

# 关于厦门市 2015 年预算执行情况和 2016 年预算草案的报告

——2016 年 1 月 19 日在厦门市第十四届  
人民代表大会第五次会议上  
厦门市财政局

各位代表：

受市人民政府委托，现将厦门市 2015 年预算执行情况和 2016 年预算草案提请市十四届人大第五次会议审议，并请市政协各位委员和其他列席人员提出意见。

## 一、2015 年预算执行情况

2015 年，全市各级、各部门在市委的正确领导和市人大的监督指导下，认真贯彻党的十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，落实市委十一届十次、十一次全会决策部署，主动适应经济发展新常态，深化财税体制改革，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，预算执行总体良好，为推进我

市科学发展、跨越发展提供了坚实的基础和支撑。

### **（一）落实市人大预算决议情况**

按照市十四届人大四次会议决议，以及市人大财政经济委员会的审查意见，主要从以下几个方面做好财政工作：

#### **1.实施积极财政政策加力增效**

以更加有力、精准的政策和措施，优化产业发展环境，培育壮大财源，促进财源结构优化和经济提质增效。

**加大减税降费力度。**共减轻企业负担超 120 亿元。继续实施营改增改革，落实高新技术企业、固定资产加速折旧、小微企业减半征收企业所得税和暂免征收营业税等税收优惠政策。全面清理涉企收费，实施阶段性企业收费减免。加大企业技术改造、增产多销等奖励，促进企业增产增效。

**扩大有效投资规模。**发挥政府投资对经济增长的拉动作用，多方筹措资金保障美丽厦门建设。创新投融资机制，城市发展基金签约落地，自发自还地方政府债券，推广 PPP 模式，引导和带动社会资本参与城市建设。积极争取国家支持，成为全国唯一同时获批小微企业创新创业基地示范城市、海绵城市和地下综合管廊试点城市的地区，三年内将获中央财政超 30 亿元资金支持。

**夯实实体经济基础。**出台促进工业稳增长、智能制造发展、小微企业发展等扶持政策，完善现代产业支撑体系，优化企业发展环境。坚持抓龙头、铸链条、建集群，联芯、天马微二期、三安集成电路、电气硝子等一批龙头项目有序推进。加快软件园三期、

ABB 工业中心、清华紫光集成电路产业园等园区载体建设，推动产业集聚发展。

**促进新兴业态发展。**通过投资奖励、风险补助、租金补贴等措施，促进股权投资、融资租赁、跨境电商等新业态发展。整合优化产业专项资金，促进金融创新、现代物流、会议展览、文化创意等现代服务业和现代都市农业发展。健全产业引导基金管理机制，设立七只产业子基金并参股深圳创投前海母基金，筹集资金 61 亿元扶持产业发展。

**强化科技创新驱动。**出台大众创业万众创新 35 条等扶持政策，建成海沧青创、一品威客等一批基地和众创空间。加大科技成果转化与产业化基金投入，以股权投资方式支持 19 家初创期企业发展。通过贷款担保、贴息补助等方式，加快培育科技型中小企业。兑现“双百计划”、“海纳百川”等高层次人才补贴，为创新发展提供智力支持。

## **2.增加供给保障和改善民生**

优化财政支出结构，全市民生和社会事业支出占一般公共预算支出七成以上，民生保障更加有力。

**提升民生保障水平。**加大奖补力度，加快建成一批幼儿园和中小学；小学、初中和普高生均定额标准分别提高 80 元、120 元和 90 元，普高及中职学校助学金标准人均提高 500 元；对学校捐赠收入给予奖励，鼓励多元化办学。城乡居民基本医保财政补助标准从年人均 430 元提高到 470 元，全市 280 个村卫生所实行基本药

物制度和药品零差价销售,减轻百姓看病负担。统一城乡低保标准,为老年人购买意外伤害险,继续提高企业退休人员基本养老金、城乡居民基础养老金标准和救助标准。

**拓宽公共服务供给渠道。**推进政府购买服务,覆盖教育文化、市政维护、社工服务、助残养老等领域,培育扶持社会服务组织,满足多层次民生需求。在全国率先出台财政奖补政策,鼓励民间资本进入医疗、养老等领域。筛选地下综合管廊、东部固废垃圾处理中心二期等 PPP 试点项目,逐步构建多元化的公共服务供给模式。

**优化城乡公共资源布局。**推进农村义务教育学校标准化建设,推动以分校、附属校等形式合作办学,加快岛外文化惠民工程和体育设施建设,引导教育、医疗等优质公共资源向岛外延伸。试点小城镇财政收入全额返还,新型城镇化建设及配套设施逐步完善,新圩镇获国家建制镇示范试点。推进美丽乡村和城乡环境整治,生态功能格局更加优化。

### **3.加快构建现代财政制度**

围绕中央深化财税体制改革要求,主动谋划,锐意改革,有序推进现代财政制度建设。

**深化预算管理改革。**完善政府预算体系,加大全口径预算统筹安排力度。按“先论证项目,后安排资金”要求,改进和规范项目支出管理,推进项目库建设和滚动管理。强化预算执行监控和通报,加快预算执行进度。启动中期财政规划编制,试编基建、产业领域及教育、医疗等部门支出三年滚动规划。继续扩大政府综合财

务报告试编范围。规范政府债务管理，有效防范政府债务风险。

**推进预算绩效管理。**深化预算绩效改革，推行绩效目标管理，实行事前评审、事中监控和事后评价，将预算绩效管理实质性嵌入预算编制、执行和监督全过程。改进绩效评价方式，选择职业教育、就业培训、规划经费等项目进行重点评价，引入第三方评价方式，建立绩效结果应用、公开及问责机制。

**盘活存量资金资产。**收回部门和对区转移支付结转一年以上的资金，统筹用于重点领域支出。全面开展政府资产清查，盘活各类资金、资源和资产，打造国企资产运营平台，助推城市建设和产业升级。

**优化财政体制机制。**调整市区市政园林管理维护事权和支出责任。优化转移支付结构，建立均衡性转移支付制度，促进区域协调发展。完善自贸区财政管理体制，鼓励区域间联动招商。完善土地房屋征收资金拨付机制，市级下放征收资金拨付审核权，保障征收资金及时、足额到位。国库集中支付改革推行至镇街。

**严格控制行政成本。**加强和规范增收节支管理，完善公务支出定额标准体系，厉行节约反对浪费，压缩“三公”经费等一般性支出，2015 年全市“三公”经费支出同比下降 16.9%。全面推进预算信息公开，市级预算单位“三公”经费公开进一步细化。

## **（二）预算收支完成情况**

### **1.一般公共预算**

全市一般公共预算总收入 1001.7 亿元，为预算的 99.7%，比

上年增长 10.2%。其中：地方级收入 606.1 亿元，为预算的 100.8%，增长 11.5%；上划中央收入 395.6 亿元，增长 8.3%。全市一般公共预算支出 652 亿元，其中：当年预算支出 579.3 亿元，完成预算的 94.9%。

市本级一般公共预算收入 426.5 亿元，为预算的 102%，比上年增长 12%。市本级一般公共预算支出 380.6 亿元，其中：当年预算支出 318 亿元，完成预算的 93.4%。

## **2.政府性基金预算**

全市政府性基金收入 360.2 亿元，为预算的 110.6%，比上年下降 3.6%。全市政府性基金支出 306.4 亿元，其中：当年预算支出 301.8 亿元，完成预算的 91.3%。

市本级政府性基金收入 235.2 亿元，为预算的 115.1%，比上年增长 1.6%。市本级政府性基金支出 209.4 亿元，其中：当年预算支出 206.1 亿元，完成预算的 98.2%。

## **3.国有资本经营预算**

全市国有资本经营收入 15 亿元，为预算的 104.2%，比上年增长 21%。全市国有资本经营支出 14.5 亿元，其中：当年预算支出 14.2 亿元，完成预算的 98.6%。

市本级国有资本经营收入 9.2 亿元，为预算的 106.2%，比上年下降 8%。市本级国有资本经营支出 8.7 亿元，其中：当年预算支出 8.6 亿元，完成预算的 99.3%。

## **4.社会保险基金预算**

2015年,全市社会保险基金收入257.1亿元,为预算的103.2%。其中,保费收入205亿元,财政补贴收入9.2亿元。全市社会保险基金支出144.6亿元。

以上数据均为快报数,在决算编制中可能还会有所调整,待决算编成后再按程序报市人大常委会审批。

### (三) 市本级主要支出项目执行情况

**教育支出 25.8 亿元**(均为一般公共预算支出)。继续实施教育基建项目奖补,新改扩建25个中小学和19所幼儿园,新增2.5万个学位。落实农村义务教育学生膳食补助,完善困难学生资助政策体系。加大名师培养、教师培训和人才引进,促进教学能力提升。建设国家示范性职业院校,支持公共实训基地建设,改善办学条件。加快高校高水平人才培养,提升办学层次,加大省部属高校共建力度。

**科学技术支出 12 亿元**(均为一般公共预算支出)。重点支持关键性技术攻关和产业基地、公共技术服务平台建设,新建5个公共技术服务平台,新认定重点实验室、工程中心10家。支持企业校企合作、技术创新及改造,新培育创新型企业101家。落实“双百计划”、“海纳百川”人才政策,培育引进高层次创新人才和团队,2300人入选“海纳百川”人才计划。

**文化体育与传媒支出 8.6 亿元**(均为一般公共预算支出)。继续实施文化惠民工程,丰富文化场馆免费开放服务内容,支持各类惠民文艺演出1158场,农村公益电影和社区电影放映7420场。办

好国际时尚周、国际马拉松、海峡两岸文博会等大型文体赛事活动。推进鼓浪屿申遗及整治提升。加快文化创意和网络、电视等传媒产业发展，支持文艺创作、公益节目制作和厦门卫视上星。建成运动训练中心，岛内外体育设施和社区健身功能进一步提升。

**社会保障和就业支出 17.1 亿元**（均为一般公共预算支出）。保障行政事业单位和企业离退休人员待遇发放，落实退役军人就业安置和各类补助。完善养老服务体系，建成 366 个居家养老服务站、6 个老年人日间照料中心及 30 个农村幸福院，鼓励社会力量开办养老机构，购买老年人意外伤害险惠及全市 29.7 万人。落实优抚、福利事业及残疾人保障等政策，实施自然灾害生活救助、流浪乞讨人员救助等社会救济。支持多渠道多形式就业创业，新增就业逾 18 万人。

**医疗卫生支出 22.3 亿元**（均为一般公共预算支出）。复旦中山厦门医院、第一医院内科综合楼、厦大附属翔安医院等一批医疗资源启动建设，新建、改造基层医疗卫生机构 3 个。实施差别化的财政补助政策，推动分级诊疗制度建立，支持市属公立医院设备购置、医学中心和重点专科建设。开展家庭医生签约服务试点，完善基本医疗保障制度，对最低生活保障等困难群众提供门诊和住院救助。做好医疗急救、疾病防治和突发公共卫生事件应急保障。

**城乡社区支出 242.6 亿元**（一般公共预算支出 35.1 亿元，政府性基金预算支出 203.5 亿元，国有资本经营预算支出 4 亿元）。环东海域东部新城、马銮湾新城建设和现代服务业基地、高新技术



产业基地加快推进。实施老旧小区改造提升，改善铁路、公路、机场及流域沿线周边环境。岛外新城加速产城融合，嘉庚剧院、厦门老院子等文化旅游设施投用，翔安新城主干道路建设全面铺开。长泰枋洋水利枢纽工程引水渠全线贯通，莲花水库主坝工程完工。城乡生活垃圾处理、分类收集运输系统更加完善。开工建设保障性住房 5107 套，建成 7290 套。

**农林水支出 10.4 亿元**（均为一般公共预算支出）。开展岛外 9 条溪流整治，实施新村建设、旧村改造和老区山区改造项目 15 个，整治提升 12 个美丽乡村重点村，改善农村生活环境。加快农业园区建设，培育国家、省级休闲农业示范点，鼓励现代都市农业发展，新增中国最美休闲乡村 2 个，全国农业与乡村旅游示范点达 7 家。做好农村土地承包经营权确权登记，扶持农业产业化龙头企业，建立农业信贷担保体系，促进农民增收。

**交通运输支出 90.5 亿元**（一般公共预算支出 87.1 亿元，政府性基金预算支出 3.4 亿元）。保障轨道交通、翔安机场、海沧隧道接线工程等重大项目建设。火车站主站房及南广场投用，海翔大道、仙岳路与成功大道立交等建成通车，BRT 快 5、6 线投入运营，城市快速路网逐步完善。加大公共交通运营补贴，新增优化公交线路 75 条，新购、更新公交车 390 辆。建成公共自行车道 205 公里和 435 个站点，新建一批停车场、人行天桥，方便市民出行。

**资源勘探电力信息等支出 47.1 亿元**（一般公共预算支出 42.4 亿元，政府性基金预算支出 0.2 亿元，国有资本经营预算支出 4.5

亿元)。推动设立产业引导子基金，与深圳创投、赛富亚洲等知名股权投资机构签订战略合作协议，撬动社会资本助力产业发展。实施企业增产增效用奖励，鼓励企业自动化、智能化改造，促进工业稳定增长。推动企业战略性重组，支持软件信息服务、海洋经济等战略性新兴产业发展。通过政策性担保、风险补偿、贷款贴息等方式，缓解中小企业融资难、融资贵。

各位代表，2015年是“十二五”的收官之年，回顾过去的五年，全市各级财政部门深入落实中央、省、市的各项决策部署，以美丽厦门规划为引领，充分发挥职能作用，较好完成了“十二五”财政改革发展任务。

一是财政实力和收入质量双提升。财政总收入突破1000亿元，连续五年跨过五个百亿大关，地方级收入年均增长16%以上，圆满完成“十二五”财政收入目标。人均财政收入和每平方公里创造财政收入在十五个副省级城市中处于前列；税性收入占比保持80%以上，高于全国和全省平均水平，财政收入结构优化、质量提升。

二是产业结构优化和城市转型发展双促进。五年间，累计减轻企业负担超过300亿元。发挥财政政策和资金调控优势，为构建5+3+10现代产业体系提供有力支撑；推动一批重大产业项目落地，设立百亿元产业引导基金，促进经济发展提质增效。创新投融资机制，发挥财政资金的杠杆作用；建成厦漳跨海大桥、厦深铁路等一批重大基础设施，岛外新城初具规模，城市立体交通网络更加完善。

三是民生福祉和公共服务水平双提高。五年间，民生支出占

比保持在七成以上，与经济发展相适宜的民生投入机制基本建立，公共服务供给模式进一步创新。新建、扩建中小学 73 所，新增学位 7.5 万个，新增病床位 3029 张，建成保障性住房 5.5 万套。在全国率先实现义务教育完全免费，在全省率先实行中职教育免学费，统一城乡义务教育生均定额标准和城乡低保标准。医保标准、人均基本公共卫生服务经费逐步提高，社会保障体系更加健全。

**四是财政改革和财政管理双突破。**建立了统一、规范的市区财政管理体制，健全以公共服务均等化为目标的转移支付制度；全口径预算体系建立，预算管理、财政投融资、产业扶持、政府性资产管理等体制机制改革全面启动，财税体制改革框架和路线图基本确定。财政资金绩效进一步提升，政府债务率保持在较低水平。压缩“三公”经费等一般性经费支出成效显著，2015 年“三公”经费比 2010 年下降了 36.6%。

上述工作成绩的取得，是市委科学决策、正确领导的结果，是人大依法监督和政协民主监督的结果，也是各级各部门共同努力的结果。同时，我们也清醒地看到，财政运行中仍然存在着一些困难和问题，主要是：受经济下行压力影响，财政收入增长放缓趋势明显，财政支出刚性增长，财政收支平衡压力进一步加大；财政职能作用还未充分发挥，产业政策精准性不够、部分资产资源未能有效盘活等问题仍然存在，体制机制和方式方法需进一步创新；深化财税体制改革任务艰巨复杂，支出结构固化、资金使用绩效不高等问题依然突出，改革力度需进一步增强。对于这些问题，我们将转变

思路，主动作为，在今后的发展和工作中逐步改进解决，也恳请各位代表、委员一如既往地给予指导和支持。

## 二、2016年预算草案

2016年，是落实“十三五”规划的开局之年，也是建设美丽厦门、全面深化改革的关键之年。我们既要积极应对新常态下，受经济发展速度变化、结构调整、动力转换等因素影响，财政收入增速放缓带来的困难；更要充分把握国内经济长期向好的基本面，以及中央支持福建、厦门加快发展的有利因素，进一步坚定发展信心和改革决心，贯彻“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，稳中求进，改革创新，有效落实积极财政政策，更好地发挥财政政策和资金的引导作用，更多地依靠市场力量和改革办法，推动供给侧结构性改革和财税体制改革，主动服务经济、城市和社会转型发展，为我市“十三五”发展开好局、起好步。

根据我市经济社会发展态势和市委确定的目标任务，按照有保有压、统筹资金、提升绩效、主动作为的原则，编制全口径预算。2016年财政预算安排如下：

### （一）全市及市本级预算

#### 1.一般公共预算

全市一般公共预算总收入安排1081.3亿元，增长8%。其中：

地方级收入安排 645.2 亿元，增长 6.5%；上划中央收入安排 436.1 亿元，增长 10%。地方级收入 645.2 亿元，加上返还性收入 36.1 亿元、一般性转移支付收入 9.3 亿元、专项转移支付收入 16.2 亿元和调入资金 3 亿元，减去上缴上级支出 70.4 亿元，全市可安排的收入总量为 639.4 亿元，相应安排支出 639.4 亿元。

市本级一般公共预算收入 453.9 亿元，增长 6.5%。市本级收入 453.9 亿元，加上返还性收入 36.1 亿元、一般性转移支付收入 9.3 亿元、专项转移支付收入 16.2 亿元和调入资金 2 亿元，减去上缴上级支出 70.4 亿元、净补助区级支出 77.9 亿元，市本级可安排的收入总量为 369.2 亿元，相应安排支出 369.2 亿元。主要支出科目安排如下：

（1）一般公共服务支出 29.8 亿元，主要用于机关事业单位提供公共管理、公共服务等支出。

（2）公共安全支出 21.3 亿元，主要用于公检法司等公共安全事务支出。

（3）教育支出 28.4 亿元，主要用于保障各项教育事业发展支出。

（4）科学技术支出 12.6 亿元，主要用于鼓励企业研发创新、扶持战略性新兴产业发展、推进智能制造等支出。

（5）文化体育与传媒支出 7.7 亿元，主要用于文化、体育、传媒事业及相关产业发展支出。

（6）社会保障和就业支出 16.5 亿元，主要用于城乡居民养老

保险、促进就业、城乡居民最低生活保障及社会救济等支出。

(7) 医疗卫生与计划生育支出 25.6 亿元，主要用于保障基本公共卫生服务、城乡居民医保补助、医疗卫生服务体系建设等支出。

(8) 节能环保支出 15.7 亿元，主要用于环境整治、污染防治、节能减排、自然生态保护等支出。

(9) 城乡社区支出 39.1 亿元，主要用于市政道路及配套设施建设、城乡环境综合整治等支出。

(10) 农林水支出 9 亿元，主要用于改善农村生产生活条件、发展都市现代农业、促进农民增收等支出。

(11) 交通运输支出 71.3 亿元，主要用于保障轨道交通等重大交通基础设施投入、公交运营补贴等支出。

(12) 资源勘探信息等支出 39.4 亿元，主要用于支持企业发展、推进重大产业项目、促进产业转型升级等支出。

(13) 商业服务业等支出 28.9 亿元，主要用于支持商贸流通服务和旅游等产业发展支出。

(14) 金融支出 2 亿元，主要用于支持金融产业发展。

(15) 国土海洋气象等支出 6.2 亿元，主要用于国土资源管理、地质灾害防治、海洋环境保护、气象服务等支出。

(16) 住房保障支出 1.7 亿元，主要用于保障性住房维护管理、低收入群体住房租金补贴等。

(17) 预备费 6 亿元，占市本级财力的 1.6%，主要用于预算执行中处理自然灾害等突发事件增加的支出及其他难以预见开支。

## **2.政府性基金预算**

全市政府性基金收入安排 279 亿元，其中：土地类基金收入安排 268 亿元；相应安排全市政府性基金支出 279 亿元。

市本级政府性基金收入安排 153.9 亿元，其中：土地类基金收入安排 143 亿元，加上区级上解收入 15 亿元，市本级政府性基金可安排的收入总量为 168.9 亿元，相应安排支出 168.9 亿元。主要项目安排如下：

(1) 土地类基金支出 158 亿元，其中：土地开发及征地拆迁补偿等支出 65.1 亿元，城市建设支出 87.4 亿元，保障性住房建设支出 5.5 亿元。

(2) 其他基金支出 10.9 亿元，其中：污水处理设施建设和运营支出 3.8 亿元，价格调节基金支出 2.7 亿元、彩票公益金支出 1.9 亿元、城市公用事业附加支出 1.2 亿元。

## **3.国有资本经营预算**

全市国有资本经营收入安排 14.6 亿元，减去调入一般公共预算资金 3 亿元，相应安排支出 11.6 亿元。

市本级国有资本经营收入安排 8.7 亿元，减去调入一般公共预算资金 2 亿元，相应安排支出 6.7 亿元。

## **4.社会保险基金预算**

全市社会保险基金收入安排 278.8 亿元，其中：保费收入 224.6 亿元，财政补贴收入 7.8 亿元。全市社会保险基金支出安排 185.1 亿元。

需要说明的是，市人大财政经济委员会对于市本级 2015 年预算执行情况和 2016 年预算草案的初步审查意见，我们已吸纳至 2016 年预算草案和工作中。根据预算法等规定，我市将在财政部下达 2016 年新增债券额度后及时编制预算调整草案，报市人大常委会批准。

## **（二）2016 年财政政策和支出重点**

### **1. 推动产业转型，促进创新发展**

**打造创新型产业载体。**安排 51 亿元。加快同安、翔安高新技术产业基地和现代服务业基地、清华海峡研究院等园区载体建设，拓展产业发展空间。大力培育生根型龙头企业，推进清华紫光、电气硝子、联芯、开发晶等一批等重点项目建设投产，促进产业链整合延伸。加快小微企业创业创新基地城市示范建设，着力培育一批创客空间、创新工场、众创众筹空间等新孵化平台。

**培育经济发展新动能。**安排 38.4 亿元。推动产业政策和资金“双统筹”，重点发展集成电路、LED、生物医药等战略性新兴产业。支持企业技术改造，鼓励企业实施“机器换人”，大力发展智能制造、软件信息、海洋经济、金融租赁等先进制造业和现代服务业。整合统筹涉农资金，健全农业信贷担保体系，大力推进现代都市农业发展。

**优化创新创业环境。**安排 26 亿元。完善政策性担保体系，通过贷款担保、风险补偿、融资租赁补助等方式，缓解企业融资难。发挥产业引导基金作用，撬动社会资本投向我市优势产业和重点领



域。加大优秀人才引进力度，落实好“海纳百川”和“双百计划”人才政策。按照中央部署全面实施营改增，落实小微企业税收优惠等结构性减税和涉企收费减免政策，降低企业负担。

**支持企业自主创新。**安排 12.6 亿元。优化科技资金投入机制，实施 17 项科技计划。支持产业创新重大专项、关键技术开发、技术创新公共服务平台建设，鼓励企业与高校、科研院所开展产学研合作，促进科技成果产业化。设立科创“红包”，对小微企业购买科技服务给予补贴。促进科技与金融深度融合，发挥科技成果转化与产业化基金作用，支持科技企业发展壮大。

## **2.提升城乡品质，促进协调发展**

**促进主体功能区建设。**安排 53.5 亿元。优化城乡区域格局，加快岛外新城建设，加强生态功能区保护。推动老城区更新改造，实施棚户区和危旧公房改造，保护风景名胜、特色建筑、历史文化街，推进鼓浪屿综合整治提升。围绕“一岛一带双核多中心”空间格局，加快轨道交通 1 至 4 号线、翔安机场、海沧新港区和城市快速路网等立体化交通网建设，促进岛内外基础设施的互联互通，提升城市承载力和辐射力。

**加快城乡统筹发展。**安排 34.8 亿元。推动观音山、五缘湾、湖边水库等岛内片区开发，打造金融、商务、旅游会展和消费购物中心，提升城市功能。落实强农惠农富农政策，支持现代农业示范区、农民创业园及示范基地建设，促进农业农村发展和农民增收。继续实施旧村改造、老区山区建设和移民造福工程，推进美丽乡村

和试点小城镇建设，完善农村公共服务设施。

**推动区域协作发展。**安排 27.9 亿元。加快城际轨道、城际快速路、信息通讯等设施建设和互通，促进区域资源整合协作。推进厦门龙岩山海协作经济区、厦门泉州（安溪）经济合作区建设，发展“飞地经济”。落实重点流域生态补偿办法，实施区域间跨界河流的综合治理和生态修复。安排资金做好扶贫帮困和对口支援新疆、西藏、宁夏、甘肃等地。

### **3.建设宜居家园，促进绿色发展**

**推进生态建设。**安排 20.8 亿元。建立保护生态功能区奖补机制，推进区域绿地和生态廊道建设，筑牢生态屏障。加快海绵城市、地下综合管廊等项目建设，实施“四边”绿化改造和景观提升，完善市政配套设施。支持农田水利、土地整治和高标准农田建设，开展农村家园清洁行动和人居环境综合整治。

**加强环境保护。**安排 15.7 亿元。实施清洁空气行动计划，重点整治汽车尾气、工业废气、扬尘污染等。推进东西部垃圾焚烧发电厂二期等垃圾处理基地建设，完善垃圾分类处理系统和城乡污水处理设施。推进岛外流域综合治理，开展土壤污染防治，实施海域清淤、岸线整治、沙滩生态修复，提升环境品质。

**加大节能减排。**安排 9.5 亿元。大力发展循环经济，推广节能产品和技术，重点支持高效节能、资源循环利用等领域。鼓励企业技术装备更新改造，淘汰落后产能。发展节能环保产业，建设充电设施，做好“黄标车”淘汰和新能源汽车推广。优化公共自行车专

用道，鼓励绿色出行。

#### **4.打造营商环境，促进开放发展**

**加快自贸区发展。**安排 13.2 亿元。加快电子口岸建设，完善通关一体化平台，鼓励国际中转集拼业务，促进港口发展。加快自贸试验区联动招商，促进股权投资、融资租赁、冷链物流、电子商务等新业态做大做强。在厦实施离境退税，积极争取口岸免税店等政策，营造良好消费环境。

**深化对台交流合作。**安排 12.8 亿元。加快两岸新兴产业和现代服务业合作示范区、两岸区域性金融服务中心、两岸贸易中心建设，鼓励更多台湾企业来厦发展。推进厦台跨境电子商务、邮件业务发展，对接合作高雄港、台中港，促进两岸三通便利化。落实会计职业资格互认等政策，推进海峡两岸青年创业基地建设，引进台湾人才。办好海峡论坛等涉台活动，扩大对台交流平台影响力。

**提升城市国际化水平。**安排 8.8 亿元。加大投入推动厦蓉欧、中亚班列运营，奖励补助新辟国际航线，着力打造海陆联动大动脉，主动融入“一带一路”战略。鼓励企业境外参展和开拓国际市场，为企业“走出去”提供平台和服务。加快引进区域性总部和制造、研发、营销、结算中心。保障好“9·8 投洽会”、G20 央行长财长副手会议和 21 世纪海上丝绸之路论坛等品牌活动。

#### **5.增进百姓福祉，促进共享发展**

**促进教育发展。**安排 28.4 亿元。实施新一轮教育基建三年行动计划，新建一批幼儿园和中小学校，改造提升农村中小学设施设

备，促进岛内外教育资源均衡布局。完善民办幼儿园补助政策，引进国际学校，鼓励多元化办学。加大教师培训、教育信息化投入和“名校长+名师”优秀人才的引进，提升教育质量。加快示范性现代职业院校建设，优化学科和专业设置，支持高校内涵发展。

**提升医疗水平。**安排 25.6 亿元。落实基本医疗保障各项制度，实施差别化补助，推进公立医院改革。加快复旦中山厦门医院、心脏中心等一批医院建设，启动新一轮基层医疗卫生机构提升改造，鼓励社会资本办医，满足不同层次医疗需求。加大医疗人才引进，重点培养名医、名科室，提升医疗服务水平。

**健全社保体系。**安排 16.5 亿元。强化政府兜底责任，落实各项底线民生补助政策，加大因病因灾致贫救助力度。全面实施机关事业单位养老保险制度改革，城乡低保标准提高到每人每月 610 元。推进养老服务业改革，推广医养结合，通过财政补助、运营补贴等方式推进农村幸福院建设、民办养老服务机构发展。加大就业培训投入，支持高校毕业生、农村转移劳动力、城镇困难人员和退役军人就业创业。

**办好惠民实事。**安排 30 亿元。落实各项公交补助政策，推进智慧交通建设。继续实施图书馆、博物馆免费开放等文化惠民工程，推动国有文艺院团及公益文化场馆改革试点。支持创建国家食品安全城市和国家安全发展示范城市，打造区域消费中心。加大治安防控体系投入，推进平安厦门建设和司法体制改革，促进社会管理创新。

### 三、做好新形势下的财政工作

2016年，我们将按照中央、省、市有关全会和经济工作会等精神，主动适应经济发展新常态，深入贯彻预算法，深化改革，扎实工作，为我市推进科学发展、跨越发展提供坚实的财力保障。

#### （一）发挥财政职能促发展

**转变产业扶持方式。**更多地运用市场化方式扶持，统筹政策、资金、人才等要素资源，加快形成“产业推进一套机制、空间布局一张图、政策支持一套体系、资金安排一个池、申报管理一个平台”体系，重点支持先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业发展。壮大产业基金规模，探索设立股权投资基金、并购基金、风险投资基金等，放大财政资金杠杆效应。

**创新财政投融资机制。**拓宽建设资金渠道，探索境外直接融资，用好城市发展基金和棚改资金，大力推进PPP试点工作，力促城市综合管廊等重点项目成功落地。打造市场化投融资主体，支持发行企业债券、中期票据。积极争取地方政府新增债券和置换债券额度，优化政府债务结构。

**加快资产管理体制改革。**推进行政事业单位不动产确权工作，打造动态政府资产信息数据库，建立政府资产报告制度。完善全生命周期资产监管机制，强化资产管理与预算管理的有机结合。按照“管资本”的改革方向，推动行政事业单位经营性资产清理整合、市

场化运营，分类构筑城市综合开发、基础设施建设、社会事业发展等领域投资运营公司，推动资产资本化和证券化，助力城市转型提升。

**推进社会事业领域改革。**合理界定政府和市场边界，建立更加公平、更可持续、更有效率的民生保障机制。持续加大政府购买服务力度，提高公共服务供给质量和财政资金绩效，推动“养人向养事”转变。实施部分公共产品和服务价格改革，完善市场决定价格机制。引导和鼓励社会资本兴办学校、医院和养老机构等，推动优质社会资产、资源进行市场化运作，提高资源配置效率和公共服务水平。

## **（二）坚持科学理财优结构**

**依法组织收入。**密切关注中央各项税制改革动态，做好收入趋势研判。强化宏观政策和经济形势分析，跟踪、监控主体税源、重点税源及重点企业的收入变化。依法强化收入征管，实现依法征收、应收尽收。落实各项提高收入质量的政策措施，实施财政与经济良性互动、健康发展。

**严控行政成本。**优化财政支出结构，健全厉行节约长效机制，严格控制政府性楼堂馆所建设改造和三公经费、会议费、培训费等一般性支出。推进公务用车改革，规范公务交通补贴管理。完善基本支出定额标准体系，强化预算单位预算执行主体责任。

**规范债务管理。**规范政府债务管理体制，妥善处理存量债务和在建项目后续融资，确保到期债务及时、足额偿还。综合运用地方政府风险预警指标，评估市区债务风险和变化趋势，防范政府债

务风险。做好地方政府债券自发自还，置换存量债务，优化债务期限结构。

### **（三）深化财税改革促提升**

**提升预算管理水平。**进一步细化预算编制管理，规范项目库入库，完善分级分类、滚动管理功能，原则上未入库项目不得安排预算，提升预算编制和管理水平。硬化预算执行约束，严格控制不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金调剂使用。完善预算执行监控、通报、约谈和问责机制，均衡预算支出进度。继续推进预算信息公开，提升预算透明度。

**推进中期财政规划管理。**出台中期财政规划实施意见，扩大部门支出三年滚动预算编制试点范围，强化中期规划和年度预算的衔接，完善跨年度预算平衡机制。梳理现有财政支出政策，建立中长期支出政策的评估机制，增强预算的前瞻性和科学性。

**加大财政资金统筹。**落实政府性基金收入转列一般公共预算制度，提高预算统筹力度。盘活各类财政存量资金，统筹用于重点发展领域和优先保障民生支出。推进跨部门、跨领域资金整合，避免资金使用“碎片化”。完善财政存量资金年末自动清理以及预算编制、执行相结合的机制，控制结余结转资金规模。

**完善对区财政管理体制。**进一步梳理市区事权和支出责任，逐步规范市区投资事权、民生保障事权划分。完善对区转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大对财力薄弱区和重点生态功能区的转移支付力度，推进基本公共服务均等化。

此外，继续推进国库集中支付、国库现金管理、政府采购、政府综合财务报告制度等改革工作。

#### **（四）强化监督管理提绩效**

**强化绩效评价。**完善预算绩效管理制度体系，实施全过程预算绩效管理，提高绩效目标覆盖率，逐步开展重大支出政策、专项资金和重点民生支出的绩效评价，强化评价结果应用。建立第三方评价管理制度，推动评价结果向社会公开。

**做好政策研究。**坚持问题导向，总结梳理我市财政改革发展中亟需破解问题，强化财政政策研究。积极对接研究机构、民间智库、高等院校等社会组织，组织开展重大课题调研，主动为经济社会发展服务。

**加强财政监督。**推进行政事业单位内控制度建设，强化财政政策、专项资金执行情况的监督检查。加强财政运行管理的风险防控，优化管理流程，对财政资金分配使用的重要领域和关键岗位实行分岗设权、分级授权。积极配合审计监督，严肃财经纪律，不断改进和加强财政工作。

**各位代表**，新的一年我们将在市委的正确领导下，自觉接受人大的依法监督和政协的民主监督，解放思想，锐意进取，努力完成全年财政预算任务，做好各项资金保障和改革创新工作，为建设美丽厦门、争当“五大发展”示范市，全面建成美丽中国典范城市做出更大的贡献！



# 名词解释

## 1. 营改增

营业税改征增值税(简称营改增)是指纳税人从原来按营业额缴纳营业税,转变为按增值额计征缴纳增值税。我市从2012年11月1日起开展试点。自2013年8月1日起,在全国范围内开展交通运输业和部分现代服务业营改增试点,并新增广播影视服务应税范围;自2014年1月1日起,铁路运输和邮政业纳入营改增试点;自2014年6月1日起,电信业纳入营改增试点。按照中央的税制改革部署,2016年“营改增”拟全面扩围至金融业、建筑业、房地产业和生活服务业。

## 2. 城市发展基金

城市发展基金是指专门用于对城市基础设施建设项目直接进行股权投资的集合资金。该基金将由市属国企代表财政注入部分资金,并吸引保险资金等社会资本共同合作组建而成,具有杠杆效益,可以40%的项目资本金,相应获取60%的银行贷款资金,充分发挥财政资金“四两拨千斤”的功能,提高财政资金使用效益。

## 3. 海绵城市

海绵城市,是新一代城市雨洪管理概念,是指城市能够像海绵一样,在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的“弹性”,下雨时吸水、蓄水、渗水、净水,需要时将蓄存的水“释放”并加以利用,以提升城市生态系统功能和减少城市洪涝灾害的发生。2015年财政部、住建部、水利部组织开展了中央财政支持海绵城市建设试点城市评审,经过竞争性答辩,厦门、镇江、武汉等十六个城市进入试点范围,可获得为期三年,每年四亿元的中央财政补助。

## 4. 地下管廊综合试点城市

地下综合管廊，是指在城市地下用于集中敷设电力、通信、广电、给排水、热力、燃气等市政管线的公共隧道。推进地下综合管廊建设，是创新城市基础设施建设的重要举措，可以逐步消除“马路拉链”、“空中蜘蛛网”等问题，用好地下空间资源，提高城市综合承载力。2015年财政部、住建部组织开展了中央财政支持地下综合管廊试点城市评审，经过竞争性答辩，厦门、包头、沈阳等十个城市进入试点范围，可获得为期三年，每年三亿元的中央财政补助。

### **5. 产业引导基金**

产业引导基金是指由政府设立并按市场化方式运作的政策性基金，引导社会资本进入政府拟扶持及着力打造的产业领域。2015年我市设立初期规模为100亿元的产业引导基金。产业引导基金采取两种运作模式，一是社会资本共同出资设立相应的产业子基金，再通过产业子基金以股权投资方式投入我市重点打造的十大千亿产业链（群）企业；二是以股权投资方式直接投资于市委、市政府确定的重大产业项目。

### **6. 科技成果转化与产业化基金**

科技成果转化与产业化基金是指由市政府设立的，以强化创新驱动，促进科技成果转化和产业化为目的，采取股权投资方式扶持战略性新兴产业和高新技术领域开展科技成果转化的初创期企业的专项资金。

### **7. 双百计划**

按照市委市政府出台的《厦门市引进海外高层次人才暂行办法》和《关于加快建设海西人才创业港，大力引进领军型创业人才的实施意见》，我市计划用5-10年引进聚集能突破关键技术、发展高新产业、带动新兴学科的100名海外高层次人才和300名领军型创业人才。

### **8. 海纳百川**

在继续推进引进高层次人才“双百计划”的基础上，我市实施以“一个总纲、十二个人才计划、七大支撑政策体系”为主要内容，覆盖面广、

纵横配套的“海纳百川”新一轮人才创新政策体系。该计划涵盖领军型、骨干型高层次人才，医疗卫生、高技能、服务外包等实用型人才，金融、航运、旅游、海洋、软件信息等重点行业和项目急需紧缺型人才，创新创业人才、青年人才和台湾特聘专家等，并配套制定财政资金支持、优惠政策提升、引才网络、创新创业平台、科技投融资、区域性人才市场、高层次人才特殊支持计划等支撑政策，为美丽厦门提供坚实的智力和人才支撑。

## 9. 政府购买服务

政府购买服务是指通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量和事业单位承担，并由政府根据合同约定向其支付费用。推行政府购买服务是创新公共服务提供方式、加快服务业发展、引导有效需求的重要途径，有利于推动政府职能转变、整合利用社会资源、增加公共服务供给、提高公共服务水平和效率。

## 10. PPP 试点

PPP（政府与社会资本合作，英文缩写简称 PPP）是指政府与社会资本为提供公共产品和服务而建立的一种长期合作关系，通常是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报；政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以确保公共利益的最大化。

## 11. 老年人意外伤害险

老年人意外伤害险即老年人幸福安康险,是我市首个由政府主导的老年人保险项目，本市户籍和外地常住我市年满 60 周岁以上老年人均可参保，2015 年投保保费为每人 27 元，市财政针对不同人群采取不同的补助标准。在保险期限内，参保老人如发生意外造成伤残（包括死亡）的，保险公司将按合同规定给予赔付，最高可获赔 10 万元，有效减轻老年人因意外伤害给家庭造成经济负担。

## 12. 中期财政规划

中期财政规划是根据基期年的经济发展情况和宏观调控方向，预测未来三年经济社会发展指标，在此基础上考虑未来涉及财政收支的重大改革和政策事项，测算未来三年财政收支情况进行综合平衡。中期财政规划对年度预算起到约束作用，年度预算编制应在中期财政规划框架下进行编制。

## 13. 土地房屋征收资金拨付机制

为促进征收工作顺利实施，针对市级投融资项目征收资金审核环节多，市区审核职责重复交叉的问题，市财政局完善土地房屋征收资金审核拨付办法，先行预拨各区征收备用金，各区审核认定的征收补偿款，可先从备用金中支付，不需要再报市级审批。市级预拨备用金，确保了征收资金及时足额到位。减少了审核环节，推进项目用地征收工作顺利开展。

## 14. 飞地经济

飞地经济，是指两个相互独立，经济发展存在落差的行政地区打破原有的行政区域限制，通过跨空间行政管理和经济开发，实现两地资源互补、经济协调发展的一种各区域经济合作模式。

## 15. 生态功能区奖补机制

生态功能区奖补机制，是指为引导和鼓励各区加强生态环境保护力度，促进经济社会可持续发展而设置的转移支付制度。该项制度以主体功能区规划为导向，以提高重点生态功能区域基本公共服务保障能力为目标，以生态保护绩效为依据，对生态地区放缓经济增长给予补偿，对改善环境成效予以奖励。