



中国财政基本情况

ZHONGGUO CAIZHENG JIBEN QINGKUANG

(2010)

中华人民共和国财政部 编



经济科学出版社
Economic Science Press



1494943

中国财政基本情况

(2010)

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. 2010/中华人民共和国财政部
编. —北京: 经济科学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1183 - 5

I. ①中… II. ①中… III. ①财政 - 概况 - 中国 -
2010 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 214399 号

责任编辑: 王长廷 刘 莎

责任校对: 徐领弟

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

中国财政基本情况 (2010)

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: 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)

北京密兴印刷厂印装

710 × 1000 16 开 13.25 印张 180000 字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

印数: 00001—10000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1183 - 5 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（2010）》。

中华人民共和国财政部

2011 年 10 月

目 录

一、财政职能及财政政策	(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)
4. 近年来的财政政策及实践	(3)
二、财政体制	(7)
5. 现行分税制财政体制框架	(7)
6. 税收返还和转移支付制度	(10)
7. 中央与地方财政收支平衡关系	(14)
8. 分税制财政体制运行情况	(16)
9. 财政支持区域协调发展情况	(19)
10. 财政支持民族地区等发展的政策措施	(23)
11. 探索建立县级基本财力保障机制	(25)
12. 省直管县和乡财县管改革情况	(26)
三、财政收入	(27)
13. 政府收入分类	(27)
14. 公共财政收入总体情况	(28)
15. 税收收入	(31)

16. 个人所得税制度及管理情况	(34)
17. 入世以来关税制度建设情况	(39)
18. 非税收入及管理情况	(42)
19. 财政收入增长与 GDP 增长的关系	(48)
20. 我国财政收入规模及国际比较	(49)
21. 全国土地出让收入管理及使用情况	(53)

四、财政支出

(57)

22. 财政支出分类	(57)
23. 公共财政支出总体情况	(58)
24. 财政支持保障和改善民生的总体情况	(63)
25. 财政支持“三农”情况	(70)
26. 财政支持教育事业发展情况	(72)
27. 财政支持医疗卫生事业发展情况	(75)
28. 财政支持社会保障和就业事业发展情况	(76)
29. 财政支持环境保护和生态建设情况	(78)
30. 财政支持保障性安居工程建设情况	(80)
31. 财政支持文化事业发展情况	(81)
32. 财政支持科技创新情况	(82)
33. 财政支持节能减排和可再生能源发展情况	(84)
34. 支持清洁发展机制建设及应对气候变化事业发展	(86)
35. 中央政府公共投资情况	(87)
36. 近年来财政支持汶川、玉树、舟曲等地抗灾救灾 情况	(89)
37. 财政支持金融体制等改革情况	(94)
38. 控制行政成本的具体措施	(95)

五、财政管理

(97)

39. 科学化精细化财政管理理念	(97)
------------------------	------

40. 国家预算体系	(97)
41. 预算编制管理	(101)
42. 预算执行管理	(103)
43. 预算绩效管理	(108)
44. 改进超收收入使用办法	(109)
45. 提高预算透明度	(110)
46. 国债管理	(111)
47. 加强地方政府性债务管理	(112)
48. 政府外债管理	(115)
49. 行政事业单位国有资产管理	(116)
50. 金融企业国有资产管理	(120)
51. 财政法制建设	(122)
52. 财政监督	(124)
53. “小金库”专项治理	(126)
54. 会计管理	(127)
55. 资产评估管理	(131)
56. 财政信息化建设	(133)
六、财经对外交流与合作	(134)
57. 双边经济合作机制	(134)
58. 全球性多边对话机制	(134)
59. 区域性合作机制	(135)
60. 国际金融组织合作	(136)
61. 成功举办中国与世界银行合作 30 周年纪念活动	(137)
62. 推动世界银行投票权改革如期完成	(137)
七、财政机构及人员	(138)
63. 财政机构设置	(138)
64. 财政职责范围	(139)

65. 财政人员	(141)
66. 财政干部队伍建设	(141)
67. 扎实开展创先争优活动	(143)
附录	(145)
关于 2010 年中央和地方预算执行情况与 2011 年中央和 地方预算草案的报告 (2011 年 3 月 5 日在第十一届全国人民代表大会 第四次会议上)	中华人民共和国财政部 (145)
第十一届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2010 年 中央和地方预算执行情况与 2011 年中央和地方预算草案的 审查结果报告 (2011 年 3 月 10 日第十一届全国人民代表大会第四次会议主席团 第二次会议通过)	(172)
第十一届全国人民代表大会第四次会议关于 2010 年 中央和地方预算执行情况与 2011 年中央和地方预算的决议 (2011 年 3 月 14 日第十一届全国人民代表大会第四次 会议通过)	(177)
关于 2010 年中央决算的报告 (2011 年 6 月 27 日在第十一届全国人民代表大会常务委员会 第二十一次会议上)	财政部部长 谢旭人 (178)
全国人民代表大会财政经济委员会关于 2010 年中央决算 审查结果的报告 (2011 年 6 月 27 日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十一次 会议上)	全国人大财政经济委员会副主任委员 高强 (193)
全国人民代表大会常务委员会关于批准 2010 年中央 决算的决议 (2011 年 6 月 30 日第十一届全国人民代表大会常务委员会 第二十一次会议通过)	(197)
财政部 2010 年人大代表建议承办情况	(198)

一、财政职能及财政政策

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，维护社会公平与正义。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。

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：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，深入贯彻落实科学发展观，认真落实党中央、国务院对财政工作的各项要求，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，加强和改善财政宏观调控，推动经济结构优化，保持经济平稳较快发展；优化财政支出结构，加强社会建设，切实保障和改善民生；深化财税改革，积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制机制，健全公共财政体系；推进财政科学化精细化管理，进一步提升财政管理水平，提高财政资金使用效益；强化队伍建设，不断增强干部综合素质。积极发挥财政职能作用，促进科学发展和社会和谐，为实现全面建设小康社会宏伟目标做出新的更大贡献。

按照上述总体要求，要坚持不懈地做好以下几方面工作：促进经济结构调整优化，保持经济平稳较快发展；保障改善民生，推进和谐社会建设；深化财税改革，建立健全有利于科学发展的财税体制；加强财政管理，进一步提高管理绩效；强化队伍建设，不断提高财政干部素质。

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。

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，并与调结构、促改革、惠民生相结合，促进经济社会又好又快发展。

2010 年，面对极为复杂的经济社会发展环境，特别是各类严峻的自然灾害和重大挑战，我国继续实施积极的财政政策，努力处理好保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系，加强和改善宏观调控，加快推进经济发展方式转变，对促进经济平稳较快发展和保持社会和谐稳定发挥了重要作用。

安排使用好政府公共投资，着力优化投资结构。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 10 710 亿元，主要用于农业基础设施及农村民生工程、教育卫生等社会事业、保障性安居工程、节能减排和生态建设、自主创新和结构调整等方面。继续代理发行 2 000 亿元地方政府债券，优先用于公益性项目续建和收尾。扩大政府公共投资“以奖代补”范围，带动社会投资。这些措施有力地促进了投资快速增长，增强了经济社会发展后劲。

落实结构性减税政策，引导企业投资和居民消费。巩固增值税转型改革以及成品油税费改革成果。对部分小型微利企业实施所得税优惠政策。对 1.6 升及以下排量乘用车减按 7.5% 的税率征收车辆购置税。继续执行各项税费减免政策，严格行政事业性收费和政府性基金项目的审批管理。

提高城乡居民收入，扩大居民消费需求。增加对农民的补贴，加强农业基础设施和农业综合生产能力建设，促进农民增收。提高对城乡低保对象、企业退休人员和优抚对象等群体的补助水平，增强居民消费能力。继续实施家电汽车下乡以及家电、汽车以旧换新等鼓励消费的一系列政策。

优化财政支出结构，着力保障和改善民生。增加对农民的各项

补贴，政策覆盖范围进一步拓宽。新增 450 个县实施小型农田水利重点县建设，启动第二轮重点小型病险水库除险加固，全面完成大中型水库除险加固任务，加强大中型灌区续建配套节水改造以及中小河流治理。推进农业综合开发，加大对产粮（油）大县的奖励力度，支持农民专业合作社发展、农业产业化经营和农业技术推广，推动现代农业生产发展。支持教育优先发展，对 1.3 亿农村中小學生免除学杂费并免费发放教科书，中西部地区 1 228 万家庭经济困难寄宿生得到生活费补助。免除城市义务教育阶段学生学杂费，2 900 多万学生受益。落实中等职业学校城乡家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费政策。将普通高中家庭经济困难学生纳入国家资助政策体系，高校国家助学金平均资助标准由每生每年 2 000 元提高到 3 000 元。加大社会保障投入力度，新型农村社会养老保险试点范围扩大到 24% 左右的县。继续提高企业退休人员基本养老金水平和城乡低保补助标准，调整优抚对象等人员抚恤和生活补助标准。不断完善促进就业的财税政策。新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险各级财政补助标准由人均 80 元提高到 120 元。促进解决关闭破产国有企业退休人员和困难企业职工参加城镇职工基本医疗保险问题。支持向城乡居民免费提供基本公共卫生服务，推动加强基层医疗卫生服务体系建设。国家基本药物制度覆盖到 60% 以上的政府办基层医疗卫生机构。顺利启动公立医院改革试点。认真落实相关税费优惠政策，加大保障性安居工程建设支持力度，开工建设保障性住房和棚户区改造住房 590 万户。支持实施农家书屋、农村电影放映等重点文化惠民工程，丰富农村文化生活。汶川地震灾后恢复重建基本完成，玉树地震灾后恢复重建进展顺利，大力支持舟曲抗灾救灾与恢复重建。

积极支持科技创新和节能减排，推动经济结构调整。实施科技重大专项，加强创新能力建设。推动发展战略性新兴产业，落实重点产业调整振兴规划。支持开展科研装备自主研制试点，实行鼓励关键零部件、先进技术装备等进口的税收政策。大力促进中小企业

技术创新、结构调整和专业化发展。支持十大重点节能工程等,扩大节能产品惠民工程实施范围。公共领域节能与新能源汽车示范推广试点城市扩大到 25 个,在 6 个城市启动私人购买新能源汽车补贴试点。将太阳能热水系统等纳入政府采购扶持范围。重点减排项目和重金属污染治理加快实施,加大三河三湖等重点流域环境保护力度。建立草原生态保护奖补机制,促进草原生态建设和牧民增收。落实促进区域协调发展的各项财税政策。国家重点生态功能区转移支付范围扩大到 451 个县。积极扶持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展。增加均衡性转移支付规模,财力薄弱地区落实各项民生政策的保障能力进一步提高。

二、财政体制

5. 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基本要素。改革开放三十年来，我国财政体制改革大致经历了改革初期的包干体制以及明确社会主义市场经济体制目标后的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，相继实施了分税制财政体制改革、所得税收入分享改革和出口退税负担机制改革等措施，符合市场经济一般要求的政府间财政关系框架初步形成（见表 2.1 和表 2.2）。

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。

表 2.2

现行中央地方收入划分

中央固定收入	关税, 海关代征消费税和增值税, 消费税, 铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司等集中交纳的收入 (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、中央企业上交的利润等。
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、深圳分享 3%。
地方固定收入	营业税 (不含铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司集中交纳的营业税), 地方企业上缴利润, 城镇土地使用税, 城市维护建设税 (不含铁道部门、各银行总行、各保险公司总公司集中交纳的部分), 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。

财力集中与分散是处理中央地方财政关系的核心问题, 也是财政体制改革的焦点和难点。通过实施 1994 年分税制改革和 2002 年所得税收入分享改革, 中央财政集中了部分收入, 主要包括消费税、增值税收入的 75% 和所得税收入的 60%, 财政收入占 GDP 的比重以及中央财政收入占全国财政收入的比重逐步上升。2010 年, 全国财政收入 83 101.51 亿元, 其中, 中央本级收入 42 488.47 元, 占全国财政收入的 51.1%, 主要用于对地方税收返还和转移支付; 地方本级收入 40 613.04 亿元, 占全国财政收入的 48.9%。

与行政管理体制相适应, 现行财政体制遵循“统一领导, 分级管理”的基本原则。中央政府仅与省级政府进行收支划分和转移支付等体制安排, 省以下财政体制由各地省级政府在中央指导下, 结合本地实际情况确定。从目前的情况看, 大部分地区都按照分税制的要求, 划分了省以下各级政府的收支范围, 并建立了较为规范的省对下转移支付体系。同时, 不断探索创新财政管理方式, 26 个省份实施了省直管县财政管理方式改革, 约 2.86 万个乡镇实施了乡财县管财政管理方式改革。

中央本级收入并不完全用于中央本级自身的支出, 其中相当大一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。如,2010年中央对地方税收返还和转移支付32 341.09亿元。其中,税收返还4 993.37亿元,增长2.2%;一般性转移支付13 235.66亿元,增长16.9%,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88.6%;专项转移支付14 112.06亿元,增长14.2%,主要用于体现中央政策意图、发挥宏观调控作用的项目,资金分配也考虑了地区间财力差异,中西部在其中所占比例为80.6%。因此,最终形成的全国财政支出中,中央本级支出为15 989.73亿元,仅占全国财政支出的17.8%;地方本级支出为73 884.43亿元,占全国财政支出的82.2%。从资金来源看,地方财政支出中平均有37%的资金来源于中央财政转移支付,其中中西部地区财政支出平均60%以上的资金来源于中央财政转移支付。

我国目前中央财政集中收入比例尚未达到1994年分税制财政体制改革设定的60%的目标,在国际上也是偏低的。根据国际货币基金组织《政府财政统计年鉴》(2008)中的有关数据计算,2007年,全球大部分国家特别是单一制国家中央财政收入占全国财政收入的比重保持在60%以上,如英国、法国、西班牙,分别为91.1%、84.9%和69.1%。在实行联邦制的澳大利亚、德国、美国,这一比重依次为73.9%、65.3%、56.7%。在俄罗斯和南非,这一比重分别为65.9%、86.5%。

在市场经济体制下,需要按照收入的内在属性,将税基流动性较强、地区间分布不均衡、收入变化具有周期性或波动性,以及税负易转嫁的税种划为中央收入。如消费税,宏观调控功能较强,留给地方不仅难以实现公平,而且会产生逆向调节,像烟酒类商品的消费税。再如企业所得税,企业所得税与宏观经济景气相关,波动性较强,特别是随着总部经济的发展,投资多元化与企业兼并重组的常态化,税源容易在地区间转移,造成地区间苦乐不均。因此,中央适度集中这些收入,既符合税种属性也有利于宏观调控。

我国地区间发展差异较大,经济发展不平衡,社会发展水平差