

关于常州市 2019 年预算执行情况 和 2020 年预算草案的报告

—— 2020 年 5 月 13 日在常州市第十六届
人民代表大会第四次会议上

常州市财政局局长 刘月冬

各位代表：

受常州市人民政府委托，我向大会书面报告全市 2019 年预算执行情况和 2020 年预算草案，请予审议，并请市政协各位委员和其他列席人员提出意见。

一、2019 年预算执行情况

2019 年，全市各级财政部门坚决贯彻党的十九大精神，全面落实市委、市政府决策部署，坚持新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，实施更加积极的财政政策，进一步强化收支管理，深化各项财税改革，财政收入保持稳步增长，支出结构进一步优化完善，为全市经济和社会事业持续健康稳定发展提供了坚实保障。

（一）一般公共预算

全市完成一般公共预算收入 590.03 亿元，增收 29.7 亿元，增长 5.3%。其中税收收入完成 501.6 亿元，增收 12.22 亿元，增长 2.5%，受减税降费因素影响，增速较上年回落 10.9%。市级一般公共预算收入完成 43.48 亿元，增收 3.75 亿元，增长 9.4%。

全市完成一般公共预算支出 653.74 亿元，增支 58.93 亿元，

增长 9.9%。其中市级一般公共预算支出完成 159.32 亿元，增支 23.46 亿元，增长 17.3%。

全市一般公共预算收入加上上级补助收入、地方政府债券收入、上年结转、调入预算稳定调节基金和调入资金，减去全市一般公共预算支出、上缴上级支出、地方政府债券支出等收支相抵后，年终结转 37.08 亿元，结转规模较上年减少 9.25 亿元，同比下降 20%。

市级一般公共预算收入加上上级补助收入、下级上缴收入、地方政府债券收入、上年结转、调入预算稳定调节基金和调入资金等，总收入合计 455.47 亿元，减去一般公共预算支出、上缴上级支出、补助下级支出、一般债券转贷支出、一般债务还本支出等合计 441.87 亿元，年终结转 13.6 亿元，结转规模较上年减少 6.92 亿元，同比下降 33.7%。

2019 年全市财政实现收支平衡。

(二) 政府性基金预算

全市政府性基金预算收入完成 1062.25 亿元，其中市级政府性基金预算收入完成 254.08 亿元。全市政府性基金预算支出完成 1201.83 亿元，其中市级政府性基金支出完成 311.09 亿元。

(三) 国有资本经营预算

全市国有资本经营预算收入完成 10.69 亿元，其中市级国有资本经营预算收入完成 2.55 亿元。全市国有资本经营预算支出完成 8.63 亿元，其中市级国有资本经营预算支出 1.75 亿元。

(四) 社会保险基金预算

全市社会保险基金收入完成 302.65 亿元，加上上年结转、下级上缴收入、财政补贴收入，全市社会保险基金总收入 759.73 亿元。全市社会保险基金支出完成 375.44 亿元，年末结余 384.28 亿元。

市级社会保险基金收入完成 195.24 亿元，加上上年结转、下级上缴收入、财政补贴收入，完成社会保险基金总收入 368.88 亿元。社会保险基金支出完成 224.59 亿元，年末结余 144.29 亿元。

以上预算执行情况为预计数，目前财政决算正在编制中，待财政决算正式编制完成后，再报请市人大常委会审查批准。

(五) 2019 年落实市人大及其常委会决议和主要工作情况

2019 年，全市财政部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大、十九届三中、四中全会等重要精神为指导，在市委、市政府的正确领导下，以积极的财政政策提质增效推动各项中心工作。

1. 突出质效导向，财政运行总体平稳。面对减税降费、环保管控、中美贸易摩擦等宏观形势，加强协调合作，强化税源培植，规范组织收入，全市财政收入保持平稳增长，收入总量列全省第 5，收入增幅列全省第 2，税收占比列全省第 3，为推动常州高质量发展走在全省前列提供了坚实保障。同时，进一步优化支出结构，坚决兜牢“三保”底线，加强重点领域和关键环节保障力度，严控“三公”经费支出、压缩一般性支出，强化预算执行，加大财政资金统筹盘活力度，提高财政资源配置效率和使用效

益，增强财政运行可持续性。

2. 突出减税降费，强化营商环境创新。更大规模的减税降费政策实施以来，全市累计减免税费 166.15 亿元，其中税收 138.86 亿元，非税及社保收入 27.29 亿元。坚持需求导向，完善扶持方式，整合优化资源，重点支持“三位一体”战略，进一步推进人才强市，支持常州苏南国家自主创新示范区建设，全力支持企业转型升级。充分发挥财政资金杠杆作用，入选全国深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市。扩大中小微企业信保基金规模，新设整合“首贷融”、“成长贷”、“知识产权质押贷”等特色财政金融产品，为 5669 户企业放贷 212.81 亿元。创投引导基金累计投资项目 179 个，撬动社会资本 23.07 亿元。

3. 突出优化结构，着力保障改善民生。坚持把财力优先向民生领域倾斜，全力支持政府重点民生实事工程，增强人民群众获得感，全市预计用于教育、医疗、社保等民生领域支出 509 亿元，占一般公共预算支出近 80%。全市农林水支出 43.58 亿元，用于大力实施“乡村振兴战略”，推进城乡协调发展，优化完善财政金融协同支农格局，做好精准扶贫、精准脱贫工作。坚持教育优先，全市教育支出 105.59 亿元，用于切实保障学前教育，支持义务教育及职教投入。加大教育基础设施改造力度，推动教育布局调整和现代化学校建设。扎实推进“健康常州”建设，优化医疗资源布局，增加优质医疗服务供给。社会保障和就业支出 82.05 亿元，努力提升人民群众获得感，企业退休人员养老金连续十五年增长，居民医保、居民养老金、城市低保和特困人员财

政补助标准稳步提高。加大住房保障、城市长效综合管理、文体惠民、交通畅行、安全生产和生态绿城建设等投入力度，推动社会事业全面发展，全力支持“263”专项行动、扫黑除恶专项斗争、长江大保护、大运河文化带建设等重点项目。

4. 突出改革发展，构建现代财政制度。强化政府专项资金管理，加快预算执行进度，全力保障政府重点项目落实，市级支出占预算比例达 94.1%，是近几年来支出进度最快的一年。突出预算管理绩效导向，构建全面预算绩效管理体系，扎实开展市级预算绩效评价工作，对 18 项政府专项资金开展重点评价，并将绩效评价结果与预算编制深度挂钩。严格按照中央、省要求做好预决算信息公开工作。加强政府投资项目管理，着力完善基础设施建设项目全过程管理机制。不断深化国库集中支付管理，扩大政府财务报告试点范围，优化财政库款管理模式。构建“四位一体”互联网+政府采购平台，全市完成政府采购规模 170.61 亿元，资金节约率达 15%。启动行政事业单位所属企业改制脱钩工作，提升法治财政标准化管理水平，强化财政监督管理。

5. 突出债务管控，积极防范化解风险。建立健全债务监管制度体系，督促各辖市区积极稳妥推进防范化解地方政府债务风险工作。周密制定债务化解方案，做好计划分解与债务清偿工作，积极稳妥化解存量债务，坚决制止违法违规举债融资。积极争取上级资源和新增债券资金，支持保障重点项目建设。推进融资平台市场化转型，推动平台公司与金融机构开展债务置换，支持平台公司信用评级提升。

2019 年全市财政运行总体情况良好，但也面临一些困难和挑战：经济下行压力、大规模减税降费等宏观背景给财政增收带来较大压力，保工资、保运转、保民生等刚性支出需求增大，财政收支矛盾较为突出。预算执行刚性约束不强，部门过“紧日子”思想不够牢固，资金使用绩效需进一步提高，政府性债务风险防控任务依然艰巨等等。对于这些问题，我们将高度重视，努力攻坚克难，推动改革取得实效。

二、2020 年预算草案

（一）指导思想：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大精神和中央、省、市委决策部署，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，做好“六稳”工作，强化“六保”举措，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，持续推动高质量发展。巩固和拓展减税降费成效，统筹处理好当前与长远、取与予、保与压的关系；大力优化支出结构，政府带头过“紧日子”，保持适当的支出强度，集中财力办大事，全力保障“三保”和市委、市政府重大决策部署的落实，大力促进“五大明星城”建设；坚决打好三大攻坚战，不断增强人民群众获得感幸福感；加快推进财政管理改革，全面实施绩效管理，提高预算管理水平和政策实施效果；强化政府债务管理，努力防范化解债务风险，促进经济社会持续健康发展。

（二）编制原则：强化一体统筹。加大国有资本经营预算、政府性基金预算与一般公共预算统筹力度，支出优先通过国有资本经营预算、政府性基金预算安排；提高国有资本经营预算调入

一般公共预算比例；统筹各种资金来源，优先通过预算单位结余资金、非税收入、经营收入等安排相关支出。

促进两项调整。一是加力财政资金提质增效。对跨年度实施的项目，根据项目实施进度分年度安排资金，做到项目进度与预算安排相匹配，使有限的资金办更多的事；对经常性的政府专项资金分配，由原来次年人代会批准后各部门再研究使用方向，组织项目申报的资金分配方式，改为年内提前谋划下一年度使用方向和具体项目申报流程，确保预算一经批复即可组织实施，以提高资金使用效率；二是提高年初预算到位率。减少财政代编事项，缩小预决算差异，年初预算到位率力争提高至80%以上。

实施三项压缩。一是实现一般性支出压缩10%以上，其中，公用经费定额标准压缩10%，压减1200万元；部门预算中一般性支出项目同比压减12.3%，同口径压减3560万元，将压减经费用于抗击新冠肺炎疫情和提高民生支出保障。二是压缩政府专项资金安排。完善项目评审机制，预算安排与绩效目标设定、绩效评价结果、审计反映问题和支出进度等情况挂钩，同时统筹其他资金渠道安排专项资金，压减一般公共预算支出3120万元。三是一般公共预算中“三公”经费、会议费、培训费合计压减10%。

突出四项保障。该保的保，该压的压，有保有压，重点保障三保（保工资、保运转、保基本民生）支出和市委、市政府重大决策部署的落实，集中财力办大事，加快推进重大项目建设、科教创新等，助力五大明星城建设。筹措资金坚决打赢精准脱贫、污染防治、防范化解重大风险三大攻坚战，为全面建成小康社会

和全市高质量发展提供坚实的财力保障。

（三）一般公共预算

综合研判当前经济发展面临的形势，统筹考虑各类因素，预计 2020 年全市一般公共预算收入完成 616.6 亿元，比上年增长 4.5%左右。全市安排一般公共预算支出 643.65 亿元。

市级 2020 年一般公共预算收入预计 43.6 亿元，加上预计上级补助、下级上缴收入、上年结转、调入资金、调入预算稳定调节基金等，预计市级一般公共预算总收入 401.1 亿元。减去一般公共预算支出、上缴上级支出、补助下级支出、地方政府一般债务还本支出等，全年收支平衡。

2020 年市级财力安排一般公共预算支出 144.55 亿元，部分重点支出科目安排情况如下：

——公共安全支出拟安排 16.33 亿元。推进法治常州、平安常州建设，不断提升人民群众安全感。重点保障扫黑除恶专项斗争、治安防控体系、社会面监控建设、社会综合治理和安全生产等支出。

——教育支出拟安排 17.9 亿元。支持教育布局调整，增加学位资源供给，深入推进教育现代化建设。补齐学前教育短板，完善城乡义务教育经费保障机制，推动义务教育均衡发展，加强学校内涵建设，足额安排各类生均公用经费。完善市属高校投入机制，促进高层次教育人才培养，提升教育软实力。

——科学技术支出拟安排 4.85 亿元。进一步加大创新支持力度，深入推进高新技术企业倍增计划，强化创新平台载体建设，

实施新一轮“龙城英才计划”，扶持高端人才和高技能人才引进培养，加快推进科教创新明星城建设。大力支持“三位一体”，提高战略新兴产业投资奖励比例。以举办世界工业与能源互联网暨国际工业装备博览会为契机，提升制造业互联网融合创新水平，推进工业互联网平台建设，加快推进工业智造明星城建设。

——文化旅游体育与传媒支出拟安排 3.46 亿元。以全域旅游示范区建设为抓手，坚持“文化+”“旅游+”双向融合大旅游理念，支持文旅发展，促进旅游消费，加快推进文旅休闲明星城建设。注重创优特色品牌，宣传推介城市形象、城市标识。建立健全基本公共文化服务体系建设，推进文化惠民工程。推进大运河文化带建设，支持打造大运河文化保护、传承、利用的“常州样板”。支持体育事业发展，推进体育惠民工程。继续保障省运会经费投入，促进竞技体育水平稳步提高。

——社会保障和就业支出拟安排 15.27 亿元。进一步完善提升社会保障，确保社会保险基金平稳运行，对收支缺口实行兜底保障。统筹推进城乡居民社会保险体系建设，稳步提高居民养老保险基础养老金待遇标准。加大困难人员生活救助力度，确保城乡低保及困难群众生活补贴发放。健全就业保障制度，提升就业技能水平，扶持就业困难人员及新增就业群体就业创业。

——卫生健康支出拟安排 13.02 亿元。继续推行卫生惠民工程，支持优化医疗资源建设和布局，推进药品零差率及分级诊疗建设。加大重大公共卫生扶持力度，足额保障开展新冠肺炎疫情防控工作。支持医改深入推进，支持医联体建设提速提质，扶持

重点专科建设及人才引进。稳步提高居民医疗保险参保补贴及待遇支付标准。

——节能环保支出拟安排 2.76 亿元。开展环境污染重点治理，推动全市生态环境高质量发展。重点推进生态绿城建设和水、大气、土壤污染防治，支持长江大保护，打造宜居生态环境。继续安排老旧汽车提前报废补贴奖励，促进节能减排。

——城乡社区支出拟安排 8.65 亿元。确保城市长效管理资金投入力度，落实道路、公园、河道建设管理权限下放资金，建立权责统一的经费保障制度。安排资金开展规划项目编研，提升城市规划设计水平。加大历史文化名城保护、修缮、整治力度等。统筹安排资金加大政府债务化解力度，进一步管控债务风险。

——农林水支出拟安排 4.95 亿元。重点支持乡村振兴战略，加快推进美丽乡村建设。深入推动农业供给侧结构性改革，提升农业现代化发展水平。落实农业保险补贴、农业生态补偿等惠农补贴政策。促进现代农业产业体系建设、农业科技创新和技术推广。统筹各类资金扶持城乡水利设施维护改造，支持省、市重点水利工程建设。

——交通运输支出拟安排 7.96 亿元。强化“江苏中轴”主枢纽和长三角重要支点城市定位，加快补齐交通短板，着力优化运输结构，支持城乡交通规划、建设。加快航空运输发展，促进机场客货吞吐量稳步增长。支持发展公共交通，保障平稳运行。

(四) 政府性基金预算

2020 年全市政府性基金预算收入预计完成 738.22 亿元，加

上上级补助收入，政府性基金总收入 741.91 亿元。全市安排政府性基金预算支出 741.91 亿元。

2020 年市级政府性基金预算加大与一般公共预算统筹安排力度，优先从政府性基金预算中安排相关支出，减少一般公共预算支出安排。

2020 年市级政府性基金预算收入完成 171.62 亿元，加上上级补助等，预计政府性基金总收入 174.2 亿元。安排基金支出 174.2 亿元。

(五) 国有资本经营预算

2020 年全市国有资本经营预算收入预计完成 6.95 亿元。按规定安排支出 5.3 亿元，加上调出资金 1.65 亿元，全市国有资本经营预算总支出 6.95 亿元。

2020 年市级国有资本经营预算收入完成 4.65 亿元。按规定安排支出 3.25 亿元，加上调出资金 1.4 亿元，市级国有资本经营预算总支出 4.65 亿元。

(六) 社会保险基金预算

按照全省统一政策，为缓解疫情对企业影响，我市对企业缴纳的职工基本养老、工伤、失业和职工基本医疗等四项社会保险费实施减免政策。据统计，上述四项社会保险全市合计减少保险费收入 48.39 亿元，其中市级减收 30.6 亿元。

2020 年预计全市社会保险费收入完成 267.76 亿元，加上上年结余、财政补贴或下级上缴收入，预计社会保险基金总收入 750.84 亿元。安排社会保险基金支出 389.9 亿元。年末结余

360.94 亿元。

2020 年预计市级社会保险费收入完成 172.57 亿元，加上上年结余、下级上缴收入、财政补贴收入，社会保险基金总收入 377.69 亿元。安排社会保险基金支出 238.86 亿元。年末结余 138.83 亿元。

三、完成 2020 年预算的主要措施

2020 年，是全面建成小康社会的决胜之年，财政服务发展、深化改革任务艰巨、责任重大。虽然新冠肺炎疫情对宏观经济运行带来了影响，但没有改变经济长期向好的基本面。财政部门将大力弘扬“勇争一流、耻为第二”的常州精神，坚决贯彻市委、市政府决策部署，着力推进开源节流，全面统筹财政收支，积极落实改革措施，提高资金使用质效，统筹算好“三本帐”，保持适当的支出强度，着力防范化解地方政府性债务风险，以“五大坚持”推动财政高质量发展再谱新篇章，为全市“三个走在前列”和“五大明星城”建设提供坚实的财力保障。

（一）坚持以人民为中心，决胜高水平全面建成小康社会

全力支持做好疫情防控和疫情影响应对工作，足额安排疫情防控经费，确保患者救治、物资保障等方面的政策全面落实到位。全面落实应对新冠肺炎疫情影响的各项财税支持政策，加大对受疫情影响较大行业和企业的支持力度，让政策发挥更大作用、更好效果。紧扣小康建设“高水平”、“全面性”要求，聚焦重点领域和薄弱环节，保持财力优先向民生领域倾斜，确保百姓获得感、幸福感与经济发展相适应，努力把经济发展总量和财政收入增量

变为群众的生活质量。深化教育领域综合改革，推进教育现代化建设。大力推进“健康常州”，优化医疗资源建设布局，构建多层次医疗保障体系，加大公共卫生投入力度，进一步完善提升社会保障和社会救助水平，织密扎牢社会保障网。坚决打赢精准脱贫攻坚战，以“五位一体”财政金融协同支农体系，加快兴农富农步伐，推动城乡融合发展。理顺城市基础设施投入及管养机制，下放部分市级建设管理权限，研究并出台建设事权下放经费保障长效机制。以“一带一路”交汇点、长江大保护、长三角一体化、大运河文化带建设等叠加实施为切入口，加快基础设施建设、做好老旧小区改造、提升精细化管理水平、打造文旅融合品牌、持续改善生态环境，构建文旅休闲、美丽宜居、和谐幸福大环境。

（二）坚持新发展理念，推动明星城建设加快实施

牢牢坚持高质量发展的奋斗指向，加大争取上级支持力度，为我市发展争取更多的资源资金、政策支持，牢牢抓住国家“新基建”政策窗口期，积极扩大专项债规模，形成对经济的有效拉动。盘活存量，用好增量，统筹设立“五大明星城”建设重大项目奖补资金，按照“集中财力办大事”的原则，突出重点、精准扶持，全力保障市委、市政府确定的明星城建设项目。深入开展“重大项目强化攻坚年”活动，支持重大项目招引，突出全产业项目推进，提升现代服务业与先进制造业融合发展。推进工业互联网平台建设，大力实施“双联双智双提升”行动，加快工业智造明星城建设。支持创新驱动发展战略，加快科技成果项目转化，推动产业链、创新链双向融合。强化领军人才引进和高技能人才培养，

支持高新技术企业倍增计划，推进科教创新明星城市建设。创新财政金融扶持政策，支持企业股改上市，用好中小企业信保基金、政府投资基金和产业基金，深入推进财政支持深化民营和中小微企业金融服务综合改革试点，有效发挥政府性融资担保作用，努力缓解企业融资难题。

（三）坚持开源节流，实现“十三五”目标圆满收官

紧扣“十三五”规划各项目标任务，积极开源节流，强化收支统筹，深耕育财之基，拓展生财之源，增强聚财之力，增进理财之道，严守用财之度。一方面积极采取有效措施促开源。深挖“四资”融合利用潜力，不断优化土地利用提高产出率，统筹资产管理提高利用率，挖掘资源潜力提高增值率，做强国有企业提高贡献率。高度关注新冠肺炎疫情、减税降费等各类因素影响，加强收入执行分析研判，强化资金统筹力度，努力实现财政收入稳定增长。另一方面强化支出管理促节流。牢固树立过“紧日子”思想，优化调整支出结构，坚决兜牢“三保”底线，有力保障市委、市政府重大决策部署，严格压缩一般性支出，严格行政成本管理，严格政府投资管理，严格民生支出管理，严格专项资金管理。加快建立一般公共支出、专项资金支出、投资建设项目支出三大标准体系建设。建立健全通用资产配置使用、办公用房维修改造、公务用车运行管理、机关事业单位大宗物品带量统一采购等十大统一支出管理机制。

（四）坚持深化改革，推进财政治理体系和治理能力现代化

坚持“清单化分解、专班式推进”各项改革任务，推进财政治

理水平和治理效能稳步提升。一是促进财税体制改革和财政制度建设多点突破、纵深推进。完善预算编制、执行监督管理机制，增强政府综合财力运筹能力。推进支出体系统一化、标准化建设，强化政府专项资金使用管理，加强资金统筹盘活力度。全面实施预算绩效管理，深入推进事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价及结果运用。进一步推进 PPP 工作、国库集中支付、会计集中核算、带量集中采购等改革。二是推动国资国企改革落地见效。推进国资国企改革三年行动计划，深化国有资本布局调整，大力推进混合所有制改革，推进国有资本授权经营，完善市场化经营机制，促进国有城市营运公司转型发展，经营类公司提质增效，推进“三类企业”清理，提升国有企业盈利能力和核心竞争力；做大全国首创“易企银”资金融通平台，严控融资成本，降低企业资产负债率；加大企业股改上市力度，推动国光公司上市进程；完成市级行政事业单位所属企业改制脱钩工作，保持国有资产保值增值。

（五）坚持底线思维，打好防范化解重大风险攻坚战

坚决打好防范化解重大风险攻坚战，增强忧患意识、底线思维，继续规范政府债务限额管理，健全政府性债务监管制度体系，完善融资管控机制和债务风险评估预警防控机制，统筹各类资产资源，稳妥化解存量债务，压降债务风险等级，坚决守住不发生系统性金融风险的底线。积极争取新增债券额度，及时拨付专项债券资金，提高资金使用效益，更好地发挥政府规范举债对稳投资、扩内需、补短板的积极作用。推进融资平台市场化转型，并

支持融资平台转型发展做强做大，继续发挥对经济社会事业发展的促进作用。

2020年是完成“十三五”规划的收官之年，是“强富美高”新常州建设再出发的起步之年。我们将在市委、市政府的坚强领导下，自觉接受人民代表大会对财政工作的监督和指导，认真听取人民政协的意见和建议，以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大、十九届三中、四中全会精神为指导，锐意进取、攻坚克难，扎实做好财政各项工作，用实干担当绘就财政高质量发展新篇章，为决胜高水平全面建成小康社会、推动高质量发展走在全省前列提供坚实的财力保障，贡献积极的财政力量！