

# 关于北京市 2018 年上半年预算执行情况的报告

——2018 年 7 月 26 日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第五次会议上

北京市财政局局长 吴素芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告本市 2018 年上半年预算执行情况。

## 一、2018 年上半年预算执行情况

今年以来，市政府各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面深入学习贯彻党的十九大精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，按照高质量发展要求，紧紧围绕首都城市战略定位，全面做好疏功能、稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，推动我市经济迈向高质量发展。

### （一）收入预算执行情况

1. 经济延续稳中向好趋势，带动一般公共预算收入实现平稳增长。

今年以来，我市在减量发展、产业结构深度调整、新旧动能转换的大背景下，经过各部门共同努力，全市经济质量效益不断提

升,延续了稳中向好、稳中提质的发展态势,为全市一般公共预算收入增长提供了坚实基础。1—6月,全市一般公共预算收入完成3253.3亿元,同比增长7.2%,完成年度预算的56.2%,超时间进度6.2个百分点。

上半年我市一般公共预算收入运行主要呈现以下特点:一是税源基础不断稳固,带动税收收入逐渐企稳回升。上半年,全市GDP同比增长6.8%,规模以上工业增加值同比增长8.3%,市场总消费额同比增长8.1%,带动税收收入企稳回升。全市税收收入完成2825.2亿元,同比增长6.8%,增幅较一月份和一季度分别提高9.5和6.1个百分点,反映出促进我市收入持续增长的税源基础逐步稳固。其中,在居民收入稳定增长、企业经营效益提升等因素带动下,个人所得税完成431.2亿元,同比增长17.1%,较一季度提高0.7个百分点;企业所得税完成822.6亿元,同比增长6.3%,较一季度提高12.1个百分点;增值税完成931.2亿元,同比增长11.3%,较一季度提高5.1个百分点。二是高精尖经济带动作用明显,成为财政收入增长的主要动力。我市创新驱动作用明显加强,高精尖产业、企业群体和重点功能区增势向好。从行业看,信息服务业、科技服务业呈现快速增长,两行业同比增长36.8%,对全市财政收入增收贡献率达53.1%,较上年末提高31.9个百分点;从企业看,2.5万户中关村高新技术企业财政收入实现增长17.0%,对全市财政收入增收贡献率达46.1%,较上年末提高10.2个百分点;从区域看,北京经济技术开发区(增长

19.7%)、北京商务中心区(CBD)(增长10.1%)、中关村国家自主创新示范区(增长14.1%)财政收入均实现两位数增长。三是财政收入质量较高,在全国位居前列。上半年,我市税收收入(2825.2亿元)占财政收入比重为86.8%,较一季度提高2.1个百分点,在全国各省市中排名第二,远高于财政部对各省市收入质量考核中确定的满分标准(80%);非税收入完成428.2亿元,占财政收入的比重为13.2%,主要是:房屋出租出借等国有资源(资产)有偿使用收入(完成90.5亿元,占非税收入比重为21.1%,下同)、教育及农田水利两项土地计提收入(完成71.8亿元,占比16.8%)、教育费附加收入(完成57.2亿元,占比13.4%)。四是市区两级收入均实现“双过半”。上半年,市级累计完成1913.6亿元,同比增长8.9%,完成年度预算56.9%;区级累计完成1339.7亿元,同比增长5.0%,完成年度预算55.4%,各区均实现收入正增长,并且实现“时间过半,进度过半”。

2. 政府性基金预算收入保持平稳增长,总体情况较好。

上半年,全市政府性基金预算收入完成1013.6亿元,同比增长9.3%,完成年度预算的52.7%,主要是上年土地收入甩尾因素影响。其中,市级完成282.6亿元,同比下降9.4%,完成年度预算的33.1%,主要是市级加快对区土地成本返还,大力推进各区土地储备项目的实施。

3. 国有资本经营预算收入增长较快,执行进度快于时间进度。

上半年,全市国有资本经营预算收入完成49.4亿元,同比增

长 286.2%，完成年度预算的 81.2%，主要是今年加快国有企业利润清算，相关收入较上年入库时间提前。其中，市级完成 41.6 亿元，同比增长 555.9%，完成年度预算的 82.7%。

4. 社会保险基金预算收入保持平稳增长，运行平稳有序。

上半年，全市社会保险基金预算收入完成 1945.5 亿元，同比增长 12.8%，完成年度预算的 51.1%，主要是职工工资上涨带动基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等险种缴费基数增加，使得缴费收入增长。其中，市级完成 1879.2 亿元，同比增长 13.1%，完成年度预算的 50.6%。

## （二）支出预算执行情况

1. 全市“四本预算”支出预算总体执行情况较好。

上半年，全市一般公共预算支出 3667.8 亿元，同比增长 10.0%，完成年度预算的 54.2%（超过时间进度 4.2 个百分点），主要是加快科技、文化、社会保障和就业等重点领域支出。其中，市级支出 1918.0 亿元（含追加各区支出 342.8 亿元），同比增长 3.2%，完成年度预算的 60.1%，超过时间进度 10.1 个百分点。

上半年，全市政府性基金预算支出 1085.6 亿元，同比增长 46.1%，完成年度预算的 41.9%，主要是加快轨道交通建设等项目实施。其中，市级支出 492.3 亿元（含追加各区支出 80.1 亿元），同比增长 73.6%，完成年度预算的 40.3%。

上半年，全市国有资本经营预算支出 24.7 亿元，同比增长 36.7%，完成年度预算的 50.8%。其中，市级支出 21.4 亿元，同

比增长 44.7%，完成年度预算的 55.0%。

上半年，全市社会保险基金预算支出 1280.9 亿元，同比增长 8.9%，完成年度预算的 43.3%，主要是受提高基本养老保险保障待遇标准和医事服务费、部分诊疗项目报销比例增加影响，导致基本养老保险支出、基本医疗保险基金支出较上年有所增加。其中，市级支出 1239.4 亿元，同比增长 9.1%，完成年度预算的 43.2%。

## 2. 加大资金统筹力度，保障全市重点工作资金需求。

上半年，市政府各部门深入落实首都城市战略定位，大力优化支出结构，统筹资金聚焦全市中心工作，保障重点项目加快实施，推动全市经济社会稳步发展。市级重点项目支出情况如下。

一是支持非首都功能疏解，积极推动京津冀协同发展。加快南苑机场拆迁及建设，推进北京电影学院新校区建设，支持部分教育、医疗资源优化布局等疏解非首都功能方面支出 27.0 亿元；保障北京新机场高速公路、京张高铁征地拆迁和冬奥会、冬残奥会延庆赛区场馆配套基础设施等京津冀重大基础设施支出 65.4 亿元；实施京津风沙源治理等跨区域生态保护支出 0.6 亿元；加快城市副中心道路、水务等配套设施建设，推进景山学校通州校区落地等支持城市副中心建设支出 12.0 亿元；对口支援西藏、新疆、青海、湖北巴东，对口帮扶河北、内蒙古，对口协作南水北调等精准扶贫、精准脱贫支出 57.9 亿元。

二是加快构建高精尖经济结构，促进经济高质量发展。促进“三城一区”创新发展，推动国家科技创新 2030—重大项目、北京

市自然科学基金项目等在京落地,打造区域性科技创新和研发中心,加强人才集聚,支持中关村示范区一区十六园协调发展,注资国家新兴产业创业投资引导基金等方面支出 217.8 亿元;支持第五届京交会召开,推进服务业扩大开放综合试点工作等支出 17.6 亿元;支持各区加快构建高精尖经济结构、加强人才吸引支出 41.0 亿元;支持 8 英寸集成电路研发产业化建设、机器人产业化项目建设等国有经济产业结构调整等方面支出 27.9 亿元。

三是改善生态环境质量,打好污染防治攻坚战。实施高排放老旧柴油货车淘汰,农村地区“煤改清洁能源”,中央国家机关及驻京部队“清煤降氮”等任务支出 69.3 亿元;支持永定河综合治理与生态修复,加大黑臭水体治理力度,保障中心城区供水管网建设改造工程和农村治污管网建设,加强积水地区治理等支出 81.0 亿元;支持垃圾分类处理工作,推动顺义区生活垃圾处理中心建设等垃圾综合处理支出 2.6 亿元;启动新一轮百万亩造林绿化行动计划,加强城市休闲公园、郊野公园建设,推进美丽乡村建设等支出 143.5 亿元;开展架空线入地、背街小巷环境整治提升、公共厕所改造升级以及世园会周边等重点地区环境治理提升等支出 15.0 亿元。

四是推动城市建设发展,提升城市管理质量。保障疏解整治促提升专项行动顺利实施,支持各区实施“留白增绿”、拆除违法建设、整治“开墙打洞”、疏解区域性专业市场等专项行动支出 136.4 亿元;加快保障性住房建设,推动棚户区改造,实施新一轮老旧小区

区综合整治等住房保障支出 76.4 亿元；加快广渠路东延、首都地区环线高速、轨道交通 12、17、19 号线等道路建设，保障全市轨道交通线路正常运营，推进北苑北综合交通枢纽工程建设，落实乘车优惠政策等促进交通发展支出 405.4 亿元；加大对政法部门的保障力度，加强消防事业建设，保障食品药品安全等城市安全支出 70.7 亿元。

五是提高公共服务水平，着力保障和改善民生。加大学前教育资金投入，支持和引导各区开展普惠性幼儿园扩学位，推动高等教育和现代职业教育发展，支持在京高校建设世界一流大学和一流学科等教育发展支出 176.1 亿元；加大精准扶贫工作力度，支持发展养老服务业、保障各项社会保障待遇政策落实，落实军队离休退休安置干部待遇等支出 112.6 亿元；推进公立医院综合改革，支持市属医院发展，加强公共卫生体系建设，推进康复护理体系建设，促进中医发展等支出 38.1 亿元；加大历史文化名城保护力度，支持文物腾退、保护和修缮，推进文艺院团改制，推广普及高清交互数字电视，支持惠民演出票价补贴、文化惠民消费等支出 44.0 亿元；支持国家速滑馆、国家高山滑雪中心建设，推广普及群众冰雪运动等支出 18.4 亿元；对供热供电企业给予政策性补贴，保障道路、桥梁建设和养护等支出 170.9 亿元；支持农业生态综合治理，扶持区域优势特色产业，提高农业产业化发展水平，促进农户增收等支出 33.2 亿元。

### （三）上半年财税改革进展情况

1. 减税费、优服务,持续优化促进经济迈向高质量发展的财税政策环境。

一是不折不扣落实好减税降费政策,减轻企业和社会负担。按照国家部署,落实好降低增值税税率、扩展企业所得税优惠范围、扩大印花税免征范围等减税政策,有效减轻企业税负;继续做好清理规范政府性基金和行政事业性收费工作,出台降低残保金征收标准、免征首次申领居民身份证工本费、实现水资源费和排污费向水资源税及环保税平稳过渡,上半年,我市地方级减税降费规模约 30 亿元。二是提升纳税便利度,促进营商环境持续改善。制定进一步提升纳税便利度等优化营商环境的一揽子政策,从落实“减税降费”政策,提高“纳税准备”“税费办理”“税费缴纳”便利度等四方面,进一步精简办事流程、降低创业成本、提高服务效能,积极营造便利化的营商环境。三是积极发挥对社会资本的引导作用,共同推动首都发展。6 月底,我市科技创新基金正式设立,并公布首批 50 亿元投资计划,吸引天使投资、创业投资等社会资本形成合力,共同投向高端“硬技术”创新、前端原始创新及“高精尖”产业;积极参与设立国家集成电路产业投资基金二期、国家京津冀产业协同发展投资基金,发挥好政府投资引导基金的撬动作用;搭建文化金融服务平台,目前已吸引 5000 余户文创企业和 150 余家各类合作机构入驻,有效缓解文创企业融资难融资贵问题,推动了我市文创产业发展。

2. 转方式,提绩效,加快健全提升财政资金效益的政策体系。

一是在全国率先试点绩效成本预算改革。在借鉴国际先进经验的基础上,结合我市实际,立足成本效益分析,探索建立全成本核算的项目支出标准,建立以质量和成本为重要考核内容,以结果导向配置公共资源的绩效管理机制,推进在学前教育、养老事业发展两个领域的先行先试工作,进一步完善思路,为全面推进绩效成本预算管理改革奠定基础。二是继续拓展绩效评价的深度和广度。围绕疏解整治促提升和平原造林等全市性重大政策开展绩效评价;继续推进部门整体支出、财政支出政策、债券资金、国资预算、政府投资基金、市对区转移支付资金等多种类型资金的绩效评价;2018年市级预算部门全部公开项目绩效目标,实现绩效目标公开常态化。三是创新财政经费保障方式支持科技创新中心建设。出台支持建设世界一流新型研发机构实施办法,针对基础前沿研究类和市场导向类研发机构的不同特点和需求,分别采取持续性和一次性经费保障方式,根据绩效评价结果,决定是否给予后续支持;赋予新型研发机构人员聘用、经费使用、运营管理等方面的自主权,并探索经费负面清单管理模式。

### 3. 防风险,促公开,全面强化保障财政运行安全的财政管理机制。

一是防范政府债务风险。严格规范政府举债融资行为,政府举债一律采取发行政府债券方式,严禁违法违规举借政府债务,市区两级开展全面自查,对于发现的不规范举债担保等问题立即整改;在2018年新增的566亿元债务安排中,结合市区风险水平等因素,合理安排债务,对于被财政部列入风险提示名单的区,不予

安排新增债券资金,将资金主要用于城市副中心棚户区改造等重点领域建设。二是加大预决算公开力度。在2018年预算公开中,实现除涉密信息外,所有使用财政资金的市级部门全部公开,并首次公开部门的政府购买服务目录及预算,实施重点支出和重大投资项目公开;拟定2017年决算公开方案,进一步丰富公开内容,细化公开非税收入项目,实现绩效评价自评报告的公开部门全覆盖,新增提交审议并公开4个重点项目的财政绩效评价报告,进一步细化公开决算报表,提高公开的可读性。三是积极推进市人大预算联网监督工作。落实全国人大和财政部推进地方预算联网监督工作指导意见,扎实推进预算联网监督系统开发工作,及时推送数据、设定预警规则、丰富展现形式,6月底实现了市人大预算联网监督系统上线。四是规范推广PPP模式。继续发挥优质项目引领示范作用,6个项目入选财政部第四批PPP示范项目,我市示范项目累计达到15个;集中开展PPP项目清理清查,加大PPP项目信息公开力度,提高PPP项目规范性管理水平。

## 二、当前需要关注的问题

上半年,本市财政运行总体平稳,稳中向好,好于预期。同时,我们也要认识到,下半年,受中美贸易摩擦等因素影响,经济形势更加复杂严峻,财政运行和改革中还面临一些困难和问题,需要重点关注并加以解决。

1. 减收因素较多,财政收入仍将保持低位运行。上半年,我市财政运行情况总体较好,展望全年,我市财政收入保持平稳增长的

基础较为稳固,但也存在一些制约收入增长的政策和经济因素,对完成全年收入预期将产生较大压力。一是政策性减收规模大。今年国家陆续出台调整增值税税率、扩大小微企业范围、提高优惠企业设备扣除上限等十余项减税措施,全国预计年度为企业和个人减税降费 1.1 万亿元。经测算,初步预计 2018 年我市地方级新增减税降费规模约 187.8 亿元,拉低我市一般公共预算收入增幅约 3.4 个百分点。二是房地产业减收规模还将逐步扩大。房地产业是我市重点税源行业(目前占比为 14.5%),房地产调控政策实施以来,我市房地产销售和投资持续下降,房地产业财政收入也呈下降态势,考虑到我市房地产业税收规模占比较大,预计行业减收将对全年收入增长产生较大压力。

2. 收入增长的新动能有待进一步培育和壮大,财政收入的动力转换任重道远。产业优化升级、实现动力转换是我市经济实现高质量发展的重要一环。从目前数据来看,我市创新驱动成果正在逐步显现,信息服务业、科技服务业财政收入实现较快增长(分别增长 40.8%和 34.0%),高新技术产业(增长 22.4%)引领作用明显,北京经济技术开发区(增长 19.7%)等创新企业集聚地区财政收入增长较快,但也要看到,相关产业占财政收入比重较小(信息服务业和科技服务业财政收入合计占比仅为 13.3%),新生力量壮大还需一段时期。

3. 财政支出效益有待进一步提高。北京作为全国第一个减量发展的城市,不仅要实现人口和建设规模的双控,更要在减量中实

现高质量发展。在我市财政收入低速增长的情况下,财政支出需求快速增长,财政收支紧平衡特征不断凸显,需要进一步提高财政资金使用效益。目前,我市财政支出中依然存在政府投资引导基金、PPP、政府购买服务等新型投入方式应用力度不够,个别投入领域资金支出进度较慢,成本效益意识薄弱等问题。

### 三、2018 年下半年财政重点工作

下半年,在市委领导下,在市人大、市政协监督指导下,市政府及各部门将全面深入学习贯彻党的十九大精神,落实好《预算法》和《北京市预算审查监督条例》的各项要求,继续实施积极的财政政策,坚持构建高精尖经济结构,促进财政收入可持续增长;围绕落实新版北京城市总体规划,优化重点领域资金供给,加强资金使用绩效;继续深化财税体制改革,强化财政管理,增强财政服务大局能力,确保实现年初既定的各项目标任务。

#### (一)加强预算收支管理,确保完成全年目标

一是在收入方面,进一步完善财源建设和收入管理工作机制,从收入分析研判、预测调度等关键环节入手,推动建立部门间联席会议和重点税源走访机制,进一步强化财税部门协作机制,做好国地税机构合并后的收入管理工作;健全收支动态监测预警,推动涉税信息共享,加强信息收集与整理,密切关注主要税源、重点行业运行情况,及时跟踪减税降费的实施效果及减收影响,提高收入研判的准确性;加强对各区收入运行情况的指导和监控,及时发现和解决财政运行中的矛盾和问题,采取积极有效措施应对,形成财政

收入管理的工作合力。

二是在支出方面,进一步加快支出进度,落实部门在预算执行中的主体责任,加快重大项目实施;进一步加大财政资金统筹力度,集中财力保障全市重点工作和重点领域支出;完善预算执行运行机制,规范财务管理,提高财政资金使用效益。

## (二)围绕构建高精尖经济结构,提升收入增长内生动力

一是继续落实好减税降费政策,让企业切实享受改革红利。按照国家部署,认真落实即将出台的个人所得税改革等减税政策,主动清理我市设立的收费项目,配合清理政府定价的涉企业经营服务性收费、行业协会商会收费,为市场主体减负增效,涵养好税源。二是持续优化我市营商环境,更大力度为企业松绑减负。落实好我市进一步优化营商环境三年行动计划,从减税降费、提升纳税便利度、提高服务效能、营造市场公平等方面更大限度为企业松绑减负,加大对企业的走访和精准服务力度,持续激发市场主体活力。三是综合运用财政政策工具,更好地促进产业发展。加快我市融资担保基金设立;推进科创基金第一阶段投资计划落地;规范基金管理,发挥好政府投资引导基金对产业发展的支持和引导作用;完善政府采购支持创新产品和服务政策,提高政府采购对产业发展的激励作用。

## (三)突出绩效管理,提升财政投入的质量和效益

一是加快推进绩效成本预算试点,推动成本效益理念逐步融入预算管理全过程。继续以全方位、全过程和全覆盖为目标推进

全面预算绩效管理,完成学前教育、养老事业发展 2 个公共服务领域绩效成本预算试点工作,为编制 2019 年预算提供依据;在及时总结经验基础上,稳步扩大到水电气热补贴、平原造林等社会关注度高、财政投入较大的领域。二是加强财政支出绩效管理,着力强化评价结果应用。进一步研究制定全面实施绩效管理的意见和规划,将评价结果作为年度安排预算和完善支出政策的重要依据。三是加强转移支付管理,提高对各区发展的促进作用。发挥大数据支撑作用,研究转移支付政策效益分析指标体系,对绩效不高的资金予以收回或核减以后年度支持规模;围绕落实新版北京城市总体规划,强化分领域、分区域转移支付政策和资金统筹,进一步提高区级资金统筹能力;在基本公共服务领域,加快推进市与区财政事权和支出责任划分改革。四是启动 2019 年预算编制工作,为明年财政工作开好局奠定坚实基础。结合机构改革,重点保障新设机构、新增职能、新定任务所需经费,着力推进机构职能优化协同高效;围绕落实首都城市战略定位,统筹资金聚焦全市中心工作,完善定额标准体系建设,加强财政支出政策审核,推进“双评审”工作机制;各预算单位进一步落实项目编制主体责任,增强绩效管理理念,推进项目库建设、加强项目论证、完善决策机制、严格立项程序,共同提高预算编制的科学性,发挥财政资金服务保障首都发展的作用。

#### (四)加强资金监管,防范财政资金运行风险

一是紧盯防范债务风险不放松,加强新增和存量债务管理。

按照《预算法》要求,及时安排债券资金的使用,进一步加强政府债务监管,完善债券资金绩效评价机制,提升债券资金的使用效益;完善政府债务“借用还”全过程管理机制,制定并落实好债务偿还计划,确保按时足额偿还债务,健全政府债务风险预警机制和监管体系,有效防范债务风险。二是着力提高监督实效,进一步巩固财政“大监督”格局。进一步拓展预算动态监控范围、丰富人大预算联网监督的内容;加强财政与人大、审计等部门沟通协作,结合审计查出问题整改工作,进一步堵塞管理漏洞,提高预算管理水平;进一步强化各部门在预算管理中的主体责任,加大单位内部控制评价工作力度,查找薄弱环节,加强对基层预算单位监管。三是按照规范与推广并重的思路,进一步提高 PPP 项目管理规范化水平。开展 PPP 项目财政支出责任监测,严守不超过一般公共预算支出 10% 的红线;探索建立项目资金监测台账,加强项目资本金监督,切实“去杠杆,防风险”。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,下半年,我们将在市委的坚强领导下,在市人大及其常委会的监督指导下,更加锐意进取,改革创新,扎扎实实做好财政各项工作,确保完成年度预算任务,促进首都经济高质量发展。

以上报告,提请市人大常委会审议。