

东西湖区财政事业发展“十三五”规划 中期评估报告

根据“十三五”中期评估工作要求，我局积极组织开展评估，按照党的十九大的明确部署，结合我局实际，全面检查《规划》中提出的5个方面主要任务和4个财政收支测算指标实现情况，重点遵循系统全面、突出重点、远近结合、科学严谨、实事求是的原则，总结经验、查找短板、分析原因、提出对策，及时发现新情况、新问题，明确规划实施后半程的重点任务和要求。

一、规划主要目标实现情况

“十三五”以来，在区委、区政府正确领导下，我局深入学习贯彻党的十八大、十九大和习近平总书记系列重要讲话精神，以“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局为统领，深入践行“五大发展理念”，坚持发展为第一要务，以加快转变经济发展方式为主线，以建设国家级开发区为重点，凝心聚力，攻坚克难，开拓进取，采取有效措施，积极推进财政事业“十三五”规划实施，较好地完成了《规划》中期预定目标，为全面实现《规划》提出的各项目标和主要工作任务奠定了坚实基础。

（一）财政收支指标完成情况

1、全区一般公共预算收支

“十三五”时期，全区经济发展由高速增长转为中高速增长，经济下行的压力仍将持续。在此基础上，财政收入增长

也将受到一定程度上的制约。初步预计公共财政总收入年均增长 14%，地方财政收入年均增长 11%以上。财政支出增长按年均增长 11%安排。按上述增幅测算，“十三五”时期，全区公共财政总收入 1173 亿元，地方一般公共预算收入累计 498 亿元，全区一般预算支出累计 501 亿元。2016 年——2018 年 6 月，一般公共预算收入累计完成 523.19 亿元，实现“十三五”预期目标的 44.6%；地方一般公共预算收入累计完成 257.74 亿元，达到预期目标的 51.8%；全区一般预算支出累计实现 242.66 亿元，完成预期目标的 48.4%。

2、全区政府性基金预算收支

“十三五”时期初步测算，全区政府性基金增幅将有所下降，预计年均增长 10%左右，五年间，全区政府性基金累计收入和支出均为 337 亿元。2016 年——2018 年 6 月完成非税收入 232 亿元，其中土地出让收入 180 亿元。

3、全区国有资本经营预算收支

“十三五”期间，全区国有企业盈利水平预测将逐年增长，但增长幅度将比“十二五”期间的增幅有所收窄。预测五年期间全区国有资本经营预算收入合计 23012 万元。预计“十三五”全区国有资本预算支出合计 23012 万元。

4、全区社会保险基金预算收支

“十三五”期间，我区纳入社保基金预算项目有：企业职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、机关事业单位养老保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、城镇居民基本医疗保险基金、新型农村合作医疗基金、失业保险基

金、工伤保险基金、生育保险基金。社会保险基金预计收入 151.27 亿元 ,基金预计支出 137.03 亿元 ,当期收支结余 2.38 亿元 ,滚存结余 43.87 亿元。2016 年——2018 年 6 月 ,任务完成情况 ,社会保险基金收入 70 亿元 ,基金支出 58 亿元。

(二) 主要工作开展情况

2016 年—2018 年上半年 ,我局在改革不断深化、经济快速发展的情况下 ,财政事业各项工作呈现出良好的发展态势 ,回顾过去 ,主要做了以下工作 :

(一) 坚持稳增长、调结构 ,促进全区经济健康发展。

面对经济增长趋缓和结构性减税等多重压力带来的财政增收困难 ,全面贯彻中央宏观经济财政政策 ,落实各项定向减税和降费举措 ,引导调整产业结构 ,促进实体经济壮大和持续发展 ,培育财源。一是切实落实各项财税补贴和优惠政策 ,大力支持招商引资 ,力争引进具有支撑带动作用的领军型项目。全市单体投资额最大的工业项目——投资 460 亿的京东方 10.5 代线液晶面板以及投资 350 亿元的必康新医药大健康产业综合体、100 亿元的京东方大健康产业园、100 亿元的康宁玻璃基板等一批重大项目接踵落户 ,为开发区后续发展奠定了基础。二是充分发挥财政政策在稳定经济增长 ,特别是优化结构、协调发展等方面的积极作用 ,继续筹集资金支持基础设施、生态环境、公益民生等项目的建设 ,拉动经济增长。三是综合运用财政补贴、贷款贴息、政策奖励等多种手段 ,发挥财政资金杠杆作用 ,引导和激励社会资本加大投入 ,改造提升传统产业。四是严格执行引进企业就地注册、

就地核算、就地纳税的规定，加大“总部经济”协调攻坚力度，努力将经济发展和招商引资成果转化为现实财力。**五是用好**战略性新兴产业发展引导基金，充分发挥财政资金的杠杆作用，支持金融与新兴产业的有效衔接，为经济转型注入持续成长新能量，培育战略性新兴产业，提高企业自主创新能力。

（二）坚持强征管、挖潜力，确保财政收入稳步增长。

2017 年全区地方一般公共预算收入实现了 10 亿级到 100 亿级的跨越，为开发区发展和建设提供了较为坚实的财力保障。**一是**强化目标管理，落实收入组织责任。按照区委提出的财政收入任务，测算分解全区财政收入目标，财、税、银等部门密切配合，确保财政收入及时足额入库。**二是**完善非税收入征缴管理机制，严格落实依法征收、源头控收、以票管收，确保非税收入全部缴库。**三是**开展重点企业交叉户管调研，推进税源专业化管理。加大清理力度，通过理顺户管关系，收集涉税信息，挖掘税源潜力。**四是**强化属地纳税。跟踪房地产开发和建筑工程安装等项目税收，紧盯股权转让和房屋租赁等征管薄弱环节。**五是**努力将招商引资成果转化为现实财力。积极解决重点税源交叉户管迁移问题，巩固财源基础。

（三）坚持保基本、保民生，助推社会民生持续改善。

始终坚持把保障和改善民生作为财政工作的出发点和落脚点，将政策支持和财力保障的重点向民生领域倾斜，努力让发展成果惠及广大人民群众。**一是**支持教育事业均衡发展。保障生均公用经费支出，加大学前教育投入，积极推进莲花

湖、美联德玛、乐佳等幼儿园建设；推进学校信息化、国际化建设，进一步提升办学条件。二是完善社会保障体系。加快社区居家养老服务中心和民办养老机构提档升级，老年宜居社区创建工作有序推进。全面推动社区惠民项目建设。三是保障医疗卫生经费的投入。主要用于公立医院改革及全区医疗体系建设。协和医院整体托管区人民医院，市、区、街三级医联体初步建成。区人民医院新院一期工程主体结构封顶，协和金银湖国际医院开工建设。街道卫生院和社区卫生服务中心全面提档升级。四是做好精准扶贫经费保障。

（四）坚持争扶持、促融资，确保资金保障持续有力。

充分利用政策，加强部门合作，积极争取上级扶持，主动适应政府举债政策新变化，创新举债方式，有效缓解了建设资金压力。一是积极协助有关部门争取上级资金。二是根据中央对地方政府债务实行规模控制和预算管理的政策要求，主动应对调整，在清理规范政府举债的同时，为推进京东方项目配套资金筹集工作，积极与证券公司和金融机构沟通协调，争取信贷资金。三是积极争取政府置换债券指标。四是争取新增专项债券。

（五）坚持强机制、重绩效，力争财政管理不断优化。

围绕发展难题，加强创新实践，加大财政领域的改革攻坚力度，着力建立现代财政体系。一是进一步完善财政体制。明确区街事权范围，以事权调整带动财力重新配置，建立事权和支出责任相适应的制度，充分发挥办事处、管理处的履职能力；按照公益率界定政府和市场的关系，由政府提供的公

共产品坚决保障到位，可由市场配置的产品决不介入。二是认真贯彻落实新《预算法》，完善全口径预算管理体系，逐步构建全面规范、公开透明的现代财政制度。三是深化国库集中支付改革。推进国库集中电子化支付，完善财政专户管理，完善预算执行动态监控机制，盘活财政存量资金，加快预算执行进度，编制权责发生制政府综合财务报告。四是推进国企和国资监管体制改革。根据《关于深化国有企业改革的意见》精神，按照“划清职责、理清关系、方便管理、提高效率”的原则，深化国有资本改革，完成五大国有企业的重组工作。规范国有资源经营管理，对各办事处、管理处闲置的还建房、商品房等进行清理规范，采取公开拍卖等方式将这部分资产盘活，使国有资源利益最大化。五是规范地方政府性债务管理。严格政府债务举借审批程序，严控新增债务，加快政府融资平台转型，妥善处理存量债务和在建项目后续融资，坚决制止非法集资、违规担保等形式举借政府性债务；完善政府性债务风险预警机制。六是适应经济新常态，创新公共服务投入机制。加快推广市政公共服务领域 PPP 模式，积极为项目合作相关方搭建对接平台，提高公共服务供给效率和质量。

（六）坚持常核查、强监督，促进监管力度不断加大。
加强监督检查力度，强化财政监督管理。一是创新财政监管方式，全面推行“双随机一公开”。按照上级关于推广随机抽查规范事中事后监管的文件要求，结合我区实际，制定并印发了《东西湖区财政局随机抽查工作细则（试行）》，明确了随

机抽查事项、抽查主体、抽查方式以及公开办法，建立了区财政收入、财政支出、资产财务检查等检查对象名录库，确保财政检查客观、公正、透明。二是开展财政专项检查，进一步严肃财经纪律。按照上级统一部署，围绕财政重点工作领域，统筹社会力量，组织开展了“小金库”专项整治、财务票据违规问题专项检查、财务管理违规问题专项治理和财政监督管理专项检查，纠正了一批财务违规违纪行为。三是推进财政和编制政务公开，打造“阳光财政”。进一步加强网上咨询投诉解答服务，畅通政府与群众的沟通渠道。四是开展会计信息质量检查，规范财务行为。为进一步提升会计信息质量，切实履行财政部门会计监督职责。五是积极做好防范和处置非法集资工作。

二、主要问题及其原因

“十三五”时期，全区经济发展由高速增长转为中高速增长，经济下行的压力仍将持续，完成预期目标还有较大财政收支缺口。主要存在以下问题及原因：

（一）财政收支矛盾凸显。近几年，特别是 2017 年我区引进落户了许多重大投资项目，招商引资成果显著，但因项目建设周期较长，投产达产需要一段时间，同时还面临前期固定资产投资抵扣的问题，短时间内难以形成较大税收。同时，由于国家级经济技术开发区建设、社会保障投入、支持产业发展、偿还债务本息等资金需求大于地方可用财力的增长，加之一系列金融管控政策的出台，加剧地方政府融资难度，财政收支矛盾进一步凸显。

（二）防范和化解政府债务风险的压力增大

由于财政承担“稳增长、惠民生、促改革”的支出压力越来越大，在可以预期的一个时期政府债务规模还将不断扩大，“借、用、还”难度增加。

（三）财政管理方面面临新的课题

执行新的《预算法》、整合专项资金，盘活存量资金，理顺与办事处的财权和事权关系，固定各自支出责任，涉企专项资金实行竞争性分配，规范收入分配秩序，优化国有资本结构和运营。

三、在《规划》中增加 PPP 工作内容的说明

（一）增加的原因和目的

一是中央文件明确的要求。党的十八届三中全会改革决定明确要求：1.消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法；2.建立透明规范的城市建设投融资机制，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营。党的十八届五中全会通过的《国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》要求：要创新公共基础设施投融资体制，推广政府和社会资本合作模式。创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。

二是确保重大项目建设有序推进。为全区已经实施及今后推进的 PPP 项目进行项目建设提供印证，确保区级重大项目建设有序依规推进。

三是科学测算的要求。全面考虑我区 PPP 项目的政府

支出责任，通过科学测算，掌握和了解今后一个时期内，区级财政收支运行和可用财力的总体状况，为区委区政府决策提供参考依据。

(二) 增加内容

推广运用 PPP 模式建设，科学安排 PPP 项目推进。构建东西湖区重大项目的多元化投融资体系，逐步实现财政部门在政府投资领域的职能转变。将过去项目由财政资金直接投资建设的模式，逐步转变为各项引导和激励措施，并在政府投资领域广泛推广运用 PPP 模式。我区已启动 8 个 PPP 项目，总投资 244 亿元。项目已经过综合分析适宜采用 PPP 模式建设，考虑各项目的具体支出情况和实施效果、区级财政重大支出决策，将 PPP 项目的财政支出责任安排至“十三五”时期，稳妥推进项目建设，保障我区财政的可持续发展。具体已启动的 PPP 项目明细见表 1。

表 1 已启动 PPP 项目明细表

已启动项目	国家网络安全人才与创新基地及临空港新城市政道路工程项目
	金山大道及张柏路改造项目
	107 国道快速化改造项目
	智慧园区项目
	东北部片区污水分流改造及排水系统完善项目
	中部片区污水分流改造及排水系统完善项目

	西部片区污水分流改造及排水系统完善项目
	临空港新区中心市政道路（含综合管廊）项目

四、推进规划中后期实施的对策措施

围绕实现“十三五”财政发展总体目标，坚持依法理财，加强财政管理，提高财政资金使用效益，促进经济持续健康发展和社会和谐稳定，确保完成“十三五”规划确定的各项目标任务。重点做好以下工作：

（一）落实积极财政政策，致力于全区经济持续发展。

兑现招商引资政策，落实减税降费措施，研究促进实体经济壮大、不断提高持续发展质量的措施。一是继续加大力度推进重点项目建设。发挥投资对拉动经济增长的关键作用，通过资本金注入、基金带动、政策扶持等方式，着力打造网络安全产业港、临空制造港、现代健康食品港；推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，优化生活性服务业结构，提升服务业标准化发展水平；以乡村振兴计划为主线，大力实施都市田园综合体创建工程、“三乡”工程及美丽乡村建设示范工程，全力推进农村一二三产业融合发展，促进经济结构优化，增强经济发展后劲。二是继续优化环境降低企业成本。及时兑现支持小微企业、鼓励科技进步和自主创新、创业就业、能源环保等方面的优惠政策，进一步优化经济发展环境，减轻企业负担。强化财源建设政策，有效吸引大企业和总部经济集聚。三是推动基金落地。推动 400 亿元湖北武汉长江半导体产业投资基金（母基金）、200 亿元半导体与光

电显示产业投资基金(京东方子基金)、100 亿元湖北长江航天产业投资基金、60 亿元中信城建专项投资基金、100 亿元启迪网安产业投资基金和 100 亿元中国武汉数谷投资基金等基金的落地运作。

(二) 优化财政管理手段，致力于提升财政综合实力。

围绕财政资金运行安全、规范、高效的目标，积极转变监督方式，提高财政管理水平。一是深化法治财政建设。健全财政规章制度,全面推进依法理财、民主理财。严格规范政府收支行为,强化预算约束,加强预算管理和监督。强化预算单位预算执行主体责任，严格加强财政资金使用管理。整合各类财政专项资金，切实减少专项资金项数和规模，大幅压减或者取消一般性竞争领域的专项资金。二是整合财政监督检查方式。开展财税政策执行情况、专项资金使用情况、部门预算执行情况等方面的检查，确保资金安全、提高资金使用效率。三是完善内部控制制度。按照财政部制度设计，着重防控法律、政策制定、预算编制、预算执行、公共关系、机关运转、信息系统管理、岗位利益冲突等 8 类风险，通过流程再造，进一步完善对各类风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正的机制。同时，强化结果运用，将单位和个人执行内控制度情况纳入考核指标体系。

(三) 严格财政支出管理，致力于提高资金使用效率。

积极盘活财政存量资金，做好普惠性、基础性和民生性的兜底工作；继续推进厉行节约各项措施，严控“三公”经费支出。一是向“三农”倾斜。加大农业生产支持力度，增加农业综合

开发投入，提升农业综合生产能力，完善强农惠农富农政策体系，保障农业增效、农民增收。二是向教育事业倾斜。进一步推进和完善教育系统绩效工资改革，支持教育基础设施建设，改善办学条件，缓解学校和学生的困难，促进全区教育水平和教学质量提高。三是向医疗卫生事业倾斜。进一步完善卫生医疗体制改革工作，做好基本药物制度改革和基层卫生院绩效工资改革，扩大城镇居民医疗保险覆盖面，管好用好各项医疗保险资金，提升医疗卫生服务水平。四是向民众福利和弱势群体倾斜。认真办理人大批准的政府十件实事，保证养老金及时足额发放，逐步提高最低生活保障标准，扩大民政优抚救济面。

（四）深化各项财政改革，致力于突破经济发展瓶颈。

改革现有财税体制，不断深化预算管理、国库集中收付、国有资产监管、政府债务管理、专项资金等方面改革，形成合力，突破发展瓶颈。一是启动预算绩效评价管理。采取先试点，后推广的方式启动预算绩效评价工作。扩大预算绩效管理范围，建立预算评审、绩效评价结果有效运用机制，提升第三方评价合理性与精确性，加强绩效评价结果运用。二是深化国库集中支付改革。完善预算执行动态监控机制，盘活财政存量资金，加快预算执行进度，编制权责发生制政府综合财务报告，全面反映政府所有收支及资产、负债等情况。三是建立企业绩效评价体系并制定考核细则，依据任期考核和任期审计结果兑现区国有企业负责人任期激励收入。四是规范地方融资举债行为。积极构建市场化运作的融资担保体

系，结合财力实际状况设立或参股担保公司，依法依规为五大国有公司提供融资担保服务，提高国有企业获得银行授信和议价的能力，帮助国有企业融资。**五是适应经济新常态，创新公共服务投入机制。**加快推广市政公共服务领域 PPP 运营模式，积极为项目合作相关方搭建对接平台，提高公共服务供给效率和质量。**六是统筹专项资金和涉农资金。**加强专项资金整合与利用，通过统筹各类专项资金和涉农资金，形成合力，发挥财政资金最大效益。

（五）强化财政自身建设，致力于提高服务发展水平。法治政府和服务型政府建设对财政自身建设提出了更高要求。我们要坚持党的领导，把执政为民落实到财政工作全领域全过程，努力提高管理水平和服务能力。**一是全面建设学习型财政。**强化理论武装，把认真学习和全面贯彻党的十九大精神作为财政系统首要政治任务，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，更好地用党的理论创新成果武装头脑、指导实践、推动工作，努力在创建学习型财政、提升领导干部思想政治素养和执行能力上取得新突破。按照中央和省、市、区委统一部署，认真组织开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。**二是全面推进依法行政。**严格执行区人大及其常委会决议决定，自觉接受人大及其常委会工作监督、法律监督和政协民主监督。主动接受社会监督和新闻舆论监督。**三是健全行政决策机制，**落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等法定程序，严格实施重大行政决策终身责任追究和责任倒查。严格行政执法责任

追究，确保执法行为严格、规范、公正、文明。提高公务员队伍的法治思维和服务管理能力，严格依照法定权限和程序行权履职。**四是全面强化廉洁财政建设。**坚决把全面从严治党的各项要求落实到财政工作各个环节。全面落实党风廉政建设主体责任，以更高的标准、更严的举措正风肃纪，促进干部清正、队伍清廉、政治清明。锲而不舍落实中央八项规定精神，坚决防止“四风”反弹回潮。认真整治“庸懒散慢”，严肃查处“吃拿卡要”，坚决纠正不作为、慢作为、乱作为，强化政务督查、绩效管理和履职问责，营造勤政廉洁的良好氛围。

武汉市东西湖区财政局

2018年7月25日