## 国务院关于财政交通运输资金分配和使用情况的报告

--2021年12月21日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上  
财政部副部长　余蔚平

全国人民代表大会常务委员会：  
　　受国务院委托，我向全国人大常委会报告财政交通运输资金分配和使用情况，请审议。  
**一、**“十三五”期间财政支持交通运输发展取得显著成效  
　　交通运输是国民经济的基础性、先导性、战略性产业和重要的服务性行业。党中央、国务院高度重视交通运输发展。习近平总书记指出，“十三五”是交通运输基础设施发展、服务水平提高和转型发展的黄金时期。“十三五”期间，各级财政认真贯彻党中央、国务院决策部署，服务大局、服务人民，坚持谋划长远和统筹协调，持续发力支持加快建设人民满意、保障有力、世界前列的交通强国。  
　　（一）持续加大各级财政投入，有力拉动全社会投资。中央财政与地方财政上下联动，通过一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算等多渠道安排资金，确保对交通运输领域的持续投入。各级财政五年累计投入资金7.5万亿元，拉动交通运输领域形成超过16万亿元的固定资产投资规模；财政投入逐年增加，年均增长5%，高于该领域固定资产投资总体增速。其中，中央财政五年累计安排3.4万亿元，占交通运输领域财政总投入的45%，包括车辆购置税收入补助地方资金1.42万亿元、成品油税费改革转移支付3542亿元、政府还贷二级公路取消收费后补助资金1460亿元、中央预算内投资2539亿元、铁路建设基金2448亿元、民航发展基金1789亿元、港口建设费794亿元、邮政普遍服务与特殊服务补贴304亿元等，为交通运输重点领域基础设施建设和服务能力提升提供了有力支撑。  
　　（二）不断优化财政支出结构，有效推动行业转型升级。贯彻落实国家重大发展战略，不断优化交通运输领域财政支出结构，确保如期完成各项目标任务。在公路、铁路、民航、水运等重点行业，全国五年累计分别投入财政资金5.69万亿元、1.16万亿元、0.39万亿元、0.23万亿元，拉动相关领域分别形成11万亿元、4万亿元、0.89万亿元、0.63万亿元的固定资产投资规模。出台支持新能源汽车推广、机场“油改电”、船型标准化以及重点地区柴油货车淘汰等一系列政策措施，通过科技计划等支持智慧交通和交通科技创新、装备升级，引导调整优化交通运力结构和能源结构，促进行业转型升级，推动绿色低碳发展。  
　　（三）支持打赢脱贫攻坚战和区域交通运输协调发展，助力打好疫情防控阻击战。中央财政努力践行“全面建成小康社会，一个也不能少；共同富裕路上，一个也不能掉队”的庄严承诺，加大对中西部地区交通运输领域投入，中央财政安排的交通运输资金有78%投向中西部地区，进一步提高对革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区交通运输基础设施建设补助标准，支持这些地区提升交通运输通达深度，为其脱贫致富奠定坚实基础，有力促进区域协调发展和乡村振兴。2020年，面对突如其来的新冠肺炎疫情，中央财政紧急调拨资金，支持国际航班“不停飞”、重大运输飞行任务、保障民航客改货；全力做好抗疫人员和防疫物资铁路运输保障，累计向湖北地区输送援鄂医护人员458批、1.39万人次，运送防疫物资2.6万批、99.2万吨。通过稳定国内外运输能力，促进稳定产业链供应链，支持有效应对疫情冲击。  
　　在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，“十三五”期间，财政、交通运输等有关部门共同努力，推动我国成为名副其实的交通大国，并加快向交通强国迈进。全国交通基础设施形成超大规模网络。纵横东西南北的交通运输大通道基本贯通，发达的快速网、完善的干线网、广泛的基础网加快形成。全国高速铁路里程五年内翻了近一番，高速公路里程、万吨级码头泊位数量等保持世界第一，航空航海通达全球，综合交通网突破600万公里。京津冀、长江经济带、长三角、粤港澳大湾区、黄河流域等区域交通连片成网。运输服务质量显著提升。铁路、公路、水路、民航客货运输量和周转量等跻身世界前列，品质化、专业化、普惠化、安全性不断提高。港珠澳大桥、北京大兴国际机场等超大型交通工程以及京张高铁等重点工程建成投运。北京首都、上海浦东、广州白云等机场国际枢纽功能显著增强。智慧绿色平安交通加快建设。新能源、清洁能源在公路交通行业深入推广应用，26个省（区、市）1128对高速公路服务区具备充电服务功能，五年累计节油约600万吨。高速公路省界收费站全面取消，实现不停车快捷收费，提高通行效率，减少能源损耗及空气污染。公路安全隐患治理加快推进，应急装备物资储备加快布局。“一带一路”基础设施互联互通稳步推进。“六廊六路多国多港”的互联互通架构基本形成，交通运输领域国际交流合作不断深化。“十三五”以来，交通运输领域对国家经济社会发展和重大战略的支撑能力不断增强。  
**二、**“十三五”期间财政交通运输资金重点投入使用情况  
　　“十三五”期间，财政、交通运输等有关部门充分发挥职能作用，凝心聚力支持构建现代化交通运输网络体系，聚焦打通“大动脉”、畅通“微循环”，提升交通运输可持续发展能力，促进交通运输领域建设在全面建成小康社会决胜阶段取得积极成效，人民获得感和幸福感不断增强。  
　　（一）公路方面。全国五年累计安排财政资金5.69万亿元，占财政交通运输领域投入总规模的76%。支持推动高速公路、国道、省道里程分别增长3.75万公里、18.54万公里、5.3万公里，优良路的比例大幅提高。雄安新区对外公路通道、冬奥会配套公路等重点工程顺利实施。农村公路新改建超过147万公里，具备条件的乡镇和建制村全部通硬化路、通客车。截至2020年底，全国公路里程达520万公里，五年累计完成营业性客运635.7亿人次、货运量1784.7亿吨；高速公路基本覆盖20万以上人口城市，普通国道基本覆盖县级及以上行政区和常年开通的边境口岸。中央财政五年累计安排2.12万亿元，其中，44%用于支持国家高速公路、普通国省道等公路干线建设及其灾后恢复重建；22%用于支持农村公路和县乡公路安防工程等微循环网络建设；17%用于支持公路养护和公路灾损抢修保通。此外，还安排1215亿元支持促进农村客运、出租车等城乡公共服务均等化，安排148亿元用于全国487个省界收费站全部取消配套设施建设等。  
　　（二）铁路方面。全国五年累计安排财政资金1.16万亿元，占财政交通运输领域投入总规模的15%。支持推动全国铁路营业里程新增2.5万公里，高铁营业里程新增1.9万公里，“四纵四横”高铁网提前建成，“八纵八横”高铁网加密成型，高铁覆盖近95%的百万人口以上城市；全国铁路累计发送旅客149亿人次、发送货物158亿吨。中央财政五年累计安排8553亿元，其中，67%用于支持中西部干线以及战略性、标志性重大铁路项目建设；29%用于支持保障铁路公益性运输，累计运输学生、伤残军人2.1亿人次，涉农物资7.36亿吨。  
　　（三）民航方面。全国五年累计安排财政资金0.39万亿元，占财政交通运输领域投入总规模的5%。支持推动新建、迁建运输机场43个，全国颁证运输机场增加到241个，机场新增设计容量约4亿人次、总容量达14亿人次，新增航路航线263条、里程3.8万公里，航空服务已覆盖92%的地级行政区。特别是围绕京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等区域重大战略实施，深入推进与世界级城市群发展相适应的世界级机场群协同发展。支线航线旅客运输量年均增速超过20%。中央财政五年累计安排2140亿元，其中，81%用于支持民航基础设施建设；15%用于补贴中小机场、支线航空、通用航空运营等事项。  
　　（四）水运方面。全国五年累计安排财政资金0.23万亿元，占财政交通运输领域投入总规模的3%。支持推动连云港30万吨级航道二期工程、广州港深水航道拓宽工程等国家重点项目顺利实施，锚地、防波堤等公共基础设施趋于完善，全国港口货物吞吐量由127.5亿吨提高至145.5亿吨。重点实施长江干线航道系统治理、西江航运干线扩能、京杭运河、长江南京以下12.5米深水航道建设等重大工程，促进等级航道达到6.73万公里，以“两横一纵两网十八线”为主体的内河航道体系初步形成，长江“黄金水道”功能进一步提升。加快全国重点水域安全监管和救助装备设施布局，促进水上险情处置能力不断提升。中央财政五年累计安排1400亿元，其中，45%用于支持长江干线以及其他内河航道建设、疏浚和航道应急抢通；39%用于支持水上交通安全监管和救助能力建设；12%用于支持沿海港口公共航道、防波堤工程等建设。  
　　（五）邮政方面。全国五年累计安排财政资金415亿元，占财政交通运输领域投入总规模的1%。支持推动全国普遍服务营业局所达到5.4万个，普遍服务乡镇网点覆盖率和建制村直接通邮率提高至100%，促进实现邮政普遍服务投递深度延伸和时限缩短，乡村普遍服务能力和服务水平得到显著提升。县乡村累计建成各类仓储中心600多处、购置各类配送车4000多辆，邮政服务“三农”能力得到较大提升。中央财政五年累计安排395亿元，重点支持国家邮政普遍服务、特殊服务和“三农”服务发展。  
**三、**“十三五”期间交通运输领域财政管理改革情况  
　　财政是国家治理的基础和重要支柱。“十三五”期间，财政会同交通运输等有关部门认真贯彻党中央、国务院决策部署，落实预算法及其实施条例，立足长远和可持续发展，理清政府与市场边界，按照交通运输领域财政事权和支出责任划分改革方案要求，持续完善交通运输领域财政管理制度机制，不断提升财政预算管理规范化、法制化水平，提高财政资金政策效益，保障交通强国建设行稳致远。  
　　（一）合理划分交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任。针对交通运输领域特点，在深入研究、充分听取各方面意见基础上，起草《交通运输领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，经中央政治局常委会审议通过后由国务院办公厅印发实施，按照提高效率、权责利统一、激励地方主动作为等原则，对公路、水路、铁路、民航、邮政、综合交通六大领域相关事项的中央与地方财政事权和支出责任进行了划分，并进一步将财政事权涉及的战略规划、政策决定、执行实施、监督评价等事项在中央与地方财政间作出安排。一是对现行法律法规没有明确划分的事项进行确认，包括国道、国家级口岸公路、京杭运河、运输机场等18项。二是适度加强中央财政事权，将公路领域的界河桥梁和边境口岸汽车出入境运输管理，水路领域的国境、国际通航河流航道和西江航运干线等4项上划为中央财政事权。三是适当下划部分财政事权，将铁路领域干线铁路的组织实施从中央财政事权调整为中央与地方共同财政事权，将民航领域通用机场从中央与地方共同财政事权调整为地方财政事权。四是对已由中央财政承担的长江干线航道、空中交通管理和由地方承担的农村公路、道路运输管理等34项改革事项，重新厘清中央与地方财政责任。  
　　（二）完善交通运输领域财政收入政策和投融资方式。坚持遵循财政收入和投入可持续原则，健全多元化投融资体系。一是持续推进交通运输领域减税降费，统筹降低企业物流成本和物流企业成本。将交通运输行业增值税税率由11%降至9%，并扩大进项税抵扣范围，对交通运输业实行增值税汇总纳税等政策；对企业从事符合条件的交通运输领域公共基础设施项目投资经营所得，实施所得税“三免三减半”优惠政策；降低航空公司的民航发展基金征收标准。二是进一步发挥债券融资作用。各地区通过安排新增地方政府专项债券支持交通基础设施建设。同时，制定地方政府收费公路专项债券管理试行办法，规范设立地方政府收费公路专项债券。三是防范化解地方政府债务风险。中央财政安排补助资金1460亿元，用于帮助地方偿还政府还贷二级公路取消收费后的部分债务，目前已圆满完成既定目标任务，通过有效调整和优化收费公路结构，既减轻人民群众出行负担，又推动化解地方政府债务风险。四是规范有序推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式。“十三五”期间，交通运输领域PPP项目开工379个、总投资1.8万亿元。其中，中国PPP基金自2016年成立以来，在交通运输领域累计签约金额284亿元，涉及项目总投资4547亿元，有力撬动社会资本积极参与交通运输领域基础设施建设运营，引导建立健全市场化长效机制。五是深化农村公路管理养护体制改革。明确到2022年基本建立权责清晰、齐抓共管的农村公路管理养护体制机制，形成财政投入职责明确、社会力量积极参与的格局。县级人民政府履行农村公路管理养护主体责任，做到“有路必养、养必到位”，将农村公路养护资金及管理机构运行经费等支出纳入一般公共预算，加大管理养护投入力度。鼓励地方发挥政府资金引导作用，采取资金补助、先养后补、以奖代补等多种方式支持农村公路养护。完善成品油税费改革转移支付制度，加大对农村公路养护的支持力度。  
　　（三）强化财政交通运输资金预算管理。聚焦交通运输领域分专项制定资金管理办法，改进和完善车辆购置税收入补助地方资金等财政资金使用和管理。一是加强预算事前约束。坚持财政和行业主管部门共同定投向、定支出标准，在规划编制、政策评估等方面，形成财政和行业主管部门共同研究、共同推进的有效机制。二是优化资金分配和使用方式。对铁路、国道、干线航道等重大项目，采取项目法分配，区分项目类型制定资金安排标准，通过直接补助、资本金注入等方式予以支持；对点多面广、投资规模较小的农村公路等项目，按因素法切块下达地方，由地方统筹分解下达到具体项目。三是改进资金全流程管理。明确地方各级财政部门及交通运输主管部门事前、事中、事后责任，建立“谁申报、谁负责”和“谁使用、谁负责”的责任机制。四是推动建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。强化绩效目标管理，财政支持的交通运输领域项目全部设立可量化、可考核的绩效目标，包括产出指标、效益指标、服务对象满意度指标及过程管理指标等。加强绩效评价结果应用，将评价结果与财政资金安排挂钩，奖优罚劣，动态调整。对资金量较大、涉及面较广的车辆购置税收入补助地方资金等适时开展政策评估，总结政策成效和地方经验做法，梳理分析存在的问题，研究形成后续调整完善的思路和实施方案。  
　　（四）大力推进铁路和邮政等重点领域公司制改革。按照深化国资国企改革要求，积极推进原中国铁路总公司、原中国邮政集团公司进行公司制改制，2019年，两家企业均由全民所有制企业改制为公司制企业。财政部切实履行出资人职责，从“管资产”向“管资本”转变，不断推动两家企业完善公司法人治理结构，建立健全市场化经营机制。一是完善以管资本为主的国有资产管理体制。在制定印发国有资产与财务监督管理、工资决定机制改革、负责人薪酬考核管理等制度文件基础上，重点管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，将企业自主经营决策的事项归位于企业，激发企业活力、创新力和内生动力。二是推进企业配齐建强董事会。在两家企业建立外部董事占多数的董事会制度，向两家企业选派外部董事，并制定印发外部董事工作指引，加强对派出外部董事的管理，规范外部董事履职行为，切实发挥外部董事在公司治理中的积极作用。三是积极稳妥推进混合所有制改革。按照“成熟一个推进一个”的工作要求，推动中国国家铁路集团有限公司、中国邮政集团有限公司旗下优质子企业完成引战、上市工作，京沪高铁成功登陆A股，邮储银行顺利完成A＋H股两地上市。  
　　在总结“十三五”工作经验和成效的同时，我们也清醒地认识到，百年变局和世纪疫情叠加给我国经济发展和民生改善带来严重挑战，与加快建设交通强国的要求相比，相关领域财政支持工作仍有一些突出问题和短板弱项亟待解决。一是投资需求较高与收入增长乏力的矛盾有待解决。“十四五”期间，贯彻落实《国家综合立体交通网规划纲要》等仍需较大规模投资；公路、水路等基础设施建设经过多年快速发展，大部分已进入养护高峰期，“重建轻养”、“以建代养”现象比较普遍，养护资金潜在需求较大。而交通运输项目单体投资规模较大、单位成本较高、投资回报周期较长，对社会资本吸引不足，尚未形成多元化投入长效机制。同时，车辆购置税、燃油税等收入受能源结构、汽车消费市场结构调整等因素影响呈下降趋势，港口建设费取消，再叠加新冠肺炎疫情等对民航发展基金、铁路建设基金、车辆通行费收入的影响，交通运输领域相关收入增长将比较有限。二是部分地方超规划超预算、过度超前建设容易引发债务风险。近年来，部分地方在规划范围外、未纳入财政预算的情况下，超前实施了一些高速公路、高速铁路项目，投资数额较大、回报较低，明显超出了自身财力承受能力范围，容易引发拖欠民营企业和中小企业工程账款、地方政府隐性债务风险等一系列问题。三是交通运输领域财政资金统筹配置不足，支出结构仍需优化。分领域、分部门、分事项设立财政专项资金、政府性基金的格局尚未改变，部分资金渠道在支出方向上存在交叉重复现象，缺乏跨行业、跨部门、跨区域的资金统筹协调机制，不利于引导多种运输方式资源互补、相互融合。四是项目和资金管理亟需细化，全面预算绩效管理理念有待加强。交通运输领域项目涉及面广、实施复杂、差异较大，全面实施绩效管理难度较大，需要完备的大数据跟踪分析作支撑。目前，部分地方项目库建设不够扎实，项目立项征求意见机制尚不完善，项目和预算衔接不足，部分地方在基础设施建设和服务提供标准的选择上缺乏成本效益分析，求新、求大、求快等倾向比较明显，仍然存在“重分配、轻管理，重支出、轻绩效”等突出问题。  
**四、**下一步工作考虑  
　　党的十九届五中全会提出，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。交通运输深度嵌入生产、流通、消费各个环节，是循环畅通的重要基础，在构建新发展格局中具有重要作用。财政将会同交通运输等有关部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持系统观念，加强顶层设计，聚焦制约交通运输业持续健康发展的突出矛盾和问题，不断完善财政支持交通运输领域的政策体系，改进财政资金分配和使用管理，深化投融资体制改革，有效防范债务风险。  
　　（一）健全交通运输领域财政投入保障机制。优化配置交通运输领域各项财政资金政策，进一步健全财政投入保障机制。一是预研预判交通运输领域能源结构调整、消费市场结构调整的趋势和规律，及时调整完善交通运输领域相关财政政策，合理确定车辆购置税收入补助地方资金、成品油税费改革转移支付等转移支付资金规模。二是加快推进《收费公路条例》修订工作，贯彻“使用者付费、差别化负担”理念，促进收费公路控规模、调结构、降成本、防风险、强监管、优服务。三是港口建设费取消后，通过相关资金渠道予以调整补充，确保在水运等重点领域的持续投入。四是坚持举债同偿债能力相匹配和尽力而为、量力而行的原则，通过地方政府债券积极支持符合条件的交通运输领域项目。  
　　（二）进一步优化交通运输领域财政支出结构。加强财政资金统筹使用和管理，调整优化支出结构，努力做到六个坚持、六个更加突出。一是坚持可持续发展，在继续支持交通运输基础设施建设、完成一批国家重大项目的同时，更加突出对基础设施养护的支持引导，不仅要建设好，还要管理好、养护好、运营好。二是坚持融合发展，更加突出交通与产业的融合，支持引导交通运输服务链条向生产制造行业延伸，推动交通运输与生产制造、流通环节资源整合，鼓励物流组织模式与业态创新。三是坚持一体化发展，在继续支持铁路、公路、民航、水运、邮政等交通网络设施补短板强弱项的同时，更加突出对综合货运枢纽体系建设的支持引导，推进港口型、铁路型、航空型等不同类型货运枢纽高效多式联运，完善枢纽港站集疏运体系，提高综合交通基础设施承载力。四是坚持绿色低碳发展，更加突出对交通运输领域资源节约集约利用、节能减排的支持引导，促进新能源在公共交通行业的推广运用，加强绿色交通基础设施建设，鼓励引导绿色出行，让交通更环保、出行更低碳。五是坚持创新驱动发展，更加突出对智慧交通和智慧物流的支持引导，推动大数据、人工智能、区块链等新技术与交通运输行业深度融合，使人享其行、物畅其流。六是坚持对外开放，在继续支持国内物流体系做优做强的同时，更加突出加强国际互联互通，为物流快递企业走出去做好服务支撑，鼓励不同类型市场主体开放合作、资源互补，深入参与国际物流网络拓展，实现共商共建共享。  
　　（三）更好发挥财政引导作用调动各方积极性。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，有序推进交通运输竞争性领域市场化改革，促进构建统一开放竞争有序的交通运输市场。一是鼓励符合条件的交通运输领域市场主体发行企业债券、公司债券，创新使用资产证券化、基础设施领域不动产投资信托基金等金融工具。二是遵循国际规则，继续清理涉企补贴，公共财政进一步聚焦“公共服务”领域，对具有一定收益的交通运输领域项目，鼓励社会资本通过PPP模式参与投资、建设、运营和维护等项目全周期管理，发挥政府和社会资本各自优势，提高交通基础设施供给质量和效率。三是进一步明确中央与地方财政责任，对属于中央与地方共同财政事权以及地方财政事权的事项，更多采用以奖代补、竞争性评审等激励机制，充分发挥地方贴近基层的信息优势，赋予地方结合实际编制实施方案、开展工作的自主决策空间，中央财政以绩效为导向，对积极有为、开拓创新、示范引领效果明显的地方加大奖补力度。  
　　（四）促进交通运输领域财政资金提质增效。贯彻落实党的十九大关于“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”的要求，将绩效管理深度融入财政交通运输资金预算编制、执行和监督全过程。一是完善大数据跟踪分析体系，优化绩效目标设置，强化绩效运行动态监控，完善绩效评价指标体系，加大绩效结果反馈与运用力度。特别是强化评价结果刚性约束，将评价结果作为预算安排的重要依据，引导各级财政和有关单位精打细算，切实把钱花在刀刃上、紧要处，提高政策效益和效率。二是以党内监督为主导，促进审计、财政和行业监督等有机贯通、相互协调。自觉接受人大监督，进一步发挥社会监督作用，加强对交通运输领域重点政策落实情况、重点项目资金使用情况的督导力度。三是在督导评估的基础上，及时总结可复制可推广的先进经验，以点带面，在更大范围、更宽领域延伸运用，发挥好示范带动作用。  
　　委员长、各位副委员长、秘书长、各位委员，长期以来，全国人大常委会高度重视、大力支持财政交通运输工作，加强交通运输领域立法和执法监督，有力推动了交通运输事业发展。我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚决贯彻党中央、国务院决策部署，按照全国人大常委会的审议意见，切实改进和加强财政交通运输资金使用和管理，为促进交通运输治理体系和治理能力现代化、实现第二个百年奋斗目标作出新贡献！