

关于南京市 2025 年市级决算草案的报告

南京市财政局局长 林 峥

2026 年 8 月 24 日

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市政府委托，我向市人大常委会报告南京市 2025 年市级决算情况，请予审议。

2025 年，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，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，聚焦打好“三大关键仗”“三大攻坚仗”，有力有效贯彻落实更加积极的财政政策，决算情况总体较好。根据预算法有关规定，重点报告以下情况：

一、全市决算汇总情况

报经省财政厅核准，2025 年全市财政决算汇总如下：

（一）一般公共预算

收入 1620.9 亿元（其中：税收 1324.1 亿元），增长 1.6%，加上级补助收入（269.4 亿元）、一般债务转贷收入（243.2 亿元）、调入资金（283.8 亿元）、动用预算稳定调节基金（161.1 亿元）、上年结转（123.9 亿元）后，收入总来源 2702.3 亿元。支出 1704.9 亿元，与上年持平，加上解上级支出（439 亿元）、一般债务还本支出（229.6 亿元）、补充预算稳定调节基金等

(192 亿元), 总支出 2565.6 亿元。收支相抵, 结转 136.7 亿元。

(详见南京市及市本级决算草案表一、三、五)

(二) 政府性基金预算

收入 886.4 亿元 (含土地出让收入 803.8 亿元), 加上级补助收入 (53.2 亿元)、专项债务转贷收入 (856.1 亿元)、调入资金 (44.9 亿元)、上年结转 (563.9 亿元) 后, 收入总来源 2404.5 亿元。支出 1002.3 亿元, 加上解上级支出 (15.3 亿元)、专项债务还本支出 (559 亿元)、调出资金 (179.7 亿元) 后, 总支出 1756.3 亿元。收支相抵, 结转 648.2 亿元。

(详见南京市及市本级决算草案表六、七、八)

(三) 国有资本经营预算

收入 20.9 亿元, 加上级补助 (0.3 亿元)、上年结转 (1.1 亿元) 后, 收入总来源 22.3 亿元。支出 15.3 亿元, 加调出到一般公共预算 (5 亿元), 总支出 20.3 亿元。收支相抵, 结转 2 亿元。

(详见南京市及市本级决算草案表九、十)

(四) 社会保险基金预算

收入 625.7 亿元, 支出 596.4 亿元, 当年收支结余 29.3 亿元, 年末累计结余 702.9 亿元。

(详见南京市及市本级决算草案表十一、十二)

二、市本级决算草案

(一) 一般公共预算

1、收支及平衡情况

收入 139.9 亿元，加上级补助收入（269.4 亿元）、下级上解收入（733.6 亿元）、一般债务转贷收入（243.2 亿元）、调入资金（61.1 亿元）、动用预算稳定调节基金（41 亿元）、上年结转（34.6 亿元）后，收入总来源 1522.8 亿元。支出 428.8 亿元，加补助下级支出（320.7 亿元）、上解上级支出（439 亿元）、一般债务还本支出（122.9 亿元）、一般债务转贷支出（122.9 亿元）、补充预算稳定调节基金（43.6 亿元）后，总支出 1477.9 亿元。收支相抵，结转 44.9 亿元。

（详见南京市及市本级决算草案表十三、十四、十八）

2、预算稳定调节基金情况

当年补充预算稳定调节基金 43.6 亿元来源情况：

（1）政府性基金结转规模超过当年收入 30% 的部分共 8.8 亿元。

（2）预备费结余 5 亿元。

（3）收回连续两年未用完的结转资金、当年预算结余等 29.8 亿元。

2025 年末，市本级预算稳定调节基金余额为 80 亿元。

预备费情况：市本级安排预备费 5 亿元，当年未支出。

3、转移支付情况

省对我市一般公共预算转移支付 187.6 亿元，其中：一般性 129.3 亿元，专项 58.3 亿元。市对区（园区）转移支付 276.4 亿元，其中：一般性 200.8 亿元，专项 75.6 亿元。市对区一

般性转移支付比重 72.6%。

（二）政府性基金预算

收入 322 亿元（含土地出让收入 288.1 亿元），加上级补助收入（53.2 亿元）、下级上解收入（33.8 亿元）、专项债务转贷收入（856.2 亿元）、调入资金（5.2 亿元）、上年结转（274.2 亿元）后，收入总来源 1544.6 亿元。支出 246.2 亿元，加补助下级支出（159 亿元）、上解上级支出（15.3 亿元）、调出资金（43.3 亿元）、专项债务还本支出（75.7 亿元）、专项债务转贷支出（701.3 亿元）后，总支出 1240.8 亿元。收支相抵，结转 303.8 亿元。

（详见南京市及市本级决算草案表二十一、二十二、二十四）

（三）国有资本经营预算

收入 11.4 亿元，加上级补助（0.3 亿元）、上年结转（0.5 亿元）后，收入总来源 12.2 亿元。支出 10.3 亿元，加补助下级支出（0.2 亿元）后，总支出 10.5 亿元。收支相抵，结转 1.7 亿元。

（详见南京市及市本级决算草案表二十七、二十八）

（四）社会保险基金预算

社会保险所有 5 个险种均实行市级统筹，全市按照一个统筹区编制，市本级决算情况与全市相同。

（详见南京市及市本级决算草案表三十、三十一）

附报部门决算情况

经汇总，2025 年市本级部门决算收入合计 701.2 亿元，其中：财政拨款 375.7 亿元（含一般公共预算、政府性基金预算）。支出合计 657.3 亿元，其中：基本支出 453.7 亿元，项目支出等 203.6 亿元。

市本级行政事业单位一般公共预算“三公”经费支出 1.6 亿元，其中：因公出国（境）经费 0.2 亿元，公务用车购置费 0.4 亿元，公务用车运行维护费 0.9 亿元，公务接待费 0.1 亿元。

（详见南京市及市本级决算草案表三十二、三十三）

三、江北新区决算草案

（一）一般公共预算

收入 154.4 亿元，加上级补助收入（26.8 亿元）、一般债务转贷收入（26.9 亿元）、调入资金（36.6 亿元）、动用预算稳定调节基金（2 亿元）、上年结转（4.2 亿元）后，收入总来源 250.9 亿元。支出 155.8 亿元，加上解上级支出（78.6 亿元）、一般债务还本支出（10.7 亿元）、补充预算稳定调节基金（1.6 亿元）后，结转 4.2 亿元。

（二）政府性基金预算

收入 174.7 亿元（含土地出让收入 171.2 亿元），加上级补助收入（7.1 亿元）、专项债务转贷收入（127.3 亿元）、调入资金（2.6 亿元）、上年结转（18.8 亿元）后，收入总来源 330.5 亿元。支出 165 亿元，加上解上级支出（3.3 亿元）、调出资金（30.1 亿元）、专项债务还本支出（68.6 亿元）后，总

支出 267 亿元。收支相抵，结转 63.5 亿元。

（三）国有资本经营预算

收入 0.8 亿元，支出 0.6 亿元（主要用于国有企业资本金注入和解决历史遗留问题及改革成本支出等），加调出到一般公共预算（0.2 亿元），总支出 0.8 亿元。

（四）社会保险基金预算

2020 年起，社会保险基金实行全市统筹，江北新区不单独编制社会保险基金决算。

四、地方政府债务情况

（一）政府债务限额及余额

2025 年末，全市政府债务限额 4577.8 亿元（一般债务 1283.9 亿元，专项债务 3293.9 亿元）。市本级政府债务限额 1423.6 亿元（一般债务 478.1 亿元，专项债务 945.5 亿元）。江北新区政府债务限额 588.8 亿元（一般债务 146.1 亿元，专项债务 442.7 亿元）。

全市政府债务余额 4454 亿元，其中：一般债务 1246.5 亿元（含一般债券 1240.6 亿元，外债 5.9 亿元），专项债务 3207.5 亿元（均为专项债券）。全市政府债券剩余平均期限 10.81 年（一般债券 6.78 年，专项债券 12.36 年），平均利率 2.71%（一般债券 2.80%，专项债券 2.68%）。市本级政府债务余额 1389.1 亿元（一般债务 461.6 亿元，专项债务 927.5 亿元）。江北新区政府债务余额 574.1 亿元（一般债务 144.4 亿元，专项债务 429.7 亿元）。

市、区债务余额均控制在同级人大批准的债务限额以内。

（详见南京市及市本级决算草案表三十四）

（二）政府债券拨付使用情况

2025 年，全市共争取用于项目建设的新增债券 345 亿元（一般债券 34 亿元；专项债券 311 亿元，再融资债券 754.4 亿元（一般债券 209.2 亿元，专项债券 545.2 亿元）。平均发行期限 14 年，平均利率 1.88%。市本级新增债券 92.5 亿元（一般债券 10 亿元，专项债券 82.5 亿元）。江北新区新增债券 77.2 亿元（一般债券 17 亿元，专项债券 60.2 亿元）。

（详见南京市及市本级决算草案表三十五）

（三）政府债务还本付息情况

2025 年，全市政府债务还本支出 306.9 亿元（安排预算资金偿还 34.4 亿元，发行再融资债券偿还 272.5 亿元），政府债务付息支出 115.4 亿元。市本级政府债务还本支出 160.3 亿元（安排预算资金偿还 16.1 亿元，发行再融资债券偿还 144.2 亿元），政府债务付息支出 41.8 亿元。江北新区政府债务还本支出 24.1 亿元（安排预算资金偿还 2.4 亿元，发行再融资债券偿还 21.7 亿元），政府债务付息支出 13.8 亿元。

（详见南京市及市本级决算草案表三十六）

五、落实人大决议及预算管理情况

2025 年，全市上下紧紧围绕政府工作报告确定的中心工作，聚焦服务经济发展、激发产业动能、增进人民福祉、建设宜居家园，不断优化财政资源配置，综合施策、强化保障、

提质增效，为经济社会高质量发展提供坚实财政支撑。

一是落实积极财政政策，促进经济平稳增长。全年支持科技创新和制造业发展的减税降费及退税 500 亿元，惠及市场主体 25 万户次。争取各类政策性资金超千亿元，列全省首位。全省率先出台 26 条文商体旅展联动提振消费政策，支持举办促消费活动 1700 余场；统筹各类资金拉动汽车、家电 3C 等产品消费超 580 亿元。充分发挥“4+N”产业基金集群优势，投资项目 137 个，金额 38.3 亿元。加大出口信保支持力度，承保出口金额超 200 亿美元。

二是聚力人才科技产业，增强城市发展后劲。锚定“投资于人、投资未来”导向，优化紫金山英才政策体系，协同推进“人才强市 25 条”“重点产业人才 7 策”，全市入选省级以上重点人才工程数量全省第一，连续 4 年获评全国“最佳引才城市”。省内率先探索拨投结合支持科技成果转化，通过“前期拨付研发经费+后期转化为投资”方式，支持 5G 高精度定位、智能网联汽车安全等项目商业化应用。完善独角兽、总部企业培育政策，推动财政支持由产出端经济贡献奖励向投入端研发补助、贷款贴息转变。

三是着力提升民生福祉，优化公共服务供给。高中阶段国家助学金平均资助水平由每年 2055 元提升至 2300 元，保障困难群体平等受教育权利。城乡居民基本养老保险基础养老金最低计发标准由 596 元/月提高至 616 元/月，城乡居民低保标准由 1080 元/月提高至 1115 元/月，居全省前列。基本公

共卫生服务财政补助标准提高至 108 元/人，重点提升“一老一小”和慢病患者健康保障水平。统筹使用失业保险基金投入 10 亿元推动稳岗返还、扩岗补助。2.3 万套公租房实施电梯、消防改造等维修维护，支持完成 138 个老旧小区改造、770 户农村住房条件改善和 333 户农村危房改造。

四是深化预算管理改革，提升科学管理水平。出台《全面加强财政科学管理 推动全市财政可持续发展的实施方案》《南京市财政科学管理试点实施方案》，一体推进 21 项改革措施和 33 项试点任务，促进构建收入全领域统筹、支出全方位协同、治理全链条衔接的财政科学管理格局，市区形成各类政策和方案 25 件。持续健全绩效管理“1+N”制度体系，构建“两项清单+三类核查”机制。推进全成本预算绩效管理，选取科技、产业、民生等 14 项政策开展重点评价和运行监控，提出 80 条政策优化和管理改进意见建议。

五是稳妥防范运行风险，健全长效管控机制。加快存量债务化解，坚持自身努力与政策资源相结合，超额完成一揽子化债方案年度目标。加力遏制违规增量，强化项目源头管控，以案为鉴通报警示，守牢不发生新增隐债风险底线。加大债务成本管控，按照市场化、法治化原则，严控融资平台新增融资成本。

六是坚持开门编预算，主动接受各方监督。市级 93 家部门及 328 家隶属单位将部门预决算信息、绩效目标和自评价结果在省预决算公开统一平台以及部门门户网站“双公开”。

落实政府债务管理报告机制，按要求向市人大常委会报告2024年度政府债务管理情况。主动向代表委员寻计问策，破解难题、推动发展，高质量办结省市建议提案280件，主办件走访率、办结满意率100%。

今年是“十五五”开局之年，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，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实党的二十届四中全会和中央经济工作会议部署，继续实施更加积极的财政政策并提高精准度和有效性，着力优结构、增动能、惠民生、推改革、强管理、防风险，推动各项重大决策部署落地见效。下一步，我们将落实好本次会议审查意见，扎实推进财政科学管理，提升财政治理效能，为推进中国式现代化南京新实践提供坚实财政保障！

以上报告，请予审议。

附件：1、关于南京江北新区2025年决算草案的报告
2、南京市2025年市级决算草案表

关于南京江北新区 2025 年决算草案的报告

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2025 年，在市委、市政府的坚强领导和市人大、市政协的监督支持下，江北新区坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，抢抓两区一体化融合发展机遇，统筹推进稳增长、促改革、防风险、惠民生各项工作，财政运行总体平稳，为新区高质量发展提供了坚实的财力保障和政策支撑。

一、一般公共预算

（一）收支及平衡情况

收入154.4亿元，加上级补助收入（26.8亿元）、一般债务转贷收入（26.9亿元）、调入资金（36.6亿元）、动用预算稳定调节基金（2亿元）、上年结转（4.2亿元）后，收入总来源250.9亿元。支出155.8亿元，加上解上级支出（78.6亿元）、一般债务还本支出（10.7亿元）、补充预算稳定调节基金（1.6亿元）后，总支出246.7亿元。收支相抵，结转4.2亿元。

（详见江北新区2025年决算草案表一、二、六）

当年补充预算稳定调节基金1.6亿元来源情况：超过两年的结转资金、收回当年预算结余等1.6亿元。

2025年末江北新区预算稳定调节基金余额2.4亿元。

（二）转移支付情况

市对江北新区一般公共预算转移支付29.2亿元，其中：一般性转移支付19.8亿元，专项转移支付9.4亿元。新区无对下转移支付。

二、政府性基金预算

收入174.7亿元（含土地出让收入171.2亿元），加上级补助收入（7.1亿元）、专项债务转贷收入（127.3亿元）、调入资金（2.6亿元）、上年结转（18.8亿元）后，收入总来源330.5亿元。支出165亿元，加上解上级支出（3.3亿元）、调出资金（30.1亿元）、专项债务还本支出（68.6亿元）后，总支出267亿元。收支相抵，结转63.5亿元。

（详见江北新区2025年决算草案表七、八、十）

三、国有资本经营预算

收入0.8亿元，支出0.6亿元（主要用于国有企业资本金注入和解决历史遗留问题及改革成本支出等），加调出到一般公共预算（0.2亿元），总支出0.8亿元。

（详见江北新区2025年决算草案表十一、十二）

四、社会保险基金预算

社会保险基金实行全市统筹，江北新区不单独编制社会保险基金决算。

附报部门决算情况

经汇总，2025年江北新区部门决算收入合计305.4亿元，其中：财政拨款281.5亿元（含一般公共预算、政府性基金预

算)。支出合计302亿元，其中：基本支出81.3亿元、项目支出220.7亿元。

江北新区行政事业单位“三公”经费支出1600万元，下降17.2%，其中：因公出国（境）费126万元、公务用车购置费及运行维护费1381万元、公务接待费93万元。

（详见江北新区2025年决算草案表十三、十四）

五、地方政府债务情况

（一）政府债务限额及余额

2025年末，江北新区地方政府债务限额588.8亿元，余额574.1亿元（其中：一般债务144.4亿元，专项债务429.7亿元）。债务余额均控制在市人大批准的债务限额以内。

（详见江北新区2025年决算草案表十五）

（二）新增债券拨付使用情况

2025年，江北新区共取得新增债券77.2亿元，主要用于47个项目。新增债券资金下达后，按照上级部门要求，新区财政已于30天内及时拨付至项目单位，并在当年内全部使用完毕。

（详见江北新区2025年决算草案表十六）

（三）政府债务还本付息情况

2025年，江北新区政府债务还本24.1亿元（其中：一般债务还本支出8.5亿元，专项债务还本支出15.6亿元），包括安排预算资金偿还2.4亿元，发行再融资债券偿还21.7亿元；付息13.8亿元。

（详见江北新区 2025 年决算草案表十七）

六、落实人大决议及预算管理情况

2025年，在市人大及其常委会监督指导下，在市财政局帮助下，江北新区认真贯彻《预算法》及其实施条例，认真执行市人大及其常委会批准的预算、预算调整和决议要求，持续深化新区财政管理，切实兜牢“三保”底线，积极防范债务风险，全力保障财政收支平稳运行，推进经济社会高质量发展。

一是加强收入组织，争取上级政策支持。强化财税协同共治，定期走访重点行业企业，协调解决企业困难诉求，落实好结构性减税降费政策，做好重点税源企业经营情况动态监控，加强税收数据分析研判，充分挖掘增收潜力。积极拓展增收渠道。有序推进土地出让，提升非税收入征管规范化、科学化和精细化水平，确保非税收入应收尽收，稳步增长。加强国有资产管理 and 盘活，累计取得盘活收益47.9亿元，办理不动产权证书126本，登记房屋建筑面积82.4万平方米。积极争取省政府专项资金、专项政策支持，全年共获得新增政府债券、超长期特别国债等83.2亿元，有力支持南京北站等重点政府投资项目建设。

二是优化支出结构，集中财力保障重点。坚持厉行节约过“紧日子”，压减一般性支出，部门运转性费用在年初预算基础上压减20%，把更多的财政资源用于“三保一防”等重点保障项目。将“三保”支出放在保障首位，全年足额安

排“三保”支出58.4亿元。持续加强基础性、普惠性、兜底性民生保障，全年一般公共预算安排民生类支出113.1亿元，占一般公共预算支出比重超70%。优化预算保障级次。结合当年财力情况，按照“三保”支出、政府债务还本付息支出、新区党工委管委会年度重点保障事项支出、部门必须开展的专项业务支出、一般事业发展支出和其他支出等顺序依次保障。

三是强化绩效管理，提高资金使用质效。深入推进全口径预算编制，加强一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算的有机衔接。全面实施预算绩效管理，增强项目立项实施和预算安排科学性，将绩效结果作为项目预算安排必要条件，超出财政承受范围、绩效不佳的事项一律不予安排。对新建沪渝蓉沿江高铁上海至南京至合肥段（江北新区段）等项目开展绩效前评估；完成财政重点绩效评价项目10项，选取污水处理厂与一体化点源设施运营项目试点全成本绩效评价管理。精准高效使用上级资金，对上级转移支付资金、中央直达资金、超长期特别国债等专项资金的拨付使用进行常态化监管，进一步提高财政资金使用的精准度，确保资金直达基层急需以及惠企利民领域。

四是持续深化改革，完善财政管理体制。深化零基预算管理，运用“零基+限额”预算管理方式，结合预测财力情况和项目优先顺序安排预算，梳理支持企业发展政策性清单，整合低效重复的分散资金，最大限度提高财政资金使用效益。

落实财政体制改革。进一步优化财政体制，规范新区与街道、平台财政关系，合理划分财政事权与支出责任，优化财力分配机制，促进财力向基层倾斜。优化政府采购管理，规范政府购买服务。开展民生领域外包服务突出问题专项整治，完成街镇民生领域服务外包、内控管理和财经纪律执行三方面检查，进一步严格财经纪律。加大财会监督力度，做好各级巡察监督、审计监督、财会监督发现问题整改工作，对预算编制执行、资金使用等方面存在的问题，深入查找原因，完善制度机制，做到彻底整改、全面整改。主动公开信息。江北新区36家部门及其隶属单位公开部门预决算信息、绩效目标和自我评价结果在省预决算公开统一平台及江北新区官网“双公开”。

五是防范化解风险，严守安全发展底线。切实规范政府举债行为，完善政府债券“借用管还”全流程管理，加强债务资金使用监管，督促主管部门和项目单位落实管理责任，确保债券资金专款专用，加强协调、调度债券项目建设进展，发挥债券资金对区域经济拉动作用。积极推进隐性债务化解，认真落实年度化债计划，通过预算安排、政府债券置换等方式多方筹集资金，加快隐性债务化解。加大经营性债务管控力度，按照要求管控融资平台公司经营性债务规模和增幅，新增融资成本低于市场基准利率，加快融资平台公司退出。对国有企业经营性债务按照“631”机制进行动态管理，帮助各国有企业落实债务接续和新增融资。

我们将坚定以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，在市委、市政府和新区党工委、管委会的坚强领导下，自觉接受市人大的监督指导，严格执行市人大批准的各项决议，进一步提高预算编制的科学性和财政政策的可持续性，促进民生保障更加有力，财力安排更加科学，资金投向更加精准，为新区更高标准建设提供有力保障。

以上报告，请予审议。