

市十二届人大  
一次会议文件（5）

惠州市 2016 年预算执行情况  
和 2017 年预算草案的报告  
——2017 年 1 月 7 日在惠州市十二届  
人民代表大会第一次会议上  
惠州市财政局局长 陈国煌

各位代表：

受市人民政府委托，现将惠州市 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案提请市十二届人大一次会议审议。

### 一、2016 年预算执行情况

2016 年，在市委、市政府的正确领导下，在市人大和市政协的监督支持下，全市各级财政部门深入贯彻落实党的十八大及十八届三中、四中、五中、六中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕率先全面建成小康社会、以更好质量更高水平进入珠三角第二梯队的总目标，积极作为，在经济发展新常态下有效发挥财政服务保障职能，促进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，全市财政运行平稳，各项工作取得新进展，较好地完成市十一届人大六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。经初步统计（下同），2016 年全

市一般公共预算收入完成 361.2 亿元，完成年度调整预算数的 100.3%，可比增长（下同）10.0%。主要收入项目完成情况：国内增值税完成 67.7 亿元，增长 22.1%；营业税完成 23.1 亿元，减少 14.1%（5 月份起营业税改征增值税）；企业所得税完成 25.9 亿元，增长 45.5%；个人所得税完成 6.6 亿元，增长 14.2%；城市维护建设税完成 22.2 亿元，增长 0.4%；土地增值税完成 16.4 亿元，增长 24.5%；契税完成 23.8 亿元，增长 4.3%；专项收入完成 17.4 亿元，减少 14.1%；行政事业性收费收入完成 15.3 亿元，减少 22.3%。

2016 年全市一般公共预算支出完成 510.4 亿元，完成年度调整预算数的 100.1%，增长 5.0%。主要支出项目完成情况：一般公共服务支出完成 59.9 亿元，增长 9.8%；公共安全支出完成 35 亿元，增长 1.0%；教育支出完成 102.3 亿元，增长 7.8%；科学技术支出 21.8 亿元，增长 10.0%；文化体育与传媒支出完成 9.8 亿元，增长 16.6%；社会保障和就业支出完成 48.8 亿元，增长 21.8%；医疗卫生支出完成 81 亿元，增长 40.1%；节能环保支出完成 8.4 亿元，减少 43.0%（剔除 2015 年上级财政安排的江河湖泊治理与保护专项资金、黄标车提前淘汰奖励等一次性补助资金后，比上年增长 8%）；农林水事务支出完成 37.1 亿元，减少 10%（剔除 2015 年上级财政安排的稔平半岛供水工程项目资金、新农村连片示范建设工程资金等一次性补助资金后，比上年增长 5%）；粮油物资储备支出完成 2.5 亿元，增长 25.6%；住房保障支出完成 5.5 亿元，增长 14.8%。

2.市本级一般公共预算执行情况。2016 年市本级一般公共预算收入完成 111.2 亿元，完成年度调整预算数的 100.1%，可比增长 6.0%。主要收入项目完成情况：国内增值税完成 22.8 亿元，减少 0.9%；营

业税完成 4.2 亿元，减少 22.1%（5 月份起营业税改征增值税）；企业所得税完成 9.0 亿元，增长 50.5%；个人所得税完成 2.1 亿元，增长 24.2%；城市维护建设税完成 7.3 亿元，减少 18.7%；土地增值税完成 3 亿元，增长 39.6%；专项收入完成 3.5 亿元，减少 47.0%；行政事业性收费收入完成 2.6 亿元，减少 23.1%。

一般公共预算收入 111.2 亿元加上上级补助收入 14.1 亿元、下级上解收入 19.8 亿元、地方政府一般债券转贷收入 136.1 亿元、上年结余资金 10.1 亿元以及按规定调入资金 26.2 亿元等，2016 年市本级一般公共预算总收入为 317.5 亿元。

2016 年市本级一般公共预算支出完成 135.6 亿元，完成年度调整预算数的 100.1%，增长 3.9%。主要支出项目完成情况：一般公共服务支出完成 11.9 亿元，增长 4.0%；公共安全支出完成 15.0 亿元，增长 6.2%；教育支出完成 21.2 亿元，增长 67.5%；科学技术支出完成 10 亿元，增长 7.0%；文化体育与传媒支出完成 2.3 亿元，增长 7.0%；社会保障和就业支出完成 12 亿元，增长 7.7%；医疗卫生支出完成 20.5 亿元，增长 98.5%；农林水事务支出完成 7.3 亿元，增长 35.7%；交通运输支出完成 10.3 亿元，减少 16.8%，住房保障支出完成 1.5 亿元，增长 104.3%。

一般公共预算支出 135.6 亿元，加上补助下级支出 29.3 亿元、上解上级支出 5.7 亿元、债务还本支出 139.5 亿元，2016 年市本级一般公共预算总支出为 310.1 亿元。

上述 2016 年市本级财政总收支相抵后，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 2017 年预算安排延续性项目、重点项目支出。

2016 年市本级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 2016 年市本级政府性基金预算、市本级国有资本经营预算、全市社会保险基金预算相同）。

## （二）市本级政府性基金预算执行情况

2016 年政府性基金预算收入完成 32.8 亿元，为年度调整预算的 90.1%；支出完成 34.4 亿元，为年度调整预算的 90.3%。

按照政府性基金以收定支的原则，市财政根据各基金项目收入的情况，对支出进行调整：收入短收的，相应压减支出；收入超收的，资金结转下一年度安排使用，并依据上级清理盘活存量资金的规定，每一项政府性基金结转资金规模不超过该项基金当年收入的 30%，超出部分补充预算稳定调节基金。经调整后，实现收支平衡，年终结余（结转）2,300 万元。

## （三）市本级国有资本经营预算执行情况

2016 年市本级国有资本经营预算收入完成 2,255 万元，为年度预算的 68.1%；上年结余 2,595 万元；支出完成 1,308 万元，为年度预算的 51.9%。年终结余（结转）3,384 万元。

## （四）全市社会保险基金预算执行情况

2016 年全市社会保险基金收入完成 145.6 亿元，为年度预算的 100.4%；上年结余 281.6 亿元；社保基金支出完成 90.5 亿元，为年度预算的 99.3%。年终结余 336.8 亿元。

## （五）地方政府债务管理情况

## 1.2016 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，是规范地方政府债务管理的重要内容。经市十一届人大常委会第四十一次会议审议批准，2015年末我市地方债务限额为608.9亿元，加上2016年新增债务限额8.7亿元后，2016年末我市政府债务限额为617.64亿元。其中，新增债券方面，省财政厅下达我市2016年新增债券额度8.7亿元，按照国家规定确定重点项目，主要用于支持我市交通运输、小流域和水环境整治、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）等重大公益性项目支出。置换债券方面，省财政厅下达我市2016年置换债券资金278.4亿元（置换债券用于偿还存量债务本金，不涉及债务规模变化）。市财政局按照市政府的工作部署，将置换债券资金全部分配下达。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。

## 2.2016 年市级政府债务还本付息支出情况。

2016年市级政府债务一般公共预算还本付息支出142.7亿元，其中，还本支出139.5亿元（主要是置换债券支出），付息和发行费支出3.2亿元。

### （六）落实市人大代表建议情况

市十一届人大六次会议的人大代表在审议2016年预算草案的过程中提出了许多宝贵的意见建议，包括促进经济发展、提高收入质量、优化支出结构、加大民生投入、强化预算约束、细化预算公开、加强

预算监督等内容。2016年市财政局承办人大代表建议会办件共68件，均已依时依规答复办理完毕。市财政局对市人大代表和市人大提出的意见建议高度重视，及时梳理归纳，认真研究落实，狠抓跟踪问效，并以此促进财政事业的改革和发展。

## **二、2016年全市预算执行和管理主要特点**

### **（一）依法强化收入征管，财政综合实力增强**

全市各级财税部门始终把抓收入、保质量、增总量摆在突出位置，为支持经济社会健康发展筹措更多的资金。

一是财政收入平稳增长。在宏观经济增速趋缓、政策性减税的大背景下，全市上下紧紧扭住组织收入这一主线，科学筹划，精心组织，实现财政收入稳中求进，全市一般公共预算收入完成361.2亿元，累计增长10.0%，收入规模继续稳居全省第五位，彰显我市以更好质量更高水平进入珠三角第二梯队进程中经济财政发展的良好势能。

二是各级次财政实力继续增强。从总量看，大亚湾开发区、惠阳区、博罗县一般公共预算收入均达到40亿元以上水平，惠城区、惠东县一般公共预算收入接近40亿元。从增速看，大亚湾开发区、仲恺高新区、惠阳区、惠东县、博罗县等五个县（区）的一般公共预算收入增速实现两位数增长并超过全市平均水平，县级财力持续增强，总体保持均衡发展的态势，我市大力培植县（区）财政、财力下沉的倾斜政策取得新成果。

### **（二）财政政策加力增效，助力经济平稳增长**

积极发挥财政调控职能和资金政策引导作用，认真贯彻积极的财政政策，让财税政策在经济建设中充分发挥助推器、加速器、调节器

的作用。

一是供给侧改革降成本成效显著。在 2014 年率先在全省减免 38 项涉企行政事业性收费，实行“2014 年减半，2015 年起全免”优惠政策的基础上，2016 年按照省市关于推进供给侧结构性改革的决策部署，市财政部门一方面牵头组织实施降成本行动计划，起草制定《惠州市供给侧结构性改革降成本行动计划》（2016-2018 年），采取降低制度性交易成本、人工成本、税负成本和社会保险费成本等 7 方面任务的 35 项措施，不断释放政策红利，另一方面积极实施“营改增”全面扩围等结构性减税、减免涉企行政事业性收费，落实扶持实体经济发展的“惠 28 条”、促进民营经济发展的“惠 42 条”等有关财税优惠政策，激发企业活力，提振发展信心。经初步测算，全年降成本行动计划预计为企业减负超百亿元。由于行动早、思路清、措施实，成效明显，中央电视台经济频道为此对我市降成本的做法及经验专门进行了宣传报道。

二是全力推进重大平台、重大产业建设，支持创新驱动发展。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，市财政安排财政资金 4 亿多元，加快两大平台建设。积极支持推动中海油惠炼二期、信利一期等重点项目加快建设，夯实中长期财政收入增长的经济基础。大力实施创新驱动发展战略，加快释放“1+6+N”创新政策红利，进一步加大对科技创新发展的扶持力度。全年全市一般公共预算科学技术支出达到 21.8 亿元，增速继续高于平均水平，推动了企业转型升级、产业结构调整 and 有效激发科技创新动力。

三是深化财政投融资体制改革，创新财政投入方式。大力推进我市政

府与社会资本合作 PPP 模式在公共服务领域的实施，吸引社会资本投入参与提供公共产品和公共服务。各级财政部门与行业主管部门密切配合，以有力的联络机制和信息通达机制，通过培训、政策宣传等途径做好 PPP 项目的挖掘和推荐报送工作，推进 PPP 工作有序、高效开展。至 2016 年 12 月，我市录入 PPP 项目综合信息平台的项目 39 个，项目投资概算金额 449 亿元，项目涵盖市政工程、交通运输、基础设施、教育卫生、农业发展等类别。

### （三）惠民政策全面落实，民生保障水平不断提高

践行共建共享理念，打造民生财政，坚持在民生保障和改善上持续发力，增强群众获得感。

一是不断加大民生保障投入力度。进一步健全民生投入保障机制，确保民生投入水涨船高，继续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 359.0 亿元，同比增支 20.7 亿元，增长 6.1%。民生支出占一般公共预算支出比重达 70.0%，已连续 3 年保持了较高的水平。2016 年市十件民生实事共有 69 个具体项目，资金计划总投资额 209.7 亿元，年度资金计划投资额为 85.6 亿元，其中财政投入资金 53.7 亿元。截至 2016 年底，各级财政已按实际落实资金 54.3 亿元。同时，2016 年安排精准扶贫、精准脱贫市级配套资金 0.6 亿元，支持精准扶贫三年攻坚计划全面启动。

二是深化基本公共服务均等改革成果。在圆满完成全市基本公共服务均等化综合改革试点任务后，继续深化改革成果，推动均等化改革深入发展，创新发展。率先在全省编制市级“十三五”基本公共服



务均等化规划，进一步提升基本公共服务保障水平。建立健全基本公共服务均等化财力保障机制，财力投入持续稳定。设立扶持社会组织发展专项资金，大力培育社会组织承接基本公共服务职能，提高社会组织参与供给基本公共服务的积极性和供给水平。运用 PPP 模式吸引社会资本参与基本公共服务的有效供给和运营，把推广 PPP 模式的领域重点放在公共服务领域。

三是厉行节约、压减一般性支出。继续调整和优化支出结构。严格贯彻落实中央“八项规定”及《党政机关厉行节约反对铺张浪费条例》，对“三公”经费开支和一次性支出等严格把关，从严控制一般性支出。2016 年市本级“三公”经费支出 1.18 亿元，延续逐年递减的态势。其中：因公出国（境）费用 520 万元，公务接待费 4,500 万元，公务用车购置费 898 万元，公务用车运行维护费 5,900 万元，发挥财政在源头上反对铺张浪费、厉行节约的作用，为重点项目和民生支出腾出财力空间。

#### （四）财政管理改革深入推进，科学理财能力有效提升

全面贯彻预算法，按照建立现代财政制度的要求，系统有序推进财税体制、预算管理制度等改革，切实提高财政依法治理的能力和水平，用法治思维引领和推进财政改革。

一是营改增工作有序开展，平稳实施。市财政部门积极履行市营改增改革试点领导小组办公室职责，密切关注营改增试点对我市财税收入的影响，加强收支管理，努力确保财政平稳运行。积极发挥统筹协调作用，加强与税务部门、行业主管部门的沟通协作。至 12 月底，本轮“营改增”的四大行业纳税申报率达 99%。

二是政府预算管理制度改革不断深化。严格贯彻落实预算法各项要求，预算编制中全面推行零基预算改革，打破固化基数安排，按当年实际需求申报预算，提高年初预算编制的准确度和到位率。启动实施项目库管理，推行“先定项目、再定预算”，进一步编实编细项目。制定《关于市本级实行中期财政规划管理的贯彻实施意见》，探索建立跨年度预算平衡机制，提高预算编制的前瞻性、有效性和可持续性。进一步加大一般公共预算与政府性基金预算、国有资金经营预算统筹力度。健全清理盘活存量资金工作机制，控制结转资金规模，2016年全市财政按规定收回存量资金比率达100%，收回的存量资金已全部形成实际支出，统筹用于经济社会发展亟需资金支持的领域。

三是扎实推进预算绩效管理，不断提高财政资金使用效益。加强绩效管理，树立绩效权威，以绩效评价结果倒逼财政资金的高效使用。选取“农村公路养护市级补助资金”等23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4.7亿元，通过委托第三方机构对上述项目开展第三方评价，对项目资金使用效益进行评分定级，提高公共资源配置效率和财政资金使用效益。组织市级50多个部门预算单位对200多个项目开展绩效自评工作，并抽取部分项目委托第三方评价机构进行评审，督促部门预算单位加强绩效管理。将绩效管理方式融入预算编制、执行、监督、信息公开各环节，实现预算项目全程绩效跟踪管理，及时发现及纠正项目资金使用和管理过程中存在的问题，提高资金使用效益。

四是实施全面规范的预算公开。进一步扩大公开范围、细化公开内容，增加支出政策透明度，推动预算公开常态化、规范化和法制化。

一方面，规范细化预算公开要求，市财政局分别印发实施《关于印发2016年惠州市本级部门预算公开范本的通知》（惠财预〔2016〕23号）等系列文件，对预算公开的主体、范围、内容、时间等予以明确。另一方面，积极履行财政部门预算公开监督、指导职能，印发实施《关于开展2016年地方预决算公开情况专项检查的通知》（惠财监〔2016〕15号）等文件，督促指导各县（区）、市直各部门更好做好预算公开工作，稳步推进预决算信息“全口径”、“链条式”公开。

五是加强专项资金管理。建立财政专项资金监管平台，构建“科技+制度+监督”资金监管体系，以网络为基础，信息为支撑，对专项资金实行“五网”管理（即网上信息发布、网上受理审核、网上专家评审、网上资金监控、网上实时预警），进一步规范专项资金的使用，平台已涵盖5个部门13大类、39项专项资金，有效提升专项资金监管水平。

六是依法加强债务风险管理。实行政府债务余额限额管理，主动向市人大报告地方债务限额，严格按市人大通过的债务限额控制债务规模，确保政府债券用于规定用途。制定债务风险化解规划和债务风险应急预案，明确责任，完善机制，构建市、县两级政府债务防控体系，切实防范和化解财政金融风险。加大存量债务置换工作力度，主动争取地方债置换额度，全市全年争取债务置换债券278.4亿元，统筹用于重点项目建设和BT项目债务置换，有效减轻政府偿债压力，降低财政运行风险，同时推动了重点项目建设。

各位代表！本届政府任期的五年，是惠州财政事业稳中求进，不断创新的五年。全市一般公共预算收入连续突破200亿元、300亿元，

达到 360 亿元；财政支出规模连续突破 300 亿元、400 亿元、500 亿元，财政支持稳增长、调结构、惠民生、防风险的能力显著增强。惠州财政改革与发展取得较好成效，为“十三五”规划及我市阔步迈上建设绿色化现代山水城市新征程奠定了坚实的基础，实现了开好局、起好步，主要在于：一是坚持围绕中心、服务大局的全局思维，围绕市委、市政府中心工作，充分发挥财政政策调控作用。二是突出未雨绸缪、主动买单的担当精神，把握经济社会发展形势趋势，在正确判断自身财力及经济社会发展情况的基础上，坚持“被动请客不如主动买单”，掌握工作的主动权。三是树立保障基本、坚守底线的民生情怀，坚持保基本、兜底线，不断优化财政支出结构，切实增进民生福祉，秉承“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持民生改善与经济发展相协调，确保当前可承受、未来可持续。四是强化先行先试、开拓创新的改革意识，不断深化财政改革，先行先试，开拓创新，推动重点领域和关键环节改革，探索建立现代财政制度。

同时，我们也清醒地认识到，财政运行仍面临一些突出问题与困难挑战：一是伴随经济发展进入新常态，财政收入增速趋缓与财政支出刚性增长矛盾突出；二是政府与市场作用的边界有待进一步理清，市与县（区）财政事权和支出责任有待进一步理顺；三是现代财政管理的长效机制有待进一步健全。对此我们高度重视，将通过深化改革和加强管理，努力加以解决。

### **三、2017 年财政预算草案**

2017 年是新一届政府的开局之年，是我市率先全面建成小康社会的决胜之年。我市经济发展的良好基本面没有改变，具备持续向好的

基础、条件和动力，但同时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，减税降费、调整财政体制等政策性减收效应逐步显现，将对我市财政收入增长造成一定影响。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，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势能，又要做好应对各种复杂局面的准备。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，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）2017年预算安排的指导思想、基本原则

编制2017年市级预算的**指导思想**是：以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚决贯彻市第十一次党代会的决策部署，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，践行“五大发展理念”，突出“四个发展核心”，坚持稳中求进、好中求快、改革创新、率先跨越；保持稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险综合平衡；深化财税体制改革，改进预算管理，推进预算公开透明；优化财政支出结构，着力改善民生，提高资金使用效率；稳增长与防风险并重，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险；坚持依法理财，严肃财经纪律；促进经济持续健康发展，为实现“率先全面建成小康社会，以更好质量更高水平进入珠三角第二梯队，努力把

惠州建设成为绿色化现代山水城市”的总目标提供财力保障。

编制 2017 年市级预算的**基本原则**是：依法依规，强化约束。积极稳妥，收支平衡。量力而行，尽力而为。民生优先，保障底线。重视债务，防范风险。信息公开，预算透明。

根据上述指导思想、基本原则，参考惠州市国内生产总值预期目标，2017 年代编全市一般公共预算收入拟按可比口径增长 10.0%左右安排，预计完成约 390 亿元；全市一般公共预算支出拟按增长 6.0%左右安排，预计完成 460 亿元，加上年度执行中上级追加的转移支付资金及上年结转资金等安排的支出，预计完成 540 亿元。

## （二）2017 年市本级一般公共预算草案

根据上述预算编制原则，综合考虑宏观经济下行压力加大、结构性减税、清理规范行政事业性收费等因素影响，2017 年市本级一般公共预算收入拟按可比口径增长 6.0%以上安排，预计完成 116.9 亿元；市本级一般公共预算支出安排 139.4 亿元。

2017 年市本级一般公共预算财政总收入拟安排 172.7 亿元。包括：

（1）一般公共预算收入拟安排 116.9 亿元。（2）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）13.0 亿元。（3）县（区）专项上解收入 4.2 亿元。（4）财政体制结算收入 16.5 亿元。（5）调入预算稳定调节基金 22 亿元。（6）调入资金 0.1 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，2017 年市本级一般公共预算总支出相应安排 172.7 亿元，包括：

（1）个人经费支出 40.7 亿元。主要包括工资、津补贴、离退休费、社保缴费等。（2）公用经费支出 4.3 亿元。主要指按定员定额标准安

排的办公、业务费，即机关正常运作经费。(3)项目经费支出 83.9 亿元。主要指公共性开支项目经费，以及部门专项业务经费。(4)补助县(区)支出 26.3 亿元。主要是指行政区划调整涉及的专项拨补，以及各项转移支付。(5)上解上级支出 6.1 亿元。主要是出口退税负担和对口援疆、援藏资金专项上解，省垂直管理部门经费上划等。(6)债务还本付息支出 11.4 亿元。

在 2017 年市本级财政支出安排中，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 49 件，安排资金 5 亿元，其中：一般公共预算安排 3.7 亿元，基金预算等其他资金安排 1.3 亿元。

严格贯彻落实中央“八项规定”及《党政机关厉行节约反对铺张浪费条例》，对“三公”经费开支严格把关，从严控制一般性支出。2017 年市本级“三公”经费预算安排 1.23 亿元，比上年预算略降，其中：因公出国(境)费用 520 万元，公务接待费 5,000 万元，公务用车购置 898 万元，公务用车运行费 5,900 万元，发挥财政在源头上反对铺张浪费、厉行节约的作用，为重点项目和民生支出腾出财力空间。

在支出安排上坚持把保障和改善民生作为一般公共预算安排的优先方向，突出保障教育、卫生、环保、扶贫等基本公共服务支出，将市本级新增财力的 75%、县级新增财力的 60%以上投入民生。

2017 年市本级一般公共预算支出安排的重点是：

1.以创新驱动为引领，突出支持转变发展方式。综合运用财政政策、体制和机制等手段，大力支持战略性新兴产业和现代产业发展，

发挥财政资金导向功能，加快培育创新型产业集群，优化创新创业生态，打造创新发展高地。安排环大亚湾新区发展统筹资金 16,000 万元，环大亚湾新区起步区、潼湖生态智慧区起步区建设资金 15,000 万元(另在政府性基金安排 10,000 万元)，“天鹅惠聚工程”资金 3,400 万元，“梧桐引凤工程”实施项目资金 1,010 万元，市级科技专项资金 7,360 万元，市技术改造专项资金 3,000 万元，市中小微企业贷款风险补偿基金 1,500 万元，市外经贸发展专项资金 1,000 万元，资本市场专项奖励资金 4,280 万元，国家创新特色园区、国家级孵化器基地建设和国家级新型工业化示范基地建设补助 3,000 万元，惠州港沿海集装箱发展扶持资金 4,655 万元。

2.以精准扶贫为抓手，突出支持城乡协调发展。完善扶贫资金保障机制，实施精准扶贫，抓好精准帮扶，强化造血扶贫。同时，支持农村农业改革发展，加强农村基础设施建设。安排新时期精准扶贫精准脱贫配套资金 6,139 万元，农村基层组织经费保障补助资金 8,958 万元，农村危房改造补助 11,000 万元，农田水利建设与设施农业发展专项资金 2,170 万元，市属国有林场改革补助经费 3,500 万元，县乡村道建设管养补助资金 4,000 万元，县（区）农村公路养护及小修保养资金 1,550 万元，农村综合改革与新农村建设专项资金 670 万元，灾毁农田修复补助资金 1,000 万元，扶持现代农业、渔业发展资金 1,878 万元，发展粮食生产专项 936 万元。

3.以绿色发展为导向，突出支持生态文明建设。牢固树立“绿色发展、智慧发展、循环发展”理念，强化财政政策和财政投入对生态建设、环境保护、节能减排的支持引导作用，努力建设更具内涵的生



态名城。美丽乡村·绿满家园活动建设资金 1,600 万元，生态景观林带建设工程资金 703 万元，市级生态公益林补偿资金 515 万元，生活污水处理厂污水处理服务费 3,000 万元（另在政府性基金安排 8,300 万元），水环境生态补偿资金 800 万元，西枝江流域生态保护补偿专项资金 1,500 万元，全市镇、村污水处理奖补资金 3,000 万元，新能源汽车推广应用市级财政补贴资金 7,000 万元，小金河“一河两渠”整治工程资金 537 万元，市区垃圾运输收集资金 1,898 万元，垃圾焚烧处理费 3,585 万元，农村保洁员经费补助 6,440 万元，农村生活垃圾收运处理补助 1,650 万元。

#### 4.以改善民生为根本，突出支持社会事业全面进步。

——加快建设健康惠州，支持医疗卫生资源加快建设，切实提高居民的健康保障水平。安排卫生信息平台建设资金 950 万元，“互联网+”、“城市智能化急救体系”建设资金 500 万元，中心医院改扩建工程项目贷款贴息 3,150 万元，第一医院建设还本付息 5,700 万元，基本公共卫生服务经费 5,950 万元，惠州市妇幼健康补助经费 2,160 万元，广东省基层卫生人员补助配套经费 1,100 万元，重性精神疾病管理和治疗经费 3,000 万元，基层卫生强基创优经费 520 万元。

——提升教育发展水平，不断加大教育投入力度，推动教育事业优质发展。安排建档立卡学生免学费和生活费补助资金 652 万元，入读义务教育民办学校补助 1,842 万元，义务教育免费市级补助经费 10,000 万元，城镇贫困家庭和农村义务教育学生“营养餐” 1,771 万元，普通高中经济困难学生免学费 593 万元，山区教师津贴 2,000 万元，中职免费教育经费 6,753 万元，市直学校建设及及贴息资金约

15,000 万元。

——推动文体事业发展，不断完善公共文化体育服务体系，保障市历史文化名城保护条例的顺利实施。安排“文化惠民卡”文化消费补贴专项经费 1,500 万元，慈云图书馆藏书达标购书资金 500 万元，惠州市文化产业发展专项资金 700 万元，奥林匹克体育场运营补贴 650 万元，文物保护修缮资金 900 万元。

——完善社会保障体系，巩固提升底线民生保障水平，推动社保改革扩面提质。安排社会保障卡运维资金 1,830 万元，最低生活保障资金 5,500 万元，优抚对象抚恤标准自然增长机制资金 1,000 万元，社区综合服务运作补助资金 2,477 万元，惠州市 80 周岁以上老年人政府津贴 3,190 万元，城乡居民基本医疗保险补助经费 13,496 万元，城乡居民基本养老保险补助经费 17,133 万元；

2017 年市本级一般公共预算总支出 172.7 亿元中，2017 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，2017 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）2017 年市本级政府性基金预算草案

2017 年，市本级政府性基金预算收入拟安排 36.9 亿元，加上省补助收入 0.1 亿元、上年结余 0.2 亿元，总收入 37.2 亿元；支出拟安排 34.5 亿元，加上补助县区支出 2.6 亿元，调出资金 0.1 亿元，年终

结余 0.02 亿元，总支出 37.2 亿元；总收支持平。主要的支出项目为：国土出让收入安排支出 28.5 亿元，城市基础配套费支出 1.7 亿元，污水处理费支出 0.8 亿元，彩票公益金支出 0.7 亿元，债务付息支出 1.0 亿元。

#### （四）2017 年市本级国有资本经营预算草案

2017 年市本级国有资本经营预算收入拟安排 4,412 万元，相应支出拟安排 4,412 万元。其中：国有企业资本金注入 2,000 万元（消化往年四大集团组建开办费支出），国有企业政策性补贴 596 万元，出清重组僵尸企业相关费用 616 万元，国企管理业务经费及国企人员政策性补贴 1,200 万元。收支持平。

#### （五）2017 年全市社保基金预算草案

2017 年我市七项社保基金预算收入计划为 228.6 亿元（含新增机关事业单位基本养老保险基金收入 65.2 亿元）；预算支出计划为 153.6 亿元（含新增机关事业单位基本养老保险基金支出 54.1 亿元）；当年收支结余 74.9 亿元，年末预计滚存结余 411.8 亿元（含生育保险基金历年滚存结余 1.8 亿元）。

### 四、树立新理念，厚植新优势，服务绿色化现代山水城市建设

2017 年，全市财政工作将按照市委、市政府决策部署，践行“五大发展理念”，贯彻执行预算法规定，狠抓增收节支、支持创新发展、优化资源配置、保障改善民生、防范化解风险、全面深化财政改革，更好地服务于绿色化现代山水城市建设和发展。

#### （一）加强财政收入管理，确保收入稳定增长

一是强化收入监控，深入调查和分析“新常态”下经济发展特点

规律，跟踪石化电子信息两大主导产业和房地产市场发展态势，加强对重点税源的监控。二是继续健全全市财税联席会议制度，定期研究分析财税工作，找准工作重点和抓手，强化组织领导，压实责任，推动工作落实。三是发挥财政部门统筹协调作用，加强与税务部门以及其他相关部门的沟通协调，依托涉税信息共享平台，深化“五个融合互动”，形成征管的强大合力。

## （二）培育创新发展动力，推进经济转型升级

一是继续推进供给侧结构性改革，狠抓降成本计划的落实，切实通过降低制度性交易成本、人工成本、税负成本和社会保险费成本等有效措施，不断释放减税降费政策红利，减轻企业负担。二是继续推进“营改增”改革，主动支持税务部门为企业、“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。三是继续推进PPP改革，加大力度推广“村村通”自来水工程等重点公共基础设施和公共服务项目PPP模式建设，引导社会资本积极参与，增加项目入库数量，提高项目落地率。四是推进投融资改革，按照出台的惠州市政府投资基金组建方案，着眼服务于潼湖生态智慧区建设、中韩（惠州）产业园、港口等重点项目，组建发展基金，发挥财政资金的引导和放大作用。优化科技投入机制，支持自主创新示范区建设，落实高新技术企业奖励扶持政策，推进中科院“两所两装置”建设，大力引导发展股权投资基金和天使投资基金，建立政府科技贷款风险补偿和风险分担机制，引导企业创新发展。

## （三）支持绿色发展模式，建设生态宜居城市

建立健全绿色发展财力保障机制，实施生态补偿机制，大力支持

节能指标、碳排放权、林权、水权、排污权等交易改革，推进生态创建，落实生态低碳规划，支持新一轮绿化惠州大行动、美丽乡村“绿满家园”行动以及市植物园建设，完善财政支持节能减排各项政策措施，鼓励社会资本投入环境保护和污染治理领域，推动创建国家生态文明建设示范市和深化国家级海洋生态文明示范区建设。支持环境综合整治，落实“南粤水更清”行动计划，支持启动西枝江流域生态保护工程，推进金山二期等污水设施建设和望江沥等河涌污染整治，完善市财政奖补机制，支持美丽乡村“清水治污”和“清洁先行”行动，支持开展大气环境整治“八项行动”，推进市区生态环境园建设，为打造天蓝水绿的美丽惠州多作贡献。

#### （四）完善共享发展机制，不断增进民生福祉

一是健全民生投入保障机制，继续优化支出结构，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，优先保障民生支出需求。二是深化基本公共服务均等化综合改革成果，编制出台《惠州市基本公共服务均等化“十三五”规划》，确保实施项目全部达到国家和省适用于惠州的所有指标，其中20%以上的指标高于国家或省定指标，进一步提高全市基本公共服务供给能力和水平。三是继续办好市十件民生实事，健全遴选机制，2017年民生十件实事将实施70个具体项目，年度计划投入资金86.6亿元。四是支持新一轮精准扶贫工作，整合各类扶贫资金，用好各项扶贫政策，加强扶贫资金监管，发挥扶贫资金效益。五是推进农业农村发展，继续加大“三农”投入力度，完善农村基层组织经费保障，支持实施村村通自来水工程，完善农村基础设施建设。

## （五）深化财税体制改革，全面推进依法理财

一是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，推进中期财政规划编制改革，逐步强化中期财政规划对预算安排的约束，力求实现年度间项目安排的滚动管理、预算收支的综合平衡；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。

二是按国家和省的统一部署，实施财政事权和支出责任划分改革，在总结试点经验的基础上，在公共安全、民政、教育等领域率先取得进展，逐步形成科学合理、职责明确的市县划分体系。

三是加强预算执行管理，严格执行人大批准的预算，硬化预算约束，落实资金下达时限，加快支出进度，提高预算执行的时效性和均衡性。同时，加大力度清理盘活存量资金，确保财政资金不“沉睡”，发挥应有的效益。

四是加强财政资金绩效管理，创新绩效管理机制，选取一批关注度高和使用财政资金量大的重点项目委托第三方开展绩效评价，发挥评价结果导向作用。

五是完善市、县两级政府债务风险防控体系，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。

六是推进信息公开，细化财政预决算和“三公”经费公开项目，统一和规范公开格式要素，不断提高财政透明度，主动接受社会监督。

各位代表，做好 2017 年财政改革发展工作任务艰巨、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，锐意进取、奋发有为，为实现“十三五”时期宏伟发展蓝图，率先全面建成小康社会，

加快推动以更好质量更高水平进入珠三角第二梯队，努力建设绿色化现代山水城市做出新的更大贡献！

## 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。

### ◆ 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查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。

#### ◆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。

#### ◆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、运营管理能力的社会资本，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。