

# 关于上海市 2018 年预算执行情况 和 2019 年预算草案的报告

——2019 年 1 月 27 日在上海市

第十五届人民代表大会第二次会议上

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 2018 年预算执行情况  
和 2019 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、2018 年预算执行情况

2018 年，各区、各部门在以习近平总书记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，深入学习  
贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，全面贯彻党的十九  
大和十九届二中、三中全会精神，按照当好新时代全国改革开放  
排头兵、创新发展先行者的要求，坚持稳中求进工作总基调，贯  
彻新发展理念，落实高质量发展要求，坚持以供给侧结构性改革  
为主线，有效应对外部环境深刻变化，坚决打好三大攻坚战，加  
快实施新一轮城市总体规划，大力提升城市能级和核心竞争力，  
全市经济社会发展呈现结构更优、效益更好、更趋协调、更可持

续的高质量发展态势，市十五届人大一次会议确定的全年目标任务全面顺利完成，全市“四本预算”执行情况总体良好。

### **（一）落实市十五届人大一次会议预算决议情况**

2018年，本市各级财政部门按照市人大预算决议要求，认真贯彻《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》，攻坚克难、创新突破，持续深化财税改革，聚力增效实施积极的财政政策，有力促进了经济社会持续健康发展。

#### **1. 围绕促进实现高质量发展，着力支持重大国家战略实施。**

全面贯彻落实市委《关于面向全球面向未来提升上海城市能级和核心竞争力的意见》，加大对高质量发展关键领域、重点区域、大科学设施、科技重大专项、核心技术研发攻坚、“四大品牌”建设和知识产权运营服务等重点领域的财税聚焦支持力度。落实战略性新兴产业发展专项资金 98 亿元，支持“华力二期”“和辉光电”等重大项目和 12 个研发与转化功能型平台建设；落实国家科技重大专项及地方配套资金 44.9 亿元，支持国家重大科技项目落户上海；安排国家实验室能力培育资金 2.7 亿元，支持张江实验室等开展重大基础科学和关键核心技术研究；积极拓展政府采购支持国产设备的政策导向功能，刚性落实政府首购、订购政策，对《2016 年度上海市创新产品推荐目录》中的 32 件创新产品、《2017 年度上海市创新产品推荐目录》中的 19 件创新产品，实行政府首购政策；建立上下联动、左右联通的工作推进机制，着力从税收政策和资金保障上确保首届中国“进博会”顺利举行，最

大限度地放大其“联动长三角、服务全国、辐射亚太”的溢出带动效应；聚力支持在省际对接道路贯通、协同创新网络共建共享、生态环境联防共治和市场体系建设等方面深化合作，促进长三角一体化发展全面提速，深入推进长江经济带发展；将上海自贸区专项发展资金规模从原来的 24 亿元扩大到 40 亿元；将启运港退税政策试点口岸由原来的 8 个扩大至 13 个，促进上海国际金融、贸易、航运中心与自贸实验区联动发展；围绕推进“一带一路”建设，大力支持建立“走出去”综合服务平台，为各类企业开展国际化贸易投资经营提供信息资讯、会展及海外推广、商事法律等全方位、综合性公共服务；进一步加大力度，优化完善东西部扶贫协作和对口支援财政投入机制，重点向深度贫困地区聚焦发力，全力支持打好脱贫攻坚战。

**2. 围绕营造国际一流营商环境，着力创新完善财税支持方式。**更加注重通过完善公共服务体系、提高公共服务水平来优化营商环境，变事后的“锦上添花”为事前和事中的“雪中送炭”，突出财政支出公共性、普惠性和公平性；通过落实国家有关从 2018 年 5 月 1 日起下调制造业和交通运输等行业增值税税率、退还部分企业期末留抵税额、扩大享受减半征收所得税优惠政策的小型微利企业范围、支持研发创新的新的税收政策、从 2018 年 10 月 1 日起提高个人所得税起征点、清理规范行政事业性收费，以及实施阶段性社保降费等政策措施，有效降低实体经济成本，全市新增“减税降费”超过 500 亿元；结合深化“放管服”改革，全力支

持推进政务服务“一网通办”，加快实现从“群众跑腿”向“数据跑路”的转变；认真落实本市促进民营经济发展“27 条”，通过国有资本经营预算安排资金 20 亿元用于支持组建上市公司纾困基金，并将本市中小微企业政策性融资担保基金规模从 50 亿元扩大至 85 亿元，进一步加大担保基金业务创新力度，鼓励、引导各商业银行不断加强对各类科技型 and “专精特新型”中小微企业的信贷倾斜支持力度；实施融资租赁业财政政策，鼓励、引导本市融资租赁业创新集聚发展，服务实体经济融资融物；全力做好稳定外贸发展政策服务工作，促进增强出口企业信心；及时研究提出在优化退税方式和拓展退税标的物等方面先行先试的税收政策措施建议，为进一步创新完善本市境外旅客购物离境退税政策、优化国际化的购物消费环境打下了坚实基础。

**3. 围绕创造高品质生活，着力支持推进普惠性、基础性、兜底性民生建设。**持续推进轨道交通线等重大工程和重点区域建设，加快推进公共服务资源配置和基础设施建设向郊区特别是财力困难区倾斜，支持全面实施乡村振兴战略，推进“美丽上海”建设；强化政府统筹保障责任，将本市城乡居民低保补助水平从每人每月 970 元提高到每人每月 1070 元，适当提高重残无业人员等特殊救济人员和优抚对象补助标准，加强对特困人员、残疾人等群体的兜底保障；支持扩大失业保险援企稳岗政策覆盖面，对符合条件的用人单位按该单位及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的 50% 给予稳岗补贴；大力推进医养结合，支持将长期

护理保险试点范围从徐汇、普陀、金山扩大到全市其他各区，照护服务对象拓展至 23.4 万人；支持将高水平地方高校建设试点范围从上海大学、中医药大学 2 所扩大至 7 所（新增了上海交通大学医学院、上海理工大学等 5 所高校）；大力推进上海图书馆东馆等重大文化基础设施建设；设立上海文化产业发展投资基金并落实首期市级出资 15 亿元，引导撬动社会资本投入文创产业发展；落实公益性文化、体育场馆运行和开放经费 14.9 亿元，着力推进公共文化服务体系建设；制定实施《上海市历史风貌保护及城市更新专项资金管理办法》，统筹推进风貌保护、城市更新、旧区改造等；落实水利建设补助资金 141.1 亿元，确保本市 2018 年底全面稳定消除河道黑臭任务目标顺利实现；支持构建精细科学的城市智能化管理体系，大力推进垃圾综合治理，支持加强公共安全体系建设，切实补好城市管理短板，促进提高社会治理水平。

**4. 围绕推进实现国家治理体系和治理能力现代化，着力深化财政体制、预算管理和国有资产管理体制改革。**围绕建立权责清晰的财政体制，研究拟定本市基本公共服务领域市与区财政事权和支出责任划分改革方案；出台本市环境保护税收入划分改革方案，从体制上引导各区加强环境保护和治理；进一步规范和加强政府债务管理，加快构建债务风险防范长效机制；着力推进财政支出定额标准体系和重点支出项目库建设，推进中期财政规划与年度预算有机衔接，增强跨年度重大支出政策的可预期性；出

台《关于本市建立健全涉农资金统筹整合长效机制的实施意见》，确保财政政策导向、资金投入重点与本市乡村振兴规划目标任务相适应；将国库集中支付电子化管理改革试点范围扩大到全市各区和部分符合条件的乡镇；全面执行公务卡和现金使用管理制度，经费支出的规范性和透明度进一步提升；建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度，并将本市 2017 年度国有资产综合报告和金融企业国有资产专项报告报市人大常委会审议；进一步加大对市级行政事业单位所办企业清理规范力度，为深化推进政府资金、资产和资源“三资”统筹调剂配置机制改革奠定了扎实基础；着力完善与职能调整、机构编制相适应的财政预算管理体制和经费保障机制，确保机构改革任务顺利落地实施。

**5. 围绕提高财政资源配置效率和资金使用效益，着力强化科学化、精细化、规范化管理。**修订完善《上海市市级财政项目预算评审管理办法》，扩大预算评审范围，加快实现预算评审制度化、机制化；结合实施《上海市政府采购实施办法》，及时修订《上海市政府采购评审专家和评审工作管理办法》，明确和强化采购代理机构对评审工作的现场管理职责；选择体现部门履职特点、涉及重要民生和重大支出的33个项目实施重点评价，并邀请部分人大代表、政协委员对重点项目的评价过程进行现场指导监督，着力提高绩效评价的科学性和公信力；首次选择部分金额较大、社会关注度高、代表性强的教育、科技、卫生、交通等领域31个重点支出项目，将项目的基本情况与部门预算一起向社会

公开；首次将各市级主管部门重点支出项目绩效自我评价报告的摘要汇总和10个市级重点支出项目绩效的评价报告，作为2017年市级决算参阅材料提交市人大，并在会后向社会公开。

## **（二）2018年预算收支情况**

### **1. 一般公共预算**

2018年，**全市一般公共预算收入**7108.1亿元，为预算的100%，比2017年（下同）增长7%。加上中央财政税收返还和补助收入850.8亿元，上年结转收入、调入资金、动用预算稳定调节基金等1085.8亿元，以及地方政府一般债务收入382.1亿元，收入总量为9426.8亿元。**全市一般公共预算支出**8351.5亿元，完成调整预算的99.1%，增长10.7%。加上上解中央财政支出256.7亿元、地方政府一般债务还本支出173.5亿元、补充预算稳定调节基金471.6亿元、结转下年支出173.5亿元，支出总量为9426.8亿元。全市一般公共预算收支执行基本平衡。**市级一般公共预算收入**3362亿元，为预算的100%，增长6.5%。加上中央财政税收返还和补助收入850.8亿元，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645亿元，以及地方政府一般债务收入382.1亿元，收入总量为5239.9亿元。**市级一般公共预算支出**2791.8亿元，完成调整预算的102.7%，增长26.2%。加上上解中央财政支出256.7亿元、市对区税收返还和转移支付支出1738亿元、地方政府一般债务还本支出61.5亿元、地方政府一般债务转贷支出312.1亿元、补充预算稳定调节基金25.4亿

元、结转下年支出 54.4 亿元，支出总量为 5239.9 亿元。市级一般公共预算收支执行基本平衡。

预算执行中，根据《预算法》规定，市财政局分别编制市级预算调整方案，提交市十五届人大常委会第四次和第七次会议审查批准。主要内容：**一是**财政部核定本市发行 2018 年地方政府新增一般债券 298 亿元，其中：70 亿元用于市级基本建设支出，228 亿元转贷区级，用于重大公益性项目支出；**二是**为全面贯彻落实中央和市委、市政府在 2018 年中新出台的一系列重大决策部署和政策措施，进一步加大积极财政政策实施力度，市级动用预算稳定调节基金 365 亿元增加安排以下几方面支出：基本建设支出 70 亿元、市级轨道交通建设和偿债资金 186 亿元、市级历史风貌保护和城市更新专项资金 50 亿元，以及城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省调剂资金 59 亿元。预算调整后，市级一般公共预算收支总量由年初的 4407.4 亿元调整为 5070.4 亿元。

### **(1) 收入增长主要特点**

2018 年，全市财政收入总体呈现结构优化、质量提升的增长态势。**一是收入平稳健康增长。**市级收入增长 6.5%、区级收入增长 7.5%。**二是税费结构较为合理。**税收收入 6285 亿元，占比 88.4%；非税收入 823.1 亿元，占比 11.6%。税收收入中，增值税、企业所得税和个人所得税等主体税种保持增长势头，分别增长 6.7%、8.3%和 11.2%，贡献全市收入增量近八成。**三是三产增长快于二产。**二产、三产收入分别增长 3.3%和 8.2%。其中：



商业、金融业收入分别增长 14.3%和 15.1%，贡献全市收入增量逾五成。

## **(2) 市级主要支出项目执行情况**

2018 年，市级教育支出 283.6 亿元，完成预算的 100.8%；科学技术支出 256.5 亿元，完成调整预算的 110.7%；社会保障和就业支出 353 亿元，完成预算的 103.2%；医疗卫生与计划生育支出 198.1 亿元，完成预算的 98.9%；文化体育与传媒支出 94.2 亿元，完成预算的 109.2%；公共安全支出 176.2 亿元，完成预算的 109.9%；节能环保支出 138.8 亿元，完成调整预算的 106.5%；城乡社区支出 594.1 亿元，完成调整预算的 104.6%；交通运输支出 220.6 亿元，完成调整预算的 107.1%。

## **(3) 市对区转移支付预算执行情况**

2018 年，市对区一般公共预算转移支付 1091.3 亿元，完成预算的 101%。其中：一般性转移支付 645.4 亿元，专项转移支付 445.9 亿元。主要用于加强中小河道综合治理、区域环境综合整治、基础设施建设等重大项目的财力保障，以及加大对教育、医疗卫生、社会保障、公共安全、文化体育、“三农”等民生领域的转移支付力度，促进基本公共服务的均衡保障和城乡协调发展。

## **(4) 政府债务余额情况**

2018 年，经国务院批准，财政部核定本市政府债务限额为 7703.5 亿元（其中：一般债务限额 3962.9 亿元，专项债务限额 3740.6 亿元）。截至 2018 年底，本市政府债务余额为 5034.9 亿

元（其中：按类型分，一般债务余额 2642.9 亿元，专项债务余额 2392 亿元；按级次分，市级债务余额 712.8 亿元，区级债务余额 4322.1 亿元）。按审计口径计算的 2018 年底本市政府债务率为 41%，债务规模适度，风险总体可控。

## 2. 政府性基金预算

2018 年，**全市政府性基金收入** 2095.4 亿元，为调整预算的 107.1%，增长 6.9%。加上中央财政补助收入 18.8 亿元、动用上年结转收入 324.8 亿元、地方政府专项债务收入 323.8 亿元、调入资金 23.6 亿元，收入总量为 2786.4 亿元。**全市政府性基金支出** 2351.9 亿元，完成调整预算的 97.5%，增长 15%。加上地方政府专项债务还本支出 60.5 亿元、调出资金 182.4 亿元、结转下年支出 191.6 亿元，支出总量为 2786.4 亿元。**市级政府性基金收入** 612.7 亿元，为调整预算的 107.5%，增长 1.2%。加上中央财政补助收入 18.8 亿元、动用上年结转收入 64.8 亿元、区级上解收入 0.3 亿元、地方政府专项债务收入 323.8 亿元，收入总量为 1020.4 亿元。**市级政府性基金支出** 538.6 亿元，完成调整预算的 100%，增长 47.6%。加上市对区转移支付支出 87.8 亿元、地方政府专项债务还本支出 9 亿元、地方政府专项债务转贷支出 323.8 亿元、调出资金 22.5 亿元、结转下年支出 38.7 亿元，支出总量为 1020.4 亿元。其中：**市级国有土地使用权出让收入** 537.6 亿元，为调整预算的 107.5%；**市级国有土地使用权出让支出** 456.9 亿元，完成调整预算的 99.9%，主要用于中心城区旧区改造、轨道交通等城

市建设支出，以及重点区域土地收储及配套基础设施建设支出。

**需要说明的是**，预算执行中，根据《预算法》规定，市财政局分别编制市级预算调整方案，提交市十五届人大常委会第四次和第七次会议审查批准。主要是财政部核定本市发行 2018 年地方政府新增专项债券 294 亿元，全部转贷区政府，用于具有一定收益的项目资本支出；本市出让地块及成交金额高于年初预期，相应调增市级国有土地出让金收支预算 87 亿元。预算调整后，市级政府性基金收支总量由年初的 586.4 亿元调整为 967.4 亿元。

### **3. 国有资本经营预算**

2018 年，**全市国有资本经营收入** 148.1 亿元，为调整预算的 112.3%，增长 23.3%。加上上年结转收入 21 亿元，收入总量为 169.1 亿元。**全市国有资本经营支出** 121.7 亿元，完成调整预算的 100.2%，增长 22.4%。加上调出资金 32.6 亿元，支出总量为 154.3 亿元。全市国有资本经营预算执行当年结余 14.8 亿元，结转下年使用。**市级国有资本经营收入** 118 亿元，为调整预算的 108.4%，增长 33.3%。加上上年结转收入 14.8 亿元，收入总量为 132.8 亿元。**市级国有资本经营支出** 97.1 亿元，完成调整预算的 99.3%，增长 27.4%。加上调出资金 25.9 亿元，支出总量为 123 亿元。其中：资本性支出 88.3 亿元，主要用于支持市属国有企业技术创新，参与国家会展中心、虹桥商务区、浦东机场三期扩建以及长期租赁住房等重点项目建设，支持上市公司纾困基金组建等方面；费用性支出 8.2 亿元，主要用于支持国有企业创新发

展、解决国有企业改革历史遗留问题等方面；其他支出 26.5 亿元，主要用于补充本市社会保险基金和国资监管等方面。市级国有资本经营预算执行当年结余 9.8 亿元，结转下年使用。

#### **4. 社会保险基金预算**

2018 年，**全市社会保险基金收入** 4415.7 亿元，为调整预算的 100.2%，增长 6.1%。其中：保险费收入 3765.2 亿元，财政补贴收入 327 亿元，利息等其他社会保险收入 323.5 亿元（含中央调剂收入 114 亿元）。**全市社会保险基金支出** 3919.4 亿元（含中央调剂支出 165.2 亿元），完成调整预算的 98.4%，增长 9.3%。**本年收支结余** 496.3 亿元，**年末滚存结余** 5007.4 亿元。

总的来看，2018 年本市财政运行总体平稳、稳中有进、稳中向好，来之不易。这是党中央、国务院和中共上海市委坚强领导的结果，是全市人民团结一心、奋力拼搏的结果，也是人大、政协及代表委员们指导监督、大力支持的结果。

同时，我们也清醒地认识到，财政运行和财政改革发展中还面临一些问题、困难和挑战：**一是**财政收支紧平衡特征明显，财政收入增长放缓，支出刚性需求持续增长，收支矛盾日益凸显；**二是**市区两级政府分领域的财政事权和支出责任划分改革有待进一步深化推进，转移支付制度有待进一步完善；**三是**与人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展相适应的预算制度改革有待进一步深化、预算编制质量和预算管理水平有待进一步提高；**四是**行政事业单位“公物仓”的覆盖范围有待进一步拓展，政府资

金与资产、资源管理有机结合的“三资”统筹调剂配置机制有待进一步创新完善；**五是**预算绩效管理理念尚未牢固树立，绩效管理的广度和深度有待进一步拓展，绩效激励约束作用有待进一步加强。对此，市政府高度重视，要求各有关部门和单位切实强化对标、看齐意识，采取有力措施，认真加以解决。

## **二、2019 年预算草案**

2019 年是新中国成立 70 周年，是全面建成小康社会关键之年。要牢固树立大局意识、全局观念和法治、底线思维，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，推动上海经济社会在实现高质量发展上不断实现新突破、取得新成效。

### **（一）2019 年预算编制和财政工作的指导思想、主要原则**

**本市预算编制和财政工作的指导思想是：**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会以及中央经济工作会议精神，认真落实十一届市委六次全会部署，树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持深化市场化改革、扩大高水平开放，全面用好我国发展的重要战略机遇期，聚力深化推进关键领域财税改革，“加力提效”实施积极的财政政策，

进一步调整优化支出结构、创新完善财政支持方式，加大对重点领域和薄弱环节聚焦支持力度；牢固树立过“紧日子”的思想，严格压缩一般性支出，全面实施预算绩效管理，着力构建“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系，加快推进预算和绩效管理一体化，不断提高预算约束力和透明度，更好发挥财政在加快落实“三项新的重大任务”、加快建设现代化经济体系、加快提升城市能级和核心竞争力中的职能作用，促进经济持续健康发展和社会大局稳定，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年。

贯彻上述指导思想，要围绕推动高质量发展，着重坚持和体现以下原则：**一是实事求是、积极稳妥。**财政收入预算安排与经济社会发展新情况相适应，与财政政策相衔接，充分考虑落实国家和本市“减税降费”政策等方面的因素影响。**二是统筹兼顾、有保有压。**更加突出聚焦支持补短板、强弱项，严格控制和压减一般性支出。**三是量力而行、精打细算。**健全民生等重点支出政策决策机制和监测预警体系，加强财政综合保障能力和重大项目财政可承受能力评估。**四是疏堵结合、源头管控。**“堵后门”要更严，“开前门”要更大，有效防范财政金融风险。**五是结果导向、聚力增效。**按照“扩围、优化和融合”的要求，扩大预算绩效管理范围，加强绩效评价结果应用，切实将有限的财政资金用在刀刃上。

## **（二）2019 年财政政策**

按照中央经济工作会议的决策部署，2019 年宏观政策要强化逆周期调节，积极的财政政策要“加力提效”，统筹推进“稳增长

长、促改革、调结构、惠民生、防风险”工作。就本市而言，要按照“巩固、增强、提升、畅通”的要求，通过市区联动、内外结合，在“加力提效”上狠下功夫，进一步创新完善与高质量发展要求相适应的财政政策体系，加强财政政策与其他宏观经济政策的协调配合，强化政策协同，不断提高政策的敏感性、精准性、便捷性，努力实现最优政策组合，有针对性地引导市场预期，着力打造内外资企业一视同仁、公平竞争、可预期的财税政策环境，着力激发微观主体活力，着力构筑上海发展的战略优势。

**“加力”主要体现在实施更大规模“减税降费”和积极争取扩大政府债券发行规模上。**一是全面落实国家更大规模的“减税降费”政策，坚持普惠性减税和结构性减税相结合，进一步加大“减税降费”力度，重点减轻制造业和小微企业税收负担；结合本市实际，在地方权限内，将车船税降到法定税率最低水平，并结合降低企业用地成本要求，下调城镇土地使用税和房产税征收标准；研究对本市增值税小规模纳税人实施减半征收资源税、城建税、房产税、城镇土地使用税、印花税、耕地占用税和教育费附加、地方教育附加等“六税两费”，进一步降低企业社保缴费负担。**二是在国家核定本市地方政府债务限额内，积极争取扩大本市政府债券发行规模，并适当向承接本市重大建设项目任务、债务风险较低的区倾斜。**在此基础上，抓紧做好2019年债券发行工作，加快政府债券资金支出，切实提高债券资金使用效益，更好发挥政府债券特别是专项债券在“稳投资、扩内需、补短板”中的重要

作用。**三是**围绕增强“四本预算”统筹合力，进一步加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹平衡力度，将市级国有资本经营预算收入调入一般公共预算的比例提高到 28%，并结合落实企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，合理安排一般公共预算和国有资本经营预算资金补充社会保险基金，进一步“稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期”，有效提振市场信心，促进经济实现高质量发展。

**“提效”主要体现在政府带头过“紧日子”和提高财政资金的配置效率、使用效益上。**一是坚持有保有压，进一步调整优化支出结构，该保的支出千方百计保，该压的支出坚决压下来，严格控制“三公”经费预算，取消低效无效支出，除重点和刚性支出外，各部门其他一般性支出一律按不低于 5% 的比例压减；**二是**以全面实施预算绩效管理为抓手，将绩效理念贯穿预算编制、执行和监督全过程，加快预算执行进度，进一步提升重点支出项目特别是跨度大、周期长的工程类项目的资金使用效益，尽早发挥财政资金作用，更好推动财政政策落地见效；**三是**加强动态监控，及时纠正偏差，将难以支出的长期沉淀资金一律收回，统筹用于亟需资金支持的其他领域。

在市级财政支出预算安排的政策导向上，重点聚焦支持以下六个方面：

**1. 聚焦支持打造新一轮全面开放新高地，进一步促进改革开放向纵深发展。**一是围绕加快推进上海自贸试验区新片区建设，



聚焦有利于形成更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区的重点领域，着力在离岸税制、在岸税制等方面探索建立有利于激发市场主体创新活力、增创国际竞争新优势的税收制度和政策体系；有效发挥新一轮自贸试验区专项资金的示范引导作用，支持在推进投资和贸易自由化便利化方面大胆创新探索，促进增强上海作为国家“一带一路”建设桥头堡的综合服务功能和辐射带动作用。**二是**围绕加快推进长三角区域一体化发展国家战略落实落地，积极支持探索设立长三角一体化发展投资基金，聚焦推进基础设施、科技创新、产业协同、生态环境、市场体系和公共服务等重点合作项目建设；在市级建设财力中安排资金，重点支持沪苏湖铁路、沪通铁路、机场联络线等铁路路网和省际道路对接项目开工建设，合力推进长三角一体化发展示范区建设；深入参与长江经济带建设，支持创建崇明长江经济带绿色发展试点示范区。**三是**围绕持续放大“进博会”的溢出带动效应，进一步创新完善财税政策，鼓励和支持探索市场化、常态化的办展机制；围绕将虹桥商务区打造成为服务长三角、面向全国和全球的一流商务区，增加虹桥商务区专项发展资金总量规模，进一步拓展政策覆盖范围。**四是**围绕深入推进精准扶贫、精准脱贫，加大对东西部扶贫协作和对口支援地区的财政投入力度，安排对口支援与合作交流专项资金 63.4 亿元，援助本市在新疆喀什和克拉玛依、西藏日喀则、云南、青海果洛、贵州遵义、三峡库区等对口支援地区的项目，鼓励和支持本市企业到对口支援地区开展相关产业

合作，帮助对口地区稳定解决贫困群众的“两不愁、三保障”问题。

**五是**围绕营造国际一流营商环境，聚焦实施优化营商环境行动，全力支持打造“一网通办”品牌，加快推进“互联网+财政服务”，不断提高上海财政的数字化、智能化和便利化水平；结合推进社会信用体系建设，加快搭建市区两级共同参与的本市中小微企业政策性融资担保合作平台，进一步完善融资担保网络体系，扩大中小微企业贷款信用担保政策覆盖面，着力提高风险容忍度，加大业务创新力度，开发更多符合各区产业特色和功能定位、有利于科技创新、转型升级和扩大出口的专项融资担保产品，建立各区专项融资担保产品业务办理绿色通道，努力为各类中小微企业特别是科技型企业提供更加及时有效的融资担保增信服务；进一步发挥政府采购支持作用，市级部门年度政府采购项目预算总额的30%以上，专门面向中小微民营企业采购，其中预留给小微企业的比例不低于60%；鼓励跨国公司在本市设立地区总部和研发中心，引导在沪跨国公司地区总部进一步集聚实体业务、拓展功能、提升能级，支持外资研发中心升级为全球研发中心；进一步完善与推进“一带一路”建设相配套的对外贸易和对外投资合作公共服务体系，对出口国际市场尤其是出口重点地区的首台套、首版次、首批次产品加大示范应用支持力度，最高按照专项支持比例30%上限给予支持，鼓励、引导和支持企业深度拓展新的国际市场，逐步提高“一带一路”市场及欧洲等国家的出口比重，并着力支持扩大服务贸易出口。

**2. 聚焦支持经济高质量发展，进一步促进提升城市能级和核心竞争力。**一是围绕增强创新策源能力，聚焦基础研究和关键核心技术攻关、集中力量解决“卡脖子”技术问题，大力支持“张江综合性国家科学中心”、世界一流的大科学设施群、张江科学城市建设，支持建设一批高水平功能型平台和新型研发组织，全力攻克新技术；围绕深化科技体制机制改革，进一步创新完善财政科研经费管理使用方式，对基础前沿研究类的新型研发机构，加大经常性经费稳定支持力度，实行综合预算管理，创新人事薪酬制度，探索实施市场化的薪酬标准和配套措施，吸引国际顶尖科研人员聚集上海开展科技合作研究；进一步扩大科研项目经费管理自主权，在科研项目经费预算编制、预算调整、科研项目劳务费发放标准、科研仪器设备采购等方面给予项目单位更多的自主权；大力推进实施高新技术企业培育工程，对入库培育企业给予一次性资金支持，支持额度按照企业上一年度发生的研发费用10%确定，最低20万元，最高200万元，促进科技成果产业化；实施《上海市科技创新券管理办法》，进一步扩大“科技创新券”覆盖范围，支持更多的高校、科研院所和科技中介服务机构、创业服务机构为初创期科技型企业、科技型中小微企业提供研发和转化服务；持续推进人才体制机制改革和政策创新，有效发挥人才发展、领军人才和人才高峰工程建设专项资金的激励引导功能，打造近悦远来的国际化人才集聚新高地；支持高标准打造知识产权保护高地，加快推进国家知识产权国际运营试点平台建设。二

**是围绕提高城市经济密度**，对标国家重大科技战略，结合全力打响上海“四大品牌”、巩固提升实体经济能级，培育壮大新动能，安排战略性新兴产业专项资金 100 亿元，重点支持集成电路、人工智能、民用航空等关键领域的重大项目、国家配套项目等，参与出资国家集成电路产业基金（二期），支持硬 X 射线等一批市级科技重大专项；安排科技创新计划专项资金等 35.6 亿元，重点支持加强“上海脑科学与类脑研究中心”科研能力建设、提高上海科学技术奖奖励标准，促进原创新药、高端医疗器械等重大产品研发，加快生物医药产业向产业链中高端转型升级；安排产业转型升级发展专项资金 15.5 亿元，支持企业重点技术改造、高端智能装备首台突破和示范应用、工业强基、工业互联网等；安排信息化发展专项资金 6 亿元，重点支持 5G 关键技术、新型城域物联专网等新一代信息基础设施的合理布局、示范应用、模式创新，促进信息和集成电路产业加快发展。在进一步发挥“天使投资”“创业投资”“产业转型升级”“集成电路”“军民融合”等基金功能作用的同时，研究设立人工智能发展基金，努力为关键核心技术攻坚克难、战略性先导产业兼并重组、产业链整合提升提供长期稳定的资金来源，促进各类高端资源要素加速向重点产业领域、“科创中心”重要承载区集聚，全力支持发展新经济、打造新品牌。**三是围绕提升上海全球资源配置能力**，安排金融发展专项资金 11 亿元，进一步发挥财政资金的示范、引导作用，支持金融机构体系建设，鼓励金融业务创新，吸引全球金融资源集聚，

提升金融中心能级；安排外经贸专项资金 7.5 亿元，促进构建开放型经济新体制、培育国际经济合作优势；安排航空枢纽和航运中心建设专项资金 2.5 亿元，支持航空枢纽建设和调整优化现代航运疏运结构及功能性机构集聚；对标国际通行规则，积极推进境外旅客购物离境退税政策升级扩围，促进消费升级。

**3. 聚焦支持社会治理创新，进一步促进提高城市治理的科学化、精细化和智能化水平。**围绕持续加强基层基础建设，聚焦公共安全、城市管理、民生服务和政务服务等社会治理实项目，分类分项落实好相关项目的财政资金保障，促进提高社会治理法治化、智能化、专业化水平；将涉及城市管理和社会治理智能化综合服务纳入政府购买服务范围；升级构建政府采购云平台，加快构建社会组织综合信息咨询平台，优化完善政府购买服务机制，支持培育一批品牌性社会组织，充分发挥社会组织在激发社会活力、优化社会服务、促进社会公平、化解社会矛盾中的积极作用。围绕落实城市精细化管理三年行动计划，坚持“留改拆”并举，支持有序推进城市更新，提升城市科学化、精细化、智能化管理水平，安排历史风貌保护及城市更新专项资金和旧住房综合改造补助资金，用于市委、市政府确定的重点旧改地块中经甄别需要实施成片保留保护的相关投入、风貌保护区域内里弄房屋改造以及配套设施建设等；安排市级国有土地使用权出让支出，对重点旧区改造地块继续采取市、区合作进行土地储备或市级补贴支持的方式，加快房屋征收，改善居民生活条件。安排城市维护和架空

线入地经费 61.1 亿元，保障市管城市道路、绿化林业、市容环卫、城区防汛等设施维护和管理项目，以及电力线、信息通信线等入地和监控杆、通信杆、电线杆等多杆合一，提升全市市容环境品质和城市治理整体能力，补齐市政市容管理短板；安排“美丽街区”建设补助资金，支持城市保洁、设施管理、景观品质、立面维护、动态管控等五大方面建设，提升街区内涵、底蕴和特质；安排社会治理智能化保障经费 8.5 亿元，支持上海“智慧公安”建设，公安装备配置、电子警察运行，以及政法部门信息化等项目，进一步优化财政资源配置，推动城市更有序、更安全。

#### **4. 聚焦支持实施乡村振兴战略，进一步促进城乡融合发展。**

**一是**围绕加快推进“美丽家园”工程建设，安排专项补助资金9亿元，支持农村生活污水处理和危房改造建设，加大对与人民群众生活密切相关的重点项目聚焦支持力度；安排专项补助资金9.5亿元，支持农村人居环境整治，将财政补贴标准由2万元/户提高至3万元/户；创新以奖代补方式，安排补助资金4.6亿元，支持各区开展市级美丽乡村示范村和乡村振兴示范村建设，促进全面提升美丽乡村建设水平。**二是**围绕加快推进“绿色田园”工程建设，安排都市现代农业发展、科技兴农、农业生态与农产品安全等专项资金15亿元，聚焦重点基础设施建设、农业产业化经营、农产品质量安全，将政策目标由数量增长为主转向数量质量效益并重，财政资金重点向资源节约型、环境友好型农业倾斜，着力支持发展都市现代绿色农业，促进实现农业提质增效。**三是**围绕加快推

进“幸福乐园”工程建设，在继续实施农业综合补贴政策的同时，安排专项补助资金6.5亿元，推动以增强“造血”能力为主要内容的新一轮农村综合帮扶工作，重点帮扶困难农户，促进农民持续增收；推进城乡基本公共服务均等化，加强民生领域薄弱环节财政保障力度，安排郊区农村养老机构改造补助资金1.2亿元，用于80家薄弱养老机构基础设施改造和设备购置，促进提前完成2018-2020年改造任务。

**5. 聚焦支持民生持续改善，进一步促进增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。**一是大力支持就业创业。安排本市失业保险基金和市级促进就业专项资金95.5亿元，继续支持援企稳岗“护航行动”，落实新一轮鼓励创业带动就业政策，加大对创业孵化基地、高校创业指导站等支持力度，促进小微、民营创业企业创新发展；安排地方教育附加专项资金，用于职业培训基础能力建设、高技能人才培养基地资助等方面，加快提升劳动者职业技能水平，促进实现更高质量和更充分就业。二是大力支持推进教育现代化。安排地方高校建设经费158.2亿元，支持本市高校扩大办学自主权和内涵式发展，以及上海大学等12所研究型大学争创一流大学、一流学科，试点启动高水平应用型高校建设，进一步推动高校分类改革，突出办学特色；安排基础教育综合改革经费30.5亿元，支持义务教育均衡发展，推动公办高中特色多样发展，探索职业教育中高职贯通，推进幼托一体化发展，新增50个普惠性托育点。三是大力支持养老服务能力提升。做好新增养

老床位、社区综合为老服务中心和社区长者食堂建设、优化助餐配送体系的资金补助工作，着力满足多层次养老服务需求，关注重点群体，支持探索建立本市失智老人照护体系；比照长期护理保险评估认定、待遇享受条件等规定，对符合条件的市民社区医疗互助帮困计划对象增设照护补助。**四是大力支持健康上海建设。**持续加大政府卫生投入力度，重点健全完善疾病预防控制体系，安排公共卫生支出11.2亿元，支持增加120车辆设备更新、疫苗采购和冷链管理等；夯实基层医疗服务基础，深化推进家庭医生签约服务，加快医疗联合体建设，引导优质医疗资源和居民就医下沉；支持公立医院能力建设，安排公立医院支出81.4亿元，支持仁济医院科研楼、新华医院儿科综合楼等公立医院开办和设备购置，加大重点研究领域投入力度，支持临床重点专科建设，提升医疗卫生综合服务能力，促进临床、教学、科研协调发展。**五是大力支持完善社会救助体系。**认真贯彻落实《上海市社会救助条例》，坚持托底线、救急难、可持续，完善救助资金保障，强化救助资金管理，切实做到困难群众应保尽保，并逐步提高救助水平；支持建立本市残疾儿童康复救助制度，促进提高残疾儿童保障水平。**六是大力支持国际文化大都市建设。**继续安排上海文化产业发展投资基金市级出资10亿元，进一步发挥财政资金杠杆效应，撬动社会资本投入影视、演艺、动漫游戏、网络文化、创意设计、出版、艺术品、文化装备、旅游等九大重点文化产业领域，推进商旅文体融合创新，支持打造一批主业突出、具有核心



竞争力的文化、旅游领军企业；围绕率先建成现代公共文化服务体系，安排重大公共文化体育设施建设和修缮经费23.1亿元，积极推进上海博物馆东馆、兰心大戏院等一批标志性文化场馆建设和改造，进一步提升本市文化体育场馆功能，优化文化体育空间布局；切实做好第十二届中国艺术节经费保障。

**6. 聚焦支持打好污染防治攻坚战，进一步促进加快生态宜居城市建设。**坚持生态优先、绿色发展，继续安排水利建设补助资金 90.2 亿元，加大对苏州河环境综合整治四期工程和劣 V 类水体治理的投入力度；安排河道养护补助资金 7.7 亿元，支持区管以下河道养护并提高市级补助标准；增设二级水源地保护和雨污混接专项补助 8 亿元，支持饮用水水源二级保护区内现存工业企业的关闭清拆，以及住宅小区内部雨污分流改造和外部混接改造；安排政府购买服务资金 28 亿元，通过购买公共污水处理服务，保障城镇污水处理设施建设和运行维护。围绕深入推进实施第七轮环保三年行动计划，安排节能环保资金 21.8 亿元，推动中小锅炉提标改造、农作物秸秆还田与综合利用，推广餐厨废弃油脂制生物柴油运用等，支持节能降碳、大气污染减排、循环经济发展等；安排财政资金 23.3 亿元，支持新能源公交车更新和推广运用，稳步提高新能源公交车比例；安排林业建设专项补助资金 16.7 亿元，支持公益林造林、生态廊道建设等，加大对市级重点生态廊道项目补贴力度，支持优化生态空间布局，强化生态系统保护。

### **(三) 2019 年收入预计和支出安排**

#### **1. 一般公共预算**

2019 年，**全市一般公共预算收入** 7465 亿元，比 2018 年（下同）增长 5%。加上中央财政税收返还和补助收入 736.1 亿元、上年结转收入 173.5 亿元、调入资金 53.4 亿元、动用预算稳定调节基金 328 亿元，以及地方政府一般债务收入 209 亿元，收入总量为 8965 亿元。**全市一般公共预算支出** 8385 亿元，增长 0.4%。加上上解中央财政支出 278.5 亿元、地方政府一般债务还本支出 301.5 亿元，支出总量为 8965 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** 3513 亿元，增长 4.5%。加上中央财政税收返还和补助收入 736.1 亿元、区级上解收入 206.8 亿元、上年结转收入 54.4 亿元、调入资金 40.8 亿元，以及地方政府一般债务收入 209 亿元，收入总量为 4760.1 亿元。**市级一般公共预算支出** 2596 亿元，下降 7%。加上上解中央财政支出 278.5 亿元、市对区税收返还和转移支付支出 1709 亿元、地方政府一般债务还本支出 72.5 亿元、地方政府一般债务转贷支出 104.1 亿元，支出总量为 4760.1 亿元。市级一般公共预算收支预算平衡。

**市对区转移支付** 1023.3 亿元，下降 6.2%。其中：一般性转移支付 651 亿元，与上年基本持平（若剔除 2019 年地方教育附加转移支付因“减税降费”政策影响而减少、2018 年首届“进博会”一次性补助等因素，一般性转移支付增长 9.1%）；专项转移支付 372.3 亿元，下降 15%（主要是按照国家有关规定，2019 年本市

进一步优化转移支付结构，压缩专项转移支付规模，提高一般性转移支付比重)。在资金安排上，更加聚焦重大战略部署和市级重大项目，加大对实施乡村振兴战略、城市综合管理、生态环境保护、基本公共服务等方面的财政转移支付力度，将转移支付资金进一步向郊区、生态保护区域、财力相对困难地区倾斜，提高基本公共服务保障水平，促进区域协调绿色发展。

**需要说明的是**，2019 年全市一般公共预算收入预期增长 5% (其中：市级增长 4.5%，区级增长 5.5%)。主要考虑：**从经济环境因素看**，当前，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期。得益于营商环境持续优化、“三项新的重大任务”加快落实、新动能加快发展壮大、“五个中心”建设加快推进，2019 年本市经济运行稳中有进、稳中向好的态势将持续发展，并进一步巩固扩大，将为财政收入稳定增长注入新的动力。但同时，受贸易保护主义抬头等多重因素影响，世界经济的增长动能正在减弱，经济发展面临的外部环境更加复杂，困难挑战更多，经济下行压力加大；本市尚处于经济转型升级的关键时期，工业增速放缓，关键核心技术突破、经济新增长点培育还需继续加快步伐。**从财税政策因素看**，2018 年中实施的增值税、个人所得税、地方教育附加等“减税降费”效应不断释放，将给 2019 年财政收入带来翘尾影响。同时，2019 年国家将实施更大规模“减税降费”政策，本市也将实施房产税、城镇土地使用税、车船税等地方税种的减税措施，这些将对财政收入带来较大影响。**综合分析判断**，2019 年本市财政

收入的增长压力进一步加大，并且由于部分“减税降费”政策影响主要体现在市级，市级收入增长难度大于区级。对此，我们将进一步加强动态跟踪，积极有效应对，力争实现财政收入稳定增长。

**从财政支出看**，2019年市级一般公共预算支出下降7%。主要是2018年执行数中存在动用预算稳定调节基金365亿元安排支出的一次性因素。目前，本市正积极争取扩大2019年地方政府债券发行规模。2018年底，财政部提前下达本市的2019年第一批新增政府债券额度385亿元（其中：一般债券209亿元，专项债券176亿元），我们已按规定分别编入2019年一般公共预算和政府性基金预算；后续将按照财政部正式下达本市新增政府债券额度情况，及时编制预算调整方案，在提交市人大常委会审议批准后，相应增加支出预算安排。

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。经统计汇总，2019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2018年预算数持平。其中：因公出国（境）费1.82亿元，公务用车购置费及运行费4.3亿元，公务接待费1.28亿元。

## **2. 政府性基金预算**

2019年，**全市政府性基金收入**1961.9亿元，下降6.4%，加上中央财政补助收入18.3亿元、动用上年结转收入337.1亿元、地方政府专项债务收入176亿元，收入总量为2493.3亿元。**全**

**市政府性基金支出** 2228.5 亿元，下降 5.2%，加上地方政府专项债务还本支出 233.4 亿元、结转下年支出 31.4 亿元，支出总量为 2493.3 亿元。**市级政府性基金收入** 574.8 亿元，下降 6.2%，加上中央财政补助收入 18.3 亿元、动用上年结转收入 88.2 亿元、区级上解收入 0.7 亿元、地方政府专项债务收入 176 亿元，收入总量为 858 亿元。**市级政府性基金支出** 526 亿元，下降 2.3%，加上市对区转移支付支出 140.9 亿元、地方政府专项债务还本支出 53 亿元、地方政府专项债务转贷支出 123.9 亿元、结转下年支出 14.2 亿元，支出总量为 858 亿元。其中：**市级国有土地使用权出让收入** 500 亿元，下降 7%；**市级国有土地使用权出让支出** 442.8 亿元，下降 3.1%。主要是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。

### 3. 国有资本经营预算

2019 年，**全市国有资本经营收入** 151.9 亿元，增长 2.6%。加上上年结转收入 14.8 亿元，收入总量为 166.7 亿元。**全市国有资本经营支出** 117.1 亿元，下降 3.8%。加上调出资金 49.6 亿元，支出总量为 166.7 亿元。**市级国有资本经营收入** 118.2 亿元，增长 0.2%。加上上年结转收入 9.8 亿元，收入总量为 128 亿元。**市级国有资本经营支出** 87.2 亿元，下降 10.2%。加上调出资金 40.8 亿元，支出总量为 128 亿元。其中：资本性支出 78.7 亿元，主要用于支持市属国有企业技术创新和能级提升，参与浦东机场三

期、长期租赁住房、临港新型多功能产业园区和科技城等重点项目建设等方面；费用性支出 7.7 亿元，主要用于支持国有企业创新发展、解决国有企业改革历史遗留问题等方面；其他支出 41.6 亿元，主要用于补充本市社会保险基金和国资监管等方面。市级国有资本经营收支预算平衡。

#### **4. 社会保险基金预算**

2019 年，全市社会保险基金收入 4922.8 亿元，增长 11.5%（若剔除中央调剂因素，则增幅为 9.1%）。其中：保险费收入 4185.1 亿元，财政补贴收入 335.7 亿元，利息等其他社会保险收入 402 亿元。全市社会保险基金支出 4436.5 亿元，增长 13.2%（若剔除中央调剂因素，则增幅为 9.4%）。本年收支结余 486.3 亿元，年末滚存结余 5493.7 亿元。

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，2019 年本市总预算中区级预算仍由市财政代编。

### **三、切实做好 2019 年财政改革发展工作**

2019 年，我们将深入贯彻《预算法》，认真落实预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的有关要求，扎实做好各项工作，确保完成今年预算目标任务。

**（一）加快推进以合理划分事权和支出责任划分为重点的财政体制改革。**结合贯彻中央《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，进一步加强财政与相关领域的改革协同，出台实施基本公共服务领域市与区财政事权和支出责任划分改革方案，着力推进医疗卫生等分领域的市与区财政事权和支出责任划分改革，加快形成市区两级各司其职、各负其责、各尽其能、运转高效的财政体制；结合财政事权和支出责任划分改革，进一步完善市对区转移支付制度，整合规范专项转移支付，优化完善一般性转移支付，加大对重点领域和区域的聚焦支持力度，着力从财政体制上引导和支持各区充分发挥比较优势，实现区域协调发展；鼓励和支持各区结合实际先行先试区以下财政体制改革，努力为全市改革提供可供复制推广的经验借鉴。配合财政部等国家有关部门，积极探索研究建立长三角产业发展财税分享机制，加快构建有利于各类企业自由流动、国内外优质创新资源要素纷至沓来、长三角区域整体竞争力加快提升的新型财政体制。

**（二）加快推进以强化预算约束为重点的预算管理制度改革。**一是围绕强化中期财政规划对年度预算的约束、批复预算对预算执行的约束，系统梳理规划期内涉及财政收支的重大改革和政策事项，聚焦基础设施、科技创新、产业转型、重要民生和基本公共服务等重点领域，加强项目储备，促进提高中期财政规划编制质量和年度预算的前瞻性、可持续性。二是围绕强化财政支出标准和预算评审对预算编制的约束，加快推进项目支出标准体

系建设；大力推进关口前移，将事前评审论证作为项目入库、申请预算的必备要件，进一步完善预算评审程序，确保入库项目质量，促进提高预算编制的科学性和精准性。**三是**围绕加快构建政府资金与资产、资源管理有机结合的“三资”统筹调剂配置新机制，制定实施市级行政事业单位“公物仓”管理办法，着力打通行政事业单位之间资产统筹调剂配置使用的瓶颈制约；逐步将“公物仓”的集中统一调剂范围从目前的房屋资产扩大到公务用车、计算机等通用或专用设备领域，并试点“公物仓”流转资产网上联批，坚持“给资金”与“调资产”相结合，充分发挥“公物仓”的调余补缺功能。**四是**围绕落实国家将要出台的“深化政府采购制度改革方案”，及时配套发布政府采购还权、明责两项清单，全力推进采购人权责对等，着力强化采购人对采购结果负责的主体责任约束，加快构建政府采购主体职责清晰、交易规则科学有效、政策功能完备、技术支撑先进、监管机制健全的现代政府采购制度。**五是**围绕深化落实中央“八项规定”精神，选择部分市级部门和徐汇、金山等区，先行开展国库集中支付电子化差旅电子凭证网上报销改革试点。**六是**进一步落实《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》，改进预决算编制，推动预决算全面、准确地反映贯彻落实中央和市委重大方针政策和决策部署情况、重大支出预算安排、重点支出和重大投资项目资金的使用及绩效情况等。

**（三）进一步完善国有资产管理情况报告制度。**按照“先易



后难、分类施策、稳步推进”的原则和要求，在继续书面报告全市国有资产管理情况综合报告的基础上，进一步扩大专项报告范围，着力推进国有资产管理和治理体系现代化；围绕“全口径、全覆盖”的目标要求，进一步细化充实报告内容，重点反映本市国有资本在服务国家战略、提供公共服务、发展战略性新兴产业、保护生态环境、推进绿色发展、支撑科技进步、保障国家经济安全等方面的功能作用，以及落实中央和市委有关深化国资国企改革、实现国有资本保值增值等方面的举措和成效情况；结合推进政府会计制度改革，深化开展国有资产清查核实和评估确认，加快建立全口径的国有资产数据库，推进部门间的互连互通和信息共享，确保国有资产报告结果完整、真实、可靠、可核查，不断提高国有资产报告质量，促进提升国有资产管理的透明度和公信力。

**（四）进一步强化地方政府债务管理。**围绕打好防范化解重大风险攻坚战，依法开好地方政府规范举债融资“前门”，着力保障合理融资需求；坚持底线思维，进一步深化推进投融资体制改革，健全完善政府举债融资机制，凡属于政府职能且还款来源为财政收入的公益性项目建设融资，一律通过发行地方政府债券筹措，严禁以政府购买服务等名义变相举债，严堵违法违规举债融资“后门”，切实规范地方政府举债融资行为，有效防控财政金融风险；着力加强政府债券预算管理，稳步推进专项债券管理改革，严格将专项债券与项目相对应，优先支持在建续建和条件成熟的

公益性项目，提前做好拟发债融资的项目准备，确保发债后加快资金拨付使用，及时将债券资金用到项目上，尽快形成实物工作量；进一步建立健全政府债务统计监测体系，完善地方政府债务风险评估和预警机制，切实防范和化解地方政府债务风险。

**（五）全面深化政府会计制度改革。**从2019年1月1日起，在全市各级各类行政事业单位中全面实施新的政府会计准则制度，着力构建统一、科学、规范的政府会计核算体系，为建立权责发生制政府综合财务报告制度奠定坚实基础；加大宣传培训力度，切实做到横向到边、纵向到底，帮助广大财务会计人员准确把握新旧制度的变化差异与创新突破；及时发现和解决新制度实施过程中可能出现的各种新问题，加强会计核算与部门预决算管理、资产管理、内控建设和绩效管理的统筹协调，确保新制度在实施过程中“不变形”“不走样”；将新制度的执行情况列为财政检查的重点内容，作为政府各部门效能考核的重要依据，促进增强各部门、各单位负责人的主体责任意识，确保新制度顺利实施。

**（六）全面实施预算绩效管理。**出台本市贯彻落实《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的实施意见，修订预算绩效管理制度，完善预算绩效管理办法；逐步将绩效管理范围从一般公共预算拓展到政府“其他三本预算”，覆盖所有财政资金，确保预算绩效管理延伸至基层单位和资金使用终端，在更高水平上推动财政资金聚力增效，切实做到“花钱必问效、无效必问责”，不断增强政府公信力和执行力；将绩效目标设置作为预

算安排的前置条件，推进重点项目绩效目标与部门预算同步批复下达；加强对新增重大政策、重大专项资金、基本建设、政府采购、政府债务、政府购买服务、转移支付项目的绩效评价，并将绩效管理实施对象从以项目、政策为主向部门和单位预算的整体绩效评价拓展；逐步推进行业主管部门构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系；建立健全绩效评价结果与预算安排挂钩的激励约束机制，对绩效好的政策和项目原则上优先保障，对绩效一般的政策和项目要督促改进，对交叉重复、碎片化的政策和项目予以调整，对低效无效资金要削减或取消，对长期沉淀的资金予以收回。

#### **（七）加快构建以预算公开为核心内容的财政公开新机制。**

将项目预算公开的市级部门范围从2018年的31个扩大到全覆盖，原则上每个部门选择1个反映部门履职特点的项目，将项目立项依据、支出预算、绩效目标等信息随部门预算一并向社会公开；稳步推进重大政策和项目绩效目标、绩效评价结果向同级人大报告，将部门公开绩效目标和评价报告的数量从2018年的4个增加到2019年的5个，进一步增加作为市级决算参阅材料提交年中市“小人代会”的重点支出项目绩效评价报告数量；选择部分主管部门和单位开展市级行政事业单位国有资产管理情况信息公开试点；着力加强对乡镇预算公开的业务指导，进一步细化信息公开内容，完善信息公开方式，提高信息公开质量。

**各位代表，完成2019年预算意义重大。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，在中共上海市委的领导下，自觉接受人大、政协的指导监督，迎难而上、克难奋进，加快推进“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，为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出应有的贡献。