

中国财政情况

ZHONGGUO CAIZHENG QINGKUANG

(2012~2013)

中华人民共和国财政部 编



经济科学出版社
Economic Science Press

中国财政情况

(2012 ~ 2013)

中华人民共和国财政部 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国财政情况: 2012 ~ 2013 / 中华人民共和国财政部编.
—北京: 经济科学出版社, 2013. 11
ISBN 978 - 7 - 5141 - 3975 - 4

I. ①中… II. ①中… III. ①财政 - 概况 - 中国 -
2012 ~ 2013 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 267072 号

责任编辑: 王长廷 刘 莎

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

中国财政情况 (2012 ~ 2013)

中华人民共和国财政部 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 16.5 印张 230000 字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3975 - 4 定价: 30.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

财政是国家治理的基础和重要支柱。在实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中，财政发挥着重要的职能作用，也日益深入百姓生活的方方面面，越来越受社会各界关注。现编辑发布《中国财政情况（2012～2013）》，全面介绍2012年财政决算情况和各项财政工作取得的成效，以及2013年财政预算安排和促进经济社会与财政自身改革发展的有关措施，同时针对社会关注的财政热点、焦点问题解疑释惑，便于社会各界更加了解和支持财政工作。

中华人民共和国财政部

2013年11月

目 录

一、财政职能及财政政策	(1)
1.1 公共财政	(1)
1.2 实施积极财政政策情况	(2)
1.3 财政工作总体要求	(6)
二、财税改革	(8)
2.1 现行分税制财政体制框架	(8)
2.2 税收返还和转移支付制度	(10)
2.3 中央与地方财政收支平衡关系	(12)
2.4 均衡性转移支付情况	(14)
2.5 国家重点生态功能区转移支付情况	(15)
2.6 资源枯竭城市转移支付情况	(16)
2.7 完善县级基本财力保障机制情况	(16)
2.8 省直管县和乡财县管改革情况	(18)
2.9 税制改革情况及改革的主要思路	(19)
2.10 深化部门预算改革情况	(21)
2.11 完善政府收支分类改革情况	(23)
2.12 深化国库集中收付制度改革情况	(25)
2.13 完善政府采购制度情况	(28)

三、国家预算体系 (32)

- 3.1 国家预算体系 (32)
- 3.2 政府性基金预算 (34)
- 3.3 国有资本经营预算 (35)
- 3.4 社会保险基金预算 (38)

四、财政收入 (39)

- 4.1 公共财政收入总体情况 (39)
- 4.2 税收收入 (42)
- 4.3 个人所得税制度及管理情况 (44)
- 4.4 入世以来关税制度建设情况 (47)
- 4.5 非税收入及管理情况 (51)
- 4.6 政府性基金收入情况 (55)
- 4.7 国有资本经营收入情况 (65)
- 4.8 中央国有资本经营预算调入公共财政预算情况 (71)
- 4.9 社会保险基金收入情况 (71)
- 4.10 我国财政收入规模及国际比较 (72)

五、财政支出 (76)

- 5.1 公共财政支出总体情况 (76)
- 5.2 财政支持保障和改善民生的总体情况 (79)
- 5.3 财政支持“三农”情况 (80)
- 5.4 财政推动经济结构调整情况 (83)
- 5.5 财政支持区域协调发展情况 (85)
- 5.6 财政支持民族地区等发展情况 (89)
- 5.7 财政支持教育事业发展情况 (90)
- 5.8 财政支持医疗卫生事业发展情况 (93)
- 5.9 财政支持社会保障和就业事业发展情况 (97)

5.10	财政支持环境保护和生态建设情况	(100)
5.11	财政支持保障性安居工程建设情况	(102)
5.12	财政支持文化发展情况	(103)
5.13	财政支持科技创新情况	(106)
5.14	财政支持节能减排和可再生能源发展情况	(108)
5.15	财政支持中小企业发展情况	(112)
5.16	财政支持扶贫事业发展情况	(118)
5.17	财政支持水利事业发展情况	(122)
5.18	支持应对气候变化和促进低碳发展情况	(126)
5.19	财政支持金融体制等改革情况	(127)
5.20	控制行政成本的具体措施	(130)
5.21	政府性基金支出情况	(132)
5.22	国有资本经营支出情况	(145)
5.23	社会保险基金支出及结余情况	(150)
六、	财政管理	(152)
6.1	预算编制管理	(152)
6.2	预算执行管理	(152)
6.3	预算绩效管理	(155)
6.4	改进超收收入使用办法	(158)
6.5	积极推进预决算公开	(159)
6.6	国债管理	(161)
6.7	加强地方政府性债务管理	(162)
6.8	地方政府性债券发行管理	(163)
6.9	政府外债管理	(165)
6.10	全国土地出让收支管理及使用情况	(166)
6.11	行政事业单位国有资产管理	(167)
6.12	金融企业国有资产管理	(171)
6.13	文化企业国有资产管理	(173)

6.14	财政法制建设	(176)
6.15	财政监督	(178)
6.16	会计管理	(183)
6.17	资产评估管理	(187)
6.18	财政信息化建设	(191)
七、财经对外交流与合作		(193)
7.1	双边经济合作机制	(193)
7.2	全球性多边政策对话与协调	(193)
7.3	区域性合作机制	(194)
7.4	国际金融组织合作	(197)
7.5	全面深化与国际金融组织知识合作	(198)
7.6	与世行联合开展中国城镇化问题研究	(200)
7.7	稳步推进对外关税谈判	(201)
八、财政机构及人员		(202)
8.1	财政机构设置	(202)
8.2	财政职责范围	(203)
8.3	财政人员	(205)
8.4	财政干部队伍建设	(205)
附录		(208)
关于 2012 年中央和地方预算执行情况与 2013 年中央和 地方预算草案的报告 (2013 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会 第一次会议上) 中华人民共和国财政部 (208)		
第十二届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2012 年 中央和地方预算执行情况与 2013 年中央和地方预算草案的 审查结果报告		

(2013 年 3 月 9 日第十二届全国人民代表大会第一次会议主席团第二次会议通过)	(230)
第十二届全国人民代表大会第一次会议关于 2012 年中央和地方预算执行情况与 2013 年中央和地方预算的决议	
(2013 年 3 月 17 日第十二届全国人民代表大会第一次会议通过)	(235)
关于 2012 年中央决算的报告	
(2013 年 6 月 27 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上)	财政部部长 楼继伟 (236)
全国人民代表大会财政经济委员会关于 2012 年中央决算审查结果的报告	
(2013 年 6 月 27 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上)	全国人大财政经济委员会副主任委员 廖晓军 (245)
全国人民代表大会常务委员会关于批准 2012 年中央决算的决议	
(2013 年 6 月 29 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过)	(249)
财政部 2012 年建议提案办理情况	(250)

一、财政职能及财政政策

1.1 公共财政

财政是以国家为主体的分配活动，随国家的产生而产生、发展而发展，是国家政权活动的重要组成部分。经济决定财政。经济运行形态不同决定了财政运行模式也有差异。公共财政是指在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制，国家以社会和经济管理者身份参与社会分配，并将收入用于政府公共活动支出，为社会提供公共产品和公共服务，以保障和改善民生，保证国家机器正常运转，维护国家安全和社会秩序，促进经济社会协调发展。取之于民，用之于民，是社会主义公共财政的本质。

在社会主义市场经济下，财政具有资源配置、收入分配、调控经济和监督管理等职能。

资源配置职能。是指将一部分社会资源集中起来，形成财政收入，然后通过财政支出活动，由政府提供公共物品或服务，引导社会资金流向，弥补市场缺陷，从而优化全社会的资源配置。在社会主义市场经济中，市场这只“无形的手”在资源配置中发挥基础性作用，政府这只“有形的手”主要在市场“失灵”的领域发挥作用。作为政府履行职能的重要手段之一，财政不仅是一部分社会资源的直接分配者，也是全社会资源配置的调节者。这一特殊地位，

决定了财政的资源配置职能既包括对用于满足社会公共需要资源的直接分配，又包括对全社会资源的间接调节。

收入分配职能。是指政府财政收支活动对各个社会成员收入在社会财富中所占份额施加影响，以公平收入分配。在政府对收入分配不加干预的情况下，一般会根据个人财产多少和对生产所做贡献大小等因素，将社会财富在社会各成员之间进行初次分配。这种市场化分配有利于提高效率，但容易造成社会成员间收入差距过大，从而需要政府对市场初次分配结果实施再分配调节，促进形成合理有序的收入分配格局，维护社会公平正义。财政的收入分配职能主要通过税收调节、转移性支出（如社会保障支出、救济支出、补贴）等手段来实现。

调控经济职能。是指通过实施特定的财政政策，促进较高的就业水平、物价稳定和经济增长等目标的实现。政府根据宏观经济运行的不同状况，相机抉择采取相应的财政政策措施。当总需求小于总供给时，采用扩张性财政政策，增加财政支出和减少政府税收，扩大总需求，防止经济衰退；当总需求大于总供给时，采用紧缩性财政政策，减少财政支出和增加政府税收，抑制总需求，防止通货膨胀；在总供给和总需求基本平衡，但结构性矛盾比较突出时，实行趋于中性的财政政策。

监督管理职能。在财政的资源配置、收入分配和调控经济各项职能中，都隐含了监督管理职能。在市场经济条件下，由于利益主体的多元化、经济决策的分散性、市场竞争的自发性和排他性，都需要财政的监督和管理，以规范财经秩序、促进社会主义市场经济健康发展。我国是以公有制为基础的社会主义国家，必须保证政令统一，维护国家和人民的根本利益，这就更需要强化财政的监督管理职能。

1.2 实施积极财政政策情况

财政政策是政府实施宏观调控的重要手段。财政政策主要通过

税收、补贴、赤字、国债、收入分配和转移支付等手段对经济运行进行调节，是政府进行反经济周期调节、熨平经济波动的重要工具，也是财政有效履行配置资源、公平分配和稳定经济等职能的主要手段。

1992 ~ 2008 年，根据经济形势的发展变化和宏观调控的特定任务，我国先后实施了适度从紧的财政政策、具有扩张特征的积极财政政策和趋于中性的稳健财政政策，有力地促进了国民经济持续平稳健康发展。2008 年第四季度以来，为应对国际金融危机冲击，党中央和国务院决定实施积极的财政政策，把保持经济平稳较快发展作为宏观调控的重要任务，并注重推动经济结构调整和发展方式转变，促进经济社会又好又快发展。

(1) 2012 年实施积极财政政策的基本情况。

2012 年以来，财政部门深入贯彻落实科学发展观，按照稳中求进的工作总基调，充分发挥财政职能作用，扎实实施积极财政政策，着力稳增长、调结构、惠民生、促和谐，促进了经济社会持续健康发展。

一是促进经济保持平稳增长。加大结构性减税力度。推进营业税改征增值税试点，试点地区扩大到 9 个省（直辖市）和 3 个计划单列市。提高增值税、营业税起征点，对小型微利企业减半征收企业所得税并扩大政策覆盖范围。扩大物流企业营业税差额纳税试点范围，对物流企业自有的大宗商品仓储设施用地减半征收城镇土地使用税。对蔬菜和部分鲜活肉蛋产品批发、零售免征增值税。降低部分进口商品关税，促进增加能源资源产品、先进设备和关键零部件进口。清理取消了 253 项涉企收费项目。加大对中小企业的资金支持力度，强化中小企业融资性担保体系建设，改善中小企业尤其是小微企业的融资环境。完善相关财税政策措施，增加财政补助规模，提高低收入群体的收入，扩大居民消费。加大中央基建投资力度，优化投资结构。加快出口退税进度，稳定出口退税政策，支持劳动密集型和高技术含量、高附加值产品出口。这些措施减轻了企

业和居民负担、扩大了国内需求、促进了出口稳定增长，对实现经济平稳运行企稳回升起到了重要作用。

二是强农惠农富农政策落实有力。推进农田水利建设，支持推广应用旱作农业技术、耕地保护技术，加强农业综合开发。完善产粮（油）大县奖励政策，增加对种粮农民的补贴，稳步提高小麦、稻谷最低收购价和玉米、大豆、油菜籽临时收储价格。实施农村金融奖补政策，扩大农业保险保费补贴范围并提高补贴比例。完善财政综合扶贫政策体系，提高农村贫困地区、贫困人口自我发展能力。深入推进村级公益事业建设一事一议财政奖补，全面完成农村义务教育化债，开展清理化解乡村垫交税费等公益性债务试点。农村综合改革示范试点顺利启动，国有农场办社会职能改革试点稳步开展。农村各项社会事业加快发展。

三是保障和改善民生取得新进展。国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例达到 4%。学前教育加快发展，义务教育经费保障机制进一步完善，中等职业教育免学费政策扩大到所有农村学生，健全对家庭经济困难学生的国家资助政策体系。新农合和城镇居民医保财政补助标准提高到每人每年 240 元，加快以县级医院为重点的公立医院改革试点，城乡基本公共卫生服务经费保障机制进一步健全。新型农村和城镇居民社会养老保险制度实现全覆盖，企业退休人员基本养老金月人均水平达到 1 721 元，城乡居民最低生活保障水平提高，社会救助体系进一步完善。健全促进就业的政策措施。大幅增加财政投入，支持加快保障性安居工程建设。加强公共文化服务体系建设，推动文化产业布局和调整。

四是推动经济结构调整取得明显成效。加快实施国家科技重大专项，加大对基础研究、前沿技术研究和重大共性关键技术研究开发的支持力度，大幅提高国家（重点）实验室及基础科研机构的保障水平，推动科技成果转化应用。支持节能减排，加快重点节能工程建设，扩大节能产品惠民工程实施范围。草原生态保护补助奖励政策覆盖全部国家确定的牧区半牧区县。支持实施天然林保护等林

业重点工程。支持战略性新兴产业加快发展，推进现代服务业综合试点。落实促进区域协调发展的财税政策，增加对地方均衡性转移支付规模，提高财力薄弱地区落实各项民生政策的保障能力。

(2) 2013 年实施积极财政政策的主要措施。

2013 年，我国经济社会发展具备很多有利条件和积极因素，但世界经济低速增长态势还将延续，我国经济发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，国际经济低迷和国内面临困难相互叠加，形势仍然复杂严峻。在这种背景下，为巩固经济企稳回升基础，加大支持结构调整、改善民生和体制改革力度，2013 年需要继续实施积极的财政政策，保持政策的连续性和稳定性，合理把握政策的力度、节奏和重点，着力增强政策的针对性、灵活性和有效性，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。

2013 年继续实施积极的财政政策的主要措施：

一是适当增加财政赤字和国债规模，保持必要的支出力度。考虑到结构性减税滞后效应，2013 年财政收入增长不会太快，可调用的中央预算稳定调节基金数额也较少，但财政刚性支出增加，特别是要增加保障改善民生支出，保持对经济增长和结构调整的支持力度，都需要适当增加财政赤字，中央和地方财政相应增加发债数量。

二是结合税制改革完善结构性减税政策，促进经济结构调整。继续扩大营改增试点范围，促进现代服务业发展和产业结构升级，进一步减轻企业负担。清理取消不合理、不合法的收费项目，降低偏高的收费标准。适当降低部分能源资源和关键零部件、原材料产品的进口关税。

三是进一步优化财政支出结构，保障和改善民生。坚持突出重点，积极而为、量力而行，增加民生投入，支持农业水利和国防建设，促进革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，推动城乡发展一体化和城镇化建设。严格控制一般性支出，努力节约行政经费。严肃财经纪律，反对铺张浪费。加强财政支出绩效管

理，提高资金使用效率。

四是推动经济发展方式转变，提高经济发展质量和效益。保障国家科技重大专项顺利实施，支持基础研究、前沿技术研究等，推动企业技术创新。支持战略性新兴产业和现代服务业发展。推进生态文明建设，促进节能减排，加快新能源、可再生能源、清洁能源和循环经济发展。加强重点生态保护，巩固退耕还林成果，完善森林生态效益补偿和林业补贴政策。

1.3 财政工作总体要求

2013 年财政工作的总体要求是：全面贯彻落实党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕主题主线，坚持稳中求进的工作总基调，继续实施积极的财政政策，深化财税制度改革，推动国民收入分配格局调整，进一步优化财政支出结构，切实保障和改善民生，厉行节约，严格控制一般性支出，坚持统筹兼顾原则，加强财政科学管理，提高财政资金使用效益，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定。贯彻落实上述要求，将注重把握好以下几点：**一是适当扩大财政赤字，保持必要的支出规模。**在经济增速下降和连续几年实施结构性减税政策后，2013 年财政收入增幅会比较低，但财政保障民生等刚性支出增加，保持对经济增长的支持强度，需要适当增加财政赤字，中央和地方财政相应增加发债数量，更好地保障重点支出。**二是结合税制改革完善结构性减税政策，促进经济结构调整。**扩大营业税改征增值税试点地区和行业范围，促进现代服务业发展和产业结构升级，支持企业特别是小微企业健康发展。清理取消不合理、不合法的收费项目，降低偏高的收费标准，减轻企业负担。**三是进一步优化财政支出结构，保障和改善民生。**坚持突出重点，尽力而为、量力而行，加大对教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性安居工程、公共文化等的支持力度。增加农业水利、国防建设的投入。促进贫

困地区、民族地区等发展，推动城乡发展一体化和城镇化建设。树立“过紧日子”的思想，严格控制行政经费等一般性支出，努力降低行政成本。**四是推动经济发展方式转变，提高经济增长的质量和效益。**保障科技重大专项顺利实施，支持基础研究、前沿技术研究等，推动企业技术创新。支持战略性新兴产业发展。推进节能减排，加快发展新能源、可再生能源和清洁能源，促进循环经济发展。支持实施重点生态保护工程，巩固退耕还林成果，完善森林生态效益补偿和林业补贴政策。**五是加强财政科学管理，提高财政资金使用效益。**推进财政绩效管理，强化财政监督制衡，提高预算公开性和透明度。加强地方政府性债务管理，防范财政金融风险。

二、财 税 改 革

2.1 现行分税制财政体制框架

财政体制是处理政府间财政关系的基本制度，包括政府间支出责任划分、收入划分和财政转移支付等要素。改革开放以来，我国财政体制改革大致经历了包干体制以及分税制财政体制两个阶段。1992 年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标后，在立足国情的基础上，借鉴成熟市场经济国家的经验，中央财政相继实施了分税制财政体制、所得税收入分享和出口退税负担机制等改革措施，初步建立了符合市场经济一般要求的政府间财政关系框架。

支出责任划分。根据中央政府与地方政府事权的划分，中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费，调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出（见表 2.1）。

表 2.1 现行中央地方支出责任划分

中央财政支出	国防、武警经费，外交支出，中央级行政管理费，中央统管的基本建设投资，中央直属企业的技术改造和新产品试制费，地质勘探费，中央安排的农业支出，中央负担的国内外债务的还本付息支出，以及中央负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。
地方财政支出	地方行政管理费，公检法经费，民兵事业费，地方统筹安排的基本建设投资，地方企业的改造和新产品试制经费，地方安排的农业支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费以及其他支出。