

市十二届人大
三次会议文件（5）

惠州市2017年预算执行情况 和2018年预算草案的报告

——2018年1月16日在惠州市十二届
人民代表大会第三次会议上
惠州市财政局局长 曾国华

各位代表：

受市人民政府委托，我向大会报告惠州市2017年预算执行情况和2018年预算草案，请予审议，并请市政协委员和其他列席人员提出意见。

一、2017年预算执行情况

2017年，在市委、市政府的坚强领导下，在市人大、市政协的监督支持下，全市各级财税部门主动适应经济发展新常态，紧紧围绕全面建成小康社会、建设绿色化现代山水城市奋斗目标，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，着力推进创新驱动发展、经济转型升级，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，全市财政运行平稳，较好地完成市十二届人大一次会议确定的预算任务。

（一）一般公共预算执行情况

1. 全市一般公共预算执行情况。据快报反映，2017 年全市一般公共预算收入 389.1 亿元，完成各级汇总预算的 103.7%，同比增长 10.0%；全市一般公共预算支出 554.1 亿元，完成各级汇总预算的 104.7%，增长 8.8%。

2. 市本级（含市直、大亚湾、仲恺，下同）一般公共预算执行情况。2017 年市本级一般公共预算收入 206.9 亿元，完成汇总预算的 105.1%，同比增长 9.5%，其中：大亚湾 53.1 亿元，同比增长 17.4%；仲恺 32.1 亿元，同比增长 11.0%（详见附件，下同）。市本级一般公共预算支出 249.2 亿元，完成汇总预算的 103.3%，增长 14.2%，其中：大亚湾 57.3 亿元，增长 9.2%；仲恺 33.4 亿元，增长 12.4%。

3. 市直一般公共预算执行情况。2017 年市直一般公共预算收入 121.8 亿元，完成预算的 104.2%，同比增长 6.0%。主要收入项目完成情况：国内增值税收入 24.7 亿元，同比增长 6.8%；企业所得税收入 11.7 亿元，增长 30.1%；个人所得税收入 2.7 亿元，增长 30.8%；城市维护建设税收入 7.6 亿元，增长 4.4%；土地增值税收入 4.0 亿元，增长 34.2%；专项收入 6.6 亿元，增长 89.3%；行政事业性收费收入 3.8 亿元，增长 47.9%。

一般公共预算收入 121.8 亿元加上上级补助收入 21.9 亿元、下级上解收入 20.9 亿元、债务转贷收入 1.6 亿元、上年结余收入 21.2 亿元以及调入资金 56.7 亿元等，2017 年市直一般公共预算总收入为 244.1 亿元。

一般公共预算支出 158.4 亿元（其中权责发生制列支 0.12 亿元），

加上补助下级支出 38.3 亿元、上解上级支出 5.8 亿元、债务还本支出 8.4 亿元、调出资金 23.0 亿元以及年终结余 10.2 亿元，2017 年市直一般公共预算总支出为 244.1 亿元。

剔除在预算执行中因上级增加专项转移支付而引起的预算支出等因素，一般公共预算支出控制在年度调整预算范围内。

上述 2017 年市直财政总收支相抵后，根据新预算法、国家和省有关要求，除按结转资金占支出的比重不超过 9% 的规定安排结转下年支出外，其余资金全部由市财政收回，用于补充预算稳定调节基金，留待 2018 年预算安排延续性项目、重点项目支出。

2017 年一般公共预算总收入和总支出均为初步统计数，具体收支及结转金额待决算完成后报告（以下 2017 年政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的执行情况做法相同）。

（二）政府性基金预算执行情况

1. 全市政府性基金预算执行情况。2017 年全市政府性基金预算收入 172.2 亿元，完成各级汇总预算的 111.1%，增长 89.3%；全市政府性基金预算支出 149.1 亿元，完成各级汇总预算的 84.3%，增长 40.3%。

2. 市本级政府性基金预算执行情况。2017 年市本级政府性基金预算收入 95.6 亿元，完成汇总预算的 106.2%，增长 69.5%，其中：大亚湾 19.0 亿元，增长 56.3%；仲恺 18.7 亿元，增长 45.2%。市本级政府性基金预算支出 63.7 亿元，完成汇总预算的 64.3%，增长 6.4%，其中：大亚湾 12.9 亿元，仲恺 19.6 亿元。

3. 市直政府性基金预算执行情况。2017 年市直政府性基金预算收

入 57.9 亿元，完成预算的 103.9%，增长 84.5%；市直政府性基金预算支出 31.2 亿元（其中权责发生制列支 0.01 亿元），完成预算的 48.3%，下降 4.8%。

（三）国有资本经营预算执行情况

1. 全市国有资本经营预算执行情况。2017 年全市国有资本经营预算收入 1.1 亿元，完成各级汇总预算的 152.5%，增长 102.9%；全市国有资本经营预算支出 0.6 亿元，完成各级汇总预算的 74.2%，增长 35.1%。

2. 市本级国有资本经营预算执行情况。2017 年市本级国有资本经营预算收入 1.0 亿元，完成汇总预算的 186.0%，其中：大亚湾 0.1 亿元。市本级国有资本经营预算支出 0.5 亿元，完成汇总预算的 87.6%，其中：大亚湾 0.1 亿元。

3. 市直国有资本经营预算执行情况。2017 年市直国有资本经营预算收入 0.9 亿元，完成预算的 203.7%，增长 184.9%；市直国有资本经营预算支出 0.4 亿元，完成预算的 95.0%，增长 33.8%。

（四）社会保险基金预算执行情况

1. 全市社保基金预算执行情况。2017 年全市社保基金预算收入 85.6 亿元，完成预算的 57.6%。未能完成预算的主要原因是从 2017 年 6 月起市直正式启动机关事业单位工作人员养老保险费征收工作，而县（区）尚未启动。2018 年我市机关事业单位基本养老保险基金的征收工作将全面开展，并对以前年度欠款的予以补缴。剔除上述因素，全市社保基金预算收入完成预算的 104.3%；全市社保基金预算支出 72.5

亿元，完成预算的 55.7%，剔除机关事业单位基本养老保险基金，全市社保基金预算支出完成预算的 99.8%。

2. 市本级社保基金预算执行情况。2017 年市本级社保基金预算收入 70.0 亿元，完成预算的 86.4%，剔除机关事业单位基本养老保险基金，市本级社保基金预算收入完成预算的 105.8%；市本级社保基金预算支出 60.8 亿元，完成预算的 84.2%，剔除机关事业单位基本养老保险基金，市本级社保基金预算支出完成预算的 100.8%。

3. 市直社保基金预算执行情况。2017 年市直社保基金预算收入 67.5 亿元，完成预算的 87.8%，剔除机关事业单位基本养老保险基金，市直社保基金预算收入完成预算的 106%；市直社保基金预算支出 59.2 亿元，完成预算的 84.5%，剔除机关事业单位基本养老保险基金，市直社保基金预算支出完成预算的 100.8%。

（五）地方政府债务管理情况

1. 2017 年全市政府债务限额情况。按预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）有关规定，对地方政府债务实行限额管理。2016 年末我市地方债务限额为 617.6 亿元（其中一般债务限额 531.3 亿元，专项债务限额 86.4 亿元），加上 2017 年新增债务限额 27.0 亿元后（其中专项债务限额 27.0 亿元），2017 年末我市政府债务限额为 644.6 亿元（其中一般债务限额 531.3 亿元，专项债务限额 113.4 亿元）。其中，新增债券方面，省财政厅下达我市 2017 年新增专项债券额度 27.0 亿元，按照国家规定主要用于支持我市交通运输、小流域和水环境整治、土地储备、市政道路工程、保障

性住房、农村基础设施、基本公共服务（教育）等重大公益性重点项目。置换债券方面，省财政厅下达我市 2017 年置换债券资金 26.0 亿元（置换债券用于偿还存量债务本金，不涉及债务规模变化）。置换债券资金严格按照规定用途使用，全部用于置换政府存量债务本金，减轻利息负担，递延还本支出。

2. 2017 年市本级政府债务还本付息支出情况。2017 年市本级政府债务还本付息 30.5 亿元，其中：大亚湾 3.4 亿元（其中：本级财力安排还本支出 1.9 亿元，付息支出 1.5 亿元）；仲恺 4.4 亿元（其中：置换债券安排还本支出 3 亿元，付息支出 1.4 亿元）。

3. 2017 年市直政府债务还本付息支出情况。2017 年市直政府债务还本付息 22.7 亿元，其中：置换债券安排还本支出 14.3 亿元，本级财力安排还本支出 0.9 亿元，付息支出 7.5 亿元。

二、2017 年全市预算执行和管理主要特点

（一）强化财政收支管理，实现平稳有序运行

不断促进实体经济发展，培植更多的优质税源，做大做强财政“蛋糕”的同时，坚持分好财政“蛋糕”，实现财政运行平稳有序，为全市经济社会发展作出了应有的贡献。

1. 财税收入继续保持稳定增长，财政服务保障能力进一步增强。面对严峻的收入形势和愈加突出的预算平衡压力，全市各级财税部门主动作为，牢固树立全市财税工作“一盘棋”思想，科学研判、综合施策，实现财税信息共建共享，推动全市财政收入平稳增长。2017 年全市一般公共预算收入完成 389.1 亿元，可比增长 10.0%（其中税收

收入可比增长 14.8%)，收入规模继续稳居全省第五位。县（区）财政实力进一步增强，县（区）级一般公共预算收入完成 267.3 亿元，可比增长 11.9%，占全市一般公共预算收入比重达 68.7%。

2. 强化财政支出管理，支出进度和均衡性进一步增强。各级财政部门主动加大财政支出工作力度，在收支矛盾较为突出的情况下，围绕中心工作和重点任务，进一步加大统筹力度，建立完善财政支出通报与约谈机制，定期考核支出进度，强化各县（区）、各部门预算执行主体责任，推动提高财政资金支出效率。采取盘活债务存量资金、积极向省申请新增地方政府债券等措施，全市财政支出均衡性大大改善，支出进度明显加快，与市重点项目实施进度更加契合、更相匹配，有效发挥了财政支出对经济增长的拉动作用。

（二）精准发力惠民生，满足美好生活需要

紧紧抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题，进一步优化财政支出结构，提高民生保障水平，满足人民日益增长的美好生活需要。

1. 民生投入力度进一步加大。坚持将市级新增财力的 75%，县级新增财力的 60%以上投入民生，民生投入随着财政收入的增长而不断增长。全市民生支出完成 397.7 亿元，增长 10.8%，民生支出占一般公共预算支出比重达 71.8%。全年全市落实底线民生项目补助资金 6.2 亿元。全力保障省、市十件民生实事，全市累计拨付省、市十件民生实事资金 93.4 亿元（其中，拨付省十件民生实事资金 44.2 亿元，市十件民生实事资金 49.2 亿元），资金拨付与项目实施进度相匹配。人

均公共文化支出 259 元，提前一年完成了 2017 年人均公共文化支出不低于 250 元的目标（全面建成小康社会的重要考核指标之一）。主动推进精准扶贫脱贫工作，累计下达精准扶贫、精准脱贫市级配套资金 1.2 亿元，有力地推动了全市精准扶贫工作落实。主动推进新农村建设，及时下达省级贫困村补助资金 1.6 亿元，筹措安排市级贫困村补助资金 3.04 亿元，新农村建设资金得到有效保障。

2. 率先在全省出台地市级基本公共服务均等化规划。 我市 2017 年率先在全省地级市中编制出台了“十三五”基本公共服务均等化规划。在充分总结我市基本公共服务均等化综合改革试点（2012-2014 年）经验的基础上，结合国家、省“十三五”时期关于基本公共服务均等化的最新部署和政策要求，组织编制《惠州市“十三五”基本公共服务均等化规划》，以市政府名义印发实施，成为指导我市“十三五”期间深入推进基本公共服务均等化工作的指导性文件，进一步提高基本公共服务均等化水平，增强人民群众的获得感。

3. 基层公共服务平台建设考核验收工作有序进行。 在去年底全面建起县、镇、村（社区）三级联动、规范统一的基层公共服务综合平台信息系统，实现群众办事“足不出村”的基础上，为确保我市基层公共服务平台建设顺利通过省考核验收，牵头组织市级考核验收组，分赴各县（区）开展村（社区）公共服务站建设市级考核验收工作，考核结果达到优秀等次，为迎接省考核验收打下了坚实基础。在 2017 年底省委基层治理领导小组到我市开展调研及考核验收工作中，对我市基层公共服务平台建设工作给予了充分肯定。

（三）发挥财政导向作用，助力经济发展提质增效

贯彻新发展理念，充分发挥财政政策和资金的导向作用，推动我市经济发展质量和效益不断提升。

1. 稳步推进供给侧结构性改革。2017年在原供给侧结构性改革工作开展的基础上，市财政部门认真贯彻落实国家、省关于降低实体经济企业成本工作的最新部署，关注新动向，调整原计划。我市先后出台《惠州市降低实体经济企业成本工作实施细则》（惠府〔2017〕90号）和《惠州市进一步降低制造业企业成本支持实体经济发展的十条政策措施》（惠府〔2017〕162号），通过营改增等结构性减税、进一步减免涉企行政事业性收费、降低社会保险费率和降低住房公积金缴存比例等措施，最大限度地为实体企业松绑减负，让企业轻装上阵。据快报反映，全市降低实体经济企业成本合计约161.7亿元，完成全年任务（116.2亿元）的139.1%。

2. 支持创新驱动发展、绿色发展。继续加大科技创新投入力度，全市科技投入25.9亿元，有力保障了创新驱动发展“六大行动”的落实。安排科技专项资金统筹用于支持实施重大科技专项、推动产学研深度合作、加快新型研发机构建设和引进培育科技企业等，支持走“惠州创造”之路。支持环大亚湾新区和潼湖生态智慧区建设，市财政在年初预算安排资金4亿多元的基础上，通过PPP模式、财政金融政策等方式加大支持力度。支持加强生态文明建设，推动我市实现绿色发展，市级财政投入1.8亿元支持环境保护工作，支持改善大气环境质量、重点流域水环境质量，推进“美丽乡村”行动，落实东江水源地

安全体系生态保护和西枝江流域生态保护补偿等，为我市实现“金山银山”和“绿水青山”互融共赢提供坚实的财力保障，助力我市成功创建国家生态文明建设示范市。

3. 加快推进基础设施建设。城市基础设施是城市建设与发展的重要载体，在财政收支矛盾较为突出的情况下，市级财政仍然加大对交通设施建设、惠州机场航线及惠城区公交企业运营的投入力度，促进公路、桥梁、城轨等基础设施建设加快推进，保障公交线路、机场航线正常有序运营。加大与省财政厅沟通力度，就中科院两大科学装置项目配套工程、“赣深客专”惠州段等重大基础设施建设项目，争取省级资金支持，有力推动了重点项目建设，为经济发展创造了有利条件。同时，运用 PPP 模式引导社会资本参与市政公用设施、综合交通设施、能源水利设施等建设，进一步增强基础设施建设投资拉动经济增长的动力。

（四）深化财政管理改革，破解难题释红利

坚持以改革破难题，向改革要红利，紧紧围绕省市财税改革工作部署，积极创新、扎实推进，在预算管理、投融资体制、绩效管理、财税体制等关键改革领域上精准发力，各项重点改革任务有序推进，财政发展动力进一步增强。

1. 预算管理改革取得新突破。大力推进预算管理改革，从 2017 年起全面铺开零基预算，在现行预算控制安排水平的基础上，打破固化基数安排，进一步提高预算编制的准确性和到位率。改进预算管理和控制方式，继续加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公

共预算的统筹力度，启动中期财政规划编制工作，采取逐年更新滚动管理方式，力求实现规划期内预算收支跨年度平衡。积极实施项目库改革，研究建立备选项目库，提前择优遴选项目支出，细化项目支出预算编制，实现项目库与中期财政规划编制相衔接。继续加大财政信息公开力度，印发《惠州市进一步推进财政信息公开工作实施方案》（惠财预〔2017〕50号），对公开主体、公开时间、公开形式和公开内容进一步规范 and 统一。配合做好人大预算联网监督及省财政资金在线联网监督工作，完成系统有关指标和拨付数据的挂接和推送，强化人大对预算管理的监督力度。

2. 投融资体制改革创新推进。大力推行政府和社会资本合作（PPP）模式，利用我市PPP项目咨询服务中介机构库，规范高效地推进PPP工作。创新财政投融资体制改革，认真审核政府投资基金组建方案，积极推动组建我市市级政府投资基金。2017年全市录入财政部PPP项目综合信息平台项目50个，项目投资概算金额511亿元，项目落地率超过76%，项目落地金额占比达81%。小金河大道市政工程等4个项目入选国家第三批示范项目（一类），金龙大道改造工程等4个项目入选省重点项目（二类）。

3. 政府性债务管理更加规范。严格按照人大通过的债务限额控制债务规模，严禁违法违规举借债务和提供担保，按规定将新增发行地方政府债券用于规定用途并呈报人大。制定《惠州市2017年政府债务风险化解规划》，采取有效措施，逐步降低风险指标，化解债务风险。按照财政部相关工作部署，进一步规范了地方政府置换债券使用

工作。继续做好存量政府债务置换，全年完成存量债务置换金额近 50 亿元。落实省、市政府性债务和隐性债务管理工作会议精神和要求，进一步摸清摸实债务情况，严控新增债务，政府性债务和隐性债务管控工作进一步加强。

4. 预算绩效管理实现全过程覆盖。强化绩效目标管理和绩效结果运用，倒逼财政资金使用绩效的提高。将绩效评价工作从事后评价向预算编制、审查批准、执行过程等上游环节延伸。对 2018 年所有新增项目开展绩效目标申报，并对部分项目绩效目标填报情况进行审核。认真组织开展绩效自我评价工作，组织 50 多个部门预算单位对市级 200 万元以上的 200 多个项目开展绩效自评工作。继续推进财政资金委托第三方评价工作，选取 2016 年度扶贫开发专项资金等 21 个涉及民生、社会关注度较高的财政支出项目开展综合绩效评价，涉及资金 7.7 亿元。

5. 政府投资项目监管有序开展。认真开展政府投资项目预结算审核，共审定财政投资项目 321 项，涉及送审金额 50.4 亿元，审定金额 43.9 亿元，核减 6.6 亿元，平均审减率 13%。强化政府投资项目财务管理，2017 年共审核市政府投资项目工程进度 1672 笔，累计核准可拨付项目资金 11.94 亿元。加强对政府投资项目的重点工程项目监管和服务，对观洞水库、生态环境园等 12 个重点工程项目派出财务总监，严控工程变更，严把资金使用关，主动在项目设计、施工、变更等方面提出合理化建议，将服务融于监管之中。

各位代表！2017 年各项财政工作取得了较好的成绩，是市委、市

政府总揽全局、科学决策、正确领导的结果，是市人大监督指导和政协积极建言的结果，是各级各部门及全市上下艰苦奋斗、共同努力的结果。同时，冷静审视新形势、新任务和新要求，我们也清醒地看到，财政工作仍存在一定差距，主要体现在：财税改革进程与政府职能转变、利益格局调整、配套政策衔接等多种因素交织，改革任务更加复杂艰巨；经济下行压力加大，传统产业动力减弱，财政持续增收困难；收入结构不够合理，收入质量有待提高，多元化增收基础尚不稳固；财政支出刚性增长，收支矛盾比较突出，预算平衡压力较大。下一步，我们将高度重视，继续采取有效措施努力加以解决。

三、2018年财政预算草案

2018年是贯彻党的十九大精神的开局之年，是我市决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年。我市处于大有可为的战略机遇期，经济持续健康发展具有许多有利条件，具有持续向好的基础、条件和动力。但同时也面临新常态下调整和转型攻坚等问题，不确定因素较多，财政收支矛盾较为突出。收入方面，经济下行压力将持续较长时期，降低实体经济企业成本、调整财政体制等政策性减收因素持续影响我市，财政增收压力较大。支出方面，实施积极财政政策，推进供给侧结构性改革，实施创新驱动发展战略，落实新时期精准扶贫精准脱贫攻坚计划，加上重点项目和民生事业的刚性支出不断增长，都需要加大财政投入力度。

机遇和挑战并存，动力和压力同在。全市各级财政部门要审时度势，既要看到经济发展的潜力和优势，又要做好应对各种复杂局面的

准备。树立理财有方、统筹有道、保障有力、分担有责、投入有效的理财理念，确保集中财力办大事、办成事，促进事与钱有机统一。要深入分析和主动适应经济新常态下财政各领域的趋势性变化，加强预算执行和分析，加大组织收入力度，努力提高收入质量，优化支出结构，强化财政管理，推动财政事业改革和发展再上新台阶。

（一）2018年预算安排的指导思想、基本原则

指导思想：深入贯彻党的十九大和省委十二届三次全会精神，按照市第十一次党代会第三次会议的部署，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展的要求，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实中央经济工作会议精神，按照市委、市政府的决策部署，坚持依法理财，严肃财经纪律，继续深化财税体制改革，完善预算管理制度，继续推进预算公开透明，树立“过紧日子”的意识，强化增收节支，保障改善民生，加强资金监管，防范化解财政债务风险，支持创新发展，提高财政收入质量，为把惠州建设成为绿色化现代山水城市目标提供坚实的财政保障。

基本原则：依法依规，强化约束。积极稳妥，收支平衡。细化编制，绩效预算。加强统筹，盘活存量。加强调控，力促增长。民生优先，保障底线。关注债务，防范风险。信息公开，预算透明。

（二）2018年一般公共预算草案

1. **全市一般公共预算草案。**按财政收入增长与经济增长相适应的

原则，在全市税源调研预测情况的基础上，参考惠州市国内生产总值预期目标，2018年代编全市一般公共预算收入拟按增长10.0%安排，预计完成428.0亿元。考虑到可盘活财政存量资金逐年减少、上年支出基数较大等因素，2018年代编全市一般公共预算支出拟按比上年增长6.0%安排，预计完成494.1亿元。

2. 市本级一般公共预算草案。2018年市本级一般公共预算汇总预算收入222.1亿元，比上年执行数增长7.3%，其中：大亚湾58.4亿元，增长10.0%；仲恺34.7亿元，增长8.0%。汇总预算支出233.1亿元，比上年预算数增长6.7%，其中：大亚湾64亿元，增长18.9%；仲恺28.4亿元，增长12.6%。

3. 市直一般公共预算草案。2018年市直一般公共预算收入拟按增长6.0%安排，预计完成129.1亿元。加上上级补助收入（包括返还性收入、一般性转移支付、专项转移支付收入）12.7亿元、下级上解收入20.7亿元、及调入资金23.4亿元，一般公共预算总收入拟安排185.9亿元。

按照《预算法》的规定和“统筹兼顾、量入为出、收支平衡”的原则，2018年市直一般公共预算总支出相应安排185.9亿元。包括一般公共预算支出拟安排140.7亿元、补助下级支出33.0亿元、上解上级支出6.1亿元及债务还本支出6.2亿元。

在2018年市直财政支出安排中，根据省市人大有关规定和要求，市财政落实省、市人大议案及政协提案67件，安排资金3.2亿元，其中：一般公共预算安排3.1亿元，政府性基金预算等其他资金安排0.1

亿元。

按照中央“八项规定”及《党政机关厉行节约反对铺张浪费条例》，从严控制“三公”经费开支。经统计，2018年市直“三公”经费预算安排1.22亿元，比上年预算数1.23亿元，减少0.01亿元，其中：因公出国（境）费用520万元，公务接待费4,950万元，公务用车购置和运行费6,748万元。

2018年市直一般公共预算支出安排的重点是：

（1）着力保障改善民生福祉，推动社会事业全面发展。

——支持教育事业优先发展，提高城乡教育发展水平。安排高校科研专项资金2,000万元，教师培训资金600万元，义务教育免费市级补助资金1,0490万元，中职免费教育资金3,500万元，城镇贫困家庭和农村义务教育学生“营养餐”补助资金1,852万元，入读义务教育民办学校补助资金（电子教育卷形式实施）1,842万元，入读普惠性民办幼儿园补助资金850万元，建档立卡学生免学费和生活费补助资金738万元，普通高中经济困难学生免学费资金567万元，山区教师津贴资金2,000万元。

——加强医疗卫生服务能力，提升居民健康保障水平。安排免费体检和健康管理资金13,000万元，老人免费接种流感和肺炎疫苗资金7,176万元，基本公共卫生服务资金5,950万元，公立医院改革补助配套资金1,100万元，妇幼健康补助资金2,000万元，卫生计生协管员资金623万元，基层卫生人员补助配套资金1,682万元，重性精神疾病管理和治疗资金3,410万元，中心医院改扩建工程和两个中央预算

内投资项目贷款贴息资金 3,578 万元。

——健全公共文化服务体系，促进文体事业繁荣发展。安排中华龙舟大赛资金 1,000 万元，文化艺术中心经营演出补贴资金 1,061 万元，文化产业发展专项资金 1,000 万元，奥林匹克体育场运营补资金 650 万元，“文化惠民卡”文化消费补贴专项资金 1,500 万元。

——加快社会保障体系建设，切实兜住基本民生底线。安排优抚对象抚恤标准自然增长机制资金 1,000 万元，最低生活保障资金 5,500 万元，社区综合服务中心补助资金 900 万元，城乡居民基本医疗保险补助资金 15,308 万元，城乡居民基本养老保险补助资金 16,850 万元。

（2）着力支持创新驱动发展，促进新旧动能接续转换。综合运用财政政策、体制和机制等手段，充分发挥财政资金导向功能，加快推进重大创新平台建设，培育壮大科技创新主体，打造转型升级新引擎，构筑创新发展新高地。安排环大亚湾新区发展统筹资金 4,000 万元，环大亚湾新区建设市级基础性补助资金 9,000 万元，潼湖生态智慧区起步区建设资金 10,000 万元，“天鹅惠聚工程”资金 3,400 万元，领军人才、高级人才津贴及住房补贴资金 1,000 万元，市级重大科技专项资金 7,360 万元，市技术改造专项资金 3,000 万元，合作共建赛迪（华南）智能制造创新中心建设资金 500 万元，中国高校（华南）科技成果转化中心资金 700 万元。

（3）着力推进乡村振兴战略，统筹城乡区域协调发展。坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，巩

固脱贫攻坚成果，大力发展现代农业，培育壮大县域经济，深化“3+3+X”的建设模式，促进农业增效、农民增收、农村增绿。安排省市贫困村建设社会主义新农村示范村专项资金 24,000 万元，市属国有林场体制改革财政补助资金 3,500 万元，农村基层组织经费保障补助资金 10,276 万元，扶持现代农业产业发展专项资金 842 万元，发展粮食生产专项资金 936 万元，农田水利建设与设施农业发展专项资金 1,995 万元，农村小型公益专项资金 800 万元，县乡村道建设管养补助资金 2,407 万元，各县（区）农村公路养护和管理资金 4,769 万元，粮食风险基金 7,700 万元。

（4）着力坚持绿色发展导向，全面提升生态环境质量。树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和环境保护的基本国策，像对待生命一样对待生态环境，形成绿色发展方式和生活方式，为群众创造良好生产生活环境，努力建设更具内涵的生态名城。安排桉树林改造资金 500 万元，市级生态公益林补偿资金 514 万元，美丽乡村绿满家园建设资金 560 万元，金山污水处理厂（一期）配套项目新增投资补偿资金 1,671 万元，水环境生态补偿资金 500 万元，生态示范创建奖励资金 755 万元，西枝江流域生态保护补偿专项资金 1,500 万元，新能源汽车推广应用市级财政补贴资金 3,200 万元，垃圾收集运输处理专项业务资金 1,581 万元，农村保洁员资金 7,077 万元，垃圾填埋场渗滤液处理运营服务资金 850 万元。

（5）着力完善城市基础配套，加快补齐城市功能短板。安排城市维护建设资金 24,000 万元（另政府性基金预算安排 40,000 万元），

其中：城市照明设施电费资金 2,000 万元，惠州市生活污水处理设施以奖代补资金 3,000 万元，市区道路桥梁设施养护维修资金 3,200 万元，市区道路管道、沙井、集水井清疏维护资金 1,909 万元。安排城建项目资金 20,000 万元（另政府性基金安排 190,000 万元），专项用于保障城市道路建设、道路桥梁建设及学校、医院、体育场馆等公共设施建设。

2018 年市直一般公共预算总支出 185.9 亿元中，2018 年预算年度开始后，预算草案经批准前，按照新预算法规定，市财政对必须支付的基本支出已预安排。

为进一步严格执行国家和省有关盘活财政存量资金的规定，促进财政资金尽快发挥效益，2018 年末未使用的市财力一般公共预算支出指标将全部由市财政收回（政府性基金预算、国有资本经营预算参照执行），用于补充预算稳定调节基金。

（三）2018 年政府性基金预算草案

1. 全市政府性基金预算草案。2018 年代编全市政府性基金预算收入拟安排 133.0 亿元，按可比口径比上年执行数减收 35.6 亿（剔除已停收的城市公用事业附加及新型墙体材料专项收入，下同），下降 21.1%。收入下降的主要原因是 2017 年全市土地出让收入基数较高，实行房地产调控政策后，2018 年收入预计有所回落（下同）；支出拟安排 127.8 亿元，按可比口径比上年预算数增支 12.4 亿元，增长 10.7%。

2. 市本级政府性基金预算草案。2018 市本级政府性基金汇总预算收入 82.6 亿元，按可比口径比上年执行数减收 12.3 亿元，下降 13.0%，

其中：大亚湾 12.0 亿元，仲恺 18.3 亿元。汇总预算支出 80.5 亿元，按可比口径比上年预算数增支 22.7 亿元，增长 39.2%，其中：大亚湾 17.0 亿元，仲恺 18.4 亿元。

3. 市直政府性基金预算草案。2018 年市直政府性基金预算收入拟安排 52.4 亿元，按可比口径比上年执行数减收 5.3 亿元，下降 9.2%。加上上级补助收入 0.1 亿元、上年结转 16.3 亿元，总收入 68.8 亿元；支出拟安排 45.2 亿元，按可比口径比上年预算数增支 11.2 亿元，增长 33%。加上补助下级支出 8.2 亿元、调出资金 0.1 亿元、年终结转 15.3 亿元，总支出 68.8 亿元。总收支持平。

（四）2018 年国有资本经营预算草案

1. 全市国有资本经营预算草案。2018 年代编全市国有资本经营预算收入拟安排 0.6 亿元，比上年执行数下降 43.1%。收入下降的主要原因是 2017 年国有企业一次性上缴的收益和分红收入等因素抬高了基数，2018 年收入预计有所回落（下同）；支出拟安排 0.4 亿元，比上年预算数下降 53.8%，主要原因是支出随收入减少（下同）。

2. 市本级国有资本经营预算草案。2018 年市本级国有资本经营汇总预算收入 0.6 亿元，比上年执行数下降 37.5%，其中：大亚湾 0.04 亿元，仲恺 0.04 亿元。汇总预算支出 0.3 亿元，比上年预算数下降 44.5%，其中：大亚湾 0.08 亿元，仲恺 0.04 亿元。

3. 市直国有资本经营预算草案。2018 年市直国有资本经营预算收入拟安排 0.5 亿元，比上年执行数下降 43.3%，总收入 0.5 亿元；支出拟安排 0.2 亿元，比上年预算数下降 55.2%，加上调出资金 0.3 亿元，

总支出 0.5 亿元。总收支持平。

（五）2018 年全市社保基金预算草案

2018 年我市组织编制的七项社保基金预算中，根据粤府〔2017〕71 号，从 2017 年 7 月 1 日起，广东省企业职工基本养老保险基金实行省级统收统支，由省级统筹管理，在全省范围内统一调度和使用，实行统一核算、分级存放、等比调拨。

2018 年全市六项社保基金预算收入计划 155.5 亿元，比 2017 年执行数 85.6 亿元增收 69.9 亿元，增长 81.7%（包含以前年度的补缴款）；2018 年编制的预算支出计划 135.6 亿元，比 2017 年执行数 72.5 亿元增加 63.1 亿元，增长 87.0%；当年收支结余 19.9 亿元，年末滚存结余 125.9 亿元（含生育保险基金历年滚存结余 1.9 亿元）。

2018 年市本级六项社保基金预算收入计划 87.2 亿元，比 2017 年执行数 70.0 亿元增收 17.2 亿元，增长 24.6%；2018 年编制的预算支出计划 78.9 亿元，比 2017 年执行数 60.7 亿元增加 18.2 亿元，增长 30%；当年收支结余 8.3 亿元，年末滚存结余 94.4 亿元（含生育保险基金历年滚存结余 1.9 亿元）。

2018 年市直五项社保基金预算收入计划为 80.8 亿元，比 2017 年执行数 67.5 亿元增收 13.3 亿元，增长 19.7%（2018 年市直机关事业单位基本养老保险基金收入增加了 12.8 亿元）；2018 年编制的预算支出计划为 75.1 亿元，比 2017 年执行数 59.2 亿元增加 15.9 亿元，增长 26.9%（2018 年机关事业单位基本养老保险基金支出增加了 11 亿元）；当年收支结余 5.7 亿元，年末滚存结余 88.9 亿元（含生育保险基金历年滚存结

余 1.9 亿元)。

四、真抓实干、开拓进取，砥砺奋进、迎难而上，确保圆满完成 2018 年财政工作

2018 年，全市财政工作将按照市委、市政府决策部署，牢固树立新发展理念，围绕上述预算安排，以供给侧结构性改革引领经济发展新常态，把依法理财、深化改革、提高效能贯穿始终，立足更好地发挥财政职能作用，在新时代中积极作为，努力在新征程中推动财政工作再上新台阶，作出新贡献。

(一) 注重加强财政收支管理，推动财政运行速稳质优

一是加强财政收入管理，强化全市财税工作“一盘棋”领导小组作用，完善财政收入预测机制，加强新常态下财政经济运行规律的研究以及营改增后相关产业发展和税收情况分析，强化收入运行监测，加强部门协调，形成征管强大合力，依法征收、应征尽收，完善非税收入管理，努力提升收入质量。二是加快财政支出进度，依法落实资金下达时限，提高财政资金使用效益。全面落实优化财政支出结构的政策措施，调整存量、优化增量，加快建立支出合理、结构优化、规范有效的现代财政制度运行机制，将有限的财力用在刀刃上，按轻重缓急次序，突出支持重点，提高资金配置效率，集中保障市委、市政府重点决策部署落实。

(二) 注重创新引领促转型，推动经济增长提质增效

一是以供给侧结构性改革为主线，全面落实减税降费政策，支持壮大实体经济。进一步清理基金和收费，调整和规范一批行政事业性

收费，公开收费目录清单，主动接受社会监督。二是全力支持重大平台建设。积极发挥财政职能支持配合中韩（惠州）产业园加快建设，继续加大对环大亚湾新区、潼湖生态智慧区两大省级战略平台政策倾斜力度，强化“放水养鱼”意识，减轻税负、培育税基、支持创新驱动发展。三是继续推进“营改增”改革，主动支持税务部门为企业提供“营改增”高质量服务，推动“营改增”政策全面落地，推动企业发展。四是积极创新财政投入方式，通过PPP模式、政府投资基金、财政金融政策等多种方式，发挥财政资金“四两拨千斤”作用，撬动金融资本、社会资本投入，激发社会投资活力。

（三）注重保障民生补短板，推动民生福祉持续改善

一是继续打造“民生财政”，按照“守住底线、突出重点、完善制度”的思路，加大资金筹措力度，确保省市出台的各项民生政策足额落实到位，补好民生短板，强化社会托底，增强老百姓的获得感，不断满足我市人民日益增长的美好生活需要。二是优先保障民生支出需求，确保民生支出占一般公共预算支出的比重保持在较高水平，推动民生项目按时保质完成。三是遵循十件民生实事是一件一件具体事项的原则，今年调整了项目遴选机制，在落实省十件民生实事15.8亿元的基础上，2018年十件民生实事将实施17项具体项目，年度计划投入资金19亿元。四是落实《惠州市“十三五”基本公共服务均等化规划》，进一步提高基本公共服务供给能力和水平。五是继续支持新一轮精准扶贫工作，用好用准扶贫政策，及时足额落实扶贫资金，加强扶贫资金监管，确保资金安全规范高效使用，坚决打赢脱贫攻坚

战。

（四）注重深化改革释活力，加快建立现代财政制度

一是继续抓好各项管理改革，用党的十九大精神蕴含的深刻思想重新认识财政，积极贯彻落实中央与地方财政关系、预算制度和税收制度改革，加快建立现代财政制度。二是加强财政资金绩效管理，创新绩效管理机制，在提高绩效评价结果公信力的基础上，进一步探索绩效评价结果与预算安排挂钩机制。将绩效评价结果作为预算安排的重要依据，进一步提高预算的科学性和约束力，从资金分配源头上确保财政资金使用效益的提高。三是制定中期财政规划，积极实施项目库改革，落实好市人大预算联网监督系统建设和省人大预算联网监督系统管理工作，全面推进依法理财、科学理财。四是推进惠州市财政事权和支出责任划分改革试点工作，选取社会治安、城乡社区事务两个基本公共服务领域开展试点，探索在市与县之间清晰划分财政事权和支出责任，逐步提升全市整体公共服务和社会管理水平。五是进一步做好惠州市全域推进农村人居环境综合整治和新农村示范村建设工作，积极推进乡村振兴战略。六是继续推进预决算信息公开。全面公开预决算信息，实现全口径财政预决算、部门预决算及“三公”经费预决算信息公开。按照公开是常态、不公开是例外的要求，强化部门的主体责任意识，除涉密部门外，所有使用财政拨款的部门公开本部门预决算。

（五）注重依法监管提效益，推动财政管理规范高效

大力开展财政监督检查工作，加大违法处理处罚力度。加大力度

清理盘活存量资金，确保财政资金不“沉睡”，发挥应有效益。加强政府投资项目资金管理和对工程项目的监督力度，保障资金使用安全。完善市、县两级政府债务风险防控体系，加强隐性债务管理，落实风险化解规划，通过置换债务存量，严控债务增量，降低风险指标，确保债务风险可控。进一步规范预算执行管理，严格执行预算，强化部门预算责任和预算约束力，防范财政风险。坚持预算刚性约束，严格执行人大批准的预算。

各位代表，做好 2018 年财政工作任务艰巨、责任重大。我们将在市委、市政府的正确领导下，在市人大的监督指导下，在市政协的支持帮助下，认真贯彻落实本次大会决议，以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态，不断开创财政事业新局面，为把我市建设成为绿色化现代山水城市注入强劲动能、作出新的更大贡献！

此外，按照市委、市人大和市政府的工作要求，将大亚湾经济技术开发区、仲恺高新技术产业开发区 2017 年预算执行情况及 2018 年预算草案作为附件呈上，请各位代表一并审议。

相关链接

◆一般公共预算

指以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

◆政府性基金预算

指依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。

◆国有资本经营预算

指对国有资本收益作出支出安排的收支预算。

◆社会保险基金预算

指对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。

◆部门预算

指政府部门依据国家有关政策规定及其行使职能的需要，由基层预算单位编制，逐级上报、审核、汇总，经财政部门审核后提交立法机关依法批准的涵盖部门各项收支的综合财政计划。通俗地说就是一个部门编制一本预算，并通过该预算全面反映部门的各项收支。

◆积极的财政政策

指通过减少税费或增加财政支出扩大社会总需求、促进经济稳定

增长的财政政策。

◆预算稳定调节基金

指各级财政通过超收安排的具有储备性质的基金，用于弥补短收年份预算执行的收支缺口，以及视预算平衡情况，在安排年初预算时调入并安排使用，基金的安排使用接受同级人大及其常委会的监督。

◆超收

指财政收入执行数超过预算的数额。

◆全口径预算编报体系

指财政预算决算编制应包括所有应该纳入预算管理的政府财政性资金，具体是编制范围涵盖由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算组成的完整的政府预算体系。

◆非税收入

指除税收以外，各级国家机关、事业单位、社会团体以及其他组织，依据国家法律法规规定，利用公权、政府信誉、国家资源、国有资产，提供特定公共服务和准公共服务或者特许经营收取的财政资金。包括下列七项：1.政府性基金收入；2.专项收入；3.行政事业性收费收入；4.罚没收入；5.国有资本经营收入；6.国有资源（资产）有偿使用收入；7.其他非税收入。

◆结余

分为预算结余和决算结余。预算结余是指编制年度预算时，总收入预算大于总支出预算而形成的财力余额；决算结余是指各级财政年终决算时总收入大于总支出的收支差额，其内容包括：（1）本年度支

出中因各种原因需结转下年使用的部分；（2）该年度由于增收节支而形成的净结余。

◆ 预算结转

指年度预算安排的财政支出项目，由于客观原因未能在本年度列支，需要结转到下一年度继续安排。

◆ 事权和支出责任

事权是指一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责，体现政府活动的范围和方向。支出责任是指政府承担的运用财政资金履行其事权、满足公共服务需要的财政支出义务。根据十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，我国将建立事权和支出责任相适应的制度。

◆ 权责发生制

指凡是在本期内已经收到和已经发生或应当负担的一切费用，不论其款项是否收到或付出，都作为本期的收入和费用处理；反之，凡不属于本期的收入和费用，即使款项在本期收到或付出，也不应该作为本期的收入和费用处理。

◆ 转移支付

指以各级政府之间以及辖区之间所存在的财政能力差异为基础，以实现公共服务均等化为主旨而实行的一种财政资金或财政平衡制度。目的是实现社会公平，即上级政府利用转移支付制度的调节，使辖区内和辖区间的公共服务和财政能力趋于均等。

◆ “三公” 经费

指因公出国（境）经费、公务用车购置及运行维护费、公务接待费。其中：因公出国（境）经费指公务出国（境）的住宿费、旅费、伙食补助费、杂费、培训费等支出；公务用车购置费指购置公务用车的支出（含车辆购置税），包括黄标车淘汰更新，执法执勤用车、特种专业技术用车和一般公务用车车辆报废更新等；公务用车运行维护费指为解决工作人员因公出差、参加会议、开展调查研究及检查核査等业务过程中的交通问题所需的公务用车租用费、燃料费、维修费、过桥过路费、保险费等支出；公务接待费指按规定开支的各类公务接待（外宾接待）费用。

◆零基预算

指对任何一个预算期，任何一种费用项目的开支，都不是从原有的基础出发，即根本不考虑基期的费用开支水平，而是一切以零为起点，从零开始考虑各费用项目的必要性，确定预算收支，编制预算。

◆预算编制征询机制

指在编制预算过程中，通过多种方式，多渠道征询和收集社会、人大代表、专家学者等对预算编制的意见建议的工作机制。

◆中期财政规划

中期财政规划是中期预算的过渡形态，是在对总体财政收支情况进行科学预判的基础上，重点研究确定财政收支政策，做到主要财政政策相对稳定，同时根据经济社会发展情况适时研究调整，使中期财政规划渐进过渡到真正的中期预算。

◆民生支出

指用于与人民群众生活直接相关的教育、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、节能环保、城乡社区事务、农林水事务、交通运输、地震灾后恢复重建、住房保障、粮油物资储备管理事务等方面的支出。

◆基本公共服务均等化

基本公共服务是建立在一定社会共识基础上，为实现特定公共利益，根据经济社会发展阶段和总体水平，为维持本国和地区经济社会稳定和基本的社会正义，保护个人最基本的生存权和发展权所必需提供的公共服务，是一定阶段公共服务应该覆盖的最小范围和边界。

基本公共服务均等化是指在基本公共服务领域尽可能使居民享有同样的权利，享受水平大致相当的基本公共服务。均等化并不是强调所有居民都享有完全一致的基本公共服务，而是在承认地区、城乡、人群间存在差别的前提下，保障居民都享有一定标准之上的基本公共服务，其实质是“底线均等”。

◆国库集中支付制度

指以国库单一账户体系为基础，资金拨付以国库集中支出为主要形式的现代财政国库管理制度。主要包括三方面内容：一是财政性资金支出通过国库单一账户体系支付到商品和劳务供应者或用款单位；二是按照支付管理的需要将财政支出具体分为工资支出、购买支出、零星支出和转移支出；三是按支付主体的不同，采取财政直接支付和财政授权支付两种方式。

◆绩效评价

财政绩效是指采用成本会计观念，实施于政务成本分析的管理方式。财政绩效评价是指运用科学、规范的评价方式，对照统一的评价标准，按照绩效的内在原则，对财政支出行为过程及其效果（包括经济绩效、政治绩效和社会绩效）进行科学、客观、公正的衡量比较和综合评判。

◆政府和社会资本合作模式（Public-private partnership，简称“ppp”）

是指在基础设施及公共服务领域建立政府与社会资本的长期合作关系，政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力社会资本，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本取得合理收益。