**澄江市“十四五”财政发展规划**

**研究报告**

**课题组**

**云南财经大学**

**澄江市财政局**

**二〇二一年一月**

# 前 言

财政是国家治理的基础和重要支柱。“十四五”时期既是澄江市加快建设“三个国际城市”深入实施“生态立市、开放兴市、旅游强市”战略的攻坚时期，又是全面加快建立现代财政制度强化财政作为地方治理的基础和重要支柱开创澄江经济社会高质量发展新局面的重要阶段。因此，研究制定澄江市“十四五”财政发展规划，对支撑澄江市高质量跨越式发展、转变发展方式、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

《澄江市“十四五”财政发展规划研究报告》以深入分析澄江市“十四五”财政发展的基础和面临的形势为出发点，以全面加强财政作为澄江市“十四五”经济社会发展的基础和重要支撑为基本目标，以财政的高质量发展促进澄江经济社会高质量发展和发展方式转变为核心，科学规划澄江市“十四五”财政发展的思路、目标和主要任务，科学预测未来政府各项财力变动并具体提出主要支出领域的基本规划安排，加快建设适应澄江市经济社会高质量发展需要的现代财政制度体系和框架。本研究将对“十四五”澄江市财政发展提供战略性指导和政策指引，是澄江市深入推进“生态立市、开放兴市、旅游强市”战略的基础性制度保障，是加快建设“三个国际城市”的重要支柱，也是全面实现澄江经济社会高质量发展发展和发展方式转变的关键所在。

目录

[前 言 1](#_Toc63005403)

[第一篇 发展基础与形势分析 4](#_Toc63005404)

[第一章 “十三五”财政发展取得的成就 4](#_Toc63005405)

[一、财政收入规模增长较快，收入组织能力稳步加强 4](#_Toc63005406)

[二、财政支出规模持续扩大，支柱保障功能有效提升 9](#_Toc63005407)

[三、财政管理规范性不断加强，财政治理效能稳步改善 17](#_Toc63005408)

[四、财政改革持续推进，积极探索财政发展新路子 20](#_Toc63005409)

[第二章 “十三五”财政运行存在的问题 22](#_Toc63005410)

[一、财政收支矛盾突出，财政平衡压力不断加大 22](#_Toc63005411)

[二、政府债务规模持续扩大，防范和化解风险压力剧增 28](#_Toc63005412)

[三、财政体制调整缓慢，财政管理有待完善 29](#_Toc63005413)

[第三章 “十四五”财政发展面临的形势 30](#_Toc63005414)

[一、“十四五”财政发展的机遇 30](#_Toc63005415)

[二、“十四五”财政面临的挑战 33](#_Toc63005416)

[第二篇 发展思路与主要任务 35](#_Toc63005417)

[第四章 “十四五”财政发展思路 35](#_Toc63005418)

[一、总体思路 35](#_Toc63005419)

[二、基本原则 36](#_Toc63005420)

[第五章 “十四五”财政发展目标 38](#_Toc63005421)

[一、全面建设高质量可持续发展的现代财政 38](#_Toc63005422)

[二、稳定财政收支，提高收入质量，不断优化支出结构 39](#_Toc63005423)

[三、统筹“五个重点”，保障经济社会高质量发展 40](#_Toc63005424)

[四、围绕“四个支柱”，构建财政高质量发展新格局 42](#_Toc63005425)

[第六章 “十四五”财政发展主要任务 43](#_Toc63005426)

[一、以财政高质量发展为目标，深化财政体制改革 44](#_Toc63005427)

[二、以增进财政可持续性为重点，持续推进生态建设 46](#_Toc63005428)

[三、以现代化产业体系建设为基础，全面推进财源培植与建设 48](#_Toc63005429)

[四、以财政风险管理为核心，有效防范和化解财政风险 52](#_Toc63005430)

[五、以财政提质增效为主旨，助推各项社会事业跨越发展 53](#_Toc63005431)

[第三篇 收支预测与规划安排 57](#_Toc63005432)

[第七章 地方可用财力预测 57](#_Toc63005433)

[一、测算的模型与方法 57](#_Toc63005434)

[二、一般公共预算收入 58](#_Toc63005435)

[三、政府性基金收入 64](#_Toc63005436)

[四、社会保险基金收入 65](#_Toc63005437)

[五、债务余额管理 67](#_Toc63005438)

[第八章 财政支出规划 69](#_Toc63005439)

[一、一般公共预算支出基线 69](#_Toc63005440)

[二、主要支出规划 70](#_Toc63005441)

[第四篇 组织实施与保障措施 80](#_Toc63005442)

[第九章 党的全面领导和队伍建设 80](#_Toc63005443)

[一、坚持和加强党的全面领导 80](#_Toc63005444)

[二、强化政治使命担当，加强财政自身建设 81](#_Toc63005445)

[三、加强财政干部队伍建设，强化干部教育 82](#_Toc63005446)

[第十章 动态调整与规范管理 83](#_Toc63005447)

[一、准确把握“十四五”规划的逻辑起点和亮点 83](#_Toc63005448)

[二、构建有效的监测评估与动态调整机制 84](#_Toc63005449)

[三、全面加强财政管理，提升绩效管理水平 85](#_Toc63005450)

# 第一篇 发展基础与形势分析

## 第一章 “十三五”财政发展取得的成就

“十三五”以来，澄江市财政全面贯彻落实党的十九大及二中、三中、四中、五中全会和省委省政府的指示精神，全面落实玉溪市委市政府和澄江市委市政府的重大安排部署和要求，面对经济下行压力持续加大且短时间内难以缓解的复杂严峻形势，持续深化各项财税改革，多措并举提升收入组织能力，凝心聚力提高支出保障水平，突出重点改善民生，不断优化支出结构，严格管理依法理财，全力应对财政收支矛盾突出、政府偿债压力较大等多重困难，较好地完成了财政收支预期目标，为澄江经济和社会事业发展提供了强有力的财力支撑和制度保障，也为澄江市财政的进一步发展奠定了坚实基础。

### 一、财政收入规模增长较快，收入组织能力稳步加强

#### （一）财政收入规模总体保持较快增长

“十三五”期间，澄江市累计实现全口径财政收入为1475771万元。其中，2016年，澄江市全口径财政收入为132065万元，2017-2020年分别增加到241015万元、303866万元、258595万元和540230万元。从全口径财政收入分年度增速来看，2020年增长最快，同比增幅高达108.91%；2016-2018年同比增幅分别为46.06%、82.50%和26.08%，连续三年实现了较高的增长；2019年同比出现了负增长，下降了14.90%。2016-2020年，澄江市全口径财政收入年均增速为49.73%（详见表1-1），财政收入规模总体保持着较快的增长势头。

**表1-1：“十三五”澄江市全口径财政收入规模（单位：万元）**

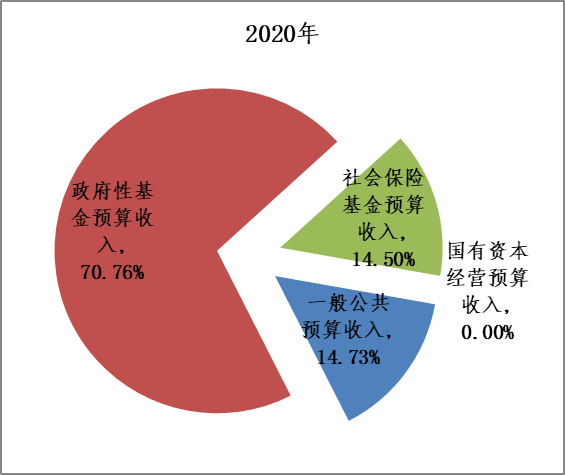
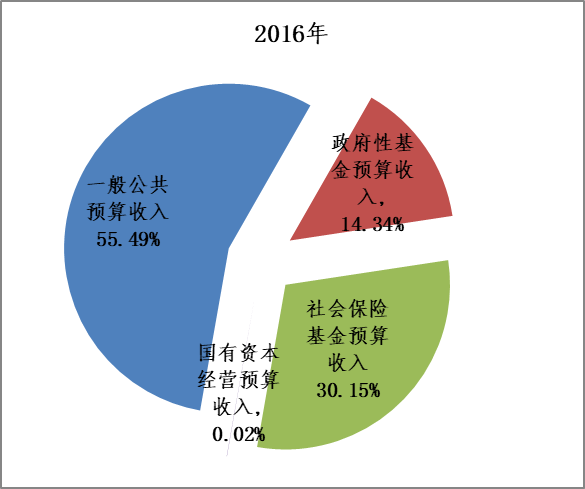
|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **一般公共预算收入** | **73279** | **87607** | **95148** | **92199** | **79585** |
| **政府性基金预算收入** | **18934** | **102586** | **158954** | **115775** | **382287** |
| **社会保险基金预算收入** | **39821** | **50743** | **47240** | **50621** | **78356** |
| **国有资本经营预算收入** | **31** | **79** | **2524** | **0** | **2** |
| **合 计** | **132065** | **241015** | **303866** | **258595** | **540230** |
| **同比增速** | **46.06%** | **82.50%** | **26.08%** | **-14.90%** | **108.91%** |

数据来源：根据澄江市财政局各年度财政决算表计算。

#### （二）财政收入组织能力稳步提升，多元收入结构趋于合理

“十三五”期间，澄江市财政多措并举大力提升财政收入组织能力。一是强化税收征管努力实现应收尽收，不断加强非税收入管理，提高非税收入对财政增长的贡献；二是充分盘活、整合闲置存量国有资产资源，加强对国有资产资源的监督管理，强化对国有资源有偿使用收入等重点收入的征管；三是抓住契机，加强与中央、省、市相关部门对接，积极争取上级政策和资金支持澄江市以抚仙湖和帽天山保护为重点的生态建设和经济建设，财政收入组织能力稳步提升。

“十三五”期间，澄江市全口径财政收入结构最为突出的变化，就是一般公共预算收入占全口径财政收入的比重从2016年的55.49%下降到2020年的14.73%，而政府性基金预算收入的比重却从2016年的14.34%上升到2020年的70.76%。与此相应，虽然社会保险基金预算收入的绝对规模快速增长，但是其在澄江全口径财政收入中的比重也从2016年的30.15%下降到2020年的14.50%（详见图1-1）。此外，国有资本经营预算收入规模也有一定增长，从2016年31万元增加到2018年的2524万元。



**图1-1：澄江市“十三五”全口径财政收入结构对比图**

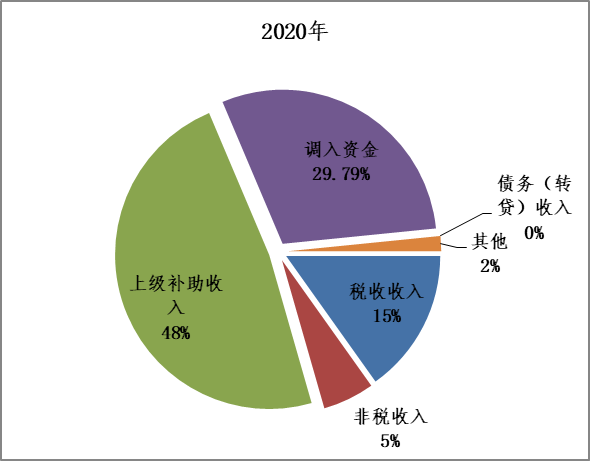
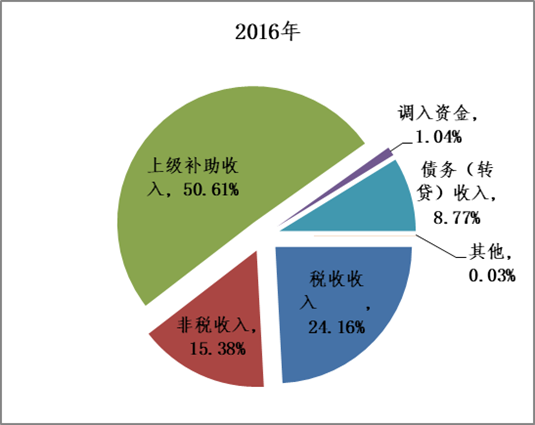
具体来看，澄江市一般公共预算收入从2016年的73279万元增加到2018年的95148万元，2019年和2020年同比略有下降，分别为92199和79585万元，“十三五”年均增速为7.25%。其中，税收收入从2016年的44772万元增加至2019年的64872万元，2020年下降至58647万元，“十三五”年均增速为10.52%；非税收入从2016年的28507万元增加到2017年的44383万元，2018-2020年连续三年下降，分别为42036万元、27327万元和20938万元，“十三五”年均增速为4.83%。同期中，澄江市政府性基金预算收入从2016年的18934万元增加至2020年的382287万元，年均增速高达153.80%，政府性基金收入在地方财政收入中的重要地位迅速提升；国有资本经营预算收入从2016年的31万元，增长至2018年的2524万元；社会保险基金预算收入从2016年的39821万元增加到2020年的78356万元，年均增长率为31.03%（详见表1-2）。

**表1-2：澄江市2016-2020年财政收入增长情况（单位：万元；%）**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **一般公共预算收入** | **73279** | **87607** | **95148** | **92199** | **79585** |
| **其中：税收收入** | **44772** | **43224** | **53112** | **64872** | **58647** |
| **非税收入** | **28507** | **44383** | **42036** | **27327** | **20938** |
| **一般公共预算收入增速** | **24.87%** | **19.55%** | **8.61%** | **-3.10%** | **-13.68%** |
| **其中：税收收入增速** | **20.64%** | **-3.46%** | **22.88%** | **22.14%** | **-9.60%** |
| **非税收入增速** | **32.14%** | **55.69%** | **-5.29%** | **-34.99%** | **-23.38%** |
| **上级补助收入** | **93788** | **113600** | **133353** | **230730** | **186002** |
| **上级补助收入增速** | **16.92%** | **21.12%** | **17.39%** | **73.02%** | **-19.39%** |
| **政府性基金预算收入** | **18934** | **102586** | **158954** | **115775** | **382287** |
| **政府性基金预算收入增速** | **69.23%** | **441.81%** | **54.95%** | **-27.16%** | **230.20%** |
| **国有资本经营预算收入** | **31** | **79** | **2524** | **0** | **2** |
| **国有资本经营预算收入增速** | **—** | **154.84%** | **3094.94%** | **—** | **—** |
| **社会保险基金预算收入** | **39821** | **50743** | **47240** | **50621** | **78356** |
| **社会保险基金预算收入增速** | **72.65%** | **27.43%** | **-6.90%** | **7.16%** | **54.79%** |

数据来源：根据澄江市财政局各年度财政决算表计算。

再从一般公共预算收入总计的构成来看，2016-2020年，澄江市税收收入占一般公共预算收入总计的比重各年度分别为24.16%、13.36%、14.43%、16.38%和15.15%，呈现为前期先下降、后期略有上升的趋势；非税收入的占比从2016年的15.38%下降到2020年的5.41%，表明财政收入质量稳步得到提升。而上级补助收入从2016年的93788万元增长至2019年的230730万元，2020年下降至186002万元，2016-2020年占一般公共预算收入总计的比重分别为50.61%、35.10%、36.24%、58.26%和48.06%，始终是澄江财政收入最重要的支柱形式和来源。此外，一般公共预算收入总计中的调入资金在2016年只有1928万元，占一般公共预算收入的比重仅为1.04%；而2020年为115291万元，占一般公共预算收入总计的比重也快速上升至29.79%，财政收入组织能力和预算统筹能力不断提高（详见图1-2）。



**图1-2：澄江市 “十三五”一般公共预算收入总计结构对比图**

总体上，“十三五”澄江财政收入结构逐步形成了以上级补助收入、政府性基金收入、税收收入及非税收入和社会保险基金收入为四大支柱的格局。从反映当前财政事权与支出责任、支撑经济社会稳定发展和保障财政支出的角度来说，澄江市多元财政收入结构整体趋于合理。

#### （三）税收收入稳步增长，主要税种支柱地位凸显

“十三五”期间，澄江市税收收入总体实现了稳定、较快增长，税收收入从 2016年的44772万元增长到2019年的64872万元，虽然2020年略有下降至58647万元（同比下降9.60%），但是2016-2020年的年均增速仍达到了10.52%，[[1]](#footnote-0)税收收入在财政收入中的主体地位不断得到巩固。

“十三五”期间，澄江市居于前五位的税种分别是增值税、土地增值税、契税、烟叶税和企业所得税。这五个税种收入占全部税收收入的比重之和，从2016年的47.55%迅速上升到2020年的79.08%，主体税种对税收收入的支撑作用明显。其中，增值税是澄江市第一大税种，从2016年的11193万元增长到2019年的24150万元，占全部税收的比重也从2016年的25%增加到2019年的37.23%，对税收的稳定增长贡献突出。土地增值税从2016年的2196万元增长到2019年的16021万元，占税收收入从4.9%上升至24.7%。契税收入从2016年的1729万元增加到2020年的9631万元，占全部税收收入的比重也从3.86%提高到16.42%，总体增长较快。此外，烟叶税和企业所得税收入在2016-2020年间总体呈稳中略升的局面，占全部税收收入的比重平均分别9.37%和3.42%（详见表1-3）。

**表1-3：2016-2020年澄江市主要税种收入及占比（单位：万元，%）**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年度** |  | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **增值税** | **金额** | **11193** | **16792** | **21341** | **24150** | **19087** |
| **占比** | **25.00%** | **38.85%** | **40.18%** | **37.23%** | **32.55%** |
| **土地增值税** | **金额** | **2196** | **1896** | **6040** | **16021** | **11016** |
| **占比** | **4.90%** | **4.39%** | **11.37%** | **24.70%** | **18.78%** |
| **契税** | **金额** | **1729** | **6494** | **7382** | **5824** | **9631** |
| **占比** | **3.86%** | **15.02%** | **13.90%** | **8.98%** | **16.42%** |
| **烟叶税** | **金额** | **4776** | **4203** | **5010** | **5730** | **4812** |
| **占比** | **10.67%** | **9.72%** | **9.43%** | **8.83%** | **8.21%** |
| **企业所得税** | **金额** | **1397** | **1554** | **1814** | **2497** | **1832** |
| **占比** | **3.12%** | **3.60%** | **3.42%** | **3.85%** | **3.12%** |
| **五税合计** | **金额** | **21291** | **30939** | **41587** | **54222** | **46378** |
| **占比** | **47.55%** | **71.58%** | **78.30%** | **83.58%** | **79.08%** |

数据来源：根据澄江市财政局各年度财政决算表计算。

### 二、财政支出规模持续扩大，支柱保障功能有效提升

#### （一）支出规模不断扩大，基础支柱作用凸显

“十三五”期间，澄江市财政支出规模持续扩大，2016年一般公共预算支出规模为142621万元，2020年达到363235万元，相当于2016年的2.55倍。2016-2020年，澄江市一般公共预算支出迅速跨越20亿元、30亿元大关，年均增长速度高达24.68%（详见图1-3）。

“十三五”财政支出规模的快速增长，充分体现了财政在澄江经济社会发展和社会治理中的基础支柱作用。“十三五”以来，澄江市GDP从2016年的80.02亿元增加到2019年的139.76亿元，2016年三次产业结构比例为13.4:31.9:54.7，2019年为8.9:23.0:68.1,[[2]](#footnote-1)第三产业的主导和支柱地位进一步得到巩固和提升。到2020年，澄江市经济实力和发展质量显著提高，生产总值预计突破150亿元，人均生产总值在玉溪市名列前茅。尤其是在围绕以抚仙湖保护为中心的重点工作中，财政投入力度持续加大，在治理和保护好抚仙湖生态环境的同时，做好环湖旅游基础设施建设，大力促进以抚仙湖和帽天山为主的旅游业发展，进而带动整个澄江市经济社会发展，较好地体现了保护与开发、保护与发展的协调统一。

**图1-3：2016-2020年澄江一般公共预算支出规模**

#### （二）支出结构不断优化，重点领域保障能力大幅提升

“十三五”以来，澄江市不断加大对重点支出项目的保障力度，持续调整和优化财政支出结构。特别是以抚仙湖保护和开发为中心，在节能环保和住房保障（与抚仙湖保护相关的搬迁、棚户区改造）以及城乡社区支出等工作中，财政支出结构调整力度明显。

2016-2020年，澄江节能环保支出从6563万元迅速上升到87110万元，占一般公共预算支出的比重从4.6%快速上升到23.98%。同期，澄江住房保障支出也从6846万元增加到66944万元，占一般公共预算支出的比重从4.8%上升到18.43%；农林水支出和城乡社区支出从2016年的22101万元增长到2019年的64747万元，占一般公共预算支出的比重也从15.5%逐步上升至17.93%。受此影响，文体旅游与传媒、教育、科技支出占一般公共预算支出的比重从2016年的24.37%小幅下降至2020年的16.21%；卫生健康、社会保障与就业支出比重从2016年的27.07%下降至2019年的18.59%。而一般公共服务与公共安全支出的占比从2016年的17.39%小幅上升到2018年的22.27%，到2019年下降为18.47%，2020年进一步下降至10.52%，一般性支出坚决压减的成效显著，重点领域保障能力稳步提升（详见图1-4）。

**图1-4：2016-2020年澄江市主要财政支出变化情况**

#### （三）全力提高民生福祉，财政支出效益稳步提高

“十三五”期间，澄江市以环境保护、文化教育与科技、医疗卫生、社会保障、城乡社区、住房保障、农林水以及公共安全支出等为主要内容的民生支出从2016年的116529万元增加到2020年的317647万元，占一般公共预算支出的比重2018年最小为77.53%，2020年最高为87.45%，民生支出占一般公共预算支出的比重年均高于80%（详见图1-5），充分体现了财政对民生福祉的全面提高和改善，也是以人民为中心的财政支出效益的最好诠释。

**图1-5：2016-2020年澄江市民生支出规模和比重**

**全面支持抚仙湖保护。**澄江市积极探索“绿水青山”转化为“金山银山”的有效途径，加大以抚仙湖、帽天山化石地为重点的生态环境保护；全力推进15.17万亩“七彩.森林抚仙湖”建设，实施石漠化治理，面山绿化；统筹推进“十三五”规划和山水林田湖草生态保护修复工程试点项目。“十三五”期间，澄江市节能环保支出从2016年的6563万元快速增加至2020年的87110万元（详见图1-6），2017-2020年环保支出同比分别增长了199.79%、106.12%、73.03%和24.14%，占一般公共预算支出的比重也从2016年的4.60%快速上升到2020年的23.98%。2016-2020年，澄江市节能环保支出累计共达224076万元，为澄江市生态文明建设取得历史性成就提供了坚强的财力支持和保障。

**图1-6：2016-2020年澄江市节能环保支出**

**加大住房保障支出。**为进一步避免抚仙湖水源污染，澄江市大力实施“四退三还”，有序推进抚仙湖沿湖2.2万人生态移民搬迁安置，抚仙湖沿湖22家中央省市县属企事业单位和16家私营企业单位全部退出一级保护区，退出土地面积909亩。为做好生态移民搬迁以及棚户区改造等工作，澄江市不断加大住房保障支出。“十三五”期间，澄江市住房保障支出呈快速扩张趋势，2016年仅为6846万元，2017-2019年分别增加至10262万元、10921万元和41533万元；2020年达到66944万元，相当于2016年的9.78倍（详见图1-7）。澄江市住房保障支出占一般公共预算支出的比重，也从2016年的4.8%上涨到2020年的18.43%，年均增速为79.85%，增长势头迅猛，有力地支持了抚仙湖保护工作的开展，有效改善和提高了人民基本生活和福利水平。

**图1-7：2016-2020年澄江市住房保障支出**

**着力打造山水澄江文化旅游。**推进旅游观光转变为生态文化旅游，打造以荷藕、蓝莓作为载体之乡文化旅游业发展，将抚仙湖改造为四个旅游片区。“十三五”期间，澄江文化体育旅游与传媒支出也从2016年的2827万元增长到2017年的4900万元，虽然2019年回落到3112万元，但2020年又增长至6276万元，年均增速达到了58.68%**。**同时，澄江市加大城乡社区支出，促进城乡协调发展，为澄江文化旅游业的协调推进创造了重要条件。2016年，澄江城乡社区支出为3325万元，2017年和2018年分别为13366万元和28041万元，到2019年城乡社区支出达到了48666万元；2016-2020年城乡社区支出累计为100254万元，年均增速达到了71.69%；澄江城乡社区支出占一般公共预算支出比重，也从2016年的2.33%快速增加到2019年的13.48%（详见图1-8）。

**图1-8：2016-2020年澄江市城乡社区支出**

**持续推进教育发展。**澄江财政在抚仙湖保护等支出压力不断加大前提下，持续加大教育发展投入，大力支持学前教育、普通教育、职业教育和高等教育的发展，稳步提升农村义务教育经费保障力度。2016年，澄江财政教育支出为29727万元，2020年增加到43403万元（详见图1-9），年均增长速度为11.40%，远远高于同期澄江GDP增长速度（6.8%），总体实现了较快增长，为澄江教育水平的提高提供了强有力的支撑。

**图1-9：2016-2020年澄江市教育支出**

**不断提高社会保障范围和水平。**不断完善社会福利服务设施，社会救助体系实现城乡全覆盖；实行更加积极的就业政策，落实好就业培训支持；不断完善城乡社会保障体系建设，落实好优抚对象及军队移交地方政府的离退休人员、退伍士兵的生活补助政策；确保低保对象的基本生活和农村五保户供养、自然灾害救助及其他临时救济工作；做好企业、行政事业人员养老金保障工作。2016年，澄江社会保障和就业支出为22571万元，2020年增加到32009万元，年均增长速度为16.25%（详见图1-10），全面确保了澄江社会保障和就业工作的稳定和发展，有效地促进了全市经济社会的稳定、和谐发展。

**图1-10：2016-2020年澄江市社会保障和就业支出**

**大幅提升医疗卫生服务水平。**为满足人民医疗健康水平的提高和促进国际康养旅居城市建设的需要，澄江财政不断加大卫生健康服务投入。2016年，澄江市卫生健康支出为16036万元，2020年增加到35510万元，2016-2020年累计卫生健康支出达到104287万元（详见图1-11），全市医疗卫生条件不断改善，医疗服务水平稳步提高，基本公共卫生服务保障能力大大增强。2020年初新冠疫情爆发以来，澄江财政全面落实疫情防控的重要指示精神，积极落实疫情防控经费保障政策，统筹安排资金、加快拨付进度，强化资金管理。2020年，澄江财政共拨付新冠肺炎疫情防控经费1418.45万元，[[3]](#footnote-2)对疫情防控和社会稳定起到了重要保障作用。

**图1-11：2016-2020年澄江市卫生健康支出**

### 三、财政管理规范性不断加强，财政治理效能稳步改善

“十三五”期间，澄江财政从预算执行监控管理、国有资产管理、债务风险管理、预算绩效管理、“三公”经费管理、扶贫资金管理等方面着力提高财政管理水平，切实保证财政运行规范高效。

#### （一）严格预算执行监控管理，不断提升预算绩效水平

澄江财政实施预算执行动态监控系统以来，严格按照系统自动预警与人工排查相结合的方式对财政资金活动进行事前、事中、事后的反映和监督。通过预算执行监控系统的实施，在化解财政资金支付风险，确保资金安全高效运行方面取得了初步成效。硬化支出预算执行管理，坚持先有预算后有支出，坚决杜绝超预算、无预算安排支出的情况。硬化预算约束，严格控制预算追加，提升绩效管理水平。

紧紧围绕实现预算和绩效管理一体化，稳步推进“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系建设，不断完善绩效管理制度体系和工作机制，积极组织实施绩效目标编制、绩效监控和评价等工作，推动实现预算申报实施事前绩效评估，项目入库编制和审核绩效目标，预算执行中开展预算执行情况和绩效目标实现程度“双监控”，事后自评和再评价的全流程、各环节绩效管理结果与预算管理和政策调整挂钩。

#### （二）加强国有资产管理，切实提升国有资产效益

严格执行资产管理制度，进一步强化资产管理工作。“十三五”期间，澄江市财政严格执行各级资产管理的制度和办法，强化国有资产处置审批。认真开展专项工作，提高资产管理效益。全面完成企业国有资产统计报表及国有企业会计报表、国有企业决算报表、企业会计报表的编制和上报工作。2016-2020年，国有资本经营预算收入分别完成31万元、79万元、2525万元、0万元和2万元。2019年，全市共办理资产处置审批手续40宗，处置资产原值1619.46万元。2020年截至9月底，全市共办理资产处置审批手续44宗，处置资产原值1767.44万元。

#### （三）高度重视政府债务管理，加大防范化解债务风险力度

为加快构建澄江政府债务风险防控体系，建立健全政府性债务风险应急处置工作机制，制定了《澄江县加强政府性债务管理实施方案的通知》、《澄江县政府性债务风险应急处置预案》等制度办法，并将地方政府债务还本付息资金纳入财政预算，进一步加大对存量资产、资源的盘活力度，加大化解债务的力度，筹措化债资金，化解债务风险。政府债务只在限额内通过向省政府申请代发政府债券方式规范举借；严防杜绝可能产生新增地方政府隐性债务的项目；充分利用山水林田湖草项目和抚仙湖保护治理专项资金政策，置换化解一批隐性债务。截至2020年12月31日，澄江市地方政府法定债务余额为75.58亿元，其中一般债务18.03亿元、专项债务57.55亿元；地方政府隐性债务余额53.86亿元。2020年，澄江地方政府债务还本额合计3.89亿元，未发生债务违约和债务风险情况。

#### （四）严格执行政府采购规范，不断提升财政支出效益

认真执行《中华人民共和国政府采购法》、《政府采购法实施条例》、《政府采购货物与服务招标投标管理办法》、《供应商投诉管理办法》等办法规定，规范内部运作规程，从制度上、机制上规范政府采购行为，保证政府采购各项工作依法运行。“十三五”期间，澄江市共完成采购预算120613.36万元和采购中标价116036万元，2016-2020年共节约采购资金4304.33万元，年平均采购节约率为6.24%。其中，2020年共完成采购预算16947.86万元，采购中标价16018.85万元，节约采购资金929.01万元，采购节约率5.5%。

#### （五）加强各项经费管理，切实提高经费使用效率

一是加强“三公”经费管理，确保全市“三公经费”只减不增。2016-2018年，澄江“三公”经费分别为499.62万元、538.36万元和413.3万元，2019年“三公”经费压减91万元，下降14.92%[[4]](#footnote-3)。2020年，澄江市认真贯彻落实各级政府必须真正过“紧日子”、大力压减非急需非刚性支出的要求，全市“三公”经费支出441.86万元，与上年同期611.22万元相比减少169.36万元，下降了27.71%。

二是加强扶贫资金管理，支持脱贫攻坚工作。2017年-2020年，澄江累计使用各级财政专项扶贫资金8208.62万元，其中：中央4012万元，省级678.6万元，市级1461.61万元，县级财政配套2056.41万元，全部按照市政府批复下达各镇街道、项目各实施主管部门。

三是加强高原湖泊保护治理生态系统保护和修复工程资金管理。2019年投入环保项目经费16141.54万元，主要用于抚仙湖水体保护及湖滨区生态恢复工程等项目投入7231.93万元；抚仙湖生态移民搬迁经费2005万元；退田还湖土地租金1414.9万元；节水灌溉系统等低碳示范工程340万元、农村饮水安全巩固提升及甸垛龙潭调水工程624万元；林业生态保护石漠化治理经费775.55万元；生态环境监察经费156.2万元。

### 四、财政改革持续推进，积极探索财政发展新路子

#### （一）以财政事权与支出责任划分为契机，强化支出责任建设

根据国务院中央与地方财政事权和支出责任划分改革指导意见及相关方案通知，积极探索形成完整规范、分工合理、高效协同的财政事权和支出责任划分模式。目前，澄江市财政支出主要承担：各行政事业单位正常运转所需的各项支出；根据中央和省已明确的基本公共服务领域中央与地方、省与各地共同财政事权划分范围的基本公共服务领域八大类19项事项，市与县按照4:6分担，澄江市配套支出60%部分；此外，还承担了应由县级财政承担的本辖区内公益性事业和农业、农村经济发展以及生态保护建设所需的各项支出；根据税收体制要求县级上划的税收支出和上解财政的支出。从目前安排支出情况来看，教育、社会保障与就业各级支出责任较为均衡，公共安全、医疗卫生、自然资源与环境保护支出责任也主要以本级财政承担为主。

#### （二）推进乡镇财政体制改革，激发经济发展潜能

为理顺县乡财政管理体系，充分挖掘乡镇(街道)增收潜力，澄江财政制定和实施了《澄江县完善乡镇财政管理体制促进财政增收考核办法》，积极培植财源，调动乡镇(街道)增收的积极性和主动性，初步达到了增强县域经济发展，做大全市财政收入规模的目标。澄江市建立了乡镇(街道)和县本级税源清单，按属地原则划分县本级和各乡镇(街道)税源，并对特定事项单独进行再划分，每年按税源新增和退出情况进动态调整；建立乡镇(街道)财政增收考核激励机制，确定考核范围和考核基数，审核确认奖补标准，在保障各乡镇(街道)现有切块资金不减的前提下，对超额完成考核基数的乡镇(街道)进行奖补；提倡乡镇(街道)要高度重视财政干部队伍建设，严格落实履行乡镇财政所职能，加强乡镇财政资金监管。

#### （三）深入推进预算公开，提升预算透明度

将预算公开作为一项利器，公开、透明推进预算改革，除涉密事项外，财政安排的所有资金全部向社会公开。同时，进一步强化预算信息公开统一平台建设，做到公开格式统一、公开时间统一、公开形式统一。2018年制定下发了《澄江县财政局关于开展地方预决算公开专项检查的通知》，明确了检查对象、检查内容、检查时间和检查要求。预算单位(除涉密单位外)在云南省财政厅网站和政府门户网站公开了2018年部门预算、2017年部门决算及“三公”经费等相关内容，自觉接受社会监督。此外，2019年县级政府预算和县级64个一级预算单位的部门预算、“三公”经费预算按规定时限集中在澄江政务信息公开网、玉溪网、省财政厅预算公开平台上公开，取得了较好的社会反响。

#### （四）积极探索和稳步推进PPP项目，加强社会资本合作

2016-2017年，根据国家在公共服务领域大力推广运用PPP建设融资模式的精神及要求，澄江积极响应。2016年，澄江已落地和正在推进项目共有8个，总投资60亿。2017年，已经政府批准实施并通过财政承受能力论证的PPP项目10个，总投资约43.07亿元。2018年，澄江按照中央和省、市关于PPP清理整改工作的相关政策规定及会议精神，成立了专门的整改工作督促领导小组，制定了《澄江县社会资本合作（PPP）综合信息平台项目集中清理整改工作方案》，清理整改工作受到省市各级高度关注，清理整改工作情况信息选登于财政部网站。

经过前期全面清理整改，澄江PPP项目原已入库5个PPP项目按照上级部门要求，通过财政厅规范性检查，并于2018年8月收到整改完成通知。2018年，澄江纳入PPP项目库且经财政部对外公布项目共8个，已入库数量在玉溪市县区排名第一。2019年，澄江进入全国PPP综合信息平台项目8个，总投资39.81亿元。经过2017、2018年的全面清理整改，澄江PPP项目运行的规范性进一步提升，尤其是在财政承受能力论证过程中，严守10%财政红线，按照审慎合理、可持续原则，创新性提出一般公共预算支出增长率阶梯式递减的测算方式，为防范政府债务风险未雨绸缪。

## 第二章 “十三五”财政运行存在的问题

“十三五”期间，澄江财政充分发挥了对地方经济社会发展的强有力的支撑和保障作用，取得了突出的成就。但是，面对国内外严峻的经济形势，面对抚仙湖保护与开发的突出矛盾，澄江市财政运行依然存在着不少的困难和问题。

### 一、财政收支矛盾突出，财政平衡压力不断加大

#### （一）财政收入波动加大，土地财政依赖加深

“十三五”期间，澄江市一般公共预算收入虽然年均保持了超过7.25%的增长速度，但是分年度来看，2016年同比增幅最高，为24.87%；2017-2020年分别为19.55%、8.61%、-3.10%和-13.68%，总体呈连续下降趋势，且在2019年和2020年连续两年负增长。其中，税收收入在2017和2020年出现了负增长，非税收入在2018-2020年连续三年呈现为负增长。同时，受政策和体制等因素的影响，澄江市上级补助收入的波动也非常大，从各年度同比增速来看，最高的2019年为73.02%，而最低的2020年为下降19.39%。

除一般公共预算收入外，政府性基金预算收入的高增长和大幅波动是造成澄江财政收入总体波动较大的主要原因。2016-2020年，澄江政府性基金预算收入同比增速分别为69.23%、441.81%、54.95%、-27.16%和230.20%（详见表1-2），各年度间增幅的差距极大。澄江财政收入的波动较大，既有近年来经济下行压力和减税降费政策等的原因，又与澄江全口径财政收入结构中上级补助收入和政府性基金收入占比较高有着密切的联系（这两项收入对政策和宏观经济形势的反映往往最为敏感）。

在财政收入波动较大的同时，澄江市对土地财政的依赖度逐步加深。澄江国有土地使用权出让收入从2016年的17730万元，增加到2018年的158642万元和2020年的381235万元。2016-2020年，澄江市国有土地使用权出让收入占政府性基金预算收入的比重分别为93.64%、97.75%、99.80%、99.74%和99.72%%（详见表2-1），而以土地出让收入为主要内容的政府性基金预算收入占全口径财政收入的比重也从14.34%迅速上升到70.76%。2020年，澄江市国有土地使用权土地出让收入为381235万元，远远超过当年上级补助收入（186002万元）与税收收入（58647万元）之和而成为最大的收入项目，土地财政的贡献度和依赖度不断提高。值得注意的是，短期内地方政府土地财政依赖度高的问题尚难得到缓解，土地财政难寻替代，去杠杆、减税等导致政府负担更重，土地财政成为城市发展基建的重要支撑，不断增加供地仍是地方政府和财政的不二选择。

**表2-1：2016-2020年澄江国有土地使用权出让收入情况表（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年度** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **政府性基金收入** | **18934** | **102586** | **158954** | **115775** | **382287** |
| **国有土地使用权出让收入** | **17730** | **100276** | **158642** | **115477** | **381235** |
| **国有土地使用权出让收入占政府性基金收入的比重** | **93.64%** | **97.75%** | **99.80%** | **99.74%** | **99.72%** |

数据来源：根据澄江市财政局各年度财政决算表计算。

#### （二）税收增收潜力较小，“跑、帽、滴、漏”现象严重

“十三五”期间，澄江市虽然在减税降费的背景下实现了税收收入的较快增长，但税收收入主要来源于与房地产开发相关的项目以及基础设施建设等一次性收入，税收增收的潜力较小。这也可以从“十三五”期间澄江位居前五位的税种（增值税、土地增值税、契税、烟叶税和企业所得税）与我国以增值税、企业所得税、个人所得税和消费税为主的税收结构存在较大差异得到说明。

由于多种原因，澄江市税收收入的征管漏洞也较大。澄江市政府于2017年12月份出台了《澄江县税收征管理障实施方案》，明确了相关职能部门协税护税的职能职责，但在执行过程中，部分职能部门向税务部门提供涉税信息存在不及时不准确的情况，加了税务部门征管难度，特别是“批、零、住、餐”行业，由于得不到涉税信息或涉税信息提供不及时，税收“跑、帽、滴、漏”情况严重。比如，房地产办证过程中所产生的契税等税费已在房屋买卖过程中由开发商代为收取，由于90%以上已销售房地产未及时办理产权证，长期由开发商占用不能及时及库。而“营改增”后，外地建筑安装企业通过外管证到澄江境内承建工程税负由3%降为1%，外地建筑企业在市内承建工程完成后直接回企业注册地纳税，导致澄江市工程建筑税款大量外流，针对此类情况，市政府制定了《澄江县人民政府办公室关于全面落实建筑业产值统计和依法征税工作的通知》及补充通知，但工程建设项目税收外流情况依然存在。又如，澄江在2016年、2017年的土地增值税均维持在2000万元左右，与房地产项目开发情况相不符，其中既有房地产开发商逃避清算的原因，又有土地增值税的清算政策性强、环节多、争议大等导致土地增值税清算工作滞后、征收不及时等情况的存在。

#### （三）财政对上依赖严重，后续财源培植滞后

2016-2020年，澄江上级补助收入从93788万元增加到186002万元，上级补助收入占一般公共预算收入总计的比重在2016年和2020年分别为50.61%和48.06%，在一般公共预算收入总计中远远超过税收收入和非税收入之和而成为最大的收入项目，财政对上依赖度较高。

与此相应，后续财源培植却相对滞后。近年来，澄江市委、市政府把保护抚仙湖和帽天山化石地作为全市工作的重中之重，不断加大财政资金投入，加强生态环境保护和建设。但是，澄江市整个环境容量、土地存量都远远满足不了当前发展的需要，加之保护的压力十分巨大，第一产业能实现的增值、增收空间不大；第二产业以磷化工为主体的传统工业在不断缩量，提档升级过程漫长，加之受环境保护及土地利用指标限制，发展空间十分有限；虽然近年来澄江市在努力打造以旅游为主的第三产业，带动澄江市的经济发展，但是目前抚仙湖的旅游项目还未完全完工开放，多数旅游项目都处于免费开放状态，对财政增收贡献不大。澄江市自身经济总量小、财源结构单一、自身财力不足的现状短期内难有较大改变，后续财源培植相对滞后。

#### （四）非税收入目标任务形势严峻，管理难度大

按照上级要求，澄江市2017年出台《澄江县人民政府办公室关于印发深化非税收入管理改革实施意见的通知》（澄政办发〔2017〕170号），将所有非税收入纳入全口径预算管理，成本计入年初部门预算。但是，长期以来，执收单位注重的是支出预算，形成重支出轻收入局面，征收主动性不强，部分执收单位征收积极性不高的问题较为突出。再加之执收单位预算管理不到位，造成非税收入征管存在种种困难。根据2020年预算安排，澄江全年纳入一般公共预算管理的非税收入目标任务为33300万元，但实际只完成20938万元，仅完成预算的62.9%。由于非税收入和土地出让收入执行跟不上时间进度，一定程度又影响到政府支出责任的落实。

#### （四）刚性支出需求增长过快，预算平衡难度加剧

“十三五”期间，澄江市一般公共预算支出总体保持着较快的增长趋势，从2016年的142621万元增长到2020年的363235万元，2016-2020年间年均增长速度高达24.68%，远远高于同期一般公共预算收入年均12.48%的增幅。从主要支出类别来看，“十三五”期间，用于保证行政运转的行政性支出（包括一般公共服务、国防、公共安全支出）占地方一般公共预算总支出的比重2016-2020年为别为17.45%、19.52%、22.29%、18.48%和10.57%，总体保持稳定并略有下降。这类支出作为政府提供基本公共服务的基本保障，其中大部分支出刚性和固化特征也日益明显，很难再继续压缩和优化。而用于教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、节能环保、城乡社区事务和住房保障等各项社会事业发展支出占一般公共预算支出的比重从2016年的63.33%增长到2020年的79.51%，实现了较快的增长。这类支出是当前澄江财政的支持重点，是保障民生改善人民生活的重要支柱，也是经济社会不断发展的客观要求，支出的刚性特征和支出效率需进一步提升的问题并存。同期中，用于农林水事务、交通运输、资源勘探电力信息等事务、商业服务业等事务和国土海洋气象等经济性支出占一般公共财政预算支出的比重从2016年的17.76%逐步下降到2020年的7.74%（详见表2-2）。这类经济性支出多采取直接投入，撬动社会资本投入的能力较弱，存在着投资效率不高、对产业结构转型和高质量发展的促进作用有限等问题。此外，由于抚仙湖保护及相关移民搬迁补充等的全面推进，澄江财政新增支出的需求较大，保预算平衡难度加剧。

**表2-2：2016-2020年澄江一般公共预算支出情况表（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **一般公共预算支出** | **142621** | **218521** | **272519** | **361034** | **363235** |
| **一般公共预算财政支出增速** | **12.38%** | **53.22%** | **24.71%** | **32.48%** | **0.61%** |
| **行政性支出[[5]](#footnote-4)** | **24882** | **42653** | **60746** | **66732** | **38384** |
| **社会事业发展支出[[6]](#footnote-5)** | **90316** | **145131** | **175062** | **261567** | **288825** |
| **经济性支出[[7]](#footnote-6)** | **25336** | **28548** | **32044** | **25704** | **28109** |
| **行政性支出占比** | **17.45%** | **19.52%** | **22.29%** | **18.48%** | **10.57%** |
| **社会事业发展支出占比** | **63.33%** | **66.42%** | **64.24%** | **72.45%** | **79.51%** |
| **经济性支出占比** | **17.76%** | **13.06%** | **11.76%** | **7.12%** | **7.74%** |

数据来源：根据澄江市财政局各年度财政决算表计算。

### 二、政府债务规模持续扩大，防范和化解风险压力剧增

#### （一）政府债务规模持续上升，债务负担沉重

“十三五”期间，澄江市年末地方政府债务余额从2016年的249181万元，增加到2020年的755842万元，虽然2016年和2017年政府债务余额有小幅下降，但是2018年和2019年的年末地方政府债务余额的增长速度达到了23.01%和132.72%，2016-2020年的年均增速为32%（详见表2-3）。澄江市“十三五”期间政府债务规模逐步扩大的原因，主要是以抚仙湖、帽天山化石地为重点的生态环境保护任务重、压力大直接带来的。“十三五”期间，因抚仙湖和帽天山化石地保护，澄江市形成地方政府债务59.53亿元，占系统债务总量的78.76%；形成隐性债务23.38亿元，占地方隐性债务总量的43.41%，化解存量债务的压力巨大，债务负担较为沉重。

**表2-3：2016-2020年澄江政府债务情况表（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **年末地方政府债务余额** | **249181** | **247394** | **304329** | **708239** | **755842** |
| **年末地方政府债务余额增速** | **-1.71%** | **-0.72%** | **23.01%** | **132.72%** | **6.72%** |
| **一般债务** | **171181** | **169394** | **165329** | **204239** | **180342** |
| **专项债务** | **78000** | **78000** | **139000** | **504000** | **575500** |

#### （二）自身财力不足，债务偿债压力较大

“十三五”期间，澄江不断加大生态环境保护力度，因抚仙湖保护所需刚性支出逐年增加，由于保护项目多数属于公益性质，缺乏直接经济收益，入不敷出情况十分突出；地方债务不断加大，且化解困难，形成较大包袱，地方财政“小马拉大车”的问题突出。“十三五”期间，澄江市债务付息支出从2016年的1072万元增长到2020年的7855万元，2016-2020年债务付息支出的年均增速达到了157.29%，债务付息支出占一般公共预算支出的比重也从2016年的0.75%增长至2020年的2.16%（详见表2-4），可以看出，澄江市债务付息支出持续增长，偿债压力较大。特别是从2019年开始，抚仙湖保护一般债券的还本付息资金由原省级承担调整为县级自行承担，县级偿债压力剧增。按照现在保护治理现状，已远远不能满足投入的需要，债务风险和生态风险持续加剧。

**表2-4：2016-2020年澄江债务付息支出表（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **一般公共预算支出** | **142621** | **218521** | **272519** | **361034** | **363235** |
| **债务付息支出** | **1072** | **1814** | **4550** | **7055** | **7855** |
| **债务付息支出增速** | **500.00%** | **69.22%** | **150.83%** | **55.05%** | **11.34%** |
| **债务付息支出占一般公共预算支出的比重** | **0.75%** | **0.83%** | **1.67%** | **1.95%** | **2.16%** |

### 三、财政体制调整缓慢，财政管理有待完善

#### （一）地方政府支出责任过大，财权事权不匹配

一是澄江市财政支出承担了各行政事业单位运转支出、基本公共服务领域八大类事项的支出中需澄江市配套支出60%的部分，还承担了本辖区内公益性事业和农业、农村经济发展以及生态保护建设所需的等各项支出，支出责任过大。二是根据支出政策和需求情况统计，2020年澄江市各部门支出需求118.17亿元，依据“公共财政、厉行节约、量力而行、统筹兼顾”的预算编制原则，强化“保工资、保运转、保基本民生”，安排县级财政支出预算51.04亿元，各部门支出需求中仍有67.13亿元未纳入预算，需要通过部门争取上级资金和以后年度视财力情况安排。三是澄江一边面临30%的体制上解，另一边却是抚仙湖、帽天山等保护建设的专项资金存在较大缺口，地方政府需自掏腰包弥补缺口问题。由此，财政体制不合理，财权和事权严重不匹配是澄江财政亟待解决的问题。

#### （二）财政绩效管理有待完善和提高

“十三五”期间，澄江市财政管理有了很大的提高，在规范政府购买行为、推行预算公开等方面有了明显的改善。但是，澄江现行的财政管理制度还存在不少有待完善的地方：全面实施预算绩效管理不到位，资金使用效益低；各单位对专项资金“重分配、轻管理、轻绩效”的现象依然存在；绩效意识薄弱，绩效评价体系不健全，绩效管理水平有待提高的问题还较为突出。特别是全面预算绩效管理是一项技术性较强的工作，与预算编制、预算执行、预算监督环节相比，其在理论研究、制度体系、管理队伍建设等方面均存在明显的不足。

## 第三章 “十四五”财政发展面临的形势

“十四五”时期是衔接“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新征程的重要时期，是我国经济社会发展的重要历史性窗口期。在两个一百年历史交汇期，既要巩固、提升和奠定中国共产党成立一百周年全面建成小康社会的伟大成果，更要为实现第二个一百年第一阶段（2021-2035年）奋斗目标即基本实现社会主义现代化开好局、起好步打下坚实基础。

### 一、“十四五”财政发展的机遇

#### （一）把握国内外经济发展新形势，主动融入国内国际双循环发展新格局

习近平总书记深刻指出，世界发展环境正面临“百年未有之大变局”：国际形势多变急变、黑天鹅灰犀牛事件多出迭出，贸易保护主义单边主义涌动躁动，全球投资贸易格局、全球科技创新格局、全球金融货币格局、全球多元治理体系等都面临前所未有的大变革。同时，我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，结构性、体制性、周期性问题相互交织，增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期，“三期叠加”影响持续深化。澄江作为滇中城市经济圈“一区两带四城多点”发展布局的重要一点，应该紧紧抓住国际国内的战略机遇，抓住云南作为南亚东南亚辐射中心的战略定位和建设契机，主动融入国际化发展趋势和潮流。

与此同时，澄江还要主动服务和融入国内国际双循环，牢牢把握住深化供给侧结构性改革这条主线，在紧紧扩大内需的基础上主动增加供给侧结构性方面的改革力度，踊跃抓住新一轮国家扩大内需的重大战略机遇，积极融入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，形成需求拉动供给、供给又进一步创造更高水平更有效的需求的动态平衡，畅通国内大循环，坚持开放合作的双循环，通过强化开放合作，更加紧密地同世界经济联系互动，提升国内大循环的效率和水平。

#### （二）抓住云南高质量跨越式发展契机，持续增强发展新动能

云南省是我国连接南亚东南亚的重要大通道，国家“一带一路”、长江经济带、泛珠三角区域合作、大湄公河次区域合作、孟中印缅经济走廊、中国-中南半岛经济走廊等重大战略在云南交汇和聚集，将为澄江市主动服务和融入国家发展战略、凸显区位优势、拓展面向南亚东南亚辐射中心建设内涵、提升在国家开放大局中的重要战略地位带来重大机遇。就云南省内发展来讲，滇中城市群发展规划正式实施，昆明和玉溪签订同城化发展战略合作框架协议，标志着滇中城市经济圈一体化、昆玉一体化进程将全面提速，区域间将形成合理的基础设施、产业发展、公共服务、人才流动、环境保护、户籍管理等功能布局，这对澄江加快“三个国际城市”建设、推动城乡一体化也提供了重大的机遇。

紧紧抓住云南高质量跨越式发展的契机，按照“保护第一、治理为要、科学规划、绿色发展”的思路和“生态立市、开放兴市、旅游强市”的战略，加快“三个国际城市”建设，推动城乡一体化进程，依托澄江地理、资源优势，形成澄江发展方式和经济高质量发展新动能，是澄江财政高质量发展的经济社会基础和财源保障。

#### （三）协调生态保护与开发利用关系，全力构建发展新业态

澄江拥有抚仙湖、帽天山等特有的生态环境资源。从生态保护方面来说，澄江在湖泊保护治理方面所面临的压力不小；但从开发利用的角度来看，若澄江能适时利用好这一优势资源，便能实现生态效益到经济效益的转变，能一定程度上增加澄江地区的财政收入。因此，有效协调生态保护与开发利用的矛盾，是澄江构建现代特色优势产业以及新业态的发展的重要契机。抚仙湖的优良生态环境效益，是澄江实现跨越式发展最具本土特色的生态环境，也是澄江产业转型升级发展最值得强调的生态条件。澄江应抓住得天独厚的优势条件，高效协调好开发与保护二者之间的关系，更加全面有力的打造现代特色产业新型业态，重点发展特色文化旅游、现代高效农业和高品质现代服务业等现代化产业体系。

“十四五”期间，云南省将着力打造世界一流绿色能源、绿色食品、健康生活目的地“三张牌”，玉溪市将打造云南社会主义现代化建设先行区、全国绿色创新发展示范区、国际高品质康养旅居新高地“两区一高地”，其中健康生活目的地牌和国际高品质康养旅居新高地的打造，与澄江市“国际健康养生城市”的目标定位完全契合，这是澄江充分发挥区位和资源优势，加快培育高端康养产业，加速世界级旅游景区和度假区建设的重大机遇。

### 二、“十四五”财政面临的挑战

#### （一）国内外经济形势和宏观经济政策复杂多变带来的冲击

国际局势特别是中美关系对我国现代化的发展进程和影响将趋于长期化，对国内经济的发展的影响和冲击也将长期存在。新冠肺炎疫情等不确定性事件对我国经济社会发展带来的不确定性和冲击也将在未来会以不同的形式和程度存在。同时，面对国际国内经济形势变化而随之不断调整的一系列宏观经济管理政策也将直接间接地影响和冲击着地方财政收支的稳定性。比如减税降费政策的实施范围、力度以及短期固化特征，导致财政收支矛盾可能会进一步扩大。土地管理政策以及地价随着宏观形势在一定程度上的波动，也将直接给当前的土地财政依赖造成很大的冲击，从而影响地方财政收支的稳定性。

#### （二）生态保护长期化，产业结构调整优化任务艰巨

“十四五”时期，澄江生态建设和环境治理的任务将长期存在。一方面，生态保护和治理的长期化虽有利于地方经济社会的可持续发展，但短期的直接结果就是财政投入的持续增加，财政支出的刚性增加特征日益突出，不利于财政支出结构的调整和优化。另一方面，由于生态保护和治理任务的长期化，加之澄江原有工业、农业基础薄弱，第三产业虽有所发展但却大而不强，产业发展层次较低、发展方式粗放，一产增值空间有限、二产转型发展受限、三产基础设施建设不完备等问题十分突出，新旧动能转换不畅，支撑高质量发展的后劲不足。这虽然在一定程度上为经济发展方式转变提供了空间，但基于现代化经济体系的文化旅游、康养和会展等产业的培植升级和结构调整优化的任务异常艰巨，短期财政投入较大和财源建设成效不显著的问题将直接影响着财政对未来经济社会发展支撑和保障作用的实现程度。

#### （三）经济总量小，债务负担沉重，土地资源和环境约束趋紧

经济决定财政。2019年，澄江市GDP为139.8亿元，在玉溪市排在红塔区、新平县、通海县之后居第4位，在全省129个县（市、区）GDP总量排名中居第47位，经济总量相对较小。特别是面对抚仙湖生态环境敏感脆弱、长期稳定保持抚仙湖I类水质的任务繁重，澄江经济基础和财政支撑能力显著不足。同时，澄江由于“十三五”期间债务规模的迅速扩大，化解债务风险的手段和能力十分有限，新增债务空间有限，潜在债务风险不断累积，较为沉重的债务负担不仅影响着财政的高质量发展，还是地方经济发展方式转变和高质量发展的突出制约因素。

总体上，澄江由于经济总量小，高投入、高消耗、高排放、低效率的粗放式发展亟待转型和调整，土地财政依赖度高，但土地资源的有限性和政策约束不断趋紧，生态环境质量持续改善的基础尚不稳固，再加现代化产业体系优化调整的长期性和难度较大，土地财政的不可持续性和环境约束日趋突出。

# 第二篇 发展思路与主要任务

## 第四章 “十四五”财政发展思路

澄江市“十四五”财政发展，要以澄江市经济社会发展基础和发展战略为基本出发点，以全面实现澄江经济社会高质量发展和方式转变为关键核心，以现代财政制度建设和财政高质量发展为主要目标，厚植财政发展基础，破解财政发展难题，统筹规划，谋篇布局未来财政改革与发展工作，为澄江市深入实施“生态立市、开放兴市、旅游强市”战略奋力打造国际旅游城市、国际健康养生城市和国际会议中心城市提供基础性保障和高质量支撑。

### 一、总体思路

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实习近平总书记考察云南重要讲话精神和党中央决策部署，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，提高推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的能力和水平，围绕新发展理念、供给侧结构性改革和高质量发展这条主线，积极服务和融入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，围绕澄江“生态立市、开放兴市、旅游强市”的发展战略，围绕现代财政制度建设和提质增效这个目标，坚持依法理财和全面绩效管理，以事权与支出责任划分为契机促进财政体制的合理规范，全面提高财政收支质量和结构效益，有效促进债务利用和债务风险防范的协调统一，以重构现代化产业体系走出地方财源建设和地方税体系完善的新路子，为澄江市打造“国际旅游城市、国际健康养生城市、国际会议中心城市”提供稳固的财力支撑和制度保障，全面助力澄江发展方式转变和经济社会高质量发展。

### 二、基本原则

#### （一）坚持依法理财

推进法治财政建设，运用法律法规、制度约束和规范财税管理。通过全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，合理配置政府各部门的事权和支出责任。全面实施预算绩效管理，加强财政监管，规范监督程序和手段，加强财政监督管理及绩效评价考核，构建内部控制与权力的约束机制，把权力关进制度的笼子。处理好事权与支出责任的关系，适应政府治理体系和治理现代化的新要求，建立权责对等、有效制衡、执行有力、互惠共赢的财税管理新机制。

#### （二）坚持新发展理念

发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须是科学发展，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。财政必须坚持和完善我国社会主义基本经济制度和分配制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，坚持实行最严格的生态环境保护制度，有效协调环境保护和开放利用的关系，努力推动生态文明建设和现代化化产业体系转型的同步发展，用世界眼光、国际标准主动开放和发展地方经济，全面促进高质量发展的实现。

#### （三）坚持高质量发展

中国特色社会主义进入了新时代，我国经济发展也进入了新时代。推动高质量发展，既是保持经济持续健康发展的必然要求，也是适应我国社会主要矛盾变化和全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的必然要求。坚持高质量发展，要求正确把握好生态环境保护和经济发展的关系。生态环境保护的成败，与经济结构和经济发展方式息息相关。绿色发展是建设现代化经济体系的必然要求，要坚持在发展中保护、在保护中发展。财政要加大力度推进生态文明建设，正确处理好绿水青山和金山银山的关系，构建绿色产业体系和空间格局，引导形成绿色生产方式和生活方式。

#### （四）坚持以人民为中心

坚持以人民为中心是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。坚持以人民为中心，要求把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为经济社会发展的出发点和落脚点，在人民中寻找发展动力、依靠人民推动发展、使发展造福人民。坚持发展成果由人民共享和取之于民、用之于民的基本理念，切实保障和改善民生，重点围绕教育、医疗、文化、体育、保障性住房、社会保障和精准扶贫等人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，提升财政支持质量和效益，推进基本公共服务均等化，不断增强人民群众对全面小康的实现感、对美好生活的获得感和幸福感。

#### （五）坚持深化改革开放

坚持与时俱进，深入解放思想，坚定不移推进改革、扩大开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强发展动力和活力。澄江财政发展要把深化改革开放摆在更加突出的位置，积极服务和融入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，主动服务和融入“滇中城市经济圈一体化”等发展战略，依托昆玉一体化、昆玉红旅游文化产业经济带建设，全力支持把澄江的区位优势、资源优势、环境优势转化为发展优势，全力支持“国际旅游城市、国际健康养生城市、国际会议中心城市”建设，以国际化发展带动创新、推动改革、提升质量。

## 第五章 “十四五”财政发展目标

“十四五”时期是澄江市乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要时期，也是新时代全面建设现代化财政体系的重要机遇期。澄江财政发展要坚持稳中求进工作总基调，全面服务“生态立市、开放兴市、旅游强市”发展战略和奋力打造“三个国际城市”的目标，立足财政职能职责，深化财税体制改革，理顺地方政府间财政关系，优化财政收支结构，全面实施预算绩效管理，健全地方税收体系，防范管控财政风险，统筹经济社会各项事业发展，发挥好财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

### 一、全面建设高质量可持续发展的现代财政

“十四五”财政发展和财政工作要注重固本强基，将聚焦点对准财政制度建设，要围绕社会主要矛盾变化、经济发展方式转变和高质量发展等新特征，以更加务实有效的举措进一步深化财税体制改革，为开启全面建设社会主义现代化国家新征程提供财政制度保障，为未来十五年基本实现现代化以及未来三十年全面建成社会主义现代化筑牢财政制度根基。

“十四五”的财政制度建设，要从搭建具有基础性和支撑性作用的“四梁八柱”起步：优化地方政府间事权和财权划分，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的财政关系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度；完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度，全面实施预算绩效管理，提高财政资金使用效率；健全地方税体系，深化税收征管制度改革，形成结构均衡、功能完备、科学规范的现代税收制度新格局；完善政府债务制度，加强财政风险防范管控，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，建设高质量可持续发展的现代财政制度。

### 二、稳定财政收支，提高收入质量，不断优化支出结构

“十四五”期间，预计澄江市全口径财政收入年均增长率保持在2.98%左右，累计实现财政收入323.01亿元。

2021-2025年，预计澄江一般公共预算本级收入年增速可保持在5%-8%之间，累计可完成一般公共预算本级收入46.17亿元～50.42亿元；其中，2021年预计为8.38亿元，2025年预计为10.67亿元。

2021-2025年，预计澄江上级补助收入年均增速9.96%，累计可完成上级补助收入124.68亿元；其中，2021年预计为20.43亿元，2025年预计为29.90亿元。

2021-2025年，预计澄江政府性基金预算收入年均增速-9.98%，累计可完成政府性基金收入125.18亿元；其中，2021年预计为27.55亿元，2025年预计为21.89亿元。

2021-2025年，预计澄江社会保险基金预算收入年均增速7.41%，累计可完成政府性基金收入25.65亿元；其中，2021年预计为4.42亿元，2025年预计为5.89亿元。

“十四五”期间，财政高质量发展要与经济社会高质量发展有机结合，以高效益的财政支出全力支持澄江经济社会全面发展，预计全市一般公共预算支出年均增长6.29%，累计完成一般公共预算支出208.01亿元。其中，2021年，预计全市完成一般公共预算支出36.70亿元，到2025年，预计全市一般公共支出规模为46.40亿元。[[8]](#footnote-7)

以进一步稳定财政收支为基础，着力提高财政收入质量，优化财政收支结构，全面实施预算绩效管理，提高财政支出效益，转变和创新财政投入方式及机制，破解支出结构僵化难题。持续提高财政对生态保护、教育、医疗卫生、社会保障和就业等民生领域的投入效益，维护社会和谐稳定，努力破解保护与发展难题。

### 三、统筹“五个重点”，保障经济社会高质量发展

**一是保障生态文明建设持续推进。**坚持人与自然和谐共生，深入践行绿水青山就是金山银山的理念，重点保障“一湖两山”为主体的生态保护格局，统筹山水林田湖草系统治理，实行严格的生态环境保护制度，持续改善生态环境质量。全面完善环境保护治理体系。完善生态文明建设目标评价考核体系，建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的生态环境保护管理体制。逐步形成政府主导、企业主体、全社会共同推进的抚仙湖保护工作格局，确保抚仙湖水环境安全，守好抚仙湖Ⅰ类水质，保护“三个国际城市”建设依赖的生态基础。

**二是全力支持“三个国际城市”建设。**围绕“三个国际城市”目标，推动旅游产业国际化、标准化、信息化建设，着力构建生态观光、休闲度假、健康疗养、户外运动、文化体验五大产品体系，提升旅游产品品质，全方位塑造国际知名旅游品牌。全面构建以高端康养、会议会展、体育运动为主要业态的旅游品牌体系，发展集旅游、医疗、教育、体育、康养等产业为一体的高端医疗健康产业集群，建立“诊、疗、医、养”四位一体的生命健康基地，打造以康旅为核、医养为基的国际健康养生城市，切实把澄江建设成为高品质的康养城市和旅居城市。建设一批具备国际标准的会议会展设施，提升会议会展业态国际化、高端化、品牌化、专业化水平。

**三是优先支持教育科技文化事业发展。**必须把支持教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化。提高教育质量，促进各类教育事业协调发展，持续推动优质教育均衡发展，发展素质教育，推进教育公平。加大技术改造和技术创新的支持力度，深化科技体制改革，建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，加大对中小企业创新的支持，促进科技成果转化。积极培育和践行社会主义核心价值观，繁荣发展社会主义文艺，推动文化事业和产业发展，弘扬澄江文脉，丰富文化内涵。

**四是确保社会保障和就业稳步发展。**继续支持社会保障体系建设和完善，进一步推进完善养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度、工伤保险制度，大力推进社会救助体系建设，按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建设覆盖全市、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。坚持支持就业优先战略和积极就业政策，支持开展职业技能培训，鼓励创业带动就业，探索就地转化就业的新路子，实现更高质量和更充分就业。

**五是重点支持卫生健康事业高质量发展。**在做好新冠疫情防控工作的同时，放眼长远，抓紧补短板、堵漏洞、强弱项，进一步完善重大疫情防控体制机制、健全公共卫生体系、增强应对突发重大公共卫生事件的能力。完善基层医疗设施，筑牢公共卫生服务根基；加强医疗卫生人才培养引进，提高公共卫生服务能力；加快推进医疗卫生体制改革，建立居民医疗负担明显减少、各方关系进一步理顺的医疗卫生服务体系；构建现代医院管理体制，打造省、市、县、镇、村五级紧密型医共体，为“三个国际城市”建设提供坚实的公共卫生体系。

### 四、围绕“四个支柱”，构建财政高质量发展新格局

**一是以事权与支出责任明晰为契机，促进财税体制的科学合理调整。**近几年中央和地方财政事权和支出责任划分改革进展迅速，为省以下财政事权和支出责任划分提供了明确指导和参照，澄江财政应以此为契机，积极推动澄江与上下级财政事权与支出责任划分改革，努力形成权责清晰、财力协调、区域均衡的财政关系；全面落实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；研究建立稳定、可持续的地方税体系，加快实现现代化税收分配格局；完善预算管理制度，提高国有资本经营预算调入一般公共预算比例；加快建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系；积极推动国企改革。充分发挥地方积极性，促进财政体制科学合理调整。

**二是以强化财政风险管理为核心，促进债务利用与债务规模的统一。**防范化解债务风险是澄江财政的重点任务之一。对于防范化解债务风险，首先要辩证地看待债务：一方面，债务水平和债务规模增速可控，就不会发生债务风险；另一方面，管好用好债务是防范化解债务风险最有效的手段；要以风险管理为核心，强化债务资金管理，建立规范和公开的债务管理模式。建立债务资金统筹使用长效机制，推进预算公开透明化进程，完善财政支出问责机制。做好政府债券借用还各项工作，健全债务风险预警机制，推动融资平台公司市场化转型，提高应对和处置本地区债务风险事件的能力。

**三是以推进新型财源建设为载体，铸牢财政可持续发展的产业基础。**加强财源建设是增加地方财政收入、增强经济综合实力和提高社会公共服务能力的根本途径。促进经济总量的不断增长，是稳定财政收入来源的基础。以培育地方主体税种和财源培植为核心，主动服务和融入国内国际双循环，紧紧围绕建设“国际旅游城市、国际健康养生城市、国际会议中心城市”三个国际城市的目标，全面推进财源培植与建设，集中力量抓主导产业培育，构建“主导+传统+新兴”的产业体系，发展壮大以文化旅游业为核心的现代服务业为支柱产业，巩固提升磷化工、建筑建材、现代生态观光农业等传统优势产业，培育壮大健康养生、会议会展、体育运动、现代物流等新兴产业，形成具有澄江特色的现代产业和财源体系。

**四是以实施全面绩效管理为抓手，确保财政运行效率的稳步提升。**全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化、优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。融合预算管理和绩效管理，逐步建立权责清晰、约束有力、全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。以实施全面绩效管理为抓手，加强财政资金管理，提高财政资源配置效益，把预算管理重点从要求加大财政投入转到提高财政资金使用绩效上来，提高预算绩效管理的科学性和规范性，健全预算绩效管理工作机制，确保财政运行效率的稳步提升。

## 第六章 “十四五”财政发展主要任务

“十四五”时期，围绕建设“国际旅游城市、国际健康养生城市、国际会议中心城市”的目标，澄江财政将全面建设高质量可持续发展现代财政，加大力度支持生态环保建设和构建具有澄江特色的“主导+传统+新兴”的现代产业体系和财源体系，持续支持基础设施建设夯实经济社会发展的基石，统筹城乡发展推动新型城镇化，全面发展和改善民生，保障重点领域支出，严格控制政府债务，防范化解财政风险，确保澄江财政高效稳定运行。

### 一、以财政高质量发展为目标，深化财政体制改革

#### （一）理顺地方政府间财政事权与支出责任关系

**理顺政府事权范围和支出责任。**财政事权和支出责任划分改革，是深化财税体制改革的重中之重，也是建设现代财政最难啃的“硬骨头”，随着近几年我国中央和地方财政事权和支出责任划分改革进展迅速，为省以下财政事权和支出责任划分提供了明确指导和参照，澄江财政应乘势而上，推动澄江与上下级财政事权与支出责任划分改革。

全面落实省政府已印发领域财政事权与支出责任划分改革实施方案，配合推进其他领域财政事权与支出责任划分改革，尤其是生态环境领域省以下财政事权与支出责任划分，积极主动向上级反映澄江在生态领域事权与支出责任存在的困难。

**完善市对乡镇财政管理。**在保持现有全市财力格局总体稳定前提下，完善市对乡镇财政管理，稳步提高乡镇财政保障水平。全面实施和完善财政税收增收奖励机制，充分调动乡镇立足自身、通过加强税收征管获得奖补资金，增强服务本地经济社会发展的能力。深化市、乡镇财政综合改革，更好发挥乡镇基层财政面向基层群众、落实民生政策、提供公共服务等方面职能，形成因地制宜、灵活有序、法治规范、公开透明、高效运转的市、乡镇财政管理新局面。

#### （二）深化财政管理改革，提高财政资金效益

**加快完善现代预算制度。**深入学习修订后的《中华人民共和国预算法实施条例》（以下简称《实施条例》），严格执行预算法和《实施条例》，及时修订和清理与《实施条例》不一致的预算管理规章制度，确保规章制度依法合规。实行全口径预算管理，完整编制一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算“四本预算”，政府的收支全部纳入预算管理中，不断推进四本预算的统筹协调，促进预算管理一体化。

**全面实施预算绩效管理。**切实按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的要求，融合预算管理和绩效管理，逐步建立权责清晰、约束有力、全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。进一步强化绩效评价结果的运用和反馈，将绩效评价结果作为改进管理和编制以后年度预算的依据。进一步构建全方位预算绩效管理格局，健全预算绩效管理制度，强化预算绩效管理监督和约束。持续推进预算公开，不断扩大预算公开的范围、内容，建立制度化的预算公开程序。要推进中期财政规划管理改革，建立跨年度预算平衡机制。促进中期财政规划与预算绩效管理的深度融合。

**编好用好中期财政规划。**中期财政规划是贯彻落实新《中华人民共和国预算法》和深化财税体制改革的重要举措之一，对增强财政政策的前瞻性和财政可持续性，改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制都具有重要意义。中期财政规划的核心在于总量控制，需要不断强化三年滚动财政规划编制，强化跨期预算约束，做好滚动项目库建设。严格项目评审管理和滚动安排管理。通过项目库建设，一方面完善项目决策的科学性，另一方面通过项目库、中期财政规划、预算层层递进的关系来形成约束，提高项目预算编制质量，减少资金结转结余、沉淀脱节问题。

**健全完善政府采购制度。**严格遵循“依法采购、优质服务、规范操作、廉洁高效”的服务宗旨和“重服务、重效率、重规范”的工作要求，认真细致地做好集中采购工作，不断推进政府采购规范化，持续强化政府采购监督管理，加强政府采购指导管理。加强政府采购信息公开，加强与采购人、交易中心和供应商的协调，主动与有采购需求的部门对接，督促各预算单位做好年度政府采购预算。

**创新发展财政投融资体系。**在基础设施、科技等领域推进投融资体制改革，推进多元化投入机制建设。处理好政府与市场的关系，将政府投入集中于市场失灵和具有战略意义的领域，引导金融社会资本进入，给予各类投资主体平等地位。建立规范合理的政府项目投资机制，构建包含政府项目投资规划、论证、决策、执行和绩效评价的全过程的体制机制。拓宽融资的渠道，综合运用直接融资和间接融资手段，通过资产证券化、政府和社会资本合作（PPP）模式等融资方式，构建和完善PPP隐性债务风险分担合理机制。

### 二、以增进财政可持续性为重点，持续推进生态建设

#### （一）支持巩固提升抚仙湖保护治理水平

守护好抚仙湖，是事关澄江发展的千年大计，是第一政治要务。澄江财政要深入践行习近平生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持规划引导、生态优先、科学治理、绿色发展、铁肩担当，以湖泊保护治理统领流域社会经济发展全局，紧紧围绕抚仙湖Ⅰ类水质保护目标，以构建抚仙湖流域健康水循环体系为核心，全面实现抚仙湖水资源平衡及可持续利用。深入开展抚仙湖生态流域系统保护治理，实施生态修复、截污治污、面源污染防治、河道整治、管理体系能力等项目建设，全面提升生态系统服务功能，推动流域生态环境持续改善，促进抚仙湖流域经济、社会、环境全面协调发展。

全面做好抚仙湖保护治理资金保障：（1）争取国家和省级项目资金支持。抓好项目的前期工作，积极争取国家和省级项目资金支持，加强向中央、省级部门请示汇报，加强与国家财政部、发改委、环保部、水利部的沟通协调，积极按要求申请各部委对口中央资金，如生态环境部的水污染防治专项资金、山水林田湖草专项资金、农业农村部的农村环境综合整治专项资金等。（2）加大市县资金配套力度。加强市级、区县级财政资金配套力度，充分发挥投融资平台公司的作用，积极引导社会资本投入，健全投资回报机制，进一步完善吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，试行环境污染第三方治理，积极探索环保工程如污水处理设施、垃圾与清运处置工程等市场化运作。采取发行企业债券、发行基金、资产证券化等进行融资，吸纳社会、企业、个人资金及外资投入流域生态环境保护工作中。（3）采取政府专项债券保障。对规划内符合条件的项目，积极申报发行政府专项债券支持。（4）建立流域生态补偿机制。积极探索和建立流域生态补偿机制，制定生态补偿政策，将生态补偿资金落到实处。强化水资源开发利用有偿制度建设，保证资金用于当地的生态恢复和污染治理。（5）吸引社会资金参与。在争取财政资金的同时，积极吸引环保企业或环保组织支持，大力吸引社会资金的加入，形成可持续发展的保护治理规划资金保障格局。进一步完善项目和资金管理制度，强化项目跟踪评估和绩效评价，提高资金使用效益，确保资金使用安全。

#### （二）加强生态功能区转移支付制度建设

澄江财政面对严峻的生态保护形势，一方面，要严格按照财政部《国家重点生态功能区转移支付办法》、《云南省生态功能区财政转移支付办法》的规定管理使用资金。严格控制生态功能区转移支付资金的使用范围；优化生态功能区转移支付资金的管理和分配；加强生态功能区转移支付资金的监督与检查等方面的内容。另一方面，要如实积极的向上级反映现状和困难，积极向上级部门寻求加大对澄江生态功能区转移支付补助力度和均衡性转移支付补助；积极主动推动在财政事权与支出责任划分改革中，将抚仙湖生态环境保护治理投入部分纳入中央、省级事权，建立抚仙湖保护的长效投入机制；积极向上级部门寻求加大对山区生态环境保护工作的支持力度，不断改善农村生态环境。

### 三、以现代化产业体系建设为基础，全面推进财源培植与建设

#### （一）加强现代基础设施，有效提升发展能力

支持以 “两新一重”为抓手的基础设施建设和短板补齐，加快形成互联互通、功能配套、安全高效、保障有利的现代化基础设施和现代综合交通运输体系建设，夯实高质量发展基础。加快信息基础设施建设，实施5G网络全覆盖工程，打造“5G+”生态系统，助力智慧医疗、智慧交通、智慧旅游等民生服务和社会治理 5G 应用。统筹各种运输方式发展，继续加快公路基础设施建设，不断优化综合交通网络结构，着力加强城市和城乡交通运输方式的有效衔接。以全域、全流程、全生命周期“三全理念”为统领，加快完善配套工程，形成布局合理、时空均衡的区域性梯次水网。不断推进能源基础设施建设，加快能源转型升级、推动能源高质量发展。

#### （二）坚持以绿色为底色，构建现代产业体系

“十四五”时期，澄江财政要围绕“三个国际城市”建设，加大财政投入，有效发挥财政的基础和支柱作用，创新财税支持体制机制，着力转变财政投入方式，充分体现财政资金的引导作用，通过简政放权、产业发展基金、税收优惠、园区转型升级、政府采购等经济调控措施推动产业结构优化，构建现代化产业体系。

**发展壮大以文化旅游业为核心的现代服务业。**始终坚持旅游强市战略不动摇，推动旅游产业国际化、标准化、信息化建设，着力构建生态观光、休闲度假、健康疗养、户外运动、文化体验五大产品体系，提升旅游产品品质，全方位塑造国际知名旅游品牌。扩大有效供给，吸引高端人群，增加境外游客数量，延长停留时间，提升消费水平，增加外汇收入，使旅游业真正成为澄江市未来的支柱产业。

**大力培植康养和会议会展产业。**把康养和会议会展作为支撑“三个国际城市”的重点产业，科学统筹、重点谋划，确保一批项目落地落实。加快抚仙湖国际健康旅游谷、中山大学澄江市医院等重点项目建设，大力引进国内外优质医疗资源，加快建设健康养生综合体，推动高端医疗、养老养生服务业加快发展，打造高端健康养生示范基地。不断推进大型会展及相关配套设施建设，加大招商引会力度，积极引进培育高端国际品牌展会，培育会展龙头企业，完善会展产业链，打造具有国际影响力的会展品牌。

**依托园区建设，巩固提升磷化工和建筑建材产业。**支持打造澄江产业园区，以澄江工业园区“一园四片区”架构为基础，加快产业转型升级。支持以磷化工加工为主导产业，辅以新型建筑材料生产的东溪哨片区建设，支持发展特色食品加工产业及物流配套产业的蛟龙潭片区建设，支持作为轻型机械组装区和冷链物流区的提古片区建设，支持打造全国领先的新型建材生产及加工基地的牛场片区建设，优化澄江生产力空间布局。

**助力构建高原特色生态观光现代农业体系。**围绕全国农村产业融合发展和农业供给侧结构性改革，以工业化理念谋划农业现代化，突出标准化、规模化、产业化、品牌化，推进“大产业+新主体+新平台”模式，加快农业产业结构调整，扩大蓝莓、荷藕等作物种植，大力发展生园经济等高原特色现代生态休闲观光农业。依托植被恢复项目，突出“一村一品、一地一景”，推进林旅融合发展。全面推行农产品质量和食品安全信息建设，实现食品安全可追湖体系全覆盖。加强与高校和科研机构合作，为农业产业提供技术支撑。

**开拓科技创新引领产业发展新思路。**深入实施创新驱动发展战略，增强科技创新对产业发展的引领作用，强化企业技术创新投入的主体地位，支持和鼓励企业积极申报专利；鼓励企业建立技术研发机构，积极创建企业技术中心、工程（技术研究）中心、重点实验室、院士专家工作站等研发机构；支持企业建立产学研战略联盟，与高等院校、科研机构紧密合作，创建自主知识产权、自主品牌、自主创新、核心竞争力强的技术创新型企业。加快发展数字经济，支持 5G 技术、云计算、人工智能技术的推广运用，突出数字赋能，协同推进产业数字化、数字产业化，促进工业、农业、服务业数字化转型。

#### （三）以房地产行业为中心，培植建设支柱财源

基于澄江目前税收来源主要依靠第三产业特别是以旅游房地产业为支撑的现实，以房地产业为中心，加强相关联税源建设与征收管理，真正建设具有支柱作用的稳定可持续的税收来源。

一是加强本土建筑业培植与税收征管，减少工程建设项目税收外流。二是加强房地产行业培植与税收征管，督促房地产项目企业按规定办理产权证书。三是加强土地增值税清算力度，创新方式方法，加快土地增值税清算，确保土地增值税征收及时。

#### （四）统筹税收非税收入，完善地方税收体系

**一是强化税收征收管理，逐步提高税收收入比重。**不断强化组织领导，切实压实各级各部门税收征管的责任，堵塞税收征管漏洞。加强常规税源征管，特别是加强对“批、零、住、餐”业的管理，堵住税收流失漏洞，确保常规各项税收应收尽收。重点抓好建筑业、房地产相关行业、交通运输业等行业的税收征管和土地增值税的征管。税务机关应当充分运用信息化手段建立多元化办税体系，创新税源管理方式，简化申报征收程序，为纳税人提供高效便捷的办税服务，提高税收征收率，降低纳税成本。完善税收监督。财政、审计、监察部门应当依法对税务机关组织收入、税收征管以及税收征管保障落实情况进行财政、审计和行政监督。建立健全社会监督机制，主动接受纳税人、新闻媒体和社会团体对税收执法的评议和监督，及时公开改进措施和反馈改进结果。

**二是完善非税收入管理制度建设。**以健全和完善的规章制度为依据，以精干高效的非税管理机构和征管人员为保证，以方便、高效、实用的网络征管系统为工具，以加强和规范非税收入管理为中心，通过编制和执行完整的部门预算，对政府非税收入实行全面分类管理，逐步建立与公共财政相适应的政府非税收入管理体系，促进非税收入制度化、规范化管理。

### 四、以财政风险管理为核心，有效防范和化解财政风险

推进澄江财政高质量可持续发展要有风险思维。财政要重视预防和消解风险，提前建立财政“防火墙”和“安全网”，特别是要通过现代财政制度建设，提高财政韧性，提升化解风险的综合能力。

#### （一）全力防范化解政府债务风险

短时间内，澄江财政高质量可持续发展面临的最大问题是债务风险。从2020年开始，澄江进入偿债高峰期，限额内政府债务到期本息及隐性债务偿还规模较大。积极防范化解政府性债务，是澄江财政“十四五”期间工作的重中之重。**首先，要严格控制新增政府债务。**严格将新增地方政府债务纳入预算，接受同级人大审查和监督，不能在预算之外举债。全面掌握和清理核查全市债务情况，从债务成因、发生时间、规模结构、项目方向、资产状况及偿债能力等方面进行清理统计，在厘清锁定债务基础上，实行政府中长期支出事项的归口管理，严格项目建设的审批及报备，严控债务增量。**其次，要积极稳妥化解存量债务。**将化解存量政府债务目标任务分解到各乡镇和部门，落实到具体项目，综合运用财政预算安排、资产证券化、处置国有资产等方式，逐年消化政府债务。**最后，要着力构建债务管理和风险防控长效机制。**整合现有闲置存量土地、资产资源，充分发挥资产资源的效益，保障政府存量债务及地方政府未来支出责任的履行。在全面掌握政府资产负债、政府债务还本付息和本地经济财政运行等情况的基础上，要根据债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率、或有债务代偿率等指标，及时分析和评估政府债务风险状况，建立和完善政府债务风险预警和应急处置机制。

#### （二）重点防范财政运行压力风险

澄江财政运行压力主要来自于政策和外部环境变化引起减收因素增多、一次性收入逐年减少、财源建设滞后等财政收入缺乏可持续性压力；生态环保支出、“三保”支出等刚性支出增加压力。有限的财力与过多的支出责任使财政运行风险剧增，特别是抚仙湖生态环境保护任重道远，需要与可能的矛盾愈益突出。

**一是要兜牢兜实财政底线。**抓好“六稳”“六保”工作，在疫情防控、减税降费、政府偿债、重点支出等多方压力下，坚持“三保”在财政支出中的优先顺序，扛实“三保”主体责任，努力兜住“三保”底线。**二是要更加积极争取上级支持。**积极研究各项扶持政策，加强与中央、省、市相关部门对接，积极争取上级资金支持我市以抚仙湖和帽天山保护为重点的生态建设和经济建设。**三是进一步提高澄江经济社会发展效益和质量。**经济社会发展产生的贡献是解决财政风险的根本之策，不仅可以增加税收收入反哺经济社会发展，还可以用发展成果来化解地方政府债务，实现澄江财政的高质量可持续发展。

### 五、以财政提质增效为主旨，助推各项社会事业跨越发展

#### （一）坚持优先教育、科技、文化体育投入

**支持推动教育综合改革，**加快推进教育现代化。持续提高教育质量，促进各类教育事业协调发展，持续推动优质教育均衡发展。深入实施教育教学质量提升工程，办好公平优质教育。普及优质学前教育，加强“一镇一公办、一村一幼”建设。提升农村教育质量，推进义务教育均衡发展和城乡一体化。推进职业与成人教育健康发展，增强职业教育竞争力。支持和规范民办教育发展。重视和支持民族教育和特殊教育发展。加强教育基础设施建设，强化教育信息化建设，发挥在线教育优势，完善终身学习体系，建设学习型社会，提升澄江教育水平。

**加大支持科技创新的力度，**强化科技对经济社会发展的支撑和引领，特别是围绕抚仙湖流域生态建设，围绕发展高原特色生态观光农业，积极开展对技术研究、引进和创新的财政支持，强化对农业科技创新的财政支持。支持构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。鼓励企业建立技术研发机构，支持企业建立产学研战略联盟，创建自主知识产权、自主品牌、自主创新、核心竞争力强的技术创新型企业。支持科学技术普及，加大科普基础设施建设，提高公众科学素质。

**积极支持发展文化体育事业，**加强社会主义精神文明建设，以中国梦和社会主义核心价值观凝聚发展共识。广泛弘扬和践行社会主义核心价值观，实施文明创建工程，完善志愿服务体系，推动全市新时代文明实践中心（站、所、点）全覆盖，提高社会文明程度，持续巩固全国文明城市创建成果。创新实施文化惠民工程，优化城乡文化资源配置，健全文化公共设施。着力加强文化遗产传承保护的支持。建强用好融媒体中心，强化对外宣传。推动文化事业繁荣发展。进一步完善公共体育场馆和健身设施，广泛开展全民健身运动。继续支持七彩云南全民健身基础设施工程建设，支持改善全县中小学校体育场地设施，支持打造以抚仙湖为中心的体育精品赛事的组织和市场开发，支持推进体育产业各门类和业态全面发展。

#### （二）重点支持健全公共卫生体系

重视持续增加对公共卫生的财政投入，从根本上保障把公共卫生作为一项公益事业来做。提高对专业公共卫生机构和基层医疗机构的财政补助，使其维持收支平衡和有效运转，从根基上保障公共卫生事业的有序开展。强化财政对公共卫生人才资源的支持。夯实财政投入对公共卫生体系的科学研究支撑，提升重大传染病救治能力和疾控机构核心能力，健全应急响应及预警机制，完善医疗救治和物资保障体系，提高应对突发公共卫生事件能力。为公共卫生机构和该领域的新型研发机构搭建合作桥梁，提升公共卫生体系的综合实力。深入开展爱国卫生“七个专项行动”，提升国家卫生城市建设水平。

#### （三）全面助力提高社会保障水平

支持加大社会保障投入力度，着力构建覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。深入推进全面参保计划，推进社保转移接续，实现基本养老保险全国统筹、基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级接轨。健全重大疾病医疗保险和救助制度，优化异地就医直接结算，积极发展商业健康保险。健全灵活就业人员社保制度，落实渐进式延迟退休年龄政策。健全医疗保险稳定可持续筹资和报销比例调整机制，实行职工退休人员医保缴费参保政策。落实医保支付方式改革，整合城乡居民医保政策和经办管理，重视和支持帮扶中心建设。推动养老事业和养老产业协同发展，健全老年人、残疾人关爱服务体系。完善社会救助、住房保障、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，全面提升社会保障能力。

#### （四）千方百计支持就业创业工作

把稳定和扩大就业摆在更加突出的位置，积极支持实施就业优先战略和积极就业政策。高标准建设“双创”示范基地，加大“贷免扶补”、创业担保贷款等政策帮扶力度，鼓励引导自主创业。健全就业公共服务体系，着力解决结构性就业矛盾，加强重点群体就业工作。着力解决就业信息不对称问题，全力解决抚仙湖径流区土地流转区域农村劳动力转移就业，加强农村劳动力转移培训，更新维护农村劳动力转移就业信息系统，为劳动力转移就业提供精准服务。加强专项职业教育、继续教育、技能培训和创业培训，提升劳动者技能素质。加强农村居民择业观念和就业形势宣传教育，引导农村居民树立正确就业观念。鼓励抚仙湖保护重大工程和基础设施建设项目就近吸纳农村劳动力。强化就业服务，建立农村劳动力对象、用工需求、政府公益性岗位“三张清单”，构建一体化服务平台，促进土地流转家庭、零就业家庭、最低生活保障家庭就业。

# 第三篇 收支预测与规划安排

## 第七章 地方可用财力预测

地方可用财力是地方政府用于经济社会发展的可支配财政资金之和，主要包括地方一般公共预算收入中的税收收入、非税收入和上级补助收入，政府性基金收入，社会保险基金收入，国有资本经营预算收入[[9]](#footnote-8)和地方政府债务收入等。

### 一、测算的模型与方法

本章节采用了灰色模型进对地方可用财力的各项收入进行预测。地方可用财力在一定程度上决定了地方政府的支出规模及履行政府职能的边界，但由于地方可用财力的构成复杂多样，其影响可用财力的因素众多并且相互交织互相影响，难以全部掌握并考虑在内。因此，将保留主要构成部分和影响因素，剔除不可控因素。综上，决定采用灰色预测法建立GM（1，1）模型，对澄江市未来五年可用财力的各项指标变动进行预测。灰色预测法是一种预测灰色系统的预测方法，通过鉴别系统因素之间发展趋势的相异程度，即进行关联分析，并对原始数据进行生成处理来寻找系统变动的规律，生成有较强规律性的数据序列，然后建立相应的微分方程模型，从而预测事物未来发展趋势的状况，灰色系统理论可用来解决小样本的信息不完备系统的复杂问题。主要步骤为：（1）根据GM(1，1) 模型原理，同时借助程序的便捷性和效率性，运用GM(1，1) 模型和MATLAB算法，得到各年预测值；（2）根据相对误差检验、后验差比值及关联度检验对预测结果进行精度评判。当小误差概率检验P值>0.95且方差比检验C值<0.35时说明建立的灰色预测模型通过检验。当小误差概率检验P值<0.95但>0.8，方差比检验C值>0.35但<0.5时说明建立的灰色预测模型检验合格。

### 二、一般公共预算收入

#### （一）一般公共预算本级收入[[10]](#footnote-9)

“十三五”期间，澄江一般公共预算收入年均增速为7.25%，且近三年内增速逐渐放缓，2018年、2019年、2020年各年度增速分别为8.61%、-3.10%、-13.68%。综合考虑“十三五”期间澄江市各年度一般公共预算收入数据分析结果和未来五年宏观经济形势及国家宏观调控政策走向，预计澄江市未来五年一般公共预算收入增速相比“十三五”期间会有所下降，保持在5%～8%之间，“十四五”一般公共预算收入规模累计可达到46.17亿元～50.42亿元。其中， 2021-2025各年度预计分别完成一般公共预算收入8.3亿元、8.9亿元、9.5亿元、10.0亿元、10.6亿元。

**表7-1：澄江市“十四五”一般公共预算本级收入指标预测**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **指 标** | | **“十三五”期间基数** | **“十四五”**  **数据预测** | **2025年**  **目标值** |
| **一般公共预算本级收入** | **增速** | **年均7.25%** | **年均5%～8%** | **6.07%左右** |
| **总规模** | **42.78亿元** | **46.17亿元**  **～50.42亿元** | **10.67亿元** |
| **税收收入** | **增速** | **年均10.52%** | **年均6%～9%** | **6.87%左右** |
| **总规模** | **26.46亿元** | **35.04亿元～38.26亿元** | **8.20亿元** |
| **非税收入** | **增速** | **年均4.83%** | **年均3%～4%** | **3.50%左右** |
| **总规模** | **16.32亿元** | **10.78亿元～11.45亿元** | **2.47亿元** |

数据来源：2016-2020年数据来源于澄江市各年度财政决算报表；2025年数据为本规划测算数。

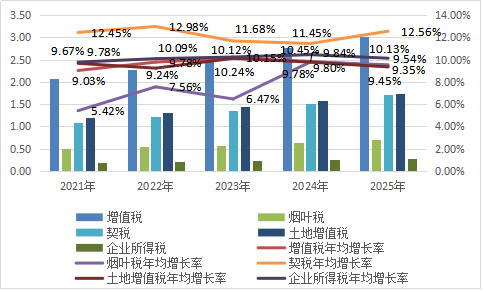
**图7-1：“十四五”澄江市一般公共预算本级收入规模与增速**

**1、税收收入**

自2018年起，全面实行普惠性减税降费政策，重点减轻制造业和小微企业税收负担，支持实体经济发展。随着减税降费效应的不断释放，预计澄江市未来五年税收收入增速与“十三五”的年均增速10.52%[[11]](#footnote-10)相比会稍有下降，年均增速将保持在6%～9%，累计完成税收收入35.04亿元～38.26亿元。其中，2021-2025各年度预计实现税收收入分别为6.22亿元、6.66亿元、 7.16亿元、7.6亿元、8.20亿元，增速分别为6.01%、7.12%、7.54%、7.14%、6.8%。

根据澄江市目前税收收入构成来看，增值税、土地增值税、契税、烟叶税、企业所得税是澄江市税收收入中的五大主要税种，因此，对目前收入占前五位的主要税种进行了预测分析。

“十四五”期间，澄江市主要税种收入规模如下图所示：



**图7-2:“十四五”澄江市主要税种收入规模与增速**

（1）增值税。“十三五”期间，澄江增值税收入年均增长率为17.33%[[12]](#footnote-11)。考虑到增值税是当前减税降费政策实施的重点，假定未来五年增值税税基与“十三五”保持一致，预计澄江市“十四五”期间增值税增长率将有所下降，年均增长率在9.65%左右**，**累计实现增值税规模12.68亿元，2021-2025各年度增值税目标收入分别为2.08亿元、2.29亿元、2.52亿元、2.77亿元、3.03亿元。

（2）烟叶税。澄江市全力打造生态观光农业且已初见雏形，“十三五”烟叶税年均增长率为7.26%。考虑我国目前对烟草行业的精准管控，烟叶面积在未来几年增长幅度放缓，预计澄江市未来五年烟叶税增长率将维持在7.76%左右**，**累计实现烟叶税收入规模2.96亿元，预计20210-2025年各年度烟叶税收入分别为0.51亿元、0.54亿元、0.58亿元、0.64亿元、0.70亿元。

（3）契税。“十三五”期间，澄江市契税收入年均增速为66.98%[[13]](#footnote-12)。考虑到澄江市“十四五”期间全力打造“三个国际化城市”以及与此直接相关的房地产业等的不断发展，契税收入也将逐步提高，预计澄江市未来五年契税收入年增长率将维持在11%～12%左右，累计实现契税收入规模达到6.89亿元，预计2025年契税收入目标为1.71亿元。

（4）土地增值税。“十三五”期间，澄江土地增值税收入年均增速为70.66%。[[14]](#footnote-13)根据澄江市未来五年土地资源开发的预期发展，预计澄江市未来五年土地增值税收入年增长率为9.63%左右，2025年土地增值税预期规模目标为1.74亿元；预计“十四五”期间累计实现土地增值税收入规模达到7.31亿元。

（5）企业所得税。“十三五”期间，澄江市企业所得税年均增速为4.33%。[[15]](#footnote-14)综合考虑减税降费等政策性因素对企业所得税增收的影响，通过计算企业所得税与其他税种在税收收入中的结构性变化，考虑未来发展方式转变和高质量发展对企业所得税收入的促进作用，预计澄江市“十四五”期间企业所得税增长率处在10%～11%之间，累计完成企业所得税规模1.21亿元～1.24亿元，2025年企业所得税的目标值预计为0.29亿元。

**2、非税收入**

“十三五”期间，澄江市非税收入年均增速为4.83%[[16]](#footnote-15)。非税收入由于收费项目多、环节复杂、政策因素强等特点，其波动性也较大，外加当前国际经济形势的影响，考虑到减税降费和提高财政收入质量等因素的影响，“十四五”期间，澄江非税收入年均增速将会略有下降，预计可保持在3%-4%，累计可完成非税收入10.78亿元～11.45亿元。2025年，预计全市非税收入为2.47亿元。

#### （二）上级补助收入

2016-2020年，澄江市上级补助收入年均增速为21.81%[[17]](#footnote-16)。通过分析“十三五”期间澄江市上级补助收入情况，考虑到澄江市在抚仙湖治理等生态环境保护建设中特殊性以及实现公共服务均等化需要大量资金支持等因素，澄江市上级补助收入将会继续增加，但平均增速会大幅度放缓，预计“十四五”期间年均增长率为9.96%，累计总金额为124.68亿元，2021-2025年各年度上级补助收入分别为20.43亿元、22.42亿元、24.69亿元、27.22亿元、29.90亿元。

“十四五”期间，澄江市上级补助收入规模与增速如下图所示：

**图7-4：“十四五”澄江市上级补助收入规模与增速预测**

1、返还性收入。“十三五”期间，澄江返还性收入年均增速为72.77%。[[18]](#footnote-17)以“十三五”期间各年的返还性收入增长率和返还数额作为重要参考，以及对未来五年增值税消费税等税收的预测，预计澄江市“十四五”期间返还性收入增长率将保持在8.64%左右，累计总金额为3.37亿元。其中，2021-2025各年度返还性收入目标值分别为0.56亿元、0.62亿元、0.66亿元、0.72亿元、0.79亿元。

2、一般性转移支付。“十三五”期间，澄江一般性转移支付年均增速为13.61%[[19]](#footnote-18)。考虑到近年来实施大规模减税降费以及疫情冲击等因素的影响，地方财政减收增支压力不断增加，上级财政逐步加大对基层的一般转移支付力度。因此，以“十三五”澄江市一般性转移支付历史数据为基础，综合考虑上述因素，预计未来五年一般性转移支付收入将继续增加，增速为6.32%左右，累计金额达到39.32亿元，2021-2025各年度一般性转移支付目标收入分别是6.90亿元、7.38亿元、7.81亿元、8.32亿元、8.90亿元。

3、专项转移支付收入。澄江以抚仙湖流域生态环境保护为重点的生态文明建设作为立市之本、民生之要、发展之基，因此澄江市在生态保护治理领域的专项转移支付收入占相当大的比重，且在“十三五”期间，用于生态环境保护领域的专项资金大幅增加，平均增长率高达30.10%[[20]](#footnote-19)。以“十三五”澄江市生态保护建设得到的专项转移收入为基数，考虑到专项转移支付的性质以及转移支付制度改革趋势，“十四五”期间将难以继续保持高增长态势，因此，各年度专项转移支付收入将会有所增加，但增长速度可能会明显下降。预计“十四五”期间，澄江市专项转移支付年均增长率保持在10%～12%左右，累计总额可达81.99亿元。其中，2021-2025年各年度分别为12.96亿元、14.42亿元、16.21亿元、18.18亿元、20.21亿元。

**表7-2：澄江市上级补助收入预测（2021-2025年）（单位：亿元）、**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **项目名称** | **“十四五”期间** | | **2025年**  **目标值** |
| **累计额** | **年均增长率** |
| **上级补助收入**  **合计** | **124.68** | **9.96%** | **29.90** |
| **一、返还性收入** | **3.37** | **8.64%** | **0.79** |
| **二、一般性转移支付收入** | **39.32** | **6.32%** | **8.90** |
| **三、专项转移支付收入** | **81.99** | **11.81%** | **20.21** |

### 三、政府性基金收入

在政府性基金收入中，国有土地使用权出让收入占绝对主体部分。因此，这里对政府性基金收入的预测，实际上就主要是对土地出让收入的测算。“十三五”期间，澄江市国有土地出让面积逐年增加，政府性基金收入年均增长率高达153.80%，[[21]](#footnote-20)但年度之间波动较大。考虑未来五年受土地报批政策等的影响，特别是土地报批不便且由于未来供地面积基本固定，按照“十四五”前期土地需求大，土地出让多，后期土地供给和出让会趋于下降的趋势考虑，未来五年澄江市国有土地使用权出让收入将呈现逐渐下降的趋势。预计“十四五”期间，澄江市累计完成政府性基金收入约125.18亿元[[22]](#footnote-21)，其中，2021-2025年，全市政府性基金收入分别为27.55亿元、27.04亿元、25.53亿元、23.16亿元、21.89亿元，增速分别为-27.73%、-1.86%、-5.56%、-9.31%、-5.46%。

“十四五”期间，澄江市政府性基金收入规模与增速如下图所示：

**图7-3:“十四五”澄江市政府性基金收入规模与增速预测**

### 四、社会保险基金收入

“十三五”期间，澄江市社保基金收入年均增长率为16.35%[[23]](#footnote-22)。近年来，我国明确了提高社保基金统筹层次的方向，并且持续推进社保精准扩面和加大征缴工作，增强基金保障能力，稳步提高人民生活水平。因此，结合澄江市“十三五”期间社保基金收入增长趋势，预计“十四五”期间全市的社保基金收入增长将继续保持平稳上升的趋势。“十四五”期间，预计澄江市社保基金收入增长速度将保持在7.41%左右，累计实现社保基金收入25.65亿元，2021-2025各年度完成社保基金收入目标分别为4.42亿元、4.75亿元、5.11亿元、5.48亿元、5.89亿元。

“十四五”期间，澄江市社保基金收入规模与增速如下图所示：

**图7-5：“十四五”澄江市社保基金收入规模与增速预测**

总体上，从地方可用财力[[24]](#footnote-23)的角度，预计“十四五”期间，澄江财政收入累计将达到323.01亿，**年均增速将保持在2.98%左右**；其中，2021-2025年各年度财政收入规模分别为60.78亿、63.11亿、64.82亿、65.92亿和68.35亿元。

**表7-3： 澄江市地方可用财力预测（2021-2025年）（单位：亿元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **项目** | **2021年** | **2022年** | **2023年** | **2024年** | **2025年** | **年均增长率 (%)** | **“十四五”累计** |
| **一般公共预算本级收入** | **8.38** | **8.90** | **9.49** | **10.06** | **10.67** | **6.04** | **47.50** |
| **上级补助收入** | **20.43** | **22.42** | **24.69** | **27.22** | **29.90** | **9.96** | **124.68** |
| **政府性基金收入** | **27.55** | **27.04** | **25.53** | **23.16** | **21.89** | **-9.98** | **125.18** |
| **社保基金收入** | **4.42** | **4.75** | **5.11** | **5.48** | **5.89** | **7.41** | **25.65** |
| **合计** | **60.78** | **63.11** | **64.82** | **65.92** | **68.35** | **2.98** | **323.01** |

**图7-6：“十四五”澄江市可用财力收入规模预测**

### 五、债务余额管理

由于抚仙湖生态环境治理领域的投入巨大，澄江市多次申请专项债券和特别国债，又因偿债资金来源有限，财政收入增长缺乏可持续性，抚仙湖保护治理力度的不断加大，后续治理保护投入资金将逐年剧增，导致了财政缺口加大，年末政府债务规模庞大。“十三五”期间，澄江市债务率[[25]](#footnote-24)分别为132.76%、81.0%、77.86%、160.60%、和106.03%，多次超过国际公认的90%-150%的安全警戒线。

**表7-4： “十三五”澄江市债务规模情况（单位：万元）**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **年份** | **政府综合财力** | **年末政府债务余额** | **债务率** |
| **2016年** | **187687** | **249181** | **132.76%** |
| **2017年** | **305382** | **247394** | **81.01%** |
| **2018年** | **390864** | **304329** | **77.86%** |
| **2019年** | **441003** | **708239** | **160.60%** |
| **2020年** | **712840** | **755842** | **106.03%** |

**图7-7：2016-2020年澄江市债务规模及债务率**

“十四五”期间，澄江市为防范地方政府债务风险，保证债务到期足额偿还，债务风险防控化解将是财政的重点工作之一。在不断提高债务利用效率和经济效益的前提下，应持续加强债务监管，积极化解债务，控制政府债务规模，争取将债务率降低至警戒线以下。

“十四五”期间，预计澄江市政府债务情况如下表所示：

**表7-5： “十四五”预计澄江市债务规模情况（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **项目** | **2021年** | **2022年** | **2023年** | **2024年** | **2025年** | **小计** |
| **债务本金期初数** | **755842.4** | **724862.4** | **684662.4** | **586322.4** | **569997.4** | **3321687** |
| **本期还本数** | **30980** | **40200** | **98340** | **16325** | **30950** | **216795** |
| **债务本金期末数** | **724862.4** | **684662.4** | **586322.4** | **569997.4** | **539047.4** | **3104892** |
| **本期付息数** | **26278.2** | **25224.00** | **23743.04** | **20008.62** | **19323.43** | **114577.29** |
| **债务率** | **128.61%** | **117.32%** | **98.20%** | **94.31%** | **86.30%** | **104.43%** |

**图7-8：“十四五”澄江市债务规模及债务率预测**

## 第八章 财政支出规划

根据澄江市政府“十四五”期间财政支出的重点以及“六稳”“六保”工作任务要求，优化支出结构，增强财政支出安排的前瞻性、灵活性、有效性，加强统筹协调，形成合力，进一步提升创新能力、培育发展动力、释放内需潜力，促进经济社会实现高质量发展。本支出规划在一般公共预算收支基线控制目标范围内，确保公共预算支出中主要任务和目标的顺利实现，设定分类别的支出上限。

### 一、一般公共预算支出基线

按照《中华人民共和国预算法》和全面深化财税体制改革要求，以第七章地方可用财力预测的澄江市一般公共预算中的税收收入、非税收入和上级补助收入等为基础，根据澄江市“十三五”财政收支的历史数据综合考虑了调入一般公共预算的资金规模。预计“十四五”期间，澄江市一般公共预算支出基线规模为208.01亿元；预计2021-2025年各年度一般公共预算支出分别为36.70亿元、39.06亿元、41.49亿元、43.91亿元和46.4亿元，年均增长率为6.29%。

### 二、主要支出规划

#### （一）节能环保支出

1、绩效目标

“十四五”期间，以习近平生态文明思想为指导，始终坚持“生态立市”战略不动摇，统筹山水林田湖草系统治理，全面完成“三个一次性”工程建设，守住自然生态安全边界，加快建设人与自然和谐共生的现代化。支持生态建设取得新成果。“三区”主导功能划分更加明晰、“三线”边界刚性管控更加有力，山水林田湖草系统治理水平不断提升，森林覆盖率明显提高，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源利用效率大幅提升，主要污染物排放总量持续减少，城乡人居环境更加优美，抚仙湖总体水质保持Ⅰ类。

2、支出限额

**表8-1：2021-2025年节能环保支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **节能环保支出** | **90.87%** | **89596** | **91667** | **97623** | **104014** | **124157** | **507057** | **8.50%** |

#### （二）文化体育旅游与传媒支出

1、绩效目标

“十四五”期间，始终坚持旅游强市战略不动摇，推动旅游产

业国际化、标准化、信息化建设，着力构建生态观光、休闲度假、健康疗养、户外运动、文化体验五大产品体系，提升旅游产品品质，全方位塑造国际知名旅游品牌。加快旅游业转型升级，形成一批旅游新业态、新热点。推进广龙小镇、星空小镇商业区建设并投入运营，基本完成寒武纪省级特色小镇创建工作。继续深化旅游革命，启动环湖旅游资源和业态重组，全面提升旅游形象和产业品质。坚持规划引领，按照闭合式景区的思路，推进抚仙湖5A级景区创建与发展工作，鼓励支持“半山酒店”、特色民宿和星级农家乐发展。培植康养和会展产业，把康养和会展作为支撑“三个国际城市”的重点产业。启动并推进览海抚仙湖国际健康旅游谷项目。

2、支出限额

**表8-2：2021-2025年文化体育旅游与传媒支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **文化体育旅游与传媒支出** | **22.06%** | **7157** | **7944** | **8375** | **8604** | **8784** | **40864** | **5.26%** |

#### （三）一般公共服务支出

1、绩效目标

“十四五”期间，考虑到保工资保运转的压力较大和支出结构调整优化方向，进一步深化行政管理体制改革，构建协调一致的管理机制，优化公共服务设施资源配置，政府治理能力显著提高，宏观调控能力不断增强；强化政治建设，认真贯彻党的十九届四中全会精神和习近平总书记考察云南重要讲话精神，政府部门“四个意识”更加牢固，“四个自信”更加坚定，“两个维护”更加自觉。

2、支出限额

**表8-3：2021-2022年一般公共服务支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **一般公共服务支出** | **12.86%** | **30917** | **33761** | **35264** | **36245** | **36346** | **172533** | **4.13%** |

#### （四）教育支出

1、绩效目标

“十四五”期间，教育支出要保障好教育重点支出，支持教育优先发展。大力支持学前教育、普通教育、职业教育和高等教育的发展。不断加大农村义务教育经费保障力度，支持教育综合改革，区分教育的公共性层次，完善针对不同教育类型的财政支持政策。优化教育资源配置，推进基本公共教育服务均等化。做好“控辍保学”工作。

提升教育发展质量，持续推动优质教育均衡发展。完成村级幼儿园、足球场等教育设施建设工作。完成凤小扩校提档工程建设，解决城区小学学位紧张问题。推动澄江职业高级中学与云南晨农集团合作办学，提升澄江职业教育质量。

2、支出限额

**表8-4：2021-2025教育支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **教育支出** | **9.92%** | **48952** | **52875** | **58943** | **60831** | **66179** | **287780** | **7.83%** |

#### （五）社会保障和就业支出

1、绩效目标

“十四五”期间，坚持以人民为中心的发展思想，提高保障和改善民生水平。支持构建覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。深入实施全民参保计划。健全重大疾病医疗保险和救助制度，健全灵活就业人员社保制度，完善分层分类的社会救助体系。加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。

支持实施积极就业政策，扩大就业容量，提升就业质量。积极鼓励引导自主创业。健全就业公共服务体系，着力解决就业信息不对称问题，全力解决抚仙湖径流区土地流转区域农村劳动力转移就业。加强专项职业教育、继续教育、技能培训和创业培训。加强农村居民择业观念和就业形势宣传教育。鼓励抚仙湖保护重大工程和基础设施建设项目就近吸纳农村劳动力。强化就业服务，构建一体化服务平台。

2、支出限额

**表8-5：2021-2025年社会保障和就业支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **社会保障和就业支出** | **9.13%** | **37203** | **40361** | **41505** | **47984** | **50908** | **217961** | **8.16%** |

#### （六）卫生健康支出

1、绩效目标

“十四五”期间，推进健康澄江建设，打造国际健康养生城市。完善城镇医疗卫生设施，提升医疗公共卫生服务水平，全方位、全周期保障居民健康，增进群众健康福祉。深化医药卫生体制改革，推动健康信息服务和智慧医疗服务。提升卫生健康服务质量，促进健康与医疗、养生等深度融合，加快中山大学澄江市医院和抚仙湖国际健康旅游谷建设。提升重大传染病救治能力和疾控机构核心能力，健全应急响应及预警机制，提高应对突发公共卫生事件能力，健全城乡居民公共卫生均等化服务体系。

2、支出限额

**表8-6：2021-2025年卫生健康支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **卫生健康支出** | **21.99%** | **39281** | **40894** | **45281** | **51627** | **51765** | **230168** | **7.14%** |

#### （七）公共安全支出

1、绩效目标

“十四五”期间，进一步落实安全生产责任制，完善食品药品、道路交通、消防等重点公共安全领域监管机制，筑牢人民群众生命财产安全防护网。坚决打赢扫黑除恶专项斗争，实现长治久安目标。不断深化内部管理，狠抓平安建设工作目标责任制的落实。提高防灾减灾和综合处置能力，构建全方位、立体化公共安全保障网。构建完成全面依法治县的法治体系和相应的现代公共安全运行机制，坚决遏制重特大安全事故发生，保障社会环境安全有序运行。

2、支出限额

**表8-7：2021-2025年公共安全支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **公共安全支出** | **7.95%** | **10960** | **11260** | **11947** | **12662** | **12739** | **59568** | **3.83%** |

#### （八）农林水支出

1、绩效目标

“十四五”期间，深入实施乡村振兴战略。分类推进“五类”村庄乡村振兴示范村建设，加快推进小湾、马房村、朱家山、梁王、三百亩、路居镇南片区 6 个乡村振兴示范点建设。加快产业融合发展，结合土地流转休耕和“森林抚仙湖”建设，打造兼具农业生产功能的区域景观。实施农村一二三产业融合发展示范工程。支持发展庄园经济。推动城乡人口转移和全域旅游协同互补，构建一三产融合发展的现代农业体系。实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。以乡村振兴巩固拓展脱贫攻坚成果，深入巩固生态保护脱贫，加强易地扶贫搬迁后续帮扶，推动产业扶贫向产业振兴提升，持续加大公共服务设施建设，建立农村低收入人口帮扶机制，培育壮大相对贫困村集体经济。

2、支出限额

**表8-8：2021-2025年农林水支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **农林水支出** | **1.54%** | **20584** | **21190** | **22318** | **22917** | **22996** | **110005** | **2.81%** |

#### （九）城乡社区支出

1、绩效目标

“十四五”期间，始终坚持“三个国际城市”目标定位不动摇，统筹城乡发展，扎实推进以人为核心的新型城镇化，建好城市、建特小镇、建美村庄，加快形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，切实将澄江建设成为气候宜人、环境优美、宜居宜游的现代化城市。

不断提升小城镇和特色小镇发展水平，健全城乡融合发展机制。加快城乡产业发展、设施建设、公共服务、能源保障、生态环保等一体化进程，建立健全农业转移人口市民化、城市人才入乡激励等体制机制，促进乡村经济多元化和农业全产业链发展。

2、支出限额

**表8-9：2021-2025年城乡社区支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **城乡社区支出** | **19.83%** | **7227** | **8094** | **8756** | **9309** | **9369** | **42755** | **6.70%** |

#### （十）交通运输支出

1、绩效目标

“十四五”期间，加大基础设施建设投入水平。加快现代综合交通运输体系建设。不断优化综合交通网络结构，着力加强城市和城乡交通运输方式的有效衔接，基本建成布局合理、功能完善、衔接顺畅、便捷高效的现代化综合交通运输体系。

2、支出限额

**表8-11：2021-2025年交通运输支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **交通运输支出** | **1.26%** | **2787** | **2991** | **3195** | **3214** | **3265** | **15452** | **4.04%** |

#### （十一）商业服务业等支出

1、绩效目标

“十四五”期间，继续深化旅游业革命，培植康养和会展产业，着力实施工业振兴计划，筹集资金支持工业发展。启动工业园区规划修编工作，拓展园区发展空间。收储土地1450亩，保障项目用地。加快磷化工企业整改，完成东溪哨片区环境综合整治，打造优良的园区发展环境。启动宇培冷链物流、巨力集团云南浙商产业园项目建设。建成东南亚食品商贸仓储物流港等3个项目。

2、支出限额

**表8-12：2021-2025年商业服务业等支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **商业服务业等支出** | **-31.52%** | **316** | **344** | **378** | **398** | **413** | **1849** | **6.92%** |

#### （十二）自然资源海洋气象等支出

1、绩效目标

“十四五”期间，用世界眼光、国际标准启动国土空间规划，形成“一城三镇八村”总体布局。努力把澄江建设成全国文明城市、云南省“美丽县城”。坚持以“绿色”为底色，科学处理保护与发展的辩证关系，改造提升传统行业，培育壮大新兴产业，加速绿水青山向金山银山的华丽蜕变。同时，提高地震、地质、气象、生物等自然灾害的防灾减灾和综合处置能力。

2、支出限额

**表8-13：2021-2025年自然资源海洋气象等支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **自然资源海洋气象等支出** | **29.21%** | **4916** | **5317** | **5653** | **5743** | **5769** | **27398** | **4.08%** |

#### （十三）住房保障支出

1、绩效目标

“十四五”期间，要推进农村抗震安居工程建设，完成农户动态新增危房改造。加强创新和社会治理。推进市域社会综合治理。下大力气、大决心切实解决一批房地产规划验收、不动产登记等一批历史遗留问题，让购房群众安心放心。同时，全面开展农村不动产登记颁证。启动立昌片区生态移民搬迁并做好一次性生态移民后续工作，兑现政府不让任何一户群众落下的庄严承诺。

2、支出限额

**表8-14：2021-2025年住房保障支出限额（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **“十三五”年均增速** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **“十四五”累计** | **“十四五”年均增速** |
| **住房保障支出** | **76.84%** | **67123** | **73940** | **75687** | **75567** | **75656** | **367973** | **3.04%** |

#### （十四）债务支出

1、绩效目标

根据中央、省、市关于防范和化解债务风险相关工作要求，澄江财政要加大投入，健全政府债务管理和风险预警应急处置机制，隐性债务比目前有明显减少，减少数额以省、市化解方案和各级签订的目标责任书为准。

2、支出限额

**表8-15：2021-2025年澄江债务还本付息支出安排（单位：万元）**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 度** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **合计** |
| **到期本金** | **30980** | **40200** | **98340** | **16325** | **30950** | **216795** |
| **应付利息** | **26278.2** | **25224** | **23743.04** | **20008.62** | **19323.43** | **114577.29** |

# 第四篇 组织实施与保障措施

## 第九章 党的全面领导和队伍建设

“十四五”时期，我国经济社会发展要以推动高质量发展为主题，要完成澄江市“十四五”财政发展规划确定的各项目标任务，关键在党，重在落实，责任在人。因此，必须坚持和加强党的全面领导，不断提高科学理财、民主理财、依法理财的水平，充分发挥党在澄江市财政发展中的坚强领导核心作用；必须着力打造一支高素质的财政干部队伍，为实现“十四五”各项目标提供坚实的人才保障。

### 一、坚持和加强党的全面领导

中国特色社会主义进入新时代，必须毫不动摇坚持和完善党的全面领导，毫不动摇把党建设得更加坚强有力。

一是要始终坚持党对财政工作的全面领导。推动全党增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽财政工作全局、协调各方。坚持立党为公、执政为民，保持党同人民群众的血肉联系，把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿到党治国理政的全部工作中。

二是要不断强化全面从严治党。坚持党要管党、全面从严治党，增强忧患意识，不断推进党的自我革命，永葆党的先进性和纯洁性。贯彻新时代党的建设总要求，深化党的建设制度改革，坚持依规治党，建立健全以党的政治建设为统领，全面推进党的各方面建设的体制机制。坚持新时代党的组织路线，健全党管干部、选贤任能制度。规范党内政治生活，面净化党内政治生态。完善和落实全面从严治党责任制度。

三是深入推进党风廉政建设。严格执行中央八项规定及其实施细则精神，坚决反对“四风”，认真落实党风廉政建设责任制，建立党员干部行为负面清单，加强警示教育，运用好监督执纪四种形态，筑牢反腐倡廉防线。充分调动一切积极因素，广泛团结一切可以团结的力量，形成推动发展的强大合力。要加强党中央集中统一领导，推进社会主义政治建设，健全规划落实和调整机制。要高举和平、发展、合作、共赢旗帜，积极营造良好外部环境，推动构建新型国际关系和人类命运共同体。

### 二、强化政治使命担当，加强财政自身建设

一是深入学习和贯彻党的十九届五中全会精神。自觉把思想和行动统一到全会精神上来，统一到党中央决策部署上来，以实际行动坚决贯彻落实党的十九届五中全会精神。立足财政部门工作和职能实现，忠诚履职担当，将学习贯彻全会精神与财政工作有机结合起来，全面对标对表全会要求，把全会精神和党中央决策部署落实到服务现代财税制度建立完善、服务澄江高质量发展的实际工作中。

二是以政治建设为统领。突出政治建设，树牢政治根基。坚持把政治建设摆在首位，教育引导党员、干部牢固树立“四个意识”、坚定“四个自信”，做到“两个维护”，不断筑牢思想基础。提高政治素养，增强党性锤炼。旗帜鲜明讲政治，坚决把“两个维护”全面贯彻财政工作全过程，切实履行党中央赋予财政部门的职能职责，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落实落地。

三是加强意识形态工作，落实工作责任制。坚持党对意识形态工作的领导，定期召开专题会议，分析研判意识形态和工作形势，加强舆论引导。全面提升党建工作质量。坚持以党的政治建设为统领，不断加强和改进机关党建工作，严格党内政治生活制度，突出对党员干部的党性锻炼，提升党支部建设规范化水平，推动党建与业务深入融合，相互促进。

### 三、加强财政干部队伍建设，强化干部教育

深刻理解把握贯彻新发展理念、构建新发展格局对财政干部队伍提出的新标准新要求，建立完善激励约束机制，树立重实干重实绩的用人导向，打造一支政治过硬、本领高强的高素质专业化财政干部队伍。

一是坚持好干部标准。根据财政发展需要，选好用好干部，不断健全干部选拔任用工作机制，树立正确的选人用人导向，以改革创新精神全面推进财政部门领导班子建设，优化干部队伍结构，营造解放思想、迸发激情、勇于担当、团结奋斗的干事创业的良好氛围。健全完善部门及个人考核评价体系，充分发挥考核评价的导向作用；健全改进作风的长效机制，持之以恒抓好作风建设，培养各级财政干部的优良作风。

二是完善干部管理与监督制度建设。要采取措施加大对干部日常监督管理制度的可行性操作性研究，细化量化具体的操作流程和奖惩措施，提升制度的刚性约束力；要抓制度的有效落地，从严执行各项制度规定。对干部日常监督管理各项制度进行梳理，对照制度相应条款明确执行时应把握的尺度，并严格按规定抓好制度执行情况的督促检查，保证各项制度执行落实到位。

三是强化干部教育，抓实作风建设。按照依法行政要求，强化干部法制教育，规范权力运行，做到敬畏法律、遵守纪律，牢固树立“理财不爱钱、服务不谋私”的理念。把加强财政干部教育培训作为干部队伍建设的先导性、基础性、战略性工程，紧紧围绕服务财政科学发展、服务财政干部健康成长的方针，全面深化财政干部教育培训，建立符合财政干部特点的教育培训体系，完善培训体制机制，实现培训统筹管理，坚持分级分类原则，全面提升财政干部教育培训质量。

## 第十章 动态调整与规范管理

澄江市“十四五”财政发展规划的实施，必须准确把握“十四五”规划的逻辑起点和亮点，建立健全动态评估与调整机制，规范和创新财政管理，构建规划顺利实施的基本制度保障。

### 一、准确把握“十四五”规划的逻辑起点和亮点

一是形成强大国内市场，构建新发展格局。习近平总书记曾多次强调构建新发展格局问题。党的十九届五中全会再次着重强调“要畅通国内大循环，促进国内国际双循环”，表明构建新发展格局已经成为应对当前国内国际新形势的重要战略。因此，澄江市“十四五”规划的制定和实施，必须准确理解、全面把握新发展格局的内涵，始终以坚持深入参与国际循环为基础、坚持建立国内统一大市场为基础。“两个坚持”是构建新发展格局命题的应有之义。

二是推动有效市场与有为政府更好结合。处理好政府与市场的关系，是构建高水平社会主义市场经济体制的核心问题。建立“有效市场”离不开“有为政府”，建设“有为政府”有助于提升市场在资源配置中的有效性，两者是相辅相成、有机统一的关系。只有当政府与市场“两只手”协同共进，才能为高质量发展提供有力保障。

三是突出创新在我国现代化建设全局中的核心地位。十九届五中全会强调，科技创新需要坚持“四个面向”，即面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康。这四个面向概括了科技创新的根本价值，为我国更加系统推进创新驱动发展战略指明了方向。因此，突出创新也是澄江市“十四五”财政规划制定和实施不可忽视的内容之一。

### 二、构建有效的监测评估与动态调整机制

监测评估与动态调整是一个制度体系不可或缺的有机组成部分。因此，以全面绩效管理为核心，建立规划的监测评估体系、信息反馈及动态调整机制，是提高制度运行效率，确保规划有效实施的关键。

一是建立科学的监测评估体系。建立由市财政局、各相关部门及单位、专家及社会组织等第三方专业机构为主体的监测评估小组，负责指导规划的监测评估工作。按照规划提出的发展目标、任务及指标体系，确定科学合理的监测评估指标体系。建立规划跟踪监控机制，定期采集监测信息，采取过程评估与结果评估、自我评估与委托评估、定性评估与定量评估相结合的方法，汇总分析和研究规划的实施与运行情况。

二是构建有效的信息反馈机制。建立信息反馈和应用制度，将监测评估结果及时反馈给相关规划和执行部门，并根据监测评价结果，完善规划管理制度，改进规划执行措施；将监测评估结果作为调整规划及其结构、完善政策和科学安排预算的重要依据，不断优化资源配置；将监测评估结果向同级人民政府报告，为政府决策提供参考。逐步提高监测评估结果的透明度，将监测评估结果尤其是一些社会关注度高、影响力大的民生项目和重点项目支出绩效情况，依法向社会公开，接受社会监督。落实信息反馈应用体系，将反馈信息的应用和整改纳入绩效考核的范围。

三是全面推行动态调整机制。在对规划监测评估和信息反馈的基础上，全面推行对规划的动态调整机制。按照绩效管理与考核的要求，根据每年全面评估、重点评估和中期系统性评估的结果和反馈信息，依据宏观经济政策和形势的新变化不断调整和修正各项发展任务和指标，不断修正相关预测目标和政策建议，进一步提高规划的科学性，切实保障规划的有效运行。

### 三、全面加强财政管理，提升绩效管理水平

一是深化改革，财政管理更加科学。完善预算编制体系，部门预算编制与政府采购管理、政府投资项目管理、项目库管理、支出绩效管理相结合，提高预算编制的全面性、准确性；强化绩效财政管理，把绩效考评融入预算编制、执行、监督的全过程。

二是优化结构，重点支出保障有力。大力压减一般性支出，按5%核减部门预算安排的公用经费和专项业务工作经费，不断优化财政支出结构，确保新增财力更多地投向教育、文化体育与传媒、社会保障与就业等民生重点支出领域。

三是服务企业和社会，涵养税源精准有效。严格落实减税降费政策，振兴实体经济，以智能制造为引领，推动企业转型升级，促进发展方式转变和高质量发展。

四是提高绩效，存量资金多措盘活。对全市行政事业单位在国库支付中心的结余资金进行全面盘点、梳理分析，开展全市财政专项资金结余情况清查，对结余资金，通过预算统筹安排、上缴财政等形式，压缩部门单位财政存量资金规模，盘活资金用于重点项目支出，提高资金使用绩效。建立债券项目储备库，变“资金找项目”为“项目找资金”，强化项目评估审核，做好政府投资项目评审工作。

五是加强管控，财政监管持续推进。进一步推动会计信用体系建设和行政事业单位内控建设；建立政府性债务全过程监管机制，加强债券资金申报、拨付、使用监管；按照“两覆盖”要求，整合资源、资产、资金，推进融资平台公司市场化转型；加强国库集中支付管理，上线动态监控系统和支付电子化，对授权支付资金实施全方位监控。

1. 2019年，澄江市税收收入同比增长了22.14%，而同期云南省税收收入增速为1.9%，全国税收收入增速只有1%。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 数据来源于澄江市统计局2020年2月11日发布的《澄江县2019年经济运行分析》。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 数据来源于《关于澄江市2020年地方财政预算执行情况和2021年地方财政预算（草案）的报告》。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 数据来源于《澄江县财政局2016年工作总结及2017年工作计划》、《澄江县财政局2017年工作总结及2018年工作计划》、《澄江县财政局2018年工作总结及2019年工作计划》、《澄江县财政局2019年工作总结及2020年工作计划》和《澄江市财政局2020年上半年工作总结及下半年工作计划》，以及各股室的年终总结。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 这里的行政性支出包括一般公共服务、国防、公共安全支出。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 这里的社会事业发展支出包括教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生、节能环保、城乡社区事务、住房保障、粮油物资储备支出和灾害防治及应急管理支出。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 这里的经济性支出包括农林水事务、交通运输、资源勘探电力信息等事务、商业服务业等事务、金融监管等事务和自然资源海洋气象等支出。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 需要指出的是，这里对一般公共预算支出规模和增速的测算，主要是以澄江市“十四五”可用财力测算为基础，同时参考澄江市“十三五”一般公共预算支出规模和增速，以2020年一般公共预算支出总额为基期，结合未来一般公共预算支出增长趋势和结构调整的判断进行相关测算和调整所得。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 由于澄江市国有资本经营预算收入规模非常小且不稳定，因此本节对地方可用财力预测中暂未考虑国有资本经营预算收入。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 考虑到上级补助收入在澄江一般公共预算收入构成中的特殊重要性，特将一般公共预算收入分为一般公共预算本级收入（税收收入+非税收入）和上级补助收入。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 2016-2020年，澄江市各年度税收收入增速分别为20.64%、-3.46%、22.88%、22.14%和-9.60%。 [↑](#footnote-ref-10)
12. “十三五”期间，澄江市增值税收入各年度增长率分别为152.89%、50.02%、27.09%、13.16%和-20.96%。其中，由于2016、2017年增速很高，导致平均增长率较高。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 2016-2020年，澄江市契税收入年增长率分别为1.35%、275.5%，13.67%，-21.11%和65.37%，波动很大，导致“十三五”平均增长率很高。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 2016-2020年，澄江市土地增值税收入年增长率分别为14.38%、-13.66%、218.57%、165.25%和-31.24%，特别是2018和2019年增幅很大，导致“十三五”年均增长率也很高。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 2016-2020年，澄江市企业所得税收入年度增长率分别为-17.34%、11.24%、16.73%、37.65%和-26.63%，整体波动较大，年均增长率偏低。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 2016-2020年，澄江市各年度非税收入增长率分别为32.14%、55.69%、-5.29%、-34.99%、-23.38%。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 2016-2020年，澄江市各年度上级补助收入增长率分别为16.92%、21.12%、17.39%、73.02%、-19.39%。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 2016-2020年，澄江市返还性收入各年度增长率分别为289.42%、26.43%、79.06%、23.88%和-54.92%，变化幅度较大，平均年增长率较高。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 2016-2020年，澄江市一般性转移支付收入各年度增长率分别为22.57%、4.39%、-16.93%、72.13%和-14.12%。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 2016年-2020年，澄江市专项转移支付收入各年度增长率分别为2.91%、42.77%、44.85%、79.28%和-19.32%。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 2016-2020年，澄江市政府性基金收入各年度增长率为分别为69.23%、441.81%、54.95%、-27.16%、230.20%，增长和波动幅度都较大。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 这里的预测值是以目前澄江土地最低限价为标准，没考虑未来五年土地价格变化的因素。因此，如果未来五年平均地价呈上升趋势，实际政府性基金收入将高于目前预测值。 [↑](#footnote-ref-21)
23. “十三五”期间，澄江市社会保险基金收入各年度增长率分别为72.65%、27.43%、-6.90%、7.16%和-18.57%。 [↑](#footnote-ref-22)
24. 这里的地方可用财力是指一般公共预算收入中的税收收入、非税收入和上级补助收入+政府性基金收入+社会保险基金收入，没有包括国有资本经营预算收入（考虑到国有资本经营预算在澄江财政中的规模极小且稳定性差），也没有包括债务收入。 [↑](#footnote-ref-23)
25. 债务率是指年末债务余额与当年政府综合财力的比率。地方政府综合财力=一般公共预算收入及转移+政府性基金收入及转移+国有资本经营预算收入 [↑](#footnote-ref-24)