

关于新乡市 2015 年财政预算执行情况和 2016 年财政预算（草案）的报告

——2016 年 2 月 25 日在新乡市第十二届人民代表大会第三次会议上

市财政局局长 荆汝大

各位代表：

受市政府委托，现将 2015 年财政预算执行情况和 2016 年预算(草案)提请市十二届人大三次会议审议，并请各位政协委员和其他列席人士提出意见。

一、2015 年财政预算执行情况

2015 年，面对复杂严峻的经济形势，在市委的正确领导和市人大、市政协的监督指导下，全市上下深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全力以赴稳增长、促改革、调结构、防风险、惠民生，促进了经济企稳回升、发展后劲增强。在此基础上，财政运行总体平稳，收支调整预算圆满完成。

(一)全市预算执行情况

1.一般公共预算

各级人代会批准的 2015 年全市一般公共收入预算 150 亿元，执行中经各级人大常委会批准，调整为 144.4 亿元，实际完成 144.6 亿元，为调整预算的 100.1%，增长 4%；支出预算 239.9 亿元，执行中因上级补助、地方政府债券等因素，调整为 315.5 亿元，实际完成 310 亿元，为调整预算的 98.3%，增长 10.9%。

2.政府性基金预算

各级人代会批准的 2015 年全市政府性基金收入预算 82.3 亿元，执行中经各级人大常委会批准，调整为 50.3 亿元，实际完成 50.5 亿元，为调整预算的 100.2%；支出预算 97.7 亿元，执行中因上级补助、土地出让金短收等因素，调整为 75.3 亿元，实际完成 61.3 亿元，为调整预算的 81.5%。

3.社会保险基金预算

全市 2015 年社保基金收入预算 91.9 亿元，实际完成 97.4 亿元，为预算的 106%，增长 14.5%；支出预算 92.1 亿元，实际完成 96.6 亿元，为预算的 104.9%，增长 18.1%。

(二)市级预算执行情况(含高新技术开发区、经济技术开发区和平原示范区，下同)

1.一般公共预算

市十二届人大二次会议批准的 2015 年市级一般公共收入预算 51.1 亿元，执行中受房地产销售下滑、市属重点税源外迁、国家多项减税政策集中实施等多重因素影响，市本级税收下降较多，经市人大常委会批准，调整为 48.9 亿元，实际完成 49.2 亿元，为调整预算的 100.6%；支出预算 70.6 亿元，执行中因上级补助、地方政府债券等因素，调整为 84.7 亿元，实际完成 83.1 亿元，为调整预算的 98.1%。

2.政府性基金预算

市十二届人大二次会议批准的 2015 年市级政府性基金收入预算 38.3 亿元，执行中经市人大常委会批准，调整为 26.8 亿元，实际完成 26.4 亿元，为调整预算的 98.6%；支出

预算 41 亿元，执行中因上级补助、土地出让金短收等因素，调整为 23 亿元，实际完成 18.8 亿元，为调整预算的 81.5%。

3. 社会保险基金预算

市级 2015 年社保基金收入预算 60 亿元，实际完成 64.9 亿元，为预算的 108.1%，增长 10.7%；支出预算 65.6 亿元，实际完成 66.9 亿元，为预算的 102%，增长 12.8%。

上述数据均为快报数，待完成决算审查汇总并与省财政结算后还会有所变动，决算结果届时报市人大常委会审批。

(三) 落实市人大决议和财政主要工作情况

按照市十二届人大二次会议有关决议和审查意见，各级财政主动适应新常态，根据市委“围绕一个目标、遵循一个思路、强力推进三大任务、强化一个保障”的总体工作部署，认真落实积极财政政策，创新理财机制，统筹安排资金，着力促进经济社会平稳发展。

1. 创新征管机制，促进财政收入稳中有进。

2015 年，受宏观经济“三期叠加”和我市多重因素交叉影响，全市财政收入增幅下行趋势明显。面对困难，全市上下齐心协力、主动谋划，研究收入管理新机制。通过努力，保持了财政收入在形势十分困难情况下的平稳增长，全市一般公共预算收入累计完成 144.6 亿元，同比增长 4%，规模排全省第 4 位，增幅较上年提升 3 个百分点；税占比较上年高 0.9 个百分点，较全省平均水平高 0.6 个百分点，财政收入质量得到提升。

- 向协作要收入。多次召开不同类型全市财税收入会议，

研判收入形势，分析数据差异，形成财税系统紧盯税源、齐抓共管的工作合力。

- 向机制要收入。实行月份收入“目标自报、落后约谈、逐月考核”新机制，促使各级政府加强收入征管和均衡入库。

- 向规范要收入。创新非税收入征管机制，首次组织小汽车号牌竞价拍卖工作，取得良好效果。

2.发挥财政职能，支持经济稳增长保态势。

坚持把稳增长保态势作为首要任务，围绕市委中心工作和关键领域发力，较好地发挥财政基础支柱作用和调控经济职能。

- 谋划实施稳增长系列政策。出台财政支持经济发展 16 条意见，促进经济转型升级。出台扶持房地产发展 22 条意见、购房契税补贴优惠政策以及支持农民进城购房等政策，促进房地产市场回暖。

- 支持产业结构优化升级。与社会资本合作设立深创投创业投资等基金，支持实施优化提升特色装备制造支柱产业和重点突破电子信息等新兴产业发展工程。安排服务业发展专项资金 3000 万元，支持电子商务、现代物流等现代服务业发展。大力宣传财政支持企业发展政策，兑现新三板挂牌奖励资金 1100 万元，落实企业退税 3722 万元。出台市本级政府管理资金存储激励试行办法，修订应急转贷资金使用管理暂行办法，有效调动金融资源服务支持我市实体经济发展。

- 支持重点领域项目建设。争取债券资金 60.4 亿元，通

过 PPP 模式实施定国湖、平原路东延等投资近 30 亿元的项目，缓解重点领域和重大工程资金压力。

- 支持新型城镇化建设。设立我省首支地级市新型城镇化发展基金，首期规模 100 亿元。出台我市新型城镇化转移支付分配暂行办法，拨付城镇化转移支付资金 1.3 亿元，支持县(市)区完善基础设施、公共服务设施及促进农村人口向城镇转移。

- 支持环境保护和节能减排。投入 5.6 亿元用于支持我市环境综合整治和生态环境改善,包括水环境污染综合整治 2.5 亿元、大气污染防治及农村环境综合整治 1.6 亿元、节能减排专项资金 1.5 亿元。

3.强化民生保障，促进社会和谐稳定发展。

2015 年，在经济下行、财力紧张的情况下，全市财政民生支出仍完成 232.4 亿元，比 2014 年增加 22.9 亿元，占一般公共预算支出 74.9%。主要包括：

- 全市财政教育支出 65.8 亿元，增长 5.2%。义务教育公用经费定额实现城乡统一，普通高中公用经费标准由 170 元/人提高到 450 元/人。免除 61.4 万名学生义务教育学杂费和教科书费用，资助 3.9 万名家庭经济困难寄宿生。深入实施职教攻坚二期工程，资助 1.9 万余名学生受奖助学金。全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件。

- 全市财政农林水支出 37.3 亿元，增长 4.3%。支持粮食生产，奖励 6 个产粮大县 1.9 亿元，兑现农业支持保护补贴(合并原粮食直补、农资综合补贴、农作物良种补贴)5.2 亿元，

建设高标准农田 10.5 万亩。支持农村建设，实施美丽乡村建设试点项目 7 个，实施一事一议财政奖补项目 204 个，改善农村人居环境；筹措 1.2 亿元建设覆盖 11 个县(市)区的区域水质检测中心，解决 24.6 万名农村居民饮水安全问题；加大资金投入，改造农村危房 5450 户。

●全市财政医疗卫生与计划生育支出 37.3 亿元，增长 21.9%。全面提高医疗卫生服务水平，新农合和城乡居民医疗保险财政补助标准由年人均 320 元提高到 380 元；基本公共卫生服务财政补助标准由年人均 35 元提高到 40 元。投入 3.7 亿元医改资金，为我市县乡医改工作提供资金保障。实施城镇独生子女父母奖励扶助制度，30976 人每月获得奖励 80 元。

●全市财政社会保障和就业支出 32.1 亿元，增长 22.6%。保证企业和城乡居民基本养老金足额发放，20.6 万名企业退休退职人员养老金月人均增加 212 元，56 万名 60 岁以上城乡居民基础养老金月人均提高到 78 元。加大社会救助力度，城市居民月最低生活保障标准、农村居民年最低补助标准分别提高到 420 元、2600 元，农村五保集中供养、分散供养标准年人均分别提高到 3800 元、2800 元，20.6 万名城乡低保对象、1.5 万名农村五保供养对象、920 名孤儿基本生活得到较好保障。推进全民技能振兴工程，继续实施大学生和困难群体就业创业财政补贴政策。做好机关事业单位工作人员养老保险制度改革准备工作等。

●全市财政公共安全支出 19.2 亿元，增长 18.4%。改善

基层政法机关执法办案条件。支持平安建设和社会治安防控体系建设。加强弱势群体法律援助。支持安全生产和食品药品安全。

●全市财政文化体育与传媒支出 4.1 亿元，增长 55.5%。深入实施文化惠民工程，免费开放博物馆、图书馆等公共文化服务设施，推进公共文化服务体系标准化、均等化。继续加大农民体育健身工程和乡镇体育建设工程扶持力度。

4.深化财税改革，促进现代财政制度建设。

2015 年是全面深化财税改革的关键之年，也是我市财政国资合并元年，通过财政国资顺利融合、主动作为，各项改革扎实推进。

●深化预算管理制度改革。出台《新乡市财税体制改革实施方案》和《新乡市市级财政专项资金管理办法》，率先在全省开展 2015-2017 年中期财政规划编制工作，首次实施政府债务全口径预算管理，清理以前年度存量资金 8.4 亿元，市本级及 14 个县(市)区全部公开财政预决算和部门预决算，预算管理改革得到进一步深化。

●改革国有资产管理模式。出台《关于进一步深化国有企业改革的实施意见》及配套的《关于国有资本投资运营公司改革试点的意见》等七个文件，从机构整合、运作模式、发展方向等方面重新定位国资监管，强化资产向资本的管理转变，强化外派监事会功能，以管资本为主的国有资产管理模式迈出了新步伐。

●推广运用 PPP 模式。在全省率先成立 PPP 管理中心，

跟进制定内部项目操作流程，建立专业咨询机构库、金融机构库和合作伙伴(运营商)库，把推广运用 PPP 模式作为适应新常态和政府债务监管转型的重要突破口。纳入省财政厅 PPP 意向库项目 42 个总投资 488.2 亿元，备选库项目 2 个总投资 60 亿元，推介库项目 2 个总投资 61 亿元。

●推进政府购买服务。出台《新乡市政府向社会力量购买服务实施办法》和《新乡市政府购买棚户区改造服务实施办法(暂行)》等政策制度，拟采用政府购买棚改服务项目 7 个总投资 41.7 亿元，已通过省相关部门初审。

5.强化监管职责，促进财政管理科学规范。

●强化基础工作科学规范。新《预算法》、《政府采购法实施条例》的颁布实施，对财政工作提出新的更高要求，在推进财政工作合规合法性的同时，重新定位财政的服务职能。梳理权责清单及流程图 96 项。简化预算单位实有资金代管流程和直接支付手续，改革动态监控预警模式，精简流程提高国库支付效率。改进政府采购计划事前审批为事后备案，纸质流转改为无纸化办公，进行“一减三提三免”的政府采购改革。强化乡镇财政资金管理，严把项目申报关和资金拨付关。严格公文运转流程，全年按时办理反馈各类文书 3555 件，其中，按时办结人大代表建议 20 件、政协提案 16 件，答复率和满意率均为 100%。

●强化财政资金效益监督。积极开展民生领域专项资金、财政存量资金、涉农资金专项整治以及农村“三资”管理、会计信息质量等财政监督检查，纠正、督促所发现问题整改到

位。加强财政预算绩效管理，2015年市级预算安排的1371个项目总金额93.7亿元全部纳入预算绩效管理范围。促进政府采购规范实施，全市执行采购预算67亿元，实际采购金额58亿元，节约资金9亿元，节支率13.5%。加大重点项目和PPP项目的评审力度，全市完成送审项目1671个，评审金额116.8亿元，审定金额104.3亿元，节约资金12.5亿元，审减率10.7%。

●强化公务支出制度控制。出台《新乡市市直机关差旅费管理办法补充规定》，确定15家2015—2016年度党政机关会议定点场所，实施公务机票购买管理改革，进一步规范公务支出行为。实现公务卡改革全覆盖，全市累计办理公务卡3.8万张，刷卡23.4万笔，结算金额3.4亿元，增长70%。“三公”经费持续下降，全市下降24%，其中市本级下降35%。

2015年是“十二五”规划的收官之年。五年来，我们妥善应对国际金融危机深层次影响，主动适应经济发展新常态，攻坚克难，砥砺奋进，推动财政发展站到了一个新的历史起点。2015年全市一般公共预算收支为144.6亿元和310亿元，分别是2010年的2.1倍和1.9倍；争取资金为138.4亿元，是2010年的1.5倍；8个县(市)平均收支规模达到9.5亿元和25.1亿元，比2010年增加5.1亿元和12.1亿元，全市财政保障能力显著增强。与此同时，财政稳增长保态势职能作用有效发挥，财税体制改革取得重要阶段性成果，财政民生保障机制进一步完善，财政管理基础工作全面加强。这些成绩的取得，是市委科学决策、正确领导的结果，是市人大、市

政协及代表委员们严格监督、精心指导的结果，是各县(市)区、各部门以及全体干部职工艰苦奋斗、共同努力的结果。

同时，我们也清醒认识到，财政改革发展仍面临不少困难和问题。随着各项改革进入深层次，财政收入中低速增长与财政支出刚性增长之间矛盾日益加剧，我市人均财力仍处于后进位次，财政保障能力与各项事业快速发展的需求差距较大。资金使用效益有待提高，违反财经纪律现象仍有发生，资金监管力度有待加强。我们将高度重视这些问题，采取有力措施加以解决，也恳请各位代表、委员一如既往地给予监督、指导和支持。

二、2016年预算(草案)情况

2016年，宏观经济环境依然严峻复杂，各项财政减收增支因素十分突出。收入方面，国家推进供给侧结构性改革，实施大幅度减税降费措施。如“营改增”改革全面实施、推进综合与分类相结合的个人所得税改革、鼓励企业创新研发进行税收抵扣等以及国家减免收费项目、降低收费标准让利企业等，财政收入缺乏明显增长点；支出方面，机关事业单位养老保险制度改革、工资调整、保障和改善民生力度的提高、国家政策限制政府举借债务的实施，以及继续推进重大项目实施和各项社会事业发展等，都需要不断增加财政投入，财政收支矛盾前所未有。

(一)2016年财政工作和预算编制指导思想

根据全省财政工作会议和市委经济工作会议的总体部署，2016年财政工作和预算编制的指导思想是：全面贯彻落

实党的十八大、十八届三中、四中、五中全会和市委经济工作会议精神，深化财税体制改革，完善预算体系，严格依法理财，推进预算公开透明；认真落实积极财政政策，稳增长、调结构、挖潜力、惠民生，促进经济社会持续健康发展。

(二)2016 年全市财政收入指导性计划

根据市委经济工作会议确定的 2016 年经济发展预期指标，综合考虑国家财税政策调整和增减收因素，2016 年全市一般公共预算收入指导性预期目标较上年增长 7.5%。

待各县(市)区人代会确定后，及时汇总报市人大常委会备案。

(三)2016 年市级财政预算编制原则

一是坚持四保一集中，即保工资、保运转、保民生、保稳定，集中财力办大事。财政资金优先保证在建项目，足额保证新增重大项目前期经费。新增债券资金优先保证城建、水系、交通、环境治理、核心区工程等重点项目。

二是坚持资金统筹。对预算单位行政事业性收费按 20% 比例、罚没收入按不低于 30% 的比例进行统筹。盘活预算单位的存量资金统筹用于急需的支出项目。

三是坚持厉行节约。预算单位工作经费安排总额原则上不高于上年实际支出水平。继续压缩“三公”经费等一般性支出。

(四)2016 年市级财政收支预算

1.一般公共预算

2016 年市级一般公共预算收入安排 54.4 亿元，增长

9.7%，加上体制补助、调入稳定调节基金等资金，市级总财力 89.2 亿元，全部安排支出。主要支出科目情况：

- 一般公共服务支出 7.6 亿元。
- 公共安全支出 7.2 亿元。
- 教育支出 13.1 亿元。
- 科学技术支出 1 亿元。
- 文化体育与传媒支出 0.9 亿元。
- 社会保障和就业支出 4 亿元。
- 医疗卫生与计划生育支出 3.7 亿元。
- 节能环保支出 1 亿元。
- 城乡社区支出 4 亿元。
- 农林水支出 2.6 亿元。
- 上级告知补助支出 8.7 亿元。
- 上解上级支出 9 亿元。

2.政府性基金预算

2016 年市级政府性基金预算收入安排 33.8 亿元，增长 29.9%，主要是土地出让收入预计增长 40.4%。加上上年结余结转、上级补助，2016 年市级政府性基金支出安排 38.6 亿元。主要支出科目情况：

- 国有土地使用权出让收入安排支出 30.5 亿元。
- 城市基础设施配套费安排支出 4.2 亿元。
- 城市公用事业附加安排支出 0.4 亿元。
- 国有土地收益基金支出 0.6 亿元。
- 农业土地开发资金支出 0.6 亿元。

- 彩票公益金安排支出 1.1 亿元。

3.社会保险基金预算

2016 年市级社会保险基金收入安排 69.2 亿元，比去年实际完成数 64.9 亿元增长 6.5%；支出安排 68 亿元，比去年实际完成数 66.9 亿元增长 1.7%。

三、深化财税体制改革和加强预算管理的主要措施

按照新一轮财税体制改革路线图，2016 年要基本完成重点改革工作任务。

- 继续深化财税体制改革。紧盯中央、省级财税改革的重点，完善转移支付制度，继续扩大一般性转移支付规模和比例。逐步建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。改进预算管理制度，强化预算约束，建立全面规范、公开透明的现代预算制度。

- 认真落实国家税制改革政策。按照国家统一部署，继续推进营改增试点，将建筑业、房地产业、金融业和生活服务业纳入营改增范围，全面完成营改增任务。进一步实施消费税改革，调整消费税征收范围、环节、税率。积极推进资源税费改革，全面实施资源税从价计征改革，清理规范相关收费基金。清理取消各种不合理收费。

- 加快推进中期财政规划管理。在总结市级编制中期财政规划管理经验的基础上，健全完善三年中期滚动财政规划编制办法、程序和内容，形成比较成熟的规划编制框架、制度体系和工作机制。积极推进指导县(市)区编制三年滚动财政规划，从 2016 年起选择部分县开展编制试点。

●进一步加强政府债务管理。落实政府债务限额管理制度，各地政府债务余额不得突破批准的限额。规范政府债务预算管理。规范地方政府举债行为，加强政府债务支出项目储备库建设，提高债券资金使用绩效。分类推进融资平台公司市场化转型和融资，厘清政府和企业责任。建立债务风险预警机制及应急处置机制，督促积极化解债务风险。全面构建地方政府债务监管体系，防范中长期财政风险。指导县(市)区试编政府综合财务报告，为提高债务限额、争取地方发展资金奠定基础。

●加大财政资金统筹力度。按照国家要求，从2016年起将水土保持补偿费、政府住房基金、无线电频率占用费三项基金转列一般公共预算。三年内逐步取消一般公共预算中以收定支的规定，2016年先行取消城市维护建设税、矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费和价款等专项收入专款专用，对相关领域支出统筹安排保障。继续清理整合专项资金，市级专项资金数量压缩20%，县(市)区专项资金数量也要明显减少。

●进一步盘活财政存量资金。继续抓好财政存量资金收回统筹使用工作，对结余资金和连续两年未用完的结转资金，一律收回统筹使用。市级财政对本级预算安排的运转类支出一般不办理结转。建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合的机制，对2015年末财政存量资金规模较大的县(市)区或部门，适当压缩2016年财政预算规模。

●创新财政投入方式。积极推广PPP模式。创新公共服

务供给机制，通过特许经营、股权合作、财政补助等政策，引导社会资本进入公共服务领域。发挥 PPP 开发性基金和城镇化基金的作用，助推更多项目落地；探索通过以奖代补的措施引导和鼓励地方融资平台存量项目转型为 PPP 项目，对符合条件的项目在分配地方政府债券资金时给予奖励。落实积极的财政政策和财政支持经济发展 16 条，加快推进涉企资金基金化改革，探索投贷联动的投资模式，鼓励企业上市直接融资，发挥财政资金撬动社会资本的杠杆作用。

●依法加强财政收支管理。依法加强税收和非税收入征管，做到应收尽收，坚决不收“过头税”“过头费”，严禁虚收空转和乱收乱罚。大力推进综合治税，健全完善税收征管机制，强化纳税评估和税务稽查，堵塞跑冒滴漏。坚决落实国家统一制定的减税、降费政策，建立完善涉企收费监管机制，切实减轻企业负担，支持实体经济发展。优化支出结构，优先保障民生支出和重点项目，“三公”经费总体只减不增，严格控制一般性支出增长，健全厉行节约长效机制。落实部门预算执行主体责任制度，细化明确预算执行时间节点要求，切实提高预算执行及时性、均衡性、有效性。

●加强国有资产管理。积极稳妥推进国有企业改革，通过界定功能、划分类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。进一步盘活国有资产，防止国有资产流失。强化外派监事会功能，管好产权，下放事权，以管资本为主加强国有资产管理。

●强化预算资金绩效管理。进一步完善“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有运用”的全过程预算绩效管理机制，制定预算支出项目中期评价制度，扩大第三方绩效评价范围，探索部门支出绩效评价模式，不断提高财政资金使用效益。

●进一步严肃财经纪律。严格执行新《预算法》和《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规，建立健全嵌入预算执行流程、覆盖财政资金运行全过程的监管机制，加大对违反财经纪律行为惩戒力度，确保各项财税政策有效落实和财政资金安全运行。

各位代表，“十三五”已经开局，全面建成小康社会的冲锋号已经吹响，面对新常态、新理念、新任务，我们将在市委的正确领导和市人大、市政协监督支持下，以坚韧不拔的信念、只争朝夕的精神、克难攻坚的锐气和勤政务实的作风，勇于担当、奋发有为，使财政在经济发展中的基础和支柱作用更加坚固，力争圆满完成各项财政工作任务，为建设“四个新乡”做出新的更大贡献！