

# 关于上海市 2024 年预算执行情况 和 2025 年预算草案的报告

——2025 年 1 月 18 日上海市

第十六届人民代表大会第三次会议通过

上海市财政局

各位代表：

受上海市人民政府委托，向大会报告本市 2024 年预算执行情况和 2025 年预算草案，请予审议，并请各位政协委员和其他列席人员提出意见。

## 一、2024 年预算执行情况

2024 年，我们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二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，坚决贯彻党中央、国务院的决策部署，在中共上海市委的坚强领导下，在各区、各部门的共同努力下，按照市十六届人大二次会议审查批准的预算，加强财政资源和预算统筹，全力保障财政运行总体平稳，综合运用多种政策工具，有效发挥积极的财政政策逆周期调节作用，深化财税体制改革，为经济社会发展提供了坚实支撑。

### （一）2024 年一般公共预算收支情况

全市一般公共预算收入 8374.2 亿元，为预算的 95.9%，比

2023 年（下同）增长 0.7%。加上中央财政税收返还和补助收入、上年结转收入、地方政府一般债务收入、调入资金等 2951.9 亿元，收入总量为 11326.1 亿元。全市一般公共预算支出 9874.8 亿元，完成调整预算的 98.6%，增长 2.5%。加上上解中央财政支出、地方政府一般债务还本支出、补充预算稳定调节基金、调出资金、结转下年支出等 1451.3 亿元，支出总量为 11326.1 亿元。全市一般公共预算收支执行平衡。

市级一般公共预算收入 3855.9 亿元，为预算的 95.3%，增长 0.1%。加上中央财政税收返还和补助收入、区级上解收入、上年结转收入、地方政府一般债务收入、调入资金等 2235.1 亿元，收入总量为 6091 亿元。市级一般公共预算支出 3602.2 亿元，完成调整预算的 105.5%，增长 8.5%。加上上解中央财政支出、市对区税收返还和转移支付支出、地方政府一般债务还本支出、地方政府一般债务转贷支出、补充预算稳定调节基金、调出资金、结转下年支出等 2488.8 亿元，支出总量为 6091 亿元。市级一般公共预算收支执行平衡。

## 1. 财政收入预算执行情况

面对复杂严峻的财政经济形势，我们迎难而上、难中求成，把稳增长摆在更加突出的位置，着力加强收入分析研判，扎实有序推进收入组织，努力实现收入正增长。2024 年，全市一般公共预算收入完成 8374.2 亿元，增长 0.7%，其中，税收收入 7082.7 亿元，非税收入 1291.5 亿元，税收占比为 84.6%，继续保持在合理区间。全年收入增幅低于预期，一是因疫情原因实

施的制造业中小微企业缓税政策于 2023 年到期，缓税收入集中入库，抬高了收入基数；二是国家陆续出台个人所得税专项附加扣除标准提高、先进制造业企业增值税加计抵减等税收优惠政策，短期内对财政收入带来减收影响；三是物价持续低位运行，拉低了以现价计算的财政收入。但从收入趋势上看，随着国家一揽子增量政策效应逐步释放，四季度收入增长 2.1%，呈现企稳态势。

## 2. 市级主要支出项目预算执行情况

坚持总量和结构并重，加大资金统筹力度，保持支出强度，加快支出进度，优先保障支持经济发展、基本民生、城市治理等重点支出。教育支出 343.8 亿元，完成预算的 99.6%；科学技术支出 353.2 亿元，完成调整预算的 99.9%；社会保障和就业支出 512.4 亿元，完成预算的 96.2%；节能环保支出 99.5 亿元，完成预算的 140.3%；交通运输支出 389.3 亿元，完成预算的 102.5%。

## 3. 市对区转移支付预算执行情况

2024 年，市对区一般公共预算转移支付 961.4 亿元，完成预算的 95.1%，其中：一般性转移支付 773.1 亿元，专项转移支付 188.3 亿元。主要用于支持实施乡村振兴战略、基础设施建设等国家重大战略和市委、市政府重大项目，保持对教育、“三农”、公共卫生、社会保障、生态环境、公共安全、文化体育等重要民生领域的财政转移支付力度。

## （二）2024 年政府性基金预算收支情况

全市政府性基金预算收入 3202.8 亿元，为预算的 106%，下降 7.6%。加上中央财政补助收入、动用上年结转收入、地方政府专项债务收入、调入资金等 1351.7 亿元，收入总量为 4554.5 亿元。全市政府性基金预算支出 2881.1 亿元，完成调整预算的 83.6%，下降 3.9%。加上地方政府专项债务还本支出、调出资金、结转下年支出等 1673.4 亿元，支出总量为 4554.5 亿元。全市政府性基金预算收支执行平衡。

市级政府性基金预算收入 724.1 亿元，为预算的 95.5%，下降 17%。加上中央财政补助收入、动用上年结转收入、区级以上上解收入、地方政府专项债务收入、调入资金等 957 亿元，收入总量为 1681.1 亿元。市级政府性基金预算支出 643.9 亿元，完成调整预算的 93.7%，下降 10.3%。加上市对区转移支付支出、地方政府专项债务还本支出、地方政府专项债务转贷支出、调出资金、结转下年支出等 1037.2 亿元，支出总量为 1681.1 亿元。其中，市级国有土地使用权出让收入 630 亿元，为预算的 94%；市级国有土地使用权出让支出 503.3 亿元，完成调整预算的 83.3%，主要用于中心城区旧区改造、轨道交通和重点区域土地收储及配套基础设施建设等方面支出。市级政府性基金预算收支执行平衡。

### （三）2024 年国有资本经营预算收支情况

全市国有资本经营预算收入 147.8 亿元，为预算的 120%，增长 0.2%。加上国有资本经营预算转移支付收入、上年结转收入等 41.7 亿元，收入总量为 189.5 亿元。全市国有资本经营预

算支出 107.9 亿元，完成预算的 91.1%，下降 9.6%。加上调出资金、结转下年支出等 81.6 亿元，支出总量为 189.5 亿元。全市国有资本经营预算收支执行平衡。

市级国有资本经营预算收入 106.6 亿元，为预算的 127.7%，增长 1.3%。加上国有资本经营预算转移支付收入、上年结转收入等 29.8 亿元，收入总量为 136.4 亿元。市级国有资本经营预算支出 78.2 亿元，完成预算的 99.2%，下降 12.2%。加上国有资本经营预算转移支付支出、调出资金、结转下年支出等 58.2 亿元，支出总量为 136.4 亿元。市级国有资本经营预算收支执行平衡。

#### （四）2024 年社会保险基金预算收支情况

全市社会保险基金收入 6888.4 亿元，为预算的 97.6%，增长 0.3%。其中，保险费收入 6176.1 亿元，财政补贴收入 463.1 亿元，利息等其他社会保险收入 249.2 亿元。收入总量为 6888.4 亿元。全市社会保险基金支出 5885 亿元，完成调整预算的 99.2%，增长 10.2%。加上全国统筹调剂资金支出 72.2 亿元，支出总量为 5957.2 亿元。当年收支结余 931.2 亿元，年末滚存结余 8631.9 亿元。

#### （五）地方政府债务情况

2024 年，我们认真贯彻落实国家和本市有关要求，进一步加强地方政府债务管理。经国务院批准，2024 年财政部核定本市政府债务限额为 10295.2 亿元。截至 2024 年底，本市政府债务余额为 9090.9 亿元。债务规模适度，风险总体可控。

2024 年，本市积极争取国家地方政府债券额度支持，发行地方政府债券 1354 亿元，包括新增债券 597 亿元和再融资债券 757 亿元，主要用于轨道交通、市域铁路等交通基础设施项目，旧区改造等保障性住房项目，污染防治等生态环保项目，教育、医疗卫生等社会事业项目等，以及偿还当年到期地方政府债券本金。

需要说明的是，预算执行中，根据预算法规定，对于增加发行地方政府债券等情况，市财政局编制市级预算调整方案，提交市十六届人大常委会第十五次和第十七次会议审查批准。以上预算执行的具体情况及相关说明详见《上海市 2024 年全市及市级预算执行情况 2025 年全市及市级预算（草案）》。

## （六）2024 年主要财税政策落实和重点财政工作情况

我们认真贯彻党中央、国务院决策部署和中共上海市委工作要求，按照预算法及其实施条例、市人大预算审查监督条例等有关规定，结合审计等整改要求，突出重点，综合施策，积极的财政政策注重精准、更可持续，更加积极有为、主动作为，加大逆周期调节力度，大力支持“五个中心”建设，支持新质生产力发展，促进扩大内需，保障和改善民生，提升城市治理效能，服务保障中央决策部署和本市各项工作落实落地。

### 1. 放大资金集成和政策协同效应，支持深化落实国家重大战略任务

**落实重大战略资金保障。**设立第二轮长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区财政专项资金，保持江浙沪“两省一

市”出资规模三年累计不少于 100 亿元。延续设立虹桥国际中央商务区专项发展资金，强化要素支撑和政策保障，支持虹桥国际中央商务区进一步提升能级。做好第七届进博会资金保障。

**深入实施财税政策支持。**持续推进落实临港新片区重点企业所得税优惠政策。积极争取离岸贸易印花税优惠政策在沪先行先试，超 500 户次企业减税近 1 亿元。在全国首批试点暂时进境修理税收政策，对符合条件的货物实施保税，提升货物贸易自由化便利化水平。落实共建“一带一路”部署，在国家部委支持下，上海铁路闵行站纳入启运港退税政策范围。

**加大改革试点支持力度。**贯彻落实国家总体部署，对标国际高标准经贸规则，制定出台政府采购改革指导意见，自贸区及临港新片区作为试点地区率先开展试点，加强与国际通行政府采购规则的衔接，按照新的措施要求实施政府采购，超 500 个政府采购对标改革项目陆续顺利开展采购活动，国家确定的政府采购领域 16 条对标改革措施已全面落地实施。加快研究建立长三角跨区域产业转移成本共担、财税分享机制。

**2. 多措并举实施积极的财政政策，服务保障经济回升向好**  
**支持新质生产力加快培育发展。**综合运用促进产业高质量发展专项资金、战略性新兴产业发展专项资金、政府投资基金等，支持现代化产业体系建设。加大技术改造资金投入，鼓励企业加大技术改造投资力度。出资支持设立千亿级三大先导产业母基金，促进培育新赛道产业和未来产业。进一步加大财政

科技投入，全市财政科学技术支出 635.5 亿元，同比增长 20.3%。支持基础研究先行区建设，支持在沪国家实验室、基地、全国重点实验室以及上海市重点实验室建设运行，强化在沪国家战略科技力量。发挥财政资金引导作用，支持加快重点领域关键核心技术攻关、底层技术突破和科技成果转化，积极支持高水平新型研发机构建设。将软科学领域重点项目纳入“包干制”试点，为更多科研单位和人员“减负松绑”。推进设立“大零号湾”专项资金，支持提升区域科技创新策源功能。全市财政教育支出 1233.8 亿元，同比增长 2.3%，支持全面深化高等教育综合改革，促进高校“双一流”建设，推动上海基础研究高地建设。深化人才类专项资金整合，提升专项资金保障力度，支持加快建设上海高水平人才高地，为厚植人才优势提供资金保障。

**聚焦支持扩内需。**安排市级建设财力资金，运用地方政府债券，支持重大项目建设。用好财政部下达本市的超长期特别国债资金，叠加安排地方财政资金，支持“两重”“两新”项目落地实施，多措并举促消费，扩大有效需求。在国家明确的设备更新和消费品以旧换新补贴政策的基础上，进一步加力支持汽车以旧换新。运用市商务高质量发展专项资金，支持商旅文体展联动项目，对符合条件的高能级展会、高品质文艺演出、高流量文博美术大展、重大体育赛事项目等给予支持，吸引和扩大消费。支持发放“乐·上海”服务消费券，促进释放餐饮、住宿、电影、体育等领域消费潜能。保障“上海之夏”“五五

购物节”等重大活动顺利举办。

**进一步激发经营主体活力。**贯彻国家结构性减税降费政策，重点支持科技创新和制造业发展。研究制定单位纳税人房产税困难减免政策，对发生特殊困难企业和符合本市产业发展方向的亏损企业给予房产税税收减免，助力相关企业纾困发展。落实财政支持政策和资金，巩固外资外贸基本盘。用好市中小微企业政策性融资担保基金，进一步扩大担保基金资本规模，更好发挥融资担保基金增信、分险和中介作用。进一步加大支持力度，帮助缓解中小微企业融资困难。推动实施“科技创新与专项担保计划”，提升科技型企业担保额度上限。安排中小企业发展专项资金，修订新一轮中小企业发展财政专项转移支付管理办法，支持中小企业发展。优化新一轮中小微企业信贷奖补政策，进一步加大信贷风险补偿力度，取消科技、农业、绿色低碳等重点行业不良贷款补偿门槛，提升补偿比例，优化信贷奖励资金考核指标和评审方式，推动商业银行加大对中小微企业的信贷投放。综合运用预留份额、价格扣除、助推“政采贷”业务开展等方式，支持中小企业参与政府采购。

### **3. 扎实做好基本民生保障，着力进一步增进民生福祉**

**支持就业和社会保障。**全市社会保障和就业支出 1230.8 亿元，同比增长 3.6%。坚持就业优先，促进高质量充分就业，综合实施毕业生就业补贴、一次性吸纳就业补助等政策，持续强化高校毕业生、失业人员、农民工、退役军人等重点群体就业支持。实施创业担保贷款及贴息政策，落实落细重点群体人员

创业就业税费优惠政策，支持创业带动更多就业。支持“15分钟就业服务圈”社区就业服务站点等为民办实事就业项目，不断提高本市就业服务质量。引导各区加大对建设智慧养老院、社区长者食堂、居家环境适老化改造等方面的支持力度，促进优化为老服务，支持加大对养老护理、家政服务等相关行业技能人才培养力度。调整提高养老金、低保等民生保障标准，支持做好孤儿、集中供养人员等特殊困难人群基本生活保障，兜牢民生底线。

**支持开展健康上海行动。**全市卫生健康支出 732.2 亿元。支持第六轮公共卫生体系建设三年行动计划，完善公共卫生体系。支持临床研究体系和能力建设以及成果转化改革试点，强化市级医院临床能力提升、学科人才队伍建设等经费保障，促进提升整体诊疗水平和服务质量。支持优质医疗资源下沉，加快市级三甲医院郊区项目推进，推动加强基层医疗卫生服务能力建设。

**推进公共文化事业发展。**全市文化旅游体育与传媒支出 151.8 亿元。持续用好宣传文化发展专项资金，设立新一轮促进文化创意产业发展专项资金并出台管理办法，加大对文创产业发展的支持力度。聚焦弘扬社会主义先进文化，支持实施文化惠民工程，推进上海大歌剧院开办、长江口二号古船现场文物保护等重大文化设施项目建设，扩大公共文化服务保障供给。

#### **4. 促进数字化转型和绿色发展，推动城市治理现代化水平**

## 全面提升

支持城市数字化和绿色低碳双转型。落实城市数字化转型专项资金，推动发展数字经济核心产业，全面推进城市级区块链数字基础设施上线和数据上链。支持运用区块链、大模型、大数据等新技术，加强“一网通办”“一网统管”“一网协同”基础支撑，拓展城市数字化转型特色场景应用，深化数字人民币依托公共支付平台在非税收入收缴领域应用。全市节能环保支出 165.3 亿元。在全国率先制定实施国四柴油车淘汰更新补贴政策以及国二非道路移动机械更新补贴政策，推动改善本市空气质量。优化森林植被恢复费征收机制。支持系统推进污水治理，进一步改善城乡水环境质量。全面落实水资源费改税试点，促进水资源节约集约安全利用。支持开展生活垃圾分类优化提升，对达到高标准生活垃圾分类的小区（村）予以奖励，促进生活垃圾资源回收利用和源头减量。

促进城乡区域协调发展。积极筹措资金，做好资金平衡，持续加大对“两旧一村”改造支持力度，安排住宅老旧电梯更新改造以及既有多层住宅加装电梯补助资金，促进城市有机更新。支持 12 号线西延伸、15 号线南延伸、南汇支线、南枫线等轨道交通项目建设，完善五个新城基础设施功能。支持地下管网等城市更新改造措施，推动城市基础设施提升改造。全市农林水支出 458.2 亿元，同比增长 14.8%。落实农业绿色生产、高标准农田和设施菜田建设专项补助，及时安排农业生产救灾资金，夯实“菜篮子”“米袋子”等基础保供能力。支持全面

启动“五好两宜”和美乡村试点和第三轮农村综合帮扶，发挥财政资金引导撬动作用，激发乡村发展内生动力，促进农民增收。投入79亿元，积极支持对口支援、东西部协作、革命老区对口合作，助推对口帮扶地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，深化区域合作和重点城市对口合作。

**推进建设安全韧性城市。**全市公共安全支出491.7亿元，同比增长3.8%。支持推进平安上海建设，支持完善公共安全、社会治安防控体系和科技支撑体系，提升公共安全风险防控能力。支持更换燃气软管，促进建立燃气安全长效机制，筑牢城市运行安全底线。保障城市应急管理资金，支持实施老旧小区建筑消防设施改造提升，支持做好粮食储备，促进提升城市应急管理能力。

**5. 锐意推进财政管理改革创新，建立健全现代财政制度**  
不折不扣贯彻落实党政机关习惯过紧日子要求。严控一般性支出，进一步加强财政拨款“三公”经费限额管理。压缩论坛、节庆、展会等活动，严格执行会议、差旅等费用标准，切实降低行政运行成本，把更多的财政资源用在发展紧要处、民生急需上。强化预算约束和执行监督，严格支出管理。

**全面推开成本预算绩效管理改革。**按照“深度融合、突出重点、分类实施”的原则，聚焦重点领域、财政政策和“一类事”项目，对市区两级成本预算绩效分析项目和政策实施清单式管理、项目化推进，实现“开展一项分析，规范一类支出，制定一批标准”，推动优化财政支出结构、提升财政管理质效、

促进财政政策精准发力，以财政改革带动政府治理效能全面提升。以功能评估为重点，对新增和到期延续重大项目开展事前绩效评估，有效核减部分预算安排。在做好预决算公开基础上，扩大市级财政专项资金绩效目标公开范围，提升绩效管理信息透明度。

**加强地方政府债务管理。**统筹高质量发展和高水平安全，综合考虑本市经济社会发展需要、财力水平、债务风险等因素，积极申报新增债券额度，认真完成地方政府债券发行工作。强化专项债券资金使用管理，健全专项债券资金支出进度通报预警机制，督促加快专项债券资金使用进度，推动尽快形成实物工作量。建立健全防范化解地方债务风险工作机制和长效机制。建立政府债务管理情况报告制度，2024年起，每年专题向市人大常委会报告政府债务管理情况，推动更好依法规范举债、用债、管债。

**实施政府采购全链条管理和公物仓资产全生命周期管理。**健全政府采购全链条管理，结合部门预算编审，推动预算部门细化编制政府采购预算，规范政府采购新增资产配置，运用政府采购支持高质量发展，推动政府采购数据赋能财政管理精细化。完善公物仓资产全生命周期管理，优化公物仓管理流程，加大存量资产盘活力度，及时将闲置、长期低效运转、超标准配置资产纳入公物仓管理。坚持“先调剂资产，后安排预算”，严格新增资产配置。

**强化财政数据赋能。**全面应用预算管理一体化系统，实现

市、区、乡镇三级财政预算管理规则统一。拓展数据应用场景，开展预算编制、预算执行、资产管理等各类数据的分析应用。建立健全预算执行常态化监控机制，拓展细化监控内容，监控范围已覆盖所有预算管理资金和市、区、乡镇全部预算单位。加强转移支付预算执行日常监管，不断提升预算执行监督的智能化、科学化水平。持续开展数字人民币应用创新，在全国范围内首次实现数字人民币在地方债柜台业务中的应用。

**进一步加强财会监督。**健全财会监督体系，进一步明确财会监督主体间责任，加强财会监督主体间、部门与行业协会间的协同。按照财政部统一部署，开展地方财经纪律专项整治、政府采购领域“四类”违法违规行为专项整治、会计和评估监督检查。结合本市实际，开展行政事业单位国有资产管理、政府采购服务、防范化解地方债务风险等专项监督，为落实国家和本市重大决策部署提供有力支撑。

同时，预算执行和财政工作中还面临一些困难、问题和挑战。主要表现在以下几个方面：一是当前和今后一个时期，财政收支矛盾更为突出，紧平衡态势更加凸显，财政可持续发展面临较大压力。二是零基预算理念有待进一步强化，部分领域支出需求呈刚性增长，财政资金配置效率和使用效益还需进一步提升。三是财税体制改革有待进一步深化推进，成本预算绩效还有待进一步深化应用。对此，我们将高度重视，采取有效措施，认真加以解决。

## 二、2025年预算草案

2025年是实现“十四五”规划收官之年，做好预算编制和财政工作意义重大。我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央、国务院和中共上海市委部署，在市人大的指导监督下，科学研判财政形势，着力应对复杂局面，合理编制财政预算，系统谋划财政工作，为全市经济社会发展提供有力支撑保障。

### （一）2025年财政收支形势分析

从经济形势看，国家出台实施的各项政策举措将对经济产生积极影响，经济有望持续回升向好，特别是中央支持上海“五个中心”建设相关政策加快落地，为本市经济高质量发展增添新动能。但是，2025年外部环境更加复杂严峻，我国经济运行仍面临不少困难和挑战，有效需求不足，市场预期偏弱，部分企业生产经营困难。国内外环境变化带来的影响将持续向财政传导，财政紧平衡特征更加明显。从财政收入看，经济延续回升向好态势为财政收入提供支撑，但体现到财政收入增长还需要一个过程，同时房地产、金融等传统重点税源行业增长放缓，外贸面临较大不确定性，财政收入面临较大的增长压力。从财政支出看，惠民生、促消费、增后劲需要进一步加大支持力度；科技、教育、社保等重点领域，支出需求较为旺盛；增强困难区综合保障能力，确保基层财政平稳运行，转移支付需要保持一定力度。综合分析判断，2025年财政形势更加严峻，收支矛盾更加突出。我们将坚决贯彻中央精神和市委要求，既把握大势、坚定信心，又正视困难、保持清醒，落实更加积极的财政

政策，积极有为、主动作为，靠前发力、持续用力，为高质量发展提供坚实支撑。

## （二）2025年预算编制和财政工作的总体要求

2025年预算编制和财政工作，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神，认真贯彻落实中央经济工作会议精神和市委全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，围绕推动高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，以“五个中心”建设为主攻方向，实施更加积极的财政政策，抓好财政收支管理，深化财税体制改革，支持推动经济持续回升向好，深化人民城市建设，不断提高人民生活水平，保持社会和谐稳定，高质量完成“十四五”规划目标任务，为实现“十五五”良好开局打牢基础。

**坚持稳中求进、以进促稳。**在财政收支持续紧平衡的情况下，加强财政资源和预算统筹，确保财政运行总体平稳。统筹各类收入和债券资金，统筹当年财力和历年存量，加大财政支出强度，加强重点领域保障，加强基层财政保障，确保财政政策持续用力、更加给力。**坚持守正创新、先立后破。**注重总结提升，深化对做好经济工作的规律性认识，实施政策评估，加强政策研判。以“强统筹、优结构、重绩效、防风险、促改革”为主线，加力提速深化财税体制改革，以改革促发展，以改革

提质效，切实提高财政资源配置使用效益。坚持系统集成、协同配合。围绕惠民生、促消费、增后劲，强化系统观念，充实完善政策工具箱，综合运用专项扶持、地方政府债券、超长期特别国债、税收优惠、融资担保、信贷奖补、财政贴息等政策工具，发挥资金集成和政策协同作用，强化财政政策与货币、就业、产业、区域等政策的协同配合，打好政策“组合拳”，进一步提高财政政策的前瞻性、针对性、有效性。

### （三）2025年财政政策和财政主要工作

#### 1. 支持扩内需稳外需，促进经济平稳健康发展

支持大力提振消费。支持提振消费专项行动，着力发挥消费对经济增长的基础作用，加强促消费财政政策评价，持续放大财政资金乘数效应。落实国家“两新”政策地方配套资金，做好汽车、家电、家装等产品的换新工作，扩大以旧换新产品范围。安排商旅文体展联动促消费资金，对符合条件的商旅文体展联合促消费项目给予奖励。支持促进餐饮业高质量发展。支持商业企业加力促消费。支持“五五购物节”“上海之夏”等重大促消费活动，打响上海购物品牌项目，积极支持发展免退税经济，全力促进消费稳定增长。

支持扩大有效投资。用足用好国家下达资金，推动“两重”建设项目开工建设，加快形成实物工作量。加快各类建设资金、产业扶持资金以及专项债资金的拨付和使用，保障重大项目、重点领域投资需求。更好发挥政府投资的带动作用，撬动更广泛社会投资。支持浦东国际机场四期、东方枢纽上海东站等重

大交通基础设施建设，提升城市综合交通能力。

**支持稳外贸稳外资。**积极应对外贸领域风险挑战，支持外贸企业高质量发展，优化跨国公司地区总部和外资研发中心支持政策。支持外资企业、国际组织在沪组织开展国际商务活动，集聚吸引国际商务客流，提升外来消费贡献度。全力支持办好进博会等国际性展会，提升展会国际影响力和品牌效应，推动产业升级和消费升级。

**促进中小企业平稳健康发展。**安排中小企业发展专项资金，增加软信业企业小升规奖励，加大对专精特新中小企业信用贷款贴息力度，支持改善中小企业发展环境。在中小企业发展专项资金中推广免申即享模式，进一步提高政策支持效率。深化政府性融资担保体系建设，着力改善小微企业、“三农”融资发展环境。落实好信贷奖补、贴息贴费等政策，支持市级融资信用服务平台建设，用好中央普惠金融发展专项资金，提供高质量普惠金融服务，帮助中小微企业降低融资成本。

## **2. 支持加快发展新质生产力，加快推进“五个中心”建设**

**促进发挥国家战略牵引力。**运用专项扶持、地方政府债券、税收优惠等财政政策工具，进一步加大财政支持力度，持续打造经济发展增长极。持续落实临港新片区专项发展资金、长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区财政专项资金、虹桥国际中央商务区专项资金等，强化国家重大战略任务财力保障。支持浦东更深层次改革、更高水平开放。对接国际高标准经贸规则，持续推进自贸区及临港新片区深化政府采购对标改

革。修订国际航运中心建设专项资金管理办法，支持增强国际航运中心功能。

**支持强化高端产业引领力。**持续出资支持千亿级三大先导产业母基金，进一步加大促进产业高质量发展专项资金支持力度，用好战略性新兴产业专项资金，支持先导产业和重点产业发展、产业链攻关等，加大技术改造政策实施力度，支持企业开展高端化提升、智能化改造、绿色化转型以及大规模设备更新，推动产业加快优化升级。支持新型工业化，运用“智造空间”专项转移支付，鼓励各区推进“工业上楼”。支持张江、大零号湾等未来产业先导区优化产业布局，推动产业园区集约化、规模化发展，培育产业生态和产业集群。安排金融发展资金，鼓励金融创新，优化金融发展环境，推进国际金融中心提质增效。

**进一步激发科技创新活力。**持续加大基础研究投入力度，提升投入效率，支持在沪国家实验室打造国家战略科技力量。深化推进基础研究先行区建设，支持高水平新型研发机构建设。聚焦战略前沿领域加大投入，结合设立未来产业基金，强化政府投资基金与财政经费投入联动协同。健全“揭榜挂帅”“赛马制”“里程碑”等新型组织和财政资助机制。研究完善科技创新全链条、全流程组织管理机制，优化财政科技投入支持方式。支持实施新一轮促进科技成果转化三年行动方案，进一步培育建设高质量孵化器。

**持续发挥教育人才支撑力。**支持高校“双一流”建设，引

导高水平研究型大学做强原始创新能力和关键核心技术攻关能级，通过建设原始创新高地、布局一批国家级重大科技创新平台，发挥基础研究主力军作用。支持高校深化科技成果转化体制改革，建强校内技术转移机构，促进大学科技园功能提升，实现校内科技成果及早发现、高效转化。加大均衡性教育转移支付力度，促进基础教育优质均衡发展。支持深入实施市级人才计划，优化支持方式，完善管理机制，加大投入力度，提升各类高层次人才集聚能级，支持全方位培养、引进、用好人才。优化人才安居保障机制，营造高品质人才发展生态。

### **3. 支持优化基本公共服务，进一步保障和改善民生**

支持优化就业服务和社保体系。全面落实就业优先战略，进一步加强财政政策与就业政策的协调联动。持续完善重点群体就业支持体系，支持做好就业创业工作。加大对就业困难人员、高校毕业生等重点就业群体精准帮扶力度，综合实施公益性岗位补贴、一次性吸纳就业补助等政策。优化职业技能提升支持政策，加强高技能人才队伍建设，推动实现更加充分更高质量就业。合理调整社会保障标准，加大普惠性、基础性、兜底性民生建设支持力度，加快完善生育支持政策体系，推动生育友好型社会建设，积极推进多层次养老服务体系建设和托育服务资源布局，持续完善“一老一小”服务体系财政保障机制。支持特殊群体常态化帮扶政策，健全分层分类社会救助体系建设，织密织牢本市民生“保障网”。

推进落实健康上海行动。支持公共卫生体系建设，推动本

市疾病预防控制体系高质量发展。优化政府医疗卫生服务支出方向，支持优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局，推动加快建设分级诊疗体系。加强重点学科和人才培养经费保障，支持深化公立医院改革和管理创新，提升本市医院临床研究能力。支持启动实施加强突发事件紧急医学救援体系建设行动计划，提升突发公共卫生事件应急处置能力。落实生育补贴制度，支持提高基本生育和儿童医疗公共服务水平，推动建设生育友好型社会。

**支持全面推进乡村振兴。**健全多元化乡村振兴投入保障机制，全面落实土地出让收入优先用于农业农村发展有关要求，重点聚焦都市现代农业产业体系建设、农业科技创新、和美乡村建设、农村集体经济提升，着力促进一三产业融合发展。强化政策性金融支农作用，实施新一轮农业保险保费补贴政策，推动农业保险扩面、增品、提标，进一步放大“政银保担”四方合作政策效应。继续保障好对口支援与合作交流工作，有效衔接乡村振兴。

**促进提升人民生活安全保障能级。**支持全面构筑城市安全预防体系，筑牢城市安全底线，助力提升超大城市风险预防和应急处置能力。支持智能技术为城市治理赋能，推动建立健全数字化响应平台，提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。

**支持加快建设国际文化大都市。**支持发挥上海作为中国共产党诞生地优势，持续提高习近平新时代中国特色社会主义思想研究人才队伍和研究基地建设保障水平，深化党的创新理论

学习研究宣传高地建设。加大公共文化服务投入力度，加快上海文化大数据体系建设，支持各类文化全面繁荣发展。保障重大公共文化设施建设，支持办好上海国际电影节、上海书展、上海旅游节、上海国际光影节等重大文旅活动，助力打造具有世界影响力的上海文化品牌。进一步落实公共文化惠民工程。加强保障全民健身公共资源扩建，持续完善全民健身财政经费投入机制。

#### **4. 加大财政政策支持力度，有效推动提升城市能级**

**支持城市有机更新。**统筹使用超长期特别国债资金、中央专款、地方政府专项债券、市级建设财力、土地出让金等，继续对重点区域、重点项目加强财政资金支持，优化城市基础设施建设。发挥政府投资对社会资本的引领带动作用，大力推进中心城区零星二级旧里以下房屋改造、小梁薄板房屋等不成套旧住房改造和“城中村”改造，支持建设筹措保障性租赁住房。支持历史风貌区保护，推进地下管网等城市更新改造，持续支持既有多层住宅加装电梯、居民用户更换燃具连接软管、架空线入地和杆箱整治，改善居民居住条件和生活便利性，提升城市整体品质。进一步加大市对区转移支付力度，支持五个新城完善功能提升发展能级，支持钢铁、化工等传统产业基地加快转型升级，支持崇明世界级生态岛建设。

**支持城市数字化转型。**安排专项资金，发挥引导保障作用，全领域推进城市数字化转型。支持建立健全数据要素配套制度规范体系，统筹推进公共数据共享、开放和授权运营，进一步

释放数据要素价值。助力推进区块链、算力、物联感知等数字基础设施建设，加快供应链、金融、航运等领域标杆应用场景落地。支持推进长三角数据专题合作，升级长三角“一网通办”数据服务。持续推进“图码”等工具应用集约化建设，夯实数字基础底座，提升城市治理数字化水平。

**支持绿色低碳转型。**深入实施支持促进资源高效利用和绿色低碳发展的财税政策体系。充分发挥节能减排专项资金引导示范效应，撬动工业、建筑、交通等领域节能减排，大力发展战略性新兴产业，积极发展可再生能源和新能源，积极开展大气污染、水污染、固体废物污染治理，促进节能降碳、循环经济和绿色发展。推进水资源费改税改革平稳落地。支持完成第三轮清洁空气计划，加强污水治理、林业建设、土壤污染防治等工作，支持海洋生态保护修复，持续打好蓝天、碧水、净土保卫战。研究制定新一轮林业三年政策，支持提升林地、湿地等生态资源综合效益。

#### **（四）2025年一般公共预算收入预计和支出安排**

全市一般公共预算收入 8540 亿元，比 2024 年执行数（下同）增长 2%。加上中央财政税收返还和补助、地方政府一般债务收入等 2142.2 亿元，收入总量为 10682.2 亿元。全市一般公共预算支出 9900 亿元，增长 0.3%。加上上解中央财政支出、地方政府一般债务还本支出等 782.2 亿元，支出总量为 10682.2 亿元。全市一般公共预算收支预算平衡。

市级一般公共预算收入 3895 亿元，增长 1%。加上中央财

政税收返还和补助、地方政府一般债务收入等 1683.9 亿元，收入总量为 5578.9 亿元。市级一般公共预算支出 3500 亿元，下降 2.8%。加上市对区税收返还和转移支付、上解中央财政支出等 2078.9 亿元，支出总量为 5578.9 亿元。市级一般公共预算收支预算平衡。

市对区转移支付 1043 亿元，增长 8.5%。其中：一般性转移支付 834.5 亿元，专项转移支付 208.5 亿元。资金安排方面，进一步加大教育、“三农”、医疗卫生、社会保障、生态补偿、公共安全、文化体育等均衡性转移支付规模，更加聚焦国家重大战略部署和本市重点项目任务，促进基本公共服务均等化，推动区域协调高质量发展。

2025 年市级一般公共预算支出下降 2.8%，主要是 2024 年执行中，中央财政增加下达本市基建支出、节能减排补助资金等，截至预算编制时，中央财政仅下达了部分 2025 年专项补助资金；年度预算执行中，将根据中央财政专款的下达情况相应增加安排支出。剔除上述因素后，市级一般公共预算支出同口径增长 5.6%。

2025 年，继续贯彻落实中央八项规定精神和党政机关坚持过紧日子要求，严格控制“三公”经费预算，市级行政单位（含参照《公务员法》管理的事业单位）、事业单位和其他单位用财政拨款开支的“三公”经费预算合计 7.2 亿元，与 2024 年预算数持平。其中：因公出国（境）费 1.97 亿元，公务用车购置费及运行费 4.15 亿元，公务接待费 1.08 亿元，均与 2024 年预算

数持平。

### （五）2025年政府性基金预算收入预计和支出安排

全市政府性基金预算收入 3090.5 亿元，下降 3.5%。加上动用上年结转收入、地方政府专项债务收入等 953.9 亿元，收入总量为 4044.4 亿元。全市政府性基金预算支出 3321.4 亿元，增长 15.3%。加上地方政府专项债务还本支出等 723 亿元，支出总量为 4044.4 亿元。全市政府性基金预算收支预算平衡。

市级政府性基金预算收入 784 亿元，增长 8.3%。加上地方政府专项债务收入、动用上年结转收入等 441.3 亿元，收入总量为 1225.3 亿元。市级政府性基金预算支出 786 亿元，增长 22.1%。加上市对区转移支付支出、地方政府专项债务还本支出等 439.3 亿元，支出总量为 1225.3 亿元。其中：市级国有土地使用权出让收入 690 亿元，增长 9.5%；市级国有土地使用权出让支出 688.4 亿元，增长 36.8%，主要安排中心城区旧区改造、重点区域土地收储和轨道交通建设等城市建设支出，以及地方政府专项债券付息支出等。市级政府性基金预算收支预算平衡。

### （六）2025年国有资本经营预算收入预计和支出安排

全市国有资本经营预算收入 104.1 亿元，下降 29.6%。加上上年结转收入 35.2 亿元、中央转移支付收入 0.9 亿元，收入总量为 140.2 亿元。全市国有资本经营预算支出 100.9 亿元，下降 6.5%。加上调出资金 39.3 亿元，支出总量为 140.2 亿元。全市国有资本经营预算收支预算平衡。

市级国有资本经营预算收入 64.7 亿元，下降 39.3%。加上上年结转收入 23.7 亿元、中央转移支付收入 0.9 亿元，收入总量为 89.3 亿元。市级国有资本经营预算支出 62 亿元，下降 20.7%。加上调出资金等 26.4 亿元、中央转移支付支出 0.9 亿元，支出总量为 89.3 亿元。市级国有资本经营预算收支预算平衡。

### （七）2025 年社会保险基金预算收入预计和支出安排

全市社会保险基金收入 7065.9 亿元，增长 2.6%。其中，保险费收入 6214.4 亿元，财政补贴收入 516.6 亿元，利息等其他社会保险收入 334.9 亿元。收入总量为 7065.9 亿元。全市社会保险基金支出 6352.7 亿元，增长 7.9%。加上全国统筹调剂资金支出 72.2 亿元，支出总量为 6424.9 亿元。本年收支结余 641 亿元，年末滚存结余 9272.9 亿元。

需要说明的是，地方预算由地方各级人民政府编制，报本级人民代表大会批准。由于各区一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算的预算批准时间与本市总预算编制时间尚不衔接，2025 年本市总预算中区级预算仍由市财政代编。

## 三、扎实做好 2025 年财政改革发展工作

2025 年，我们将坚决贯彻党中央、国务院决策部署，认真贯彻二十大和二十届二中、三中全会精神，落实中共上海市委工作要求，围绕推动高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，深化财税体制改革，为经济社会平稳健康发展提供坚实支撑保障。

**(一) 加强财政资源统筹，服务保障稳增长。**统筹各类财政资金和“四本预算”，按规定把依托行政权力、政府信用、国有资产资产获取的收入全部纳入政府预算管理，对国有资本收益收缴分类分档比例进行优化调整，大力开展财源建设，保持财政平稳运行。统筹财政拨款、专项债券、超长期特别国债、中央转移支付等多渠道资金，保持必要支出强度，切实保障党中央、国务院决策部署和本市重点工作落实落地。深入实施公物仓资产全生命周期管理，促进资产管理与预算管理深度融合。

**(二) 深化零基预算改革，进一步优化支出结构。**加强事前绩效评估，对新增和到期延续重大政策、项目开展评估，评估结果作为申请预算的必备条件。做实事后结果挂钩，对近三年预算执行率低、调减金额大、评审核减多、成本绩效分析后有压减空间的项目，预算编制时严把审核关，压减预算安排。坚持有保有压，加强重点领域保障，落实党政机关坚持过紧日子要求，严控“三公”经费预算，从严从紧控制各类一般性支出，切实降低行政运行成本。

**(三) 强化绩效管理导向，提高财政资金使用效益。**把成本绩效管理理念与方法深度融入财政预算管理全过程，提升绩效目标和绩效评价质量，加强常态化管理，建立健全事前功能评估、成本定期分析、定额动态调整、预算优化安排机制，提升成本预算绩效管理改革质效。加强公共服务绩效管理，推进城市保障类国有企业公共服务事项的成本绩效管理，完善国有

资本经营预算和绩效评价制度。

**（四）充实完善政策工具箱，提升财政管理效能。**用足用好地方政府专项债券，按国家规定扩大投向领域和用作项目资本金范围，为高质量发展提供更多资金支持。优化完善专项债券管理机制，更好发挥专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用。优化完善政府采购全链条管理，指导试点地区持续深化改革，切实发挥政府采购政策功能。持续完善转移支付体系，进一步规范区以下财政管理。加强财会监督，组织开展对国家和本市重大决策部署及财经纪律贯彻落实情况、财务会计违法违规行为的监督。按照国家统一部署落实税费改革任务。强化数据赋能，深化应用预算管理一体化系统，健全完善预算执行常态化监控机制。

**（五）贯彻全过程人民民主理念，依法接受预算审查监督。**进一步深化落实人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展指导意见、预算审查监督条例，落实预算联网监督要求，积极主动听取吸纳人大代表、政协委员和社会各界意见建议，紧紧围绕贯彻落实党中央、国务院和中共上海市委重大决策部署，自觉接受预算决算审查监督。坚决落实人大及其常委会有关预算决议和决算决议，扎实推进审计查出问题整改，落实审计结果与预算安排挂钩机制，改进预算编制。继续加强预算公开。持续推动本市国有资产管理情况、债务管理报告工作质量提升。落实人大监督管理意见，更好回应人大代表关切，服务人大代表依法履职。

各位代表，做好 2025 年预算编制和财政工作意义重大。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，在中共上海市委的坚强领导下，自觉接受人大、政协的指导监督，开拓创新、奋发进取、真抓实干，全力做好财政各项工作，努力完成“十四五”目标任务，精心谋划“十五五”发展蓝图，支持加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，在推进中国式现代化中充分发挥龙头带动和示范引领作用！

## 名词解释

- 1. 市对区转移支付。**是指市政府按照有关法律法规、财政体制和政策规定，给予区政府的补助资金。现行市对区转移支付主要包括一般性转移支付、共同财政事权转移支付和专项转移支付。
- 2. 一般债券。**是为没有收益的公益性项目发行，主要以一般公共预算收入作为还本付息资金来源的政府债券。
- 3. 专项债券。**是为有一定收益的公益性项目发行，以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券。
- 4. 再融资债券。**是为偿还到期地方政府债券而发行的地方政府债券，即“借新还旧”债券。
- 5. 超长期特别国债资金。**是指中央财政在 2024 年及以后年度发行，专项用于支持国家重大战略和重点领域安全能力建设，以及推动大规模设备更新和消费品以旧换新等党中央、国务院批准的其他重点事项的国债资金。
- 6. 成本预算绩效管理。**成本预算绩效管理是一种基于成本、质量、效益分析与比较，将绩效与预算深度融合的预算资金管理模式，主要是通过成本效益分析等方法，以同等产出和效益情况下实现成本最小化为目标，确定相对高质量、低成本的项目效益水平，全面衡量各方投入成本，科学测算财政资金投入规模，推进财政资源高效配置和公共服务供给质量全面提升。

升。

**7. 财会监督。**财会监督是依法依规对国家机关、企事业单位、其他组织和个人的财政、财务、会计活动实施的监督，是财政监督、财务监督和会计监督的有机融合和凝练升华，是涵盖了财政、财务、会计监督在内全覆盖的一种监督行为。