

关于 2020 年预算上半年执行情况的报告

南京市财政局局长 黄玉银

2020 年 8 月 12 日

主任、各位副主任、秘书长、各位委员、各位代表：

受市政府委托，向市人大常委会报告 2020 年预算上半年执行情况，请予审议。

今年以来，全市财税系统坚决贯彻中央、省各项决策部署，深入落实逆周期调节措施，突出提质增效、深化对标找差，打好政策“组合拳”，推进积极的财政政策更加精准有为，扎实做好“六稳”工作、落实“六保”任务、支持“四新”行动实施，统筹推进疫情防控和经济社会发展。上半年各项收支执行及管理改革平稳推进，为夺取“双胜利”提供财政支撑。

一、上半年预算执行情况

（一）积极组织调度，一般公共预算收支实现“双过半”

1、二季度收入增幅逐月回升，上半年实现正增长

受疫情冲击影响、叠加减税降费等多因素，全市一般公共预算收入一季度同比下降 9.4%，市委市政府及时采取各项措施，狠抓复工复产，财税部门积极调度，4 月起当月增幅止负转正，累计降幅逐月收窄。

上半年，全市一般公共预算收入完成 897.1 亿元，同比增

长 0.5%，完成年初预算的 54.5%。其中，税收收入完成 747.9 亿元，同比下降 3.8%，税比 83.4%，较去年同期下降 3.7 个百分点；非税收入 149.2 亿元，增长 29.2%。

（1）二、三产业升降不一，制造业降幅较大，现代服务业和新兴产业逆势增长

从行业结构看，二产和三产分别形成一般公共预算收入 194.3 亿元和 553.2 亿元（占比为 26:74）。

一是制造业完成一般公共预算收入 136 亿元，下降 25.9%，拉低全市增幅 6.1 个百分点。制造业 31 个细分行业中计算机电子设备、纺织业、化纤、橡胶、金属制品 5 个保持增长，其中：计算机电子设备增长 27.4%。而汽车业、石油加工业受疫情以及市场需求不振、订单缺失、胀库停产、零配短缺等因素交织影响，下降幅度超 40%。

二是服务业完成一般公共预算收入 553.2 亿元，增长 4.2%。其中：金融业在加大信贷投放和市区强化转引调度下，表现抢眼，增长 34.7%；全市加快新动能培育环境下，软件和信息技术服务业逆势增长 11.4%。而房地产业完成 252.7 亿元，占全市一般公共预算中税收收入的 33.8%，剔除不可比因素后，当期收入实际下降 8.8%，拉低全市增幅 2.3 个百分点；批零售业完成 66 亿元，下降 18%，主要是受疫情影响，市场低迷，线下消费较同期锐减。

（2）主体两税明显下降

主体两税（增值税、企业所得税）合计完成 426.4 亿元，

占总税收 57%，同比下降 13.1%。其中：增值税同比下降 16.2%，拉低增幅 6 个百分点，企业所得税同比下降 8.6%，主要是疫情企业开工不足、效益下滑，减税政策翘尾、应对疫情新出台的减免缓政策以及留抵退税等多因素交织。

另外，经济先行指标印花税增长 6.8%，表明全市合同金额稳步回升，为后期财政增收提供基础；个税增长 0.4%，其中工资薪金同期持平，财产转让增长 9.9%。

（3）税收超亿元重点企业数保持稳定，但户均贡献同比下降较大

上半年，全市共有税收超亿元企业 192 户，同比减少 2 户，缴纳各项税收 829 亿元（同比下降 9%），形成一般公共预算收入 363.8 亿元（同比下降 3.9%），占全市一般公共预算中税收收入（747.9 亿元）的 48.6%，与去年同期相当。

从前 15 户企业看，共完成一般公共预算收入 87.1 亿元，占超亿元企业收入（363.8 亿元）的 24%，下降 14.6%，主要是：①卷烟厂由于去年同期高基数下降 27%。②金陵石化受上游原辅料供应、下游销售受限以及物流受阻等情况影响，下降 53%。③汽车行业持续低迷，上汽下降近 70%，长安马自达下降超过 58%。④南京银行、江苏银行在去年同期下降的低基数下快速增长超 60%。

（4）区域收入增幅明显分化

在全市一般公共预算收入中，主城六区完成 410.9 亿元，下降 4.2%，税比 87%；新五区完成 271.3 亿元，增长 1.3%，税比 86.1%；江北新区直管区完成 91.2 亿元，下降 9%，税比 82.2%。

全市狠抓复工复产、复业复效后，生产生活秩序快速恢复，大部分区增幅均浮出水面。制造业占比较高、大企业多的江北新区、江宁区、栖霞区仍然负增长；另外，玄武区受高速公路政策性免费影响下降。

2、支出保持正增长，有力支撑经济社会事业发展

上半年全市一般公共预算支出 865.9 亿元，增长 1.2%，进度 50.2%达序时，其中民生支出 653 亿元，占比 75.4%。

市本级支出 236.1 亿元，对区转移支付 113.3 亿元，另外，对下下达向上争取到的特殊转移支付资金 3 亿元、新增一般债 34 亿元，累计投入资金 386.4 亿元，有力支持全市疫情防控、复工复产、民生补短板等重点工作。

分区域看：市本级支出 236.1 亿元，与上年基本持平；江北新区直管区支出 66.1 亿元，下降 3.5%；主城六区支出 252.9 亿元，下降 6.6%；新五区支出 310.8 亿元，增长 11.6%。

（二）政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算执行情况

1、政府性基金预算执行情况

土地出让二季度快速回补，出让价款 771 亿元，完成全年计划（1590 亿元）的 48%。受分期缴款因素影响，上半年全市政府性基金收入完成 677.7 亿元，完成年初预算的 36.3%。政府性基金支出 739.3 亿元，完成年初预算的 39.8%。

市本级政府性基金收入完成 409.7 亿元，完成年初预算的 47.5%。市本级政府性基金支出 213.4 亿元，加上对区转移支付 141.3 亿元，进度 41.6%。

2、国有资本经营预算执行情况

上半年，全市国有资本经营预算收入完成 12.4 亿元，完成年初预算的 69%；全市国有资本经营预算支出 8.7 亿元，完成年初预算的 70%。

市本级国有资本经营预算收入完成 10.1 亿元，完成年初预算的 95%；市本级国有资本经营预算支出 7.4 亿元，完成年初预算的 100%。

3、社会保险基金预算执行情况

上半年，全市社会保险基金收入完成 361.8 亿元，因实施社保费减免政策（上半年减免 138 亿元），同比下降 18%，完成年初预算的 34.7%；全市社会保险基金支出 461.6 亿元，增长 20.8%，完成年初预算的 46.9%，其中：企业职工基本养老保险 249.9 亿元、城乡居民基本养老保险 13.6 亿元、机关事业单位基本养老保险 43.3 亿元、职工基本医疗保险(含生育保险)109.2 亿元、城乡居民基本医疗保险 15.1 亿元、工伤保险 4 亿元、失业保险 26.8 亿元。

需要说明的是：由于我市社保基金已经全部市级统筹，市本级执行数与全市执行数一致。

二、大力优化支出结构，提质增效，为夺取“双胜利”提供坚强财力支撑

（一）不折不扣落实减税降费政策，确保应减尽减、应享尽享

在落实国家、省既往减税降费政策基础上，继续扎实执行疫情期间的各项税费优惠政策，全力支持疫情防控和经济

社会发展。上半年累计减税降费 306 亿元¹，其中：减税 168 亿元（一般公共预算收入减收近 77 亿元），减免社保费 138 亿元，惠及近 16 万户参保单位。预计全年共减税降费 466 亿元（其中减税 210 亿元），为企业减负 442 亿元，为个人增收 24 亿元。

（二）支持疫情防控和复工复产，促进“六保”任务落实

一是加强疫情防控保障，制定《疫情防控财政应急响应办法》，从“资金审批、资金拨付、物资采购、监督管理”优化工作流程，开启国库集中支付和疫情防控物资政府采购**两个“快速通道”**，急事急办、特事特办，确保及时支付疫情防控资金。上半年，全市累计安排疫情防控保障资金 12.3 亿元，提前下达医保备付金 15 亿元，确保医院不因资金问题影响救治。

二是多措并举，加大保市场主体力度，以保市场主体促进保就业、保基本民生、保社会生产力，通过压减公用经费定额及“三公经费”预算、调整专项资金支出结构统筹约 23 亿元，一季度提前下达上半年市本级涉企专项资金 25 亿元等措施，落实“稳企十条”相关政策，从三个层面支持企业复工复产、渡过难关。

1、缓解企业流动性危机。压减 22 项专项资金统筹 5 亿元用于小微企业和疫情防控重点保障企业新增流动资金贷款贴息，截止 6 月份，已惠及 14000 多个贷款人，撬动流动资金增量贷款近 324 亿元。针对部分服务业企业复工复产相对滞后的情况，5 月至 7 月，对餐饮、零售、住宿等行业的小微企业，

¹按入库期统计。

以及文化企业、重点旅游企业，实施贷款贴息政策。

2、降低企业运营成本。发放失业保险稳岗返还补贴 12 亿元；对承租国有资产类经营用房的困难中小微企业，减免租金 5.24 亿元，惠及企业 14676 户。

3、提高企业发展能力。出台并落实小规模纳税人阶段性税收贡献补助政策，兑现 2.4 亿元，惠及企业 6 万余户，考虑增值税征收率从 3%降为 1%因素后，相当于减免补助小规模纳税人近 14 亿元。落实中小微企业就近采购技改奖补、防疫产品生产企业奖补等政策近 2 亿元，提升企业发展能力。

（三）统筹资金精准投向，全面保障“四新”行动计划

为保障“四新”行动计划的各项决策部署，推动政策落实、项目落地、工作落细，一是重新分类调整市级专项资金 183 亿元用于“四新”行动计划；二是加强项目储备，推进项目和财政资金的中长期统筹平衡；三是严格概算编制和审批程序，进一步提高政府投资效益和项目精细化管理水平。

对照“四新”行动计划要求，围绕“新都市”“新基建”，重点保障政府投资项目推进，截止 6 月底，市本级财政资金拨付 69.9 亿元，占年度预算安排的 41.4%，与投资进度基本匹配。加快“新产业”发展，积极培育新的经济增长点，上半年市本级兑现创新名城建设系列政策资金 11.45 亿元，支出进度 40%，重点支持新型研发机构、高新区开展绩效考核，实施“创业南京”英才计划、青年大学生“宁聚计划”和“知识产权强市”战略，保障 2020 南京创新周成功举办。引导扩大内需推进“新消费”，发放消费券释放市民消费潜力；策划支持销售竞赛月活动，调动商家促销热情，打造夜间经济品牌；支持线上线下

融合新消费业态，发挥市场作用，撬动批零餐住销售额逐月回升。

三、下半年重点工作

在疫情冲击影响、叠加减税降费等多因素交织下，我市经济运行持续承压，全市收入组织压力巨大，支出压减困难突出，全年收支动态平衡压力持续加大。下半年，随着企业复工复产达效逐渐正常，为财税增收奠定良好的经济基础，加之减税政策甩尾因素逐渐减弱，收入组织积极因素也在不断积累释放。

下一步，我们将按照中央、省、市工作要求，牢固树立过紧日子的思想，落实“六稳”“六保”相关要求，全力支持落实疫情防控、减税降费等各项政策，促进积极的财政政策加力提效，努力从“开源节流、提质增效、防范风险”着手“保平衡、防失衡”，以调结构作为保重点的重要抓手，不断提升财政管理水平，守牢动态平衡底线，确保债务风险可控。

1、在不折不扣落实减税降费政策基础上，以“四类行业+二类企业”（建筑业、烟草、房产和金融业，央企和省企）为重点，做好收入组织“加法”

一是将符合规定的建安企业全部纳入税源监控范围，防止建筑施工企业税款外流。二是积极挖潜金融业所得税资源，加大金融业等总分支机构企业所得税转引力度，争取金融保险业个人所得税属地缴纳。三是盯住央、省企税收变动情况，防止税收转移，积极引导烟草企业增产增收。

2、在落实房土调控政策同时，综合考虑财力保障和债务率控制需求，保持土地出让收入合理规模

一是优化供地结构，加快成熟土地上市，引导部分供地进

度较慢甚至零出让的区加快出让进度，保证不出现局部债务风险，尤其防止债务指标 2019 年已脱红入橙区再次转红。二是加快新建商品住宅备案价格和销售审批，加大对惜盘捂盘、待价而沽、恶意炒作等扰乱房地产市场秩序的综合执法力度。三是建立房产交易、税收数据共享机制，强化房地产税收征管，探索交地、交房与不动产登记发证实施联动机制，强化房地产税收征管。

3、积极向上争取各类政策、债券及资金

一是建立争取上级资金支持与预算安排挂钩通报机制。支持激励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，为重点支出腾挪空间。二是继续加强项目储备，积极争取新增债券额度。加快储备能够自求平衡和形成实物工作量的高质量专项债项目，与年内预算安排项目进行统筹安排。三是梳理省下放企业减税降费、疫情影响等不可抗力因素减收情况，积极向省争取调整财力上解政策，避免倒贴财力。

4、牢固树立政府“过紧日子”思想，强化预算刚性约束，进一步规范年中预算追加管理

进一步带头树牢“艰苦朴素、勤俭创业、过紧日子”意识，严禁铺张浪费，严控一般性支出，压减非急需非刚性支出，加大专项资金结构调整，坚持发挥市场决定性作用。进一步坚持“三保”支出在预算支出中的优先顺序，以“三保”促“六保”，以“六保”助“六稳”。进一步强化预算刚性约束，严格预算调整程序，除疫情防控及配套上级外，原则上不追加年度预算，统筹轻重缓急，暂不考虑非必需的提标、提档、提补事项。对于其他确需追加的重大紧急事项，要事先开展项目评审论证和

财政承受能力评估，纳入预算调整草案，并按法定程序报批。

5、健全绩效评价体系，确保财政资源配置效率不断提升

继续抓好绩效管理牛鼻子，把钱用在刀刃上，力求达到“花同样钱、办更多事”或“花更少钱、办同样事”的效果。推动绩效管理和预算管理一体化，强化部门主体责任意识，将绩效管理的要求切实落实到资金使用的各方面、全过程，进一步强化绩效评价结果与预算编制的有效衔接，着力优化财政资金使用结构和使用方式，切实提高财政资金使用效益。

6、进一步优化支出结构，保障刚性急需增支需求

主动对接国家战略，全面落实市委重大决策部署，原则上对市级专项资金按照一定比例暂时冻结，进一步压减非急需非刚性支出，加大专项资金结构调整，进一步清理市级各部门结余、结转沉淀资金，进一步盘活闲置的政府资源资产，保障重点支持领域。

7、防范风险、夯实责任，将债务管控各项工作做深做实做到位

进一步增强风险意识，坚守法律“红线”和可持续发展“底线”，强化财政承受能力论证，落实政府投资条例相关规定，加强风险源头管控，严堵违法违规举债融资的“后门”。坚持“谁借谁还”，压实主体责任，按既定时间、步骤、方式、任务推进化债工作，积极探索市场化化债路径，确保债务规模有序减少。积极用“低成本、期限长”的金融产品置换高成本存量债务，进一步优化债务结构，有效减轻全市利息支出。做大收入财力分母，改善债务率指标。坚持动态监管，充分运用监管平台，定期开展专项督导，强化违规举债监督问责。

8、审慎科学、突出重点，统筹谋划明年预算编制

从目前形势看，明年全市收支平衡压力依然较大，因此对于 2021 年预算编制工作，我们必须更加牢固政府过紧日子思想，坚持发挥市场决定性作用，初步考虑包括：

一是突出绩效引领，强化结果运用。继续抓好绩效管理牛鼻子，推动绩效管理和预算管理一体化，强化部门主体责任意识，落实绩效评价结果与预算编制的有效衔接，优化财政资金使用结构和使用方式。

二是突出以收定支，加强限额管理。实事求是编制收入预算，提高财政收入质量。坚持量入为出、有保有压、可压尽压，打破基数概念和支出固化格局。

三是突出市区联动，前置财承评估。强化全市“一盘棋”思想，加强市区协同配合，在应对疫情冲击、增强财政可持续性和经济社会发展后劲等方面形成强大合力。