

关于岳阳市 2025 年预算执行情况与 2026 年预算草案的报告

——2025 年 12 月 27 日在岳阳市第九届人民代表大会第六次会议上

廖 星 辉

各位代表：

受市人民政府委托，现提出 2025 年预算执行情况及 2026 年预算草案，请予审查。并请市政协委员和其他列席人员提出意见。

一、2025 年全市和市级预算执行情况

2025 年是“十四五”规划收官之年，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，在市委市政府的坚强领导和市人大常委会的监督指导下，紧紧围绕“三高四新”美好蓝图，深入践行“1376”总体思路，实施更加积极的财政政策，全力以赴抓财源、稳增长、防风险、推改革，预算执行和财政运行总体平稳有序。

（一）一般公共预算收支情况。

收入预算执行情况：2025 年，全市一般公共预算地

方收入预计完成 207 亿元左右，同比增长 3.2% 左右。其中地方税收收入预计完成 113.5 亿元，下降 5.5%；非税收入预计完成 93.5 亿元，增长 16.2%。分级次看，市本级地方收入预计完成约 61.3 亿元，增长 6%；县市区地方收入预计完成约 145.7 亿元，增长 2.1%。面对税收短收困境，全市各级财政部门顶压前行、攻坚克难，推动地方收入稳步增长，增幅超全省平均水平。大部分县市区在艰难形势下如期完成地方收入预期，展现了我市县域经济较好的韧性和活力。

支出预算执行情况：全市一般公共预算支出预计完成 664.2 亿元，同比增长 7%，其中市本级预计完成一般公共预算支出 124.9 亿元，增长 6.6%。全市主要支出中，公共安全支出 22.1 亿元，下降 6.7%；教育支出 88.8 亿元，增长 2.3%；科技支出 27 亿元，增长 70.4%；文化旅游体育与传媒支出 8.3 亿元，增长 0.9%；社会保障和就业支出 94.1 亿元，增长 4.2%；卫生健康支出 64.4 亿元，增长 13.1%；节能环保支出 19.8 亿元，增长 1.9%；城乡社区支出 82.5 亿元，增长 26.3%；住房保障支出 18.8 亿元，下降 4.5%。

上级税收返还和转移支付执行情况：省对我市下达各类补助 318.5 亿元。一是税收返还 8.3 亿元；二是一般性

转移支付 268.5 亿元，包括均衡性、县级基本财力保障机制奖补、国家重点生态功能区、革命老区等财力性转移支付 128.8 亿元，中央和地方共同事权转移支付 138.1 亿元，其他 1.6 亿元；三是专项转移支付 41.7 亿元。此外，转贷县区新增一般债券 35 亿元，有效缓解了基层财政困难。

（二）政府性基金预算收支情况。

2025 年，预计全市政府性基金收入 224.1 亿元，上级转贷专项债务收入 224.4 亿元。预计全市政府性基金（含专项债）支出 291 亿元。预计市级政府性基金收入 21.3 亿元，主要包括国有土地使用权出让收入 7.8 亿元、城市基础设施配套费 0.5 亿元、污水处理费 1 亿元、其他政府性基金收入 12 亿元等，上级转贷专项债务收入 58.5 亿元。预计市级政府性基金（含专项债）支出 74.3 亿元，主要用于支持己内酰胺有关土地储备项目、置换存量隐性债务等。

（三）国有资本经营预算收支情况。

2025 年，预计市级国有资本经营收入 2.5 亿元，预计当年支出 1.5 亿元，调入一般公共预算 0.9 亿元，结余 0.1 亿元。

（四）社会保险基金预算收支情况。

2025 年，预计全市社会保险基金收入 174.1 亿元，

支出 141.8 亿元，本年收支结余 32.3 亿元，上年结转 153.4 亿元，滚存结余 185.7 亿元。预计市本级（含南湖新区）社会保险基金收入 86.6 亿元，支出 79.4 亿元，本年收支结余 7.2 亿元，上年结转 84.9 亿元，滚存结余 92.1 亿元。

分险种情况为：全市机关事业单位养老保险基金收入 54.1 亿元，支出 52.1 亿元，滚存结余 10.6 亿元；市本级（含南湖新区）收入 9.1 亿元，支出 8.6 亿元，滚存结余 1.9 亿元。全市城乡居民基本养老保险基金收入 42.7 亿元，支出 19 亿元，滚存结余 85.4 亿元；市本级（仅南湖新区有居民）城乡居民基本养老保险基金收入 0.1 亿元，支出 0.1 亿元，滚存结余 0.5 亿元。全市城镇职工基本医疗保险基金收入 31 亿元，支出 27.9 亿元，滚存结余 43.1 亿元。全市城乡居民基本医疗保险基金收入 46.3 亿元，支出 42.9 亿元，滚存结余 46.7 亿元。

（五）市属非行政区预算收支情况。

岳阳经济技术开发区一般公共预算地方收入 9.7 亿元，下降 4.3%，支出 36.8 亿元。政府性基金收入 2.8 亿元，上级转贷专项债务收入 26.2 亿元，支出 28.7 亿元。国有资本经营预算收入 32.3 亿元，调出到一般公共预算 32.3 亿元。

临港高新区一般公共预算地方收入 11.2 亿元，增长 3%，支出 40.8 亿元。政府性基金收入 34.5 亿元，上级转贷专项债务收入 9.8 亿元，支出 18.1 亿元。

南湖新区一般公共预算地方收入 4.3 亿元，增长 2.2%，支出 8.4 亿元。政府性基金收入 4.6 亿元，上级转贷专项债务收入 17.3 亿元，支出 21.9 亿元。

屈原管理区一般公共预算地方收入 2.1 亿元，增长 3%，支出 11.8 亿元。政府性基金收入 5.1 亿元，上级转贷专项债务收入 3.2 亿元，支出 7.1 亿元。

市属非行政区预算草案详见会议文件（十九）。以上市本级及市属非行政区收支情况均为预计数，决算情况会有一些变化，届时再向市人大常委会报告。

（六）地方政府债务情况。

省核定我市 2025 年政府债务总限额 1595.86 亿元，其中新增债务限额 259.38 亿元。根据上述限额，全年发行新增债券 257.23 亿元，再融资债券 56.63 亿元，共计 313.86 亿元，平均利率 1.99%。截至 2025 年底，全市地方政府债务余额 1580.16 亿元，控制在省核定的债务限额以内。

（七）落实市人大决议和财政重点工作情况。

2025 年，全市财政部门坚决贯彻市委、市政府决策

部署，认真落实市人大决议要求，持续提升理财效能，有力服务和保障了经济社会高质量发展。

1. 加强财源建设，夯实财政发展根基。围绕“1+3+X”现代化产业体系建设，创新财政投入方式，强化财金联动，综合运用财政补助、贷款贴息、政府投资基金等方式，推动实体经济振兴，大力培植财源。岳阳市产业投资引导基金（母基金）正式组建，湖南现代石化基金、岳阳化工新材料天使投资基金、三晖产业基金等子基金陆续组建，集成化、体系化、规模化的投资基金矩阵正在逐步形成，全年累计拉动金融机构近110亿元资金投向实体经济，帮助企业解决融资难题。高效落实中央及省级消费品以旧换新政策，累计拨付补贴资金5.11亿元，统筹资金支持“洞庭渔火季”、消费券发放、新能源汽车下乡等活动，持续培育消费新热点、释放内需新潜力。

2. 坚持开源节流，强化财政资金保障。一方面，督促指导各级各部门抢抓国家政策机遇，积极向上争资争项。全市争取到位财政性资金（不含普惠类资金）248亿元以上，其中项目类资金150亿元，超额完成年度任务。超长期特别国债、预算内基建等资金占全省份额10%以上，推动一批重大项目和政策落地。发行建设类专项

债券项目 68 个、金额合计 79.29 亿元，为地方经济发展提供有力保障。另一方面，以实施零基预算改革为抓手，严格落实“以零为基”的要求，取消专项基数，大力压减非刚性支出。全市压减专项资金规模超 14.3 亿元，压减非重点非刚性支出 26.1 亿元。市本级专项数量从 97 个精简为 75 个，压降行政运行成本 3.49 亿元。此外，全市停缓调撤政府投资项目 21 个，节约资金 20.5 亿元。通过开源与节流两手抓，兜牢了“三保”和债务还本付息的底线，确保了中央、省、市重大决策部署的有效落实，就业、教育、医疗、卫生、社保等领域支出得到重点保障，民生支出占一般公共预算支出比重稳定在 70% 以上。

3. 全面防控风险，坚守财政安全底线。切实扛起防范化解政府债务风险责任，健全政府债务管理制度，建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制，坚决遏制新增隐性债务，有序化解存量隐性债务，加快融资平台公司市场化转型，年度隐债化解和平台公司退出任务较好完成。助力防范化解房地产、金融等重点领域风险，守住了不发生系统性风险的底线。扎实开展财会监督专项行动，围绕地方政府债务、高标准农田建设资金使用管理等领域，组织全市开展自查自

纠，深入排查违法违规问题。持续推进殡葬领域、中小学“校园餐”、单位内部食堂违规公款吃喝、乡村振兴资金等专项整治，坚决整治群众身边的不正之风和腐败问题。

4. 推动改革创新，提升财治理效能。深化国有“三资”运作改革，通过系统谋划、机制创新和市场运作，多路径盘活政府各类资源资产资金，全市预计形成入库收益约 130 亿元，10 个案例入选省级经典案例。结合旅发大会等活动，推动“资源（资产）+文旅”融合，吸引社会资本参与，盘活一批文旅资源和闲置资产。开展数据、自然资源等专项清查，完成智慧“三资”平台数据治理。部署数据资产全过程管理试点，探索数据资源资产化与授权运营路径。在全省率先出台《资产管理与预算管理相结合实施办法》，制定通用资产配置标准，建立“标准定额+集中试点+专项资金”长效管控模式，市本级维修维护类支出同比下降 10.8%。持续做实绩效评价，强化结果应用，进一步扩大绩效管理全面线上化改革范围。在全市财政系统深入开展财政基础管理“强基固本”行动，重点针对银行账户清理、会计基础工作夯实、乡镇财政规范整治等方面，扎实开展自查自纠，逐步完善管理制度，堵塞管理漏洞，推动全市财政管理进一步向标准化、规范化、精细化迈进。主动接受监督，全年共

承办市人大代表建议 33 件、市政协委员提案 25 件。财政部门紧紧围绕市委、市政府中心工作，将建议提案办理与财政重点任务紧密结合，积极回应代表委员关切，沟通见面率、按期答复率、事项办结率和代表满意率均达到 100%。

2025 年，面对经济下行压力加大、房土市场持续低迷、重点税源企业停产检修等多重挑战，在市委市政府的坚强领导、市人大监督指导以及各级各部门的支持配合下，全市财政部门迎难而上，强化收入统筹，优化支出结构，突出绩效管理，深化体制改革，确保了财政平稳健康运行。同时，我们也清醒认识到，当前仍面临诸多困难与挑战：各类减收增支因素叠加，税收增长乏力，土地出让收入持续下滑，财政收支矛盾突出；资金使用效益和监管水平有待进一步提升，财经纪律执行仍需加强；过紧日子要求落实不够到位，厉行节约仍有空间。下一步，我们将坚持问题导向，采取有效措施认真加以解决。

二、2026 年预算草案

2026 年是“十五五”规划的开局之年，做好财政工作意义重大、至关重要。我们必须科学研判形势，把准发展方向，牢牢掌握财政工作主动权。总体来看，当前及今后一段时期，财政事业发展机遇与挑战并存。从机

遇看，我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大等长期向好的支撑条件和基本趋势没有改变。国家将继续实施更加积极的财政政策，在力度、质效和节奏上协同发力，将为经济增长提供有力支撑。随着中部地区崛起、长江经济带发展等国家重大战略叠加实施，我省“一带一部”区位优势和“三个高地”建设红利持续释放，岳阳有望在政策倾斜、项目布局和要素集聚赢得更多先机。同时，我市在“1376”总体思路指引下，具有政策、区位、生态、成本等方面的比较优势，“1+3+X”现代化产业体系建设蕴含巨大潜力，这些都将为优化财源结构、培育高质量税源创造历史性机遇。从挑战看，外部环境复杂性严峻性上升，国内有效需求不足，经济发展面临的不确定性增加。我市发展不平衡不充分问题仍然突出，产业结构调整尚在深化，骨干税源支撑不强，传统产业增长动力减弱，新兴产业培育仍需时日，重点税源增长后劲不足，财税收入质量不高。与此同时，“三保”等刚性支出基数庞大且标准持续提高，科技创新、生态环保等重点领域投入需求旺盛，财政收支平衡压力显著加大。综合研判，2026年财政工作将继续保持稳中向好态势，但挑战依然严峻。我们必须把困难挑战考虑得更充分，把政策举措准备得更周全，以更有力的政策举措和更高

效的工作落实，为促进全市经济持续健康发展提供坚实保障。

根据中央、省、市有关要求，结合财政收支形势，2026年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，认真贯彻落实党的二十大和二十届历次全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进总基调，锚定“三高四新”美好蓝图，坚持“1376”总体思路，加力推动更加积极的财政政策落地见效，全面深化零基预算改革，纵深推进财源建设工程，加大重点领域保障支持力度，有序化解政府债务风险，不断提升财政科学管理水平和财政治理效能，为实现“十五五”良好开局、奋力开创中国式现代化“七个岳阳”新局面提供更加坚实的财政保障。

（一）收入预期。

根据前述形势判断，全市和市级一般公共预算地方收入均按增长2%左右安排。2026年，全市一般公共预算地方收入预期为211亿元左右；考虑到一次性收入不可比因素，相应市级一般公共预算地方收入预期为58.4亿元。

（二）市级预算安排。

1. 一般公共预算。

按照现行财政体制测算，加上上级财力性补助收入

等，预计2026年市级可实现财力72.6亿元，同比增长1.3%。加上提前下达的2026年转移支付0.3亿元，根据收支平衡原则，2026年市级安排预算支出72.9亿元。

一般公共预算主要支出方向为：

教育支出主要用于保障学校生均公用经费、困难学生资助、助（奖）学金、免学费补助、专门学校补助，保障市直学校教育基础设施设备运行维修维护，共建驻岳省属高校，以及教育事业发展等。

社会保障和就业支出主要用于保障机关事业单位养老金待遇、城乡居民基础养老金补助及缴费补助、残疾人“两项补贴”，保障企业职工基本养老金待遇，保障困难群众生活救助补助、高龄老人津贴、机关事业单位抚恤金及遗属生活补助，以及稳定就业创业等。

卫生健康支出主要用于保障城乡居民医保补助、基本公共卫生服务补助、优化生育相关政策配套、市本级城镇独生子女父母奖励、出生缺陷防治、计划生育帮扶、育儿补贴、乡村医生补贴，进行病媒生物防治、血吸虫病防治、人道救助等。

科学技术支出主要用于支持现代石化产业科技创新，支持重大科技攻关、重点研发、成果转化、科创平台计划，支持自然科学基金（岳阳）联合基金等项目投入。

节能环保支出主要用于支持打好蓝天碧水净土污染防治攻坚战，包括“守护蓝天”十大行动和“碧水攻坚”十大工程，持续推进长江大保护三年行动，支持新能源车、节能环保设备设施更新和节能技术创新改造，支持农村环境整治、长江经济带洞庭湖区域山水林田湖草沙一体化保护修复、城乡污水管网建设与治理、海绵示范城市建设、东洞庭湖流域河湖湿地保护修复等。

文化旅游体育与传媒支出主要用于支持第四届岳阳旅游发展大会举办、公共文化服务体系保障、公共文化场所运行维护、文物保护、全民健身运动系列活动等方面。

农林水支出主要用于持续推进乡村振兴战略，巩固脱贫攻坚成果，保障现代农业品牌体系建设，开展重大水利工程建设及防洪薄弱环节治理，扎实推进水利国债项目，加强铁山水库饮用水水源保护和农业灌溉能力提升，守护一江碧水生态红线，支持做好库区生态保护与民生保障工作等。

交通运输支出主要用于支持重大交通项目建设、公路桥梁建设养护、公交成本规制补贴、机场高铁交通补贴、物流发展，以及交通安全监管和交通事业发展等。

市级财力安排的一般公共预算支出中，用于民生支出 53.3 亿元，占总支出的比重为 72.5%，比上年提高 1.5

个百分点。

2. 政府性基金预算。

政府性基金安排收入 40.6 亿元，安排支出 40.6 亿元。其中国有土地使用权出让收支安排 29.1 亿元，主要用于土地收储征拆成本、岳阳市蛇皮套和三大湖综合整治工程可用性服务费、市大型垃圾中转站和花果畈垃圾处理场渗滤液全量化处理、市厨余垃圾资源化利用和无害化处置补贴费、市中心城区污水处理费、续建公益性项目建设、三峡 PPP 项目可用性服务费、巴陵书香创客项目可用性服务费、偿还隐性债务、知识价值贷款风险补偿、购房人财政补贴等。城市配套费收支安排 0.4 亿元，主要用于支持国土规划编制、垃圾焚烧发电、违法建设常态化治理、铁山水资源保护、历史文化名城保护等。污水处理费收支安排 1 亿元，主要用于中心城区污水处理厂污水处理付费、19 座污水提升泵站维护运行、大型垃圾中转站运行、南湖水环境治理等。专项债券项目收支安排 10.1 亿元，用于支付对应专项债券还本付息。

3. 国有资本经营预算。

市级安排国有资本经营预算收入 1.2 亿元，按照以收定支、突出重点、注重绩效的原则安排支出 1.2 亿元，

用于国有企业资本金注入 0.2 亿元、解决历史遗留问题及改革成本和国企国资监管支出 0.1 亿元，调出至一般公共预算 0.9 亿元。

4. 社会保险基金预算。

市级(不含南湖新区)社会保险基金收入 90.4 亿元，其中：基金保费收入 53.1 亿元、财政补助收入 35.9 亿元、利息及其他收入 1.4 亿元；支出安排 83.3 亿元；本年收支结余 7.1 亿元，上年结转 91.3 亿元；滚存结余 98.4 亿元。其中：机关事业单位养老保险基金收入 9.5 亿元，支出 9.1 亿元，滚存结余 2 亿元；城镇职工基本医疗保险基金收入 32 亿元，支出 29.5 亿元，滚存结余 45.6 亿元；城乡居民基本医疗保险基金收入 47.7 亿元，支出 44.2 亿元，滚存结余 50.2 亿元。

5. 市属非行政区 2026 年预算草案。

岳阳经济技术开发区一般公共预算地方收入安排 10.9 亿元，支出安排 6.1 亿元。政府性基金收入安排 7.5 亿元，支出安排 4.6 亿元。

临港高新区一般公共预算地方收入安排 11.2 亿元，支出安排 24.4 亿元。政府性基金收入安排 8 亿元，支出安排 7.2 亿元。国有资本经营预算收入安排 10 亿元，全部调出到一般公共预算收入。

南湖新区一般公共预算地方收入安排 3.7 亿元，支出安排 5.2 亿元。政府性基金收入安排 2.9 亿元，支出安排 2.9 亿元。

屈原管理区一般公共预算地方收入安排 2.1 亿元，支出安排 12.1 亿元。政府性基金收入安排 3 亿元，支出安排 3 亿元。

三、扎实做好 2026 年预算执行和管理改革工作

2026 年，全市财政部门将坚决扛起政治责任与使命担当，认真落实积极的财政政策，紧扣“提质增效”与“风险防控”双重目标，着力构建与高质量发展相适应的现代财政保障体系。

(一) 精准发力，在巩固拓展可持续财源上展现新作为。深化产业财源培植，紧紧围绕“1+3+X”现代化产业体系，实施产业财源壮大行动，在巩固发展石化等传统财源基础上，积极拓展数字经济、绿色经济等新兴财源，助推财源建设提质增效。优化产业发展生态，加快重塑我市财政产业扶持政策，提升政策的精准性和有效性。探索建立重点财源企业包联机制，落实企业资金、用地等要素保障，加强企业重点指标监测分析，大力培植财源。聚焦重点产业链与战略性新兴产业，综合运用财政补助、贷款贴息、政府投资基金等方式，培育一批

税收贡献度高、增长潜力大的骨干财源企业。

(二) 聚焦重点，在支持高质量发展上实现新突破。

保障重大战略与项目，主动对接国家和省级“两重两新”项目库，持续推进项目谋划工作，围绕“十五五”规划方向，谋划储备一批打基础、利长远的重大项目，夯实争资争项基础。创新财政投入方式，积极对接并参与省级金芙蓉投资基金及基础设施类母基金，撬动更多社会资本投入我市关键领域。支持引入国家级科技创新平台资源，促进科技成果本地转化和产业融合。

(三) 用心用情，在保障和改善民生上体现新温度。

坚持“政府过紧日子”换取“百姓过好日子”，确保发展成果更多更公平惠及全体市民。坚守民生支出底线，持续将民生作为财政支出的优先选项，资金安排坚持“尽力而为、量力而行”，聚焦“一老一小”、教育医疗、就业帮扶等群众急难愁盼问题，稳步提高保障标准。实施就业优先战略，认真落实稳就业政策，重点支持高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业。统筹资金支持城市更新与运营管理，推动建设具有湖湘特色的现代化人民城市。

(四) 改革创新，在提升财政治理效能上构建新机制。

全域深化零基预算改革，坚决打破支出基数依赖和固化格局。在市级层面大胆探索，推动改革从“破基数”

向“立机制”深化，建立“项目能进能出、资金能增能减”的弹性预算分配机制。实施预算绩效管理攻坚，将绩效管理贯穿预算编制、执行、监督全过程。落实财政投资评审向预算评审转型，强化事前评估，从源头提升项目科学性和预算精准度。健全绩效评价结果与预算安排、政策调整的硬挂钩机制。强化财政监督管理合力，强化财审联动与纪检监察协同，聚焦重大改革、重点领域开展专项检查，严肃查处违反财经纪律行为，维护财政法规的严肃性。

（五）严守底线，在防范化解重大风险上彰显新担当。构建全口径全链条全方位债务防控体系，坚决落实化债主体责任，精准实施债务置换与重组。研究制定并推动落实融资平台公司转型退出方案，全力完成化债和平台企业清零任务，实现市本级债务等级降档，确保风险总体可控。筑牢“三保”风险防火墙，坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序。依托预算管理一体化系统，对全市“三保”预算执行实行动态监测和分级预警。发挥“三保”专户作用，确保基层财政平稳运行。健全风险协同处置机制，加强财政与金融、住建等部门的联动，严防房地产等重点领域风险向财政传导，坚决守住不发生系统性风险的底线。

做好 2026 年预算执行与财政管理改革工作，任务艰巨，责任重大。全市财政系统将在市委市政府的坚强领导下，在市人大的监督与支持下，锐意改革、狠抓落实，为开创中国式现代化“七个岳阳”新局面贡献坚实的财政力量！