关于怀化市2024年市本级决算草案和2025年上半年预算执行情况与零基预算改革推进情况的报告

**——**2025**年**8**月**26**日在市六届人大常委会第二十五次会议上**

**市人民政府**

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将2024年市本级及全市决算和2025年上半年预算执行情况与零基预算改革推进情况报告如下，请予审议。

一、2024年市本级及全市财政决算情况

2024年，全市落实积极财政政策，抓收入、严支出、保重点、防风险，确保经济社会和民生事业平稳发展，预算执行情况总体较好，财政运行情况总体平稳。

（一）市本级财政决算情况

**1.一般公共预算收支决算情况**

一是收入方面：地方收入完成34.15亿元，为调整预算数的90.31%，比上年增加0.36亿元，增长1.07%。其中：税收收入完成19.57亿元，较上年下降13.06%，占地方收入的比重为57.31%。明细如下：增值税4.74亿元，较上年下降22.93%；企业所得税1.24亿元，较上年增长2.48%；个人所得税0.62亿元，较上年增长26.53%；城市维护建设税1.27亿元，较上年下降11.81%；房产税1.61亿元，较上年下降4.17%；城镇土地使用税1.71亿元，较上年增长30.53%；土地增值税2.21亿元，较上年下降42.3%；契税3.97亿元，较上年增长2.06%；车船税1.71亿元，较上年增长171.43%。非税收入14.58亿元，较上年增长29.26%，占地方收入的比重为42.69%。明细如下：专项收入0.93亿元，较上年下降7%；行政事业性收费2.72亿元，较上年增长43.16%；国有资源（资产）有偿使用收入2.31亿元，较上年下降36.71%；其他收入3.06亿元，较上年增长25.41%。

二是支出方面：一般公共预算支出完成111.89亿元，为调整预算数的96.5%，比上年增加9.13亿元，增长8.88%。重点支出决算如下：教育支出8.24亿元，较上年增长4.57%；科学技术支出4.37亿元，较上年增长58.33%；文化旅游体育与传媒支出2.06亿元，较上年增长50.36%；社会保障和就业支出7.63亿元，较上年下降9.6%；医疗卫生健康支出28.18亿元，较上年下降1.43%；节能环保支出1.32亿元，较上年增长9.09%；农林水支出3.42亿元，较上年增长25.74%；交通运输支出8.37亿元，较上年增长106.67%。

决算数与预算数差异较大的收支科目已在2024年决算草案中作出说明。

三是上级补助情况：2024年收到上级补助收入50.19亿元，其中：返还性收入4.76亿元，一般性转移支付收入47.48亿元，专项转移支付收入-2.05亿元（省补助市专项转移支付抵扣市补助县市区转移支付后呈负数）。

四是平衡情况：地方收入完成34.15亿元，上级补助收入50.19亿元，债务转贷收入13.24亿元，上年结余收入6.45亿元，调入资金20.27亿元，动用预算稳定调节基金0.5亿元，可安排使用的收入总量为124.8亿元。一般公共预算支出111.89亿元，上解上级支出-1.2亿元，债务还本支出9.96亿元，安排预算稳定调节基金0.1亿元，结转下年4.05亿元，支出总量124.8亿元。收支相抵后，收支平衡。

五是按照预算法规定需要报告的其他重点事项：

（1）预备费使用情况：年初预算安排0.65亿元，实际使用0.12亿元，主要用于自然灾害、突发事件处理及难以预见的开支。

（2）预算稳定调节基金使用情况：2023年年末余额1.58亿元。2024年，怀化高新区安排预算稳定调节基金0.1亿元，怀化国际陆港经开区调用0.5亿元，年末余额为1.18亿元。

（3）“三公”经费支出情况：2024年，行政事业单位“三公”经费支出预算数为0.36亿元，实际支出0.31亿元，为年初预算数的96%，较上年增长10%。其中公务接待支出 0.04 亿元；公车购置及运行支出 0.27 亿元，其中：公务用车购置费支出 0.03 亿元，公务用车维护费支出0.24 亿元，较上年小幅增长，主要原因是现有车辆使用年限过长，运行维护成本持续上升。

（4）结转资金情况：结转下年资金4.05亿元，其中：市直结转0.99亿元、高新区结转0.37亿元、国际陆港经开区结转2.69 亿元。主要是根据工程进度需跨年支付的项目资金、据实结算资金及因上级资金下拨较晚未及时拨付的资金。

（5）专项资金绩效评价情况：引入第三方中介机构完成部门整体支出绩效目标审核182个，涉及预算资金34.61亿元，项目专项绩效目标审核969个，涉及预算资金12.92亿元，实现对2024年怀化市所有市直预算单位绩效目标全覆盖审核；发挥财政评价示范和绩效引领作用，协同联动“行业主管部门+财政部门+第三方”模式开展财政重点绩效评价工作。2024年集中实施财政重点绩效评价项目15个，涉及金额101.5亿元。通过重点绩效评价对资金使用情况查漏补缺，落实重点绩效评价结果和年度预算安排和政策调整挂钩机制，进一步强化绩效约束。

**2.政府性基金预算收支决算情况**

政府性基金收入完成52.83亿元，为调整预算的69.34%。加上上级补助收入5.43亿元，债务转贷收入45.7亿元，调入资金22.25亿元，上年结余13.05亿元，可安排使用的收入总量为139.26亿元；支出93.6亿元，为调整预算的94.52%。加上上解上级支出-0.01亿元，调出资金10.25亿元，债务还本支出29.99亿元，年末结余5.43亿元，支出总计139.26亿元。收支相抵后，收支平衡。

**3.社会保险基金预算收支决算情况**

社会保险基金收入完成72.74亿元，为年初预算的104.84%。其中：保险费收入40.26亿元，财政补贴29.06亿元，利息收入0.88亿元，转移性收入0.3亿元，其他收入2.24亿元。基金支出总计65.14亿元，为年初预算的98.97%。当年收支结余7.6亿元，累计结余71.02亿元。

**4.国有资本经营预算收支决算情况**

国有资本经营预算收入上年结余30万元；未发生支出，结余30万元。

**5.债务情况**

（1）债务限额

2024年，市本级地方政府债务限额为463.60亿元。

（2）债务余额

截至2024年底，地方政府债务余额为460.06亿元，按债务类型分：一般债务余额136.90亿元，专项债务余额323.16亿元；按债券类别分：新增债券209.79亿元，置换债券34.24亿元，再融资债券216.03亿元。其中：国际陆港经开区债务余额为53.70亿元，高新区债务余额49.31亿元。

（3）还本付息情况

2024年市本级到期政府债务本金23.97亿元，其中：一般债务8.43亿元，专项债务15.54亿元。应付利息14.07亿元，其中：一般债券利息3.99亿元，专项债券利息10.08亿元。到期本金通过发行再融资债券偿还21.07亿元，自有资金偿还2.9亿元，应付利息使用财政资金偿还。

（4）新增债券安排使用情况

2024年市本级新增债券额度21.89亿元，其中新增一般债券3.28亿元、新增专项债券18.61亿元。新增一般债券主要用于交通、文化教育、 城市更新方向，新增专项债券主要用于医院防治中心建设、大中专院校建设、产业园区配套项目建设等。

**6.权责发生制列支情况**

根据国发【2021】5号文件关于规范按权责发生制列支事项的要求，市县级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支。

**7.2024年预算执行效果及落实市人大决议情况**

一是全力助推经济发展。着力构建“5+10”现代化产业体系，强化产业园区建设，支持五好园区及财源建设奖补资金0.14亿元；积极扩大内需潜力，下达生态文化旅游产业发展资金0.18亿元，支持市旅发大会承办地建设和湖南安江农耕文化旅游区建设；下达航线补助0.97亿元，有效促进消费持续恢复和扩大。依托国际陆港平台，建设开放型社会经济，支持国际陆港建设专项资金1.9亿元、中欧班列补贴资金0.8亿元，全面助力构建“服务全国、对接东盟、商通天下”的开放格局。

二是全力助推区域建设。大力推动区域协调发展，集中资源支持鹤中一体化等重大区域发展战略，下达鹤中一体化建设资金0.35亿元，做强中心城区；聚力提升城市品质与人居环境，聚力“一迎三创”工作，落实专项资金2.56亿元；向上争取超长期特别国债资金0.5亿元，用于城东污水处理厂配套主干管网及泵站等设施更新改造，全力助推城市更新。

三是全力助推民生改善。坚决兜牢兜实民生底线，全面落实养老、医疗、困难群众救助、低保、就业创业等各项基本民生政策。全力支持教育优质均衡发展，保障生均经费达标增长。严格执行“三保”支出预算，足额安排基本民生和人员待遇支出，落实民生支出81.23亿元，确保基本民生政策落实到位。

四是全力助推生态治理。坚定不移推进生态文明建设，优化支出结构，下达环保专项资金0.04亿元，支持绿色低碳发展和污染防治攻坚战，保障林长制、河长制工作顺利开展。

五是全力助推债务化解。积极争取增量政策发挥资金效益，稳步化解地方政府债务风险，重点化解融资平台债务风险；制定了《怀化市防范化解地方债务风险工作方案》《关于建立市本级平台公司防范到期债务风险调度机制的通知》《怀化市防范化解政府债务风险推进平台转型责任清单》《怀化市防风险降成本工作激励方案》等文件，持续深化存量债务“四转四打包”工作机制，确保债务结构持续优化。根据财政部最新测算口径，2024年市本级债务率保持在300%以下，进一步巩固“脱红”成果。

（二）园区财政决算情况

**1.一般公共预算收支决算情况**

怀化市高新区地方收入完成7.48亿元，增长9.04%，加上上级补助收入0.7亿元、调入资金0.06亿元及上年结余0.18亿元，收入合计8.42亿元。一般公共预算支出完成7.83亿元，增长2.35%，加上上解支出0.12亿元、安排预算稳定调节基金0.1亿元及结转下年支出0.37亿元，支出合计8.42亿元。收支相抵后，收支平衡。

怀化市国际陆港经开区地方收入完成8.52亿元，下降7.19%，加上上级补助收入2.48亿元、动用预算稳定调节基金0.5亿元、调入资金4.24亿元及上年结余收入0.13亿元，收入合计15.87亿元。一般公共预算支出完成12.23亿元，增长21.21%，加上上解支出0.95亿元、结转下年2.69亿元，支出合计15.87亿元。收支相抵后，收支平衡。

**2.政府性基金收支决算情况**

怀化市高新区政府性基金收入4.12亿元，加上上级补助收入0.09亿元，债务转贷收入6.74亿元，调入资金2.81亿元及上年结余收入0.27亿元，收入合计14.03亿元。政府性基金支出完成12.51亿元，加上债务还本支出1.27亿元，结转下年0.25亿元，支出合计14.03亿元。收支相抵后，收支平衡。

怀化市国际陆港经开区政府性基金收入14.79亿元，加上上级补助收入2亿元，债务转贷收入9.12亿元，调入资金1.9亿元及上年结余收入4.6亿元，收入总计32.41亿元。政府性基金支出完成18.97亿元，调出资金4.05亿元，地方债务还本支出7.32亿元，结转下年2.07亿元，支出合计32.41亿元。收支相抵后，收支平衡。

（三）全市财政决算情况

**1.一般公共预算收支决算情况**

根据全市决算汇总，地方收入完成122.21亿元，下降1.58%。一般公共预算支出完成558.32亿元，下降0.36%。

平衡情况：地方收入完成122.21亿元，上级补助收入366.04亿元，债务转贷收入66.28亿元，上年结余收入21亿元，调入资金54.36亿元，动用预算稳定调节基金1.95亿元，可安排使用的收入总量为631.84亿元。一般公共预算支出完成558.32亿元，上解支出6.63亿元，债务还本支出47.8亿元，安排预算稳定调节基金0.1亿元，调出资金4.84亿元，结转下年14.15亿元，支出总量631.84亿元。收支相抵后，收支平衡。

**2.政府性基金预算收支决算情况**

全市政府性基金收入完成83.44亿元，上级补助收入20.41亿元，上年结余27.36亿元，债务转贷收入142.93亿元，调入资金32.91亿元，收入总计307.05亿元；支出完成180.06亿元，上解支出0.11亿元，调出资金16.1亿元，债务还本支出70.17亿元，年末滚存结余40.61亿元，支出总计307.05亿元。收支相抵后，收支平衡。

**3.社会保险基金预算收支决算情况**

全市社会保险基金收入完成139.58亿元，社会保险基金支出完成124.11亿元，本年收支结余15.47亿元，年终滚存结余119.95亿元。

**4.国有资本经营预算收支决算情况**

全市国有资本经营收入完成12.67亿元，上级补助收入0.05亿元，上年结余0.14亿元，收入总计12.86亿元；国有资本经营支出完成6.48亿元，调出资金6.18亿元，收支相抵年终结余0.2亿元。

二、怀化市零基预算改革情况

怀化市坚持以高站位统筹、系统性谋划推动改革，出台《怀化市深化零基预算改革实施方案》，打造“精准统筹收入、分类保障支出、效益导向使用、闭环协同管理”的零基预算新体系，在规范财政资金分配、增强预算统筹能力、保障大事要事支出、提高资金使用效率等方面取得良好效果，获《湖南新理财》全省推介。

一是坚持“以零为基”。按照“量入为出、量力而行”的原则，精准测算财力，其中市直预算取消项目719个，整合归并项目379个，纳入预算的项目765个，同时压减非急需非刚性项目350个，市直财力预算89.99亿元，同比减少4.17亿元，打破基数观念和支出固化格局，根据财力状况、轻重缓急、实际需求、绩效情况等多方面因素，在综合平衡基础上编制预算。2025年，全市压减非重点、非刚需支出6.15亿元。

二是坚持“以事定钱”。以事为预算基础，按照“让资金跟着项目走、项目跟着政策走”的原则，围绕中央、省重大决策部署和市委、市政府关于全省旅发大会、一迎三创后续、国际陆港发展、鹤中一体化建设、文化旅游、招商引资和重点经济产业引导等方面，建立大事要事保障清单，资金14.53亿元。

三是坚持“以效促用”。按照“花钱必问效、无效必问责”的原则，统筹设立“一池六库”财政产业引导资金5.85亿元，分类确定支持方向，发挥财政资金“四两拨千斤”作用。同时以“收支平衡、联动协调、绩效监管”三大机制构建“贯通、协同、闭环”管理体系，结合市人大“两问四评”工作，营造“财政收入-预算支出-反哺地方”的良性循环。

在取得阶段性成果的同时，我市零基预算改革还存在一些问题和不足，主要是：部分单位对改革核心要义与重大意义认识不清、理解不透，习惯沿用过去的思维定式和经验做法，缺乏改革积极性和执行力；同时项目支出标准体系仍未完善。由于国省暂未出台指导性的相关规范标准，我市整体标准体系建设较为滞后，覆盖范围较小。针对这些问题，我们将认真研究，在改革进一步深化中予以解决。

三、2025年上半年预算执行情况

（一）全市及市本级一般公共预算执行情况

1-6月全市地方收入完成68.96亿元，为年初预算的52.52%，增长1.94%。其中：税收收入43.94亿元，增长2.81%；非税收入25.02亿元，增长0.44%。市本级地方收入完成15.11亿元，为年初预算的37.7%，增长3.14%，其中：税收收入10.27亿元，增长12.24%；非税收入4.84亿元，下降12%。

1-6月全市一般公共预算支出完成271.02亿元，增长0.6%。其中：市本级一般公共预算支出完成42.8亿元，下降8.02%。

（二）市本级政府性基金、国有资本经营、社会保险基金预算执行情况

1-6月政府性基金预算收入完成-0.4亿元；支出完成18.73亿元，为预算的23.84%。政府性基金收入为负主要受土地交易低迷、审计整改退出让金影响。

经市六届人大一次会议批准，市本级从2022年起不再编制国有资本经营预算。

1-6月社会保险基金预算收入完成30.52亿元，为预算的42.71%。支出完成24.27亿元，为预算的36.13%。

（三）园区财政预算执行情况

1-6月怀化高新区地方收入完成4.34亿元，为预算的55.43%；一般公共预算支出完成3.19亿元，为预算的37.93%。政府性基金收入完成-0.33亿元；政府性基金支出完成2.74亿元，为预算的91.33%。

1-6月怀化国际陆港经开区地方收入完成2.83亿元，为预算的26.95%；一般公共预算支出完成3.15亿元，为预算的25.86%。政府性基金收入完成0.2亿元，为预算的1.9%；政府性基金支出完成 8.28 亿元，为预算的93.03%。

总体来看，上半年全市地方收入实现“双过半”，重点支出基本保障到位，但也面临收入增长非常困难的局面，特别是市直税收、国土收入短收、资产盘活空间收窄等不利因素，加上全市“三保”支出、偿债支出占比持续高位，支出压力较大，收支矛盾依然突出。从后期走势来看，经济回升态势仍不及预期，完成全年收入目标任务压力较大。

（四）债务情况

截至6月底，怀化市本级债务余额490.29亿元，上半年申报发行债券资金23.56亿元，新增债券资金23.56亿元，下半年申报发行债券资金11.53亿元。上半年偿还债券本金1.59亿元，偿还债券利息2.75亿元，下半年预计偿还本金25.89亿元，偿还利息11.72亿元。2025年上半年市本级债务化解资金缺口较大、专项债券管理问题较多，仍面临较大化债压力，下半年我们将积极争取政策资金，稳妥化解存量，优化债务结构，切实防范债务风险。

四、下半年财政工作打算

下半年，我们将坚决落实中央、省决策部署，全面执行市人大及常委会对财政工作的各项决议决定，组织收入、严控支出、防范风险，确保经济社会和民生事业平稳发展。

（一）推进财源建设，强化收入组织。构建“目标管理+穿透分析”工作机制，全面摸清政府收入底数，重点厘清国有资源（资产）权属、收益及征管现状，力争实现全年收入组织目标。深化“一池六库”财源建设体系，推动财政资金与产业需求精准对接。进一步清理盘活国有“三资”，千方百计增加可用财力。

（二）深化财政改革，严控财政支出。进一步深化零基预算改革，彻底打破预算安排定式思维、固化格局和基数概念。突出“以零为基、以事定钱、综合平衡”，始终坚持厉行节约安排支出，落实落细过好政府的紧日子要求。严格“以收定支”，按序先保“三保”支出后其他支出，全力保障旅发大会、国际陆港、一迎三创、招商引资、鹤中一体化建设等大事要事重点支出，办好发展大事。

（三）加强风险防控，筑牢安全底线。一是防范政府债务风险，严格落实一揽子化债方案，压实各县市区及相关部门化债主体责任，逐步消化存量债务，优化债务结构。深化“四转四打包”工作机制，持续推动融资平台降息和转型工作。二是强化资金风险管理，健全完善“三保”财力保障，提升库款保障能力。持续加强财政监督，坚持“花钱必问效、无效必问责”，推进“事前、事中、事后”全过程绩效管理，确保防范运行风险。

附件

名词解释

1.“四转四打包”。即：将隐性债务刚兑产品打包，转换为银行贷款；将关注债务、经营性债务刚兑产品打包，转换为银行贷款或银行标准产品；将隐性债务、关注债务、经营性债务银行贷款和标准产品打包，实现短期转换为长期；将隐性债务、关注债务、经营性债务银行贷款和标准产品打包，将年利率降低0.5%以上。

2.“一池六库”。“一池”指统一设立财政产业引导资金池；“六库”指“5+10”新产业体系重点帮扶企业库、科技创新成果转化项目库、重点产业项目库、“5+10”产业体系招商引资项目库、资产和国土项目库、“5+10”新产业体系人才库。