

# 关于上海市 2023 年预算执行情况 和 2024 年预算草案的报告

——2024 年 1 月 27 日上海市

第十六届人民代表大会第二次会议通过

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 2023 年预算执行情况和 2024 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、2023 年预算执行情况

2023 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，坚决贯彻党中央、国务院决策部署，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，加力提效实施积极的财政政策，锐意深化财税改革，财政运行总体平稳，完成市十六届人大一次会议审查批准的预算目标任务。

### （一）2023 年一般公共预算收支情况

全市一般公共预算收入 8312.5 亿元，为预算的 103.5%，比 2022 年（下同）增长 9.3%，主要是 2022 年收入受疫情和大规模留抵退税因素影响，基数较低，其中，大规模留抵退税影

响约 6 个百分点。加上中央财政税收返还和补助、地方政府一般债务收入等 3408.4 亿元，收入总量为 11720.9 亿元。全市一般公共预算支出 9638.5 亿元，完成调整预算的 100.6%，增长 2.6%。加上上解中央财政支出、地方政府一般债务还本支出等 2082.4 亿元，支出总量为 11720.9 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 3853.7 亿元，为预算的 106.9%，增长 12.8%。加上中央财政税收返还和补助、地方政府一般债务收入等 2521.5 亿元，收入总量为 6375.2 亿元。市级一般公共预算支出 3318.8 亿元，完成调整预算的 107.3%，增长 11.2%。加上市对区税收返还和转移支付、上解中央财政支出等 3056.4 亿元，支出总量为 6375.2 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

2023 年，全市上下齐心协力，依法依规组织税收收入，加强非税收入管理，加强财源建设，着力夯实税基、涵养税源，确保财政平稳运行。从行业结构看，信息服务业继续保持快速发展，收入增长 19.6%；住宿餐饮业受益接触式消费快速恢复，收入增长 161.7%；消费市场回暖，批发零售业收入增长 1.7%；金融业受资本市场波动等因素影响，收入下降 3.9%。从税费结构看，税收收入增长 12%，其中：增值税收入增长 40%，主要是 2022 年实施大规模留抵退税政策，基数较低；企业所得税下降 10.5%，主要是部分行业利润下滑；个人所得税小幅增长 0.3%。税收收入占比为 85.5%，较上年提高 2 个百分点，财政运行质量稳中有进。

## 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。科学技术支出 265.3 亿元，增长 57.1%；节能环保支出 184.3 亿元，增长 34.2%；交通运输支出 341.4 亿元，增长 23.8%；教育支出 336.5 亿元，增长 7.8%；社会保障和就业支出 474.6 亿元，增长 1.6%。

## 3. 市对区转移支付预算执行情况

2023 年，市对区一般公共预算转移支付 972.5 亿元，完成预算的 96%，其中：一般性转移支付 703 亿元，专项转移支付 269.5 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”、医疗卫生、社会保障、生态补偿、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）2023 年政府性基金预算收支情况

全市政府性基金预算收入 3466.7 亿元，为预算的 114.8%，下降 14.2%。加上地方政府专项债务收入、动用上年结转收入等 1023.7 亿元，收入总量为 4490.4 亿元。全市政府性基金预算支出 2997.7 亿元，完成调整预算的 88.9%，下降 19.8%。加上地方政府专项债务还本支出、上解中央财政支出等 1492.7 亿元，支出总量为 4490.4 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 872.1 亿元，为预算的 115.1%，增长 0.7%。加上地方政府专项债务收入、动用上年结转收入等

746.6 亿元，收入总量为 1618.7 亿元。市级政府性基金预算支出 717.5 亿元，完成调整预算的 96.9%，下降 18%。加上市对区转移支付支出、地方政府专项债务转贷支出等 901.2 亿元，支出总量为 1618.7 亿元。其中，市级国有土地使用权出让收入 774.4 亿元，为预算的 115.6%；市级国有土地使用权出让支出 638.7 亿元，完成调整预算的 96.8%，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）2023 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 147.5 亿元，为预算的 130%，下降 24.4%，主要是部分行业国有企业经营利润有所下降，上缴利润等收入相应减少。加上上年结转收入等 62.2 亿元，收入总量为 209.7 亿元。全市国有资本经营预算支出 119.4 亿元，完成预算的 94.1%，下降 18.2%，主要是按照量入为出、收支平衡的原则编制，支出规模相应减少。加上调出资金等 90.3 亿元，支出总量为 209.7 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 105.2 亿元，为预算的 137%，下降 27.4%。加上上年结转收入等 50.5 亿元，收入总量为 155.7 亿元。市级国有资本经营预算支出 89.1 亿元，完成预算的 99.4%，下降 19.2%。加上调出资金等 66.6 亿元，支出总量为 155.7 亿元。市级国有资本经营预算收支执行平衡。

### **（四）2023 年社会保险基金预算收支情况**

全市社会保险基金收入 6886.3 亿元，为预算的 99.3%，增长 18.4%，主要是由于 2022 年实施社保费缓缴政策，缓缴费用于 2023 年缴纳。其中，保险费收入 6267.9 亿元，财政补贴收入 411.1 亿元，利息等其他社会保险收入 207.3 亿元。收入总量为 6886.3 亿元。全市社会保险基金支出 5389.5 亿元，完成预算的 99.6%，增长 9.9%。加上全国统筹调剂资金支出 23.2 亿元，支出总量为 5412.7 亿元。本年收支结余 1473.6 亿元，年末滚存结余 7668.6 亿元。

#### **（五）地方政府债务情况**

2023 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，2023 年财政部核定本市政府债务限额为 9906.2 亿元。截至 2023 年底，本市政府债务余额为 8832.3 亿元。债务规模适度，风险总体可控。

2023 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 1119.6 亿元，包括新增债券 617 亿元，主要用于轨道交通等基础设施及配套项目，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四次会议审查批准。以上预算执行的具体情况及相关说明详见《上海市 2023 年全市及市级预算执行情况 2024 年全市及市级预算（草案）》。

## **（六）2023 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，围绕高质量发展首要任务，加大资金保障力度，深入实施积极的财政政策，优化财政管理方式，更好保障深化“五个中心”建设、强化“四大功能”，支持高水平改革开放，助力进一步提升城市能级和核心竞争力。

### **1. 纵深推进财政管理改革创新，稳步提升财政治理效能**

**大力推进成本预算绩效管理改革。**面对财政运行持续紧平衡态势，我们在市人大的关心和指导下，强化成本效益分析，加强重点领域成本管控，创新探索成本预算绩效管理实施的有效路径，制定印发《上海市加强成本预算绩效管理的实施方案》，开展两批 14 个市级项目和 62 个区级项目试点。狠抓功能评估、形成绩效基线，加强比较研究、合理设立标杆，剖析业务流程、形成成本基线。以成本定标准、以标准促改革、以改革提质效，试点项目资金总量约 1253 亿元，实现同口径平均降本幅度 10% 以上，逐步建立或优化公用事业、基础设施、教育卫生等重点领域一批公共服务标准、成本定额标准、财政支出标准，初步建立“预算申请问成本、预算安排核成本、预算执行控成本、预算完成评成本”的成本预算绩效管理体系，促进降本增效和财政支出结构优化，推动财政资源高效配置和公共服务供给质量全面提升。加强新增重大政策和项目事前功能评估，强化源头控制，对 21 个项目开展财政事前绩效评估，

有效核减部分预算安排，对个别必要性、可行性不充分的项目直接予以核减。

**进一步加强财会监督。**贯彻中办、国办《关于进一步加强财会监督工作的意见》精神，制订本市进一步加强财会监督工作的实施方案，建立协调工作机制，确保财会监督工作规范有序开展。按照国家统一部署，组织开展地方财经纪律重点问题专项整治、预算执行监督专项行动、政府购买服务实施情况专项整治、地方预决算公开情况专项检查、重点民生资金专项整治、会计评估行业专项监督、政府采购领域“四类”违法违规行为专项整治等，严格落实整改，加强制度建设，切实严肃财经纪律，为落实国家和本市重大决策部署提供有力支撑。

**全面建成预算管理一体化系统。**完成全市一体化系统全面上线，构建横向到边、纵向到底、穿透式管理体系。将预算管理制度规范嵌入信息系统，规范预算管理业务操作，强化预算指标核算控制约束，并把绩效管理、资产管理、债务管理等全部整合纳入预算管理一体化系统。将乡镇级财政纳入一体化系统，推动市、区、乡镇三级财政预算管理规则统一、数据连通。

**进一步深化预算管理制度改革。**贯彻落实十二届市委三次全会精神，对标国际高标准经贸规则和世行新一轮营商环境评估，出台《关于健全本市政府采购全链条管理的行动方案（2024-2026年）》，纵深推进政府采购制度改革，加强源头管理、规范政府采购新增资产配置，加强过程管理、运用政府采购支持高质量发展，加强结果管理、推动政府采购数据赋能

财政管理精细化。同时，出台《关于加强公物仓财政资源统筹完善公物仓资产全生命周期管理的实施方案》，优化公物仓管理流程，强化公物仓管理的财政资源统筹配置功能。坚持过紧日子，持续优化财政支出结构。深入推进非税收入收缴电子化改革，加快直达资金分配和支出进度。加强地方政府债务管理，强化专项债券穿透式监测，有效防范地方政府债务风险。加大预决算公开力度，进一步提高公开的真实性及时性完整性。

**积极稳妥推进落实省以下财政体制改革。**完善转移支付制度，厘清各类转移支付功能定位，优化转移支付分类，设立共同财政事权转移支付，更好衔接财政事权和支出责任划分改革，充分发挥各类转移支付政策效用。出台《上海市市对区专项转移支付绩效管理辦法（试行）》，建立健全专项转移支付全过程绩效管理机制，提升专项转移支付资金配置效率和使用效益。研究制定进一步推进区以下财政体制改革工作的指导意见。

## **2. 支撑保障经济稳中向好，促进实现质的有效提升和量的合理增长**

**支持发挥国家重大战略对经济发展的牵引作用。**市级财政投入资金超 100 亿元，支持临港新片区发展，进一步完善新片区收入分配机制和资金结算方式，赋予新片区管委会更大的经费自主权。推进新片区内重点产业企业所得税优惠政策精准实施，促进重点产业加速集聚。对符合条件的自境外暂时准许进入上海自贸试验区海关特殊监管区域内进行修理的货物实施

保税，复运出境的免征关税，促进提升货物贸易自由化便利化水平。落实专项资金扶持政策，支持长三角生态绿色一体化示范区水乡客厅、元荡生态岸线建设等。综合运用专项资金扶持、地方政府债券、融资担保等财政政策工具，支持虹桥国际开放枢纽建设。做好第六届进博会资金保障，持续落实税收优惠政策，放大进博会溢出带动效应。支持深化建设浦东社会主义现代化建设引领区。保障新开发银行第八届理事会年会在沪顺利举办。

**持续落实减税降费及退税缓费等政策。**把不折不扣落实减税降费政策作为有效惠企利民的重要举措，密切跟踪政策实施情况，确保市场主体应知尽知、应享尽享，切实减轻企业负担，2023年本市新增减税降费及退税缓费超过1100亿元。其中，对符合条件的制造业等行业企业继续实施增值税留抵退税政策超过300亿元；贯彻落实国家先进制造业企业增值税加计抵减、提高个人所得税专项附加扣除标准等新出台政策，延续优化完善小规模纳税人减免增值税、企业所得税研发费用加计扣除等税费支持政策，新增减税降费缓费超790亿元。

**支持建立现代化产业体系。**市级财政投入超500亿元，运用专项资金、政府投资基金等方式，支持三大先导产业发展，推动六大重点产业智能化、绿色化、融合化高质量发展，促进培育新赛道产业和未来产业。支持推动本市大模型创新发展，助力大模型智能算力加速计划。加大技术改造资金投入，鼓励企业加大技术改造投资力度。设立智造空间专项转移支付资

金，鼓励各区推进“工业上楼”，进一步拓展制造业发展空间，促进产业园区集约化规模化发展。

**促进扩内需稳外需。**出台新一轮老旧汽车“以旧换新”补贴政策，符合条件的消费者可申请一次性 2800 元购车补贴，延续实施新能源车置换补贴，符合条件的消费者可申请一次性 10000 元购车补贴，并免征购置税。继续实施绿色智能家电消费补贴、消费市场创新发展奖励等政策，保障“五五购物节”等重大活动顺利举办。支持完善支付服务体系，优化入境人士消费环境。投入市级建设财力资金 500 亿元，用好地方政府专项债券资金，保障本市重点交通基础设施建设、社会民生领域重点项目建设等，有效发挥对社会投资的引导撬动作用，支撑拉动经济发展。进一步优化支持外经贸发展资金政策，大力支持稳外贸稳外资和本市内外贸一体化试点工作。

**扶持中小企业稳步发展。**发挥政府性融资担保基金作用，完善银担合作机制，健全本市政府性融资担保体系建设，2023 年新增担保贷款额 948 亿元。综合考虑市融资担保业务增长、风险缓释和当年财政预算收支情况，力争 3 年内将市担保基金资本金从 100 亿元分阶段增加至 200 亿元。制定上海市政府性融资担保机构绩效评价试行办法，发挥绩效考核作用，引导机构健康发展。开展知识产权质押贷款风险“前补偿”试点，优化风险补偿流程。安排落实中小企业发展专项资金，实施新一轮中小微企业信贷奖补政策和中央财政支持普惠金融发展示范区奖补激励，推动政府采购工程招投标项目落实预留采购份

额政策，支持中小企业有序健康运营。

### **3. 支持实施科教兴国战略，强化现代化建设人才支撑**

**支持高水平科技自立自强。**加大财政科技投入，全市财政科技支出528.1亿元，增长36.7%，其中，市级支出265.3亿元，增长57.1%。支持加强基础研究，保障基础研究先行区建设。支持强化关键核心技术攻关和科技成果转移转化，促进新型研发机构加快发展，支持布局实施一批重大技术攻关和应用示范项目。支持高质量孵化器建设，助力硬科技企业培育和未来产业高质量发展。支持构建具有全球竞争力的开放创新体系，持续探索改革财政科技投入方式，健全“赛马制”“包干制”等机制，优化科研经费绩效评价和监管制度，为更多科研单位和人员“松绑减负”。制定实施《上海市财政科研项目专项经费管理办法》，赋予高校和科研院所更大的经费自主权，更好激发科研创新活力。

**支持教育高质量发展。**落实“两个只增不减”要求，全市财政教育支出 1206.1 亿元，增长 7.4%，其中，市级财政教育支出 336.5 亿元，增长 7.8%。进一步优化市级财政教育投入支出结构，支持高校“双一流”建设，保障实施市属公办高校大型维修“补短板”工程，提高市属公办高校财政生均定额标准。支持产教融合发展，对高校创建国家产教融合创新平台给予综合支持。支持五年一贯制新型高等职业学校建设，促进优化本市职业教育布局。落实国家义务教育阶段“双减”政策，推动健全支持保障体系。

**支持高水平人才高地建设。**推进落实境外和海外回流高端紧缺人才个人所得税优惠政策，拓展优化实施对象和实施范围，惠及人才数量和补贴资金规模稳中有升，政策效应不断显现。完善人才专项资金支持方式和支持标准，助力打造具有国际竞争比较优势的人才制度体系和人才生态环境。

#### **4. 发挥财政资金基础性普惠性兜底性作用，进一步保障和改善民生**

**支持稳就业和健全完善社会保障体系。**2023年全市财政社会保障和就业支出1187.6亿元，增长6%。加大精准帮扶力度，突出加强困难群体就业援助，完善多渠道灵活就业政策。继续支持强化岗位技能培训。实施创业担保贷款及贴息政策，鼓励创业带动就业。持续优化完善重点群体人员创业就业税费优惠政策。调整提高养老金、低保等民生保障标准，引导各区加大对建设智慧养老院、社区长者食堂、困难重残养护床位、居家环境适老化改造等方面的支持力度。加强社保基金管理，深化落实职工基本养老保险全国统筹改革。积极应对人口老龄化，落实提高个人所得税婴幼儿照护、子女教育和赡养老人专项附加扣除标准等政策，减轻家庭生育养育和赡养老人负担。持续深化长护险试点，促进优化为老服务。支持营造无障碍友好环境。支持托育行业发展，细化普惠性托育机构经费支持政策。实施医疗救助动态调整机制，完善社会救助托底保障体系。

**支持深化健康上海建设。**安排市级补助资金，提高城乡居民医疗保险筹资水平。支持完善公共卫生体系，加强对公共卫

生重点学科和人才培养等所需经费的保障。支持开展公立医院综合改革与高质量发展试点，推动临床研究医企融合创新。指导各区进一步加大社区卫生服务投入，提升基层社区卫生服务能力和水平。支持促进中医药传承创新发展。做好“乙类乙管”常态化疫情防控保障，支持疫情防控工作平稳转段。

**支持“两旧一村”改造和市容环境品质优化。**通过调整支出结构、拓宽资金来源、争取国家地方政府专项债券额度支持等方式，支持推进旧区改造、旧住房成套改造和“城中村”改造项目。支持各类保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、架空线入地和杆箱整治、既有多层住宅加装电梯、“美丽街区”提升改造等。

**深化落实乡村振兴战略。**统筹整合涉农专项资金，健全乡村振兴多元化投入机制，提高土地出让收入用于农业农村比例，加强政策性担保、农业保险等金融工具与财政补贴政策的有机联动。支持推动农村集体经济发展与城乡居保联动，促进农村集体经济发展壮大。投入 78.8 亿元，积极推进东西部协作与对口支援，支持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，支持深化与革命老区重点城市对口合作。

**推动文旅体育事业发展。**全市财政投入 152.7 亿元，大力支持公共文化体系建设，提高公共文化服务覆盖面和实效性，满足人民高品质精神文化需求，积极支持上海大歌剧院等建设，支持举办上海国际电影节、上海之春音乐节等重大文旅节庆活动，促进文旅产业加快恢复。制定《上海市宣传文化发展

专项资金管理办法》，进一步整合优化支持范围，加快文化创意产业创新发展。支持公共体育场馆向社会免费或低收费开放，优化全民健身设施资源供给，促进体育事业加快发展。

## **5. 推动提升城市治理现代化水平，加快实现高效能治理**

**持续深入推进城市数字化转型。**落实城市数字化转型专项资金，支持以数字技术创新和场景应用为牵引，更好发挥公共数据在政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”各类场景中的作用。助力城市治理数字化转型，支持数据上链、“图网码”、一体化办公等攻坚行动。推进经济数字化、生活数字化转型，支持重点领域数字产业发展，赋能传统产业转型升级。发挥新型基础设施建设优惠利率信贷专项贴息等资金的杠杆作用，引导社会资本加大投入，支持新型基础设施建设。

**聚力引导绿色低碳发展。**全市财政节能环保支出 255 亿元，增长 25.1%。出台《上海市财政支持做好碳达峰碳中和工作的实施意见》，构建有利于资源高效利用和绿色低碳发展的财政政策支持体系。落实节能减排专项资金，支持工业、交通、建筑业节能减排，推动产业结构调整和产业绿色发展。支持大力发展可再生能源和新能源，开展氢燃料电池示范应用，促进资源循环利用，推动循环经济发展。发挥财政资金引导作用，加快推进发展方式绿色转型，促进经济社会可持续高质量发展。

**支持生态环境治理。**保障持续打好蓝天、碧水、净土三大保卫战，优化城市生态环境。推进国三柴油车提前报废，对重点行业企业挥发性有机物综合治理给予财政专项支持，推动空

气质量进一步改善。支持河道生态保护与治理，研究制定新一轮河道整治政策，提升本市河湖地表水达到或好于三类水体比例。持续支持崇明世界级生态岛建设三年行动计划，提升生态资源本底优势。

**支持优化城市空间布局。**落实安排市对区转移支付、市级建设资金等，支持“五个新城”建设，阶段性实施新城范围内的市级土地出让收入支持政策，发挥地方政府债券作用，推动强化新城产业支撑，加快构建新城综合交通体系。统筹资金，支持环新城森林生态公园带建设。加大资金支持力度，推进南北转型发展，打造城市发展新引擎。

**支持提升城市安全保障能级。**全市财政投入公共安全支出473.5亿元，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。完善城市应急管理资金保障机制，支持实施老旧小区建筑消防设施改造提升，做好防汛救灾财力保障，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。

过去一年，我们认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，将主题教育成果转化为推动工作的强大动力，预算执行情况较好，财政改革发展工作取得积极进展，为经济持续健康发展与社会和谐稳定提供了有力保障。同时，预算执行和财政工作中还面临一些困难、问题和挑战。主要表现在以下方面：**一是**当前和今后一个时期，财政运行处于紧平衡状态，收支矛盾较为突出，财政可持续发展面临较大压力。**二是**成本效

益理念有待进一步强化，成本预算绩效管理改革尚待全面深入推进，财政资金配置效率和使用效益还需进一步提高。对此，我们将高度重视，采取有效措施，认真加以解决。

## 二、2024年预算草案

2024年是新中国成立75周年，是实施“十四五”规划的关键一年，也是上海深化“五个中心”建设、强化“四大功能”的重要一年，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，认真落实市委全会部署，在市人大的指导监督下，深入实施积极的财政政策，支持“五个中心”深化建设、强化“四大功能”，持续提升城市能级和核心竞争力，促进本市各项事业迈上新台阶。

### （一）2024年财政经济形势分析

从有利条件看，我国经济发展具有市场空间广阔、产业体系完备等战略优势，随着宏观调控政策效应持续释放，经济回升向好。习近平总书记考察上海，对“五个中心”建设和长三角一体化发展等国家战略作出部署，提出了一系列新定位新论断新要求新任务，必将为上海发展注入强劲动力、拓展广阔空间。上海加快建设“五个中心”，落实浦东新区综合改革试点、对接国际高标准经贸规则推进制度型开放、推进长三角一体化高质量发展等，新一批改革举措将为发展增添新动力。从不利因素看，外部环境依然复杂严峻，国内有效需求仍显不足、社会预期仍然偏弱，经济回升向好基础仍需巩固，本市经济平稳运行承受较大压力。总的看，财政经济形势严峻复杂，经济有

望持续恢复向好，但体现到财政收入上还需时日，财政收入面临较大压力，同时支出需求保持旺盛，财政运行仍将持续处于紧平衡状态。

## （二）2024年预算编制和财政工作的总体要求

2024年预算编制和财政工作，要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全会以及中央经济工作会议精神，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，按照十二届市委三次、四次全会部署，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，聚焦建设“五个中心”重要使命，以科技创新为引领，以改革开放为动力，以国家重大战略为牵引，以城市治理现代化为保障，统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革，统筹新型城镇化和乡村全面振兴，统筹高质量发展和高水平安全，积极的财政政策适度加力、提质增效，落实党政机关习惯过紧日子要求，强化财政资源统筹，加强财政政策与其他宏观政策协调配合，深化财税体制改革，健全现代预算制度，切实增强经济活力、防范化解风险、改善社会预期，巩固和增强经济回升向好态势，持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，增进民生福祉，保持社会稳定，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，在推动中国式现代化中充分发挥龙头带动和示范引领作用。

我们将继续实施积极的财政政策，适度加力、提质增效，

稳增长、保重点、优结构、强绩效、过紧日子，更好发挥逆周期和跨周期调节作用。**坚持稳中求进，确保财政收入稳定增长。**统筹各类财政资金和“四本预算”，积极稳妥开展财源建设，科学谋划培育未来增长动能，千方百计稳定财政收入，奋力一跳争取完成年度收入目标，不断提高财政收入质量。**坚持以进促稳，保障重点领域资金需求。**适度加大支出规模，用足用好国债和专项债，加强财政政策与货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策的协同，强化对国家重大战略任务的有效支撑，优先保障深化“五个中心”建设、高水平改革开放、人民城市建设、加快建成国际文化大都市、推进长三角一体化发展等重点领域支出。**坚持先立后破，持续深化财税体制改革。**牢固树立党政机关习惯过紧日子理念，全面推进成本预算绩效管理改革，切实把更多的财政资源腾出来，用在发展紧要处、民生急需上。按照形成有国际竞争力的制度体系要求，积极争取更多的财税改革试点政策在上海先行先试。进一步加强财会监督，强化地方政府债务管理，在保障财政可持续和风险可控中有效支持高质量发展。

### **（三）2024年主要收支政策**

#### **1. 强化系统集成，进一步支持加快建设“五个中心”**

加大对重点领域关键环节的财税政策支持力度，综合运用专项资金、政府投资基金、地方政府债券、减税降费、贷款贴息、融资担保、信贷奖补、政府采购等政策工具，加强财政政策与产业、区域发展等宏观政策的协调配合，放大资金集成和

政策协同效应，促进“五个中心”加快建设，推动“五个中心”联动发展，进一步发挥财政在强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户功能中的支撑作用，助力提升城市能级和核心竞争力。

**支持发挥重点领域区域的枢纽作用和辐射作用。**加大资金和政策支持力度，深化完善临港新片区收入分配机制，进一步提高资金结算效率，推动临港新片区建设成为具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区。支持推进浦东新区综合改革试点，积极争取并协调推动相关税收优惠政策复制推广至浦东特定区域。安排保障资金，持续实施进博会展期内销售的进口展品税收优惠政策，推动进博会成为中国高水平对外开放品牌活动，拓展“展商变投资商”溢出效应。支持深化“丝路电商”合作先行区建设。支持提升金融中心国际化水平，安排金融发展资金，支持金融业务创新、高端人才集聚、融资租赁业头部企业发展，促进提升上海全球金融资源配置功能。研究制定新一轮航空枢纽建设专项扶持办法，加强航空货运业支持力度，巩固提升上海国际航空枢纽地位。

**持续保障科技教育人才工作。**进一步加大财政科技投入，支持科创中心建设。稳步提高基础研究财政投入强度，支持基础研究先行区建设，优化“探索者”计划支持机制，引导和鼓励市场主体加大基础研究投入。进一步完善财政科研经费管理，保障国家项目地方配套资金、市级科技重大专项等。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移转化。积极支持高水平新型研发机构建设，对符合条件的社会力量兴办新型研发机构给予支持。进一步加大财政教育投入。支持推进高等教育高质量内涵发展，引导高水平研究型大学做强原始创新能力和核心关键技术攻关能级，涵养创新“核爆点”。深化基础教育综合改革，支持构建适应常住人口动态变化的基本公共教育服务供给机制。深化人才类专项资金整合，进一步优化完善管理机制。

**深入推进长三角一体化发展。**探索建立长三角基础研究基金，支持基础研究协同创新。推进研究新一轮长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区资金支持计划，研究完善跨区域投入共担、利益共享机制。推动长三角区域政府采购一体化发展，深入推进长三角财政电子票据一体化改革，持续探索跨省“一网通办”场景，推进长三角区域更高起点深化改革、更高层次对外开放。研究制定新一轮虹桥商务区专项发展资金管理办法，强化虹桥商务区核心功能，促进“一核两带”融合发展。

## **2. 强化引领带动，进一步激发市场主体活力**

**促进形成高标准市场体系。**发挥促进产业高质量发展专项、战略性新兴产业发展专项、高新技术成果转化专项等资金作用，加大三大先导产业、国家重点产业链领域项目、智能工厂和技术改造等方面支持，积极培育未来产业，加快形成新质生产力。安排专项转移支付资金，推动“工业上楼”打造“智造空间”，鼓励各类市场主体盘活存量空间发展实体经济。支持大宗商品交易、工业品电商、数字化转型、专业服务等四类

生产性互联网服务平台建设。积极对接国际高标准经贸规则，协调推动高水平制度型开放配套税收政策尽早落地实施，结合世行营商环境成熟度评估，稳妥推进政府采购对标改革。

**提振市场主体信心。**落实落细各项结构性减税降费政策措施，积极为市场主体减负增能，重点支持科技创新和制造业发展。进一步发挥政府性融资担保基金作用，加大对中小微企业的融资增信支持力度。修订新一轮中小微企业信贷奖补政策，继续开展知识产权质押贷款“前补偿”试点。落实安排中小企业发展专项资金，在政府采购活动中，综合运用预留份额、价格评审优惠等措施，支持中小企业发展。用好市商务高质量发展专项资金，推动会展经济高质量发展。安排外经贸支持资金，进一步稳定企业出口信心，鼓励企业加大市场开拓力度。

**进一步支持消费和投资协同发力。**把恢复和扩大消费摆在优先位置，支持举办国际消费中心城市论坛和“五五购物节”等重大促消费活动，继续实施鼓励消费市场创新等政策，推动免退税经济发展。对各类具有市场引领性的创新业态、模式、场景及创意活动进行支持，促进增强消费能力，进一步打响上海购物品牌。发挥政府投资引导带动作用，用足用好中央预算内投资、特别国债、专项债券等政策和工具，加快投向重点产业及成熟度高的项目，尽早形成实物工作量。

### **3. 强化支撑保障，进一步增进民生福祉**

**支持优化就业服务和社会保障体系。**落实落细各项就业创业政策，完善创业担保贷款政策，做好高校毕业生、失业人员、

农民工、退役军人等重点群体就业支持，促进创业带动就业。支持深化职业技能培训，支持筹办第 48 届世界技能大赛。统筹做好低保、特困人员供养、临时救助等困难群众救助工作，强化困难家庭和个人兜底民生保障。

**支持优化养老和托育服务。**加大投入力度，不断完善“一老一小”服务体系财政保障机制，试点开展民生标准清单式管理。持续推进本市老年助餐服务高质量发展，提升基本养老服务供给能力。支持居家环境适老化改造，推动科技与养老相融合，促进家庭照护床位服务规范发展。加强养老护理员队伍建设，促进医养结合发展。深入推进幼有善育工作，支持社区托育服务资源布局，推动高质量幼儿园建设，助力学前教育均衡发展。

**促进市民健康水平不断提升。**优化政府卫生投入结构，加强基层医疗卫生服务能力建设，推动公立医院高质量发展。保障市疾控中心、市临床研究中心、病毒研究院以及市级公立医院新院新楼等重大项目开办运行。推进第六轮公共卫生体系建设三年行动计划，支持预警监测，不断完善公共卫生体系。支持市级医院临床能力提升项目、学科人才队伍建设等，促进提升整体诊疗水平和服务质量。

**支持推进乡村全面振兴。**建立健全乡村振兴战略财政投入优先保障和持续增长机制，稳步提高土地出让收入用于农业农村比例。支持创新开展“五好两宜”和美乡村试点，全面启动农村综合帮扶项目实施，持续优化农业科技创新投入机制。支

持农村养老保险提标与农村集体经济发展联动，逐步提高农村集体经济补助居保个人缴费的人群覆盖率。继续保障好对口支援与合作交流工作，有效衔接乡村振兴。

#### **4. 强化转型驱动，进一步推动提升城市能级和核心竞争力**

**推进城市有机更新。**把让人民安居宜居放在首位，做好资金统筹平衡，支持“两旧一村”改造，统筹推进既有多层住宅加装电梯等项目。积极稳妥支持保障性住房建设，进一步解决好工薪收入群体住房困难问题。继续支持实施好廉租住房、公共租赁住房等政策。

**支持优化城市空间格局。**加大对五个新城建设的财政支持力度，继续阶段性实施新城范围内的市级土地出让收入支持政策，支持新城结合自身定位差异化发展，加快推进新城与周边城市、主城区、新城间的交通建设，促进提高公共服务能级，提升城市建设品质。统筹安排市对区转移支付、市级建设资金等，全面增强中心城区辐射能级，持续推动南北转型发展。

**深入推进数字化改革和智慧城市建设。**安排城市数字化转型专项资金，发挥引导保障作用，支持数据要素市场培育、区域整体数字化转型、数字化生态营造，支持创新服务模式，促进提升市民体验度。支持强化重点应用和关键场景牵引，促进持续提升“一网通办”“一网统管”管理服务能级。拓展数字人民币依托公共支付平台在非税收入收缴领域应用，支持数据产品和创新终端发展，更好发挥财政资金引导作用，充分释放数字化赋能效应。

**支持绿色生态治理。**支持开展新一轮雨污混接普查和整治，着力化解防汛泵站排水污染，建立健全污水设施长效运维管理机制，不断提高污水收集和处理效能。实施新一轮河道整治补贴，提高水利建设积极性。保障水库挖潜、疏浚清淤，加强水源地水质监测、水污染事件预报和应急处置，助力做好防咸潮保供水。支持推进海洋生态保护修复等重大项目建设。支持开展全域土地综合整治，提高耕地质量。支持系统推进互花米草治理工作，促进恢复生态系统功能。

**支持增强城市安全韧性。**支持深化国家安全、公共安全、社会治安、消防安全、食品药品安全、信息安全等安全防控体系建设，促进应急救援能力提升，支持完善城市安全常态化管控，保障多元矛盾纠纷化解、公益诉讼、司法救助、扫黑除恶斗争、打击治理电信网络新型违法犯罪、道路交通安全治理等专项工作深化推进，支持更高水平的平安上海建设。用好国债资金，支持防汛工作和水利工程建设。支持提升污水处理、雨水设施抗风险能力和安全保障度，确保城市排水安全。

## **5. 强化政策供给，深入推进国际文化大都市建设**

**支持大力弘扬社会主义先进文化。**持续保障习近平新时代中国特色社会主义思想的理论体系研究，加大对马克思主义学院建设的支持力度，支持加强新型智库建设，助力打造文化自信自强的上海样本，建设习近平文化思想最佳实践地。支持主流媒体品牌提升、转型发展，推动政务新媒体矩阵建设，提升新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。用好文化创意产

业专项资金，支持优秀文学、文艺作品创作等。

**支持公共文化服务高质量发展。**扩大公共服务供给保障，支持落实公共文化惠民工程，推动公共文化内容配送体系建设。支持公共文化场馆建设，加强博物馆美术馆支持力度，保障上博东馆展陈和夜间开放、上图东馆持续运营，支持上海科技馆大修及展区更新，做好长江口二号古船现场文物保存保护的相关经费保障工作。用好促进创意设计产业发展专项资金，聚焦文化创意产业重大、关键和基础性环节，支持影视、演艺、创意设计等八大重点领域创新发展，彰显上海文化独特魅力。

**支持深化文旅体育融合发展。**支持办好市民文化节、上海旅游节、上海国际艺术节、上海国际电影节、电视节等重大文旅节庆活动，进一步扶持和促进文旅产业发展，提升文化大都市吸引力。优先保障全民健身公共资源拓展，建立健全与经济社会发展相适应的全民健身财政经费投入机制，扎实做好残奥会备战工作，支持奥运资格系列赛上海站、游泳世界杯上海分站赛、四大洲花滑大赛等，促进群众体育和竞技体育全面发展。

#### **（四）2024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 8728 亿元，比 2023 年执行数（下同）增长 5%。加上中央财政税收返还和补助、地方政府一般债务收入等 1762.7 亿元，收入总量为 10490.7 亿元。全市一般公共预算支出 9885 亿元，增长 2.6%。加上上解中央财政支出、地方政府一般债务还本支出等 605.7 亿元，支出总量为 10490.7 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 4046 亿元，增长 5%。加上中央财政税收返还和补助、地方政府一般债务收入等 1313.8 亿元，收入总量为 5359.8 亿元。市级一般公共预算支出 3337 亿元，增长 0.5%。加上市对区税收返还和转移支付、上解中央财政支出等 2022.8 亿元，支出总量为 5359.8 亿元。市级一般公共预算收支预算平衡。

市对区转移支付 1010.5 亿元，增长 3.9%。其中：一般性转移支付 795.8 亿元，同口径增长 4.8%；专项转移支付 214.7 亿元，同口径增长 0.7%。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（同比增长 5.5%），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。

从财政支出看，2024 年市级一般公共预算支出增长 0.5%。主要是 2023 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 2024 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。同时，本市将积极向财政部争取政府债券发行额度，并根据财政部正式下达本市的地方政府债券额度情况，及时编制预算调整方案，提交市人大常委会审议批准。

2024 年，继续贯彻落实中央八项规定精神和党政机关习惯过紧日子要求，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 2023 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 2023 年预算数持平。

#### **(五) 2024 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 3022.6 亿元,下降 12.8%。加上动用上年结转收入、地方政府专项债务收入等 1054.8 亿元,收入总量为 4077.4 亿元。全市政府性基金预算支出 3197.7 亿元,增长 6.7%。加上地方政府专项债务还本支出等 879.7 亿元,支出总量为 4077.4 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 758.5 亿元,下降 13%。加上地方政府专项债务收入、动用上年结转收入等 291.2 亿元,收入总量为 1049.7 亿元。市级政府性基金预算支出 598.7 亿元,下降 16.6%。加上市对区转移支付支出、地方政府专项债务还本支出等 451 亿元,支出总量为 1049.7 亿元。其中:市级国有土地使用权出让收入 670 亿元,下降 13.5%;市级国有土地使用权出让支出 525.9 亿元,下降 17.7%,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) 2024 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 123.2 亿元,下降 16.5%,主

要是预计部分行业国有企业经营利润有所下降。加上上年结转收入等 41.7 亿元，收入总量为 164.9 亿元。全市国有资本经营预算支出 118.5 亿元，下降 0.8%。加上调出资金 46.4 亿元，支出总量为 164.9 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 83.5 亿元，下降 20.6%。加上上年结转收入等 29.8 亿元，收入总量为 113.3 亿元。市级国有资本经营预算支出 78.8 亿元，下降 11.6%。加上调出资金等 34.5 亿元，支出总量为 113.3 亿元。市级国有资本经营预算收支预算平衡。

### **（七）2024 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 7058.3 亿元，增长 2.5%。其中，保险费收入 6393.5 亿元，财政补贴收入 461.7 亿元，利息等其他社会保险收入 203.1 亿元。收入总量为 7058.3 亿元。全市社会保险基金支出 5892.3 亿元，增长 9.3%。加上全国统筹调剂资金支出 72.2 亿元，支出总量为 5964.5 亿元。本年收支结余 1093.8 亿元，年末滚存结余 8762.4 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，2024 年本市总预算中区级预算仍由市财政代编。

## **三、扎实做好 2024 年财政改革发展工作**

2024 年，我们将坚持系统思维、改革思维、底线思维，一以贯之做好各项财政改革发展工作，推动财政重点领域和关键

环节改革落到实处、早见成效，加快建立健全现代财政制度，为高质量发展提供坚实支撑保障。

**（一）持续加强财源建设。**在财政运行紧平衡的情况下，把稳增长摆在突出位置，市区共同努力，全力保持财政收入回暖向好势头，在不折不扣落实各项减税降费政策的基础上，积极组织收入，切实做到应收尽收，坚决不收“过头税费”。深入夯实财源基础，结合重点企业“服务包”制度，加强对企精准化引导服务。强化各部门和单位主体责任，督促部门和单位依法依规将取得的各类收入纳入预算管理，统筹安排使用财政资金以及非财政拨款收入。发挥财政资金对社会资本的引导撬动作用，放大资金集成效应。

**（二）深化预算管理制度改革。**全面推进成本预算绩效管理改革，推动事前绩效评估、成本预算绩效分析和预算管理深度融合，实现“市区主要预算部门全覆盖、重点政策和项目全覆盖、结果应用全覆盖”，加强重点领域成本管控，进一步强化结果应用，稳步推进公共服务标准、成本定额标准和财政支出标准建设。积极运用成本效益分析方法开展事前绩效评估工作，将事前绩效评估结果作为预算安排的重要依据，促进财政资金配置效率有效提高。全面推广应用预算管理一体化系统，推动一体化系统从“能用”到“好用”“管用”转变。

**（三）进一步提升财政治理效能。**坚持党政机关习惯过紧日子，继续加强财政资源统筹，进一步优化支出结构。优化完善区以下财政分配体制，规范加强区以下财政管理。继续规范

政府购买服务。落实健全政府采购全链条管理行动方案，拓展政府采购数字技术应用。完善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。健全预算执行常态化监控管理机制，加快推进财政电子票据管理改革。加强专项债券项目储备和前期准备，强化政府债券发行使用管理，完善常态化监控机制，防范化解地方政府债务风险。加强注册会计师、资产评估和代理记账行业建设，推动提升行业执业质量和服务能力。持续加强财会监督，聚焦重点领域开展监督检查，切实保障中央决策部署和本市重点工作落实落地。

**（四）依法接受预决算审查监督。**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，自觉接受预算决算审查监督，落实预算联网监督要求，贯彻全过程人民民主理念，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，改进预决算编制。坚决落实人大及其常委会有关预算决议和决算决议。继续加强预决算公开。持续推动本市国有资产管理情况报告工作质量提升。落实人大监督管理意见，更好回应人大代表关切，切实服务好人大代表依法履职。

各位代表，做好 2024 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总书记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，

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！