

揭阳市 2016 年预算执行情况 和 2017 年预算草案的报告

——2017 年 1 月 6 日在揭阳市第六届

人民代表大会第一次会议上

揭阳市财政局局长 蔡淡群

各位代表：

受市政府委托，现将揭阳市 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案提请大会审议，并请各位政协委员和其他列席人员提出意见。

一、2016 年预算执行情况

2016 年，全市财政部门在市委、市政府的坚强领导下，认真贯彻振兴发展和创新驱动“两大战略”，大力落实“抓落实、促发展，抓基层、强基础”两项部署，狠抓收支管理，强化预算执行，在收支增速下滑的情况下按照供给管理的思维统筹财力安排，切实保障党政运行、保人员工资、保民生配套等刚性支出，在此基础上，注重优化分配，集中资金办大事、办实事，办有利于形成可持续竞争力的事，重点支持重大发展平台、基础设施建设和主导产业改造升级，补短板、强基础、增后劲、添动力，预算收支实现平衡，执行情况总体平稳。

（一）地方一般公共预算执行情况

2016年，中央全面推行“营改增”改革，省调整合并后增值税收入分享比例，降低了市县留成收入；推进供给侧结构性改革，加大减税降费力度。受体制性和政策性等因素影响，全市地方一般公共预算收入预计完成774045万元，完成调整预算的91.64%，收入跟去年持平。其中：税收收入预计完成509019万元，完成调整预算的90.96%，收入与去年持平（详见表1~2）。全市地方一般公共预算支出预计完成2654226万元，完成调整预算的100.03%，比上年减支114564万元，减少4.14%（详见表3~4）。减少原因主要是：2015年执行中央盘活财政存量资金政策，消化历年财政库存抬高支出基数；2016年支出增长缺乏收入增量支撑。

2016年市级地方一般公共预算收入预计完成196786万元，其中：税收收入完成118013万元，均完成调整预算的95.24%，与去年持平。地方一般公共预算支出预计完成302966万元，剔除省转移支付“先下达后清算”调整因素后，预算执行率79.62%，比上年减支112203万元，减少因素主要是2015年清理盘活历年财政库存抬高当年支出基数。市级地方一般公共预算收入加上上级补助收入716317万元（含省经市转补各区401738万元、直管县163711万元）、下级上解收入39947万元（含各区经市上解省28099万元）、地方政府一般债务转贷收入175510万元（含各区资金125716万元）、调入预算稳定调节基金9850万元、调入资金6814万元、上年结余结转收入113383万元，预计全年总收入

为 1258607 万元。市级地方一般公共预算支出加上上解上级支出 238108 万元（含各区经市上解省资金、省经市补助直管县结算资金）、补助下级支出 458727 万元、一般债务还本支出 4962 万元、安排预算稳定调节资金 4679 万元、地方政府一般债务转贷支出 125716 万元、结转下年支出 123449 万元，预计全年支出总计为 1258607 万元，年度收支相抵净结余为 0（详见表 5~7）。

（二）市级政府性基金预算执行情况

2016 年，市级政府性基金收入预计完成 110117 万元，完成调整预算的 107.6%；政府性基金预算支出预计完成 84820 万元，完成调整预算的 77.32%，未支出基金按规定用途结转下年使用。

年度基金预算收入加上上年结余结转 10681 万元、上级补助收入 8589 万元（其中：省经市转补县级 7723 万元）、专项债务转贷收入 173499 万元，收入总计为 302886 万元。收入总计减去基金预算支出 84820 万元、补助下级 38057 万元（其中：省补助转补县级 7723 万元；市财力补助主要是市区土地出让收益区级分成）、调出资金 5909 万元、地方政府专项债务转贷支出 81400 万元、专项债务还本支出 51087 万元后，年终结余结转 41613 万元（详见表 22）。

（三）国有资本经营预算执行情况

2016 年，市级国有资本经营预算收入预计完成 812 万元，国有资本经营预算支出预计完成 22 万元，因安排项目进度缓慢未能形成实际支出，为加大政府预算统筹力度，将国有资本经营

预算收入 790 万元调入一般公共预算统筹，年终结余为 0（详见表 25~26）。

（四）社会保险基金预算执行情况

1、2016 年全市社会保险基金执行情况。2016 年，全市社会保险基金预算收入预计完成 908443 万元，完成年度预算的 100.80%；社会保险基金预算支出预计完成 847326 万元，完成年度预算的 102.39%。当年度收支结余 61117 万元，年末滚存结余 821237 万元。其中：

企业职工基本养老保险基金预算收入预计完成 252779 万元，完成年度预算的 109.51%；支出预计完成 260842 万元，完成年度预算的 105.05%。当年度收支结余-8063 万元，年末滚存结余 145203 万元。

机关事业单位养老保险基金预算收入预计完成 181633 万元，完成年度预算的 95.12%；支出预计完成 170035 万元，完成年度预算 101.12%。当年度收支结余 11598 万元，年末滚存结余 84670 万元。

城乡居民基本养老保险基金预算收入预计完成 114211 万元，完成年度预算的 92.22%；支出预计完成 99820 万元，完成年度预算 97.80%。当年度收支结余 14391 万元，年末滚存结余 134463 万元。

城镇职工基本医疗保险基金预算收入预计完成 32264 万元，完成年度预算的 81.92%；支出预计完成 34848 万元，完成年度

预算的 100.32%。当年度收支结余-2584 万元，年末滚存结余 14934 万元。

城乡居民基本医疗保险基金预算收入预计完成 319757 万元，完成年度预算的 103.46%；支出预计完成 278415 万元，完成年度预算的 102.28%。当年度收支结余 41342 万元，年末滚存结余 380625 万元。

工伤保险基金预算收入预计完成 2323 万元，完成年度预算的 83.14%；支出预计完成 1282 万元，完成年度预算的 100.94%。当年度收支结余 1041 万元，年末滚存结余 13678 万元。

失业保险基金预算收入预计完成 4661 万元，完成年度预算的 134.32%；支出预计完成 1363 万元，完成年度预算的 438.26%，主要原因是费率调整增收和稳定岗位补贴增支。当年度收支结余 3298 万元，年末滚存结余 45157 万元。

生育保险基金预算收入预计完成 815 万元，完成年度预算的 93.89%；支出预计完成 721 万元，完成年度预算的 134.77%。当年度收支结余 94 万元，年末滚存结余 2507 万元（详见表 32）。

2、2016 年市级社会保险基金执行情况。2016 年，市本级社会保险基金预算收入预计完成 146190 万元，完成年度预算的 116.27%；社会保险基金预算支出预计完成 135449 万元，完成年度预算的 93.69%。当年度收支结余 10741 万元，年末滚存结余 204430 万元。其中：

企业职工基本养老保险基金预算收入预计完成 111212 万

元，完成年度预算的 120.89%，收入增加主要原因是扩面征缴、下半年提高缴费基数和一次性补缴政策落实；支出预计完成 105913 万元，完成年度预算的 90.53%，支出较少是由于今年待遇调整增加不及预期，仅为 6.5%。当年度收支结余 5299 万元，年末滚存结余 131195 万元。

机关事业单位基本养老保险基金预算收入预计完成 18864 万元，完成年度预算的 103.29%；支出预计完成 17764 万元，完成年度预算的 101.38%。当年度收支结余 1100 万元，年末滚存结余 2250 万元。

城镇职工基本医疗保险基金预算收入预计完成 8866 万元，完成年度预算的 99.53%；支出预计完成 9001 万元，完成年度预算的 105.36%。当年度收支结余-135 万元，年末滚存结余 12600 万元。

工伤保险基金预算收入预计完成 2323 万元，完成年度预算的 83.14%，主要原因是工伤保险费率下调；支出预计完成 1282 万元，完成年度预算的 100.94%。当年度收支结余 1041 万元，年末滚存结余 13678 万元。

失业保险基金预算收入预计完成 4653 万元，完成年度预算的 134.29%；支出预计完成 1341 万元，完成年度预算的 1277.14%，主要是两年稳定岗位补贴支出 1151 万元，占当年支出的 86%。当年度收支结余 3312 万元，年末滚存结余 43383 万元。

生育保险基金预算收入预计完成 272 万元，完成年度预算的

88.31%，收入较低的原因是征收基数没有按照预期调整；支出预计完成 148 万元，完成年度预算的 104.23%。当年度收支结余 124 万元，年末滚存结余 1324 万元（详见表 45）。

（五）地方政府债务预算执行情况

按照预算法和国务院有关规定，在做好债务清理甄别的基础上，从 2015 年起，将地方政府债务纳入预算（其中：一般债务纳入一般公共预算，专项债务纳入基金预算），并实行债务限额管理。

1、政府债务限额情况。2016 年，省核定我市地方政府债务限额为 140757 万元，即 2015 年末全市地方政府债务限额 1016070 万元，加上省财政厅下达我市 2016 年地方政府债务新增限额 391500 万元。全市地方政府债务限额经市人大常委会审议批准，分地区限额按程序报市人民政府批准后再下达各县（市、区）。

2、市级政府债务预算执行情况。根据上级审核确认，上年度市级地方政府债务余额 397116 万元，预计本年度地方政府债务新增额 141893 万元，其中：新增债券 99794 万元，置换债券 42099 万元（用于置换存量专项债务）。预计本年度债务减少额 100524 万元，其中：债务还本 50524 万元，调整债券本金 50000 万元（省将 2015 年新增地方政府债券安排练江流域水环境综合整治项目 50000 万元的债务从市级划转至普宁市）。预计本年度市级地方政府债务余额 438485 万元（详见表 21）。

（六）2016 年财政管理与改革情况

2016年，我市财政工作主动适应经济发展新常态，紧紧围绕市委、市政府各项决策部署，强化管理，深化改革，较好发挥了财政对我市经济社会发展的综合支撑作用。

1、加强收支管理，确保财政平稳运行。面对日益突出的财政收支矛盾压力，各级财政部门坚持以主业意识加强收支管理，确保财政平稳运行和稳健保障。**收入方面：**积极应对宏观性、政策性、体制性和基数性等多种因素造成的巨大减收压力，全力以赴抓收入、保基数。**强化协调组织。**抓好收入计划分解下达，完善抓收入的组织保障机制，层层压责任、传压力，促进各地和税务等征收部门强化依法征收。**完善征收思路。**牵头对全市税源进行摸底调研，形成专题报告，提出“依法、保底、降负、扩量、增收”的征收思路和分口落实的具体措施，提高抓收入的针对性。**加强监测分析。**对财税收入情况做到月月有监测、有研究、有分析，根据税源变化趋势和收入异常波动，提出强化征管的对策措施，为市委、市政府抓收入提供决策参考。**强化指导督促。**落实领导分片抓收入制度，把握序时节点，定期定向督促、指导各县（市、区）财税收入工作，加快财税入库进度。**支出方面：**贯彻落实积极的财政政策，加强统筹管理，调整支出结构，优先保民生、保重点、保平衡，促进经济社会持续健康发展。**注重压一般、保重点。**树立长期过紧日子的思想，严格控制一般性支出尤其是“三公”经费开支，集中财力办大事，重点是促产业、惠民生。**注重抓统筹、增效益。**加大财政资金统筹使用力度，坚持通过统

筹盘活财政存量资金要财力、要效益，对执行慢、绩效低的支出项目安排及时作出调整优化，统筹财力保障急需领域和中心工作，提高财政支出绩效。**注重强执行、提进度。**加大预算执行力度，落实限时下达、通报报告、督促考核等预算执行约束长效机制，以清理大额项目支出为切入，协调指导各部门做好支出具体工作，强化项目进度和资金进度对接，加快财政支出进度，更好发挥资金稳增长促改革调结构惠民生防风险的政策效应。

2、优化财政供给，增强财政调控功效。坚持宏观思考和统筹全局，围绕中心工作厘清财政保障的重点方向和领域，优化财政供给，发挥好财政对经济社会发展的基础性和支撑性作用。

一是统筹合力支持重点项目投资。以落实“三大抓手”为重点，坚持用“主人翁”态度服务和推进重点项目投资，通过公共财政安排、统筹基金预算、争取上级支持、用好债券资金等多渠道筹措资金，加大对重点项目尤其是重大发展平台和公共基础设施建设投入力度，为振兴发展补短板、增后劲。交通基础设施建设方面，市财政统筹各级财政交通建设资金 121963 万元，用于重点交通运输项目、国省道灾毁恢复重建和新农村路面硬化等建设，其中：安排新增债券等资金 26000 万元用于汕梅客专项目建设、6030 万元用于揭阳楼广场周边道路改建工程、2000 万元用于揭惠高速项目资本金、3806 万元用于市区在建国省道工程项目，提升交通网络体系。安排 3000 万元用于揭阳潮汕机场拓展航线，增强空港枢纽功能。产业园区扩能增效方面，将 2016、

2017年市级来源于大南海石化工业区的增值税分享收入全额返还支持工业区发展，安排工业区新增债券资金14000万元，主要用于工业区交通基础设施建设，提升发展力和承载力。依托中德中小企业合作区研究设立中德合作产业发展专项资金，会同有关部门做好订制度、定政策、立标准工作，加大资金统筹整合力度，支持中小企业开展对德合作，实现企业代际跨越。安排新增债券资金30000万元支持金属生态城基础设施建设，争取省贷款还本贴息资金12800万元支持金属生态城主干道路建设，加快中德中小企业合作区核心区建设发展。中心城区扩容提质方面，市财政筹集投入资金65800万元用于市区市政工程BT投资项目等重点市政设施项目建设，提升中心城区的带动力。采取市政府下达任务、市财政奖补形式推进市区10条市政道路建设，强化各区建设主体责任。同时，推动财政投入与创新融资结合，推行多元化融资策略，扩大项目投资。推广PPP融资模式，入库储备PPP项目9个，总投资358350万元，其中9座污水处理厂项目以政府采购“PPP+绩效”模式进行融资建设，已进入主体施工阶段。深化政府购买服务制度改革，修订完善《揭阳市市级政府向社会力量购买服务指导目录》，将相关基本公共服务基础设施维护和管理等纳入政府购买服务范围，促进政府和社会资源的合理化配置。2016年通过采购服务方式融资国开行政策性贷款实施“卫生创强”首期项目。

二是精准发力支持产业转型升级。落实产业强市战略，整合

和优化产业资金投向，保持定力、精准发力支持产业转型升级，全年市财政统筹产业发展相关专项资金 57600 万元，重点是做好“四个支持”：**支持培强育优。**对接政策方向、选准优势项目，重点支持工业技术改造、智能制造、人才引进、科研开发、中德合作、电商物流等重点领域和工作，推动产业改造升级。**支持创新发展。**争取省专项资金 2000 万元用于中德金属生态城省市共建创业孵化（实训）示范基地建设、150 万元用于中德金属生态城国际科技合作基地建设，市财政安排科技专项资金 1000 万元支持中德金属科技研究院建设，安排第二届中德中小企业合作交流会的活动经费 600 万元，推进合作型创新。设立金融科技产业融合风险准备金，以 10 倍数额放大信贷，改善科技型企业融资环境。市级安排科学技术（“互联网+”）专项资金 1500 万元，推动运用“互联网+”和实用技术改造提升传统产业，提高产业发展层次和质量。**支持绿色发展。**市财政统筹资金 8300 多万元用于支持流域污染整治、节能减排、黄标车淘汰等环保工作。落实中德金属生态城电镀污染治理八条意见，争取省治污保洁和节能减排资金 1500 万元用于电镀一期工程浓缩液处理，市财政安排专项资金 100 万元用于扶持表面处理生态工业园入园示范企业，发展绿色循环经济。**支持产金融合。**支持设立中小微企业贷款风险补偿资金和小额贷款保证保险专项扶持资金，目前风险补偿资金首期到位资金 6050 万元、小额贷款保证保险扶持资金到位资金 3053 万元，为企业贷款提供风险补偿、保费补贴等，强化财政

杠杆作用，引导银行资金支持实体经济发展。

三是持续用力支持民生事业发展。坚持共享发展和民生优先理念，健全民生保障机制，持续加大民生投入力度，支持保基本、兜底线、促公平、保和谐。全年公共财政安排民生支出 212 亿元，占全市地方一般公共预算支出的 79.9%。全市安排省 10 件民生实事支出 166468 万元，切实解决群众关心关注的重点民生问题。拨付各项底线民生资金 152642 万元，支持各项底线民生提标补短，增强托底保障功能，维护社会大局稳定。安排教育支出 655031 万元，重点支持教育创强惠民，用于学校“改薄”、助学扶困、师资队伍建设等，推动教育提质发展。安排就业补助支出 3069 万元，支持劳动技能培训和促进就业工作。安排医疗卫生与计划生育支出 419855 万元，支持深化医疗卫生体制改革，健全多层次医疗保障体系。加快创建卫生强市。打包 71 个基建子项目及医疗卫生设备作为“卫生创强”首期项目，采用购买服务方式向国开行贷款约 287000 万元，既加快“卫生创强”项目实施，又缓解财政当期支出压力。安排住房保障支出 46423 万元，支持推进公共租赁住房、农村危房改造和棚户区改造等工作，改善群众居住条件。安排公共文化支出 26378 万元，提升公共文化服务能力，其中：市级财政统筹投入资金 1030 万元，支持创建文明城市工作，改善发展软环境。同时，按照当前可承受、未来可持续的原则，防止民生政策的过高承诺、超限提标，把现阶段增支主要用于补齐短板民生指标上，增强民生建设和财政支出的可持续

性，进一步织密扎牢民生保障网。

四是倾斜财力支持强化基层基础。围绕强化“三农”基础性地位和提升基层治理能力目标，倾斜财力支持“抓基层、打基础”。**加大财政支农力度。**全市安排农林水事务支出 278016 万元，落实各项强农惠农政策措施。按照供给侧结构性改革思维支持推动农业发展转型增效，完成农业综合开发支出 2533 万元、高标准基本农田建设支出 14625 万元、小型农田水利重点县建设支出 1200 万元，提升农业生产综合能力。争取上级补助 1500 万元用于现代农业青梅产业带项目建设，市级安排资金 300 万元支持推进“一镇一品”工程建设，加快发展现代农业，提高农业供给效率。投入资金 135300 万元支持民生水利建设，其中：安排新增债券资金 50000 万元用于引韩供水工程、30000 万元用于龙颈水库应急备用水源引水工程，推动兴水利、惠民生，优化水资源布局支撑新一轮产业发展和城镇化建设。筹措资金 22420 万元用于榕南灌区、引榕灌区整治。**支持美丽乡村建设。**市财政统筹投入新农村连片示范建设支出 10000 万元、农村公益事业“一事一议”财政奖补资金 5643 万元，统筹资金 625 万元用于推进农村生活垃圾处理和污水处理，加快补农村基础设施和人居环境短板。**支持精准扶贫脱贫。**建立健全扶贫保障机制，加大扶贫开发投入力度，全市安排扶贫支出 49932 万元。瞄准建档立卡贫困人口，统筹社保政策、产业发展、生态补偿、就业培训等政策措施推进精准扶贫脱贫工作。支持电商扶贫，安排 360 万元支持揭西县金和

镇建设农村电商示范镇，探索“互联网+生态农业”精准脱贫特色路子。**支持加强基层治理。**牢固树立大抓基层的鲜明导向，支持抓基层、强基础。全市补助村民委员会和村党支部支出 14653 万元，保障农村基层组织经费，加强农村基层组织建设。市财政投入奖补资金 500 万元支持 25 个村（社）办公场所“空白村”清零工作，改善基层组织工作环境。投入奖补资金 650 万元，支持“平安镇街”、“平安村居”创建活动，加强基层平安建设。市级安排资金 406 万元补助村（社区）“一村一法律顾问”工作，安排 49 万元用于村级信访调解专项工作，加强基层法治建设。支持完善基层治理机制和体系，强化资源、业务和事项“三个整合”，突出信息化服务方式和个性化服务事项“两大创新”，完成全市 1623 个村（居）基层公共服务平台建设任务，提高基层公共服务能力和水平，巩固我市基层党建和基层治理的工作基础。

3、深化财税体制改革，增创发展制度优势。坚持以改革促发展，扎实做好财税体制改革各项工作，为振兴发展增创制度优势。

一是推进供给侧结构性改革降成本工作。牵头制订实施《揭阳市供给侧结构性改革降成本行动计划（2016—2018 年）》，坚持综合施策，打出“组合拳”，推动简政放权、正税降费，切实帮助企业降低制度性交易成本、人工成本、税负成本、社会保险费成本、财务成本、电力等生产要素成本和物流成本，增创经济发展的成本优势，激发全社会“双创”活力。2016 年为企业降低相关税

费负担和融资等成本约 20 亿元。

二是协调推进“营改增”改革全面试点。协调国、地税部门做好试点改革准备工作，有序推进纳税管户和信息资料移交，确保征管无缝对接、税种顺利转换、改革平稳落地，推动简化税制、降低税负，增强经济转型升级的内生动力。积极应对体制过渡期政策，加强改革过程中的财税收入动态监测分析，推动优化纳税服务，增强税企良性互动，推动依法征收、合理税负，确保财政平稳运行。此外，落实资源税改革工作，加快清费立税步伐。

三是研究调整市区财政管理体制。主要是按照“属地征管，税收共享；一区一率，比例分成”思路和激励型财政体制要求调整市区财政体制，取消纳税人按隶属关系划分收入的办法，统一属地征管，保存量、调增量。对市、区财税收入实行“一区一率、水涨船高”，逐步完善市、区财政事权与支出责任相适应制度，激发市、区两级加快发展的积极性，促进市区扩容提质和区域协调发展。新体制定于 2017 年 1 月 1 日起执行。

四是深化预算管理制度改革。推进零基预算改革，进一步健全定员定额标准体系，提高项目支出编制的精细化水平。健全预算体系，强化政府预算体系之间的衔接统筹，加大政府性基金预算调入一般公共预算力度。完成财政项目库建设，试编 2017-2019 年中期财政规划，推动预算管理重心向支出政策拓展。推进政府财务报告试编工作，2016 年所有县（市、区）全部纳入权责发生制政府综合财务报告试编范围，强化政府财务基础管理工作，

提高政府财务管理水平。深化财政预决算公开工作，进一步细化功能分类及经济分类科目公开。

4、加强财政监督管理，规范财政运行秩序。以预算法等法律法规为准绳，强化财政管理硬约束，推进依法理财。

一是加强和改进预算管理。把预算管理摆在财政管理的核心位置。实施全口径预算，编全“四本预算”提交人大会议审批后实施，将所有政府收支纳入预算范畴。运用信息化技术改进预算管理，加快构建以预算管理为核心、预算指标为纽带，涵盖预算编制、执行、监督各环节的财政信息一体化系统，强化各环节衔接和制衡，提高预算精细化、科学化管理水平。强化预算执行工作，开展财政支出专项督查工作，实行支出执行与资金安排挂钩，强化单位预算执行主体责任，提高预算执行效率。

二是规范地方政府债务管理。对地方政府债务实行限额管理，建立债务规模控制长效机制。把地方政府债务收支纳入预算管理，在批准限额内做好新增债券资金分配，列入预算调整方案报人大常委会审批后分解下达。依规使用新增债券资金，按照政策方向，优化项目筛选，重点用于重大发展平台、重要基础设施、重点民生等全局性、命脉性项目，确保精准投向，提高资金使用效率。推进存量债务置换工作，优化期限配置，缓释集中偿债风险。完善债务风险防控体系，加快建立健全债务风险预警、应急处置和责任追究机制。

三是推动财政监督转型升级。推动关口前移，将财政监督检

查工作嵌入预算编制、执行、公开和评估等各个流程，推动财政监督从事后检查向事前事中监管转变。借助信息化建设提高财政监督的实时性，积极完善预算支出在线监督系统，推进人大预算支出联网监督工作，强化预算资金实时监督。加强专项资金使用监督检查和绩效评价，加大财政监督问责力度，确保资金安全使用、发挥效益。

四是加强内控体系和制度建设。认真梳理预算编制、预算执行等财政业务重点领域和主要流程，按照分事行权、分岗设权、分级授权的要求，完成内控总体规范制度1个，专项风险防控制度8个，各线条内控制度18个，实行不相容岗位分离控制、授权控制、归口管理、流程控制等有效防控管理，防范业务安全风险和廉洁风险。

二、2017年预算草案

2017年是实施“十三五”规划的重要一年，是供给侧结构性改革的深化之年，也是贯彻市第六次党代会精神的开局之年。编制2017年预算的指导思想是：全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，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，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，主动适应、引领经济发展新常态，坚决把供给侧结构性改革作为经济工作的主线。按照市第六次党代会决策部署，大力实施振兴发展和创新驱动发展“两大战略”，全面落实“抓落实、促发展，

抓基层、强基础”两项部署。以平稳平衡为基本原则，严格执行预算法规定，深化财税体制改革，完善预算管理，狠抓增收节支，加大资金统筹，保障重点支出落实和重大政策实施。支持经济结构战略性调整和加快转变经济发展方式，加快基础设施建设，保障改善民生，加强基层治理，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定，为我市全面建成小康社会、加快实现振兴发展提供坚实的财政保障。

2017年，我市经济面临新常态下的深度调整和转型攻坚，经济运行呈现分化趋势，新旧动力进行渐进式转换，按照积极财政政策导向，财政收支管理的“顺周期”现实效应与“逆周期”功能要求并行，财政收支矛盾仍呈加剧之势。收入方面：经济下行压力将持续较长时期，减税降费、调整财政体制等政策减收效应逐步显现，将对我市财政收入增长造成一定影响。尽管今年预算收入编制是从稳健、合理的角度出发的，但实现预期目标仍需全市各地、各部门共同付出艰辛努力。支出方面：由于收入增长减速，支出的“顺周期”现实效应表现为财力增量减少，而实施积极的财政政策要求财政支出加力增劲，发挥“逆周期”调节器功能，加上当前我市处于振兴发展的关键阶段，推进供给侧结构性改革，实施创新驱动战略，落实新时期精准扶贫精准脱贫三年攻坚计划，都需要加大财政投入力度，依靠新增财力显然无法满足刚性增支需求，财政收支矛盾将异常突出。因此，做好2017年预算工作必须突出“四个坚持”：**一是坚持积极作为。**继续实

施积极的财政政策，坚持以供给侧结构性改革为主线，紧紧围绕市委、市政府的战略部署，牢牢扭住发展这个第一要务不放松，着力振兴实体经济，多措并举涵养税源，全力以赴推动发展。**二是**坚持平稳平衡。始终以主业意识抓收支管理，狠抓增收节支，加强统筹调度，确保财政平稳运行，防风险、保平衡。**三是**坚持刚性执行。各地各部门必须尊重预算的法定权威和执行效力，落实主体责任，按预算均衡执行，为党政各项决策部署落实提供财力保障。**四是**坚持依法规范。严格按照预算法等法律法规加强和规范预算管理，提高财政绩效。

（一）2017 年地方一般公共预算草案

2017 年，根据宏观经济分析并结合财政收入政策，参考上年度预算执行情况、年度经济社会发展预期目标，适度调低财政收入预期。年度全市地方一般公共预算收入计划 795825 万元，可比增长 5.5%（剔除增值税收入留成比例下调，以及将堤围防护费等 34 项收费缴费率或降为零或下调等不可比因素），同比增长 2.81%。其中：税收收入 532015 万元，可比增长 5.5%，同比增长 4.52%。全市一般公共预算收入加上税收返还、省预告上级补助收入、调入预算稳定调节基金和上年结余等各项收入，减去上解支出及线下一般债务还本支出后，全市可安排一般公共预算支出来源为 2623225 万元。按照预算法的规定和“量入为出，收支平衡”的原则，相应安排一般公共预算支出 2623225 万元，比 2016 年预算增长 3.00 %（详见表 8~9）。

2017年，市级一般公共预算收支计划，将省财政厅提前预告对市级（含尚未明确县区的资金）2017年一般公共预算补助预计数全额编列市本级预算。市级地方一般公共预算收入安排190341万元，可比增长5.5%（剔除增值税收入留成比例下调、堤围防护费等34项收费缴费率或降为零或下调，以及调整市区财政管理体制等不可比因素），同比下降3.28%。其中：税收收入120537万元，可比增长5.5%，同比增长2.14%。市级地方一般公共预算收入加上上级补助收入476130万元（含省经市对县级补助）、下级上解收入46027万元（含县级经市上解省资金）、调入资金9573万元、调入预算稳定调节资金19501万元、上年结余123449万元，总收入865021万元。总收入减去上解上级支出42352万元、补助下级支出414739万元、一般债务还本支出5490万元后，2017年市级地方一般公共预算支出安排402440万元，剔除上年结转支出123449万元、基金预算转列一般公共预算上年结转调入安排支出6万元、省预告的专项及专款一次性补助安排支出51629万元，当年财力安排一般公共预算支出227356万元，比2016年预算增长1.40%（详见表11、12、15）。

2017年，按照“三公”经费只减不增的政策要求，市级“三公”经费预算拟安排2629万元，比上年减少71万元。其中：因公出国（境）支出307万元，公务用车运行维护费1660万元，公务接待费662万元。

（二）2017年市级政府性基金预算草案

2017年，根据相关收入部门征收、拍卖计划，市级政府性基金收入预算144219万元，加上上级补助收入530万元、上年结转41613万元，收入合计186362万元。安排政府性基金预算支出141136万元，补助下级支出40768万元，调出资金4458万元，年终结余结转为0（详见表23）。

（三）2017年市级国有资本经营预算草案

根据《揭阳市市级国有资本经营预算试行办法》，市级国有资本经营预算编制工作采取分步实施、试点先行的做法，由市国资委负责所监管企业试点先行国有资本经营预算的编制工作，并逐步扩大范围。

2017年，根据对市国资委负责监管企业2016年经营情况的分析，将有收益的企业纳入市级国有资本经营预算管理。市级2017年国有资本经营预算收入811万元。根据以收定支的原则，相应安排2017年市级国有资本经营预算支出811万元，其中：安排市自来水公司5万元、市港务总公司3万元、市保安服务有限公司3万元，安排市国资委800万元用于解决历史遗留问题及改革成本等支出（详见表27~31）。

预算执行过程中将根据市级国有企业上一年度的实际净利润情况，适度扩大纳入国有资本经营预算管理企业数量，加大统筹国有资本经营收益，合理确定收支规模。

（四）2017年社会保险基金预算草案

1、2017年全市社会保险基金预算草案。根据汇编预算，2017

年我市社会保险基金预算收入为 1037292 万元，比 2016 年预算增加 136083 万元，增长 15.10%；社会保险基金预算支出 952398 万元，比 2016 年预算增加 124817 万元，增长 15.08%。当年度收支结余 84894 万元，年末滚存结余 906131 万元。其中：

企业职工基本养老保险预算收入 263359 万元，比 2016 年预算增长 14.10%，主要原因是人均缴费工资的增加、缴费基数上下限的提高，以及随着全员参保工作的不断推进，预计缴费人数增加；支出 288282 万元，比 2016 年预算增长 16.10%，主要原因是离退休人数和待遇的自然增长。当年度收支结余-24923 万元，预算年末滚存结余 120280 万元。

机关事业单位基本养老保险预算收入 218018 万元，比 2016 年预算增长 14.17%；预算支出 191792 万元，比 2016 年预算增长 14.06%。当年度收支结余 26226 万元，预算年末滚存结余 110896 万元。

城乡居民基本养老保险预算收入 133171 万元，比 2016 年预算增长 7.53%，主要原因是参保率的提高以及各级财政提高基础养老金补助水平；预算支出 111335 万元，比 2016 年预算增长 9.08%，主要原因是基础养老金水平提高。当年度收支结余 21836 万元，预算年末滚存结余 156299 万元。

城镇职工基本医疗保险预算收入 42570 万元，比 2016 年预算增长 8.09%，主要原因是人均缴费工资的增加和缴费人数的增加；预算支出 39776 万元，比 2016 年预算增长 14.51%，主要原

因是待遇以及人均医疗支出费用提高。当年度收支结余 2794 万元，预算年末滚存结余 17728 万元。

城乡居民基本医疗保险预算收入 371229 万元，比 2016 年预算增长 20.11%，主要原因是个人缴费标准从 120 元提高到 150 元以及各级财政提高补助水平；预算支出 317214 万元，比 2016 年预算增长 16.53%，主要原因是政策报销范围内基本医疗保险的报销比例和封顶线的提高以及实施城乡居民基本医疗保险普通门诊统筹制度。当年度收支结余 54015 万元，预算年末滚存结余 434640 万元。

工伤保险预算收入 2784 万元，与去年基本持平；预算支出 1375 万元，比 2016 年预算降低 8.27%，主要原因是工伤保险待遇标准随年度社平工资调整而提高。当年度收支结余 1409 万元，预算年末滚存结余 15087 万元。

失业保险预算收入 4754 万元，比 2016 年预算增长 37%，主要原因是缴费基数提高；预算支出 870 万元，比 2016 年预算增长 179.74%，主要原因是稳定岗位补贴的支出和领取失业待遇人数的增加。当年度收支结余 3884 万元，预算年末滚存结余 49041 万元。

生育保险预算收入 1407 万元，比 2016 年预算增长 62.10%，主要原因是人均缴费工资的增加和缴费人数的增加；预算支出 1754 万元，比 2016 年预算增长 227.85%，主要原因是 2017 年生育待遇新增加生育津贴，以及随着二胎政策全面开放，领取待遇的人

数增加。当年度收支结余-347万元，预算年末滚存结余2160万元（详见表33~44）。

2、2017年市级社会保险基金预算草案。2017年市本级社会保险基金预算收入159185万元，基金预算支出152126万元，当年度收支结余7059万元，年末滚存结余233708万元。其中：

企业职工基本养老保险预算收入108223万元，预算支出117164万元，当年度收支结余-8941万元，年末滚存结余122254万元。

机关事业单位基本养老保险预算收入32985万元，预算支出22219万元，当年度收支结余10766万元，年末滚存结余35235万元。

城镇职工基本医疗保险预算收入10012万元，预算支出9624万元，当年度收支结余388万元，年末滚存结余12988万元。

工伤保险预算收入2784万元，预算支出1375万元，当年度收支结余1409万元，年末滚存结余15087万元。

失业保险预算收入4754万元，预算支出849万元，当年度收支结余3905万元，年末滚存结余47288万元。

生育保险预算收入427万元，预算支出895万元，当年度收支结余-468万元，年末滚存结余856万元（详见表46~55）。

（五）2017年市级地方政府债务预算情况

2017年市级安排预算资金还本付息15601万元，其中：偿还一般债务本金5490万元，偿还一般债务利息5111万元、偿还

专项债务利息 5000 万元。

（六）2017 年市直部门预算草案

2017 年对市级财政性拨款单位全部实行部门预算管理，按照部门预算的编制原则和要求，编制 155 个单位 2017 年部门预算草案。

三、以高度责任感抓落实，扎实做好 2017 年预算工作

围绕全市振兴发展大局和上述预算安排，我们将以高度责任感抓落实，扎实做好 2017 年预算工作。

（一）顺应新形势加强财政收支管理，抓好财政统筹平衡。

近年来我市财税增长已转为“中低速”，财政运行从依靠增量平衡转为统筹平衡。我们将顺应新形势，加强收支统筹管理，确保财政平稳运行和收支平衡。收入方面突出稳增长、提质量。继续落实“依法、保底、降负、扩量、增收”的征收思路，强化组织保障措施，压实征收责任，确保财税收入稳定增长。支持和配合税务部门强化依法治税工作，充分利用信息化手段加强税源监控，强化对税负异常波动地区、行业 and 企业的跟进监管，严把“保底”关，推动依法征收、应收则收。强化财源挖潜，拓展征收视野，整合增收资源，抓好小产权房、户外广告、“三旧”改造等方面收入征缴，把潜在财源转化为现实增收，增强财政调控能力。强化税源培育，落实各项财税扶持政策和纳税服务措施，营造公平税负环境，支持实体经济发展，培育多层次、可持续税源体系。此外，落实省对市县收入质量考核办法，合理控制非税收入占比，

防止空转虚增非税收入，逐步提高收入质量。支出方面突出优结构、保平衡。坚持有保有压，通过支出安排的“有所不为”为促进发展的“有所作为”腾出财力空间，落实节支措施，贯彻八项规定和约法三章，严格控制一般性支出尤其是“三公”经费开支，加强支出政策评估，紧压低效支出和非必要开支，集中财力保障民生支出和重点项目，确保重点支出政策落实和财政收支平衡。

（二）适应新常态优化财政资源配置，促进经济转型升级。

主动适应经济发展新常态，把财政资源配置重点转到供给侧、聚焦在关键环节，促进经济转型升级。一是支持基础设施补短板、增后劲。以落实“三大抓手”为“纲”，走多渠道、多元化筹资路子，支持大南海石化工业区、空港经济区、中德金属生态城等重大产业发展平台和以交通、水利、环保、市政为重点的基础设施项目建设，加快建设现代化基础设施，增强发展后劲，培厚发展优势。改进资金投入方式，采用资本金+政策性融资方式，实现财政投入倍增效应；通过奖补形式安排资金支持重点基础设施建设，强化激励作用，推动各地各单位落实建设主体责任；在公共服务领域基础设施建设推广PPP融资模式，减轻财政支出压力。二是支持产业建设调结构、升层次。以战略定力支持产业强市建设。突出扶持的精准性，贯彻《揭阳制造2025发展规划》，发挥财政定向调控、杠杆调节作用，继续扶优育强，支持重点工业技改、智能制造、互联网+、绿色发展等，促进产业层次向中高端跃进，推动经济结构战略性调整。突出投入的集约性，借鉴

完善中德合作产业发展资金管理制度的先行经验，探索推动产业园区、产业集群产业扶持资金整合，建立资金池，解决产业投入碎片化、低效化问题。突出运营的创新性，创新资金运行机制，探索运用产业发展基金、股权投资等模式，形成市场放大、良性循环效应。**三是**支持创新驱动添动能、转方式。贯彻创新发展战略，落实《揭阳市人民政府关于设立中德合作产业发展专项资金的实施意见》，聚合两级财力实行定向扶持、杠杆放大，支持以企业对德合作为路径推进合作型创新。把握好珠三角与粤东西北产业共建的有利契机，积极支持引进有技术含量的珠三角地区企业优先向我市转移，实行产业共建、利益共享，强化我市与珠三角产业联动发展、创新发展。瞄准基础性、关键性领域，支持孵化育成体系建设、打造协同创新平台和实施重大科研专项，提高自主创新能力。支持高新技术企业和战略性新兴产业发展，培育转型发展新动能。

（三）树立新思路支持改善社会治理，推动共建共享发展。

顺应社会体制改革要求，树立共建共享思路，不断完善财政保障方式和机制，支持社会治理和民生建设从政府管理向多元治理转变，保障做好社会托底工作，扩大人民群众获得感。2017年将安排民生支出206.6亿元，占全年支出预算78.4%。**一是**坚守公共性，强化财政兜底补短职责。按照保基本、兜底线、补短板、均等化、可持续的原则，优先安排财力保障各项政策性民生支出和省、市确定的民生实事资金，促进教育提质发展，推动“卫生创

强”，完善社会保障体系，推进保障住房建设，提升公共文化体育服务，加强城市公共安全体系建设，提高基本公共服务均等化水平。加快创建文明城市，2017年公共财政将安排文明创建资金500万元，大力提升社会文明程度，树立揭阳良好形象。**二是**突出协调性，推动城乡区域一体发展。实施中心城区扩容提质战略，研究完善政策措施支持榕城区加快发展，增强中心城区的引领带动作用。坚持新发展理念，积极推进农业供给侧结构性改革，推动财政支农工作整合增效，支持农村人居环境综合整治、农业综合开发、高标准农田建设、“一镇一品”工程、新农村连片示范建设、美丽乡村建设等重点工作，培育农业农村发展新动能，提高农业综合效益和竞争力。统筹基层党建和基层治理，支持农村基层党组织固本强基，完善基层公共服务平台建设，通过购买社会服务事务提高基层治理专业化水平，改善基层公共服务方式和社会治理机制。加大精准扶贫脱贫投入力度，坚持“量体裁衣”，支持实施社保兜底、培训教育、产业开发、生态补偿、特色农业、农村电商等定向精准扶贫，形成联动扶贫格局、长效脱贫机制。**三是**区分经营性，引导构建多元投入格局。按照社会共建的理念，厘清公共财政作用边界，对医疗、养老、治污、供水等准经营性领域，推进简政放权，放宽准入，放活市场，通过政府购买服务、财政奖补、PPP等方式，引导构建多元投入格局，撬动各方面资金支持社会建设，加快补齐社会事业和民生建设短板。

（四）应对新任务深化财税体制改革，增强发展活力动力。

按照全面深化改革的工作部署，加大财税体制改革攻坚力度，增强发展活力动力。**一是**落实市区财政体制调整。协调市区各区和财税库部门，切实理顺纳税征管，尽早实现各入各库，推动《市区财政管理体制调整方案》落地见效，增强市区经济发展内生动力，促进市区扩容提质。做好体制出台后年度预算调整及财政结算工作，加强收入动态监测监控，确保各级财政平稳运行。**二是**完善地方税源管理机制。处理好涵养税源和经济增长的关系，坚持综合降成本和精确减负相结合，深入推进供给侧结构性改革降成本工作，普惠型降低企业负担，振兴实体经济，培育壮大新动能；坚持以“保底”为刚性要求、以“减负”为政策目的，在保持财政收支规模适度增长的同时，优化税收征管服务，促进税收结构优化与经济结构调整相适应，财税增收与经济增长相协调。推进税收征管创新，探索特色行业、产业集聚区税收税负管理新机制、新模式，实现政府财政增收、规范税收征管、产业发展安全三赢局面。落实资源税、房产税等税改工作，完善地方税体系，增强财税调控功能。**三是**深化预算管理制度改革。完善零基预算，将除基本支出之外的市级财政资金纳入项目支出管理，整合优化资金分配，逐步化解固化财力和肢解财政问题。完善项目库管理，提前储备项目，强化对预算编制和执行的支撑。以统筹财政政策、项目和资金为落脚点，试行编制三年滚动预算，探索建立跨年度预算平衡机制，强化财政“逆周期”调节功能。加大政府性基金、国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，推进政府预算体制

的统筹协调。深化财政预决算公开。积极探索支出经济分类科目改革，进一步提升预算编制的科学化、精细化水平，提高预算透明度。此外，密切跟进跟踪建立中央事权和支出责任相适应制度、财政转移支付与农业人口市民化挂钩机制等改革工作，从欠发达地区角度争取、维护我市合理利益。

（五）开拓新视野推动融资机制创新，增强经济发展动能。

拓展投融资渠道，提高融资安全性，实现加快城镇化建设、提升公共服务供给、减少财政支出压力、防控政府债务风险等多赢效益。**一是**整合资源扩容量。实施整体化投融资策略，推动财政、土储、国资、金融多方资源整合，扩大地方融资容量，建立完善投融还综合平衡体系和机制。健全完善经营城市机制，支持项目资源、资金的专业化、市场化运作，与金融机构研究构筑项目融资池。**二是**转变方式拓渠道。进一步推广 PPP 模式，运用市级扶持 PPP 项目基金，鼓励和支持有一定收益预期、能构建稳定现金流的大型公益性项目开展政府与社会资本合作共建，特别是产业发展平台基础设施 PPP 融资建设。推进政府购买大型公益性项目服务，减少财政当期支出压力。**三是**规范管理防风险。加强债务限额管理和预算管理，严格控制债务规模，用好政府性债券资金，健全风险预警和防范机制，实行新增债券资金安排与各地风险程度挂钩，形成防风险的引导和倒逼机制。

（六）把握新要求加强财政监督管理，提高财政支出绩效。

以刚性执行为主线，以资金安全为底线加强财政监督管理，提高

财政支出绩效，更好发挥财政对经济社会发展的基础性、支撑性作用。**一是**强化预算执行工作。落实预算法和市政府《关于加强财政资金统筹加快预算执行工作的通知》精神，严格执行资金下达时限要求，加快财政支出进度。建立重点支出项目排查预警机制，对支出进度慢的重点项目亮灯督办，督促项目实施提速，加快实际用款进度。统筹盘活存量资金用于发展急需领域和优先保障民生支出，扩大有效供给。加快建立健全预算执行均衡性长效机制，强化考核措施，综合运用行政和经济手段推动各地各部门落实支出主体责任，改进支出工作，提高支出的时效性和均衡性，更好促进稳增长促改革调结构惠民生防风险。**二是**加强财政资金监管。经常性开展财政资金监督检查，利用信息化手段强化资金在线实时监督，改进财政绩效评价工作，扩大第三方评价，确保财政资金安全使用、发挥效益。依法接受人大监督，严格落实人大各项决议决定要求，完善人大代表议案办理机制。积极接受政协、审计和社会的监督指导，不断改进财政管理，推进法治财政建设。

各位代表，做好 2017 年预算工作责任重大，我们将在市委、市政府的坚强领导下，认真贯彻落实市第六次党代会精神，主动作为，真抓实干，扎实做好预算工作，为揭阳全面建成小康社会、加快实现振兴发展作出积极贡献！