

南通市 2017 年财政预算执行情况和 2018 年财政预算草案报告

——2018 年 1 月 8 日在南通市

第十五届人民代表大会第二次会议上

市财政局局长 黄林华

各位代表：

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

一、2017 年财政预算执行情况

（一）一般公共预算执行情况

1.收入预算执行情况

2017 年，全市一般公共预算收入完成 590.6 亿元，占调整后预算（以下简称“预算”）的 101%，增长 0.1%，同口径增长 6%。各地财政决算草案编制正在进行，全市财政在与省办理财政体制结算后，实现收支平衡。2017 年南通市一般公共预算收支完成情况详见附表 1。

2017 年，市级（含市本级、经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾江海联动开发示范区，下同）一般公共预算收入完成 78.1 亿元，占预算的 101.1%，同口径下降 1.5%，剔除 2016 年按规定清理财政专户结余缴库一次性因素影响，

增长 9.6%。2017 年南通市级一般公共预算收入完成情况详见附表 2。

2.支出预算执行情况

年初，市人代会通过的 2017 年市级动用当年地方财力来源安排的一般公共预算支出预算为 135.6 亿元。在预算执行中，由于市区财政管理体制调整及地方政府新增一般债券转贷收入并入等，市级当年地方财力来源发生变化，按照现行财政管理体制和市级经济社会发展需要，经市十五届人大常委会第八次会议批准，市级当年一般公共预算支出预算调整为 157 亿元。加：上年结转 12 亿元、上级核拨专款 20.2 亿元、上级一般性转移支付补助 12.3 亿元，减：补助县（市）区专款 21 亿元、清理回收历年结余 2.2 亿元，2017 年市级一般公共预算支出总支出预算为 178.3 亿元，2017 年，市级一般公共预算支出完成 166 亿元，占预算的 93.1%，增长 16.8%。2017 年南通市级一般公共预算支出完成情况详见附表 3。

3.收支平衡情况

2017 年，市级一般公共预算总财力来源为 185.3 亿元，安排预算稳定调节基金 7 亿元；安排总支出预算 178.3 亿元，减当年支出 166 亿元，未完项目结转下年支出 12.3 亿元。实现收支平衡。2017 年南通市级一般公共预算收支平衡情况详见附表 4。

（二）政府性基金预算执行情况

1.收入预算执行情况

年初，市人代会通过的 2017 年市级政府性基金收入预算为 41.2 亿元。由于房地产市场交易活跃，土地出让形势较好，商品房销售面积大幅增加，以及按规定计提的轨道交通建设资金和被征地农民保障资金在市本级反映，经市十五届人大常委会第八次会议批准，2017 年市级政府性基金收入预算调整为 123.7 亿元。2017 年，市级政府性基金收入完成 144.4 亿元，占预算的 116.7%，增长 258.5%。2017 年南通市级政府性基金收入完成情况详见附表 5。

2.支出预算执行情况

年初，市人代会通过的 2017 年市级动用当年地方财力来源安排的政府性基金支出预算为 37 亿元。在预算执行中，由于省下地方政府新增专项债券转贷收入及国有土地使用权出让金等收入增加，经市十五届人大常委会第八次会议批准，市级当年政府性基金支出预算调整为 143.7 亿元（其中省下地方政府新增专项债券转贷收入安排支出预算 25 亿元）。之后，由于国有土地使用权出让金、国有土地收益基金等收入增收增加城市建设资金等支出预算安排 20.7 亿元，市级当年政府性基金支出预算调整为 164.4 亿元。加：上年结转 6.5 亿元、上级核拨专款 4.1 亿元，减：补助县（市）区专款 0.6 亿元，清理回收历年结余并统筹调出到一般公共预算 1.9 亿元，2017 年市级政府性基金总支出预算为 172.5 亿元。2017 年，市级政府性基金支出完成 165.8 亿元，占预算的 96.1%，

增长 212.4%，主要是国有土地使用权出让金收入增加，相应安排城市建设支出增加较多，并安排 19.1 亿元用于化解历史性债务。2017 年南通市级政府性基金支出完成情况详见附表 6。

3.收支平衡情况

2017 年，市级政府性基金总财力来源为 179.4 亿元（包括省下地方政府新增专项债券转贷收入 25 亿元），统筹调出到一般公共预算 6.9 亿元；安排总支出预算 172.5 亿元，减当年支出 165.8 亿元，未完项目结转下年支出 6.7 亿元。实现收支平衡。2017 年南通市级政府性基金预算收支平衡情况详见附表 7。

（三）国有资本经营预算执行情况

1.收入预算执行情况

年初，市人代会通过的 2017 年市级国有资本经营收入预算为 8700 万元，完成 9670 万元，占预算的 111.1%，剔除 2016 年对以前年度国有资本经营收益集中清缴形成的一次性收入基数影响，同口径增长 14.8%。

2.支出预算执行情况

年初，市人代会通过的 2017 年市级国有资本经营支出预算为 6786 万元，实际完成 6469 万元，占预算的 95.3%，增长 31.4%，主要是对国有企业资本金注入支出增加较多。2017 年南通市级国有资本经营收支完成情况详见附表 8、9。

3.收支平衡情况

2017 年，市级国有资本经营收益财力来源为 2.5 亿元（包括上年结转 1.6 亿元），统筹调出到一般公共预算 0.3 亿元；安排总支出预算 2.2 亿元，当年支出 2.2 亿元（包括上年结转安排支出 1.6 亿元）。实现收支平衡。

（四）社会保险基金预算执行情况

1.收入预算执行情况

年初，市人代会通过的 2017 年市级社会保险基金收入预算为 150.6 亿元。由于通州湾示范区居民基本养老保险基金、居民基本医疗保险基金纳入市级统计和上报，收入预算分别调增 0.8 亿元、1 亿元，合计调增 1.8 亿元；失业保险基金费率再次下调 0.5%，失业保险基金收入预算调减 1 亿元。经市十五届人大常委会第八次会议批准，2017 年市级社会保险基金收入预算调整为 151.4 亿元。2017 年，市级社会保险基金收入完成 137.1 亿元，占预算的 90.5%（主要是根据省机关事业单位社会保险基金管理中心统一部署，机关事业单位养老保险基金预算数为 2014 年 10 月至 2017 年 12 月 39 个月的数据，完成数仅为 2017 年当年 12 个月的数据，以前年度待结算收入在 2018 年反映），增长 16%。

2.支出预算执行情况

年初，市人代会通过的 2017 年市级社会保险基金支出预算为 165.5 亿元，由于通州湾示范区居民基本养老保险基金、居民基本医疗保险基金纳入市级统计和上报，经市十五届人大常委会第八次会议批准，2017 年市级社会保险基金支出预

算调整为 167.1 亿元。2017 年，市级社会保险基金支出完成 134.8 亿元，占预算的 80.6%，增长 21.9%。2017 年南通市级社会保险基金收支完成情况详见附表 10。

3.收支平衡情况

2017 年，市级社会保险基金当年收支结余 2.3 亿元，加上年结余 87.6 亿元，年末结余 89.9 亿元。

（五）市级地方政府债务总体情况

（一）地方政府债务限额

2016 年省下我市市级地方政府债务限额为 253.4 亿元，加 2017 年省下新增地方政府债券 32.6 亿元，2017 年市级地方政府债务限额为 286 亿元。

2017 年省下达我市市级地方政府新增债券 32.6 亿元（一般债券 7.6 亿元已纳入调整后市级一般公共预算、专项债券 25 亿元已纳入调整后市级政府性基金预算）。其中：市本级 17.9 亿元，主要用于啬园路快速化改造、机场大道、第二人民医院提档升级、第四人民医院改扩建等工程及中央创新区土地储备项目；市经济技术开发区 4.4 亿元，主要用于世嘉花园一期、星怡花园二期建设；苏通园区 4.4 亿元，主要用于东方大道快速化改造工程、新通海沙岸线综合整治工程等；通州湾示范区 5.9 亿元，主要用于三余安置房二期工程、核心区安置房二三期工程等。

（二）地方政府债务置换存量债务情况

2017 年省下达我市市级用于置换存量债务的地方政府债

券 28.7 亿元（一般债券 15.7 亿元已纳入调整后市级一般公共预算，专项债券 13 亿元已纳入调整后市级政府性基金预算）。其中：市本级 11.7 亿元，主要用于置换南通城市建设集团城市快速路网建设项目贷款等；市经济技术开发区 17 亿元，主要用于置换开发区总公司海悦嘉园保障房、园区市政建设、土地储备等项目贷款。

2017 年市级共争取置换债券 28.7 亿元、新增债券 32.6 亿元，进一步优化了债务结构，降低了融资成本，年节减利息支出 1.2 亿元，债务期内节减利息支出 7.3 亿元。

二、2017 年主要工作

2017 年，在市委、市政府的正确领导下，全市财税系统紧紧围绕全市经济社会发展大局和年初市人代会确定的全年财政收支预算，聚力创新，聚焦富民，积极推进供给侧结构性改革，创新财政支持经济发展方式，优先保障和改善民生，财政经济保持平稳发展态势。

（一）创新支持方式，促进发展提质增效

出台《2017 年促进经济发展提质增效若干政策措施》，培育发展新动能和竞争新优势，全年兑现政策扶持资金 5 亿元。修订完善产业发展扶持政策及实施细则，全年兑现各类产业发展资金 12 亿元。建章立制规范政府投资基金管理，积极推进基金实质性运作，吸引优质项目在通投资。陆海统筹发展基金下设产业类二级基金 13 支，已对外投资项目 165 个；二级基金合作基金 32 支，总规模达 217 亿元，其中陆海

统筹发展基金出资 30 亿元、其他社会资本出资 187 亿元，撬动比例超过 6 倍。进一步吸引金融资本支持我市小微企业发展，“助保贷”、科技“资金池”、小微“创业贷”三大财政金融产品贷款余额 24.7 亿元，财政资金放大效应近 15 倍。鼓励引导企业登陆资本市场，全年累计兑现 22 家企业上市及新三板挂牌奖励 1200 万元。深入推进“营改增”改革，全面落实各项减税降费政策。

（二）聚焦富民增收，提高民生保障水平

持续加大财政对民生领域的投入力度，保障民生支出需要，2017 年全市民生支出占一般公共预算支出的比重达到 77%，较 2016 年提高 1 个百分点。市本级安排 50 项“为民办实事”资金 15.4 亿元，较 2016 年增长近一倍。研究相关扶持政策，推动省“富民增收 33 条”落地见效，实施我市富民增收五大行动计划和 50 条实施细则。加大经济薄弱村扶持力度，落实健康扶贫工程。争取省政策和资金支持，下拨全市高标准农田项目市级补助资金 3.6 亿元，促进全市建成高标准农田 37 万亩。支持海洋经济创新发展示范城市建设。加强社会保险基金管理，做实基金征缴基数，建立市区被征地农民保障资金滚动平衡机制，缓解资金压力。推动就业创业，支持医疗卫生改革。支持发展民办养老机构，健全社区居家养老服务网络，深化医养结合。推进城乡义务教育一体化，促进优质均衡发展。安排专项资金推动开工建设南通大剧院、美术馆等重大文化设施，支持建设综合性文化服务中心，助推

文体产业发展。落实各项支农惠农政策，加快推进新农村建设。

（三）强化资金保障，助推重点工程建设

统筹安排资金，保障城市建设和维护项目支出需要，研究制定新一轮市区城市建设和管养体制调整完善方案，从资金和体制层面全力保障轨道交通、中央创新区、五山及沿江地区生态修复等重点项目建设。落实“三城同创”年度任务，抓好增绿、清水、畅通、便民四大行动，支持城市建设重点工程建设。实施“263”专项行动，推动绿色节能低碳发展，有效改善大气环境质量。构建“六廊五圈多点”生态安全屏障，推进国家森林城市建设。争取以国开行为牵头行的银团贷款，支持轨道交通1号线建设。组建PPP管理办公室，更新PPP项目库，有序推进市区餐厨废弃物综合处置工程等PPP项目。

（四）着力深化改革，构建现代财政体系

调整完善市区财政管理体制，明晰事权和支出责任，增强市区发展合力。出台《市本级财政支出审批管理办法》，规范审批程序，强化预算约束。清理规范政府购买服务岗位，控制政府运行成本。加快透明预算制度建设，深入推进财政预决算公开，积极配合市人大推进预算联网监督和完善预算审查监督体系。加快网上商城采购平台建设，提高政府采购效率。梳理政府资产11类125处，处置32处，变现14.5亿元。在全省率先建立财政监督“双随机”抽查工作机制，全面

贯彻落实《江苏省财政监督条例》。完善全过程预算绩效管理机制，推进全市绩效管理联动。严格政府债务管理，出台《关于进一步加强政府性债务管理的意见》及六个配套管理文件，形成了“1+6”闭环管理制度体系；对违法违规融资担保、政府购买服务等不规范行为开展全面排查整改，制定化解地方政府债务实施方案，落实目标责任，防范和化解风险。

2017年，全市财政预算收支总体执行情况良好，公共财政保障有力，财税改革快速推进，财政资金管理水平进一步提升。与此同时，我们也清醒地认识到，财政工作中还存在一些问题，主要是：受经济中低速增长和国家减税降费等政策影响，财政收入增长乏力；民生等刚性支出增长较快，城市建设资金需求较大，财政收支平衡的压力不断加大；国家密集出台加强政府债务管理的规定，统筹发展与控制负债的矛盾突出，地方政府化解债务面临较大的资金压力。

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，是改革开放40周年，是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，编制好2018年预算，对于全面深化改革，促进经济社会持续健康发展具有重要意义。2018年预算安排的基本原则：**一是统筹财力、保障重点。**加强财政资金统筹使用管理，统筹安排人员经费、机关运行经费和社会事业建设与发展资金。进一步优化财政支出结构，财力重点向公共服务、民生保障、经济结构调整及生态改善方面倾斜。**二是**

厉行节约、强化约束。继续贯彻执行中央、省、市厉行节约的各项规定，强化预算刚性约束，从严安排支出预算。压缩“三公”经费及会议费、培训费支出，项目支出预算总额原则上不增长。**三是规范公开、提高绩效。**推进政府和部门预决算全面规范公开，进一步增强预算透明度。改革部门预算基础数据编制方式，规范政府购买服务岗位人员经费管理，调整商品和服务支出定额，健全预算安排与财政监督检查和绩效评价结果挂钩机制，强化预算绩效管理。

（一）一般公共预算草案

2018 年，安排全市一般公共预算收入 605 亿元，增长 2.4%（继续消化“营改增”影响）。2018 年南通市一般公共预算收入分地区目标情况详见附表 11。

2018 年，安排市级一般公共预算收入 81 亿元，增长 3.7%。

2018 年，预计市级一般公共预算当年地方财力来源 160.8 亿元，安排市级一般公共预算支出 160.8 亿元，增长 2.4%，2017 年基数中包含地方政府新增债券转贷收入安排支出 7.6 亿元，按规定 2018 年地方政府新增债券转贷收入安排支出不在年初预算中反映，纳入年度调整预算，剔除此因素，同口径增长 7.6%。

2018 年，市级一般公共预算收支平衡。2018 年南通市级一般公共预算收支预算及平衡情况详见附表 12、13、14、15。

(二) 政府性基金预算草案

2018 年，安排市级政府性基金预算收入 123.4 亿元，与上年持平。

2018 年，预计市级政府性基金预算当年地方财力来源 123.2 亿元（2018 年市级政府性基金预算收入财力安排 0.2 亿元用于置换债券还本），统筹调出到一般公共预算 6.2 亿元；安排市级政府性基金预算支出 117 亿元，下降 28.8%，主要是 2017 年基数中包含地方政府新增债券转贷收入安排支出 25 亿元。

2018 年，市级政府性基金预算收支平衡。2018 年南通市级政府性基金收支预算及平衡情况详见附表 25、26、27、28。

(三) 国有资本经营预算草案

2018 年，安排市级国有资本经营预算收入 1 亿元，增长 17.2%；国有资本经营预算支出 0.8 亿元，增长 12.7%；统筹调出到一般公共预算 0.2 亿元。收支平衡。2018 年南通市级国有资本经营收支预算情况详见附表 33、34、35。

(四) 社会保险基金预算草案

2018 年，安排市级社会保险基金预算收入 137.7 亿元，剔除 2017 年收入预算安排包含清算 2014 年 10 月-2016 年 12 月机关事业单位养老保险基金一次性收入因素影响，同口径增长 13%；社会保险基金预算支出 145.8 亿元，同口径增长 6%。缺口部分在历年结余中解决。2018 年南通市级社会保险

基金收支预算情况详见附表 38、39。

（五）地方政府债务总体情况

2017 年省下我市市级地方政府一般债务限额为 124.7 亿元，加 2018 年预计省下地方政府新增一般债券 5 亿元，2018 年市级地方政府一般债务限额为 129.7 亿元，预计年末余额为 116.1 亿元。

2017 年省下我市市级地方政府专项债务限额为 161.3 亿元，加 2018 年预计省下地方政府新增专项债券 30 亿元，2018 年市级地方政府专项债务限额为 191.3 亿元，预计年末余额为 186.2 亿元。

2018 年预计我市市级地方政府债务限额合计为 321 亿元，预计年末余额合计为 302.3 亿元。

（六）预算绩效工作情况

紧紧围绕提升财政资金使用效益，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督的全过程，注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度。深入实施绩效管理，对部门预算单位 100 万元以上的预算项目 220 个、预算资金 8.5 亿元开展绩效自评价，运用信息化手段实行预算项目绩效目标管理全覆盖。对交通、水利部门政府专项资金进行重点跟踪，选择文化产业类等政府专项资金开展绩效再评价。研究制定政府专项资金绩效目标管理等办法，促进绩效管理与预算管理有机融合。积极开展部门整体支出评价、财政政策评价及重大专项资金的中期绩效评价试点，创新评价

机制，拓展评价范围，深化评价内涵，完善评价方式和方法。强化绩效评价结果运用，促进预算资金安排更加科学合理，政策制订更加精准有效。完善全市绩效管理联动机制，各区财政安排不少于 2 个重点项目实施重点评价。

（七）资产管理工作情况

认真履行资产监管职能，全面提升政府资产管理水平。根据部门预算单位资产存量情况和资产配置标准，严格审核和下达单位办公设备购置预算。统筹整合和有效利用政府资产，盘活优化闲置资产，对委托代管资产实行全过程监管，提高资产运营的整体效益。规范事业单位投资企业的国有资产管理，强化国有资本经营预算编制和国有资产收益收缴管理。建立财政、监察、审计三方联合监管机制，对资产配置、使用、处置等实施全程监管。建立资产管理绩效考评体系，通过考核通报、责任追究等手段强化问责，增强资产管理的约束力和严肃性。

四、努力完成 2018 年财政改革和预算收支任务

（一）整合资金，着力推动经济发展可持续

全力支持项目建设，以高质量的项目支撑经济高质量增长。围绕“3+3+N”产业体系、“5215”大企业培育计划等要求，研究完善新一轮产业发展扶持政策，围绕绿色发展和创新驱动发展，对发展类政府专项资金进行深度整合。加快陆海统筹发展基金管理公司市场化进程，全力推进基金运作，做好国家服贸基金和生态环保发展基金设立对接工作，推动共同

设立区域（行业）特色产业基金，放大基金的引导作用。开展轨道交通 2 号线等项目 PPP 前期论证，推动市区 PPP 项目加快入库，积极争取上级财政专项资金支持。继续发挥“创业贷”、“助保贷”、“苏微贷”、科技“资金池”作用，进一步缓解小微企业融资难题。继续落实各项减税降费政策，减轻企业负担。

（二）普惠民生，切实增强人民群众获得感

从人民群众最关心、最直接、最现实的主要基本公共服务事项入手，加大保障和改善民生力度，解决好民生问题。2018 年，全市民生支出占一般公共预算支出的比重力争达到 78%。着重保障农业、教育、环保、社保、医疗等重点领域支出。加大对基本公共服务、精准扶贫、基础设施薄弱环节等领域财政投入力度，全力“补短板”。继续推进全市高标准农田建设。完善生态专项资金扶持政策，制定新一轮公交发展及机场补贴机制、市体育场馆免费开放补助政策等。

（三）深化改革，不断推进财政管理现代化

落实新一轮市对区财政管理体制，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的财政关系，提高市本级统筹经济发展能力，增强各区发展实体经济的积极性。完善全口径预算管理体系，建立健全跨年度预算平衡机制，推进预算编制与执行的有机统一，深化透明预算制度建设。优化国库集中支付流程，推进财政一体化管理信息系统建设和非税收入缴库电子化改革。推进行政事业单位内部控制制度建设。

（四）约束有力，全面实现债务管理可控化

继续围绕“1+6”政府债务管理制度体系，完善体制机制，强化责任落实，确保管理规范、风险可控。**一是规范举债融资行为。**完善地方政府融资“正面”、“负面”两个清单，对违法违规融资及担保等不规范行为整改情况开展“回头看”。**二是有序化解存量债务。**根据《全市化解地方债务与风险管控办法》，对各县（市）、区存量债务化解情况实行目标管理，建立防范债务风险基金，上线地方债务信息管理系统，实现动态监控化解和偿债指标预警。**三是落实防控责任要求。**加强政府债务归口管理，对落实责任事项不力及脱离实际过度举债、违法违规举债或担保、违规使用债务资金等行为，发生债务风险事件的，实行终身问责、倒查责任。

2018年，我们将在市委、市政府的正确领导下，在市人大、市政协的监督指导下，深入学习贯彻党的十九大精神，紧紧围绕市党代会和“十三五”规划确定的目标，主动适应新时代新要求，加快改革步伐，完善体制机制，为深入推进供给侧结构性改革和陆海统筹发展综合改革、推进“两聚一高”和建设“强富美高”新南通提供财税保障。