

市政府关于调整完善新一轮市对区 财政管理体制的通知

通政发〔2022〕9号

各县（市、区）人民政府，南通经济技术开发区、苏锡通科技产业园区、通州湾示范区管委会，市各有关部门和单位：

为深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实中央、省关于深化财税体制改革的有关要求，进一步理顺市、区两级政府间的财政收入分配关系和财政事权与支出责任划分，充分发挥财政体制对促进全市经济社会发展的积极作用，形成市与区共同发展合力，对现行市对区财政管理体制进行新一轮调整完善。

一、基本原则

（一）注重引导，强化激励

加大财政调节力度，完善激励政策，强化政策的针对性和操作性，引导区级加快推进经济转型升级，增强区级科学发展的责任和动力，更加注重提升经济发展和财政收入质量。

（二）统筹财力，聚焦重点

保持现有市区两级财力格局总体稳定。市本级集中财力重点用于跨区域重大基础设施建设和城市能级提升。新增财力向区级倾斜，增强市区统筹发展能力及区级、乡镇（街道）提供基本公共服务、推动经济社会事业发展的能力，鼓励招引重特大项目和

高新技术产业项目。

（三）明晰事权，提升绩效

明晰市本级、区级财政事权和支出责任，建立完善财政事权划分和支出责任相适应的体制机制，促进市区财力配置更加科学、高效。健全一般性转移支付增长机制，完善激励性转移支付分配方法，提高财政资金分配绩效。

（四）统一规范，简便结算

统一市与区财政收入分成办法，核定对区级补助和区级上解基数，对地方税收收入增量实行按统一比例集中。体制结算以金库数及相关部门发布的数据为依据，确保年度结算规范、简便。

二、优化一般公共预算财力分配机制，促进区域协同发展

（一）明晰市与区一般公共预算收入划分

1. 市本级收入。主要包括银行、保险、证券、邮电通讯、供电、烟草、石油、盐业等行业缴纳地方级金库的各项收入及其他难以划分的收入，市属行政事业单位缴纳的非税收入。

2. 区级收入。除中央、省及市级收入以外的税收收入及非税收入划归区级。继续实行按税源属地原则划分各区收入。个人缴纳的契税按土地、房屋所在地划分各区收入。

3. 继续鼓励各区发展金融保险业。2017年1月1日以后由区招引或设立的金融保险类企业，经市财政和税务部门核定后，收入级次界定为区级。

（二）调整市与区一般公共预算收入分成办法

1. 核定 2021 年财力基数，保障各区经济社会发展的基本财力。相关基数包括各项对区级补助和区级上解基数。上轮体制中对区均衡性转移支付补助、支持沪通科技城及南通综保区发展定额等补助和近几年在区划变更、机构改革、单位上划和下划过程中上解或补助基数均列入固定基数。

2. 统一地方税收收入增量集中比例。核定地方税收收入综合基数，各区地方各项税收收入增量市本级集中比例统一设定为 40%（含上缴省 20%。崇川区、南通经济技术开发区、通州区仍以 2016 年为基数；通州湾示范区和苏锡通园区以 2021 年为基数）。

3. 完善非税收入分成办法

（1）教育费附加及地方教育附加分成。市本级对崇川区、南通经济技术开发区、苏锡通园区入库的教育费附加及地方教育附加收入分别集中 30%、55%、30%。通州区、海门区、通州湾示范区按规定上交省以外区全额留用。《市政府办公室关于明确南通市主城区初中一体化办学财政管理有关事项的通知》（通政办发〔2021〕9号）规定的教育费附加集中比例不再执行。

（2）残疾人就业保障金分成。按《关于调整市区残疾人就业保障金分配比例及管理有关事项的通知》（通残发〔2015〕35号）规定办理。

（3）水资源费收入（水资源税）、水利建设专项收入及政府住房基金收入分成。各区入库的水资源费收入（水资源税）、

水利建设专项收入及政府住房基金收入区全额留用。

(4) 文化事业建设费分成。各区入库的文化事业建设费区全额留用。

(5) 行政事业性收费、罚没收入、国有资源(资产)有偿使用收入及其他收入分成。各区入库的上述收入,按规定上交省以外区全额留用。

上述非税收入分成办法如上级部门出台新的政策,按新政策执行。

4. 完善市对区转移支付制度

一是完善区级基本财力保障机制。根据 2017~2021 年对区级一般性转移支付补助结算情况,综合核定对区的基本财力保障补助总额基数,市财政每年安排 10 亿元左右,实行地方税收收入每增长 1%、基本财力保障补助总额递增 0.8% 的补助办法。对年度基本财力保障补助在总额内对各区实行因素法分配,包括各区一般性转移支付补助基数(2016 年)、地方税收收入增幅、常住人口、财政供养人员、人均一般公共预算体制分成财力等 5 项指标,上述指标的权重分别为 50%、20%、10%、10%、10%。

二是完善发展经济激励性转移支付分配方法。根据省、市高质量发展考核相关指标,结合原先对各区的发展经济补助和税源经济补助政策,进一步完善发展经济激励性转移支付补助机制。根据 2017~2021 年结算情况,综合核定对区的发展经济激励性转移支付补助总额基数,市财政每年安排 5 亿元左右,用于激励区

域发展经济，实行地方税收收入每增长 1%，发展经济激励性转移支付补助总额递增 0.8% 的补助办法。对年度激励性转移支付补助在总额内对各区实行因素法分配，包括各区地区生产总值增长率、地方税收收入增幅、固定资产投资增幅、高新技术产业投资占比等 4 项指标，上述指标的权重各占 25%。

三是明确基本公共服务等领域事权和支出责任划分。市与区基本公共服务等领域共同财政事权和支出责任划分按《市政府关于印发南通市基本公共服务等领域市与区共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（通政发〔2020〕45 号）规定办理。后续相关领域市与区共同财政事权和支出责任划分，将按上级文件精神，由市政府研究制定政策予以明确。

四是鼓励招引重特大项目和高新技术产业项目。对 2022 年起新招引的重特大项目（投资额超过 10 亿元）和高新技术产业项目，从项目投产之日起 5 年内产生的税收收入剔除中央和省集中后区级全额留用。

（三）海门区自 2023 年起执行市对区一般公共预算财政结算政策（地方税收收入增量集中比例为 40%，以 2016 年为基数）。

（四）其他事项

1. 南通狼山旅游度假区管理办公室、南通国际家纺产业园区管理委员会作为市本级部门预算单位纳入市本级预算管理。

2. 南通创新区根据市财政预算编制要求编制年度预决算列入市本级预决算汇总报市人大审议。

南通创新区范围内税收收入实行税源属地原则，按行政区划缴入属地金库。为调动创新区发展经济和招商引资积极性，同时保障相关区既得财力，将其范围内各相关区近三年（2019~2021年）一般公共预算收入分成平均数作为基数（由市财政会同市税务部门核定），基数部分仍由各相关区予以分成，超基数部分剔除中央、省、市集中后创新区全留。

三、改革政府性基金收入分成办法，推动城市能级提升

（一）专项计提政策

1. 轨道交通及重大基础设施项目建设资金

崇川区、南通经济技术开发区、苏锡通园区、南通创新区范围内出让经营性用地取得的土地出让收入（毛收入），从2022年1月1日起，按15%的比例提取轨道交通及重大基础设施项目建设资金。通州区、通州湾示范区2022~2023年、2024年及以后年度分别按10%、15%的比例计提。海门区从2022年起计提轨道交通及重大基础设施项目建设资金，2022~2024年、2025~2026年、2027年及以后年度分别按5%、10%、15%的比例计提。

2. 民生保障与发展资金

崇川区、南通经济技术开发区、苏锡通园区、南通创新区范围内出让经营性用地取得的土地出让收入（毛收入），从2022年1月1日起，按5%的比例提取民生保障与发展资金。

3. 通州湾开发建设专项资金

崇川区、南通经济技术开发区、苏锡通园区、通州湾示范区、南通创新区范围内出让经营性用地取得的土地出让收入（毛收入），从 2022 年 1 月 1 日起，按 5% 的比例计提通州湾开发建设专项资金。

（二）市与区政府性基金收入划分

全面取消封闭区域。部、省、市属企业及行政事业单位在税收属地管理体制实施前使用的土地，形成的出让收入仍归市本级，不列入分成范围，专项用于支付相关企业改制成本及搬迁费用。拆迁安置房土地出让收入仍执行区全留政策，市本级不参与分成。

1. 土地出让收入

市区新出让经营性用地取得的土地出让收入（毛收入）按比例计提专项资金后，市与崇川区、南通经济技术开发区、苏锡通园区、南通创新区统一按 3:7 比例分成，通州区、海门区、通州湾示范区按比例计提专项资金后全留。

2. 其他政府性基金收入划分

城市基础设施配套费全额返还区，市不参与分成；崇川区污水处理费归市，其他各区污水处理费归区。彩票公益金收入市不集中。

（三）市与崇川区、南通经济技术开发区、苏锡通园区、南通创新区城市建设和管养事权划分

1. 市本级城市建设及管养事权

主要包括：

(1) 跨区域重大基础设施项目（如轨道交通、高架、快速路等，下同）及其附属设施、两侧绿化带建设及管养（不含保洁）、大中修。

(2) 城市主干路及其附属设施、两侧绿化带建设及管养（不含保洁）、大中修。

2. 区级城市建设及管养事权

主要包括：

(1) 市、区两级实施的道路桥梁、公用基础设施、公益事业、河道整治等项目和经营性土地的前期工作。

(2) 区域内城市次干路、支路、后街后巷及其附属设施、两侧绿化带建设及管养（含保洁）、大中修。

3. 市级公益事业项目前期工作由所在区负责实施，经费由市对区实行定额结算，补助标准为每亩 90 万元。

(四) 市与通州区、海门区、通州湾示范区城市建设和管养事权划分

1. 市本级城市建设和管养事权

跨区域重大基础设施项目及其附属设施、两侧绿化带建设，由市本级统一规划设计并实施；轨道交通项目运营和维护。

2. 区级城市建设和管养事权

除上述列举市本级建设和管养事权外，其余由所在区域负责。

（五）市与区支出责任划分

1. 市本级建设和管养对应事权通过市区政府性基金专项计提和市本级政府性基金分成收入等安排和保障支出。区级建设和管养对应事权通过区级政府性基金分成收入等安排和保障支出。

2. 市、区城市建设和管养事权划分实施细则，根据上述事权划分总体方案，由市财政局会同市自然资源和规划局、市政和园林局等相关部门及相关区研究制定。严格按照市、区两级建设和管养事权划分承担对应支出责任，原则上取消并不再新设市对区城市运营等方面的一事一议奖补政策。

四、加强国有资本经营预算管理，支持国企做大做强

（一）明晰市与区国有资本经营预算收入

1. 市属国有资本经营预算收入

市属国有资本经营预算收入包括：市属国有企业及国有独资公司按规定上缴的利润；市属国有资本控股、参股企业中国有股权获得的股利、股息；市属国有产（股）权转让净收入；市属国有企业及国有独资公司清算净收益，市属国有控股、参股企业国有股权分享的公司清算净收益；其他按规定应上缴的收入；上年结转收入。

市属国有企业及国有独资公司按 30% 比例上缴国有资本收益，并于每年 8 月底前缴入市财政。

上划股权给省财政厅的企业，上划股权应上缴的收益按省财政厅相关规定执行；余下的股权应上缴收益按前款规定执行。

2. 区属国有资本经营预算收入

区属国有资本经营预算收入包括：区属国有企业及国有独资公司按规定上缴的利润；区属国有资本控股、参股企业中国有股权获得的股利、股息；区属国有产（股）权转让净收入；区属国有企业及国有独资公司清算净收益，区属国有控股、参股企业国有股权分享的公司清算净收益；其他按规定应上缴的收入；上年结转收入。

区属国有企业及国有独资公司按不低于 30% 比例上缴国有资本收益。

（二）国有资本经营预算支出

除按规定调入一般公共预算外，国有资本经营预算支出方向主要为：根据产业发展规划、国有经济布局和调整、国有企业发展要求，对本级所属企业安排的资本性支出；解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出；用于国有资产日常监管及专项审计活动等监管审计支出；以及根据国家、省、市宏观经济政策统筹安排确定的其他支出。

（三）国有资本经营预算管理

国有资本经营预算应当按照收支平衡的原则编制，不列赤字，并安排资金调入一般公共预算统筹用于公共支出。各级履行出资人职责部门应强化对所监管企业的指导和监督，合理提前研判重大事项对预算收入的影响，将国有资本经营预算收入上缴的规范性与及时性作为对本级企业综合考核因素之一，促进所监管

企业国有资产持续保值增值。在支出安排上应突出推进国有经济布局 and 结构战略性调整，解决国有企业发展中的体制性、机制性等问题，强化支出项目论证，全力保障重点项目支出。同时加强重点项目绩效跟踪，提高财政资源配置效率和使用效益。

五、加大社会保险基金预算统筹，建立风险共担机制

社会保险基金包括企业职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、机关事业单位基本养老保险基金、职工基本医疗保险基金（含生育保险）、城乡居民基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金。

其中：企业职工基本养老保险基金，从 2021 年起全省统筹，相关预算由省级部门编制；职工基本医疗保险基金（含生育保险）、城乡居民基本医疗保险基金、工伤保险基金实施南通市〔含所有县（市、区）〕统筹；失业保险基金实施市区统筹（暂不含海门区），包括崇川区、通州区、南通经济技术开发区、苏锡通园区、通州湾示范区；机关事业单位养老保险基金、居民基本养老保险基金在市区（不含通州区、海门区）范围内统筹。

（一）社会保险基金预算收入

1. 社会保险费收入。根据社会保险参保人数、社会保险费率、上年职工平均工资水平、工资增长等因素合理确定。社会保险费收入充分考虑社会保险政策调整因素、社会保险缴费基数变化、社会保险扩面、征缴任务等对基金收入的影响；在严格落实降率政策的基础上，社会保险费当期缴费收入（剔除预缴、补缴、

清欠、降费减收)保持一定增长速度,一般不得低于上年同口径的预算执行数。

2. 财政补贴收入。根据上年财政补助水平,考虑上级财政对社会保险基金补助预拨情况,剔除不可比因素后加上本年新增补助综合分析编制。

3. 利息收入。按照存入银行金额和利率测算。

4. 委托投资收益。按照权责发生制的原则,以养老保险基金委托全国社会保障基金理事会投资运营往年实际收益率平均水平测算。

5. 转移收入、上级补助收入、下级上解收入、其他收入等。按照上年执行情况及当年政策变动合理测算。

(二) 社会保险基金预算支出

按照规定的支出范围、项目和标准进行测算,考虑近年社会保险基金支出变化趋势,综合考虑参保人员、待遇标准等影响支出变动的因素。

(三) 社会保险基金预算管理

随着各类社会保险待遇的提高,基金收支缺口逐步加大。明确各级政府及相关部门责任,按照“以收定支”的原则制定相关政策,逐步探索建立与收入增长相匹配的财政投入机制,在满足参保人员规定待遇的同时促进基金平稳可持续运行。社保基金支出保障标准调整需结合上级有关规定、财政承受能力以及社保基金收支情况报经市政府同意后方可调整。建立基金统收统支、基金

缺口分级负担、各级政府责任明晰的统筹制度，根据各类险种结算情况确定各地分担金额，具体办法另行制定。

六、相关工作要求

（一）加强预算收入统筹。认真贯彻落实《预算法》及其实施条例要求，规范政府收入预算管理，依法依规及时足额征收应征的预算收入，严格按收入级次入库，提高财政收入质量，严禁虚收空转。有序组织政府性基金收入征收，加大一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算的统筹力度。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。加强政府性资源统筹管理，强化部门和单位收入统筹管理，盘活各类存量资源。

（二）规范预算支出管理。坚持量入为出原则，大力优化财政支出结构，加强重大决策部署财力保障，坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，建立节约型财政保障机制，严控“三公”经费、会议费、培训费等一般性支出。严肃财经纪律，强化预算约束和绩效管理，提高财政支出的精准性有效性。加强跨年度预算平衡，强化中期财政规划对年度预算的约束。

（三）深化预算管理改革。各区要深入推进法治财政标准化建设与管理，加快支出标准体系和预算一体化建设，以信息化推进预算管理现代化，提高预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度。强化预算对执行的控制，推动预算绩效管理提质增效。对涉及市区两级财政资金结算，原则上通过年度市区财政

结算办理，不得拨付实有账户。加强政府债务管理，控制债务规模，规范融资行为，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

（四）加大市级统筹管理。加强跨区域交通基础设施的总体规划和统筹管理，提升整体利用效能。加强土地出让管理，推动土地出让管理体制一体化。突出重点项目，统筹编制年度市区城建交通计划。

（五）发挥多种监督效应。严肃财经纪律，各级政府、各部门要依法接受各级人大及其常委会、审计部门的监督。推进人大预算联网监督工作。各级财政部门要深化“大监督”机制，构建日常监管与专项监督协调配合的监督机制，强化监督结果运用。

新一轮市对区财政管理体制从2022年1月1日起执行，执行期初定为5年，如遇国家、省财政管理体制调整及在实际执行中需作进一步完善，市将根据实际情况进行相应调整。原有关文件和会议纪要等规定与本文件不一致的，以本文件为准。原对区级封闭区域及其他单列结算政策不再执行。原《市政府关于调整完善市区财政管理体制的通知》（通政发〔2017〕65号）、《市政府关于印发南通市区城市建设和管养体制调整完善方案的通知》（通政发〔2017〕14号）停止执行。未尽事项由市财政局制定实施细则或具体核定。

南通市人民政府

2022年2月17日

(此件公开发布)