

中国财政情况

ZHONGGUO CAIZHENG QINGKUANG

(2014~2015)

中华人民共和国财政部 编

15



经济科学出版社
Economic Science Press

中国财政情况

(2014 ~ 2015)

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. 2014 ~ 2015 / 中华人民共和国财政部编.
—北京: 经济科学出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5837 - 3

I. ①中… II. ①中… III. ①财政 - 概况 - 中国 -
2014 ~ 2015 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 117749 号

责任编辑: 王长廷 刘 莎

责任校对: 郑淑艳

责任印制: 邱 天

中国财政情况 (2014 ~ 2015)

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: 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: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 15.75 印张 220000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5837 - 3 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 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

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

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”奋斗目标和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。现编辑发布《中国财政情况（2014～2015）》，全面介绍2014年财政决算情况和财政改革发展取得的成效，以及2015年财政预算安排和促进经济社会发展与深化财税体制改革的有关措施，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

2015年8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、财税体制改革	(7)
2.1 现行分税制财政体制框架	(7)
2.2 深化财税体制改革的主要思路	(9)
2.3 税收返还和转移支付制度	(12)
2.4 中央与地方财政收支平衡关系	(14)
2.5 均衡性转移支付情况	(16)
2.6 国家重点生态功能区转移支付情况	(17)
2.7 资源枯竭城市转移支付情况	(17)
2.8 完善县级基本财力保障机制情况	(18)
2.9 税制改革情况	(19)
2.10 深化部门预算改革情况	(20)
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 推进国库现金管理情况	(27)
2.14 完善政府采购制度情况	(29)

2.15 推进政府购买服务改革情况	(32)
-------------------------	--------

三、政府预算体系	(36)
----------------	--------

3.1 政府预算体系	(36)
------------------	--------

3.2 政府性基金预算	(37)
-------------------	--------

3.3 国有资本经营预算	(39)
--------------------	--------

3.4 社会保险基金预算	(40)
--------------------	--------

四、财政收入	(41)
--------------	--------

4.1 一般公共预算收入总体情况	(41)
------------------------	--------

4.2 税收收入	(42)
----------------	--------

4.3 关税制度建设情况	(44)
--------------------	--------

4.4 非税收入及管理情况	(47)
---------------------	--------

4.5 政府性基金收入情况	(50)
---------------------	--------

4.6 国有资本经营收入情况	(55)
----------------------	--------

4.7 中央国有资本经营收入调入一般公共预算情况	(56)
--------------------------------	--------

4.8 社会保险基金收入情况	(56)
----------------------	--------

4.9 我国财政收入规模及国际比较	(57)
-------------------------	--------

五、财政支出	(61)
--------------	--------

5.1 一般公共预算支出总体情况	(61)
------------------------	--------

5.2 财政推动经济结构调整情况	(62)
------------------------	--------

5.3 财政支持区域协调发展情况	(64)
------------------------	--------

5.4 财政支持民族地区发展情况	(69)
------------------------	--------

5.5 财政支持教育事业发展情况	(70)
------------------------	--------

5.6 财政支持医疗卫生事业发展情况	(73)
--------------------------	--------

5.7 财政支持社会保障和就业事业发展情况	(75)
-----------------------------	--------

5.8 财政支持环境保护和生态建设情况	(78)
---------------------------	--------

5.9 财政支持保障性安居工程建设情况	(81)
---------------------------	--------

5.10	财政支持文化发展情况	(83)
5.11	财政支持科技创新情况	(86)
5.12	财政支持节能减排和可再生能源发展情况	(88)
5.13	财政支持中小企业发展情况	(90)
5.14	财政支持农业发展情况	(91)
5.15	财政支持农业综合开发情况	(94)
5.16	财政支持扶贫事业发展情况	(98)
5.17	财政支持水利事业发展情况	(101)
5.18	支持应对气候变化和促进低碳发展情况	(105)
5.19	财政支持金融体制等改革情况	(107)
5.20	控制行政成本的具体措施	(109)
5.21	政府性基金支出情况	(112)
5.22	国有资本经营支出情况	(117)
5.23	社会保险基金支出及结余情况	(119)
六、	财政管理	(120)
6.1	预算编制管理	(120)
6.2	预算执行管理	(120)
6.3	预算绩效管理	(124)
6.4	改进超收收入使用办法	(126)
6.5	积极推进预决算公开	(127)
6.6	国债管理	(129)
6.7	加强地方政府性债务管理	(130)
6.8	地方政府债券发行管理	(131)
6.9	政府外债管理	(133)
6.10	全国土地出让收支管理及使用情况	(134)
6.11	行政事业单位国有资产管理	(136)
6.12	金融企业国有资产管理	(140)
6.13	文化企业国有资产管理	(142)

6.14	财政法治建设	(145)
6.15	财政监督	(147)
6.16	会计管理	(151)
6.17	资产评估管理	(159)
6.18	财政信息化建设	(162)
6.19	财政内部控制制度建设情况	(166)
七、财经对外交流与合作		(169)
7.1	双边经济合作机制	(169)
7.2	全球性多边政策对话与协调	(172)
7.3	区域性合作机制	(173)
7.4	筹建新多边开发机构（国际组织）的有关情况.....	(175)
7.5	与国际金融组织和外国政府贷款机构合作的 有关情况	(176)
7.6	参与国际气候变化和环境公约谈判及气候、 环境资金机制建设的有关情况	(180)
7.7	稳步推进对外关税谈判	(181)
八、财政机构及人员		(183)
8.1	财政机构设置	(183)
8.2	财政部职责范围	(184)
8.3	财政人员	(186)
8.4	财政干部队伍建设	(186)
附录		(190)
关于 2014 年中央和地方预算执行情况与 2015 年中央和 地方预算草案的报告 (2015 年 3 月 5 日在第十二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 (190)		

第十二届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2014 年中央和地方预算执行情况与 2015 年中央和地方预算草案的审查结果报告

(2015 年 3 月 12 日第十二届全国人民代表大会第三次会议主席团第二次会议通过) (217)

第十二届全国人民代表大会第三次会议关于 2014 年中央和地方预算执行情况与 2015 年中央和地方预算的决议

(2015 年 3 月 15 日第十二届全国人民代表大会第三次会议通过) (222)

关于 2014 年中央决算的报告

(2015 年 6 月 28 日在第十二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 楼继伟 (223)

全国人民代表大会财政经济委员会关于 2014 年中央决算审查结果的报告

(2015 年 6 月 28 日在第十二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 廖晓军 (234)

全国人民代表大会常务委员会关于批准 2014 年中央决算的决议

(2015 年 7 月 1 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过) (238)

财政部 2014 年建议提案办理情况 (239)

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条件下，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，由政府提供公共产品或服务，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”在资源配置中发挥决定性作用，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，市场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，促进实现较高的就业水平、物价稳定和经济增长等目标。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。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，也是财政有效履行资源配置、收入分配等职能的主要手段。

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、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. 2014 年加强和改善财政宏观调控情况

财政部门统筹稳增长和调结构，认真落实积极的财政政策，促进了经济平稳运行和提质增效。

促进经济稳定增长。稳定市场预期，财政赤字既没有扩大也没有缩小，同时密切跟踪经济运行情况，在区间调控基础上实施定向调控，提高调控的针对性和有效性。一是支持扩大投资需求。保障重点项目资金投入，发挥政府投资的引导作用，吸引社会资本投入中西部铁路建设、棚户区改造等项目。二是加大减税降费力度。简并增值税征收率，扩大小型微利企业所得税优惠政策实施范围，实施进一步支持小微企业增值税和营业税政策，实行普遍性降费，为企业特别是小微企业减负添力。三是推动外贸协调发展。完善出口退税负担机制，减轻地方财政负担。加强外经贸发展专项资金的使用管理，鼓励企业承接国际服务外包业务和技术出口。对 760 多种进口商品实施较低的进口暂定税率，鼓励扩大先进设备和技术、关键零部件等进口。

推动经济结构调整。发挥财政政策的精准调控优势，推动经济转型升级。落实各项强农惠农富农政策。大力支持粮食生产，促进实现粮食产量“十一连增”。落实农业“休养生息”政策措施，启动农业可持续发展相关试点。组织开展大豆、棉花目标价格补贴改

革试点，认真落实重要商品储备及市场调控政策。完善涉农各项补贴政策，提高补贴的精准性和指向性。调整优化农业综合开发布局，建设高标准农田 2 818.6 万亩。改革财政专项扶贫资金管理机制，提高扶贫资金使用效果。启动建制镇示范试点工作，探索支持建制镇发展的有效途径。**有力促进创新驱动发展。**总结评估上海自贸试验区税收政策执行情况，探索可复制、可推广的经验。在苏州工业园综合保税区和重庆两路寸滩保税港区，开展调整相关税收规定、促进贸易多元化的试点。大力支持公共科技活动，加快实施科技重大专项，促进科技资源开放共享。完善并实施固定资产加速折旧、支持技术先进型服务企业发展等企业所得税政策，支持企业加快设备更新和科技研发创新。启动实施国家科技成果转化引导基金，运用市场机制促进科技成果资本化、产业化。支持国防科技工业跨越式发展。**促进产业结构调整和节能减排。**支持打造战略性新兴产业集群，选择装备制造、电子信息产业领域 15 个重点方向推进工业转型升级。推动设立铁路发展基金和国家集成电路产业投资基金。调整完善重大技术装备等进口税收政策。启动信息惠民示范城市创建、电子商务与物流协调发展试点，支持全国农产品骨干网络建设。加大对淘汰落后产能的支持力度，深入开展排污权有偿使用和交易试点。扩大政府采购节能环保产品范围，提高节能环保产品采购比例。进一步整合资金，加大对大气、重金属污染防治和水生态保护的支持力度，开展了国土江河综合整治试点。

2. 2015 年继续实施积极的财政政策

中央经济工作会议对 2015 年的经济形势作了科学分析和判断，国内外经济形势依然错综复杂。世界经济增速可能会略有回升，但总体复苏疲弱态势难有明显改观。我国经济下行压力较大，但仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，经济韧性好、潜力足、回旋空间大，有条件、有能力实现经济持续健康发展。实现经济稳定增长，关键要把握好稳增长和调结构之间的平衡，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路，保持宏观政策的

连续性和稳定性，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。

2015 年积极的财政政策主要体现在两个方面：一是适当扩大财政赤字规模，合理控制政府债务水平，着力支持稳增长、促发展、补短板、添后劲。包括中央财政和地方财政赤字规模将有所增加。此外，要研究地方专项债务的发行和管理；对甄别后纳入预算管理的地方存量债务，要研究安排发行置换债券，来减轻地方利息负担。中央对地方政府一般债务和专项债务指标的分配，将主要根据财力等客观因素测算确定。置换债券指标的分配，主要考虑各地的财力、风险等因素，适当考虑存量债务余额因素。各地财政部门要对存量债务清理甄别、严格把关，对确属于政府债务的不能漏，对不属于政府债务的坚决不要纳入，同时，要切实制止突击举债和担保等违法违规行为。二是进一步实行减税和落实普遍性降费。结合税制改革，在清理规范税收等优惠政策的同时，抓紧推进营改增改革，进一步消除重复征税；落实好普遍性降费措施，减免涉及小微企业的有关行政事业性收费和政府性基金，切实减轻小微企业负担。实施一系列减税降费措施会给财政带来一定规模的减收，有的地方可能减收较多，会对预算造成一定的冲击，各地对此要做好测算，妥为应对。在降低企业税费负担的基础上，通过推动经济增长、依法依规加强税收和非税收入征管等措施，促使财政收入增幅与 GDP 增速相匹配，增强各方面对做好经济工作的信心。

在实施积极财政政策的过程中，要盘活存量、用好增量、增加力度，切实把工作着力点放到转方式调结构上来，正确把握政策的力度、节奏和重点，加强政策预调微调，促进“三驾马车”更均衡地拉动增长。**发挥投资拉动增长的关键作用。**拟适量增加安排中央基建投资，主要用于全局性、基础性、战略性重点工程建设。推进投融资体制改革，加大交通、水利、城市基础设施等投资力度，设立投资基金引导社会资本投入，多管齐下优化投资结构，切实提高投资效率。**发挥消费稳定增长的基础作用。**完善小额担保贷款贴息等政策措施努力扩大就业，支持中小企业和现代服务业发展，多渠

道促进城乡居民增收，增强消费能力。促进提高有效供给能力，营造便利安心放心的消费环境，打造多点支撑的消费增长格局。**发挥出口促进增长的支撑作用。**完善促进外贸有关政策措施，支持扩大技术装备和服务出口，培育外贸竞争新优势。努力提高对外投资效率和质量，促进基础设施互联互通重大项目实施，鼓励开展先进技术合作，推动优势产业“走出去”。

1.3 财政工作总体要求

全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会及中央经济工作会议精神，按照党中央、国务院的决策部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持以提高经济发展质量和效益为中心，主动适应经济发展新常态，深入推进财税体制改革，继续实施积极的财政政策并适当加大力度，保持经济运行在合理区间，加快推动转方式调结构，强化风险防控；盘活存量，用好增量，优化财政支出结构，有保有压，确保重点领域特别是民生支出；坚持依法理财，加强财政管理，提高财政资金使用效益，促进经济持续健康发展与社会和谐稳定。

重点要做好以下工作：**一是**认真落实积极财政政策各项措施。**二是**确保完成各项改革任务。**三是**促进经济结构调整和发展方式转变。**四是**推进新型城镇化建设和农业现代化发展。**五是**支持社会事业发展。**六是**加强财经对外交流与合作。**七是**加快内部控制建设。**八是**进一步严肃财经纪律。**九是**落实好党风廉政建设主体责任。

二、财税体制改革

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。

收入划分。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税；将同经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税；将适合地方征管的税种划为地方税，并调整、充实了地方税种，增加地方税收收入（见表 2.2）。

表 2.2 现行中央地方收入划分

中央收入	关税，海关代征消费税和增值税，消费税，各银行总行、各保险公司总公司等集中缴纳的收入（包括营业税、利润和城市维护建设税），未纳入共享范围的中央企业所得税、中央企业上缴的利润等。
中央与地方共享收入	增值税中央分享 75%，地方分享 25%；纳入共享范围的企业所得税和个人所得税中央分享 60%，地方分享 40%；资源税按不同的资源品种划分，海洋石油资源税为中央收入，其余资源税为地方收入；证券交易印花税中央分享 97%，上海、深圳、北京分享 3%。
地方收入	营业税（不含各银行总行、各保险公司总公司集中缴纳的营业税），地方企业上缴利润，城镇土地使用税，城市维护建设税（不含各银行总行、各保险公司总公司集中缴纳的部分），房产税，车船税，印花税（不含证券交易印花税），耕地占用税，契税，烟叶税，土地增值税，国有土地有偿使用收入等。

转移支付。目前中央对地方转移支付由一般性转移支付和专项转移支付构成。其中一般性转移支付包括均衡性转移支付、革命老区、民族和边境地区转移支付等；专项转移支付主要用于教育、社会保障、农业等方面。

2014 年，全国一般公共预算收入 14.04 万亿元，其中，中央本级收入 6.45 万亿元，占全国一般公共预算收入的 45.9%；地方本级收入 7.59 万亿元，占全国一般公共预算收入的 54.1%。中央本级收入并不完全用于中央本级自身的支出，其中相当大的部分是用于对地方税收返还和转移支付，形成地方财政收入来源，并由地方安排财政支出。例如，2014 年中央对地方税收返还和转移支付 5.16 万亿元。其中，税收返还 0.51 万亿元；一般性转移支付 2.76 万亿元，增长 12.4%，主要用于调节地区之间财力差距，中西部地区在其中所占比例约 87.5%；专项转移支付 1.89 万亿元，增长