

新余市人民政府办公室文件

余府办发〔2021〕35号

新余市人民政府办公室关于印发新余市 “十四五”财政规划的通知

各县（区）人民政府、管委会，市政府各部门，市直各单位

《新余市“十四五”财政规划》已经市十届人民政府第1次常务会议研究同意。现印发给你们，请认真贯彻执行。



新余市人民政府办公室

2021年11月10日

新余市“十四五”财政规划

目 录

前言.....	4
第一章 “十三五”发展概述.....	5
第一节 完成情况.....	5
第二节 主要成就.....	8
第三节 存在的问题.....	10
第二章 发展环境与形势.....	11
第一节 发展环境.....	11
第二节 发展形势.....	11
第三章 总体要求.....	14
第一节 指导思想.....	14
第二节 基本原则.....	14
第三节 主要思路.....	- 15 -
第四节 主要目标.....	- 16 -
第四章 重点任务.....	- 17 -
第一节 打造“实力财政”	- 18 -
第二节 打造“服务财政”	20
第三节 打造“共享财政”	21

第四节 打造“数字财政”	22
第五节 打造“法治财政”	- 23 -
第五章 重要改革	- 26 -
第一节 财政体制改革	- 26 -
第二节 零基预算改革	- 27 -
第三节 财政内部管理改革	- 28 -
第六章 保障措施	30
第一节 建立领导协同机制	30
第二节 健全监督检查机制	30
第三节 确立前瞻性研究机制	31
第四节 加强人才队伍建设	32
第五节 科学设置规划考核评价	33

前言

“十四五”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，也是深化财税体制改革和建立现代财政制度的关键时期。按照习近平总书记对江西工作作出的“新的希望、三个着力、四个坚持”重要指示，根据《江西省财政“十四五”规划》和《新余市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，在认真归纳总结“十三五”期间全市财政工作的基础上，研究分析“十四五”时期全市财政改革发展面临的新形势和新任务，按照建立现代财政管理制度的新要求，制定本规划。

第一章 “十三五”发展概述

第一节 完成情况

“十三五”时期是全面建成小康社会的关键阶段，面对复杂严峻的宏观经济形势，在市委、市政府的正确领导下，全市各级财政部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，积极推进“五型”政府建设，落实高质量发展要求，攻坚克难、扎实工作，整个“十三五”期间全市财政预算执行情况总体良好。

全市财政收支完成情况。2016年，全市财政总收入完成137.2亿元，其中税收收入完成100.4亿元，占财政总收入的比重为73.2%，财政支出完成153.2亿元；2020年，全市财政总收入完成155.7亿元，其中税收收入完成139.2亿元，占财政总收入的比重为89.4%，财政支出完成163.8亿元。“十三五”期间，全市财政总收入、税收收入及财政支出情况见图1：

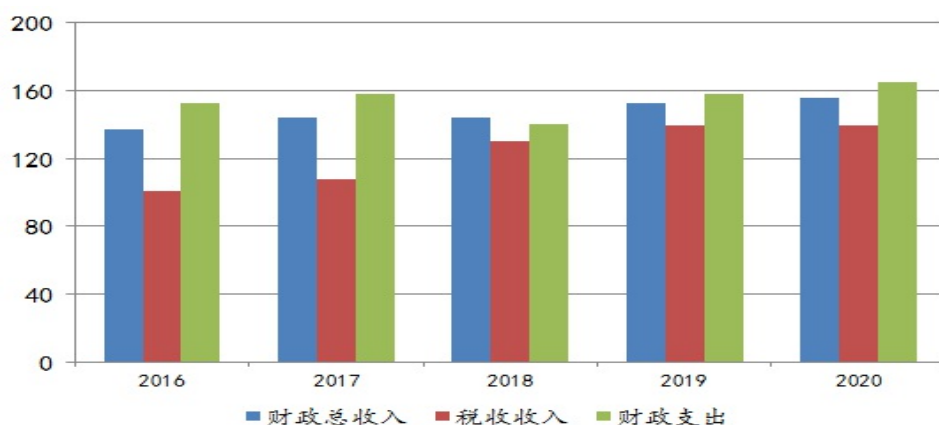


图1 “十三五”期间新余市财政收支情况（单位：亿元）

从图1可以看出，整个“十三五”期间，全市财政总收入处于稳中有升的态势；税收收入占财政总收入的比重逐步提高，表

明财政收入质量持续向好 ;财政支出在动态发展中恢复增长。“ 十三五 ” 期间收支变化情况见表 1：

表 1 “ 十三五 ” 期间新余市财政收支完成情况

年份	财政总收入 (亿元)	同比增长	财政支出 (亿元)	同比增长
2016	137.2	3.3%	153.2	-0.1%
2017	144.2	5.1%	160.2	4.6%
2018	144.3	0.05%	140.4	-12.4%
2019	152.4	5.6%	158.2	12.7%
2020	155.7	2.2%	163.8	3.6%

全市财政一般公共预算收入完成情况。2016 年，全市一般公共预算收入完成 95.7 亿元，其中税收收入完成 60.02 亿元，税收收入占一般公共预算收入的比重为 62.7%；2020 年，全市一般公共预算收入完成 80.4 亿元，其中税收收入完成 63.9 亿元，税收收入占一般公共预算收入的比重为 79.4%。

“ 十三五 ” 期间，全市一般公共预算收入及税收收入情况见图 2：

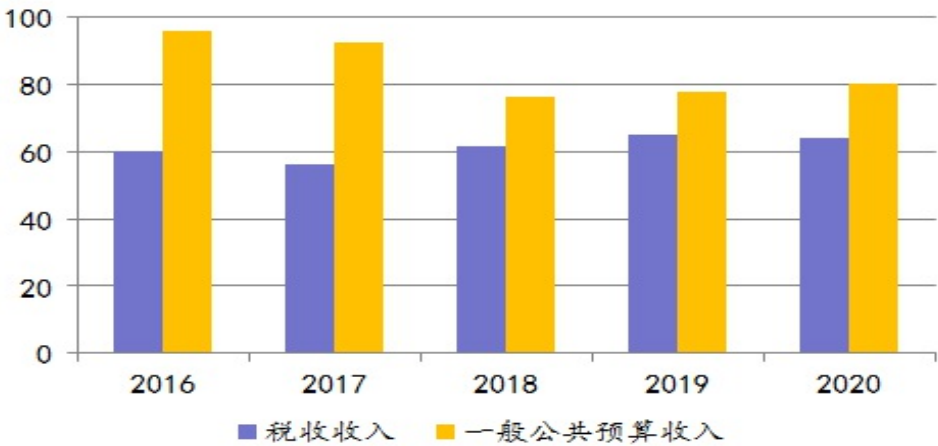


图 2 “ 十三五 ” 期间新余市一般公共预算收入情况（单位：亿元）

从图 2 中看出，“十三五”期间，我市坚持财政高质量发展不动摇，一般公共预算收入恢复性增长后稳定在 78 亿元左右。

“十三五”期间全市一般公共预算收入的完成情况见表 2：

表 2 “十三五”期间新余市一般公共预算收入完成情况

年份	一般公共预算收入 (亿元)	同(口径)比增长
2016	95.7	-3.1%
2017	92.6	-3.3%
2018	76.4	-17.5%
2019	77.9	2.1%
2020	80.4	3.1%

税收收入占一般公共预算收入中的比重明显提升，且在“十三五”末期，税收收入占一般公共预算收入比重稳定在 80% 左右（见图 3）。

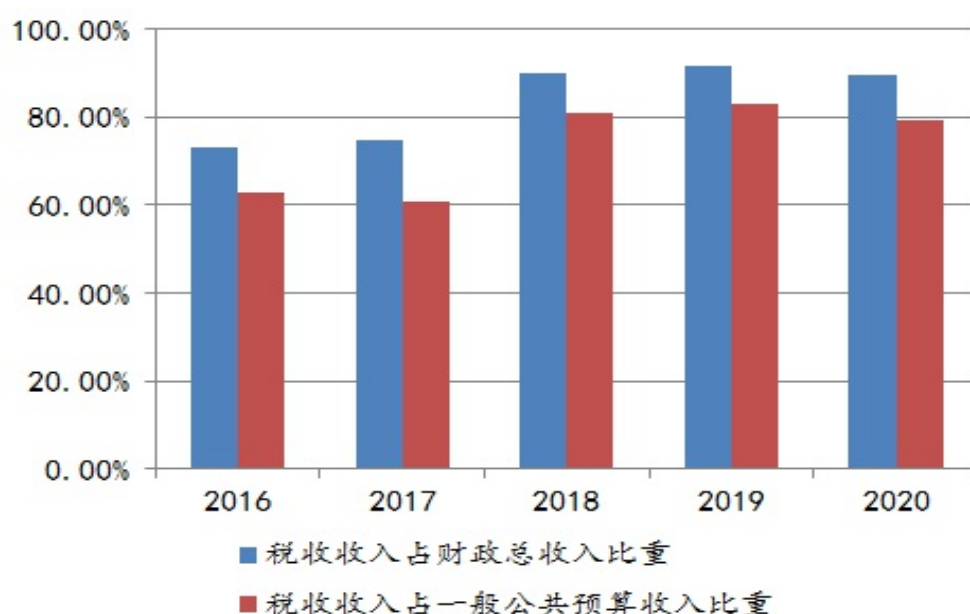


图 3：“十三五”期间新余市税收占财政总收入和一般公共预算收入比重

“十三五”期间，全市财政收支实际完成情况与“十三五”规划目标有一定的差距，主要有以下三方面原因：一是“十三五”期间落实中央、省减税降费政策要求；二是我市坚持财政高质量发展理念、主动“挤水分”；三是突发新冠肺炎疫情对财政经济运行造成冲击。若剔除上述因素的影响，“十三五”财政规划中确定的目标基本完成。

第二节 主要成就

五年来，全市财政改革发展工作取得了显著成绩，财政综合实力逐步增强，积极的财政政策全面落实，财政保障更加精准，财政公共属性日益彰显，财政治理效能显著提升，开创了财政高质量跨越式发展的新局面。

财政收入结构趋优。整个“十三五”期间，全市财政总收入完成 733.7 亿元，其中税收收入完成 616.6 亿元，税收收入占财政总收入的比重达 84.1%；一般公共预算收入完成 423 亿元，其中税收收入完成 307 亿元，税收收入占一般公共预算收入的比重达 72.6%；尤其是 2020 年，尽管受新冠肺炎疫情的冲击，全市财政遭遇了历史罕见的困难形势，全市各级财政部门在市委、市政府的坚强领导下，迎难而上、担当作为，财政总收入、一般公共预算收入、税收收入占财政总收入和一般公共预算收入比重四项指标均居全省设区市第一位。

风险防范扎实有效。着力化解政府债务风险，前瞻性地开展了存量债务化解工作，取得了良好成效，做到了平息“险事”。

全市存量政府债务全部转化为政府债券 ,相比市场化融资年度节约利息支出超过 7 亿元 , 争取新增政府债券超过 70 亿元 , 年度节约资金成本超过 2.5 亿元。全市全口径债务率逐年下降 , 债务风险等级由最高时的红色降至 2020 年底的黄色。金融风险方面 , 支持金融企业化解不良贷款 , 不良贷款率由 2016 年最高峰的 12.1% 降至 2020 年的 1.7% , 为近年来最低水平。

民生保障措施得力。“ 十三五 ” 期间 , 全市财政民生支出累计达 537.5 亿元 , 占同期财政总支出的比重约 70%。城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、城乡义务教育免学杂费、贫困生资助、城乡困难群众低保等 “ 全覆盖 ” 得到进一步巩固。基层组织运转保障、城镇贫困家庭学生补助、重大疾病救治、“ 党建+颐养之家 ” 等多项工作在全国有特色有影响。

财政政策积极有效。一是大力支持实体经济减负。全面落实深化增值税改革、小微企业普惠性减税、个人所得税六项专项附加扣除等减税降费政策。全市新增减税近 65 亿元 , 降费近 13 亿元 , 有效降低企业运行成本 , 提升市场活力和竞争力。二是强化实体经济发展扶持力度。全力做好 “ 财园信贷通 ”、“ 惠农信贷通 ”、“ 出口信贷通 ” 和 “ 科技信贷通 ” 工作 , 共发放贷款近 50 亿元 , 惠及近 5000 户中小微企业。在全省率先启动政府采购合同线上融资试点 , 助力破解小微企业融资面临的信息不对称和抵押担保不足困难 , 解决制约民营企业、中小微企业发展的资金瓶颈问题。三是加强资金争取与统筹。把握国家政策导向 , 抢抓政策叠加机遇 , 全力争取上级支持 , 向上级争取各类财政资金 (不

含政府债券资金)年均增长 10% 左右。

财政改革稳步推进。预算管理更加规范,四套预算全部提交人大审议,预决算公开扎实推进,零基预算试点顺利破局,绩效管理全面实施。税制改革不断提速,营改增圆满完成,行政事业性收费项目大幅减少,市级涉企收费项目清零。政府举债融资机制进一步规范,初步形成债务监督管理制度框架和风险防控体系。财政内控制度体系不断健全,政府采购、非税收入收缴等重点领域改革深入推进,政府性资金存放管理不断规范。

第三节 存在的问题

财政收入增长乏力。受宏观经济下行、产业结构调整、减税降费和疫情冲击等多重因素影响,全市财政总收入缓慢增长,一般公共预算收入恢复性增长。整个“十三五”时期,全市财政总收入年均增长 3.2%。

财政支出刚性增加。收入增长乏力的同时,财政支出维持较快增长,且增速大幅超一般公共预算收入增幅。2020 年全市财政支出完成 163.8 亿元,增长 3.6%,比同期一般公共预算收入增幅高 0.5 个百分点。“十三五”时期全市财政支出年均增幅超过一般公共预算收入年均增幅 5.4 个百分点。

债务化解任务较重。尽管政府债务风险整体可控,风险等级实现了逐年下降,但隐性债务化解任务依然较重,尤其是还本付息的高峰期即将到来,有效化债渠道仍然不足。

第二章 发展环境与形势

第一节 发展环境

“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家的首个五年。从国际看，世界百年未有之大变局加速演变，全球疫情仍在扩散蔓延，国际环境日趋复杂，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，不稳定性不确定性明显增加。从国内看，经济下行压力增大，发展不平衡不充分问题仍然突出，新冠肺炎疫情防控形势复杂，开启全面建设社会主义现代化国家新征程任务十分艰巨繁重。从全市看，发展不足仍然是主要矛盾，经济总量不大、经济结构不优、竞争力不强等问题比较突出，“六稳”、“六保”工作任务重。从财政看，财政运行仍将处于“紧平衡”状态。总体判断，“十四五”期间，全市经济增长仍然面临较大的压力，经济增速将继续放缓，对财政高质量发展将产生重大影响，但经济稳中向好、稳中有升的趋势不会改变。面对新形势、新任务，必须增强机遇意识、忧患意识、责任意识、进取意识，主动适应环境变化，有效化解各种矛盾，更加奋发有为深化财税改革、建立现代财政制度。

第二节 发展形势

从财政运行看，发展的机遇和挑战并存。“十三五”末期，中央、省和我市密集出台了促进经济发展的政策措施。我市产业

发展经历了从“一钢独大”到钢铁产业与锂电产业“两足鼎立”，再到钢铁、锂电、新能源、光电信息、装备制造“2+4+N”多元支撑的产业体系，加之“十四五”期间即将实施的赣锋股份有限公司年产10Gwh新型锂电池项目、150万吨透辉石及其废料综合开发项目、大唐新余发电二期2×100万千瓦机组等重大项目，必将为我市发展提供有力支撑。

收入方面，经过“十三五”时期的发展，我市财政收入质量有了较为明显提升，发展中的比较优势更加明显，减税降费助企发展政策实施和“放管服”改革激发市场主体活力，总体上仍处于大有可为但充满挑战的重要战略机遇期，发展势能和动能仍然强大，必将有力支撑财政收入增长。但经济运行也面临较多外部不确定不稳定因素，加上经济结构调整和减税降费效应持续显现，财政“稳增长、调结构”压力较大。“十三五”时期我市财政总收入年均增长3.2%，低于同期GDP年均增长7.5%的增幅。基于未来五年我国税制总体稳定的情况，综合研判“十四五”时期我市财政收入增长仍将低于同期GDP名义增速。

支出方面，实施“十四五”规划，融入构建新发展格局，推进高质量跨越式发展，持续改善人民生活品质，各领域财政支出增长将显示出较强的刚性。加上政府债务逐渐进入偿还高峰期，存量隐性债务化解难度加大，有效应对社保基金可持续运行、处置地方金融风险等还面临不少挑战，财政运行仍将处于“紧平衡”状态。

管理方面，预算管理体制改革、推进市与县区财政体制调整

改革，触及深层次利益格局的调整和制度体系变革，复杂性、敏感性、艰巨性更加突出；同时，财政管理机制仍不尽完善，资金监管力度仍需加大，财政资金运行效率有待提高，迫切需要加快构建现代财政体制，推进财政理念创新、管理创新、技术创新，建立健全财政资源配置长效机制，提高财政管理效能，发挥财政对重要领域和关键环节的重大牵引作用，加快推进各项改革落地落实，加快推进财政高质量跨越式发展。

第三章 总体要求

第一节 指导思想

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，坚持用党的创新理论指导新时代财政工作。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，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，坚持系统观念，统筹发展和安全。认真落实习近平总书记视察江西重要讲话精神，围绕市委、市政府决策部署，积极发挥财政职能，打造“实力财政”、“服务财政”、“共享财政”、“数字财政”与“法治财政”，建立现代财政制度，着力推进财政精细化管理，为谱写全面建设社会主义现代化国家描绘新时代江西改革发展新画卷新余“工小美”新篇章提供坚实保障。

第二节 基本原则

——**坚持党的领导、以财辅政。**提高政治站位和政治担当，始终坚持“财为政服务”理念，把党的领导落实到财政工作各领域各方面各环节。

——**坚持立足全局、全面规划。**统筹考虑当前和长远，在新时代全市经济社会发展全过程中谋划财政工作，突出规划的宏观性和指导性，聚焦重点领域和薄弱环节。

——**坚持把准方向、找准方法。**围绕新时代全市社会治理现代化的目标要求，以建立现代财政管理制度为改革方向，分析研判经济发展环境出现的新变化、新趋势，明确财政高质量发展的阶段目标和任务。

——**坚持问题导向、创新引领。**强化改革精神，积极探索破解难题的新方法、新途径，着力解决财政改革发展遇到的各种困难和问题。

第三节 主要思路

——**实现高质量发展与产业转型相统一。**积极发挥财政逆周期调节作用，加力提效实施积极的财政政策，围绕创新驱动和产业转型，有效发挥财政资金杠杆作用。推进传统产业改造提升，做好存量文章；推动新型产业的培育发展，做好增量文章。推进政策系统集成，围绕构建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，支持“2+4+N”产业集群，推动大唐新余二期扩建及25万千瓦平价光伏项目、袁河梯级开发和新余港口项目开工建设等重大产业项目加速发展，推进产业转型升级，加快实现产业基础高级化、产业链供应链现代化。

——**实现全面绩效与精准发力相统一。**围绕构建“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系，加快推进预算绩效管理，确保每一笔钱都用在刀刃上、紧要处。完善事前评估、事中监控、事后评价的绩效管理链条，将绩效管理覆盖所有财政资金，延伸到基层单位和资金使用终端，强化绩效结果运用，提高财政资源

精准配置，压实绩效管理主体责任，提升财政资金使用效益，有力促进经济社会实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——**实现民生优先与统筹兼顾相统一。**牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持尽力而为、量力而行，持续加大财政民生支出，不断增进民生福祉。打好污染防治攻坚战、防风险攻坚战，强化脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，做好“六稳”工作、落实“六保”任务。加强资金统筹调度，支持加快补齐民生短板，着力解决优质教育均衡发展问题，推进重大疫情防控和公共卫生应急体系建设，鼓励公共文化服务体系创新发展投入，不断提升人民群众幸福感。

——**实现厉行节约与盘活存量相统一。**贯彻落实好党政机关坚持过“紧日子”的思想，按照“保重点、压一般、促统筹、提绩效”和“可压尽压、应压尽压”的要求，努力向内挖潜，继续大力压缩非急需非刚性项目经费，严控“三公”经费，严格资产配置和使用管理，严肃财经纪律，精打细算节用裕民。硬化预算约束，审慎出台新的增支政策。进一步优化支出结构，加大资金统筹和盘活存量资金力度，切实兜牢“保基本民生、保工资、保运转”的底线。

第四节 主要目标

——**财政发展能力不断增强。**持续稳定的收入增长机制基本形成，财政收入质量不断提高，支出结构更加优化，风险防控意识和能力进一步增强，财政运行平稳有序。

——**财政体制改革不断深化。**市与县区财政管理体制更加完善，城乡基本公共服务均等化水平稳步提高，预算管理制度改革进一步深化，财政支出标准化体系逐步建立，财政资金统筹使用机制更加成熟。

——**财政宏观调控不断完善。**财政政策与其他宏观经济政策的组合效应进一步增强，财政支持传统产业迈向中高端、培育经济新增长点、促进经济增长的功能作用明显提升，财政资金的引导放大作用发挥更加充分。

——**财政保障水平不断提高。**不折不扣贯彻落实党的路线方针政策和党中央重大决策部署，国家重大战略任务财力保障达到新水平，集中力量办大事的能力显著增强，财政支持政策体系更加完善。

——**财政法治水平不断提升。**财政法规制度体系更加完善，财政行政决策更加科学民主合法，财政管理行为更加规范，财政权力运行更加公开透明，财政部门依法行政、依法理财的意识、能力和水平进一步提升。

第四章 重点任务

第一节 打造“实力财政”

提升财政收入的总量与质量，强化税源的可持续性与发展性，奠定基础更加雄厚的财政实力，进一步发挥财政支出的公共性与引导性，提升全市财政高质量发展水平。

保持收入“质”与“量”的平衡。提升财政运行动态分析能力，规范收入征管，确保财政收入稳定增长，有效实现量与质的平衡。加大税收收入征收力度，保持收入稳定增长，财政部门会同税务部门，联动共为，实行定期会商机制，掌握重点税源、跟踪辅导纳税；加强非税收入管理，保障收入应缴尽缴，加强土地出让收入调度，保证土地出让收入稳定、均衡入库；加大“三争”工作力度，增强财政保障能力，创新工作机制，改革全市“三争”工作综合管理和考核评价方式，充分调动县（区）、市直各部门和单位“三争”工作的积极性和主动性，争取上级更多的支持。

加强税源“增”与“减”的衔接。优化营商环境，提高服务水平，加强税源增与减的衔接。一是要培植税源，强基固本不松劲，扶持骨干企业和成长型中小企业做大做强，筑牢财税增长基础；二是要狠抓征管，提质增效不松劲，夯实各项征管基础工作，把精细化管理贯穿到财税征管工作全过程，推进依法治税，做到不跑不漏、应收尽收；三是要落实政策，放水养鱼不松劲，全面落实中央、省减税降费政策，为企业轻装上阵和良性发展出实招；

在用地、融资、奖励等方面给予企业政策倾斜，推动重点工业企业加快发展，夯实工业经济发展基础。

落实支出“保”与“压”的优化。全市各级财政围绕支持打好防范化解重大风险攻坚战，污染防治攻坚战，做好脱贫攻坚与乡村振兴的有效衔接，不断调整优化支出结构，多渠道增加重点民生领域支出，提高资金使用管理效益。一是按照“保重点、压一般”的原则，严控“三公经费”等一般性支出；二是落实稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定的各项政策措施，严格控制新增项目支出，最大力度集中资金保障“三保”支出需求；三是持续加大民生投入，确保新增财力向民生领域倾斜；四是按照政府与市场的分工，确定政府的支出范围，坚持市场优先的原则，市场可以办的事情应交给市场去办，明确划分各级政府事权，凡是基层可以解决的事情交由基层解决；五是提高财政预算编制和执行的透明度，在改进和强化定额管理的基础上积极稳妥地推行零基预算改革；六是积极探索政府和社会资本合作模式，优化财政投入方式，鼓励社会资本参与城市基础设施、棚户区改造、养老等公共项目建设，提高公共服务供给质量和效率。

抓好土地市场“盘”与“收”的规划。一是超前规划。做好合理利用城市土地、指导城市健康有序发展的规划，合理确定建设用地范围、数量。二是与产业发展相结合。应优先发展“五少两高”产业，即占地少、耗能少、用水少、污染少、物耗少和高新技术、高附加值产业，通过产业发展推动经济全面发展。三是加强土地存量的盘活。对全市已出让的土地进行彻底摸排，对未

开发或没有开发计划和意愿的通过合法手段进行盘活。四是合理控制土地出让。根据土地管理政策和市场需求，合理控制土地出让的节奏，实现土地收益最大化。

做好债务“化”与“防”的统一。在举债融资不断收紧与规范的政策环境下，落实好“开前门”工作既是保障地方基本民生建设资金需要、也是有效降低举债融资成本的重要举措。要围绕“化、转、留、注、开、控、争、创”八字方针，全面压实责任，做好化债工作年度绩效考核，切实规范政府债务管理，防止债务风险转化为财政风险，促进全市经济社会持续健康发展。

第二节 打造“服务财政”

经济发展成效决定财政质量，财政服务质量影响经济发展。发挥财政“服务”的职能，找准服务工作的着力点，增强全市公共服务保障能力，促进全市经济社会转型升级。

增进服务企业高质量发展水平。落实中央、省减税降费政策，深化“放管服”改革，减轻企业负担，增强企业发展动力和活力。准确把握供给侧结构性改革方向，策应改革要求，整合促进企业发展优惠政策，发挥政策引领、激励功能，促进企业加快结构调整和转型升级；支持中小微企业发展，为激发市场活力拓展空间。建立和完善促进、保障、扶持企业积极融入国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的服务体系。

发挥产业优化升级牵引作用。充分发挥有限财政资金的撬动、拉动和带动作用，优先支持发展优势明显、关联带动作用大、

综合效益好的支柱企业加快实现链条化、集群化、规模化、数字化发展；积极支持具有高人力资本含量、高技术含量和高附加价值特征的新兴产业，促进产学研用一体化发展，提升企业核心竞争力和市场竞争能力。

创新要素资源发展空间。综合运用多种支持方式支持成长型小微企业发展。创新财政投入方式，加大专项资金整合力度；创新产业发展引导基金的应用方式，促进产业集聚。激励金融机构加大对中小企业的支持力度，引导社会资本参与全市经济社会事业发展。创新就业创业服务体系，加大职业技能培训、完善就业援助等扶持政策。

第三节 打造“共享财政”

共享发展引领财政改革，财政改革增进财政活力。落实共享财政的发展理念，找准共享财政的关键环节，增强全市财政改革的力度，促进全市经济社会共享发展。

加快财政公共化改革，建立公共财政体制。“十四五”时期，要按照公共财政的要求，理顺财政管理体制，以提高财政效率为中心，进一步深化改革和完善财政管理体制，建立科学规范的财政事权与支出责任相统一的政府间分级财政体制。要切实加强资金管理，提高财政资金使用效益和理财效率。在政策制定、资金管理等方面，必须保证财政资金的安全、完整，最大限度地避免政策失误和资金损失。

加强财政信息公开，接受社会广泛监督。加大各级政府预决算公开力度，大力推进财政信息公开。扩大部门预决算公开范围，各部门所属预算单位预算、决算及相关报表应当依法依规向社会公开。推进政府投资基金、国有资本收益、政府采购意向等信息按规定向社会公开。建立民生项目信息公示制度。细化政府预决算公开内容，转移支付资金管理办法及绩效目标、预算安排情况等应当依法依规向社会公开。细化部门预决算公开内容，项目预算安排、使用情况等项目信息应当依法依规向社会公开。推进按支出经济分类公开政府预决算和部门预决算。

建立财务共享平台，实现实时共享数据。建立以财务核算管理系统为支撑的财务共享平台，以“互联网+财务管理”模式，实现财政部门 and 预算单位实时共享数据，使预算单位的会计核算工作与财政监管工作同步进行，进而将财务共享平台与其他财政业务系统连接，实现财政资金预算、执行、核算、决算全过程一体化管理，形成一个完整的信息闭环，确保财政资金数据的完整性、准确性，预防资金的挤占、截留、挪用等问题的发生，实现财政资金预算、拨付、使用的全流程监管。

第四节 打造“数字财政”

数字经济伴生数字财政，数字化水平影响数字财政质量。打造财政数字化水平，提升财政全过程效能，增强全市财政配置效率。

加强财政信息化建设，探索数据化管理模式。深入推进预算管理一体化系统建设，规范和统一预算管理 workflow、要素和规则，着力打造“数字财政”和“智慧财政”。强化网络信息安全，推进全市运维服务体系建设，实行对财政云软硬件资源的实时可视化监控。探索建立我市财政大数据分析利用模型，县（区）财政信息系统与大数据应用的深度融合，发挥大数据应用分析功能，用信息化手段辅助决策，促进信息系统智能化。

提升财政智能化水平，提高审核效率和准确率。根据预算支出要求，将非常成熟、明确的支出审核规则形成可以编码并验证的合约，代替人工完成审核。基于大数据完成自动校验和审核，辅助进行财政资金管理，减轻业务科室审核的负担，加快经常性财政支出的审核速度，从而为重大项目审核留出时间。实现财政支出规则的可信管理，在规则可信的基础上进行财政支出单据的实时审核，减轻人工审核的负担，提高审核的效率和准确率。同时，通过大数据分析技术，发现审核人员无法发现或不易察觉的潜在信息。

建成预算绩效管理体系，提高财政资源配置效率。根据《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》，由过去单一的事后绩效评价向全过程绩效管理转变，将绩效观念融入到财政资金支出管理的全过程，完善全市预算绩效管理制度，进一步提升绩效管理理念、强化绩效目标管理、推进重大项目绩效评价、加强绩效管理成果应用，加快建设全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，以实现财政资金的科学计划、有效

的绩效监督、合理的绩效评价、及时的绩效反馈。

第五节 打造“法治财政”

法制化建设确保规范化发展,规范化发展是财政健康安全的关键保障。注重财政的法治意识,聚力法治财政的协同发展,促进全市法治财政建设,加快全市财政规范化建设步伐。

推进财税改革法治建设。用法治思维和法治方式推进改革进程,以改革创新提升财政法治化管理水平;改进预算管理制度,建立全面规范、公开透明的现代预算制度;统筹推进税制改革,落实税收法定原则;建立财政事权和支出责任相适应的制度,调整完善市政府与县(区)政府间财政关系。

加强财政法制宣传教育。切实增强财政干部的法治意识,使依法理财、依法办事成为一种习惯;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;充分发挥财政职能,积极筹集资金,调整优化支出结构,加大财政投入,全力保障法治新余建设顺利推进。

完善财政内控管理制度。按照预算法及实施条例等要求,秉承分事行权、分岗设权、分级授权的制衡性原则,综合运用不相容岗位分离控制、授权控制、归口管理、流程再造、信息系统管理控制等方法,完善内控制度,将内部控制贯穿于决策、执行、监督、改进和反馈全过程,使任何决策或业务工作都有案可查。结合财政业务性质与工作特点,对法律风险、政策制定风险、预

算编制风险、预算执行风险、公共关系风险、机关运转风险、信息系统管理风险、岗位利益冲突风险等八类风险进行识别、评估、分级、应对、监测和报告，建立对风险的事前防范、事中控制、事后监督和纠正的工作流程和机制，对包括财政资金分配使用、国有资产监管、政府采购等重点业务在内的财政各项工作强化内部控制，防止权力滥用。

第五章 重要改革

第一节 财政体制改革

坚持“收入下划，保留基数，增量激励，划分事权，明确责任，统筹协调，均衡发展”的基本原则，进一步理顺收入划分体制，优化财力分配格局，构建市与县（区）财力同步稳定增长机制，合理划分市与县（区）财政事权和支出责任，提高基本公共服务供给效率，促进各级政府更好履职尽责，支持全市经济社会平稳健康发展。

——**收入划分调整。**保持市本级财力集中稳定、保证市对县（区）必要转移支付。完善市与县（区）管理体制，实行彻底的分税制管理模式。堵塞漏洞，规范征管秩序，保证各级财政收入水平，逐步做大县（区）财政收入规模。注重体制的激励作用，充分调动基层财政的积极性，对激励效果不明显的财政政策要予以取消，对激励效果显著的财政政策要予以强化。

——**权责事项调整。**根据市与县（区）不同层级政府的财力状况，合理划分市与县（区）财政事权与支出责任。对于不必要的事权，要及时核减，或者交给社会资本承担，为政府瘦身。进一步明确相应的支出责任，对于共同事权，要更加清晰地界定事权共同承担主体间的责任分工。建立支出责任的动态分析机制，根据不断变化的经济状况，将市与县（区）的支出责任及承担比例进行相应的调整。

第二节 零基预算改革

坚持“取消基数、细化预算、健全标准、加大统筹、强化审核、硬化约束”的原则，进一步推动零基预算改革，规范财政资金分配，增强预算统筹能力，保障重点支出，强化预算约束，提高资金使用效益，更好地为经济社会发展提供财力保障。

——坚持“一个核心”，推行预算绩效管理。将推行预算绩效管理作为零基预算改革的重要核心与支撑，制定落实全面实施预算绩效管理的措施，完善项目支出绩效评价管理办法。做到预算项目绩效目标100%覆盖，预算执行中预算单位绩效目标运行监控与市财政绩效目标重点评价“双监控”。

——坚持“两项原则”，支出预算有保有压。坚持“三个必保”原则。保工资，足额保障符合规定的工资福利支出；保运转，按标准定额足额安排部门各项公用经费；保基本民生，足额安排民生和还本付息等资金。落实“三个压减”原则。压减一般性项目支出，对所有单位效益效率低下的一般性项目整体压减；压减会议、培训、差旅、接待、因公出国（境）等一般消耗性支出；压减资本性支出，没有资金来源和平衡方案的项目，一律不得上马。

——坚持“三个全面”，科学合理编制预算。各级预算单位，严格依照工作任务和支出项目必要性，逐项审查费用内容及开支标准，“从零开始”编制预算。所有收支全面纳入预算，将部门及所属单位的结转结余资金和各项收支均纳入部门预算统筹安

排，全口径编制预算。所有程序全面梳理规范，全面规范实行预算编制既定阶段，预算单位预算必须按程序审议后报送。

——坚持“四个挂钩”，严格推行预算审查。与项目管理挂钩，财政依托项目库管理各部门的项目支出，未通过财政审核并列入财政项目库的项目，不安排支出预算。与预算执行挂钩，对预算使用进度低于市级平均水平、年末结余结转资金规模过大的，按规定压减预算单位项目资金。与评价结果挂钩，对绩效评价结果优良的部门，其项目经费予以优先安排；对结果不优的部门，对相应的经费进行压减；对结果为差的项目予以取消。与巡察审计挂钩，充分利用巡视巡察、监督检查和审计结果，对发现存在经费管理等问题的部门，压减其预算经费。

第三节 财政内部管理改革

——坚持加力提效，在服务提升上求突破。紧密围绕市委、市政府决策部署，加强财政政策和资金引导，全力保障落实“六稳”、“六保”工作，巩固好防范化解重大风险攻坚战、污染防治攻坚战和脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接成果、实施乡村振兴战略等重点工作，统筹做好疫情防控和经济社会发展各项工作，完善财税部门收入协调工作机制，通过加强税收征管、加快政府闲置资产处置等方式增加财政收入。

——立足科学精细，在效益提高上见成效。坚持严把支出关口、厉行勤俭节约，真正把过紧日子要求落细落小落实，持续优化财政支出结构，把有限资金用在刀刃上，不断提高财政资金

的使用效益。加大力度压减一般性支出，规范预算执行，加快盘活财政存量资金，建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合机制。

——**突出严格规范，在监管提升上上水平。**牢固树立将财政监督检查贯穿始终的理念，重点加强对民生项目、惠农补贴和乡村振兴资金等项目资金落实情况的监督检查，保证资金监管“全覆盖”到每一个环节。统筹推进相关监管平台工作，扎实推进“三公”经费监管平台、财政扶贫资金动态监控系统、预算执行动态监控系统、人大预算审查监督网络平台建设工作，以财政信息化建设提升监管能力。

第六章 保障措施

第一节 建立领导协同机制

——**健全组织领导机制。**建立健全依法行政、依法理财的领导体制；探索成立预算编审委员会，协同推进预算编制、执行与监督权适度分离与制衡；有效推进财政部门内控建设，明确责任单位和责任人，形成一级抓一级，有效防范各类业务、管理和廉政风险。

——**强化上下协同机制。**全面落实上级部署，推进财政事权和支出责任划分改革，建立健全规范透明、标准科学、约束有力的预算机制，强化同级部门之间会商与上下级沟通协调机制，将财税、金融、货币及有关调控政策在规划实施中综合考虑、协同推进。

第二节 健全监督检查机制

——**建立规划实施的动态监督机制。**明确专门机构负责监督规划的执行，加强督促检查，根据责任配置资源，加强规划建设项目可考核性，并防控廉政风险。严把改革质量关，一项一项出台改革政策、一项一项督促落实，破除思维定势、工作惯性和路径依赖，确保财政改革方向、质量、进度整体可控，并建立改革“容错机制”，推动改革落地。

——**完善专业性过程化监督机制。**按照分事行权、分岗设权、

分级授权的要求，进一步厘清责任边界、规范统一标准、强化流程控制，切实做到权限受控、过程留痕、责任可追溯；加大以交互融合、集成贯通为重点的财政信息系统整合力度，深化市与县（区）财政预算核心业务管理系统一体化建设，深入推进“互联网+财政”，加快构建全市统一、安全高效的全过程监督体系。

第三节 确立前瞻性研究机制

——**加强宏观经济与财政收支前瞻性研究。**通过宏观经济和财政收支预测，提高预测的准确性，动态更新预测结果，为财政政策的出台、实施和调整提供支撑，为评估政策实施全周期的成本、产出、效果和影响等提供决策依据。

——**加强财政政策可预期性研究。**通过财政政策的研究，积极主动配合财政政策的调整，引导市场主体更好的预知政策变化，从而提升市场主体的稳健性发展；进一步提高地方财政政策的稳定性与可预期性，在发挥财政政策相机决策作用的同时，注重发挥财政政策工具的自动稳定器功能。

——**加强财政政策潜在影响力研究。**加强本市落实财政政策对货币政策影响力的研究，稳定宏观杠杆率，保持适度充裕的流动性；关注财政政策对消费、投资、就业、产业等潜在影响力，发挥好财政政策的导向作用，促进产业和消费“双升级”，促进供给和需求在更高水平上适应和匹配。

第四节 加强人才队伍建设

——**创新人才队伍建设。**从提升素质和创新机制两个方面下功夫，通过政治历练、专业训练、分类考核、优化梯队来提升队伍素质，创新岗位培训形式和载体，将岗位培训由分级别培训向分级别与分专题相结合培训转变，由包括多种能力训练向以突破专项能力为主转变。构建财政人才储备库，全面推进财政系统人才队伍建设。

——**“党建+”引领队伍建设。**努力打造“忠诚、干净、担当”的财政干部队伍，抓实“两个责任”“一岗双责”，推动全市财政系统党风政风创先争优。以党建统领干部考核机制，创新基层财政干部激励机制，完善绩效考核，提升干部执行力，从而提升财政工作效能。

第五节 科学设置规划考核评价

——**优化考核评价体系。**科学制定规划实施考核指标和体系，按照专业性、安全性的原则，增大有关专业财税、资金安全等方面的指标权重，提升协同发展能力。

——**建立全过程考核体系。**建立健全过程考核，以过程指标预警机制的设置，强化规划实施的过程监测；加强结果考核的应用，进而有效激励相关单位和部门执行规划。

——**引入动态调整体系。**积极引入规划实施情况的动态监测和第三方评估，在监测评估的基础上，根据财政发展最新政策和

经济社会发展最新要求，对规划任务部署及时进行动态调整。

抄送：市委各部门，市纪委监委、市人大常委会、市政协办公室，新
余军分区政治部，市中级人民法院，市检察院，群众团体。

新余市人民政府办公室秘书科

2021 年 11 月 10 日印发
