

吴忠市财政“十三五”规划

“十三五”时期（2016年—2020年），是全面深化改革和全面建成小康社会的关键时期，也是吴忠新一轮深化财税体制改革和建立现代财政制度的重要时期。根据中央、自治区、吴忠市关于“十三五”经济社会发展的精神和思路，科学编制和实施财政“十三五”发展规划，加强年度预算与财政中长期规划，充分发挥财政在全市经济社会发展的支撑作用，为全面建成小康社会做出积极的贡献。

一、“十二五”财政工作回顾

“十二五”时期，吴忠市财政牢固树立科学发展观，认真贯彻党的十八大、十八届二中、三中、四中全会精神、自治区第十一次党代会精神和上级财政的部署安排，以依法理财、科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，坚持稳中求进工作总基调，有效应对经济下行压力，着力推进财政体制改革，加快现代财政制度建设，全面完成了“十二五”财政计划发展目标，为建设新吴忠发挥了重要作用。

（一）财政综合实力壮大。“十二五”期间（2011年—2015年），全市地方财政一般公共预算收入累计完成150亿元，是“十一五”期间的2.6倍，年均增长15.4%；全市地方财政一般公共预算支出累计完成695亿元，是“十一五”期间的2.9倍，年均增长15.7%。地方财力形成一般公共预算收入、中央及自治区

转移支付资金和政府融资等多样化格局，财政综合实力不断增强。



(二) 宏观调控成效显著。认真落实积极财政政策，实施结构性减税政策，落实中小微企业所得税减半征收、增值税、营业税起征点提高等优惠政策，稳步推进“营改增”试点，煤炭资源税从价计征改革顺利实施。开展“项目管理年”活动，举办项目申报、管理培训班，做好中央新增投资的项目储备、申报、争取，加快充实财政性项目库建设，积极争取项目资金，发挥政府投资带动和引导作用，扩大全社会投资规模。清理规范行政事业性收费项目，减轻企业、群众负担。落实各项国家补贴政策，进一步激活城乡消费市场，通过综合运用税收、清费、补助、贴息等多种调控手段，经济增长的内生动力和可持续发展能力不断提升。

（三）经济结构调整作用突出。大力支持黄河金岸、建设滨河生态水韵城市、黄河金岸项目等特色项目，强化上级衔接，争取并落实地方债券项目、城市道路管网、村庄环境集中连片整治、工业园区、农业园区、“五优一新”、新型城镇化等财政性项目，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。创新财政融资模式，以吴忠市城乡建设投融资有限公司为融资平台，发行公司债券，并争取国开行、农发行、宁夏银行等金融机构贷款。

（四）保障和改善民生成效显著。“十二五”期间，财政累计投入公共安全、教育、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、农林水事务、交通运输、住房保障等民生支出 602 亿元，占财政支出的比重始终保持在 85%以上。



安排教育资金 97 亿元，完善农村义务教育经费保障机制，

提高农村义务教育阶段学校公用经费（含取暖费），支持实施市区校舍安全工程和新建改扩建幼儿园建设。认真落实图书馆、文化馆、博物馆等免费开放补助政策，支持第二、三届黄河金岸马拉松比赛活动成功举办，支持文化书屋、国家重点文物保护、非物质文化遗产保护。安排社会保障和就业资金 73 亿元，支持完善社会保障体系，城乡低保、新农合、新农保、城镇居民基本医疗保险和社会养老保险实现五个“全覆盖”。统筹城乡居民社会养老保险基础养老金待遇大幅提高。全面落实市县规范津贴补贴和其他事业单位绩效工资改革、住房补贴及年休假补贴，有效提高干部职工收入水平。通过安排社保补贴、培训补贴、免费职业介绍补贴、公益性岗位补贴、职业技能鉴定补贴等方式稳定就业。安排医疗卫生支出 53 亿元，支持医药卫生体制改革，为村医发放生活补助，努力提高各项公共卫生财政补助标准。安排住房保障资金 51 亿元，支持保障性住房建设年度目标任务超额完成。围绕保障社会和谐稳定，安排专项资金对生态移民工作给予补助和奖励。安排价格调节专项储备资金，用于市区市场价格的稳定和调控，确保市场价格调控落实到位。

（五）体制改革不断深化。贯彻实施新《预算法》，深化部门预算、国库集中支付、财政支出项目绩效评价、公务卡结算制度等财政改革，不断扩大政府采购规模，加强国有资本预算，探索开展财政中期规划。组织开展财政专户清理整顿、地方政府债务清理，强化债务统计、风险预警和防控措施，清理规范地

方政府融资平台，积极防范和化解财政风险。对吴忠市重点建设项目资金使用进行绩效评价。财政预决算、预算单位部门预决算和“三公”经费预决算信息全部公开。积极开展政府向社会力量购买服务工作，制定《实施方案》并公布政府购买服务指导目录，确定六大类公共服务购买事项。推进政府和社会资本合作（PPP）、行政事业单位养老保险并轨及工资改革等改革工作。对政府存量债务进行清理甄别，将政府债务分门别类纳入全口径预算管理。积极推进国有资产管理，对行政事业单位经营性资产进行清理。组织开展公务用车专项治理工作，对公务车信息进行采集录入，对信息不一致的车辆进行逐车逐项实地审核，全面推广公务车辆动态监管，开展公务用车“一车一卡”的单车核算管理制度试点，有效控制公务用车运行费用。

（六）财政监管成效显著。认真落实“八项规定”，组织制定了《吴忠市本级财政资金暂行管理规定》、《吴忠市本级党政机关公务用车配备使用管理暂行规定》等规定，修订了《吴忠市本级党政机关差旅费管理办法（暂行）》。建立“三公”经费预警机制，开展“三公”经费开支过大专项整治行动，推动节约型政府建设。严格执行“收支两条线”，进一步加强政府非税收入管理。做好行政事业单位资产调拨处置工作，加强国有资产监管力度。开展政府采购执法、财税工作、“三公支出”及“小金库”治理、规范津补贴情况、孙家滩核心园区农业补助资金、残疾人保障金、就业再就业、医药公交行业联动检查等专项检

查，对违规违纪行为进行相应处罚并要求违规违纪单位及时整改。对财政投资项目进行投资评审，提高财政资金使用效益。积极配合审计厅对政府债务进行审计。对惠民政策落实情况进行专项检查整治行动。

（七）财政自身建设不断加强。以建设法制、服务、责任、效能、文明为目标，严格落实党风廉政责任制和民主评议党员制度。深入开展“学习型财政机关”、“学习型党组织”、“创先争优”、“财政法制宣传周”、财政系统唱红歌、行风评议、文明创建、共建帮扶、廉政风险防范、“双述双询双评”、营造风清气正的发展环境、党的群众路线教育实践活动等活动。制定完善党建、廉政建设、资金管理、财务管理、内部监督、效能监察、干部管理、综合治理等 8 大类 68 项管理制度，构建起依靠制度管人、管事、管钱的新模式。财政信息、会计函授培训等工作都取得了新的进展。全市财政系统与全区同步，成为自治区级文明行业，2015 年市财政局被评为自治区文明单位。盐池县财政局荣获全国财政系统先进集体。

同时，也清醒地看到，在经济发展进入新常态后，财政收入增速趋缓与支出刚性矛盾加剧，保障任务十分艰巨。一是受经济总量和经济波动影响，财政总量仍然偏小，财政收入内生增长和可持续发展能力不强，质量有待进一步提高，实现财政发展争先进位的压力加大；二是财政政策和资金的撬动机制和杠杆作用发挥依然不够充分，项目编制不细，支出进度慢，财

政支出绩效有待提高；三是事权与支出责任相适应的财政制度尚未建立，财力与事权不相匹配的现象仍然存在，财政公共服务“小马拉大车”，保障压力较大；四是保障和改善民生覆盖范围明显扩大，财政收支矛盾尖锐，预算平衡压力加剧；五是财政暂付款问题比较突出，政府债务压力重，影响财政正常运行，财政风险不容忽视。今后将高度重视这些问题，努力通过积极培植财源、深化财政改革、严格预算管理等措施，逐步加以解决。

二、“十三五”时期面临的形势

（一）“十三五”我市公共财政建设面临的有利因素

一是“新常态”下国家全面深化改革带来转型发展的机遇。当前中国经济步入“新常态”，经济增长进入相对平稳的阶段。中央简政放权，继续推进财税、价格、国企等重点领域改革，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，将为我市加快发展提供稳定的政策保障。二是“十三五”是我国实现全面建成小康社会目标的最后五年，国家将大力推进实施扶贫攻坚工程，有利于我市利用国家扶贫资金和扶持政策加快实施异地扶贫搬迁工程，有效推动人口聚集，促进城乡发展，实现全市人民在十三五期间达到小康生活水平。三是国家不断优化空间发展布局，继续推进西部大开发战略，基础设施投入重点向中西部倾斜，截止目前，全市“十三五”储备各类投资项目 1405 个，总投资近 8000 亿元，为我市融入国家发展大格局创造了有利条件；四是国家实施“一带一路”战略，面向世界各地开放，将进一

步发挥我市的战略优势；**五是**国家进一步强化对民族地区发展的大力支持，实行差别化区域政策，优化转移支付和对口支援体制机制，将为我市发展注入新的生机与活力；**六是**按照把宁夏作为一个城市规划建设的思路，宁夏空间发展战略规划为今后一个时期经济社会发展勾画了美好的蓝图，将有力促进区域统筹规划、协调发展，为财政保障经济平稳较快发展指明了方向。

（二）“十三五”我市公共财政建设面临的不利因素

一是经济新常态对财源建设的影响。经济决定财政。我市“十二五”时期经济增长从2011年的13.1%下降到2015年的8.5%，增速呈下滑态势，同期固定资产投资增幅也呈现出下降趋势，预计“十二五”时期处于中速增长的区间，给财政增收带来更大困难。**二是新税制改革对财政收入的影响。**“营改增”改革虽然在减轻税负的基础上可以优化产业结构和提振消费，但对产业发展滞后和产业结构不合理的欠发达地区，直接面临的是税收缩减和公共财政收入下降。**三是主体税源萎缩日益凸显。**2015年，占全市工业份额53%以上的电解铝、电石、金属镁等行业成本倒挂，产值减少23亿元，331家规模以上企业中107家产值负增长。房地产投资、销量、均价等主要指标下行局面未明显改善，使占我市地税系统税收60%左右的房地产相关税收高速增长态势难以维系。**四是财政支出压力不断加剧。**随着经济社会事业的发展，财政对公共设施和创业就业、社会保

障、医疗卫生、文化教育、城乡社区事务等支持持续提升。不断出台的调资政策及行政事业单位职工纳入养老保险由地方财政负担比例逐步加大，地方财政负担的津补贴逐年上升，财政刚性支出不断加大。**五是政府性债务负担沉重。**截止 2015 年底，吴忠市本级政府债务余额为 78 亿元，“十三五”时期，市本级每年需偿还到期债务本息都在 10 亿元以上。2015 年底市本级财政暂付款余额为 15.67 亿元，主要是“十二五”期间用于支付各项重点工程建设资金及征地拆迁补偿等超财力支出挂账，此部分支出也需要在以后年度以可用财力加以列支消化。财政支出的压力和风险不断加大。

三、“十三五”时期财政工作的指导思想、基本原则、主要目标

（一）指导思想：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，主动适应经济发展新常态，深化以改进预算管理、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度为重点的财税体制改革，实施中期财政规划，加快建立现代财政制度；加强和改善财政宏观调控，灵活运用财政政策，落实稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项政策措施，加

快转变经济发展方式，财政改革在重要领域、关键环节取得决定性成果；坚持依法理财，加强财政管理，优化财政支出结构，保障和改善民生，为推动建设开放吴忠、富裕吴忠、和谐吴忠、美丽吴忠、智慧吴忠，全面建成小康社会做出积极的贡献。

（二）基本原则：按照上述指导思想，为如期实现全面建成小康社会奋斗目标，推进经济社会持续健康发展，“十三五”时期吴忠财政应遵循和把握以下基本原则：

一是围绕战略谋划，注重问题导向。“十三五”时期是全面建成小康社会的最后五年，经济发展进入新常态，增长速度从高速增长转向中高速增长。财政工作必须主动适应和把握新常态，突出问题导向，紧紧围绕我市经济社会发展的长期性、总体性、战略性重大问题，以提高经济发展质量和效益为中心，把握好“稳增长”与“调结构”之间的平衡，合理调整财政政策的力度、节奏和重点，保持财政政策的连续性和稳步性。

二是围绕财税改革，注重制度创新。新一轮财税改革，改革进入深水区，必须充分考虑各方面利益诉求，科学设计改革方案，以改革的思想、创新的思维将预算管理制度改革、税制改革、财政体制改革等推向深入。要正确处理财税改革与其他改革的关系，发挥好财税体制改革的基础支撑作用，通过制度创新推动各项改革进展，以更大的勇气和智慧打好改革攻坚战。

三是围绕治理现代化，注重政府职能转型。始终站在推进国家治理现代化、建立现代财政制度的高度，在遵循市场在资

资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用的基础上，科学界定财政作用边界，准确把握财政职能定位，大力推进政府购买服务、推广运用 PPP 模式、积极推进国有资本、资源、资产管理，引导市场主体行为，引导资源配置改革方向，切实发挥财政在政府治理中的引领作用，努力创造良好发展环境。

四是围绕可持续发展，注重长短结合。在兼顾实现短期经济目标的同时，研究解决经济社会可持续发展问题的财政措施，通过财政政策与财力使用方式的机制创新，充分发挥财政政策在推动经济结构调整、增强创新驱动、促进生态保护、淘汰过剩产能、推进新型城镇化建设和农业现代化发展、支持社会事业发展等方面的作用，实现经济社会和谐与包容增长。坚持公共财政建设导向，立足于保基本、兜底线、促公平，着力保障和改善民生，确保重点项目支出。

五是围绕重点领域，注重风险防控。强化底线思维，加快健全化解各类风险的体制机制，进一步加强地方政府性债务管理，防范金融领域风险，未雨绸缪，标本兼治，保持财政经济平稳健康运行。坚持依法行政，为民理财，建立和实施财政内部控制建设，形成对各类风险事前防范、事中控制、事后监督和纠正的机制。

（三）财政收支和改革主要目标：

1. 收入目标：到 2020 年，全市一般公共预算总收入达到 47 亿元，年均增长率 8%。

2. 支出目标：到 2020 年，全市一般公共预算支出达到 250 亿元，年均增长率 9%。



3. 财政改革目标：以建立现代财政制度为总目标，深化财税体制改革，完善财政制度体系，建立全面规范、公开透明的预算管理制度；稳步推进税制改革，建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系；处理好市本级与自治区、与各县（区）财政关系，建立事权和支出责任相适应的制度；主动适应科学发展需要，更好地发挥财政稳定经济、提供公共服务、调节分配、保护环境、改善民生等方面的综合职能作用；按照国家治理体系与治理能力现代化要求，推进科学理财和预算绩效管理，健全运行机制和监督制度，将财政运行全面纳入法制化轨道。

四、“十三五”时期财政改革发展重大任务

（一）全力推进财政改革，加快建立现代财政制度。

“十三五”期间，要贯彻落实党的十八届五中全会精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，主动适应新常态下财政改革发展的新要求，以建立现代财政制度为总目标，进一步增强责任感、紧迫感，深化财税体制改革各项任务，确保取得阶段性成果、实质性成效。

一是强化收入管理。加强收入预测和预算执行分析，严格控制自由裁量权，硬化预算约束。提高资源配置效率，支持创新创业，激发市场活力，广泛培植财源。加强税收征管，依法征收，应收尽收，严格减免税管理。提升财政收入质量，通过合理的转移支付奖励制度引导市县提高税收收入，防止和纠正财政“空转”行为。规范非税收入管理，严格落实国家、自治区各项财税优惠政策，加强行政事业性收费、政府性基金管理，完善非税收入征缴制度和监督体系，禁止通过违规调库、乱收费、乱罚款等手段虚增财政收入。建立健全国有资源、国有资产有偿使用制度和收益共享机制，以管资本为主加强国有资产监管。

二是优化财政支出结构。积极盘活财政存量资金，加强转移支付和部门预算结转结余资金管理，定期清理结转结余资金，严格规范财政专户管理，提高资金使用效率。全面清理财政暂付款，严格控制新增暂付款规模，建立与转移支付相挂钩机制。调整财政支出的重点，优先保障重大项目、涉农资金支出，公

共财政资金重点向民生领域、工资收入、基层一线倾斜。严格控制政府性楼堂馆所、财政供养人员以及“三公”经费等一般性支出。

三是建立现代预算管理制度。认真落实新《预算法》，构建规范的现代预算管理制度，将所有财政资金全部纳入预算管理，完善一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算，编制好“四本”预算，建立起定位清晰、分工明确的政府预算体系。加强国有资本经营收益收缴管理，统筹安排支持我市主导产业、新兴产业和特色优势产业。加强社会保险基金管理，在精算平衡的基础上增强可持续性。

四是稳步实施中期财政规划。按照国务院《关于实行中期财政规划管理的意见》，围绕我市国民经济和社会发展“十三五”规划，按期编制中期财政规划，从试点编制农业、教育、卫生、社保、就业等重点项目三年滚动预算总结经验，建立并完善跨年度预算平衡机制，提高财政政策的前瞻性、准确性、可持续性。做好中期财政规划与财政“十三五”规划的衔接，与财政收支预测、重大财政政策出台、重大财政改革保持同步，做好年度评估校正工作，改进预算管理和控制。

五是扎实推进税制改革。坚持依法治税，到2020年，全面落实税收法定原则，建立健全地方税收制度和税收政策的税收体制，进一步完善地方税收体系。按照国家安排部署，将“营改增”范围扩大到建筑业、房地产业、金融业和生活服务业等

领域，完成“营改增”改革。调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围，加大对不利于环境保护、社会公平的应税品目和服务的调节力度。深化资源税、环境保护税、房地产税改革。

六是建立规范的政府举债机制。建立“借、用、还”相统一的地方债管理机制，规范地方债发行长效机制，推进地方政府一般债券和专项债券发行，采用定向承销方式发行地方政府债券置换存量债务，逐步完善地方债发行定价机制，加强地方债信用评级和信息披露。政府债务实行分类管理和规模控制，严格限定政府举债程序和资金用途，把政府债务分门别类纳入全口径预算管理。按照“借得来、用得好、还得起”原则，强化对各项目单位主动履行还款义务的激励约束。防范地方政府债务风险，严控新增债务，实行债务余额的预算管理，地方债务控制在限额管理内，努力化解存量债务，形成规范合理的财政风险预警及化解机制。研究设置债务风险防火墙，把财政金融风险控制在一定范围，谨防金融市场风险向财政转移。

七是扎实开展其他各项改革。稳妥实施行政事业单位养老保险制度改革与完善工资制度，建立与城镇职工统一的养老保险制度，形成正常的工资增长机制。全面完成公务用车制度改革任务，合理控制经费支出成本。

（二）增强财政宏观调控手段，进一步拓宽投融资渠道。

坚持创新发展，充分发挥财政“第二只手”作用，促进投

融资体制改革和财政金融创新，为经济社会发展提供强有力的资金支持。

一是深化与金融市场的合作互动机制。围绕国家和宁夏产业发展战略部署，发挥政府引导基金作用，跟进投资、融资担保多种方式，促进财政与金融融合度，构建财政资金与金融资源、社会资本之间的系统联动机制。积极支持设立政府引导基金、扩大规模，加大对优势特色产业扶持力度。建立财政存款与各金融机构贷款挂钩机制，发挥财政存款撬动银行贷款杠杆作用。做好自发自还政府一般债券和专项债券，扩大发债规模，推动融资平台建设，加大对外财经合作，利用更多外资和政策性贷款，放大资金倍增效应。

二是积极推广政府与社会资本合作（PPP）模式。建立和完善专门的 PPP 管理机构和 PPP 咨询服务机构，制定相关配套政策和规范文本，加快 PPP 模式的应用。做好吴忠至中卫城际铁路 PPP 项目试点，开发新的 PPP 项目，合理利用财政部开发的 PPP 综合信息平台，成熟一批，实施一批，储备一批，不断充实我区 PPP 项目库。建立科学合理的补贴模式和政府监管标准，通过以奖代补、税收优惠等手段，拓宽公共设施领域的建设内容。探索和运用政府和社会资本合作（PPP）融资支持基金，建立政府和企业之间的风险分担机制，调动和吸引社会资源参与 PPP 项目。

三是有力推进政府购买服务。完善政府购买服务体制机制，

根据公共服务需求及时调整政府购买服务的范围和购买内容，不断完善相关管理办法及指导性目录。建立年度部门预算编制与政府购买服务相衔接的配套措施及奖补激励机制，将政府购买服务预算与部门预算同步编制、审核和批复，逐步加大利用新增财力用于公共服务项目的支持力度。研究政府购买服务方式支持事业单位改革发展的办法，鼓励事业单位及社会组织积极参与政府购买服务，培育承接主体，扩大购买力量。

（三）强化项目质量管理，着力支持和保障项目建设。

项目建设是经济发展的重要支撑和保障。要充分发挥财政杠杆撬动作用，吸引和引导多方资金投入，大力支持重大项目、重大工程建设，不断提高项目编制、审核、申报能力，促进我市经济平稳健康发展。

一是提高项目筛选的编审能力。围绕国家宏观政策和产业政策，结合自治区发展战略，从区域统筹发展、壮大优势特色产业、基础设施建设、交通网络体系、扶贫开发、生态环境保护、民生改善等方面提前谋划项目，筛选、储备一批关乎地区经济社会发展的好项目、大项目，为项目审批争取主动。严格项目论证，全面、科学分析拟申报的项目，对重大项目组织专家或委托专业机构综合评价，规避决策失误和财政风险。

二是保障和推进重大项目建设。加强项目预算编制管理，科学合理编制项目支出预算，确保项目资金及时到位。加快由财政牵头的项目建设进度；对财政参与的项目，积极提出资金

筹集意见，推进项目执行。重点围绕自治区空间发展战略、“一路一带”战略，积极调动和利用各种社会资源，放大财政政策和资金效应，集中财力支持装备制造、轻工纺织、现代物流、云计算等产业项目，能源、科技等合作项目，基础设施、文化旅游、扶贫开发等重点项目，支持五市做大做强支柱产业和产业集群，推动城际铁路、中南部地区百万贫困人口扶贫攻坚战略、环境大整治、棚户区改造等重大项目、重点工程取得实质性进展。

三是加强项目监管和绩效评价。提高项目资金使用效率，对项目实施全过程进行管理和监督，制定完善监管措施，规范项目管理，保证工程质量。按照财政科学化精细化管理要求，加大项目考评力度，建立健全项目支出绩效评价办法，科学设置绩效评价体系和评价标准，发挥项目实施单位主体作用，确保项目实施效果。

（四）支持经济结构调整优化，着力提高发展质量和效益。

以提升经济增长质量和效益为中心，综合运用各项调控手段，发挥财政杠杆引导作用，大力推进农业现代化、新型工业化、现代服务业、科技信息化发展。

一是促进现代农业建设。综合运用财政政策，加快农业发展方式转变，推动农业由生产导向转向消费导向，重点支持葡萄、枸杞、草畜、冷凉蔬菜、马铃薯、中草药、苗木花卉等优势产业发展，积极培育有带动性、辐射性、影响力的新型经营

主体，着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。建立财政金融联动支持农业发展的机制，形成财政资金为主、社会资金和信贷资金为辅的支农投入新格局，发挥财政、金融、保险、担保的各自职能，促进自治区优势产业区域化布局、专业化生产。完善“财政补助资金+龙头企业（合作组织）保证资金+农投担保资金”财政、金融、担保合作模式。加大对农业科技创新和推广的支持力度，围绕推进农业科技创新、加快农业技术成果转化、加强农业科技推广能力建设、提升农业技术装备水平有大的突破。

二是加快新型工业化发展。转变财政支持方式，将财政对竞争性领域产业的直接投入改为基金投资，采取股权投资、贷款贴息等方式滚动发展。促进工业提升竞争力，整合资金支持新能源、新材料、先进装备制造、生物、新一代信息技术、节能环保等六大战略新兴产业发展，培育和壮大新兴产业及龙头骨干企业。搭建政府、金融组织、社会资本合作机制，三方资源联动，优化中小微企业融资环境，支持企业加快发展。完善毛纺织工业园、生态纺织示范园等建设规划，支持园区基础设施、公共服务平台建设。

三是推动服务业快速发展。引导和鼓励社会资本参与现代服务业，促进服务业优质高效发展，大力支持现代物流、电子商务、市场流通多极发展。推动文化体制改革，研究建立基本公共文化服务财政保障机制，加大政府购买公共文化服务力度。

着力打造基本公共文化体育服务体系，建设公共文化体育服务数字化平台。促进文化与金融融合发展，发挥文化产业种子基金作用，扶持文化创意、动漫创作等新型文化企业快速成长。支持旅游事业发展壮大，开发城市休闲旅游等新业态，

四是推进创新驱动发展战略。围绕创新链，完善资金链，统筹衔接基础研究、应用技术研究、成果转化、产业发展，更加有效服务产业转型升级和经济结构调整，推动政府职能从研究管理向创新服务转变。完善企业科技创新后补助政策，逐年加大后补助资金，引导企业加大研发投入，强化企业创新主体地位和主导作用，促进形成一批有竞争力的创新型领军企业、科技型中小企业。鼓励和支持企业建立各类研发机构，重点支持优势产业和战略性新兴产业骨干企业建立高水平的企业技术创新和产业化平台。

（五）立足宁夏空间发展战略规划，着力统筹推进城乡区域发展。

围绕银吴一体化建设目标，主动融入大银川城市圈建设，多方联动，完善功能，发挥沿黄城市带和清水河产业带枢纽作用，加快宁夏东大门建设，推进利青同城、银吴一体、吴灵（武）相交、吴永（宁）对接进程，打造沿黄城市群提质振兴引擎城市。

一是加快中心城区建设。构筑以利通区、青铜峡市为主体的核心城区，按照“东扩西移南融北展”的城市发展思路，完

善交通网络，打造银吴半小时经济圈，吸引和分流银川中高端消费人群。按照统一规划、统一建设的原则，老城区重点解决好老旧小区改造，实现“三改三配套”目标，新城区加快城市基础设施配套建设，合理布局产业和建筑群，提升城市建设质量和档次。依托银西高铁站，构建东片区交通物流发展新平台，加快银西高铁吴忠段火车站片区规划建设，对7平方公里区域范围内配套建设交通路网、供排水、供热管网等配套基础设施，打造吴忠交通贸易物流业中心核心区，拓展城市发展新空间。建设大古铁路至吴忠市区联络线，在城市北片区规划总面积6平方公里的宁东产业工人生活服务基地，吸纳产业工人3-5万人，带动入住10万人，配套建设教育、医疗、文化、体育、金融服务等配套设施齐全、功能完善的现代产城融合综合体。

二是促进城乡公共资源均衡配置。加快美丽乡村建设，支持实施规划引领、农房改造、收入倍增、基础配套、环境整治、生态建设、服务提升、文明创建“八大工程”，到2020年使所有乡镇和90%的规划村庄达到美丽乡村建设标准。大力推进农村危窑危房改造，争取中央财政支持，通过地方债等多种方式筹措资金，全面消除农村危房危窑。建立和完善城乡一体化商贸流通服务体系，优化农产品流通渠道，重点支持冷链物流体系建设，现代物流业、鲜活农产品市场体系、农产品批发市场体系、肉菜应急储备体系建设。

三是进一步改善生态环境。支持实施黄河金岸生态绿道建

设。加大基本农田保护支持力度，支持高标准基本农田建设。加大公共财政对水利的投入，启动实施防洪治理工程，支持实施中南部城乡饮水安全连通工程。继续巩固和扩大禁牧禁育、退耕还林还草、湿地保护、荒漠化治理成果，推进生态移民区生态修复。支持市民休闲森林公园和生态旅游景区建设，推进城乡环境综合整治。

四是推动低碳循环发展。大力发展新能源和节能环保战略性新兴产业发展，深入实施北方采暖区既有居住建筑节能及供热计量改造，推动国家机关办公建筑和大型公共建筑实施公共机构节能改造，支持太阳能、地热能、风能等可再生能源在学校、医院、卫生院等公共建筑利用，积极开展清洁生产推广及示范。深入实施水污染治理、土壤及重金属污染防治。探索开展水和大气容量的排污权交易、总量指标预算管理试点。统筹节能减排专项、重大科技成果转化和产业化项目资金，支持奖励节能技改、淘汰落后产能。建立以企业为主、政府引导和社会参与的节能投入机制，鼓励金融机构创新适合节能项目的信贷管理模式。

五是加大脱贫攻坚力度。实施精准扶贫、精准脱贫，落实各项惠民政策，逐年增加扶贫资金投入，大力整合各类扶贫资源，支持贫困人口发展生产和转移就业，加强贫困地区公共基础设施建设，改善基本生产生活条件，提高贫困人口素质和创业能力，促其脱贫致富。提高贫困地区基础教育质量和医疗服

务水平，推进贫困地区基本公共服务均等化。在完成“十二五”生态移民搬迁安置任务的基础上，调整财政支持方向，将生态移民工作重心转向移民增收、产业培育、社会管理。盐池县率先在2017年实现全县脱贫，其他县（市、区）在2018年实现脱贫，在2020年前实现贫困人口与全市同步全面建成小康社会目标。

（六）抢抓“一带一路”战略机遇，着力构建对外开放新格局。

坚持开放发展，以宁夏打造丝绸之路经济带战略支点为平台，优化对外开放环境，形成互利合作新局面。

一是构建开放型交流格局。支持办好中阿博览会，大力发展会展经济，促进在能源、农业、科技、教育、医疗等领域的交流与合作，加快建立中阿共办、部区联办、民间协办、企业参与的共办共赢机制，推动一批中阿重大合作项目在吴忠落地。

二是建立健全城乡交通体系。完善财政保障交通运输普遍服务的政策体系，促进吴忠城乡客运一体化，切实解决山区群众出行困难。

三是建立网上丝绸之路。推动“互联网+”行动计划，鼓励和引导电商、云计算企业在我市开展面向全国、面向丝路沿线国家的跨境电子商务、云服务等业务，带动货物贸易、服务贸易快速发展。支持企业利用跨境电商平台开展跨境电商零售进出口业务。支持企业在商务部推荐的知名电商平台开展电商服

务。

（七）促进社会各项事业发展，着力建立健全基本公共服务体系。

把保障和改善民生放在更加突出位置，坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，落实好自治区民生计划为民办实事，把财力更多投向民生领域，推进社会各项事业协调发展。

一是提高教育质量。加快发展学前教育，建立健全政府主导、社会参与、公办民办并举的发展体制。完善农村义务教育经费保障机制，支持实施农村义务教育薄弱学校改造计划、农村中小学远程教育信息化建设，促进义务教育均衡发展。继续实施农村义务教育学生营养改善计划。支持普通高中加快发展，实施特殊教育提升计划。建立与办学规模和培养要求相适应的财政投入制度，加强职业教育基础能力建设。全面落实各级各类学生资助政策，兜住底线，突出重点，提高资助精准性，促进教育公平。

二是完善医药卫生服务体系。建立稳定可持续的筹资机制，进一步完善城乡居民基本医疗保险大病医疗、门诊统筹、总额预付等政策，到2020年城镇常住人口基本医疗保险覆盖率达到96%以上。推进公立医院综合改革，落实政府对公立医院的各项投入政策，加强医院财务和预算管理，建立公立医院运行新机制。深化基层医疗卫生机构综合改革，完善乡镇卫生院“收支两条线”管理机制，在城市社区卫生服务机构中开展政府购买

服务工作试点，加强基层医疗卫生机构服务能力建设。不断提高基本公共卫生经费保障水平，加强重大公共卫生项目管理，继续开展妇幼卫生健康工程等惠民项目，促进公共卫生服务逐步均等化。坚持计划生育基本国策，促进人口均衡发展。加大食品药品安全监管投入力度，完善食品药品安全治理体系。支持中医药事业稳步发展。

三是促进就业创业。鼓励大众创业，万众创新，实施更加积极的就业政策，加大创业创新扶持力度，设立创业投资引导基金，疏通创业创新投融资渠道，加大减税降费力度减轻企业负担。加强就业政策与失业保险政策协调，逐步消化失业保险基金结余。做好重点群体就业工作，落实职业技能培训、公益性岗位、大学生“三支一扶”等积极就业政策，扩大失业人员和大学生就业。全力推进全民创业及妇女创业小额担保贷款工作，完善财政支持创业就业机制，放大小额担保贷款拉动就业的倍增效益，让更多群众受益。进一步完善就业资金绩效评价体系，建立就业专项资金跟踪问效和绩效评价机制。

四是健全城乡居民社会保障体系。继续实施困难群众基本生活救助，推进城乡最低生活保障制度，统筹安排城乡低保资金，消化低保存量资金。根据自治区民生计划，稳步提高城乡低保对象和高龄低收入老人标准。逐步解决低保对象享受多重救助、低保边缘人群享受不到救助的问题。利用城乡低保结余资金充实临时救助资金，进一步完善临时救助政策。推进农村

五保供养、孤儿养育津贴制度和重度残疾人生活津贴制度，实施“扶残助学”工程、残疾人技能培训项目、农村残疾人扶贫项目、残疾人就业项目。继续提高优抚对象抚恤和生活补助标准。完善退役士兵安置政策，妥善做好自主择业军队转业干部退役金发放和企业军转干部解困工作。继续推进减灾救灾体系建设，推动建立科学合理的灾情核查和救助标准确定机制。完善城乡养老服务体系，通过政府购买服务，引导多元化资金投入，集中建设一批公益性中心敬老院、康复医疗中心，支持各类市场主体增加养老服务和产品供给。

五是加大住房保障力度。制定并完善吸引企业和民间资本参与保障性住房建设运营政策，将稳定就业的农民工纳入住房公积金制度覆盖范围。完成城镇棚户区 and 城乡危房改造及配套基础设施建设三年计划（2016-2018年）任务。积极推进棚改货币化安置、政府购买棚户区改造服务，在城市基础设施建设运营中积极推广政府与社会资本合作（PPP）模式。鼓励多种所有制企业作为实施主体承接棚改任务，引导金融机构加大对棚户区改造的贷款支持力度。积极探索保障性住房租售并举、共有产权等制度。

六是加强和创新社会管理。加大基层政权建设投入，强化基层党组织阵地建设、党员培训教育及人才建设。围绕自治区重点产业、重点领域、重点项目，发挥人才专项资金作用，推进人才发展体制和政策创新。改善纪检监察办案条件，加强参

政议政、民族宗教等经费保障。完善社会治安综合治理体制机制，以信息化为支撑加快建设社会治安立体防控体系，严厉打击违法犯罪活动，维护社会稳定。支持司法体制改革，建设更加公正、公平司法环境。加大行政执法投入，不断提高审计、工商、质检、统计等行政执法水平。做好政法装备建设规划，全力保障公、检、法、司经费，加大法律援助、司法救助支持力度，加强弱势群体保护与法律救助。

五、“十三五”时期财政改革发展的保障措施

（一）转变财政管理方式，全面提升财政管理水平

“十三五”时期，财政工作面临着更为复杂严峻的经济形势。要主动适应新常态下财政改革发展的新形势、新要求，更好发挥财政职能作用，促进财政事业健康发展。

一是创新财政监督方式。建立健全预决算相互促进的互动机制，全面反映公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算年度收支情况。推进预决算公开，除涉密信息外，将所有使用财政资金的部门预决算公开，将所有财政资金安排的“三公”经费公开。健全完善预算绩效管理体系，逐步实现绩效管理覆盖各级预算单位和所有财政资金，建立以绩效评价结果为导向的财政资金分配机制。深化财政大监督理念，突出经济社会领域热点难点问题，加大财政监督检查力度，完善财政监督处理处罚和考核制度，建立事前防范、事中控制、事后监督和纠正，覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，形成财政大监督格局。推动会计法律法规

和会计标准体系有效执行，建立健全会计人才培养、选拔和评价机制，推动内部控制规范体系有效实施，促进注册会计师行业规范发展。加强宏观经济运行和重大政策分析，切实提高财政政策研究水平。

二是深入推进简政放权。扎实推进行政审批制度改革，落实国家、自治区取消下放的行政审批事项，全面建立权力清单、责任清单、负面清单制度，规范行政审批行为和改进行政审批工作。深入推进收费清理改革，坚决取缔违规设立的行政事业性收费、政府性基金和经营服务性收费项目，清理规范按规定权限设立的行政事业性收费，整顿规范行业协会、商会收费，定期开展收费基金清理规范工作。

三是创新财政管理方式。建立健全中央专项转移支付资金国库集中支付管理新机制，全面推进乡镇国库集中支付制度改革。完善财政预算执行体系动态监控体系，重点监控预算单位大额餐费、会议费等相关款项。推进公务卡制度改革。深化政府采购制度改革，加大政府采购信息公开和监督力度。实现行政事业单位资产动态监管，探讨和加强行政事业单位经管资产管理工作。强化厉行节约制度体系建设，建立完善公务支出标准化保障体系。

四是加强财政法制建设。全面推进依法行政、依法理财，进一步加强财政法制工作组织领导，提高法制机构人员综合素质。完善财政制度体系，认真落实国家各项财税政策和制定自治区配套办法。严格规范性文件管理，做好规范性文件的制定

和备案。加大财政执法监督力度，强化对行政许可、行政处罚、行政收费、行政检查的合法性审查和考核。建立重大行政决策责任追究机制，落实“有权必有责，用权受监督”责任。继续深入开展“财政法制宣传周”教育活动，大力加强财政法规、惠民政策社会化宣传和法制培训教育，有效提高财政管理规范化水平。

（二）强化财政自身建设，努力提升财政执行力

以“争创一流业绩，打造一流队伍”为目标，大力加强财政自身建设，全面提升财政治理能力、工作效率和服务水平，确保财政各项目标任务圆满完成。

一是健全财政惩治和预防腐败体系。坚持全面从严治党，落实“三严三实”要求，把纪律挺在前面，开展经常性党性党纪党规教育，将纪律教育作为财政党员干部日常教育的重要内容，纳入领导班子思想政治建设和党员教育管理规划。健全完善民主集中制和党内组织生活制度，严格执行“三重一大”事项决策机制。加强廉政风险防控建设，完善风险排查、风险预警、纠错整改、内外监督、考核评价和责任追究机制。加强和改进对领导干部行使权力的制约和监督，严格落实领导干部个人有关事项报告和抽查核实制度。坚决查处财政部门及个人违反政治纪律和政治规矩、组织纪律、廉洁纪律的行为，做到有案必查、有贪必肃、有腐必惩。严肃查处违反中央八项规定、自治区若干规定顶风违纪行为，发现一起，查处一起。健全完善信访、电话、网络举报平台，健全完善“四风”问题监督检

查、通报曝光、问责追究机制，加大明察暗访、专项检查力度，畅通群众监督渠道。强化财政内部控制建设，坚持用制度管钱、管人、管事，完善财政运行、决策、管理、监督机制，形成责任分解、监督检查、倒查追究的完整链条。

二是完善干部培训和人事管理。加强财政干部思想教育，学习落实马克思主义理论最新成果，增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。提高财政干部专业化能力，规范干部教育培训模式，建立完善科学的培训评估机制和督学促学体系。树立正确的用人导向，严格干部选拔任用，突出以德为先，注重综合素质，突出工作实绩，注重群众公认，突出敢于担当，注重一贯表现，严格落实组织程序，让政治强、善治理、敢担当、作风正的人才脱颖而出，形成良好的用人选人环境。科学合理使用各类型干部，有效解决干部专业化、人岗相适应等问题。坚持从严管理与关心帮助相结合，进一步完善干部考核评价机制，推动财政干部特别是领导干部能上能下，营造守纪律、讲规矩的从政环境。

三是扎实推进机关党建和精神文明建设。坚持党总揽全局、协调各方，发挥党组领导核心作用，深入探索新形势下加强和改进机关党建工作的思路，坚持用党的最新理论成果武装全体党员思想，继续推进学习型党组织建设，以各级领导干部和领导班子学习为重点，办好财政文化大讲堂，创新党建理论学习和宣传载体，营造财政部门理论学习与研讨的浓厚氛围。进一步完善和落实党风廉政建设主体责任，纪检组监督责任，坚持

支部书记、支部委员岗位培训和交流学习机制，完善党员服务、教育和管理，推动基层组织工作创新，增强各级党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的能力，着力打造勇于担当、乐于奉献、善于攻坚的财政干部队伍。不断深化干部群众思想政治工作，推进财政机关文化建设，发挥好工会、共青团、妇联等群众组织桥梁纽带作用。深入推进政风行风建设，切实增强党组织和领导干部纠正“四风”的思想自觉和行动自觉，细化量化作风建设责任，建立作风建设责任清单和考核办法，健全改进作风的长效机制。