

关于上海市 2025 年预算执行情况 和 2026 年预算草案的报告

——2026 年 2 月 7 日上海市

第十六届人民代表大会第四次会议通过

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 2025 年预算执行情况和 2026 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、2025 年预算执行情况

2025 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历次全会精神，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，按照市十六届人大三次会议审查批准的预算，实施更加积极的财政政策，强化财政资源和预算统筹，保障财政运行平稳，深化财税体制改革，大力推进财政科学管理，提高资金使用效益和政策效能，围绕“五个中心”建设重要使命，全力支持巩固和增强经济回升向好态势，为本市高质量发展提供坚实支撑。

（一）2025 年一般公共预算收支情况

全市一般公共预算收入 8500.9 亿元，为预算的 99.5%，比 2024 年（下同）增长 1.5%。加上中央财政税收返还和补助收入、上年结转收入、调入资金、动用预算稳定调节基金、地方政府一般债务收入等 3368.9 亿元，收入总量为 11869.8 亿元。全市一般公共预算支出 9976 亿元，完成调整预算的 98.8%，增长 1%。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 1893.8 亿元，支出总量为 11869.8 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 3839.5 亿元，为预算的 98.6%，下降 0.4%。加上中央财政税收返还和补助收入、上年结转收入、区级上解收入、调入资金、动用预算稳定调节基金、地方政府一般债务收入等 2875.1 亿元，收入总量为 6714.6 亿元。市级一般公共预算支出 3619.5 亿元，完成调整预算的 100.8%，增长 0.5%。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 3095.1 亿元，支出总量为 6714.6 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

2025 年，进一步加大收入组织力度，完善稳增长收入工作机制，密切关注税收、非税等收入动态变化，强化预研预判，积极开展财源建设，挖掘收入增长潜力，保障财政收入稳增长。全市地方一般公共预算收入完成 8500.9 亿元，增长 1.5%。从

税费结构看，税收收入增长 3.3%，其中：增值税 2787.8 亿元，增长 7.3%；企业所得税 1766.6 亿元，增长 7.5%；个人所得税 1030.8 亿元，增长 9%。主要是本市经济延续回升向好态势，一揽子稳增长政策协同发力，主体税种收入稳步增长。税收收入占比 86.1%，继续保持合理区间。

2. 财政支出项目预算执行情况

实施更加积极的财政政策，持续用力、更加给力。全市一般公共预算支出 9976 亿元，增长 1%。各项工作早部署、早启动、早落实，保持支出强度，加快支出进度。2025 年以来，支出进度持续高于同期水平，前三季度较上年同期快 4.5 个百分点。坚持有保有压，落实过紧日子要求，切实保障重点领域支出。2025 年，节能环保支出 214.8 亿元，增长 30%；商业服务业等支出 232.7 亿元，增长 6.8%；科学技术支出 670.5 亿元，增长 5.5%；教育支出 1274.4 亿元，增长 3.3%；产业发展（资源勘探工业信息等）支出 1552.4 亿元，增长 3.2%；社会保障和就业支出 1262.9 亿元，增长 2.6%。

3. 市对区转移支付预算执行情况

2025 年，市对区一般公共预算转移支付 1029.3 亿元，完成调整预算的 97.7%，其中：一般性转移支付 837.7 亿元（含共同财政事权转移支付 62.7 亿元），专项转移支付 191.6 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）2025年政府性基金预算收支情况

全市政府性基金预算收入 3039.6 亿元，为预算的 98.4%，下降 5.1%。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 2271.2 亿元，收入总量为 5310.8 亿元。全市政府性基金预算支出 4005.1 亿元，完成调整预算的 91.1%，增长 39%。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 1305.7 亿元，支出总量为 5310.8 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 773.5 亿元，为预算的 98.7%，增长 6.8%。加上中央财政补助收入、动用上年结转收入、区级上解收入、地方政府专项债务收入、调入资金等 1900.2 亿元，收入总量为 2673.7 亿元。市级政府性基金预算支出 1359.1 亿元，完成调整预算的 100.6%，增长 111.1%。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 1314.6 亿元，支出总量为 2673.7 亿元。其中，市级国有土地使用权出让收入 678.5 亿元，为预算的 98.3%；市级国有土地使用权出让支出 938.4 亿元，完成调整预算的 89.1%，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）2025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 126.5 亿元，为预算的 121.5%，

下降 14.4%。加上国有资本经营预算转移支付收入、上年结转收入等 36.1 亿元，收入总量为 162.6 亿元。全市国有资本经营预算支出 92.1 亿元，完成预算的 91.3%，下降 14.6%。加上调出资金、结转下年支出等 70.5 亿元，支出总量为 162.6 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 80.1 亿元，为预算的 123.8%，下降 24.9%。加上国有资本经营预算转移支付收入、上年结转收入等 24.6 亿元，收入总量为 104.7 亿元。市级国有资本经营预算支出 61.9 亿元，完成预算的 99.8%，下降 20.8%。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 42.8 亿元，支出总量为 104.7 亿元。市级国有资本经营预算收支执行平衡。

（四）2025 年社会保险基金预算收支情况

全市社会保险基金收入 7169.4 亿元，为预算的 101.5%，增长 3.5%。其中，保险费收入 6285.3 亿元，财政补贴收入 510.9 亿元，利息等其他社会保险收入 373.2 亿元。收入总量为 7169.4 亿元。全市社会保险基金支出 6070.9 亿元，完成预算的 95.6%，增长 3.4%。加上全国统筹调剂资金支出 66.3 亿元，支出总量为 6137.2 亿元。本年收支结余 1032.2 亿元，年末滚存结余 9719 亿元。

（五）地方政府债务情况

2025 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，2025 年财政部核定本

市政府债务限额为 11446.2 亿元。截至 2025 年底，本市政府债务余额为 10420.1 亿元。债务规模适度，风险总体可控。

2025 年，积极争取国家地方政府债券额度 2413.1 亿元，包括新增债券 1531 亿元和再融资债券 882.1 亿元，主要用于轨道交通等常规建设类项目、“拎马桶”改造等土地储备类项目、重点产业类项目、注资创业投资类政府投资基金、补充政府性基金财力和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二十三次、二十五次会议审查批准。以上预算执行的具体情况及相关说明详见《上海市 2025 年全市及市级预算执行情况 2026 年全市及市级预算(草案)》。

（六）2025 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，主动作为，靠前发力，坚持“四个放在”，聚焦建设“五个中心”重要使命，推动加快发展新质生产力，持续增进民生福祉，提高城市发展能级，服务保障中央决策部署和本市各项工作落实落地。

1. 靠前实施更加积极的财政政策，支持巩固和增强经济回升向好态势

支持大力提振消费。支持深入实施提振消费专项行动，全市商业服务业支出 232.7 亿元，增长 6.8%。统筹用好中央和地

方资金落实“两新”政策，加力扩围促进汽车、家电家居家装、适老化改造等消费品以旧换新。聚焦发放“乐·上海”服务消费券以及支持餐饮业高质量发展，撬动餐饮、旅游、体育、电影等服务消费，促进消费扩容提质、释放服务消费潜力。支持文旅商体展联动，保障“五五购物节”“上海之夏”国际消费季、上海旅游节、上海国际光影节等重大节庆活动，支持大力发展战略首发经济、夜间经济、票根经济，培育消费新场景。

支持稳外贸稳外资。综合运用国家和本市稳外贸政策资金等，支持国际贸易转型升级，促进外贸外资稳量提质。出台系列稳外贸支持政策，重点支持外贸企业拓展多元市场，发展贸易新业态。优化跨国公司地区总部发展资金使用，促进跨国公司地区总部、外资研发中心进一步提升能级。支持专业服务机构深化海外布局、提升跨境服务能力，推动注会行业转型升级，提高服务企业“走出去”综合能力。保障进博会顺利举办，支持外资企业、国际组织在沪组织开展国际商务活动，推动产业升级和消费升级。

推动扩大有效投资。积极争取中央支持，用足用好国家超长期特别国债等资金，推动“两重”建设项目开工建设。统筹用好地方政府专项债券、土地出让金等各类资金，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。支持浦东国际机场四期、东方枢纽上海东站、2号线西延伸、18号线二期等交通基础设施建设，提升城市综合交通能力。制定与本市土地储备新机制相匹配的项目及财务管理辦法。支持引导社

社会资本参与城市建设、产业科技、社会民生等领域重大项目投资，发挥政府投资撬动作用。

培育壮大经营主体。强化财政金融政策协同联动，积极落实个人消费贷款财政贴息和服务业经营主体贷款贴息政策。推动扩大“免申即享”惠企政策范围，落实政策储备与资金保障，确保惠企政策资金精准、高效兑付。修订本市城镇土地使用税困难减免政策，拓展政策适用范围，切实缓解企业经营困难，提振经营主体信心。延续设立中小企业发展专项资金，支持中小企业发展。实施新一轮中小微企业信贷奖补政策，加大信贷风险补偿力度。推动政府性融资担保进一步增量扩面、提质增效。

2. 支持落实国家重大战略任务，推动加快发展新质生产力
强化资金集成和政策协同，落实国家重大战略。支持深化上海自贸试验区及临港新片区、虹桥国际开放枢纽、浦东引领区等重点区域建设。支持拓展东方枢纽国际商务合作区功能，便利海外科技人才开展技术交流和离岸科技创新。做好国家创业投资引导基金长三角基金首期出资保障。继续实施离岸贸易印花税优惠政策，争取上海黄金交易所、期货交易所黄金交易有关税收支持政策。修订国际航运中心建设专项资金管理办法及相关实施细则，支持推进货运空铁联运发展，支持航运集疏运结构优化等项目推进。

综合运用财政政策工具，强化高端产业引领。设立新一轮上海市促进产业高质量发展专项资金，加强专项资金新老政策

统筹与衔接，支持先导产业发展、产业链攻关突破和创新应用、企业重点技术改造。统筹专项资金、政府投资基金等政策工具，加强财政与金融、产业等政策联动，支持关键技术攻关与产业链补链强链，推动实施新一轮三大先导产业“上海方案”。修订服务业发展引导资金使用和管理办法，支持方向进一步向广告、人力资源、法律、会计审计等专业服务业重点领域拓展。支持实施新一轮促进科技成果转化三年行动方案，加力增效实施技术改造政策，加大工业高质量发展专项转移支付力度。

持续加大财政投入力度，增强科技创新能力。进一步优化财政科技投入方式，强化财政科技基础研究投入保障，增强上海科技创新策源功能。强化基础研究先行区建设经费保障，加强在沪三大国家实验室地方配套，支持建设高水平新型研发机构，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。支持深化张江高新区、“大零号湾”等创新区域建设，发展高质量孵化器，培育硬科技企业。支持实施“探索者”计划，引导企业加大基础研究投入。

着力优化资源配置，强化教育人才支撑。全市教育支出1274.4亿元，增长3.3%。提高市属高校生均定额标准，保障市属高校基本办学经费，提升基本办学条件。支持加快建设现代职业教育体系，推进高等教育综合改革试点。优化青年人才创业生态，支持全方位引进、培育和用好人才。

3. 坚持以人民为中心，在高质量发展中保障和改善民生

支持实施就业优先战略。修订公益性岗位补贴政策，合并实施一次性吸纳就业和扩岗补助，支持新增就业岗位储备，阶段性降低职工医保和失业保险费率，持续加强政策供给和对重点群体就业帮扶力度，推动就业形势总体稳定。制定新一轮残疾、孤老人员和烈属个人所得税优惠政策，助力特殊群体创业就业。扩大创业担保贷款规模，进一步引导创业组织吸纳和带动就业。优化职业技能提升梯度性补贴政策，加大急需紧缺职业工种和项目技能培训支持力度，推动缓解结构性就业矛盾。

完善“一老一小”支持政策。支持调整提高养老金等民生保障标准，加强困难群体救助。优化老年助餐补贴、居家环境适老化改造补贴政策，修订养老机构政策性融资贴息政策，完善养老服务机构“以奖代补”实施办法，支持养老服务发展。落实育儿补贴、女职工产假补贴及生育假期间社保补贴，将灵活就业人员纳入生育保险保障范围，减轻家庭生育养育负担。落实《中华人民共和国学前教育法》和国家逐步推行免费学前教育要求，出台我市学前教育大班保育教育费减免政策，支持普惠性民办幼儿园保育教育费实行政府指导价管理。

推进健康上海行动。支持全面完成第六轮加快公共卫生体系建设三年行动计划，推动深化疾控体系改革。支持实施医疗卫生强基工程，推动高水平研究型医院建设，调整家庭医生签约服务费标准，推动加快建设分级诊疗体系。支持社区标准化门诊手术室、社区护理、康复中心等市政府实事项目，提升社

区卫生服务能力。支持完善社会心理和精神卫生服务体系。保障实施进一步加快中医药传承创新发展三年行动计划。

支持提升文化软实力。全市文化旅游体育与传媒支出 166.9 亿元，同比增长 9.9%。发挥好宣传文化、文化创意产业发展等专项资金作用，支持文化事业和产业繁荣发展，促进文化企业走出去开拓海外市场，特别支持互联网优质内容创作出海，营造良好行业生态。支持做好陈云纪念馆等维修改陈，传承弘扬“党的诞生地”红色文化。实施文化惠民工程，推进上海大歌剧院、上海文学馆等重大文化设施建设。设立新一轮上海市旅游发展专项资金，支持旅游产业加快发展。支持全民健身活动，支持上海体育健儿在全运会等重大赛事上取得好成绩。

4. 支持提升城市发展能级，提高超大城市现代化治理水平

支持加快城市更新行动。用好专项债券、专项借款等政策，保障完成“拎马桶”改造任务。推动加快城中村改造和旧住房成套改造，支持推进既有多层住宅加装电梯和大型居住社区配套设施建设，提升居住品质。支持建设筹措保障性租赁住房，推动完善多层次租赁住房供应体系。用好贷款贴息等政策工具，鼓励和支持社会资本参与城市更新和历史风貌保护。进一步加大市对区转移支付力度，加快支持新城高质量发展政策举措落地。科学统筹资金安排，支持推动城市管理精细化三年行动计划。

支持建设绿色低碳美丽城市。全市节能环保支出 214.8 亿元，增长 30%。充分利用本市节能减排等各类财政专项资金，

聚焦重点领域、关键环节，促进节能降碳、循环经济和绿色发展。支持深入打好污染防治攻坚战，加强清洁空气、污水治理、土壤污染防治等工作，持续改善生态环境质量。拓展优化城市绿色生态空间，支持完成上海“千园之城”建设目标。支持推进排水管理体制改革，推动建成与超大城市发展相适应的城镇排水管理体系。支持提升林地、湿地等生态资源综合效益，推动构建具有上海特色的绿色生态网络体系。建立工程土方跨区转运消纳补偿机制，有序拓展消纳空间。推动开展政府采购支持绿色建材促进建筑品质提升政策试点。依法依规建立湿地恢复费征收制度，保障湿地资源集约节约利用。

助力推进乡村全面振兴。优化资金分配和政策管理机制，重点支持建设高标准农田、和美乡村、农业科技创新、都市现代农业产业体系建设，提升乡村建设水平。落实农村集体经济高质量发展十条措施要求，加大对农村集体经济支持力度，促进一二三产业融合发展。强化政策性金融支农作用，构建市级议事协调机制，实施农业保险保费补贴以奖代补，推动农业保险扩面、增品、提标。完善村级组织运转经费保障机制，推进乡村治理体系建设与治理能力提升，支持农村综合帮扶和农村集体经济发展，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。

支持深化城市数字化转型。持续优化城市数字化转型专项资金管理，充分发挥专项资金引导作用，进一步支持运用人工

智能、区块链等新技术，推动区块链赋能航运贸易应用场景扩围提质放量，赋能城市数字底座和行业大系统大平台，助力企业投身数字化领域的建设开发和应用推广，激发数字新动能，支撑全域数字化转型。研究构建公共数据授权运营体系，充分释放数据要素乘数效应。

支持守牢城市安全底线。支持提升公安机关新质战斗力，加快完善社会治安整体防控体系，助力做好食品药品安全工作，支持建设社区微型消防站，强化重点领域风险化解能力。支持深化“三所联动”、信访工作、市民热线等多元调解机制，保障扫黑除恶斗争、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顺利实施，加快推进上海韧性安全城市建设。

5. 纵深推进财税改革攻坚，全面提升财政资源配置效率和资金使用效益

深化成本预算绩效改革。制定国有企业公共服务事项成本绩效管理工作方案，重点推进地面公交、水上客运、轨道交通、污水处理、垃圾处置等项目成本预算绩效分析，积极推动降本增效、形成标准、优化管理、深化改革。聚焦稳就业、稳外贸、促消费和稳增长等领域，开展一揽子财政政策成本预算绩效分析，优化投入方向和方式。深入推进公共服务领域成本预算绩效分析，加强公共服务标准、成本定额标准、财政支出标准体系建设。加强事前绩效评估，组织开展成本预算绩效分析成果运用检查督导，推进落实闭环管理，强化成本绩效分析成果应

用。

加强地方政府债务管理。扎实推进专项债券项目“自审自发”试点工作，实行储备项目、准备项目、发行项目的“三清单”管理机制，强化专项债券项目储备。建立专项债券“双通报”机制，强化对专项债券资金支出进度和项目建设进度的通报，督促加快专项债券资金使用，推动尽快形成实物工作量。强化专项债券穿透式监测，有效防范债券资金使用风险。加强地方债发行管理，降低政府融资成本。按照“政府推动、市场主导”原则，推动地方政府债券柜台市场可持续发展。

提高财政科学管理水平。优化完善政府投资基金管理，印发实施管理办法，规范政府投资基金设立、退出和运作管理，做好效益评估。坚决落实党政机关过紧日子要求，厉行节约、反对浪费，进一步完善公务支出标准体系建设，全面规范党政机关和事业单位购买服务工作。建设运行本市行政事业单位国有资产调剂共享平台，推动公物仓资产实施跨部门、跨层级、跨地区调剂共享。严肃财经纪律，组织开展乡村振兴、政府采购等重点领域专项整治。依托预算管理一体化系统，深化财政数据分析应用，强化数据赋能。深化管理会计应用。全面推广应用财政电子票据在线开票系统，开展市区两级医疗收费电子票据上链开票用票试点应用。加强市对区的针对性指导，缓解财政收支矛盾，帮助兜牢“三保”底线。

各位代表，2025年是全面完成“十四五”规划的收官之年。“十四五”时期，在全市经济社会健康发展的带动下，财政运

行总体平稳，全市一般公共预算收入从 2021 年的 7771.8 亿元增长到 2025 年的 8500.9 亿元，年均增速 3.8%。支出保持较高强度，全市一般公共预算支出累计 4.7 万亿元，年均增速 4.2%，有力保障国家和本市重大决策部署和重大战略任务实施。累计发行地方政府债券 7899.9 亿元，其中发行新增专项债券 3252 亿元，有效发挥促投资、扩内需、稳增长作用。深入落实积极的财政政策，着力优化支出结构，提高资金使用效率，聚焦稳就业、稳企业、稳市场、稳预期，保障促消费、科技和产业发展、公共服务、城市更新等重点领域，推动财政政策持续用力、更加给力。贯彻人民城市理念，进一步加大对就业和社会保障、教育、医疗卫生、养老服务、文化、公共安全等领域的投入力度，充分发挥财政资金基础性、普惠性、兜底性作用。**稳步推进财政管理改革**，成本预算绩效管理改革从点上突破、面上推开到提质增效，专项债券项目“自审自发”试点工作扎实推进，深化政府采购全链条管理，强化公物仓财政资源统筹，全面应用预算管理一体化系统，加强财会监督，持续提升财政科学管理水平，服务保障上海经济社会高质量发展，为“十五五”发展奠定了比较坚实的体制机制和财力基础。

同时，我们也认识到，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：一是外部环境依然严峻复杂，不确定难预料因素依然较多，经济发展仍面临不少风险挑战，财政收入稳定增长持续承压。二是财政运行将延续紧平衡特征，部分领域支出呈现较强刚性，收支矛盾持续

凸显，资金配置和使用效益有待进一步提高，财政可持续发展面临考验。三是财税体制改革仍需向纵深推进，成本绩效管理改革成效仍需进一步巩固和拓展，同高质量发展相适应的政府债务管理体系还需加快构建。对此，我们将高度重视，采取有效措施，认真加以解决。

“十五五”时期，我们将全面审视改革发展面临的内外部环境，以推动高质量发展为首要任务，以促进新旧动能转换为鲜明主题，以服务人民城市建设为价值取向，以深化财税体制改革为关键抓手，主动担当、积极作为，努力实现“十五五”时期财政综合实力进一步提升，财政支撑保障作用进一步增强，重点领域和关键环节财税改革取得突破性进展，高水平建立健全与超大城市治理体系和治理能力现代化要求相适应的现代财政制度，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。**坚持统筹资源、盘活存量。**在统筹上下功夫、在盘活上做文章，通过统筹好各类收入和债券资金、统筹好当年财力和历年结余，通过盘活存量来带动增量，提高财政资金资源配置使用效益。**坚持成本绩效、优化结构。**深化改革、持续攻坚，以零基预算为引领，全面实施预算绩效管理，坚定不移推进成本预算绩效管理改革，将成本绩效理念全面融入全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，进一步推动财政资金降本增效和财政支出结构优化。**坚持战略敏捷、协同联动。**加强前瞻性研究，提前思考、提早谋划，做好政策储备、打好政策“组合拳”，强化市区联动、部门协同，处理好立和破、内和外、

树木和森林的关系，促进政策叠加效能充分释放，积极服务全市发展大局。坚持防范风险、持续发展。尽力而为、量力而行，兼顾发展和安全，合理安排收支预算，加强债务管理，严肃财经纪律，增强财政综合保障能力，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

二、2026年预算草案

2026年是“十五五”规划开局之年，也是上海深化推进“五个中心”建设的关键一年，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，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，围绕高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，积极应对外部环境新变化新挑战，加强财政资源和预算统筹，深入推进财政管理改革，用好用足积极财政政策，为开局之年全市经济社会发展提供有力支撑保障。

（一）2026年预算编制和财政工作的总体要求

2026年预算编制和财政工作，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，深入贯彻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，按照党中央、国务院和中共上海市委决策部署，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，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，紧紧围绕强化“四大功

能”，始终坚持“四个放在”，精准有效实施更加积极的财政政策，统筹优化财政资源配置，全面提升财政科学管理水平，进一步拓展内需市场空间，增强创新发展动能，释放改革开放红利，保障重大战略任务和基本民生，更好统筹发展和安全，巩固拓展经济回升向好势头，确保实现“十五五”良好开局。

坚持强化收支统筹，以财力的“稳”推进经济的“进”。抓住国家加力稳增长等机遇，凝聚各方资源形成合力，加强财政资源和预算统筹，提高财政资金资源配置使用效益，突出支出重点，切实加快支出进度，能早则早、应早尽早，强化财力保障，支撑经济增长。坚持提升战略敏捷，以政策的“效”促进质量的“升”。深刻把握积极财政政策的内涵和要求，发挥存量政策和增量政策集成效应，统筹考虑供给侧与需求侧管理，紧密结合投资于物与投资于人，加强政策跟踪评估、持续调整完善，使政策更好适应发展变化，强化财政政策与金融政策协同联动，进一步放大政策协同效应。坚持深化改革创新，以改革的“新”激发动力的“活”。以成本预算绩效管理为牵引，深化零基预算改革，推进财税体制改革，严格落实过紧日子要求，优化财政支出结构，全面提升财政管理的科学化、精细化、智能化水平，更好服务保障全市高质量发展。

（二）2026年财政政策和财政主要工作

1. 推动科技创新和产业创新融合发展，支持放大国家重大战略任务叠加优势

持续提升科技创新能力。聚焦全过程创新、全链条加速，

以优化财政科技资金投向促进深化科技体制改革。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。支持生物医药产业、未来产业和科技服务业等科技产业领域，主动布局前沿颠覆性技术研究，强化关键核心技术攻坚，把创新成果从实验室推向产业应用。深化财政科研项目经费管理改革，进一步扩大“包干制”试点实施范围，减轻科研人员事务性负担，提高科技经费使用效益。健全基础研究多元投入体系，着力引导和支持企业加大基础研究投入，支持加大重大科技基础设施向企业开放力度，营造有利于企业开展基础研究的外部环境。

支持建设现代化产业体系。持续落实上海自贸试验区及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，发挥国家战略任务牵引作用。发挥财政资金集成和政策协同效应，支持构建“2+3+6+6”现代化产业体系。推动会计服务业提质升级，更好服务企业“走出去”。支持优化提升传统产业，加强政策支持和资金保障，更好发挥产业高质量发展专项资金支持效能。强化产业布局支持力度，支持化工区一体化管理，进一步优化财力保障机制。持续开展本市高新技术成果转化专项扶持政策，切实推进科技成果转化和产业化，培育创新发展新动能。加快产业转型升级

二期基金投入运营，按照本市工作指引做好国家级基金出资保障，形成中央和地方联动的投资生态，提高财政资金使用效率。

支持科技教育人才一体改革发展。深入推进高等教育高质量内涵发展，优化完善市级财政高等教育生均拨款激励约束机制，支持加快调整学科专业布局，促进学科专业与产业链、创新链、人才链衔接。实施地方高校服务贡献能力跃升计划支持专项，支持市属公办本科高校实施以人才培养改革为核心的综合改革。围绕国家战略和上海科技产业发展所需设立若干竞争性专项，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，支持建设原始创新高地、国家级重大科技创新平台，充分发挥基础研究主力军作用。

2. 激发高质量发展内生动力，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长

释放消费潜能与创新活力。支持深化国际消费中心城市建设。统筹中央和地方各类财政资金，综合运用专项资金、贷款贴息、奖励补贴等各类政策工具，支持促进高品质消费和服务业联动发展，培育文博演艺、体育赛事、家政服务、银发消费等消费场景，发挥财政资金撬动效应，扩大服务消费。全面推动个人消费贷款、服务业经营主体贷款两项国家贴息政策落地，支持大力提振消费。积极争取国债资金，合理安排地方配套资金，有序推动大规模设备更新和消费品以旧换新，强化财政政策对消费结构升级的引导作用。聚焦重大文旅商体展联动活动，强化资金统筹、形成政策合力，支持办好“五五购物节”

等重大促消费活动，增强城市活力和消费动力。研究设立文化产业母基金，引导撬动更多社会资本投向文化产业，促进繁荣文化市场活力。支持文旅商体展联动一站式平台建设，支持百万级客流重大活动联动和 IP 培育重点活动，推动文旅深度融合。

优化投资结构与效能。加强土地出让收入、建设财力等各类资金的统筹运用，并积极争取中央预算内投资、超长期特别国债等，高质量推进“两重”建设，支持“五个中心”建设等重大战略，将资金优先向城市更新、科技创新、民生保障等重点领域倾斜，发挥政府投资撬动作用。有效强化政府投资项目成本管控，强化全生命周期政府投资管理理念，加强政府投资全过程管理，提高政府投资效能。适应人口结构变化和流动趋势，支持完善基础设施和公共设施布局。支持嘉闵线北延伸、示范区线、21号线、23号线、崇明线等轨道交通建设。

提升对外开放能级。调整优化稳外贸政策，进一步支持外贸重点行业企业发展，积极开拓多元化市场，稳住外贸基本盘，大力发展服务贸易。进一步支持推动跨国公司地区总部在沪集聚功能、提升能级。保障完善外商投资促进服务，吸引更多外资企业参与先进制造、现代服务、节能环保等产业发展，促进外资境内再投资。支持保障进博会越办越好，拓展放大溢出带动效应。

激发市场主体活力。支持扩大“免申即享”惠企政策范围，推动惠企政策优化完善、精准落地。用好中小企业发展专项资金

金，加强对中小企业全链条培育，加大瞪羚、独角兽等高成长企业培育力度。优化新一轮中小微企业信贷奖补政策，推动商业银行加大对科技型中小企业、小型微型企业信贷支持。进一步扩大政策性融资担保规模，释放担保基金融资增信效应。深化政府采购制度改革，支持中小企业参与政府采购。

3. 注重鲜明民生导向，支持加强普惠性基础性兜底性民生建设

支持幼有善育、学有优教。落实生育补贴政策，支持优化生育支持体系和激励措施，推进建设生育友好型社会。落实《教育强国建设规划纲要（2024-2035年）》，支持上海承担的试点任务推进落实。推进落实国家逐步推行免费学前教育和普惠性民办幼儿园财政补助政策，构建普及普惠、安全优质、多元包容的学前教育公共服务体系。优化财政教育资源配置，健全与学龄人口变化相适应的基础教育资源统筹调配机制，结合各区基础教育学龄人口“梯次变动、错位达峰、区域分化”变化趋势，优化转移支付分配机制，推动学前、小学、初中、高中教育资源跨学段动态调整和贯通衔接。

支持老有颐养、病有良医。调整提高养老金及城乡居民医保等财政补助标准。实施中度以上失能老年人养老服务消费补贴，提高失能老年人生活质量，减轻家庭照护压力。支持长者食堂、日间照料中心等社区养老服务设施建设，推动养老服务资源进一步均衡可及。探索建立投资于物与投资于人相结合的机制，支持提高基本公共卫生服务能力。支持建设自主可控的

高质量生物医学样本库及临床队列，统筹全市临床研究信息资源。支持推动公立医院高质量发展，进一步强化临床、中医、公共卫生等重点专科。推进市级和区级医疗机构共建医联体。

支持劳有所得、弱有众扶。落实就业优先战略，综合实施就业见习、技能培训、扩大社保费补贴等政策，强化高校毕业生、就业困难人员等重点群体就业帮扶。优化职业培训政策体系，推动劳动力供需匹配。支持办好第48届世界技能大赛，促进提升劳动者就业技能。适当提高工伤保险、失业保险待遇，提升困难群体生活补助水平。

支持住有宜居、文有传承。支持深入推进以人为本的新型城镇化，大力实施城市更新行动，推动老旧街区和城中村改造提速、旧住房更新改造加快开展。优化统筹专项债券、土地出让收入等资金，持续推进不成套职工住宅改造等。支持深化五个新城建设，推进五个新城产业细分赛道发展，支持全面推进南北转型，支持崇明世界级生态岛建设第六轮三年行动计划。支持深入实施哲学社会科学创新工程，支持国有文艺院团改革和主流媒体变革，推进革命军事馆建设和上海大歌剧院建成开放，积极打造习近平文化思想最佳实践地。支持实施文化数字化战略，促进文化产业转型升级。支持实施新一轮全民健身计划，支持办好场地自行车世界锦标赛、市运会等重大赛事。

4. 积极践行人民城市理念，支持加快转变超大城市发展方式

支持推进智慧城市建设。支持政务领域智能体开发应用，

保障政务领域智能体基础建设和政务集中算力投入，提升政务领域智能化水平。支持降低企业上链用链成本、应用场景扩围提质放量等关键领域，提升国家区块链网络基础设施上海枢纽公共服务能力。支持拓展数字出海服务平台，深化数字身份跨境认证试点，高标准对接国际数据规则。支持数据开发利用，形成多层次产品和服务体系。

支持推进全面绿色转型。优化市级节能减排专项资金支持方向，聚焦碳排放双控目标，支持新型能源体系建设和传统行业改造升级，推动能源资源节约集约利用，促进绿色低碳科技创新。支持生态系统碳汇能力提升，落实新一轮三年林业政策，持续加大林绿、湿地等资源保护力度，推动提高城市绿色生态空间品质。积极探索生态产品价值实现机制，推进横向生态保护补偿机制建设。

支持深入实施乡村振兴战略。贯彻中央农业保险高质量发展的指导意见，加强农业保险综合绩效评价，建立承保服务、资金管理的监督检查机制，加快推进农业保险高质量发展。落实本市村级组织运转经费保障政策，持续完善本市村级组织运转经费保障机制。加强农业科技创新保障力度，结合农业科技体制改革，聚焦支持生物育种、生物制造等农业科技新赛道布局，优化资金投入。持续支持高标准农田建设等关系国计民生的重点项目。持续保障好对口支援与合作交流工作，助力对口地区全面推进乡村振兴。

促进提高超大城市安全韧性水平。支持全力打好安全生产

治本攻坚三年行动收官战，提升基层应急管理能力。持续支持深化社会治安整体防控体系和能力建设，做好扫黑除恶、电信网络诈骗等违法犯罪的预防和打击工作。支持深化“三所联动”矛盾纠纷化解等机制，进一步提升社会治安效能。支持提高供水安全及品质，支持深化排水管理体制改革，提升公共排水设施运行效能和管理水平。支持全面推进雨污混接普查整治，着力提升污水收集处理效能。持续做好自然灾害综合防治、燃气、消防等重点领域风险隐患排查整治的财力保障，守牢城市安全底线。

（三）2026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 8670 亿元，比 2025 年执行数（下同）增长 2%。加上中央财政税收返还和补助收入、上年结转收入、调入资金、动用预算稳定调节基金等 2293.2 亿元，收入总量为 10963.2 亿元。全市一般公共预算支出 10300 亿元，增长 3.2%。加上上解中央财政支出、地方政府一般债务还本支出、调出资金等 663.2 亿元，支出总量为 10963.2 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 3916 亿元，增长 2%。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、调入资金等 2116.4 亿元，收入总量为 6032.4 亿元。市级一般公共预算支出 3626 亿元，增长 0.2%。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、调出资金等 2406.4 亿元，支出总量为 6032.4 亿元。市级一般

公共预算收支预算平衡。

市对区转移支付 1093.8 亿元，增长 6.3%。其中：一般性转移支付 881.6 亿元（含共同财政事权转移支付 69.2 亿元），增长 5.2%，专项转移支付 212.2 亿元，增长 10.8%。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 3%，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，2026 年市级一般公共预算支出增长 0.2%。主要是 2025 年执行中，中央财政增加下达中央基建投资、节能减排等补助资金，截至预算编制时，中央财政仅下达了部分 2026 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。

2026 年，继续贯彻落实中央八项规定精神和党政机关过紧日子要求，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 2025 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 2025 年预算数持平。

（四）2026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 2261.4 亿元，下降 25.6%。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 1491.3 亿元，收入总量为 3752.7 亿元。全市政府性基金预算支出 2819.8 亿元，下降 29.6%。加上地方政府专项债务还本支出、结转下年支出等 932.9 亿元，支出总量为 3752.7 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 593.4 亿元，下降 23.3%。加上中央财政补助收入、动用上年结转收入、区级上解收入、地方政府专项债务收入、调入资金等 1186.6 亿元，收入总量为 1780 亿元。市级政府性基金预算支出 753.1 亿元，下降 44.6%。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、结转下年支出等 1026.9 亿元，支出总量为 1780 亿元。其中：市级国有土地使用权出让收入 500 亿元，下降 26.3%；市级国有土地使用权出让支出 583.4 亿元，下降 37.8%，主要安排中心城区不成套职工住宅更新改造、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。

（五）2026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 118 亿元，下降 6.7%。加上国有资本经营预算转移支付收入、上年结转收入等 30.9 亿元，收入总量为 148.9 亿元。全市国有资本经营预算支出 107.7 亿元，增长 16.9%。上调出资金 41.2 亿元，支出总量为 148.9 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 79.1 亿元，下降 1.2%。加上国有资本经营预算转移支付收入、上年结转收入等 16.4 亿元，收入总量为 95.5 亿元。市级国有资本经营预算支出 66.3 亿元，增长 7.1%。加上国有资本经营预算转移支付支出、调出资金等 29.2 亿元，支出总量为 95.5 亿元。市级国有资本经营预算收支预算平衡。

（六）2026 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 7388.7 亿元，增长 1.8%。其中，保险费收入 6438.2 亿元，财政补贴收入 560.5 亿元，利息等其他社会保险收入 390 亿元。收入总量为 7388.7 亿元。全市社会保险基金支出 6437.7 亿元，增长 5.4%。加上全国统筹调剂资金支出 66.3 亿元，支出总量为 6504 亿元。本年收支结余 884.7 亿元，年末滚存结余 10907.5 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，2026 年本市总预算中区级预算仍由市财政代编。

三、扎实做好 2026 年财政改革发展工作

2026 年，我们将认真贯彻落实党中央、国务院和中共上海市委决策部署，积极担当、主动作为，全力以赴抓推进、不折不扣抓落实，持续深化财税体制改革，进一步健全预算管理制度，为“十五五”时期经济社会高质量发展提供有力支撑。

(一) 强化资金资源统筹，持续保障财政平稳运行。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、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算管理。加强中央与地方资金、当年预算与结转结余资金、财政资金与非财政拨款的统筹使用，保持必要支出强度，强化对重大决策部署、重点领域和基本民生保障能力。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。着眼预算编制、执行、调整、决算等全环节，进一步盘活存量资产资源，着力加强公物仓资产调剂，强化信息技术支撑，提高资产资金使用效益。

(二) 强化成本绩效理念，推进零基预算管理改革。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，滚动开展成本绩效分析，动态完善绩效基线，检验修正成本定额和支出标准，将分析结果深度应用于预算安排中。聚焦产业发展、科技创新、节能减排等重点领域，深入开展一揽子政策评估，根据评估结果优化调整政策，放大财政政策效应。加强市区联动、区区协同，完善管理制度体系。强化管理会计专业化支撑和预算管理一体化系统数智化支撑，进一步提升成本预算绩效管理改革质效。

(三) 强化守正创新突破，稳步提升财治理效能。健全财政运行监测机制，探索开展智能预警监控，以数智化升级强化预算执行全过程管理。用好地方政府专项债券，进一步优化管理机制，持续发挥政府债券对经济社会高质量发展的积极作用。有效防范债务风险。巩固政府采购全链条管理成果，持续

深化政府采购对标改革，积极发挥政府采购政策功能，运用人工智能技术赋能政府采购监管，推进政府采购与预算管理、资产管理融合衔接。按照国家统一部署，落实好各项税费改革工作。进一步完善转移支付体系，规范区以下财政管理。加强财会监督，聚焦重点领域和薄弱环节，组织开展财经纪律专项整治、会计评估领域监督检查，强化闭环监管。

(四)依法接受预决算审查监督。主动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，深入贯彻全过程人民民主理念，积极听取吸纳人大代表、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，落实预算联网监督要求。坚决落实人大及其常委会有关预算决议和决算决议，健全审计结果与预算安排挂钩机制，运用财会监督、审计监督等各类监督结果改进预决算编制。持续加强预决算公开。进一步提升本市国有资产管理情况报告、债务管理报告工作质量。落实人大监督管理意见，积极回应人大代表关切，更好服务人大代表依法履职。

各位代表，做好 2026 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，主动而为、攻坚突破、真抓实干，全力做好财政各项工作，确保“十五五”开好局、起好步，支持加快建成具有世界影响力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. 政府投资基金。政府投资基金是各级政府通过预算安排，单独出资或与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，引导各类社会资本支持相关产业和领域发展及创新创业的投资基金。

8. 专项债券“自审自发”试点。《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）开展专项债券项目“自审自发”试点。下放专项债券项目审核权限，选择部分管理基础好的省份以及承担国家重大战略的地区开展专项债券“自审自发”试点，支持经济大省发挥挑大梁作用。试点地区滚动组织筛选形成本地区项目清单，报经省级政府审核批准后不再报国家发展改革委、财政部审核，可立即组织发行专项债券，项目清单同步报国家发展改革委、财政部备案。

9. 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。