

市六届人大常委会  
第十八次会议文件（10）

## 清远市 2014 年上半年预算执行情况报告

—— 2014 年 8 月 28 日在清远市第六届  
人民代表大会常务委员会第十八次会议上  
清远市财政局 钟鸿辉

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

我受市人民政府的委托，就我市 2014 年上半年公共财政预算的执行情况报告如下，请予审议。

### 一、2014 年上半年收支完成情况

上半年，我市财政工作在市委市政府的正确领导下，以科学发展观为指导，以加快转型升级、建设幸福清远为核心，以建立现代财政制度为方向，着力深化财政改革，优化收支结构，强化财政监督，为促进清远经济持续健康发展、社会和谐稳定提供坚实的财力保障。

收入方面。上半年，来源于清远财政总收入累计完成 1,441,388 万元，同比增长 29.12%，全市公共财政预算收入累计完成 460,964 万元，同比增长 7.76%。其中，税收收入完成 313,471 万元，同比增长 11.33%。全市非税收入累计完成

147,493 万元，同比增长 0.89%，占公共财政预算收入比重为 32.00%，比去年同期降低了 2.18 个百分点。

支出方面。上半年，全市公共财政预算支出累计完成 989,222 万元，比去年同期增支 201,218 万元，增长 25.54%，完成年度预算的 65.20%。增支较大的支出项目主要有：教育支出完成 214,277 万元，同比增支 49,228 万元，增长 29.83%，教育支出占总支出的比例为 21.66%；社会保障和就业支出完成 125,075 万元，同比增支 24,459 万元，增长 24.31%；医疗卫生与计划生育支出完成 140,115 万元，同比增支 38,765 万元，增长 38.25%；城乡社区支出完成 57,623 万元，同比增支 18,901 万元，增长 48.81%；农林水支出完成 85,664 万元，同比增支 25,086 万元，增长 41.41%。我市财政支出有力保证了教育、社保、医疗等民生支出，对刚性、重点支出保障有力，全市预算执行情况正常。

新增上级补助方面。上半年，上级下达我市补助 295,219 万元，其中专项补助 82,585 万元，一般性转移支付 212,634 万元，新增补助较大的项目为医疗卫生 82,173 万元，教育 47,415 万元，社会保障 38,126 万元，农林水 23,240 万元。市本级新增 20,886 万元，其中专项补助 13,382 万元，一般性转移支付 7,484 万元，新增补助较大的项目为交通运输 6,613 万元，教育 4,931 万元，农林水 1,619 万元。

总体而言，上半年我市财政运行主要呈现以下六个特点：

一是收入增幅持续走低。今年以来，我市公共预算收入呈现“高开低走”的态势，增幅呈阶梯式回落，从1月份30.71%下降到6月份的7.76%。主要是2013年全年收入增速较慢，基数相对较低。

二是收入质量有所提高。1-6月，全市地方公共财政收入同比增长7.76%，其中同比增长11.33%，非税收入增长0.89%，增速明显放缓。非税比重32.00%，比去年同期下降2.18个百分点，收入质量有所提高。

三是地区发展不平衡。税收方面，除清新区税收负增长（-3.52%）外，“三连”均呈个位数增长；税收增幅最快的阳山县增长21.63%，主要原因是采矿业逐渐回暖，完成资源税1,757万元，增长137.48%，拉动税收增长15.85个百分点。非税方面，除市直和开发区外，其余县（市、区）均高于30%，最高的连南县达49%。

四是预算收入进度偏慢。1-6月，全市公共财政预算收入完成年初预算的45.21%，落后于时间进度4.79个百分点，除清新区和阳山县外，其余县（市、区）未达到时间进度要求。

五是预算支出执行加快。1-6月，全市公共财政支出完成989,222万元，同比增长25.54%，完成全年预计数的52.61%，比时间进度快2.61个百分点，全市除连南县外均实现时间过半任务过半。

六是一般公共服务支出止跌回升。上半年，一般公共服务

支出完成 16.13 亿元，增长 1.95%，剔除人口与计生支出科目调整口径因素的影响，则增长 11.69%，扭转了前五个月负增长的情况。据分析，1-5 月全市一般公共服务支出同比下降 20.39%，主要原因是，受人口与计生支出科目调整影响，及 2013 年全市发放科学发展观绩效奖而今年无该项支出。

## 二、影响上半年收支因素分析

上半年，全市除房产税和耕地占用税呈负增长外，其他税种均实现不同程度增长。其中，增收额较大的项目为增值税、营业税和契税分别增收 7,072 万元、7,233 万元和 5,153 万元。三项收入的增收额占税收增收额的 60.99%，拉动全市税收增长 6.91 个百分点。

（一）工业生产持续回升推动税收增长。受外商及港澳台投资企业增长 14.1% 的拉动，1-5 月规模以上工业增加值完成 135 亿元，增长 7.5%，企业效益同步增长促进上半年工业税收增长 15.88%。其中，增值税市县级收入完成 5 亿元，比增 16.46%，拉动全市税收增长 2.52 个百分点。

（二）投资规模扩大推动税收增长。我市加大了基础设施建设力度，1-5 月累计完成固定资产投资 171 亿元，增长 18%。上半年全市来源于建筑业税收 3.07 亿元，比增 8.41%，拉动全市税收增长 0.85 个百分点。

（三）积压房贷的发放促进税收增长。2013 年，全市商品房销售 259 亿元，比增 42.6%，但受限于房贷额度，房地产

营业税仅增长 15.8%。今年 1-5 月商品房销售 82.9 亿元，同比下降 20.4%，但由于去年积压贷款的陆续发放，推动了房地产业税收增收，上半年全市来源于房地产业税收地方收入 12 亿元，比增 9.73%，拉动全市税收增长 3.82 个百分点。

**（四）一次性税源因素带动税收增长。**保利地产（北江三桥侧地产项目）土地出让交易，一次性缴纳契税 7,241 万元，拉动全市税收增长 2.31 个百分点。

**（五）非税收入呈总体下降趋势。**上半年，非税收入仅增长 0.89%，非税比重同比下降 2.18 个百分点，影响公共预算收入减收 15,307 万元，增幅收窄 3.58 百分点。原因一方面是由于市级对非税比重进行了有效调控，另一方面是市政府优化营商环境，对执法部门的经费实施了收支脱钩管理。

### **三、上半年财政工作情况**

在上半年，我们按照市委、市政府的工作部署，积极开展各项财政工作。

#### **（一）各项改革创新不断深化。**

一是深入推进基本公共服务均等化。今年，省政府明确我市为基本公共服务均等化综合改革试点地区。市财政局作为牵头部门，按照市政府的统一部署，制订了工作推进方案，并积极联同各职能部门做好《清远市基本公共服务均等化综合改革试点实施方案》的拟订及一系列配套工作。

二是深化预算管理，建立全面规范、公开透明的预算制

度。建立和完善全口径预算编报体系，进一步深化“零基预算”改革，梳理和优化财政部门自上而下制定预算限额在前、部门自下而上申报预算在后的预算流程，在预算与政策之间形成更科学、密切的关联。进一步清理整合、优化规范各类专项资金。同时，推进预决算信息公开工作，指导并督促各市直单位按时按质完成2014年预算公开（包含“三公”经费），增强财政透明度。在《2014年中国市级政府财政透明度研究》报告中，清远位居全国289个地级以上市的第19位，较去年前进8位，在广东省内仅次于广州、珠海、深圳三市。

三是推进广清一体化发展工作。建立了与广州市财政局、广清对口帮扶办的有效联系机制。制定了《广州市对口帮扶清远市资金收支管理工作规程》，开设对口帮扶资金管理专户。梳理了与企业、产业、园区发展相关的财税政策，积极向上级争取扶持。加快建设住房公积金综合业务管理信息化系统，推进与广州住房公积金业务网络对接。

四是加强债务资金管理，积极化解政府债务。制订了《关于进一步加强市本级政府性债务管理的意见》，建立和完善地方政府债务管理及风险预警机制，从债务的借、管、用、还等环节着手，切实加强管理，控制债务风险。积极做好审计结果公开的应对准备。

五是抓好盘活财政存量资金工作。清理和规范县（市、区）和部门的临时调度借款。建立市本级结余结转资金定期清理机

制，建立预算执行监控约束机制和预算执行率通报制度，加快支出进度，有效减少结余结转规模。建立库款流量预测预警机制，制定市级国库资金调度管理内部工作规程，对国库现金的流量预测和最佳持有量进行动态分析，细化预警应急响应措施。制订涉农资金整合方案，以更大的力度整合涉农项目资金，护航农村综合改革。

## （二）各项制度措施落实到位。

一是完善促进企业发展财政政策。出台了《关于进一步减轻企业负担优化营商环境的实施意见》，普遍性优惠政策减免了涉企的 15 项行政事业性收费，降低了涉企的 7 项经营服务性收费，失业缴费费率由 1.5% 调整为 1%。重点扶持企业的优惠政策，除普遍性优惠政策外，还对经认定的企业进行年度经济贡献额、固定资产投资、个人所得税、股权投资等方面的奖补。

二是加大底线民生保障力度。全市城乡居民低保补差标准分别提高到 333 元/月和 147 元/月。农村五保对象人均供养标准提高到 5897 元/年（全省人均标准），不低于当地上年度农村居民人均纯收入的 60%。全市集中供养和散居孤儿基本生活保障标准分别提高到 1150 元/人/月和 700 元/人/月。全市医疗救助人均标准提高到 934 元/年（全省人均标准），其中政策范围内住院自负医疗费用的救助比例提高到 70% 以上。全市残疾人生活津贴和重残护理补贴标准分别提高到 600 元/年和

1200 元/年（欠发达地区人均标准）。全市城乡居民基础养老金人均标准提高到 80 元/月（欠发达地区人均标准）。

三是推进财政绩效评价工作。选取 21 个项目涉及申报金额 5766 万元进行绩效目标事前评价。委托第三方对 33 项民生资金涉及金额 3.07 亿元进行重点绩效评价。对省一般性转移支付资金 39.06 亿元开展绩效自评。

四是厉行节约，严格经费管理。制定出台了《因公临时出国经费管理办法》和《因公短期出国培训费用管理办法》，明确了因公临时出国和因公短期出国培训费用的开支范围和标准。修订《清远市市直党政机关和事业单位差旅费管理办法》已经市政府常务会议通过。此外，做好推进市机关后勤服务社会化改革经费测算工作。

五是配合市政府做好农村信用社改革、广清基金设立、完善清远市信用担保基金管理办法及“助保贷”等相关金融改革发展工作。

六是落实政府采购项目进场交易工作。按照市政府有关会议精神，从 4 月 1 日开始，市直、清城区和清新区预算金额 50 万元以上的政府通用目录中的采购项目，全部要求进入公共资源交易中心交易，在场地、人员和系统成熟后，将 20 万元以上的上述项目全部进场交易，逐步解决当前市、区公共资源交易业务整合不彻底的问题。

七是出台《清远市财政投资审核中心中介机构审核奖惩



暂行管理办法》。

八是继续开展权责发生制政府综合财务报告试编工作。我市已连续第二年成为试编权责发生制政府综合财务报告的试点地区之一。目前，已完成财政内部数据的收集工作。

#### **四、下半年面临的形势及困难**

总体而言，我市仍将处于经济社会转型升级的关键阶段，下半年财政增收的形势总体呈“相对平稳，不容乐观”的态势。

##### **（一）影响收入的有利因素。**

一是“克强指数”指标向好。上半年，全市工业用电量60.2亿千瓦时，增长14.3%；交通运输货运周转量94.7亿吨公里，增长18.6%；金融机构本外币贷款余额922.8亿元，增长17.55%。这些指标的向好，客观反映实体经济发展情况保持稳定。

二是广州对口帮扶的带动。预期今年广清产业园区将完成固定资产投资35亿元，其中设备投资10.5亿元，规模以上企业工业增加值增速30%。各级的对口帮扶也逐步从磨合期进入实施期，带动效应将更为明显。

三是民间存量资金的逐步盘活。我市商事登记改革等一系列优化营商环境的政策实施，将逐步显现政策效应，将更为有效的提高行政审批效率、减轻企业负担，企业在资金、技术、市场等方面的优势更能充分发挥，有利于进一步盘活民间存量资本在我市进行投资。

四是重点项目的推进。下半年是项目推进建设的黄金时期，省市重点项目如省职教基地、广清扩建、二广高速、广乐高速、燕湖新城等将进一步加快建设进度，有效拉动各项投资，提高财政收入。如二广高速进入投资高峰期，预计今年完成税收 1300 万元。

五是土地经营下沉。为解决县域财力不足问题，加强了高新区、清城区土地经营的自主度，以调动其发展经济、增收节支积极性，促进经济发展和财政收入合理增长。

## （二）影响收入的不利因素。

受经济回落影响，社会消费品零售总额、固定资产投资额等经济指标不容乐观，“营改增”等政策持续影响税收，同时政府对非税比重的调控，使财政增收压力很大。

一是经济增长的压力大。一季度，全市 GDP 仅增长 4.2%，主要经济指标完成情况与全年预计目标（10%）差距比较大。

二是重点工程项目建设艰难推进。今年我市有 233 项重点建设项目，计划投资 351.42 亿元，1-5 月受到天气因素和洪灾影响仅完成 107.28 亿元，完成进度的 30.53%，落后于时间进度 11.14 个百分点。

三是“营改增”因素导致税收减收。自“营改增”启动以来，清远小水电行业，商品混凝土，自来水生产，生物制品，砂、土、石料和砖、瓦、石灰等 6 个行业的增值税征收率由 6%和 4%调整为 3%。经测算，全年增值税减少导致地方财政收

入减收 7,006 万元。

四是房地产下行压力大。自国家陆续出台提高房地产开发项目资本金比例、加强对房地产贷款和个人住房抵押贷款的信贷管理、上调人民币利率等信贷的调控措施，1-5 月商品房销售市场继续下降，全市房屋销售面积 162.3 万平方米，同比下降 22.4%，上半年全市房地产业税收占税收的比重为 38.66%，比上年同期下降了 0.55 个百分点，环比下降 1.33 个百分点。

五是 general 公共服务支出增长压力大。受严控“三公”经费约束，以及落实推进基本公共服务均等化、加大底线民生保障力度等影响，全市一般公共服务支出增长压力加大。

## 五、下半年的工作重点

综合上述因素分析，财政工作面临的困难和挑战依然很多，但我们依然有信心、有决心完成市委、市政府交办的目标任务，力争做到“四个确保”：

### （一）全力以赴抓收入，确保完成全年预算收入任务。

财政部门将多措并举，与国税、地税等部门通力合作，确保完成地方公共财政收入增长 10% 的年度工作任务。一是在传统的分片抓收入、联席会议制度等基础上，要求各县（市、区）在 7 月底前细化预算收支计划，做到心中有数，确保下半年预算收入平稳增长；督促各县（市、区）财税部门建立收入任务与税源跟踪机制，明确下半年每一个时段的收入进度与任务差距，并细化税源的具体项目。二是强化财政运行分析的指导作

用。要针对财政运行开展结构性、前瞻性的分析，掌握基本特点、问题和趋势，并将分析运用到指导财政收支以及制定财政杠杆政策上。三是继续坚持实施积极的财政政策，努力形成财政与经济相互促进发展的良性循环。四是要切实采取措施保证收入质量。要正确处理好发展经济、完成任务与依法征收的关系，促进经济财税健康可持续发展。

## （二）坚持改革创新，确保“省定两项改革”顺利实施。

一是基本公共服务均等化综合改革试点工作。确保动员大会顺利召开，配合各职能部门“十个专题实施细则”顺利出台，落实各配套政策措施的制订和后续推进的各项工作。二是建立事权与支出责任相适应制度改革工作。合理界定政府事权范围，推进政府购买服务改革；探索共担事权支出责任的划分。

## （三）优化支出结构，确保市委市政府重点支出。

在资金收支矛盾突出的情况下，做到有保有压。一是确保基本公共服务均等化、十件民生实事、底线民生保障等一系列公共财政民生支出的资金保障。二是加大对基础设施建设、产业园区等领域的支持力度，确保今年政府投资项目顺利推进。三是做好资金整合工作，例如涉农资金的整合，使财政资金用到刀刃上。四是遵循中央、省有关厉行节约的精神，做到压缩一般性支出、从严控制三公经费和坚决削减不必要支出。提前做好财力测算，为下一步推进公车制度改革做好准备。

## （四）强化管理机制，确保资金安全规范运行。

一是尽

快出台《清远市财政专项资金管理办法（试行）实施细则》，并制定市级项目库管理办法。二是加大财政绩效评价力度。继续完善好绩效目标事前评价，规范和引导好第三方机构参与绩效评价。三是进一步健全财政投资审核机制。落实中介机构奖惩办法和中心内部机构改组工作，优化审核流程，强化内部监督。四是完善落实行政事业单位经费节约考核机制，各级监察、财政、审计等部门加强监督检查，保证各部门严格遵守厉行节约有关规定。五是强化债务管理工作。积极化解存量债务，探索编制债务预算，严控新增债务，切实防范债务风险。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，面对极为错综复杂的经济形势，下半年的工作任重道远，但我们坚定信心，继续坚持改革创新，工作更加积极主动，确保全面完成全年财政工作任务，为建设幸福美丽清远提供财力保障。