

上海市松江区财政局

松财〔2022〕2号

松江区财政局关于印发《松江区财政改革与发展“十四五”规划》的通知

局机关各科室、办、中心：

为更好推动“十四五”时期财政改革发展，按照《上海市财政改革与发展“十四五”规划》和本区《关于制定松江区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》的部署要求，松江区财政局编制了《松江区财政改革与发展“十四五”规划》。现印发给你们，请结合实际认真执行。

附件：松江区财政改革与发展“十四五”规划



附件

松江区财政改革与发展“十四五”规划

“十四五”时期(2021-2025年)是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上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。党的十九届五中全会,站在“两个一百年”历史交汇点上,深入分析了我国发展面临的国际国内形势,清晰展望了2035年基本实现社会主义现代化的远景目标,对“十四五”时期我国经济社会发展作出了系统谋划和战略部署,这是今后五年乃至更长时期我国经济社会发展的行动指南。新时期松江财政改革与发展既要准确把握在新发展阶段推进“五个新城”建设的实践要求,有效应对新矛盾新挑战,也要与改革总体目标相吻合,综合考虑经济、社会、生态等领域的新形势和新问题,这将对松江打造长三角G60科创走廊更高质量一体化发展、纵深推进“科创、人文、生态”现代化新松江建设、推动高质量发展、加快构筑新时代松江“一个目标、三大举措”战略优势具有重要意义。

一、“十三五”期间松江区财政改革与发展回顾

“十三五”时期是松江发展史上具有里程碑意义的、极不平凡的五年。面对错综复杂的国内外形势,区财政工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领,在区委、区政府的坚强领导下,主动适应经济发展新常态,坚持稳中求进总基调,坚定

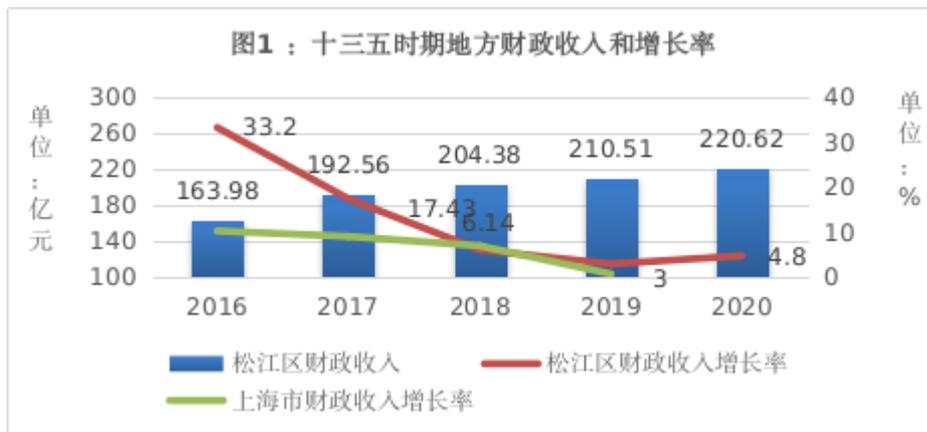
不移贯彻新发展理念，坚持以供给侧改革为主线，锐意进取、攻坚克难、同舟共济、砥砺前行，沉着冷静应对外部挑战明显上升的复杂局面，坚决果断抗击新冠肺炎疫情的严重冲击，坚定朝着既定目标前进，顺利完成“十三五”规划确定的目标任务，为全区经济平稳运行和民生保障提供了稳固财力后盾。

（一）财政运行稳中提质，财政收支平衡发展

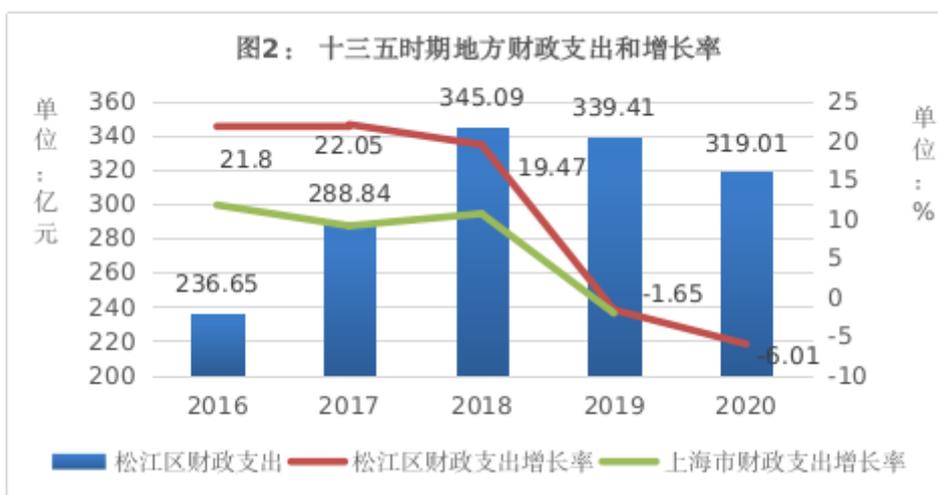
5年来，在全面贯彻落实国家减税降费政策、积极应对经济下行压力和中美贸易摩擦不利影响的大背景下，面对突发疫情给经济社会发展带来前所未有的冲击，区财政、税务、各街镇（园区）等部门齐心协力、通力合作，紧密跟踪经济走势，科学研判收入预期，积极采取有效措施组织收入，实现了经济增长的逆势飞扬。同时，为统筹做好疫情防控工作和经济发展工作，区财政在优化支出结构的基础上，保障重点支出，加强财政监管，加大对疫情防控、基本民生及重点项目的投入，保持了全区地方财政运行稳中提质的良好态势，努力为全区财政收支平衡夯实基础。

规模能级取得突破。全区地区生产总值从“十二五”期末995.36亿元增长至“十三五”期末的1620亿元，年均增速达10.2%；地方财政收入保持较快增长，从“十二五”期末123.11亿元增长至“十三五”期末的220.62亿元，年均增长12.4%，超出全市平均增速7.4个百分点。尤其在2020年新冠肺炎疫情冲击影响下，我区经受住了考验，地方财政收入连续60个月保持正增长，总量从2015年末第九上升至2020年末全市第五，增速从第

十七位跃居全市第一。（见图 1）



支出结构不断优化。全区财政工作紧紧围绕“十三五”时期区委、区政府重点任务，牢固树立政府过“紧日子”思想，按照“量入为出，收支平衡”的原则，在确保法定支出和重点支出的同时，坚持有保有压、突出重点、大力压减一般性支出、不断优化支出结构，进一步将财力向民生保障领域倾斜，期间累计财政支出1529亿元，比“十二五”期累计地方财政支出增长了99%。（见图 2）



（二）充分发挥财政政策引领作用，助力G60科创走廊建设
“十三五”时期，区财政部门深化体制机制和供给侧结构性

改革，在促进创新转型升级中的职能作用进一步增强，为打造长三角 G60 科创走廊成为长三角一体化发展国家战略的先行先试走廊和重要平台提供强有力的财政资金保障。

服务科创战略持续提升。持续加大科创支出，点燃科技引擎。从产业集群布局、制度改革、高质量发展等方面寻找突破，助力打造科创驱动“中国制造”迈向“中国创造”的示范先进走廊。到“十三五”期末科学技术支出累计投入 23.37 亿元，主要安排鼓励科技创新、科技攻关，推进技术创新，支持高新技术产业发展专项等支出。提速项目推进，解蔽技术封锁，重点支持 39 个“卡脖子”工程，加快核心技术突破进程。设立人才发展专项共计投入 6.19 亿元，资助和扶持重点产业的人才引进和发展，倾斜财政支出推动 G60 科创走廊“双百人才计划”“科创人才奖励计划”等，培育高技能和科研领军人才。完善租房购房补贴政策，加大财政投入共计 4544.64 万元，落地人才安居工程，解决住房难问题，优化医疗、子女教育等财税补贴细则，深度破壁加速融合释放科创策源地红利。

产业转型升级持续赋能。不断发力科技创新，全面优化营商环境，围绕创新驱动发展、经济转型升级，全面落实国家“增支减税降费”积极财政政策，加力提效、确保经济平稳健康运行，整合、完善与产业政策相配套的财政扶持政策，科学安排资金，激发新旧动能转换活力；建立梯度科技企业培育链，扶持领军企业和优质中小企业做优、做强，支持“6+X”战略性新兴产业集群建设，持续扩大影响力辐射，发挥 G60 科创走廊品牌效应，成

就先进制造业和实体经济的集聚高地，形成经济发展的共振合力。到“十三五”期末全区规模以上工业产值达到 3980 亿元，位居全市第二；战略性新兴产业产值占规模以上工业总产值比重比“十二五”期末提升 9.4 个百分点。期间，区财政年均投入产业扶持资金 22.9 亿元，平均增幅为 20.62%。

创新合作机制取得成效。创新探索政策性融资担保“松江模式”，努力发挥政策性融资逆周期调节作用，为企业开辟政策性融资“绿色通道”，切实解决疫情防控常态化下中小微企业融资“短、小、频、急、散”问题。助推设立“上海市中小微企业政策性融资担保基金管理中心长三角 G60 科创走廊服务基地”，开展“园区贷”和“批次包”业务，推出全市首个政府主导政策性融资担保“批次包”业务，并复制推广至本市相关区；发挥园区贴近市场、了解企业优势，试点市级部门自主审批权下沉工作；创新“政府+园区+担保+银行”四方合作机制，搭建运转有序、协调有力的企业政策性融资常态化机制，大力缓解中小微企业融资难题，协同推进长三角 G60 科创走廊产融高地建设。仅 2020 年累计为 853 户中小微企业提供融资担保 24.57 亿元。

（三）全面保障改善民生福祉，推进民生和社会事业发展

民生改善始终是财政支出的立足点和出发点，确保有限的财政资金用在刀刃上，不断补齐民生短板，促广大人民群众共享改革成果。区财政部门始终坚持以人民为中心的发展思想，不断加大民生、“三农”等重点领域投入，持续做好普惠性、基础性、兜底性民生建设。“十三五”时期，民生领域年均投入 127.87 亿

元，平均增幅 9.62%。

民生保障水平显著提升。坚持优化民生供给，提高改善民生财政政策的针对性，围绕民生大事难事急事精准发力，在发展中不断提高民生保障水平。5 年来，共投入 64 亿元财政资金，用于提高征地养老、老年农民和城镇居民养老人员等群体保障水平，打造“幸福养老”服务品牌，完成福利院改扩建，建设全市首家农村互助式养老服务机构“幸福老人村”，全面推进社区养老服务和医养结合试点工作。加强各类保障房建设，建成公共租赁住房 2.5 万套，余北、泗泾、南部新城大型居住社区建设稳妥推进，共投入资金 40.7 亿元，已导入人口约 10.5 万人，较好承担了市区老城改造人口的分流和安置工作。

社会事业发展健康有序。为保障教育投入“一个不低于、两个只增不减”要求，加大教育资源补给，新建、改扩建学校 67 所；多方并举促进教育公平，补贴农民工随迁子女就学，关注教育资源匮乏领域，设立教育发展专项资金均衡区域教育资源，教育支出由 2016 年的 16.84 亿元增加至 2020 年的 43.29 亿元。卫生健康事业改革发展，改善公立医院及基层医疗机构运行和就医条件，提升医院重点学科建设和“升三”进程；深化社区卫生综合改革，居民主要健康指标保持发达国家和地区水平。不断完善社会救助体系，共为 6.02 万人次的困难群众累计支出各类救助资金约 123.22 亿元。

“乡村振兴战略”深入落实。按照乡村振兴二十字方针，围绕“农业强、农村美、农民富”总目标和总要求，以加快建设

浦南绿色发展实践区为引领，加强城乡统筹、优化空间布局、推进产城融合，建设现代化新郊区、新农村。聚焦农业提质增效发展，不断推进农业供给侧结构性改革，依托 G60 科创走廊的科创优势，强化乡村旅游发展，推进农村集体参与“区区合作、品牌联动”科创走廊产业园建设。加强乡村风貌保护和引导，持续推进多元模式的农民相对集中居住，大力实施乡村振兴示范村建设，全力推进农村人居环境整治。深化农村集体产权制度改革，实施农村集体土地入市，拓展农村集体经济发展新途径，不断壮大农村集体经济，多渠道增加农民收入。“十三五”期间，财政年均投入 25 亿元，用于农林水项目建设，浦南地区农业基础设施不断完善，公共服务水平持续提升，农村人居环境持续优化，农民人居可支配收入显著提高。

（四）积极打造城市生活品质，认真践行人民城市为人民理念

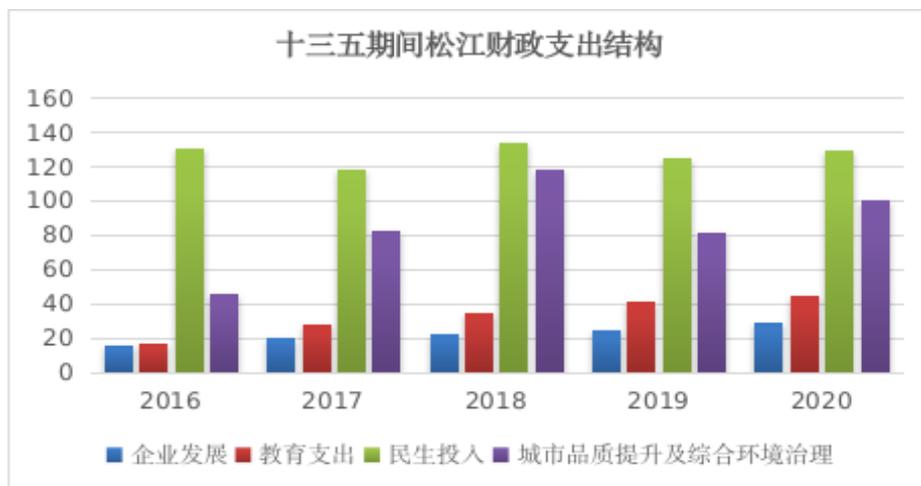
按照《松江区创建全国文明城区五年行动计划》的实施推进，积极打造生态绿色城市，完善城市综合交通，不断丰富城市人文，全方位聚焦城市品质提升，让人民舒心，让企业安心，不断展现现代化新松江的城市魅力。认真践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，营造宜业、宜居的城市环境。“十三五”时期，城市品质提升及综合环境治理年均投入 86.25 亿元，平均增幅 26.33%。

科创引领助力行动。支持建设用地规模、开发强度双控机制，提升土地资源配置和利用率，确保科创产业高效便捷落地。深化行政审批制度改革，实施重大项目行政审批绿色通道制度。以打

造“诚信松江”为目标，完成公共信用信息服务平台子平台建设，建立企业“红黑名单”常态发布机制，健全信用奖惩机制。

人文环境优化行动。依托“上海之根、沪上之巅、浦江之首、花园之城、大学之府”的地域特色，强化文化载体建设，展示文化自信，着力打造松江文化品牌。发展人文生态旅游产业；加大文化事业财政投入力度，实施文化惠民工程；深入开展网络精神文明建设，净化社会文化环境。

生态建设升级行动。深化区域环境综合整治，开展“美丽松江”环境整治行动；全面落实国家新型城镇化综合试点各项任务；构建高铁、轨交、有轨电车、地面交通“四网融合”综合交通体系，便捷换乘；滚动实施环保三年行动计划，加大环保执法力度。



（五）大力完善区镇两级财政管理体制，不断增强街镇（园区）财力保障能力

“十三五”时期，松江区第七轮“区与街镇（园区）财政管理体制”运行顺利，有效的提升了街镇（园区）财力保障水平。逐步理顺了区与街镇（园区）相关事权与支出责任，调整街道管

理体制，逐步健全区对镇财政转移支付机制，设立了大居转移支付投入机制等，为“十三五”时期全区经济社会平稳较快发展提供财力支撑和体制保障。

完善区镇财政分配体制，优化两级财力结构。厘清区镇两级在基本公共服务领域的财权事权，认真清理现行配套政策，逐步建立权责清晰、财力协调、保障有力的财政关系。在保持区与街镇、园区财力结构相对稳定的基础上，适度调整部分税种和收入在区与街镇、园区间的分配关系，建立了以促进区与街镇联动发展为主要内容的超收激励机制、“一事一议”型新增重大事权财力配置机制以及“创新驱动、转型发展”导向型资金引导机制，切实维护街镇、园区经济发展的成果。

完善区镇转移支付制度，促进区域协调发展。逐年增加对镇级的一般转移支付投入的规模和占比，通过梳理减少专项转移支付；构建起了以生态补偿、社会管理为主要内容的一般转移支付体系和以农业、社保为主要内容的专项转移支付体系，引导财力持续向人口导入地区、生态保护地区和财力困难地区的转移支付力度。

完善街道预算管理体制，提升预算管理水平。落实市委“1+6”文件精神，“创新社会治理、加强基层建设”，推进街道城市精细化、智能化管理，完善街道财权事权匹配，发挥街道优化营商环境属地优势，给予街道充分的预算管理自主权。2020年，街道实行区级定额保障和收入激励机制，结合街道民生保障、城市管理和社会治理等职能因素，核定总盘作为街道支出基数，支出基

数三年为一轮做相应调整。

（六）全面推进财政改革工作，切实提高财政资金使用效益

“十三五”时期，财政部门围绕建立现代财政制度的总目标，紧抓实抓财税改革工作，不折不扣落实各项财税政策。按照“组织收入、聚焦重点、稳定基本、确保民生、强化管理”的思路，以全面实施预算绩效管理为契机，以动态监控为抓手，扎实推进财政改革各项工作，不断提升财政资金使用效益。

逐步完善预算编制和执行管理制度。一是推进完善项目库建设。持续深入完善项目库系统构架，建立了项目库绩效论证评审体系，组建了预算绩效评审领导小组，将预算绩效管理与项目库建设深度融合，严格预算项目入库审核筛选，进一步提升预算编制的科学性、准确性。二是规范部门预算调整行为。制定《松江区区级预算调整管理办法》，对部门预算内部调整、跨部门预算调整、预算追加和预算核减等预算调整行为进行了细化规定。三是深化国库集中支付电子化改革。按照“稳妥推进，分步实施”的原则，明确业务流程，升级改造业务平台，加强资金拨付监管，2019年末，区镇804家预算单位已全部实施，进一步推动我区现代国库管理制度向纵深发展。

稳步推进全面预算绩效管理工作。一是抓牢制度建设主线。制发《关于我区全面实施预算绩效管理的实施办法》、《松江区预算绩效管理办法》等文件，成立了局预算绩效管理领导小组，以绩效评价和预算监督为重要抓手，统筹安排各项工作。二是开展重点绩效评价。每年选择重点部门整体支出、财政政策和预算项

目 40 多个，涉及预算支出金额 30 多亿元，分别开展事前绩效前评价和财政重点绩效评价，并按重大重要性原则挑选项目开展预算绩效跟踪，将绩效管理实质性融入到预算管理中，促进提高财政资金的使用效率和效果。三是树立绩效预算理念。引导预算部门和单位不断增强绩效主体责任意识，严格审核预算项目绩效目标，加强绩效目标实现程度和预算执行进度实施“双监控”，促进提高绩效自评质量；同时重视并强化预算项目的绩效评价结果运用，将评价结果作为预算审核的重要依据，切实提高财政资金使用效益。

建立健全政府购买服务科学机制。一是健全政府购买服务制度体系。修订完善《松江区政府购买服务管理办法》，进一步明确相关要求，规范各项工作操作流程，确保项目依法依规有序进行。二是全面压实采购人主体责任。完善政府购买服务事项决策规程，形成“两张清单”明确购买服务事项范围，加强内部审计，进一步规范政府购买服务内部管控机制。三是推进政府购买服务云平台应用。运用信息化手段规范购买行为，从 2020 年起全面上线采购云，逐步打造区级政府购买服务信息备案平台。四是完善重点重大项目监督管理。健全政府购买服务的部门联动监督机制，每年开展专项检查，抽取部分预算单位及部分政府购买服务项目进行绩效评价，形成齐抓共管的良好局面。同时，加强社会代理机构行业监督，督促社会代理机构逐步规范代理行为，营造公平、公正、公开的采购环境。

牢固树立政府过“紧日子”思想。坚持节用裕民，带头推动

将政府过“紧日子”落到实处。研究制定《松江区关于牢固树立“过紧日子”思想 提高财政资金使用效益的实施意见》，从严把关财政支出预算管理。持续加强“三公”经费管理；严把支出预算关口，近2年来，一般性支出压减幅度原则上不少于10%，有效降低行政运行成本；严格压减非急需非刚性支出，建立联合审核机制，不断优化支出结构；严控预算追加，深入分析判断预算项目调整和变更的必要性，从严从紧审核把关，将有限的财政资源用于保民生、保重点。

稳妥推进预算管理“一体化”建设。围绕财政部“规范+标准”的要求，结合本区财政业务实际，形成预算管理一体化系统建设方案；加强各方沟通协调，建立信息反馈机制；进一步规范和细化业务流程，完善基础信息，实施项目库的改造，全面提升财政预算管理水平。健全财政资金动态监控体系，建立了覆盖区镇两级财政的资金动态监控系统，强化对重点单位、重大项目、重要领域的资金监控，形成“事前监督一事中控制一事跟踪”的资金支付监控模式，确保财政资金安全、高效运行。

全面构建政府债务长效管理机制。制发《上海市松江区政府性债务管理暂行办法》，从管理职责、范围界定、举借偿还流程、预警机制等方面做出具体规定和要求。一是严把风险“源头”。积极开展本区地方政府债务专项检查，对不规范举债行为进行专题汇报、实施整改。二是严堵风险“后门”。坚决制止政府隐性债务增量，稳妥处置和化解隐性债务存量，锁定全区债务余额，严防隐性债务存量违规扩大。三是严审风险“关口”。明确权责、

切实履职，穿透管理、严肃问责，启动实施政府债务问责机制，发现问题依法依规办理，着力建立科学、规范、有效的政府性债务长效管理机制。

成绩来之不易，经验弥足珍贵。“十三五”财政改革发展成绩的取得，是因为坚持将财政工作置于社会主义现代化国家建设大局；是因为坚持正确科学配置财政资源；是因为坚持推进高水平政策、机制、管理的创新，优化现代财政制度；是因为坚持抓好增收节支、稳固财政平衡，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作。

“十三五”时期各项工作已卓有成效，但“十四五”时期面临的任务与挑战依然严峻。仍需“持续优化”完善收支平衡机制，提高财政资源配置效益和使用绩效；仍需“积极有为”强化政策对产业引领的支撑力度，扶持产业发展发挥核心作用；仍需“深化改革”突出全面预算绩效管理理念，建立现代财政制度；仍需“聚焦重点”支持保障和改善民生，紧抓“五大新城”建设机遇力保重大项目落地；仍需“创新管理”加快“数字财政”平台搭建，以信息化为支撑加速核心业务一体化成果建设。展望“十四五”时期财政发展，唯有科学研判发展方向，深挖问题精准发力，才能提升财政治理效能，实现可持续、高质量的财政建设。

二、“十四五”时期松江区财政工作面临的形势

“十四五”时期（2021-2025年）是衔接“两个一百年”奋斗目标、开启我国全面建设社会主义现代化国家的重要时期，是我国经济社会发展的重要历史性窗口期。“十四五”规划是党的

十九大后编制的第一个发展规划，是中国特色社会主义进入新时代后编制的第一个发展规划，编制好“十四五”规划尤为重要。特别是财政是国家治理的基础和重要支柱，科学编制财政“十四五”规划，对充分发挥财政职能作用、推动实现经济社会高质量发展、开创经济社会发展新局面具有重大意义。党的十九届五中全会通过的《中共中央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》，明确提出了建立现代财税体制的总体目标、主要任务和实现路程。当前和今后一个时期，我国经济发展仍然处于重要战略机遇期，但是面临的机遇和挑战都发生了新的变化，建立现代财税体制既是全面建设社会主义现代化国家的重要举措，也是重要保障。

当前松江，作为上海高端制造业主阵地、长三角G60科创走廊策源地，要聚焦“两个大局”增强“比学赶超”意识，抓牢“五大新城”建设时代机遇“与快者赛跑”，要对标中央、市委要求和人民期盼，对照国际国内最高标准最好水平，既要看到松江发展不平衡不充分的矛盾依然存在，更要站在“两个一百年”历史交汇点上展望未来，主动适应形势新变化，始终坚持危机中育先机、变局中开新局。

“十三五”时期，受中美贸易摩擦、大规模减税减费和新冠疫情等影响，国内企业利润及相应税收增速出现明显放缓，中国经济发展进入新常态。松江区“十三五”前期财政收入持续两位数增长，2018年起全区财政收入增速降至〔6%-7%〕区间，地方财政收入也由高速增长转为中低速增长的新常态。以G60科创走

廊为代表的高端产业集聚区预计“十四五”期间将成为全区高质量发展的强大动能，但目前在高投入阶段到高产出阶段的蓄能期需要多方面稳定税源保证财政收入。从宏观经济发展方面看，2016年全面推行“营改增”，2019年大规模“减税降费”，到2020年加力提效的积极财政政策，以及呼之欲出的“房产税”等，推进供给侧结构性改革，有利于激发市场活力完善税制结构，政策效果显现后将有力促进企业发展和经济增长。但是，产业转型期需要前期财政资金的大量投入，民生保障要实现高品质的生活，各方面因素带来财政收支平衡压力也随之加大。从财税体制改革方面看，5年来，财政支出有保有压，财政政策精准发力，预算绩效管理全面实施，财政资金的高效利用能力显著提高。下一个5年，财政工作将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，进一步加强财政资源全面统筹、加强中期财政规划管理、加强预算约束和绩效管理，全面增强重大战略任务的财力保障。

总体判断，“十四五”时期，进入新发展阶段，国内外环境的深刻变化既带来一系列新机遇，也带来一系列新挑战，财政也将长期处于“紧平衡”状态，是危机并存、危中有机、危可转机。全区财政工作将坚持稳中求进、进中求质的工作总基调和“稳增长、调结构、惠民生、防风险”的总体工作思路，坚持一张蓝图绘到底干到底，树立底线思维、增强忧患意识，有效防范和化解前进道路上的各种风险，为积极构筑新时期发展的战略新优势，创造新时代松江高质量发展的新奇迹保驾护航。

三、“十四五”时期松江区财政改革与发展的基本思路

(一) 指导思想

在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，秉持新发展理念，加快构建新发展格局，立足新发展阶段，承担新历史使命，坚持稳中求进工作总基调，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，并贯穿到服务构建新发展格局全过程各方面，促进转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。按照区委、区政府的规划部署，以“科创、人文、生态”为卓越价值取向，以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向，聚焦“五大新城”建设发力，聚力“一高地、三生态”、长三角G60科创走廊打造“三先”示范走廊、勇当科技和产业创新开路先锋，着力为建设更宽领域、更深层次、更高水平的“科创、人文、生态”现代化新松江作出更大贡献。

(二) 基本原则

——**公共性原则**。“公共性”是财政与生俱来的本质属性。

即把满足社会公共需要作为组织财政活动的主要目标或基本出发点，这是财政活动应遵循的基本边界或指导性原则。通过收入分配的调节或再分配，通过社会福利和社会保障制度的建立

健全，为促进全社会的公共分配，为社会公众福利的增进和生活水平的提高而发挥应有的职责和积极的作用。

——**可持续性原则**。财政政策的制定、财政预算的安排，既要考虑满足现实需要，又要综合考虑各方面的条件和财政承受能力，充分体现财政年度之间平衡、福利代际之间公平的要求，确保实现经济社会可持续发展。坚持强化财政宏观调控效能，发挥财政政策在经济结构调整中的扶持引导作用。保持财政收入总量稳定增长，调整和优化财政支出结构，加快转变经济发展方式。

——**绩效性原则**。坚持“总体规划、全面覆盖，突出重点、统筹兼顾，深度融合、公开透明，压实责任、约束有力”的原则，将政府“三本预算”和各部门、单位所有财政资金及政府资产、投资活动全面纳入预算绩效管理，着力提升覆盖面广、社会关注度高、持续时间长的重大政策、项目的实施效果，将绩效理念和方法深度融入预算管理各环节，不断提升财政资金使用效益。

——**法治化原则**。深刻认识全面依法治国的重要意义，切实增强财政法治建设的责任感、使命感、紧迫感。加强财政法治宣传教育，提升财政干部的法治意识，推进依法理财，将法治要求贯穿财政运行的全过程；严肃财经纪律，规范财经秩序，坚决查处违反财经纪律的行为，维护法律的权威；积极推进预算管理制度改革，加强公开透明，不断提高财政工作的透明度，使财政工作在法治化、规范化的制度下运行。

（三）发展目标

——**进一步发挥财政职能作用**。发挥财政逆周期调节作用，

全力以赴巩固提升经济基本盘，确保经济社会发展有韧性、可持续性。“十四五”时期，要进一步加强财政资金统筹平衡，克服财政收支紧平衡压力，继续保持一定的财政支出强度，促进积极的财政政策提质增效；要巩固好近几年减税降费成果，降低税费和其他制度性交易成本，为各类市场主体打造公平竞争的营商环境，进而涵养壮大税基，增强发展后劲。要进一步优化财政支出结构，压减低效无效资金，加大对重点领域和关键环节的投入力度。同时，发挥财政资金杠杆作用，创新财政支持实体经济发展方式，注重加强财政政策与金融政策的衔接联动，依法依规运用“政策组合拳”来支持产业升级转型，最大程度发挥财政资金“四两拨千斤”的作用。

——进一步深化预算管理制度改革。政府预算体现国家的战略和政策，反映政府的活动范围和方向。“十四五”时期，进一步完善预算管理制度，要在挖掘潜力、规范管理、提高效率、释放活力上下更大功夫。坚持和加强党的全面领导贯穿预算编的全过程，强化对预算编制的宏观指导，加强财政资源统筹；推进财政支出标准化，更好发挥标准在预算管理中的基础性作用，要注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设；强化预算约束和绩效管理不断提升财政资源配置效率和资金使用效益。进一步加大预算公开力度，提高财政透明度，强化对权力运行的制约监督。加强中期财政规划对年度预算编制的指导性和约束性，聚焦应对重大挑战、抵御重大风险，加强政府债务和中长期支出责任管理。

——进一步理顺区镇财政管理体制。“十四五”时期，要着

力建立权责清晰、财力协调、区域均衡区镇财政关系，在“第八轮体制”形成稳定运行后，进一步完善两级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。按照分税制原则科学确定两级政府收入划分，充分调动街镇（园区）积极性，推动财力持续向困难地区倾斜，切实增强城乡基本服务均等化制度保障功能；厘清各类转移支付的功能定位，加大对财力薄弱地区的支持力度，健全转移支付定期评估机制；完善地区间支出成本差异体系，转移支付资金分配与政府提供公共服务的成本相衔接，进一步增强资金分配的科学性、合理性。

——**进一步健全政府债务管理制度。**“十四五”时期，进一步健全政府债务管理制度，既有效发挥政府债务融资的积极作用，又坚决防范化解风险，增强财政可持续性。根据财政政策逆周期调节的需要以及财政可持续的要求，合理确定政府债务规模，完善地方政府债务限额确定机制，一般债务限额与税收等一般公共预算收入相匹配，专项债务限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配。完善以债务率为主的地方政府债务风险评估指标，健全地方政府偿债能力评估机制。加强风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。

——**进一步推进“数字财政”建设。**“数字财政”建设是落实“数字政府”建设部署的有力举措，是参与推动财政治理能力现代化的重要抓手，也是破解财政信息系统标准多样化、信息孤岛化、管理分割化等痛点、难点问题关键所在。“十四五”时期，要坚持数据互联、信息共享，深入推进预算管理一体化系统建设，

利用大数据的碰撞分析以及深层次挖掘，提高数据获取及时性提升监管时效，逐步实现财政资金全过程精准动态监管，打造“数字财政”和“智慧财政”，实现财政数据资源利用最大化，提升财政决策的科学性和前瞻性。

（四）主要指标预测

当今世界，百年未有之大变局正在向纵深发展，新冠肺炎疫情全球大流行使这个大变局加速演变，经济全球化遭遇更多逆风和回头浪，世界进入动荡变革期，宏观经济既受到外部环境深刻变化带来的严峻冲击，也面临着全球治理体系和经贸规则变动的新机遇。在构建新发展格局中，大力推进更深层次改革、加快更高水平开放，着力打通生产、分配、流通、消费等国民经济循环中的堵点。“十四五”时期松江区要高起点高标准率先建成独立的综合性节点城市，着力打造上海未来发展战略空间和重要增长极，在长三角城市群中更好发挥辐射带动作用。

从增长动能看，先进制造业将成为高质量发展的重要推手，“十三五”期末全区规模以上工业产值达到 3980 亿元，位居全市第二；战略性新兴产业产值占规模以上工业总产值比重提升至 28.5%；工业固定资产投资突破式增长，年均增长 33.3%，为“十四五”时期实体经济发展提供坚实基础。随着恒大新能源汽车、腾讯长三角 AI 超算中心、超硅半导体、海尔智谷等为代表一批百亿级先进制造业重大项目导入，创新驱动进一步提升，将对地区经济和财税增长速度有较大的贡献率。根据赛迪研究院产业研究，我区集成电路产业到 2025 年，销售收入突破 500 亿元；

节能环保产业从 2018 年到 2025 年，保持 15%以上的增速；人工智能及相关产业到 2025 年规模达到 500 亿元。

从税种分布看，“十三五”时期，税收收入占地方财政收入比重基本维持 85%以上，同比增长率呈逐年下滑趋势，2020 年税收收入同比增长率降至历史最低点（0.1%）；而非税收入占比呈逐年攀升趋势，2020 年非税收入同比增长率达到 40%。税种方面，主体税种增值税占税收收入的比重最高，年均为 44.72%，增长率为 21.1%，受“减税降费”等改革政策的影响程度较高，增值税占财政收入的比重由 2016 年的 40.4%下降至 2020 年的 37.2%。

“十三五”时期土地增值税增长最快，年均增长率约为 23.8%，随着土地市场活跃程度不断提高，土地增值税占松江区税收收入的比重由 2016 年的 11.4%提高至 2020 年的 25.2%。企业所得税、个人所得税和契税占松江区税收收入比重都维持在 10%以下，增长幅度也相对较低。

从不确定性因素看，中美贸易摩擦、新冠疫情和人民币汇率波动等因素在一定程度上影响松江区外向型产业高速发展，短期内不会改变各国在全球产业分工中的比较优势，但上述不确定性因素会影响产业链各环节主体的投资决策，进一步增加产业链风险，进而影响全球产能布局调整。与此同时，“减税降费”、呼之欲出的“房产税”政策等也将对松江区财政收支带来较大影响。

结合上述，对于“十四五”时期松江财政收入增长的动力因素和不确定因素的分析，进一步采用统计模型对 2021-2025 年松江财政收入进行预测分析，“十四五”期间松江全区地方财政收

入年均增长率预计为 6%左右。

四、“十四五”时期松江区财政工作主要任务

“十四五”时期，松江财政改革与发展必须坚持财政资金公共、公益、事权与支出责任相适应、民生优先导向统筹规划和分类分项推进、保持平稳可持续性和依法理财为原则要求，围绕区域经济社会发展预期，明确主攻方向和发力重点，将“紧约束、紧平衡”的典型特征和政府带头过“紧日子”的巨大压力，贯穿到“十四五”始终，形成松江财政“十四五”重点改革任务。

（一）推进构建全面规范透明、标准科学、约束有力的现代财政预算制度

1. 大力推行“零基预算”理念。打破预算安排和资金分配中固化格局，一切从实际需要出发，逐项审议预算年度内各项支出内容的必要性、合理性及其开支标准，完善能增能减、有保有压的分配机制；全方位做实做细项目库，不断完善项目库系统构架、项目准入标准、流程及动态调整退出机制；严格控制新增支出事项，将预算绩效管理与项目库建设深度融合，开展项目事前绩效评估和项目评审，出具事前绩效评估报告，未开展绩效评价的不得纳入财政项目库。财政以预算年度的政策要求、工作任务和实际支出需求为依据，及时了解掌握项目来龙去脉、历史渊源，从严审核部门申报项目的轻重缓急和实施落地条件，切实要把零基预算作为提高预算管理科学化、精细化的重要内容，确保预算编制工作平稳推进。

2. 探索建立跨年度预算平衡机制。加强中期财政规划管理，

增强重大战略财力保障。根据区域经济形势发展变化和财政政策跨周期调节的需要，按照三年滚动方式编制，与经济社会发展总体规划、财政专项规划和宏观经济政策相衔接，加强对重大战略、重要任务、重点改革的财力保障研究，分清轻重缓急、坚持有保有压、优化财政支出结构，实施动态调整，不断增强中期财政规划对年度预算的约束和指导作用，切实提高预算的前瞻性和可持续性。

3. 加快完善各职能部门协同理财机制。逐步对信息化、城市维护类、政府购买服务类等项目予以准入的评审，建立多部门的联合评审机制。组建评审专家组可包括科委、建委、交通委、人社局等相关部门以及行业专家等。各职能部门运用专业方面的统筹和规划，与财政部门广泛和深入地协同合作，实现公共资源优化配置，最终形成“1+1>2”的效果。按照“谁使用、谁公开、谁负责”的原则落实责任，财政部门负责整体上的资金配置、调度和监督。各职能部门应提升理财意识，强化财务管理职能，加强内部控制，将理财思想渗透到管理中，实现提升部门支出绩效的目标。

（二）确立权责清晰、统筹协调、合理有序、区域均衡的财力组织和分配新格局

1. 建立协同联动的财政收入管理机制。切实增强“财”为“政”服务的意识，加强财政收入组织的统筹协调联动。建立财政、税务、规划等收入组织部门的协调联动机制，定期分析研判财政收入形势，及时共享组织收入信息，主动采取有效措施充分挖掘税

收潜力，形成“财源摸底、收入预测、进度跟踪、质量评价”的传导反馈工作闭环，在确保收入应收尽收、应缴尽缴的基础上，努力提高财政收入质量。同时，加强财政非税收入征管，利用政策资源，有序推进农村集体土地入市，加大行政事业单位低效资产处置力度。

2. 加强财政资源统筹联动机制。统筹各类资源，集中力量办大事。按照全区经济社会发展目标和宏观调控总要求，完善政府预算体系，增强对一般公共预算、政府性基金预算以及国有资本经营预算的管理，加大对三本预算的资金统筹力度，有效衔接好三本预算间的资金关系，推动收支实行“一个盘子”管理，强化政策集成和资金协同。全面盘活用好结转结余资金等各类存量资金，减少闲置浪费，加大结转资金统筹使用力度，对使用低效或长期沉淀的资金充分利用起来，统筹用于经济社会发展急需的重点领域和优先保障民生支出。

3. 落实第八轮区镇两级财政体制改革。继续加大向基层财力倾斜。通过超收激励，规模企业招商引税专项补贴、完善农村集体建设用地入市收入返还、土地增值税等相关结算，完善区级街道财力保障及收入激励机制，调动街镇（园区）增收积极性；提高一般性财政转移支付基数、村级组织财政转移支付水平以及社区卫生服务中心基本建设区级补贴，调整大居属地化管理运行经费，加大街镇（园区）财力保障水平；有效规范专项转移支付，完善城管下沉人员经费基数，增加镇域公交财力上解事项，进一步合理划分区与街镇（园区）事权及支出责任。

（三）加强全面预算绩效管理，提高政府理财效率

1. 研究制定预算绩效评价指标体系。紧紧围绕全方位、全覆盖、全过程的绩效管理改革要求，研究制定绩效自评、部门评价、财政评价操作规范，明确绩效评价目的、评价主体、评价客体、评价指标、评价时间、评价方式、评价结果应用等逻辑流程。以科学绩效目标和标准管理为抓手，强化对预算编制的宏观指导，持续完善绩效指标总体框架和共性指标体系，健全分行业、分领域、分层级的核心预算绩效评价指标体系，努力构建内容完整、结构优化、定额科学、支出合理、程序规范、修订及时的标准体系，为高质量绩效评价提供一把“钢尺”。开展各领域支出成本效益分析研究，确保财政资源高效配置，增强财政可持续性。

2. 全面深化绩效与预算的有机结合。根据财政核心业务一体化信息系统建设总体部署，充分运用“互联网+绩效+管理”模式，明晰财政部门监管责任和绩效管理主体责任的界限，强化动态监管体系覆盖财政主体业务，充分发挥协同、整体推进作用。持续健全“事前绩效评审、事中绩效监控、事后绩效评价、评价结果应用”的预算绩效闭环管理机制，实现预算和绩效管理一体化，有力提升绩效管理效率。合理利用大数据手段，创新评价工具、方法和流程，以数据分析为方法，全面科学构建绩效导向的科学决策体系实现绩效评价提质增效。

3. 持续推动预算绩效评价结果应用。预算绩效评价结果应用是预算绩效管理的核心和归宿。持续推动绩效评价结果与预算安排相挂钩，将绩效自评、部门评价和财政评价结果作为预算安排

的重要依据。建立评价项目结果应用台账，采用清单式管理，严格按照“花钱要问责、有效多安排、低效多压减、无效要问责”的原则分配财政资金。加大绩效评价发现问题督促整改力度，组织开展专项核查，对整改不力不实的单位和项目实施再评价。加大绩效评价信息公开力度，以公开促规范，以公开倒逼质量提升，加大绩效评价结果向区人大报告和社会公开力度，不断提升绩效评价透明度。

（四）完善公共财政支出管理模式，进一步优化财政支出结构

1. 加大财政政策对产业的支持力度，实现 G60 科创走廊与长三角一体化联动发展。抓牢长三角 G60 科创走廊上升为长三角区域一体化发展国家战略重要组成部分的历史机遇，积极发挥财政政策在高端产业协同发展中的重要作用，全力以赴打造全球有影响力的科技创新走廊。大力推进财政政策提质增效，形成与 G60 科创走廊国家战略相匹配的财政扶持政策。制定切实有效的财政扶持政策，对标上海市 2035 总体规划、对标松江区 2035 总体规划，确定松江区“十四五”财政扶持政策的重点支持领域，加快建立以“6+X”先进制造业为核心，现代服务业为支撑的新型产业体系。以财政政策为抓手，大力推进产业集聚和产业协同，以科技创新驱动“松江制造”迈向“松江创造”。实施精准型的人才政策，将松江打造成区域性的人才高地，以“1+10”人才政策体系为基础，实施更加开放包容的人才扶持政策，加快引进和集聚符合新型产业体系发展导向的高层次人才和团队，真正实现以人才驱动经济高质量发展。以财政资金为主导，构建多层次资本

市场、撬动多方社会资本力量来支持重点产业发展，进一步强化经济新动能。加大政府采购力度，激发科创型企业活力。综合运用政府引导基金、政策性融资担保等政策工具，加快科研成果从样品到产品、从产品到商品的转化。

2. 进一步规范政府购买服务管理，深入推进政府购买服务改革。扩大社会基本公共服务领域的政府购买服务比例，强化市场竞争机制，深化政府购买服务管理改革以采购信息公开化、操作规范化、采购资金高效化为重点。区委、区政府全力推进采购规范化管理，包括梳理采购管理流程和加强采购计划管理，增强与市政府采购信息平台的衔接和应用。推广使用多元化的政府采购方式，建立健全项目前期审核机制和常态化监督检查机制，进一步规范政府购买服务市场，提高政府采购效率，杜绝政府购买服务领域的廉政风险。建立政府购买服务的评价指标体系，将政府购买服务绩效管理 with 资金分配、政府目标责任考核等紧密联系，切实提高政府采购服务项目的绩效。

3. 加强政府投资项目全程监管，建立责任追究和问责机制。以现代信息技术为支撑、制度建设为保障，加强政府投资项目的监管。建设和完善“松江区政府投资项目管理信息系统”平台，由发改委、监察委、财政局、审计局以及项目主管部门对全区政府投资项目实行集中监管，逐步建立“事前、事中、事后”的一体化联动监管机制，形成全过程、实时性、动态性监管。全程监管包括项目监管和资金监管，项目全程监管包括政府投资项目入库管理、项目前期研究、年度投资计划、立项审批、设计招标、

施工准备、项目开工、合同审核、资金拨付使用、投资控制、决算和竣工验收、档案管理、移交接管；资金全程监管包括投资计划下达、预算指标下达、预算资金拨付使用监管。针对违纪违规问题易发多发的关键环节，设置合同审核管理、项目资金拨付管理、项目变更管理、项目投资控制管理关键节点控制。协调相关部门加强项目全生命周期管理，对管理过程中依法依规性进行全过程的跟踪监督，对于政府投资项目出现的重大问题，及时对相关责任主体进行审查，建立责任追究和问责机制。

五、“十四五”时期松江区公共财政聚焦的重点任务

（一）加速科技创新产业升级，激发 G60 科创走廊策源动力

培育创新主体加快“平台建设”。落实激励科创研发的普惠性财政政策，引导企业成为技术研发主体，倾斜支出加快创新平台和产业基地建设，护航高新技术企业做大做强。**助力资源共享攻克“卡脖子”技术。**加大支出带动跨区域科创资源互认互通，探索科技资源一体化服务平台和成果共享机制；建立“卡脖子技术”政策扶持清单，鼓励国内外著名科研机构、高等院校和科研团队，集中技术突破，壮大产业核心竞争力。**扶植新兴业态健全产业体系。**丰富企业融资渠道，优化服务型产业环节，拉动生产性服务业跨越式发展；聚焦创新型经济，降低重点项目引入政策门槛，探索两业融合发展新路径，增补全链条产业体系。**打造产业集群释放策源动力。**高度重视优质企业发展需求，大力推动项目落地，引导形成区域级龙头企业；瞄准创新链核心端，实现产业集群，辐射集聚效应，激发 G60 科创走廊策源动力。

(二) 坚持以人民为中心思想，便民利民惠民增进民生福祉

稳固保障体系筑牢民生防线。坚持就业优先战略，拓宽就业补助范围，发挥政策效应推动万众创业；扩大社会保险覆盖，夯实帮困救助体系，兜底困难群众基本生活；稳步“四位一体”住房保障体系建设，完善大居公共设施配套，推动旧房改造助力城市更新。**聚焦公共服务优质社会供给。**重点关注校园软硬件设施升级改造，提升教育教学信息化水平，打造优质的现代教育环境；强化人才队伍和学科建设投入，提升医疗卫生水平，提高突发公共卫生事件应急处置能力，不断推动区域医疗资源均衡。**提振乡村战略推动城乡融合。**深入推进农业供给侧改革，提升农业现代化水平。坚持规划引领，加强乡村基础设施建设，持续改善乡村风貌，提升乡村旅游产业能级，打造生态优美田园环境。加强农村共建共治共享，提高农村治理水平。鼓励农民就业创业，推进家庭农场建设，扶持现代农业体系蓬勃乡村经济。实施城乡一体化社会救助制度，保障农村困难群众生活。**全生命周期管理加强城市治理。**以“一网通办”“一网统管”为牵引，加大环节精简流程再造，提高政务服务智能化水平，于细微处“绣好”城市精细化管理，塑造宜居宜业宜乐宜游的美丽松江新形象。

(三) 聚焦重点项目明确发展路径，稳步建设现代化新松江

丰富人文内涵释放城市魅力。全力支持国家全域旅游示范区和世界级科技影都建设，打响“上海之根”文化品牌，加速布局文创产业发展规划，丰富松江人文内涵释放城市魅力。**践行“两山理念”营造生态之城。**加大环保投入力度提升资源利用，推动

水体、空气、土壤等综合治理，解决突出环境问题，打赢生态防治攻坚战；复合景观要素扩大生态空间，优质公共产品加强生态融合，打造区域景观品牌成就高品质生态之城。以改革促发展彰显开放活力。持续推进简政放权优，完善事中事后监督，加强财政资金使用效益，建立更高水平的制度管理模式；鼓励优质资源向重点发展领域靠拢，加快外向型产业体系建设；探索更便利的投资贸易环境，亲密政商关系强化改革创新，放开民营企业投资限制拓宽融资渠道。

六、“十四五”时期松江区公共财政健康发展的保障措施

（一）进一步树牢财随政走思想

财政工作有着鲜明政治属性，财政部门必须旗帜鲜明讲政治，把思想和行动统一到习近平总书记和党中央的科学判断、决策部署上来。在学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想上下苦功夫，把党的创新理论转化为推进财政工作的实践力量。坚持财随政走、政令财行，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的具体化，切实把思想和行动统一到党中央对“十四五”时期国内外形势的科学判断上来，凡事从政治上考量、在大局下行动，主动站在世界百年未有之大变局的高度和“明天的事情今天办”的角度谋思路、想对策，让财与政更加紧密对接、资金与项目更好融合，推动上级决策部署不折不扣落实。同时，进一步强化以财辅政意识，加强对战略性、全局性、长远性重大问题的研究，找准财政着力点，坚持守土有责、守土负责、守土

尽责，创造性开展工作，以扎实行动和务实作风推动党中央决策部署在财政系统落实落地。

（二）进一步推进财政法治建设

围绕加快推进法治政府建设的目标，深入贯彻新《预算法》、《预算法实施条例》等财政法律制度，加快法治财政建设，积极研究财政监督、政府采购等重点领域的法律法规，及时完善非税收入管理、预算评审、专项资金管理、政府购买服务、行政事业单位内部控制、财政信息公开等方面的制度。进一步规范权力运行流程，全面落实行政执法“三项”制度，切实规范行政处罚自由裁量权。深化财政领域“放管服”改革，持续推动优化营商环境。全面推进财政政务公开，完善财政预算信息披露制度，依法自觉接受人大、政协、监察、审计、社会公众等各方面的监督。积极转变财政监督理念和方式，建立健全以“双随机、一公开”监管为基本手段，以重点监管为补充、以信用监管为基础的财政监管机制，切实提高监督效能。积极参与跨部门联合监管，沟通协作和成果共享，推动形成行业监管部门共同参与的监管格局。

（三）进一步加强财政队伍建设

要实现财政改革事业的高质量发展，归根结底是需要有一支精业务、有担当、敢作为的高素质财政干部队伍做保障。进一步加强政治理论学习和理想信念教育，保持政治定力，坚守信仰高地，筑牢思想根基。紧扣财政履职定位和人才需求，积极打造多维度、立体化的培训体系，选准用好充满激情、富于创造、勇于担当、实绩突出的财政干部，形成有序更替的人才梯队。注重加

强干部培养和实践锻炼相结合的人才培养机制，选派优秀人才加强多岗位、递进式培养锻炼。深入贯彻以人民为中心的发展思想，努力建设人民满意的服务型财政机关，始终把人民利益摆在至高无上的地位，把“四个放在”贯穿于财政工作的全过程。持续完善“四责协同”责任落实体系，严格落实选人用人制度，强化从严管理监督干部，着力把从严管理要求贯穿干部队伍建设全过程，以财政文化建设促进财政干部队伍建设，增强干部干事创业的精气神，为更好发挥财政职能作用提供坚强的组织保证和人才支撑。

（四）进一步推动智慧财政建设

以“金财工程”为抓手，深入推进“互联网+财政”，加大全区财政信息集成力度，构建贯穿财政全过程、财政业务各环节的财政管理新系统，实现现代信息技术对于财政管理工作的全方位支撑。逐步推广区块链技术在财政管理中的应用，将区块链技术在财政管理领域的应用范围从资金支付审批和票据管理等推广到财政监管之中，探索通过监管节点“上链”或建设财政监管“法链”等区块链技术手段，实行主动、动态、分布式、实时性、高效型的监管。探索建立数据分析利用模型，将财政数据分析应用功能纳入一体化系统建设，运用大数据分析技术手段，以全区财政数据为主线，并结合外部数据，构建财政数据分析主题模型，实现一体化系统与大数据应用的深度融合，推动财政改革管理更加精准、高效、科学。利用大数据应用分析对预算管理各个环节结果反馈和辅助决策管理，促进一体化系统智能化，提升财政管理现代化水平和风控能力。