

# 南京市财政局文件

宁财预〔2021〕347号

---

## 关于印发南京市财政“十四五”规划的通知

市各有关部门，江北新区、各区财政局：

现将《南京市财政“十四五”规划》印发给你们，请结合实际贯彻执行。



2021年12月15日

# 南京市财政“十四五”规划

南京市财政“十四五”规划以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，根据市第十五次党代会精神、《中共南京市委关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》、《南京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和江苏省财政“十四五”规划，结合南京财政改革与发展实际编制。规划主要明确“十四五”时期南京财政改革发展的指导思想、发展目标、主要任务、重点举措，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，为我市扛起“争当表率、争做示范、走在前列”省会担当，建设人民满意的社会主义现代化典范城市贡献财政力量。

## 一、发展基础和发展环境

“十三五”是财政改革发展进程中极不平凡但成效显著的五年，全市各级财政部门在市委、市政府坚强领导下，认真贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，学深悟透习近平总书记关于财政工作的重要论述，坚持稳中求进工作总基调，深入践行新发展理念，大力推动高质量发展，有效应对各类风险挑战，基本确立具有南京特色的现代财政制度框架，为经济社会发展、高水平全面建成小康社会提供了坚实的财政保障。

### （一）“十三五”时期财政改革与发展成效

涵养底气、质效并举，财政综合实力进一步增强。不折不扣落实国家、省减税降费政策，为企业发展降成本，为研发创新

添底气，“十三五”期间累计新增减税降费超过 1400 亿元。在应减尽减、应享尽享基础上，坚持应征尽征、应收尽收，全市一般预算和税收收入年均分别增长 9.9%、10.7%<sup>1</sup>，2020 年增长至 1637.7 亿元，收入规模升至全国城市第 9 位；税比在副省级城市中从 2015 年第 5 位升至 2020 年第 2 位，收入质量不断提高。

**以民为本、加强统筹，集中财力保障重点支出。**“十三五”期间，我市财政支出保持较高强度和较快进度，为实施重大发展战略、推进重点领域改革、保障和改善民生提供了有力支持。2020 年全市人均公共服务支出额全省第一，民生支出占比保持在 75% 以上，“三保”刚性支出从 2015 年的 741 亿元增长至 2020 年的 1348 亿元，年均增长 12.7%，对中央有明确要求的教育、农业支出领域，年均增幅分别达到 10.4%、16%，充分满足人民群众对公共产品和公共服务需求。城建投资规模上台阶，“十三五”期间累计完成投资 3480 亿元，年均增长 16%；累计安排财政资金 1573 亿元，年均增长 25%，有力推动城市功能品质提升。

**协同高效、精准发力，财政服务产业发展水平不断提升。**围绕创新发展和产业布局，发挥财政政策的引领带动和财政资金的吸引撬动作用，引导资本、技术等要素向重点产业集聚，推动产业基础能力再造、推进产业链循环畅通，增强产业竞争力。采取引导性、鼓励性奖补措施，进一步扩大内需、释放消费、促进内外贸融合发展。持续推进科技产业人才发展，“十三五”时期全市财政累计投入 542 亿元。

---

<sup>1</sup>剔除 2017、2019 年省两次下放在宁省属企业收入因素，一般预算和税收收入年均分别增长 7.5%、7.9%。

创新引领、开拓进取，财税管理改革工作稳步推进。深化财政体制改革，首创“均衡性、补偿性、激励性”三大类转移支付，促进基本公共服务均等化、功能区建设和产业集约发展。出台《基本公共服务领域市与区共同财政事权和支出责任划分改革方案》，建立差别化分担机制，逐步形成稳定的市区政府事权、支出责任和财力相适应的制度。按宗地细编“一本计划两本预算”<sup>2</sup>，强化对城建项目、政府债务的资金保障。实施“零基+限额”预算管理，打破基数概念和支出固化格局。全面推进预算绩效管理，初步建立责任全方位、管理全过程、领域全覆盖的“三全”绩效管理体系。防范化解政府性债务风险，债务规模、成本、风险等级实现“三降”。财政综合管理获国务院真抓实干成效明显地方表彰奖励，PPP<sup>3</sup>连续三年分获国务院表彰和两次省政府表彰，国有资产管理获财政部表扬推广，数项政府采购工作做法被国家、省推广，预算报告连续三年在省人大专项评比中获得第一。

## （二）“十四五”时期面临的机遇和挑战

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。从国际看，世界百年未有之大变局进入加速演变期，我国面临的国际环境更加错综复杂。从国内看，我国已转向高质量发展阶段，经济潜力足、韧性大、活力强、回旋空间大、政策储备充足等多方面的优势和条件没有变。从财政看，经济稳定增长、结构持续优化、发展质量提高，将进一步夯实财源基础，但财政收入增速放缓与财政支

---

<sup>2</sup>“一本计划两本预算”指土地出让计划、土地出让收支预算、土地财力预算。

<sup>3</sup>政府和社会资本合作（Public-Private Partnership）。

出刚性增加的矛盾较为突出，财政将面临多重机遇与挑战。

**在机遇方面，一是城市格局高定位引领发展驱动力。**南京作为我国东部重要中心城市、长三角特大城市，在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局下，在南京都市圈、长三角一体化政策驱动下，区域经济布局加快优化调整，经济在高质量轨道上稳健增长，城市区位枢纽优势将不断转化为发展动能，财政收入平稳可持续增长的基础和趋势没有变。**二是内生发展高能级提振发展坚韧力。**近年来，南京紧扣“强富美高”总要求，经济实力显著增强，科技产业发展成果不断显现，五大产业地标发展与传统产业升级推动新旧动能持续转化，城市发展的稳定性、连续性不断增强，为财政可持续发展提供了强有力的基础。**三是财政管理高要求增强发展支撑力。**财政部门牢牢把握改革主动权，财政改革发展积累的优势将为贯彻新发展理念、构建新发展格局提供有力支撑，集中财力办大事水平进一步增强，改革发展成果更多更公平惠及城市高水平发展与群众高品质生活。

**在挑战方面，一是收支紧平衡持续存在。**“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家新征程的起步期，稳增长、调结构、促转型的任务重，基层“三保”、社会保障体系和基本民生刚性增支大，落实政府性债务化解、实施乡村振兴战略等资金需求高，紧平衡特征进一步凸显。**二是财政改革任重道远。**持续深化财政事权和支出责任划分、完善市对区转移支付制度等财政体制改革须加快推进，零基预算、支出标准体系建设、预算绩效、智慧财

政建设等预算管理须下更大功夫。三是财政风险仍须关注。防范化解政府隐性债务风险进入攻坚期，个别区财政收支矛盾加剧，“三保”支出压力进一步增大，要进一步增强财政政策的预见性，在紧平衡情况下更好地在防风险基础上促发展。

综合判断，“十四五”期间我市财政发展处于危与机并存、危中有机、危可转机的重要战略机遇期。要胸怀“两个大局”，深刻认识复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，准确把握新发展阶段的新特征新要求，在开启全面建设社会主义现代化国家新征程上，自觉承担起党和人民赋予的历史使命，强化首位担当，自觉对标对表，提升目标追求，突出创新实干，全方位构建润政惟民的现代财政。

## **二、指导思想、基本理念和发展目标**

### **（一）指导思想**

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持系统观念，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，坚持依法行政、依法理财，更好统筹发展和安全，推动经济社会发展取得新成效、民生福祉迈上新台阶，以政府过“紧日子”换来人民共同富裕“好日子”。

## （二）基本理念

推动“十四五”时期南京财政工作发展，必须准确把握“三新”主线，进一步加深对做好财政工作的规律性认识，不断完善财政工作理念、思路和方法，处理好市与区政府、政府与市场、政府与社会、政府与市民“四对关系”，**加强“三个动态平衡”管理能力**，服务政府治理体系和治理能力现代化，发挥财税政策“自动稳定器”功能，对冲外部环境不确定性、熨平经济运行阶段性周期性波动。

**一是强化资源统筹运作，提升财政收支动态平衡能力。**加强四本预算统筹衔接，树立“大财源”理念，依法依规将各类收入纳入预算，深化共享共用和全面统筹。树牢过紧日子思想，强化预算刚性约束，推进支出标准化建设，严格按轻重缓急、量入为出安排预算，切实优化支出结构，把钱花在刀刃上。

**二是强化绩效引领带动，提升财政政策公平与效率的动态平衡能力。**推动市场有效和政府有为有机结合，强化政府有效投资和社会资本耦合促进，推进财政政策与金融、产业、投资、消费、区域政策有效协同，加强各类民生政策系统衔接。健全以绩效为导向的预算管理新模式，构建民生兜底保障和鼓励价值创造的财政政策体系。

**三是强化风险管理，提升财政协同发展与安全的动态平衡能力。**保持合理政府投资强度和对经济逆周期调节力度，保障重大战略实施，协同财政经济可持续、有韧性发展，促进城市竞争力和省会首位度稳定提升。逐年降低政府性债务规模，推进财政、金融和企业风险防范的统筹协调。

### **（三）发展目标**

发挥现代财税体制在资源配置、财力保障和宏观调控等方面的基础作用，为今后五年南京在创新驱动产业转型、区域协调城乡融合、生态优先绿色发展、包容友好共同富裕、制度创新治理变革五个方面做好示范提供有力支撑。

**一是收支运行更稳健。**大力培植财源，财政收入质量不断提升，增幅与 GDP 增幅基本匹配，与城乡居民人均可支配收入增幅相协调。加强财政资源统筹，既注重一般公共预算、土地出让收入等流量“增量”，也注重盘活资金、资产、资源“存量”。坚持以收定支、量入为出，运用“零基+限额”预算理念和方法，从严从紧加强预算管理。

**二是财政改革更聚焦。**深化预算管理制度改革，推进财政支出标准化管理。实施预算绩效一体化，推动绩效管理提质增效。强化财政承受能力论证，硬化预算约束，对政府投资项目开展全生命周期计划管理，推动从收付实现制的年度平衡转向权责发生制的跨年度平衡。推进财政体制改革，完善市区收入分配，持续深化分领域财政事权与支出责任改革，增强基本公共服务保障能力。

**三是财政投入更精准。**增强“财”自觉服从服务于“政”的意识，加强重大决策部署财力保障，强化资金流与决策流、业务流、信息流更好融合。大力支持高水平科技自立自强，推动产业结构优化升级。加大民生领域投入力度，补齐短板弱项，兜实兜牢“三保”底线，有力促进基本公共服务均等化。加快推进农业农村现

代化，全民推进乡村振兴，促进城乡融合发展。

**四是财政管理更智慧。**以“整体智治、高效协同”为目标，抢抓预算管理一体化机遇，深化财政信息化改革，健全完善“用数据说话、用数据管理、用数据决策、用数据创新”机制，形成数字化、一体化、现代化的财政管理逻辑。充分发挥财政的智库作用，在重大决策、重大项目中提升财政参与度，以“小切口”推动“大变革”，牵引政府治理效能显著提升。

**五是安全底线更牢固。**统筹考虑需要与可能、当前与长远、总量与结构的关系，将风险思维贯穿到财政资源统筹再分配的全过程，增强经济社会发展的确定性和财政可持续性。政府债务管理和制度更加健全，债务管理责任更加明确，地方政府偿债能力评估机制更加科学，政府债务规模的确定更加适应财政政策逆周期调节需要。

### “十四五”期间财政发展主要指标

| 序号         | 指标             | 2025年           | 属性  |
|------------|----------------|-----------------|-----|
| <b>收支类</b> |                |                 |     |
| 1          | 一般公共预算收入增幅     | 与GDP增幅基本匹配      | 预期性 |
| 2          | 土地出让收入用于农业农村占比 | 土地出让收入10%或收益50% | 约束性 |
| 3          | 民生支出占比         | ≥75%            | 预期性 |
| 4          | 区级“三保”支出需求保障率  | 100%            | 约束性 |
| <b>管理类</b> |                |                 |     |
| 5          | 预决算公开率         | 100%            | 约束性 |
| 6          | 地方政府性债务风险等级    | 绿区              | 预期性 |
| 7          | 预算管理一体化系统覆盖率   | 100%            | 约束性 |
| 8          | 财政资金纳入绩效管理覆盖率  | 100%            | 约束性 |
| 9          | 国库集中支付平均支付时间   | ≤1.35天          | 预期性 |

### 三、全力支持经济和社会高质量发展

#### (一) 支持创新驱动发展，促进新旧动能转换

**建设国家区域科技创新中心。**以引领性国家创新型城市建设为抓手，服务高水平科技自立自强。建立健全基础研究稳定可持续可承受投入机制，有序推进原始创新策源地建设。推动紫金山实验室承担更多战略任务，支持组建国家重点实验室集群，加快信息高铁等基础设施建设。支持高标准建设紫东科创大走廊，打造麒麟科技城战略科技力量承载区。聚焦集成电路、第三代半导体等领域，争创国家级产业、技术创新中心。

**推动创新型企业积厚成势。**引导企业充分利用市场化手段，培育充满活力的科创森林，持续做好移栽大树、育苗育树、老树发新芽，形成以“链主”企业为龙头、高新技术企业为主体、规上企业为支撑的发展矩阵。优化新型研发机构绩效考核，提升研发攻关、成果转化、企业孵化能力。以市场化为导向支持高新园区深化改革，推动高新园区提升发展质效和联动发展水平。

#### 专栏一：科技创新财政支持政策

1. 加大基础研究支持力度。聚焦八大产业链，实施市级重大科技专项，对具备产业核心竞争力的项目给予支持，加快发展一批前沿基础技术。建立企业、金融机构、社会资本等多渠道投入机制，逐年提高政府对基础研究和应用基础研究投入比重。

2. 加快重大科创平台建设。坚持领域聚焦、前沿探索、尖端引领，建立紫金山实验室、紫东现代综合交通实验室等重大科创平台的财政稳定支持机制，完善科研成果转化制度和程序，形成投入、成果、转化、再投入的良性循环，增强创新策源力。

3. 突破成果转化瓶颈。深化校地合作，优化新型研发机构奖励政策，

加快新型研发机构市场化、资本化发展，培育 40 家国际一流新型研发机构。

4. 激发创新产业活力。强化以企业孵化为核心的载体绩效考核，建立国家、省、市梯度支持体系，壮大初创科技型企业、科技型中小企业、高新技术企业、科技领军企业矩阵，形成企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的体系。

5. 金融服务创新。政银联动引导信贷资金向实体经济倾斜，构建“宁创贷”政策体系为科技文化企业、小微企业和新型农业主体提供低门槛、低成本、高效率贷款支持。实施政策性融资担保业务奖补政策，支持融资担保机构发挥风险增信作用。建设南京金服平台，为中小微企业对接金融资源提供服务。

**积极推进数字化治理。**支持全市一体化政务服务平台基础设施，积极打造数字政府。支持数字基础设施建设，促进工业互联网、物联网、大数据、区块链、人工智能等重点领域加快发展，打造数字产业集群。支持产业数字化转型，推进自主可控信息技术在制造企业的集成应用。推动全市治理数字化转型，提高政府现代化治理效能。保障智能便捷的数字化公共服务体系打造，推动政府、企业、社会等各类数据联动，不断完善“我的南京”城市智能门户。支持打造智慧医院、数字校园、社区生活服务等一批数字化示范应用场景，牵引数字生活新需求，激发城市发展新活力。

**支持人才集聚。**落实人才引领发展战略，支持打造区域性高水平人才高地，推进实施紫金山英才计划，支持创新型企业家队伍建设，打造百校对接、“海智湾”、“紫金山英才卡”等南京特色人才品牌。优化人才专项资金支出结构，统筹安排人才、科技、产业资金集成投入使用，强化人才项目资金绩效全过程监督管理，建立以企业为主体，政府引导、社会参与的人才投入体系。

## 专栏二 人才发展财政支持政策

### （一）实施紫金山英才计划

建立高峰、先锋、宁聚、菁英“金字塔型”人才培育体系财政支持机制，针对各领域人才，分层次打造品牌统一、衔接有序、运作高效的人才培养资助体系。

1. 紫金山英才高峰计划。聚焦具有国际视野和战略眼光，创新成果在国际上有重要影响，对我市科技创新和产业发展有重要引领带动作用的顶尖人才（团队），给予财政资助。

2. 紫金山英才先锋计划。聚焦掌握核心技术、拥有自主知识产权，具有丰富经营管理经验、市场开发运作能力，能够带动我市技术创新、企业发展、产业转型的行业领军人才，支持人才来宁创办科技型企业，支持企业引进高层次创新人才，给予创新创业资助，开展创新型企业企业家培育等。

3. 紫金山英才宁聚计划。支持青年大学生等国内外各类人才来宁发展，给予安居落户、创业扶持等全链条资助。

4. 紫金山英才菁英计划。聚焦各行业领域中青年人才，培养资助其在相关行业领域达到国际国内一流水平。

### （二）激励人才创新创业，实施高层次人才科技贡献奖励

根据不同产业链薪酬水平，根据高层次人才对本市科技贡献给予奖励。

### （三）探索“先租后售、租购并举”人才安居模式

优化实施人才安居工程做好人才住房货币化保障，对符合条件的人才按规定执行购房补贴和租赁补贴政策，顶尖人才安居需求“一事一议”。

### （四）推动“海智湾”国际人才街区建设

搭建海外人才事业发展平台，推动创新创业、涉外服务、生活体验、制度适配等“类海外”环境一体化集成。

### （五）强化校地融合对接，构建协同开发新格局

深入实施“百校对接计划”，深化与高校院所、人才团队合作，共建新型研发机构并做好政策宣传、科技成果转化等财政资助工作。

## （二）促进产业转型发展，助力畅通“双循环”

**支持产业集聚发展。**围绕产业发展目标和重点任务，对集聚程度强、投入产出高、科研水平先进的产业链重点园区，实施年度发展目标考核奖励，支持公共技术服务平台、企业技术中心、

制造业创新中心等创新平台建设，促进平台资源共享，解决企业共性技术问题。优化财政奖补资金使用机制，引导龙头骨干企业开放供应链，促进大中小企业融通发展。

### 专栏三：产业链现代化财政支持政策

1. 加强市场主体培育。健全梯度培育工作机制，支持实施“规上企业倍增计划”和专精特新企业“千企升级计划”，加强企业精准服务，推动“规上”工业企业数量、质量和效益同步提升，引导“专精特新”企业创新发展。

2. 推动企业创新发展。聚焦特色优势产业和未来产业，实施公共技术服务平台、省级以上企业技术中心绩效奖补政策，支持我市建设一批国家制造业创新中心，解决企业共性问题，推动科技创新更好对接产业需求。

3. 支持实施关键核心技术攻关。瞄准国家重大战略需求和新兴产业发展制高点，以“揭榜挂帅”方式支持南京企业参与产业链关键技术攻关计划，突破一批“卡脖子”关键技术，增强南京产业链自主可控能力。

4. 引导产业集聚发展。采取以提升“亩均产出”为导向的绩效奖励，引导园区加强空间集约利用和企业分工协作，实现上下游资源整合，推动产业集聚发展，提高产业链抗风险能力。

5. 促进工业投资增长。充分发挥技术装备投入在拉动投资、改进工艺、扩大就业方面的三重功能，优化工业企业技术装备投入奖补政策，引导企业加大技术装备投入，带动相应的土建劳务投入，推动工业投资稳步增长。

**促进经济要素循环畅通。**积极推动枢纽型经济建设，促进空港、海港、高铁枢纽联动发展。支持重点货运航线、国际货邮航线、重点招商项目配套航线建设，促进航空货运与主导产业结合。优化龙潭港集装箱航线航班补贴政策，突出江海联运中转和近洋枢纽港功能，推动集装箱货源在南京港集聚。按照“一带一路”交汇点城市建设要求，完善中欧、中亚班列扶持政策，支持国际铁路货运班列开通和运行。

**强化有效投资带动作用。**支持国有企业资产证券化、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。发挥会展平台作用，大力支持金秋洽谈会、全球服贸大会、东亚企业家太湖论坛等活动，吸引更多优质项目投资落户南京，推动产业结构优化升级和经济高质量发展。

**促进新型消费加快发展。**发挥财政资金对消费模式创新和流通模式创新的促进作用，增加新型消费供给。引导社会资本进入消费领域，支持餐饮、家政等行业消费升级。推动国际消费中心城市建设，支持新业态、新模式、新场景发展，提升消费体验，提高消费者满意度。积极推进一刻钟便民生活圈建设，支持市民身边的商业设施建设，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

**提升财政金融工具质效。**落实财政金融扶持政策，引导激励金融机构支持企业融资、服务实体经济，“宁创贷”规模保持高速增长。建立健全多层次、广覆盖、有差异的财政金融政策体系，引导支持金融机构为不同类型和成长阶段的企业提供股权融资、债权融资、融资租赁、保险、担保等多元化金融服务。规范推进政府和社会资本合作。依法依规为 PPP 项目配置经营性资源，加强项目绩效管理，坚持按效付费，严守财政承受能力红线。

### **（三）完善“三农”投入机制，全面推进乡村振兴**

**持续完善乡村振兴战略投入机制。**全面落实调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴政策，分年度稳步提高土地出让收入用于农业农村比例，不断加强财政“三农”投入保障机制，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。完善涉农资金统筹整

合长效机制，全面实施“大专项+任务清单”管理模式。健全相互衔接的惠农金融体系，支持农业信贷机构降低门槛、扩大覆盖面，完善运行高效的农业信贷担保服务网络体系，切实增强农业新型经营主体贷款的可得性。完善风险补偿基金运作，引导各类社会资本投入乡村振兴战略。

**支持乡村产业振兴。**贯彻保障粮食安全和重要农产品有效供给的财政政策。以保障粮食安全为底线，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，落实和完善农业支持保护制度。将高标准农田建设作为重点事项。根据建设任务和标准，合理保障财政资金投入。支持实施现代种业攻关工程，强化农业科技和装备支撑，推动农业供给侧结构性改革，优化农业生产机构和区域布局，加强粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设，推进优质粮食工程。健全动物防疫和农作物病虫害防治体系，支持提升粮食收储调控能力。依托农产品产业链发展，完善现代农业生产服务体系。推动农业科技赋能，依托农业园区，创新农业科技服务体系。

**协调推进美丽宜居乡村建设与生态振兴。**统筹各类财政政策，持续补齐美丽宜居乡村短板，加快城乡融合发展，突出“都市田园”特色。明确农村公共基础设施管护责任，初步建立当期可承受、长期可持续的管护机制。规范农村产权交易市场建设，加快探索农村改革创新机制。围绕水环境改善及农业面源污染治理，高效实现生态经济价值。支持推进河湖库保护与水系连通工程，建设农村生态河道。

**持续投入推动农民共同富裕。**健全农村社会保障和救助制度，强化分类施策，精准推进农民共同富裕。促进小农户与现代农业发展有机衔接，通过实施科技强农、机械强农等政策措施，着力推进农业降本增效。鼓励农民通过乡村民宿、农村电商等多种方式，提高农村家庭工资性、财产性收入比重。支持各地结合实际发展可持续发展的特色产业，不断增强村级集体经济实力，提升村级自我保障和服务群众的能力。

**提升财政支持乡村振兴战略绩效管理。**全面建立与乡村振兴战略相适应的绩效管理模式，既客观反映乡村振兴实绩考核成果，又科学评价财政政策有效性。探索以涉农镇街、农业生产经营主体为对象，覆盖经济效益、生态效益、社会效益的综合绩效评价体系，强化对资金分配、使用和拨付等全过程监管。

#### **（四）聚焦区域协调融合，增强城市承载辐射能力**

**全面提升城市建设品质。**坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”，落实城建投资项目三年滚动计划管理，促进政府投资与财政可持续发展。加强精细化管理，完善市区城市维护建设体制，优化城市维护支出标准和定额管理体系。推进城市建设和管理信息化系统建设，加快城市治理数字化转型。推进小微堵点改造，打通断头路、畅通微循环，加快垃圾处置中心等环卫设施建设，补齐城市基础设施短板弱项，提升城市功能品质。

**支持新型城镇化发展。**实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，缩小城乡发展差距，加快城乡基本公共服务均等化。重点支持临空、临港等经济型新城建设，推

动新市镇特色化发展，差异化补齐公共配套短板。促进城乡生产要素双向自由流动，培育城乡产业协同发展平台，积极支持溧水、高淳建设国家城乡融合发展试验区。

**支持现代综合交通运输体系。**支持打造国际性综合交通枢纽和交通强国先进示范市。加快构建“米”字形高铁网络；加强城市轨道交通土地资源和政策优势转化，建立正向激励的运营综合补贴机制，建设“轨道上的都市圈”；推进过江通道、高速公路、国省干线、城市道路、农村公路建设，构建广覆深达的城乡道路网络。

**支持土地整体规划连片开发。**以“产业聚集、资源集约、功能集成、职住平衡”为向导，引导带动产业升级和城市集聚，加大集约用地挖潜力度，注重可持续发展；支持加快土地资源与资金的有效转化，通过土地成片开发、加强地上地下国土空间利用、优化公共配套配置，合理降低开发成本、提高土地运作效率、提升土地资源价值、提高区域功能档次。

**支持提升水务安全水平。**支持完善流域防洪体系，推进区域防洪排涝治理，加快城市防洪排涝建设。支持供水与节水工程，强化区域供水安全保障，推进节水型社会建设，保障用水优质高效。统筹城乡供排水管理，提升水资源优化配置，坚持政府和市场两手发力，鼓励社会资金投入水务基础设施建设与管理，形成多元化投融资机制。

#### **（五）支持加快绿色转型，持续优化生态环境**

**持续改善环境质量。**全力支持深入打好污染防治攻坚战。优

化财政资金分配，加强财政政策引导，支持大气污染防治，完善环境空气质量考核奖惩制度，推进空气质量提升。支持水污染防治，强化污水源头治理。推进污水处理价格市场化改革，推进城镇污水管网建设，提升污水处理处置能力。完善“全流域、多层次、广覆盖”的水环境区域补偿财政政策，支持推进水生态修复。整合水系连通、河湖水环境整治、滨河空间整治等项目资源，因地制宜、分类施策，支持打造一批幸福河湖南京样板。支持开展重点区域和行业的污染物治理，有效管控土壤环境风险。支持林业保护与发展，有效提高绿化造林面积。支持构建生态保护修复常态化长效化机制，实施长江大保护和生态修复，推广山水林田湖草生态系统保护修复试点。落实生态保护补偿制度，加大对南北田园生态涵养地区生态转移支付力度。

**提高绿色低碳发展水平。**发挥财政资金激励作用，研究完善碳达峰、碳中和财政政策体系，加快推动产业结构、能源结构、交通运输结构、用地结构调整。完善与污染物排放总量挂钩的财政政策，重点支持影响碳达峰目标的关键领域低碳转型。统筹运用各级财政资金和政策，持续支持节能环保、清洁生产、绿色建材、资源综合利用、循环经济发展、控煤减排治污等城市绿色低碳建设。支持健全绿色金融政策和服务体系、优化绿色金融市场运作机制。加大政府投资基金对绿色产业、碳达峰、碳中和及可再生能源产业发展的支持力度。

**健全生态权益价值实现的体制机制。**建立生态环境保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿的权益导向机制。推进实施生态

环境损害赔偿制度，完善操作方法。探索建立排污权、用能权、碳排放权等生态权益交易制度。

#### 专栏四 生态环境保护财政支持政策

1. 实施环境保护目标任务考核奖励政策。对各区年度环境保护目标任务完成情况进行考核，对“优秀”“良好”等次的区实施差异化奖励。

2. 实施污染物排放总量挂钩财政政策。按化学需氧量、氨氮等污染物年排放总量向各区收取排放统筹资金，省统筹 15% 后，剩余资金的返还比例与各区减排任务完成情况和生态环境高质量发展指标挂钩。

3. 实施水环境区域补偿政策。采用国家公布的水质标准考核全市重点断面的高锰酸盐指标、氨氮和总磷等指标。水质不达标时，收取区补偿资金。补偿资金首先用于支付我市向省缴纳的补偿资金，剩余的统筹用于我市水污染防治及水环境提升工作。

4. 实施空气质量区域补偿政策。考核细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）月平均浓度、可吸入颗粒物（PM<sub>10</sub>）月平均浓度、空气质量当月优良天数比率以及月降尘量等指标，每月各项指标排名后三的区上缴资金，用于补偿前三名的区。

#### （六）提升“共同富裕”内涵，保障和改善民生

**强化就业优先政策。**集成财税、金融等政策支持创业就业，加强就业政策整合，健全更加充分更高质量的就业促进机制，推动经济发展与扩大就业良性互动。持续推进高校毕业生、农民工、退役军人、残疾人等重点群体充分就业、自主创业保障，加强对就业困难人员的就业培训、托底安置和帮扶。充分发挥财政资金引导作用，支持发展新就业形态，持续推动多渠道灵活就业，不断完善创业带动就业长效扶持机制，鼓励勤劳致富。支持劳动力供给侧结构性改革，健全终身职业技能培训制度，支持开展大规模职业技能培训，提升劳动者素质。

**支持推进健康南京建设。**完善公共卫生体系和重大疫情防控

救治体系，支持市公共卫生医疗中心和市疾病预防控制中心建设等重点项目。推进公立医院全面预算管理和全成本核算，健全市属三级公立医院绩效考核与财政奖补挂钩机制。按规定落实符合区域卫生规划的公立医院投入政策，加强公立医院建设规模及债务管控。深化医药卫生体制改革，支持卫生人才队伍建设，实施中医药传承创新工程，推动优质医疗资源下沉和基本医疗卫生服务均等化，提升基层医疗服务能力。

**支持建设现代化教育强市。**适应人口发展和教育需求的新变化，合理规划配置教育资源，确保各级各类学校学位充足。充分发挥学校育人主阵地作用，健全教育支出标准体系，科学核定基本办学成本，完善生均拨款制度。推进优质均衡公平的基本公共服务体系建设，保障义务教育均衡发展，进一步缩小城乡、区域、校际差距，放大优质教育资源覆盖面。积极支持学前教育普惠优质发展，通过购买服务、财政奖补等多种方式支持普惠学前教育资源供给。支持普通高中管理体制改革，合理调整区域间办学支出责任，加快推进市属普通高中外扩计划。支持职业教育提质培优，构建政府、企业、社会各种主体广泛参与的多层次、多元化职业教育办学体系。完善政府助学体系，健全学生资助制度，提高精准助学水平，确保困难学生应助尽助。按照中央和省有关要求规范民办义务教育发展，按属地履行义务教育办学责任，确保义务教育学位主要由公办学校提供或通过政府购买学位方式提供。

**支持构建高质量社会保障体系。**坚持尽力而为、量力而行，

按照保基本、兜底线、可持续的总体思路，健全多层次社会保障体系。完善基本养老保险待遇调整机制，做好被征地人员基本生活保障，稳步提高养老金水平。落实各类老年优待政策，构建更加公平、有效、可持续的老年福利保障制度，加大对居家社区养老服务发展的支持力度，推进经济困难的高龄、失能、重度残疾老年人家庭适老化改造，支持颐养中心建设。持续完善失能人员照护保险制度，切实减轻失能人员家庭负担。健全基本医疗保险、大病保险和医疗救助政策体系，完善基本医保稳定可持续筹资机制，持续优化个人缴费和政府补助结构，配合推进医保支付方式改革，稳步提升基本医疗保障水平。统筹考虑最低生活保障、最低工资标准、基础养老金等标准，合理制定就业、救助、福利各项政策，鼓励勤劳致富。支持健全分层分类、城乡统筹的社会救助制度体系，最低生活保障标准调整与居民人均消费支出挂钩，特困救助供养标准调整与基本生活和照料护理相结合，动态调整残疾人两项补贴标准，支持困难退役军人帮扶援助，稳步调整重点优抚对象抚恤和生活补助标准。

**加强基本住房保障。**推进住房租赁市场发展，统筹资源新建、改建租赁住房，加快构建“租购并举”新格局。助力住房困难家庭住有所居，完善货币化租赁补贴与实物配租相结合的住房保障体系，增加保障性租赁住房供给，实行梯度化、差异化的租赁补贴政策。支持改善群众居住环境，支持重点探索并推广多路径、多方式的城市更新试点。积极运用城市更新理念，推动老旧小区改造，强化政策协同效应，发挥财政资金引导撬动作用，建立健全

多元化筹资机制，引导老旧小区建立长效管理机制。

**支持文化事业产业发展。**支持文化遗产保护和优秀传统文化活化传承，支持“长江文化”、“大运河文化”等文化品牌与旅游深度融合。支持公共文化服务体制机制改革，鼓励社会力量参与，构建城乡一体化公共文化服务网络，促进公共文化服务均衡发展。支持国有文化企业转型发展，努力实现社会效益和经济效益相统一。支持文艺精品创作。提升融交会、艺博会、南京马拉松等文体品牌能级，提升市场化运营能力。支持建设国家文化科技创新中心、国家文化科技融合示范中心。保障国家公祭、名城会、南京和平论坛等重点文化活动，助力对外文化交流合作深化拓展。

#### **四、建立现代财税体制**

##### **（一）深化预算管理制度改革**

**加强财政资源统筹。**加强政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算统筹衔接，深化综合预算体系建设，完善土地出让收支预算管理，各部门和单位依法依规将取得的各类收入纳入部门或单位预算，深化共享共用和全面统筹。**推进财政支出标准化。**将支出标准作为预算编制的基本依据。根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，加快支出标准体系建设，探索支出标准清单化管理，并根据经济社会发展、物价变动和财力变化等动态调整。**强化预算刚性约束。**深化“零基+限额”预算改革，打破基数概念和支出固化格局，提高预算编制的科学性和准确性。严格执行人大批准的预算，预算一经批准非经法定程序不得调整，严禁超预算、无预算安排支出。**深入推进预决算公开。**坚持“公

开为常态，不公开为例外”，加大政府预决算公开力度，大力推进财政政策公开。扩大部门预决算公开范围，依法依规公开各部门所属预算单位预算、决算及相关报表等。细化部门预决算公开内容，依法依规向社会公开项目预算安排、使用情况等项目信息。

### 专栏五：《南京市市级财政专项资金管理办法》解读

起草和落实《南京市市级财政专项资金管理办法》是“十四五”期间南京财政深化预算管理的重要举措。针对市级部分专项资金长期固化、政策和项目前评估论证不够充分科学、项目预算刚性约束有待加强等问题，南京财政坚持问题导向，以提升专项资金使用管理绩效性和规范性为主线，将“花钱问效”的理念贯穿资金管理全过程，重点落实决策、使用主体责任，实行绩效全流程管理和项目全生命周期管理“两个闭环”，聚焦决策管理、资金绩效、预算约束以及拨付程序“四个重点”。

1. 在决策管理方面，优先保障重大改革、重要政策和重点项目落实，突出事前评估的作用，强化归并整合，明确要求不得重复设立绩效目标相近或者资金用途类似的专项资金。

2. 在使用绩效方面，健全全过程的预算绩效管理，将绩效管理结果全方位运用到专项资金设立与退出、预算安排与政策调整等，树牢“花钱必问效、低效必调整、无效必问责”的理念。

3. 在预算约束方面，坚持“以收定支、量入为出”，深化“零基+限额”改革，强化项目和标准的约束作用，突出了编制的科学性、合理性和执行的约束性、安全性。

4. 在拨付程序方面，强化底线思维，严肃财经纪律，在预算申报、审批、分配环节，专项资金使用信息“应公开、尽公开”，提升管理过程标准化，推动财政资金分配使用阳光透明。

## （二）深入推进财政体制改革

继续优化市区财政体制。充分发挥市区两级积极性，优化财力分配机制，加强财力均衡调节力度，增强基层公共服务保障能力，促进区域协调发展。推进专项领域财政事权和支出责任划分

**改革。**落实基本公共服务领域市与区共同财政事权和支出责任划分改革方案，按国家、省部署，持续推进各专项领域市与区财政事权和支出责任划分改革，促进形成稳定的市区政府事权、支出责任和财力相适应的制度。**完善转移支付制度。**优化转移支付体系，厘清各类转移支付功能定位，规范项目设置，健全转移支付定期评估和动态调整退出机制。一般性转移支付保持合理比重，精准支持区级落实市委市政府重大决策任务，保障区域均衡协调发展。**落实并完善常态化财政资金直达机制。**常态化实施财政资金直达机制，扩大范围、完善机制、严格监管、强化支撑，为惠企利民提供更及时有力的财力支持。

### **（三）完善财政收入管理**

**严格落实各项减税降费政策。**贯彻增值税税率普降、研发费用加计扣除等政策，壮大企业群体、厚植税源税基，跨周期涵养持续发展动能，完善铁路运输企业增值税留抵退税分担机制，切实减轻基层财政退税压力。**推进非税征管制度改革。**按照国家、省统一部署，做好相关非税项目划转税务部门征收协调对接工作，实现财政、税务、原执收部门的信息互联互通，确保征管信息实时共享，提高征管效率，形成非税收入征收管理合力。**拓展收入来源渠道。**按照国家、省税制改革统一部署，积极承接后移消费税征收环节下划工作，拓展地方收入来源。关注重大税制改革，加强分析研判，及时反映地方诉求和建议。

### **（四）健全政府债务管理**

**健全完善地方政府债务管理制度体系。**细化覆盖政府债务

限额管理、预算管理、风险评估和预警、风险应急处置等各环节闭环制度体系，实现“借、用、管、还”统一。**发挥政府规范举债的积极作用。**根据地方政府财力、风险水平以及财政可持续要求，合理确定政府债务规模。做好债券项目对应收益归集，依法落实到期法定债务偿还责任。**防范化解债务风险。**坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量，推动债务规模和债务率有效降低。健全债务风险评估指标体系，有效前移风险防控关口。完善常态化、全口径的债务监测机制，严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

#### 专栏六：债务化解三年行动计划

为贯彻落实党中央、国务院关于防范化解隐性债务风险的决策部署，落实省关于加大财政资金统筹力度用于化债的政策要求，我市制定三年化债行动方案。具体内容为两个目标、三项任务、四类措施。

两个目标，即“债务减半、风险降等”。一是各区债务规模较 2020 年末下降 50% 以上。二是全市债务风险等级下降一个等次。

三项任务，即明确三条化债控制线。一是按风险等级明确年度化债任务。二是土地出让收入不得低于规定比例用于化债。三是一般公共预算收入逐年增加化债比例。

为落实目标任务，制定四类措施。一是土地出让与化债责任挂钩联动。优先安排承担化债任务的市级平台（板块）和债务规模大、风险等级高的区，保障土地收入能够覆盖新增化债任务。二是树牢“过紧日子”思想。统筹考虑支出预算安排，优先安排“三保”支出和债务化解支出。严格财政支出管理，进一步压减部门运转等一般性支出和低效专项资金支出，节省出资金用于化债。三是加快资产、资源变现化债。加快相关资产手续和权证办理，形成有效资产和可变现资产。加快土地、房产等资产资源变现或市场化方式化债，落实平台企业化债责任。四是加强融资平台经营性债务管控，防范风险传导。

## **（五）深化全面绩效管理**

**深入推动预算绩效一体化。**将绩效管理理念和要求与预算管理深度融合，做到绩效管理与预算资金的申请、分配、下达、调整、使用等无缝衔接。**扩围拓面聚焦重点。**将落实党中央国务院、市委市政府重大决策部署作为预算绩效管理重点，聚焦产业、民生政策和政府投资项目。加强对转移支付、政府和社会资本合作、政府购买服务等项目的全过程绩效管理。**推动绩效管理质量全面提升。**强化部门主体意识，坚持事前绩效评估、绩效目标、自监控、自评价覆盖率 100%。建立健全事前绩效评估财政重点介入与审查、自评报告质量抽查等机制，引导行业专家和第三方积极参与，提高绩效工作质量。**完善激励约束机制。**将绩效结果运用到财政政策项目的设立、调整完善、取消等方面，做到“花钱问效、低效调整、无效问责”。提高绩效管理在政府和部门考核比重，推动“人人负责尽责”机制的逐步落地。逐步探索赋予绩效较好的部门和资金使用单位更多的管理自主权。

## **（六）强化政府采购管理**

**探索推进政府集中带量采购。**打通部门和市区层级界限，发挥规模优势，充分公开竞争，实现“以量换价、以量换质”，提高采购效率和财政资金绩效。**多措并举发挥政府采购政策功能。**运用预留份额、价格折扣、首购首用、单一来源等手段，支持专精特新、中小企业、科技创新和乡村振兴等领域发展。**实施两大“负面清单”。**通过采购行为与文件负面清单，破除不合理门槛限制，优化政府采购营商环境；通过政府购买服务负面清单，落实“法

定职责必须为”理念。打造政府采购“金融超市”。实现金融服务前置化、融资产品标签化、企业选择自主化、政采融资强关联，为供应商中小企业提供便捷高效的金融支持。推进政府采购支持绿色建材试点。在政策体系、技术标准、项目规模和特色做法上试出实效、创出模式。

### （七）加快推进财政管理智能化

推动“智慧财政”建设。部署实施预算管理一体化系统，实现项目库管理、财政规划、绩效管理、预算管理等信息化应用管理的全覆盖，实现财政资金跨层级、跨部门流动的自动跟踪和追溯，推动财政信息化由传统的流程管理支撑向数据分析利用的“智慧财政”转变。挖掘财政大数据价值，智能分析资金使用效果，为财政决策提供有力支持。优化公共支付平台和财政电子票据平台功能，全面应用电子缴费和电子票据，实现“让数据多跑路，让群众少跑腿”。加强网络安全建设。构建“人+制度+技术”一体化网络安全防控体系，提升安全态势感知、预警和安全事件处置能力。建立敏感数据、重要数据的分级管理机制，保证数据安全管控。

#### 专栏七：预算管理一体化建设

按照江苏省财政厅统一要求，部署实施预算管理一体化系统，构建“横向一体化、纵向大集中”的全省应用。

1. 实现业务全贯穿，主体全覆盖。打通项目库、预算编制、预算执行、预算调整、绩效管理、账务处理及决算管理、资产管理和政府综合财务报告等预算管理环节，确保各主体、各环节依据法定程序或制度规定实施财政业务。

2. 实现省市县财政信息化的统建统管。落实财政管理的整体性和全局性要求，推动财政部门更清晰掌握本地区各层次、各领域的预算管理情况，实现财政资金跨层级、跨部门流动的自动跟踪和追溯，提升财政政策效用。

3. 强化财政业务的规范性、一致性和完整性。推进财政信息资源共享和数据应用，不断提高财政科学决策支撑能力。

## **（八）推进财政财务管理领域改革**

**加强国有资产管理。**健全国有资产报告制度，细化行业专项资产配置标准，完善行政事业性资产共享共用机制，构建公共基础设施等行政事业性资产存量与运维经费挂钩机制，促进资产管理与预算管理结合。推进经营性国有资产集中统一监管，深入实施党政机关所办企业脱钩，原则上不再新批准举办企业，建立起国资综合监管和主办主管相结合的统分管理体系。**强化国有金融资本管理。**建立全流程、全覆盖的国有金融资本管理制度体系。统筹优化国有金融资本布局，支持南京银行成长为业内一流的综合金融服务商，支持南京证券主要经营指标和净资本规模进入业内第一方阵。严格国有金融资本经营绩效考核，强化国有金融资本内外部监督，保障国有金融资本安全。**深化财政国库管理制度体系建设。**推进实施权责发生制的政府综合财务报告制度。继续扩大国库集中支付改革范围，对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理，围绕“控制、运营、报告”三大功能，保障国库安全、数据共享、质效并举、全面可靠，更好发挥现代国库管理制度体系对财政管理的基础支撑作用。**深化非税管理改革。**建立健全科学规范的新型财政非税收入征管体系，加强市区联动，完善与执收部门的定期协调反馈机制，强化重点项目趋势研判和跟踪预警，

促进非税收入应收尽收。规范推进政府和社会资本合作。发挥 PPP 模式补短板、惠民生的积极作用，鼓励运营内容较多、使用者付费现金流较多的项目采用 PPP 模式实施，依法依规为 PPP 项目配置经营性资源。加强项目全生命周期监管，推动法律顾问、信息公开、财政监督三项机制全面落实。推进会计改革与发展。持续推进行政事业单位高质量贯彻执行政府会计准则制度，强化行政事业单位内控建设。打造会计人才阶梯培养格局，发挥高端会计人才引领作用。深化财政“大监督”机制。统筹监督力量，持续完善财政内控体系建设，规范中介机构参与财政监督工作行为，提高财政监督工作质量。

## 五、加强规划实施保障

### （一）坚持党的全面领导

以党的政治建设为统领，突出抓好思想理论武装。把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。高质量开展党建工作，加强党的组织建设，强化大抓基层、大抓支部的鲜明导向，不断推进党支部标准化、规范化建设，把党支部建设成坚强战斗堡垒。坚持党建工作与业务工作一起谋划、部署、落实、检查，推动党建工作和业务工作深度融合、相互促进，以高质量党建推动财政改革发展的高质量。认真落实全面从严治党主体责任、监督责任，以“咬定青山不放松”的定力和久久为功的韧劲，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。严格党员和干部教育管理

监督,加强党章党纪和法规学习宣传,常态化开展案例警示教育,加强财政部门内控机制建设和内控制度执行情况检查,把纪律和规矩挺在前面,深化运用监督执纪“四种形态”,让干部知敬畏、存戒惧、守底线,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。

**贯彻新时代党的组织路线,加快建设忠诚干净担当的高素质财政干部队伍。**加强干部梯队建设,坚持高标准、多渠道引进干部,深化传帮带机制,实现人力资源质量优良、衔接有序、结构合理,为财政高质量发展提供组织保障。加大培养锻炼力度,以解决实际问题为突破口和主抓手,加强干部思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练,打造政治强、本领强、斗志强、作风强、服务优、实绩优的“四强两优”干部队伍,推进财政各项工作争先领先。促进干部担当作为,完善绩效考核体系,加强考核结果运用,认真落实“好干部”标准,以正确用人导向引领干事创业导向。

## **(二) 加强法治财政建设**

紧扣财政改革发展大局,将法治财政标准化管理纳入财政发展总体规划和年度工作计划,与财政重点工作同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩。组织开展“八五”法治宣传教育,增强财政干部运用法治思维和法治方式解决问题能力。坚持立改废释并重,完善财政法规制度体系,优化规范性文件管理,确保财政管理依据合法有效。重大财政决策严格履行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审核和集体讨论的法定程序。全面落实执法公示、全过程记录、法制审查“三项制度”,规范财政执法行为。加

强财政涉法涉诉事务管理，切实履行复议、应诉监督职责，充分发挥法律顾问作用，妥善化解行政争议。

### **（三）建立健全规划落实机制**

发挥规划对全市财政工作的战略导向和支撑引领作用。根据规划和新形势新任务，紧跟紧扣国家、省、市重大决策部署，动态完善集中财力办大事财政政策体系，使资金流与决策流、业务流、信息流更好融合。健全政策协调和工作协同机制，强化年度预算与规划相结合，完善规划实施评估机制、调整修订机制、监督考核机制，开展规划实施中期评估和总结评估，确保“十四五”发展各项目标任务落到实处。加强规划宣传，推进规划实施信息公开，加强社会监督，促进规划有效实施。