

市十五届人大常委会
第二十四次会议文件（4）

关于潮州市 2019 年 1 至 9 月份预算执行暨 全年收支预测的报告

——2019 年 10 月在潮州市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十四次会议上
潮州市财政局局长 林景雄

主任、常务副主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

受市人民政府的委托，我向市十五届人大常委会第二十四次会议作关于潮州市 2019 年 1 至 9 月份预算执行暨全年收支预测的报告。

今年以来，全市财政工作在市委、市政府的正确领导下，在市人大的监督支持下，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，认真贯彻落实市委“1+5+2”工作部署，严格执行《预算法》有关规定，按照市第十五届人大四次会议批准的预算，坚持稳中求进工作总基调，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项任务，紧紧围绕“打造

沿海经济带上的特色精品城市”发展定位，依法强化收支管理，实施积极财政政策，落实更大规模减税降费政策，为我市经济社会高质量发展提供坚实的财力支撑。全市一般公共预算收入呈低速增长，重点支出保障到位，预算执行情况良好。

一、1-9月全市预算执行情况

（一）全市一般公共预算执行情况

1-9月，来源于潮州的一般公共预算收入完成657733万元，下降6.68%。全市一般公共预算收入完成336629万元，比上年同期增收3884万元，增长1.17%，完成年度预算的67.01%。

分县区收入情况：市本级一般公共预算收入完成138174万元，增长1.06%，完成年度预算的68.43%；潮安区收入完成85306万元，增长0.13%，完成年度预算的63.13%；饶平县收入完成58883万元，增长2.29%，完成年度预算的68.19%；湘桥区收入完成31169万元，增长0.03%，完成年度预算的72.10%；枫溪区收入完成19569万元，增长1.86%，完成年度预算的62.71%；凤泉湖高新区收入完成3528万元，增长22.33%，完成年度预算的78.64%。

从收入情况看，受经济下行压力和减税降费等政策性因素影响，我市财政收入呈现稳中趋缓的态势。税收收入220191万元，下降1.23%，占一般公共预算收入的65.41%；非税收入116438万元，增长6.04%，占一般公共预算收入的34.59%。

全市一般公共预算支出完成 1491866 万元, 增长 6.99%。其中: 市本级支出完成 335829 万元, 下降 13.83%; 潮安区支出完成 439851 万元, 增长 7.17%; 饶平县支出完成 461968 万元, 增长 10.12%; 湘桥区支出完成 194028 万元, 增长 79.12%; 枫溪区支出完成 51110 万元, 增长 2.71%; 凤泉湖高新区支出完成 9080 万元, 下降 45.35%。

从支出情况看, 在财税收入进度偏慢、财力有限的情况下, 按照高质量发展要求, 财政部门继续实施积极的财政政策, 盘活财政存量, 用好财政增量, 加快财政资金支出进度, 特别是新增一般债券资金支出, 发挥财政资金对经济的即期拉动作用, 千方百计化解经济下行压力。全市重点科目支出 1116641 万元, 增长 13.18%。与此同时, 着力压减一般性支出, 优化支出结构, 坚持经济发展与民生改善相协调, 不断加大民生资金投入力度。全市民生类支出科目完成 1128966 万元, 民生支出占比 75.67%。

(二) 全市政府性基金预算执行情况

1-9 月, 全市政府性基金预算收入 301431 万元, 增长 103.6%, 完成年度预算的 112.14%, 主要原因是国有土地使用权出让收入增幅较大。全市政府性基金预算支出 299304 万元, 增长 140.8%。支出保持较高增幅主要的原因为: 一是今年新增债券发行和拨付进度快于往年, 省转贷我市 2019 年新增专项债券资金 15.22 亿元已全部到位; 二是市通过安排土地出让收入增

加对湘桥区“三旧”改造补助支出 2.24 亿元。

市本级政府性基金预算收入 207697 万元，增长 733.62%，主要是原因是国有土地使用权出让收入大幅增长。市本级政府性基金预算支出 52903 万元，增长 13.51%。主要是原因是市本级新增专项债券安排支出 3.05 亿元，比去年同期增加 1.95 亿元。

（三）全市国有资本经营预算执行情况

1-9 月，全市国有资本经营预算收入 1848 万元，完成年度预算的 97.52%。全市国有资本经营预算支出 575 万元，完成年度预算的 160.61%。支出进度较快原因是潮安区注入信和开发建设有限公司注册资本 500 万元。

市本级国有资本经营预算收入 340 万元，完成年度预算的 100%。市本级国有资本经营预算支出 75 万元，完成年度预算的 22.06%，支出进度较慢原因是预算安排僵尸企业出清工作尚未形成支出。

（四）全市社会保险基金预算执行情况

1-9 月，全市社会保险基金收入 753922 万元，完成年度预算的 67.18%。全市社会保险基金支出 651680 万元，完成年度预算的 59.2%。截至 9 月底，累计结余 619678 万元。

二、市本级一般公共预算执行情况及存在问题

（一）一般公共预算执行情况

1. 收入完成情况。1-9 月，市本级一般公共预算收入完成

138174 万元，增长 1.06%，完成年度预算的 68.43%。其中：市级固定收入和市区共享收入完成 126907 万元，增长 2.33%，完成年度预算的 68.84%；市级统筹收入完成 8903 万元，下降 6.45%，完成年度预算的 64.29%；“大唐电厂”市级库收入完成 2364 万元，下降 25.85%，完成年度预算的 63.55%。

收入分部门完成情况：市税务局完成 84770 万元，下降 1.69%，完成年度预算的 65.96%；市财政局完成 42137 万元，增长 11.49%，完成年度预算的 75.47%。

收入按构成完成情况：税收收入 92658 万元，下降 2.62%，非税收入 45516 万元，增长 9.48%，占市本级一般公共预算收入比重达到 32.94%。

2. 支出完成情况。1-9 月，市本级一般公共预算支出完成 335829 万元，下降 13.83%。主要原因是去年省安排我市本级新增地方政府一般债券资金达到 16 亿元。其中，1-9 月，形成财政支出 13.54 亿元，而今年省安排我市本级新增地方政府一般债券资金仅为 7.5 亿元，影响同期支出增幅出现下降。若剔除此因素，市本级一般公共预算支出增长 2.55%。

（二）预算执行存在问题

1. 财政增收压力加大。1-9 月，市本级一般公共预算收入只完成年度预算的 68.43%，慢于序时进度 6.57 个百分点。受多重因素叠加影响，财政增收压力较大。一是宏观经济形势不确定

因素增多。国际环境复杂多变，贸易摩擦等不确定性、不稳定性因素依然存在，给我市经济稳定发展带来很大挑战。二是政策性因素制约财税增收。中央经济工作会议指出，我国经济运行的主要矛盾仍然是供给侧结构性的，必须继续坚持以供给侧结构性改革为主线。在今年两会上，中央公布了近 2 万亿的一揽子减税降费措施。此次减税降费政策不论是力度、范围还是影响都是前所未有的。1-8 月，我市地市库新增减税达到 2.39 亿元，随着减税效应逐步显现，财政减收将更加明显。三是可挖掘地方税源潜力不足。去年我市房地产行业销售向好，带动房地产业税收收入实现较好增长。而当前受调控政策影响，房地产市场无论是开发投资还是商品房销售都相对低迷，以房地产业为主的中小税种对经济拉动效果明显减弱。宏观政策层面继续释放出“房住不炒”的信号，强调不将地产作为短期刺激经济的手段。从近期地产行业融资环境收紧情况判断，地产投资短时间内不会成为托底经济的主要力量，因此，第四季度地产投资或将面临着更大的回落压力。

2. 刚性增支因素较多。“加大财政支出力度”作为实施加力提效积极财政政策的一项重要内容，明确了今年以来财政工作的主攻方向。当前，积极财政政策和我市经济社会发展需要都将增加支出刚性需求。2019 年年初预算安排支出比去年增加超 5 亿元，其中：正常经费 1.7 亿元，专项经费 3.3 亿元。主

要表现在：一是要加大力度支持经济高质量发展，增加科技、人才投入，支持企业转型升级，均需要财政资金给予支持。二是要守住“三保”底线，深化机关事业单位工资改革和养老制度改革，确保基层机构正常运转，不折不扣落实中央、省和市各项民生指标政策，尤其是教育、医疗卫生、社会保障、公共服务等重点民生领域，均需加大财政投入。三是要围绕市委市政府的重点工作，加大对乡村振兴、科技创新、打好三大攻坚战等重点项目、重点领域的财政投入。

3. 市本级偿债压力较大。今年市本级应偿还到期的地方政府债券转贷资金等各项政府债务和隐性债务本息支出超过14亿元，偿债压力较大。其中，除年初预算已安排偿还2019年到期地方政府债券利息2.33亿元、申请再融资债券资金4.11亿元外，其余将通过安排土地出让金收入、偿债基金、动用预算稳定调节基金等多渠道筹集偿债资金。

总的来看，在减税降费大力推进、积极财政政策加力提效的背景下，财政收支矛盾将进一步凸显，财政预算平衡将面临更大挑战。

三、2019年市本级一般公共预算全年收支预测

（一）收入方面

综合1-9月预算执行情况和第四季度收入预测，预计今年的财政收入形势较为严峻，要完成年初预算收入增长6%的目标

难度非常大。对此，我们要持续做好稳预期工作，妥善应对当前面临的困难和挑战，在不折不扣地落实减税降费政策的基础上，积极协调税务部门落实各项征管措施，确保应收尽收，同时主动挖潜，加强非税征管，做到应缴尽缴。

（二）支出方面

综合1-9月预算执行情况和第四季度支出预测，支出压力将居高不下，财政平稳运行面临较大风险。1-9月，一般公共预算年中增列资金超3亿元，主要包括提高住房维修补贴7000万元、做实2019年职业年金单位缴费部分3700万元、与上级媒体开展宣传合作经费1743.5万元、基层医疗机构建设补助992万元、上解广东省退役军人应急救助基金地市负担部分900万元、对饶平县完成垦造水田任务实施奖补6314万元、在土地出让收入政策性计提中安排对湘桥区的返还补助9732万元以及市委市政府确定重点项目资金保障等。第四季度，将采取措施进一步压缩一般性支出，严控各项增列经费。

（三）预算平衡方面

在财政收入增长乏力，支出呈刚性增长的情况下，为确保年初预算收支平衡，2019年市级年初预算安排调入资金13亿元，其中调入土地出让金等有明确来源7.5亿元，没有明确资金来源的尚有5.5亿元，加上年中政策性增列资金，预算收支平衡压力进一步加大。对预计收入缺口、增人增资等政策性增

支以及市委市政府确定的增列项目支出，除年初预算安排预备费6000万元外，其余拟通过动用预算稳定调节基金、进一步压缩一般性支出、盘活部门以及财政存量资金、加大政府性基金调入力度等一系列措施解决。

四、完成全年预算收支任务的措施

当前，经济发展面临新的风险挑战，国际贸易摩擦仍未缓解，经济下行压力加大，制约财税增收的不利因素仍然较多。

面对严峻复杂形势，我们将认真加以分析研判，准确把握当前经济运行中出现的各种积极和有利因素，努力克服不利因素，认真按照市委十四届八次全会的决策部署要求，勇于担当，主动作为，科学施策，持之以恒跑好全年经济发展后半程。

(一) 提高站位，强化财政服务意识。进一步树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，确保在政治上思想上行动上始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，不断强化“财为政服务”的意识，为财政工作筑牢坚强的政治保障。坚持从全局高度出发，贯彻落实好习近平总书记的重要指示批示精神和中央的决策部署，做好减税降费、财政支持脱贫攻坚等方面工作，在算好财政账的同时，坚持算好经济账、政治账、长远账，确保上级决策部署贯彻到位、执行到底。

(二) 狠抓收入，增强财政保障能力。一是加强税收征管。

加强新常态下财政经济运行分析，密切关注国家和省有关政策调整对财政收入带来的影响。进一步增强责任意识、忧患意识，积极应对财政收入出现的困难问题，切实增强组织收入的主动性和预见性。大力培植新增财源，抓好重点税源建设，依法组织收入，实现应收尽收。进一步建立完善领导分片抓收入工作机制，及时掌握了解各县区收入进展情况，全力以赴抓收入。二是挖潜非税收入。严格“收支两条线”管理，想方设法清查资源、资产、股权等，多方筹集收入，确保各项非税收入及时足额征收入库。三是盘活土地资源。建立健全由市政府主导、市自然资源局牵头、相关职能部门共同参与的土地供应工作机制，统筹安排供应顺序，合理掌握供应节奏，切实提高土地储备供应的效率和质量，确保土地“有得卖、卖得出、卖得好”。四是完善财政体制。进一步完善调整县区特别是湘桥区的财政体制，科学下放部分财政管理权限，突出激励机制，激发县区培植财源积极性，以区域协同发展释放全市更多更大的经济潜力。

（三）优化结构，提高财政支出效率。扎实做好预算执行工作，加大财政支出进度，盘活各类沉淀资金，更好发挥积极财政政策稳增长、调结构、惠民生作用。一是加大本级安排预算统筹力度。加快财政资金的分配和下达进度，督促各主管部门及时做好财政资金的分配工作，确保不出现资金站岗的情况。

二是大力压减一般性支出。牢固树立过紧日子的思想，大力压减差旅费、因公出国（境）费用、维修（护）费、会议费、培训费、公务接待费、劳务费、公务用车运行维护费、其他交通费用等一般性支出，要在落实 2019 年年初预算一般性支出压减 5% 的基础上，力争一般性支出压减幅度达到 10% 以上。三是盘活财政存量资金。对在预算执行中，因政策变化等特殊原因无法使用的资金，以及预计年底可能形成较多结转或结余资金的，有关部门应及时提出调减当年预算或调整用于其他重点支出的建议，避免形成新的财政存量资金。对年内确实无法支出且业务主管部门没有提出调整意见的专项资金，由市财政局收回市本级财政预算统筹安排，调剂用于其他急需的项目或有条件实施的项目。对截至 9 月底仍留存在单位零余额账户的结转资金，统一由财政清理收回统筹。四是加大专项资金整合力度。在积极推进涉农资金统筹整合的基础上，积极探索“大专项+任务清单”管理模式。通过整合专项资金、下放审批权限、区分约束性任务和指导性任务等方式，推进专项资金分配和使用的改革。

（四）补足短板，夯实民生保障基础。坚持以人民为中心的发展思想，加快推进基本公共服务均等化，支持提升民生保障水平，补齐民生事业短板。一是提升民生领域保障水平，强化就业失业、医疗养老、扶贫济困等社会保障。对于年中央和省陆续出台的多项民生提标政策，各级财政部门将统筹预算

安排，确保各项基本民生提标政策落实到位。二是扎实办好民生实事，想法设法解决好基础教育优质均衡发展、公办幼儿园增加学位、县域“看病难”、农村老旧危房改造、交通治堵等热点难点问题。三是加大项目性民生的投入力度。加大资金投入，保障城市道路改造、停车场、小公园、肉菜市场改造、“厕所革命”等民生项目的顺利实施。推进“创文”“创卫”工作，全面深化城中村环境整治，从加强综合治理、提升人居环境、创新城市管理等多方面入手，以绣花功夫提升城市治理水平。

（五）深化改革，提高财政管理水平。党的十九大从全局和战略的高度强调加快建立现代财政制度，明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，为新时代深化预算制度改革指明了方向。为此，我们必须紧紧结合正在开展的“不忘初心、牢记使命”主题教育活动，坚持问题导向，勇于刀刃向内，加强自我革命。一是继续深化市级预算编制执行监督管理改革，进一步转变财政管理重心、部门权责配置。同时，做好完善改革配套制度工作，修订完善专项资金管理办法等系列制度。二是科学编制预算，全面推行零基预算改革，试编中期财政规划。做实做细项目库，督促部门做好项目库储备，承接上级下放的项目审批职能，管好用好资金。三是继续推行“放管服”改革，精简财政审批事项和环节，稳步推进“大专项+任务清单”管理模式，提高部门统筹能力。四是加强预算执

行管理，持续推进国库集中支付电子化改革，简化支付审核流程，优化支付方式。五是继续做好财务核算集中监管系统的升级改造后续服务工作，加强对预算单位培训力度。六是推进实施预算绩效管理改革，加强绩效运行监控，强化结果运用，确保财政资金使用规范有效。七是促进区域协调发展，进一步提升各级政府基本公共服务能力水平，出台《基本公共服务领域市级与县区共同财政事权和支出责任划分改革方案》。八是以信息化建设为主要抓手，加快推进以一体化、集中化、大数据和财政云为主要内容的数字财政建设，为建立现代财政制度和推动财政治理现代化提供有力支撑。

(六) 严控风险，坚持底线思维。一是加强债务风险防控。全面落实《关于进一步加强政府债务和隐性债务管理意见》《关于防范化解隐性债务风险的实施意见》等政策措施，进一步加强隐性债务管理，守住不发生系统性风险底线。加强 PPP 项目管理，建立 PPP 财政支出责任动态监控制度。落实应对偿债风险的长效机制。二是积极向省争取新增债券转贷资金。牢固树立“先谋事再排钱”的理财理念，提前布置做好 2020 年度新增债券申请、分配和使用相关工作，尽量通过地债资金保障我市各项重点项目建设的资金需求，腾挪出本级财力用于保障“三保”支出。三是加强财政库款管理。完善财政库款调度机制，积极指导县区加强库款管理，将财政库款规模控制在合理范围。

四是加强财政资金的监督检查，构建涵盖资金流向和政策实施全过程全方位的大监督格局。加强内部控制建设，推动行政效能提速和服务质量提升。自觉接受人大、政协、审计和社会公众等监督，推进各级财政信息公开，提高政府收支透明度，规范理财行为。

以上报告，请予审议。