务教育学生“两免一补”政策,实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。继续开展薄弱学校改造等工作,着力解决农村义务教育发展中存在的突出问题。继续实施学前教育行动计划。支持提升现代职业教育基础能力,促进产教融合、校企合作。提高博士研究生国家助学金补助标准。落实好中央高校预算拨款制度,统筹推进世界一流大学和一流学科建设。进一步聚焦贫困地区和贫困人口,加快推进教育脱贫攻坚。

科技方面。重点支持基础研究、前沿技术研究、社会公益研究、重大共性关键技术研究开发。加强对公益性科研机

构(基地)的稳定支持,支持科研院所改革发展,推动科技资源开放共享。推进在重大创新领域组建一批国家实验室。支持实施科技重大专项。推动“科技创新2030-重大项目”启动实施。

社会保障和就业方面。适当提高退休人员基本养老金标准,建立基本养老金合理调整机制。稳步推动基本养老保险制度改革,提高制度覆盖面。在推进各项相关改革工作的基础上,研究制定基本养老保险基金中央调剂制度方案。制定划转部分国有资本充实社保基金实施方案。强化基本养老保险基金收支管理,切实防范基金支付风险。加大统筹社会救助资源力度,科学合理确定城乡最低生活保障标准。完善特困人员救助供养政策。加强困境儿童保障和农村留守儿童关爱保护工作。加强对残疾人事业发展的支持。适时研究调整优抚对象等人员抚恤和生活补助标准。规范开展长期护理保险制度试点。实施更加积极的就业政策,健全就业创业政策措施,着力促进重点群体就业,研究建立终身职业技能培训制度。

医疗卫生方面。健全基本医保稳定可持续筹资和报销比例调整机制,坚持适度保障原则,更加注重保大病。将城乡居民基本医疗保险财政补助和个人缴费标准均提高30元,分别达到每人每年450元和180元。加强基本医保基金预算管理,全面推行按病种付费为主、多种付费方式结合的医保支付方式改革,控制医疗费用不合理增长。全面推开公立医院综合改革,完善基层医疗卫生机构运行机制。将基本公共卫生服务项目年人均财政补助标准由45元提高到50元。依法支持中医药事业发展。适应实施全面两孩政策,支持加强生育医疗保健服务。

扶贫方面。中央财政安排补助地方专项扶贫资金861亿元,比上年增加200亿元,增长30.3%,用于支持落实精准扶贫、精准脱贫基本方略。统筹安排农业、教育、社保、医疗等领域用于扶贫的资金,进一步加大支持打赢脱贫攻坚战的投入力度,切实发挥政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用。加快改善贫困地区基础设施和基本公共服务,加大产业、教育、健康扶贫支持力度。全面推进贫困县涉农资金整合试点。开展扶贫资金专项检查。

农业林业水利方面。落实《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》,完善农业补贴制度,提高补贴政策指向性和精准性,发展壮大农业新产业新业态。积极稳妥改革粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度,坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策,合理调整最低收购价水平,形成合理比价关系;抓好玉米收储制度改革,健全生产者补贴制度;做好政策性粮食和储备棉库存消化工作。调整完善棉花目标价格政策,改进补贴方式。调整大豆目标价格政策。完善粮食主产区利益补偿机制,盘活粮食风险基金。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略,发展高效节水灌溉,大规模推进高标准农田建设和土地整治。继续支持开展重金属污染耕地修复及种植结构调整试点,扩大华北地下水超采区综合治理范围。加大对灾后水利薄弱环节建设支持力度。推进粮经饲种植结构调整,发展适度规模经营。加快推进省以下农业信贷担保体系建设和运营。支持森林管护和培育,

着力推进国土绿化,着力提高森林质量。完善森林生态效益补偿标准动态调整机制。支持湿地保护修复,促进湿地恢复性增长。深化农村综合改革,推进农垦、国有农场、国有林场林区、供销社改革,发展壮大村集体经济组织。

生态环保方面。支持打好大气、水、土壤污染防治三大战役,对重点区域解决燃煤污染等大气污染防治工作实施财政奖补,支持重点流域水污染防治,开展土壤污染详查,强化水、土壤污染防治。加大重点生态功能区转移支付力度。适时启动第二批山水林田湖生态保护和修复工程试点。深入落实新一轮草原生态保护补助奖励政策,支持新一轮退耕还林还草并扩大规模,实施天然林保护全覆盖政策。推进矿产资源权益金制度改革和流域上下游横向生态保护补偿机制建设。推动扩大排污权有偿使用和交易试点范围。支持国家公园体制试点。继续安排新能源汽车补贴,提高技术门槛,完善补贴机制。深入实施节能减排财政政策综合示范。支持煤层气、页岩气、农村水电等清洁能源资源开发利用和成品油质量升级。调整可再生能源发电补贴机制。促进循环经济发展和清洁生产。进一步支持农村环境突出问题综合治理。

住房保障方面。大力支持棚户区改造,继续推进公租房等保障房及配套设施建设,完善棚改安置和公租房分配方式,推动房地产库存量大的城市提高货币化安置比例。继续推进农村危房改造工作,中央财政补助资金集中用于低保户、农村分散供养特困人员、贫困残疾人家庭和建档立卡贫困户的危房改造,同时适当提高补助标准。

文化体育方面。支持地方落实国家基本公共文化服务指导标准。加强文化遗产保护利用,支持实施中华优秀传统文化传承发展工程。促进文艺作品创作生产,推动中华文化走出去。加大公益性文化事业和经营性文化产业资金、资源和政策的统筹力度,努力形成系统综合的财政文化政策体系。改善城乡公共体育设施条件,丰富体育服务供给方式。

国防方面。支持深化国防和军队改革,建设同我国国际地位相称、同国家安全和利益相适应的巩固国防和强大军队。落实军民融合发展资金保障,推动军民融合深度发展。

支持困难地区财政运转和基本民生兜底方面。继续增加阶段性财力补助规模,并统筹县级基本财力保障机制奖补资金等转移支付,加大对资源能源型和财政困难地区支持力度,兜住保障基本民生的底线。继续加大对革命老区、民族地区、边境地区转移支付力度。

中央基建投资方面。中央基建投资安排5076亿元,进一步优化支出结构,减少对小、散项目投资补助,集中用于易地扶贫搬迁、重大水利工程及灾后水利重建、城市排水排涝设施建设、新一轮农网改造升级、中西部铁路建设、棚户区改造等方面。

压减一般性支出方面。中央部门带头过紧日子,大力调整和压减中央本级一般性支出,主要包括:一是继续按照只减不增的原则,严格控制“三公”经费预算。压减会议费、培训费、宣传费、咨询费、软课题经费和涉企补助等支出。二是按不低于5%的幅度压减非刚性、非重点项目支出。三

是对政策目标已经实现的项目,不再安排预算;对实施环境发生变化的项目,重新核定预算。同时,要求并指导地方财政做好压减一般性支出等工作,坚决反对铺张浪费和大手大脚花钱。

(三)2017年收入预计和支出安排。

#### 1. 一般公共预算。

中央一般公共预算收入78612亿元,比2016年执行数同口径增长3.8%。加上从中央预算稳定调节基金调入1350亿元,从中央政府性基金预算、中央国有资本经营预算调入283亿元,收入总量为80245亿元。中央一般公共预算支出95745亿元,增长6.1%。收支总量相抵,中央财政赤字15500亿元,比2016年增加1500亿元。中央财政国债余额限额141408.35亿元。中央预算稳定调节基金余额1328.06亿元。

中央一般公共预算支出,包括中央本级支出、对地方税收返还、对地方转移支付和中央预备费。

(1)中央本级支出29595亿元,增长6.5%,比2016年预算增幅(7%)降低0.5个百分点。

(2)对地方税收返还9138亿元。其中,增值税返还7036.43亿元,消费税返还1010.92亿元,所得税基数返还910.19亿元,成品油税费改革税收返还1531.1亿元,同时地方按规定上解的收入冲抵部分税收返还。

(3)对地方转移支付56512亿元,增长7%,比2016年预算增幅(5.6%)提高1.4个百分点,主要是增加均衡性转移支付和困难地区财力补助,以及支持地方加大补短板投入。其中,一般性转移支付35030.49亿元,增长9.5%;专项转移支付21481.51亿元,增长3.1%。一般性转移支付中,均衡性转移支付22308.83亿元,增长8%;老少边穷地区转移支付1832.9亿元,增长19%。继续保障农业、教育、社保、医疗、就业、生态环保、住房保障等重点领域的专项转移支付;进一步清理规范专项转移支付,对部分项目进行归并重组,适当压减部分项目数额。

(4)中央预备费500亿元,与2016年预算持平。预备费执行中视情况分别计入中央本级支出和对地方转移支付。

地方一般公共预算本级收入90018亿元,增长6%。加上中央对地方税收返还和转移支付收入65650亿元、地方财政调入资金800亿元,地方一般公共预算收入总量为156468亿元。地方一般公共预算支出164768亿元,比上年执行数(扣除使用结转结余及调入资金)增长6.2%。地方财政赤字8300亿元,比2016年增加500亿元,通过发行地方政府一般债券弥补。地方政府一般债务余额限额115489.22亿元。

汇总中央和地方预算,全国一般公共预算收入168630亿元,增长5%。加上调入资金2433亿元,收入总量为171063亿元。全国一般公共预算支出194863亿元,比上年执行数(扣除地方使用结转结余及调入资金)增长6.5%。赤字23800亿元,比2016年增加2000亿元。

上述2017年收支数已含政府性基金预算部分项目转列一般公共预算的收支数。即:从2017年1月1日起,为加强财政资金统筹使用,将新增建设用土地有偿使用费、南水北调工程基金、烟草企业上缴专项收入等3个项目收支由政府性基金预算转列一般公共预算,在减少政府性基金预算

收支的同时,相应调增一般公共预算2017年收支数和2016年收支基数。

#### 2. 政府性基金预算。

中央政府性基金收入3706.49亿元,增长3.2%。加上上年结转收入298.5亿元,中央政府性基金收入总量为4004.99亿元。中央政府性基金支出4004.99亿元,增长19.2%,主要是使用上年结转资金增加较多。其中,中央本级支出2881.14亿元,增长14.5%;对地方转移支付1123.85亿元,增长33%。

地方政府性基金本级收入43468.17亿元,增长3.6%。其中,国有土地使用权出让收入38568.62亿元,增长4.3%。加上中央政府性基金对地方转移支付收入1123.85亿元、地方政府专项债务收入8000亿元,地方政府性基金相关收入为52592.02亿元。地方政府性基金相关支出52592.02亿元。其中,国有土地使用权出让收入相关支出46468.72亿元,增长23.4%。地方政府专项债务余额限额72685.08亿元。

汇总中央和地方预算,全国政府性基金收入47174.66亿元,增长3.6%。加上上年结转收入298.5亿元和地方政府专项债务收入8000亿元,全国政府性基金相关收入总量为55473.16亿元。全国政府性基金相关支出55473.16亿元,增长21.3%。

需要说明的是,2017年新增建设用土地有偿使用费等3个项目收支由政府性基金预算转列一般公共预算,比较时对2016年基数作了调减,上述增幅仍为可比口径。

#### 3. 国有资本经营预算。

2017年进一步健全国有资本经营预算制度,优化支出结构。中央企业国有资本收益收取比例暂保持不变,将中央国有资本经营预算调入一般公共预算统筹使用的比例由19%提高至22%。中央国有资本经营预算支出主要用于推进供给侧结构性改革、解决国有企业历史遗留问题、加快深化国企改革等方面。

中央国有资本经营预算收入1290亿元,下降9.8%,主要是石油石化、电力等行业企业经济效益下滑。加上上年结转收入128.03亿元,中央国有资本经营预算收入总量为1418.03亿元。中央国有资本经营预算支出1161.03亿元,下降20%,主要是使用上年结转资金减少较多。其中,中央本级支出1047.03亿元,增长11.7%;对地方转移支付114亿元,下降77.8%。向一般公共预算调出257亿元,增长4.5%。

地方国有资本经营预算本级收入1048.3亿元,下降10.5%。加上中央国有资本经营预算对地方转移支付收入114亿元,地方国有资本经营预算收入1162.3亿元。地方国有资本经营预算支出914.3亿元,下降25.9%。向一般公共预算调出248亿元。

汇总中央和地方预算,全国国有资本经营预算收入2338.3亿元,下降10.1%。加上上年结转收入128.03亿元,全国国有资本经营预算收入总量为2466.33亿元。全国国有资本经营预算支出1961.33亿元,下降9.7%。向一般公共预算调出505亿元。

#### 4. 社会保险基金预算。

全国社会保险基金收入51786.72亿元,增长7.3%。其

中,保险费收入36907.98亿元,财政补贴收入12595.97亿元。全国社会保险基金支出48450.5亿元,增长10.3%。本年收支结余3336.22亿元,年末滚存结余66630.89亿元。

需要说明的是,地方预算由地方各级人民政府编制,报同级人民代表大会批准,目前尚在汇总中,本报告中地方收入预计数和支出安排数均为中央财政代编。

以上预算具体安排详见《中华人民共和国2016年全国预算执行情况2017年全国预算(草案)》。

根据预算法规定,预算年度开始后,在全国人民代表大会批准本预算草案前,可安排下列支出:上年度结转支出;参照上年同期的预算支出数额安排必须支出的本年度部门基本支出、项目支出,以及对下级政府的转移性支出;法律规定必须履行支付义务的支出,以及用于自然灾害等突发事件处理的支出。根据上述规定,2017年1月中央一般公共预算支出9845亿元。其中,中央本级支出1657亿元,对地方税收返还和转移支付8188亿元。

### 三、切实做好2017年财政改革发展工作

(一)加强和改善财政宏观调控,促进实现经济增长预期目标。

综合运用各种财政政策工具,加强与货币、产业等政策的协调配合,更好发挥政策的协同组合效应。发挥财政政策导向作用,创新财政资金使用方式,充分调动企业和个人积极性,充分发挥中央和地方两个积极性。加强对设立政府投资基金、推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式的规范管理,有效发挥拉动社会投资的作用。改善预期管理,主动与市场主体互动沟通,听取市场主体合理诉求,及时完善政策措施。加强政策信息公开,提高政策透明度,向市场主体传递明确的政策信号。提高政策执行力,确保减税降费等各项政策效应充分释放,增强人民群众和市场主体的获得感。

(二)深入推进财税体制改革,加快建立现代财政制度。

完善预算管理制度。出台修订后的预算法实施条例。加大预决算公开力度,着力打造阳光财政。深化预算绩效管理改革,逐步将绩效管理范围覆盖所有预算资金。清理整合专项转移支付,继续清理涉企专项资金,完善转移支付分配办法,强化转移支付监管,努力解决项目交叉重复、资金跑冒滴漏等问题。深化部门预算改革,加大推动中央部门项目库建设力度,进一步细化预算编制,提高年初预算到位率。组织实施好支出经济分类科目改革试点、政府财务报告编制试点,加快完善政府会计准则制度体系。推进财政体制改革。推动中央与地方财政事权和支出责任划分改革。加快制定中央与地方收入划分总体方案。健全支持农业转移人口市民化的财政政策体系,扎实推进以人为核心的新型城镇化。深化税收制度改革。落实和完善全面推开营改增试点政策,简化增值税税率结构,由四档税率简并至三档,营造简洁透明、更加公平的税收环境。研究提出健全地方税体系方案。继续深化资源税改革,扩大水资源税改革试点范围。按照落实税收法定原则的要求,抓紧制定烟叶税、船舶吨税、耕地占用税等税法草案,积极推进其他税种立法相关工作。制定环境保护税法实施条例。制定个人收入和财产信息系

统建设总体方案。加快推进政府和社会资本合作领域立法进程。

(三)加强预算执行管理,确保完成年度预算任务。

密切跟踪收入预算执行情况,加强分析研判,及时有效应对。坚持依法征税,坚决防止和纠正收取“过头税”以及虚增财政收入的行为。落实预算法要求,提高转移支付提前下达比例,及时批复中央部门预算和对地方转移支付预算。硬化预算约束,严格控制预算调整事项,年度预算执行中除救灾等应急支出以及党中央、国务院新批准的重大事项外,原则上不再追加预算。对于预算执行进度缓慢或预计年内难以执行的项目,及时调整资金用途,避免资金沉淀。加大财政资金统筹力度,取消一般公共预算中一些以收定支、专款专用的规定,对地区和部门结余资金及连续两年未用完的结转资金按规定收回统筹使用。建立国债发行与库款管理统筹机制,合理安排地方政府债券发行节奏,保持库款合理规模。深化国库集中收付制度改革,科学拨付和调度资金,提高财政资金运行效率。

(四)进一步强化财政管理,保障财政资金安全、规范、高效使用。

完善权责管理制度,努力形成有权必有责、用权必担责、滥权必追究的制度安排。建立健全财经管理法规中有关审批责任追究制度。完善资金分配内控制度和监管机制,加快建立事前事中事后的全流程监管体系,实现“审批到哪里,监督问责到哪里”。加快财政部驻各地专员办工作转型,实质性嵌入预算管理,强化转移支付资金编报审核、执行监控和绩效评价,不断提升监管成效。深入推进财政系统内部控制建设,狠抓制度执行,有效防范业务风险和廉政风险。开展财政管理专项整治行动,加强资金管理使用的监督检查,严肃财经纪律,强化基层财政管理。

(五)加强地方政府性债务管理,有效防范财政风险。

把防控地方政府债务风险放在更为重要的位置。严格执行预算法和国务院有关文件规定,强化地方政府债务限额管理、预算管理,加大发行地方政府债券置换存量债务工作力度,加强对地方落实债务管理制度情况的监督。依法界定地方政府债务边界,指导省级政府及时妥善化解地方其他相关债务风险。健全统计监测体系,研究将融资平台公司债务、中长期政府支出事项纳入统计监测范围,摸清风险隐患。督促省级政府制定本地区地方政府性债务风险事件应急处置预案,及时实施风险评估和预警,做到风险事件早发现、早报告、早处置。实施跨部门联合监管,依法加大对违法违规举债融资行为的查处和问责力度。完善地方政府专项债券管理,加快按照地方政府性基金收入项目分类发行专项债券步伐,着力发展实现项目收益自求平衡的专项债券品种,同步研究建立与专项债券对应的资产统计制度。

各位代表,今年将召开党的十九大,是党和国家事业发展中具有重要意义的一年。我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,自觉接受全国人大的监督,虚心听取全国政协的意见和建议,奋发进取,真抓实干,认真做好财政预算各项工

作,促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定,以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

(《全国人民代表大会常务委员会公报》  
2017年第2号)

## 第十二届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的审查结果报告

(2017年3月12日第十二届全国人民代表大会第五次会议主席团第二次会议通过)

十二届全国人大五次会议主席团:

第十二届全国人民代表大会第五次会议审查了国务院提出的《关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的报告》和2016年全国预算执行情况与2017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2016年中央和地方预算执行情况,全国一般公共预算收入159552亿元,完成预算的101.5%,比2015年决算数(同口径,下同)增长4.5%,加上使用结转结余及调入资金7271亿元,收入总量为166823亿元;全国一般公共预算支出187841亿元,完成预算的103.9%,剔除地方使用结转结余及调入资金后增长7.4%,加上补充中央预算稳定调节基金782亿元,支出总量为188623亿元;收支总量相抵,赤字21800亿元,与十二届全国人大四次会议批准的预算持平。其中,中央一般公共预算收入72357亿元,完成调整预算的100%,增长1.2%,加上调入中央预算稳定调节基金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73672亿元;中央一般公共预算支出86890亿元,完成调整预算的99.1%,增长4.5%,加上补充中央预算稳定调节基金782亿元,支出总量为87672亿元;收支总量相抵,中央财政赤字14000亿元,与批准的预算持平。2016年末,中央财政国债余额120066.75亿元,控制在批准的125908.35亿元限额之内。中央预算稳定调节基金余额2678亿元。

2016年,全国政府性基金收入46619亿元,完成预算的125.4%,增长11.9%,加上结转收入250亿元和地方政府发行新增专项债券筹集收入4000亿元,全国政府性基金相关收入总量为50869亿元;全国政府性基金相关支出46852亿元,完成预算的113.1%,增长11.7%。其中,中央政府性基金收入4178亿元,完成预算的97.8%,增长2.6%,加上结转收入250亿元和地方上解收入8亿元,中央政府性基金收入总量为4436亿元;中央政府性基金支出4000亿元,完成预

算的88.5%,下降6.8%。全国国有资本经营预算收入2602亿元,完成预算的113.4%,增长2%;全国国有资本经营预算支出2171亿元,完成预算的96.1%,增长18.2%,向一般公共预算调出493亿元。其中,中央国有资本经营预算收入1430亿元,完成预算的102.2%,下降11.3%,加上结转收入394亿元,收入总量为1825亿元;中央国有资本经营预算支出1451亿元,完成预算的93.5%,增长28.1%,向一般公共预算调出246亿元。全国社会保险基金收入48273亿元,完成预算的102.4%,增长4.1%;全国社会保险基金支出43919亿元,完成预算的100.9%,增长12.3%;当年收支结余4354亿元,年末滚存结余63295亿元。预算草案中对执行情况作了说明。

财政经济委员会认为,2016年中央和地方预算执行总体情况良好。面对复杂严峻的国内外环境,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,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四次会议提出的各项要求,贯彻实施预算法,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,以推进供给侧结构性改革为主线,实施积极的财政政策,深化财税体制改革,全面推开营改增试点,依法加强收入征管,国家财政在促进经济社会平稳健康发展和保障改善基本民生中发挥了重要作用。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:预算执行不够规范,有些资金分配与项目确定衔接不够;部门预算追加较多、下达较晚、结转结余资金较多问题仍然存在,部门资金使用绩效需要进一步提高;减税政策有待完善,降费措施尚有空间;财政转移支付管理不够规范,专项转移支付清理整合不够;社会保险基金收支存在地区性不平衡,可持续压力较大;一些地方存在变相举债和违法违规担保行为,债务风险仍在累积。这些问题应当高度重视,认真研究,采取有效措施解决。

二、国务院提出的2017年中央和地方预算草案,全国一般公共预算收入168630亿元,比2016年预算执行数(同口径,下同)增长5%,加上调入资金2433亿元,可安排的收入总量为171063亿元;全国一般公共预算支出194863亿元,比上年执行数(剔除地方使用结转结余及调入资金)增