

天津市十七届人大
五次会议文件(四十三)

关于天津市 2020 年预算执行情况和 2021 年预算草案的报告

——2021 年 1 月 25 日在天津市第十七届
人民代表大会第五次会议上

天津市财政局

各位代表：

受市人民政府委托，现将我市 2020 年预算执行情况和 2021 年预算草案提请大会审议，并请市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，面对突如其来的新冠肺炎疫情和错综复杂的国内外形势，在党中央、国务院的坚强领导下，在市委的带领下，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对天津工作“三个着力”重要要求和一系列重要指示批示精神，紧扣全面建成高质量小康社会目标任务，坚持稳中

求进工作总基调,坚定不移贯彻新发展理念,持续深化供给侧结构性改革,统筹推进疫情防控和经济社会发展,扎实做好“六稳”工作,全面落实“六保”任务,全市经济呈现质量向好、结构向优、步伐稳健、稳中求进的发展态势。各级财政部门坚决落实积极的财政政策,全面实施各项减税降费措施,加强财政资金统筹,大力调整优化支出结构,严格落实真过紧日子要求,较好地保障了重点支出需要。

(一)预算收支情况

1. 一般公共预算

(1)全市收支。一般公共预算收入 1923 亿元,完成预算 79.4%,剔除上年国有企业股权转让、围填海处罚等一次性因素后,按可比口径下降 10.2%。其中,税收收入 1500 亿元,完成预算 90%,下降 8.2%。一般公共预算支出 3151 亿元,完成调整预算 85.6%,下降 11.4%。财政收支下降的主要原因:一是受新冠肺炎疫情冲击以及国际大宗商品价格剧烈波动等多重因素影响,全市多数税源支柱产业税收收入有所下降,其中交通运输、房地产、石油石化等重点行业税收收入降幅达到 20%至 30%。二是落实国家和我市各项减税降费政策,全年减少地方收入 125 亿元,其中实施增值税留抵退税、阶段性减免小规模纳税人增值税等政策,影响税收收入 104 亿元;实施减免残疾人就业保障金、免征文化事业建设费等政策,影响非税收入 21 亿元。三是坚持以收定支、量入为出,认真落实真过紧日子要求,严把财政支出关口,大力压减一般性支出和非

急需政府投资项目,财政支出规模有所下降。

一般公共收入 1923 亿元,加上中央转移支付和税收返还 632 亿元、一般债务收入 202 亿元、调入资金等 433 亿元、上年结余 162 亿元,预算总收入为 3352 亿元。一般公共支出 3151 亿元,加上再融资一般债券还本支出 87 亿元,预算总支出为 3238 亿元。预算总收入减去预算总支出,当年结余 114 亿元,全部为结转项目资金。

(2) 市级收支。一般公共收入 789 亿元,完成预算 69.2%,剔除上年国有企业股权转让、围填海处罚等一次性因素后,按可比口径下降 9.5%。收入下降主要是受新冠肺炎疫情影响,以及全面落实减税降费政策,重点税源企业减收较多。一般公共收入加上中央转移支付和税收返还 632 亿元、一般债务收入 96 亿元、调入资金等 203 亿元、上年结余 46 亿元,减去市对区转移支付和税收返还 613 亿元,预算总收入为 1153 亿元。一般公共支出 1102 亿元,完成调整预算 76.1%,下降 15.1%。预算总收入减去一般公共支出,当年结余 51 亿元,全部为结转项目资金。

(3) 转移支付。中央对我市转移支付和税收返还 632 亿元,比上年增加 102 亿元,包括:由地方统筹使用的一般性转移支付 332 亿元,按规定使用的专项转移支付 54 亿元,税收返还 246 亿元。市对区转移支付和税收返还 613 亿元,比上年增加 66 亿元,包括:一般性转移支付 445 亿元,专项转移支付 51 亿元,税收返还 117 亿元。

2. 政府性基金预算

(1)全市收支。政府性基金收入 912 亿元,完成预算 50.2%,比上年下降 36.3%,主要是土地出让收入下降较多。政府性基金收入加上中央转移支付 106 亿元、专项债务收入 1209 亿元、上年结余 91 亿元,减去调出资金等 92 亿元,预算总收入为 2226 亿元。政府性基金支出 1997 亿元,完成调整预算 69.2%,下降 15.8%。政府性基金支出加上再融资专项债券还本支出 21 亿元,预算总支出为 2018 亿元。预算总收入减去预算总支出,当年结余 208 亿元,全部为结转项目资金。

(2)市级收支。政府性基金收入 239 亿元,完成预算 52.7%,比上年下降 43%。政府性基金收入加上中央转移支付 106 亿元、专项债务收入 178 亿元、上年结余 11 亿元,减去市对区转移支付 116 亿元、调出资金等 73 亿元,预算总收入为 345 亿元。政府性基金支出 326 亿元,完成调整预算 67.9%,下降 48%。预算总收入减去政府性基金支出,当年结余 19 亿元,全部为结转项目资金。

3. 社会保险基金预算

全市社会保险基金收入 1430 亿元,完成预算 83.4%,比上年下降 12.3%,主要是新冠肺炎疫情发生以来,为减轻企业负担全年减免社会保险费 290 亿元。其中,保险费收入 868 亿元,财政补贴收入 356 亿元,利息收入 34 亿元。全市社会保险基金支出 1635 亿元,完成预算 91.6%,增长 5.2%。当年收入 1430 亿元,减去当年支出 1635 亿元,当年赤字 205 亿元,通过动用以前年度

滚存结余弥补当年缺口。年末滚存结余 1089 亿元。

4. 国有资本经营预算

(1)全市收支。国有资本经营收入 132.2 亿元,完成调整预算 115.6%,比上年增长 3.1 倍,主要是市级及滨海新区所属国有企业混改收入增加较多。加上上年结余 8.2 亿元、中央转移支付 0.2 亿元,预算总收入为 140.6 亿元。国有资本经营支出 120.3 亿元,完成调整预算 98.2%,增长 2.9 倍,主要包括:国有企业资本金注入 82.2 亿元、转移性支出 37.6 亿元、解决历史遗留问题及改革成本支出 0.5 亿元。预算总收入 140.6 亿元,减去当年支出 120.3 亿元,当年结余 20.3 亿元,全部为结转项目资金。

(2)市级收支。国有资本经营收入 91.3 亿元,完成调整预算 128%,比上年增长 7.9 倍,主要是中环集团、住宅集团、医药集团等市属国有企业混改收入增加较多。加上中央转移支付 0.2 亿元,预算总收入 91.5 亿元。国有资本经营支出 71.4 亿元,完成调整预算 100.2%,增长 5.9 倍,包括:国有企业资本金注入 42.8 亿元、转移性支出 28.4 亿元、解决历史遗留问题及改革成本支出 0.2 亿元。预算总收入 91.5 亿元,减去当年支出 71.4 亿元,当年结余 20.1 亿元,全部为结转项目资金。

5. 地方政府债务

财政部核定我市 2020 年地方政府债务限额 6841 亿元,包括:一般债务限额 1884 亿元、专项债务限额 4957 亿元。市级地方政府债务限额 2138 亿元。截至 2020 年底,全市政府债务余额 6368

亿元。按类型分，一般债务余额 1706 亿元，专项债务余额 4662 亿元；按级次分，市级债务余额 2017 亿元，区级债务余额 4351 亿元。全市和市级政府债务余额均控制在政府债务限额以内。

（二）落实市人大决议和财政工作情况

2020 年，市人民政府及其财政部门全面贯彻预算法、预算法实施条例和《天津市预算审查监督条例》，认真落实市十七届人大三次会议预算决议和市人大常委会要求，紧紧围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务，实施积极的财政政策，以更大的调控政策力度对冲疫情影响，坚决打好三大攻坚战，持续保障和改善民生，实现了疫情防控和经济社会发展“双胜利”。

1. 加大调控政策力度，经济社会秩序加快恢复

疫情防控工作有力有效。坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位，按照特事特办、急事急办原则，加大各级财政投入，加快资金拨付使用，直接用于疫情防控资金 62 亿元。全力保障患者医疗救治，全市设立标准化发热门诊 75 家，改扩建海河医院等 4 家定点救治医院，确诊及疑似病例患者医疗费用个人负担部分全部由财政补助，确保患者不因费用问题影响就医，确保医疗收治机构不因支付政策影响救治。关心关爱抗疫一线人员，对参与防治工作的医务人员和防疫工作者给予临时性工作补助，加大对援鄂医疗队一线医务人员政策激励。强化公共卫生应急物资保障，迅速出台我市疫情防控重点企业贷款贴息政策，推动口罩、医疗防护服等重点防控物资扩产能、增产量，及时满足防控需要。

积极的财政政策提质增效。发挥财政政策逆周期调节作用，及时果断出台助企纾困政策，挖掘内需潜力，激发市场活力，培育内生动力。实施大规模减税降费政策，阶段性免征公共交通运输、生活服务等行业增值税，减免中小微企业养老、失业、工伤、医疗保险单位缴费，将小微企业、个体工商户所得税延缓至2021年缴纳。建立新增财政资金直达基层机制，190亿元直达资金分配下达实行“一竿子插到底”，直接惠企6208家、利民129万人(户)。积极扩大有效投资，成功发行新增专项债券1156亿元，平均利率3.4%，支持津兴高铁、国家会展中心周边配套基础设施、双城间绿色生态屏障等一批重点项目建设，对全市固定资产投资实现正增长发挥了重要作用。

2. 贯彻新发展理念，重大国家战略扎实实施

京津冀协同发展深入推进。承接北京非首都功能疏解取得新进展，对滨海—中关村科技园、宝坻京津中关村科技城等区域实施市级分享税收补助政策，北京地区在津投资达到1262.3亿元，亚投行天津灾备中心、麒麟软件总部、国际传播大厦等一批高质量项目落地。重大交通基础设施建设实现新突破，京津、京沪、京滨、津兴四条高铁通道联通京津双城格局加快形成，津静、津武、津宁3条市域(郊)铁路和津潍高铁、津承城际等项目加快前期工作。天津港世界一流港口建设迈出新步伐，制定出台专项财政扶持政策，北疆港区C段智能化集装箱码头工程加快建设，港口集装箱吞吐量突破1800万标准箱，稳居全球集装箱港口十强。

供给侧结构性改革持续深化。聚焦发展壮大实体经济,加快转方式、优结构、换动能,推动构建现代产业体系。坚持制造业立市,发挥海河产业基金支撑引领作用,积极吸引社会资本跟进投入,37支母基金认缴规模达到1238亿元。推进新型基础设施建设,累计建成5G基站2.4万个,基本实现全市城镇区域及重点行业应用区域室外连续覆盖。设立滨海产业发展基金,认缴规模300亿元。成功举办第四届世界智能大会,“云签约”148个项目、总投资922亿元。支持优势产业加快转型,中沙新材料园、渤化“两化”搬迁、中石化LNG等一批重大项目顺利实施。深入实施创新型企业领军计划,制定高成长初创科技型企业专项投资意见和管理办法,促进科技型企业梯次成长,评价入库国家科技型中小企业、市级“雏鹰”企业和“瞪羚”企业分别达到8179家、3557家和385家。

乡村振兴战略加快实施。着力促进农业增产增效,足额落实农业支持保护、棉花种植、农机购置等惠农补贴政策,实施小站稻产业振兴计划,建设高标准农田25.4万亩,粮食播种面积达到525.3万亩,扶持生猪存栏量恢复到162万头,有力稳定农业“基本盘”。推动农村一二三产业深度融合,支持农业产业强镇、现代农业产业园、优势特色产业集群分层次发展,加快新型农业经营主体培育,打造170个“津农精品”品牌。农村人居环境持续改善,实施农村饮水提质增效工程,改善904个村的饮水质量,改造提升户厕29.6万座,建成150个农村人居环境整治示范村。激发农村发

展活力,全力保障村级组织运转经费,协同推进乡村治理领域专项整治行动,规范村级组织财务管理,扶持壮大村集体经济,夯实党在农村基层政权的经济基础。

3. 坚决打好三大攻坚战,高质量发展基础更加坚实

脱贫攻坚精准有力。扎实推进东西部扶贫协作和对口支援,坚持不降标准、不打折扣、足额保障,拨付各类帮扶资金 32.6 亿元,实施帮扶项目 1000 余个,我市在东西部扶贫协作甘肃省、河北省承德市的资金投入占财政收入比重位居东部九个援助省市前列。大力推进产业扶持、就业脱贫,坚持“输血”、“造血”相结合,发挥政策资金引导作用,拨付县级的财政帮扶资金 50% 以上用于发展特色产业,实施特色产业项目 350 余个。通过政府搭台引进、专项资金扶持,新引进产业合作项目 183 个,实现吸纳就业、利益联结带贫 15.5 万人。全面完成我市 1041 个困难村结对帮扶任务,拨付结对帮扶资金 25.3 亿元,深入实施就业培训、产业带动、科技教育、医疗救助等“十项帮扶行动”,困难村集体经营性收入全部达到 20 万元以上,人均可支配收入达到全市农民平均水平。

污染防治成效显著。支持打好蓝天保卫战,统筹中央和市级资金 15.4 亿元,重点实施居民冬季取暖清洁化治理、燃煤污染控制、工业污染治理等项目,PM_{2.5} 平均浓度由“十二五”末每立方米 70 微克下降到 48 微克。支持打好碧水保卫战,拨付中央专项资金 8.9 亿元,用于农村生活污水处理项目补助和中心城区水环境提升工程。渤海综合治理加力提速,12 条入海河流全部消劣,近

岸海域水质明显改善。生态建设持续加力,升级保护七里海、大黄堡、团泊湖、北大港等湿地自然保护区,实施生态补水 4.17 亿立方米,北大港湿地(南部水循环区域)列入“国家重要湿地目录”。加快建设双城间绿色生态屏障,年度 96 个项目全部开工,完成造林绿化 4.9 万亩,初步呈现水丰、绿茂、成林、成片的生态效果。支持打好净土保卫战,完成 236 个重点行业企业用地初步采样调查,天津农药厂污染地块治理修复工作取得突破。

债务风险有效管控。坚持疏堵结合、稳妥处置、依法治理,规范政府举债融资机制,稳妥化解存量隐性债务,坚决守住不发生区域性、系统性风险底线。严格债务限额管理和预算约束,完善债券资金“借用管还”机制,强化全流程、穿透式、跨部门监管。坚持“开前门、堵后门”,建立市对区举债融资事前安全审查机制,防止出现“前堂拆弹、后堂造弹”,坚决杜绝违规举债。严格落实偿债责任,压实各部门各区属事属地责任,建立到期债务“月计划、周销号、日报告”制度,督促落实偿债来源,及时发现和处置潜在风险。鼓励融资平台与金融机构协商,依法合规缓释短期偿债风险,债务期限普遍延长到 2023 年至 2028 年,有效缓解了偿债压力。

4. 着力保障和改善民生,人民生活品质不断提高

全面落实“六保”任务。聚焦实现更高质量发展目标,坚持以保促稳、稳中求进,用足用好政策“工具箱”,为有力有序推进经济社会发展保驾护航。支持保居民就业,落实“稳就业 32 条”、“应对疫情保就业 76 条”等政策措施,促进高校毕业生、退役军人、农民

工等重点群体就业,就业形势总体稳定。支持保基本民生,适度扩大低保覆盖和临时救助范围,将价格临时补贴标准阶段性提高1倍,向2.4万户中低收入住房困难家庭发放租房补贴。支持保市场主体,落实“惠企21条”、“支持中小微企业和个体工商户27条”等助企纾困政策,全力帮助企业渡过难关。支持保粮食安全,安排粮食风险基金和储备商品专项资金6.4亿元,支持加大粮油、蔬菜、鸡蛋、肉等生活必需品储备,有效保障市场供应和价格稳定。支持保产业链供应链稳定,围绕“接链、促需、护企”,支持举办汽车、生物医药、动力电池等专题撮合对接会,实现上下游衔接成果128个。支持保基层运转,建立区级“三保”预算编制事前审核机制,将财政部阶段性提高我市财政资金留用比例增加的现金流全部拨付区级使用,累计调拨资金20.8亿元,缓解区级财政收支压力。

加快社会事业发展。坚持基本民生投入力度不减,全市一般公共预算和政府性基金预算安排的民生领域支出3863亿元。支持教育优质均衡发展,两年新增学前教育学位13.4万个,实施义务教育优质均衡发展三年行动,加快推进品牌特色高中建设,支持实施高职院校“双高”计划,高质量完成国家现代职业教育改革创新示范区建设。提升养老服务水平,老人家食堂达到1591家,新增社会化运营照料中心240个,支持全市360余家养老机构稳定运营。加强公共卫生体系建设,完成儿童医院改扩建一期、中医二附院等新建改扩建项目建设,深入实施妇女儿童健康促进计划,惠

及妇女儿童 225.8 万人次。稳步提高社会保障水平,上调退休人员养老金,月人均增幅 5%左右;提高失业保险金标准,启动居民养老保险基金委托投资。加快文化体育事业发展,深入实施市民文化艺术节、全民阅读等文化惠民项目,新建改造一批社区健身园、乡村健身广场、笼式足球场等公共体育设施。

5. 大力推动改革创新,财政治理能力稳步提升

深入推进财政体制改革。优化新增财力分配格局,建立市和区收入共同增长激励机制,将未来 5 年地方分享税收的增量部分按照市与区 30:70 比例向区级倾斜,激发区域发展活力;健全企业跨区域迁转保障机制,促进生产要素自由流动。加快财政事权与支出责任划分改革,出台教育、科技、公共文化等领域改革方案,加快推进自然资源、交通运输、应急救援等领域改革。完善市对区转移支付制度,以均衡区域间财力为目标,建立困难系数评价体系和绿色生态补偿机制,制定基本公共服务保障地区标准备案办法,推进基本公共服务均等化。出台我市国有金融资本出资人职责实施规定,进一步理顺国有金融资本管理体制。深化政府采购制度改革,统一全市采购范围和分散采购限额标准,在全国率先建立政府采购信用修复机制。

着力强化财政管理监督。依法接受人大预算监督,严格落实预算法定要求,按时报告预算执行、预算调整、政府债务及国有资产管理情况,办理“两会”建议提案 210 件,及时回应社会关切。严格实施零基预算,严控一般性支出和“三公”经费预算,压减非急需

非刚性项目支出近60%。加强预算执行管理,制定出台严把支出关口真过紧日子16条措施,建立“禁止类”和“限制类”管控清单,核减单位预算3.9亿元。大力清理财政暂付款,消化存量暂付款837.6亿元,实现五年清理任务进度过半。开展结余结转资金清收和“小金库”问题专项治理,收回各类沉淀资金30.6亿元。强化财政支出动态监控,强制止付部门违规拨款4亿元。全面实施预算绩效管理,围绕多范畴、全链条制定配套管理办法,形成“1+N”的制度体系框架;构建分行业、分领域、分层次的绩效指标体系,首次开展事前绩效评估,持续扩大项目支出绩效目标、运行监控、绩效评价、信息公开范围。认真整改审计查出问题,切实强化财政监督长效机制,组织各区、各部门开展近5年审计问题整改情况回头看,推动问题整改见底到位。

各位代表,2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年。五年来,全市上下认真贯彻市第十一次党代会和市委历次全会的决策部署,紧密围绕实现“一基地三区”功能定位,加快建设“五个现代化天津”,统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定,全面建成高质量小康社会取得决定性成就,财政改革发展迈上了新台阶。

一是减税降费政策全面落实。五年来,财政部门重点围绕降低市场主体税费负担,不断加大减税降费力度,累计减负超过2800亿元。全面推开“营改增”,降低增值税税率,实施留抵退税政策。扶持小微企业的增值税、企业所得税等政策持续扩围,支持

研发创新的税收优惠政策不断完善。提高个人所得税基本减除费用标准,实施专项附加扣除,减轻工薪阶层税负。持续清理涉企收费,对收费基金实行“三个一律免征”,取消城市基础设施配套收费,阶段性减免单位社保缴费,用政府收入的“减法”,换取企业效益的“加法”和市场活力的“乘法”。

二是财政收支结构更加优化。五年来,财政部门笃定高质量发展不动摇,集中精力拼质量、拼效益、拼结构、拼绿色度,财政收入质量稳步提高,全市税收收入占一般公共预算收入的比重由 59.2% 提高到 78%。着力优化财政支出结构,加大财政资金统筹力度,将 3000 余个专项资金整合为 14 大类 140 余项,大力压减一般性支出,“三公”经费累计下降 66.3%。积极盘活财政存量资金,对低效、闲置资金一律收回,统筹用于重点民生项目,提高资金配置效率。

三是民生保障水平不断提高。五年来,财政部门牢固树立以人民为中心的发展思想,坚持尽力而为、量力而行,突出保基本、兜底线,民生领域支出由 2895 亿元增加至 3863 亿元,占财政总支出的比重保持在 75% 左右。社会保障体系更加完善,失业保险金待遇、城乡低保、低收入家庭救助等标准都有新提升,建立职工大病保险制度,持续提高医保门诊报销限额和住院报销比例。完成 148 万平方米棚户区改造和 8624 万平方米老旧小区及远年住房提升改造,131 万户群众居住品质得到提升。大力实施农村危房改造,完成农村人居环境整治三年行动,农村面貌显著提升。

四是财政治理水平稳步提升。五年来,财政部门坚持全面发力、多点突破,强化制度顶层设计,推动财政改革向纵深发展。预算管理制度更加完善,政府收支实行全口径预算管理,市级部门全面实施零基预算改革,项目预算实行“一年一定”,打破“基数+增长”的固化格局。预算绩效管理的基础支撑和技术保障不断强化,全过程管理链条运行有效,编制绩效目标的资金占市级部门项目支出比重达到97%以上,基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。国库集中支付、政府采购、政府债务、资金监督等管理体系日益完善,财政法制化水平稳步提高,预决算公开范围延伸至二级预算单位,财政管理更加规范透明。

同时,我们也清醒看到,预算执行和财政工作还面临一些困难和问题,主要表现在:一是受多重因素影响,财政收入大幅下降,增收基础不牢固,新兴产业支撑作用不强,财源税源需要进一步培育;二是财政支出刚性特征明显,民生领域资金保障存在薄弱环节,预算平衡难度加大,财政收支矛盾日益突出;三是融资平台债务规模仍然较大,部分区债务化解任务艰巨,隐性债务风险不容忽视;四是社保基金部分险种支付能力不强,基金可持续性有待增强;五是预算绩效管理需进一步提质增效,一些部门和单位作为预算绩效管理的责任主体,推动工作的动力不足、能力不足、压力不足,绩效结果应用需要强化,绩效管理领域有待拓展。我们一定高度重视这些问题,在今后工作中采取切实可行的措施,努力加以解决。

二、2021 年预算草案

2021 年是中国共产党成立 100 周年,也是实施“十四五”规划和全面建设社会主义现代化大都市的开局之年,做好财政工作具有十分重要的意义。我们一定要认真贯彻市委决策部署,落实市人大有关决议,坚决履行好财政服务全市经济社会高质量发展的职责使命,进一步坚定信心、开拓进取,保持战略定力,勇于知难而进,在危机中育先机,于变局中开新局,为奋力开启全面建设社会主义现代化大都市新征程贡献财政力量。

(一) 财政收支形势分析

当前,天津承担着推进京津冀协同发展、服务“一带一路”建设等重大国家战略任务,拥有独特的区位、产业、港口、交通等优势,特别是构建新发展格局为天津带来了难得的历史性机遇。从财政收入形势看,2021 年全市经济恢复增长将带动财政收入企稳回升,但受上年收入下降较多、疫情期间阶段性中央补助政策退出等因素影响,财力规模恢复存在一定难度。从财政支出形势看,2021 年是开启全面建设社会主义现代化大都市新征程的第一年,各领域对财政资金需求很大,特别是推进京津冀协同发展、提升自主创新原始创新策源能力、构建新发展格局、实施乡村振兴战略、保障和改善民生等,都需要予以重点保障。综合分析,2021 年全市财政收支矛盾依然突出,必须树立底线思维,增强忧患意识,平衡好稳增长与防风险的关系,努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

(二) 指导思想和总体思路

根据党中央、国务院决策部署和市委部署要求,综合考虑当前财政经济形势,2021年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,以习近平总书记对天津工作“三个着力”重要要求为纲为领,认真落实市委十一届九次全会、十次全会暨经济工作会议部署要求,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,推动构建新发展格局,以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线,以改革创新为根本动力,以满足人民群众日益增长的美好生活需要为根本目的,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,全力推进京津冀协同发展,扎实做好“六稳”工作,全面落实“六保”任务,着力在“补短、强弱、升级、奠基、惠民”上下功夫,为全面建设社会主义现代化大都市开好局、起好步。落实积极的财政政策提质增效、更可持续的要求,调整优化支出结构,坚持真过紧日子,加大对重点领域支持力度;加强财政资源统筹,推进财政支出标准化,强化预算约束和绩效管理,努力提高财政支出效率;落实财政事权和支出责任划分改革要求,深化预算管理制度改革,严格实行零基预算,加快建立现代财政体制;加强政府债务管理,积极防范化解隐性债务风险。

围绕上述指导思想,2021年预算编制按照“统筹兼顾、突出重点、讲求绩效、坚守底线”的总体思路,在预算安排和政策导向上着

重把握五个方面。一是强化全局观念。准确把握加快构建新发展格局的战略构想,自觉把财政资源配置、财政政策落实、财政体制改革放到服务构建新发展格局中考量谋划,强化财税政策支持和引导,加快培育内需体系,促进市场实现良性循环。二是保持战略定力。坚定不移贯彻新发展理念,坚持以质为帅,追求高质量发展道路,依靠改革的办法解决发展中的问题,持续推动结构调整、动能转换和转型升级,培育高质量经济增长点。三是树立市场理念。发挥市场在资源配置中的决定性作用,转变粗放管理的惯性思维,按照市场化运作规律,创新财政支持方式,鼓励事业单位盘活资源,积极引导撬动社会资本,更加注重投入产出效率。四是兜牢民生底线。深入践行以人民为中心的发展思想,强化公共财政属性,围绕民生大事难事急事精准发力,体现财政资金价值,把民生工作做到群众的心坎上。五是提升财政治理能力。强化中长期财政承受能力评估,树立底线思维,统筹当前与长远,把好支出关口,防范化解财政金融风险,增强可持续发展能力。

(三)预算草案

1. 一般公共预算收入预计和支出安排

(1)全市收支。一般公共预算收入预算 2116 亿元,比上年增长 10%。其中,税收收入预算 1620 亿元,增长 8%。一般公共预算收入预算加上预计中央转移支付和税收返还 557 亿元、调入资金等 415 亿元、上年结余 114 亿元、一般债务收入 168 亿元,预算总收入为 3370 亿元。一般公共预算支出预算 3188 亿元,剔除政府债券等

因素,按可比口径增长 4.1%,加上再融资一般债券还本支出预算 182 亿元,预算总支出为 3370 亿元。收支预算编制的主要依据:一是收入预算方面,全市经济恢复增长,新动能培育效果逐步显现,资源资产盘活力度不断加大,将带动财政收入企稳回升。二是支出预算方面,坚持以收定支、量入为出,强化零基预算理念,坚持真过紧日子,根据事业发展实际需要和财力可能合理核定预算。

(2) 市级收支。一般公共收入预算 868 亿元,比上年增长 10%。加上预计中央转移支付和税收返还 557 亿元、调入资金等 48 亿元、上年结余 51 亿元,减去市对区转移支付和税收返还 455 亿元,预算总收入为 1069 亿元。一般公共支出预算 1069 亿元,剔除政府债券因素,按可比口径增长 4.1%。

2. 政府性基金预算收入预计和支出安排

(1) 全市收支。政府性基金收入预算 1536 亿元,比上年增长 68.4%。政府性基金收入预算加上预计中央转移支付 2 亿元、专项债务收入 256 亿元、上年结余 208 亿元,减去调出资金等 204 亿元,预算总收入为 1798 亿元。政府性基金支出预算 1603 亿元,剔除政府债券等因素,按可比口径增长 59.9%,加上再融资专项债券还本支出预算 195 亿元,预算总支出为 1798 亿元。

(2) 市级收支。政府性基金收入预算 339 亿元,比上年增长 42%。政府性基金收入预算加上预计中央转移支付 2 亿元、专项债务收入 93 亿元、上年结余 19 亿元,减去市对区转移支付 19 亿元、调出资金等 64 亿元,预算总收入为 370 亿元。政府性基金支

出预算 370 亿元,剔除政府债券因素,按可比口径增长 88%。

3. 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预算 1707 亿元,比上年增长 19.3%,其中保险费收入 1105 亿元、财政补贴收入 390 亿元、利息收入 30 亿元。全市社会保险基金支出预算 1824 亿元,增长 11.5%。收入预算 1707 亿元,减去支出预算 1824 亿元,当年赤字 117 亿元,需动用以前年度滚存结余弥补当年缺口。年末滚存结余 972 亿元。

4. 国有资本经营预算收入预计和支出安排

(1)全市收支。国有资本经营收入预算 101.8 亿元,比上年下降 23%,主要是区属国有企业混改收入有所减少。加上上年结余 20.3 亿元、中央转移支付 0.2 亿元,预算总收入为 122.3 亿元。国有资本经营支出预算 122.3 亿元,增长 1.7%,主要包括:国有企业资本金注入 81.4 亿元、转移性支出 38.3 亿元、解决历史遗留问题及改革成本支出 2.6 亿元。

(2)市级收支。国有资本经营收入预算 94.9 亿元,比上年增长 4%。加上上年结余 20.1 亿元、中央转移支付 0.2 亿元,预算总收入为 115.2 亿元。国有资本经营支出预算 115.2 亿元,增长 61.4%,主要包括:国有企业资本金注入 78 亿元、转移性支出 35.1 亿元、解决历史遗留问题及改革成本支出 2.1 亿元。

需要说明的是,根据预算法有关规定,预算年度开始后至市人大常委会批准市级预算草案前,按照 2021 年度预算草案已预拨 1 月份

运转经费 20 亿元。

5. 地方政府债务

财政部未提前下达我市 2021 年新增政府债务限额。目前,纳入年初预算的全市政府债务收入 424 亿元,主要是 2020 年底新增限额暂未发行的债券。包括两部分:一是再融资债券 331 亿元,其中一般债券 168 亿元,专项债券 163 亿元,相关区按规定列入本级预算;二是市级化解地方中小银行风险专项债券 93 亿元。2021 年全年新增债务限额将在全国人代会批准地方总限额后,由财政部提出分配方案并报国务院批准后正式下达,我市将根据限额下达情况履行预算调整程序。

三、保持战略定力,坚定发展信心,在新发展格局中展现新作为

(一) 抢抓国家战略机遇,深入推进京津冀协同发展

全力服务北京非首都功能疏解和雄安新区建设,建立以“专项资金+产业导向+绩效评价”为主要内容的财政支持区域高质量发展新机制,建设一批影响力大和带动性强的标志性项目。强化大气污染协同治理,落实新一轮引滦入津上下游横向生态补偿协议,联动实施永定河流域综合治理和生态修复工程。构建现代化交通运输体系,推进天津滨海国际机场三期改扩建工程,加快地铁 4 号线北段、7、8、10、11 号线一期、6 号线二期和 B1、Z4 线建设,推动 8、11 号线延伸线和 Z2 线开工,支持京滨、京唐、津兴高铁等重点项目建设,持续打造“轨道上的京津冀”。设立滨海新区高质量

发展专项资金,统筹用于滨海新区新动能引育。落实财政扶持政策,支持天津港加快打造世界一流智慧港口、绿色港口,全力推进港口设施智能化改造。深入实施优化营商环境三年行动计划,发挥市融资担保基金作用,降低企业融资成本。强化对企业精准服务,实施市和区收入共同增长激励机制,培育涵养可持续发展的优质财源。

(二)坚持创新引领,协同打造自主创新的重要源头和原始创新的主要策源地

积极融入国家创新战略布局,加快推进新一代超级计算机、大型地震工程模拟研究设施、国家合成生物技术创新中心、组分中药国家重点实验室等建设,谋划建设海河实验室。充分发挥海河产业基金、滨海产业发展基金支撑引导作用,加快发展生物医药、新能源、新材料等战略性新兴产业,培育新的经济增长点。推动信创产业发展,落实信创产业三年行动计划,大力引聚信创龙头企业、国家级大院大所和创新人才。加大创新型企业引育力度,落实高新技术企业财税优惠政策,实施研发费用税前加计扣除和研发投入后补助,大力培育国家高新技术企业,梯度培育高成长企业。支持举办第五届世界智能大会,形成一批智能应用示范试点。落实科技领域“放管服”改革,扩大科研单位和科研人员项目经费管理自主权,持续释放科技创新活力。积极融入“一带一路”建设,推动中蒙合作蔬菜科技示范园区、中埃·苏伊士经贸合作区等重点项目建设。

（三）深入实施乡村振兴战略，加快农业农村现代化

坚持把农业农村作为财政支出优先保障领域，完善财政支农投入稳定增长机制，加快补上“三农”发展短板。推动农业供给侧结构性改革，健全农业支持保护制度，建设26万亩高标准农田，深入推进小站稻产业振兴，因地制宜发展稻渔综合种养，继续引导恢复生猪产能，推进奶业优势特色产业集群、国家现代农业产业园等项目建设，健全动物防疫和农作物病虫害防治体系，擦亮“津农精品”金字招牌。实施乡村建设行动，完善各类要素资源向农村流动机制，提升改造农村公路300公里，进一步提高城乡基础设施一体化、公共服务均等化水平。持续改善农村人居环境，启动新一批农村人居环境整治示范村建设，推进农村全域清洁化，加强农村面源污染防治，完善农村人居环境长效维护机制。健全财政支持农村基层组织运转保障机制，逐步完善支持农村集体经济、土地制度、农村金融改革等财政政策，打造稳定祥和新农村。加快“应急性”帮扶措施向长期政策转变，扎实做好东西部协作和支援合作工作，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。优化农民就业创业财政扶持政策，推进农村创新创业，帮助广大农民分享发展红利。

（四）支持推动绿色发展，加快建设美丽天津

坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配，强化财力保障，深入打好污染防治攻坚战。积极争取中央专项资金，深化燃煤、工业、机动车、扬尘污染治理，确保细颗粒物和臭氧平均浓度持续下

降。加快实施碳排放达峰行动,协同推进减污降碳,推动工业绿色转型。着力保障城乡供水安全,推动引江东线二期和北大港水库改造前期工作,继续实施宝坻、静海引江供水工程,完成于桥水库环库截污沟二期工程和4条入库沟口湿地建设。加快雨污混流串流改造,推进津沽、张贵庄污水处理厂扩建工程,提升城镇污水处理能力。深入开展“蓝色海湾”整治工程,提高滨海湿地生物多样性,提升海洋资源承载力。深化农耕、建设两类用地风险管控,防控新增土壤污染,强化土壤污染管控和修复。持续推动湿地保护区生态移民、土地流转、湿地修复等重点工程,扩大生态补水实施范围,树立国家湿地保护与修复典范。加快建设双城间绿色生态屏障,实施造林绿化、水生态环境治理等工程,构建贯穿天津南北的生态廊道。

(五)坚持以人民为中心,提高人民群众生活品质

强化就业优先政策,抓好援企稳岗、灵活就业、创业带动就业等稳就业措施,持续推进职业技能提升行动,完善重点群体就业支持体系,筹备全国第二届职业技能大赛。办好人民满意教育,完善普惠性民办幼儿园奖补政策,促进义务教育优质均衡发展,加快高校“双一流”建设,打造新时代职业教育创新发展标杆。推进健康天津建设,优化医疗卫生资源配置,建成一中心医院,加快中心妇产专科医院、胸科医院、海河医院原址改扩建,启动三中心医院、第二人民医院新址建设。加强基层卫生健康服务能力建设,探索建立持续稳定的中医药发展多元投入机制。完善社会保障体系,落实

最低生活保障、低收入家庭救助、特困人员救助供养、临时救助等政策,深入实施全民参保计划,合理调整社保待遇水平。统筹做好住房困难家庭和新市民住房保障工作,有序推进市区零散棚户区改造,支持农村困难群众危房改造。强化退役军人综合服务保障,落实好各项抚恤优待政策。健全残疾人社会福利体系。支持打造国际消费中心城市,提升传统消费,培育新型消费。推动国家会展中心项目建设,促进会展经济发展。支持公共文化服务体系建设,加强文化遗产保护利用,引导文化旅游深度融合,提升城市文化软实力。

(六)提升财政治理效能,加快建立现代财政制度

深化预算管理制度改革,严格实施零基预算,加强项目支出管理,建立健全项目入库评审和项目滚动管理机制,推进项目支出标准化,实施项目全生命周期管理。完善政府预算体系,加强四本预算统筹衔接,强化部门综合预算管理,提高部门预算的完整性和财政统筹能力。加快推进财政事权和支出责任划分改革,完善市对区转移支付制度,优化转移支付分类,实现项目设置与财政事权和支出责任划分相衔接。推进地方税体系建设,密切跟踪消费税环节后移改革,持续推进涉税信息共享。深化国库管理制度改革,完善权责发生制政府综合财务报告制度。推进预算绩效管理改革,扩大绩效管理范围,强化预算绩效结果刚性约束,压实部门单位主体责任,推动绩效信息公开。抓好常态化财政资金直达机制落实,完善穿透式闭环管理。加快预算管理一体化系统建设,规范和统

一预算管理 workflow、要素和规则，推进大数据综合应用，提高政策调控与风险处置能力。

（七）强化预算执行监督管理，增强财政可持续能力

主动依法接受人大预算监督，认真贯彻预算法及其实施条例，严格执行市人代会批准的预算，坚持先有预算后有支出，硬化预算执行约束，加大预算公开力度，切实增强预算法定意识。依法组织财政收入，坚决防止收过头税、乱收费、虚收空转等行为，堵塞征管漏洞，严防跑冒滴漏，确保该减的减到位，该收的收上来。坚决落实真过紧日子要求，从严控制行政事业单位开支，严控“三公”经费预算，强化结余结转资金清理。进一步增强民生政策措施有效性和可持续性，加强财政可承受能力评估，建立民生支出清单管理制度，清理规范不合理民生政策。积极争取养老保险中央调剂金和转移支付资金，推动社会保险基金精算平衡，通过投资运营、定期存款等方式实现保值增值。加强政府债务限额管理，完善常态化监控机制，强化债券项目全生命周期管理，多措并举化解存量隐性债务，坚决遏制隐性债务增量。坚决兜牢“三保”底线，严格执行基层财政运行风险监测和区级“三保”预算编制事前审核机制，做好国库资金统筹调度，加大对困难地区支持力度，确保基层财政可持续运行。

各位代表，2021年财政改革发展任务艰巨、责任重大。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，高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，按照市委决策部署，

认真贯彻执行市十七届人大五次会议决议及批准的预算,凝聚士气,苦练事功,抢抓机遇,创新竞进,推动财政工作再上新水平,为全面建设社会主义现代化大都市、胜利完成第一个百年奋斗目标、开启第二个百年奋斗目标新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗!

名词解释

1. **全口径预算**:指政府收支全部纳入预算,建立一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算定位清晰、分工明确的政府预算体系。

2. **一般公共预算**:指对以税收为主体的财政收入,安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。

3. **转移支付**:指上级政府按照有关法律法规、财政体制和政策规定,给予下级政府的补助资金,包括一般性转移支付和专项转移支付。

4. **税收返还**:指1994年分税制改革、2002年所得税收入分享改革、2009年成品油税费改革、2016年全面推开营改增试点改革后,对原属于地方的收入划为中央收入部分,给予地方的补偿。包括增值税、消费税返还,所得税基数返还,成品油税费改革税收返还,以及增值税“五五分享”税收返还。

5. **一般债券**: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。

6. **调入(调出)资金**:指不同预算性质资金之间相互调入(调出)的资金。

7. 结转项目资金：指当年预算已执行但未完成，或者因故未执行，下一年度需要按照原用途继续使用的资金。

8. 一般性转移支付：指上级为均衡地区间基本财力，促进地区间基本公共服务均等化，补助给下级统筹安排使用的资金。

9. 专项转移支付：指上级为了实现特定的经济和社会发展目标给予下级，并由接受转移支付的下级按照上级规定的用途安排使用的预算资金。

10. 政府性基金预算：指对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。

11. 专项债券：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或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券。

12. 社会保险基金预算：指对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。

13. 滚存结余：指截至年末的累计结余。

14. 国有资本经营预算：指对国有资本收益作出支出安排的收支预算。

15. 地方政府债券：指经国务院批准同意，以省、自治区、直辖市和计划单列市政府为发行和偿还主体，由财政部代理或地方财政自主发行和偿还的政府债券。

16. 六稳：指稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳

预期。

17. 六保：指保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转。

18. 直达资金：中央财政实行特殊转移支付机制资金，包括并不限于2020年中央财政通过新增财政赤字1万亿元和抗疫特别国债1万亿元安排的预算资金，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体。

19. 稳就业 32 条：为做好稳就业工作，2020年5月，我市出台《关于进一步做好稳就业工作的实施意见》（津政办规〔2020〕7号），提出加大援企稳岗力度、加强对企业金融支持、引导企业开拓国内市场等32条稳就业措施。

20. 应对疫情保就业 76 条：为贯彻落实《国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》（国办发〔2020〕6号），2020年5月，我市围绕推动企业复工复产、加大减负稳岗力度、提升投资和产业带动就业能力等20个方面，制定出台76条具体工作措施。

21. 惠企 21 条：为支持受疫情影响较大的企业渡过难关，2020年2月，我市出台《天津市打赢新型冠状病毒感染肺炎疫情防控阻击战进一步促进经济社会持续健康发展的若干措施》（津政办发〔2020〕1号），提出强化防控项目资金保障、完善项目审批绿色通道、扶持“菜篮子”保供基地等21条惠企措施。

22. 支持中小微企业和个体工商户 27 条：为支持中小微企业

和个体工商户克服疫情影响、实现平稳健康发展,2020年3月,我市出台《天津市支持中小微企业和个体工商户克服疫情影响保持健康发展若干措施》(津政办规〔2020〕3号),提出阶段减免税费、促进就业稳岗、降低要素成本等5方面27条措施。

23. 严把支出关口真过紧日子 16 条措施:为应对新冠肺炎疫情带来的财政减收增支影响,2020年6月,我市出台《关于应对新冠肺炎疫情影响全面落实严把支出关口真过紧日子要求的通知》(津政办发〔2020〕15号),提出16条过紧日子措施,建立禁止类、限制类支出预算管控清单,对增人增资、用房设备、场馆建设、节会展演、规划编制等5类支出预算全部核减,对行政成本、提标扩围、涉企补贴等3类支出预算严格审核管控。

24. 三个一律免征:在我市地方涉企行政事业性收费全部取消的基础上,除涉及公共安全和生态资源项目,授权地方制定标准的行政事业性收费一律免征;对地方有权确定标准的政府性基金一律免征;中央和地方共享的政府性基金,地方留成部分一律免征。

25. 隐性债务:指地方政府在法定政府债务限额之外直接或者承诺以财政资金偿还以及违法提供担保等方式举借的债务,主要包括地方国有企事业单位等替政府举借,由政府提供担保或财政资金支持偿还的债务;地方政府在设立政府投资基金、开展政府和社会资本合作(PPP)、政府购买服务等过程中,通过约定回购投资本金、承诺保底收益等形成的政府中长期支出事项债务。

26. **零基预算**:指在编制预算时,对于所有预算支出均以零为基点,不考虑以往情况,从根本上分析每项预算支出的必要性和数额大小。这种预算不以历史为基础作修修补补,在年初重新审查每项活动对实现支出目标的意义和效果,重新安排各项支出活动的优先次序,并据此决定资金资源的分配。

27. **民生支出**:指财政用在与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、文体传媒、农林水利、社保就业等方面的支出,以及与人民群众生活密切相关的公共基础设施建设等方面支出。

28. **三保**:指保基本民生、保工资、保运转。