

鼓楼区三届人大
五次会议文件之四

关于鼓楼区2025年预算执行情况 及2026年预算草案的报告

——2026年1月8日在区第三届人民代表大会第五次会议上

区政协副主席、区财政局局长 尚东明

各位代表：

我受鼓楼区人民政府的委托，向本次会议报告鼓楼区2025年预算执行情况及2026年预算草案，请予审议，并请区政协各位委员和列席会议的同志提出意见。

一、2025年预算执行情况

2025年是“十四五”规划的收官之年，也是“十五五”规划谋篇布局之年。在区委坚强领导下，在区人大和区政协的监督支持下，全区上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实习近平总书记对江苏工作重要讲话精神，严格执行区三届人大四次会议决议、区人大常委会历次决议和审议意见，坚持稳中求进工作总基调，认真落实积极财政政策，统筹推进稳增长、惠民生、调结构、防风险等各项工作，为推动全区高质量发展提供坚实财政保障。

（一）预算执行情况

2025 年以来，面对外部压力加大和内部困难较多的复杂局面，我们牢牢把握财政工作面临的新形势、新任务，正视困难、坚定信心，从收支两端同时发力，实现财政运行平稳。收入征管有力有序。强化财税部门联动，密切关注宏观经济发展趋势，聚焦重点行业，涵养培育更多优质稳定税源，强化服务供给，守住税源存量。盘活低效用地、改善区域环境，顺利完成土地出让收入目标，巩固房地产市场稳定向好态势。重点支出保障到位。严格落实党政机关过紧日子要求，降低行政运行成本。科学把握财政支出顺序，优化财政支出方向，坚决兜牢“三保”底线，按照轻重缓急原则安排财政资金，做到“小钱小气、大钱大方”。持续加大专项债券、特别国债和上级转移支付等政策资金争取力度，全力保障扩大投资、提振消费等系列政策落地落实。

1. 一般公共预算执行情况

根据快报数，全区一般公共预算收入完成 186.41 亿元（详见表一），增幅 1.6%，其中：税收 170.26 亿元，增幅 3.2%，税占比 91.3%；非税 16.15 亿元，下降 18.1%。全区一般公共预算支出 108.78 亿元（含上级转移支付，详见表二、三），增长 1.0%。

预计全年全区一般公共预算收入总来源 251.91 亿元，其中：一般公共预算收入 186.41 亿元，上级补助收入 31 亿元，上年结转 9.45 亿元，调入资金 20.54 亿元，债务转贷收入 4.51 亿元。全年全区一般公共预算总支出 245.51 亿元，其中：一般公共预

算支出 108.78 亿元，上解上级支出 134 亿元，债务还本支出 2.73 亿元，预计年终结转 6.4 亿元。（详见表四）

2. 政府性基金预算执行情况

根据快报数，全区政府性基金预算总收入 21.90 亿元，其中：上级补助收入 7.04 亿元，上年结转 5.31 亿元，债务转贷收入 8.48 亿元，调入资金 1.07 亿元。

预计全区全年政府性基金预算总支出 18.40 亿元，其中：政府性基金预算支出 11.64 亿元，专项债务还本支出 6.76 亿元。收支相抵，结转下年 3.5 亿元。

3. 国有资本经营预算执行情况

根据快报数，全区国有资本经营预算收入 600 万元，加上上级补助、上年结转等，预计收入总来源 2369 万元（详见表七）。全区国有资本经营预算支出 800 万元，主要用于国有企业整合及处理历史遗留问题、企业退休人员社会管理服务等方面，加上调出到一般公共预算 531 万元，预计总支出 1331 万元。收支相抵，结转下年 1038 万元。（详见表八）

4. 社会保险基金预算执行情况

全区社会保险基金预算由南京市市级统一编制。

（二）地方政府债务情况

1. 地方政府债务限额及余额情况

经市财政局下达，全区 2025 年末地方政府债务限额为 158.67 亿元。2025 年末，全区地方政府债务余额为 157.43 亿元。按照

现行体制测算，全区地方政府债务规模与综合财力相匹配，在可控范围内。（详见表三十三、三十四、三十五）

2. 当年地方政府债券转贷及使用情况

2025 年省转贷新增地方政府债券 4.07 亿元（其中：一般债券 2.05 亿元，专项债券 2.02 亿元），再融资债券 8.92 亿元（其中：一般债券 2.46 亿元，专项债券 6.46 亿元）。新增债券用于南京市第二十九中学新校区建设工程、滨江路综合管廊建设工程、土地储备等项目。

3. 地方政府债券还本付息情况

2025 年全区地方政府债券还本支出 5.68 亿元（其中：再融资还本 5.11 亿元，预算还本 0.57 亿元），付息支出 4.55 亿元（其中：一般债券 1.91 亿元，专项债券 2.64 亿元）。（详见表三十六）

目前相关财政决算正在编制过程中，最终结果将按照规定程序向区人大常委会报告。

（三）财政政策及重点领域支出情况

1. 发挥积极财政政策作用，推动经济持续回升向好

大力促消费扩投资。落实大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案，做好财政政策资金支持。用好中央超长期特别国债资金，全年收到超长期特别国债资金 1.35 亿元，支持地下管网改造、住宅老旧电梯更新、居家适老化改造、旧房装修厨卫局部改造购置等“两重”“两新”项目落地实施，扩大有效投资。拨付区级资金 1075 万元用于支持汽车以旧换新，941 万元用于开展

消费活动和发放消费券，提升消费意愿，为经济内需增长注入持久动力。助力企业纾困发展。落实国家结构性减税降费政策，降低企业税费成本。深化落实政府采购预留采购份额等政策，支持中小企业发展。严格落实财政政策公平竞争审查制度，加快构建全国统一大市场。

2. 强化重点领域投入，推动培育新质生产力

发挥高校科技创新策源地作用。成立高校院所党建联席会暨协同创新发展联盟，投入区级资金 3815 万元用于校企地创新融合，突出产业化导向，构建高水平校地融合新格局。支持中国药科大学转化医学研究院推进创新药物研究，出资建设南京市生物医药创新转化研究院，促进生命健康产业创新发展。强化企业科技创新主体地位。拨付区级高新技术企业培育发展资金 4064 万元，加快培育以高新技术企业为主体的创新型企业集群，设立区产业重大技术创新项目拨投结合专项资金，拨付“第一里程碑”资金 600 万元，强化创新要素协同联动，带动更多竞争力足、市场前景好的项目落地。打造高水平人才聚集平台先行区。深入推进人才强区建设，精准开展人才引进、项目对接与落地服务，拨付“人才强区 18 条”、“345”海外高层次人才和紫金山英才等政策资金 8410 万元，发布鼓楼“留宁十条”，全方位保障留住人才，用好人才。

3. 聚焦群众关心关切，着力保障和改善民生

根据快报数，2025 年全区民生支出 93.34 亿元，占一般公共

预算支出比重达到 85.8%。持续加大教育投入，推动教育资源扩优提质。全年教育投入 36.21 亿元，加快建设高质量教育体系，创成全国义务教育优质均衡发展区。就业帮扶精准滴灌，重点关注高校毕业生、灵活就业人员等群体，拨付就业补助资金 1.85 亿元，覆盖公益性岗位补贴、创业补贴、职业技能培训等方向，全力支持就业优先政策落地见效。统筹资金高效发放育儿补贴资金 4417 万元，兜底做好特殊困难群体分类救助帮扶，优化“一老一小”保障政策，让更多家庭感受到“鼓楼温度”。

（四）落实区人大预算决议及财政管理改革情况

一是全面深化零基预算改革。打破支出固化，取消预算安排基数概念，加大统筹力度，将保障重大战略、重要任务、重点改革有效落实作为预算安排的出发点和落脚点。坚持党政机关过紧日子，把《党政机关厉行节约反对浪费条例》要求贯穿财政管理全过程，更新《党政机关过紧日子资金管理正负面清单》，开展过紧日子专项财监检查，对于存在问题的单位按 10% 调减运转类项目预算，让更多的资金用于经济社会发展的紧要处。

二是精准发力防范债务风险。稳步推进存量债务化解，牢牢把握政策窗口期，多渠道化解存量债务，有效缓解财政流动性压力。积极谋划争取新增债券资金，全年共争取到省转贷新增地方政府债券 4.07 亿元，用于 29 中学新校区建设、滨江路综合管廊建设工程等项目，保障重大项目资金需求，清理政府拖欠企业账款。依托全口径债务监测信息系统对全区拖欠企业账款清偿工作

进行监测，系统防范债务风险，缓解企业资金压力，激发市场主体活力，推动财政平稳运行。

三是持续加强预算绩效管理。完善绩效管理制度体系建设，全面落实《鼓楼区全面实施预算绩效管理工作方案》、《南京市鼓楼区预算绩效管理办法》等综合性制度文件，作为全区预算绩效管理的基本制度和根本依据。全年共开展5项重点绩效评价，评价金额合计约1.85亿元，评价对象涉及支出标准、政府采购、专项资金等。积极探索预算绩效管理创新，选取鼓楼、古林、乌龙谭三家公园园林养护项目作为试点对象，开展全成本预算绩效管理，推进财政资源高效配置。

2025年财政预算执行情况总体平稳，为全区高质量发展提供了有力保障。但外部环境不确定因素增多，有效需求仍显不足，消费预期依然偏弱，财政运行中仍存在一些需要关注的问题：一是财政收支平衡压力加大。属地税收收入、土地出让收入下滑与支出刚性增长矛盾愈发突出，库款保障存在压力，财政运行面临挑战。二是资金使用效能有待提升。部分政策不够细化精准，政策合力和集成效应有待增强。个别部门落实习惯过紧日子要求不够到位，成本管控仍需加强。我们将高度重视这些问题，坚定信心、沉着应对、主动作为，积极采取措施加以解决。

二、2026年区级财政预算草案

（一）预算编制指导思想和基本原则

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

彻党的二十大和二十届历次全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动高质量发展，落实更加积极的财政政策，围绕区委、区政府的中心目标任务，坚决落实政府过紧日子要求，大力压减非急需非刚性支出，统筹各类资金资源，集中财力办大事。深化零基预算改革，以收定支、量入为出，转变财政支持方式，强化财政资金绩效，推进财政科学管理，实现财政可持续发展，为推进中国式现代化鼓楼新实践提供有力支撑。

一是强化统筹，收支平衡。加强财政资源统筹，持续实施政府全口径收支预算管理，加大政府性基金、国有资本经营预算调入一般公共预算力度。用好用足积极的财政政策，更大力度向上争取。在财力范围内夯实各领域支出限额，兜牢收支平衡底线。

二是厉行节约，突出重点。贯彻落实《党政机关厉行节约反对浪费条例》和《江苏省严格落实党政机关过紧日子要求实施意见》，严控行政运行成本，坚持勤俭办一切事业，优化财政支出结构，把节约的财政资金统筹用于保障和改善基本民生。

三是科学管理，讲求绩效。坚持有效市场和有为政府的结合，逐步减少并退出竞争性领域的无偿支持政策。深化预算绩效管理改革，推进预算和绩效管理深度融合，推动提升财政资源配置效率和使用效益。

（二）全口径预算编制情况

1. 区级一般公共预算收支安排

长期来看，我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，长期向好的支撑条件和基本趋势没有变，中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势，提供了良好的发展环境。随着进一步全面深化改革激发新的发展动能，一揽子增量政策持续发挥作用，经济运行有望继续稳中向好，为财政平稳运行打牢坚实基础。但同时发展进程中老问题、新挑战仍然存在，结构性、体制性、周期性问题相互交织，新动能的增长还未能充分对冲旧动能的下行，传统产业动能减弱与新兴产业成长不足的结构性矛盾依然存在，经济发展仍存在不确定性。

从收入方面看，近年来国家实施了一系列减税降费政策降低了宏观税负率，叠加三年疫情影响冲击经济正常运行，我区属地企业产生的税收占比逐年下降，“省下放”一次性税收逐渐成为我区组织收入的重要增量来源，具有较大波动性和不确定性，并且没有实得财力。非税资源有限，收入增长不可持续。受房地产市场影响，土地出让收入大幅下降，预计 2026 年全区财税收入承压较重。从支出方面看，我区作为老城区也是中心城区，常住人口多，民生保障人数多、范围广、任务重，城市养护管理成本高，稳增长、促发展、防风险等重点领域支出需求仍然较大，财政运行将持续面临紧平衡形势。综合考虑，建议 2026 年一般公共预算收入预期增长目标为实现正增长。

2026 年全区一般公共预算收入预计 186.5 亿元，加上上级补助收入、调入资金等 32.16 亿元，预计 2026 年全区收入总来源

218.66 亿元。一般公共预算支出 85.66 亿元（其中一般债务还本支出 0.52 亿元），按体制上解上级支出 133 亿元，一般公共预算总支出 218.66 亿元。收支保持平衡。（详见表十一、十三）

2026 年区级一般公共预算支出主要包括：一般公共服务支出 8.22 亿元，公共安全支出 2.51 亿元，教育支出 31.17 亿元，科学技术支出 2.94 亿元，文化旅游体育与传媒支出 0.44 亿元，社会保障和就业支出 17.04 亿元，卫生健康支出 5.05 亿元，节能环保支出 0.44 亿元，城乡社区支出 8.90 亿元，农林水支出 0.53 亿元，资源勘探工业信息等支出 0.10 亿元，援助其他地区支出 0.50 亿元，住房保障支出 4.20 亿元，灾害防治及应急管理支出 0.18 亿元，预备费 1 亿元，其他支出 0.06 亿元，债务付息支出 1.85 亿元，一般债务发行费用支出 0.01 亿元，一般债务还本支出 0.52 亿元。（详见表十二）

2. 区级政府性基金预算收支安排

2026 年全区政府性基金预算收入预计 0.18 亿元，加上计划调入资金 3.60 亿元，政府性基金合计 3.78 亿元。政府性基金预算支出 2.84 亿元，加上地方政府专项债还本 0.94 亿元，支出合计 3.78 亿元。收支保持平衡。（详见表二十一、二十二）

3. 区级国有资本经营预算收支安排

按照国家、省市做好国有资本经营预算编制工作的要求以及区属企业实际情况，2026 年区级国有资本经营预算收入 800 万元，主要为国有企业按规定上缴的利润。安排国有资本经营预算

支出 480 万元，主要用于推动国有企业改革等方面，加上 320 万元调入一般公共预算统筹安排，支出总计 800 万元。（详见表二十六、二十七）

4. 区级社会保险基金收支预算

全区社会保险基金预算由南京市市级统一编制。

（三）一般公共预算支出中重点项目情况

区级财力安排一般公共预算支出着力支持以下重点领域：

一是支持推动科技创新和产业创新深度融合。安排科技产业及人才支出 2 亿元，坚持财政政策“投资于人、投资未来”导向，促进有效市场和有为政府更好结合。强化科研创新要素保障，盘活功能板块和楼宇、重大创新平台、高校科研院所等资源，提供创新团队和高端人才优质服务保障。深化与南大、南师大、南医大等高校战略合作，调动科研成果就地高效转化积极性，促进创新要素向本部回流，加快从科教大区迈向科创强区。发挥区域基础教育资源和高校院所科教创新资源优势，健全人才引育校地协同机制，推动各类人才政策落地，打造创新创业沃土、人才发展高地。

二是支持教育优先发展，办好人民满意教育。安排教育支出 31.17 亿元，坚持尽力而为、量力而行，优先保障教育支出。安排幼儿园大班免学费补助 2161 万元，推进学前教育普及普惠发展。足额落实义务教育生均公用经费标准，促进义务教育优质均衡发展。安排校园保安经费 2000 万元，有效提升校园应对突发

事件能力，全力支持打造平安校园。加强师资力量建设，安排教师培训经费 1600 万元，着力提升教师教学水平，打造高素质专业化教师队伍。

三是支持保障和改善民生，用心用情办好民生实事。认真践行以人民为中心的发展思想，安排区级民生支出 70.72 亿元，以靶向投入、动态提标让群众生活更有底气，不断提升人民群众的幸福感和获得感。基本公共卫生服务经费人均财政补助标准由 100 元提高至 108 元，切实减轻群众就医负担。困难救助持续发力，按照自然增长机制足额配套城乡低保、特困人员、特殊儿童等补助资金，让政策红利直达困难群众身边。聚焦“稳就业”，安排就业服务资金超 1 亿元，落实大学生租房补贴、创业补贴、岗位补贴等充分就业一揽子政策。聚焦“老有所养”，安排老年福利及养老服务资金 7488 万元，全面丰富养老服务供给，健全养老服务体系，托起幸福“夕阳红”。

四是支持提升城市管理水平，夯实绿色发展底色。安排各类城市维护管理经费 2.5 亿元，专项用于城区环卫保洁、市政常态化维护管养和街巷保洁等，充分保障城市环境卫生整洁，提升城市功能品质。安排水环境提升资金 1 亿元，积极推进幸福河湖建设，推动水环境质量持续改善。落实精准科学依法治污，安排其他各类环保治污资金 2738 万元，聚焦大气污染防治、生态环境监测执法能力建设等，切实改善人民群众最关心的环境问题。扎实推进长江大保护，加强滨江岸线、城墙沿线环境整治和保护，

落实长江十年禁渔，保护生物多样性。

五是支持筑牢安全发展基石，护航社会治理现代化工作。安排各类安全维稳资金超 1 亿元，完善公共安全体系，增强安全应急管理能力和应急处置能力。购买自然灾害民生保险和电动自行车集中充电停放场所保险，用“小保险”助推社会基层治理“大平安”，保障人民群众切实利益。支持“雪亮工程”、技防小区建设，落实严重精神障碍患者监护人“以奖代补”、司法救助等政策，推动平安建设。全力做好信访经费保障，保障综治中心规范化建设，推动信访工作法治化，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，维护社会稳定和可持续发展。

（四）区级部门预算收支安排情况

2026 年全区部门预算收入合计 89.27 亿元，其中：一般公共预算收入安排 70.23 亿元，政府性基金预算收入 0.18 亿元，国有资本经营预算收入 0.05 亿元，纳入专户管理收入安排 0.97 亿元，事业收入安排 6.88 亿元，预计上级转移支付 10.03 亿元，财政代管资金 0.93 亿元。部门预算支出合计 89.27 亿元，其中：人员类支出 55.12 亿元，运转类支出 28.24 亿元，特定目标类支出 5.91 亿元。（详见表三十二）

三、2026 年财政重点工作任务

全区上下将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整准确贯彻新发展理念，牢固树立“大财政”理

念，以“当家”思维做好“管家”工作，聚焦全年各项目标任务，适时加力支持稳就业、稳企业、稳市场、稳预期，坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合，全面加强财政科学管理，不断深化零基预算改革，稳妥防范化解重点领域风险，增强财政可持续性，全力服务保障全区经济社会高质量。2026年主要围绕以下几个方面开展工作：

（一）强化税源建设，夯实财政收入基础

优化服务稳住存量，围绕“高效办成一件事”深入优化重点企业服务举措，持续提高企业服务质量，提升营商环境水平，从源头上加强税源流失风险防范。**聚力攻坚扩大增量**，结合我区现代化产业强区建设及“1+4+4”产业强区工作组织体系，利用政策利好做足招引文章，及时摸排传统产业升级、新兴产业壮大、未来产业培育带来的新增长点。**加强协同挖掘非税**，加强各部门协同配合，深化国有资产资源盘活利用，唤醒空置办公楼宇及住宅等闲置低效资产价值，推动实现公共资源资产化、价值化。

（二）强化资源统筹，增强服务保障能力

注重财政资源统筹的集聚效应，加大“三本”预算资金、增量与存量资源统筹力度。强化专项资金全方位、实质性整合，以预算管理“一个口子支出”为导向，打破部门间利益格局，切实提高专项资金使用能力和空间。**严格落实党政机关坚持过紧日子要求**，建立常态化节约机制，节约的资金全部统筹用于发展急需和民生改善领域。健全政府投资项目全生命周期管理机制，压减

非必要投资项目。加强重大投资项目尤其是“两重”、“两新”项目的摸排储备，争取更多超长期特别国债、专项债券、上级转移支付等资金支持，推动各类先进优质生产要素向鼓楼集聚，扩大有效投资。

（三）注重风险防范，确保财政运行平稳

坚持在发展中化债、在化债中发展，从严从实抓好各项债务管理工作。依托全口径债务监测系统，开展全口径地方债务监测工作，建立健全地方债务管理工作长效机制，压实主体责任，守好防“爆雷”底线，系统防范债务风险。加强库款运行监测，实行预算执行动态监控，保持合理库款规模，科学安排支出顺序，全力保障“三保”、债务还本付息等刚性支出需求，严守库款保障“红线”。

（四）深化预算改革，推进财政科学管理

坚持改革赋能、管理挖潜，全面提升财政管理精细化、标准化水平。实施零基预算改革，提高资金使用效益。探索全成本预算绩效管理改革实施路径，将成本管理深度融合预算编制、执行、监督管理全过程，围绕“降成本、提效能”为预算绩效管理赋能。强化与审计、纪委监委、巡察等部门的联动协作，对财会监督检查和绩效管理发现的问题逐条做好整改情况的跟踪，将检查结果应用于下一年度预算编制，不断统筹监督力量、强化整改落实、严肃财经纪律，确保财政管理发挥实效。

各位代表，2026年是“十五五”规划实施的开局之年，做好

财政工作意义重大、责任重大。我们将在区委坚强领导下，自觉接受区人大及其常委会的监督指导，坚定信心，锐意进取、真抓实干，在谱写“强富美高”鼓楼篇章中体现财政担当，为推进中国式现代化鼓楼新实践贡献更大力量。