

关于栖霞市2025年预算执行情况和 2026年预算草案的报告

——2026年2月4日在栖霞市

第十八届人民代表大会第六次会议上

栖霞市政府副市长、财政局局长 于晓丽

各位代表：

我受市政府委托，向大会提交2025年预算执行情况和2026年预算草案，请予审议，并请市政协委员和其他列席同志提出意见。

一、2025 年预算执行情况

市十八届人大第五次会议批准的 2025 年度一般公共预算收入预算 102800 万元，一般公共预算支出预算 519987 万元。在执行过程中，受宏观政策、上级转移支付以及新增专项债券等因素影响，全市预算收支数额变化较大。经市十八届人大常委会第三十五次会议批准，2025 年一般公共预算收入不作调整，一般公共预算支出调整为 427866 万元，政府性基金预算收入调整为 26961 万元，政府性基金预算支出调整为 279519 万元，国有资本经营预算收入调整为 84 万元，国有资本经营预算支出调整为 84 万元。

（一）一般公共预算执行情况

全年总收入完成 480258 万元，其中：一般公共预算收入完成 102895 万元，完成调整预算的 100.1%，增长 1.5%。返还性收入 15260 万元，上级转移性收入 252117 万元，地方政府再融资债券转贷收入 4310 万元，调入资金 10000 万元，上年结转收入 95676 万元。

全年总支出完成 480258 万元，其中：一般公共预算支出完成 429385 万元，完成调整预算的 100.4%，地方政府债务还本支出 5267 万元，上解上级支出 2481 万元，安排预算稳定调节基金 95 万元，结转下年支出 43030 万元。

收支相抵，一般公共预算收支平衡。

（二）政府性基金预算执行情况

全年总收入完成 447859 万元，其中：政府性基金预算收入完成 26961 万元，完成调整预算的 100%，上级补助收入 26468 万元，地方政府新增专项债券转贷收入 189000 万元，地方政府再融资债券转贷收入 14810 万元，上年结转收入 190620 万元。

全年总支出完成 447859 万元，其中：政府性基金预算支出完成 281892 万元，完成调整预算的 100.9%，地方政府债券还本支出 15970 万元，上解上级支出 163 万元，调出资金 10000 万元，结转下年支出 139834 万元。

收支相抵，政府性基金预算收支平衡。

（三）国有资本经营预算执行情况

全年总收入完成 147 万元，其中：国有资本经营预算收入完成 84 万元，完成调整预算的 100%，系国有企业上缴利润收入，上级补助收入 21 万元，上年结转收入 42 万元。

全年总支出完成 147 万元，其中：用于支持国有企业发展支出 84 万元，完成调整预算的 100%，结转下年支出 63 万元。

收支相抵，国有资本经营预算收支平衡。

（四）社会保险基金预算执行情况

全年总收入 162113 万元，其中：居民基本养老保险基金预算收入 82271 万元，机关事业单位养老保险基金预算收入 79842 万元。

全年总支出 128254 万元，其中：居民基本养老保险基金预算支出 48708 万元，机关事业单位养老保险基金预算支出 79546 万元。

收支相抵，当年结余 33859 万元。

二、2025 年工作情况

（一）财源建设更加扎实精准，财政综合实力持续增强。切实做好财源建设工作，2025 年综合财力达到 70.4 亿元，同比增长 7.35%，为全市高质量发展提供稳固支撑。**财源培育成效显著。**按照市委“工业强基”发展理念，累计投入资金 2.5 亿

元用于基础设施要素保障，累计投入资金 2500 多万元用于持续完善松山产业园、翠屏民营园、桃村台湾农民创业园基础设施建设，提升园区承载能力。2025 年三处园区实现税收 2.3 亿元，可比增长 14.3%。**收入组织多元有效。**完善财税协同工作机制，税务部门通过土地增值税清算实现税收 4200 多万元，通过纳税评估、纳税服务等实现税收 5300 多万元，通过信息化征管实现税收 400 多万元，通过以上协同共治实现税收 1 亿元。资源盘活成效显著，实现耕地占补平衡指标交易收入 3 亿元，首次实现林地指标交易收入 5000 多万元。立足生态优势，实现碳汇能源交易与横向生态补偿收益 4400 多万元，为财源建设开辟了新路径。**对上争取取得历史性突破。**充分用好中央一揽子增量政策，争取各类补助资金 29.1 亿元，争取专项债券资金 18.9 亿元，额度均创历史新高，为兜牢“三保”底线、补齐民生短板提供了坚实保障。

（二）支出结构更加优化合理，重点领域支撑持续强化。着力优化财政支出结构，集中财力保障重点支出，以精准有力的资源配置，增进民生福祉，服务发展大局。**有保有压筑牢发展根基。**坚持公共财政导向，持续加大民生投入，累计民生支出 37.5 亿元，占一般公共预算支出 88%。始终坚持“三保”优先支出顺序，克服资金周转压力，每月争取省市调度资金不低于 2 亿元，统筹用于“三保”支出。建立民生台账，优先解决急

难愁盼资金 4.8 亿元。全年“三保”支出 30.9 亿元，坚决兜牢发展底线。牢固树立“过紧日子”思想，强化预算源头控制和总额锁定，严格执行“三公”经费只减不增的硬性要求，大力压减非刚性、非急需一般性支出 5500 多万元。**支持社会事业高质量发展。**支持教育事业优先发展，严格落实教育投入“两个只增不减”要求，加大财政保障力度。全年累计投入资金 10 亿元，比 2024 年增加 6000 万元、增长 6.4%，重点用于保障教职工待遇和学校运转，落实助学金、学前一年免保育教育费等学生资助补助政策，配备中小学午休桌椅，建设新一中等方面，为推动教育高质量发展夯实基础。支持医疗卫生事业发展，投入资金 2.9 亿元，重点支持居民基本医疗保险财政补助、基本公共卫生服务、基本药物制度改革等项目，惠及群众 42 万余人，切实提升人民群众的健康福祉。居民基本医疗保险财政补助标准每人每年再提高 30 元，达到 700 元；基本公共卫生服务补助标准每人每年再提高 5 元，达到 99 元。支持乡村全面振兴，拨付乡村振兴资金 3.3 亿元，其中，拨付“千村共富”资金 1440 万元，大力发展村集体经济；拨付巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接资金 1500 万元，确保不发生规模性返贫；推广政策性农业保险保费规模超过 6000 万元，引导农户利用金融产品抵御生产风险和价格风险，助推苹果产业高质量发展。**建立健全社会保障体系。**着力构建覆盖全民、统筹

城乡的多层次社会保障网，拨付退休养老资金 9.5 亿元，支持城乡居民、企业、机关养老保险待遇发放；拨付特定人群资金 5.45 亿元，其中，城乡低保、特困、残疾人等困难群众救助支出 1.6 亿元，计划生育扶助支出 1.2 亿元，优抚对象抚恤和生活补助、退役安置支出以及退役士兵公益性岗位支出 1.5 亿元，引进人才、城乡公益岗等就业补助支出 9700 多万元，新增政策养老服务消费补贴、育儿补贴支出 1800 万元，有力保障各项民生政策落实。**聚力保障全市重点项目。**聚焦全市重大战略部署，切实强化财政保障力度，助推项目落地见效。全年累计拨付资金 4.5 亿元，支持全市重点项目建设。针对确定的 2025 年 15 个重点保障项目，通过争取上级专项资金、债券资金等方式，筹措资金 2.42 亿元，有力保障项目建设资金需求，确保按时序进度顺利推进。其中，新一中、古镇南苑、松山污水处理厂配套管网、“三河”治理工程、腾飞桥等九座桥梁、新城区消防站等一批涉及民生、环保、安全的重点项目已于 2025 年完工并投入使用。

（三）防范风险更加精准有力，发展安全底线持续巩固。坚定不移贯彻总体国家安全观，强化底线思维，统筹发展与安全，牢牢守住不发生系统性风险的底线。**着力强化金融风险防范。**重点做好不良贷款减存量、防增量工作，指导各银行机构完善清收、转贷盘活、核销、打击逃废银行债、资产重组 5 本台账，

分类施策、加快处置，全年各银行共处置不良贷款 6.53 亿元，不良贷款处置率 70.81%。充分发挥金融伙伴机制作用，持续加大对中小微企业的金融支持力度，全年共计走访企业 900 余家，在为企业发展纾困解难的同时，努力扩大信贷覆盖面。全年各项贷款余额 197.1 亿元，较年初增长 9.15 亿元，贷款增幅 4.87%。

一体推进“三债”风险防范化解。规范管理政府债务，进一步完善专项债券“借用管还”全生命周期管理，建立全口径地方债务监测监管体系。建立 2024 - 2033 年债券还本付息台账，通过统筹财政预算、项目收益、资产处置等渠道，提前筹措偿债资金，坚决筑牢风险防线。清理存量隐性债务，坚持“稳妥化解存量债务，坚决遏制新增隐性债务”的原则，落实一揽子化债政策，妥善化解地方债务风险。全年累计发行置换债券 4600 万元，顺利完成隐性债务化解任务，切实缓解财政运转压力。有效化解城投债务，落实举债融资提级管理机制，规范企业融资与债务化解。加快推进融资平台公司退出，完成县级融资平台及城投公司数量控制任务目标。遵循“借长还短，借低还高”的原则，利用政策性与经营性金融工具，对存量债务进行置换重组，持续优化城投公司债务结构，实现债务风险的稳步化解与长效防控。

坚决筑牢财政保障底线。将护林防火、安全生产、粮食安全等“一排底线”工作作为财政重点保障领域，通过足额安排预算、优化支出结构、强化资金监管等方式，

确保各项底线任务有充足的财力支撑。统筹资金 1090 万元，用于护林防火、安全生产工作；拨付资金 1176 万元，用于发放耕地地力保护补贴、农机购置补贴，支持粮库扩建，保障粮食生产和农产品供应，不断夯实安全发展基础。

（四）管理机制更加科学精细，财政治理效能持续提升。深入推进关键领域改革，健全现代制度体系，把制度优势转化为财政治理效能。**深化零基预算改革。**打破“基数”观念和支出固化僵化格局，全面清理规范项目，完善专项资金管理，建立健全清单管理、定期评估、调节退出机制，促进项目有进有出、动态优化，增强资金分配的科学性和透明度。对各部门预算项目开展“穿透式”审核，重点核查项目必要性与资金测算合理性。全面梳理全市 590 个项目、政策支出，调减不合理支出 580 多万元。**深化预算绩效管理。**持续推动事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效自评、整体支出预算绩效管理全覆盖，覆盖率均达到 100%。对新一中、“三河”治理工程等 10 个项目开展财政重点项目绩效评价，对 1 个部门开展部门整体支出绩效评价，对 2 个项目开展成本效益分析，发现相关问题 71 个，提出意见建议 66 条，并将结果应用于预算安排、完善政策、改进管理，切实提高财政资金使用效益。**深化国有企业改革。**以《栖霞市国有企业改革深化提升行动实施方案（2023-2025）》为引领，围绕 7 类 30 项任务逐项攻坚，基本

完成改革任务。持续深化政企、政资分开，梳理出资人监管权责清单和履职规范，健全 30 项配套制度，完善以管资本为主的长效监管机制。推行“市场化选聘、任期制激励、差异化考核”制度，压减内部管理层级至 4 级以内，进一步健全现代企业治理体系。加快非主业、非优势业务剥离，抓好无效、低效资产处置，累计整合、退出、处置各类企业 49 家。突出产业引领核心功能，建立双周调度机制，引导国有企业聚焦矿山、文旅、农业等主责主业，提速重点项目建设，激活产业高质量发展新动能。

总体来看，2025 年全市财政运行基本平稳，但也存在一些矛盾和问题：收入方面，财源税源基础薄弱，产业结构问题突出，房地产市场仍显低迷，导致财政收入质量不高，增收乏力；支出方面，刚性支出有增无减，财政收支平衡压力不断加大。这些问题需要我们采取更加精准有效措施予以应对和解决。

三、2026 年预算草案

（一）指导思想

2026 年是“十五五”开局之年，也是栖霞由“强基固稳”迈向“提质求进”的转变之年，做好今年工作意义重大。**2026 年财政工作的指导思想是：**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实习近平总书记视察山东重要讲话和重要指示批示

精神，完整准确全面贯彻新发展理念，主动服务和融入新发展格局，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以改革创新为根本动力，紧密围绕全市中心工作和发展实际，准确把握总体要求、政策取向和重点任务，稳中求进、提质增效，落实更加积极的财政政策，强化财政资源和预算统筹，深化财税体制改革，加强财政科学管理，防范化解风险，严肃财经纪律，提高财政政策效能和资金使用效益，扎实推进高质量发展和高水平安全良性互动，为推动栖霞经济社会高质量发展提供坚实的财政保障。

（二）一般公共预算安排

全年总收入预算安排480310万元，其中：一般公共预算收入安排105000万元，返还性收入15260万元，上级转移性收入237132万元，国有资本经营预算调入资金209万元，其他调入资金75299万元，地方政府再融资债券转贷收入4380万元，上年结转收入43030万元。

全年总支出预算安排480310万元，其中：一般公共预算支出安排457793万元，上解上级支出17187万元，地方政府债务还本支出5330万元。

当年预算安排收支平衡。

（三）政府性基金预算安排

全年总收入预算安排236279万元，其中：政府性基金预算

收入安排67957万元，上级补助收入158万元，地方政府再融资债券转贷收入28330万元，上年结转收入139834万元。

全年总支出预算安排236279万元，其中：政府性基金预算支出安排204799万元，地方政府债券还本支出31480万元。

当年预算安排收支平衡。

（四）国有资本经营预算安排

全年总收入预算安排361万元，其中：国有资本经营预算收入安排298万元，系国有企业上缴利润收入，上年结转收入63万元。

全年总支出预算安排361万元，其中：国有资本经营预算支出安排152万元，调入一般公共预算209万元。

当年预算安排收支平衡。

（五）社会保险基金预算安排

全年总收入预算安排156964万元；全年总支出预算安排139204万元。

当年预算安排收支结余17760万元。

四、2026 年主要工作措施

（一）坚持守正创新，谋划财源建设新举措。深入挖掘税收潜力，积极争取政策支持，切实保障财政平稳健康运行。力争 2026 年一般公共预算收入增长 2%，税收占比不低于 50%。**厚植涵养税源。**巩固存量税源，加大企业调研力度，分类提供

纳税服务，解决企业发展难题，有效调动现有税源积极性。做大增量税源，借助松山产业园合作共建契机，加快招商引资与项目落地，完善基础设施，打造新的产业集聚区和税收增长极。**用好增量政策。**全力以赴对上争取，做好国家一揽子增量政策争取和落地兑现工作。落实更加积极的财政政策要求，抢抓“十五五”政策出台“窗口期”，围绕全市中心工作，研究综合性财政政策措施，前瞻把握中央、省级、市级政策导向，做好提前谋划，最大限度争取转移支付资金、专项债券和政策支持，为全市经济提质增效注入强劲动能，力争对上争取资金额度不低于去年。**盘活资源资产。**积极拓宽增收渠道，依托生态资源优势，加快推动黄金、石材等产业发展。加快土地、林地等相关指标交易进度，进一步推动资源变收入。加快资产盘活，推进松山污水处理厂特许经营权及上牛蹄芥采矿权等出让进度。聚焦行政事业单位和国有企业闲置资产，建立资产盘活常态化机制，全力推动存量资产增值增效。

（二）坚持精准赋能，构建分层保障新体系。全面统筹财政资金资源，集中财力保障全市重点支出，为经济社会发展筑牢坚实根基。**坚决兜牢兜实“三保”底线。**强化“三保”财力保障，严格按照上级下发的“三保”保障清单编足编实预算，安排资金 32 亿元用于“三保”支出。坚决贯彻党政机关习惯“过紧日子”要求，从严从紧核定一般性支出，大力压减非刚

性、非急需支出，确保“紧”的要求落到实处。**增进社会领域民生福祉。**围绕“办好人民满意的教育”，安排资金 10.2 亿元，在巩固和完善教师工资保障机制、提高教师待遇的同时，为落实生均公用经费、学生资助补助、中小学智慧食堂建设、学校空调安装等项目提供资金保障。围绕文旅事业蓬勃发展，安排资金 4000 万元，推进城乡公共文化服务体系一体化建设，支持文化馆、图书馆、博物馆等免费开放，保障“送戏下乡”“公益电影放映”“全民阅读”等群众喜闻乐见的文化活动常态化开展。围绕提升医疗卫生服务，安排资金 3.2 亿元，用于居民医保财政补助、基本公共卫生服务和基本药物制度补助、城乡医疗救助等方面，促进医疗卫生事业健康发展。围绕推进城乡融合发展，年度计划投资 9400 多万元，用于城区供水提标升级和备用水源地建设、老旧小区提升改造、农村自来水部分村庄水质提升等项目建设，改善城乡人居环境。**强化重点项目支撑保障。**聚焦产业园区建设，年度计划投资 7100 多万元，用于松山产业园、翠屏民营园、桃村台湾农民创业园建设，将支持产业园区提质增效作为服务全市高质量发展的重要抓手，为打造具有核心竞争力的产业集群注入财政动力。聚焦绿色低碳转型，年度计划投资 2.27 亿元，支持生态功能涵养示范区建设、历史遗留废弃矿山生态修复示范工程等项目，推动实现生态效益与经济效益的双赢。聚焦建设现代化产业体

系，积极争取“两新”“两重”政策支持，充分发挥财政资金撬动和引领作用，大力推动新质生产力和现代制造业发展，着力推动行业深度融合。安排高质量发展资金450万元，主要用于扶持全市苹果高质量发展、新兴服务业发展、创新发展等项目。安排资金300万元，用于支持苹果艺术节、产业推介、“双招双引”等项目，持续为产业升级注入动能。

（三）坚持管控风险，谱写安全发展新篇章。坚持系统观念与底线思维，统筹推进重点领域风险防控，全力守护经济社会发展的安全基石。**防范金融领域风险。**坚持减存量、防增量，全方位推进不良贷款化解。每月对不良贷款率高的银行下发督办单，推动银行五类不良资产清收处置，杜绝不良贷款边清边冒现象。持续强化对地方金融组织经营合规性和资金流向的日常监管，及时发现并预警异常业务行为，对发现的违规经营问题依法依规实施警示约谈、责令整改及行政处罚。对长期经营不善、风险管控缺失或整改落实不到位的机构，通过引导自愿退出等方式稳妥实施市场退出，防止风险积聚扩大。**坚持“三债”同抓同管。**严控政府债务，坚持“按需举债、适度举债、限额举债”，计划重点争取专项债券资金20亿元，保障重大项目资金需求，维持政府综合债务率低于烟台市平均水平。坚决遏制新增隐性债务，严守“只减不增”原则，全年计划通过申请置换债券资金化解隐性债务4800万元，确保2027年6月

底前隐性债务清零。深化城投债举债融资提级管理，压实企业偿债主体责任，从严管控债务增量，规范融资渠道与流程，推动应急转贷债务动态清零。**筑牢安全发展屏障。**将维护安全稳定置于更加突出的位置，强化安全发展的基础保障。安排资金3060万元，用于支持粮库升级改造、水利基础设施修复加固和农业防灾减灾，落实耕地地力保护补贴、实际种粮农民一次性补贴、农机购置补贴等政策，保护和调动生产积极性，巩固粮食安全防线。安排资金1200多万元，用于护林防火、安全生产和自然灾害应急处置等工作，全力维护发展大局。

（四）坚持深化改革，促进财政治理新突破。加强财政科学管理，全面提升财政管理的系统化、精细化、标准化、法治化水平。**纵深推进财税体制改革。**深化零基预算，加强财政资源和预算统筹，统一预算分配权，健全财政支出分类保障机制，强化重大战略任务和基本民生财力保障。深化部门协同机制，依托预算一体化系统开展动态监控，强化绩效管理，确保“借得好、用得准、还得起”，全面提升政府投资效益。**聚力攻坚国资国企改革。**加强国资国企制度化、规范化管理，持续完善制度规范，厘清职责边界，强化制度刚性约束。用好绩效考核“指挥棒”，按照穿透式管理与差异化考核原则，充分发挥绩效考核的激励约束效能，严格落实多劳多得、少劳少得、不劳不得的分配制度，以精准考核倒逼责任落实、效能提升。推进

行政事业单位及国企资产盘活，结合实际制定盘活方案，提升利用效能。**贯通协同财会监督体系。**完善跨部门协同监督制度，建立信息互通、问题同查、线索共享、整改同督的长效机制，提升联合监督效率。深化监督贯通协调，重点强化与纪检监察、审计、巡察等监督力量的联动协作，在线索移送、联合核查、整改督办和成果共享等方面形成闭环体系。强化内部监督协同，推动财政监督与业务环节深度融合，实现内部管控与外部监督的有效衔接，构建覆盖全流程的监督网络。

各位代表，我们将在市委的坚强领导下，在市人大、市政协的监督支持下，认真贯彻落实本次大会各项决议，戮力同心、实干笃行，以锐意进取的精神状态，全力推动财政工作提质增效，有力保障各项重点任务落实，为加快打造胶东生态圈中心城市、奋力谱写中国式现代化栖霞篇章而努力奋斗！

市十八届人大六次会议秘书处

2026 年 2 月 4 日 印
