



中国财政情况

ZHONGGUO CAIZHENG QINGKUANG
(2013~2014)

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

(2013 ~ 2014)

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. 2013 ~ 2014 / 中华人民共和国财政部编.
—北京: 经济科学出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4970 - 8

I. ①中… II. ①中… III. ①财政 - 概况 - 中国 -
2013 ~ 2014 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 204083 号

责任编辑: 王长廷 刘 莎

责任校对: 徐领弟

责任印制: 邱 天

中国财政情况 (2013 ~ 2014)

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 15 印张 210000 字

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4970 - 8 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（2013～2014）》，全面介绍2013年财政决算情况和财政改革发展取得的成效，以及2014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

2014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 省直管县和乡财县管改革情况	(20)
2.10 税制改革情况及改革的主要思路	(21)
2.11 深化部门预算改革情况	(23)
2.12 完善政府收支分类改革情况	(25)
2.13 深化国库集中收付制度改革情况	(28)
2.14 完善政府采购制度情况	(30)

2.15 推进政府购买服务改革情况	(33)
-------------------------	------

三、国家预算体系	(36)
----------------	------

3.1 国家预算体系	(36)
------------------	------

3.2 政府性基金预算	(38)
-------------------	------

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 公共财政收入总体情况	(41)
----------------------	------

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	(60)
----------------------	------

4.8 中央国有资本经营收入调入公共财政预算情况	(61)
--------------------------------	------

4.9 社会保险基金收入情况	(61)
----------------------	------

4.10 我国财政收入规模及国际比较	(62)
--------------------------	------

五、财政支出	(66)
--------------	------

5.1 公共财政支出总体情况	(66)
----------------------	------

5.2 财政推动经济结构调整情况	(67)
------------------------	------

5.3 财政支持区域协调发展情况	(69)
------------------------	------

5.4 财政支持民族地区发展情况	(71)
------------------------	------

5.5 财政支持教育事业发展情况	(72)
------------------------	------

5.6 财政支持医疗卫生事业发展情况	(75)
--------------------------	------

5.7 财政支持社会保障和就业事业发展情况	(78)
-----------------------------	------

5.8 财政支持环境保护和生态建设情况	(82)
---------------------------	------

5.9	财政支持保障性安居工程建设情况	(83)
5.10	财政支持文化发展情况	(85)
5.11	财政支持科技创新情况	(88)
5.12	财政支持节能减排和可再生能源发展情况	(91)
5.13	财政支持中小企业发展情况	(94)
5.14	财政支持农业发展情况	(97)
5.15	财政支持扶贫事业发展情况	(99)
5.16	财政支持水利事业发展情况	(102)
5.17	支持应对气候变化和促进低碳发展情况	(107)
5.18	财政支持金融体制等改革情况	(109)
5.19	控制行政成本的具体措施	(112)
5.20	政府性基金支出情况	(114)
5.21	国有资本经营支出情况	(120)
5.22	社会保险基金支出及结余情况	(121)

六、财政管理

6.1	预算编制管理	(123)
6.2	预算执行管理	(124)
6.3	预算绩效管理	(127)
6.4	改进超收收入使用办法	(129)
6.5	积极推进预决算公开	(130)
6.6	国债管理	(132)
6.7	加强地方政府性债务管理	(133)
6.8	地方政府性债券发行管理	(135)
6.9	政府外债管理	(137)
6.10	全国土地出让收支管理及使用情况	(137)
6.11	行政事业单位国有资产管理	(139)
6.12	金融企业国有资产管理	(143)
6.13	文化企业国有资产管理	(144)

6.14	财政法制建设	(147)
6.15	财政监督	(150)
6.16	会计管理	(154)
6.17	资产评估管理	(162)
6.18	财政信息化建设	(165)

七、财经对外交流与合作 (169)

7.1	双边经济合作机制	(169)
7.2	积极推进亚洲基础设施投资银行等新多边 开发机构的组建进程	(170)
7.3	全球性多边政策对话与协调	(170)
7.4	区域性合作机制	(172)
7.5	国际金融组织合作	(174)
7.6	与国际金融组织人事合作取得新突破	(177)
7.7	稳步推进对外关税谈判	(178)

八、财政机构及人员 (179)

8.1	财政机构设置	(179)
8.2	财政职责范围	(180)
8.3	财政人员	(182)
8.4	财政干部队伍建设	(182)

附录 (186)

关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和
地方预算草案的报告

(2014年3月5日在第十二届全国人民代表大会

第二次会议上) 中华人民共和国财政部 (186)

第十二届全国人民代表大会财政经济委员会关于2013年
中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的
审查结果报告

(2014 年 3 月 9 日第十二届全国人民代表大会第二次会议 主席团第二次会议通过)	(208)
第十二届全国人民代表大会第二次会议关于 2013 年 中央和地方预算执行情况与 2014 年中央和地方预算的决议 (2014 年 3 月 13 日第十二届全国人民代表大会 第二次会议通过)	(213)
关于 2013 年中央决算的报告 (2014 年 6 月 24 日在第十二届全国人民代表大会 常务委员会第九次会议上)	财政部部长 楼继伟 (214)
全国人民代表大会财政经济委员会关于 2013 年中央决算 审查结果的报告 (2014 年 6 月 24 日在第十二届全国人民代表 大会常务委员会第九次会议上) 全国人大财政经济委员会副主任委员 廖晓军	(223)
全国人民代表大会常务委员会关于批准 2013 年 中央决算的决议 (2014 年 6 月 27 日第十二届全国人民代表大会常务委 员会第九次会议通过)	(227)
财政部 2013 年建议提案办理情况	(228)

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. 2013 年加强和改善财政宏观调控情况

2013年以来，财政部门牢固树立宏观意识、大局意识、可持续意识和中长期观念，扎实实施积极财政政策，创新财政宏观调控方式，深化财税体制改革，加强财政管理，在促进经济社会发展稳中有进、稳中向好中发挥了积极作用。一是坚持不扩大财政赤字，把赤字占GDP的比重控制在2.1%。二是落实中央厉行节约的要求，压减一般性支出。对中央本级一般性支出按5%比例压减，同时结合规范转移支付制度压减了中央对地方专项转移支付，腾出的资金转入中央预算稳定调节基金，留待以后年度经预算安排使用。三是实施促进企业发展的财税优惠政策。进一步扩大营改增试点，取消或免征了348项行政事业性收费，减轻企业负担1500多亿元。暂免征收部分小微企业增值税和营业税，为超过600万户小微企业带来实惠。扩大了企业研发费用税前加计扣除范围，新增研发人员“五险一金”等扣除项目。四是清理财政存量资金。开展了财政存量资金的摸底和分析工作。在全国范围内开展了地方财政对外借款和财政专户检查。规定了财政结转结余、暂存款、暂付款清理压缩目标，制定了结转结余资金统筹使用的管理办法，将闲置沉淀的资金清理出来用于亟须支持的项目。五是促进优化投资结构。中央基建投资从竞争性领域开始逐步退出，并调整了投资方向和结构，加

加大对跨省（区、市）重大基础设施建设投入力度，推进城市基础设施建设市场化投融资改革。研究推动铁路投融资体制改革，吸引社会资金投资铁路建设。这些政策措施有力地促进了经济平稳较快发展。

2. 2014 年继续实施积极的财政政策

2014 年，我国经济发展长期向好的基本面没有变，具有不少新的有利支撑和难得机遇，特别是全面深化改革将进一步释放发展的内生动力和活力，同时经济发展中面临的困难和挑战还不少，各类结构性问题和深层次矛盾依然较多。因此，2014 年继续实施积极的财政政策，适当扩大财政赤字，保持一定的刺激力度，同时赤字率保持不变，体现宏观政策的稳定性和连续性，促进经济持续健康发展和财政平稳运行。围绕使市场在资源配置中起决定性作用，加强和改善财政宏观调控，发挥财政政策促进结构调整的优势，把实施财政政策同全面深化改革紧密结合起来，明晰政府和市场的边界，处理好政府和市场的关系，着力提高宏观调控水平，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。在实施积极的财政政策的过程中，重点把握好三个方面的内容：

一是优化财政支出结构，提高财政资金使用效益。厉行勤俭节约，严控“三公”经费等一般性支出。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式，编制预算时据实安排重点支出，不再采取先确定支出总额再填项目的办法。进一步优化转移支付结构，重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。创新扶贫开发方式，推进精准扶贫，大力支持集中连片特殊困难地区区域发展和扶贫攻坚。清理、整合、规范专项转移支付，严格控制新增项目和资金规模，建立健全定期评估和退出机制。将专项转移支付项目由 2013 年的 220 个减少到 150 个左右。加强财政结转结余资金管理，盘活财政存量资金，腾出资金重点用于农业、教育、社会保障、卫生、大气污染治理和生态环境保护等领域的支出。

二是完善有利于结构调整的税收政策，促进经济提质增效升级。结合税收制度改革，进一步扩展小型微利企业税收优惠政策。完善促进养老、健康、信息、文化等服务消费发展的财税政策。对先进设备、关键零部件、能源原材料等 767 种商品实施较低的进口暂定关税。对 300 种资源、能源和高耗能产品实施税率为 2% ~ 40% 的出口关税。完善促进企业创新的税收政策，研究完善加速设备折旧政策，落实好扩大企业研发费用加计扣除范围的政策。

三是切实加强地方政府性债务管理，有效防控财政风险。研究赋予地方政府依法适度举债融资权限，建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制。除严格授权举借的短期债务外，地方政府举借债务只能用于城市建设等公益性资本支出或置换存量债务，不得用于经常性支出。研究制定地方政府债券自发自还改革方案，推动部分地方开展改革试点。对地方政府性债务实行分类管理和限额控制，对没有收益的公益性事业发展举借的一般债务，由地方政府发行一般债券融资，主要以公共财政收入和举借新债偿还；对有一定收益的公益性事业发展举借的专项债务，主要由地方政府通过发行市政债券等专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。推广运用政府与社会资本合作模式（PPP），鼓励社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施等的投资和运营。在允许地方政府规范举债的同时，进一步加强地方融资平台公司举债管理，规范融资平台公司融资行为。抓紧剥离融资平台公司承担的政府融资职能，剥离后地方政府新发生或有债务，要严格限定在依法担保形成的债务范围内。同时，建立债务风险预警及化解机制，列入风险预警范围的高风险地区不得新增债务余额，强化金融机构等债权人约束，推进建立考核问责机制和地方政府信用评级制度。为确保改革措施平稳推进，既要规范管理新增债务，也要妥善处理存量债务，防止资金链断裂。

1.3 财政工作总体要求

2014 年财政工作的总体要求是：全面贯彻落实党的十八大、十八届二中、三中全会、中央经济工作会议、中央城镇化工作会议和中央农村工作会议精神，坚持稳中求进、改革创新，继续实施积极的财政政策；深化财税体制改革，推动相关领域改革，发挥财税体制改革在整体改革中的基础性和支撑性作用，促进加快转变经济发展方式，提高经济发展质量和效益；优化财政支出结构，盘活财政存量，用好财政增量，完善基本公共服务体系，促进社会事业发展，着力改善民生，严肃财经纪律，从严控制“三公”经费等一般性支出；推进预算公开透明，加强地方政府性债务管理，促进经济持续健康发展、社会和谐稳定。

贯彻落实上述要求，在积极推进财税体制改革的同时，着重抓好以下工作：**一是**加强和改善财政宏观调控，促进稳增长调结构转方式。**二是**支持实施农业可持续发展战略，加快转变农业发展方式。**三是**完善财政投入体制机制，有效保障改善民生。**四是**积极推动城镇化进程，促进城乡发展一体化。**五是**切实加强地方政府性债务管理，有效防控债务风险。**六是**大力推进政府购买服务工作，促进政府职能转变。**七是**统筹国内发展和对外开放，加强国际财经合作。**八是**加强科学化、规范化、信息化管理，进一步提高财政管理效能。**九是**加快推进相关制度建设，建立健全厉行节约反对浪费长效机制。**十是**深入开展党的群众路线教育实践活动，以作风建设的新成效促进财政改革发展。

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。

