

# 关于天津市 2019 年预算执行情况 和 2020 年预算草案的报告

——2020 年 1 月 14 日在天津市第十七届  
人民代表大会第三次会议上

天津市财政局

**各位代表：**

受市人民政府委托，现将我市 2019 年预算执行情况和 2020 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、2019 年预算执行情况

2019 年，各区、各部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对天津工作的重要指示批示精神，认真落实党中央大政方针、市委决策部署和市十七届人大二次会议预算决议要求，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，打好三大攻坚战，加强财政逆周期调节，统筹做好稳增长、促

改革、调结构、惠民生、防风险各项工作,有力推动高质量发展,全市经济持续稳中有进、稳中向好,增长韧性进一步增强,供给侧结构性改革深入推进,减税降费政策效应持续释放,结构调整、动能转换、绿色发展、民生改善等方面取得明显成效,预算执行情况总体较好。

## (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 2410 亿元,完成预算 121.7%,比上年增长 14.4%。其中,税收收入 1634 亿元,完成预算 94%,增长 0.6%;非税收入 776 亿元,完成预算 321.1%,增长 61.2%,主要是政府持有股权转让、围填海处罚收入等增加较多。一般公共预算支出 3509 亿元,完成调整预算 96.4%,增长 13.1%。预算执行主要特点:在全面落实增值税降率、小微企业普惠性减税、个人所得税专项附加扣除等新出台减税政策的基础上,着力推进新旧动能转换,加大政府投资引导带动,引进和培育了一批新增税源,保持了税收收入的基本平稳。同时,加大开源挖潜力度,盘活变现政府闲置资产,全面推进国有企业混改,转让部分国有企业政府持有股权,落实国家围填海遗留问题处罚征缴政策,国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入和罚没收入大幅增加,带动了财政收入由负转正,扭转了过去两年负增长的局面。在支出方面,大力清理沉淀趴账资金,积极做好项目储备,打破常规、加大力度,加快资金拨付,支持扩大有效投资,全力保障重点项目实施。

一般公共预算收入 2410 亿元,加上中央转移支付和税收返还 525 亿元,一般债券 86 亿元,调入资金等 398 亿元,上年结余 162 亿元,预算总收入为 3581 亿元。预算总收入减去当年支出 3509 亿元,当年结余 72 亿元,全部为结转项目资金。

(2) 市级收支。一般公共预算收入 1141 亿元,完成预算 141.1%,比上年增长 31.9%。加上中央转移支付和税收返还 525 亿元,一般债券 42 亿元,调入资金等 89 亿元,上年结余 88 亿元,减去市对区转移支付和税收返还 562 亿元,预算总收入为 1323 亿元。一般公共预算支出 1296 亿元,完成调整预算 93.3%,增长 18.3%。预算总收入 1323 亿元,减去当年支出 1296 亿元,当年结余 27 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 525 亿元,比上年减少 25 亿元,下降 4.6%,包括由地方统筹使用的一般性转移支付 222 亿元,按规定使用的专项转移支付 57 亿元,税收返还 246 亿元。市对区转移支付和税收返还 562 亿元,比上年增加 107 亿元,增长 23.6%,包括一般性转移支付 374 亿元,专项转移支付 71 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 1431 亿元,完成预算 98.1%,比上年增长 23.3%,其中土地出让收入 1361 亿元,增长 38.1%。加上中央转移支付 4 亿元,专项债券 818 亿元,上年结余 219 亿元,减去调出资金等 134 亿元,预算总收入为 2338 亿元。

政府性基金支出 2275 亿元,完成调整预算 93.2%,增长 37.7%。预算总收入 2338 亿元,减去当年支出 2275 亿元,当年结余 63 亿元,全部为结转项目资金。

(2) 市级收支。政府性基金收入 419 亿元,完成预算 80.9%,比上年下降 7.4%,其中土地出让收入 384 亿元,增长 2.7%。加上中央转移支付 4 亿元,专项债券 183 亿元,上年结余 73 亿元,调入资金等 19 亿元,减去市对区转移支付 58 亿元,预算总收入为 640 亿元。政府性基金支出 625 亿元,完成调整预算 101.6%,增长 16.2%。预算总收入 640 亿元,减去当年支出 625 亿元,当年结余 15 亿元,全部为结转项目资金。

### 3. 社会保险基金预算

社会保险基金收入 1610 亿元,完成预算 103.5%,比上年下降 2.4%,剔除机关事业单位养老保险准备期清算收入后,按可比口径增长 7.3%。其中,保险费收入 1083 亿元,财政补贴收入 372 亿元,利息收入 11 亿元。社会保险基金支出 1575 亿元,完成预算 101%,增长 3%,按可比口径增长 13.8%。当年收入 1610 亿元,减去当年支出 1575 亿元,当年结余 35 亿元。滚存结余 1255 亿元,主要是社保基金收支要在精算平衡的基础上实行以丰补歉、动态平衡。

### 4. 国有资本经营预算

(1) 全市收支。国有资本经营收入 32.1 亿元,完成预算 247.5%,比上年增长 64.6%,主要是区级产权转让收入增加较

多。国有资本经营支出 31.1 亿元，完成预算 154.5%，增长 1.5 倍，包括市属国有企业资本金注入、转移性支出等 10.3 亿元，区属国有企业改制和重点民生项目 20.8 亿元。当年收入 32.1 亿元，加上上年结余 7.2 亿元，减去当年支出 31.1 亿元，当年结余 8.2 亿元，全部为结转项目资金。

(2) 市级收支。国有资本经营收入 10.3 亿元，完成预算 95.7%，比上年下降 0.4%。国有资本经营支出 10.3 亿元，完成预算 95.7%，增长 0.3%，包括国有企业资本金注入 7.9 亿元，转移性支出 2.3 亿元，解决历史遗留问题及改革成本支出 0.1 亿元。

## 5. 地方政府债务

(1) 政府债务限额。经国务院批准，财政部核定我市 2019 年新增地方政府债务限额 904 亿元。其中，2018 年 11 月提前下达我市限额 411 亿元，已由市十七届人大二次会议审查批准，分配市级 123 亿元，由市相关部门安排预算偿还，分配 16 个区 288 亿元，由各区负责偿还；其余 493 亿元，已由市十七届人大常委会第十次会议审查批准，分配市级 102 亿元，分配 16 个区 391 亿元。全市政府债务限额为 5054 亿元，其中市级政府债务限额 1814 亿元。

(2) 政府债务余额。2019 年末，全市政府债务余额 4959 亿元，其中市级政府债务余额 1744 亿元，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

2019 年，市人民政府及其财政部门全面贯彻预算法和《天津

市预算审查监督条例》，认真落实市十七届人大二次会议预算决议和市人大常委会要求，实施更加积极的财政政策，全面落实减税降费政策，加大京津冀协同发展、供给侧结构性改革、三大攻坚战等领域支持力度，全力做好“六稳”“三保”，狠抓预算管理改革，强化基层财政运行，防范化解债务风险，各项工作取得新的进展。

### 1. 支持调结构、转方式、换动能，促进经济高质量发展

实施更大规模的减税降费政策措施。坚持实打实、硬碰硬，自加压力、主动作为，对国家授权地方确定减免的项目，实行“顶格减免”，全年为市场主体减负 730 亿元，其中地方收入减少 520 亿元。一是推进增值税实质性减税。认真落实增值税降率政策，全市 19.4 万户一般纳税人享受增值税适用税率降低减税优惠。二是实施小微企业普惠性减税。大幅放宽可享受企业所得税优惠的小微企业标准，政策范围覆盖 90% 以上的纳税企业。三是落实个人所得税减税政策。提高减除费用标准，实施专项附加扣除，个人所得税纳税人由 506 万人下降到 195 万人，切实降低中低收入者负担。四是贯彻落实“民营经济 19 条”，除涉及公共安全和生态资源项目外，对收费基金实行“三个一律免征”，全面取消城市基础设施配套收费，降低残疾人就业保障金征收标准，为民营经济发展营造宽松环境。

持续深化供给侧结构性改革。落实“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，聚焦突出短板和薄弱环节，加快推进产业升级和动能转换，提升经济创新力和竞争力。一是培育壮大战略性新兴产业。

安排智能制造专项 23.5 亿元，累计实施智能化改造项目 738 个。保障第三届世界智能大会成功召开，大会期间签约项目投资额超过 1210 亿元，成功吸引 TCL 北方总部、国美智能等项目落户。二是推进科技创新能力建设。科技支出 110 亿元，支持新一代超级计算机、国家合成生物技术创新中心等国家级创新平台建设，建立雏鹰、瞪羚、领军(培育)等高成长企业分级分类扶持体系，完善企业研发后补助政策，国家高新技术企业、国家科技型中小企业总数均突破 6000 家。三是激发创新创业活力。支持国家自主创新示范区建设，着力打造“双创”升级版，优化科技企业孵化体系，促进科技成果转化，179 家众创空间孵化创业企业 4600 余家。设立规模 50 亿元的融资担保发展基金，首期出资 8 亿元，提升服务小微企业和“三农”融资能力。四是加快实施乡村振兴战略。坚持把农业农村作为财政支出优先保障领域，完善农业农村投入保障机制，统筹安排资金 177 亿元，投向农业生产发展、农村资源和生态保护、教育、医疗、农村基础设施等领域。五是发挥投资关键作用补齐发展短板。在持续减税降费、预算平衡吃紧的情况下，市级财政统筹各类资金 400 亿元，集中投向高铁、轨道交通、市政道路等重点项目，带动固定资产投资较快增长，有力增强了市场预期。

扎实推进京津冀协同发展。围绕“一基地三区”功能定位，牢固树立“一盘棋”思想，积极承接北京非首都功能疏解和服务雄安新区建设，深化重点领域协同融合，促进开创协同发展新局面。一是支持天津港建设世界一流智慧港口、绿色港口。创新发行全国

首单智慧绿色港口专项债券 10 亿元,支持北疆港区 20 万吨级智能化集装箱泊位建设,加快提升港口能级。二是加强基础设施互联互通。支持京滨、京唐高铁加快建设,津石高速公路全面开工,积极推进津兴高铁前期工作,仓桑等省际公路完工。三是创新区域财政扶持政策,制定市级财政支持滨海新区高质量发展的政策措施,助推发展引育新动能,加速重大项目、战略性新兴产业落地,发挥滨海新区龙头带动作用。

## 2. 立足防风险、兜底线、补短板,支持打好三大攻坚战

防范化解政府债务风险。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,牢牢守住风险底线。一是强化政府债务限额管理。开好规范举债的“前门”,根据债务风险、财力状况设定各区债务规模“天花板”,政府举借债务严格控制在限额以内。完善全市政府债券项目储备库,实行跨年度滚动管理,建立债券资金全过程动态监控机制。二是发挥专项债券积极作用。全年发行专项债券 818 亿元,创新城乡发展、轨道交通等 10 类项目收益债品种,资金于当年 10 月底前全部拨付到位,支持重点领域加快建设。三是全力以赴化解政府隐性债务。全面压实隐性债务化解主体责任,逐项明确各区、各部门化债方案,加大工作力度,建立银企对接平台,通过适当展期、债务重组等方式缓释集中到期债务,多措并举化解隐性债务规模,债务率降至合理区间。

加大扶贫助困支持力度。突出精准扶贫、精准脱贫,全面落实

“升级加力、多层全覆盖、有限无限相结合”的工作要求,进一步强化财政投入保障,助力打赢脱贫攻坚战。一是高标准做好东西部扶贫协作和支援合作工作。全年安排新疆、西藏、青海、甘肃、河北、陕西及重庆等地帮扶资金 31.5 亿元,较上年增长 25.9%,助力受援地区 24 个贫困县脱贫摘帽、23 个进入脱贫摘帽序列。二是支持新一轮结对帮扶困难村工作。安排市级帮扶资金 4.5 亿元,深入实施就业、产业带动、科技教育、基础设施等 10 类帮扶,对农村低收入困难群体全部建档立卡,建成美丽村庄 250 个,结对帮扶困难村的集体经营性收入和人均可支配收入持续提高。三是做好困难群众基本生活保障。提高城乡低保、低收入家庭救助、特困人员供养和农村困难群众补助标准,支持改造农村危房 6102 户,继续向中低收入住房困难家庭发放住房租赁补贴。

积极支持开展污染防治。坚持绿色发展不动摇,强化财政资金投入,发挥绿色生态优势,扩大环境容量空间,推动生态环境质量持续改善。一是加快建设 736 平方公里双城间绿色生态屏障。市与区两级投入 64 亿元,大力推进生态修复等十大工程,年度 119 个项目全部开工建设,开展大规模植树造林 6.2 万亩。二是全面加强湿地保护与修复。市与区两级投入 78 亿元,按照国家标准升级保护七里海、大黄堡、团泊、北大港等 875 平方公里湿地自然保护区,对重要河湖湿地生态补水 14 亿立方米,实行退耕还湿、退渔还湿,精心呵护好“华北之肾”。三是升级推进渤海综合治理,千方百计筹措资金 127 亿元,精准实施海洋生态修复,推进生态廊

道和岸滩修复工程建设,提升 153 公里海岸线生态功能,12 条入海河流消除劣 V 类水体。稳步推进永定河综合治理与生态修复,以投资一体化带动流域治理一体化,创新流域协同治理机制,打造京津冀绿色生态河流廊道。四是聚焦打赢蓝天、碧水、净土保卫战。持续加大资金投入,积极争取中央专项 19 亿元,补助规模比上年增长 57.8%。开展燃气锅炉低氮改造和老旧车淘汰,完成 120 万户居民冬季清洁取暖改造。强化水生态保护与修复,支持中心城区水环境提升,完成 10 座城镇污水处理厂扩建提升工程,完善于桥水库库区生态补偿机制,增强我市供水保障能力。落实土壤污染防治行动计划,完成农用地土壤污染详查,深入推进污染地块治理,促进土地资源有序利用。

### 3. 着力保障和改善民生,持续增强人民群众获得感

加快补齐民生短板。坚持以人民为中心的发展思想,紧贴群众现实需求,全面完成 20 项民心工程,倾心尽力做好财力保障,让人民群众感受到城市的感情温度。一是用心解决“一老一小”问题。扩大养老服务有效供给,建立特殊困难老年人助餐补贴制度,建成一批养老机构和老年日间照料中心。深入实施学前教育两年行动,新增幼儿园学位 6 万余个,大幅增加普惠性幼儿园供给。二是推进水气热管网改造。实施新一轮农村饮用水提质增效工程,完成供热旧管网改造 100 公里、燃气旧管网改造 70 公里,做好冬季提前和延长供暖财政补助,连续第三年将供暖时间从 120 天延长至 150 天左右。三是加强院前医疗急救体系建设。全面完成

120 急救分中心建设,急救站点由 69 个增加至 171 个,支持更新配备高性能急救车及车载设备,平均反应时间缩短至 10 分钟左右。四是改善群众住房条件。积极争取中央资金支持,发行棚户区改造专项债券,全面完成 147 万平方米三年棚改任务,支持老旧小区及远年住房改造,127 万户居住品质得到提升。

推动社会事业全面进步。在财政收支平衡压力加大的情况下,坚持民生投入力度不减,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 4542 亿元,占财政总支出的 75% 以上。一是实施更加积极的就业政策。支持健全公共服务就业体系,落实“海河英才”自主创业、高校毕业生求职创业等补贴政策,提升职业培训质量,加大失业保险援企稳岗力度,城镇调查失业率低于 5.5%。二是支持发展公平而有质量的教育。教育支出 467 亿元,落实“两个只增不减”要求,巩固城乡义务教育经费保障机制,完成 260 所义务教育学校第三轮现代化达标验收,推进特色高中建设,支持举办职业教育活动周暨 2019 年全国职业院校技能大赛,推进高校“双一流”建设,加力支持大中小学思政工作,加强平安校园建设。三是加快卫生健康事业发展。卫生健康支出 198 亿元,支持市级卫生资源调整,完成儿童医院原址改造并投入使用,强化基层医疗机构经费投入,拨付基本公共卫生服务补助资金 12 亿元,免费在全市范围内提供老年人健康体检、妇幼保健、慢性病健康管理等服务。四是提高社会保障水平。连续第十五 year 上调退休人员养老金,总体增幅在 5.2% 左右,支持开展退役士兵社会保险接续。

提高医疗保险保障水平,建立职工大病保险制度,职工和居民医保门诊报销限额进一步提高。

着力提升城市载体功能。树立经营城市理念,优化财政资源配置,安排城乡社区支出 751 亿元,努力建设美好的城市家园。一是推进城市综合交通发展。加快轨道交通建设,地铁 7、11 号线成功引入 PPP 模式,地铁 1 号线东延线通车运营。安排运行补贴资金 23.7 亿元,实施公交运营成本规制,支持地铁、民航稳定运营,着力提升城市便利化水平。二是加快城市基础设施建设。整修解放南路等 20 条重点道路,新外环全线贯通,新增城市绿道河西示范段、子牙滨河公园等一批城市公园,实施市容环境大清理,营造大气、整洁、有序的市容市貌。三是维护安全稳定社会环境。强化安全生产和应急保障,对 47 家标准化达标企业及 426 家高危行业投保企业给予资金补助,提高安全生产防范能力。四是促进提升城市品位。完善公共文化服务体系,持续开展市民文化艺术节、戏进农家、“全民悦读”等系列活动,支持国家海洋博物馆开办运营,国家会展中心开工建设,推动亚投行灾备中心落地天津,全力做好全国第十届残运会暨第七届特奥会等大型赛事经费保障,支持海河沿线等夜景品质全面升级,休闲旅游“打卡地”不断涌现。

#### 4. 狠抓预算管理改革创新,加快建立现代财政制度

大力度推进财政体制改革。围绕建设现代化经济体系,强化制度顶层设计,创新预算管理方式,推动财政改革向纵深发展。一是推行零基预算管理改革。坚持问题导向,改变“基数+增长”的

预算分配方式,在行政开支上打好“铁算盘”,一般性支出比上年压减 20%以上;在项目安排上实行“零基数”,坚持有保有压,区分轻重缓急,统筹更多资金用于民计民生相关的重点项目。我市“加强财政开源节流 保障重点项目实施”举措被列为国务院第六次大督查典型经验做法。二是全面实施预算绩效管理改革。落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》,制定出台我市实施方案,对市级部门预算 500 万元以上的项目全部编制绩效目标,实现与部门预算同步编制、同步审核、同步批复。建立财政重点绩效评价常态化机制,选取教育发展、社会保障、环境保护等 12 个重点民生政策和重大项目开展绩效评价。三是加快财政事权和支出责任划分改革。制定我市教育、科技等领域改革实施方案,调整完善市对区转移支付分配方式,推动政策资金向财力困难区倾斜,增强基本公共服务保障能力。四是全力支持国企混合所有制改革。妥善做好“三供一业”、人员安置等历史遗留问题经费保障,大力支持国有企业集团债务化解、转型发展。强化国资预算统筹管理,修订市属企业国有资本收益收缴办法,将市属企业混改收入以及政府持有国企股权转让收入纳入预算,市属企业利润上缴比例统一调整为 23%,国有资本收益调入一般公共预算比例调整为 30%。

强化财政预算管理。狠抓制度建设和执行,夯实基础工作,加强政策协同联动,提升管理水平。一是完善市对区资金统筹管理机制。推进转移支付、债券分配、库款调度、两级结算等政策措施

的有效衔接,建立区级财政运行监测体系,压实“三保”保障主体责任,确保基层财政平稳、可持续运行。二是主动挖潜、盘活存量。加强结余结转资金清收,进一步扩大清理范围,对当年未细化项目以及执行率不足30%的项目一律收回或核减预算,累计收回资金90亿元。开展存量资产清理盘点专项行动,坚持宜售则售、宜租则租、宜用则用,实现盘活收入7.6亿元。三是下大力气清理暂付款。认真落实预算法规定,加大对出借资金的清收力度,累计清理614亿元,压减“账面”财力做实预算,避免长期挂账挤占库款。四是建立健全内控制度。在全市范围开展财务、内控大检查,强化审计问题整改,完善整改协调配合、结果反馈、问题通报制度,建立预算安排与审计问题挂钩机制,举一反三,从体制机制上巩固整改成果。

各位代表,过去一年,全市上下共同努力,财政收支实现平稳运行,保障了经济发展、社会建设、城市管理、民生改善等重点任务的有序推进,取得了一定成效。同时我们也清醒地认识到,预算执行和财政工作还面临一些困难和问题:一是财政收入增收基础不牢固,新兴产业支撑作用尚未形成,收入结构有待完善,财源建设需要进一步加强;二是财政支出刚性特征明显,预算平衡难度加大,财政收支矛盾日益突出;三是国有资本经营收益低,统筹纳入预算的资金体量小,与资产规模不匹配;四是融资平台债务规模较大,部分区债务化解和“三保”支出压力大,风险隐患不容忽视;五是政策执行与资金安排统筹联动不够,一些部门和单位绩效意识

不强,财务管理较为粗放,预算绩效刚性约束作用尚未有效发挥,财政治理能力和水平有待提高。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、2020 年预算草案

2020 年是全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年,做好财政各项工作意义重大。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,聚焦中心工作和重点任务,保持奋发有为的精神状态,坚定信心、迎难而上,苦干实干、奋勇争先,更好发挥财政在城市治理中的基础和重要支柱作用,努力开创财政改革发展新局面。

### (一) 财政收支形势分析

当前,我市经济运行持续稳中有进、稳中向好,结构不断优化,新动能不断成长,高质量发展的态势正在形成并不断巩固,京津冀协同发展国家重大战略不断为我市注入新动力,营商环境持续改善,创新创业生态不断优化,市场活力持续释放,各方面优势日益彰显。同时,国际环境和国内条件正在发生深刻而复杂的变化,经济发展面临的不稳定不确定性因素增多,一些深层次结构性矛盾和问题在外部冲击下趋于显性化,推进供给侧结构性改革过程中不可避免会遇到一些困难和挑战。从财政收入形势看,受国内外经济形势错综复杂、减税降费政策效应显现等因素影响,预计 2020 年我市财政收入增收面临较大压力。从财政支出形势看,各

领域对财政资金需求很大,支持实施京津冀协同发展、打好三大攻坚战、引育发展新动能、实施乡村振兴战略、加大基本民生投入等,都需要予以重点保障。综合分析,2020年全市财政形势依然严峻,预算平衡压力更加突出,政府必须过紧日子,增强忧患意识,坚持底线思维,提高风险防控能力,平衡好稳增长与防风险的关系,进一步强化政策和资金统筹,着力保障重点支出需要,努力促进经济社会高质量发展。

## (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,2020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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,坚决贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,全面落实中央经济工作会议部署,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,贯彻落实市委十一届七次全会、八次全会暨经济工作会议部署要求,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,坚持新发展理念,坚持以供给侧结构性改革为主线,坚持以改革开放为动力,加快建设现代化经济体系,坚决打赢三大攻坚战,提质增效实施积极财政政策,建立健全现代财政制度,全面实施预算绩效管理,防范化解债务风险,增强财政可持续性,为加快推进“五个现代化天津”建设提供坚强财力支撑。

围绕上述指导思想,2020年预算编制按照“突出重点、统筹兼

顾,注重绩效、强化监督,坚守底线、防控风险”的总体思路,在预算安排和政策导向上着重把握六个方面:一是坚决支持打好三大攻坚战。紧紧围绕党中央、国务院决策部署及市委部署要求,增强跨越关口的信心决心,保持财政工作和财政政策连续性,强化政策资金统筹,优化财政资源配置,集中力量打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治攻坚战。二是全力支持引育发展新动能。建立财政支持区域高质量发展新机制,立足天津发展定位和区域产业规划布局,打造以“专项资金+产业导向+绩效评价”为核心的区域政策新模式,促进财政政策与产业政策有机结合,着力培育一批百亿级、千亿级产业集群。三是积极服务“六稳”“三保”。按照政府真正过紧日子的要求,真过紧日子、过真紧日子,从严管控一般性支出,调整优化支出结构,支持做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作,强化区级财政运行监控,加强资金统筹调度,进一步向基层困难地区倾斜,把“保工资、保运转、保基本民生”落到实处。四是持续加强政府债务管理。坚持“开前门、堵后门”,规范政府举债融资机制,妥善处置隐性债务存量,坚决遏制隐性债务增量。更好发挥专项债券作用,加快补短板、调结构、惠民生重大项目建设,积极扩大有效投资。五是提升财政治理能力和水平。持续深化财政体制改革,严格实施零基预算,全力推进财政核心业务系统一体化建设,强化财政资金监督管理,加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。六是坚持依法行政、依法理财。落实向群众汇报的工作机制,主动接受人大、审计及社会

监督,认真贯彻人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的要求,增强预算法定意识,硬化预算刚性约束,加大预决算公开力度,提高支出预算和政策透明度。

### (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 2421 亿元,保持增长。其中,税收收入预算 1667 亿元,增长 2%;非税收入预算 754 亿元,下降 2.8%。加上预计中央转移支付和税收返还 613 亿元,调入资金等 437 亿元,上年结余 72 亿元,一般债券 60 亿元,预算总收入为 3603 亿元。一般公共预算支出预算 3603 亿元,按可比口径增长 3.5%。收支预算编制的主要依据:一是在收入预算方面,随着新动能引育带动作用逐步增强,税源基础不断巩固,具有一定增收潜力;同时也考虑了国家和我市减税降费政策翘尾,仍会存在一定减收影响。二是在支出预算方面,坚持以收定支、量入为出,运用零基预算理念,根据事业发展实际需要和财力可能科学核定预算。

(2)市级收支。一般公共预算收入预算 1140 亿元,与上年持平。加上预计中央转移支付和税收返还 613 亿元,调入资金等 266 亿元,一般债券 60 亿元,上年结余 27 亿元,减去市对区转移支付和税收返还 709 亿元,预算总收入为 1397 亿元。一般公共预算支出预算 1397 亿元,按可比口径增长 6.6%。

(3)转移支付。中央对我市转移支付和税收返还 613 亿元,比上年增加 89 亿元,包括一般性转移支付 307 亿元,专项转移支付

60 亿元,税收返还 246 亿元。市对区转移支付和税收返还 709 亿元,比上年增加 147 亿元,包括一般性转移支付 521 亿元,专项转移支付 72 亿元,税收返还 116 亿元。

## 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 1817 亿元,比上年增长 27%,其中土地出让收入 1783 亿元,增长 31%,主要是区级土地出让交易量预计增加较多。加上预计中央转移支付 4 亿元,专项债券 178 亿元,上年结余 63 亿元,减去调出资金等 235 亿元,预算总收入为 1827 亿元。政府性基金支出预算 1827 亿元,按可比口径增长 13.1%。

(2)市级收支。政府性基金收入预算 452 亿元,比上年增长 8%,其中土地出让收入 427 亿元,增长 11.3%。加上预计中央转移支付 4 亿元,专项债券 67 亿元,上年结余 15 亿元,减去市对区转移支付 26 亿元,调出资金等 144 亿元,预算总收入为 368 亿元。政府性基金支出预算 368 亿元,按可比口径下降 31.8%。

## 3. 社会保险基金预算收入预计和支出安排

社会保险基金收入预算 1715 亿元,比上年增长 6.5%,剔除机关事业单位养老保险准备期清算收入后,按可比口径增长 3.1%,其中保险费收入 1126 亿元,财政补贴收入 395 亿元,利息收入 38 亿元。社会保险基金支出预算 1786 亿元,增长 13.4%,按可比口径增长 10%。收入预算 1715 亿元,减去支出预算 1786 亿元,当年赤字 71 亿元,动用以前年度结余弥补当年缺口,滚存结

余 1184 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 45.6 亿元,比上年增长 42.1%,主要是对混改产权转让收入进行收缴。加上上年结余 8.2 亿元,预算总收入为 53.8 亿元。国有资本经营支出预算 45.6 亿元,增长 46.7%,主要是支持国有企业改革发展和保障改善民生,包括市属国有企业资本金注入、转移性支出等 41.8 亿元,区属国有企业改制和重点民生项目 3.8 亿元。

(2) 市级收支。国有资本经营收入预算 41.8 亿元,比上年增长 3.1 倍。国有资本经营支出预算 41.8 亿元,增长 3.1 倍,包括国有企业资本金注入 28.3 亿元,转移性支出 12.6 亿元,解决历史遗留问题及改革成本支出 0.9 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代会批准市级预算草案前,按照 2020 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

经国务院同意,财政部提前下达 2020 年新增政府债务限额 238 亿元,其中一般债务限额 60 亿元,专项债务限额 178 亿元。2020 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。考虑到提前下达额度主要保障一季度重点项目资金需求,后续还将有较大债务额度再行分配。参照财政部核定原则,拟分配市级 127 亿元,其中

新增一般债务限额 60 亿元,专项债务限额 67 亿元;拟分配 16 个区 111 亿元,全部为专项债务限额,由各区负责偿还并按照分配的债务限额和有关规定调整本级财政预算。

### **三、保持战略定力,坚定信心,毫不动摇推动高质量发展**

#### **(一)切实提高政治站位,积极落实国家重大决策部署**

深入推动京津冀协同发展。积极承接北京非首都功能疏解,服务雄安新区建设发展,用足用好海河产业基金,支持设立滨海产业发展基金,大力吸引科研院所、高等院校、企业总部、金融机构等优质资源项目,推动亚投行灾备中心投入使用,打造一批承接非首都功能标志性工程。加强大气联防联控联治,实施新一轮引滦入津上下游横向生态补偿协议,拨付引滦水源保护工程后续专项资金,联动开展永定河流域综合治理和生态修复,协同推进大运河文化保护传承利用。推进基础设施互联互通,加快津石高速公路和京滨高铁、京唐高铁、津兴高铁等 3 条高铁项目进度。支持打造世界一流智慧港口、绿色港口,统筹各级各类资金,加大财政支持力度,加快港口设施智能化改造。

全力支持打好三大攻坚战。防范化解债务风险。严守政府债务限额,坚决遏制隐性债务增量,压实债务化解主体责任和属地属事责任,积极盘活资源资产资金,依法合规运用市场化手段等方式多措并举化解存量隐性债务,确保完成全年化债目标任务。用足用好新增政府债券资金,优化项目收益与融资自平衡方案,严格落实偿债资金来源,加快专项债券发行使用,尽快形成实物工作量。

决战决胜污染防治攻坚战。支持打赢蓝天、碧水、净土保卫战，基本完成燃气锅炉低氮改造，推进钢铁企业超低排放改造，推动扩建中心城区污水处理厂。加强生态保护修复，加快双城间 736 平方公里绿色生态屏障建设，落实 875 平方公里湿地自然保护区“1+4”规划，强化 153 公里海岸线保护，修复完成 400 公顷滨海湿地。全力以赴打赢脱贫攻坚战。高标准做好东西部扶贫协作和支援合作资金投入，聚焦“两不愁三保障”，着力推进特色产业帮扶，助力对口帮扶贫困县脱贫攻坚任务如期全面完成。高质量完成困难村结对帮扶任务，健全完善财政涉农资金统筹整合长效机制，强化帮扶资金监管和绩效管理，用心用力履行财政支持新一轮结对帮扶困难村工作政治责任。

## （二）深入践行新发展理念，大力提高发展质量效益

加快实施新动能引育五年行动计划。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，对认定的高新技术企业给予资金支持。落实创新型企业领军计划财政补贴政策，支持杀手铜产品、重点新产品研发，强化梯度培育，实施精准扶持，助推创新型企业成长壮大。大力发展战略性新兴产业，落实首台套重大技术装备保险补偿、重点新材料首批应用保险试点等政策，培育人工智能、网络安全、大数据、区块链、5G 等一批新兴产业集群。倾力打造产业化创新平台，支持新一代超级计算机、国家合成生物技术创新中心、大型地震工程模拟研究设施等平台建设，提升科技支撑能力。支持举办第四届世界智能大会，发挥“以

会兴业、以业引才、以业聚财”作用，促进一批智能科技产业项目落地。落实各项人才引育政策，深入实施“海河英才”行动计划，支持推广“项目+团队”模式，推进“创新人才队伍培育工程”和“海河工匠”工程建设，着力汇聚一批高水平企业家和技能人才。

全力支持做好“六稳”工作。加大力度实施更加积极的就业政策，支持高校毕业生、退役军人、下岗失业人员、农民工等重点群体就业。健全财政、货币、就业等政策协同和传导落实机制，巩固和拓展减税降费成效，切实减轻企业负担，加快市融资担保发展基金市场化运作，引导更多金融资源支持小微企业和“三农”发展，持续激发市场主体活力。深入落实稳外贸稳外资政策措施，鼓励企业开拓国际市场，加快企业“走出去”步伐，服务“一带一路”建设。发挥财政政策同消费、投资、产业、区域等政策合力，调整优化支出结构，引导资金投向供需共同受益、具有乘数效应的先进制造、民生建设、基础设施短板等领域，促进产业和消费“双升级”，加快形成有效投资，稳定经济发展预期。

### （三）坚持以人民为中心，持续增进民生福祉

提升基本公共服务水平。实施 20 项民心工程，织密筑牢兜底保障网。深入推进解决“一老一小”问题，扩大养老服务有效供给，完善养老机构运营补贴政策，新建 100 个老年日间照料中心，做好老年助餐服务补贴工作，加快建设居家社区机构相协调、医养健康相结合的养老服务体系。支持学前教育资源建设，实现 2 年新增 10.8 万个学位目标，建成市、区、幼儿园三级安全监控系统。落实

义务教育经费保障机制,完善学生资助政策,启动实施义务教育优质均衡三年行动,推动区域义务教育优质均衡发展国家评估认定。推进职业教育示范区升级版建设,实施“双高计划”,支持高校“双一流”建设,促进高等教育高质量内涵发展。优化卫生健康资源布局,推动中心妇产科医院、胸科医院原址改扩建。强化基本公共卫生服务投入,完善疾病防控、精神卫生、老年健康、妇女儿童健康服务体系。健全社会救助体系,优化临时救助制度,加强边缘困难群众救助,提高“救急难”精准度和时效性。

打造宜人宜居宜业的现代化都市。统筹做好住房困难家庭和新市民住房保障工作,为2万户困难家庭发放租房补贴,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,持续做好冬季提前和延期供热财政补助。创新轨道交通投融资体制,推广实行PPP模式,加快建设地铁4、7、8、10、11号线、6号线二期及滨海B1、Z4线,加速完善轨道交通网络。深入实施乡村振兴战略,建立健全财政支持政策体系,发展现代都市型农业,促进农村一二三产业深度融合,加大农民转移就业、发展特色优势农业产业、财政转移支付等支持力度,保持农民收入稳定增长,建设美丽乡村,完成农村人居环境整治三年行动。深化社会治理创新,做好社区基层组织运转保障,支持社会组织参与公益服务。广泛开展全民健身,推动公共体育设施和社会足球场地建设。加强文化历史名城和遗产保护,提升改造平津战役纪念馆,支持办好第五届市民文化艺术节。

#### （四）建立健全现代财政制度，不断提高治理能力

加快推进财政体制改革。贯彻落实实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案，完善留抵退税分担机制，减轻基层财政压力。密切跟踪消费税征收环节调整下划进度，加强地方财源税源建设，加快培育新的税收增长点。建立权责清晰、财力协调、区域均衡的市与区财政关系，优化政府间事权和财权划分，加快推进生态环境、城乡住房保障、应急救援、自然资源等领域财政事权与支出责任划分改革。落实均衡区域间财力差距的政策目标，完善市对区均衡性转移支付制度，将补助资金与困难系数挂钩，重点向财力困难区倾斜，推进基本公共服务均等化。调整完善区域扶持政策，建立市级财政支持区域高质量发展新机制，构建以“专项资金+产业导向+绩效评价”为核心的政策体系，助推主导特色产业集聚，促进区域公平竞争、良性发展。

持续深化预算管理改革。全面实施零基预算，规范基本支出管理，完善定额标准和保障方式，严格控制各类供养人员规模，加大专项资金清理整合力度，根据实际需要科学核定预算，提升财政资源配置效率。全面落实政府投资管理条例，实施政府投资联动管理，严格控制政府投资项目超标准、超概算、超工期，实现项目安排与年度预算衔接平衡。建立重点支出事前论证评估机制，统筹经济发展和民生改善，坚持尽力而为、量力而行，防止标准过高、脱离实际、超过财政承受能力，预算安排优先保障基本民生支出需要。全面推进财政核心业务一体化系统建设，统一预算编制、预算

执行、决算管理等业务规范和技术标准,涵盖全部市级预算单位,实现预算管理全流程的数据贯通、动态反映、有效控制、及时预警。

全面实施预算绩效管理改革。推动绩效关口前移,开展新增重大政策、项目事前绩效评估。优化绩效目标管理,实现支出项目全覆盖。加强绩效运行监控,对存在严重问题的暂缓或停止拨款,督促及时整改落实。开展部门整体支出绩效评价试点,扩大项目支出重点绩效评价范围,确保绩效评价工作提质增效。建立事前评估、绩效监控、绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制,形成预算绩效管理闭环。加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,有效提升预算管理水平和政策实施效果。

#### (五)加强预算执行监督制约,切实提升管理水平

不断增强预算法定意识。认真贯彻预算法和《天津市预算审查监督条例》,进一步改进预决算编报,硬化预算执行约束,严格执行市人代会批准的预算,严控预算调整和追加事项,切实维护预算严肃性。紧紧围绕中央重大决策部署,落实市人大及其常委会有关决议,按照市人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展有关要求,结合代表和人民群众普遍关心的热点难点问题以及审计查出的突出问题,不断完善支出预算和政策体系。提升财政综合管理能力,认真做好国有金融资本管理工作,推进权责发生制政府综合财务报告试点,健全政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度。

坚决落实政府过紧日子要求。发扬勤俭节约、艰苦奋斗精神,

勤俭办一切事业,继续从严压减一般性支出,严控办公运行、后勤保障、会议差旅、论坛庆典、楼堂馆所等行政开支,严控“三公”经费。强化结余结转资金清理,对执行率低、未细化到使用单位和具体用途的项目支出,一律核减预算统筹安排使用。推行资产配置、使用、处置、收益全生命周期管理,建立重点行业专用资产配置标准,明确数量、价值量和最低使用年限,推进统一开放的资产共享平台建设,盘活变现长期低效运转、闲置存量资产,多渠道挖潜增收,把资金更多用于为发展增添后劲、为民生雪中送炭。

坚决兜牢“三保”底线。坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序,在预算安排和库款拨付等方面优先保障“三保”支出,建立市级财政对区级“三保”预算事前审核机制,确保国家和我市制定的工资、民生政策落实到位。完善区级财政运行监控,建立区级重点关注名单,实行“一区一策”管控,压实“三保”支出主体责任。加大市对区资金统筹力度,实行库款调度、转移支付、债券分配与财力、风险评估结果挂钩。建立财政管理真抓实干奖励扶持机制,对预算执行、盘活存量、债务管理、清偿欠款、风险化解、资金统筹、专项改革等财政管理工作完成情况好的区给予奖励,推动形成主动作为、竞相发展的良好局面。

各位代表,2020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三次会议决议及批准的预算,不忘初

心、牢记使命,改革创新、真抓实干,推动财政工作再上新水平,为全面建成高质量小康社会、加快建设“五个现代化天津”,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦努力奋斗!

## 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**：指地方政府为没有收益的公益性事业发展举借的债务，主要以一般公共预算收入偿还。

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. 均衡性转移支付：**指上级政府拨付给标准财政收入不能满足标准财政支出要求的下级政府的财力性补助资金，由下级政府统筹安排使用。

**11. 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。

**12. 土地出让收入：**指政府以土地所有者身份出让国有土地使用权所取得的收入，主要是以招标、拍卖、挂牌和协议方式出让土地取得的收入，也包括向改变土地使用条件的土地使用者依法收取的收入、划转土地时依法收取的拆迁安置等成本性收入、依法出租土地的租金收入等。

**13. 专项债券：**指地方政府为有一定收益的公益性事业发展举借的债务，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

**14. 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。

**15. 滚存结余：**指截至年末的累计结余。

**16. 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。

**17. 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。

**18. 三个一律免征：**在我市地方涉企行政事业收费全部取消的基础上，除涉及公共安全和生态资源项目外，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。

**19. 政府隐性债务：**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。

**20. 政府和社会资本合作（PPP）：**指政府与社会资本为提供公共产品或服务而建立的“全过程”合作关系，以授予特许经营权为基础，以利益共享和风险共担为特征，通过引入市场竞争和激励约束机制，发挥双方优势，提高公共产品或服务的质量和供给效益。

**21. 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。

**22. 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。

**23. 六稳：**指稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期。

**24. 三保：**指保工资、保运转、保基本民生。