

国务院关于落实全国人大常委会对 2024 年中央决算报告决议和审议意见的报告

全国人民代表大会常务委员会：

根据全国人大常委会办公厅《关于请落实〈全国人民代表大会常务委员会关于批准 2024 年中央决算的决议〉、研究处理〈国务院关于 2024 年中央决算的报告〉和〈国务院关于 2024 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告〉审议意见及〈第十四届全国人民代表大会财政经济委员会关于 2024 年中央决算草案审查结果的报告〉的函》（常办秘字〔2025〕110 号），国务院组织财政部等部门和单位对有关决议和审议意见进行了认真研究，提出了加强和改进工作的思路措施。现报告如下：

一、严格规范预算决算管理

（一）加强财政收支管理。一是依法依规组织财政收入。综合考虑经济社会发展水平等因素，实事求是确定收入预算。财政部将税费征管纳入 2025 年财会监督专项行动，严格规范非税收入管理，坚决纠治乱收费、乱摊派、乱罚款以及虚收空转等问题，持续提升财政收入质量。税务总局优化执法方式，严禁征收“过头税费”，常态化加强税费收入质量监控，通报骗取税费优惠、偷逃税等典型案例，维护公平公正税收秩序。二是合理安排支出预算。落实落细更加积极的财政政策，加大财政支出强度，

优化财政支出结构，着力惠民生、促消费、增后劲。严格落实过紧日子要求，把《党政机关厉行节约反对浪费条例》要求贯穿财政管理全过程。严格执行全国人大批准的预算，规范预算调剂行为，严禁无预算、超预算列支。强化预算执行常态化监督，开展库款和新增暂付性款项等监测预警，硬化预算执行约束，防止财政资金跑冒滴漏。

(二) 深化零基预算改革。一是扩大试点范围。在中央部门预算管理中全面引入零基预算理念，编制 2026 年预算时将中央部门零基预算改革试点部门范围由 16 家扩大到 48 家，覆盖约三成的中央一级预算单位。同时，将教育、科技、储备等经费中的部分项目纳入改革范围。二是强化项目管理。结合试点部门职能和工作任务，大力推进项目清理整合，持续优化项目设置，避免项目交叉重复。落实项目支出分类保障要求，打破预算安排“基数”观念，加强重点项目保障，做到有保有压，集中财力办大事。三是健全管理制度体系。深化各项政策和零基预算的协同融合，加强项目全生命周期管理，加快推进支出标准体系建设，强化预算绩效管理。

(三) 夯实预算决算管理基础。一是强化国有资本经营预算管理。加快推动党政机关和事业单位所办一级企业纳入国有资本经营预算实施范围，结合审计整改工作进一步重申工作要求，今年以来已有 33 家一级企业新纳入实施范围。规范国有资本收益核算收缴，细化国有资本经营预算项目入库标准和实施内容，完善预算分配和管理。二是细化政府债务决算草案编制。在决算草案中单独编列“超长期特别国债支出”，其中中央本级支出分科

目列示，中央对地方转移支付分地区列示，并单列“超长期特别国债财务基金”，反映安排付息资金和归集还本资金相关情况。下一步，将继续深入研究细化政府债务决算草案编制工作，更好反映超长期特别国债资金使用管理情况。三是加强结转结余资金管理。建立健全结转结余资金与预算安排统筹结合的机制，对上年末财政结转结余资金规模较大的，要求有关部门优先使用结转资金，并适当压缩下年预算安排规模。对结余资金和连续两年未用完的结转资金按规定收回统筹使用。今年以来，已收回中央部门2024年底结转结余资金129亿元。

二、更快更好发挥财税政策效能

(一) 推动政策资金及早见效。一是加快转移支付资金下达拨付。截至10月底，中央对地方转移支付已下达9.77万亿元，占年初预算的94%，进一步推动财力下沉，重点向中西部财力困难地区倾斜，支持地方尽快形成实际支出，确保政策实施更加有效。同时，已下达中央预算内投资7043亿元，占全年预算的96%，进一步发挥政府投资引导带动作用。二是靠前组织政府债券发行使用。超长期特别国债比去年提前1个月启动发行，截至10月底已发行1.3万亿元，全部发行完毕，有力支持“两重”建设和“两新”工作。继续常态化向各地通报地方政府专项债券发行使用进度，指导督促各地加快专项债券发行使用，推动尽快形成实物工作量。截至10月底，已发行新增专项债券3.91万亿元，着力保障重点领域重大项目资金需求和支持地方化解存量债务。

(二) 协同推进惠民生促消费。一是突出就业优先导向。下达就业补助资金667亿元，支持开展大规模职业技能提升培训行

动。扩大社会保险补贴范围，预拨稳就业扩大社会保险补贴范围补助资金 69.5 亿元。阶段性降低失业保险、工伤保险费率，加大失业保险稳岗返还力度，扩大一次性扩岗补助对象范围。加强对残疾人、零就业家庭成员等困难群体就业帮扶。二是推动资金资源“投资于人”。适当提高基本养老保险待遇，提高城乡居民医保财政补助标准，合理制定和调整困难群众救助标准。进一步完善“一老一小”服务体系，向中度以上失能老年人发放养老服务消费补贴；逐步推行免费学前教育，今年秋季学期起免除公办幼儿园学前一年在园儿童保育教育费，对民办幼儿园适龄儿童给予相应减免，预计惠及约 1200 万人；建立育儿补贴制度，对 3 周岁以下婴幼儿按每孩每年 3600 元的国家基础标准发放育儿补贴，已下达相关补助资金 904 亿元，有效降低家庭生育养育成本。三是支持实施提振消费专项行动。综合运用财税政策工具，落实落细个人消费贷款和服务业经营主体贷款财政贴息政策。扩大汽车报废更新、家电产品以旧换新补贴范围，将手机等数码产品纳入补贴，提高资金兑付效率。截至 10 月底下达用于消费品以旧换新的超长期特别国债资金 3000 亿元，带动汽车、家电、手机等数码产品、家装、电动自行车等销售额超过 2.38 万亿元。

（三）调整优化税费优惠政策。一是完善增值税留抵退税政策。调整部分行业退税比例和条件，明确对制造业等 4 个重点行业予以全额退税，暂维持房地产业现行退税政策不变，对其他行业统一按比例退还每年新增留抵税额并设置退税条件，进一步提升政策精准性。二是调整优化部分税收政策。对新发行的国债、地方政府债券、金融债券的利息收入恢复征收增值税，存量债券到期前继续享受优

惠政策。调整超豪华小汽车消费税政策，将征收门槛从零售价格 130 万元下调到 90 万元，进一步引导小汽车领域合理消费。组织开展 2025 年到期和中期税费优惠政策评估，稳步清理规范税收优惠政策，进一步增强优惠政策的针对性和有效性。

(四) 加强宏观经济政策协调配合。一是主要宏观经济部门定期会商，开展重大经济政策研究，加强政策储备和预期引导，推动宏观经济政策更好协同落实。二是国家发展改革委继续实施宏观政策取向一致性评估制度，健全完善评估机制，全面稳慎评估政策效应，强化政策实施过程中的一致性。三是加强财政政策与货币政策协同。中国人民银行采取措施保持流动性充裕，为政府债券发行创造良好环境。财政部新增发行特别国债 5000 亿元，支持有关国有大型商业银行补充核心一级资本，有效提升其稳健经营能力和服务实体经济能力。同时，财政部出台贴息政策，与中国人民银行设立的科技创新和技术改造再贷款、服务消费与养老再贷款同向发力，放大政策效应。

三、多措并举提升政府投资效益

(一) 发挥政府投资合力。一是统筹用好各类资金。在部分地区开展专项债券项目“自审自发”试点，实行专项债券投向领域“负面清单”管理，适度扩大用作项目资本金的范围并提高比例，资金向项目准备充分、投资效率较高、资金使用效益好的地区倾斜。超长期特别国债进一步聚焦“两重”建设，坚持自上而下、注重软硬结合，支持国家重大战略和重点领域安全能力建设。中央预算内投资注重聚焦大事、急事、难事，优先支持“十四五”规划确定的 102 项重大工程。二是适时出台增量政策。从

地方政府债务结存限额中安排 5000 亿元并下达地方，除用于支持地方化解存量政府投资项目债务、消化政府拖欠企业账款外，还用于经济大省符合条件的项目建设，精准支持扩大有效投资，更好发挥经济大省挑大梁作用。同时，设立新型政策性金融工具总规模 5000 亿元，全部用于补充项目资本金，促进金融更好服务实体经济。三是优化资金投入方式。对市场化程度较高、具有一定盈利能力的行业领域，更多采取贷款贴息、资本金注入等投入方式，更大程度发挥资金的放大带动作用。研究出台进一步促进民间投资发展的政策措施，完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制，在铁路、核电、水利等领域推出一批吸引民间资本参与的重大项目。

(二) 强化资金使用管理。一是财政部采取“日常抽查十集中核查”相结合的监管模式，持续加强超长期特别国债资金监管，推动将超长期特别国债资金纳入预算绩效管理范围；组织财政部各地监管局常态化开展专项债券资金使用管理核查，利用信息化手段对专项债券资金实施穿透式监管，动态掌握资金使用、项目运营、专项收入、资产等方面情况；制定专项债券还本付息资金管理暂行办法和专项债券投资项目形成资产管理暂行办法，持续完善专项债券管理制度体系。二是国家发展改革委持续做好投资计划与财政预算的衔接，将部分单位中央预算内投资细化列入年初预算；发挥全国投资项目在线审批监管平台作用，通过在线监测、现场监督检查等方式，加强政府投资项目事中事后监管；加强中央预算内投资绩效管理，采取通报项目进展情况、将投资计划执行情况与后续投资安排挂钩等方式加强奖惩激励。

(三) 坚决遏制新增隐性债务。一是将不新增隐性债务作为“铁的纪律”，严禁地方政府通过国有企事业单位违规举债建设政府投资项目。严格落实地方政府举债终身问责制和债务问题倒查机制，持续保持“零容忍”的高压监管态势。二是出台关于推动地方政府融资平台改革转型的指导意见，依法依规厘清政府和企业权责，坚决剥离融资平台政府融资功能，采取清理注销、市场化转型、兼并重组、注入资产等方式，分类推动融资平台实质转型，严禁新设或异化产生各类融资平台。

四、全面推进预算绩效管理

(一) 加强事前绩效评估和绩效目标管理。一是健全事前绩效评估机制。推动预算绩效管理关口前移，组织对中央部门支出总额超 2000 万元或年度资金需求超 1000 万元的申请新增、到期延续实施重大项目开展事前绩效评估，评估结果作为项目设立的重要依据，也作为预算申请的必备条件。二是加强绩效目标管理。持续优化绩效目标设定方法，完善绩效指标体系，指导部门科学设置绩效目标，突出主要产出和核心效果。加大绩效目标审核力度，坚持常规审核与重点审核相结合，促进绩效指标与支出标准等更好衔接，提高绩效目标质量。

(二) 抓实绩效评价和评价结果应用。一是强化绩效监控。依托预算管理一体化系统，对绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”，及时纠正绩效运行偏差和堵塞资金管理漏洞。二是抓实绩效评价。压实中央部门和地方绩效自评主体责任，组织开展中央部门项目支出、中央对地方转移支付绩效自评，加大抽查复核力度，巩固拓展绩效自评“全覆盖”成效。加大重点领域绩效

评价力度，选择 55 项政策和项目开展财政重点绩效评价，其中选取全国总工会等 5 个单位开展整体支出财政重点绩效评价。三是强化绩效评价结果应用。加大绩效评价结果应用力度，对低效无效项目予以取消或压缩，突出预算分配和政策调整的绩效导向。

（三）稳妥有序推进绩效信息公开。组织中央部门随同 2024 年度部门决算公开 651 个项目绩效自评表、114 个项目绩效评价报告，绩效信息透明度持续提高。

五、持续深化财税体制改革

（一）健全预算制度。一是抓紧研究制定健全现代预算制度的意见，加强财政资源和预算统筹，强化预算收支管理，进一步深化零基预算改革。同时，紧扣当前财税体制改革和财政管理工作需要，在 12 个省份开展财政科学管理试点，因地制宜探索提升财政管理系統化、精细化、标准化、法治化水平新路子。二是指导各地结合实际开展财政承受能力评估。在出台涉及增加财政支出的重大政策或实施重大政府投资项目前，严格开展政策覆盖地区的财政承受能力评估，防止过高承诺、过度保障，确保财政当期可承受、长期可持续，筑牢兜实基层“三保”底线。

（二）健全税收制度。统筹考虑中央与地方收入划分以及税收征管能力等因素，加快推进部分品目消费税征收环节后移并下划地方，深入研究地方附加税改革方案，积极做好消费税立法、税收征收管理法修订工作，加快制订增值税法实施条例。出台《互联网平台企业涉税信息报送规定》，探索建立与数字经济相适应的税收征管制度。

（三）完善财政体制。研究制定关于完善财政转移支付体系

的意见，加大一般性转移支付力度，适当压减部分专项转移支付，调整优化转移支付项目设置。进一步优化促进高质量发展转移支付激励约束机制，引导地方发展产业、培育财源。深化省以下财政体制改革，规范省以下财政事权、收入等划分。

六、加强审计监督和问题整改

(一) 持续加大重点领域审计监督力度。一是加强预算决算、政府综合财务报告等审计。重点关注中央预算内投资与转移支付不协同、分配结果不准确、资金下达不及时，以及超长期特别国债资金被套取挤占，专项债券资金用于楼堂馆所项目等方面的问题，推动强化预算刚性约束，支持做好“两重”、“两新”等工作。二是加强国有资产管理审计。把企业、金融、行政事业、自然资源资产 4 类国有资产使用情况作为重点，关注企业重大项目投资、资本运作、资产交易，金融机构落实改革任务、业务经营、重大风险防范化解，行政事业性国有资产基础管理、使用处置，自然资源资产管理保护、固体废弃物处置与循环利用等情况，促进完善国有资产管理体制。

(二) 切实做好审计整改“下半篇文章”。审计署进一步巩固和完善全面整改、专项整治、重点督办相结合的审计整改总体格局。全面整改方面，将审计工作报告反映的 4200 多个问题全部纳入整改范围，向 130 多个地方、部门和单位印发整改通知和问题清单。专项整治方面，推动中央审计委员会和中央经济责任审计工作部际联席会议成员单位等开展专项审计整改。重点督办方面，将审计查出的重大问题分别移送纪检监察机关、主管部门、地方党委和政府，进一步查办督办或开展专项整治。审计机关将

组织开展 2024 年度审计整改专项审计调查，坚决查处和督促问责敷衍整改、虚假整改等问题。

（三）加强审计结果运用和整改情况公开。审计署会同有关地方、部门和单位持续推动审计结果权威高效运用。有关地方、部门和单位已整改问题金额 1.04 万亿元，制定完善规章制度 1090 多项，追责问责 3420 多人。同时，持续做好审计结果公开工作。2024 年度审计工作报告经全国人大常委会审议后已向社会公开，2025 年 12 月底将依法公开整改情况，主动接受社会监督。

此外，对部分同志提出的其他意见建议，财政部等有关部门进行了认真研究。一是关于提高税收收入水平。财政部将会同有关部门，通过深化税制改革、培育新税源、规范税收优惠政策、依法加强征管等措施，强化税收筹集财政收入的职能作用，保持合理的宏观税负水平。二是关于细化超长期特别国债还本付息资金来源及负担主体。目前，有关制度已规定超长期特别国债本金根据项目性质确定偿还责任，统筹项目收益以及一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算等资金解决。下一步，财政部将跟踪相关项目收益情况，结合实际情况研究细化还本付息资金来源及负担主体。三是关于修订预算法。财政部将这项任务列入 2025 年有关工作安排，目前已建立相关工作机制并成立修法工作领导小组，正在组织有关专家和地方财政部门，就若干重大问题深入开展研究，进一步强化修法的理论和实践支撑。

国务院

2025 年 11 月 27 日