

关于乳山市 2018 年财政预算执行情况 和 2019 年财政预算（草案）的报告

——2019 年 1 月 20 日

在乳山市第十八届人民代表大会第三次会议上

乳山市财政局局长 刘培根

各位代表：

受市人民政府委托，现向大会提交我市 2018 年财政预算执行情况和 2019 年财政预算（草案），请予审议，并请各位政协委员和其他列席会议的同志提出意见。

一、2018 年财政预算执行情况

2018 年，全市财政工作在市委、市政府和业务上级的正确领导下，在人大、政协的监督指导下，深入贯彻落实十九大及历次全会精神，紧紧围绕市委、市政府中心工作，牢固树立“科学理财、服务发展”理念，全面推进市镇财政党建一体化，稳妥推进财政体制改革，深化财政绩效管理，全面防范政府债务风险，强化财政资金支撑产业发展的引领作用，有力地保障了各项民生及基本建设等支出需要。

（一）一般公共预算执行情况

2018 年，全市一般公共预算收入 330268 万元，完成调整预算的 100%，增长 4%。一般公共预算收入，加地方政府债券收入、返还性收入、转移支付收入和上年结转结余等 342495 万元，收

入共计 672763 万元。全市一般公共预算支出 445043 万元，完成预算的 100.4%，增长 1.4%。一般公共预算支出，加上解支出、债务还本支出及结转下年支出等 227720 万元，支出共计 672763 万元。

（二）政府性基金预算执行情况

2018 年，全市政府性基金预算收入 444935 万元，完成预算的 98.9%。基金预算收入，加地方政府债券收入、上级补助收入和上年结转结余等 88319 万元，收入共计 533254 万元。全市政府性基金预算支出 527186 万元，完成调整预算的 99%。基金预算支出，加上解支出和债务还本支出等 6068 万元，支出共计 533254 万元。

（三）国有资本经营预算执行情况

2018 年，全市国有资本经营预算收入共计 552 万元；支出 352 万元，调入一般公共预算调剂使用 200 万元，支出共计 552 万元。

（四）社会保险基金预算执行情况

2018 年，全市社会保险基金收入 49240 万元，完成预算的 101%；全市社会保险基金预算支出 49244 万元，完成预算的 101%。

需要说明的是，上述各类预算执行数据是初步汇总数，2018 年财政决算编制完成后，部分数据还会有所变化，我们将按照规定及时向市人大常委会报告。

（五）政府性债务管理情况

依据上级对我市政府存量债务清理甄别结果和新增债务情况，威海市核定我市2018年度地方政府债务限额为75.6亿元。我市2018年底地方政府债务余额为75.6亿元，控制在限额范围内。根据威海市债务考核办法计算，我市2018年政府债务率为77.76%，控制在考核目标范围内，总体来看规模适中、风险可控。

2018年威海市分配我市地方政府债券转贷收入27.65亿元，其中：置换债券转贷收入19.65亿元，新增债券转贷收入8亿元。

1. 置换债券。全部用于置换经上级甄别确定的地方政府负有偿还责任的债务。2018年全面完成存量债务置换工作，累计完成存量债务置换55.45亿元。

2. 新增债券。用于投入海湾新区海湾路南土地储备项目3.16亿元；棚户区改造项目4.84亿元。

二、2018 年主要工作措施

2018 年，按照市十八届人大二次会议决议要求，全市财政面对复杂严峻的经济形势，切实转变工作思路，积极履行财政职能，全力稳增长提质量，调结构惠民生，抓改革增绩效，谋发展控风险，确保了全市财政平稳运行，经济社会健康持续发展。

（一）强化党建引领，夯实基础管理，提升预算管理的前瞻性和实效性。深入推进市镇财政党建一体化建设，开展“五型五星”党组织创建工作，组织市镇村三级财务人员培训班、全市农村综合改革专题研修班、财税体制改革培训班、新会计制度及软件培训班，提升市镇财政干部综合素质，实现市镇财政党建、业

务工作互促共进。强化财政基础管理工作，完善规章制度，大幅提升预算单位基础工作和财务管理水平。成立财政新媒体创作中心，发挥年轻财政干部工作活力，总结宣传财政好经验、好做法。加强镇级财政资金监管，督导镇级建立资金监管台账，切实提高财政资金监管质量。对镇区财务软件、账套合并及其他财务管理问题组织调研，提出合理化建议，为 2019 年新会计制度实施做好了准备。不断深化预算制度改革，提升项目支出预算细化率和编报质量，将绩效理念和方法融入“全口径”预算管理全过程，大幅减少年度预算执行中追加财政拨款及调整预算事项，不断增强预算编制的准确性。

（二）强化税源建设，扶持产业发展，确保收入增长的稳定性和持续性。一是聚焦税源征收重点。加快推进与相关部门配合联动，围绕纳税大户开展税源征收管理，确保应收尽收。继续鼓励镇区和部门引进注册总部结算项目，全年税收收入完成 271758 万元，总部经济实现地方收入 75495 万元。借助相关部门信息化监管平台，掌控矿山企业开采情况，做好资源税征收管理。二是创新税收征管模式。深化综合治税协作，加强重点税源的管理。与威海大数据平台系统对接，为税务部门加强征管、堵塞漏洞、查补税款提供支持。评估企业涉税信息，确保各项税款及时入库。深入推进“放管服”“一次办好”改革，设立涉企收费监测点、监察员、网络直通车，更新目录清单，释放减税降费红利。三是用活政策扶持产业发展。完善助保贷、创业贷等政策体系和金融

机构支持经济与财政性资金存放挂钩考核机制，通过“以存引贷”引导金融机构加大放贷力度。推进棚户区改造、市政基础设施等工程项目建设，争取棚改授信资金 19.19 亿元，争取棚改专项债资金 4.84 亿元。将 8 个项目列入威海市级新旧动能转换备选项目库，出台《乳山市市级政府投资引导基金管理办法（暂行）》，引导金融资本、产业基金集中投向我市重点产业和项目，加快产业转型升级。四是完善镇区财政体制。对滨海新区、经济开发区实行“一般公共预算收入市与两区 5:5 比例分享”的财政管理体制。商住用地出让净收益分成比例按照市、区、镇与村 4:3:1:2 执行，调动镇区培植财源、增加收入积极性，2018 年镇区财力同比增加 1.8 亿元。五是深化财政干部包镇包企业工作。推动财政“大学习、大调研、大改进”，继续开展财政干部下镇区走企业活动，协助镇区抓收入、帮助企业解难题，营造良好营商环境，镇区一般公共预算收入完成 243478 万元，同比增加 44727 万元。

（三）强化规范管理，优化支出结构，增强预算执行的严肃性和约束性。不断加大惠民便民力度，倾力支持“三农”事业发展，全市民生支出 328147 万元，占一般公共预算支出的 73.73%。一是优先保障教育优质发展。拨付资金 11599 万元，配合做好优质均衡县创建工作，推进教育解决“大班额”、实验学校建设、教育信息化等项目建设。二是加大医药改革保障力度。拨付资金 14752 万元，继续做好县级公立医院综合改革试点、基本医疗保障服务、城乡居民大病保险报销等工作。拨付资金 30234 万元，

深入推进了医疗综合体项目建设。三是支持重点项目建设需要。累计投入重点工程项目资金 8.9 亿元，保证了胜利街、世纪大道改造、龙角山水库抬田增容等重点工程项目和便民利民实事项目的资金需要。四是统筹社会保障兑现到位。拨付资金 15372 万元，严格落实城乡居民养老保险基础养老金补助标准；拨付资金 4489 万元，发放了城乡低保、五保供养、孤儿及困境儿童保障金；拨付资金 5361 万元，落实了优抚对象抚恤、医疗补助和生活等政策。五是倾斜扶持“三农”加快发展。制定《乳山市 2018 年涉农资金统筹整合方案》，建立以绿色生态为导向的财政支农政策体系；拨付资金 4930 万元，支持美丽乡村示范村和标准化建设；拨付资金 10693 万元，实现 601 个村农村干部报酬和村级组织运转经费常态化发放；投入资金 6685 万元，倾力支持脱贫攻坚工作；拨付资金 5037 万元，支持完成农村改厕 7.1 万户；投资 5131 万元，实施农业开发项目 14 个。六是完善监管措施。加大“三公”经费支出控制力度，压减 2%；开发政府投资工程项目管理系统，实现政府投资工程项目管理的系统化、规范化；构建政府投资项目“事前重评审、事中重监控、事后重问效”的全流程监管机制；加大政府采购监管力度，节约支出 5577 万元，节约率 2.9%。

（四）强化创新驱动，完善体制机制，助推各项改革的示范性和可行性。一是稳步推进国有企业改革。出台系列文件，强化对企业的动态监管，形成从管资产向管资本转变趋势；完善国有

企业经营业绩考核，规范各治理主体全责，促进企业高质量发展；对全市国有资产和自然资源摸底调查并提出整合意见，为市政府决策提供参考数据。二是深入推进全国首批农村综合性改革试点试验县项目。组织召开全省农村综合性改革试点试验现场调研推进活动，乳山先进做法得到省领导的肯定并做出了重要批示，相关情况上报国家备案。三是积极开展农业信贷担保试点工作。加大宣传力度，建档立卡农业新型经营主体达到 851 个，开展“鲁担惠农贷”业务，放款 3090 万元。四是支持小城镇建设。出台支持小城镇建设扶持政策，助推镇区加快以补短板为抓手的镇域基础设施完善提升。五是深入推进 PPP 合作。深入推进城区供排水等 4 个落地 PPP 项目建设，累计完成投资额 8.76 亿元；调度做好三大综合体 PPP 项目推进工作，其中人民医院新院区建设项目总投资 13.4 亿元。六是深化国库集中支付制度改革。加强国库集中支付预算单位现金支出管理，继续全面深化全市公务卡改革，完善国库内控制度，严格照章办理拨款事项。

（五）强化债务防控，消存量控增量，提高债务管理的安全性和科学性。一是分类处置，全面清理整改。按照“底数清、结构清、风险清、责任清”的要求，依法厘清政府与融资平台、国有企业债务界限，切实做到“谁举债、谁使用、谁偿还、谁担责”。二是化解存量，制定化解方案。出台乳山市政府性债务管理办法和乳山市防范化解存量政府隐性债务风险工作方案，逐笔逐项制定化解方案。三是严控增量，遏制债务风险。主动调整压减投资

规模，暂停了 19 个项目，有效化解了潜在的债务风险。四是加强指导，切实化解虚收。加强对化解虚收工作的指导和调度，截至 2018 年底，已消化 2.1 亿元。五是争取政府债券，强化债务资金管理。积极争取省级转贷置换债券资金及政府专项债券，全面完成存量债务置换工作，释放资金最大效能。

各位代表，当前全市预算执行情况总体良好，同时也存在一些矛盾和问题，突出表现在：受经济下行压力和政策性减收等多重因素影响，全市财政收入已进入中低速增长的新常态；税源结构不够合理，传统行业仍然是我市财政收入的主要来源，收入保持稳定增长难度更加突出；支出压力依然很大，卫生、教育、社会保障、新农村建设以及城市管理等方面的硬性支出增长较快，收支矛盾更加突出等问题依然存在，等等。对此，我们将高度重视，以积极的态度和过硬的措施，推动问题解决。

三、2019 年财政预算（草案）

2019 年财政工作指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面学习贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，紧紧围绕市委、市政府中心工作，深化“科学理财、服务发展”理念，全面推进市镇财政党建一体化，聚力聚焦强财源提升发展质量，积极主动争资金扶持产业发展，稳妥有效防风险硬化预算执行，树立过紧日子的思想，严格压缩一般性支出，突出重点保民生增进人民福祉，实现财政“收、支、管”科学高效运转。根据上述指导思想

和经济发展主要预期指标,统筹考虑当前财政经济形势,按照《预算法》的要求,安排我市 2019 年财政预算(草案)如下:

(一)一般公共预算安排意见

2019 年,全市一般公共预算收入安排 345131 万元,增长 4.5%。一般公共预算收入,加地方政府债券收入、返还性收入、转移支付收入、调入资金和上年结转结余等 176362 万元,收入共计 521493 万元。全市一般公共预算支出安排 521493 万元(含上级补助安排的支出,按上年执行数的 70%预计)。

主要项目支出安排如下:

——支持“三农”发展方面,共安排 14118 万元。主要包括:2019 年农村综合性改革试点试验项目,村级组织运转保障经费,2019 年乳山市美丽乡村建设,扶持经济薄弱村发展,绿化带提升改造,塘坝、小型水库除险加固项目,台依湖向城南河调水工程,银滩海岸带整治与近海生态修复项目,政策性农业保险补贴、扶贫产业项目资金、“孝善养老”补贴资金、扶贫协作资金、农业信贷贴息及担保费补助资金、动物疫病监测资金、非洲猪瘟专项应急检测经费、重大动物疫病免疫计划及疫苗经费、渔业互保财政补贴资金、防火能力建设资金、防汛费、洪水预案测报系统资金等。

——支持创新驱动和新旧动能转换方面,共安排 3868 万元。主要包括:人才奖励项目,科学技术奖励,外经贸奖励,工业企业转型升级奖励,国内外招商奖励,金融业扶持资金、旅游经济

奖励、金融经济奖励、现代农业发展奖励等。

——支持教育发展方面，共安排 7110 万元。主要包括：城市公办幼儿园建设，竞技体育运动学校建设，学校校舍改造，助学金、奖学金、免学费补助、建档立卡高中和大学生减免学费、贫困幼儿免保育费等教育支出等。

——支持社会保障、就业方面，共安排 54468 万元。主要包括：城乡居民基本医疗保险补助，城乡居民基本养老保险补助，企业军转干部补助，农村五保户供养，优待金和抚恤款，城乡居民最低生活保障，残疾人两项补贴，重特大疾病救助，“4050”灵活就业人员社保补贴等。

——支持医疗卫生、计划生育方面，共安排 10191 万元。主要包括：计划生育家庭奖励扶助及一次性临时救助，基本公共卫生服务和基本药物补助，婚—孕前、产前查体及新生儿疾病筛查，“两癌”筛查，公立医院改革补助、乡村医生补助等。

——支持文化、体育、公共安全方面，共安排 2704 万元。主要包括：综合文化站建设工程，文化社区综合文化服务中心建设工程，图书馆和文化馆总分馆建设，扶持文艺精品创作、保护传承优秀传统文化、引导文化消费，体育赛事，LTE 无线宽带应急通信政务专网建设等。

——支持公共基础设施建设及维护方面，共安排 18258 万元。主要包括：乳山口大桥建设工程，S207 莱乳线乳山绕城段改建，城市道路，供暖、供水、路灯、绿化项目，老旧小区改造，

违法建设治理，海岸线生态修复，1701 人防工程，环卫一体化奖补资金，镇级“三支队伍”资金等。

（二）政府性基金预算安排意见

2019 年，全市政府性基金预算收入安排 448000 万元（其中土地收入 406800 万元），加地方政府债券收入、上级补助收入等 1622 万元，收入共计 449622 万元。全市政府性基金预算支出安排 449622 万元。

（三）国有资本经营预算安排意见

2019 年，全市国有资本经营预算收入安排 580 万元，增长 5%；全市国有资本经营预算支出安排 580 万元，增长 5%。

（四）社会保险基金预算安排意见

2019 年，全市社会保险基金预算收入安排 53202 万元，增长 9.6%；全市社会保险基金预算支出安排 53202 万元，增长 9.6%。

四、2019 年财政工作重点

2019 年，财政工作要紧紧围绕全市经济发展思路，继续实施积极财政政策，以改革为动力、以创新为手段，突出重点，抓住关键，狠抓增收节支，提升管理绩效，确保圆满完成本次人代会批准的财政预算收支任务。

（一）坚持保总量、提质量，做好“收”的文章，提高财政持续调控力。与税务部门密切配合，比对分析税收情况，堵塞税收漏洞，实现收入总量、质量双提升。加强基金收入征收管理，提高现有土地出让率，增强资产变现能力。按照财权与事权相匹

配的原则，进一步下放财权，鼓励镇区“双招双引”、建设总部经济，推动镇区培植税源、服务民生。完善镇区财政考核机制，实现从总量考核向质量考核转变。合理制定总部经济企业行业目录，鼓励部门及镇区吸引总部经济企业落地。与相关部门配合，对往年欠税制定清收方案，对往年转贷基金欠款进行清收处置。把PPP项目作为融资和“双招双引”的重要方法，吸引社会资本、专家人才参与我市建设；争取金融机构加大对国有企业、民营企业等实体经济授信，通过发行棚改债券、债券置换等方式融资，推进市域基础设施建设。以管资本为抓手，引导国有资本、国有股权从经营管理差、产品竞争力弱的企业有序退出；对连年亏损的“僵尸企业”果断实行破产关闭、清算注销；重新核实以前年度国有企业改制时剥离的挂账管理国有资产，研究制定国有资产处置、出租、优化整合方案；加强对国有资产收益的管理，促进国有资源开发利用，实现资源—资本—资金的相互转换，最大限度实现国有资本保值增值。

（二）坚持保民生、助发展，做足“支”的文章，提高财政公共服务力。推进安居保障工程，健全城乡社会保障体系，不断提高社会救助和兜底能力；坚持教育优先，持续推进教育设施改造及学前教育基础设施建设；推进医疗惠民工程，落实重大疾病救助政策，完善公共卫生经费保障机制；推进文化惠民工程，不断健全公共文化服务体系；发挥财政推动就业创业工作的作用，帮助困难群体多渠道就业创业。按照扩面提质增效要求，拓展农

业信贷担保贷款业务；结合乡村振兴、经略海洋两大战略实施，在农村综合性改革试点、厕改、美丽乡村、农村污水处理、村级组织运转、农田水利、海岸线生态修复保护等方面优先予以财力保障。按照精致城市建设要求，科学调度资金，统筹整合财力，强化乳山口大桥、莱乳线乳山绕城段改建工程及“四好”公路改造提升等基础设施建设资金争取，倾力保障便民利民实事项目的资金需要；充分发挥小城镇建设扶持政策的激励作用，助推各镇区基础设施建设上档升级。发挥好政府引导基金、新旧动能转换基金的作用，着力支持我市重点产业、重点项目建设；健全涉农资金整合长效机制，形成乡村振兴“资金池”，支持农业农村优先发展；强化扶贫资金保障，确保投入不少于上年；加大其他领域专项资金整合力度，提高资金使用效益。

（三）坚持强基础、重规范，做强“管”的文章，提高财政依法监管力。严格预算绩效管理，提高预算编制完整性，做到事前谋划到位、事中管理到位、事后评价到位，建立全过程绩效管理机制。出台配套文件，完善国企监管机制，逐步实现对企业重要经营管理活动的动态监管。强化基础设施及林木等公益性资产转资管理，严防资产流失。以机构改革为契机，加强行政事业单位资产管理，探索建立乳山市文化公务仓。加大购买服务力度，深化向社会购买服务方式方法，完善各项程序，建立规范化购买流程。健全政府债务风险防控体系，指导镇区化解存量债务，建立隐性债务增长控制机制。列出全年重点工作清单，实行挂图作

战，推动财政工作提质突破。强化政府采购预算管理和执行，完善政府采购诚信体系建设，提高政府采购管理工作的科学化、精细化、制度化水平。强化财政队伍建设，将党建工作融入财政“收、支、管”各个环节，引导市镇财政干部牢记财政的初心、使命，科学理财、服务发展。立足财政职能，严格落实全面从严治党责任，深入推进党风廉政建设，加大财经纪律监督检查力度，持之以恒正风肃纪。

各位代表，2019年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会关键之年。我们将在市委、市政府的坚强领导下，认真落实本次会议决议，自觉接受市人大的依法监督和市政协的民主监督，坚定信心，改革创新，以“抓重点、破难点、补短板、树亮点”为工作总抓手，坚持寻标对标，比学赶超，以“务实再务实、落实再落实、抓紧再抓紧”的工作态度，全面推进财政工作上档升级，切实发挥好财政推动区域经济社会发展的重要支柱作用。

名 词 注 释

1. 一般公共预算：指对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。

2. 政府性基金预算：指对依照法律、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。

3. 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。

4. 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。

5. 税收返还：指 1994 年分税制改革、2002 年所得税收入分享改革、2009 年成品油税费改革、2016 年全面推开营改增试点改革后，对原属于地方的收入划为中央收入部分，给予地方的补偿。包括增值税、消费税返还，所得税基数返还，成品油税费改革税收返还，以及营改增税收返还。

6. 转移支付：指上级政府按照有关法律法规、财政体制和政策规定，给予下级政府的补助资金，包括一般性转移支付和专项转移支付。

7. 一般性转移支付：指上级政府对有财力缺口的下级政府，按照规范的办法给予的补助，下级政府可以按照相关规定统筹安

排使用。

8. 专项转移支付：指上级政府对承担委托事务、共同事务的下级政府，给予的具有指定用途的资金补助，以及对应由下级政府承担的事务，给予的具有指定用途的奖励或补助。

9. 上解支出：下级政府按照有关法律规定及财政体制规定，按照一定标准和计算方法测算，上交上级政府，并由上级政府统筹安排的资金。

10. 部门预算：与财政部门直接发生预算缴、拨款关系的国家机关、社会团体和其他单位，依据国家有关法律、法规规定及其履行职能的需要编制的本部门年度收支计划。

11. 地方政府债券：指经国务院批准同意，以省、自治区、直辖市和计划单列市政府为发行和偿还主体，由财政部代理或地方财政自主发行和偿还的政府债券。

12. 一般债券：指地方政府为没有收益的公益性事业发展举借的债务，主要以一般公共预算收入偿还。

13. 专项债券：指地方政府为有一定收益的公益性事业发展举借的债务，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

14. 政府和社会资本合作（PPP）：指政府与社会资本为提供公共产品或服务而建立的“全过程”合作关系，以授予特许经营权为基础，以利益共享和风险共担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效益。

15. “三公”经费：指政府部门人员因公出国（境）费、公务用车购置及运行维护费、公务接待费。

16. 预算绩效管理：在预算管理中融入绩效理念，将绩效目标设定、绩效跟踪、绩效评价及结果应用纳入预算编制、执行、监督全过程，以提高预算的经济、社会效益为目的的社会管理活动。