

江苏省人民政府办公厅关于进一步完善 设区市与市辖区财政体制的意见

苏政办发〔2026〕13号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

设区市(以下简称市)与市辖区(含行政区、设置独立财政部门的开发区等,以下简称区)财政体制,是省以下财政体制的重要组成部分。为进一步优化市与区财政关系,充分调动市、区两级发展积极性,保障基层财政平稳、健康、可持续运行,经省人民政府同意,现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,按照省委十四届七次全会关于深化财税体制改革的部署,牢固树立“大财政”理念,以增强财政可持续性为统领,支持各市结合实际积极探索差异化改革路径,创新管理模式,优化完善市与区财政体制,推动协同联动、成果共享,构建优势互补、区域均衡、财力协调的市与区财政体制,努力在全国省以下财政体制改革中走在前、做示范。

二、明确权利与责任,科学划分市与区财政事权和支出责任

(一)稳步推进市与区财政事权划分改革。

1. 加快落实分领域改革方案。各市应依据省级划分规则,结合本地实际,按基本公共服务受益范围、信息管理复杂程度等属性,加快推进市与区财政事权划分。对省级已出台的基本公共服务、医疗卫生、教育等分领域改革方案,须严格贯彻,清晰划分事权归属。

2. 明确改革推进时限。省级出台分领域财政事权划分改革方案后,各市原则上应在一年内明确相关领域市与区财政事权。

3. 适度强化市级财政事权。将关系全市经济社会稳定、区域协调发展和重大战略实施等全局性事项划分为市级财政事权。

4. 规范跨区域事项分担机制。跨区域或辐射全市的重大基础设施项目建设可划分为市级财政事权或市与区共同财政事权,建立科学合理的市与区分担机制。

5. 夯实区级属地服务事权。便民服务、公共设施管理等受益范围地域性强、由基层政府提供更为便捷有效的基本公共服务事项可划分为区级财政事权。

6. 义务教育、基本公共卫生服务等受益群众范围较广的事项划分为市与区共同财政事权。各市应逐步规范市与区共同财政事权,避免职责不清。

(二)清晰界定市与区支出责任。

1. 严格实行事权与支出责任匹配原则,市级事权由市级承担支出,区级事权由区级承担支出,确保权责一致。

2. 各市应加强统筹,推动同一领域内支出责任划分标准统一,并与财政事权划分有效衔接。

3. 实施差异化分担,对基本公共服务等领域体现国民待遇和公民权利、涉及统一市场和要素流动的共同财政事权,各市应根据各区经济发展水平、财力状况、支出成本等因素,实行差别化分担比例,加大对经济薄弱地区支持力度。

4. 严禁变相转嫁支出责任。市委托区履行的事权,必须足额保障资金,不得以考核、任务分解等方式变相增加基层负担。

三、统筹发展和安全,逐步理顺市与区政府间收入关系

(一)稳步推进收入划分改革。

1. 在清晰划分市与区财政事权和支出责任基础上,合理确定各项财政收入在市与区之间的归属、分享比例等,使财力配置科学合理,与承担的支出责任相匹配。

2. 可将流动性强、区域间分布不均的税收收入作为市级收入或提高市级分享比例,将地域性强的税收收入侧重留归区级。除按规定上缴财政的国有资本经营收益外,逐步取消按企业隶属关系划分政府间收入的做法。

3. 清理规范财政体制外集中收入行为。除按国家及省有关规定外,市级不得在财政体制外集中区级收入,现有不合规政策应限期清理,原已规定期限且不宜提前取消的,到期不再延续。

(二)逐步规范收入分享方式。

1. 除按国家有关规定外,各市应逐步取消对特定区域的财政收入全返或增量返还政策,确需支持的通过规范的转移支付安排。

2. 同一税费收入在市与区之间的归属和分享比例应逐步统一,现行收入划分规则不统一的,应逐步调整到位。

3. 市级集中区级土地出让收入时,应充分考虑各区土地整理和拆迁安置成本,结合财政事权和支出责任划分,合理确定市与区收入分享比例。

四、兼顾效率与公平,完善市对区转移支付制度

(一)加大一般性转移支付力度。

1. 一般性转移支付主要用于均衡区域间财力配置,不指定具体支出用途,由各级财政统筹使用。

2. 各市应结合财力情况,建立一般性转移支付合理增长机制,结合均衡区域间财力需要,逐步提高市对区一般性转移支付规模,并向经济薄弱地区、涉农区等财力困难地区倾斜。

(二)加强共同财政事权转移支付管理。

1. 共同财政事权转移支付用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任。各市应根据本市基本公共服务保障标准、支出责任分担比例、保障人口数量等,足额安排市对区共同财政事权转移支付,按预算管理有关规定做好转移支付提前下达。

2. 各市应建立与基本公共服务项目相衔接的民生支出清单管理制度,市

级2026年以后新出台的教育、医疗卫生、民政、社会保障等民生保障政策高于省定基础保障标准的,应科学评估下辖区财政可承受能力并充分征求意见,对高出省定标准部分按不低于20%的比例另外给予区提标补助,并按规定报省级备案。

(三)优化专项转移支付管理。

1. 专项转移支付用于保障重大部署落实和办理特定事项。各市应根据零基预算改革要求,建立动态评估调整机制,整合政策目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项转移支付项目,严控新增项目和资金规模。

2. 各市应严格落实党政机关过紧日子要求,加强专项转移支付资金绩效管理和监督,将绩效评价、财会监督结果作为完善政策、安排预算、改进管理的重要依据。逐步退出市场机制能够有效调节的相关领域。

五、守牢底线与红线,确保基层“三保”落实到位

(一)明确“三保”支出责任。

1. “保基本民生”项目中,涉及市与区共同财政事权的,各市应统筹上级转移支付和本级自有财力,按市级保障标准和分担比例足额安排共同财政事权转移支付,及时下达给区级。区级自行提高保障标准的,应报市级审核,市级不承担支出责任。

2. 除按国家及省有关规定外,“保工资”“保运转”支出原则上按机构和人员隶属关系划分支出责任,市政府垂直管理的派出机构人员工资及单位运转支出原则上应由市级财政承担,区级政府交办工作所需项目支出由区级财政承担。

(二)落实分级保障机制。

1. 区级政府是落实本区“三保”保障的责任主体,必须坚持以收定支、量财办事,严控非刚性、非重点支出,禁止挤占挪用“三保”资金,立足自身防范化解财政运行风险。

2. 各市应优化市与区财力配置,加大对区财力支持,省财政下达的县级基本财力保障机制奖补资金必须全部下达到区,并向经济薄弱地区倾斜,市级

不得留用。

3. 市对区“三保”兜底负责,确保所辖区财力能够覆盖“三保”支出。对自身已尽最大努力,财力仍不能覆盖“三保”的区,各市应通过优化支出责任分担机制、增加转移支付资金、指导区适当调整保障标准等方式,履行兜底责任,优先保障国标“三保”,牢牢守住不发生系统性风险的底线。

4. 区级政府应加强对所辖乡镇(街道)督促指导和资金支持,对乡镇(街道)“三保”兜底负责,及早处置“三保”风险隐患,防范风险蔓延和上移。

(三)严格“三保”支出管理。

1. 各市应明确本市“三保”具体项目、保障对象和保障范围,制定“三保”保障清单。督促所辖区加强财政资源和预算统筹,按清单足额编制“三保”预算,优先使用稳定可靠的经常性财力安排“三保”支出,严禁脱离实际提高保障标准、扩大保障范围。

2. 各市应健全区级“三保”预算审核制度,在区级政府预算草案提交同级人大有关专门委员会初步审查前,对相关预算安排情况汇总初审后报省级审核。加强对区级“三保”预算执行监测,重点关注保基本民生、保工资预算执行情况,指导督促区级做好应急处置工作方案,对可能发生的风险及时预警核实,确保按时发放。

3. 区级财政部门应强化库款分类管理,在优先足额保障“三保”支出的前提下,合理安排支出顺序,分轻重缓急拨付资金,保障重点领域和重要时点库款需要。当期库款仅能保障“三保”支出的地区,应暂停除“三保”外的非急需、非刚性支出。各市财政部门应完善对所辖区的库款调度方案,加强库款流量预测,保障区级“三保”资金需求,切实履行市对区“三保”兜底责任。

六、强化激励与约束,促进市区两级财政可持续发展

(一)健全激励引导机制。

1. 加大激励力度。各市应统筹上级下达的转移支付资金和本级财力,对财政收入增长快、财力贡献规模大的区,可按照一般公共预算收入增量的一定比

例予以激励,对经济发展好、贡献突出地区重点支持,激发各区发展内生动力。

2. 实施收入奖励。2026—2028年,省财政根据各区相关地方级税收收入增长情况,对收入增幅超过平均水平的,通过转移支付方式给予梯次奖补,支持各地加快转型发展,不断提高财政收入规模和质量。

3. 加强“三保”奖励。各市应优化财力分配,切实保障基层“三保”。省财政将根据各区“三保”落实情况差异化安排转移支付,对保障有力的市加大奖励力度;对保障不足的市,将对应转移支付资金直接下达至区,督促引导市加大对区支持。

(二)完善约束与效益导向机制。

1. 强化预算约束和绩效引导。各市应加强对困难地区预算管理,可设置约束性指标,严控支出规模、压减非刚性支出,并将完成情况纳入转移支付分配因素,推动形成“资金效益越好、支持力度越大”的良性机制。

2. 推进区域均衡发展。各市应结合县改区、老城区、开发区等不同类型区域实际,完善转移支付制度,支持其分别实现体制融合、基本公共服务能力提升和经济增长引擎功能。省财政对区级财力均衡度高的市给予奖励,促进区域协调发展。

财政体制是规范政府间财政关系的基础性制度,财政体制改革涉及面广、政策性强、关注度高,牵一发而动全身。各市要进一步提高思想认识、加强组织领导,聚焦当前基层财政运行面临的突出问题,对市与区财政体制进行一次全面检视,找出薄弱环节、提出优化举措、推动改革落实、释放改革效能,逐步健全规范高效的市与区财政体制,不断提升财政科学管理水平。省财政厅等有关部门要加强对各市督促指导,跟踪运行情况,适时组织评估,推动我省市与区财政体制改革取得实效,促进基层财政运行更加平稳、更可持续。

江苏省人民政府办公厅

2026年2月28日