

南京市十六届人大
五次会议大会文件（四）

关于南京市 2021 年预算执行情况 和 2022 年预算草案的报告

南京市财政局局长 黄玉银

2022 年 4 月 8 日

各位代表：

受市人民政府委托，现将 2021 年预算执行情况和 2022 年预算草案提请市十六届人大五次会议审议，并请市政协委员和列席人员提出意见。

第一部分 2021 年预算执行情况

2021 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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实党中央国务院、省委省政府决策部署和市委工作要求，严格执行市十六届人大四次会议、市人大常委会历次决议和财政经济委员会审查意见，坚持以人民为中心发展思想，突出三保、加力化债、压减一般、统筹优化、调整盘活、多措并举，有效平衡收入增幅放缓、各项增支加大的矛盾，有力保障服务经济社会发展大局，全年预算目标基本实现，执行情况较好。

一、预算执行总体情况

努力加强财政资源统筹。足额落实国家减税降费政策，一般公共预算收入完成 1729.5 亿元，增长 5.6%，税比 85.2%，规模居全国城市第九。强化土地“一本计划两本预算”¹与“两集中、三批次”²供地管理衔接，出让收入稳中有增。积极争取上级支持，中央、省专项转移支付补助 164.5 亿元，增长 4.2%；新增债券 169 亿元，为 199 个项目建设筹集低成本资金。

有力保障重大决策部署。全市一般公共预算支出同口径增长 7%，其中：民生支出占比 78.5%，科技、教育、农业等支出落实国省“只增不减”要求。全市统筹 412 亿元保障十类 45 项民生实事。大力优化支出结构，实施跨部门调剂、专项资金用途调整，全市统筹 68 亿元保障抗击疫情和促进经济恢复。不折不扣完成政府性债务化解任务。

全力支持基层平稳运转。市对区转移支付保持增长，市区两级财政实现收支平衡。新增债券 91%分配到区，全市土地出让收入近 85%分配至区及市级功能板块。完善直达资金监管，中央直达资金 45.3 亿元精准投放终端，惠及各类市场主体和群众 37 万户（人）次。

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

¹ “一本计划两本预算”指：土地出让计划、土地出让收支预算、土地财力预算。

² “两集中、三批次”指：自然资源部 2021 年初要求全国 22 城市改变土地供应方式，即：集中公告、集中出让，全年分三个批次招拍挂。

收入 1729.5 亿元（其中：税收收入 1473.3 亿元），加上级补助收入、地方政府一般债务转贷收入、调入资金、上年结转收入等，预计收入总来源 2617.8 亿元。支出 1817.7 亿元，同口径增长 7%，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，预计总支出 2512.1 亿元。收支相抵，预计结转下年 105.7 亿元。

2、市本级执行情况

收入 196 亿元，加上级补助收入、下级上解收入、调入资金、上年结转收入等，预计收入总来源 970.6 亿元。支出 495.5 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，预计总支出 922.3 亿元。收支相抵，预计结转下年 48.3 亿元。

3、江北新区执行情况

收入 215.3 亿元，增长 14.4%，加上级补助收入、地方政府一般债务转贷收入、调入资金、上年结转收入等，预计收入总来源 283 亿元。支出 143.3 亿元，增长 7.1%，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，预计总支出 277.6 亿元。收支相抵，预计结转下年 5.4 亿元。

（二）政府性基金预算

1、全市执行情况

收入 2493.1 亿元，加上级补助收入、地方政府专项债务转贷收入、调入资金、上年结转收入等，预计收入总来源 2940.4 亿元。支出 2191.2 亿元，加地方政府专项债务还本支出、调出资金等，预计总支出 2393.4 亿元。收支相抵，预计结转下

年 547 亿元。

2、市本级执行情况

收入 1263.2 亿元，加上级补助收入、下级上解收入、地方政府专项债务转贷收入、调入资金、上年结转收入等，预计收入总来源 1472.9 亿元。支出 530.2 亿元，加补助下级支出、地方政府专项债务还本支出、调出资金等，预计总支出 1182.9 亿元。收支相抵，预计结转下年 290 亿元。

3、江北新区执行情况

收入 398.3 亿元，加上级补助收入、地方政府专项债务转贷收入、调入资金、上年结转收入等，预计收入总来源 422.7 亿元。支出 403.3 亿元，加地方政府专项债券还本支出，预计总支出 408.7 亿元。收支相抵，预计结转下年 14 亿元。

（三）国有资本经营预算

1、全市执行情况

收入 23.7 亿元，支出 16.4 亿元，调出到一般公共预算 7.3 亿元，总支出 23.7 亿元。

2、市本级执行情况

收入 12.4 亿元，支出 8.7 亿元，调出到一般公共预算 3.7 亿元，总支出 12.4 亿元。

3、江北新区执行情况

收入 1.6 亿元，支出 1.1 亿元，调出到一般公共预算 0.5 亿元，总支出 1.6 亿元。

（四）社会保险基金预算

2021 年，企业职工基本养老保险实行省级统筹，基金预

决算由省统一编制。其他 7 个险种全部市级统筹，全市按照一个统筹区编制，具体包括：职工基本医疗保险（含生育保险）、工伤保险、失业保险、城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、机关事业单位基本养老保险、失能人员照护保险（其中：失能人员照护保险 2021 年 7 月 1 日起施行），市本级预算执行情况与全市相同。

全市（市本级）社会保险基金收入 548.1 亿元，支出 456 亿元，当年收支结余 92.1 亿元，年末累计结余 572.2 亿元。

（五）政府债务管理情况

2021 年，全市政府债务法定限额 3208.9 亿元，其中：市本级 1269.9 亿元、江北新区 343.8 亿元、其他各区共 1595.2 亿元。年末全市政府债务余额 2890 亿元，其中：市本级 1135.2 亿元、江北新区 322.8 亿元、其他各区共 1432 亿元。市区两级政府债务余额均控制在法定限额内。全市政府债务率预计为 62%。

目前，财政决算正在编制中，决算结果将向市人大常委会报告后按规定公开。

二、财政政策及重点领域预算支出成效

全市财政部门紧紧围绕政府工作报告确定的目标任务，集成运用、组合各类财税政策工具，精准投向、相机优化、提升质效，聚焦稳企业稳增长、强创新引人才、保民生增福祉、促振兴提品质、优生态美环境，为统筹推进疫情防控和经济社会发展提供有力支撑。

聚焦稳企业稳增长，服务经济发展新常态。持续推进减税

降费，助力市场主体发展。贯彻落实制度性、结构性减税降费政策³、应对疫情阶段性稳企纾困政策⁴，全年新增减税降费 174.3 亿元，其中：减税 146.8 亿元，降费 27.5 亿元，惠及企业 85 万户次。严格执行增值税留抵退税政策，全年退税 124.2 亿元，增长 78%。财政金融联动引导信贷资金向中小微企业倾斜。优化“宁创贷”政策体系，解结融资难、融资慢，合作银行扩面至 37 家，贷款余额 2780 亿元，增长 25%；贷款企业户数超 16 万户，增长 20.4%；对科技型中小企业、新型研发机构、海外人才创业 3 类企业授信上限提高至 2000 万元；平均贷款利率下降至 4.77%，低于全省同期普惠型贷款利率 45 个基点。加强惠企政策直达管理。推动惠企财税政策纳入“宁企通”惠企综合服务平台，扩大政策知晓度，简化申请流程，惠及更多企业，上线政策 169 条，汇聚惠企事项 441 个，为“集成直达、即申即办、免申即享”奠定基础。

聚焦强创新引人才，激活转型发展新动能。全市投入⁵54 亿元支持科技创新能力提升。支持紫金山实验室、光电探测与智能感知实验室等重大科创平台建设和运营。支持未来网络等重大科技基础设施建设。支持麒麟科技城集聚中科院创新资源，助力

³主要包括：增值税税率普降（制造业等行业税率从 16%降为 13%，交通运输业、建筑业等行业税率从 10%降为 9%），小规模纳税人增值税优惠政策延期（征收率从 3%降为 1%），提高小规模纳税人增值税起征点（10 万提升至 15 万）、小微企业和个体工商户应税所得额不到 100 万元的部分减半再减半、提高制造业加计扣除比例（75%提升至 100%）等。

⁴市政府出台《关于应对疫情影响支持企业稳定发展的若干举措》（宁政发〔2021〕74 号），明确对受疫情影响的住宿餐饮、文体娱乐、交通运输、旅游等行业纳税人以及增值税小规模纳税人暂免征收三季度房产税、城镇土地使用税；明确对参保单位的工伤保险费率下调 20%，对职工基本医疗保险（含生育保险）单位缴费费率从 9.8%下调为 8.8%。

⁵全市投入指：市区两级财政投入（下同），均为领域投入数，各领域投入统计存在一定交叉。

紫东科创大走廊发展。支持 456 家新型研发机构建设运营。全市投入 26 亿元支持人才集聚。全力保障“紫金山英才”计划和“人才安居”工程，打造百校对接、“海智湾”、“紫金山英才卡”等特色人才品牌，集聚科技顶尖专家 30 名、培育创新型企业企业家 200 名、引进海内外高层次创业人才 234 名，博士后科研工作站和省博士后创新实践基地增量列全省第一。全市投入 26.3 亿元促进产业转型。实施工业企业技术装备投入奖补政策，引导企业加强技术改造，推动产业智能化改造和数字化转型。加力落实企业研发费用税前加计扣除政策，全年免税 94 亿元，增长 22%。

聚焦保民生增福祉，支撑共同富裕新期盼。全市投入 360.3 亿元支持普惠均衡教育事业。健全学生资助制度，提高精准助学能力，托底保障家庭困难学生平等受教育的权利。根据学龄人口变化和区域布局调整，推动加大基础教育资源供给，新建改扩建幼儿园 30 所，普惠性幼儿园覆盖率达 89.1%，新开办中小学 18 所，有序推进 5 所市属高中外扩工程。支持金陵科技学院增列为硕士学位授予单位，支持国科大南京学院开办 4 个新领域专业学院，提升高等教育办学水平。全市投入 223.9 亿元健全社会保障体系。城乡居民基本养老保险基础养老金最低计发标准提高至 500 元/月，城乡居民医保财政补助标准分类提高至 610—1260 元/年，城乡居民低保标准提高至 985 元/月。支持实施失能人员照护保险制度、家庭养老床位建设。低保及低保边缘家庭残疾人托养服务、0—17 周岁全类别残疾儿童康复救助实现全覆盖。全市投入 150.3 亿元支持构建平战结合的疫情防控体系和防治结合

的公共卫生体系。全力保障疫情防控，足额拨付集中隔离费用、全员核酸检测费用、疫苗免费接种等资金，全市直接用于疫情防控资金 43 亿元。支持提升基层医疗卫生机构服务能力，扩大优质医疗资源供给，推进市妇幼丁家庄院区、市中西医结合医院专科病房楼、市公卫中心扩建工程建设。全市投入 79.3 亿元支持住有所居、住有宜居。首创“闭环使用+账户监管”模式⁶，用好国家住房租赁市场奖补资金，受到财政部、住建部肯定推广。支持建立租赁管理体制机制及信息化监管平台，累计筹集 8 万套市场化租赁住房，发放租赁补贴和人才安居补贴 10.3 亿元，保障 20 万城市新市民、青年人和外来务工人员“住得稳”。支持小西湖“留改拆”模式⁷城市更新试点，延续奖补政策支持 3307 个老旧小区物业管理。全市投入 22.6 亿元实施就业优先政策。持续推进高校毕业生、退役军人等重点群体就业保障，支持公益性岗位开发。对受疫情影响的企业发放稳岗培训补贴 2.4 亿元，惠及企业 2.3 万户。全市投入 35.4 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、雨花台红色剧场等重点项目建成开放。保障庆祝建党 100 周年、国家公祭、和平论坛等重大活动。支持文旅融合，促进文旅消费市场复苏。支持红山动物园发挥动物救护等公益性职能。支持“宁体汇”体育惠民平台建设，实施体育场馆低价、免费开放。

聚焦促振兴提品质，构建城乡融合新格局。全市投入 285.2

⁶ “闭环使用”指：补助对象不再从事住房租赁业务时，由政府收回补助资金，循环用于其他符合补助的项目；“账户监管”指：补助对象开设账户专门核算补助资金，使用前需报主管部门同意。

⁷ “留改拆”模式指：对老旧住房以保留和改造为主，不搞大拆大建。

亿元支持实施乡村振兴战略。加大支农投入和统筹整合力度，落实“藏粮于地，藏粮于技”战略，新建 5.1 万亩高标准农田，推动粮食生产优质化、高效化。支持蔬菜绿色生产和标准化生产，打造地产特色农业品牌。促进农业科技创新，支持国家级农高区、农创中心建设。引导金融资本支持新型农业主体发展，“金陵惠农贷”累计投放突破 63.7 亿元，农业信用担保贷款投放 19.5 亿元。推动农村人居环境整治提升，加快推进非规划布点村污水处理设施建设，新建 475 个美丽乡村宜居村。加大水阳江堤防、水系连通工程投入，保障汛后防洪消险工程实施。全市投入 255.1 亿元持续加快交通基础设施建设。支持南沿江、龙潭港铁路建设，推进 328 国道、宁合高速、宁马高速等干线公路建设，加快和燕路等 4 条过江通道建设，推动 2 号线西延、6 号线、7 号线、宁句城际等 12 条轨道交通线路建设，续建扬子江大道等快速化改造项目，23 条“断头路”贯通项目全部开工。全市投入 79.9 亿元加强城市精细化管理。推进城市维护支出标准和定额精细化管理，支持完善城乡道路桥梁、停车场、垃圾分类等公用设施体系，统筹推进片区环境品质提升、公园景区绿化建设。

聚焦优生态美环境，续绘绿色发展新画卷。全市投入 120 亿元持续改善生态环境质量。支持开展 3.8 万辆重型柴油车在线环保监控安装，完成餐饮油烟规范整治 3741 家，大气污染防控能力持续提升。推进华能燃机、华能金陵温排口迁移项目实施，支持水源地达标建设，10 个区级以上集中式饮用水源地达标率 100%。支持高淳山水林田湖草一体化保护和修复试点。修订并

落实《南京市生态保护补偿办法》，加大对南北田园生态涵养地区生态转移支付力度。**全市投入 69 亿元支持长江大保护**。发挥水环境区域补偿等政策导向作用，提高属地政府污染治理积极性、主动性。支持江心洲污水收集二通道等污水管网建设，加快建成区河道暗涵整治。成功引进三峡集团资金，推进污水处理市场化价格机制改革。全市 42 个国省考断面水质优良比例 100%，水环境质量全省第一。严格落实“十年禁渔”长效管控，推动长江生态系统修复。

三、落实市人大预算决议及财政管理改革情况

全市财政部门认真贯彻落实市人大及其常委会有关预决算的决议和审议意见，及时报告改进举措和进展情况，不断提高预算管理水平和推动各项工作走在前列，2021 年度财政重点工作绩效考核全省第一。

预算管理改革持续深化。一是细化专项资金管理，出台市级专项资金管理办法，规范专项资金从“设立”到“退出”的基本程序和管理要求。二是深化“零基+限额”管理，扎实开展项目库滚动编制，夯实零基预算基础，在财力总额内合理安排各领域限额，限额内强化项目支撑，限额外不安排预算。三是强化政府投资项目预算管理，推行概算管理“三不调”⁸，决算审计“三不批”⁹。四是硬化直达资金全程管理。项目提前研究储备，科

⁸ “三不调”指：超概原因不查明不调概、责任追究不到位不调概、审批手续不履行不调概，超概 1000 万元以上须经市长办公会审批，重大调整需按“三重一大”事项决策程序履行手续，报市人大常委会、市政府常务会审议。

⁹ “三不批”指：超概算建设范围的费用不批复，超造价计价标准的费用不批复，超合同约定结算的费用不批复，严审超标准、超规定列支费用，实行概算与合同价双上限控制。

学制定资金分配方案；资金直达受益对象，有效对接供给与需求；监管紧盯去向用途，确保惠企利民效果。**五是**优化支出结构，满足年中刚性增支需求，严控一般性增支，**2021** 年市本级预算追加规模继续下降。

财政管理体制继续完善。**一是**科学界定市区两级事权范围和支出责任，增强基层公共服务保障能力，出台医疗卫生、教育、科技、公共文化、交通运输、自然资源、生态环境、应急救援八个专项领域的市与区财政事权和支出责任划分改革方案，形成“**1+8**”财政事权和支出责任政策体系。**二是**整治财经秩序，优化营商环境，完善企业跨区搬迁财政政策，均衡财力分配，促进资源要素合理流动和高效集聚。**三是**出台主城区普通高中办学支出责任管理办法，健全均衡的横向转移支付制度和稳定的市区分担机制，提升区属高中办学积极性。

预算绩效管理纵深推进。**一是**巩固深化“三全”绩效管理体系，实现政策、项目、部门整体绩效管理全覆盖，选取 **17** 家市级部门、**15** 个专项资金开展财政重点评价。组织开展区级政府产业发展基金、科创基金绩效运行监控。**二是**强化绩效管理结果应用，开展自评价报告质量抽查、通报，部分专项资金自评价报告提交市人大。**2022** 年预算编制与绩效评价结果、审计意见、执行进度“三挂钩”，压减预算资金 **6.3** 亿元。**三是**区级初步建立“三全”绩效管理体系，挖掘推广特色做法和优秀案例，强化考核约束，各区实现绩效管理三年行动计划目标。

债务风险管控稳妥有力。**一是**系统谋划债务化解“任务书、

时间表、路线图”，中期目标与年度计划相统筹，制定实施三年化债行动方案。二是落实责任制，督促化债主体加大债务化解力度，多措并举落实化债资金来源，梳理分析存量债务对应可变现资产状况，推动企业资产资源变现、市场化转化等方式化债，债务规模和债务率双下降。三是精准接续置换存量高成本债务，着重加强对非标类高成本债务的监测，全市综合成本接近 LPR¹⁰，同口径节约利息支出 25 亿元。四是依法规范举债，按照“有收益、能覆盖、可开工”原则，积极梳理申报符合条件的债券项目，为重大项目建设提供有力支撑。

财政财务管理成效显著。一是规范继续深化。强化公共基础设施等资产清查结果运用，探索维护资金安排与资产存量衔接机制，准确反映实物量、合理确定价值量，实现信息化动态监管，得到财政部推广。指导国有金融机构完善现代企业制度，制定市属国有金融机构重大事项的授权标准，推动行业争先进位。发挥政府和社会资本合作（PPP）模式在补短板、惠民生方面的积极作用，压实总投、严控财承、按效付费，管理工作连续四年获省政府“真抓实干”表彰。制定《南京市镇街财政所建设管理指南》，项目化、清单式明确建设任务，54 个基层财政机构全面完成标准化建设。深化“六位一体”法治财政标准化管理，全省考核优秀。二是运行更加高效。深化国库集中支付电子改革，推进街（镇）国库集中支付电子业务试点，实现财政资金穿透式管理。完成省版预算管理一体化系统上线运行，非税收入管理电子化改革纵深推进，医疗电子票据稳步扩面，道路停车收费

¹⁰LPR 指：贷款市场报价利率（Loan Prime Rate）。

收缴实现电子化，全市线上缴费业务占比 **98.6%**。在全省率先实现非税系统市、区、街（镇）三级一体化管理。**三是**服务不断提升。全省首推政府采购“信用承诺制”改革，打造全国首个政府采购“掌上知识库”。持续贯彻政府会计准则制度，编印《政府会计问答手册》，被省财政厅推广。制定《南京市会计人才发展计划》，提升行政事业单位人员专业素质。

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、**95** 家部门（除涉密外）、**85** 项专项资金绩效目标、**115** 项专项资金自评价报告在省预决算公开平台和部门网站“双公开”。督促主管部门及时开展审计及财政监督检查问题整改。实施“开门编预算”，深化向人大代表报告联系常态机制，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 **219** 件，主（分）办件满意率达 **100%**，获人大代表建议、政协委员提案办理“双先进”单位。在市人大代表、政协委员的支持下，全市预算报告质量连续三年在省人大专项评比中获得第一。

各位代表，**2021** 年全市财政预算执行情况良好，财政政策效能和资金效益不断提升，预算管理、财政体制等改革稳步推进。但我们也清醒地看到：财政收入中低速增长，刚性支出增长较快，收支预算平衡难度加大，紧平衡状态进一步凸显。部分区财政运转困难，基层“三保”压力较大。部分领域预算

编制不够细化，支出进度偏慢、资金使用绩效不高现象仍然存在。调整优化支出结构力度还需加大，化解政府性债务任务较重。我们高度重视这些问题，将积极采取措施加以改进。

第二部分 2022 年预算草案

一、2022 年财政收支形势分析

当前，经济稳定恢复态势不断巩固，基本面长期稳定向好。但外部环境复杂严峻，经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，财政收支矛盾突出，财政工作面临较大的压力和挑战。

从财政收入看，长三角一体化发展等国家战略纵深推进，引领性国家创新型城市、国家消费中心城市、自贸区等建设提速，将为南京财政经济高质量发展提供机遇、奠定基础。但国内疫情多点散发影响居民消费信心，随着更多经济体重启，国外供需缺口或有所缩减，出口替代效应减弱，加之原材料价格、人力费用上涨压力大，部分企业增长乏力。综合考虑，2022 年一般公共预算收入预期目标增长 5%，土地出让收入按 2300 亿元目标组织。

从财政支出看，面对“稳字当头”，兜牢基层“三保”底线，科技、教育、农业支出“只增不减”，省定化债任务不折不扣落实要求，加之政府投资项目因前期拉长付款周期将达到支付高峰、经济社会发展各方面对财政支出的需求不断加大，

需要财政更进一步增强重大战略任务保障能力。

全市财政部门要发挥好财政逆周期调节职能,加强财政资源统筹,做大做优收入蛋糕,完善资金分配和使用机制。预计2022年市本级综合财力888亿元,增加48亿元。总量上“以收定支、量入为出”,结构上进一步优化投入方向,继续强化绩效管理,科学合理编制预算。

二、预算编制指导思想、基本原则和工作举措

(一) 指导思想

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历次全会精神,弘扬伟大建党精神,立足新发展阶段,完整、准确、全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,统筹发展和安全,系统谋划财政工作,全面落实“积极的财政政策要提升效能,更加注重精准、可持续”,推动减税降费政策落地落实,保证财政支出强度,加快支出进度,全力增强重大决策部署财力保障,扎实做好“六稳”、“六保”工作,党政机关带头过紧日子,强化预算约束和绩效管理,严肃财经纪律,以财政“收支稳定、平衡稳固、运行稳健”,促进经济行稳致远、社会安定和谐、人民共同富裕,为建设“强富美高”新南京提供坚强的财政支撑。

(二) 基本原则

坚持系统落实新发展理念。财政与经济社会生态是完整的有机联系系统,建设人民满意的社会主义现代化典范城市,要紧扣治理体系现代化和治理效能提升目标要求,财政政策设计

要科学精准、统筹协调、系统集成，加快政府有为和市场有效的更好结合，坚持在发展中保障和改善民生，落实好税收、社会保障、转移支付等调节政策，促进城市生产生活生态发展和财政收支良性循环，助力形成新发展格局。

坚持深化三个动态平衡管理。预算编制和管理要统筹兼顾保平衡、集中财力保重点、勤俭节约保民生、提高效率保发展。实施财政收入与支出动态平衡管理，确保重大战略任务保障到位；实施财政政策公平和效率动态平衡管理，确保民生兜底保障，激励全社会提升劳动创新创造创富能力；实施财政协同发展和安全动态平衡管理，兼顾稳增长和防风险，促进经济平稳健康发展。

坚持收支两端共同发力。更加注重精准有效，开源为先，依法组织收入，既注重一般公共预算、土地出让收入等流量的“增量”，也注重盘活资金、资产、资源的“存量”，还要积极向上争取政策和资金支持的“变量”。支出按轻重缓急原则，合理安排新开工政府投资项目，压缩超出财政承受能力的支出需求，深化部门绩效责任意识，推动“花钱问效、低效调整、无效问责”机制逐步落地。

（三）工作举措

挖掘潜力、加大统筹，保障集中财力办大事办好事。树立“大财政、大预算、大资产”理念，通过四本预算全口径管理、专项资金全方位整合、存量增量全归集使用，全面统筹预算资金、存量资金、债券资金和各类政府资产资源，增强对重大决

策部署的保障能力。

政策协同、市区联动，促进经济平稳运行在合理区间。统筹考虑经济运行特征，精准逆周期、跨周期调节力度，系统运用、优化组合各项财税政策，促进与金融、就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策形成集成效应。加强市区联动配合，在保障常态化疫情防控、强化收支平衡管理、落实财政改革、推动高质量发展等方面形成强大合力。

坚守底线、防范风险，确保财政运行稳健可持续。合理制定民生政策标准，与当前经济和财力水平相匹配，确保当期可承受、长期可持续。加强财政预算与政府投资计划相衔接，充分考虑政府投资项目全生命周期资金需求，实质性前置财承论证，严格概算控制，加强成本管理，促进代际公平均衡。推动政府性债务规模和综合债务率双下降，确保政府性债务和平台（公司）经营性债务不出风险，防范金融风险向财政传导。

强化刚性、注重绩效，提高预算编制执行约束力。健全项目入库评审和滚动管理机制，做实做细项目储备，坚持资金跟着任务走、奔着绩效去，切实改变基数依赖和支出固化格局。严格支出和管理责任，坚持依法行政、依法理财，严肃财经纪律，压缩自由裁量权，管好用好各类财政资金。预算安排与人大审查、审计监督、财会监督、绩效评价、执行进度强关联。

艰苦奋斗、厉行节约，增强过紧日子的行动自觉。坚持可持续发展要求，把牢预算管理、资产配置、政府采购等关口，坚持量入为出、有保有压，节俭办一切事业。严控行政运行成

本，市级部门公用经费按预算定额标准 90%安排，一般性项目压减 10%，会议和活动支出压减 20%。健全政府购买服务负面清单，清理既养人又买服务的重复支出，严格落实部门法定职责必须为的要求。

三、2022 年预算草案综述

（一）市本级全口径预算草案¹¹

1、一般公共预算收支预计

全市收入预期目标 1816 亿元，增长 5%，其中：税收收入 1562 亿元，增长 6%；支出 1620.4 亿元。（表三十、三十一）

（1）市本级收入

预计 190 亿元，加上级补助收入、下级上解收入、调入资金等，收入总来源 620.5 亿元。（表四十四、四十六）

（2）市本级总支出

总支出 620.5 亿元构成为（表四十六）：

①按体制上解省支出 74.6 亿元；

②按体制对区返还支出和一般性转移支付支出 53.4 亿元；

③一般债务还本支出 2.5 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）支出功能分类

按照财政部统一准则，具体科目如下：一般公共服务支出 41.4 亿元，国防支出 2.9 亿元，公共安全支出 60.7 亿元，教育

¹¹按要求，全市汇总预算概况一并汇报。

支出 74.3 亿元，科学技术支出 30.5 亿元，文化旅游体育与传媒支出 20.1 亿元，社会保障和就业支出 75.5 亿元，卫生健康支出 45.2 亿元，节能环保支出 10.1 亿元，城乡社区支出 8.1 亿元，农林水支出 23.9 亿元，交通运输支出 25.3 亿元，资源勘探工业信息等支出 9.3 亿元，商业服务业等支出 5.3 亿元，金融支出 4.3 亿元，自然资源海洋气象等支出 2.5 亿元，住房保障支出 40.3 亿元，灾害防治及应急管理支出 2.5 亿元，其他各项支出 7.8 亿元（其中：预备费 5 亿元）。（表四十五）

2、政府性基金预算收支预计

全市收入 2378.2 亿元，其中：国有土地出让相关收入预计 2300 亿元；支出 2378.2 亿元。（表三十二、三十三）

市本级收入 1316.6 亿元，其中：国有土地出让相关收入预计 1276.6 亿元；支出 1316.6 亿元。（表五十三、五十四）

3、国有资本经营预算收支预计

全市收入 22.9 亿元，支出 22.9 亿元（包括调出到一般公共预算 7.1 亿元）。（表三十四、三十五）

市本级收入 9.8 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、出版等 16 家市属集团。（表五十八）

市本级支出 9.8 亿元（包括调出到一般公共预算 2.9 亿元）。（表五十九）

4、社会保险基金预算收支预计

企业职工基本养老保险已实行省级统筹，预算由省统一编

制。其他险种全部市级统筹，市本级预算与全市相同。

全市收入 607.9 亿元，其中：职工基本医疗保险（含生育保险）基金收入 369.1 亿元，工伤保险基金收入 16.5 亿元，失业保险基金收入 29.9 亿元，城乡居民基本养老保险基金收入 39.1 亿元，城乡居民基本医疗保险基金收入 43.6 亿元，机关事业养老保险基金收入 104.6 亿元，失能人员照护保险基金收入 5.1 亿元。

全市支出 505.7 亿元，其中：职工基本医疗保险（含生育保险）基金支出 275.5 亿元，工伤保险基金支出 13.5 亿元，失业保险基金支出 31.9 亿元，城乡居民基本养老保险基金支出 32.9 亿元，城乡居民基本医疗保险基金支出 43.4 亿元，机关事业养老保险基金支出 104.6 亿元，失能人员照护保险基金支出 3.9 亿元。

以上合计，当年收支结余 102.2 亿元，年末累计结余 674.4 亿元。

5、政府债务还本付息

市本级安排 50.8 亿元，其中：政府债券到期还本 11 亿元、付息 39.6 亿元、当期债券发行费用 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 228 亿元，增长 6%，加上级补助收

入、调入资金等，收入总来源 273.6 亿元。

(2) 总支出 273.6 亿元构成为：

- ①按体制上解省市支出 132.8 亿元；
- ②一般债务还本支出 0.8 亿元；
- ③可用财力支出 140 亿元，全部用于一般公共预算支出。

2、政府性基金预算收支预计

收入 360.4 亿元，其中：国有土地出让相关收入 350 亿元；支出 360.4 亿元。

3、国有资本经营预算收支预计

收入 1.5 亿元，来源于扬子国资和产投集团。

支出 1.5 亿元（包括调出到一般公共预算 0.45 亿元）。

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 19.52 亿元，其中：政府债券到期还本 8.3 亿元、付息 11.2 亿元、当期债券发行费用 0.02 亿元。

根据预算法规定，预算年度开始后，在市人民代表大会批准本预算草案前，可安排相关支出¹²。2022 年 1—3 月市本级一般公共预算支出 121.9 亿元，江北新区一般公共预算支出 29.9 亿元。

¹²相关支出包括：上年度结转支出；参照上年同期的预算支出数额安排必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；法律规定必须履行支付义务的支出，以及用于自然灾害等突发事件处理的支出。

第三部分 2022 年财政重点工作任务

进入新阶段、锚定新任务，全市财政部门将高标准围绕市第十五次党代会提出的“五个示范”要求，严要求落实政府工作报告确定的目标任务，按事权与支出责任匹配原则，继续完善相关政策，持续深化财政改革，更好发挥现代财政在资源配置、财力保障和逆周期调节跨周期衔接等方面的基础和支柱作用。

一、坚持开源节流，夯实财政收支动态平衡基础

抓增量、盘存量，加强财政资源统筹。贯彻落实新的组合式税费支持政策，阶段性措施和制度性安排相结合，延续实施扶持制造业、小微企业和个体工商户减税降费政策，加大增值税留抵退税力度，放水养鱼厚植财源，坚决杜绝虚收空转、收取过头税费，提高收入质量。严格落实房地产市场调控政策，结合市场形势优化供地结构、把握供地时序、加大供地规模，保持土地出让收入合理增长。鼓励各部门多渠道向上争取政策和资金支持。研究制定激励政策，促进平台（园区）盘活资源资产，拓宽化债收入来源。提早做好债券项目前期准备、评估遴选等工作，积极争取新增政府债券。

优结构、强约束，提高资金资产使用效率。深挖节支潜力、优化支出结构，加大重点领域和刚性支出保障力度，实现财政支出结构、规模与公共政策方向、力度的匹配。硬化预算约束，严禁无预算超预算的支出，完善支出标准体系和动态调整机制。落

实专项资金定期评估机制，取消政策到期、绩效结果差的专项资金，把有限财力腾挪出来，用在刀刃上。加强党政机关资产统配共用，继续推进以虚拟仓为主、实体仓为辅的公物仓管理模式。加强政府信息化项目资源整合，推进部门之间和系统内部数据互联互通、共享共用。

二、坚持多元投入，促进科技产业人才创新发展

提升科技创新支撑力。市本级拟安排¹³28.3 亿元。支持“面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康”的科技创新研究。支持紫金山实验室承担国家战略任务，根据任务绩效保障资金。强化市级重大科技专项组织实施，支持基础研究和应用基础研究。实施碳达峰、碳中和科技创新专项，支持节能降碳关键核心技术研发。继续开展生命健康科技创新行动计划，支持医学技术突破。支持第三代半导体、水生态安全与健康等领域技术创新中心建设运营。支持创新型企业培育，优化调整高新技术企业奖补政策。完善新型研发机构绩效奖补政策，提升新型研发机构市场化运营能力。支持高新区、城市硅巷等载体持续优化创新生态。坚持人才引领发展战略地位，加大战略科学家、科技领军人才和创新团队、青年人才、高水平工程师等人才培养支持力度，提升人才队伍竞争力。

增强先进制造业竞争力。市本级拟安排 16.7 亿元。持续优化完善全周期企业政策扶持体系，推动创新型企业积厚成

¹³市本级拟安排数均为领域投入数(下同)，各领域投入统计存在一定交叉。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。

势。落实“小升规”激励措施，推动小微企业加快成长。实施“专精特新”企业专项培育政策，促进企业在细分领域做大做强。优化“总部企业”经济贡献奖励政策，更好发挥龙头企业引领带动作用。促进产业集群发展，对集聚程度高、创新能力强的产业园区实施绩效奖励，引导园区资源整合，提高亩产贡献。

发挥财政金融政策融合力。市本级拟安排 7.5 亿元。鼓励金融机构支持企业融资、服务实体经济。保持“宁创贷”规模较快增长，为中小微企业融资创造良好环境。落实融资担保奖补政策，支持政策性融资担保业务降费、让利；推动融资担保机构合作，运用市场化机制发挥融资担保分险、增信作用。规范推进政府和社会资本合作（PPP）项目，提升项目建设和运营质效。农业保险政策扩面、提标，试点主粮作物完全成本保险，提升农业生产积极性。实施资本市场融资和股权投资奖励政策，完善多层次、多渠道投融资机制，提高企业直接融资比例。支持金融集聚区建设，吸引金融要素加速集聚，提升金融机构集聚层级。

三、坚持量质并举，保障基本公共服务优质均衡

民生保障兜底线。市本级拟安排 75.5 亿元。加强就业政策整合，健全更加充分更高质量的就业促进机制，支持青年创业主体倍增计划，鼓励多渠道灵活就业、创业带动就业。健全城乡居民基本养老保险、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，均衡个人、用人单位、政府三方责任，持续优化个人缴费和政府补助结构，

合理提高基础养老金标准和医疗保障待遇。支持普惠性养老和托育发展，提升“一老一小”服务供给能力。完善低保等社会救助政策，加大对特殊困难群体救助力度，提升救助精准度。支持保障性租赁住房建设，整合租赁补贴政策，保障新市民和青年人居有定所。

社会事业保基本。市本级拟安排 74.3 亿元，促进教育高质量发展。落实政府举办义务教育的主体责任，稳步推进民办义务教育规范发展。落实“双减”政策，支持学校教学质量绩效考核，发挥学校教育主阵地作用。支持普通高中扩量提质、市属高中新校区按期开办招生。**市本级拟安排 45.2 亿元**，推动实施健康南京。支持公共卫生基础设施建设和疫情预警监测能力提升，做好新冠疫苗加强针接种保障，支持发热门诊（诊室）规范化建设。推进构建分级诊疗体系，支持建设区域医疗中心，提升基层医疗服务能力。**市本级拟安排 20.1 亿元**，支持发展文体事业。保障公共文化设施免费开放，支持市博物总馆、城墙中心等文博场馆展陈改造提升，支持紫金山天文台、孙中山纪念馆保护改造。保障文学之都、森林音乐节、文化艺术节等品牌文化活动。支持培育打造城市高水平职业体育俱乐部，保障“南京马拉松”等品牌赛事运营。支持文旅融合，深化全国文化和旅游消费示范城市建设，激发文旅市场活力。支持南京科技馆改造提升和免费开放。

社会治理提质量。市本级拟安排 75.2 亿元。建设更高水平的“平安南京”，完善全覆盖智能化的立体社会治安防控体系，

支持打击电信网络诈骗、保障社会长治久安。保障安全生产，支持安全监管系统和应急队伍建设，防范化解重大安全风险。支持食品药品抽检和专项整治行动，提升食品安全监管能力。加大基层妇联组织建设、青少年社工队伍建设等支持保障力度，支持基层社区服务建设。

四、坚持城乡融合，推动区域统筹协调一体发展

支持实施乡村振兴战略。市本级拟安排 **106.9** 亿元。巩固提升农业综合生产能力，增强粮食等重要农产品供给保障。强化农业科技创新，支持现代种业发展，促进农业科技成果转化推广。完善新型农业经营主体发展扶持政策，加快农村寄递物流体系建设，健全农民增收长效机制。深化农村基础设施管护改革，推进农村人居环境整治提升，打造生态宜居美丽乡村。支持推进河湖库保护与水系连通工程，完善流域防洪体系，提升水旱灾害防御能力。

支持提升交通辐射能级。市本级拟安排 **144.3** 亿元。支持国际航空客货运航线、国际班列、水运航线开行，提升国际性综合交通枢纽城市服务功能。支持南沿江、北沿江、宁淮、宁芜等铁路建设，加快完善直连全国的“米”字形高速铁路网。续建 6 号线、7 号线、9 号线一期、宁滁、宁马、宁扬城际等 13 条线路，加密轨道交通线网。持续推进宁马、宁合高速公路建设，扩容高速公路省际廊道。推进仙新路、建宁西路过江通道建设，支持红山路—和燕路、机场二通道快速化改造，健全市域道路交通体系。推进文枢西路西延、奥体大街—规二路

等 16 条主城跨区断头路改造，促进城市交通畅通便捷。持续推进“四好农村路”建设，促进城乡融合发展。

支持增强城市人居品质。市本级拟安排 80.7 亿元。支持城市更新试点项目和主城老旧小区改造，提升居住环境和功能面貌。改善新街口等重点片区环境，精细化实施 200 条背街小巷整治，提升公共空间环境。推进 30 处“梧桐语”小型城市客厅¹⁴、18 个“口袋公园”¹⁵建设。推进宪法广场及上元门城市客厅等环境整治提升工程。加大江北生活垃圾焚烧发电厂、江北废弃物综合处置中心等终端设施建设投入，提升垃圾综合处理能力。开展液化气用户软管更换，增强生产生活要素安全保供水平。

支持改善生态环境质量。市本级拟安排 60.6 亿元。支持加快推进 VOCs 污染治理和重点行业超低排放改造，协同治理细颗粒物与臭氧，改善环境空气质量。推动入江支流生态修复和治理工程，巩固提升入江支流水质。支持开展重点地块土壤污染状况排查，实施污染地块治理修复工程。完善与减污降碳成效挂钩的财政政策，强化属地政府责任，促进减污降碳协同增效。做好生态环境治理模式创新项目储备，积极向上争取资金，支持生态安全缓冲区项目试点，推动自然生态修举试验区建设，探索碳达峰、碳中和试点示范建设。

五、坚持深化改革，推进财政治理水平稳步提升

¹⁴ “梧桐语”小型城市客厅指：“小而精”的城市街角公共空间，内部集成南京非遗展示、便民服务等功能。

¹⁵ “口袋公园”指：规模较小的城市开放空间，包括城市中各种小型绿地、公园、街心花园等。

深化预算管理改革，强化对预算编制执行的约束。一是完善预算管理制度。健全项目全生命周期管理制度，做好项目前期谋划和储备，完善项目预算分年度总量和结构安排机制，加强跨年度预算平衡能力。进一步优化预算管理一体化系统，规范和统一预算管理工作流程、要素、规则和数据标准，以信息化驱动财政管理现代化。完善直达资金管理制度，优化分配流程、加快拨付进度、加大监控力度、提高资金效率。二是夯实专项资金管理。新设专项资金一律开展事前评估，重点论证必要性、可行性、全生命周期的财政可承受能力，未经财政部门审核不得新设、提标或扩围；到期专项资金一律实施执行效果评价、修订管理办法，评价结果不好的及时退出。以科技产业人才政策为切入口，完善财政政策和专项资金清单动态管理机制，建立规范透明的公开制度。

推进财政体制改革，构建激励相容的市区分配关系。一是研究完善财力分配机制。探索推进结构性优化财力分配政策，加强市与区纵向、区与区横向均衡调节力度，提高市级财政资源统筹能力，强化财政体制“扩中”、“提低”政策功能，促进区域协调发展。优化调整教育附加体制，统筹考虑教育发展规模、生均办学成本，强化区级教育事权支出责任与财力匹配度，并向经济薄弱地区适当倾斜。二是研究制定土地出让收入支持乡村振兴实施办法。结合国省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及考核办法，研究制定我市贯彻落实举措，确保“十四五”期间土地收入支持乡村振兴资金按标准筹集到位、使用规

范。

强化政府性债务管理，坚决防范化解财政领域风险。一是管好存量债务，持续加快化债步伐。拓宽化债渠道，增辟资金来源，不折不扣执行三年化债行动方案，打好债务管控主动仗，确保债务总量有序下降。二是用好增量资金，持续提升债券质效。坚持财政收、支、债中长期平衡与年度平衡统筹，合理确定政府债务规模，助力全市重大项目建设。加强债券资金监管，推动早使用、早落地、早见效。三是防范违规风险，持续强化监管力度。严格把关政府投资项目，从源头防范政府性债务风险。加强平台（公司）经营性债务统计监测，防范风险交织传导，坚决杜绝新增违规举债，守牢不发生系统性风险的底线。

加强预算绩效管理，促进财政政策和资金提质增效。一是强化部门绩效管理主体责任。树牢“花钱无效就是失责失误”意识，提高绩效管理水平。坚持有效安排、低效调整、无效问责原则，将政策制定执行等全过程与绩效管理要求紧密结合，加强结果应用，提高财政资金使用效益。二是完善管理制度。全面落实预算绩效一体化要求，探索建立转移支付、政府债务、政府购买服务等新领域绩效管理流程和评价体系，推动实现各类资金和业务绩效管理规范化。三是优化绩效评价标准体系。结合各行业、领域“十四五”规划，调整完善绩效评价个性指标库。制定专项资金评价体系标准模板库，以产出和效益为重点，强调以“量”测效，以“比”评效，提高绩效管理精细化水平。

深化财政财务治理，推进各项工作形成示范亮点。一是积

极发挥政府采购政策功能，探索推进政府集中带量采购，降低采购价格。制定实施政府购买服务负面清单，规范部门履职经费支出。建立政府采购贷款、履约电子保函金融超市，构建政府采购供应商、代理机构、评审专家和采购人“四位一体”信用管理体系，打造全国一流政府采购营商环境。二是加强公共基础设施、文物文化等新五类资产管理，推进公共基础设施资产管理与预算编制相结合。加快党政机关事业单位所办企业脱钩进程，理顺事企边界、权属关系，健全国有资本综合监管和主办主管相结合的管理体系。三是完善国有金融资本统一监管制度，健全国有重点金融机构动态管理名录和财务风险监测与评价机制，制定出台市属金融企业经营业绩考核及负责人薪酬管理办法，建立健全国有金融资本经营预算管理制度，依法接受人大审查监督。四是扩大电子票据应用场景，实现罚没收入和停车收费票据电子化全市覆盖，推进医疗电子票据报销入账工作。五是持续推进会计准则制度落实，重点提升行政事业单位会计人员业务能力，加大高端会计人才培养力度。六是深化人大代表、政协委员常态化联系机制，确保财政政策制定、预算编制与社会关切紧密结合。通过定期汇报、工作参与等方式，服务人大预算全过程审查监督。推动财会监督与监察、司法、审计等监督方式协同发力，构建共商监督事项、共用监督资源、共享监督成果的工作机制。

各位代表，使命重在担当，实干成就未来。我们要更加坚定以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习

近平总书记对江苏工作重要指示精神，在市委坚强领导下，坚决扛起“争当表率、争做示范、走在前列”光荣使命，落实市十六届人大五次会议决议，坚定信心、锚定目标、接续奋斗，以扛起新担当、展现新作为的实际成效和过硬成果，迎接党的二十大胜利召开！