

舟山市人民政府关于舟山市 2021 年财政总决算 和市本级财政决算草案的报告

——2022 年 8 月 29 日在舟山市第八届人民代表大会
常务委员会第三次会议上
舟山市财政局 周军刚

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市八届人大常委会第三次会议的安排，我受市政府委托，向市人大常委会报告 2021 年全市财政总决算和市本级财政决算草案，请审议。

2021 年是党和国家历史上具有里程碑意义的一年，也是舟山厚积成势、赶超发展的一年。面对复杂多变的国际国内形势和诸多风险挑战，全市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，弘扬伟大建党精神，按照市委、市政府决策部署，全面落实市七届人大六次会议决议精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，有力统筹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，沉着应对百年变局和世纪疫情，构建新发展格局迈出新步伐，高质量发展取得新成效，实现了“十四五”良好开局。在此基础上，财政改革发展各项工作扎实推进，全市和市本级决算情况总体较好。根据预算法有关规定，重点报告以下情况：

一、2021 年财政决算情况

（一）一般公共预算收支决算情况

2021 年，全市一般公共预算收入预算数 165.57 亿元，决算

数 180.70 亿元，与向市八届人大一次会议报告的执行数（以下简称执行数）一致，完成预算的 109.1%，比上年增长（以下简称“增长”）13.5%；加上转移性收入^①253 亿元，**收入总量 433.70 亿元。**

全市一般公共预算支出预算数 311.47 亿元，决算数 336.11 亿元，与执行数一致，完成预算的 107.9%，增长 7.5%；加上转移性支出^②97.59 亿元，**支出总量 433.70 亿元。**收支相抵，全市一般公共预算收支平衡。

2021 年，市本级一般公共预算收入预算数 73.07 亿元，决算数 84.25 亿元，与执行数一致，完成预算的 115.3%，增长 19.9%；加上转移性收入 201.61 亿元，**收入总量 285.86 亿元。**

市本级一般公共预算支出预算数为 142.75 亿元，决算数 148.98 亿元，与执行数一致，完成预算的 104.4%，增长 21%；加上转移性支出 136.88 亿元，**支出总量 285.86 亿元。**收支相抵，市本级一般公共预算收支平衡。

从收入决算具体情况看，市本级税收收入 57.07 亿元，占一般公共预算收入的 67.7%，为预算的 120.9%，增长 25%；非税收入 27.18 亿元，为预算的 105.1%，增长 10.4%。税收收入中，增值税 16.60 亿元，完成预算的 112.2%，增长 21.9%，主要是我市

^①转移性收入是指在各级政府财政之间进行资金调拨以及本级政府财政不同类型资金之间调剂所形成的收入。其中，一般公共预算转移性收入主要包括返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入、上解收入、上年结余收入、调入资金、债务转贷收入、接受其他地区援助收入、动用预算稳定调节基金等；政府性基金预算转移性收入主要包括政府性基金转移支付收入、上解收入、上年结余收入、调入资金、债务转贷收入等；社会保险基金预算转移性收入主要包括上级补助收入和转移收入。

^②转移性支出是指在各级政府财政之间进行资金调拨以及本级政府财政不同类型资金之间调剂所形成的支出。其中，一般公共预算转移性支出主要包括返还性支出、一般性转移支付、专项转移支付、上解支出、调出资金、年终结余、债务转贷支出、援助其他地区支出、安排预算稳定调节基金、补充预算周转金、债务还本支出等；政府性基金预算转移性支出主要包括政府性基金转移支付、上解支出、调出资金、年终结余、债务转贷支出、债务还本支出等；社会保险基金预算转移性支出主要包括上解上级支出和转移支出。市本级转移性支出还包含对县区的补助支出。

经济稳中向好，制造业、批发零售业等增值税增长较多；企业所得税 21.23 亿元，完成预算的 156.6%，增长 92.5%，主要是受浙石化产能释放的影响。

从支出决算具体情况看，本级支出中，教育支出 13.15 亿元，增长 21.1%，主要是市特殊教育学校、浙大舟山校区二期学生公寓等 8 个教育建设项目支出增加；科学技术支出 4.78 亿元，增长 48.3%，主要是高能级科研创新平台建设支出增加；社会保障和就业支出 24 亿元，增长 82.4%，主要是考虑我市社保基金运行实际，增支 10 亿元风险统筹金；卫生健康支出 7.92 亿元，增长 27.4%，主要是市妇女儿童医院、中医院等建设工程支出增加。

2021 年，市本级获上级一般公共预算转移支付补助 110.29 亿元，其中，一般性转移支付补助 86.62 亿元，专项转移支付补助 23.67 亿元，主要用于教育、社保、农林水等省市共同事权支出及促进海洋经济发展等领域。2021 年，市本级对县（区）一般公共预算转移支付支出 96.59 亿元，其中，一般性转移支付补助 78.10 亿元，专项转移支付补助 18.49 亿元，主要用于县级教育、医疗卫生、节能环保、社会保障和农林水等民生支出，以及补充县区财力。

2021 年，市本级一般公共预算上年结余 1.68 亿元，全部列入当年预算安排；当年结余 2.30 亿元，按规定结转下年继续使用，并列入 2022 年度预算。

2021 年，市本级预备费预算为 1.35 亿元，本年未发生支出，补充预算稳定调节基金。

2021 年，市本级一般公共预算超收收入 11.18 亿元，按规

定补充预算稳定调节基金。

市本级预算稳定调节基金 2020 年末余额 33.67 亿元，2021 年动用预算稳定调节基金 18.96 亿元，年底经结算后补充预算稳定调节基金 16.13 亿元，因此 2021 年末市本级预算稳定调节基金余额为 30.84 亿元。2022 年初预算动用预算稳定调节基金 20 亿元。

（二）政府性基金收支决算情况

2021 年，全市政府性基金收入预算数 95.39 亿元，决算数 143.25 亿元，与执行数一致，完成预算的 150.2%，增长 36%；加上转移性收入 142.67 亿元，**收入总量 285.92 亿元。**

全市政府性基金支出预算数 116.15 亿元，决算数 197.22 亿元，与执行数一致，完成预算的 169.8%，增长 16.6%；加上转移性支出 88.70 亿元，**支出总量 285.92 亿元。**收支相抵，全市政府性基金收支平衡。

2021 年，市本级政府性基金收入预算数 72.15 亿元，决算数 115.89 亿元，与执行数一致，完成预算的 160.6%，增长 52.6%；加上转移性收入 93.75 亿元，**收入总量 209.64 亿元。**

市本级政府性基金支出预算数 99.72 亿元，决算数 101.80 亿元，与执行数一致，完成预算的 102.1%，增长 18.4%；加上转移性支出 107.84 亿元，**支出总量 209.64 亿元。**收支相抵，市本级政府性基金收支平衡。

（三）社会保险基金收支决算情况

2021 年，全市社会保险基金收入预算数 50.40 亿元，决算数 56.90 亿元，比预计执行数增加 3.12 亿元，完成预算的 112.9%，

加上转移性收入 1.28 亿元，**收入合计 58.18 亿元**，剔除省级统收统支的企业养老保险因素后同口径比较收入增长 24.1%（以下均同口径比较）；全市社会保险基金支出预算数 48.65 亿元，决算数 50.96 亿元，比预计执行数减少 0.79 亿元，完成预算的 104.7%，加上转移性支出 0.31 亿元，**支出合计 51.27 亿元**，同口径增长 15%。截至 2021 年底，全市社保基金累计结余 51.99 亿元。

2021 年，市级社会保险基金（含定海区、普陀区除机关事业单位基本养老保险基金外的其他六项社保基金）收入预算数 31.64 亿元，决算数 44.48 亿元，比预计执行数增加 2.65 亿元，完成预算的 140.6%，加上转移性收入 0.98 亿元，**收入合计 45.46 亿元**，同口径收入增长 30.7%，主要受一次性补缴和清算收入、医保市级统收统支口径调整以及 2020 年度存在相关政策减免等因素影响。市级社会保险基金支出预算数 30.40 亿元，决算数 39.14 亿元，比预计执行数减少 0.93 亿元，完成预算的 128.7%，加上转移性支出 0.21 亿元，**支出合计 39.35 亿元**，同口径支出增长 18.1%，主要受享受养老保险人数增加（标准提高）自然增长、一次性清算支出、医保市级统收统支口径调整以及支持复工复产社保费返还政策等因素影响。截至 2021 年底，市级社保基金结余 47.36 亿元。

全市和市级决算数与预计执行数不一致，主要是年初报告的预计执行数按要求于 2021 年 10 月底前填报，11 月报省审核，12 月报部审核，向市人大报告执行时基金收支结算未完成。

（四）国有资本经营收支决算情况

2021年，全市国有资本经营收入预算数5405万元，决算数6849万元，比执行数增加12万元，完成预算的126.7%，增长1.2%；全市国有资本经营支出预算数为5405万元，决算数6849万元，比执行数增加12万元，完成预算的126.7%，增长1.2%，其中统筹到一般公共预算资金3438万元。收支相抵，全市国有资本经营预算收支平衡。

2021年，市本级国有资本经营收入预算数3500万元，决算数3429万元，比执行数增加12万元，主要是中央补助县区国有企业退休人员社会化管理经费12万元，完成预算的98%，下降10.8%；市本级国有资本经营支出预算数3500万元，决算数3429万元，完成预算的98%，下降10.8%，其中统筹到一般公共预算资金2347万元。收支相抵，市本级国有资本经营预算收支平衡。

（五）政府债务相关情况

1. 全市

2021年，全市地方政府债务限额为569.39亿元。截至2021年底，全市地方政府债务余额为561.74亿元，其中一般债务293.40亿元，专项债务268.34亿元。经核定，全市政府债务率为102.2%，属于债务低风险地区。

2021年，全市获省财政厅发行新增债券64.70亿元（其中一般债券17.20亿元，专项债券47.50亿元），再融资债券73亿元。2021年，全市政府债务还本付息支出21.82亿元，其中：债务还本支出3.77亿元，债务付息支出18.05亿元。

2. 市本级

经省政府批准，省财政厅核定，市人大批复市本级2021年

地方政府债务限额为 273.60 亿元。截至 2021 年底，市本级地方政府债务余额为 272.99 亿元，其中一般债务 107.88 亿元，专项债务 165.11 亿元。经核定，市本级政府债务率为 96.4%，属于债务低风险地区。

2021 年，市本级获省财政厅发行新增债券 39.70 亿元（其中一般债券 12.20 亿元，专项债券 27.50 亿元），再融资债券 48.30 亿元。新增债券年限为 3 至 20 年不等，年利率在 3.0%~3.8%之间，主要用于交通基础设施、文化旅游、生态环保、农林水利、产业园区基础设施、医疗卫生、老旧小区改造、城乡社区公共设施等重大项目建设支出。其中，涉及重大建设项目（单体项目概算 1 亿元（含）以上）新增债券资金 36.64 亿元。

2021 年，市本级政府债务还本付息支出 8.74 亿元，其中：债务还本支出 0.23 亿元，债务付息支出 8.51 亿元。

（六）其他需说明事项

1. 市本级政府投资项目资金执行情况

2021 年，市本级政府投资项目预算安排 15.59 亿元，主要用于交通、教育、卫生健康等民生项目建设方面支出。年度预算执行 7.65 亿元，预算执行率 49.1%。其中，重大投资项目预算安排 5.23 亿元，主要用于市特殊教育学校、鱼山进港航道二期北向 5 万吨级航道、浙江大学舟山校区学生公寓二期等 13 个项目建设支出。年度预算执行 3.23 亿元，预算执行率 61.8%。预算执行率较低主要原因是部分项目因上级补助资金没有按计划到位、前期项目推进受阻等原因延期。

2. 预算绩效开展情况

2021年，全面落实预算绩效管理，完善以绩效为核心的集中财力办大事财政政策体系，对“舟山岱衢族大黄鱼产业创新发展资金”等7个项目（政策）实施重点绩效评价，涉及评价资金3.51亿元；完成2021年财政支出项目绩效自评、绩效运行监控、项目支出绩效抽评等工作，实现项目全覆盖；扩面开展部门绩效评价，形成“试点先行、逐步扩面、第三方支持，统一框架、个性定制”的评价模式。

二、2021年财政支出和预算执行效果

（一）突出高质量发展，积极融入国家重大战略。一是加强顶层设计。将落实系列国家战略与财政“十四五”规划编制紧密结合，构建完善以绩效为核心的集中财力办大事财政政策体系。推动建立政府引导、企业自主、社会投入等多维投入机制，支持碳达峰碳中和财政专项行动。二是助力重大战略发展。统筹各类财政性资金70亿元以上用于舟山片区建设，油气全产业链基本形成，油气贸易额达7379亿元；助推数字化改革，市本级全年安排3.77亿元用于政府数字化转型和信息创新项目建设；保障海洋经济强省建设，获省海洋（湾区）经济发展资金11.76亿元、大宗商品储运基地补助5亿元；推动长三角一体化，完成甬舟铁路和甬舟高速复线金塘至大沙段项目PPP财政承受能力论证等工作，甬舟铁路顺利开工；千方百计扩大有效投资，2021年获新增地方政府债券64.70亿元，再创历史新高，有力保障了棚户区改造、污水处理工程建设等重大民生项目。

（二）突出稳中有进，实施积极财政政策。一是深入落实减税降费政策。全年累计减负降本64.97亿元，建成市级惠企政策

兑付平台，实现惠企补助秒兑现，有效缓解企业负担。二是助推市场经济健康发展。支持民营企业和小微企业融资服务体系及政策性融资担保体系建设，构建多层次的贷款风险分担和补偿机制，全年为 1447 家企业发放专项信用贷款 13.59 亿元，为 232 家企业发放工商联转贷资金 8.41 亿元；打造政府采购最优营商环境，取消招投标保证金、降低履约保证金缴纳比例，全年减少占用企业资金 4.42 亿元。三是建立直达资金常态化管理机制。高效落实资金直达机制，全市争取到中央及省级直达资金 24.65 亿元，并在第一时间分配到位，进一步支持财政资金直达基层、惠企利民。

（三）突出创新驱动，加快发展现代产业体系。一是支持科技和人才新政。建立健全财政科技投入稳定增长机制，全年市本级财政科技投入 4.78 亿元，增长 48.3%，积极推动我市高能级科研创新平台引进建设，支持东海实验室有效落地，安排 1 亿元资金用于实验室前期筹建相关工作，新建重大海洋创新平台 41 个，全社会研发投入强度提升至 1.7%。持续加大人才经费投入，2021 年安排市本级人才专项资金 1 亿元，重点保障“舟创未来”“人才飞地”“银龄三师”等人才工程项目实施。二是推动加快产业转型升级。制定保税船燃料油供应奖补等系列产业扶持政策，下达保税船燃料油奖励经费补助 1250 万元支持油气全产业链打造，保税燃料油加注量跃居全球第六；助力构建经济双循环发展新格局，完善“稳外贸、促消费”长效扶持机制，下达中央服务业发展、中央外经贸以及省、市商务促进专项等资金 7831 万元，推动商业服务业发展和消费升级。三是充分发挥产业基金

引导作用。以项目为抓手，发挥政府产业基金的作用，新区财金投资基金累计投资 31.87 亿元，其中新增绿色石化项目 7 亿元投资。

（四）突出民生福祉，全力夯实共同富裕基础。坚持“财力有一分增长，民生有一分改善”，2021 年全市民生支出 229.90 亿元，增长 7.6%，实现三分之二以上支出用于民生。**一是**强化医疗卫生保障。深化公立医院综合改革，完善基层医疗卫生机构补偿机制，助推村级卫生室建设等政府民生实施项目落地见效，持续做好全市疫情防控资金保障，全市 2021 年下达核酸检测设施设备、发热门诊建设等资金 1.12 亿元，及时足额保障疫苗接种经费。**二是**完善社会保障体系。兜牢基础保障底线，全市将城乡居民低保标准提高至 910 元每人每月，低保边缘对象基本生活救助标准提高至 182 元每人每月，支持养老服务体系发展，市本级安排 905 万元保障 37 家示范型居家养老服务中心顺利建成，提前实现乡镇（街道）全覆盖。**三是**推动公共服务发展。围绕教育优先理念，全市投入 36.46 亿元支持“海岛教育三年行动计划”，推动“双减”工作全面落地，促进海岛教育均衡发展；围绕文化惠民工程，探索建立基本公共文化服务财政保障标准，全市投入 4.75 亿元加快构建高质量文旅体融合的现代公共服务体系，满足群众基本公共文体服务需求；围绕城镇保障性安居工程建设，全市争取到中央和省级补助资金 2.96 亿元，专项用于老旧小区改造、城镇棚户区改造和公租房租赁补贴，切实改善群众居住环境。

（五）突出塑造变革，不断提高财政管理水平。一是深化预算管理改革。打造财政整体智治，加快推进以财政核心业务为主要内容的预算管理一体化系统建设；健全涉农资金统筹整合长效机制，市本级统筹整合 2.26 亿元涉农资金；全面落实预算绩效管理，完成财政支出项目绩效自评、运行监控、抽评等工作；完善矿业领域收益管理，明确矿业权出让收益市区分配机制。二是自觉接受人大监督。依法向市人大及其常委会汇报财政预算、执行、决算，国有资产和政府债务等情况，对提出的审查意见，逐条研究落实举措。结合办理人大代表提出的建议，及时回应代表关切，把代表的真知灼见更好体现到预算编制和财税政策制定中。三是强化财政监管。牢固树立党政机关过“紧日子”思想，市本级压减一般性支出 1.83 亿元，“三公”经费压减 13.7%；加强公款竞争性存放管理，完成市级公款招标 235.36 亿元；创新财政监督结果应用模式，以《舟山财政监督专报》形式有效推动问题整改落实和长效机制建立。

（六）突出系统施治，有效降低财政运行风险。一是强化政府债务管理。建立市区联动债务管理机制，动态调整市区财力，确保全市政府债务率整体保持在低风险水平。“开前门、堵后门”，继续做好政府债券争取工作，有序化解存量隐性债务，严禁新增隐性债务。二是着力防范社保基金运行风险。做好企业职工养老保险省级统筹后基金监管、资金筹措等工作。全力做好基本医疗保险市级统筹试点工作，建立“基金统一收支、市级分账核算、责任分级负责、缺口合理分担”的分担机制。三是持续关注基层财政运行风险。坚决兜牢“三保”底线。进一步完善与乡镇履行

职能相适应的财政保障体制，推进乡镇数智内控平台建设，破解乡镇财政“资金多、用途杂、管控弱”的难题。

三、下一步工作思路

从2021年全市及市本级财政决算的情况来看，各项工作较为顺利完成。但在看到成绩的同时，我们应该清醒认识到当前财政管理过程中仍然存在财政收支矛盾突出，重大改革突破不够，防范化解政府债务、社保基金和基层财政运行风险任务依然艰巨，财政政策资金绩效需进一步提升等问题。同时，受国际局势变化和国内疫情影响，经济发展面临的需求收缩、供给冲击、预期转弱“三重压力”仍没有改变。特别是国内疫情多点爆发，导致一些城市按下“慢行键”，市场主体困难明显增加，产业链供应链遭遇堵点，新的下行压力进一步加大。

下一步，我们要认真贯彻落实市委、市政府决策部署，按照《政府工作报告》部署，严格执行市人大批准的预算，坚持稳字当头、稳中求进，落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的明确要求，高效统筹疫情防控和经济社会发展，加快落实已经确定的政策，加大财政政策调节力度，谋划增量政策工具，靠前安排、加快节奏、适时加力，继续做好“六稳”“六保”工作，有效管控重点风险，保持经济运行在合理区间。重点做好以下工作：

（一）坚持高质量运行，在推动收支量质齐飞上下功夫。一是不折不扣组织收入。树立全市“一盘棋”意识，围绕税收充分落地等重点内容分类管理、分类施策。完善协作机制，加强工作联动和信息共享，把握好组织收入的力度和节奏，实现一般公共预算收入增长和经济增长基本同步。二是不断提高收入质量。坚

持质量第一、效益优先，健全促进税收充分落地工作机制、增强对重点税源管控的主动性。加大培育优质税源力度，充分释放税收优惠政策红利，推动财政收入从“数量型增长”向“内涵型增长”转变。三是坚持过“紧日子”思想。牢固树立党政机关过“紧日子”思想，建立健全厉行节约长效机制，“三公”经费只减不增，严控一般性支出，严格压减会议费、培训费等经费预算，进一步降低行政成本，以政府的“紧日子”，换取群众的“好日子”、企业的“稳日子”。

（二）坚持高格局发展，在加强财政政策保障上下功夫。一是高质量建设共同富裕示范区先行市。加快构建有利于共同富裕的财政政策体系，探索“扩中”“提低”新机制，夯实共同富裕物质基础。加快社保护面提质，加强困难群体救助，城乡居民最低生活保障年标准 1.1 万元以上，落实残疾人“两项补贴”。继续深化涉农资金统筹整合，推动强村富农，不断缩小城乡发展差距。2022 年全市民生支出只增不减，确保财政投入民生支出达到三分之二以上。二是进一步激发市场主体活力。巩固拓展减税降费成效，坚持放水养鱼，全面落实增值税留抵退税、中小微企业和个体工商户纾困帮扶等政策，更好的发挥财税政策在稳增长和促进产业结构优化上的作用。加快政策性融资担保机构体系建设，切实降低市场主体运行成本。持续加大财政支持科技创新力度，确保科技投入增长 15% 以上，支持打造东海实验室等高能级海洋类科创平台。三是统筹推进服务国家战略和重大项目落地。坚持“要素跟着项目走”，优化“十四五”期间财政对重大项目建设保障方式，通过加强政府投资预算管理、争取新增政府债券、

创新投融资机制、强化国有企业资本运作等方式，提高重大项目资金筹措保障能力。

（三）坚持高水平推进，在深化财政管理改革上下功夫。一是突出强化财政党建引领。将政治建设作为首位建设，将政治能力作为首位能力，坚决做到“两个维护”贯穿财政改革发展全过程，不断提升塑造变革能力和“财为政服务”的水平。二是持续深化财政管理改革。推动零基预算和部门公用经费等改革，健全完善能增能减、有保有压的预算分配机制。迭代升级集中财力办大事财政政策体系。以推进财政事权和支出责任相适应为目标，进一步完善区域间财政管理体制，助推市区一体化进程。以预算一体化系统为依托，找准“跑道”、厘清界面、完善机制，加快打造财政整体智治体系。三是科学提升财政监管水平。加快构建全方位预算绩效管理体系，以“小切口”推动绩效管理“大转变”，以点带面提升全市财政监督能力。加大监督力度，严肃财经纪律，持续完善公款竞争性存放长效管理机制、政府采购制度、政府投资项目结决算审核规程等，进一步扎紧“制度笼子”。

（四）坚持高标准执行，在有效防范地方财政运行风险上下功夫。一是防范政府债务风险。千方百计确保我市债务风险等级在合理区间，深入实施化解地方政府隐性债务风险专项行动。完善政府性投资融资渠道，防止新增隐性债务。继续做好新增政府债券资金争取，完善债券项目全生命周期管理。二是确保社保基金平稳运行。合理确定基础养老金标准，持续强化社保基金预算管理，做好基金运行分析研判和风险预警预测，建立健全资金筹措分担机制。三是切实防范基层财政运行风险。坚持“三保”支

出在财政支出中的优先顺序，重点关注乡镇“三保”风险，探索建立市县乡整体协同的乡镇财政管理体系。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，2022年是“十四五”规划承上启下之年，是向第二个百年奋斗目标进军的起始之年，我们将紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，在市委、市政府的坚强领导下，在市人大的监督和支持下，认真贯彻中央、省、市各项决策部署，实干争先、跨越发展，持续推进财政改革发展，高效完成各项任务目标，为高水平建设现代海洋城市而努力奋斗，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开！