

惠州市人民政府

惠府案〔2019〕11号

惠州市人民政府关于惠州市2018年 市本级决算草案的报告

惠州市人民代表大会常务委员会：

2018年，全市各级财政部门全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实市委、市政府各项决策部署以及市十二届人大三次会议关于2018年预算草案的审议意见，主动适应经济发展新常态，紧紧围绕全面建成小康社会奋斗目标，发挥财政职能作用，进一步完善财政预算管理，加大财力统筹力度，深化财税改革，优化支出结构，实施积极有效的财政政策。在各部门的共同努力下，市人大通过的2018年预算草案完成情况良好，年终市本级财政实现了收支平衡，财政运行平稳。现将有关情况报告如下：

一、2018年市本级决算情况

由于目前省尚未正式下文批复惠州市2018年财政总决算，市财政在编制决算时，及时将收支数据以及与上级的结算事项与省进行了核对，上报数与省待批复数相一致，具体情况报告如下：

（一）一般公共预算。

2018年，市本级（含市直、大亚湾开发区、仲恺高新区，下同）一般公共预算收入完成214.61亿元，完成预算（为调整预算

数，下同）的100.7%，加上上级补助收入123.89亿元、下级上解收入16.00亿元、债务转贷收入17.75亿元、调入资金55.03亿元、上年结余17.65亿元，市本级一般公共预算总收入完成444.93亿元。

2018年，市本级一般公共预算支出完成233.52亿元，完成预算的95.3%，加上返还性支出11.31亿元、一般性转移支付支出59.71亿元、专项转移支付支出27.10亿元、上解上级支出26.94亿元、债务还本支出17.16亿元、债务转贷支出7.02亿元、补充预算稳定调节基金45.12亿元、增设预算周转金0.47亿元，一般公共预算总支出完成428.35亿元。

收支相抵，2018年市本级一般公共预算结转16.58亿元，全部按规定结转下年继续安排，净结余为0。

1. 一般公共预算收入决算情况。

市本级一般公共预算收入完成214.61亿元，增长3.7%，完成预算的100.7%。主要项目完成情况如下：增值税52.72亿元，增长6.6%；企业所得税19.52亿元，下降11.2%；个人所得税6.12亿元，增长15.7%；城市维护建设税21.03亿元，增长44.6%；房产税5.29亿元，下降8.5%；印花税3.45亿元，与上年持平；城镇土地使用税5.29亿元，增长26.1%；土地增值税17.02亿元，增长91.5%；契税16.62亿元，增长19.4%；非税收入完成65.63亿元，下降15.2%，其中：专项收入22.63亿元，增长77.9%；行政事业性收费收入4.67亿元，下降42.6%；罚没收入12.75亿元，增长17.9%；国有资本经营收入4.17亿元，增长2.1%；国有资源（资产）有偿使用收入4.38亿元，增长6.5%；其他收入15.13亿元，下降57.7%。

2. 一般公共预算支出决算情况。

市本级一般公共预算支出完成233.52亿元，下降6.3%，完成预算的95.3%。主要项目完成情况如下：一般公共服务支出25.83亿元，完成预算的80.1%；公共安全支出22.22亿元，完成预算的113.6%；教育支出30.84亿元，完成预算的113.8%；科学技术支出13.65亿元，完成预算的142.0%；文化体育与传媒支出4.52亿元，完成预算的115.4%；社会保障和就业支出20.13亿元，完成预算的93.5%；医疗卫生与计划生育支出27.80亿元，完成预算的106.5%；农林水支出9.02亿元，完成预算的98.9%；资源勘探信息等支出2.65亿元，完成预算的164.6%；国土海洋气象等支出2.04亿元，完成预算的104.0%。

2018年，市本级继续加大转移支付力度，支持县（区）发展，一般公共预算转移支付支出98.13亿元，增加2.58亿元，增长2.7%。其中：返还性支出11.31亿元，比上年增加0.03亿元，增长0.3%。按地区分：惠城区3.77亿元、惠阳区3.45亿元、惠东县3.00亿元、龙门县1.08亿元；一般性转移支付支出59.71亿元，比上年增加2.18亿元，增长3.8%。按地区分：惠城区13.50亿元、惠阳区7.99亿元、惠东县24.09亿元、龙门县14.13亿元；专项转移支付支出27.10亿元，比上年增加0.37亿元，增长1.4%。按地区分：惠城区5.34亿元、惠阳区5.18亿元、惠东县10.26亿元、龙门县6.33亿元。

3. 一般公共预算年终结余。

2018年市本级一般公共预算总收支相抵，根据预算法、国家和省有关要求，除上级专项资金以及按结转资金占支出的比重不超过9%的规定安排结转下年支出外，其余资金全部由财政部门收回，用于补充预算稳定调节基金，留待2019年预算安排延续性

项目、重点项目支出。

经上述结算后，2018年市本级一般公共预算支出年终结余16.58亿元，全部结转下年支出，比上年增加4.38亿元。2018年财政形成结转的主要原因：一是上年省下达部分专项转移支付资金时间较晚，未能按正常程序在本财政年度开支。二是部分项目按照实施进度拨款造成结转。2018年，财政部门继续推动加快项目实施，并按规定及时拨付资金，加大资金盘活和统筹使用力度，促进历年结转资金尽快发挥效益，取得了较好的效果。

（二）政府性基金预算。

2018年，市本级政府性预算收入完成178.17亿元，增长86.3%，完成预算的105.3%，加上上级补助收入1.60亿元、下级上解收入0.05亿元、债务转贷收入44.08亿元、上年结余36.63亿元，市本级政府性基金预算总收入完成260.53亿元。

2018年，市本级政府性基金预算支出完成117.50亿元，增长84.5%，完成预算的62.9%，主要是部分国有土地使用权出让挂牌较晚，收入入库较迟，未能及时形成支出。加上对下级转移支付15.26亿元、上解上级支出0.60亿元、调出资金22.79亿元、债务转贷支出6.13亿元，市本级政府性基金预算总支出162.28亿元。

收支相抵，2018年市本级政府性基金预算结转结余98.25亿元，全部按规定结转下年继续安排。

1. 政府性基金预算收入决算情况。

市本级政府性基金预算收入完成178.17亿元，增长86.3%，完成预算的105.3%。主要项目完成情况如下：国有土地使用权出让收入154.13亿元，增长96.5%，主要是土地出让收入增加；国有土地收益基金收入3.93亿元，增长118.0%；城市基础设施配套

费收入15.44亿元，增长56.1%；彩票公益金收入1.65亿元，增长14.2%；污水处理费收入2.35亿元，下降5.4%。

2. 政府性基金预算支出决算情况。

市本级政府性基金预算支出完成117.50亿元，增长84.5%，完成预算的62.9%。主要项目完成情况如下：国有土地使用权出让收入及对应专项债务收入安排的支出103.41亿元，完成预算的61.7%；国有土地收益基金及对应专项债务收入安排的支出3.54亿元，完成预算的99.5%；城市基础设施配套费及对应专项债务收入安排的支出4.34亿元，完成预算的45.4%；污水处理费及对应专项债务收入安排的支出2.03亿元，完成预算的132.8%；彩票公益金及对应专项债务收入安排的支出0.92亿元，完成预算的93.7%。

3. 政府性基金预算年终结余。

按照政府性基金以收定支的原则，财政部门根据各基金项目收入的情况，对支出进行调整：收入短收的，相应压减支出；收入超收的，资金结转下一年度安排使用，并依据上级清理盘活存量资金的规定，每一项政府性基金结转资金规模不超过该项基金当年收入的30%，超出部分补充预算稳定调节基金。2018年市本级基金预算总收支相抵，年终结余98.25亿元，结转下年使用。

（三）国有资本经营预算。

2018年，市本级国有资本经营预算收入完成0.60亿元，下降37.3%，完成预算的99.9%，加上上年结余0.03亿元，市本级国有资本经营预算总收入完成0.63亿元。

2018年，市本级国有资本经营预算支出完成0.31亿元，下降38.6%，完成预算的96.3%，加上调出资金0.32亿元，市本级国有

资本经营预算总支出0.63亿元。

收支相抵，2018年市本级国有资本经营预算结转结余3.00万元，全部按规定结转下年继续安排。

1. 市本级国有资本经营预算收入决算情况。

市本级国有资本经营预算收入完成0.60亿元，下降37.3%，完成预算的99.9%。主要项目完成情况如下：利润收入0.53亿元，增长170.9%；股利、股息收入0.07亿元，下降91.0%。

2. 市本级国有资本经营预算支出决算情况。

市本级国有资本经营预算支出完成0.31亿元，下降38.6%，完成预算的96.3%。主要项目完成情况如下：解决历史遗留问题及改革成本支出0.03亿元，完成预算的96.0%；国有企业资本金注入0.10亿元，完成预算的100.0%；国有企业政策性补贴0.04亿元，完成预算的97.2%；其他国有资本经营预算支出0.13亿元，完成预算的93.5%。

3. 市本级国有资本经营预算年终结余。

2018年市本级国有资本经营预算收支相抵，结转结余3.00万元，全部按规定结转下年继续安排。

（四）社会保险基金预算。

2018年市本级六项社保基金决算收入86.90亿元，完成预算的115.5%；市本级社保基金预算支出71.84亿元，完成预算的104.9%；社会保险基金当年结余为15.06亿元，滚存结余101.56亿元（不含企业职工基本养老保险基金结余）。

（五）市本级预算调整及执行情况。

根据市十二届人大常委会第十八次会议审议通过的2018年市本级预算调整方案以及市十二届人大常委会第十九次会议审

议通过的2018年第二次市本级预算调整方案，市财政调整了市本级2018年一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算收支。

1. 一般公共预算调整事项。

2018年市本级一般公共预算总收入由年初的294.61亿元调整为318.42亿元，调增23.81亿元，主要是增加省转贷一般置换债券资金收入10.46亿元、调入政府性基金预算资金14.00亿元；总支出相应调整为318.42亿元，调增23.81亿元，主要是一般公共预算支出增加12.01亿元、补助下级支出增加7.50亿元、一般债务还本支出增加4.30亿元。调整后收支平衡。

2. 政府性基金预算调整事项。

政府性基金预算总收入由年初的104.21亿元调整为231.50亿元，调增127.29亿元。主要是增加国有土地使用权出让收入81.60亿元，增加省转贷新增专项债券收入40.87亿元；总支出相应调整为231.50亿元，调增127.29亿元，主要是政府性基金支出增加106.34亿元、补助县区支出增加12.36亿元、调出资金增加14.00亿元。调整后收支平衡。

3. 国有资本经营预算调整事项。

国有资本经营预算总收入由年初预算的6,324.31万元调整为6,349.83万元，调增25.52万元，均为利润收入增加；总支出相应调整为6,349.83万元，调增25.52万元，其中：解决历史遗留问题及改革成本支出调增85.70万元、国有企业资本金注入调增198.00万元、其他国有资本经营预算支出调减261.18万元、结转下年支出调增3.00万元。调整后收支平衡。

4. 社会保险基金预算调整事项。

社保基金预算收入由年初预算87.19亿元调整为75.20亿元，调减11.99亿元，主要是市直机关事业单位基本养老保险基金预算收入调减12.70亿元；支出由年初预算78.91亿元，调整为68.51亿元，调减10.40亿元，主要是机关事业单位基本养老保险基金支出调减11.00亿元。调整后结余减少1.59亿元。

上述资金已按照市人大常委会审议通过的预算调整方案予以执行。

（六）“三公经费”支出情况。

2018年，市本级继续从严控制“三公”经费开支，“三公”经费支出1.36亿元，较上年减少922.72万元，下降6.4%，延续逐年递减的态势。

二、上划中央收入完成情况

2018年市本级上划中央税收152.25亿元，其中：上划中央增值税83.34亿元，同比增加5.15亿元，增长6.6%；上划中央消费税10.66亿元，同比增加2.79亿元，增长35.5%；上划中央企业所得税46.22亿元，同比减少9.71亿元，下降17.4%；上划中央个人所得税12.03亿元，同比增长1.36亿元，增长12.8%。

三、2018年全市财政总决算汇编情况

2018年，在各级人大及其常委会的监督支持下，全市各级政府和财政部门认真执行人大批准的预算，全市财政实现了收支平衡。

（一）一般公共预算收支情况。

根据汇编的决算，2018年全市一般公共预算收入393.01亿元，完成全市汇编预算的93.0%，增长1.0%，加上上级补助收入165.38亿元，待偿债置换一般债券上年结余6.25亿元，上年结余35.26亿

元，债务转贷收入17.75亿元，调入预算稳定调节基金32.57亿元，调入资金49.99亿元，全市一般公共预算总收入完成700.20亿元。

2018年全市一般公共预算支出544.22亿元，完成全市汇编预算的102.1%，下降1.8%，加上上解上级支出30.26亿元，债务还本支出26.55亿元，增设预算周转金0.47亿元，补充预算稳定调节基金52.71亿元。全市一般公共预算总支出完成654.20亿元。

2018年全市一般公共预算总收支相抵，年终结余46.00亿元，全部结转下年支出。

（二）政府性基金预算收支情况。

根据汇编的决算，2018年全市政府性基金预算收入260.51亿元，完成全市汇编预算的167.9%，增长51.3%，加上上级补助收入2.49亿元，待偿债置换专项债券上年结余2.92亿元，上年结余50.17亿元，债务转贷收入47.08亿元，全市政府性基金预算总收入完成363.17亿元。

2018年全市政府性基金预算支出209.12亿元，加上上解上级支出0.61亿元，调出资金41.12亿元，全市政府性基金预算总支出完成250.85亿元。

2018年全市政府性基金预算总收支相抵，年终结余112.32亿元，全部结转下年支出。

（三）国有资本经营预算收支情况。

根据汇编的决算，2018年全市国有资本经营预算收入1.06亿元，加上上年结余0.06亿元，全市国有资本经营预算总收入完成1.12亿元。

国有资本经营预算支出0.61亿元，加上调出资金0.35亿元，全市国有资本经营预算总支出完成0.96亿元。

2018年全市国有资本经营预算总收支相抵，年终结余0.16亿元，全部结转下年支出。

（四）社会保险基金收支情况。

2018年全市六项社保基金决算收入116.65亿元，完成预算的81.2%。未能完成预算的主要原因是2018年机关养老保险基金预算编制包含历年清算数，当年未能完成任务。剔除机关事业单位基本养老保险基金，全市社保基金收入完成预算的113.7%；全市社保基金决算支出94.01亿元，完成预算的75.1%，剔除机关事业单位基本养老保险基金，全市社保基金预算支出完成预算的106.2%。

（五）经批准举借债务情况。

2018年末，全市地方政府债务（政府负有偿还责任的债务）余额预计数563.60亿元，其中，一般债务余额预计数418.56亿元、专项债务余额预计数145.04亿元；市本级政府债务余额预计数402.98亿元，其中，一般债务余额预计数295.98亿元、专项债务余额预计数107.00亿元。

2018年，我市地方政府债务限额为694.64亿元，其中，一般债务限额534.58亿元、专项债务限额160.06亿元。

2018年，全市新增政府债务额度50.00亿元（全部为专项债券）。其中，市本级新增债务额度40.87亿元，县（区）新增债务额度9.13亿元（含博罗县3.00亿元）。主要用于重大公益性项目支出：一是国家、省定重点项目，如强流重离子加速器（HIAF）及加速器驱动嬗变研究装置（CIADS）配套工程、赣深客专国铁干线建设、汕湛高速公路建设等；二是落实市委、市政府重要部署，如市区河涌整治建设项目、粤港澳大湾区连通公路综合项目等。

2018年，全市置换政府债务额度8.40亿元（全部为一般债券，不含2018年退回省的置换专项债券资金2.92亿元）。其中，市本级置换政府债务额度3.48亿元，县（区）置换政府债务额度4.92亿元。置换债券资金主要用于置换2018年到期的政府债务、以前年度逾期政府债务以及以后年度到期的政府债务本金。

2018年，全市再融资政府债务额度9.35亿元（全部为一般债券）。其中：市本级再融资债务额度7.25亿元，县（区）置换政府债务额度2.10亿元。再融资债券资金主要用于2018年到期的地方政府债券本金。

2018年，我市地方政府债务还本额26.55亿元，其中一般债务还本额26.55亿元。市本级政府债务还本额17.16亿元，其中一般债务还本额17.16亿元。全市地方政府债务付息15.02亿元，其中：一般债务付息11.78亿元、专项债务付息3.24亿元。市本级地方政府债务付息10.61亿元，其中：一般债务付息8.39亿元、专项债务付息2.22亿元。

四、落实市人大2018年市级预算决议意见的有关情况

市十二届人大三次会议的人大代表在审议2018年预算草案的过程中提出了许多宝贵的意见建议，包括促进经济发展、提高收入质量、优化支出结构、加大民生投入、强化预算约束、细化预算公开、加强绩效管理等内容。市政府及财政部门对市人大和市人大代表提出的意见建议高度重视，及时梳理归纳，认真研究落实，狠抓跟踪问效，并以此促进财政事业的改革和发展。

（一）落实积极财政政策，推动经济高质量发展。

1. 继续推进供给侧结构性改革。全面贯彻落实国家、省关于降低实体经济企业成本工作的最新部署，深入推进降低实体经济

企业成本工作。2018年，全市落实2015年以来减税降费政策共降低实体经济企业成本202.3亿元，完成年度目标的117.1%，进一步释放了供给侧结构性改革红利，减轻了企业经营成本，促进了实体经济的发展。

2. 落实创新驱动发展战略。按照“集中财力办大事”原则，继续加大科技创新投入力度，2018年全市科技投入22亿元，安排科技专项资金统筹用于支持实施重大科技专项，助推中科院“两大科学装置”建设，推动产学研深度合作、加快新型研发机构建设，全力推进中韩（惠州）产业园建设等。继续安排“天鹅惠聚工程”等人才支持资金用于大力引进和培养一批高水平创新团队、科技领军人才和高技能人才。

3. 充分利用债券资金加大基础设施投入。在省下达我市2018年新增债务限额内，积极向省申请债券转贷资金，2018年获批新增债券转贷资金50亿元，比上年增加23亿元，重点支持国铁干线和高速公路资本金出资，隆生大桥、惠新大道等市政道路，生态园等环保设施建设。

（二）围绕中心工作，进一步加强财政收支管理。

1. 提升财政收入质量。在严格落实各项减税降费政策的前提下，通过客观分析面临的财政经济形势，强化部门通力协作，建立市、县（区）联动工作机制，加强组织收入工作，推动全市财政收入持续增长。2018年全市一般公共预算收入税收占比71.4%，比上年（62.5%）提高8.9个百分点，收入质量明显提高。

2. 优化财政支出结构。不断加大财政对民生方面的投入力度，让改革发展的成果惠及更多的人民群众。2018年，全市一般公共预算支出累计完成544.22亿元，全市民生支出完成381.74亿

元，占一般公共预算支出比重70.1%。全市落实底线民生项目补助资金68.34亿元，人均公共文化财政支出为282元，投入36.6亿元确保省市十件民生实事项目顺利实施，其中：省十件民生实事全市各级财政计划总投入15.8亿元，全年累计拨付17.5亿元；市十件民生实事各级财政计划总投入19亿元，全年累计拨付 19.1亿元。

3. 加强重点项目资金管理。制定印发《省定贫困村创建社会主义新农村示范村省级奖补资金使用和监管的指导意见》（惠财农〔2018〕72号），将省级奖补资金直接拨付到村，由村设立创建资金专户，村与驻村“第一书记”共同管理，确保省级奖补资金及时拨付，使用安全高效。

4. 促进区域协调发展。一是对《惠州市“十三五”基本公共服务均等化规划》中十个领域136个基本公共服务项目的实施情况进行了中期评估，确保各项内容切合实际、如期落实，提高各县（区）人民群众的获得感。二是推动生态保护补偿与实施主体功能区规划、实施脱贫攻坚、推进基本公共服务均等化等有机结合，逐步实现重点领域和重要区域生态保护补偿全覆盖，促进绿色协调发展。三是积极推进社会治安、城乡社区事务基本公共服务领域市与县（区）财政事权和支出责任划分改革，完善财政转移支付制度。

（三）树立大财政理念，深化财税体制改革。

1. 深化预算编制执行监督管理改革。制定出台《深化市级预算编制执行监督管理改革的实施意见》（惠市委办发电〔2018〕76号）和《惠州市省级转移支付资金分配管理实施细则（试行）》（惠府办〔2018〕17号）。进一步转变财政管理重心，从全流程

预算管控转变为聚焦预算编制、放开预算执行、强化预算监管，提升财政资源配置效率和使用效益。

2. 开展市与县(区)财政事权和支出责任划分改革试点工作。制定印发《惠州市推进社会治安、城乡社区事务基本公共服务领域市与县(区)财政事权和支出责任划分改革试点工作方案》(惠财办〔2018〕24号)，进一步明确社会治安、城乡社区事务基本公共服务领域市与县(区)财政事权与支出责任，调动县(区)积极性，增强活力。

3. 推进国库集中支付电子化管理工作。为构建安全可靠、高效便捷的“无纸化”支付体系，强化国库支付监管，确保财政资金支付安全。2018年9月，市直国库集中支付预算单位的直接支付和授权支付电子化业务正式上线，市直176个预算单位纳入支付电子化范围。同时，积极推动支付电子化管理改革工作在各县(区)铺开。

4. 进一步理顺市对区财政管理体制。制定印发《关于延长市对区财政管理体制和加大对惠城区土地出让收入扶持力度的通知》(惠府办〔2018〕16号)，延长现行市对区财政管理体制一年，加大市对惠城区土地出让收入扶持力度，增强惠城区发展活力。

5. 编制市直三年滚动财政预算收支计划。结合2018-2020年市级政府投资项目三年滚动计划，按照现行的财税政策和各项收支实际情况，编制《惠州市市直三年滚动财政预算收支计划(2018-2020年)》，进一步提高工作前瞻性，保障市委、市政府重大决策部署的落实，增强政府统筹能力，实现中长期发展目标。

(四) 加强监督管理，牢牢守住风险底线。

1. 加大财政资金监管力度。一是加强对扶贫领域专项资金的

监管，在全市范围内开展贫困村创建社会主义新农村示范村奖补资金和精准扶贫精准脱贫（扶贫开发资金）专项检查，进一步提高资金的使用效益。二是充分发挥财政监督职能，构建财政“大监督”工作格局。开展市直行政事业单位国有资产出租出借收入收缴和管理情况专项检查，提高资产使用效益，进一步防治“小金库”滋生。三是开展5,000万元以下政府投资项目结算情况专项复核，促进和倒逼中介机构提升审核质量和效率。

2. 加大预算绩效管理力度。实施预算绩效管理，提高财政资源配置效率和使用效益。一是强化绩效评价结果的运用，将2017年“扶贫开发专项资金”等20个项目绩效评价的结果及整改意见反馈给相关部门单位进行整改落实。二是开展绩效自评工作，组织60多个部门预算单位对2017年度事业发展性项目预算金额50万元以上、运转性项目预算金额100万元以上的200多个项目开展绩效自评工作。三是强化部门单位绩效管理观念，选取“2017年度潼湖生态智慧区建设起步资金”等15个涉及民生、社会关注度较高的财政支出项目及市海洋与渔业局等3个部门，委托8个中介机构进行项目支出重点评价和部门整体支出评价，进一步规范财政资金的使用和管理。

3. 进一步规范地方政府债务管理。一是修订印发《惠州市政府性债务风险应急处置预案》（惠府办函〔2018〕47号），从组织指挥体系、预警和预防机制、应急响应等多个方面明确债务风险的应对措施，进一步完善了市县两级地方政府债务风险防控体系。二是建立和完善地方政府债务管理系统、地方融资平台债务和政府中长期支出事项监测平台，及时掌握全市全口径债务底数和化解情况。

2018年市本级预算执行情况总体良好，有力保障了供给侧改革、创新驱动发展战略等市委、市政府重大决策部署以及各类民生项目的落实，财政管理水平及风险防控能力有了一定提高。同时，财政运行仍存在财政收入质量有待继续提高、财政绩效管理有待加强、市级预算编制执行监督管理改革相关配套措施有待完善等不足。对此我们高度重视，将通过深化改革和加强管理，努力加以解决。

以上报告，请予审议。

- 附件：1. 惠州市2018年市本级决算表
2. 惠州市2018年市直决算草案
3. 惠州市大亚湾开发区2018年决算草案
4. 惠州市仲恺高新区2018年决算草案
5. 市本级重点项目（部门）绩效评价报告摘要

