

株洲市财政局文件

株财发〔2021〕11号

株洲市财政局 关于印发《株洲市“十四五”财政发展规划》 的通知

各县市区人民政府，市直各单位：

现将《株洲市“十四五”财政发展规划》印发给你们，请认真贯彻执行。



株洲市“十四五”财政发展规划

“十四五”时期是“两个一百年”奋斗目标的交汇期，也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。为全面做好“十四五”期间的财政工作，进一步深化财税改革，加快建立现代财政制度，实现财政事业高质量发展，更好地为我市经济社会发展提供有力的财力支撑，根据我市国民经济和社会发展的第十四个五年规划纲要精神要求，结合当前财政工作实际，制定本规划。

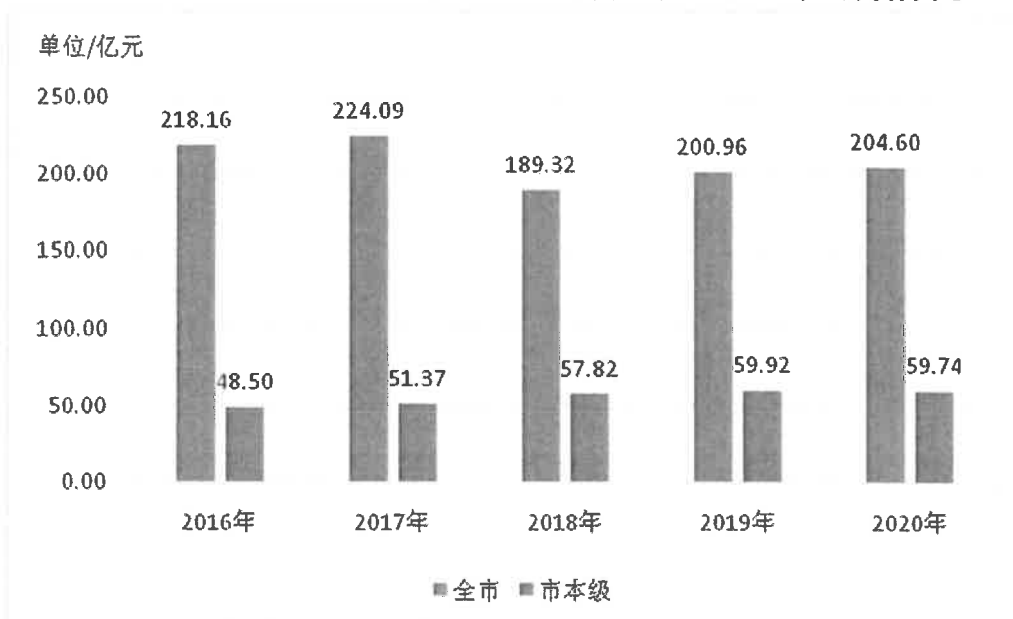
一、“十三五”时期财政改革与发展成果

“十三五”时期，是我市财政工作挑战最多、压力最大、成效较好的五年。五年来，面对着产业转型阵痛期、债务风险预警期、收支矛盾凸显期、机构改革变动期等“四期叠加”的严峻挑战，以及减税降费、减收增支、减虚做实、减债降级等“四减”的巨大压力，特别是新冠肺炎疫情对财政运行的不利影响，我市财政部门在市委、市政府的坚强领导下，始终坚持“踏破坎坷成大道”的斗争精神和“天工人巧日争新”的创新意识，迎难而上，克难前行，取得了一系列财政工作新业绩。

（一）收入质量不断提升。“十三五”以来，全市财政收入面临了前所未有的挑战，经济下行、产业转型、减税降费、减虚做实等减收因素交织叠加，特别是2020年新冠肺炎疫情的冲击，收入组织更为艰难。为此，财政部门坚持把财源建设作为财政工作

重中之重，连年出台财源建设“十二条”、“八条”和新“十二条”，充分发挥财政资金政策的撬动引导和放大作用，充分调动各方生财的积极性；找准税收征管薄弱环节，制定综合治税“30条”任务清单，并搭建完善综合治税信息平台，推动涉税信息实时共享，仅2019年我市通过综合治税带动税收增收4个多亿；全力实施“收入质量提升三年行动计划”，挤掉非税收入“水分”60个亿，地方收入的税收占比提高了13个百分点。通过上述举措，我市在财政收入平稳增长的基础上，实现了收入质量的大幅提升。2020年，全市完成地方一般公共预算收入204.6亿元，较2015年增长13.24亿元；一般公共预算收入和地方一般公共预算收入中的税收占比分别达到了75.2、62.6%，较2015年分别提高了8.6、5.6个百分点。

图 1：2016-2020 年株洲市地方财政收入完成情况



(二) 预算执行不断加快。不断加大财政资金保障力度，切

实加快财政预算执行进度，通过财政资金的有效供给促进经济社会高速发展。不断完善支出管理措施，实行预算执行与预算安排相挂钩，预算管理与资产管理相匹配，按月进行支出进度考核通报，按进度及时拨付预算资金。将上级转移支付迅速落实到项目，推动尽快形成实物量。2016年以来，预算执行到位率保持较高水平且稳定小幅增长，到2019年达到96%。规范财政资金的分配、审批和拨付等流程管理，出台《株洲市市本级财政专项资金分配审批管理办法》（株政办发〔2020〕11号），对财政专项资金拨付进度提出明确要求，切实提高资金拨付效率。持续加大资金清理盘活力度。出台《关于加快预算支出进度盘活财政存量资金的通知》，对结余结转资金实行“六个一律”，倒逼预算单位加快资金执行进度，实施了最严结余结转回收办法，并对特设专户进行专项清理，2020年收回结转结余资金8亿元。

（三）资金绩效不断提高。按照“全方位、全过程、全覆盖”的要求，注重从预算源头管起，努力做到“花钱必问效、无效必问责”。全面实施预算绩效管理，将政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算绩效管理全部纳入预算绩效管理，同时将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程，构建事前、事中、事后绩效管理闭环系统。把预算绩效目标管理作为预算管理的必要前置和约束条件，所有申请财政资金的预算支出都要求设定绩效目标，2020年实现4本预算及专项债资金绩效管理全覆盖。按照突出重点的原则，结合预算编制要求，每年选取9-11个党委、

政府重视且社会关注度高、资金投入较大的项目开展财政重点支出绩效评价，近年来，财政重点评价涉及金额近 30 亿元。探索推行专项资金“四评”机制，采取部门自评、财政部门监督评价、审计及第三方绩效评审、人大民主评议的方式，有效提升财政资金绩效评价的认可度和公信力。

（四）创新能力不断增强。以体制机制创新为动力，陆续开展“改革深化年”、“管理提升年”、“财政治理效能提升年”等活动，财税改革由小步慢跑、边试边行的探索阶段，进入到全面实施、立体推进的快车道。以预算管理制度改革为主线，加大“四本预算”统筹力度，建立完善全口径预算体系，不断深入推进预决算公开，持续加强专项资金管理，在全省财政管理绩效考评中，我市获评 AA 级。推行财政资金统筹，实行政府性基金、国有资本经营预算、专项收入等十个方面的统筹，有效盘活财政资金，增加资金的有效供给，该项工作在全省作了经验推介。创新建立“151 化债工作”机制，厘清政企责任的基础上，依靠发展的办法化解存量隐性债务，探索走出了一条平台公司转型的新路子，对防风险和促发展均产生了积极影响，该项工作机制在全省防范化解债务风险座谈会上做了经验介绍。创新财政支持发展的投入机制，设立 20 亿元的产业发展基金、2 亿元的青创基金、1.1 亿元的风险补偿基金，出资 5 亿元增资国信财富担保公司，出资 2 亿元成立政府性融资担保公司，推行政府采购合同线上融资等，不断探索融资服务的新模式，引导各类资金、资源投入我市产业建设以及中小企业发

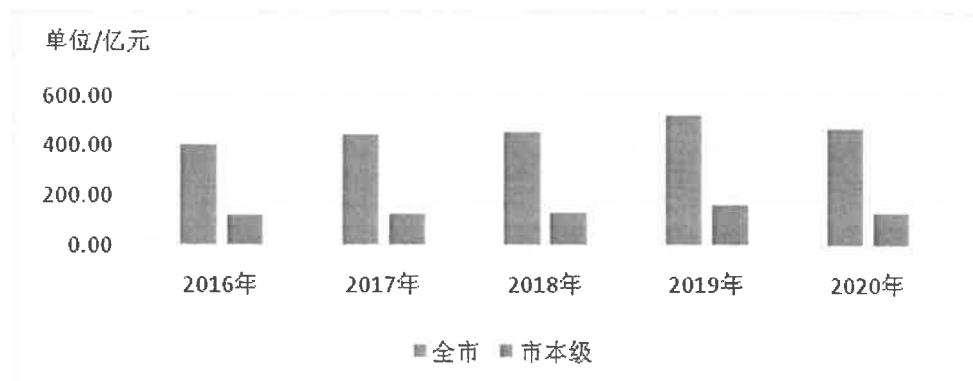
展。

（五）管理领域不断拓宽。健全长效机制，不断拓展财政管理的深度和广度，构建财政大监督格局。对政府融资、政府采购、政府购买服务、财政投资评审等多项工作实行负面清单管理，明确禁止性行为，有力增强源头管控，“十三五”以来，财政投资评审审减资金 35.5 亿元，审减率 13.3%。推进预算联网监督，在脱贫攻坚资金领域推行“互联网+监督”模式，持续完善内部控制制度体系，逐步构建起内外并重、前后呼应、建管结合的财政监督大格局，加强了对专项资金、民生资金、财政绩效、政府性债务等重点领域的监督和预警。出台《市级财政性资金定期存放管理办法》，采取竞争性方式选择财政性资金存放银行，实现了市级财政性资金存放管理制度化、公开化、规范化。出台《市直行政事业单位经营性资产集中统管实施方案》，对经营性资产进行分类集中统管，已移交政府投资公司经营性资产 37.1 亿元，委托经营资产 3.8 亿元，确保了经营性资产的保值增值。加强政府债务管理，组建债务领导小组，实行市委书记、市长双挂帅，并建立起“一县一联点领导、一周一例会、一月一调度、一季一通报、一事一会商”的“五个一”协调联动机制，建立了偿债资金、政府经营性资产、棚改资金池、平滑基金、担保基金、债转股等一系列化债政策工具箱，防范化解债务风险攻坚战取得阶段性成效，全市综合债务率持续下降，风险预警等级也得到下调。

（六）民生投入不断加大。牢固树立以人民为中心的发展思

想，集中财力支持民生“七有”领域，公共财政保障水平明显增强。2020年全市民生领域支出达到337.3亿元，占一般公共预算支出的比重为72%。将脱贫攻坚与农业综合开发、乡村振兴有机结合，统筹整合资源资金，累计完成农林水事务支192.4亿元，支持打赢脱贫攻坚战。累计完成节能环保支出77.04亿元，推进清水塘老工业区搬迁改造，持续开展黑臭水体专项治理，大力推行绿色出行和绿心保护，支持打赢“蓝天碧水净土保卫战”。把老百姓的生命安全摆在第一位，出台“一稳两防”实施方案和财政“十条”，不讲条件、不计代价保障抗疫资金需求，统筹做好疫情防控和经济社会发展工作，坚决打赢疫情防控的人民战争、总体战、阻击战。累计完成教育支出295.1亿元，各级教育事业发展更加公平而有质量。累计完成社保和就业支出294.3亿元，完善社保和就业体系，各项社会保障稳步提标，人民群众的幸福感和获得感不断增强。累计完成医疗卫生支出171.7亿元，加快医疗卫生事业发展，公立医院改革连续两年获国务院嘉奖。

图2：2016-2020年株洲市一般公共预算支出完成情况



(七) 党的建设不断加强。五年来，财政部门牢牢把握“财

政机关首先是政治机关”这个政治属性，牢固树立政治意识，紧跟中央、省市委决策部署抓落实。坚决落实“四个服务”的基本原则，紧紧围绕中央、省市的决策部署，在坚决打赢三大攻坚战、落实“收入质量提升三年行动计划、清水塘老工业区搬迁改造等一系列重大工作中，充分发挥了财政职能，提供了坚实的财力支撑。坚持把“两学一做”学习教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育与全面从严治党有机结合、同步推进，以真抓实干的作风彰显忠诚干净担当的品质。积极推进基层党组织“五化”建设，全面落实“三会一课”制度，规范党内谈心谈话制度，扎实开展组织生活会、民主评议党员及支部书记“双述双评”活动，确保全面从严治党主体责任“全覆盖、无缝隙”落实到位。全面落实党风廉政建设“两个责任”，严格履行“一岗双责”，创新开展“510”廉政警示教育，确保了财政干部和财政资金“两个安全”。

过去的五年，我们既有“千淘万漉”的艰辛，也有“玉汝于成”的欣喜。细细回味这些艰辛和欣喜，我们也从中不断总结积累了一些有益经验：

——只有坚持党对财政工作的领导，再陡的山坡也能攀上。财政机关首先是政治机关。我们始终坚持财自觉服从服务于政，统筹各类资源，落实好市委、市政府各项决策部署，集中力量保障全市经济社会高质量发展。比如，按照高质量发展要求，市委、市政府主要领导本着“长痛不如短痛”的勇气和“功成不必在我、建功必须有我”的胸襟，全力实施“收入质量提升三年行动计划”，

挤掉非税收入“水分”60个亿，地方收入的税收占比提高了13个百分点；我们以壮士断腕的决心，支持推进清水塘搬迁改造、醴陵烟花鞭炮退出、攸县煤矿关停整改、炎陵小水电停用等，虽影响财政收入20亿元以上，但我们换来的是“蓝天300天，全域Ⅱ类水”的生态环境；我们始终遵循“产业兴则财税兴”的内在逻辑，持续深耕财源建设，连年出台财源建设政策，搭建完善综合治税信息平台，我市成为全省第二个地方收入超过200亿元的市州。这充分彰显了只有坚持党对财政工作的领导，我们在爬坡过坎中才能做到下脚有劲、上手有力。

——只有坚持同舟共济，再紧的日子也能挺过。过去的五年，财政的日子过得很紧，干部的日子过得很难。“紧”在保运转、防风险。面对减税降费、产业转型阵痛、债务还本付息高峰的严峻形势，为应对150多个亿的减税降费、全域高风险预警、预算紧平衡到难平衡等多重压力，提出了“宁让财政短痛，不让企业久伤”的理念，不折不扣落实减税降费，挤出财力支持复工复产。“难”在协调难、解释难。面对预算单位对大幅压减支出的抱怨，我们带头压减公用经费，并明确了“统一政策‘砍一刀’，特殊情况‘补一勺’”的理念，打消预算单位顾虑，迅速推动政策落实，等等。这充分印证了同舟共济者赢、上下同欲者胜的道理。

——只有坚持担当作为，再难的事情也能做成。五年来，我们以体制机制创新为动力，陆续开展“改革深化年”、“管理提升年”、“财政治理效能提升年”等主题活动，财税改革由小步慢跑、

边试边行的探索阶段，进入到全面实施、立体推进的快车道，一系列改革创新举措走在全国全省前列。比如，在全省率先实行经营性资产集中统管、绩效“四评”、预算联网监督、政府采购线上融资，等等；直达资金管理得到了《人民日报》、新华社等中央主流媒体宣传报道；财政资金统筹使用、预算管理等工作连续 3 次在全省财政工作会议上作经验介绍，“三保”工作、涉农资金管理、公车改革等工作成效在全省推介；《中国财经报》《中国财政》等专业财经刊物报道株洲财政相关工作 26 次。这充分展示了我们的干部迎难而上不言难、知难而进不畏难的担当精神。

二、“十四五”时期财政发展面临的形势

——面临的机遇：一是党领导全国人民建成小康社会的强大信心奠定了做好财政工作的基石。这些年，在党中央的坚强领导下，经过改革开放以来的长期努力，我国经济已转向高质量发展阶段，基础设施和公共服务水平大幅提高，人民生活显著改善，经济社会发展有了政通人和、社会稳定的根本保证。尽管新冠肺炎疫情对经济发展造成了一定影响，不过随着疫情得到控制，以及复工复产的有序开展，其对于经济增长的冲击仍是短期的、有限的，经济发展长期向好的基本面和内在向上的发展趋势不会改变，这是下一步做好财政工作的坚实基础。二是减税降费政策的持续将有效促进实体经济发展。可以预见接下来几年，国家会继续加大减税降费力度，为企业留住青山、赢得未来注入新的动力，企业的发展也将有效助推我市经济发展。三是中央与地方财政分

配关系的进一步理顺将增强地方发展实力。随着接下来收入划分改革的不断细化和深入，将进一步鼓励地方政府在经济发展中培育和拓展税源，不断增强地方财政“造血”功能，拓展地方收入来源，缓解地方财政压力，增强地方发展实力。四是我市整体经济高质量较快发展将为财政增收夯实基础。全市经济运行呈现“总量跨越、质量提升、后劲增强”的高质量发展态势。清水塘老工业区搬迁改造获得中央级媒体高度赞誉；中国动力谷加速崛起，挺起了株洲发展的脊梁；株洲连续第四年获国务院表彰，成功入选“改革开放40周年经济发展最成功的40个城市”，知名度和美誉度不断扩大，这些为接下来经济高质量发展打下了坚实的基础。

——面临的挑战：一是减收因素累积，收入组织压力大。“十三五”时期，随着经济增长的变化，我市财政收入组织难度逐年加大，推进健康调整已成为当务之急。可以预见，未来的几年，经济下行、产业转型、减税降费等减收因素仍将持续叠加，经济性减收和政策性减收因素相互交织、相互叠加、相互影响，财政收入将面临更为严峻的形势。二是刚性增支持续，财政平衡压力大。未来几年，财政收支偏紧的状况难以改变，特别是在政策性刚性支出方面，为了满足人民对美好生活的向往，民生财政的投入只会持续增长，在教育、医疗、就业、社会保障等方面的保障标准会越来越高。可以预见，当前和今后一个时期，财政收支平衡压力极大，务必牢固树立长期过紧日子的思想，立足于保基本、兜底线、促公平，做到量财办事、量力而行。三是还本付息集中

到期，风险防控压力大。“十四五”期间，全市政府债务需还本付息的金额巨大。其中专项债券还本付息主要依赖土地出让收入，而疫情冲击对土地市场的影响持续时间将较长，将造成偿债资金筹集愈发困难；加之预算安排的偿债资金规模仅能覆盖政府债务利息，大部分到期债务本金只能通过发行再融资债券偿还，缓解短期偿债压力，随着债务规模不断增长，风险也将持续累积。因此，必须把防范财政潜在风险摆在更加突出的位置，立足当前、着眼长远，精准施策、定向发力，未雨绸缪、防患未然，努力确保财政长期平稳健康运行。

三、“十四五”财政发展的指导思想和发展目标

（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二中、三中、四中、五中全会精神，深入落实习近平总书记对湖南工作系列重要讲话指示精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚决用党的创新理论指导新时代财政工作，切实体现“以政统财、以财保政”要求。统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，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，统筹发展和安全，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，科学精准实施财税政策，确保财政经济运行在合理区间。围绕服务“三高四新”战略，坚持深化财税体制改革，加快建设现代化经

济体系，加快建立现代财政制度，充分发挥财政在资源配置、财力保障和宏观调控方面的基础作用，推动我市经济实现跨越式发展，全面开启社会主义现代化建设新征程。

（二）发展目标

概况起来，就是“1-2-3-4”，即：

——充分彰显一个作用。瞄准“国家治理的基础和重要支柱”这一新的功能和定位，坚定不移实施“三高四新”战略，准确把握财政运行的新规律，全面构建适应我市经济社会高质量发展的财政运行新格局，在我市加快建设“一谷三区”、加快建设现代化新株洲的进程中充分发挥财政的职能作用。

——准确把握两个变化。一是财税政策的变化。落实好各项减税降费政策，支持培育市场主体，促进地方经济发展。深入研究国务院关于《实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案》，准确把握增值税分享比例变化、增值税留抵退税机制调整和后移消费税征收环节并稳步下划地方等政策措施，争取将中央为地方“增收”的政策红利最大化。二是财税体制的变化。密切关注中央、省财政收入划分改革进程，适时调整城区财政体制。同时，严格落实中央、省有关政策，在“十四五”期间基本完成主要领域市与区财政事权与支出责任划分改革。

——在“三个高”中抢占制高点。一是收入高质量发展。坚持“质量第一、结构优化、效益优先”，全力提高两个比重。即提高税收占GDP比重，力争在“十四五”期间，我市地方收入占GDP

比重达到 6.6%以上，税收占 GDP 比重达到 10%以上，超出全省平均水平；提高地方税收占地方收入的比重，确保一般公共预算的税收占比和地方收入的税收占比分别维持在 80%和 70%以上。二是管理高效能治理。以问题、目标、绩效为导向，重点解决思维方式、体制机制创新、管理制度不健全等问题。三是债务高风险防范。在巩固已有成果的基础上，坚持底线思维，针对突出问题，坚决打赢防范化解政府债务风险攻坚战。

——在“四个新”中抢抓新机遇。一是在培植财源上有新路径。全面落实中央和省市减税降费各项政策，激发市场主体活力，稳定财政经济基本盘。创新财政投入方式，大力支持实体经济、产业发展，厚植财源建设基础。二是在依法聚财上有新举措。在减税降费基础上依规依法加大税费征收力度，充分发挥综合治税平台作用，深入查找征管漏洞和薄弱环节，确保该收的收到位。三是在节用裕民上有新作为。坚持厉行节约，扎牢过“紧日子”思想，多措并举统筹财力，科学合理调度资金，确保“三保”资金需求，着力解决群众各项“急难愁盼”问题。四是在精明理财上有新担当。紧跟中央和省市改革风向标，重点在预算管理、绩效管理、债务管理、财政“大监督”体系等方面发力，用制度创新确保改革成效，加快建立现代财政制度。

四、“十四五”财政发展的主要任务

概况起来，就是“十个指头弹钢琴”，实现“五大发展五个提高”，即：

（一）充分发挥财政的基础和重要支柱作用，实现财政与全市经济协同发展

——支持实施创新驱动战略。探索建立多元化、多层次、多渠道科技投入体系创新支持方式，实施加大全社会研发经费投入行动，推动科技投入稳定增长。分类整合科技计划专项资金，提高财政科技资金使用效益。支持科技创新研发平台建设，探索建立相应的管理模式和运行机制。充分发挥政府采购政策功能，运用首购、订购等政府采购政策支持科技创新。推进实施“互联网+”行动计划，促进互联网与农业、制造业和服务业的深度融合，培育新的经济增长点。

——支持推进新型城镇化建设。发挥财政资金引导撬动作用，建立市场化运作机制，提升城镇综合承载能力。创新投融资机制，探索运用市场的方法，支持城乡重点项目建设，推动建成城乡融合发展幸福区。加大财政投入力度，地方发债资金向城镇化建设倾斜，提高土地增值收益用于城镇公共服务和民生项目比例。支持推进长株潭一体化，加快渌口融城步伐，推进攸县撤县设市工作，打造株醴都市圈和醴炎县域经济走廊。加强与政策性金融机构的衔接互动，为重点项目建设提供来源稳、成本低、周期长的融资服务。支持完善绿色公共交通系统，创建国家“交通+”示范城市。落实财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，支持深化户籍制度改革，保障农业转移人口享有城镇基本公共服务，推动覆盖未落户常住人口。

——支持推进绿色发展。坚持绿水青山就是金山银山理念，建立健全财政支持机制，加大财政投入和政策支持力度，有效整合利用市级产业、科技、文化及淘汰落后产能等专项资金，持续支持深入打好污染防治攻坚战。加快推动煤炭、烟花爆竹等行业淘汰落后产能，防止并净化“烂尾”项目，促进战略新兴产业、先进装备制造业和服务业发展。抓好《株洲市绿心地区生态保护补偿资金管理办法》落地实施，推动建立绿心地区生态补偿机制。

——支持推动法治财政建设。不断健全财政行政执法管理制度，完善财政行政执法程序，全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度。不断健全财政权力运行制约和监督体系，坚持用制度管权管钱管事。有效落实公开财政权力运行流程、惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、加强责任追究等要求，切实把财政权力关进制度的笼子，确保按照法定权限和程序行使权力。不断提高干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。

（二）实施积极有为的财政政策，实现财源建设高质量发展

——完善财源建设支持体系。根据经济发展形势，出台财源建设政策，创新奖补机制，分类施策培植财源。贯彻落实积极的财政政策，着力推进减税降费，推进供给侧结构性改革，有效减轻企业税费负担，激发市场活力。进一步加大财政投入产业发展的力度，创新财政支持经济发展的方式，激励引导企业加大创新、

加快转型，扶持产业发展，涵养优质税源。注重培育梯级财源结构，既着眼抓速效财源，深挖新的税源增收点，解决因减税降费阵痛带来的当前财源不足、收支难平衡的问题；又着眼抓长效财源，支持主体税源企业发展壮大，解决因经济下行、产业转型带来的财税增长缺乏后劲的问题。

——创新财政支持产业发展的机制。紧紧围绕产业振兴实施纲要、加快建成“株洲·中国动力谷”、建设制造强市等决策部署，支持推动动力产业高端发展、新兴产业规模发展、传统产业升级发展、现代服务业加快发展，增强经济发展后劲，扩大财源基础。强化培植财源的财税贡献导向，财政产业类资金分配将与产业（企业）的经济效益、社会效益和潜在效益紧密挂钩，切实提高财政投入的实效性，形成“以财税看发展、凭贡献定支持”的财源培植新格局。改进财政支持经济发展方式，减少对经营性、竞争性领域的直接干预，更多运用贷款贴息、风险补偿、股权投资、基金投入等市场化支持方式，发挥财政投入的杠杆放大作用。加大对中小微企业融资担保体系建设力度，支持建成中小微企业融资担保服务体系，推动创新创业和中小微企业发展。

——支持提升园区实力。深入推进园区“135”工程升级版，探索园区投融资新模式，支持加快园区产业公司转型、财政体制改革和绩效薪酬、亩均效益评价等制度创新，进一步理顺高新区、经开区运行管理机制，支持醴陵经开区、株洲经开区创建国家级经开区，为财政增收开辟源头。

（三）推进事权与支出责任划分改革，实现市与县市区协调发展

——科学界定市与城区的事权和支出责任。根据中央与地方、省与市县事权和支出责任划分情况，按照受益范围、信息复杂程度、调动积极性的原则，科学界定市与区事权和支出责任。强化市政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化区级政府执行职责。市级事权由市级支出安排，取消区级配套，未经市政府批准，任何部门不得自行对区级提出配套要求；共同事权明确市、区各自分担比例，市级分担部分由市级支出安排，区级事权由区级承担支出责任。同时，为激励各区加快转方式、调结构，实现更有质量和效益的增长，市级将根据各区稳增长、促发展工作开展情况以及市级财税政策执行和工作落实情况，逐步建立相应的激励性转移支付制度。先期在环保、交通运输、水利、城市建设与维护等领域探索划分市与区事权与支出责任，再逐步扩大到其他领域。

——合理调整城区财政体制。在中央和省确定的财税体制框架下，进一步理顺市、区两级政府财政分配关系。科学合理划分市、区财政收入的分成比例，在确保现有分配格局总体稳定的基础上，通过合理调整增量与存量结构，妥善处理提高市政府统筹调控能力和调动区级政府能动性、基层保障和激励引导的关系，实现财政收入和财力的合理均衡配置。

——加强县乡财政管理。根据省直管县财政体制，进一步理

顺市县财政关系，规范市对县专项转移支付管理，优化转移支付体系。建立健全对县市区财政工作考核机制，着重围绕规范预算管理、优化收支结构、盘活存量资金、加强债务管理和控制财政供养人员等内容，对县市区财政工作进行综合考核，提升基层财政管理水平。按照中办、国办《关于加强乡镇服务能力建设的意见》以及《湖南省乡镇财政管理条例》有关要求，进一步探索理顺乡镇财政管理体制。结合各地实际，实行差别化的管理体制，强化县级政府对乡镇基本财力保障的主体责任，建立财政事权和支出责任相适应的制度。全面推行预算编制标准化建设，精细化建设，规范化建设。持续开展创建星级乡镇财政所工作。

（四）全面深化预算管理制度改革，实现预算管理制度创新发展

——完善政府预算体系。将政府收支全部纳入预算，明确“四本”预算的收支范围和功能定位，加大相互之间的统筹力度。完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度。严格贯彻落实预算法，加强政府预算统筹协调，规范收入预算管理，防止和纠正脱离实际出台支出政策，积极推动社会保险基金精算平衡。打通政府预算、资产、债务管理链条，严格政府债务管理，硬化预算约束，增强财政可持续性。

——完善跨年度预算平衡机制。紧扣国省市重大决策部署编制中期财政规划，强化规划对年度预算的指导约束、对中长期支出责任的管理。改进年度预算控制方式，预算审核重点由平衡状

态、赤字规模向支出预算和政策拓展。探索构建跨年度预算平衡机制，通过规范超收收入使用、建立预算稳定调节基金，加强财政资源跨年度统筹。加强和改进项目支出预算管理，建立项目支出分级管理制度，完善预算支出标准体系。

（五）保障人民美好生活水平需要，实现民生优先共享发展

——完善农业农村投入机制。加大“三农”支持力度，健全“三农”投入优先保障和稳定增长机制。持续深化涉农资金统筹整合，加大激励约束。拓宽支持渠道，调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴，到了“十四五”末，全市土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。引导金融和社会资金收入“三农”领域，推动形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元化投入格局，支持一体化推进巩固脱贫、农村人居环境整治等工作。通过支持壮大新型农业经营主体、加快建设美丽乡村等方式，推动农业一二三产业深度融合发展，促进农业产业规模化发展。建立以绿色生态位导向的农业支持保护制度，加大使用农机购置补贴力度，提高农业机械化水平，探索智慧农业发展。

——支持教育强市建设。坚持教育优先发展，健全多元化投入机制。支持推动多层次教育发展，不断完善各类教育阶段生均拨款制度，实施差异化财政支持方式。优化财政教育支出结构，按规定及时下达资金预算，保障“两免一补”、学生营养膳食补助等扶贫政策落实到位。强化政策资金跟踪问效，积极探索通过多种方式持续加强教育政策落实和资金使用情况的监管。督促指导

资金使用或项目实施单位承担主体责任，加快预算执行进度，规范教育扶贫资金使用管理，确保各项政策措施落实落地。

——健全基本医疗卫生制度。持续加大健康株洲投入力度，健全基本医疗卫生服务体系，提高保障水平。加快建立统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度，逐步提高基本医疗保险统筹层次，推动基本医疗保险制度持续健康发展。健全基层和社区医疗卫生服务体系财政投入机制，加强标准化村卫生室和城市社区卫生机构建设，落实政府办医相关责任，满足人民群众基本就医需求。全面实施城乡居民大病保险制度，加大对困难群众重特大疾病的医疗救助力度。

——完善社会保障体系。按照“量力而行、尽力而为”的原则，稳步提高困难群众社会救助水平、加大公共卫生能力建设、认真落实稳就业补助政策、完善养老服务体系建设。不断提高社会保险待遇水平，逐步扩大社保基金覆盖面，提高养老、医疗、失业、工伤等基金的待遇水平。加强社保基金征缴，确保基金收支平衡，划转部分国有资本充实社保基金，加强社保基金预算绩效管理。并逐步提高基金统筹级次，增强基金抗风险能力。激活沉淀在银行账上的资金，确保基金保值增值。

——推动公共文化事业发展。推进城乡公共文化服务均衡发展，做强文化惠民品牌，持续加大文体投入，支持实施八大文化提升工程，推进酒埠江旅游区5A创建、红色旅游资源开发，支持构建协同高效的全媒体传播体系，支持落实全民健身国家战略，

力争到 2025 年，支持建成具有株洲特色、城乡一体化发展的现代公共文化服务体系。

（六）加强财政收入征收管理，进一步提高财政收入总量和质量

——落实国家税制改革任务。坚持依法治税理念，密切跟踪中央、省税收制度改革动向，加强前期调研，吃透改革精神，落实改革部署。建立权责清晰、规范统一的征管制度，探索建立税费一体征管新模式。根据中央安排，完善直接税制度并逐步提高其比重，健全地方税体系，在地方权限内创新推进税制改革，形成结构均衡、功能完备、科学规范的现代税收制度新格局。

——着力培植壮大财源。坚持加力提效实施积极的财政政策，丰富财政政策工具箱，侧重在结构上发力，深入推进供给侧改革和创新驱动战略，加大对重点领域和重大项目的支持力度，围绕激发市场活力，通过挖潜力、增效力，促进产业升级，着力提升实体经济发展新动能，为财政收入持续稳定增长打下坚实的财源基础。

——实施非税全程监管。完善非税入库监控机制，积极推动非税收入征收管理系统纳入“智慧株洲”政务服务平台建设，推进非税收入收缴信息数据共享。发挥“系统控收”的源头作用，通过实时监控，及时预警和分析异常非税收入波动。

——提升财政收入质量。以省委、省政府“税收占比提升三年行动计划”为契机，大力开展财源建设和综合治税，提升经济

的“含金量”。巩固“收入质量提升三年行动计划”成果，将质量要求贯穿收入组织全过程，使税收收入占财政收入的比重稳步提高，进一步提高财政收入“含税量”。严厉禁止虚增财政收入、改变收入预算管理方式的行为；按照“量力而为、尽力而行、有保有压”的原则，进一步优化财政支出结构，不断提升财政促进民生社会事业发展的广度和深度。

（七）继续压减一般性支出，进一步提高政府过“紧日子”意识

——树牢过“紧日子”思想。建立节约型财政保障机制，积极向内挖潜，运用“零基预算”理念对支出安排进行全面梳理，按照“有保有压”的原则调整优化支出结构，严格控制一般性支出，大幅压减非刚性、非重点项目支出、低效无效支出和标准过高的支出，清理压缩各种福利性、普惠性、基数化奖励。

——谨慎出台财政增支政策。对重大政策出台和调整开展综合影响评估，加强财政可承受能力评估，量力而为、尽力而行，注重实际效果和可持续性，严禁超越发展阶段和财力可能出台增支政策，谨慎出台县市区配套政策。各部门出台新增支出项目，以及原有项目提标扩面等涉及市级资金保障的事项，必须先落实资金来源，并充分考虑财政承受能力，坚决做到以收定支。

（八）推进财政管理改革创新，进一步提高财政资金使用绩效

——加强预算绩效管理。将落实中央、省市重大决策部署作

为重点，充分发挥预算绩效管理的引导约束作用，完善预算绩效管理制度体系，健全绩效指标和标准体系，实施“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理办法，在全市推广预算绩效监督“四评”工作机制，加强绩效评价结果运用，进一步健全评价结果与预算安排挂钩机制，进一步优化财政资金配置效率和产出效益。重点将绩效管理延伸到基层单位，提高政策和资金的指向性、精准性、有效性，实现资金、资产、资源绩效管理全覆盖，把有限的资金“用到刀刃上”。

——加强财政资金统筹整合。推进“四本预算”资金全覆盖，加大预算收入统筹力度，增强财政保障能力。规范政府收入预算管理，严禁将财政收入规模、增幅纳入考核评比。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，将政府债券资金、对政府购买服务财政补贴资金纳入预算统筹管理。强化部门和单位收入统筹管理，依法依规将取得的各类收入纳入部门或单位预算，通过部门内整合和跨部门整合等方式，将资金性质和使用方向相同的上级补助专项资金和市本级财政安排的专项资金统筹使用。盘活资金资产资源，完善结余资金收回使用机制，新增资产配置与资产存量挂钩，严格资产登记核算。集中财力办大事，强化财税政策集成和专项资金实质性整合，强化专项资金“去基数化”意识，健全专项资金动态调整和退出机制。

——加强财政投资评审管理。按照新修订的《中华人民共和国预算法实施条例》有关规定，积极探索建立和完善项目支出预

算评审制度。组织各部门、各单位按规定开展预算评审，不断提高财政资金使用绩效。持续推进评审标准体系建设，进一步强化关口前移和源头管控。进一步加强过程管理和评审监督，不断提高评审效率和质量。

——加强政府采购管理。深化政府采购制度改革，强化政府绿色（两型）采购政策，落实采购人主体责任，建立集中采购机构竞争机制，改进政府采购代理和评审机制，健全科学高效的采购交易机制。强化政府采购政策功能措施，健全政府采购监督管理机制，加快形成采购主体职责清晰、交易规则科学高效、监管机制健全、政策功能完备、法律制度完善、技术支撑先进的现代政府采购制度。

——加强政府购买服务。健全政府购买服务管理实施细则，加强对政府购买服务行为的监管。全面推行政府购买服务预算管理，确保政府购买服务支出符合预算管理规定。加强政府购买服务内容管理，根据省级指导性目录对市本级政府购买服务内容进行细化和具体化，防止利用政府购买服务名义变相用工和将应由政府直接履职的事项摊派转嫁给承接机构。强化政府购买服务项目绩效管理，建立健全服务项目评价指标体系，将评价结果作为承接主体选择、预算安排和政策调整的重要依据。探索建立政府购买服务项目定价机制，合理确定服务价格，切实提高财政资金的使用效率和公共服务的质量。

（九）统筹调度财政资金，进一步提高防范化解财政运行风

险能力

——加强政府债务管理。依法构建管理规范、责任清晰、公开透明、风险可控的政府举债融资机制，完善全口径常态化债务监测机制。坚决遏制隐性债务增量，严禁县市区违规融资或变相举债。加强督查审计问责，严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。稳妥化解隐性债务存量，建立市场化、法治化的债务违约处置机制。研究出台加强专项债券全生命周期管理政策制度，确保法定债务不出风险，发挥政府规范举债的积极作用。

——推进政府债务管理“151”工作机制。加快组建由市审计、国资、资规、住建、财政等部门组成的“151 工作机制”统筹协调小组。加强“151 工作机制”运行期间内的台账、资金、资产的全过程的动态监控，推动平台公司化债和转型。加强企业经营性业绩考核，助推平台公司市场化转型。加快土地开发进度，组织收入用于置换公益性资产。做好片区开发土地的基础设施配套项目建设。按“以收定支、即收即支”原则，置换公益性资产。

——加强国库库款管理。建立健全财政国库库款预测预警监控管理长效机制，定期预测库款现金流量，按旬监控库款余额，加强库款运行分析。督促县市区优先拨付工资等“三保”支出，优化库款保障秩序。规范市级国库资金调度，结合区库支出需求，逐步压减区欠市库款资金规模。完善对县市区库款管理考核制度，凡库款保障水平被省财政连续 3 次通报为偏低或偏高的，采取约谈、从紧或从缓调度资金等措施督促整改，确保全市财政库款保

障支付水平。

（十）始终坚持党对财政工作的统领，进一步提高机关工作效能

——强化政治建设统领。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，牢固树立政治机关意识，持续增强“四个意识”、坚定“四个自信”、践行“两个维护”，深化对财政工作政治性的要求，确保财政事业始终沿着正确的政治方向。不断夯实党建工作基础，深入推进党建与业务深度融合，确保中央，省委、省政府，市委、市政府决策部署在财政部门落地生根。

——强化干部能力建设。坚决贯彻新时代党的组织路线，落实财政部《关于加强财政系统人才队伍建设的意见》和新时代“好干部”标准，建立完善担当激励、容错纠错、能上能下的财政干部选拔培养机制。同时加强对财政干部开展专业知识、法律法规和操作技能的培训，着力打造一支高素质、专业化的财政干部队伍。

——强化机关作风建设。坚持不懈抓好主题教育查摆问题，举一反三，切实改进财政部门机关作风、提升机关形象。巩固深化集中整治形式主义、官僚主义成果，以作风建设新成效凝聚起推动财政事业发展的强大动力。

——强化党风廉政建设。严格落实“一岗双责”要求，切实履行管党治党、从严治党的主体责任，巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果。把纪律和规矩挺在前面，深化运用监督

执纪“四种形态”，坚持无禁区、全覆盖、零容忍。积极支持配合派驻纪检监察组监督执纪问责，盯住财政运行的薄弱环节，加强对财政权力运行的制约监督。

五、保障措施

为确保财政规划有效实施，主要采取“三个强化三个协同”的工作措施：

（一）强化衔接，确保规划与适时政策协同。加强短期财政政策 and 长期财政规划相协调，在强化逆周期调节、实现年度经济稳增长的同时，注重分析经济趋势性变化，着力解决中长期结构性、体制性问题。加强财政政策工具统筹，坚持减税降费与财源建设同推进、传统工具与新型工具共发力，优化政策组合，推动经济社会高质量发展。加强财税政策与货币、就业、收入分配、产业、投资、消费、区域等政策的协调配合，增强政策出台的衔接配套，充分发挥财政调控功能。

（二）强化落实，确保规划与实际工作协同。健全中期财政规划管理，强化规划对年度预算的指导。加强规划实施的组织、协调和督导，合理配置公共财政资源。健全财政规划实施责任体系，分解任务，明确分工，压实责任。狠抓财政规划落实，既要运用法治思维和法治方式开展工作，确保规划在法治轨道上实施，又要根据具体实际找准切入点，创造性推进工作，形成可复制可推广的经验。主动衔接，深度参与部门规划，加强与各部门单位的配合，从财政可持续、收支可平衡、风险可控制等方面提出合

理化建议，共同推进规划落实。

（三）强化监测，确保规划与评估结果应用协同。加强财政规划实施的监测评估。完善财政规划实施监测评估机制，科学把握规划落实的时间节点，适时开展规划实施情况动态监测，完善财政与各部门、省与市县、政府与市场的信息沟通和反馈机制，及时发现新情况，解决新问题，推动规划提出的任务落实落地。强化监测评估结果应用，监测评估结果作为改进工作和考核评价的重要参考，作为转移支付、行业部门财政支持政策调整的重要依据。

