



走进 2018 年 “国家账本”

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。 财政预算反映国家的战略、规划、政策，关系千家万户的民生福祉，与百姓生活息息相关。

权威声音

政府预算反映国家的战略、规划、政策，
反映政府的职责、活动范围、方向。

第一节

政府预算怎么看

一、什么是政府预算

全国人民代表大会期间，提供给代表的政府预算，通常包括预算报告和预算草案两部分。其中，预算报告是指财政部受国务院委托向全国人民代表大会作的关于上年预算执行情况和本年预算安排情况的报告；预算草案包含了一系列的政府预算报表及其说明。

十三届全国人大一次会议上与财政预算有关的文件资料

会议文件

- 预算报告
- 预算草案
 - 上年全国预算执行情况和当年全国预算（草案）
 - 中央对地方分地区税收返还和转移支付预算（草案）
 - 中央部门预算（草案）
- 全国人大财经委审查结果报告
- 全国人民代表大会预算决议

会议参阅文件

- 全国人大财经委初步审查意见
- 财政部对初步审查意见的处理情况报告

会议参阅资料

- 政府预算解读（2018）

政府预算是指经法定程序审查批准的具有法律效力的政府年度财政收支计划。政府全部收支都纳入政府预算进行管理，并按照各自功能和定位，科学设置政府预算的结构和内容。政府预算具有以下基本特点：

一是预测性。预算是对政府收入来源和支出用途做出事先预计。政府预算能否实现，取决于预测的科学性，也受预算执行中客观条件变化以及预算管理手段的影响。预算编制是否科学、准确、合理，是政府预算管理的基础和关键。

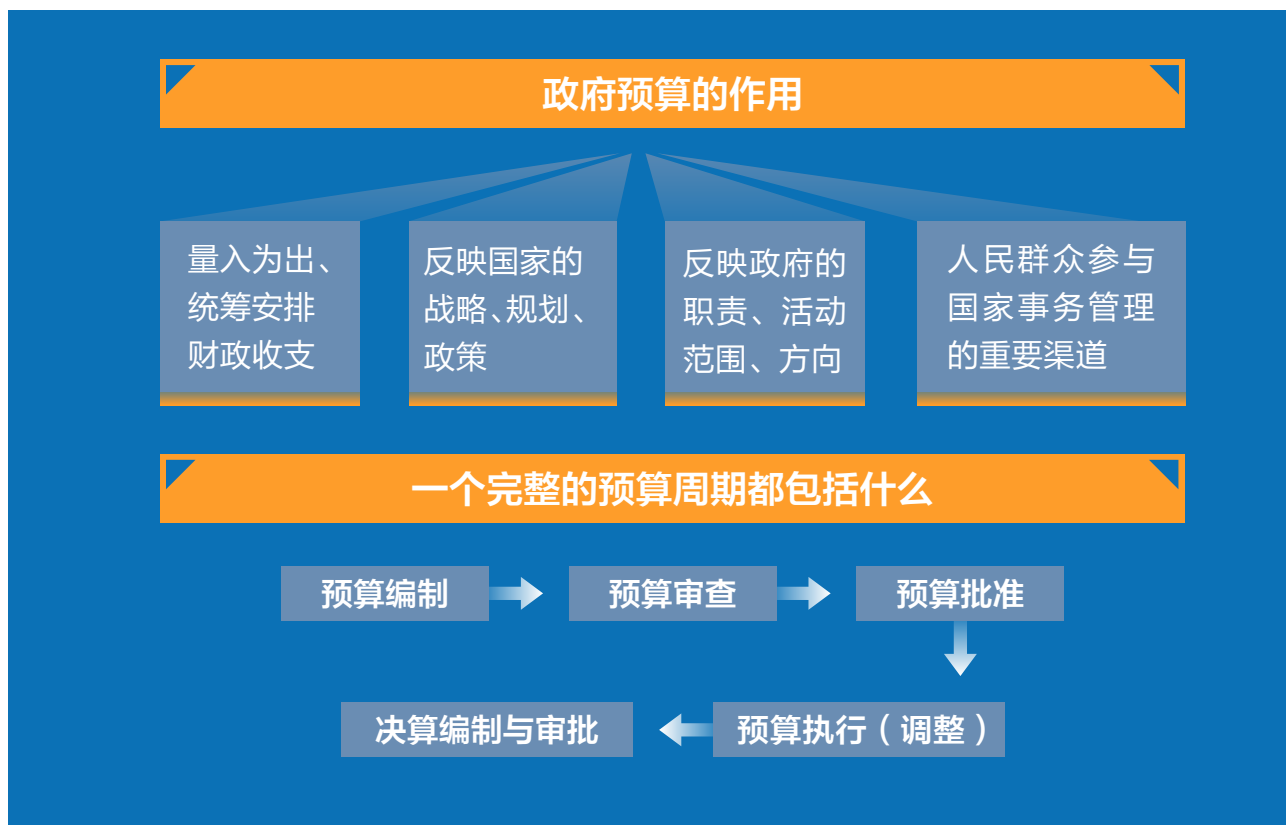
二是法定性。政府预算的编制和批准都必须依照法律程序进行。我国宪法和预算法规定，预算由政府编制，报同级人民代表大会审查批准。政府编制的预算在人民代表大会批准前称为预算草案。预算经人民代表大会批准后，成为具有法律效力的文件，政府必须按批准的预算执行，非经法定程序，不得调整。

三是完整性。又称为“全口径”原则，即政府的全部收入和支出，都应当纳入预算，不允许政府在预算之外进行收支。政府通过预算对财政资金进行统一分配和全面管理，贯彻落实党和国家的各项方针政策。

四是年度性。政府预算是对未来一段时间内收支计划的安排，这个起迄时间通常为一年，简称预算年度。预算年度有历年制和跨年制两种形式。我国实行历年制，即预算年度从每年的 1 月 1 日起至当年的 12 月 31 日止。

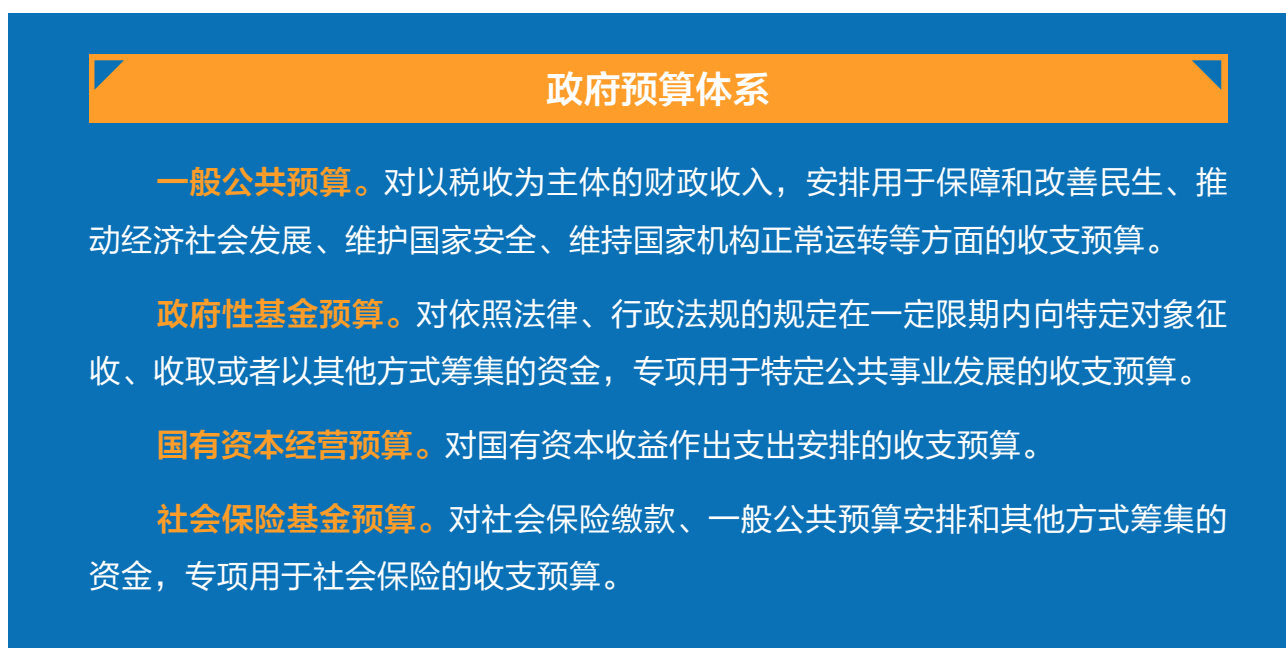
五是公开性。政府预算收入和支出安排，与人民群众的生产生活密切相关。因此，政府预算的收支安排内容、国家权力机关的审查批准过程、预算收支的执行过程及其结果，都应当向社会公开，接受人民群众的监督。

六是责任性。政府依法编制预算、组织预算执行（及调整），对预算执行结果负责。政府预算执行情况必须向人民代表大会及其常务委员会报告。

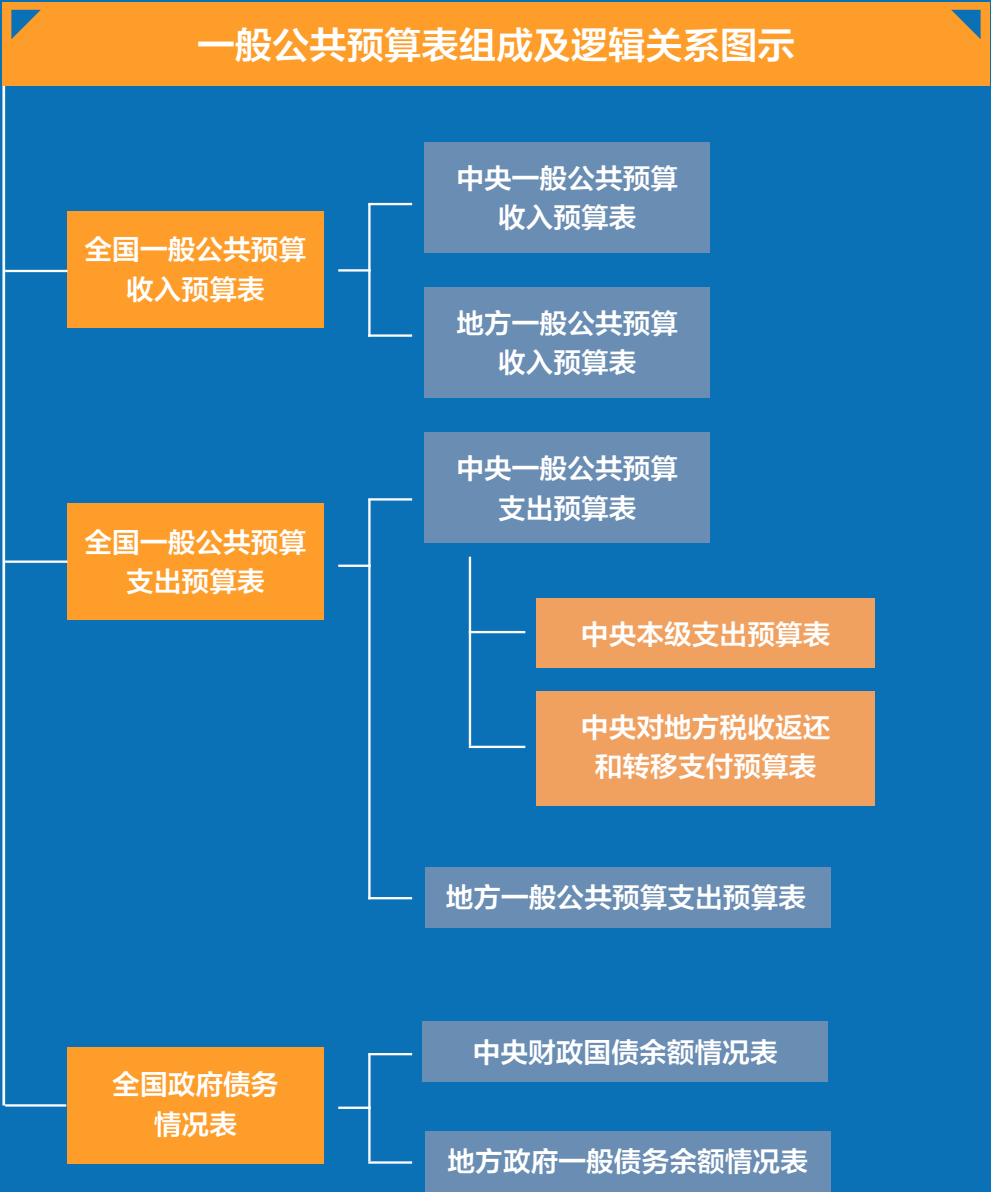


二、政府预算体系如何构成

从横向看，政府预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。



从纵向看，政府预算分为中央预算和地方预算。按照一级政府、一级预算的原则，国务院负责编制中央财政预算，汇总地方财政预算，形成全国的财政预算。中央财政预算由全国人民代表大会批准，地方各级财政预算由同级人民代表大会批准。



说明 地方政府专项债务余额情况表反映在政府性基金预算中。

中央部门预算草案

中央部门预算是由中央一级预算单位编制，经财政部审核汇总并由国务院提交全国人民代表大会审查批准的预算。部门预算是政府预算的细化，反映一个部门所有的收入和支出。部门预算的收入包括一般公共预算财政拨款收入、政府性基金预算财政拨款收入、事业收入、事业单位经营收入、其他收入等。部门预算的支出由基本支出和项目支出构成。其中：基本支出是为保证机构正常运转和完成日常工作任务所必需的支出；项目支出是为完成特定工作任务或事业发展任务而发生的支出。

2018 年，除涉密部门外，96 个中央预算部门的预算全部报送全国人民代表大会审查。按照预算法，中央部门预算要在全国人民代表大会批准，并经财政部批复后 20 日内，由各部门向社会公开，接受社会监督。

中央对地方税收返还和转移支付

预算法规定，国家实行财政转移支付制度，财政转移支付应当规范、公平、公开，以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标；财政转移支付以均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体；按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付，用于办理特定事项。现行中央对地方转移支付分为一般性转移支付和专项转移支付。

一般性转移支付是指中央政府对地方政府按照规范办法给予不规定具体用途的补助，包括均衡性转移支付、老少边穷地区转移支付、基本养老金转移支付、城乡居民医疗保险转移支付等。

专项转移支付是指中央政府对承担委托事务、共同事务的地方政府，给予具有特定用途的资金补助；以及对应由下级政府承担的事务，给予的具有特定用途的奖励或补助，根据党中央、国务院确定的政策，主要用于教育、文化、医疗卫生、社会保障和就业、节能环保、农林水、基础设施建设等领域。

中央对地方转移支付结构

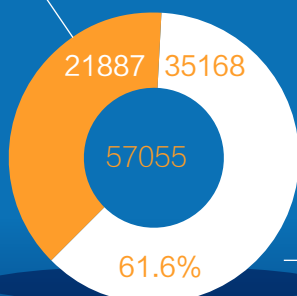
单位：亿元

2017 年为预算执行数

2018 年为预算数

专项转移支付

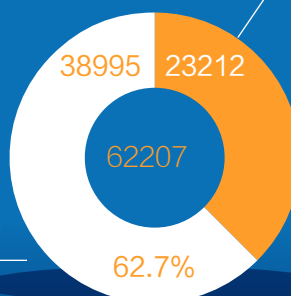
38.4%



2017 年

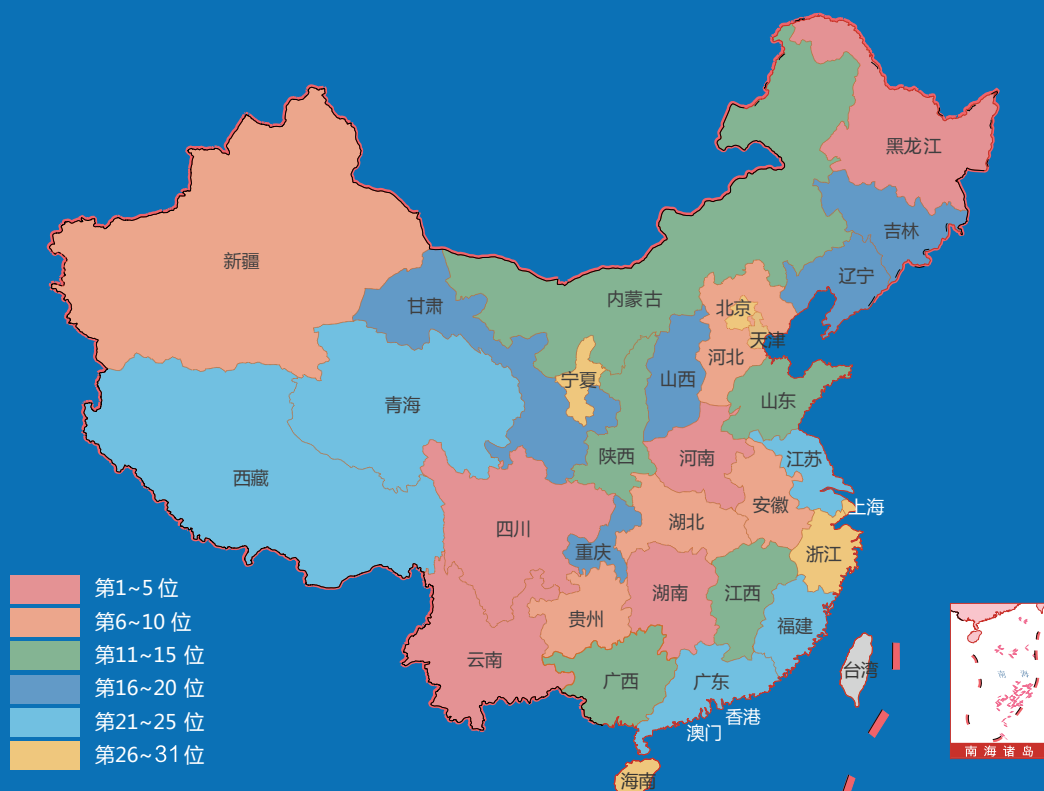
专项转移支付

37.3%



2018 年

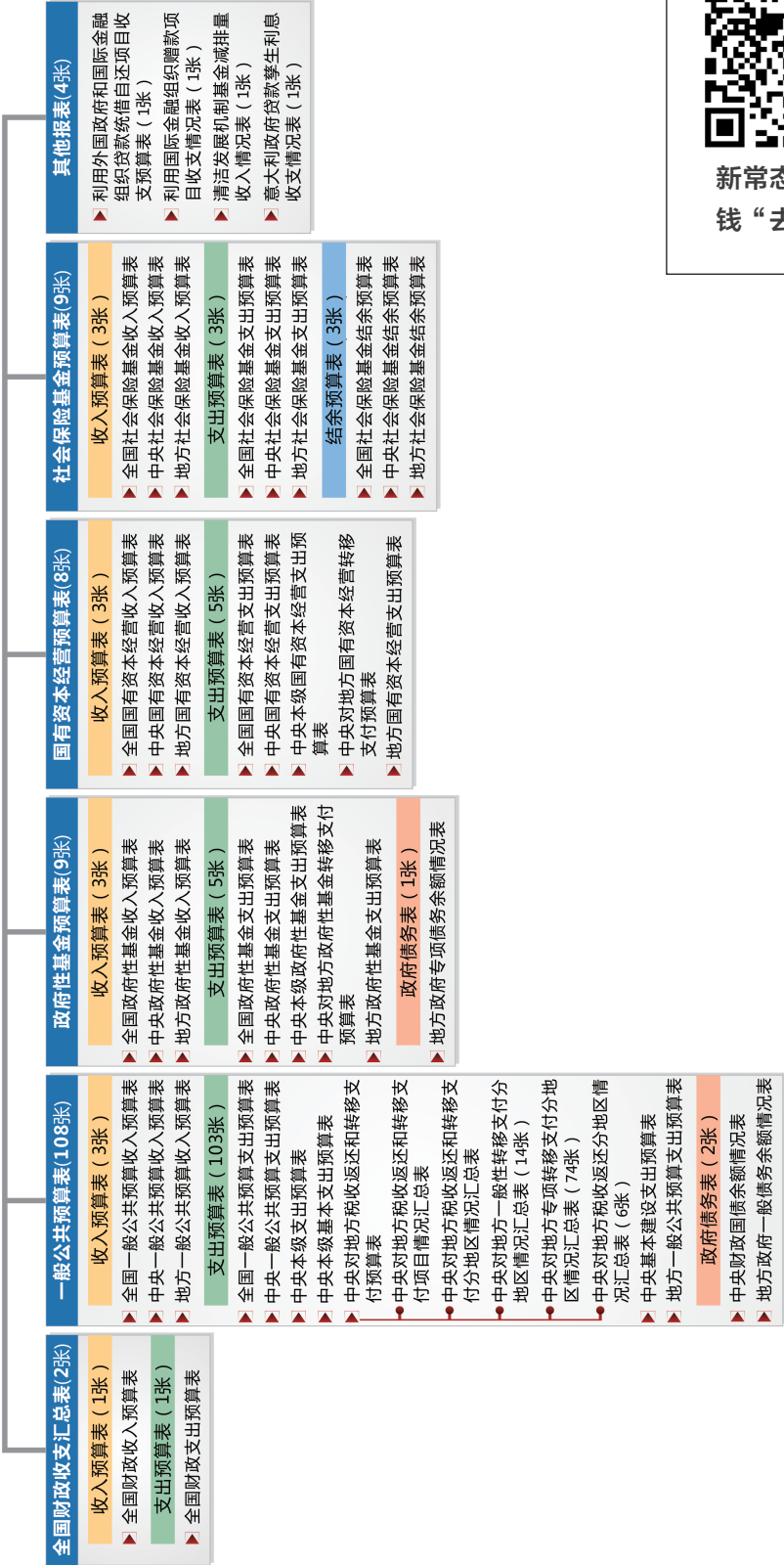
2017 年中央对地方税收返还和转移支付资金分省规模排序



三、走进“国家账本”家族

2018 年预算草案主要包括什么

2018年政府预算草案构成（共有140张报表）

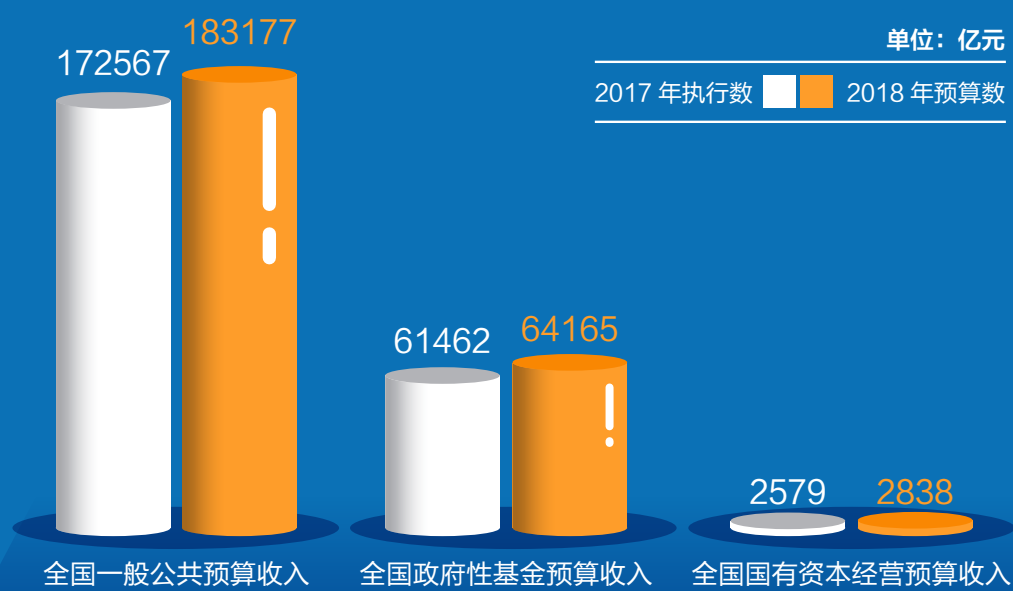


延伸阅读

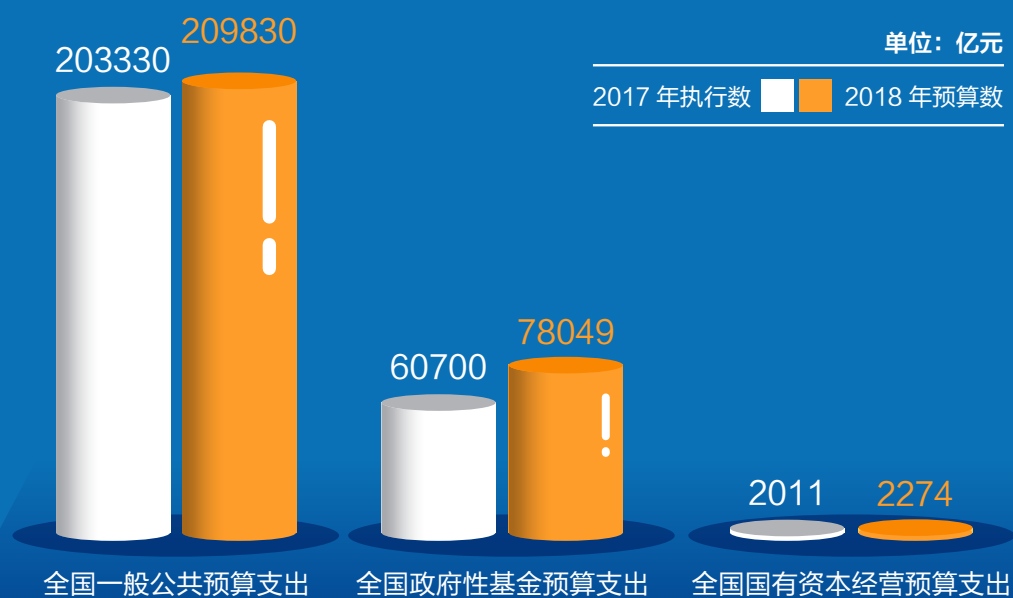


新常态下，政府的钱“去哪儿”？

全国财政收入构成（按预算类别）



全国财政支出构成（按预算类别）



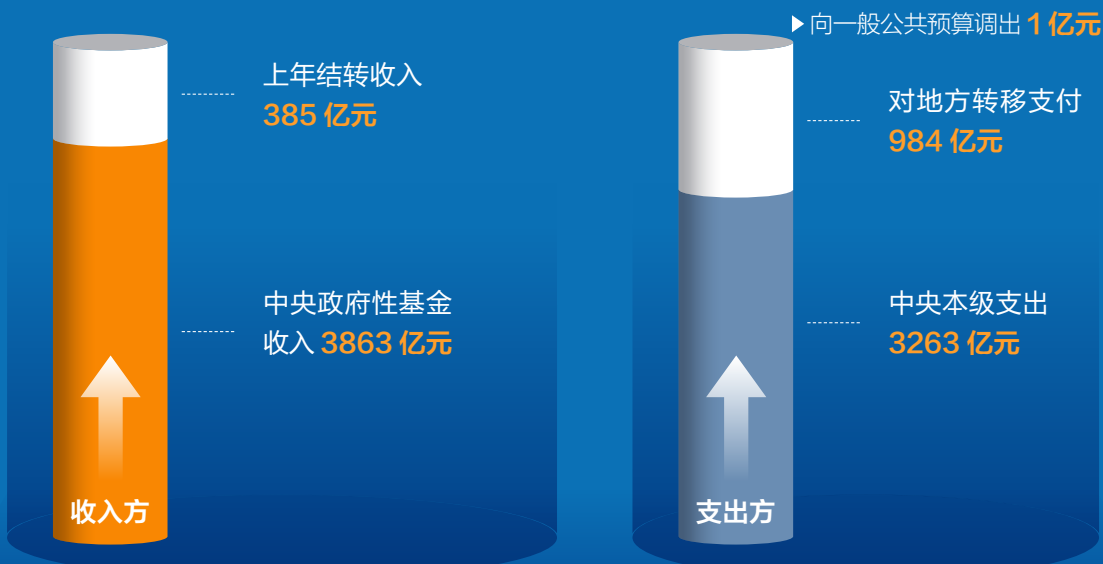
说明

受新疆生产建设兵团财政管理体制深化改革方案等因素影响，在计算比上年增幅时，需要对 2017 年收支执行数做同口径调整。

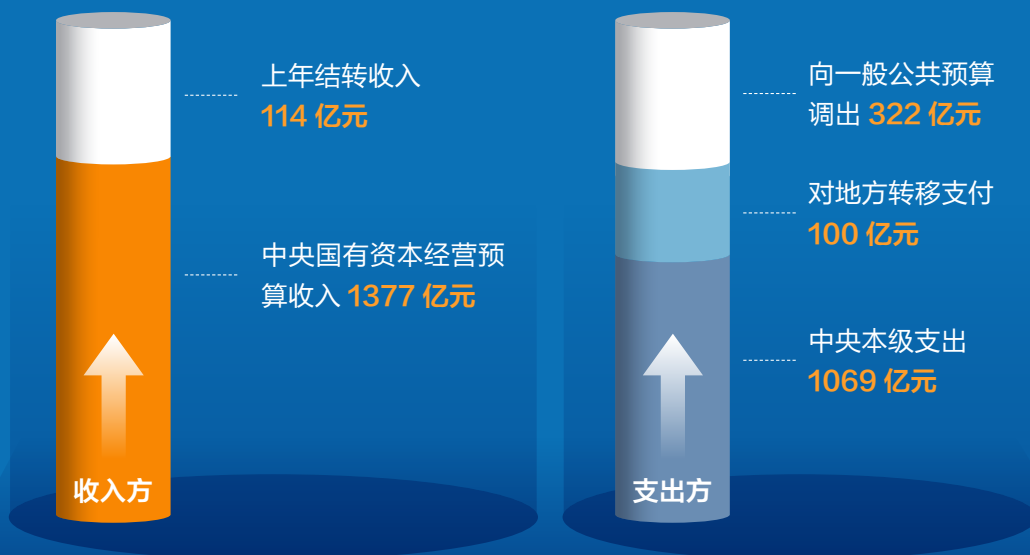
2018 年中央一般公共预算平衡关系



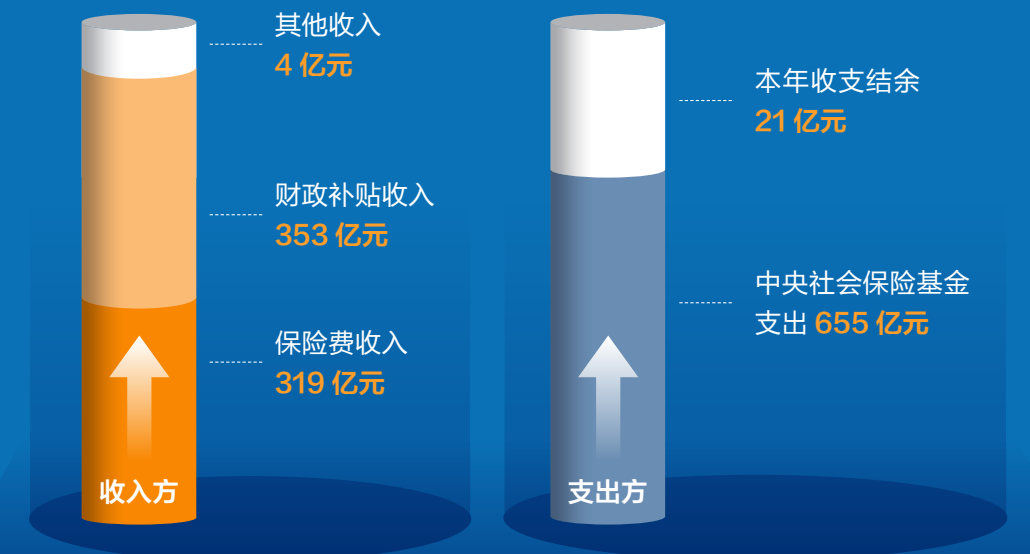
2018 年中央政府性基金预算平衡关系



2018 年中央国有资本经营预算平衡关系



2018 年中央社会保险基金预算平衡关系





预算报告怎么读

预算报告是政府预算的概括和提炼，既是对预算草案的关键数据、主要财税政策和人大代表关注的问题做出的系统性说明，也是从财政收支角度对政府主要政策及政府工作的宣讲和解读。

一、预算报告结构快览

第一板块：

2017 年中央和地方预算执行情况

- 👉 一般公共预算收支情况
- 👉 政府性基金预算收支情况
- 👉 国有资本经营预算收支情况
- 👉 社会保险基金预算收支情况
- 👉 主要财税政策落实和重点财政工作情况

第三板块：

切实做好 2018 年财政改革发展工作

- 👉 进一步贯彻实施好预算法
- 👉 加快财税体制改革
- 👉 全面实施绩效管理
- 👉 加强预算执行管理
- 👉 强化地方政府债务管理
- 👉 进一步严肃财经纪律

第二板块：

2018 年中央和地方预算草案

- 👉 财政收支形势分析
- 👉 预算编制和财政工作的指导思想和原则
- 👉 财政政策
- 👉 一般公共预算收入预计和支出安排
- 👉 政府性基金预算收入预计和支出安排
- 👉 国有资本经营预算收入预计和支出安排
- 👉 社会保险基金预算收入预计和支出安排



二、预算报告的新变化

1. 完善报告正文结构和内容。报告第一部分“2017 年中央和地方预算执行情况”，重点丰富一般公共预算收支执行情况，加强报账的分析说明，紧扣贯彻中央重大决策部署、落实全国人大预算决议要求，报告 2017 年主要财税政策落实和重点财政工作情况，尽量用数据反映政策成效，将“花钱”与“办事”有机结合起来。报告第二部分“2018 年中央和地方预算草案”，在坚持分领域表述的基础上，按照党的十九大和中央经济工作会议部署，更加聚焦主题、突出重点。2018 年社会保险基金预算首次按中央和地方分别编列，报告也相应作了反映。对代表委员和社会关心的问题作了回应。

2. 进一步充实报告附件。运用图、文结合等方式增加附件内容，提高可读性；增加过去五年财政收支情况、分领域财政民生投入情况等图示，并配以简要文字说明；充实专题说明，增加政府预算体系、财政体制、税制、赤字计算方法、减税降费政策落实情况等专题。

3. 探索丰富报告形式。首次在报告上印刷二维码，方便代表委员查阅财政政策、财政重点工作等内容。

三、2018 年主要政策速览

1. 继续实施减税降费。调整增值税税率水平，实施个人所得税改革，统一小规模纳税人年销售额标准，再次扩大享受减半征收所得税优惠政策的小微企业范围，将创业投资和天使投资有关税收优惠政策试点范围扩大到全国，对企业新购入 500 万元以下的设备、器具当年一次性在税前扣除，实施企业境外所得综合抵免政策，扩大物流企业仓储用地税收优惠范围，继续实施部分 2017 年到期的税收优惠政策等，全年预计再减税 8000 多亿元。加上进一步清理规范政府性基金和政府行政事业性收费等各种收费，将减轻税费负担 1 万亿元以上。

2. 支持打好防范化解重大风险攻坚战。坚持标本兼治、疏堵结合、循序渐进，有效管控地方政府债务风险。适度开大规范举债的“前门”，安排地方政府专项债券 13500 亿元，坚决遏制隐性债务增量，积极稳妥处置隐性债务存量。

3. 支持打好精准脱贫攻坚战。中央财政补助地方专项扶贫资金安排 1061 亿元，增长 23.2%，增量重点用于“三区三州*”等深度贫困地区。加大教育转移支付、重点生态功能

区转移支付和中央基本建设投资等向深度贫困地区的倾斜力度。

4. 支持打好污染防治攻坚战。中央财政安排大气、水、土壤三项污染防治资金合计 405 亿元，增长 19%。支持打赢蓝天保卫战，加快水污染防治，强化土壤污染管控和修复。实施农村环境综合整治。推动构建以国家公园为主体的自然保护地体系。继续实施新一轮草原生态保护补助奖励政策。

5. 深化供给侧结构性改革。支持“中国制造 2025”重点领域建设，继续推动集成电路、新材料等产业发展。支持钢铁、煤炭行业去产能。加大“僵尸企业”债务重组力度。

6. 落实创新驱动发展战略。加快实施国家科技重大专项、科技创新 2030—重大项目。支持组建国家实验室和建设一流科研院所。设立国家融资担保基金，完善普惠金融发展专项资金政策，优化小微企业、“三农”主体融资环境。

7. 支持实施乡村振兴战略。实施“大专项 + 任务清单”管理，探索建立涉农资金统筹整合长效机制。完善农业补贴制度，增加产粮大县奖励投入。深化粮食价格形成机制改革，加快发展现代农业。加大对农村教育、文化、基础设施、生态环保等投入，健全城乡融合发展体制机制。

8. 支持发展公平优质教育。改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。实施第三期学前教育行动计划、高中阶段教育普及攻坚计划和现代职业教育质量提升计划。支持加快世界一流大学和一流学科建设。

9. 加强就业和社会保障。落实养老保险制度改革总体方案，出台实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，推动划转部分国有资本充实社保基金。继续推进保障性安居工程建设，支持新开工各类棚户区改造 580 万套。

10. 推进健康中国建设。全面推进城乡居民医保制度整合，将城乡居民基本医疗保险财政补助标准提高 40 元，达到每人每年 490 元。将基本公共卫生服务项目年人均财政补助标准再提高 5 元，达到每人每年 55 元。

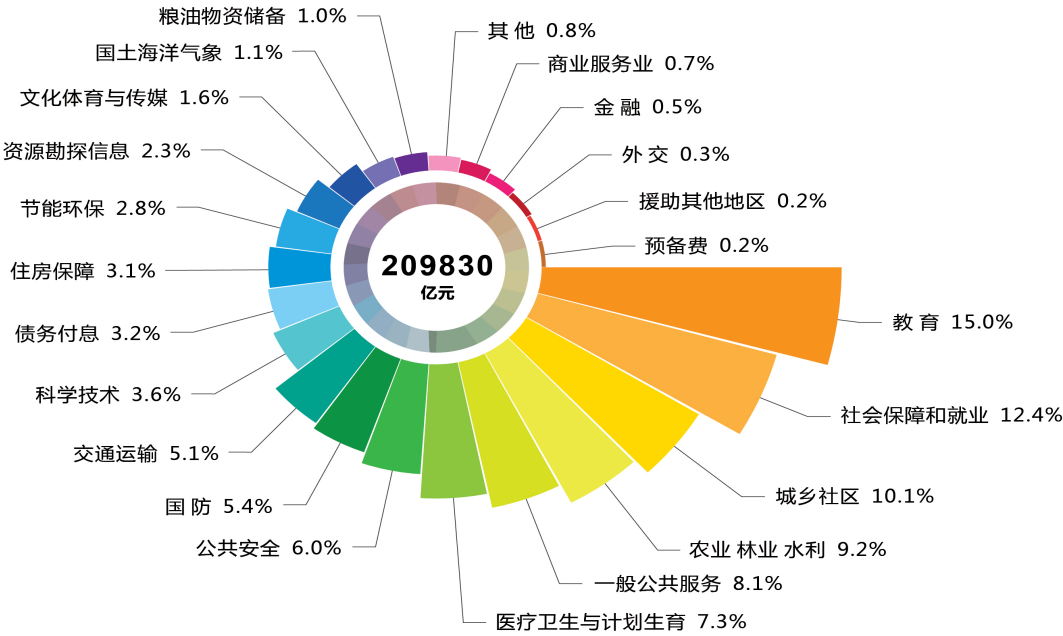
11. 进一步严肃财经纪律。坚持厉行节约，勤俭办一切事业，严禁铺张浪费、大手大脚花钱。加大财政监督检查力度，重点关注扶贫、养老等领域以及对企业补助资金的管理使用情况，强化责任追究。

知识点

“三区三州”

指西藏、四省藏区（青海、四川、云南、甘肃藏区）、南疆四地州（新疆和田地区、阿克苏地区、喀什地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州。

2018 年全国一般公共预算支出结构



第三节

预算报告怎么审

审查和批准预算，是宪法和预算法等法律赋予人大的重要职权，是每年人民代表大会会议的一项重要议程。

热点聚焦

人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展

党的十八届三中全会提出，加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。党的十九大报告强调，要健全人大组织制度和工作制度，支持和保障人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，是贯彻落实党的十八届三中全会和十九大精神的一项重要举措。《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》由中共中央办公厅印发实施。

重要意义：《指导意见》指出，过去政府预算审核管理和人大预算审查监督的重点主要是赤字规模和预算收支平衡状况，对支出预算和政策关注不够，对财政资金使用绩效和政策实施效果关注不够，不利于发挥政策对编制支出预算的指导和约束作用，不利于提高人大预算审查监督的针对性和有效性。

人大加强对支出预算和政策的审查监督，**有利于**强化政策对支出预算的指导和约束作用，使预算安排和政策更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署；**有利于**加强和改善宏观调控，有效发挥财政在宏观经济管理中的重要作用；**有利于**提高支出预算编制质量和预算执行规范化水平，实施全面规范、公开透明的预算制度；**有利于**加强对政府预算的全口径审查和全过程监管，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。

知识点

支出政策是政府根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定，制定的财政支出安排措施，包括财政支出的方向、规模、结构和管理制度等。

支出预算是政府根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定，按照规定的程序、方法和标准编制的，对各种支出作出统筹安排，并报经本级人民代表大会审查批准后执行的财政支出计划。

总体要求：《指导意见》指出，人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展要体现以下要求：**一是**坚持党中央集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，认真负责、不折不扣使党的主张通过法定程序成为国家意志。**二是**坚持围绕中心、服务大局，牢牢把握中国特色社会主义进入新时代和社会主要矛盾的转化，使财政预算和政策更好服务于党和国家中心工作，推动经济社会持续健康发展。**三是**坚持以人民为中心的发展思想，牢牢把握人民群众对美好生活的向往，着力保障和改善民生，不断增强人民群众获得感、幸福感。**四是**坚持依法开展支出预算和政策审查监督，进一步提高针对性和有效性。**五是**坚持以问题为导向，以人大代表和人民群众普遍关心的热点难点问题为导向，加强对重点支出预算和政策的审查监督。**六是**坚持积极探索与扎实推进相结合，确保改革取得成效。

主要内容：《指导意见》明确，按照党中央改革部署要求和预算法、监督法规定，人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管，包括五个方面主要内容：**一是**支出预算的总量与结构。**二是**重点支出与重大投资项目。**三是**部门预算。**四是**财政转移支付。**五是**政府债务。同时，要加强对预算收入编制的审查，要强化对预算收入执行情况的监督。

主要程序和方法：《指导意见》提出，按照总结、继承、完善、提高的原则，在巩固完善现有程序和方法基础上，进一步探索健全程序，创新方式方法。**一是**认真贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署。**二是**充分听取意见建议。**三是**深入开展专题调研。**四是**探索就重大事项或特定问题组织调查。**五是**探索开展预算专题审议。**六是**推动落实人大及其常委会有关预算决算决议。**七是**及时听取重大财税政策报告。**八是**加快推进预算联网监督工作。

积极改进完善报告、草案编报工作。《指导意见》指出，各级政府要主动接受同级人大及其常委会的监督，积极创造条件，认真落实改革措施。要按照党的十八届三中全会决定关于“审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展”的要求，积极改进完善预算决算报告、预算决算草案编报工作。

预算报告、决算报告应当重点报告贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署的主要情况，报告重大支出政策和税收政策调整变化情况，报告收入、支出安排及赤字、债务规模等财政总量政策与国家及本区域年度经济社会发展目标、宏观调控要求的一致性情况，报告支出预算、决算和政策实施的主要情况，报告重大投资项目的安排和实施情况。

支出预算原则上要反映各项支出预算安排的政策依据、标准、支出方向与绩效目标等情况，增强重大增支政策出台的预期性。支出预算和决算要列示重大政府投资计划和重大投资项目表。

进一步完善和丰富政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的编报。

在保持预算报告、财政预算草案纸质文件提供方式基础上，探索以电子化方式提供预算文件。

各级审计机关研究提出下一年度审计监督重点内容和重点项目时，应当征求本级人大常委会预算工作委员会等工作机构的意见建议，形成监督合力。

要进一步推进预算公开透明，主动接受社会监督。

预算法关于人大预算审查重点内容的规定有哪些

预算法第四十八条规定了人大审查预算的重点内容：

全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告重点审查下列内容：

1. 上一年预算执行情况是否符合本级人民代表大会预算决议的要求；
2. 预算安排是否符合预算法的规定；
3. 预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策，收支政策是否切实可行；
4. 重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当；
5. 预算的编制是否完整，是否符合预算法第四十六条的规定；

预算法第四十六条规定：

报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级一般公共预算支出，按其功能分类应当编列到项；按其经济性质分类，基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出，按其功能分类应当编列到项。

6. 对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当；
7. 预算安排举借的债务是否合法、合理，是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源；
8. 与预算有关重要事项的说明是否清晰。

人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展与预算法关于预算审查重点规定的关系：

人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，既是按照党中央部署，适应新的形势和任务要求，加强和改进人大预算审查监督的重要举措，又是对预算法、监督法关于人大预算决算审查监督特别是支出预算和政策审查监督规定的细化和深化。

预算审查重点内容细化示意图

（一）上年预算执行情况是否符合本级人代会预算决议要求

- 财经委员会审查结果报告提出的意见是否得到落实
- 是否做到了先有预算后有支出，没有预算不能支出的要求
- 如果发生法律规定的预算调整事项是否报经人大常委会审批
- 当年超收收入安排使用是否符合法律规定

（二）预算安排是否符合预算法规定

- 一般公共预算安排是否符合以税收为主体、用于保障改善民生等规定
- 政府性基金预算安排是否符合向特定对象征收、专项用于特定公共事业等规定
- 国有资本经营预算安排是否符合收支平衡原则等规定
- 社会保险基金预算是否按项目编制、做到收支平衡
- 部门预算是否根据部门履行的职能等情况编制

（三）预算安排是否贯彻经济社会发展方针政策，收支政策是否切实可行

- 预算安排是否符合中央经济工作会议确定的重大方针政策
- 预算安排是否符合国务院关于编制预算通知的要求
- 收入预算编制是否与经济社会发展水平相适应，是否与财政政策相衔接等
- 支出预算编制是否做到统筹兼顾，是否贯彻了勤俭节约原则，是否保证了基本公共服务合理需要，是否优先保证了国家重点支出

（四）重点支出、重大投资项目预算安排是否适当

- 是否符合中央经济工作会议确定的重点任务和要 求
- 是否符合政府与市场基本职能范围的划分要 求
- 是否符合中央和地方之间财政事权与支出责任划分的要求

（五）预算编制是否完整细化

- 是否按全口径要求编制预算
- 是否分别按功能、经济性质分类编制预算

（六）对下转移性支出预算是否规范、适当

- 是否符合财政转移支付主要目标、原则和结构的要求
- 是否符合建立评估退出机制的要求
- 是否符合专项转移支付项目设立的要求
- 是否编制了分地区、分项目转移支付预算

（七）举借债务是否合法合理 是否有偿还计划和资金来源

- 债务举借是否符合法律规定
- 债务举借是否具有合理性
- 债务偿还是否有计划、有资金安排

（八）与预算有关重要事项的说明是否清晰

- 上年预算执行情况说明是否清晰
- 当年预算安排情况说明是否清晰
- 部门预算安排情况说明是否清晰
- 是否建立了跨年度预算平衡机制等

