

中山市 2010 年预算执行情况和 2011 年预算草案的报告

—— 2011 年 2 月 22 日在中山市第十三届
人民代表大会第六次会议上

中山市财政局局长 黄国庆

各位代表：

我受市人民政府的委托，向大会报告我市 2010 年预算执行情况并提出 2011 年预算草案，请予审议。

一、2010 年预算执行情况

2010 年是我市经济社会阔步发展的一年，也是我市财政有效抵御金融危机，取得丰硕成果的一年。在市委的正确领导和市人大及其常委会、市政协的监督支持下，全市各级财政部门认真贯彻市委、市政府各项决策部署，以科学发展观为指导，以财政科学化、精细化管理为目标，坚持科学理财、依法理财、为民理财，扎实工作，主动作为，创新理念，科学发展，取得了财政收入大幅增长、各项改革全面推进、财政管理显著提升的突出成效，圆满超额完成年初预定目标，有力地促进全市经济社会各项事业全面快速发展。

（一）一般预算收入。2010 年全市实现一般预算收入 139.4 亿元，完成年初预算的 116.9%，较上年增收 28.9 亿元，同比增长（以下简称“比增”）26.2%。

国税市级收入。完成 41.4 亿元，为调整预算的 101.9%，较上年增收 6.4 亿元，比增 18.3%；

地税市级收入。完成 57.8 亿元，为预算的 104.5%，较上年增收 9.3 亿元，比增 19.2%；

农业两税收入。完成 28.6 亿元，为预算的 253.4%，较上年增收 11.5 亿元，比增 67.6%；

非税收入。完成 11.6 亿元，为预算的 104.8%，较上年增收 1.7 亿元，比增 17.3%。其中市本级国有资产经营收益 1.2 亿元，为预算的 100%。

（二）一般预算支出。2010 年全市财政一般预算支出 145.8 亿元，完成年初预算的 126%，较上年增支 27.9 亿元，比增 23.7%。其中一般公共服务、教育、科技、文体、交通、环保等民生领域重点支出增幅均超过 28%，有力地保障了社会民生发展需求。

（三）一般预算结余。一般预算收入 139.4 亿元，加上上级补助等收入 42.7 亿元，全市 2010 年可支配财力 182.1 亿元；减去一般预算支出 145.8 亿元，结转 2011 年支出和上解上级支出 25.4 亿元，以及计提预算稳定调节金等 2.3 亿元后，当年净结余 0.3 亿元，实现收支平衡，略有结余。

（四）政府性基金。2010 年全市政府性基金收入完成 86.7 亿元，上级补助收入 0.1 亿元，政府性基金支出完成 77.1 亿元。

二、2010 年预算执行特点

全市财政工作紧紧围绕市委、市政府“调结构、保增长、促发展、惠民生”的要求，以加快经济发展方式转变为主线，以提升各级部门理财水平为抓手，坚持厉行节约、保障重点、改善民生，主要做好“四个到位”：

（一）力促增收措施到位，确保财税收入稳定增长。

2010年，面对复杂多变的国内外经济环境和全省经济快速回升的增长形势，我市各级财税部门认真贯彻市委、市政府要求，沉着应对各种挑战和压力，采取有效措施，大力组织各项财政收入，有力地推动了财税增收，全市财政收入总量不断壮大，较上年增收近29亿元。

加强趋势分析。财税部门密切沟通，深入分析财税运行情况及经济发展趋势，关注重点税源、全省收入变动情况，加强收入前瞻性和趋势性研判。

强化收入征管。规范税收征收和缴纳行为，做到应收尽收，确保税收收入及时足额入库；大力组织非税收入，继续开拓国有资源有偿使用收入，不断挖掘非税增收潜力；推进非税收入征管系统信息化建设，提高征管水平。

（二）确保预算执行到位，切实保障公共民生需求。

紧紧围绕市委市政府的工作要求，严格控制预算追加和“三公”经费，确保完成了市政府下达的一般性支出压减5-10%目标，全市行政运行成本占一般预算支出比重下降2.7个百分点，社会事业和公共服务增长26.7%，有力保障了重点支出和公共财政投入，推进经济社会协调发展。

加大社会保障投入，完善社会保障体系。投入 2.4 亿元基本实现全市城乡居民养老保险、住院和门诊基本医疗保险全覆盖，2010 年全市城乡居民医疗保险补助标准达 221 元/人·年，比省下达的珠三角地区补助标准高出 101 元；投入 7,400 万元提前一年完成省提出基本公共卫生服务 25 元/人·年的目标；投入 5,800 万元用于创业孵化基地建设以及职业技能培训、高校毕业生创业就业、农村困难家庭子女入读职业技术学校等补贴，支持创业型城市创建工作；投入城乡生活保障救济补助 6,000 万元完善最低生活保障制度，改善重点优抚对象待遇，确保城乡居民应保尽保。

社会民生投入稳定增长，促进社会和谐发展。落实免费义务教育政策，拨付 1.5 亿元用于补贴本市和本省外市户籍学生，受惠学生达 24 万人次；拨付高中教育经费 2.6 亿元改善教学条件，促进教育信息化建设现代化发展；拨付 1 亿元补助镇区及时落实教师收入“两相当”绩效工资改革。加快文化名城建设步伐，投入 3,400 万元支持大型群众文化活动及上海世博会中山展馆参展；拨付 620 万元用于完善城乡公共文化体育设施和各类参赛奖励，实现全市行政村（社区）农村文化室、农家书屋全覆盖，竞技体育成效显著。

加大公共财政支农力度，支持农村经济发展。加大全市“三农”投入，完善农业基础设施建设，拨付水利工程建设资金 1.8 亿元，内河整治资金 1.5 亿元，农路硬底化资金 7,900 万元等；支持农业产业化、农民专业合作社和农业

科技发展，投入 3,000 万元落实对农民的各项补贴政策，推动基本公共服务深入农村、惠及农民，促进城乡协调发展。

加大产业扶持力度，促进新兴产业发展。投入 4,000 万元用于新能源产业共性平台建设，重点扶持风电、太阳能、新能源汽车、LED 等新能源产业发展；分别拨付金融、科技发展专项资金 2,900 万元和 6,200 万元，加快金融改革和科技创新步伐。

（三）调整体制改革到位，推进城乡统筹协调发展。

2010 年起我市实施新一轮财政分成体制，进一步理顺市镇两级财政分配关系，协调市镇两级均衡发展。

落实扶持型“一级财政政策”。对民众镇等 5 个经济欠发达镇区实行“一级财政+专项补助+债务固化”政策，继续加大教育、农业、水利等公共服务专项资金补助力度，镇区发展呈现良好势头，财政收入和公共服务投入大幅增加。5 个欠发达镇区 2010 年可支配收入合计达 18 亿元，较上年增加 7.2 亿元，增幅 66%。

完善激励型转移支付政策。2010 年安排全市各镇区税收分成（含火炬区）及转移支付 74 亿元，同比增长 36.8%，占全市财政一般预算支出的 50.8%。其中对一类镇区市级税收当年增量实行“倒六四”比例分成激励体制，镇区财力因此增加 2.3 亿元；拨付镇区教师绩效工资、农田保护专项补偿等转移支付 1.1 亿元，有力地推动镇区民生建设，增强镇区“造血”功能，激励自主发展。

（四）健全制度管理到位，全力打造“阳光财政”。

针对财政资金管理各环节，出台四十多项规章制度，通过规范化手段实现公共财政阳光运行，为推进财政科学化、精细化提供了坚实的制度保障。

规范部门预算。推进部门预算信息公开，明确预算单位为预算编制、执行的责任主体；细化预算编制，实行基本支出标准化管理，初步建立预算单位人员、资产基础数据库；规范预算追加程序，建立预算追加联审机制，经费追加核减率为 52%，切实增强了预算刚性约束；健全专项资金管理，首次明确二次分配时限，推行分配公示制度，促进资金分配公开、透明；试行预算支出通报制度，促使预算执行及时、均衡、有效。

强化绩效监督。对市级预算单位 50 万元以上项目全面实施绩效评审，提前一年完成市人大提出的绩效预算“三年全覆盖”目标；充分运用绩效评审意见，严格预算审核，项目淘汰率为 18.5%、资金核减率达 32.8%。

实施财政改革。深化政府采购管理改革，推进政府采购代理机构市场化，加强政府采购电子监察系统建设，实现市级委托项目政府采购“零”投诉、“零”诉讼，全年节约采购资金 2.4 亿元；推进预算单位财务核算信息集中监管改革，提高预算执行透明度；推行公务卡结算改革，实现公务支出“阳光消费”。

各位代表，通过各级各部门共同努力，2010 年我市预算执行情况良好，但我们也清醒地认识到，当前财政工作仍存在一些不容忽视的矛盾和问题：一是经济发展仍然存在较多

不确定因素，财政收入短期内难以实现大幅增长，刚性支出需求增长较快，财政面临的压力日益增大；二是部分项目预算执行率偏低、专项资金使用效益有待进一步提高，重资金分配、轻绩效管理的现象仍然存在。对此，我们将通过进一步深化财政改革、完善管理制度、加强绩效监督等措施切实予以解决。

三、2011年预算草案

（一）预算编制指导思想

2011年是我市实施“十二五”规划的开局之年，也是落实科学发展观、推动和谐社会建设的关键之年。按照市委十二届七次全会的工作部署，2011年预算编制指导思想为：

继续树立“过紧日子”的思想，以科学发展为主题，以加快转变发展方式为主线，以着力保障和改善民生为主旨，围绕“加快转型升级、建设幸福中山”，兼顾公平与效率，促进社会公平正义；继续实施积极财政政策，培植税源，运用财税政策杠杆促进经济结构转型升级；树立“大民生”观念，努力推进基本公共服务均等化，增强公共产品供给能力；完善公共财政管理体系，严控消费性、消耗性支出，清理一般性支出，加快形成有利于科学发展的财政体制，为我市建设“三个适宜”新型城市提供重要的财力支撑。

（二）预算编制基本原则

遵循“生财有道、聚财有方、理财有规、用财有效”原则，以“六个坚持”为主线，坚持开源节流，科学安排收支预算；坚持有保有压，树立“过紧日子”思想；坚持聚焦重

点，集中财力办大事；坚持统筹兼顾，服务经济社会“大民生”；坚持绩效管理，提高财政资金使用效益；坚持信息公开，接受全社会监督，强化“两基”建设。

（三）全市公共预算

按照 2011 年全市经济社会发展计划，2011 年全市一般公共预算收入按 156.1 亿元安排，比 2010 年增长 12%，加上级补助收入 10.8 亿元，合计 166.9 亿元。按照《预算法》有关规定和量入为出、收支平衡的原则，2011 年全市预算内总支出相应安排 166.9 亿元，其中一般公共预算支出 153.4 亿元，上解上级支出 13.5 亿元。

（四）市本级公共预算

2011 年市本级财政总收入安排 148.1 亿元，根据 2011 年市本级财政总收入，市本级财政总支出相应安排 148.1 亿元。

根据 2011 年市财政一般公共预算支出计划，用于公共服务、公益事业和推进区域基本公共服务协调发展占 64%；支持经济结构调整支出占 9%，维持行政运转支出占 25%，分别比 2010 年提高和下降两个百分点，防范风险支出占 2%。

市级财力重点安排如下：

1、加大产业扶持力度，推动产业结构优化升级。

充分发挥财政杠杆作用，安排产业扶持专项资金 4 亿元，增长 38%。涉及现代农业、工业、服务业发展和新能源汽车、科技、外经贸、金融和旅游七大板块全方位产业领域，促进

传统优势产业改造升级，发展壮大战略性新兴产业及现代服务业，引导节能减排、低耗能产业，着力培植未来税源，拉动全市产业竞争力与自主创新能力“双提升”，增强全市经济发展后劲。

2、确保交通及环保等重点投入，优化城市发展大环境。

推进交通畅行建设，缓解城市拥堵问题。加快珠三角三大经济圈交通枢纽建设，“以路为纲”改善交通基础设施，拉大城市框架，提升主城区首位度。优先发展公交路网，安排7,000万元用于公交车辆购置、燃料补助和对特定人群及持IC卡乘车实施优惠补贴，同比增幅178%，提高市民出行分担率。

建设环境友好社会，实施城市改造工程。安排2亿元推动全市内河涌整治、完善污染源长效监管机制、景观林、公共绿地和沿河沿路绿化带、红树林湿地公园保护预控和全市绿化美化建设，扩展城市绿色空间，增强环境承载能力，推动城乡美化、亮化、净化和艺术化“四化”建设工程。

3、完善重大民生保障，推进基本公共服务均等化。

深化医疗卫生体制改革。安排1.5亿元稳妥推进基本药物制度，探索公立医院改革试点，加强基层医疗卫生服务体系建设，推进基本公共卫生服务均等化，切实解决群众“看病难、看病贵”等问题。

完善基本民生服务保障。安排3.8亿元推进社会保障城乡一体化，加快建立广覆盖、多层次的社会保险体系；安排9,500万元加快廉租房建设、发放保障性住房无息贷款补助

及城区低收入家庭租赁住房补贴；安排 8,500 万元加强最低生活保障和社会救济，推进低保家庭危房改造，切实保障困难群体利益；安排促进再就业资金 6,000 万元，帮扶高校毕业生和弱势群体创业就业；安排 2,200 万元完善人口计生利益导向机制，落实城镇居民独生子女父母计生奖励金。

统筹城乡一体化协调发展。继续完善农村基础设施建设，安排 2 亿元用于加强基本农田水利、农路硬底化和基层动植物防疫体系建设；加大镇区财政体制改革力度，进一步实行利益下移政策，扶持困难镇区发展。市本级安排财政税收分成(不含火炬区)和转移支付资金 53.3 亿元，增幅 25.8%，重点用于义务教育、“三农”经费投入和确保基层行政运转，深入推进城乡居民基本公共服务均等化。

4、协调各项社会事业，增进全社会民生福祉。

优先教育投入。坚持人才强市战略，安排教育经费 15.2 亿元，增幅 22.6%，主要用于补充学前教育、免费义务和初中高中以及职业教育基础设施建设，提高办学质量，加快推进教育内涵式发展进程；安排 1,500 万元设立全市人才发展专项资金，积聚人才，提高城市竞争实力。

建设文化名城。安排 600 万元开展孙中山文化节、“百年香山”大型图片展览、孙中山宋庆龄海外文物收集征集等辛亥革命 100 周年系列活动，发挥城市品牌效应。同时，推进翠亨村 5A 级风景区、新图书馆、一三九博物馆群、中山非物质文化遗产博物馆等一批基础项目建设，丰厚城市文化底蕴。

加强安全保障。安排 4,200 万元用于社会治安视频监控、食品安全、城市执法等社会管理事务，确保群众人身安全；加大应急资金保障力度，安排 1,800 万元建立健全流行疾病、自然灾害等各类突发事件的预控应急机制。

落实“对口帮扶”。安排对口帮扶资金 5,500 万元，支援新疆、西藏、汕尾、陆河等贫困落后省市，弘扬城市博爱精神。

（五）市本级政府性基金预算

2011 年市本级政府性基金收入预算为 102.6 亿元，支出预算为 102.2 亿元，收支相抵，当年基金结余 0.4 亿元。

（六）政府基建投资计划

2011 年政府基建投资主要通过市级财政公共预算、基金预算、项目融资及争取上级资金等多渠道筹集，按照“以收定支、收支平衡、统筹兼顾、轻重缓急”原则，推动重大基础设施和重点项目加快建设。政府投资基建项目计划安排 35 亿元。其中新建项目 5.5 亿元、占年度计划总规模的 15.6%，在建项目 9.5 亿元，完工项目 4.5 亿元，市域公路建设项目 3.9 亿元，还贷项目 5.5 亿元，其他项目 6.1 亿元。

（七）社保基金预算

2011 年全市社会保障基金收入计划 62.7 亿元，社会保险基金支出计划安排 53.5 亿元，收支相抵，当年收支结余 9.2 亿元。

（八）国有资本经营预算

2011年市本级国有资本经营收入和支出预算均为1.2亿元，收支平衡。国有资本经营收益已作为非税收入纳入一般公共预算管理，主要用于发展公交、污水处理费和垃圾处理费补贴等社会公益性支出。

（九）金融风险金

目前，我市尚有待偿还中央再贷款6亿元。为确保按时归还，及时防范化解地方金融风险，继续多渠道筹集金融风险金1.2亿元，包括预算内安排1,000万元，行政事业性收费、经营服务性收费等非税收入按10%提取金融风险金约9,000万元，火炬开发区、民众、阜沙等一级财政镇区上缴2,200万元。

（十）区级财政

2011年，石岐区、东区、西区、南区和五桂山五个区预计一般公共预算收入17.2亿元，上级补助收入1.8亿元，基金预算收入5.7亿元，预算内总收入合计24.7亿元；一般公共预算支出19.9亿元，基金支出5.9亿元，预算内总支出25.8亿元。

五个区统筹兼顾、各具特色。其中石岐区坚持“大力发展都市型经济，打造两个中心”指导思想，着力保障和改善民生；东区以建设“三个适宜”和谐首善之区为目标，加快中心商务区建设；五桂山按照“二产提质，三产提速”的工作思路，加大对第三产业的扶持力度，完善基础设施建设；西区以“三旧”改造和“西区服务业综合改革试验区”建设为契机，提升

区域辐射功能；南区坚持“工业强区、三产兴区、文化盛区”发展战略，实现经济社会各项事业全面可持续发展。

四、2011年财政工作重点

（一）依法征管，服务大局，着力保障财政收入平稳增长。

强化税收收入征管。加强经济预警预测分析，严格依法征税，强化税政分析，积极培育税源，有效扩大税基，提高税源质量，积极拓展税收增收空间，做大财政“蛋糕”。

加强非税收入征管。进一步深化收支两条线管理改革，强化非税收入征管，挖掘国有资源有偿使用收入潜力，积极开拓财源，培育非税收入新增长点；深入推进市镇非税收入信息化建设，提高征管质量。

深入调研加强分析。财税部门密切沟通协作，提高对财税形势的把握与判断能力，及时掌握基层镇区经济运行和重点项目推进情况，建立健全科学合理的财政收入稳定增长机制，提升全市发展后劲。

（二）厉行节约，有保有压，着力调整优化支出结构。

严控行政运行成本。按照省纪委、省监察厅进一步落实党政机关厉行节约的要求，继续大兴艰苦奋斗之风，从严控制党政机关公务接待费用、因公出国（境）经费、公务用车购置及运行费用，压减消耗性、消费性支出，清理一般性支出，控制行政成本，区分轻重缓急，集中财力优先解决事关全市经济和社会发展大局的重大问题。

推动重大基础设施建设。贯彻实施“交通先行再先行、公交优先再优先”战略，加大基础设施投入力度，推动重大基础设施和重点项目建设，提高功能性基础设施对重大产业、重大民生项目的承载能力，对完善城乡基础路网、城际快速干道、功能项目建设给予重点支持，以大项目促进大发展，增强我市发展后劲。

（三）统筹兼顾，聚焦重点，着力推动经济社会“双转型”。

以产业转型提升经济发展质量。实施传统产业振兴、专业镇升级、产业集群壮大“三大行动”，落实“双轮驱动”、“优二进三”、“三个一百”发展战略，围绕促进企业上市、发展总部经济、个体工商户转型升级、发展民营经济等重点工作，将财政资金集中投向优势产业链的龙头企业和具有发展潜力的新兴产业，实现城市产业竞争力整体快速提升。

以经济发展实现民生保障目标。优先保障农业、教育、科技等法定支出，重点倾斜医疗卫生、社会保障、劳动就业、住房保障等基本公共服务支出，加强对农村、困难弱势群体的公共服务投入，积极推进基本公共服务均等化和谐社会建设。

（四）夯实基础，创新理念，着力确保财政管理科学精细。

推进“两基”建设精细化科学化。完善财政基础信息管理，规范财务报表制度，逐步建立预算单位基本信息动态数据库。加强项目预算管理，建立健全专项资金管理办法，推行

跨年度项目滚动安排。深化财政体制改革，按照财权与事权相匹配原则，理顺市镇两级财政分配关系，加强基层业务指导，提高各级部门理财水平。

推进财政管理标准化程序化。深化国库集中支付制度改革，规范资金支付方式，提高财政直接支付比重，加大公务卡结算改革力度；深化绩效管理改革，加大绩效培训力度，提高绩效考评结果应用程度；深化财务核算信息集中监管改革，实现财务核算信息集中监管系统全覆盖；推行财政国库动态监控改革，建立市级预算执行动态监控体系，增强财政风险控制能力；深化政府采购管理改革，扩大基层政府采购覆盖范围；实行预算单位支出执行通报制度，确保预算执行严肃性，确保支出均衡合理；探索财政业务标准化运作模式，切实提高预算执行力。

各位代表：2011年是实施“十二五”规划的开局之年，也是抢抓机遇、加速转型的关键之年。站在新的起点，面对新的挑战，在市委的正确领导下，在市人大的监督支持下，我市财政部门将继续解放思想，改革创新，锐意进取，确保圆满完成全年预算收支任务，为全市经济社会大发展作出新的贡献！

