

中国财政基本情况

ZHONGGUO CAIZHENG JIBEN QINGKUANG

(2009)

中华人民共和国财政部 编



经济科学出版社
Economic Science Press

中國財政基本情況

CHINA'S FISCAL SITUATION

[2009]

中國人民大學財政學系 編

財政部財政科學研究所
FISCAL RESEARCH CENTER

中国财政基本情况

(2009)

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

中国财政基本情况. 2009 / 中华人民共和国财政部编.
—北京: 经济科学出版社, 2010. 12
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0206 - 2

I. ①中… II. ①中… III. ①财政 - 概况 - 中国 - 2009
IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 245064 号

责任编辑: 王长廷 刘 莎
责任校对: 徐领柱
版式设计: 代小卫
技术编辑: 邱 天

中国财政基本情况 (2009)

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
总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191540
网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)
电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)
北京密兴印刷有限公司印装
787 × 1092 16 开 12.25 印张 160000 字
2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷
印数: 00001—20000 册
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0206 - 2 定价: 25.00 元
(图书出现印装问题, 本社负责调换)
(版权所有 翻印必究)

前 言

财政是党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。在全面建设小康社会过程中，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。为了全面准确反映财政政策、收入、支出、体制、管理等方面的情况，使社会各界更加了解和支持财政工作，特编辑发布《中国财政基本情况（2009）》。

中华人民共和国财政部
2010 年 12 月

目 录

一、财政职能	(1)
1. 公共财政	(1)
2. 公共财政的职能	(1)
3. 财政工作的总体要求	(3)
二、财政政策	(4)
4. 近年来的财政政策及实践	(4)
三、财政收入	(8)
5. 政府收入分类	(8)
6. 财政收入总体情况	(9)
7. 税收收入	(11)
8. 个人所得税制度及管理情况	(14)
9. 非税收入及管理情况	(20)
10. 国债	(26)
11. 政府外债	(27)
12. 财政收入增长与 GDP 增长的关系	(28)
13. 我国财政收入规模及国际比较	(29)
14. 全国土地出让收支基本情况	(35)

四、财政支出 (39)

- 15. 财政支出分类 (39)
- 16. 财政支出总体情况 (40)
- 17. 财政支持“三农”情况 (45)
- 18. 财政支持教育事业发展情况 (47)
- 19. 财政支持医疗卫生事业发展情况 (49)
- 20. 财政支持社会保障和就业事业发展情况 (50)
- 21. 财政支持环境保护和生态建设情况 (52)
- 22. 财政支持保障性住房建设情况 (53)
- 23. 财政支持文化事业发展情况 (55)
- 24. 财政支持科技创新情况 (56)
- 25. 财政支持节能减排和可再生能源发展情况 (58)
- 26. 中央政府公共投资情况 (60)
- 27. 财政支持汶川地震灾后恢复重建情况 (61)
- 28. 财政支持区域协调发展情况 (62)
- 29. 财政支持金融体制等改革情况 (65)
- 30. 我国“三农”、教育、社会保障和就业、医疗卫生等重点支出增幅普遍高于财政经常性收入增幅 (65)
- 31. 财政支持提高低收入者收入水平情况 (67)
- 32. 控制行政成本的具体措施 (70)

五、财政体制 (71)

- 33. 现行分税制财政体制框架 (71)
- 34. 税收返还和转移支付制度 (74)
- 35. 中央与地方财政收支平衡关系 (77)
- 36. 分税制财政体制运行情况 (79)
- 37. 财政支持民族地区等发展的政策措施 (81)
- 38. 缓解县乡财政困难的政策措施 (83)
- 39. 省直管县和乡财县管改革情况 (84)

六、财政管理 (86)

- 40. 科学化精细化财政管理理念 (86)
- 41. 国家预算体系 (86)
- 42. 预算编制管理 (89)
- 43. 预算执行管理 (91)
- 44. 改进超收收入使用办法 (96)
- 45. 提高预算透明度 (96)
- 46. 行政事业单位国有资产管理 (97)
- 47. 金融企业国有资产管理 (101)
- 48. 财政法制建设 (102)
- 49. 财政监督 (104)
- 50. “小金库”专项治理 (106)
- 51. 会计管理 (107)
- 52. 财政信息化建设 (110)

七、财经对外交流与合作 (111)

- 53. 双边经济合作机制 (111)
- 54. 全球性多边对话机制 (111)
- 55. 区域性合作机制 (112)
- 56. 国际金融组织合作 (112)

八、财政机构及人员 (114)

- 57. 财政机构设置 (114)
- 58. 财政职责范围 (115)
- 59. 财政人员 (117)
- 60. 财政干部队伍建设 (117)
- 61. 开展深入学习实践科学发展观活动试点和“回头看”
活动 (119)

附录 (121)

关于 2009 年中央和地方预算执行情况与 2010 年中央
和地方预算草案的报告

(2010 年 3 月 5 日在第十一届全国人民代表大会第三次
会议上) 中华人民共和国财政部 (121)

第十一届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2009 年
中央和地方预算执行情况与 2010 年中央和地方预算草案的
审查结果报告

(2010 年 3 月 9 日第十一届全国人民代表大会第三次会议主席团
第二次会议通过) (153)

第十一届全国人民代表大会第三次会议关于 2009 年
中央和地方预算执行情况与 2010 年中央和地方预算的决议

(2010 年 3 月 14 日第十一届全国人民代表大会第三次会议通过)
..... (158)

关于 2009 年中央决算的报告

(2010 年 6 月 23 日在第十一届全国人民代表大会常务委员会
第十五次会议上) 财政部部长 谢旭人 (159)

全国人民代表大会财政经济委员会关于 2009 年中央
决算审查结果的报告

(2010 年 6 月 25 日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第十五次
会议上) 全国人大财政经济委员会副主任委员 高强 (181)

全国人民代表大会常务委员会关于批准 2009 年中央
决算的决议

(2010 年 6 月 25 日第十一届全国人民代表大会常务委员会
第十五次会议通过) (185)

一、财政职能

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模式，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，维护国家和社会秩序，促进经济社会协调发展。取之于民，用之于民，正是社会主义公共财政的本质。

2. 公共财政的职能

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，一般会以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，以促进社会公平与和谐。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。

3. 财政工作的总体要求

当前及今后一个时期财政改革与发展的总体要求是：全面贯彻党的十七大精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻科学发展观，认真落实党中央、国务院对财政工作的各项要求，坚持统筹兼顾的方针，科学理财、民主理财、依法理财，加强和改善财政宏观调控，着力推进经济结构调整和发展方式转变；优化财政支出结构，着力保障和改善民生；深化财税改革，着力完善公共财政体系；加强财政科学管理，着力提高财政管理绩效；加强干部队伍建设，着力提高财政干部综合素质。积极发挥财政职能作用，促进科学发展和社会和谐，为全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面作出新的更大贡献。

按照上述总体要求，要坚持不懈地做好以下五个方面工作：坚持贯彻科学发展观，加强和改善财政宏观调控，促进经济社会又好又快发展；坚持以人为本，调整和优化财政支出结构，服务和谐社会建设；坚持改革开放，完善公共财政体系，构建有利于科学发展的财税制度；坚持依法理财，强化科学管理，不断提升财政管理水平；坚持加强干部队伍建设，提高干部综合素质，强化财政工作组织保障。

二、财 政 政 策

4. 近年来的财政政策及实践

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、公平分配和调控经济等职能的主要手段。自 1992 年党的十四大正式确立社会主义市场经济体制的改革目标以来，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 年以来，根据国内外经济形势的发展变化，中央对宏观调控导向作了两次重大调整。年中，适时把宏观调控的首要任务，从防经济过热、防明显通胀，调整为保持经济平稳较快发展、控制物价过快上涨。9 月份，明确提出宏观调控的重点是保持经济平稳较快发展。根据中央宏观调控导向，年度中各级财政部门在实施稳健的财政政策过程中，采取了一些更为积极的财税政策措施。10 月份后进一步明确实施了积极的财政政策，适当减免税收，提高出口退税率，增加中央政府公共投资和重点支出，对促进经济平稳较快增长发挥了重要作用。

2009 年是进入新世纪以来我国经济社会发展最为困难的一年。各级财政部门紧紧围绕服务改革发展稳定大局，认真贯彻中央的决策部署，充分发挥财政职能作用，全面落实应对国际金融危机冲击的一揽子计划，扎实实施积极的财政政策，为实现保增长、调结构、促改革、惠民生做出了积极贡献。

大幅增加政府公共投资，加强各项重点建设。通过统筹使用公共财政预算拨款、政府性基金收入、国有资本经营收益等，中央政府公共投资支出达到 9 243 亿元，比 2008 年预算增加 5 038 亿元。重点用于农村民生工程、教育医疗卫生等社会事业、保障性住房、节能减排和生态建设、企业自主创新和结构调整、重大基础设施建设和汶川地震灾后恢复重建等方面。会同有关部门建立扩大内需协调机制，加强对中央投资的统一领导、统筹协调和督促检查，改进资金分配机制，确保资金按规定用途有效使用。各地也采取多种措施扩大政府投资。发行 2 000 亿元地方政府债券，较好保障了地方政府对中央公益性投资项目的配套资金需要。这些投资直接增加了即期需求，带动了民间投资和消费，缓解了部分行业和企业生产经营困难，加强了经济社会发展的薄弱环节，为长期发展夯实了基础。

增加城乡居民尤其是低收入者收入，增强居民消费能力。对农民的补贴力度进一步加大，支持较大幅度提高粮食最低收购价，促进增加农民收入。提高城乡低保对象、企业退休人员和优抚对象等群体的补助水平。出台了政策力度大、群众受惠面广的促进家电、汽车、节能环保产品消费等措施。对 1.6 升及以下排量乘用车暂减按 5% 征收车辆购置税，实施家电下乡、汽车摩托车下乡以及汽车家电以旧换新政策，并不断完善相关操作办法，提高财政补贴使用效益。这些措施直接增加了居民收入，促进扩大了消费需求。

优化财政支出结构，进一步保障和改善民生。农村义务教育经费保障机制改革各项政策目标提前一年全面实现，近 1.5 亿名学生享受免除学杂费和免费教科书政策，中西部地区约 1 120 万名学生

获得生活费补助。城市义务教育阶段免学杂费工作继续推进,支持解决 880 万农民工随迁子女的就学问题。全国中小学校舍安全工程启动,改造校舍 1.2 亿平方米。家庭经济困难学生资助政策进一步落实,约 470 万名高校和 1 120 万名中等职业学校学生受益。实施更加积极的就业政策,全年累计实现新增就业 1 102 万人。新型农村合作医疗参合人数达到 8.3 亿人,城镇居民基本医疗保险参保人数达到 1.8 亿人,财政补助标准提高到人均 80 元。在 30% 的基层医疗机构实施基本药物制度。支持 2.9 万所乡镇卫生院、5 000 所中心乡镇卫生院建设,基层医疗卫生服务能力增强。在 320 个县开展新型农村社会养老保险试点,推动我国社会保障制度建设迈出历史性步伐。提高企业退休人员基本养老金水平,城镇企业职工基本养老保险省级统筹基本实现。城乡低保月人均财政补助标准分别增加 15 元、10 元,部分优抚对象等人员抚恤和生活补助标准进一步提高。保障性住房建设力度加大,近千万城乡困难群众居住条件得到改善。这些政策措施,既促进了解决涉及人民群众切身利益的问题,使广大人民群众共享改革发展的成果,又稳定了居民消费预期,缓解了居民消费的后顾之忧。

结合改革和优化税制,实行结构性减税。在全国范围内实施消费型增值税,调整增值税小规模纳税人的划分标准,并降低征收率,促进企业增加自主创新和技术改造投入。实施成品油税费改革,公平税费负担,推动节能减排。对住房转让环节暂定减免一年营业税。4 次提高纺织、服装、石化、电子信息等产品的出口退税率,多次调整部分商品进出口关税。取消和停征 100 项行政事业性收费。继续执行 2008 年已实施的一系列税费减免政策。2009 年实施各项税费减免政策共减轻企业和居民负担 5 000 亿元左右,有力地促进企业扩大投资,刺激居民消费。

加大财政支持力度,促进结构调整和发展方式转变。加快实施科技重大专项。支持国家(重点)实验室以及相关科研机构、大学的科研条件和能力建设,推动开展公益性行业科研工作。支持实施

重点产业调整振兴规划。大力促进中小企业技术创新、结构调整和专业化发展。支持城镇污水处理设施配套管网、十大重点节能工程等建设。启动节能产品惠民工程，加大高效照明产品推广力度并向农村倾斜，全面推进建筑节能。加快发展新能源等新兴产业。矿产资源有偿使用制度改革取得明显成效。排污权有偿使用和交易改革试点范围逐步扩大并取得阶段性成果。继续实施天然林保护工程，扩大中央财政森林生态效益补偿基金支持范围，巩固退耕还林成果，推进草原生态重点工程建设。积极推动贯彻落实《应对气候变化国家方案》。落实促进区域协调发展的各项财税政策，推动了基本公共服务均等化。加大转移支付力度，促进民族地区、粮食主产区、边境地区等发展。上述政策措施，把保增长与调结构有机结合起来，拓展了经济发展空间，增强了经济发展后劲。

三、财政收入

5. 政府收入分类

政府收入是预算年度内通过一定的形式和程序，有计划地筹措到的归国家支配的资金，是国家参与国民收入分配的主要形式，是政府履行职能的财力保障。政府收入分类是将各类政府收入按其性质进行归类和层次划分，以便全面、准确、明细地反映政府收入的总量、结构及来源情况。为适应建立完善公共财政体系的要求，经国务院批准，财政部自2007年1月1日起实施政府收支分类改革。此次政府收支分类改革是新中国成立以来我国政府收支分类统计体系的一次重大调整，也是我国政府预算管理体制的又一次深刻创新。改革后的政府收支分类体系包括“收入分类”、“支出功能分类”、“支出经济分类”三部分。为进一步完善政府收支分类体系，科学反映政府收支状况，财政部每年都会根据预算管理的需要，在年度预算编制和执行过程中对部分科目进行适当修订补充。

政府收支分类改革后，“收入分类”全面反映了政府收入的来源和性质，不仅包括预算内收入，还包括预算外收入、社会保险基金收入等应属于政府收入范畴的各项收入。修订后的《2009年政府收支分类科目》收入具体分类情况是：第一类：税收收入，下设增值税等21款；第二类：社会保险基金收入，下设基本养老保险基金收入等6款；第三类：非税收入，下设政府性基金收入等7