

关于深圳市 2017 年本级第二次预算调整方案的报告

——在市六届人大常委会第二十次会议上

深圳市财政委员会主任 汤暑葵

2017 年 10 月 16 日

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市政府委托，我向本次常委会作关于深圳市 2017 年本级第二次预算调整方案的报告，请予审议。

一、关于拟发行地方政府专项债券预算调整事项

（一）背景情况。

2015 年新预算法实施后，发行地方政府债券成为地方政府举债的唯一途径。根据预算法第三十五条规定，地方政府举借债务列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。地方政府债券分为一般债券和专项债券，一般债券纳入一般公共预算管理，由地方政府财力承诺还本付息；专项债券纳入政府性基金预算管理，由对应的政府性基金或专项收入还本付息。今年 6 月，财政部印发了《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号，以下简称 89 号文），鼓励有条件的地方立足本地区实际，积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券，着力发展实现

项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。我市今年拟试点发行的专项债券，就是按照 89 号文的改革要求，将发债资金对应到具体的项目，并由项目产生的收益还本付息。

（二）今年发行专项债券的重要意义。

1. 有利于保障财政中长期支出需求。地方政府债券资金是财政收入重要来源之一。适当的负债水平，不仅有利于引导社会资本加大投入，加快我市基础设施建设和城市发展水平，也可以提高财政资金的使用效率，腾出更多公共预算资金用于民生事业。此外，2016 年 5 月起，国家全面实施营改增和收入划分调整，从根本上改变了我市财力格局。另一方面，“十三五”期间我市经济社会发展和城市建设资金需求巨大，初步测算缺口在 2000 亿元以上。建立完善我市地方政府发债机制，有利于提前谋划更多的财政收入筹集途径，保障我市财政中长期支出需求。

2. 有利于完善我市地方政府债券发行制度。经我市积极争取，财政部对我市政府债券试点发行工作大力支持，要求我市积极利用市场条件成熟、财政管理规范的优势，为全国建立完善专项债券管理制度探索新路。按照预算法规定，发行政府债券是目前地方政府更为规范、更具可行性、更具成本优势的一种融资工具。我市今年试点发行项目收益与融资自求平衡的专项债券品种，将为今后拓宽政府融资渠道奠定坚实的基础，有利于争取今后更多的发债额度。

3. 有利于促进金融支柱产业的发展。地方政府债券是财政

和金融的交汇点，试点发行项目收益专项债券，将丰富我市债券市场品种，有利于下一步建立我市规范专业的政府债券市场，促进金融市场稳定发展。

（三）拟发债项目。

按照财政部要求，发行地方政府专项债券建设的项目必须满足以下条件：一是项目应具有公益性质；二是新开工项目；三是产生持续稳定的现金流收入，且现金流收入应能够覆盖专项债券还本付息规模。按此要求，结合市委市政府重大战略，今年拟选取轨道交通四期 14 号线项目发行我市 2017 年第一期专项债券。主要考虑如下：

一是轨道交通建设是我市“十三五”期间政府投资规模最大的基础设施项目，如今年发行成功，将有利于减缓“十三五”期间财政支出压力。二是作为首发，条件成熟的项目更有利于吸引社会投资者积极参与，轨道交通 14 号线项目在线路、客流和沿线土地资源等方面均较为成熟，适合作为首发项目。

（四）今年拟发债规模。

地方政府债务余额实行限额管理。2017 年，财政部核定我市地方政府债务限额为 332.1 亿元，其中，一般债务限额 300.6 亿元、专项债务限额 31.5 亿元。截至 2017 年 8 月，我市地方政府债务余额 114 亿元，全部属于一般债务，专项债务余额为 0。按照财政部限额管理和 89 号文的有关规定，一般债务中余额少于限额部分暂不允许地方自行发债，但专项债务中余额少于限额

的部分可以发行专项债券，需报财政部备案。按此规定，我市今年可发行专项债券的限额为 31.5 亿元。

轨道交通 14 号线项目总投资共 429.7 亿元，其中 50% 为项目资本金，即 214.85 亿元由政府财政直接出资，其余 214.85 亿元拟通过发行专项债券筹集。结合我市今年专项债券发行额度和轨道交通 14 号线项目工程进度，拟发行“2017 年深圳市（本级）轨道交通专项债券（一期）”规模 20 亿元。

（五）具体操作。

按照财政部要求，专项债务纳入政府性基金管理，因此本次发债将相应调增 2017 年政府性基金收支规模 20 亿元。具体是：调增“债务收入—其他政府性基金债务收入”20 亿元；相应调增“其他支出—其他政府性基金及对应专项债务收入安排的支出”20 亿元。

二、关于国土基金预算调整事项

（一）2017 年国土基金预算安排情况。

根据经市六届人大常委会第十七次会议审议通过的 2017 年本级第一次预算调整方案，2017 年本级国土基金收入预算 916.4 亿元，支出预算 916.4 亿元（其中：本级支出 333.4 亿元，补助下级支出 393.7 亿元，调出至一般公共预算 181 亿元，年终结余 8.3 亿元）。

（二）国土基金收入拟调增 245.7 亿元。

因今年我市土地交易市场实际交易情况超出年初预期，土地

价格总体呈上涨趋势，据市规划国土委和前海合作区测算，预计我市国土基金全年收入 1143.8 亿元（其中前海 127.5 亿元），较年初增加 219.4 亿元；此外，根据 2016 年决算数据，应纳入 2017 年国土基金预算安排的上年结转结余为 283 亿元，较年初增加 98 亿元。两项合计 1426.8 亿元，扣除按政策规定应计提的水利建设基金、农田水利建设资金、教育资金三项资金后，市本级国土基金全年收入预计为 1162.1 亿元，较前述 2017 年国土基金收入预算增加 245.7 亿元。

（三）国土基金支出拟调整事项。

国土基金支出预算相应由 916.4 亿元调整为 1162.1 亿元，调增 245.7 亿元。其中：

1. 国土基金本级支出由 333.4 亿元调整为 338.5 亿元，调增 5.1 亿元。其中：

调增事项共 14.3 亿元，包括：前海管理局轨道交通 5、9 号线二期工程项目资金支出 10 亿元和征地拆迁支出 4.3 亿元。

调减事项共 9.2 亿元，包括：前海管理局前期费支出 0.3 亿元、应急资金 1 亿元，市规划国土委前期费、监察支出等五个专项计划的应急资金 0.4 亿元以及上年结转房屋征收资金 7.5 亿元。

以上合计调增“国有土地使用权出让收入安排的支出”5.1 亿元。

2. 补助下级支出由 393.7 亿元调整为 498.7 亿元，调增 105

亿元。

按照现行我市国土基金分成操作办法，国土基金收入统一缴入市本级国库，列市本级收入，属区分成部分作为市本级的支出由市本级转移支付各区。根据市规划国土委提供的各区（新区）收入情况和现行各区分成比例测算，预计全年需补助下级支出共478.1亿元。

另外，第五轮财政体制向区下放财力，将城市更新收入市区分成比例统一调整为40:60，对2016年土地出让收入清算后，应返还各区（新区）20.6亿元。两项合计498.7亿元。

调整后，年度国土基金补助下级支出明细如下：罗湖区47.2亿元、福田区35.4亿元、南山区38.4亿元、宝安区108.4亿元、龙岗区52.8亿元、盐田区10.3亿元、坪山区52亿元、龙华区133.8亿元、光明新区10.4亿元、大鹏新区10亿元。

3. 调出资金由181亿元调整为197亿元，调增16亿元。

全部为前海管理局将国土基金调出至一般公共预算安排的支出事项，其中，15亿元用于局属全资企业增资设立深港科技创新和文化产业引导基金，1亿元用于缴纳海域使用金等支出。

4. 结转结余由8.3亿元调整为127.9亿元，调增119.6亿元。

国土基金全年收入1162.1亿元，扣除国有土地使用权出让收入安排的支出等338.5亿元、补助下级支出498.7亿元、调入一般公共预算197亿元后，全年结余127.9亿元。

经上述调整，2017 年市本级政府性基金预算总收支规模由 951.2 亿元增加为 1216.9 亿元。

三、关于光明新区预算调整事项

按照我市相关预算管理规定，光明新区、大鹏新区的预算调整方案需在本级预算调整方案中单列，一并提交市人大常委会审议。其中，大鹏新区本次无需调整预算，光明新区预算调整方案如下：

（一）一般公共预算。

1. 收入预算调整情况。

一般公共预算总收入年初预算为 130.95 亿元，本次计划调增 14.51 亿元，调整后为 145.46 亿元，调增原因主要是再次调入预算稳定调节基金和加大存量资金盘活统筹力度。

2. 支出预算调整情况。

按照收支平衡原则，一般公共预算总支出年初预算为 130.95 亿元，本次计划调增 14.51 亿元，调整后为 145.46 亿元。主要支出项目调整如下：

（1）调增教育支出 1.83 亿元，主要用于：一是公办学校教师规模扩大以及新增学校等因素增加基本支出约 1.5 亿元；二是按照《深圳市人民政府关于进一步完善义务教育经费保障机制的通知》（深府〔2016〕91 号）文件精神，本年新增民办学校义务教育阶段免学杂费和书本费补助 0.32 亿元。

（2）调减社会保障和就业支出 0.49 亿元，主要原因是年初

安排的基本养老保险缴费实际支出需求有所减少。

(3) 调增医疗卫生支出约 0.51 亿元，主要原因是医院医务人员规模扩大等带来基本支出增加。

(4) 调减节能环保支出 1.95 亿元，主要原因有：一是年初预计上年结余结转的部分政府投资治污排水等项目，因上年项目建设进度较好和市发改取消计划等原因，本年实际可用指标调减 1.28 亿元；二是年初预计上年结余结转的海绵城市专项补助资金，因上年执行进度较好，本年实际结余规模大幅缩小，故调减约 0.44 亿元；三是因近期新增市财政下达污水处理费补助收入，年初预算安排的排污设施管养经费相应调减 0.22 亿元。

(5) 调增城乡社区事务支出 14.31 亿元，主要原因有：一是增加新区基础设施、公共设施和产业配套设施建设支出约 15.9 亿元；二是部分城市环境卫生提升项目因进度缓慢调减约 0.52 亿元；三是由于上半年预算执行缓慢，调减街道办事处和基层社区支出约 1.1 亿元。

(6) 调增住房保障支出约 1.57 亿元，主要原因是进一步加大住房保障建设力度。

(7) 调减财政预备费 1.5 亿元，主要原因是本年突发事件较少，相应调减预留经费规模。

(二) 政府性基金预算。

1. 收入预算调整情况。

政府性基金预算总收入年初预算为 59.58 亿元，本次计划调

减 7.27 亿元，调整后为 52.31 亿元，调减原因主要是全年国土出让分成收入较年初预计将有所下降。

2. 支出预算调整情况。

按照收支平衡原则，政府性基金预算总支出年初预算为 59.58 亿元，本次计划调减 7.27 亿元，调整后为 52.31 亿元，且相应主要是调减国有土地使用权出让收入安排的支出项目。

四、关于前海管理局预算调整事项

前海管理局为法定机构试点单位，按照前海合作区现行财政管理体制，其预算视同新区管理，在本级预算调整方案中单列一并提交市人大常委会审议。前海管理局本次调增一般公共预算收支 16 亿元，具体是：

（一）收入预算调整。收入预算由年初预算的 56.11 亿元调整为 72.11 亿元，调增 16 亿元，全部从国土基金调入资金安排。

（二）支出预算调整。支出预算相应由年初预算的 56.11 亿元调整为 72.11 亿元，调增 16 亿元。主要是：

1. 按照《中国（广东）自由贸易试验区前海蛇口片区“双自联动”科技创新行动计划》要求，为加快推进前海蛇口自贸片区科创产业发展，促进前海科技创新产业的产融结合，同步推动深港文创产业在前海集聚发展，拟增加前海产业发展资金 15 亿元用于局属全资企业增资设立深港科技创新和文化产业引导基金。

2. “前海深港合作区桂湾片区综合开发项目”缴纳海域使用金等支出 1 亿元，用于完善前海合作区海域使用权手续办理。