

南通市 2016 年财政预算执行情况和 2017 年财政预算草案报告

——2017 年 2 月 14 日在南通市
第十五届人民代表大会第一次会议上
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 2016 年财政预算执行情况和 2017 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、2016 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

2016 年 5 月，国务院决定全面推开“营改增”试点，同时，实施增值税收入划分改革，将一般增值税收入分成比例由 75:25 调整为 50:50，将原营业税和改征增值税收入 100% 留地方改为上划 50% 给中央。另外，国家相关部门为落实供给侧结构性改革，出台了多项降税降费减负措施。受以上因素影响，我市 2016 年一般公共预算收入增幅呈下降态势。根据实际执行情况，省本级及省内大部分地区调减了 2016 年一般公共预算收入目标；我市将全市一般公共预算收入目标由年初 688 亿元调整为 570

亿元，市级一般公共预算收入目标由年初 79.8 亿元调整为 68.6 亿元。

2016 年，全市一般公共预算收入完成 590.2 亿元，占调整后目标（以下简称目标）的 103.5%，同口径增长 0.5%。各地财政决算草案编制正在进行，预计全市财政在上级转移支付补助后，能够实现收支平衡。2016 年南通市一般公共预算收支完成情况详见附表 1。

2016 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 80.5 亿元，占目标的 117.4%，同口径增长 5 %。2016 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，市人大常委会通过的 2016 年市级动用当年地方财力来源安排的一般公共预算支出为 141.3 亿元。在预算执行中，由于动用预算稳定调节基金及调入资金、当年体制分成财力发生变化，经市十四届人大常委会第三十八次会议批准，市级当年一般公共预算支出预算调整为 134.8 亿元。加：上年结转 11.4 亿元、上级核拨专款 19.8 亿元、上级一般性转移支付补助 9.7 亿元，减：补助县（市）区专款 16.5 亿元、清理回收历年结余 3.1 亿元，2016 年市级一般公共预算支出总支出预算为 156.1 亿元，2016 年，市级一般公共预算支出完成 142.1 亿元，占预算的 91%。2016 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

2016 年，市级一般公共预算总财力来源为 168.6 亿元，安排预算稳定调节基金 12.5 亿元；安排总支出预算 156.1 亿元，减当年支出 142.1 亿元，未完项目结转下年支出 14 亿元。实现收支平衡。2016 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 2016 年市级政府性基金收入预算为 31.9 亿元。按上级管理规定，市本级将预留的对区城建考核分配等国有土地有偿使用资金缴入金库，以及城市基础设施配套费超收和将原结存单位的彩票销售机构业务费结余按规定缴入金库，经市十四届人大常委会第三十八次会议批准，2016 年市级政府性基金收入预算调整为 37.8 亿元。2016 年，市级政府性基金收入完成 40.3 亿元，占预算的 106.6%，同口径增长 0.4%。2016 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 2016 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 30.6 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有偿使用资金等收入增加，经市十四届人大常委会第三十八次会议批准，市级当年政府性基金支出预算调整为 50.2 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 15.5 亿元）。之后，由于城市基础设施配套费、污水处理费等基金收入增收增加城建资

金等支出预算安排 2.4 亿元, 市级当年政府性基金支出预算调整为 52.6 亿元。加: 上年结转 5 亿元、上级核拨专款 3.1 亿元, 减: 补助县(市)区专款 0.5 亿元, 清理回收历年结余并统筹调出到一般公共预算 2.1 亿元, 2016 年市级政府性基金总支出预算为 58.1 亿元。2016 年, 市级政府性基金支出完成 53.2 亿元, 占预算的 91.5%, 同口径下降 9.8%, 主要是通州湾示范区从政府性基金预算统筹调出到一般公共预算增加较多, 减少了政府性基金支出预算安排。2016 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

2016 年, 市级政府性基金总财力来源为 63.3 亿元(包括省下地方政府新增专项债券转贷收入 15.5 亿元), 统筹调出到一般公共预算 5.2 亿元; 安排总支出预算 58.1 亿元, 减当年支出 53.2 亿元, 未完项目结转下年支出 4.9 亿元。实现收支平衡。2016 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 2016 年市级国有资本经营收入预算为 0.8 亿元。根据市政府出台的国有资本经营预算管理办法, 财政部门加大对以前年度国有资本经营收益的清缴, 入库国有资本经营收益增加较多, 经市十四届人大常委会第三十八次会议批准, 2016 年市级国有资本经营收入预算调整为 1.5 亿元。2016 年, 市级国有资本经营收入完成 1.9 亿元, 占预算的 128.2%,

增长 78.9%。

2.支出预算执行情况

年初，市人代会通过的 2016 年市级国有资本经营支出预算为 1.1 亿元。由于大生集团工业园区三期未能按年初计划实施，国有企业政策性补贴支出减少，经市十四届人大常委会第三十八次会议批准，2016 年市级国有资本经营支出预算调整为 5086 万元。2016 年，市级国有资本经营支出完成 4923 万元，占预算的 96.8%，下降 19.4%。2016 年南通市级国有资本经营收支执行情况详见附表 8、9。

3.收支平衡情况

2016 年，市级国有资本经营收益财力来源为 2.4 亿元（包括上年结转 0.5 亿元），统筹调出到一般公共预算 0.3 亿元；安排总支出预算 2.1 亿元，减当年支出 0.5 亿元，结转下年 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 2016 年市级社会保险基金收入预算为 117.1 亿元。由于全省机关事业单位养老保险基金管理系统未能正式上线，该项保险参保、结算尚未开展，保险费未能缴入社保基金专户，经市十四届人大常委会第三十八次会议批准，2016 年市级社会保险基金收入预算调整为 108.3 亿元。2016 年，市级社会保险基金收入完成 111.8 亿元，占预算的 103.3%，增长 9%。

2.支出预算执行情况

年初，市人代会通过的 2016 年市级社会保险基金支出预算为 126.9 亿元，由于收入预算调减，同步调减机关事业单位养老保险基金支出预算，以及因工伤保险下调一次性医疗补助金支付标准，工伤保险基金支出减少，经市十四届人大常委会第三十八次会议批准，2016 年市级社会保险基金支出预算调整为 115.6 亿元。2016 年，市级社会保险基金支出完成 115.2 亿元，占预算的 99.7%，增长 13.9%。2016 年南通市级社会保险基金收支执行情况详见附表 10。

3.收支平衡情况

2016 年市级社会保险基金收支缺口 3.4 亿元，通过历年结余解决。2015 年社会保险基金结余 77.8 亿元，弥补 2016 年收支缺口后，结余 74.4 亿元。

（五）市级地方政府债务总体情况

1.2016 年地方政府债务限额

2015 年省下我市市级地方政府一般债务限额为 111.7 亿元，加 2016 年省下地方政府新增一般债券 5.4 亿元，2016 年市级地方政府一般债务限额为 117.1 亿元，年末余额为 111 亿元。2015 年省下我市市级地方政府专项债务限额为 120.8 亿元，加 2016 年省下地方政府新增专项债券 15.5 亿元，2016 年市级地方政府专项债务限额为 136.3 亿元，年末余额为 131.7 亿元。2016 年我市市级地方政府债务限额合计为 253.4 亿元，年末余额合计为 242.7 亿元，地方政府债务风险总体可控。

2016 年省共下达我市市级地方政府新增债券 20.9 亿元（一般债券 5.4 亿元已纳入调整后市级一般公共预算、专项债券 15.5 亿元已纳入调整后市级政府性基金预算）。其中：市经济技术开发区 2.9 亿元，主要用于生态通廊项目建设；苏通园区 9 亿元，主要用于城市地下综合管线廊道工程、水利整治工程等项目建设；通州湾示范区 9 亿元，主要用于三夹沙围垦工程等项目建设。

2.2016 年地方政府债券置换存量债务情况

2016 年省下达我市市级五批用于置换存量债务的地方政府债券 99.9 亿元（一般债券 25.4 亿元已纳入调整后市级一般公共预算，专项债券 74.5 亿元已纳入调整后市级政府性基金预算）。其中：市本级 52.3 亿元，主要用于置换南通国投公司道路桥梁、快速路网建设项目贷款等；市经济技术开发区 47.6 亿元，主要用于置换开发区总公司海悦嘉园保障房、能达商务区四期基础设施建设、综合保税区 B 区一期工程、土地储备等项目贷款。

2016 年市级共争取置换债券 99.9 亿元、新增债券 20.9 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 5.4 亿元，债务期内节减利息支出 32.6 亿元。

二、2016 年主要工作

2016 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，主动适应经济发展新常态，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的态势。

（一）科学组织财政收入

全市各级财税部门加强统筹协调，全面推进“营改增”，加强收入预判，强化收入组织，注重税源培植，保持财政收入平稳态势。**一是抓好清缴。**认真排查和梳理税源，重点抓好代征代缴单位、重大税源项目的清理核查，严格按税法规定追缴欠税。进一步加强非税收入征管，做到“应提尽提、应征尽征、应缴尽缴”。**二是堵塞漏洞。**充分运用“金税工程”、“大集中”等税收征管工具，进一步严格发票管理，努力堵塞征管漏洞。加大财税稽查力度，打击涉税违法行为，防止税收“跑冒滴漏”。**三是培植税源。**注重税源经济发展，充分发挥财税杠杆作用，引导企业做大做强。支持招商引资工作，狠抓项目建设，增强财税增收后劲。

（二）积极谋划发展举措

为应对复杂严峻的宏观经济形势，推动我市经济转型升级，研究制定了 2016 年“稳增长”政策及新一轮工业发展、科技创新、人才引进、支持企业发展政策，及时兑现奖补资金。严格执行减税降费政策，全年为企业降低成本 105 亿元。创新财政支持经济发展方式，设立南通陆海统筹发展基金，首期出资 20 亿元，力争五年内基金总规模达 300 亿元，重点设立江海产业发展投资基金、中小企业发展基金、招商江海产业发展基金三支二级基金，实现财政资金“拨改投”、“小转大”、“散变聚”、“粗成精”的转变。加强与政策性银行沟通协调，努力争取长期低息贷款

支持，降低融资成本。成功设立我市第二支城市发展基金——总规模 40 亿元的南通城建投资发展基金，已募集到位 14 亿元。充分发挥财政金融创新产品作用，“创业贷”、“助保贷”、科技“资金池”三大金融产品余额 23 亿元，为 628 户企业解决融资难题。

（三）努力保障重点投入

筹措近 100 亿元保障重点城建项目建设，为铁路西站配套路网系统、市区快速路网建设、“三城同创”等提供有力资金保障。积极争取上级财政政策倾斜和专项资金补助，保障高标准农田建设资金需求。全市共争取地方政府新增债券 71 亿元，比 2015 年增加 56 亿元，有效缓解全市重大项目、区域发展的资金压力。全力保障文化教育、社会保障、医疗卫生等社会事业发展和重大项目建设，全市民生支出 570 亿元，占一般公共预算支出的比重达 76%。完善公共服务和社会治理体系，办好十方面 49 项实事项目，市本级共安排为民办实事项目资金 12.3 亿元，增长 18.3%；牵头研究起草市区医养融合建设意见，推进分级诊疗机制和社区卫生服务站建设；推动学校体育设施向市民开放，推进市体育博物馆布展更新、市体育运动学校新建等重点文化教育工程建设；加大生态环保投入，加快园林绿化建设，创新绿化建管机制。

（四）全面深化财税改革

完善全口径预算管理体系，加快预算执行进度，加强结余结转资金管理。推进透明预算制度建设，扩大公开范围，细化公开内容。强化政府债务监管，研究草拟进一步加强政府性债

务管理的意见，严控规模，落实责任。深化国库集中支付制度改革，加大财政债权清收力度。研究制订新一轮市区城建体制方案，进一步明晰市区两级财权、事权。加强公务用车经费管理，从紧控制接待标准、会议开支。规范非部门预算资金管理，实现财政性资金监管全覆盖。财政监督约谈提醒制度被评为南通市 2015-2016 年度反腐倡廉“好制度”。完成市区行政事业单位资产清查，加大政府闲置资产盘活力度，资产管理经验被全省推广。坚持依法行政、依法理财，连续四年被省财政厅评为“法治财政标准化建设先进单位”。

2016 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，财政改革快速推进，财政科学化精细化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：财政收入增速趋缓与财政支出刚性增长矛盾突出，财政支持经济发展方式仍需进一步转变，财政资金使用绩效需进一步提高，政府债务管理需进一步加强等。

三、2017 年财政预算草案

2017 年是党的十九大召开之年、供给侧结构性改革的深化之年，也是全面落实省、市党代会部署的开局之年。编制好 2017 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。2017 年预算安排的基本原则：**一是统筹财力、确保重点。**加强财政资金统筹使用管理，进一步优化财政支出结构，财力重点向公共服务、民生和社会事业、经济结构调整及生态发展方面倾斜。**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，从严安排支出预算，压缩一般性项目和“三公”经费支出。三是规范透明、注重绩效。完善预算标准体系，规范支出预算执行，推进预决算细化公开，强化预算绩效管理。

（一）一般公共预算草案

全省财政工作会议明确2017年全省一般公共预算收入预期目标为同口径增长5%左右。

2017年，安排全市一般公共预算收入590.5亿元，同口径增长6%。2017年南通市一般公共预算收入分地区目标情况详见附表11。

2017年，安排市级一般公共预算收入77.3亿元，同口径下降2.5%，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14.8%。2017年南通市级一般公共预算收入预算情况详见附表12。

2017年，预计市级一般公共预算当年财力来源135.6亿元，安排市级一般公共预算支出135.6亿元，同口径增长7.3%。收支平衡。2017年南通市级一般公共预算支出预算情况详见附表13，2017年南通市级一般公共预算收支平衡情况详见附表14。

2017年，市级安排对县（市）区税收返还支出18.4亿元、一般性转移支付支出27.9亿元、专项转移支付支出13.8亿元。2017年南通市级一般公共预算税收返还及转移支付支出预算情况详见附表15、16、17。

（二）政府性基金预算草案

2017 年，安排市级政府性基金预算收入 41.2 亿元，增长 9.2%。预计市级政府性基金预算当年财力来源 41.2 亿元，统筹调出到一般公共预算 4.2 亿元；安排市级政府性基金预算支出 37 亿元，下降 29.6%，主要是 2016 年地方政府新增专项债券转贷收入增加较多安排支出形成较高基数（按规定 2017 年新增专项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）。收支平衡。2017 年南通市级政府性基金收入预算情况详见附表 22、2017 年南通市级政府性基金支出预算情况详见附表 23、2017 年南通市级政府性基金预算收支平衡情况详见附表 24。

2017 年，市级安排对县（市）一般性转移支付支出 600 万元、专项转移支付支出 7541 万元。2017 年南通市级政府性基金转移支付支出预算情况详见附表 25、26。

（三）国有资本经营预算草案

2017 年，安排市级国有资本经营预算收入 0.9 亿元，国有资本经营预算支出 0.7 亿元，统筹调出到一般公共预算 0.2 亿元。收支平衡。2017 年南通市级国有资本经营收支预算情况详见附表 28、29、30。

（四）社会保险基金预算草案

2017 年，安排市级社会保险基金预算收入 150.6 亿元，社会保险基金预算支出 165.5 亿元。缺口部分在历年结余中解决。2017 年南通市级社会保险基金收支预算情况详见附表 32、33。

（五）2017 年地方政府债务总体情况

2016 年省下我市市级地方政府一般债务限额为 117.1 亿元，

加 2017 年预计省下地方政府新增一般债券 8.2 亿元，2017 年市级地方政府一般债务限额为 125.3 亿元，预计年末余额为 119.2 亿元。2016 年省下我市市级地方政府专项债务限额为 136.3 亿元，加 2017 年预计省下地方政府新增专项债券 11.6 亿元，2017 年市级地方政府专项债务限额为 147.9 亿元，预计年末余额为 143.3 亿元。2017 年我市市级地方政府债务限额合计为 273.2 亿元，预计年末余额合计为 262.5 亿元。我市市级地方政府债务风险总体可控。2017 年南通市市级地方政府债务情况详见附表 35。

（六）2017 年预算绩效工作安排情况

根据新《预算法》和《江苏省预决算信息公开管理暂行办法》要求，继续加强绩效业务的宣传与培训，做好部门 100 万元以上预算项目绩效目标申报、绩效跟踪、自评价、绩效结果公开等工作。进一步规范完善绩效评价购买服务办法。选择支持企业发展政府专项资金和民生社会保障项目进行重点绩效评价。健全绩效评价结果与预算安排挂钩机制。在市区绩效联动的基础上，组织开展县（市）专项领域绩效评价工作。

四、努力完成 2017 年财政改革和预算收支任务

（一）保运转，增强收支平衡能力

在收入组织方面，增强主动性和预见性，密切关注财政收入动态，主动与全省兄弟市、国地税、县（市）区加强联系与沟通，加强收入进度监测分析；研究分析“营改增”政策影响，加强外地企业在我市提供建筑服务税源管理，用好用足营改增“就地预缴、机构所在地申报”的政策，提高外地建筑企业及本

地建筑总部企业在我市申报税额的比重。

在支出执行方面，改革财政预算编制与实际执行有偏差的现状，革除重分配轻管理、重支出轻绩效的弊端，进一步提升预算安排的准确性、合理性。强化预算执行的监督管理，对预算执行情况开展检查和评价，重点核查预算编制与执行的一致性及支出的合规性，开展政府专项资金重点项目的全过程绩效评估跟踪，形成以支出绩效为导向、以精准安排为基础、以监督检查为抓手的预算管理机制。

（二）促发展，创新支持发展方式

进一步发挥财政的宏观调控职能，促进经济平稳发展、转型升级。一是**完善积极财政政策**。贯彻落实供给侧结构性改革要求，研究 2017 年稳增长政策；围绕“3+3+N”产业体系，落实新一轮扶持产业发展政策；优化财政资金管理，进一步完善专项资金的使用方向和使用方式，发挥财政资金在关键领域的引导作用。二是**推进产业基金高效运作**。建立健全陆海统筹发展基金及其子基金的运作机制、考核机制，充分调动各方资源，推进基金的实质性运作，集聚资源推动我市重点项目的有效投入，强化对基金的绩效管理和监督，推进基金稳步健康发展。三是**创新创优财政金融产品**。加强与银行等金融机构联动，提升财政金融创新产品运作水平。综合运用 PPP、政策性银行贷款、银团贷款、基金、企业债等方式，为轨道交通、中央创新区、五山及沿江开发等重点建设项目争取长期、低成本融资支持。继续发挥“创业贷”、“助保贷”、科技“资金池”的积极作用，

缓解实体经济和小微企业融资难题。探索开展融资担保风险分担试点，引导担保机构积极为小微企业提供融资担保服务。**四是加强国有资本监督管理。**依照《南通市市级国有资本经营预算管理办法》，加强国有资本经营收益收缴管理。完善国有企业财政管理机制，强化国有资本经营预算执行情况跟踪，提高预算安排的准确性和合理性。深入推进国有企业改革，推动国有资产优化配置。

（三）惠民生，保障和谐社会建设

加大政府预算统筹力度，不断提高财政资金用于民生支出的占比，2017 年全市民生支出占一般公共预算支出的比重力争达到 77%。**一是保障重点民生项目。**继续推进全市高标准农田建设工作，争取上级资金和项目融资足额到位，加强资金使用跟踪监管。支持学前教育，促进义务教育均衡发展，大力发展职业教育，加快发展文化体育产业，保障重大赛事活动。创新绿化建管机制，改善生态环境质量。**二是完善社会保障机制。**加快市区养老服务体系建设和进一步完善分级诊疗机制、城乡社会救助政策。高度重视社保基金征缴，深入调研企业职工养老保险、职工医疗保险、被征地农民保障金等征缴情况，提出完善意见；做好分析研判，加大征缴力度，严控费用支出。

（四）强管理，构建现代财政体系

一是加强预算管理。进一步完善全口径预算管理体系，细化国有资本经营预算编制，建立社会保险基金可持续发展机制。清理政府购买劳务人员，规范政府购买劳务标准，实行分类管

理、分类保障。建立统一的预决算信息公开平台，进一步推进预决算信息公开。**二是严格债务监管。**根据省政府、市政府新出台的政府性债务管理意见，严格举债程序，规范举债行为。研究建立市区政府性债务管理系统，定期统计分析并向市委市政府报告全市政府债务情况，加强地方债务风险评估和预警。清理规范融资平台公司，推进市场化转型。**三是优化管理体系。**通过完善流程设计、强化节点控制，使制度运行更加合理精确，政策兑现更加简单便民，资金拨付更加高效快捷，进一步提高服务能力。根据行政事业单位资产清查结果，统筹推进闲置资产的转让和置换等工作；管好用好存量资产，杜绝损失浪费，充分发挥政府资产使用效益。**四是完善监督机制。**围绕收入、支出、内部及会计监督四大工作格局，创新监督方式，突出监督重点，提高监督成效，构建财政监督长效运行机制。

做好2017年财政管理和预算执行工作，任务艰巨，意义重大。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，聚力创新，聚焦富民，全面做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、优生态、防风险各项工作，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。