

# 常州市 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案的报告

## ——2017 年 2 月 15 日在常州市第十六届人民代表大会第一次会议上

### 一、2016 年预算执行情况

2016 年，全市财政系统在市委、市政府的正确领导下，在市人大、市政协的监督支持下，坚持稳中求进工作总基调，主动适应经济新常态，实施积极财政政策，强化财政管理，深化财税改革，财政收入保持稳步增长，重点支出得到有力保障，在复杂严峻的环境下保持了财政运行的稳健态势。

#### （一）一般公共预算

全市一般公共预算收入完成 480.29 亿元，较上年实绩增长 3%，增幅列全省第 4 位，增收 14.01 亿元。其中税收完成 383.19 亿元，增长 2.5%，增收 9.49 亿元。市级完成一般公共预算收入 43.79 亿元。

全市一般公共预算支出预计完成 514.28 亿元，增长 6%，增支 28.95 亿元。其中市级一般公共预算支出预计完成 127.66 亿元，增长 2.8%，增支 3.49 亿元。

全市一般公共预算收入加上预计上级补助收入、地方政府债券收入、上年结转、调入预算稳定调节基金和调入资金，减去全市一般公共预算支出、上解上级支出、地方政府债券支出等收支相抵后，年终结转 38.19 亿元。

市级一般公共预算收入加上预计上级补助收入、下级上解收入、地方政府债券收入、上年结转、调入预算稳定调节基金和调入资金等，

总收入合计 496.38 亿元，减去一般公共预算支出、上解上级支出、补助下级支出、地方政府债券支出合计 482.88 亿元，预计年终结转 13.5 亿元。

2016 年全市财政实现收支平衡。

## （二）市级政府性基金预算

2016 年起，按规定将政府住房基金收入、无线电频率占用费从政府性基金预算转列一般公共预算；将污水处理费从一般公共预算转列政府性基金预算。

2016 年完成政府性基金收入 75.71 亿元，完成政府性基金支出 77.28 亿元。

## （三）市级国有资本经营预算

2016 年完成国有资本经营预算收入 15453 万元，完成国有资本经营预算支出 11832 万元，结余结转下年 4187 万元。

## （四）市级社会保险基金预算

2016 年完成五项社会保险基金收入 113.42 亿元，同比增长 5.9%。完成社会保险基金支出 121.24 亿元，同比增长 10%。

其中：企业职工基本养老保险基金收入 71.01 亿元，同比增长 6.86%；支出完成 82.26 亿元，同比增长 10%，当年度赤字 11.25 亿元按市政府纪要从武进统筹区调度解决。

以上预算执行情况为预计数，目前财政决算正在编制中，待财政决算正式编制完成后，再报请市人大常委会审查批准。

2016 年全市预算执行和管理主要体现了以下重点：

第一，积极践行创新理念，助力经济平稳较快增长。继续落实积极财政政策，创新财政支持经济发展方式，推动经济结构调整，提升发展质量和效益。一是积极推进供给侧结构性改革。有力推动市委市政府供给侧结构性改革“1+5”文件相关任务的落实。全年落实各类税费优惠 361 亿元，近年来先后十七次取消、停征和调整行政事业性收费项目 178 项，取消和减免政府性基金 4 项，全市每年减轻企业和社会负担近 13 亿元。二是加大重点产业支持力度。围绕“重大项目推进年”活动，大力推进“十大产业链”建设，市级安排 8.85 亿元，着力推进“三位一体”工业转型升级，支持科技创新和龙城英才计划，加快战略性新兴产业、现代服务业发展提速和新能源汽车推广。三是设立产业基金促进经济转型。创新财政资金使用方式和招商引资渠道，设立我市第一块国字号牌照中德产业发展基金，总规模 100 亿元，首期出资 20 亿元，通过推动企业上市及并购重组引导国外新技术、新产业和新业态项目落地常州，为常州经济和社会发展增添新动力。四是首创融资招标新模式。积极创新融资方式，通过公开招标设立轨道建设发展基金，16 家金融、保险机构参加投标竞争，最终邮储银行以总额 100 亿元、基准利率下浮 12.45% 的最低利率中标，节约资金成本 10 亿元。五是引导金融资源更好服务实体经济发展。发挥创业投资引导基金等四支创投基金的引导作用，撬动社会资本近 18 亿元支持创新型小微企业发展。运用文创贷、苏科贷、科技贷款池、小微创业贷、小额担保贷、周转贷、周转融等财政金融工具，引导金融机

构增加企业信贷投放近 242 亿元，缓解企业资金链风险，保障实体经济平稳发展。

第二，切实保障改善民生，促进社会事业均衡发展。始终坚持民生优先，大力支持以“三优三安两提升”为重点的民生实事工程，增强人民群众获得感。全市民生支出 411.16 亿元，占一般公共预算支出比重达到 80%。一是推进城乡协调发展。全市支农资金支出 45.12 亿元，其中市级 10.87 亿元。围绕深化农村改革，增强农业发展活力，提升城乡统筹发展水平，不断加大“三农”支持力度。将原农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴，全市共发放农业支持保护补贴 1.72 亿元，补贴面积 149.8 万亩，受益农户 41.8 万户。二是保障民生实事投入。全市教育支出 87.08 亿元，其中市级 17.03 亿元。推进教育均衡优质发展，多渠道筹措资金支持市属学校建设三年行动计划，推动教育布局调整和现代化学校建设。全市就业、社会保障和医疗卫生支出 101.53 亿元，其中市级 24.51 亿元。实施更加积极的创业就业政策，加大财政扶持力度。稳步推进机关事业单位工资改革及养老保险制度改革，市区职工养老保险待遇实现十二连增，提高居民医保、居民养老金、城市低保财政补助标准。继续深化我市公立医院改革，进行药品零差率销售补偿。针对社保领域市区两级财政投入比例和力度不统一问题，实现 11 个社保民生事项市、区两级财政“五五”承担比例。三是推动社会事业全面发展。市级安排资金 19.22 亿元，支持住房保障、文体惠民、交通便民和生态城市建设，推进三院临床中心、社区服务配套等社会事业基础设施

建设，不断加大社会治理创新支持力度，提升城市管理现代化水平，营造和谐稳定发展环境。

第三，扎实推进各项改革，财政管理得到有力加强。深化财税体制改革，加快财政管理改革步伐，不断激发财政体制机制活力。一是深化预算管理改革。进一步完善全口径预算管理，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算统筹力度。全面实施预决算公开，除涉密部门和涉密事项外，市级政府预决算和部门预决算、“三公”经费预决算全部在规定时间内向社会公开。清理、归并、整合、规范财政专项资金，不断完善专项资金管理清单，逐步扩大专项资金有偿使用规模。二是全面完成“营改增”改革。按照国务院统一部署，从5月1日起全面推开“营改增”，财政部门牵头组织协调国、地税、人行等部门，及时研究改革政策、超前谋划应对之策、科学制定工作方案、细化落实工作措施，确保全市在税制变换中实现平稳过渡。全市试点纳税人超过6.2万户，营改增减税效应明显。三是争取地方政府债券再上新台阶。切实加大地方政府债券置换力度，省政府下达我市地方政府置换债券286亿元、新增债券42.5亿元，截至目前地方政府债务基本置换完毕，节约资金成本近20亿元。所有债券资金已全部及时拨付，支持了市区腾出更多资金用于重大基础设施和教育、医疗等民生项目建设。截至2016年底，我市市区地方政府债务余额531.17亿元，其中一般债务305.84亿元，专项债务225.33亿元。四是加强地方政府投融资平台管理。牵头对10家市级平台公司和市土地收购储备中心开展专项审计调查，全面摸清市级各投融资平台公

司债务、资产、权益总额及结构，经营状况和法人治理结构，为平台资源整合提供依据。五是结合行政区划调整做好市区两级财力结算。按照市委、市政府决策，加大对撤市改区的金坛区扶持力度；做好经开区清算工作，保持单独金库和财政体制，为经开区快速发展提供有利条件；加大划入三乡镇补助，确保划入乡镇财力平稳过渡。六是财政管理综合效能进一步提高。全面强化库款管理，有效盘活财政资金，积极推进全市 PPP 试点工作，继续深化政府采购管理制度改革，进一步规范行政事业单位资产配置，实现绩效管理信息系统优化换代，加强全市会计人才队伍建设，完善财政大监督管理机制，深入推进简政放权行政审批制度改革，做好法治财政标准化建设相关工作。

过去一年各项成绩的取得，是市委、市政府坚强领导的结果，是全市人民共同努力的结果。同时我们也清醒地认识到，财政运行中还存在一些不容忽视的问题，主要是：受经济下行及减税降费等因素影响，财政增收难度加大；财政刚性支出持续增加，财政收支矛盾更加突出；财政资金投向和扶持方式需进一步优化，资金使用绩效需进一步提高，政府债务管理需进一步规范；部分基层财政运行仍十分困难等。财政部门将高度重视这些问题，采取切实有效措施，努力加以解决。

## 二、2017 年预算草案

### （一）预算编制的总体要求

1. 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会和省、市党代会精神，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四

个全面”战略布局，认真落实市委、市政府的决策部署，坚持稳中求进工作总基调，适应把握引领经济发展新常态，以创新为基，以富民为本，实施积极的财政政策，切实加大对重大改革、重要政策和重点项目的支持力度，提高经济发展质量和效益；深化财税体制改革，提高预算编制的准确性和合理性，构建全面规范、公开透明的预算管理制度；大力推动供给侧结构性改革，进一步落实减税降费政策，减轻企业负担，鼓励创新发展；依法组织财政收入，努力提高收入质量，不断壮大地方财政实力；加大财政资金统筹使用力度，优化支出结构，提高支出绩效，严控一般性支出，保障基本公共服务，强化民生托底；加强政府债务管理，有效防范财政金融风险，促进经济持续健康发展。

2. 预算编制原则。一是坚持勤俭节约、量入为出的原则。当前全市经济发展依然处于提档升级的关键时期，受“营改增”全面实施及各类减税降费因素影响，财政收支矛盾突出，2017年预算编制要继续坚持厉行节约原则，严格执行中央八项规定，从严从紧编制经费预算。二是继续坚持“两保一压一调整”的支出安排原则。保吃饭、保运转；积极调整支出结构，压缩非急需社会事业建设项目，重点保障市委、市政府确定的重大民生工程；努力调整预算安排方式，合理安排预算资金。三是加强统筹，努力盘活存量资金。加大政府性基金预算、国有资本经营预算调入一般公共预算力度，统筹安排各类支出。按照预算跨年度平衡的要求，加强结余结转资金管理，盘活财政及预算单位存量资金。四是构建绩效导向的预算编制机制。将绩效管理结果作为预算安排的重要依据。

## （二）一般公共预算草案

### 1. 全市一般公共预算草案

2017年，全市经济增长压力依然较大，“营改增”及其它减税降费政策效应还将进一步扩大，全市财政收支矛盾依然十分突出。预计全市一般公共预算收入487.5亿元左右，比上年实绩增长1.5%左右，高于全省比上年实绩增长1%的预期。全市一般公共预算支出504亿元，比上年预计执行数同比下降2%，下降的主要原因是上年有地方政府债券安排的支出，2017年待地方政府债券计划下达后再调增支出预算。

### 2. 市级一般公共预算草案

受“营改增”全面实施、中央和地方收入划分调整以及实体经济减税降费等因素影响，预计市本级2017年一般公共预算收入40亿元，比2016年减少3.79亿元。2017年预计市本级一般公共预算收入，加上预计上级补助、下级上解收入、上年结转、调入资金、调入预算稳定调节基金等，预计市本级一般公共预算总收入329.5亿元。

一般公共预算总收入329.5亿元，减去上解上级支出、补助下级支出及地方政府债券还本等，市本级当年一般公共预算支出109.46亿元，比上年下降1.8%。

2017年市级一般公共预算重点支出科目安排情况如下：

——教育支出拟安排16.68亿元，剔除教育资源布局调整拟由新增地方政府债券安排因素，同口径增长8.3%。进一步加大投入力度，支持全市学前教育发展；巩固完善城乡义务教育经费保障机制，安排



资金 2 亿元推动义务教育均衡发展；稳步提高义务教育、高中、中职生均公用经费定额标准，积极推进学校内涵建设；健全常工院的投入保障机制，支持市属高校快速发展；设立高层次教育人才专项资金，促进我市高层次教育人才培养和引进，加强我市教育软实力建设；完善帮困助学体系，实施精准扶贫帮困，促进教育机会公平。

——科学技术支出拟安排 3.27 亿元，增长 0.7%。继续实施“三位一体”发展战略，推进十大产业链、传统优势产业、“十百千”创新型企业培育和建设，加快产业转型升级；积极推动“龙城英才”领军人才项目、高层次及创新型人才引进等，为推进企业转型升级和创新发展提供坚实支撑；安排科技专项 1.5 亿元用于创新驱动战略，重点扶持全市科技项目及科技政策兑现等。

——社会保障和就业支出拟安排 12.7 亿元，增长 2.2%，剔除基本公共卫生服务项目改变安排方式因素，同口径增长 6.5%。健全就业保障制度，继续支持大学生、下岗失业人员等群体创业就业；统筹推进城乡居民社会保险体系建设，积极调整支出机构，筹措 7460 万元用于提高城乡居民养老保险发放待遇；安排 4700 万元用于城乡低保、困难群众补贴发放，对满足条件的困难人员实施生活救助。

——医疗卫生与计划生育支出拟安排 9.21 亿元，剔除公立医院基础设施建设拟由新增地方政府债券安排因素，同口径增长 9.63%。加大重大公共卫生扶持力度，提升医疗机构重大公共卫生应急处置能力；安排 2.46 亿元推进公立医院改革，支持公立医院开展分级诊疗、实施药品零差率及重点专科建设、人才引进等；投入 2.63 亿元用于居

民医疗保险参保补助，提高居民医保参保补贴及待遇支付标准。

——节能环保支出拟安排 1.22 亿元，增长 4.2%。安排 1000 万元开展“两减六治三提升”专项行动；大力推进生态环境保护环境保护制度综合改革试点，实施与污染物排放挂钩的财政政策；安排环保专项 4500 万元继续实施对水、气、土壤、固废、重金属污染的治理，重点实施区域污染和重点污染源防治工作；实施黄标车报废补贴，大力发展清洁能源，促进节能减排。

——农林水支出拟安排 3.41 亿元，增长 3.4%。大力推进农业供给侧结构性改革，提升农业现代化建设水平；支持强村富民，安排 3580 万元推进城乡一体化建设；落实农业支持保护补贴、农业生态补偿等惠农补贴政策；安排农业支出 1.5 亿元，支持国家现代农业示范区建设，深化农村产权制度改革，支持各类新型农业经营主体发展，推进农业生态环境和农田水利基础设施建设等。

——住房保障支出拟安排 6.6 亿元，增长 38.2%。增长的主要原因是政府住房基金转列一般公共预算。继续推进公共租赁住房、经济适用住房保障制度改革，扩大保障人群范围，降低保障门槛，构建多层次住房体系，优化住房供给结构。

——商业服务业、金融、资源勘探信息等支出拟安排 3.98 亿元，增长 7.38%。投入旅游专项引导资金 3000 万元，支持全市旅游产业做大做强；创新优化金融对实体经济发展的支持方式，筹措资金 3000 万元促进金融担保行业发展；加大商务经济扶持力度，安排 5200 万元促进全市外资招引及外贸发展，重点支持“一带一路”市场开拓及

电子商务建设；加快现代服务业发展，支持全市服务业综合改革试点、服务业重点项目建设等。

2017 年市级一般公共预算安排的对下转移支付包含在一般公共预算支出重点项目表中，待预算执行过程中进一步细化落实。

### （三）市级政府性基金预算草案

2017 年市本级政府性基金预算根据基金收入情况和支出需要，按“以收定支”的原则分基金项目编制。

2017 年市本级政府性基金收入预算 125.51 亿元，加上预计上级补助及下级上解收入、上年结转等，预计政府性基金总收入 128.18 亿元，除调出资金 7000 万元及上解上级支出后，安排支出 127.47 亿元，其中国有土地使用权出让支出 113.82 亿元。

2017 年市级政府性基金预算安排的对下转移支付在预算执行过程中进一步细化落实。

### （四）市级国有资本经营预算草案

按照国家 and 省有关要求，进一步扩大预算编制范围，进一步完善国有资本经营预算编制。同时，加大国有资本经营预算调入一般公共预算力度，2017 年拟调入一般公共预算 4500 万元，达到规定的比例要求。

2017 年市本级国有资本经营收入预算 18293 万元，加上上年结转，预计国有资本经营预算总收入 22480 万元，除调出 4500 万元至一般公共预算外，安排国有资本经营支出预算 17980 万元。

### （五）市级社会保险基金预算草案

2017年市本级五项社会保险基金收入预算116.96亿元，支出预算133.77亿元。

1. 企业职工基本养老保险基金。企业职工基本养老保险基金收入预算72亿元。支出预算89.94亿元，当年收支缺口17.94亿元，缺口所需资金按市政府会议纪要从武进统筹区调度解决。

2. 失业保险基金。失业保险基金收入预算4.79亿元，支出预算4.79亿元，基金累计结余19.98亿元。

3. 城镇职工基本医疗保险基金。城镇职工基本医疗保险基金收入预算36.15亿元，支出预算34.37亿元，基金累计结余36.8亿元。

4. 工伤保险基金。工伤保险基金收入预算2.57亿元，支出预算2.1亿元，基金累计结余4.81亿元。

5. 生育保险基金。生育保险基金收入预算1.44亿元，支出预算2.57亿元，当年基金赤字1.13亿元，调低生育保险费率后收入下降，赤字通过基金历年结余弥补，弥补赤字后基金累计结余69万元。

### 三、完成2017年财政预算的主要措施

#### （一）着力加强财源建设，努力实现财政稳定增长

一是全力以赴抓收入。全市各级财政部门坚持把抓好收入作为全年财政工作的重中之重，积极采取有效措施，努力克服不利因素，千方百计促进财政增收。各级财政部门要更加密切关注宏观经济和财税政策变化，加强中长期税收监测和综合分析，做好风险预判，加强收入形势分析研判。及时了解掌握税收征管体制改革的新情况，加大与

税务部门的协调配合力度，切实加强依法治税工作，严格依法依规应收尽收，不断提升财政收入质量。二是切实加强支出管理。加强预算执行管理，把支出进度作为财政管理的一项重要指标，建立财政支出进度与预算安排挂钩制度。更加注重优化结构、用好增量、激活存量，做到有保有压，加强重点支出保障力度，大力压缩一般性支出，严格控制“三公”经费，改变支出项目只增不减的固化格局，清理长期固化和非急需的支出项目，加强对支出政策的定期评估，对绩效不高、资金沉淀的要减少或不再安排预算，切实增强财政可持续性。

## （二）着力发挥导向作用，服务支持经济转型升级

积极推进供给侧结构性改革，发挥财政资金激励引导作用，进一步加强财政政策与金融、产业政策的协调配合，促进新常态下经济结构调整和发展提质增效。一是支持产业转型升级。围绕“重大项目提升年”活动，积极筹措资金，全力保障市委、市政府重大项目实施，积极推动苏南自主创新示范区建设，支持“三位一体”工业转型升级，进一步完善重点产业财政支持政策体系，提高财政政策的针对性和有效性，提高投入产出质量。二是全面落实各项减税降费政策。财政政策更加积极有效，继续实施减税降费政策。密切跟踪营改增试点政策实施情况，扩大减税效应，进一步清理规范基金和收费，公开收费目录清单，落实好其他已出台的减税降费政策，切实减轻企业负担。三是创新财政资金使用和政府招商引资方式。正确处理政府与市场、群众三只手的关系，厘清公共财政运行边界，进一步清理整合专项资金，逐步取消竞争性领域专项，确需保留的要积极推进“由补变投”，创

新财政资金使用方式，积极推进中德产业发展基金落地见效。四是引导金融资源更好服务实体经济发展。整合设立常州市中小微企业信用保证基金，健全普惠金融政策的正向激励机制，引导更多信贷资金进入实体经济。

### （三）着力优化支出结构，保障民生和重点领域支出

突出以人为本，全面落实“聚焦富民”新要求，加大公共财政向民生领域的倾斜力度，继续支持以“三优三安两提升”为重点的民生实事工程，促进基本公共服务均等化，种好“常州幸福树”。一是支持城乡一体化发展。持续推进居民收入倍增计划，不断充实百姓“钱袋子”，大力支持实施农业供给侧改革，稳定“三农”投入，促进农业发展方式转变，增强农村经济活力，全面提升新型城镇化和城乡一体化建设水平。二是推动民生事业发展。继续支持教育布局优化调整，支持学前教育和乡村教育质量提升工程。实施更加积极的就业政策，继续提高城乡居民基本医疗保险财政补助和个人缴费标准，提高基本公共卫生服务经费人均财政补助标准，深化医药卫生体制改革，推进分级诊疗体系和医疗联合体建设。合理确定机关事业单位和企业退休人员养老金水平，不断完善多层次养老服务体系，稳步提高城乡低保补助标准。三是加大各类社会事业保障力度。继续支持住房保障和生态文明建设，推进文体惠民和交通便民工程，优化公共交通补贴机制，营造和谐稳定发展环境，促进各项社会事业协调发展。

### （四）着力深化财税改革，建立现代财政管理制度

深入推进财税体制改革，加强依法行政、依法理财水平，加快建立现代财政制度。一是深化预算改革。加强项目库特别是储备项目建设，进一步细化预算编制，提高年初预算到位率。进一步完善全口径预算管理，加大政府性基金预算和国有资本经营预算调入一般公共预算统筹使用的力度。清理一般公共预算中以收定支、专款专用事项，对相关领域支出统筹安排。严格落实预决算公开各项规定，扩大公开范围、细化公开内容。按照精算平衡原则，科学合理的编制社会保险基金预算。二是完善市区财政体制。按照“增强市区合力、强化激励约束、提升分配绩效”的原则，结合国家税制改革、中央与地方财政事权和支出责任划分改革推进情况，研究完善新一轮市对区财政体制，通过完善税收分成、明晰支出责任、健全转移支付三大机制，充分调动各方积极性，增强市区发展合力。三是进一步盘活财政存量资金。结余资金以及连续两年未用完的结转资金要按规定全部收回财政统筹使用，加快安排使用收回的存量资金，加大预算编制与结转资金的统筹力度，提高财政资金使用效益。四是强化地方政府性债务管理。强化政府债务限额管理，将政府债务分类纳入预算管理，妥善处理存量政府债务，继续做好地方债务置换和政府债券还本付息工作，密切关注投融资平台债务平衡情况，有效防范债务风险。五是加强财政各项管理。深化国库集中支付制度改革，推进预算绩效管理改革；积极争取省财政 PPP 融资支持基金、PPP 项目财政奖补政策等，推动 PPP 试点项目规范实施和落地；改革政府采购资金管理流程，完善政府购买服务政策体系；加强财政资金绩效管理，提高指标体系的科学性和

评价结果的公信力；提升法制财政标准化管理水平，健全财政“大监督”工作格局。