

关于上海市 2020 年预算执行情况

和 2021 年预算草案的报告

——2021 年 1 月 27 日在上海市

第十五届人民代表大会第五次会议通过

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 2020 年预算执行情况和 2021 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、2020 年预算执行情况

2020 年是极不平凡的一年。面对严峻复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，特别是新冠肺炎疫情的严重冲击，我们在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，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二中、三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的重要讲话精神，坚决贯彻党中央、国务院和中共上海市委的决策部署，自觉践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，严格执行第十五届市人大三次会议审查批准的预算，坚持稳中求进工作总基调，坚决贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，坚定不移

推动高质量发展，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，积极的财政政策更加积极有为，财政运行逐季好转，预算执行总体良好，完成全年主要目标任务。

（一）2020 年一般公共预算收支情况

全市一般公共预算收入 7046.3 亿元，为调整预算的 99.8%，比 2019 年（下同）下降 1.7%。加上中央财政税收返还和补助收入 1118.6 亿元，上年结转收入、调入资金、动用预算稳定调节基金等 1149.8 亿元，以及地方政府一般债务收入 540.4 亿元，收入总量为 9855.1 亿元。全市一般公共预算支出 8102.1 亿元，完成调整预算的 98.8%，下降 1%。加上上解中央财政支出 215.3 亿元、地方政府一般债务还本支出 328.7 亿元、补充预算稳定调节基金 1025.2 亿元、调出资金 0.2 亿元、结转下年支出 183.6 亿元，支出总量为 9855.1 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 3295.1 亿元，为调整预算的 100%，下降 3%。加上中央财政税收返还和补助收入 1118.6 亿元，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等 656.6 亿元，以及地方政府一般债务收入 540.4 亿元，收入总量为 5610.7 亿元。市级一般公共预算支出 2752.6 亿元，完成调整预算的 106.8%，增长 4.7%。加上上解中央财政支出 215.3 亿元、市对区税收返还和转移支付支出 1782.6 亿元、地方政府一般债务还本支出 73.1 亿元、

地方政府一般债务转贷支出 350.4 亿元、补充预算稳定调节基金 385.1 亿元、调出资金 0.2 亿元、结转下年支出 51.4 亿元，支出总量为 5610.7 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

2020 年，全市一般公共预算收入下降 1.7%，主要是受新冠肺炎疫情、减税降费政策和深化增值税改革措施翘尾因素以及经济下行等影响。面对严峻的财政收入形势，全市上下齐心协力，在全面落实国家和本市各项减税降费政策措施的同时，依法依规组织收入，多渠道盘活国有资源资产，加强对重点区域、重点行业、重点企业的走访调研，大力宣传财税支持政策，协调解决企业面临的实际困难，全力稳住税源。主要收入项目具体情况是：增值税 2285.7 亿元，为调整预算的 93.6%；企业所得税 1394.3 亿元，为调整预算的 93.2%；个人所得税 670.4 亿元，为预算的 101%；非税收入 1204.4 亿元，为调整预算的 107.4%。

2. 市级主要支出项目执行情况

2020 年，市级教育支出 287 亿元，完成预算的 101.2%；科学技术支出 214.9 亿元，完成调整预算的 105.7%；社会保障和就业支出 399.5 亿元，完成调整预算的 103.7%；卫生健康支出 241.6 亿元，完成调整预算的 107.1%；公共安全支出 176.5 亿元，完成调整预算的 107.6%；农林水支出 99.3 亿元，完成调整预算的 126.3%；节能环保支出 102.1 亿元，完成调

整预算的 96.7%。

3. 市对区转移支付预算执行情况

2020 年，市对区一般公共预算转移支付 1069.9 亿元，完成预算的 102.4%，其中：一般性转移支付 669.5 亿元，专项转移支付 400.4 亿元。主要用于支持实施乡村振兴战略、生活垃圾分类和减量化、水环境综合治理、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、医疗卫生、社会保障、文化体育、“三农”和公共安全等重要民生领域的财政转移支付力度，支持各区提高基本公共服务保障水平，促进全市区域均衡保障和城乡协调发展。

（二）2020 年政府性基金预算收支情况

全市政府性基金预算收入 3175 亿元，为预算的 146.6%，增长 31.3%。加上中央财政补助收入 278.5 亿元、动用上年结转收入 457.9 亿元、地方政府专项债务收入 1214.4 亿元、调入资金 0.2 亿元，收入总量为 5126 亿元。全市政府性基金预算支出 3697.8 亿元，完成调整预算的 103.1%，增长 43.3%。加上地方政府专项债务还本支出 256.5 亿元、调出资金 469.7 亿元、结转下年支出 702 亿元，支出总量为 5126 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 900 亿元，为预算的 143.4%，增长 34.7%。加上中央财政补助收入 278.5 亿元、动用上年结转收入 107.2 亿元、区级上解收入 0.6 亿元、地方政府专项债务收入 1214.4 亿元、调入资金 0.2 亿元，收入总量为

2500.9 亿元。市级政府性基金预算支出 1018.7 亿元，完成调整预算的 94%，增长 61.7%。加上市对区转移支付支出 430.4 亿元、地方政府专项债务还本支出 24 亿元、地方政府专项债务转贷支出 667.2 亿元、调出资金 147.8 亿元、结转下年支出 212.8 亿元，支出总量为 2500.9 亿元。其中：市级国有土地使用权出让收入 824.7 亿元，为调整预算的 149.9%；市级国有土地使用权出让支出 956 亿元，完成调整预算的 94.4%，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）2020 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 166.7 亿元，为调整预算的 110.8%，增长 0.1%。加上国有资本经营预算转移支付收入 0.8 亿元、上年结转收入 18.1 亿元，收入总量为 185.6 亿元。全市国有资本经营预算支出 123.1 亿元，完成调整预算的 99.2%，增长 9.3%。加上调出资金 45.3 亿元、结转下年支出 17.2 亿元，支出总量为 185.6 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 125.4 亿元，为调整预算的 109.3%，下降 2.3%。加上国有资本经营预算转移支付收入 0.8 亿元、上年结转收入 12.6 亿元，收入总量为 138.8 亿元。市级国有资本经营预算支出 94.1 亿元，完成调整预算的 99.9%，增长 11%。加上国有资本经营预算转移支付支出 0.5

亿元、调出资金 33.1 亿元、结转下年支出 11.1 亿元，支出总量为 138.8 亿元。市级国有资本经营预算收支执行平衡。

（四）2020 年社会保险基金预算收支情况

全市社会保险基金预算收入 3534.6 亿元，为调整预算的 101.3%，下降 23.3%。其中，保险费收入 2863.4 亿元，财政补贴收入 376 亿元，利息等其他社会保险收入 295.2 亿元。加上中央调剂资金收入 373.9 亿元，收入总量为 3908.5 亿元。全市社会保险基金预算支出 4371 亿元，完成调整预算的 98.8%，增长 9.1%。加上中央调剂资金支出 504.4 亿元，支出总量为 4875.4 亿元。本年收支结余-966.9 亿元，年末滚存结余 4489.5 亿元。

2020 年，经国务院批准，财政部核定本市政府债务限额为 9723.1 亿元（其中：一般债务限额 4391.5 亿元，专项债务限额 5331.6 亿元）。截至 2020 年底，本市政府债务余额为 6891.5 亿元（其中：按类型分，一般债务余额 2999.2 亿元，专项债务余额 3892.3 亿元；按级次分，市级债务余额 1494.8 亿元，区级债务余额 5396.7 亿元）。按审计口径计算的 2020 年底本市地方政府债务率为 49.7%，债务规模适度，风险总体可控。

（五）2020 年主要财税政策落实和重点财政工作情况

严格落实市人大预算决议和审查意见要求，按照预算法和预算法实施条例以及《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》等有关精神，认真落实审计整

改。在实际工作中更加注重结构调整，巩固和拓展减税降费成效，坚持党政机关过紧日子，强化财政资金统筹，优化财政支出结构，保障重点领域支出，用好政府债券资金，稳步推进财税改革，全面实施预算绩效管理，着力提高支出预算和政策的科学性、针对性、有效性，不断提高财政管理水平。

特别是面对突如其来的新冠肺炎疫情，我们快速响应建立市区联动、信息共享的疫情防控财政保障工作机制，第一时间将中央下达本市的抗疫特别国债资金 274 亿元全部分配各区使用，强化基层库款保障，通过统筹“四本预算”、阶段性税费减免、政策性融资担保、政府采购绿色通道等一揽子政策举措，围绕“六稳”“六保”积极发挥财政职能作用，既为抗击疫情提供了有力支撑，也为恢复经济赢得了主动。

1. 全力保障疫情防控和复工复产复市

不折不扣落实减税降费政策措施。把落实国家和本市出台的各项减负措施作为实施积极财政政策的头等大事，重点聚焦疫情防控和复工复产复市，切实抓紧抓实抓好。全市全年新增减税降费总额超过 2300 亿元，支持市场主体纾困发展。其中顶格落实国家阶段性减免社会保险费等政策措施，社保减负超过 1700 亿元；对捐赠、生产、运输防疫物资的企业和个人免征各类税收超过 10 亿元；将所有增值税小规模纳税人征收率从 3% 阶段性下调至 1%，减免增值税 59 亿元；对旅游、餐饮等受疫情影响较严重的行业免征增值税 43 亿元。

全力支持抗击新冠肺炎疫情。 优先保障疫情防控经费，加快资金拨付使用，确保人民群众不因担心费用问题而不敢就诊，确保不因资金问题而影响医疗救治和疫情防控。全市统筹安排落实 111.6 亿元，其中：市级支出 45.7 亿元用于医疗救治、疫情防控人员补助、诊疗设备和防控物资购置、临时病房搭建、发热门诊改造、市疾病预防控制中心迁建工程等，推动检测试剂、疫苗和药物加快研发等应急科技攻关以及国有企业抗击疫情转型等支出；安排落实技改专项资金 1.2 亿元，支持应急征用企业技术改造，帮助企业转产扩能；实施财政支持金融服务企业措施，对生产、运输等防疫重点企业给予专项再贷款财政贴息 0.9 亿元；安排落实 3.5 亿元，支持重大疫情防控救治、应急物资保障等公共卫生体系建设，促进本市健全公共卫生服务和应急管理体系。

多措并举激发经济复苏活力。 积极落实《上海市促进中小企业发展条例》，扩大政策性融资担保贷款规模，全年完成担保贷款额 333.7 亿元，较上年增长 52%；降低政策性融资担保费率，由原最高 1.5%/年降至 0.5%/年，再担保费率减半收取，落实“无还本续贷”政策，有效纾解企业生产经营资金困难。安排落实 1.9 亿元，通过信贷风险补偿和信贷奖励支持金融机构加大对中小微企业的支持力度，推进普惠金融发展。对用人单位实施失业保险稳岗返还政策。安排落实稳就业补贴等 7.7 亿元，帮助本市受疫情影响较大的企业渡过难关，缓解高校毕业生等重点群体就业困难。市级国有资

本经营预算安排支出 15 亿元，支持市属国有企业对中小企业减租。全年发行用于轨道交通及重大基础设施等项目建设的专项债券 371.7 亿元，切实扩大有效投资。安排落实 1.3 亿元，支持举办“五五购物节”“六六夜生活节”等活动，支持老旧汽车报废更新和安排购置新能源汽车充电补贴，启动实施早餐工程，促进消费市场复苏。安排落实外经贸相关项目资金 8.5 亿元，着力优化企业参与国际合作和竞争的市场环境。

2. 落实国家重大战略任务

推动临港新片区建设。制定临港新片区专项发展资金使用管理办法，安排落实临港新片区专项发展资金 66.9 亿元、一般债券 50 亿元，支持新片区产业发展、创新创业、人才引进、公共基础设施建设等，促进新片区加快打造对外开放的枢纽和配置国际资源的平台。积极争取国家部委支持，临港新片区“两个 15%”所得税优惠政策顺利出台，制定临港新片区重点产业企业认定具体操作管理办法，推动集成电路、生物医药、人工智能、民用航空等国家支持发展的重点产业企业所得税优惠政策和洋山国际船舶登记退税政策在新片区落地实施。

支持科创板发展。结合“浦江之光”行动，对本市高新技术入库培育企业，按其年度实际研发费用给予 20 万元-200 万元的一次性财政专项扶持资金。将创新创业孵化服务纳入科技创新券支持范围，阶段性将企业每年可申请使用科技创

新券的额度上限从 30 万元提高到 50 万元，引导科技型中小企业加大创新投入。新增安排本市天使投资引导基金 5 亿元、创业投资引导基金 5 亿元，鼓励、引导和支持引领性强、带动性大、成长性好的项目，培育更多的科创企业。

促进长三角一体化发展。研究设立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，先行安排落实 2 亿元，用于示范区先行启动区基础设施建设、公共服务优化等，支持示范区高质量发展。设立上海市中小微企业政策性融资担保基金管理中心长三角 G60 科创走廊服务基地和虹桥国际开放枢纽服务基地，支持中小企业做大做强融入长三角产业链。安排虹桥商务区专项发展资金市级资助资金 1.5 亿元，支持虹桥商务区依托区位优势打造长三角交通网络中心和贸易集散中心。

支持办好国际进口博览会。安排落实城市保障经费支持进博会顺利举办。积极争取国家部委支持，对展期内销售进口展品税收优惠政策实施常态化管理，并将进口环节增值税、消费税按应纳税额的 70%征收调整为免征进口环节增值税、消费税，放大进博会溢出带动效应。

支持国家战略性新兴产业发展。统筹安排专项资金 40.8 亿元，推进新一代信息技术、高端装备制造、新材料、新能源汽车等战略性新兴产业发展壮大。安排落实科技创新计划专项资金、市级重大科技专项 44.8 亿元，支持前沿基础研究和重要领域关键核心技术攻关等，推进国家实验室加快建设。

整合设立促进产业高质量发展专项资金，运用政府投资基金引导社会资本加大投入，多管齐下推动集成电路、生物医药、人工智能三大“上海方案”全面实施，支持产业战略关键领域技术攻关、促进产业创新融合示范应用、提升产业链高端供给能力和优化产业生态体系。

推动国家绿色发展基金在沪落地运营。围绕落实绿色发展国家战略、支持长江经济带发展，积极推动国家绿色发展基金落户上海、绿色基金公司在沪揭牌运营。配合财政部等国家部委，开展募资工作，首期共募集资金 885 亿元。

3. 进一步保障和改善民生

支持坚决打赢脱贫攻坚战。加大扶贫协作和对口支援支持力度，提高本市东西部扶贫协作财政援助县均投入标准，安排落实对口支援与合作交流专项资金 76.8 亿元，较上年增加安排 7.6 亿元，助力对口地区所有贫困县脱贫摘帽、贫困人口脱贫出列。深化消费扶贫行动，通过各级预算单位优先采购、预留采购份额等方式，加大对扶贫地区农副产品、扶贫产品的采购力度。

支持促进就业和保障困难群众基本生活。扩大创业担保贷款政策覆盖面，全年发放贷款 8.5 亿元，继续免收创业担保费。安排落实培训费补贴、以工代训补贴、高技能人才培养基地资助等 15.4 亿元，支持开展职业技能提升行动，推进家政服务体系建设，支持第 46 届世界技能大赛筹办。上调本市城乡最低生活保障标准。安排猪肉流通领域补贴、绿叶

菜产能提升奖补资金 3.2 亿元，支持做好重要民生商品保供稳价工作。落实社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，及时发放价格临时补贴。

支持优化养老和托育服务。安排落实 118.7 亿元，开展长期护理保险制度试点。安排落实 5.6 亿元，引导各区加大对新增养老机构床位、存量养老机构升级改造、困难老年人居家养老服务补贴、增加嵌入式养老服务设施的建设与供给等方面的支持力度。提高养老金等民生保障标准。坚持政府引导、家庭为主、多方参与，支持普惠性托育机构建设，加快构建本市托育服务体系。

支持旧区改造和城市更新。统筹安排落实 455.6 亿元，推进中心城区成片二级旧里以下房屋改造、旧住房综合改造和“城中村”改造。安排落实 38.9 亿元，支持既有多层住宅加装电梯工程，加快推进架空线入地和合杆整治工程，继续支持各类保障性住房建设。

推进实施乡村振兴战略。安排落实 105 亿元，建立健全以绿色生态为导向的农业补贴政策体系，大力发展都市现代绿色农业；深化推进农村集体产权制度改革，支持开展农村综合帮扶工作，通过“造血”项目加快带动农民增收；支持推进农民相对集中居住，保障村庄改造和乡村振兴示范村创建，深化城乡发展一体化。

支持发展公平而有质量的教育。安排落实教育经费 287 亿元，支持教育优先发展、优质发展，支持深化本市教育领

域综合改革，支持推进高校“双一流”建设。在全国率先形成覆盖学前、小学、初中、高中、高校各个教育阶段的生均支出标准体系。修订完善本市学生资助资金管理实施办法，保障家庭经济困难学生受教育权利。

全面推进健康上海行动。安排落实 97.3 亿元，支持公立医院基本建设、开办和大型医疗设备购置等。安排落实财政专项资金 5.9 亿元，支持市级医院临床技能与临床创新三年行动计划和临床重点专科建设。安排落实对城乡居民医疗保险补助资金 83.6 亿元，提高城乡居民医疗保险筹资水平。

支持加强公共文化服务体系建设。围绕提高城市文化软实力，安排落实 87.6 亿元，保障红色文化传承弘扬工程建设，加大红色资源保护力度；加大对历史文物保护和非物质文化遗产传承的支持力度，支持社会主义文艺精品创作；积极推进文旅融合发展，支持举办各类文旅活动；支持重大公共文体设施建设，推动群众性文化活动繁荣活跃。

4. 支持提升城市治理水平

保障政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”。安排落实 6.3 亿元，推进电子政务云、电子政务外网等建设，加大对公共数据治理和日常运营的投入力度。保障市城市运行管理中心顺利启动运转，对纳入市级“一网统管”信息化项目库的项目，按需做好项目资金保障。

推动实现污染攻坚战阶段性目标。安排落实 106 亿元，稳步推进以苏州河环境综合整治四期工程为引领的河道整

治、住宅小区雨污混接改造、农村生活污水治理等，确保基本消除劣 V 类水体，推动上海水环境实现根本好转。安排落实 3.2 亿元，支持提升城市生活垃圾治理水平，推动垃圾分类成为新时尚。

推动平安上海建设再上新台阶。安排落实 67.6 亿元，聚焦影响城市安全、社会安定、人民安宁的重点领域，支持深化平安创建活动，统筹推进公共安全、应急、消防、市场等各领域安全，支持深入开展扫黑除恶专项斗争，保障城市运行更有序、更安全。安排落实资金 0.8 亿元，保障本市第七次全国人口普查顺利开展。

5. 深入推进财政改革发展

深化市与区财政体制改革。制定医疗卫生、教育领域市与区财政事权和支出责任划分方案。按照中央要求，结合本市实际，调整完善本市市与区增值税留抵退税分担机制，均衡区域间分担机制。

推进政府采购制度改革。制订本市深化政府采购制度改革工作方案，在全国率先开展政府采购意向公开试点，研究推进政府采购行政裁决示范点建设，完成政府采购云平台开发并试运行，助力市场化、法治化、国际化营商环境建设。

加快国库集中收付改革。实现市区乡（镇）三级财政国库集中支付业务电子化管理全覆盖。开展本市非税收入收缴电子化管理改革试点，进一步方便缴款人，提高收缴管理水平。试点应用医疗收费电子票据。

深化财会管理改革。将财会监督理念深度融入预算编制、预算执行、项目评审、政府采购和资产、会计、绩效管理等财政主体业务，实施动态监督、闭环管理。推进会计师事务所分支机构设立审批和中介机构从事代理记账业务审批实行告知承诺改革的试点范围从自贸试验区扩大到全市。

6. 切实提高财政管理水平

加大财政资源统筹力度。加大政府“四本预算”统筹力度，推进本市划转部分国有资本充实社会保障基金改革工作。盘活存量资金资产，制定市级行政事业单位国有资产公物仓管理办法，督促市级行政事业单位及时将相关资产纳入公物仓管理，并与预算管理有机结合。

进一步压减一般性支出。坚决贯彻党政机关过紧日子要求，加大对非急需非刚性支出的压减力度，部门一般性支出在年初预算压减10%的基础上又作了进一步压减，统筹资金优先保障中央和本市重大决策部署和重大战略任务。

严格落实直达资金管理机制。建立健全直达资金管理工作制度，及时做好抗疫特别国债等财政直达资金分配下达工作，加强直达资金执行预警监控，确保资金直达基层、直接惠企利民。

深入推进预算绩效管理。制定上海市财政项目支出以及政府性基金预算、国有资本经营预算的绩效管理办法，将预算绩效管理对象由一般公共预算为主向政府其他“三本预算”延伸。制定市级预算部门和区财政部门财政管理工作绩

效考核办法，进一步强化预算绩效管理责任约束。

进一步加大财政信息公开力度。坚持“公开为常态、不公开为例外”的原则，以财政管理制度、预决算、地方政府债务、政府采购、资产管理、绩效管理等领域为重点，全面推进财政信息公开。

过去一年，虽然财政收入面临前所未有的压力，但在全市上下共同努力下，2020年预算执行情况仍然取得了明显成绩，财政改革和发展进展顺利，为经济持续健康发展与社会和谐稳定提供了有力保障。这是党中央、国务院和中共上海市委坚强领导的结果，是全市人民齐心协力、团结拼搏的结果，也是市人大、市政协及代表委员们监督指导、大力支持的结果！

同时，预算执行和财政工作中还面临一些困难、问题和挑战。主要是：**一是**受突如其来的疫情冲击、大规模减税降费政策、新动能仍在加快培育等因素影响，财政增收压力较大。**二是**预算安排中的“基数”依赖和固化格局尚未完全改变，财政支出结构有待进一步优化调整。**三是**绩效理念尚未牢固树立，绩效结果运用还需进一步强化，部分资金和资产利用效率不够高，财政资源配置效率和使用效益还需进一步提高。**四是**受实施阶段性减免企业社会保险费政策措施等因素影响，养老保险基金等社会保险基金的平衡难度进一步加大。对此，我们将高度重视，采取有效措施，认真加以解决。

各位代表，2020年是全面完成“十三五”规划的收官之

年，全面建成更高水平的小康社会胜利在望。在全市经济社会健康发展的带动下，“十三五”期间地方一般公共预算收入从“十二五”末的 5519.5 亿元增长到 2020 年的 7046.3 亿元，年均增速达到 5%，财政保障能力明显增强。财政支出保持较高强度，有力支撑“三大任务、一大平台”、促进强化“四大功能”、加快建设“五个中心”等重大战略任务顺利实施。全面落实国家减税降费政策，有力支持了实体经济特别是制造业的高质量发展和新动能的加快培育，五年新增减负累计超过 5800 亿元。创新完善财政支持方式，综合运用财政专项资金、政府投资基金、政府采购、科技创新券、政策性融资担保、政府购买服务、税收减免等财税政策工具，财政在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等方面的职能作用得到进一步发挥。全面深化重点领域和关键环节的财税改革，持续加大财政资源统筹力度，优化调整财政支出结构，深入实施预算绩效管理，财政资金使用效率稳步提高，为实施“十四五”规划奠定了良好基础。

二、2021 年预算草案

今年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年，做好预算编制和财政工作意义重大。要按照党中央、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，合理编制财政预算，系统谋划财政工作，为完成开局之年全市经济社会发展目标任务保驾护航。

（一）2021 年预算编制和财政主要工作的指导思想和原则

2021 年的预算编制和财政工作，要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二中、三中、四中、五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考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上重要讲话精神，按照十一届市委十次全会部署，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务新发展格局，以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向，以推进浦东高水平改革开放和三项新的重大任务为战略牵引，以强化“四大功能”、深化“五个中心”建设、推动城市数字化转型、提升城市能级和核心竞争力为主攻方向，以深化供给侧结构性改革、扩大高水平开放为根本动力，坚持系统观念，巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果，更好统筹发展和安全，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，支持加快打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接，积极的财政政策要提质增效、更可持续，保持适度支出强度，全面深化财税改革攻坚，提高资金使用效率，促进实现“十四五”时期经济社会发展良好开局，以优异成绩庆祝中国共产党成立 100 周年。

贯彻上述指导思想，要着重把握好以下原则：一是**加强统筹**。保持政策的连续性、稳定性、可持续性，加强财政资源统筹，加强公共资源综合管理，持续加大“节流”“挖潜”力度，集中财力办大事。二是**优化结构**。积极优化调整财政

支出结构，把更多的资源聚焦于深入实施国家和本市重大战略任务、保障和改善民生、深化重点领域改革和加强薄弱环节上，切实做到有保有压，努力实现公共资源与政策目标有效匹配。**三是勤俭节约。**坚决落实党政机关过紧日子要求，艰苦奋斗、厉行节约，精打细算，勤俭办一切事业，坚决反对铺张浪费和大手大脚。**四是提质增效。**将绩效理念贯穿到财政工作的全过程和各方面，将绩效结果作为预算安排、政策调整的重要依据，有效提升财政资源的配置效率和使用效益，进一步提高财政政策和财政资金的指向性、精准性、有效性。

（二）2021 年财政政策和财政主要工作

积极的财政政策要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务新发展格局，充分发挥财政在做好“六稳”“六保”工作、支持“五型经济”发展、全力打响“四大品牌”、保障和改善民生等方面的职能作用，进一步加强财政政策与其他政策的协调配合，促进形成集成效应，加快推进本市经济社会高质量发展。

1. 服务国家战略，推进扩大高水平对外开放

支持“三大任务、一大平台”等国家战略全面实施。围绕“五个重要”目标定位，发挥临港新片区专项资金作用，落实国家支持重点产业发展税收优惠政策和洋山国际船舶登记实施退税政策，加快推进境外高端紧缺人才个人所得税政策精准实施。结合推进“浦江之光”行动，综合运用各项

财税政策工具，培育更多具有国际竞争力的创新领军企业和高成长性的科技型企业科创板上市。支持长三角一体化发展，研究制定示范区先行启动区财政专项资金管理暂行办法，安排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；支持长三角政务服务跨省通办工程等建设。着眼推动完善“越办越好”长效机制，继续安排经费保障好进博会顺利举办，落实进口环节税收免征政策的常态化管理。支持高标准高水平规划建设虹桥国际开放枢纽。进一步发挥国家绿色发展基金的引导撬动作用，支持绿色基金公司开展项目投资，推动长江经济带绿色低碳发展。保障落实新开发银行正式入驻总部大楼。

支持深化“五个中心”建设和浦东开发开放。安排金融发展专项资金，运用奖励、补贴、定向资助等方式，推动完善金融市场等体系建设，助力提升上海国际金融中心能级。安排外经贸发展专项资金，促进对外投资合作，改善外经贸公共服务，推动对外贸易发展。优化财政科技投入结构，不断完善科研经费管理机制，全面推进科创中心建设，引导资本更好服务科技创新和实体经济。安排航空枢纽和航运中心建设专项资金，支持航空枢纽建设、海铁联运和现代航运服务体系建设，促进功能性机构集聚发展。支持浦东更深层次改革、更高水平开放，全面落实国家重大税收支持政策；研究新一轮自贸试验区专项资金政策，全面增强自贸试验区的桥头堡功能；支持浦东开展“一业一证”改革试点。深入研

究人才财税支持政策，优化人才发展环境，促进完善人才公共服务体系。

2. 支持强化科技战略支撑，推动产业向高端迈进

加快推进科技创新。安排科技创新计划专项资金、市级重大科技专项等，加大对重大基础研究、应用基础研究和重要领域关键核心技术攻关投入力度，推进国家实验室建设，推动国家重大科技项目落户上海，支持重大项目试点探索“揭榜挂帅”“军令状”等攻关组织实施机制。研究新一轮上海全面改革创新试验财税支持政策和新一轮张江专项资金支持政策，研究修订市级科技重大专项有关管理办法。支持新型研发机构体制改革，赋予科研机构和科研人员更大的经费自主权，推动健全知识产权保护体系，优化对众创空间、科技企业孵化器、大学科技园等的财政支持政策，加快打造一批各具特色、充满活力的创新载体。

促进提升产业能级。统筹战略性新兴产业、促进产业高质量发展、信息化发展等领域财政专项资金和各类政府投资基金，加快推进集成电路、生物医药、人工智能三大产业和新能源汽车、高端装备等先进制造业集聚发展，推动战略性新兴产业发展壮大，支持重点产业和企业技术改造，提升产业竞争力，支持制造业数字化转型、工业互联网项目建设等，不断提高实体经济数字化水平。支持发展总部型经济，推动企业做强产业链、发展创新链、提升价值链。进一步拓展和发挥中小微企业政策性融资担保基金引导撬动作用，并综合

运用财政专项资金、政策性融资担保、政府采购公共数据开放等方式，推动产业链和供应链金融服务，促进中小微企业加快发展。

3. 支持实施扩大内需战略，促进释放经济增长潜力

鼓励消费市场发展。营造最优消费环境，顺应消费升级趋势，积极探索与免退税购物经济发展相适应的财税制度安排，激发本地消费、提升外来消费、引导高端消费回流。加大对“五五购物节”等重点促消费宣传推广工作的支持力度，对新品首发活动、夜间经济活动、老字号活动等购物节重点项目等给予支持，安排财政专项资金支持因地制宜开展早餐工程建设，进一步支持跨境电商等公共服务平台建设，提振消费信心、释放消费需求，推动上海国际消费中心城市建设。

扩大有效投资拉动。安排市级建设资金，继续加大对交通基础设施、城市运行保障、生态环境建设、科技基础设施、公共能力及公共安全、郊区基础设施和教育、卫生、文化、体育、养老等社会民生建设领域的重大项目投入力度。更好发挥地方政府债券在“稳投资、扩内需、补短板”中的重要作用，积极向国家争取地方政府债券额度，统筹用于轨道交通等项目建设。按照“资金跟着项目走”的原则，配合相关部门，推动加强地方政府债券项目储备。

4. 全力保障常态化疫情防控，筑牢超大城市安全防线

支持疫情精准防控体系建设。严格落实外防输入、内防反弹的要求，全力做好疫情常态化精准防控资金保障。支持

建立健全疾病预防控制体系、平战结合的应急医疗救治体系、智慧高效的公共卫生应急指挥体系和监测预警体系，支持稳妥有序开展新冠肺炎疫苗接种工作，进一步加强新冠病毒核酸检测能力建设，支持做好重点场所防控工作，健全医防协同机制，共同筑牢疫情防控的铜墙铁壁。

进一步推动完善公共卫生体系建设。落实公共卫生“20条”，支持实施第五轮公共卫生体系建设三年行动计划，重点支持传染病应急救治救援体系建设等应急管理项目、“医防融合”慢性病综合服务管理等能力提升项目、重点人群和重点疾病健康服务等惠民服务项目、公共卫生学科人才建设等支撑保障项目，提升公共卫生服务能力。加强公共卫生应急物资保障，建立常规防护物资储备和专业医用物资储备“两张清单”，科学合理配置公共卫生应急物资储备规模和水平，加强应急物资和生产能力储备，安排公共卫生应急物资保障体系所需资金。

提升城市安全保障能级。积极发挥财政保障功能作用，进一步加大对信息化、智能化建设的支持力度，持续推动建设更高水平的平安上海，支持建立健全公共安全、社会治安、应急管理、消防安全、市场监管防控体系，推动完善重大活动应急机制，筑牢城市安全底线，提升城市韧性。

5. 聚焦民心工程和民生实事，支持提升民生服务水平

推动实现更加充分更高质量就业。落实就业优先政策，安排失业保险基金、市级促进就业专项资金、职业技能提升

行动资金等，用于支持高校毕业生、失业人员等重点群体多渠道就业，支持持续推进职业技能提升行动，推动实施互联网+职业技能培训计划，探索对劳动者取得职业技能等级证书实施技能提升补贴，缓解就业结构性矛盾。继续支持筹办第46届世界技能大赛。实施创业担保贷款及贴息等政策，加强创业融资扶持，支持创业孵化示范基地建设，促进创业带动就业。

优化养老托育服务和社会保障。筹集安排长期护理保险资金，完善长期护理保险制度，研究多渠道筹资机制。支持实施社区养老服务设施建设工程，推动社区嵌入式养老，引导各区加强综合为老服务中心、助餐场所、养老床位、认知障碍照护床位等建设，加快形成居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养结合的多层次养老服务体系。继续上调退休人员基本养老金。支持新增普惠性托育点，推动实施学龄前儿童善育工程。推动健全完善社会救助制度。

加快推进健康上海建设。支持市级优质医疗资源扩容和均衡布局，重点向郊区新城、临港新片区、长三角一体化示范区等区域倾斜，支持实施便民就医工程，建成老百姓家门口的好医院。安排临床重点专科、医疗卫生学科建设专项资金等，支持临床研究和学科人才建设，打造高水平临床研究型医院。支持中医药传承创新发展，启动实施第四轮中医药事业发展三年行动计划。推进医疗保障制度改革，研究优化调整基本医疗保险基金和地方附加基金结构和功能，完善职

工基本医疗保险门诊共济保障体系。

支持城市有机更新、旧区改造和“五个新城”建设。按照旧区改造总体工作部署，统筹运用各类资金，加快推进中心城区成片二级旧里以下房屋改造、旧住房综合改造和“城中村”改造。推进既有多层住宅加装电梯工程、停车难综合治理工程、推进架空线入地和合杆整治，支持各类保障房建设。围绕优化市域空间格局，积极支持“五个新城”建设。

推动加快建设高质量教育体系。深入推进上海教育现代化，支持上海教育综合改革国家示范区建设，提升高品质教育资源供给与社会服务能级。分类推进高校“双一流”建设，做强一批优势学科平台，夯实原始创新关键基础。优化市级财政高等教育经费管理使用，加大评价结果与资源配置的挂钩力度。优化完善市对区转移支付政策，推动小学生校内课后服务、学校体育场馆开放等惠民工程建设，促进教育均衡发展。

支持深入实施乡村振兴战略。聚焦“绿色田园、美丽家园、幸福乐园”工程建设，进一步完善财政支农投入机制，优化农业产业财政扶持方式，健全以绿色生态为导向的农业补贴政策机制，完善农业农村金融保障政策体系，支持都市现代农业高质量发展；稳妥推进农民相对集中居住和农村人居环境优化工程，支持美丽乡村建设；深化推进农村综合帮扶工作，促进农民持续增收。积极探索支持国有企业参与乡村振兴、都市农业重大项目建设的有效机制。继续做好东西

部协作和对口支援工作，支持对口地区实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

推进公共文化体育事业发展。保障红色文化传承弘扬工程，支持上海博物馆东馆等重大文化设施建设。重点支持文化遗产保护，加强历史文物保护和非物质文化遗产传承。繁荣发展社会主义文艺，大力扶持文艺新品、优品、精品。推动完善市、区、街镇、居村四级公共文化内容配送体系，支持办好重大文旅节庆活动，打造更多群众家门口的“文化客厅”。支持全民健身运动，保障好赛艇锦标赛等赛事活动，助力打造全球著名体育城市。

6. 加快推进城市精细化治理，着力提高城市治理效能

推进城市治理数字化。深入推动“两张网”融合发展，聚焦“高效办成一件事”，优化完善公共数据治理运营经费保障机制，推进政务服务“一网通办”体系建设，加快打造“网购型”政务服务城市；聚焦“高效处置一件事”，加大对市城市运行管理中心和城市运行管理系统建设的支持力度，建好城市运行“一网统管”体系，强化对上海城市治理的支撑。支持 5G 等新型基础设施建设，围绕推进经济数字化、生活数字化、治理数字化，支持打造一批具有引领性的数字应用场景，促进城市整体性、深层次的数字化转型，助力打造具有世界影响力的国际数字之都。

推动构建和谐生态环境。结合落实第八轮环保三年行动计划，深入打好污染防治攻坚战，持续推进水环境治理。研

究设立本市土壤污染防治基金。坚持生态优先、绿色发展，支持办好第十届中国花卉博览会。持续推动长江经济带生态环境突出问题整改，做好长江十年禁捕保障工作。支持培育全社会绿色生产生活方式，推进节约型机关等重点领域绿色创建工作。

支持打造城市美丽风貌。支持黄浦江两岸公共空间功能提升工程、苏州河两岸公共空间贯通工程等城市治理项目；推进美丽街区建设，支持打造一批宜居、宜业、宜乐、宜游的人民城市建设示范点；支持建立生活垃圾分类常态长效管理机制和全程分类收运、处置系统。

（三）2021 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 7258 亿元，比 2020 年执行数(下同)增长 3%。加上中央财政税收返还和补助收入 750.3 亿元、上年结转收入 183.6 亿元、调入资金 39.5 亿元、动用预算稳定调节基金 411.8 亿元，收入总量为 8643.2 亿元。全市一般公共预算支出 8105 亿元，与上年基本持平。加上上解中央财政支出 214.9 亿元、地方政府一般债务还本支出 321.4 亿元、调出资金 1.9 亿元，支出总量为 8643.2 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 3395 亿元，增长 3%。加上中央财政税收返还和补助收入 750.3 元、区级上解收入 256.6 亿元、上年结转收入 51.4 亿元、调入资金 28.7 亿元，收入总量为 4482 亿元。市级一般公共预算支出 2518 亿元，下降

8.5%。加上上解中央财政支出 214.9 亿元、市对区税收返还和转移支付支出 1705 亿元、地方政府一般债务还本支出 42.2 亿元、调出资金 1.9 亿元，支出总量为 4482 亿元。市级一般公共预算收支预算平衡。

市对区转移支付 1027.9 亿元，同口径下降 2.3%。其中：一般性转移支付 659.6 亿元，专项转移支付 368.3 亿元。资金安排方面，进一步调整优化转移支付结构，继续保持教育、“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市级重点项目任务，进一步促进本市基本公共服务均等化，推动区域协调高质量发展。

需要说明的是，2021 年全市一般公共预算收入预期比 2020 年增长 3%。主要考虑：**一方面**，2021 年世界经济有望出现恢复性增长，我国经济也将实现较快增长。在国家着力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局背景下，上海进一步强化“四大功能”，深化“五个中心”建设，加快打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接、建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，这些都将为财政运行注入新动力。**另一方面**，世界经济复苏仍不稳定不平衡，新冠肺炎疫情变化和外部环境依然存在诸多不确定性，我国经济恢复基础尚不牢固。上海疫情外防输入、内防反弹形势仍然严峻，经济转型升级还在爬坡过坎的重要阶段，重要领域关键核心技术攻关、新动能

培育等还需加快步伐。2020 年本市财政收入中存在国资特别收益等一次性收入，对 2021 年财政收入形成较高基数。同时，减税降费政策将进一步完善，短期减收效应持续释放。**综合分析判断**，2021 年全市财政收入增长继续面临较大压力，但通过努力可实现一定幅度的增长。对此，我们将进一步加强动态跟踪和预研预判，积极有效应对，确保财政收入平稳运行。

从财政支出看，2021 年全市一般公共预算支出与 2020 年基本持平，主要是截至预算编制时，财政部尚未正式下达 2021 年度本市政府债券发行额度。按照国家积极的财政政策要提质增效、更可持续的要求，将积极向财政部争取政府债券发行额度，并按照财政部正式下达的新增地方政府债券额度情况，增加安排相关支出，及时编制预算调整方案，提交市人大常委会审议批准。

贯彻落实中央“八项规定”精神和国务院“约法三章”要求，严格控制“三公”经费预算。经统计，2021 年，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 7.4 亿元，与 2020 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 4.3 亿元，公务接待费 1.13 亿元。

（四）2021 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 3002.7 亿元，下降 5.4%。加上中央财政补助收入 1.3 亿元、动用上年结转收入 740.5 亿

元、调入资金 1.9 亿元，收入总量为 3746.4 亿元。全市政府性基金预算支出 3239.6 亿元，下降 12.4%。加上地方政府专项债务还本支出 423.8 亿元、结转下年支出 83 亿元，支出总量为 3746.4 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 656.6 亿元，下降 27%。加上中央财政补助收入 1.3 亿元、动用上年结转收入 164.1 亿元、区级上解收入 0.5 亿元、调入资金 1.9 亿元，收入总量为 824.4 亿元。市级政府性基金预算支出 529.7 亿元，下降 48%。加上市对区转移支付支出 173.2 亿元、地方政府专项债务还本支出 79.5 亿元、结转下年支出 42 亿元，支出总量为 824.4 亿元。其中：市级国有土地使用权出让收入 580 亿元，下降 29.7%；市级国有土地使用权出让支出 467.2 亿元，下降 51.1%，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。

（五）2021 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 106.7 亿元，下降 36%。加上国有资本经营预算转移支付收入 0.8 亿元、上年结转收入 17.2 亿元，收入总量为 124.7 亿元。全市国有资本经营预算支出 85.2 亿元，下降 30.8%。加上调出资金 39.5 亿元，支出总量为 124.7 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 70 亿元，下降 44.2%。加上国有资本经营预算转移支付收入 0.8 亿元、上年结转收入 11.1

亿元，收入总量为 81.9 亿元。市级国有资本经营支出 52.4 亿元，下降 44.3%。加上国有资本经营预算转移支付支出 0.8 亿元、调出资金 28.7 亿元，支出总量为 81.9 亿元。市级国有资本经营预算收支预算平衡。

（六）2021 年社会保险基金预算收入预计和支出安排

全市社会保险基金预算收入 5198.5 亿元，增长 47.1%，剔除阶段性减免社会保险费等政策因素影响，增长 5.6%。其中，保险费收入 4620.6 亿元，财政补贴收入 402.1 亿元，利息等其他社会保险收入 175.8 亿元。加上中央调剂资金收入 421 亿元，收入总量为 5619.5 亿元。全市社会保险基金预算支出 4706.4 亿元，增长 7.7%。加上中央调剂资金支出 567 亿元，支出总量为 5273.4 亿元。本年收支结余 346.1 亿元，年末滚存结余 4835.6 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，2021 年本市总预算中区级预算仍由市财政代编。

三、切实做好 2021 年财政改革与预算管理工作

2021 年，面对充满挑战的新的历史机遇，我们将牢固树立底线思维，勇于创新突破、持续攻坚克难，积极贯彻落实预算法和预算法实施条例，扎实做好各项财政改革发展工作，确保完成全年预算目标任务。

全面加强预算管理。进一步加强政府“四本预算”的统筹衔接，持续推进本市划转部分国有资本充实社会保险基金改革工作，健全完善资金和资产相结合的财政资源统筹配置机制。严格落实党政机关过紧日子要求，一般性支出继续压减 10%。深入落实零基预算理念，逐步实施项目全生命周期管理，建立健全能增能减的预算分配机制，着力优化财政支出结构。强化预算对执行的控制，加强预算执行动态监控。依托大数据中心，完成预算管理一体化相关系统建设。加强对直达资金的常态化管理。推进落实公物仓管理制度，加强市级行政事业单位国有资产管理，逐步建立事中、事后监管工作机制。

深入实施预算绩效管理。更加突出绩效导向，进一步推进预算和绩效管理一体化改革，加快建立全方位全过程全覆盖的预算绩效管理体系。进一步加强对第三方绩效评价机构的管理，推进部门自评与外部评价、财政重点评价与再评价相结合的多层次绩效评价体系，提升评价结果的科学性、真实性和准确性，进一步强化结果应用，加快形成结果反馈、问题整改、绩效提升的良性循环。推进财政政策绩效目标公开的试点。

深化财政体制改革。深入推进分领域市与区财政事权和支出责任划分改革。落实中央出台有关政府购买服务管理办法，制定贯彻措施，强化购买主体的主体责任，加强政府购买服务管理。扩大预算单位差旅电子凭证网上报销试点改革

覆盖面，进一步推进非税收入收缴电子化管理改革，加大医疗收费电子票据应用改革推进力度。全面落实全市政府采购意向公开全覆盖，全力推进政府采购云平台应用。推进财会监督体系建设，进一步加强国家统一会计制度的贯彻实施工作，夯实财政财务和预算管理基础。

用好政府债券资金。积极争取国家对本市地方政府债券额度支持，提高政府债券资金使用绩效。深化部门间协同配合，推动市区两级加强债券项目储备。坚持“疏堵结合、开好前门、严堵后门”的原则，将政府债务率控制在合理范围内。在风险监测、到期债务应对、监督问责等方面下更大功夫，牢牢守住不发生系统性风险的底线，加快形成管理规范、责任清晰、公开透明、风险可控的债务管理制度。

主动接受人大预算审查监督。进一步深化落实《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》和市人大有关要求，自觉接受预算决算审查监督，认真听取吸纳人大代表和社会各界的意见建议，紧紧围绕贯彻落实中央和市委重大决策部署，提高支出预算和政策的科学性有效性。坚决落实人大及其常委会有关预算决议和决算决议。继续深入推进预决算公开工作。配合推进预算联网监督。做好2020年度国有资产管理情况的综合报告和2020年度国有自然资源资产专项报告工作。积极主动回应人大代表关切，做好解释说明工作，更好服务人大代表依法履职。

各位代表，做好 2021 年预算工作意义重大。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，攻坚克难、开拓进取，深入推进“五个中心”和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设，奋力创造新时代上海发展新奇迹，以优异成绩庆祝中国共产党成立 100 周年，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗！