

关于栖霞市2017年 财政预算执行情况和2018年 财政预算草案的报告

——2018年1月17日在栖霞市
第十七届人民代表大会第二次会议上
栖霞市财政局局长 衣志伟

各位代表：

我受市政府委托，向大会提交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同志提出意见。

一、2017年预算执行情况

2017年，在市委的坚强领导下，在市人大、市政协监督支持和上级部门的大力帮助下，全市各级各部门认真贯彻落实上级部署要求，立足新起点，强化新举措，开创新局面，财政各项工作取得新进展，财政预算执行情况良好。

2017年，市十七届人大第一次会议批准的一般公共预算^[1]收入预算127100万元，增长13%，一般公共预算支出预算275896万元。

在执行过程中，由于推进基本公共服务均等化，基本公共卫生服务补助标准、城乡低保保障标准提高等政策性因素影

响，加之强化税收征管等增收因素和年内新增环保突出问题综合整治、化工企业转型升级、食品安全等增支因素影响，全市一般公共预算收支变化数额较大。经市十七届人大常委会第七次会议批准，2017年一般公共预算收入预算调整为127401万元，一般公共预算支出预算调整为320940万元。具体完成情况如下：

（一）一般公共预算执行情况

全市一般公共预算收入完成127401万元，完成调整预算的100%，可比口径增长18.3%。其中：国税局地方工商税收完成67979万元，完成调整预算的100%；地税局地方工商税收完成40196万元，完成调整预算的100%；地税局契税和耕地占用税完成3664万元，完成调整预算的100%；财政及其他部门非税收入完成15562万元，完成调整预算的100%。

全市财政总收入达到372498万元，其中：一般公共预算收入127401万元，上年结转23619万元，返还性收入及上级转移支付收入208743万元，政府性基金预算^[2]调入资金5393万元，一般债务转贷收入7342万元。

全市财政总支出完成372498万元，其中：一般公共预算支出完成320940万元，增长19.3%，主要项目是：用于教育、科学、文化、公共安全、农林水等支出135084万元，增长19.7%；用于居民基本医疗保险、城乡低保、基本药物制度改革、基本公共卫生服务等社会保障和医疗卫生等方面支出106855万元，

增长 11%；用于城乡基础设施建设方面支出 56877 万元，增长 23.3%；直接用于竞争性领域等其他支出 2776 万元，下降 3.6%；用于一般公共服务支出 19348 万元，增长 11.7%。

收支相抵，一般公共预算收支平衡。

（二）政府性基金预算执行情况

政府性基金预算收入完成 33531 万元，加上上年结转的上级专款 8405 万元，上级补助收入等 18726 万元，收入总计完成 60662 万元。

政府性基金预算支出完成 51469 万元，加上调出资金和上解支出 5408 万元，结转下年上级专款等支出 3785 万元，支出总计完成 60662 万元。

收支相抵，政府性基金预算收支平衡。

（三）社会保险基金预算^[3]执行情况

社会保险基金预算收入完成 77819 万元，其中：居民基本养老保险基金预算收入 31684 万元，机关事业单位养老保险基金预算收入 46135 万元。

社会保险基金预算支出完成 67011 万元，其中：居民基本养老保险基金预算支出 20612 万元，机关事业单位养老保险基金预算支出 46399 万元。

收支相抵，当年结余 10808 万元。

（四）国有资本经营预算^[4]执行情况

国有资本经营预算收入完成 4 万元，系上级下达的省属国

困难企业退休职工独生子女父母奖励金。

二、2017年主要工作情况

过去的一年，面对艰巨繁重的改革发展任务和经济发展进入新常态等一系列深刻变化，财税部门树立新理念、创新新模式、实现新突破，全市一般公共预算收入增幅名列烟台第一位，财政总收入突破30亿元大关，在山东省现代预算管理制度改革试点县综合考核评比中名列第六名。这些成绩来之不易，是市委科学决策、坚强领导的结果，是市人大、市政协有效监督和大力支持的结果，是上级有关部门关心帮助的结果，也是各级各部门以及全体财税干部团结务实、创新高效、狠抓落实的结果。

(一) 经济综合实力实现新提升。2017年，全市上下把赶超发展作为基本要求，矢志奋发振兴崛起，全年财政收入增幅高于烟台市平均增幅11.9个百分点。一是镇域经济实力显著增强。围绕促进产业升级，投入资金2.5亿元，优化园区软硬环境，提升园区承载能力，六大重点区域实现地方工商税收8.3亿元，占全市地方工商税收的76.3%，其余十镇地方工商税收均超过1200万元。二是骨干企业质量明显提升。发挥财政政策、资金“四两拨千斤”的作用，投入引导资金1680多万元，打破企业发展瓶颈，支持实体经济上档升级，全市实现地方工商税收过千万企业达到14户，入库地方工商税收3.1亿元，占全市地方工商税收的28.8%；过百万企业达到130户，比上

年增加 12 户，入库地方工商税收 6.7 亿元，占全市地方工商税收的 61.9%；74 户重点骨干企业入库地方工商税收 3.5 亿元，占全市地方工商税收的 32.7%。三是新兴服务业快速发展。出台一系列鼓励扶持政策，积极培育新的经济增长点，全市销售贸易、商务服务、交通物流等新兴服务业完成工商税收 3.2 亿元，比上年增加 6000 多万元，增长 23.1%，成为重要支撑财源。四是向上争取总量稳健增长。在市委领导下，各级各部门争取经济建设、农业基础设施建设、现代农业产业园、公路交通、环境保护及各类民生事业资金 20.3 亿元，再创历史新高，在缓解收支矛盾的同时，有力支持了经济发展。

（二）人民群众福祉实现新改善。深入贯彻以人民为中心的发展思想，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。全年民生投入达到 21.8 亿元，占一般公共预算支出的 68%。一是强农惠农更加巩固。坚持谋民生之利，投入资金 1.4 亿元，开展农村环境综合整治、城乡环卫一体化和乡村连片治理，对 4.3 万亩农田进行了农业综合开发、土地整理和高标准农田建设，深入实施了小型水库除险加固、小型农田水利和大中型水库移民扶持等，改善了农业生产、生活条件；结合农村公益事业“一事一议”等项目，开展六个省级、四个县级发展村级集体经济试点，从根本上解决村级集体经济薄弱的问题。二是社会保障更加有力。坚持病有所医、老有所养，全年投入基本药物制度和基本公共卫生服务、居民基本养老及医疗保险补助、计生家

庭补助、优抚安置等资金 4.5 亿元，保障力度不断增强。三是基础设施更加完善。坚持解民生之忧，投入城镇建设资金 1.5 亿元，重建汶水桥，加宽民生桥，改造城区道路，东山便民市场、城区供水设施建设有效开展，经济开发区和桃村镇基础设施、污水处理和河道治理工程顺利完成；坚持住有所居，积极推进棚户区改造，投入资金 1.6 亿元，顺利完成聚魁村、翠屏新村 740 户居民拆迁；投入路莱线国防路、306 线等公路交通建设资金 1.3 亿元，大中修县乡路 36 公里，大修省道 41 公里，交通强市取得新进展。四是环境保护更加坚定。坚持绿水青山就是金山银山理念，投入资金 3.1 亿元，开展植树造林和植被恢复，加强白洋河等主要河道治理，全面落实河长制，深入实施水源地保护工程，开工白洋河湿地建设，健全污水管网和污水处理设施，加大牙山、艾山自然保护区保护力度，积极推进散煤治理，营造绿色发展模式和生活方式。五是社会事业更加协调。坚持幼有所育、学有所教，投入资金 1.1 亿多元，推进教育均衡发展，建设中小学及附属工程 16 处，加固教学楼 3 处，为 24 所学校配备了配电工程和电暖气设备。坚持国家长治久安、人民安居乐业，投入资金 1.1 亿多元，创建食安城市、文明城市和双拥模范城，建设“天网工程”，推进智慧城管建设，保障退役士兵权益，维护社会和谐稳定。坚持劳有所得，通过争取上级政策和资金扶持，连续 13 年提高企业退休职工工资待遇，连续 11 年提高机关事业单位在职和离退休人员工资待

遇，年增加支出 10 亿多元。坚持弱有所扶、全面发展，累计投资 1.2 亿多元，加强农村危房改造，深入开展脱贫攻坚，实现全市 2 万多名贫困人口稳定脱贫，16 个省市贫困村全部“摘帽”。在烟台市率先开展困难家庭严重精神障碍患者免费集中疗护，对自然灾害造成的困难家庭进行救助，城乡困难群体救助体系不断健全。

（三）财政改革创新实现新突破。加快推进现代预算管理制度改革，推进体制机制创新，提升管理水平。一是引领财政管理创新。借鉴企业财务管理理念加强财政管理，把存款撬动贷款、工程项目必要性论证、折股量化、农业综合开发项目形成资产纳入国有资产管理、无形资产拍卖、成本控制等作为工作切入点和突破口，切实提高财政资金使用效益。二是推进预算管理改革。深化现代预算管理制度改革，完善全口径预算编制，硬化预算约束，无预算不拨款，不断提升预算执行到位率；扎实推进预决算公开，严格按照《预算法》要求，突出各部门公开主体责任，把政府预决算、部门预决算和“三公经费”预决算在政府门户网站长期集中公开，真正实现预决算公开无死角；加强债务管理，有效控制债务风险，2017 年，烟台市核定栖霞市 2017 年末地方政府债务限额 21.27 亿元，其中一般债务 10.7 亿元，专项债务 10.57 亿元，截止 2017 年年末，栖霞市地方政府债务余额为 15.02 亿元，其中：一般债务 8.75 亿元，专项债务 6.27 亿元，严格控制在烟台市核定的债务限额内；

严格预算绩效管理[5]，逐步扩展预算绩效管理体系覆盖面，提升绩效考核影响力和公信力，全年完成价值 7.3 亿元的 240 个项目绩效评价，评价结果 185 个优秀、55 个良好，资金分配更加合理、使用更加高效。三是健全国库管理体系。深化国库集中支付改革，推行公务卡结算，公务卡开卡数量达到 2680 张，公务支出日趋规范；在全市各镇街区、有二级预算单位的主管部门、部分行政事业单位探索推行财务集中管理，有效提高全市财务管理水 平；积极盘活存量资金，全年收回结余结转资金 2000 多万元；全面开展账户清查工作，撤销账户 100 多个；完善征缴制度和监督体系，强化“收支两条线”管理，确保非税收入足额入库。四是完善评审采购机制。将评审工作前置，提前介入环评、立项、规划设计，对列入预算的工程项目进行必要性论证，加强前期规划管控，避免重复建设、超标准建设和超规模建设。全年完成政府评审采购项目 249 项，预算总价值 16.5 亿元，核减不合理支出 2.8 亿元。五是加强国有资产管理。建立资源共建共享共用机制，将价值 2000 余万元的存量资产纳入公物仓管理，优化了行政事业单位资源配置，提高了资产使用效益。组织开展政府经管资产核查摸底工作，加强资产监管，有效防止国有资产流失。六是强化党建经费保障。不断加大基层党建经费投入力度，不断提高基层组织公共服务能力。关心关爱建国前老党员，全力支持翠屏、庄园八个社区党组织建设；投入村级运转经费 8500 多万元，全面保障

村级组织正常运转。

总体来看，2017年财政运行情况良好，但也存在一些矛盾和问题，突出表现在财政实力总体薄弱，刚性支出不断增加，收支平衡难度巨大，在今后工作中，我们将积极采取有效措施，认真予以解决。

三、2018年预算草案

（一）指导思想

全面贯彻党的十九大以及中央经济工作会议精神，以习近平总书记关于“加快建立现代财政制度，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”为重要遵循，围绕“着力提升综合实力、统筹改善民生福祉”根本目标，深化财税体制改革和现代预算管理制度改革；深化供给侧结构性改革，加快新旧动能转换；实施乡村振兴战略，实现城乡融合发展；优化支出结构，坚持在发展中保障和改善民生；扎实推进生态文明建设，努力建设“最具胶东风情的绿色新城”。

（二）一般公共预算安排

2018年，全市总收入预算安排390522万元，其中：一般公共预算收入安排143600万元，上年结转27844万元，返还性收入及上级转移支付收入219078万元。

全市一般公共预算收入安排143600万元，增长13%，其中：国税局地方工商税收安排80600万元，地税局地方工商税收安

排 42700 万元，地税局契税、耕地占用税安排 4400 万元，财政及其他部门非税收入安排 15900 万元。

全市一般公共预算支出安排 390522 万元。其中：一般公共预算支出 326795 万元，主要项目是：用于教育、科学、文化、公共安全、农林水等支出 129273 万元；用于居民基本养老保险、居民基本医疗保险、城乡低保、基本药物制度改革、基本公共卫生服务等社会保障和医疗卫生方面支出 125158 万元；用于住房保障、交通运输、商业服务业等支出 37024 万元；用于城乡基础设施建设方面支出 35340 万元。转移性支出 63727 万元。

按照上述原则，当年预算安排收支平衡。

（三）政府性基金预算安排

政府性基金预算收入预算安排 38195 万元，加上上年上级专款等结转 3785 万元和上级补助收入 4000 万元，政府性基金总收入 45980 万元。

政府性基金预算支出预算安排 41845 万元，主要用于征地和拆迁补偿、失地农民生活补助、园区基础设施建设以及水利工程建设等支出。加上结转下年上级专款等支出 4135 万元，政府性基金总支出 45980 万元。

按照上述原则，当年预算安排收支平衡。

（四）社会保险基金预算安排

社会保险基金预算收入预算安排 85113 万元，社会保险基

金预算支出预算安排 75271 万元。

按照上述原则，当年预算安排收支结余 9842 万元。

（五）国有资本经营预算

2018 年预计纳入栖霞市国有资本经营预算实施范围的企业无税后利润，且无股利股息收入、产权（股权）转让收入、清算收入等，因此，2018 年国有资本经营预算无具体收支安排。

根据《预算法》第五十四条规定，在本草案经本次大会审议批准前，截至 1 月 16 日，安排支出 13905 万元，主要是参照上年同期预算支出数额拨付的本年度各项基本支出和项目支出。

四、2018 年主要工作措施

2018 年，全市财政工作将以党的十九大精神为指导，按照市第十四次党代会和“十三五”规划要求，多角度支持经济发展，全方位强化民生保障，深层次推进财税改革，突出组织收入、对上争取、支持经济建设、保障党建工作、加强财政管理五个重点，打好精准脱贫、污染防治、防范化解重大风险三大攻坚战，全力促进经济社会持续健康发展。

（一）更加注重项目引进和建设，增强经济发展内生动力。大力支持实体经济发展，为建设最具胶东风情的绿色新城提供源源不断的财力支撑。强化财政资金支持项目引进力度。预算安排资金 2600 多万元，强化全民招商、专业招商和城市推介，重点支持十个推进委员会工作，鼓励各镇街区依法用好扶持市

场主体发展意见，严格按照放管服总体要求，加快新政务服务
中心投入运行，进一步优化营商环境，提升项目引进服务水平；
筹措资金 2 亿多元，切实保障迎宾路大修工程、G206 威汕线栖
霞段大中修工程和 S306 海莱线海阳-栖霞界改建工程等 12 个
公路交通项目的顺利实施，提升公路交通设施对项目的吸引
力；倾斜财力，计划投入 1.6 亿元，持续完善重点园区基础设施
建设，做好园区内重点骨干道路修建、硬化和绿化等工程，
提高重点园区承载重大项目、好项目的能力。强化财政资金扶持
项目建设力度。通过设立新旧动能转换产业引导基金、积极争
取政策性贷款、地方政府债券^[6]等方式，力争各类扶持经济发
展资金总规模突破 2 亿元。重点支持高端装备制造业、航空航
天产业、生物医药等八大产业率先发展；鼓励有条件的企业积
极上市融资，争取更多的资金用于支持工业转型升级、对外开
放、商贸物流和企业品牌建设等；通过积极引进高端医疗资源、
特色教育资源，打造一流的教育、医疗服务体系，进而推动全
龄服务、医养结合和文旅等现代服务业全面推进、突破发展；
以建设田园综合体为突破口，积极打造以酵素开发利用为主
体的农业循环经济链条；以特色小镇项目建设为主要内容，立足
资源禀赋，推进“产城融合、一镇一品”，打造苹果、文旅、
养生和航空等特色小镇。强化财政资金引导项目实施力度。依
托政府资产和资金引导，撬动多元化社会投资，鼓励社会资本
参与公共服务和公共产品供给；鼓励融资创新，加快总投资 1.1

亿元的三座污水处理厂 ROT 模式项目实施进度，在有效总结经验的基础上，探索垃圾发电、图书馆建设和档案馆建设等更多适宜开展 PPP 模式^[7]的项目，为栖霞发展注入源源不断的新动能；鼓励实施创新驱动战略，安排资金 1200 多万元，支持重大科技项目补助、高端技术研发和高层次人才引进，为全市创新能力实现跨越提升提供坚实保障。

(二) 更加注重民生保障和改善，完善公共服务供给体系。始终把民生支出作为财政保障的根本导向，设立公益事业发展专项基金，支持社会事业全面发展、多点开花，使广大群众和全体干部职工获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。推进基本公共服务均等化。发挥好财政收入再分配职能，不断缩小收入分配差距，通过努力增收节支和积极对上争取等方式，严格落实各项民生政策保障标准，保障机构运转经费和人员待遇基本统一，努力推进农业转移人口市民化待遇和基本公共服务设施建设标准基本统一。优先发展教育事业。安排资金 7.4 亿多元，强化教育经费保障力度，深入推动城乡义务教育一体化发展，强化农村义务教育、学前教育、特殊教育经费保障力度，进一步改善中小学办学条件，着力提高高中阶段教育质量。健全学生资助体系，让更多人接受高中阶段教育和高等教育。积极引导社会力量兴办教育，办好继续教育，不断提高市民整体素质。完善社会保障体系。安排资金 2.3 亿多元，严格按照上级标准落实城乡居民基本养老保险、失业保

险和工伤保险等制度，保障企业离退休人员工资待遇，稳步推进民生综合保险实施，加大对职业技能培训、创业带动就业、公共就业服务等资金投入力度；安排资金 2.2 亿多元，严格落实居民基本医疗保险、基本公共卫生服务和基本药物制度改革等，稳步推进公立医院改革，促进医疗卫生事业健康发展；安排资金 2.2 亿多元，扎实开展好残疾人事业发展、退役士兵安置和权益保障以及其他社会救助等；安排资金 1200 多万元，用于支持养老机构工程建设和运营补助；安排资金 1000 多万元，扎实开展精准扶贫，打好精准脱贫攻坚战，力争尽早实现全面脱贫目标。持续改善城乡环境。筹措各类资金 4.3 亿多元，扎实开展好棚户区改造、农村危房改造和保障性安居工程等，全面改善住房困难家庭居住条件和城市整体形象；计划投入资金 2000 多万元，推进城区“美化、亮化”和周边山体绿化工程，不断增强城市品位；统筹各类资金 1 亿多元，打好污染防治攻坚战，积极发展清洁能源，推进节能减排，进一步落实河长制，加强重点流域水污染防治和综合治理，全面提高污水处理能力，着力支持解决突出环境问题，更加彰显栖霞生态优势。繁荣文体事业发展。投入资金 600 多万元，完善公共文化服务体系，深入实施文化惠民工程，支持文化馆、图书馆免费开放和文化下乡活动；积极支持体育事业发展，完善体育设施建设、实施体育场馆免费开放、支持体育赛事举办等，丰富群众性文体生活；注重红色文化、农耕文化、道家文化等文脉传承，加

大文物保护利用和文化遗产保护力度，进一步健全现代文化产业体系。

（三）更加注重三农提升和突破，大力实施乡村振兴战略。始终把解决好“三农问题”作为保障重点，建立健全城乡融合发展体制机制，努力实现农业农村现代化。加快推进农业供给侧结构性改革。以国家现代农业产业园区项目建设为契机，围绕打造现代农业产业体系、生产体系、经营体系，鼓励农民将土地经营权流转到村级集体合作社，发展现代农业种植模式，突出农业科技应用，积极推进农业产业化和适度规模经营；以1万亩泉源果蔬、玉益果蔬农业综合开发创新试点项目为平台，实现产业链相加、供应链相通、价值链相乘，积极培育新业态，繁荣发展“新六产”。鼓励和支持发展村级合作组织。积极发展壮大村级集体经济，以基层党员干部领办村级合作组织为重点，合理筹措资金，采取折股量化、收益共享方式投入村级集体经济，整合社会资本，立足各村优势，选准发展路子，促进农业增产、农民增收。继续强化涉农资金整合。科学整合“一事一议”财政奖补资金、村级连片治理资金和小农水项目资金等涉农资金6000多万元，纵深推进美丽乡村建设、农村土地治理、土地复垦和城乡环卫一体化等，加强山水林田路综合治理，打造山水交相辉映、人文自然和谐统一的秀美风光，努力实现农业产业兴旺、农村生态宜居、农民生活富裕。

（四）更加注重社会协调和进步，推动各项事业持续提升。

加强党建工作保障力度。安排资金 300 多万元，用于宣传学习党的十九大精神；安排资金 9000 多万元，用于保障村级党组织和社区党组织运转等。加大群众团体事务支持力度。安排资金 500 多万元，用于支持工会、妇联、共青团和工商联等群团组织发展，切实保障好工人、妇女、青年和企业等相关群体权益。加大其他社会事业发展支持力度。安排资金 1000 多万元，用于安全生产、食安城市、双拥模范城、精神文明城市创建和“平安栖霞”建设等，真正为广大人民群众营造一个安全、健康的生产生活环境。

（五）更加注重体制创新和改革，加快建立现代财政制度。全面推进财政绩效评价。继续深化现代预算管理制度改革试点，聚焦重点支出、重大投资项目和大额资金绩效管理，厉行结果应用问责机制，探索以绩效信息公开的形式监督部门管理情况，健全预算安排与绩效管理相衔接的制度体系。深化国库集中支付改革。强化预算执行动态监控机制，杜绝违规使用财政资金行为；强化公务卡结算，继续提高公务卡支付比例；继续扩大预决算公开范围，进一步压减三公经费支出；完善权责发生制政府财务综合报告试编工作，全面梳理资产、负债情况，真实反映政府“家底”。全面强化财政监督检查。继续实行全面财务检查和不定期财务抽查相结合的财政监督检查机制，深入推进财务集中管理，严格“收支两条线”管理，从严查处财务违规行为，杜绝违规大额提现、使用不规范发票入账、违反

政府采购规定和违规开设账户等行为。继续完善政府债务管理。健全债务管理机制，严格规范政府融资行为，建立债务风险化解和应急处置机制，切实将债务率控制在风险警戒线以内。全力推进财税体制改革。扎实推进环保税、水资源税改革，摸清税基，稳步完成改革任务。围绕建立事权与支出责任相匹配，进一步梳理明确支出责任，优化财政体制，逐步建立权责清晰、财力协调的财政关系，促进经济社会持续健康发展。

各位代表，2018年财政经济赶超发展任务十分艰难繁重。我们将在市委的坚强领导下，在市人大、市政协的监督支持下，认真贯彻落实本次大会各项决议，不忘初心、牢记使命，创新突破、提速增效，圆满完成各项工作任务，为加快建设最具胶东风情的绿色新城，向全面迈进小康社会而努力奋斗！

附件：名词解释

附件

名词解释

[1]一般公共预算：是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：是指对依照法律、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]社会保险基金预算：是指对社会保险缴费、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。

[4]国有资本经营预算：是指对以国家所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而形成的收支预算。

[5]预算绩效管理：是指采用成本会计观念，实施于政务成本分析的管理方式。

[6]地方政府债券：山东省政府在财政部的指导下，发行地方政府债券，由地方政府以承担还本付息责任为前提而筹集资金的债务凭证。一般用于交通、水利、农业、保障性安居工程、教育、医院和污水处理系统等地方性公共设施建设。

[7]PPP（Public-Private Partnership）模式：即政府与

社会资本合作，是指政府和社会资本之间为了合作建设城市基础设施项目、提供某种公共物品或服务，以特许经营权协议为基础，形成伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务。

