

关于2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案的报告

<http://www.criifs.org.cn> 2008年3月21日 谢旭人

各位代表：

受国务院委托，现将2007年中央和地方预算执行情况与2008年中央和地方预算草案提请十一届全国人大一次会议审议，并请全国政协各位委员提出意见。

### 一、关于2007年中央和地方预算执行情况

2007年，在中国共产党的正确领导下，全国各族人民坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面落实中央各项方针政策和十届全国人大五次会议有关决定、决议，国民经济保持了增长较快、结构优化、效益提高、民生改善的良好态势，中央和地方预算执行情况也比较好。

全国财政收入51304.03亿元，比2006年（下同）增加12543.83亿元，增长32.4%，完成预算的116.4%。其中：中央本级收入27738.99亿元，地方本级收入23565.04亿元。全国财政支出49565.4亿元，增加9142.67亿元，增长22.6%，完成预算的106.6%。其中：中央本级支出11445.04亿元，地方本级支出38120.36亿元。

从中央预算执行情况看，中央财政收入28589.49亿元，增加7345.6亿元，增长34.6%，完成预算的117.1%。其中：中央本级收入27738.99亿元，地方上解收入850.5亿元。中央财政支出29557.49亿元，增加6064.64亿元，增长25.8%，完成预算的110%。其中：中央本级支出11445.04亿元，对地方税收返还和转移支付支出18112.45亿元。另外，安排中央预算稳定调节基金1032亿元以备以后使用。中央财政赤字2000亿元，比十届全国人大五次会议批准的2450亿元减少450亿元。2007年末中央财政国债余额52074.65亿元，控制在年度预算限额53365.53亿元以内。

中央财政支出（包括中央本级支出及对地方税收返还和转移支付支出）执行情况主要是：教育支出1076.35亿元，增长76%，完成预算的125.4%；科学技术支出999.99亿元，增长26%，完成预算的113.5%；社会保障和就业支出2303.16亿元，增长13.7%，完成预算的114.1%；医疗卫生支出664.31亿元，增长296.8%，完成预算的212.4%；环境保护支出782.1亿元，增长61%，完成预算的164.7%；农林水事务支出1274.49亿元，增长43.9%，完成预算的106.2%；工业商业金融等事务（包括安全生产、粮棉油等重要物资储备、解决政策性粮食财务挂账本息等方面的事务）支出2429.16亿元，增长41%，完成预算的127.9%；国防支出3482.77亿元，增长18.1%，完成预算的100.3%；一般公共服务支出2323.01亿元，增长5%，完成预算的100.4%，其中国内外债务付息993.45亿元；对地方税收返还和财力性转移支付支出10924.35亿元，增长21.2%，完成预算的108.1%。

从地方预算执行情况看，地方财政收入41677.49亿元，增加9872.46亿元，增长31%，完成预算的114.9%。其中：地方本级收入23565.04亿元，来自中央税收返还和转移支付的收入18112.45亿元。地方财政支出38970.86亿元，增加7752.26亿元，增长24.8%，完成预算的107.4%。其中：地方本级支出38120.36亿元，上解中央支出850.5亿元。地方本级支出的36.7%来源于中央财政转移支付，其中中西部地区本级支出的54.1%来源于中央财政转移支付。地方财政收支相抵，结转和结余2706.63亿元（主要是中央和地方财政用超收收入安排的部分尚未执行完需结转的项目和结余资金）。上述预算执行数在决算编制汇总后，还会有些变化。

2007年预算执行和财政运行主要情况如下：

### （一）全国财政收入快速增长

2007年，国民经济保持平稳快速发展。在此基础上，各级财政、税务、海关等部门大力推进依法治税，积极实施科学化、精细化管理，提高税收征管质量和效率，规范非税收入管理，全国财政收入保持了快速增长。其中，国内增值税15470.11亿元，增长21%，完成预算的108.5%；国内消费税2206.9亿元，增长17%，完成预算的107.4%；进口货物增值税、消费税6152.21亿元，增长24%，完成预算的109.3%；出口货物退增值税、消费税5635亿元，增长15.5%，完成预算的115.5%（账务上作冲减收入处理）；营业税6581.99亿元，增长28.3%，完成预算的113.6%；企业所得税8769.47亿元，增长37.9%，完成预算的120.2%；个人所得税3185.54亿元，增长29.8%，完成预算的110.8%；印花税2261.76亿元，增长500.5%，完成预算的545%；关税1432.54亿元，增长25.5%，完成预算的114.6%；非税收入5691.04亿元，增长22.8%，完成预算的111.2%。

需要说明的是，全国财政收入快速增长主要得益于国民经济平稳快速发展、结构优化、效益提高和收入征管加强。同时，也有一些特殊性、政策性和一次性增收因素，主要包括：一是证券市场交易活跃和适用税率提高，证券交易印花税增收1825.85亿元；二是出口退税政策调整，减少退税400亿元，相应体现为收入增加；三是铁道运输企业出售国有资产收入上交196亿元，属于一次性收入；四是石油特别收益金全年征收501.4亿元，增加129.37亿元。（2006年只征收了两个季度）

全国财政收入比预算超收7239亿元，其中，中央财政超收4168亿元，主要原因是：国民经济实际增长速度高于预期目标，特别是与税收直接相关的工商业增加值、全社会固定资产投资、外贸进出口总额、社会消费品零售总额、企业实现利润等实际增长大大高于预期目标，相应的税收实际收入也高于预算数；年度预算执行中国家根据加强和改善宏观调控的需要出台一些新政策，如证券交易印花税和出口退税政策调整，相应增加了一部分收入；税收征管加强，征收率进一步提高。根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》、《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》和十届全国人大五次会议有关决定、决议要求，并认真研究和吸收全国人大常委会执法检查组、全国人大有关专门委员会、部分全国人大代表的意见和建议，中央财政超收收入除依法增加有关支出外，主要用于办关系民生的大事、办建立机制制度的事。一是根据现行财政体制和制度规定增加安排支出1014亿元。其中：增加对地方一般性转移支付和税收返还667亿元，车辆购置税超收117亿元专项用于病险桥梁维修改造等公路建设，铁道运输企业国有资产变现收入196亿元专项用于铁路建设，增加科学技术支出29亿元。二是改善民生和加强薄弱环节增加安排支出1437亿元。其中：农林水事务支出161亿元，教育支出210亿元，社会保障和就业支出344亿元，医疗卫生支出313亿元，环境保护支出196亿元，廉租住房保障补

助48亿元，公共安全、一般公共服务支出133亿元，文化支出11亿元。三是进一步增强财政经济运行的稳定性和可持续性安排1717亿元。包括：削减财政赤字450亿元，解决政策性粮食财务挂账历史欠账235亿元，增加中央预算稳定调节基金1032亿元。2007年中央财政超收收入安排情况，国务院已向十届全国人大常委会报告。

## （二）财政宏观调控进一步加强

针对经济运行中存在的突出问题，在认真落实加大“三农”投入和转移支付力度等措施的基础上，及时完善稳健财政政策有关措施，并与其他政策协调配合，促进了经济又好又快发展。

较大幅度地削减财政赤字，优化中央建设投资结构。财政赤字在年初预算比2006年减少300亿元的基础上，执行中又削减450亿元，中央财政赤字2000亿元，占GDP的比重下降到0.8%。中央建设投资规模1344亿元，主要用于社会主义新农村建设、社会事业发展、生态环境保护、西部大开发等方面。合理把握投资项目预算下达节奏，优先安排重点项目预算资金。

实施缓解流动性过剩的财税措施。根据《全国人民代表大会常务委员会关于批准财政部发行特别国债购买外汇及调整2007年末国债余额限额的决议》，财政部发行15500亿元人民币特别国债用于购买2000亿美元外汇，减少了外汇占款，减轻了货币政策的操作压力。将储蓄存款利息所得个人所得税适用税率由20%调减为5%，增加了居民存款收益，降低了因物价上涨对居民储蓄存款利息收益的影响。

调整完善促进国际收支平衡的财税措施。取消了553项高耗能、高污染、资源性产品的出口退税，降低了2268项容易引起贸易摩擦商品的出口退税率。降低了能源资源性产品等511项商品的进口关税，提高了高耗能、高污染、资源性产品等222项商品的出口关税。调整了加工贸易禁止类和限制类商品范围，对部分资源性产品、重大技术装备等实施进口税收优惠，出台了鼓励目录内产品和技术进口的补贴政策。支持企业实施“走出去”战略。

强化支持节能减排的财税措施。中央财政支出235亿元，地方也加大了投入力度，支持十大节能工程、中西部城镇污水处理设施配套管网建设、“三河三湖”及松花江流域水污染治理、淘汰落后产能等。制定并出台了节能产品强制政府采购政策，将政府优先采购的环境标志产品从856种增加到2823种。运用税收优惠政策，鼓励煤层气的抽采利用和农业节水灌溉；调整部分应税矿产品资源税的税额标准，促进资源的合理开发利用；将环境保护、节约能源等纳入新的企业所得税法的税收优惠范围。稳步推进矿产资源有偿使用制度改革，全面实施促进可再生能源和新能源发展政策。创新应对气候变化工作机制。

大力支持科技进步和自主创新。增加对国家自然科学基金、国家科技支撑计划等的投入，加大对公益性科研机构 and 公益性行业科研的支持力度，支持现代农业产业技术体系、国家科技基础条件平台、国家实验室和国家重点实验室建设。推动科研机构管理体制改革。促进科技型中小企业自主创新，开展创业风险投资试点，制定实施支持国家大学科技园以及科技企业孵化器等相关税收政策。

## （三）支持社会主义新农村建设力度加大

大幅增加涉农补贴资金。中央财政对农民的农资综合直补支出276亿元，增长130%。农机具购

置补贴支出20亿元，增长233.3%。良种补贴支出66.6亿元，增长60.5%。全国粮食直补资金151亿元，13个粮食主产省（区）均达到本省（区）粮食风险基金的50%以上。实施粮食最低收购价政策，收购小麦579亿斤。中央财政支出105.3亿元，支持生猪、奶业和油料生产发展，保障市场供应。在六个省（区）开展水稻、小麦等重要农作物保险保费补贴试点。支持350万农村劳动力进行转移培训，在2万个村开展新型农民科技培训。

改善农村生产生活条件。中央财政支出194.6亿元，加强农村“六小”工程建设。支持小型农田水利设施建设和小型病险水库除险加固，支出42亿元。推进农业综合开发，支出115.7亿元，改造中低产田、建设高标准农田2360万亩，全年新增粮食生产能力30亿公斤，扶持1457个农业产业化经营项目。新增建设用地土地有偿使用费支出172亿元，用于基本农田建设和保护、土地整理以及耕地开发。支出10亿元，促进农民专业合作社发展、农业科技推广。加强农村商贸流通和市场体系建设支出12.9亿元。

支持抗灾救灾和扶贫开发。针对2007年自然灾害比较严重的形势，中央财政及时安排并拨付133亿元，地方财政也积极安排资金，有力地支持了抗灾救灾。加强扶贫开发工作，支出144亿元，重点支持中西部贫困地区，并创新工作机制，提高扶贫开发实效。

促进农村社会事业发展。大力支持农村义务教育、新型农村合作医疗等农村社会事业发展。继续实施农村部分计划生育家庭奖励扶助制度、西部地区计划生育“少生快富”等工程，启动计划生育特别扶助制度试点。

以上中央财政用于“三农”的各项支出合计4318亿元，增加801亿元，增长23%。（需要说明的是，“三农”支出并不是单独的预算科目。为了便于审议，专门把涉农的各方面支出项目综合反映在“三农”支出中，因此与以下教育、医疗卫生等相关科目会有所交叉）

#### （四）保障和改善民生取得新进展

推动教育事业发展。中央财政用于教育支出1076.35亿元，增长76%。全面实施农村义务教育经费保障机制改革，对全国农村义务教育阶段学生全部免除学杂费，全部免费提供教科书，对家庭经济困难寄宿生提供生活补助，提高中小学公用经费和校舍维修经费补助标准，中央财政支出364.8亿元，地方财政也相应支出323亿元，使1.5亿学生和780万名家庭经济困难寄宿生受益。支持在教育部直属师范大学实施师范生免费教育试点。实施新的家庭经济困难学生资助政策体系，扩大资助比例，提高资助水平，通过助学金等形式对家庭经济困难的普通本科高校、高等和中等职业学校学生给予资助。

促进医疗卫生事业发展。中央财政用于医疗卫生支出664.31亿元，增长296.8%。新型农村合作医疗制度覆盖面扩大到全国86%的县，参合农民达7.3亿人，中央财政补助114亿元。城镇居民基本医疗保险制度开始试点，财政对试点城市参保居民按每人每年不低于40元的标准给予补助。进一步推进城乡医疗救助工作，支出34亿元。加大公共卫生投入力度，支出96.8亿元，重点支持重大疾病防治和社区卫生服务发展。支持社会保障和就业等工作。中央财政用于社会保障和就业支出2303.16亿元，增长13.7%。在全国农村全面建立最低生活保障制度，补助财政困难地区30亿元，地方财政也增加了投入。补助160亿元，支持完善城市居民最低生活保障制度。提高企业退休人员基本养老金标准，补助65亿元。提高优抚对象抚恤补助标准，扩大优抚对象范围，补助17亿元，享受补

助的优抚对象达到600多万人。对受猪肉等食品类价格上涨影响较大的城市低保对象和在校家庭经济困难大中专学生等给予补贴。对受成品油价格调整影响较大的渔业、出租车司机等行业和群体补贴150亿元。分离企业办社会职能支出51.1亿元。安排92户国有企业政策性关闭破产补助200亿元，安置职工35.7万人。补助100亿元支持解决国有企业职工工资历史拖欠。支持做好大中型水库移民后期扶持工作，支出137亿元。加大就业再就业工作的支持力度，中央财政补助238亿元，进一步完善失业人员、残疾人等特殊群体就业的税收优惠政策。

加强环境保护和生态建设。中央财政支出383.7亿元，支持实施天然林保护、退耕还林、京津风沙源治理等林业重点生态工程，进一步完善森林生态效益补偿基金政策。其中，新增11.2亿元，用于在现行退耕还林粮食和生活费补助期满后继续补助退耕农户。支持集体林权制度改革，中央财政补助15.8亿元。

建立廉租住房制度。中央财政安排51亿元，各地也相应加大了投入，并制定财政配套措施办法，明确相关税费扶持政策，支持各地建立健全城市廉租住房制度。深化住房制度改革，完善住房公积金管理制度。

促进文化事业和产业发展。积极推进文化体制改革，加快农村公共文化服务体系建设，重点支持实施中央广播电视节目无线覆盖、全国文化信息资源共享和农村电影放映等工程，丰富了农村文化生活。支持我国动漫产业发展。

加强公共服务和公共安全。中央财政支出33亿元，支持加强出口产品质量安全监管，开展质量抽查打假和专项整治，健全食品安全标准体系和检验检测体系。支出30亿元，加强诉讼收费制度改革后法院经费保障。帮助贫困地区政法机关改善执法办案装备和解决办案经费不足，补助74.9亿元。

#### （五）财税改革稳步推进

转移支付制度进一步完善。2007年中央财政对地方（主要是中西部地区）的财力性转移支付达到7092.9亿元，增加1933.2亿元，其中一般性转移支付2505亿元，促进了地区间财力均衡分配。完善财力性转移支付测算办法，建立资源枯竭型城市转移支付制度。调整完善“三奖一补”政策，增加了对地方调节县级财力差距和保障重点支出的奖励，中央财政奖补资金达到340亿元，增加105亿元，县乡财政困难问题得到进一步缓解，全国县级支出占地方支出的比例较政策出台前提高了3个百分点。清理整合中央财政专项转移支付项目，从213个压缩到174个。有关规范财政转移支付情况国务院已向十届全国人大常委会报告。

税制改革取得重要进展。改革内外资企业所得税制度，新的企业所得税法及实施条例从2008年1月1日起实施。修订后的城镇土地使用税、车船税运行平稳，相关政策进一步完善。在东北地区试点基础上，增值税转型改革范围扩大到中部26个老工业基地城市的八个行业。资源税改革取得阶段性成果。

预算制度改革逐步推进。国有资本经营预算制度开始试行。全面使用新的政府收支分类科目编制政府预、决算，组织预算执行。部门预算改革不断深化，支出标准体系继续完善，开展了实物费用定额和预算支出绩效考评试点。所有中央部门及所属基层预算单位，全国所有省份和计划单列市本级以及大多数市县的基层预算单位实施了国库集中支付改革，减少了资金运行的中转环节。财税

库银税收收入电子缴库横向联网在10多个省份开始试点，近50个中央部门和绝大多数地方实施了非税收入收缴改革，保障财政收入及时入库。政府采购制度不断健全。“收支两条线”管理改革进一步深化。规范公务员收入分配秩序工作平稳开展。支持企业、金融等改革也取得了成效。

农村综合改革不断深化。全国31个省份在不同范围内进行了农村综合改革。推进国有农场税费改革，减轻1856万农场职工负担62亿元，人均减负332元。中央财政补助60亿元，地方也积极筹措资金，开展化解农村义务教育“普九”债务试点。稳步实施大湖区农民负担综合改革，共减轻大湖区2616万农民负担23亿元，人均减负89元。

## （六）财政管理和监督继续强化

增加预算编制时间，规范预算编报程序，预算编制管理进一步强化。加强预算执行工作，完善有关制度措施，预算执行效率不断提高。稳步推行公务卡管理试点。全国行政事业单位国有资产清查圆满完成。新的企业所得税法等一批法律法规顺利出台。政府会计改革研究不断深入。新的《企业财务通则》和《金融企业财务规则》公布执行。企业会计准则体系在上市公司和部分国有企业平稳实施，新的审计准则体系在会计师事务所全面执行。财政监督成效明显，共查出各种违规违纪资金569亿元，挽回损失215亿元，并追究相关人员的责任。财政管理信息化建设稳步推进，作用逐步显现。国务院对全国人大有关决定、决议和审计报告所提问题和意见高度重视，要求财政部及有关部门自觉接受全国人大、审计和社会监督，切实加强整改。财政部会同有关部门深入查找原因，认真加以整改。相关情况国务院已报十届全国人大常委会。

2007年是本届政府任期的最后一年。回顾过去的五年，财政工作呈现新的面貌。

财政实力不断壮大。2003—2007年，全国财政收入累计约17万亿元，比上一个五年增加10万亿元，年均增长22.1%；全国财政支出累计约17.7万亿元，比上一个五年增加9.6万亿元，年均增长17.6%。

财政宏观调控作用有效发挥。根据经济形势发展变化的需要，由积极的财政政策转向稳健的财政政策，较大幅度地削减中央财政赤字，及时、有针对性地完善调控措施，促进了经济又好又快发展。

财政保障和改善民生成效显著。优化支出结构，持续加大对民生领域的投入力度，着力建立保障和改善民生的长效机制，促进了和谐社会建设。2003—2007年，全国财政用于教育、医疗卫生、社会保障、文化体育等方面的支出累计达到2.43万亿元、6294亿元、1.95万亿元和3104亿元，分别比上一个五年增长1.26倍、1.27倍、1.41倍和1.3倍。中央财政用于“三农”的支出累计达到1.6万亿元。

财税改革取得重大进展。农业税、牧业税和特产税全面取消，农村税费改革顺利转入农村综合改革新阶段。出口退税机制改革取得明显成效，税收制度进一步健全，各项预算制度改革继续深化，财政体制不断完善，收入分配制度改革稳步推进。

财政管理和监督不断规范。预算编制和执行管理以及行政事业单位国有资产管理逐步加强，依法理财深入推进，财务会计制度进一步健全，财政监督机制不断完善，财政管理信息化建设步伐加快。

同时，我们也清醒地认识到财政工作中存在的问题：预算编制较粗，预算的科学性和准确性不高；省以下财政体制还不完善，转移支付制度不够规范，一些县乡财政还比较困难；税费结构不尽合理，一些地方非税收入所占比例偏高；财政支出结构仍需优化，对“三农”等薄弱环节的支持力度需进一步加大；财政管理不够精细，损失浪费等现象比较突出；财政法制建设比较薄弱；财政债务风险不容忽视等。我们要高度重视这些问题，进一步采取措施，努力加以解决。

## 二、关于2008年中央和地方预算草案

2008年预算编制和财政工作的总体要求是：全面贯彻党的十七大和中央经济工作会议精神，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，深入贯彻落实科学发展观，坚持增收节支、统筹兼顾、留有余地的方针，合理把握财政收支规模，加强和改善宏观调控，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，严格控制一般性支出，着力保障和改善民生；推进财税改革，建立健全有利于科学发展的财税制度，着力完善公共财政体系；坚持依法理财，加强科学管理，着力提高财政管理绩效。积极发挥财政职能作用，促进科学发展和社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利做出贡献。

根据上述总体要求以及经济社会发展预期情况，2008年预算主要指标安排如下：全国财政收入58486亿元，比2007年执行数（下同）增加7181.97亿元，增长14%。其中：中央本级收入31622亿元，增长14%；地方本级收入26864亿元，增长14%。全国财政支出60786亿元，增加11220.6亿元，增长22.6%。其中：中央本级支出13205.2亿元，增长15.4%；地方本级支出47580.8亿元，增长24.8%。

全国和中央本级财政收入安排，主要是依据2008年国内生产总值预期增长8%，居民消费价格总水平涨幅控制在4.8%以内，以及与税收直接相关的工商业增加值、全社会固定资产投资、外贸进出口总额、社会消费品零售总额等经济指标的预期增长情况。其次是综合考虑政策调整等增减收因素。一方面，改革资源税和耕地占用税制度等财税政策，以及加强收入征管措施等的进一步落实，会增加部分收入。另一方面，实行新的企业所得税法、储蓄存款利息所得个人所得税降率翘尾、推进中部地区部分城市实施增值税转型改革、提高个人所得税工资薪金所得减除费用标准，将会明显减少财政收入；实施支持节能减排、西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、中部崛起、促进就业等税收优惠政策，将不同程度地减少收入；加强和改善宏观调控，特别是实施从紧的货币政策，有利于促进经济又好又快发展，同时也会对金融、房地产等相关行业产生一定影响，一些高耗能、高污染行业的增长会继续减缓，将相应减少一部分税收收入。近期发生的严重低温雨雪冰冻灾害也会影响部分收入。此外，在连续几年快速增长的基础上，2007年财政收入基数已很大，其中有一些还是一次性和特殊性收入，2008年这些因素减少或没有了，收入增幅会相应下降。综合分析，2008年中央本级收入和全国财政收入按增长14%安排，是积极稳妥的。

根据2008年加强和改善宏观调控的要求，重点领域需要增加的支出较多，需要把握合理的财政收支规模，同时，2008年要改进超收收入使用办法，减少执行中追加，科学合理地编制预算，更好地接受全国人大监督，因此，在编制2008年预算时，在当年中央本级收入31622亿元的基础上，从中央预算稳定调节基金中调进500亿元纳入预算安排，加上预计地方上解收入909.72亿元，中央财政可安排的预算收入为33031.72亿元。中央财政支出安排34831.72亿元，增长17.8%。中央财政赤字1800亿元。中央财政国债余额限额55185.85亿元，增加1820.32亿元。

中央财政收入安排情况主要是：国内增值税13400亿元，增长15.5%；国内消费税2470亿元，增长11.9%；进口货物增值税、消费税6855亿元，增长11.4%；出口货物退增值税、消费税5750亿元，增长2%（账务上作冲减收入处理）；营业税225亿元，增长11%；企业所得税6430亿元，增长13.9%；个人所得税2030亿元，增长6.2%；印花税1945.15亿元，与2007年持平；关税1600亿元，增长11.7%；非税收入1439.85亿元，增长5%。

中央财政支出安排情况主要是：教育支出1561.76亿元，增长45.1%；科学技术支出1133.98亿元，按可比口径增长26%；社会保障和就业支出2761.61亿元，按可比口径增长24.2%；医疗卫生支出831.58亿元，增长25.2%；环境保护支出1027.51亿元，增长31.4%；农林水事务支出1450.49亿元，按可比口径增长17.2%；工业商业金融等事务（包括安全生产、粮棉油等重要物资储备、解决政策性粮食财务挂账本息等方面的事务）支出3373.24亿元，增长38.9%；国防支出4099.4亿元，增长17.7%；一般公共服务支出2655.4亿元，增长14.3%，其中国内外债务付息1235.66亿元，增长24.4%；对地方税收返还和财力性转移支付12317.81亿元，增长12.8%。

2008年中央财政支出重点安排和主要财税政策如下：

### （一）继续实施稳健的财政政策

完善和落实稳健的财政政策，着力结构调整和协调发展。加强与货币政策的协调配合，把控总量、稳物价、调结构和促平衡有机结合起来，保持经济平稳较快发展的势头，努力防止经济增长由偏快转为过热，防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀。

适当减少财政赤字和国债资金规模。安排中央财政赤字1800亿元，减少200亿元（比上年预算赤字减少650亿元），预计占GDP比重下降到0.6%。中央建设投资安排1521亿元，增加177亿元。其中，国债资金安排300亿元，减少200亿元；经常性收入安排1221亿元，增加377亿元。中央建设投资重点用于改善农村生产生活条件，加强水利、生态环境保护，支持社会事业发展，以及重大基础设施建设。

促进经济结构优化。加大对“三农”的投入力度，促进农村经济发展。支持科技创新，推进节能减排，调整产业结构。落实支持西部大开发等财税政策，加大转移支付力度，促进地区协调发展。支持重大装备国产化、东北老工业基地调整改造、重点产业结构优化升级和资源枯竭型城市发展接续产业。完善出口退税、加工贸易、进出口关税等相关政策措施，抑制高耗能、高污染、资源性产品出口，支持高附加值产品出口，鼓励资源性、节能降耗、关键零部件等产品进口。实施鼓励节能环保、自主创新的进口税收优惠政策。支持企业创新对外投资与合作方式，开展国际化经营。

发挥财税政策稳定物价的作用。运用财税杠杆，大力支持粮油肉奶蔬菜等农产品生产，保障基本生活必需品供应，抑制物价过快上涨。做好必需商品进口以及储备物资投放等相关工作，促进市场供求平衡和物价基本稳定。密切关注价格上涨对民生的影响，及时完善和落实各项财政补贴政策，保障困难群体基本生活。

近期发生的严重低温雨雪冰冻灾害，给经济造成重大损失，给群众生活带来很大困难。要继续积极发挥财政职能作用，切实加强资金保障，采取相关政策措施，大力支持抗灾救灾和灾后重建。加大对受灾群众临时生活困难救助力度，做好受灾地区的物资供应工作，着力保障受灾群众基本生



活。及时落实农业救灾等资金，促进尽快恢复农业生产。大力支持倒塌民房恢复重建和修复电网、交通、教育、广播电视、卫生等方面的基础设施。全国财政已安排各项抗灾救灾和恢复重建资金555.2亿元，其中中央财政通过经常性预算和基金预算等综合安排275.43亿元，地方财政安排279.77亿元。同时，对电网、电信等企业实施有关税收支持政策。

## （二）巩固、完善和强化各项强农惠农财税政策

坚持把支持“三农”作为预算安排和财政工作的重点，突出加强农业基础，促进农业发展和农民增收，扎实推进社会主义新农村建设。中央财政安排用于“三农”各项支出合计5625亿元，增加1307亿元，增长30.3%。

加大对农民的补贴力度。中央财政安排对农民补贴支出1335.9亿元，增加253亿元，增长23.4%。其中，粮食直补151亿元，农资综合直补482亿元，农机具购置补贴40亿元，良种补贴70.7亿元，农民培训经费16亿元。

大力支持农业生产发展。中央财政安排用于支持农业生产的支出3044.5亿元（包括大部分农林水事务支出，列入环境保护科目的退耕还林支出，以及列入中央对地方财力性转移支付科目的农村税费改革补助支出等项目），增加441.9亿元，增长17%。其中，用于加强农村基础设施建设1022.8亿元；小型农田水利设施建设和小型病险水库治理资金84亿元；农业综合开发资金安排127.2亿元，重点支持粮食主产区中低产田改造和中型灌区节水配套改造，提高农业综合生产能力；稳定和完善的产粮大县奖励政策，安排165亿元；落实退耕还林后续政策，安排135亿元，用于补助退耕农户和加强退耕农户的基本口粮田建设等；健全农业保险保费补贴制度，安排60.5亿元；大力支持扶贫开发，安排167.3亿元，创新扶贫开发机制。进一步加大对先进实用农业技术推广应用的支持力度。同时，完善扶持生猪、奶业、油料生产发展的财税政策措施。实施粮食最低收购价政策，适当提高稻谷和小麦最低收购价。

加快发展农村社会事业。中央财政安排1245.2亿元，增加611.4亿元，增长96.5%。其中，支持农村教育、文化、卫生事业发展1073.2亿元；支持全面建立和完善农村最低生活保障制度90亿元；自然灾害生活救助资金62亿元。

多渠道增加“三农”投入。中央和地方分成的新增建设用地土地有偿使用费继续按规定用于基本农田建设和保护、土地整理和耕地开发等。地方财政也要增加“三农”投入，特别是土地出让收入要重点向新农村建设倾斜，确保足额支付被征地农民的征地和拆迁补偿费，补助被征地农民社会保障支出；逐步提高土地出让收入用于农业土地开发和农村基础设施建设的比重。积极支持建立健全农村金融服务体系，并利用以奖代补等手段，调动农民和社会各方面增加投入。

## （三）大力支持教育、医疗卫生、社会保障等社会建设

保障优先发展教育。中央财政安排用于教育支出1561.76亿元，增长45.1%。全面实施城乡免费义务教育。中央财政安排84亿元，在试点基础上从2008年秋季学期起免除城市义务教育阶段学生学杂费。继续提高农村义务教育经费保障水平，安排570.4亿元，增加205.6亿元。从2008年春季学期开始，进一步提高免费教科书补助标准，适当提高农村家庭经济困难寄宿生生活费补助标准，提高农村中小学生均公用经费水平，提高中西部地区农村中小学校舍维修改造测算单价标准，并对高寒等地区给予特殊照顾。全面落实普通本科高校、高等和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策，

安排223亿元，增加125亿元。实施并完善对中西部地区普通高中家庭经济困难学生的资助政策。继续在教育部直属师范大学实行师范生免费教育，有条件的地方也可以实行师范生免费教育。

推进医疗卫生体制改革。中央财政安排用于医疗卫生支出831.58亿元，增长25.2%。安排126.1亿元，支持加强公共卫生服务体系建设。支持深化医药卫生体制改革，安排560亿元（含2007年预留300亿元），建立公共卫生、医疗服务、医疗保障、药品供应保障四个体系。安排253亿元，用于全面实行新型农村合作医疗制度，用两年时间将筹资标准由每人每年50元提高到100元，财政补助标准由每人每年40元提高到80元，其中中央财政对中西部地区补助标准由每人每年20元提高到40元。扩大城镇居民基本医疗保险试点，逐步将城镇非从业居民纳入覆盖范围，并与新型农村合作医疗制度同步提高财政补助标准，建立中央财政、地方财政和居民个人三方资金分担机制。支持健全城乡医疗救助制度，加强与相关制度的衔接。

完善社会保障体系。中央财政安排用于社会保障和就业支出2761.61亿元，按可比口径增长24.2%。支持全面建立和完善农村最低生活保障制度，月人均财政补助标准由30元提高到50元，中央财政补助比例由1/3提高到70%。支持健全城市居民最低生活保障制度，安排261.1亿元，在2007年财政补助标准月人均提高30元的基础上再提高一倍。安排1263亿元，完善企业职工基本养老保险制度，扩大做实企业职工基本养老保险个人账户试点，从2008年1月1日起按月人均100元的水平提高企业退休人员基本养老金标准，在此基础上对具有高级职称的退休科技人员和退休早、基本养老金相对偏低的人员等再适当提高调整水平，中央财政对中西部地区和老工业基地予以适当支持。按照《中华人民共和国就业促进法》的要求，落实好减免税费、小额担保贷款财政贴息、职业培训补贴等促进就业的财税政策。继续支持国有企业政策性关闭破产、东北及中部地区厂办大集体改革试点和解决库区移民的生产生活困难。

帮助解决城市低收入家庭住房困难。按照国务院规定的资金来源渠道积极筹措资金，落实对廉租住房建设等方面的税费优惠政策，加快建立健全廉租住房制度，中央财政安排资金68亿元，增加17亿元。进一步完善住房公积金制度。

推进公共文化服务体系建设。中央财政安排12亿元，支持具有公益性质的博物馆、纪念馆和全国爱国主义教育示范基地免费开放。支持实施农村中央广播电视节目无线覆盖等农村文化重点项目，安排34亿元。安排41亿元，支持改善基层文化单位设施条件、文化遗产保护和文化产业加快发展。支持2008年北京奥运会、残奥会举办工作，安排24.2亿元。2002—2008年中央财政共安排173亿元用于支持举办2008年北京奥运会、残奥会。

促进公共安全建设。中央财政补助94.9亿元，支持贫困地区公检法司部门装备购置和执法办案。安排补助基层人民法院办案经费40亿元（含2007年预留10亿元）。支持全面推开监狱体制改革，安排29.2亿元。完善并落实“分级管理、分级负担”的司法经费保障制度，加强基层政法基础建设，按照收支彻底脱钩原则全额保障政法部门开展重点工作所需经费，建立诉讼收费办法改革后法院经费保障长效机制。继续加强产品质量和食品药品安全监管工作经费保障。

#### （四）加大对科技创新和节能减排的支持力度

促进科技创新。增加对基础研究和高新技术研究的投入，安排147.6亿元，增长24%。加强对公益性行业科研的稳定支持。支持重大科技基础设施、国家实验室和国家重点实验室建设，进一步发

挥国家科研基地作用。推动产学研有机结合试点，建设技术创新体系。保障科技重大专项顺利实施。支持现代农业产业技术创新体系建设。支持促进国内重大装备制造业振兴。扶持公益性和国家战略性新兴产业发展。鼓励创业风险投资，支持科技型中小企业技术创新。拓展中小企业发展专项资金支持范围。

支持节能减排和生态建设。中央财政安排节能减排资金270亿元，增加35亿元，采取以奖代补等方式，支持十大重点节能工程、中西部地区污水管网、污染减排监管体系等建设。建立落后产能退出机制，中央财政对经济欠发达地区给予适当补助和奖励。加大“三河三湖”以及松花江等重点流域水污染治理投入。实施鼓励节能减排的财税政策。对符合条件的节能环保项目及专用设备投资实行定期减免或抵免企业所得税政策。推行节能产品强制政府采购政策。对节能减排设备投资给予增值税进项抵扣。完善废旧物资、资源综合利用税费优惠政策。完善促进新能源和可再生能源发展的财税政策。推进矿产资源有偿使用制度改革，建立资源型企业可持续发展准备金制度，逐步建立和完善生态补偿机制，在太湖流域开展排污权交易试点。支持实施应对气候变化国家方案。在完善退耕还林政策的基础上，支持林业重点工程建设和重点公益林管护，完善中央森林生态效益补偿基金制度，稳步推进集体林权制度、国有林场改革。

#### （五）推进各项财税改革

深化财政管理体制改革。完善和规范中央对地方的转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。中央财政安排对地方财力性转移支付8467.02亿元，增加1374.17亿元，增长19.4%。改进标准收入和标准支出测算办法，加大对禁止开发与限制开发区域的支持力度，鼓励这些地区加强生态环境保护，促进主体功能区建设。加大对资源枯竭型城市财力性转移支付力度，帮助逐步化解历史积累的社会问题。严格新设立专项转移支付的审核程序，做到科学设置。继续清理现有专项转移支付，对使用方向一致、可以进行归并的项目予以整合；对到期项目、一次性项目以及根据宏观调控需要不必保留的项目予以取消或压缩。规范专项转移支付配套政策的出台程序，将地方配套的总体负担控制在可承受的范围内。安排奖补资金440亿元，增加100亿元，调整和完善缓解县乡财政困难的激励约束机制，研究建立县乡最低财政支出保障机制。完善省以下财政体制，积极推行省直管县和乡财县管等财政管理改革，逐步建立财力向基层倾斜的机制，促进基本公共服务均等化。

积极推进税收制度改革。统一内外资企业所得税制度，全面实施新的企业所得税法及其实施条例，确保企业所得税制度改革顺利进行。继续在东北老工业基地和中部地区26个老工业基地城市实施增值税转型改革试点，研究制定在全国范围内实施方案。推进资源税制度改革。实施新的耕地占用税条例。研究统一内外资企业城建税和教育费附加制度。推进个人所得税改革，调高工资薪金所得减除费用标准，减轻低收入者负担。

完善预算管理制度。改进中央财政超收收入使用办法。从2008年起，年度执行中如有超收，除按法律、法规和财政体制规定增加有关支出，以及用于削减财政赤字、解决历史债务、特殊的一次性支出等必要支出外，原则上不再追加具体支出，都列入中央预算稳定调节基金，转到以后年度经过预算安排使用，以利更好地保障重点支出需要，规范预算管理，增强预算约束力。推进综合预算，研究完善支出标准体系，强化项目评审，推进项目支出预算滚动管理，扩大向全国人大报送部门预算的范围。积极推进绩效考评试点，研究探索绩效考评结果公示制度，促进提高公共服务水平和公共产品质量。中央、省、市（地）级将国库集中支付改革实施到本级所有基层预算单位，并逐

步扩大到政府性基金和预算外资金。积极推进国债市场化改革，健全全国债余额管理制度。扩大国有资本经营预算制度试点。进一步理顺行政事业单位国有资产管理体制。研究建立规范的社会保险基金预算制度。

继续深化农村综合改革。中央财政安排150亿元，大力支持化解农村义务教育“普九”债务，并以此为突破口，加强清理化解乡村债务。探索建立农村公益事业投入新机制。推行减轻农民水费负担综合改革试点，逐步解决区域性和行业性农民负担问题。

加快推进收入分配制度改革。积极发挥财政职能作用，调整收入分配格局，促进逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动报酬在初次分配中的比重。实施相关财税政策，增加农民、城市低保对象等低收入者收入。支持逐步提高并落实企业最低工资标准，建立企业职工工资正常增长和支付保障机制。促进企业全面落实职工基本医疗保险、基本养老保险、失业保险、工伤保险等制度。支持加强社会保险费征缴，提高征缴率。加大对困难群体的财政转移支付力度，减轻其教育、医疗、养老、住房、缴费等方面的负担。发挥个人所得税调节收入分配的作用，加强对高收入者税收征管，减轻低收入者税收负担。强化对国有企业和国有金融机构特别是垄断行业的收入分配监管。进一步规范公务员收入分配秩序。加大监督检查力度，严肃查处违规发放津贴补贴行为。

支持深化金融等体制改革。切实代行好国有金融资产出资人职责，积极稳妥推进中国农业银行等重点国有金融机构股份制改革，推动国家开发银行商业化转型。大力支持投资体制等改革。

### 三、坚持依法理财，强化科学管理，确保圆满完成2008年预算

为确保圆满完成2008年预算，将在统筹兼顾的基础上，全面加强财政科学化、精细化管理，重点抓好以下工作：

（一）规范预算管理。进一步提高预算年初到位率，切实增强预算编制的科学性和准确性。加强财政拨款结余资金管理。逐步建立和完善资产配置标准，将新增资产配置纳入部门预算，形成资产管理与预算管理有效结合的工作机制。加强预算执行管理，提高预算执行效率。研究建立覆盖各个政府级次的地方预算动态监控体系，完善财政国库动态监控机制。建立健全预算执行与预算编制互动机制。调动各预算单位加强执行管理的积极性、主动性和创造性，将预算执行的主体责任落实到各部门，将监管预算执行的责任落实到财政预算管理和监督机构。

（二）加强收入征管。支持税务、海关部门依法加强税收征管，严格控制减免税，坚决制止和纠正擅自出台“先征后返”等变相减免税政策，清理规范对试验区、开发区等的财税优惠政策，严厉打击偷骗税等违法行为。推进财税库银税收收入电子缴库横向联网试点。研究制订逐步将所有在预算外管理的资金全部纳入预算管理的政策措施。按照“强化税收、清理收费”的原则，优化财政收入结构，全面清理取消不合法、不合理的收费、基金。对行政单位国有资产出租出借收入和处置收入、事业单位国有资产处置收入实行“收支两条线”管理。进一步完善非税收入管理政策和国库集中收缴制度。要努力依法征管、应收尽收，确保国家财政收入稳定增长。

（三）强化支出管理。切实保障“三农”、教育、科技、医疗卫生、社会保障等各项重点支出需要。努力降低行政成本。严格控制“人、车、会和网络、招待”等支出增长和党政机关事业单位办公楼等楼堂馆所建设。实施出国经费零增长政策。超编人员不得纳入工资统发范围，擅自增设的机构不得纳入预算保障范围。在中央和省级单位全面推广公务卡。扩大专项转移支付实行政府采购

和国库集中支付的试点范围，研究建立监管机制。提高财政资金分配的科学性、公平性和公开性。加强政府债务管理，严格控制新债，防范和化解财政风险。牢记“两个务必”，严肃财经纪律，坚决反对铺张浪费，坚持勤俭办一切事业，切实提高财政资金使用效益。

（四）完善财政法制。积极创造条件，把比较成熟的一些税收暂行条例上升为税收实体法律，提升税收法律级次。做好注册会计师法（修订）、财政转移支付暂行条例、政府非税收入管理条例、彩票管理条例、政府采购法实施条例、企业国有资本经营预算管理条例等法制建设工作。完善财政执法监督机制，提高财政行政执法水平。改进财政行政审批事项审批和监督程序，严格控制新设财政行政审批事项。进一步推进政府会计改革研究。完善企业财务制度体系。推动非上市国有企业、金融企业实施企业会计准则体系。修订事业单位财务规则、会计准则和制度。

（五）严格财政监督。建立健全覆盖财政运行全过程的监督机制，事前、事中和事后监督有机结合，强化对教育、医疗卫生、社会保障等方面的资金，以及企业、行政事业单位会计信息质量和会计师事务所执业质量的监督检查。鼓励和支持地方财政结合实际强化监督职能，提高监管水平。加强注册会计师、资产评估等行业监管。各级财政部门要坚持依法理财，加强管理，完善内控机制，并自觉主动地接受全国及地方各级人大、审计和社会监督，认真听取人民政协的意见。完善财政民主决策机制，提高财政决策的公众参与度。落实《政府信息公开条例》，提高财政工作透明度。加快金财工程建设，充分发挥现代科技和信息手段对强化财政管理的作用。

2008年是全面贯彻落实党的十七大作出的战略部署的第一年，是实施“十一五”规划承上启下的一年，圆满完成预算和各项财政工作任务意义重大。我们要在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，开拓进取，扎实工作，为夺取全面建设小康社会新胜利做出积极贡献！

文章来源：《经济日报》2008-3-21 （责任编辑：Hlh）