

南京市十六届人大
四次会议大会文件（五）

关于南京市 2020 年预算执行情况 和 2021 年预算草案的报告

南京市财政局局长 黄玉银

2021 年 1 月 12 日

各位代表：

受市人民政府委托，现将 2020 年预算执行情况和 2021 年预算草案提请市十六届人大四次会议审议，并请市政协委员和列席人员提出意见。

第一部分 2020 年预算执行情况

2020 年是极不平凡的一年。在市委正确领导和市人大、市政协的监督支持下，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央国务院、省委省政府决策部署以及市委工作要求，严格执行市十六届人大三次会议、市人大常委会历次决议和财政经济委员会的审查意见，实施财政收支动态平衡管理，加大逆周期调节力度，积极发挥财力保障、引导调节、政策协同功能，落实“六保”任务、促进

“六稳”工作、推进“四新”行动，为奋力夺取疫情防控和经济社会发展“双胜利”提供了坚强保障。

一、预算执行总体情况

财政收入恢复好于预期。及时出台系列政策措施应对疫情冲击，全力促进经济稳步复苏。一般公共预算收入增幅由一季度下降 9.7%，逐月回升至二季度增长 0.5%、三季度增长 2.5%及全年增长 3.7%，规模保持全国城市第九位，税收占比 85.2%。联动土地出让管理“一本计划两本预算”，出让收入稳中有增。

重点领域支出实现应保尽保。积极调整支出结构，在年初预算盘子中进行“两个优化”保重点工作：一是专项资金原则上统一压减 10%，加强跨部门调剂，统筹用于保障疫情防控及复工复产、复市复业；二是加强专项资金内部结构调整，支持“四新”行动。全市一般公共预算支出增长 5.8%，高于收入增幅 2.1 个百分点，其中民生支出占比增加到 78.7%。全市统筹各类资金 305 亿元全力保障十方面 39 项民生实事。

财政收支实现动态平衡。积极抢抓国家、省“特殊时期、特殊举措”政策机遇，争取特别国债、特殊转移支付、新增债券等增量资金 100 亿元，有效弥补了当年收支缺口。全力保基层运转，争取的中央“两特”资金 97%分配到区，市对区转移支付同比增长 27%，市本级土地出让支出近 70%分配至区及市级功能板块。

四本预算具体执行及政府债务情况如下：

（一）一般公共预算

1、全市执行情况

全市一般公共预算收入 1637.7 亿元，增长 3.7%，其中：税收收入 1395.6 亿元，增长 1.6%。按照财政体制，预计收入总来源为 2456.1 亿元。一般公共预算支出 1754.6 亿元，增长 5.8%，加上解支出、地方政府一般债务还本支出、补充预算稳定调节基金等，总支出 2364.7 亿元。收支相抵，预计结转下年 91.4 亿元。

2、市本级执行情况

市本级一般公共预算收入 227.2 亿元，按照财政体制，预计收入总来源为 969.8 亿元。一般公共预算支出 498.7 亿元，加上解支出、补助下级支出、地方政府一般债务还本支出、补充预算稳定调节基金等，总支出 923.8 亿元。收支相抵，预计结转下年 46 亿元。

3、江北新区执行情况

江北新区一般公共预算收入 188.2 亿元，增长 0.8%。按照财政体制，预计收入总来源为 242.6 亿元。一般公共预算支出 133.8 亿元，增长 11%，加上解支出、地方政府一般债务还本支出、补充预算稳定调节基金等，总支出 239.6 亿元。收支相抵，预计结转下年 3 亿元。

（二）政府性基金预算

1、全市执行情况

全市政府性基金预算收入 2208.4 亿元，预计收入总来源为 2667 亿元。政府性基金预算支出 2187.7 亿元，加上解支出、地方政府专项债务还本支出、调出资金等，总支出 2425 亿元。收支相抵，预计结转下年 242 亿元。

2、市本级执行情况

市本级政府性基金预算收入 1143.4 亿元，预计收入总来源为 1230 亿元。政府性基金预算支出 501.4 亿元，加上解支出、对下转移支付支出、地方政府专项债务还本支出、调出资金等，总支出 1078 亿元。收支相抵，预计结转下年 152 亿元。

3、江北新区执行情况

江北新区政府性基金预算收入 291.4 亿元，预计收入总来源为 378.9 亿元。政府性基金预算支出 371.8 亿元，总支出 376.1 亿元。收支相抵，预计结转下年 2.8 亿元。

（三）国有资本经营预算

1、全市执行情况

全市国有资本经营预算收入 18.9 亿元，支出 13.2 亿元，加上调出到一般公共预算的 5.7 亿元，总支出 18.9 亿元。

2、市本级执行情况

市本级国有资本经营预算收入 10.6 亿元，支出 7.4 亿元，加上调出到一般公共预算的 3.2 亿元，总支出 10.6 亿元。

3、江北新区执行情况

江北新区国有资本经营预算收入 1.7 亿元，支出 1.2 亿元，加上调出到一般公共预算的 0.5 亿元，总支出 1.7 亿元。

（四）社会保险基金预算

2020 年，社会保险所有 7 个险种均实行市级统筹，全市按照一个统筹区编制，市本级预算执行情况与全市相同。

为帮助企业对冲疫情影响，我市严格执行国家和省出台的社保费降费政策，全年减免 305 亿元。全市（市本级）社会保险基金预算收入 849.2 亿元，支出 1034.3 亿元，当年收支赤字 185.1 亿元，年末滚存结余 969.5 亿元。

（五）政府债务管理情况

2020 年，全市政府债务法定限额 3010.9 亿元，其中：市本级 1252.2 亿元、江北新区 320.8 亿元。年末全市政府债务余额 2818.5 亿元，其中：市本级 1173.2 亿元、江北新区 303.4 亿元。市区两级政府债务余额均控制在法定限额以内。全市政府债务率预计为 70%。全年争取新增政府债券 278.7 亿元，同比净增 45 亿元。

目前，财政决算正在编制中，最终结果将向市人大常委会报告，并按规定公开。

二、财政政策及重点领域预算支出成效

紧紧围绕中心工作，优化支出结构、精准支出投向、注重支出质效，为扎实做好“六稳”工作、落实“六保”任务、支持“四新”行动提供了硬核支撑，以保促稳、以稳促进、以进促好，保障了经济社会平稳有序安全运行。

紧贴复工复产、复市复业，打好政策“组合拳”，助力经济

社会运行全面恢复。**减税降费落地见效、力度空前。**在贯彻增值税税率普降、研发费用加计扣除等既往政策基础上，全面落实国家新出台的减税降费政策，为企业发展降成本，为研发创新添底气，对政策规定减免幅度有区间范围的养老、医疗保险等降费事项一律顶格实施，全年新增减税（缓税）降费 639 亿元，其中：减税（缓税）334 亿元，降费 305 亿元，惠及企业及个人 140 万户次。**全市投入（指市区两级财政投入，下同）20.7 亿元¹保障打赢疫情防控阻击战。**成立专班，建立应急响应和物资储备两项机制，开启国库集中支付和疫情防控物资采购两个“绿色通道”，健全冷链物流等常态化防控机制，为经济社会恢复提供安全的环境保障。**全市投入 30.7 亿元落实“惠企十条”，赋能经济复苏。**阶段性贴息鼓励银行对小微企业和疫情防控保障企业新增流动资金贷款 680 亿元，惠及企业约 4 万户。发放失业保险稳岗补贴，引导企业稳就业，惠及企业 15.3 万户。减免困难中小微企业房租，惠及企业 1.3 万户。实施小规模纳税人税收贡献阶段性补助，按照“免申报、直到账”原则直接兑现，惠及企业 6 万余户。落实中小微企业就地采购技改设备奖补、科技型中小微企业疫情防控研发奖补、生产或采购进口防疫物资分时段奖补政策，支持本地供应迅速恢复。率先在全国向市民和困难群体发放 7 类“消费券”²，支持开展“销售竞赛月”活动，实施夜间经济集聚区、引进商业品牌首店奖补政策，政

¹安排数均为领域投入数，以反映政府对该工作统筹支持的强度，领域之间投入统计存在一定交叉情况。

²7 类“消费券”指：餐饮、体育、图书、乡村旅游、信息、困难群众、工会会员消费券。

府引导与商家促销相结合，促进消费快速回补。

紧扣创新名城建设和主导产业发展，推动发展动能加快转换。全市投入 **76.3 亿元** 落实市委一号文件。支持“一室一中心”建设，紫金山实验室申报国家实验室取得积极进展。推动新型研发机构量质提升，总数超 **400 家**。打造科创企业森林，加强企业全链条梯度培育，净增高新技术企业超 **1800 家**。加大人才引留力度，支持人才安居落户，保障“宁聚新十条”实施，落实科技顶尖专家集聚计划、高层次人才科技贡献奖励、高校毕业生房租及面试补贴政策，累计引进科技顶尖专家 **148 人**，新增就业参保大学生 **40 多万人**。全市投入 **72 亿元** 支持实施“新产业”行动计划。加大市场主体培育和优质项目资助政策力度。对主导产业集聚特色园区、新型都市工业园区，进行发展绩效滚动激励。深化工业企业技术装备普惠性奖补政策，引导企业技术装备提档升级和动能提升。持续落实民营经济发展 **30 条**，运用减免税费、金融扶持、政府采购、经济贡献奖励等政策全力支持民企。全年工业投资增长 **10%**、净增规上工业企业超 **500 家**、八条重点产业链主营业务收入总额同比增长 **20%** 以上。财政金融联动引导信贷资金向实体经济倾斜，“宁创贷”贷款余额 **2160 亿元**，同比增长 **46%**；贷款企业户数逾 **14 万户**，同比增长 **36%**。

紧抓民生兜底保障，促进公共服务高效供给，增强市民获得感幸福感。全市投入 **120.8 亿元** 加强公共卫生体系建设。全力支持重大疫情防控救治，夯实基层医疗卫生机构服务能力，加强防治结合的公共卫生体系建设。推进市妇幼丁家庄院区、

市公卫中心扩建工程建设，增加医疗资源供给。**全市投入 31 亿元实施就业优先战略**。支持开展企业职工技能提升、以工代训，加强困难群体就业托底，支持吸纳失业人员就业。鼓励创业带动就业，多措并举助力增加劳动者收入。**全市投入 207.9 亿元按标准对保障对象应保尽保**。城乡居民养老保险实现市级统筹，基础养老金最低计发标准提高到 470 元/月。稳步将 10.7 万名协议征转用地人员纳入社保。落实市养老服务条例，促进养老服务有效优质供给。完善退役军人和大学生参军保障政策，助力实现全国双拥模范城“九连冠”。货币化租赁补贴与公租房实物配租相结合，切实保障中低收入住房困难家庭和外来务工人员“住有所居”。**全市投入 343.3 亿元普惠均衡发展教育事业**。推动市属高中外扩，新开办义务教育学校 26 所，新增学位 5 万余个，新扩建幼儿园 59 所。扶持民办幼儿园纾困、健康稳定发展，普惠性幼儿园覆盖率由 73% 提高到 88%。巩固完善城乡同标义务教育经费保障机制和标准化建设。**全市投入 40.2 亿元支持文化体育事业发展**。保障南京党史综合设施、城墙博物馆、渡江胜利纪念馆改造等重大文旅项目建设。保障文化体制改革重点任务实施，支持市属文艺院团深化改革和市广电集团媒体融合发展。支持在精准防疫下办好南京马拉松等精品赛事。

紧盯打好“三大攻坚战”，支持绿色安全发展。**全市投入 42 亿元巩固提升精准脱贫成果**。城乡低保标准统一提高至 945 元/月，实现应保尽保。对贫困户、城乡低保家庭等困难家庭

学生免除中小学和幼儿园学杂费保育费，资助助学金和生活补贴，确保全市每一个孩子不因家庭经济困难辍学。按照“摘帽不摘政策”要求，继续支持脱贫村增加集体资产收益，重点向六合、高淳年收入低于150万元薄弱村倾斜。强化“两不愁三保障”，将农村建档立卡低收入人口纳入医疗救助范围，防止因病返贫。高质量完成各项对口帮扶资金保障工作。**全市投入263亿元聚焦乡村振兴重点任务。**落实“藏粮于地，藏粮于技”战略，加大各类支农投入和统筹整合力度，改善农业生产基础设施条件，支持耕地质量提升项目及万头以上规模猪场建设。聚焦农业供给侧结构性改革，支持打造螃蟹、蔬菜、大米、茶叶等地产特色农业品牌及农产品区域公共服务平台，加速溧水白马农高区、南京国家农创园平台载体建设，促进现代农业提质增效。引导撬动社会资本支持新型农业主体发展，“金陵惠农贷”累计投放突破48.7亿元，农业信贷担保贷款投放12.7亿元。实施综合奖补，支持农村人居环境建设，完成456公里四好农村路提档升级，支持475个美丽宜居乡村及111个人居环境示范村建设，农村户厕无害化改造和规划布点村污水设施实现全覆盖。加大滁河、水阳江等水利建设、水系连通工程投入，迅速开展汛后防洪消险工程保障。**全市投入117亿元支持生态环境质量持续好转，长江大保护成效明显。**支持2382个长江入河排污口溯源工作，完成长江干流沿线废弃露采矿山生态修复，做好长江退捕补偿和渔民安置资金保障。推进江心洲、城东等六大片区污水收集系统污水管网改建工程，完善污水处

理市场化价格机制改革，水务集团与三峡集团成功合作。完善水环境区域补偿制度，全市 22 个国省考断面和 7 条省控入江支流水质稳定达标。主城区、江宁区应急水源完成主体工程。深入推进空气质量提升，构建全市大气污染热点网格监管平台，发放补贴 6.1 亿元淘汰高污染车 4.3 万辆，全市空气质量优良天数同比增加 49 天。鼓励“绿岛”项目建设，协同降低中小企业污染治理成本。政府性债务风险总体可控。全市统筹各类资金 302.9 亿元用于政府性债务化解，债务规模持续下降。制定落实“66 条举债融资负面清单”，源头管控防范违规增量，严把政策“红线”，严守风险“底线”。抓住国家政策窗口期顺妥接续到期债务，年节约利息 20 亿元以上，省纪委监委、省财政厅在全省推广我市“123 工作法”。

紧跟城市功能品质高点定位，增强城市承载力和辐射力。全市投入 166 亿元持续加快交通基础设施建设。支持南沿江、宁淮铁路建设，推进宁合、宁马高速、疏港公路等干线公路建设，江心洲长江大桥（五桥）和上坝夹江大桥（浦仪公路西段）建成通车，加快推动 6 号线、7 号线等 6 条地铁线路施工，续建红山路-和燕路等快速化改造项目，打通光华路东延等 15 条“断头路”。全市投入 96 亿元切实改善居住环境。积极推进石榴新村等老大难棚户区改造，“留改拆”多措并举，创新实施城市更新。支持危房改造，完成 406 幢在册危房消险治理。持续加快老旧小区整治，完成主城 68 个老旧小区改造任务，引导老旧小区建立物业长效管理。用好中央补助资金，新改建租

赁住房 3 万套，完善体制机制和信息化监管，加快构建“租购并举”住房体系，促进房地产市场平稳健康发展。**全市投入 63 亿元加强城市精细化管理。**加快推动实施停车设施、背街小巷及片区环境综合整治等项目。完善市政公共基础设施维护管养定额标准，提升各类市政设施管养水平。其中：全市投入 22.4 亿元重点支持生活垃圾强制分类，保障垃圾分类收集运输、分类处置。

三、落实市人大预算决议及财政管理改革情况

预算管理改革取得新成效。一是深化“零基+限额”管理，打破专项资金固化、只增不减的“基数+增长”管理方式，在做实做细项目的基础上，根据年度财政承受能力测算各类支出预算上限，确保支出规模与当前经济发展水平相适应；推进财政支出标准化，制定市级机关政务物业服务及定额标准，提高精准保障水平。二是严控年中一般性增支，出台市本级预算追加管理办法，将追加事项与部门绩效考核挂钩，2020 年度预算追加 3.15 亿元，为十年来最低。三是积极宣传新修订《预算法实施条例》，落实《政府投资条例》要求，制定政府投资项目概算管理办法，出台市级城建资金管理办法，推进政府投资计划、城建计划与预算管理有效衔接，强化项目必要性和成熟度评估，建立健全项目全过程精细化管理制度。四是争取并管好用好中央直达资金，重点支持疫情防控、民生保障，确保直达基层、惠企利民。

财政管理体制更加完善。一是制定出台《基本公共服务领

域市与区共同财政事权和支出责任划分改革方案》，明确市区共同财政事权范围，建立差别化分担机制，规范事权支出标准制定及管理。二是深化均衡性、补偿性、激励性三大转移支付制度，建立共同财政事权转移支付，实行清单管理，增强预算约束、稳定预期，共同提升市区履行事权的保障能力。三是全面贯彻增值税留抵退税长效机制，全年退税 70 亿元，鼓励企业有效投入，促进可持续发展。落实留抵退税 35% 部分跨省市均衡分担机制，合理减轻基层财政退税压力。

预算绩效管理全面实施。强化项目、政策、部门整体的全过程绩效管理，市本级初步建立“三全”体系，全省绩效管理考核优秀。一是推进绩效管理流程制度化、规范化，制定绩效管理结果应用、市本级预算部门（单位）整体绩效、区级预算绩效管理考核三个办法，完善事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价四项操作规程。二是结合政府收支经济科目和功能科目分类标准，将专项资金分为产业发展、社会保障、政府投资等类型，制定核心指标体系，规范预算部门（单位）操作。三是部门整体绩效管理实现事前评估（含目标编制）、事中自监控、事后自评价三个全覆盖，开展 16 家预算部门 33 个专项资金的管理、运行和效益重点评价。四是强化绩效评价结果运用，压减 2021 年预算安排 3.7 亿元，取消绩效评价结果不佳的专项资金（项目）3 个。

政府财政财务管理效能显著提高。稳妥推进、分类开展市级党政机关事业单位所办企业清理脱钩，批复 33 个部门改革

方案，涉及企业 222 家。完成行政事业性国有资产清查，先行先试公共基础设施等资产综合单价制，得到财政部推广。深化政府采购制度改革，政府采购指标在《中国营商环境报告 2020》中排名全国前十。政府采购供应商信用管理模式获全省推广。落实政府会计准则制度，完善“财政-财务服务云平台”建设，实现行政事业单位会计核算标准化。率先在全省实现市、区两级国库集中支付电子化全覆盖，财政资金支付时间压缩至 1.35 天。率先在全省建成市、区、镇街一体化非税收入管理系统，实现开票、征缴、对账、统计、查询全流程电子化。率先在全省制定镇街财政所建设管理指南，初步完成镇街财政机构标准化建设。继续深化“六位一体”法治财政标准化管理，全面提升财政法治化水平。规范 PPP 管理，近三年分获国务院表彰和两次省政府通报表彰。

主动接受各方监督。继续实施市级预决算草案、专项资金管理清单、财政管理制度、96 家部门（除涉密外）、91 项专项资金绩效目标、168 项专项资金自我评价报告在省预决算公开平台和部门网站“双公开”。首次公开部门整体绩效自我评价报告 280 个，部门整体绩效目标 91 个。督促主管部门及时开展审计及财政监督检查问题整改落实，保障各项政策落地生效。落实“开门编预算”精神，深化向人大代表报告联系常态机制，分领域、分条线、分板块走访人大代表、政协委员，线上线下广泛征求社会各界意见建议，积极配合预算预先审查工作。高质量办理人大代表建议和政协委员提案 159 件，主（分）办件走访率达 100%。在市人大代表、政协委员的支持下，全市预算报告质量

连续两年在省人大专项评比中获得第一。

各位代表，“十三五”期间全市上下对标找差、改革创新、勠力发展，全市一般公共预算收入年均增长 9.9%，收入规模在全国城市中由第 11 位升至第 9 位；一般公共预算支出年均增长 10.9%，人均公共服务支出额全省第一，有力支撑了民生改善和基本公共服务均等化，有效保障了高质量发展和“创新名城、美丽古都”建设。特别是 2020 年财政收支动态平衡任务的顺利完成，为“十三五”收官交出创新奋进的良好答卷。

五年的实践让我们更加坚信，要发挥财政在市域治理中的基础和支撑作用，必须始终做到：一是坚持和巩固党的全面领导，更加注重以政领财、以财辅政，把准财政治理方向，贯彻新发展理念，切实把党中央治国理政各项要求落实到财政工作全过程各方面。二是坚持人民对美好生活向往的奋斗目标，更加注重节用裕民和支出精准有效，补短板强弱项，尽力而为、量力而行，可持续地满足多层次、多样化需求。三是坚持以系统观念和创新办法与时俱进推动发展改革，更加注重激发市场活力和发挥市场配置资源的决定性作用，以财政存量和增量的结构性优化、系统性增效，协同推动“三大变革”³，引导全社会共创共建新发展格局。

“十四五”时期，我们将面临一个更加充满机遇和挑战的发展环境。我们要进一步加深对做好财政工作的规律性认

³ “三大变革”指：质量变革、效率变革、动力变革。

识，完善财政工作的理念、思路和方法，不断提升三个“动态平衡”能力，兼顾近中长期发展，有效发挥财税政策“自动稳定器”功能，对冲外部环境的“不确定性”、熨平经济运行的“阶段性周期性波动”。一是强化资源统筹运作，提升财政收支动态平衡能力。加强四本预算统筹衔接和公共资源综合管理，树立“大财源”理念，统筹各类公共资源引导带动社会资源形成合力办大事。树牢过紧日子思想，强化预算刚性约束，推进支出标准化建设，严格按轻重缓急、量入为出安排预算，切实优化支出结构，把钱花在刀刃上。二是强化绩效引领带动，提升财政政策公平与效率的动态平衡能力。推动市场有效和政府有为有机的结合，强化政府有效投资和社会资本的耦合促进，推进财政政策与金融、产业、投资、消费、区域政策有效协同，加强各类民生政策系统衔接，合理引导预期。健全以绩效为导向的预算管理模式，构建民生兜底保障和鼓励价值创造的财政政策体系。三是强化风险管理，提升财政协同发展与安全的动态平衡能力。保持合理政府投资强度和对经济逆周期调节力度，保障重大战略实施，协同财政经济可持续、有韧性的发展，促进城市竞争力和省会首位度稳定提升。逐年降低政府性债务规模，推进财政、金融和企业风险防范的统筹协调，防止其他风险向财政转移集聚。

第二部分 2021 年预算草案

一、当前经济财政形势

经济逐步恢复促进一般公共预算收入增速温和回升。随着常态化防疫持续有效推进，实体经济加速恢复，“双循环”格局加快构建，我国经济有望持续回暖。我市创新名城深入推进、“四新”行动加快实施，经济发展有望保持在合理区间，为财政运行奠定良好根基。减税政策对财政减收的影响减弱，激活实体经济的效应逐渐释放，有效促进实际税源温和回升，主体税种（增值税和所得税）将恢复性增长。综合考虑，2021 年全市一般公共预算收入预计增长 5%。

住房刚需支撑土地供应保持内生稳定。创新名城建设提升创业就业的吸引力，年轻人才大规模集聚，房地产需求持续提升，为落实中央“房住不炒”要求，需要保持相应住房供应，以稳定房价，巩固调控成效，土地收入具有保持相对稳定的内生条件。2021 年全市土地出让收入规模预计与上年相当。

各领域支出增长刚性较强，收支平衡压力有增无减。市区联动财政承受能力评估显示，全市具有保障“六稳”“六保”相应财力。在各类刚性增支需求不断增加的同时，近几年建设项目规模处于较高水平形成的支付高峰，加之国家“两特”资金的退出和可动用一次性资源大幅减少，收支矛盾依然突出。

综合考量，2021 年市本级调入稳调和其他基金后，综合财力 840 亿元，仅增加 20 亿元。因此，各领域支出都要按轻

重缓急安排,每项政策都要精益求精,每个项目都要精雕细刻,每笔预算都要精打细算。

二、指导思想和主要原则

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻落实习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,坚持系统观念,巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果,更好统筹发展和安全,扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务。按照中央经济工作会议和省委、市委全会部署,践行“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命,积极的财政政策提质增效、更可持续,推动经济社会发展取得新成效、民生福祉迈上新台阶,支撑“十四五”发展和社会主义现代化新征程良好开局,以优异成绩庆祝建党 100 周年。

2021 年预算编制及管理遵循以下原则和要求:

一是坚持政策系统集成,统筹“依法理财”与“改革创新”。以贯彻新修订预算法实施条例为契机,强化预算刚性约束,防止预算“软化”。把提质增效贯穿预算管理全过程,推动财政政策与金融、就业、产业、投资、消费、区域等政策协同发力,支出政策与减税降费政策协同优化,着力贯通生产、分配、流通、消费各个环节,推动各领域工作协同增效。

二是坚持兜牢民生底线，统筹“以收定支”与“应保尽保”。收入预算实事求是、科学预测，厚植财源，加大政府性基金收入综合统筹力度，积极争取、科学使用新增债券资金，提升财力保障能力。强化政府兜底性保障，守牢三保底线，优化支出结构，确保“当期可承受、长期可持续”。

三是坚持推动市场决定，统筹“政府有为”与“市场有效”。厘清政府与市场作用边界，竞争领域最大限度交给市场，创新财政投入组合，充分发挥财政政策的激励引导和“杠杆”效应，激发市场活力。完善财政支出标准体系，深化财政承受能力约束，严格限额管理，合理保持政府投资强度和逆周期调节力度，增强财政韧性。

四是坚持安全发展可持续，统筹“高质量发展”与“防范风险”。以预算绩效牵引政策效能提升，落实“花钱问效、无效问责”。加强资金整合统筹，引导资本、技术等要素集聚重点产业，畅通“循环链”。树立底线思维，严守政府举债红线，逐季降低债务规模，防止风险传导，确保财政安全。

三、2021 年预算草案综述

（一）市本级全口径预算草案⁴

1、一般公共预算收支预计

全市收入预期目标 1720 亿元，增长 5%，其中：税收收入预计完成 1473 亿元，增长 5.5%；支出 1551.7 亿元。（表三十二、三十三）

⁴按要求，全市汇总预算概况一并汇报。

（1）市本级收入

预计为 175 亿元，加上级补助、下级上解、调入资金，收入总来源合计 613.3 亿元。（表四十八、五十）

（2）市本级总支出

总支出 613.3 亿元构成为（表五十）：

①按体制上解省支出 65.3 亿元；

②按体制对区返还支出和一般性转移支付支出 52.7 亿元；

③一般债务还本支出 5.3 亿元；

④可用财力支出 490 亿元。全部用于一般公共预算支出（包括市本级直接支出、专项转移支付、共同财政事权转移支付）。

（3）市本级一般公共预算支出情况

按照财政部统一准则，具体科目如下：一般公共服务支出 42.5 亿元，国防支出 1.6 亿元，公共安全支出 62.4 亿元，教育支出 72.7 亿元，科学技术支出 30.5 亿元，文化旅游体育与传媒支出 19.6 亿元，社会保障和就业支出 80.1 亿元，卫生健康支出 42.8 亿元，节能环保支出 13 亿元，城乡社区支出 8.6 亿元，农林水支出 23.9 亿元，交通运输支出 24.4 亿元，工业商业金融等事务支出 20.4 亿元，住房保障支出 39.6 亿元，其他各项支出 7.9 亿元。按照省规定口径，民生支出占一般公共预算支出 75%。（表四十九）

2、政府性基金预算收支预计

全市收入 2148.5 亿元，其中：国有土地出让相关收入预计 2072.9 亿元；支出 2119.9 亿元。（表三十四、三十五）

市本级收入 1054.6 亿元，其中：国有土地出让相关收入预计 1014.6 亿元；支出 1054.6 亿元。（表五十七、五十八）

3、国有资本经营预算收支预计

全市收入 23.6 亿元，支出 23.6 亿元（包括调出到一般公共预算 7 亿元）。（表三十六、三十七）

市本级收入 12.4 亿元，来源于紫金、新工、交通、水务、城建、安居、旅游、体育、报业、文投、出版 11 家市属集团。（表六十一）

市本级支出 12.4 亿元（包括调出到一般公共预算 3.7 亿元），主要用于支持国有企业主业发展、布局调整等。（表六十二）

4、社会保险基金预算收支预计

企业职工基本养老保险自 2021 年起实行省级统筹，基金预算由省统一编制。其余 6 个险种，全市仍按照一个统筹区编制。市本级预算与全市预算相同。

全市社会保险基金预算收入（不含企业职工基本养老保险）537.3 亿元，其中：城镇职工基本医疗保险（含生育保险）基金收入 323.1 亿元，工伤保险基金收入 13.4 亿元，失业保险基金收入 27.4 亿元，城乡居民养老保险基金收入 36.3 亿元，城乡居民基本医疗保险基金收入 41.1 亿元，机关事业养老保险基金收入 96 亿元。

全市社会保险基金预算支出 471.4 亿元，其中：城镇职工基本医疗保险（含生育保险）基金支出 255.2 亿元，工伤保险基金支出 10.8 亿元，失业保险基金支出 40.4 亿元，城乡居民

养老保险基金支出 30.8 亿元，城乡居民基本医疗保险基金支出 38.2 亿元，机关事业养老保险基金支出 96 亿元。

以上合计，当年收支结余 65.9 亿元。

5、政府债务还本付息

市本级安排 54.1 亿元，其中：政府债券到期还本 12.5 亿元、付息 41.4 亿元、当期债券发行费 0.2 亿元。

（二）江北新区全口径预算

按照市对江北新区直管区财政管理体制，新区预算与市本级同步报市人大审议。（具体详见本报告附件）

1、一般公共预算收支预计

（1）收入预期目标为 195 亿元以上，增长 3.6%，加上级补助、调入资金等，收入总来源合计 235.6 亿元，其中可用财力 126 亿元。

（2）支出 126 亿元。

2、政府性基金预算收支预计

收入 310.3 亿元，其中：国有土地出让相关收入 300 亿元；支出 310.3 亿元。

3、国有资本经营预算收支预计

收入 1.6 亿元，来源于扬子国资、江北国资、产投集团 3 家企业。

支出 1.6 亿元（包括调出到一般公共预算 0.5 亿元），主要用于支持文体旅产业发展、优化资本布局方向等。

4、社会保险基金预算收支预计

按省市有关要求，江北新区不单独编制。

5、政府债务还本付息

江北新区安排 14.4 亿元，其中：政府债券到期还本 3.7 亿元、付息 10.6 亿元、当期债券发行费 0.1 亿元。

第三部分 2021 年财政重点工作任务

全市财政工作将紧紧围绕市委全会和政府工作报告确定的各项任务，突出强化“五个力”，促进财政收支提质增效和财政政策更可持续，努力促进经济运行保持在合理区间，推动经济社会实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

一、夯实增收节支管理，增强动态平衡“支撑力”，防范收支失衡风险

稳住收入组织“基本盘”。加强减税降费政策与支出政策协同优化，激励支持、服务引导企业增产增收，壮大企业群体、厚植税源税基，跨周期涵养持续发展动能。围绕重点行业企业做好收入组织“加法”，市区联手、部门协同，减少建筑施工企业、上市公司限售股减持等税源流失。严格落实“房住不炒”，加大土地供应，夯实“一本计划两本预算”，保持土地出让收入合理规模。建立争取上级资金支持通报机制，支持各级各部门精心组织、精准策划项目，争取更多的国家、省政策资金，增强重点工作保障力。以储备足够债券项目为基础，积极争取新增政府债券，

统筹安排预算项目。

坚守勤俭节约“风向标”。将过“紧日子”作为长期方针执行，艰苦奋斗、勤俭节约，把握好支出的力度和节奏。大力压减非急需非刚性项目，2021 年部门预算一般性项目压减 10%。严控党政机关办公用房改造修缮。强化预算刚性约束，严控年中增支事项，与绩效考核相挂钩。对确需追加的重大事项，要严格事前项目评审论证和财政承受能力评估。

用好结构优化“稳压器”。以调结构作为保重点的重要抓手，深化中期财政规划管理，与经济发展及投资规划有效衔接，完善跨年度预算平衡机制，努力做到“保平衡、防失衡”。加强源头管控，夯实项目立项等前期工作，充分论证项目实施的必要性、紧迫性和可行性，提升项目研究决策的成熟度。严格概算控制，加强成本管理，实行全生命周期资金需求动态管理，不断提高投资绩效。加强财政资源统筹，清理各部门结余结转沉淀资金，盘活用好政府资源资产。

二、聚焦创新名城建设，增强经济内生“驱动力”，全面激活发展新动能

市本级拟安排 84 亿元⁵，其中：创新名城建设 42 亿元。持续加大科技创新投入，构建新发展格局、推动产业基础能力再造、推进产业链循环畅通，以结构性改革提高供给侧质量效益，增强产业竞争力。注重需求牵引供给，采取引导性、鼓励性奖补措施，进一步扩大内需、释放消费、促进内外贸融合发展。

⁵第三部分预算安排数均为领域投入数，以反映政府对该工作统筹支持的强度，领域之间投入统计存在一定交叉情况。预算报告附件《草案说明》中为分项目安排数，不存在交叉统计。

优化创新生态，引导创新主体集聚。加速新型研发机构向技术源头和产业应用“双向拓展”，大力支持企业揭榜攻关，突破“卡脖子”关键核心技术，提升产业自主安全可控能力。加大创新型市场主体培育支持，培育独角兽企业、瞪羚企业、高新技术企业和“专精特新”企业雁阵梯队。持续发布重大应用场景和创新产品目录，支持先进技术与创新产品推广示范应用。落实人才政策，支持海外人才创新创业行动计划实施、“海智湾”国际人才街区建设，营造优良人才发展生态。

强化政策协同，促进创新平台建设。建立多渠道投入机制，提高政府对基础研究和应用基础研究投入的比重，推动紫金山实验室等重大创新平台取得更多原创性突破。促进高新园区、城市硅巷、大学创新港等创新载体加快发展，深入推进八条重点产业链集聚区和新型都市工业园区建设。

完善投入方式，推动实体产业发展。优化调整技术装备投入财政奖补政策，重点支持产业链龙头骨干企业、“小升规”企业加大有效投入，做强做大产业规模。深入支持产业数字化、数字产业化融合和大中小企业融通发展，提升产业链供应链竞争力。协同财政金融政策，拓展“宁创贷”、民营企业转贷基金、政府性融资担保等政策作用，引导金融机构为实体经济持续注入流动性。

三、坚持以人的全面发展为导向，增强兜牢底线“保障力”，提升公共服务水平

加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，精准发力、巧办

实事,促进共建共治共享,推动经济发展与民生改善互促共进,使发展成果更公平、更可持续惠及全体市民。

优先兜牢基本民生底线。**市本级拟安排 80.1 亿元。**抓好高校毕业生、农民工等重点群体就业支持,促进企业职工新型学徒制等职业技能提升。推进基本照护保险制度建设,保障失能人员基本护理需求。健全社会保障体系,探索新业态从业人员参保办法,推动相关重点群体应保尽保,合理提高城乡居民基本养老保险基础养老金标准。落实低保标准动态调整机制,稳步提高各项社会救助标准,切实保障各类困难群体基本生活。继续实施中低收入住房困难家庭和外来务工人员住房租赁补贴政策,加强保障性租赁住房供给,健全基本住房保障体系。落实“两免一补”政策,托底保障困难家庭学生平等接受教育。

突出社会事业高质发展。**市本级拟安排 72.7 亿元推动教育更高水平的均衡发展。**继续加大基础教育资源供给,满足人口增长对学位的需求。支持名校外扩和义务教育集团化办学,不断扩大优质教育资源覆盖面。支持产教融合、校企合作,推进职业技术教育普职融通。**市本级拟安排 42.8 亿元推进健康南京建设。**保障重大公共卫生项目,健全公共卫生体系建设。构建疫情常态化防控全链条保障,坚持“人物同防”,支持核酸检测能力提升,按政策做好新冠肺炎疫苗接种工作。**市本级拟安排 21.3 亿元增加文化体育服务供给。**保障建党 100 周年重点文化项目实施,继续支持渡江胜利纪念馆维修改造等重点项目,实施弘扬雨花英烈精神三年行动计划,保障中国戏剧梅花奖、名城会、国家公祭等重大活动。鼓励市场化运作,引导

社会力量举办精品赛事，提升南京体育影响力。

促进基层社会治理更加安全、高效。市本级拟安排 **74.8** 亿元。支持“平安南京”建设，完善社会治安防控体系，提升群众安全感。优先保障安全生产专项投入，深化安全生产专项整治、创建国家安全发展示范城市、全面提升应急监管能力。推进全市“六大工程”消防建设及消防装备提档升级。落实基层社区党组织、妇联组织和青少年事务工作相关补助政策，支持基层社区服务建设。市本级拟安排 **12.4** 亿元支持政务信息化、智慧南京建设。

四、加强综合承载能力建设，强化城乡融合发展“统筹力”，提升美丽古都首位度

推动江南江北联动发展、主城郊区协调发展、城市乡村融合发展，提高环境品质、彰显内涵特色，提升人民幸福感和城市人口吸引力，增强城市发展的内生动力。

持续改善环境质量。市本级拟安排 **71.4** 亿元。纵深推进长江大保护，基本完成长江岸线清理整治、入江支流整治。实施外秦淮河、金川河等 **12** 个水环境整治提升工程，巩固提升河湖水环境质量。加快实施高淳区山水林田湖草生态保护修复试点项目，扎实做好长江退捕常态化管理。完成城南污水处理厂扩建等项目。继续贯彻生态补偿、与污染物排放总量挂钩、水环境区域补偿、空气质量考核、生态环境损害赔偿等系列政策，倒逼落实源头防控治理责任。

持续增强交通能级。市本级拟安排 **114.3** 亿元。支持南沿江、龙潭港区专用线等铁路建设。续建宁宣、宁合、宁马改扩

建等高速公路项目和建宁西路、仙新路过江通道，全面提升交通网络通达能力。加快完善重点片区路网体系，支持扬子江大道快速化改造、机场二通道等快速路建设，加强城市交通的畅通便捷。同步推进 6、7、9 号线等多条地铁线路建设，加密轨道交通线网。

持续提升城市宜居水平。市本级拟安排 40.2 亿元。继续支持棚户区改造、城市更新、老旧小区、危房治理和环境综合整治，持续改善居住环境。强化租赁房源筹集和监管，完善“租购并举”住房体系。继续加大垃圾分类处置设施建设运营投入，稳步提升垃圾综合处理能力。实施一批人防及社会公共停车场，提升静态交通服务保障水平。支持开展紫金山-玄武湖景区规划建设，提升城市宜居宜游品质。集中实施一批防洪消险工程，推进 19 处城市积淹水片区整治，增强城市防洪排涝能力。加快续建主城应急水源地工程。

高质量实施乡村振兴战略。市本级拟安排 103 亿元。聚焦基本农产品保供、特色农产品生产、种质资源保护、农业科技创新发展。探索支持引导新型农业经营主体发展扶持政策，将农村人居环境改善与乡村民宿、旅游业发展相结合，持续推动三产融合。进一步健全带动农民增收的有效机制，促进农民富裕富足。提档升级 147 公里四好农路，深化农村基础设施管护改革。推动城乡教育资源均衡配置，支持农村社会保障体系建设，健全防止返贫监测和帮扶机制，加强乡村医卫建设和服务。

五、健全现代财政制度，强化政策“协同力”，促进制度优势转化为治理效能

继续深化财税体制改革，加快完善系统完备、法治健全、权责清晰、公平普惠、科学规范、运行有效的现代财政制度。

（一）落实新预算法实施条例，提升预算管理绩效

一是提高预算编制规范性和科学性。落实早编细编预算要求，充分发挥预算支出标准在预算管理中的基础性作用，强化支出项目和政策审核，夯实“零基+限额”的管理模式，打破基数概念和支出固化格局，切实做到“先有项目再安排预算”。加强对区级“三保”预算和债务管控审核指导力度，事前审核与执行监督相结合，督促落实好“三保”主体责任，夯实民生重点领域经费保障，稳妥推进债务化解。提高主管部门的履责意识，强化部门在预算编制、执行结果、绩效管理和资金监管中的主体责任。

二是提升专项资金绩效。修订《市级财政专项资金管理办法》，规范政策“制定、优化、效益、约束”四关，实行专项资金和政策定期评估机制，促进政策科学有效。加强专项资金中期运行评价，对标准不符、边际不清、作用不实的政策及时调整和清退。强化绩效结果应用，将评价结果作为预算安排、政策调整、管理改善、考核得分的重要依据。新增政策和项目必须开展事前绩效评估，与当前实际相适应，与财政承受能力相匹配，能够用管理措施替代的坚决不设。加大对区级财政运行绩效考核的引导激励，确保区级 2021 年建成“全覆盖、全

过程、全方位”绩效管理体系。

（二）完善财政体制，提升市区公共服务科学保障能力

一是推进医疗卫生、科技、交通运输、自然资源、生态环境、应急救援等专项领域财政事权和支出责任划分改革。建立各区高中教育均衡发展补偿机制，研究出台市区高中教育支出责任调整方案。科学论证民生政策的提标扩围，充分考虑市区两级财政中长期平衡，防止超越发展阶段过度承诺、过度扩大基本保障范围。

二是根据中央、省统一部署，积极承接消费税征收环节后移以及稳步下划工作，研究制定我市贯彻意见，积极引导壮大市区收入来源。贯彻国家、省关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见，“十四五”期间分年度稳步提高土地收益用于农业农村比例，并与一般公共预算衔接，统筹提升支农资金使用效益。

（三）强化政府投资管理，促进投资提质增效

一是提高政府投资科学论证水平。深化完善政府投资决策规则和程序，强化项目支出标准和资金政策的事前科学论证，项目可研报告重点突出绩效评估和投资模式比选，并按照项目的全生命周期，覆盖投资、建设、养护和运营等全过程，整体谋划制定项目资金平衡方案，市区联动强化政府投资与财政承受能力衔接，与财政中期规划相适应。

二是规范应用多元化投融资模式和筹资渠道。政府投资重点聚焦市场无法有效配置资源的公益性、基础性项目。对于经

营性项目，充分引入市场机制，通过国企混改、资产证券化等改革创新方式，拓展投融资渠道和能力。对于准公益性项目，充分发挥政府投资的带动引导作用，综合采用资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式，推广政府与社会资本合作。加强政府特许经营权的管理。

三是加强政府性债务管控。依法合规落实政府投资项目资金来源，从源头防范违规新增债务风险。围绕“降规模、降成本、降风险”，多渠道筹集资金多方式盘活资源加大存量债务化解，有效降低债务规模和债务率。着力提升新增债券质效，加强债券“借用管还”全过程管理，切实发挥债券资金补短板、稳投资的积极作用。

（四）深化政府财政财务治理

基本完成市级党政机关事业单位所办企业清理脱钩工作。加强行政事业性国有资产配置、使用、处置全生命周期管理，加大资产盘活力度促进提质增效。向人大报告国有资产综合管理情况和国有自然资源资产专项管理情况。加强市属国有金融资本集中统一管理。开展政府采购支持绿色发展试点工作。继续落实政府会计准则制度，加强内控制度建设，推进管理会计运用。在省内率先试点镇（街）国库集中支付电子化，打通基层支付“最后一公里”。全面推行非税收缴一体化，实现市、区、镇（街）服务体系全覆盖。以全生命周期法律顾问制度为抓手，规范 PPP 项目管理。深化人大代表报告联系常态机制，加强分领域人大代表汇报交流，将政策制定、预算编制与社会各界意见建议充分结合。加强信息公开，深化预算联网监督。

强化审计整改、财政监督等结果应用。

各位代表，新征程的奋斗号角已经吹响，让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，坚持正确政治方向，在市委坚强领导下，落实市十六届人大四次会议决议，对标找差、开拓创新、抓好落实，为推动高质量建设“强富美高”新南京作出更大贡献！