关于对2020年财政预算进行

第二次调整的报告

——2020年12月21日在市第十六届

人大常委会第三十八次会议上

市财政局局长罗军文

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

根据预算法第六十七条规定，受市人民政府委托，现向市人大常委会报告东莞市2020年财政预算第二次调整情况，请予以审议。

1. 预算变动的主要事由

（一）税费、土地超收因素。今年疫情爆发以来，我市成立了市经济运行监测调度指挥部，以“战时体制”推动经济加快复苏，有效稳住了全市经济基本盘。1-11月全市主要经济指标均有积极改善，投资保持较快增长，工业、消费、进出口等指标持续回升，经济保持稳定复苏态势，在此拉动下，财税收入实现稳步回升。另外，新冠肺炎疫情防控进入常态化后，全国房地产市场有所回暖，我市土地出让溢价率相对较高，土地出让金收入大幅增加。

（二）新冠疫情因素。今年新冠疫情较大程度上延缓了前三季度项目的实施、交付、验收、资金拨付等相关工作的进度，导致部分项目需根据实际情况纳入预算调整。

（三）压减支出因素。今年5月，中央提出积极的财政政策要更加积极有为，围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务，坚决落实政府真正过“紧日子”要求。我市结合中央对非急需非刚性支出的压减要求，大力压减非急需非刚性支出，集中财力保障民生等重点支出。

（四）新增政府债券和抗疫特别国债置换腾出财力因素。按照中央和省的统一部署，省财政厅下达我市2020年抗疫特别国债分配额度21.74亿元和新增专项债券额度162.7亿元。按上级工作安排，为加快资金使用进度，我市对年初预算安排的且符合新增政府债券和抗疫特别国债用途的市级预算项目进行置换，并腾出相应财力用以保障市委、市政府其他重点工作。

二、本次预算调整的具体内容

1. 一般公共预算调整方案

**1.一般公共预算预计增收2%，增加市级可用财力3.81亿元。**年初预算一般公共预算增长为0，随着疫情防控常态化、经济逐步恢复，预计2020年一般公共预算收入增幅达到2%以上，其中税收收入预计增收5.55亿元，同比增长1%；非税收入预计增收7.91亿元，同比增长6.71%。扣除因收入增加相应增加镇街（园区）税收分成3.61亿元、非税返还5.5亿元、生活垃圾处理费分成0.54亿元后，预计增加市级可用财力3.81亿元。

**2.新增政府债券置换项目腾出一般专项资金1.4亿元。**主要是高水平医院建设经费0.6亿元、区域中心医院开办费0.2亿元等，具体项目详见附件1。

**3.一般公共预算预期节余的项目资金27.7亿元。**

（1）一般专项节余项目资金10.2亿元。主要是东莞市数字政府建设项目4.57亿元、机关事业单位工作人员医疗补助市财政负担部分1.02亿元等，具体项目详见附件1。

（2）基建预留统筹资金17.5亿元。主要是年初预算安排的基建预留统筹资金暂未动用。

**前述三项共增加市级可用财力32.91亿元。**结合近期重点工作，一般公共预算腾出财力初步安排如下：

1. **补充职业年金利息差额4.78亿元**。从2014年10月1日起，机关事业单位的职业年金与机关事业单位养老保险同步实施，职业年金个人缴费4%，单位负担8%，共12%全部计入个人账户，实行全省统一投资运营。根据上级规定，2014年10月1日至2018年12月31日，职业年金按5%的年利率计息收入约4亿元，而同期职业年金存款实际产生的利息约为0.94亿元，因此需财政补充利息差额3.06亿元。省要求2019年全省继续按上级规定的5%利率由财政补贴利息差额，并且省本级已完成利息补差工作。经初步核算，2019年职业年金利息为2.3亿元，其中存款产生的利息约0.58亿元，需要财政预留补充利息差额资金1.72亿元，再按上级文件完成利息补差工作。上述两项计划安排职业年金利息差额资金共4.78亿元，镇街负担部分通过市财政先垫后收解决。
2. **新增莞（韶）产业转移工业园建设资金4.5亿元**。根据市政府常务会议纪要（〔2020〕32号），安排第三轮对口帮扶专项资金4.5亿元，用于装备园区征拆、装备园片区和莞韶城片区的基础配套设施建设。

（3）**增加半干化污泥处置费**2.27**亿元**。根据市政府文件要求，金茂公司半干化污泥处置市镇负担费用由市财政先行垫支，计划增加2020当年度半干化污泥处置费2.27亿元。

（4）**增加东莞理工学院2020年度高水平理工科大学建设经费0.82亿元。**受2016-2020年全市人员经费政策性调整，以及理工学院加强人才引进等因素的影响，2020年理工学院高建经费存在一定缺口，计划增加安排0.82亿元。

**扣除以上新增安排12.37亿元支出后，余下20.54亿元机动财力。2020年初预算为了平衡预算收支，市财政需要盘活调入98.4亿元，考虑到2021年收支形势依然严峻，计划减少2020年年初预算调入资金20.54亿元，包括土地出让收入8.6亿元及其他调入资金11.94亿元，并转为2021年可用财力。如预算执行中还有机动财力，则参照上述做法执行，未调入的盘活资金纳入2021年预算安排。**

（二）政府性基金预算调整方案

**1.收入预算调整**

预计全年土地出让规模达807.57亿元，其中今年入库711.89亿元，明年入库95.68亿元。今年成交今年入库711.89亿元加上去年成交今年入库64.52亿元，并综合考虑出让合同跨年缴库及计提上缴中央省各项资金等因素后，预计全年入库形成报表收入747.6亿元，较年初市人代会批准预算（569.9亿元）增加177.7亿元。上年财政决算后土地出让收入结余为23.89亿元，决算后土地结余增加5.48亿元。

全年入库收入加上上年决算结余后，共可形成土地财力771.49亿元，较年初预算（588.31亿元）增加183.18亿元。

**2.因土地超收相应增加的支出**

**由于2020年全市土地出让收入增加较多，且今年抗疫特别国债和新增专项债券有效缓解我市财政收支平衡压力，市本级土地可用财力有所增加。考虑到今年我市部分镇街（园区）受新冠疫情和减税降费政策等因素叠加影响，财政收支矛盾较为突出。为加大对镇街（园区）的财政支持力度，今年计划调整收入分配结构，优先保障镇街（园区）分成收入，特别是加快拨付次发达镇的土地收入分成。**

1. 镇街（园区）的土地分成支出596.39亿元，较年初预算（388亿元）增加208.39亿元。
2. 市本级留成收入175.1亿元，比年初预算（200.31亿元）减少25.21亿元，结合年初预算统筹调整解决，具体是：

①按比例计提轨道交通建设专项资金93.12亿元，比年初预算（78亿元）增加15.12亿元。

②按地块和比例计提中央商务区专项资金12.78亿元，比年初预算（36亿元）减少23.22亿元。

③安排市本级一般项目支出15.47亿元，比年初预算（15.78亿元）减少0.31亿元。主要是增加“三旧”改造项目土地出让金市级留成收入返还1.54亿元，以及收回市级储备地块多缴复垦费用1.85亿元。

④安排市本级基建支出40.66亿元，比年初预算（48.7亿元）减少8.04亿元。减少的原因是新增债券置换腾出基建财力结余3.95亿元，此外，部分基建项目由于受疫情影响支出进度偏慢，结余4.09亿元，主要是广深高速沿线环境品质提升建设工程1.71亿元等（详见附件3）。

市本级留成收入与安排支出收支相抵后结余13.07亿元，全部调入一般公共预算用于弥补财力缺口，比年初预算（21.67亿元）减少8.6亿元，土地出让收入结余为0。

**其他基金预期变化不大，暂不调整。**

（三）社保基金预算调整方案

**1.企业职工基本养老保险基金。**（1）7月8日，省下发《关于继续做好延长阶段性减免企业社会保险费政策实施期限社会保险经办工作的通知》（粤社保函〔2020〕313号），对大型企业的养老、失业、工伤三项社会保险费单位缴费部分减半征收期延长至6月，中小微企业免收三项社会保险费期限延长至12月，同时延缴政策明确可延缴到2020年年底，导致保险费收入较原预算大幅减少。预计保险费收入减少121.24亿元。（2）受疫情影响，上半年转入业务大幅减少，预计转移收入减少0.68亿元。（3）原预算包含“解决养老金倒挂问题”支出，因省人社厅明确不同意我市方案，要求待2021年由省统一调整处理，本次预算调整将该项目所需资金剔除，预计减少支出64.84亿元。（4）最近省财政厅分别下发《关于下达2017年7月-2019年12月企业职工基本养老保险省级统筹调拨清算资金的通知》和《关于调整2020年企业职工基本养老保险基金省级统筹调拨资金计划的通知》，省财政厅今年内将返拨我市2笔省级统筹调拨资金共139.8亿元，并要求填列上级补助收入。

**2.城乡居民基本养老保险基金。**省政府于2019年底印发了新的《广东省城乡居民基本养老保险实施办法》，同时，省人社厅等部门明确要求“在我市居住且办理了港澳台居民居住证的未就业港澳台居民，可在居住证所在县（市、区）参加城乡居民养老保险”。由于我市现行城乡居民基本养老保险模式与省政府的规定不相适应，市人社局重新修订我市城乡居民基本养老保险办法，已报送市政府审定，预计年底前出台。现行的城乡居民基本养老保险政策是按照当月实际支出，在下月征收，缴费由市、镇街、村（居）委会分担，由于整项制度需要调整，今年内城乡居民基本养老金暂不调整，预计财政补贴收入和待遇支出均减少0.19亿元。

**3.机关事业单位基本养老保险基金。**（1）根据上级今年的要求，省属非驻穗单位人员的保险费收入要全额上缴省，填列上解上级支出；省属非驻穗单位退休人员的养老金由省单独下拨，填列上级补助收入。预计增加上级补助收入0.47亿元和增加上解上级支出1.17亿元。（2）随着部分省属、央属单位纳入本市机关事业单位养老保险管理（原预算无法对此进行预计），退休人数超出原预算，预计全年平均人数达1.81万人，较原预算（1.78万人）增长1.68%，预计基本养老金支出增加0.15亿元。

**4.工伤保险基金。**根据省要求，支出户利息需上缴给省，不留在本地。预计纳入我市财政管理的利息收入减少400万元。

**5.失业保险基金。**按照上级要求，原来计划在2020年7月实施失业保险的省级统筹，我市没有编列2020年7-12月的收支预算。受疫情影响，上级出台多项政策，大幅增加失业保险基金扶持就业方面的支出，为了更好发挥失业保险基金的作用，省推迟了失业保险省级统筹时间，因此，按照今年实际情况重新编列全年收支预算，预计总收入增加5.17亿元，总支出增加6.89亿元。

**6.基本医疗保险基金**。（1）保险费征缴收入调减7.65亿元：根据《广东省人力资源和社会保障厅广东省医疗保障局广东省财政厅国家税务局广东省税务局关于阶段性减免企业社会保险费的实施意见》（粤人社发〔2020〕58号），对比年初预算，医疗保险费的减免政策没有调整，但延缴政策明确可延至2020年年底，估计部分企业要在2021年初才能完成补缴，因此，预计医疗保险费征缴收入减少7.65亿元。（2）基本医疗保险支出调增10.16亿元，原因：①2020年第一季度补拨付因系统改造而延付的2019年度社区门诊年终清算款3.66亿元；②2018年10月我市调整医保政策，大幅提高报销比例，且2019年全市医疗费用增长较多，导致2019年度医保住院记账费用大幅增加。医保日常结算方式是“月预结算，年度清算”，而2019年月预结算额度是按照2018年费用和2018年医疗费用总量增幅确定的，月预结算额度与基金实际应支付金额存在较大差距，2020年拨付的2019年度清算偿付费用比上一年度增加了6.5亿元。

**7．其他社会保险基金（住院补充医疗保险基金）。**待遇支出增加5,300万元，2020年拨付的2019年度清算偿付费用比上一年度增加。

（四）其他不涉及财力变化的调整内容

**1.结合支出进度和支出内容调整市镇（街道、园区）新增债券额度。**

为确保加快新增债券资金支出，计划对上一次批准的政府专项债券额度进行调整分配，**一是**公立医疗卫生机构完善医疗救治和公共卫生设施项目2020年债券资金共8.8亿元，结合市镇两级医院的用款需求及设备购置情况，由原分配市级8.8亿元，现调整为市级5.13亿元，镇街3.67亿元（其中街道0.7亿元，乡镇2.97亿元，详见附件2）。**二是**石马河流域综合治理项目2020年债券资金共24亿元，结合市镇两级的工程用款需求及资金缺口情况，由原分配情况市级8.65亿元，乡镇15.35亿元，（其中凤岗镇2.82亿元，塘厦镇3.85亿元，清溪镇3.3亿元，樟木头镇1.82亿元，谢岗镇1.82亿元，常平镇0.88亿元，桥头镇 0.86亿元），现调整为市级6.1亿元，乡镇17.9亿元（其中塘厦镇5.59亿元，清溪镇4.54亿元，凤岗镇2.79亿元，谢岗镇2.7亿元，樟木头镇1.54亿元，常平镇0.48亿元，桥头镇0.26亿元）。

**2.列收列支项目调整。**

根据省财政厅《2019年城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂资金清算表》，我市2020年需新增专项上解2018-2019年城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂资金43亿元，目前省财政厅计划要求我市先行上解20.5亿元，根据我市调剂任务分配方案，已将相应负担资金分配到镇（街道、园区），由镇（街道、园区）上缴至市自然资源局，再调入国库上解省，即一般公共预算调入资金和专项上解支出同时增加20.5亿元。

**3.市镇安排东莞市保企业、促复苏、稳增长专项资金情况说明。**

根据《东莞市保企业、促复苏、稳增长专项资金设立方案》（东经指〔2020〕5号）文件精神，为扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，设立东莞市保企业、促复苏、稳增长专项资金，专项资金总规模为50亿元，由市、镇两级财政共同筹资，其中市财政出资20亿元，镇街（园区）财政出资30亿元。

根据项目执行进度，专项资金全年预计支出23.66亿元，主要支出项目包括企业奖补类资金13.1亿元，风险补偿类资金9.6亿元，贴息类资金0.96亿元等。其中抗疫特别国债解决4.28亿元，分配市本级0.55亿元，镇街（园区）3.73亿元。余下部分19.38亿元由市镇两级安排，其中市安排的9.45亿元计划通过科技东莞统筹资金调剂解决，乡镇财政出资9.93亿元。余下26.34亿元编入2021年市镇财政预算安排。

三、功能区、园区及街道预算调整方案

由于土地分成收入变化及市镇（街道、园区）债券额度分配情况发生变化等因素，涉及预算调整的功能区、园区及街道有松山湖功能区、松山湖高新区、水乡功能区、滨海湾新区、莞城、东城、万江和南城。

1. 功能区、园区及街道一般公共预算主要调整内容

**1.松山湖功能区**。一般公共预算收入调减1,101万元,具体是调减上解收入1,101万元；一般公共预算支出调减2,310万元，主要是受疫情影响以及相关工作推动较为缓慢。

2.**水乡功能区**。一般公共预算收入调增138,200万元，具体是通过调入预算稳定调节基金解决；一般公共预算支出调增138,200万元，主要是因为土地整备工作快于预期进度需增加相应支出。

**3.滨海湾新区。**一般公共预算收入调减15,041万元，主要是减少调入预算稳定调节基金15,579万元;一般公共预算支出调减15,041万元，主要是一般项目支出和基本支出减少15,041万元。

**4.东城街道。**一般公共预算收入调减11,000万元，受疫情冲击，税收收入返还减少11,000万元；一般公共预算支出调减11,000万元，主要是减少项目支出预算10,000万元等。

**5.万江街道。**一般公共预算收入调增15,883万元，主要是增加调入预算稳定调节基金15,883万元；一般公共预算支出调增15,883万元，主要是上级文件要求新增支出事项，调增一般项目支出15,883万元。

**6.南城街道。一**般公共预算收入调增11,624万元，主要是预算稳定调节基金增加调入89,701万元，结转资金增加1,923万元，其他调入资金减少80,000万元；一般公共预算支出调增11,624万元，主要是基本支出增加2,257万元，一般专项支出增加28,653 万元，基建支出减少19,286 万元。

1. 功能区、园区及街道政府性基金预算主要调整内容

**1.松山湖功能区。**政府性基金收入调减67,945万元,全部为松山湖高新区上解收入结余部分，将按要求退回松山湖高新区；

政府性基金支出调减66,126万元，主要是收回受疫情影响相关工作推动较为缓慢的项目资金。

**2.松山湖高新区**。政府性基金收入无变化；政府性基金预算支出调减209,542万元，主要包括调减上解支出67,945万元等。

**3.水乡功能区。**政府性基金收入调增74,323万元；政府性基金支出调增77,323万元，洪梅梅沙单元土地出让需增加相应支出。

**4.滨海湾新区。**政府性基金收入调减65,673万元，主要是土地出让分成收入调减74,673万元等；政府性基金支出调减57,746万元，主要是新增债券置换调减支出24,000万元等。

**5.莞城街道。**政府性基金收入调增1,520万元，具体是收到公立医院医疗设备购置专项债1,520万元；政府性基金支出调增1,520万元，具体是增加公立医院医疗设备购置专项债支出1,520万元。

**6.东城街道。**政府性基金收入调减12,934万元,主要是土地出让分成收入15,000万元，专项债券分配额度增加2,060万元等；政府性基金支出调减10,615万元，主要是基本建设支出减少13,000万元，公立医院医疗设备购置专项债支出增加2,060万元。

**7.万江街道。**政府性基金收入调减32,980万元,主要是土地出让分成收入减少35,000万元，专项债券分配额度增加2,020万元；政府性基金支出调减32,980万元，主要是基本建设支出减少35,000万元，公立医院医疗设备购置专项债支出增加2,020万元。

**8.南城街道。**政府性基金收入调减48,160万元,主要是土地出让分成收入减少93,972万元，根据2019年财政决算调增一般公共预算上年结转结余44,422万元，专项债券分配额度增加1,390万元；政府性基金支出调减80,000万元，主要减少调入一般公共预算80,000万元。

**经调整后，各功能区、园区及街道调整后预算收支情况详见附件4。**

四、调整后各本预算情况

（一）一般公共预算方面

经过两次调整，2020年一般公共预算总收入调整为919.79亿元，较年初预算增加13.42亿元；总支出调整为919.79亿元，较年初预算增加13.42亿元。以上收支相抵，实现平衡。

（二）政府性基金预算方面

经过两次调整，2020年政府性基金预算总收入调整为997.31亿元，较年初预算增加236.02亿元；总支出调整为983.28亿元，较年初预算增加236.18亿元。收支相抵后，结余14.03亿元。

（三）国有资本经营预算没有调整

（四）社保基金预算方面

2020年社会保险基金年初结余决算数为2,303.09亿元，经过上述调整，2020年社会保险基金收入预算从年初预算的587.81亿元调整为603.45亿元，增加15.64亿元；支出预算由年初预算的703.95亿元调整为657.82亿元，减少46.13亿元。收支相抵后，当年收支缺口54.37亿元，用历年累计结余弥补后，年末累计结余2,248.72亿元。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，以上是2020年财政第二次预算调整方案，请予以审议。

附件：1.一般专项因节余和专项债置换腾出财力情况表

、2.公立医疗卫生机构完善医疗救治和公共卫生设施项目2020年债券资金分配方案

3.基建项目（政府性基金）减少安排项目情况表

4.2020年各园区及街道预算调整情况表