

中共南京市委文件

宁委发〔2018〕5号



中共南京市委 南京市人民政府 关于优化市对区财政管理体制的通知

各区委和人民政府，市委各部委，市府各委办局，市各直属单位：

为深入贯彻党的十九大精神，根据中央与地方财税收入划分和省政府对市财政体制调整要求，市委、市政府决定优化市对区财政管理体制。现将有关事项通知如下：

一、总体目标和原则

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，围绕“两聚一高”“两高两强”要求和“一个高水平建成、六个显著”奋斗目标，加快建立现代财政制度，形成权责清晰、财力协

调、区域均衡的市区财政关系，积极发挥财政在科技产业创新、民生改善和生态环保等重点领域的保障、引导、调节和激励作用，加快形成推进“经济体系、改革开放、城乡建设、生态环境、人民生活”高质量发展的财政体制，不断提高公共产品供给的质量和效率，推进主体功能区建设和基本公共服务均等化，实现经济财政的良性互动，可持续地增强发展的稳定性、均衡性，为加快建设“强富美高”新南京提供坚实的财政保障。

（一）坚持新发展理念，更好地发挥政府作用和促进市场配置资源的决定性作用，推动建设现代化经济体系，在供给侧结构性改革中助力发展质量、效率、动力变革，不断增强经济创新力和企业竞争力，促进全市更高质量的发展。

（二）坚持市区协同，推进全市治理体系和治理能力现代化，完善事权和支出责任相适应机制，促进城乡基本公共服务均等化，建立集中财力办大事机制，提升城市品质、增强城市功能，不断满足人民日益增长的美好生活需要，努力实现更加公平的发展。

（三）坚持政策联动，健全财政与产业、区域规划政策协调机制，推进主体功能区建设、主导产业发展，激励高新园区，在创新发展中促进全要素生产率提高，促进更有效率的发展。

（四）坚持改革创新，提升市区统筹发展能力，实施三

大转移支付制度，有效增强区级基本公共服务能力，加大一般性转移支付比重，推进全市财力协调、区域均衡，促进更可持续的发展。

二、完善收入划分和属地管理

根据中央、省收入划分调整后的地方收入格局，结合税种特点，完善市区收入划分、深化属地管理。

（一）调整收入划分

将主城六区（鼓楼、玄武、秦淮、建邺、雨花台、栖霞区）城镇土地使用税属地下放，缴入所在区库。

（二）完善属地管理

将省下放我市的金融保险业改征增值税和企业所得税，下放各区属地管理（按金融机构符合核算条件的末级分支部门下放）。

对于市重大建设工程项目公司以及跨区域经营公司中少数不适合下放区级的企业和收入，仍保留在市本级。今后企业清单调整由市财政局和税务部门核定后报市政府确定。

三、优化市区财力分配机制

（一）共享税财力分成

1. 实行统一的共享税增量分成政策，以2016年为基期年确保市区既有利益，共享税增量部分市分成20%。金融保险业改征增值税和企业所得税、主城六区的城镇土地使用税，纳入共享税统一管理。

其中，主城六区共享税为：增值税（含营改增）50%部分、企业所得税40%部分、个人所得税40%部分，房产税，土地使用税；新五区（江宁区、浦口区、六合区、溧水区和高淳区）、江北新区直管区和经济技术开发区共享税为：增值税（含营改增）50%部分、企业所得税40%部分、个人所得税40%部分，房产税，土地使用税，土地增值税、契税。

2. 执行省调整原增值税和所得税增量集中政策，即：将原地方级国内增值税增量省集中50%，调整为以2016年为基期年，国内增值税、改征增值税和原营业税合并计算增量省集中20%；个人所得税由原不集中调整为以2016年为基期年，省对增量集中20%。

3. 市将省降低耕地占用税总量分成比例（从50%下调至20%）部分全部让渡区级。市对耕地占用税不再分成，相关区以2016年上解数固定上解市。

（二）维持市下放重点企业收入增量分成政策

以2016年为基期年，重新核定基数，增量财力仍保持市区8:2分成。

四、规范市区土地收入政策

（一）完善市对新五区土地出让收入统筹政策

市对江宁区、浦口区、六合区、高淳区和溧水区，经营性土地按出让总价分成8%。同时以差别化转移支付补助，支持区级重大基础设施建设。

(二)对主城六区、市属和市属区管的功能板块、市委市政府明确政策的重点开发区域,其土地出让收入分配仍延续现行政策不变。包括河西新城、软件谷、南部新城、麒麟科创园、仙林大学城等功能板块;栖霞山文化休闲旅游度假区、玄武区“铁北”、雨花台区“两桥”、迈皋桥综合整治、江南小化工集中整治等重点片区;棚户区改造、中新南京生态科技岛、南京经济开发区东扩区域等。原则上不再新出台土地扶持政策,对于确需新增的,需经市委、市政府批准。

五、健全“三类”转移支付制度

(一)建立均衡性转移支付制度

以保障民生支出为重点,健全两层保障,提升区级基本公共服务能力,促进城乡基本公共服务均等化。

1. 继续完善社保、教育等基本公共服务支出均等化专项政策,根据均等化保障水平的要求,按标准进行转移支付补助,专项用于各区提升公共服务水平。

2. 建立财力均衡性转移支付制度。在执行上述专项政策的基础上,对基本公共服务总体保障能力不足的区,再实施均衡性补助。按照区财政支出规模、人口规模、区域面积等因素,将各区财力保障能力分类分档,对实际支出低于标准的区按差额给予补助,实行“一年一测”动态调整机制。

区级财力保障能力分类及差额补助标准:

I档:区级平均水平130%以上的区,保证原补助基数,

不再额外奖励。

II档：区级平均水平 100%—130%的区，奖励 5%。

III档：区级平均水平 80%—100%的区，补助 10%。

IV档：区级平均水平 80%以下的区，补助 20%。

兼顾继续执行溧水区、高淳区“县改区”后扶持政策，及浦口、六合区涉及区划调整因素，市级对上述四区均衡性转移支付规模确保不低于市分成其共享税收收入的增量部分。对特别困难的区，按“一事一议”实行定向困难补助。

（二）健全补偿性转移支付制度

1. 健全生态保护转移支付

加大生态保护补偿，对主体功能区中限制开发区域和禁止开发区域进行补偿。整合生态补偿保护资金，以各区自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质遗迹保护区、湿地公园、洪水调蓄区、饮用水水源保护区、重要水源涵养区、重要渔业水域、重要湿地、清水通道维护区、生态公益林、生态绿地 13 类生态红线区域面积占比、重要程度、管控措施等作为补偿因素，结合区级财力水平，综合核定各区生态补偿转移支付资金规模，由区统筹用于生态红线区域保护。

2. 建立新五区基础设施建设补偿转移支付

积极支持新五区区级重大基础设施建设，市将分成新五区土地出让收入 8%部分，按差别比例进行转移支付，其中：高淳和溧水两区继续享受“县改区”过渡政策，市将分成的

8%部分全额返还；对江宁、浦口和六合三区，将现有各类专项补助政策进行整合，统一对分成的8%部分返还62.5%（即5%部分）。规范各类土地出让收入返还政策，对新五区各项土地出让收入返还政策累计金额以上述返还比例上限实行总额控制。

3. 落实农业转移人口市民化转移支付

贯彻落实中央和省推进新型城镇化的决策部署，加快推进以人为核心的新型城镇化，根据中央、省对我市农业转移人口市民化奖励情况，市按照省、市1:0.5比例进行配套，建立我市农业转移人口市民化转移支付制度，增强各区落实农业转移人口市民化政策的财政保障能力。

4. 完善区级横向为主、市级纵向为辅的补偿性转移支付

（1）生态环保类横向补偿性转移支付。按照“谁污染、谁付费”或“谁受益、谁付费”的原则，区级横向为主、市级纵向为辅，合理制定补助标准，如：生活垃圾处理横向转移支付、水环境区域横向转移支付、渣土弃置环境补偿等。

（2）保障房片区横向补偿性转移支付。四大保障房片区（丁家庄、花岗、岱山、上坊）以及今后经市政府决定由市级统筹建设管理并统一跨区分配的保障房片区，因人口迁移导致输入区相关民生支出方面增加的负担，结合区级财政在教育、医疗卫生、困难群体保障、社区管理等方面实际负

担的平均水平，继续执行并完善已有转移支付补助政策。

（三）改进激励性转移支付制度

为鼓励各区聚焦主导产业，着力推动经济发展质量、效率、动力变革，强化全市科技园区整合发展，增强企业创新力和竞争力，结合优化开发区域和重点开发区域情况，改进原按税种增幅奖励的办法，按照产业地方税收增长进行奖励。

1. 对于主城六区，根据现代服务业（包括金融业、信息软件业等）税收增长情况，市按照分成该区的主体税种（增值税、企业所得税两税）增量的一定比例，采用超率累进方式，进行分类分档奖励，其中：现代服务业税收增幅在 10%、15%、20%以上的区，返还比例分别为 10%、20%、30%。

2. 对于新五区、经济技术开发区，根据先进制造业税收增长情况，市按照分成该区的主体税种（增值税、企业所得税两税）增量的一定比例，采用超率累进方式，进行分类分档奖励，其中：制造业税收增幅在 10%、15%、20%以上的区，返还比例分别为 10%、20%、30%。

3. 对于全市整合设立的十五个高新园区，按照市统一考核体系，前五名所在区按上述返还金额加计返还 5%；后五名所在区按上述返还金额加计扣减 5%。为鼓励制造业有效投入，对于各区市级以上工业园内工业设备投资增幅超过区域平均水平的，加计返还 5%。

继续执行市委、市政府既有的支持麒麟科创园、“一谷两园”、市级建设特色小镇等功能板块的财政税收扶持政策。

六、构建高效的江北新区直管区财政管理机制

市对江北地区以“江北新区直管区、浦口区、六合区”三个主体进行独立的财政管理，高新区、化工园区财政管理权限由“市管”调整为“新区管理”；直管区实行封闭运作，财政收支实行统一预决算管理，并入市级预决算，同步报市人大及常委会审查批准。

（一）调整江北新区直管区收支划分

1. 新区直管区范围内收入实行统一管理

新区直管区空间范围（包括原高新区、化工园区以及顶山街道、葛塘街道、原浦口新城等 386.25 平方公里区域）为新区直管区财政收入范围，除市已确定土地平衡方案锁定地块的土地出让收入外，相关收入（包括税收和非税收入）缴入新区金库。

2. 明确江北新区直管区事权和支出责任

（1）按照市委、市政府对直管区赋权架构，直管区范围内经济发展、基础设施建设、社会事业等各项事权（除人大、政协、法院、检察院事权外）由新区管委会负责，并承担相应支出责任。直管区内人大、政协、法院、检察院工作及事权由行政区负责，新区管委会承担相应支出责任。

（2）以 2016 年为基数，保证新区直管区民生保障类支

出责任市级补助规模，新增部分市不再负担。市已确定的涉及新区重大项目的共担政策继续执行，其中：过江通道建设（含还本付息）和管理所需资金，在扣除国家和省对我市的专项补助资金后，由市本级和江北新区按 2:8 比例分担。

（3）直管区、浦口区和六合区相关托管街道（区域）财力基数及政府性债务划转，根据“融合、共享、一体化”的发展目标，按照“支出跟着事权走”“资产跟着管辖空间走”“负债跟着资产走”的原则协商确定，并报市财政局备案。

（二）实行财力分配特别政策

1. 加大财力下倾力度，积极支持新区建设发展。江北新区直管区内税收收入，除中央、省集中，以及市企业下放等既有利益划转外（以 2016 年为基期年），市对于增值税、企业所得税、个人所得税、房产税、土地增值税、土地使用税和契税共享税增量分成的 20% 部分全额返还新区管委会；对直管区内市下放重点企业的新增财力，市全额补助新区管委会。2016 年市返还新区的分成高新区和化工园区的财力，固定补助新区管委会。

2. 直管区范围内土地出让收入，由新区管委会按照相关规定统筹管理使用。对于中央、省分成以及市明确项目应承担的资金，由新区管委会按规定上解。

七、推进市区事权和支出责任合理划分

按照中央、省总体部署，逐步建立市区事权清单，稳步

推进市区事权和支出责任划分改革，推进分领域的事权和支出责任划分工作，建立健全共同事权支出责任分担机制。

（一）市区主要事权划分原则

坚持财政事权由市决定，兼顾政府职能和行政效率，保证统筹全市发展能力。市级主要承担宏观调控、维护市场统一、推动区域协调发展等受益范围覆盖全市的基本公共服务和管理的财政事权。区级主要承担辖区经济社会发展、公共服务和城市管理 etc 直接面向基层、由区级提供更方便有效的财政事权。

（二）健全市区支出责任分担机制

全面梳理现阶段市区共同事权和支出责任，规范分担标准，实行分类管理：

1. 跨区域重大基础设施项目市区分担比例。按照“谁受益、谁负担”原则进行“一事一议”，依据投资规模、收益程度等客观因素合理确定分担比例，其中：地铁建设筹资，主城六区的线路由市本级承担，新五区和江北新区直管区的线路，由沿线各相关出资主体按照途经站点、里程比例分担建设资金。

2. 民生保障类市区分担比例。以 2016 年为基期年，对于新发生共同事权的市区支出责任，原则按照市分成区共享税比例 1:3 左右进行负担（原则上不超过 1:2）。市区原有共同事权新增部分，市级支出责任高于上述比例的，今后应

逐步降低。对于市给予适当补助的区级事权，按照“兜底线、保基本”的原则，结合市级当年财力水平统筹确定。

八、其他政策

（一）严肃收入属地管理，完善企业搬迁财政政策。企业财政收入严格执行属地管理，企业搬迁按照实际生产经营地实行属地管理，完善财力划转政策，合理保障区级利益。各区不得以企业享受扶持政策、影响收入考核等为由阻碍企业正常搬迁，扰乱经济秩序。

1. 完善市内一般企业跨区域搬迁财政政策。加强市区财税部门沟通协调，国地税部门按照企业实际生产经营地及时调整收入级次；财政部门对一般预算收入超过 100 万元的搬迁企业，实行迁出、迁入区财力划转政策，保障迁出区的合理利益，即：搬迁前三年平均财力为基数，五年内由迁入区补助迁出区（其中前三年全额，后两年减半），通过年终财政结算办理。

2. 健全招商项目跨区落地或转化利益分享机制。激励区（园区）间合作招商、互推项目，对全市范围内跨区落地的招商项目、现有市级以上孵化器内孵化毕业并跨区转化的企业以及按照区域功能定位和产业布局要求需跨区域迁移的项目，经由招商项目调度领导小组确认后，税收财力实行转出地（招商引资引进地）与转入地（落户地）共享分成政策，即：前三年按转出地和转入地 7:3 分成；后三年按 3:7

分成，以利益杠杆促进产业有效衔接、空间有序布局，协同推进主导产业发展。

（二）强化政策管理，提高资金使用绩效。严格财政政策执行，维护全市体制政策统一性和完整性，对涉及本体制调整完善的，应按照“三重一大”程序报市委市政府审批。加强财政资金绩效管理，持续整合专项资金政策，聚焦新发展需求，对不适应的及时调整取消、对实施条件发生变化的及时调整完善、对符合发展新需要的及时保障。

（三）规范收入组织管理。落实国家各项减税降费政策，严格按收入级次依法组织收入。各区（园区）不得新出台违反法律法规的财税优惠政策，包括出台先征后返、列收列支等政策。对擅自改变收入级次、混用收入预算科目、改变纳税人征管关系或收入性质等违法违规行为依法查处。

（四）完善财政重点工作考核。加强市政府财政重点工作督查考核，按照省考核要求完善市区财政重点工作考核体系，加大对收入质量、预算执行进度、政府债务管理、预决算公开、财经纪律等方面的考核监督力度，不断提高财政管理科学化、法治化水平。

以上规定从2018年1月1日起施行，如遇国家和省财政体制调整则作相应调整。原体制中与本规定不冲突的相关事项继续执行，教育费附加分配政策不做调整；城维体制保持现行政策框架不变，根据新增设施量和提高后新定额重新

调整各区分成比例。本通知执行中涉及的具体问题，由市财政局制定实施细则，并负责解释。

中共南京市委
南京市人民政府

2018年1月15日