关于北戴河新区2017年预算草案的报告（书面）

——2017年4月9日在秦皇岛市第十四届人民代表大会第一次会议上

各位代表:

2017年是北戴河新区蓄势待发、乘势而上的关键一年，编制好2017年预算，从源头上统筹用好有限的资金，对2017年新区跨越发展、率先崛起意义重大。在综合分析当前财经形势和财力状况、全面梳理支出需求以及广泛征求部门单位意见的基础上，初步形成了2017年财政预算。现将有关情况报告如下。

一、2017年预算面临的财政经济形势及财政收入预测

自党的十八届三中全会明确提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，财政工作面临的内外部环境发生了根本变化。回顾2016年的工作，我们走过的路很不平凡，取得的成绩很不容易。面对财政职能拓展延伸和改革加快推进带来的繁重任务，我们主动加压、负重奋进，在财政收入、举债融资、争取资金和强化保障等方面实现重大突破，特别是财政收入首次突破6亿元大关，为新区乃至全市经济发展做出了积极贡献。

2017年，财政工作面临的困难和挑战依然很多。**从收入看，**组织收入的难度进一步加大。2016年财政收入虽然保持了增长，但其中一次性增收和非税收入占比较高，项目带动作用尚不明显，税源基础薄弱的问题仍没有解决，缺少稳定、有支撑力的税基。**从支出看，**刚性支出压力进一步加大。民生提标扩面、防范债务风险、生态修复等财政必保事项明显增多，刚性支出需求呈几何式增长；政府投资项目相继开工建设，与社会资本合作项目也将进入付费期，大规模财政投入将迎来“集中交账”，收支矛盾十分尖锐。

但更要看到的是，京津冀协同发展等重大机遇叠加共振，产业结构调整出现积极性变化，特别是今年示范区、旅发大会等一批重点项目将要落地建设，必将为新区经济发展注入新的动力。我们将坚定信心、迎难而上，在发展竞争中抢得先机，将新区经济发展不断向前推进。

综合考虑新区经济发展形势和政策性增减收因素，按照积极稳妥、稳中求进的原则，2017年全部财政收入安排75000万元，增长25%。其中：一般公共预算收入安排48315万元，增长10.7%。这样安排，充分考虑了经济发展新常态下的客观收支需要，积极可行，但完成这个目标需要付出艰苦的努力，更需要项目投资的有力支撑。

二、2017年预算安排指导思想和基本原则

根据当前形势和改革要求，2017年财政预算编制的指导思想是：全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚定走加快转型、绿色发展、跨越提升新路，坚持依法理财，进一步深化财税改革，不断加强资金统筹，强化绩效导向，从严控制一般性支出，坚持把保工资、保运转、保民生放在首要位置，发展性支出重点围绕项目建设，进一步发挥财政资金引导撬动作用，吸引更多的社会资本注入，加强政府债务管理，防范财政运行风险，为新区跨越发展提供坚实的财力支撑。

围绕上述指导思想，2017年预算编制坚持以下原则：

（一）坚持改革统领，创新求进。全面贯彻落实财政改革总体部署，加快改革节奏，进一步厘清政府和市场边界，着眼释放改革红利，增添发展新动力，推进各项财政改革尽快落地；进一步推进投入方式创新，积极通过PPP模式、政府购买服务、股权投资等方式，放大财政资金效果。

（二）坚持统筹兼顾，突出重点。突出抓好资金统筹，整合一切可用资金，打破资金壁垒，逐步取消一般公共预算以收定支，加强一般公共预算与政府性基金统筹、本级资金与上级资金统筹以及当年资金与以前年度资金统筹，特别是加强财政资金与社会资本统筹，放大财政资金的杠杆作用，撬动社会资本支持经济和社会发展。在预算安排上，财政资金优先用于保工资、保运转、保民生，剩余财力突出支持项目建设、产业引导和化解债务，更多的发展资金通过争取上级支持和市场化运作等方式解决。

（三）坚持厉行节约，绩效导向。坚持注重效益、节俭办事，除必保的人员经费、政策支出等重点事项外，一般性支出压减5%；项目支出根据进度分年度予以保障，消除基数概念，坚持从紧安排，特别是严格控制项目建设成本，从项目概算开始加强审查，防止不计成本地盲目追求“高大上”。

（四）坚持依法理财，防范风险。严格落实新《预算法》等法律法规以及中央、省、市各项政策要求，改进预算管理与控制方式，硬化预算刚性约束，积极推进预决算公开。规范政府和社会资本合作，完善政府性债务预算管理，加强债务风险预警和提示，严守底线不动摇，确保财政平稳运行。

三、2017年预算安排的基本情况

按照建立完整的政府预算体系要求，新区共编制一般公共预算、政府性基金预算和社会保险基金预算“三本预算”（由于新区目前没有国有资本经营收入，暂不涉及国有资本经营预算）。

（一）一般公共预算安排情况

1.区本级一般公共预算收支安排情况

按照现行的财政体制，2017年区级一般公共预算收入安排48315万元，加上上级税收返还收入6052万元（其中：中央两税返还121万元，营改增税收返还5931万元），再加上一般性转移支付收入6794万元（其中：体制补助收入6077万元，固定数额补助收入717万元），减去上解上级支出13936万元（其中：抚宁划转区域利益基数上解8994万元，市与区收入增量分成4938万元，出口退税基数457万元，扣缴生态补偿金400万元，援疆援藏上解54万元，北戴河电子点菜系统建设43万元，昌黎、抚宁两县划转基数-950万元），2017年区级一般公共预算财力47225万元。

支出方面，各部门申报资金总额达20.8亿元，经过多轮压减，保障基本、改善民生、化解债务等必需支出72182万元，财力缺口24957万元。为弥补缺口，将预算稳定调节基金3872万元全部调入，不足部分调入政府性基金21085万元，确保实现收支平衡。

2.上级提前下达转移支付资金安排情况

新区共收到上级提前下达一般公共预算转移支付资金5749万元，按照专款专用的原则，细化编制到具体项目和单位。其中：一般公共服务支出12万元，公共安全支出69万元，教育支出311万元，文化体育与传媒支出1万元，社会保障和就业支出2128万元，医疗卫生与计划生育支出2152万元，节能环保支出30万元，农林水支出1010万元，资源勘探信息等支出10万元，住房保障支出26万元。

（二）政府性基金预算安排情况

1.区本级政府性基金收支预算安排情况

2017年区级政府性基金预算收入安排76704万元，主要包括：

（1）国有土地使用权出让收入70961万元。国土部门预测土地出让总价款90066万元，剔除按规定上缴和计提的新增建设用地土地有偿使用费3500万元、铁路建设费2702万元、国有土地收益基金4503万元、教育资金4000万元、农田水利建设资金4000万元、农业土地开发资金300万元、土地出让业务费100万元，实际收入70961万元。

（2）国有土地收益基金收入4503万元。反映从国有土地使用权出让总成交价款中按照5%计提的国有土地收益基金收入。

（3）农业土地开发资金收入300万元。反映从国有土地使用权出让总成交价款中按照规定比例计提的农业土地开发资金收入。

（4）新型墙体材料专项基金收入70万元。

（5）城市基础设施配套费收入870万元。

根据收支平衡原则，调出21085万元到一般公共预算后，2017年区级政府性基金预算安排支出55619万元，主要用于征地和拆迁补偿、土地开发、专项债务还本付息、城乡建设等。

2.上级提前下达转移支付资金安排情况

新区共收到上级提前下达政府性基金转移支付资金168万元，按照专款专用的原则，细化编制到具体项目和单位。其中：社会保障和就业支出147万元，主要是大中型水库移民扶持基金支出；其他支出21万元，主要是彩票公益金支持社会发展支出。

（三）社会保险基金预算安排情况

2017年社会保险基金收入预算安排18762万元，支出预算安排15306万元，本年收支结余3456万元。根据各项基金收支测算情况，机关事业单位基本养老保险基金收入10470万元，支出7374万元；城乡居民基本养老保险基金收入1901万元，支出1555万元；职工基本医疗保险基金收入1913万元，支出1900万元；城乡居民基本医疗保险基金收入4397万元，支出4397万元；生育保险基金收入81万元，支出80万元。

除上述“三本预算”，2017年区级财政专户收入安排13万元，主要是长白学校高中收费收入；部门其他来源收入安排256万元，主要是卫生院医疗收入。按照全口径预算管理的要求，已全部编入相关部门收支预算。

四、2017年区级重点支出安排的具体情况

整体来看，2017年支出压力和平衡难度远超往年。面对前所未有的严峻形势，预算安排坚持问题导向、底线思维和集中财力保重点的原则，采取调整结构、强化统筹、跨年度安排、争取上级支持、引导撬动等多项措施，全力保障工管委各项决策部署的落实。重点把握以下几个方面：

一是优先落实“保工资、保运转、保民生”，基本支出和民生政策支出全部安排。二是足额安排政府债务还本付息支出，履行政府支出责任，维护政府信用。三是处理好存量资金清理与项目建设衔接问题，2016年底按照存量资金政策统筹使用上级专项资金10302万元，2017年对继续实施的重点项目足额保障建设资金10302万元。四是促发展支出紧密围绕推进项目落地，通过安排项目前期费和征拆资金，加大对项目落地的支持，绝不因为资金短缺制约项目建设。五是严格控制政府投资项目，除少量的小规模公共服务领域项目外，其余项目通过向上争取资金和引入社会资本等方式解决。六是产业类项目主要通过普惠性政策引导给予支持，多渠道筹集资金建立示范区等产业发展引导资金（例如通过省级沿海发展专项资金安排）。

通过以上举措，我们对区级一般公共预算和政府性基金预算支出进行了统筹安排，重点安排情况如下：

（一）足额保障人员经费。安排资金24651万元，较上年预算增长15.5%。一是按照规定标准和项目核定在职及离退休人员经费，预算安排20881万元；二是预留增人增资、落实薪酬制度改革、保障编制外人员待遇等支出3770万元。

（二）公用经费安排突出厉行节约。安排资金3711万元，按可比口径较上年减少5%。严格按照定额标准核定正常办公经费、离退休干部经费、公务交通补贴以及按规定比例计提的工会经费、福利费等；大力压减“三公”经费，对各单位实行总额控制，2017年区级一般公共预算安排“三公”经费433.4万元（其中：公车运行维护费168.4万元，公务接待费188万元，出国经费77万元），较上年预算下降7.69%。

（三）倾斜财力保障和改善民生。坚持让人民共享发展成果，安排资金28511万元，较上年预算增长126.9 %。**一是支持教育事业优先发展。**安排资金4988万元，较上年预算增长102%，主要用于：新建团林实验学校和大蒲河小学（安排资金3150万元），改造九所中小学运动场，新建新区第一小学食堂，加强中小学安全保障，落实原民办代课教师养老补助配套政策等。**二是稳步提升社会保障水平。**安排资金1766万元，较上年预算增长17%，主要用于：困难群众基本生活保障及救助补助，对符合规定的优抚对象、离休干部、军转干部、退役士兵给予抚恤优待，支持养老服务体系建设，落实城乡居民养老保险基础养老金区级配套，对80岁以上老人发放生活补贴；支持就业和创业，进一步提高公共就业服务能力。**三是加大医疗卫生投入力度。**安排资金1842万元，较上年预算增长22.5%，主要用于：城乡居民医保财政补助标准提高到450元（安排资金1100万元），基本公共卫生服务补助标准提高到50元，支持人口和计划生育事业发展，对农村原“赤脚医生”发放养老补助。**四是推进农业供给侧结构性改革。**安排资金2666万元，较上年预算增长68.9%，主要用于：推进农业结构调整，支持现代农业园区建设（安排土地流转资金1000万元）；围绕改善农业发展环境，提升村级组织运转和农村事务管理水平，加强农业执法监管，支持100吨级渔政执法船建设，加强动物防疫及检验检疫；落实惠农政策，对原乡镇“三员”发放生活补贴，实施农业保险补贴和一事一议财政奖补，支持农村土地确权。**五是推进科技文体等事业发展。**安排资金722万元，较上年预算增长16.1%，主要用于：着力推进高新技术产业发展，支持创建全国文明城市，推进公共文化服务体系建设，保障公共文化活动中心运转，支持开展重大文体活动。**六是大力促进保障性安居工程等公共事业发展。**安排资金9307万元（其中通过消化预算内暂存款安排2971万元），推进保障性安居工程配套基础设施（道路及管网）建设和农村危房改造；统筹城乡发展，安排项目资本金5420万元，推进美丽乡村建设；以完善基础设施、提供公共服务为重点，安排资金1800万元，支持公益性墓地建设和农村桥梁等基础设施建设。

（四）着力防范风险、维护稳定。安排资金16151万元，较上年预算增长31.2%。**一是防范债务风险。**安排资金12072万元，突出强化政府债务管理，信守政府信用。其中：一般债务（含债券）还本支出3200万元，一般债务（含债券）付息及发行费支出7770万元，专项债务（含债券）付息及发行费支出1102万元。**二是维护公共安全。**安排资金1466万元，推进政法维稳工作，保障公安、交警、边防、消防等工作开展，提高公共安全保障能力，加强暑期安全保障。**三是加强安全生产监管。**安排资金583万元，支持开展“双违”专项整治行动，强化市场监管能力，进一步完善工商、质监管理体制，强化食品药品监管，支持创建国家食品安全城市。**四是预留突发事件应急资金。**安排预备费、救灾救济和防汛抗旱应急资金2030万元，用于预算执行中自然灾害及其他难以预见的支出。

（五）加强环境治理和生态修复。坚持生态优先、绿色发展，安排资金6861万元，较上年预算增长18.9%。**一是加强环境污染治理。**安排资金863万元，主要用于：开展“蓝天、碧水、净土”行动，推进大气污染防治、河道治理和土地综合整治，支持戴河、洋河流域畜禽退养补偿。**二是加快推进生态修复。**安排资金2610万元，主要用于：实施造林绿化工程（安排资金1200万元），支持造林绿化项目土地流转（安排资金1000万元），推进戴河口至洋河口岸线整治修复。**三是加强城乡环境整治。**安排资金3388万元，进一步提升环境卫生水平，加强城市区道路和园林养护，营造良好的人居环境。

（六）加快推进重点项目建设。紧紧围绕项目落地这个关键，集中财力47087万元，较上年预算增长16.1%。**一是强化规划“龙头”管控。**安排规划编制经费1500万元，以规划为引领加快构建项目建设整体格局。**二是大力推进重点项目落地和基础设施建设。**安排项目前期费2000万元，促进示范区、旅发大会等重点项目快速启动；安排资金4000万元，加快推进道路及管网等基础设施建设。**三是破解项目建设用地瓶颈。**安排资金34957万元（其中：国有土地收益基金安排4503万元），统筹保障项目征拆、占补平衡、土地整治等，加大土地收储和开发力度。**四是支持重点产业发展。**加快实现转型升级，培育拓展财源。安排产业发展引导资金1500万元，发挥资金杠杆作用，做大资金池，支持高新技术、生命健康等产业快速发展；安排资金2830万元，积极履行支出责任，支持圣蓝一期项目贷款贴息和土地征用资金利息；安排资金300万元专项支持旅发大会胜利召开。

通过上述安排，基本支出、民生政策、化解债务等刚性支出得到足额安排，生态修复、部门事业发展等硬性支出得到较好保障，示范区、旅发大会等重点项目建设通过统筹安排项目前期费和征拆资金得到有力支撑。通过优化资金配置，我们力争为新区发展过程中最重点且急需的领域注入更多助力。

另外，按照轻重缓急、量力而行的原则，有一些项目没有在今年预算中予以单独安排，但我们也给予了统筹考虑。一是对资金需求量较大的项目（如道路、消防站建设等政府投资项目、养殖场退养补偿、河系治理、造林绿化等），主要通过统筹安排一定数额的启动资金，为争取上级资金和债券资金创造条件，或者发挥财政资金的杠杆作用撬动社会资本投入；二是圣蓝和向阳光电项目等历史遗留问题，待产生明确的政府支出责任后，通过多渠道筹措资金或列入以后年度预算予以解决；三是PPP和政府购买服务项目支出责任，今年除美丽乡村建设项目给予资本金支持外，不涉及大规模付费支出，以后年度进入付费期后，逐步安排付费支出。四是地方政府债券收支暂未列入年初预算，待上级下达2017年地方政府债券限额后，编入预算调整方案报市人大常委会批准后执行。

需要特别说明的是：预算批准前，按照预算法规定已安排区级支出17033万元，主要用于履行政府支出责任（其中：与华夏幸福合作区域土地整理投资成本7237万元、圣蓝项目贷款贴息和土地征用资金利息2830万元、魔法城项目征地补偿及耕地占用税5666万元、造林绿化土地流转资金1300万元）。待预算经市人民代表大会批准后，按照批准的预算执行。

五、2017年预算执行保障措施

2017年，我们将在工管委的正确领导下，围绕上述预算安排，坚持依法理财，强化预算管理，确保完成全年预算任务。

（一）坚持厚植财源，壮大财政经济实力。坚持把加强财源建设作为财政工作的中心任务，为新区加快发展培植财源、汇聚力量。**一是将项目建设作为第一要务。**项目是新区的生命体，是壮大经济实力的根本支柱，今年重点是抓好项目落地，发挥财政引导作用，力求形成谋划一批、开工一批、建成一批的良性格局；在产业项目推进慢的时候，重点抓好基础设施建设，加快推进土地收储和招拍挂，保持一定的投资规模和增长速度，为财政经济稳定增长创造条件。**二是将强化税收征管作为重点抓手。**密切跟踪收入预算执行情况，加强分析研判，强化与“两税”的沟通协调，促进依法征管、应收尽收；发挥综合治税功能，以促进市场公平为着眼点，加强税源监管，严防“跑冒滴漏”；同时，处理好保任务与提质量的关系，规范收入管理。**三是积极跑办对接，努力争取上级政策支持。**新区加快发展离不开上级政策资金的大力支持，我们将会同各部门认真研究国家各项改革政策，积极转变争取思路和方式，突出做好项目包装，提升自身硬件条件，最大限度地争取上级政策资金支持。

（二）坚持改革统领，深入推进财政改革落地。**一是发挥财政资金引导放大作用。**优化财政资金配置，创新财政资金投入方式，更加积极有效地利用社会资本的资金、经验和技术优势，大力推广运用PPP模式，以少量财政资金撬动社会资本投入；在规定范围内适度利用政府购买服务方式，拓宽公益性项目融资渠道，更好地利用政策性银行资金；探索设立股权投资基金，变直接投入为间接投入、变无偿投入为引导撬动、变一次性集中投入为递延式分期投入，放大财政资金效果，激发社会投资活力。**二是全面深化落实绩效预算管理改革。**加快推进全过程绩效预算管理，进一步完善制度体系和工作流程，优化“部门职责—工作活动”目录和绩效指标体系，评价结果作为制定政策、安排预算的重要依据。**三是巩固提升预算管理体制改革。**对已落地的改革开展“回头看”，向改革深水区进一步探索。不断完善政府预算体系，加快推进项目支出定额标准体系建设；从法律角度和政治高度看待预决算公开，加大公开力度，提高公开质量；探索中期财政规划管理，强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。

（三）坚持规范管理，不断强化预算执行。**一是健全决策机制。**认真贯彻落实《预算法》和财税改革要求，健全预算安排、重大政策、重大项目、预算调整等决策机制，研究制定的各类政策要与经济社会发展和财力水平相适应，合理确定财政支出范围和保障力度，除法律规定外，财政支出不与财政收支增幅或生产总值挂钩。**二是硬化预算约束。**严格执行市人民代表大会审议通过的年度预算，从严控制临时性增支事项审批，年度预算执行中除对自然灾害等突发事件应急支出通过动支预备费解决外，一般不出台增加当年支出的政策，通过预算硬约束增强事业发展计划性。**三是强化部门、单位预算执行主体责任。**预算安排的项目细化分解到具体承担的部门和单位，督促主管部门加快组织项目实施，确保尽快形成支出。严格落实《关于改革财政资金使用管理的若干意见》，各部门研究制定涉及财政增支的政策，须经财政部门先行审核，再按程序报管委审批，不得直接在工作会议和实施意见等各类文件中对增加财政支出事项作出规定。**四是真正树立过紧日子思想。**新区大建设需要大投入，我们的财政实力还很弱，各方面的支出压力仍在持续加大，加快发展的需求和财政供给的现实要求我们必须倡导节约、注重效益。无论是政府直接投资项目，还是社会资本投资项目，从决策和概算开始就要加强审查和监管，特别是从紧控制建设成本，因为这些投资终究要由财政当期或未来进行支付，要切实减少不必要的财政支出，真正把钱花到实处、花出效益。

（四）坚持依法理财，有效防范财政运行风险。**一是不断强化法治理念。**全面贯彻落实新《预算法》，以法治理念和法治思维加强财政管理，将财政运行全过程纳入法治化轨道，对产业发展、招商引资等涉及市场主体经济活动的政策，制定时必须进行公平竞争审查。**二是加强政府债务管理。**加强地方债务风险评估和预警，建立健全政府性债务风险应急处置机制，建立“借、用、还”相统一的管控机制，切实防范债务风险。**三是规范政府和社会资本合作。**防止通过保底承诺、回购安排、明股实债等方式进行变相融资，加强对中长期政府支出责任的事前审核和监控，超过财政承受能力的都要“一票否决”；合理确定政府购买服务范围，原则上限制在既有预算安排的基本公共服务项目上，除国务院另有规定外，严禁购买工程建设服务。**四是着力维护财经纪律。**加强对重大政策落实及重点资金使用情况的绩效监督，强化财政监督检查和专项整治，及时发现处理违规违纪问题。对巡视、审计和监督发现的问题，认真整改落实，规范理财行为。

各位代表，做好今年的财政工作，使命光荣、责任重大。我们将在工管委的坚强领导下，继续解放思想、开拓进取，努力完成各项目标任务，加快推进北戴河新区跨越发展，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开！