

德阳市罗江区“十四五”财政发展及 公共财政体系建设规划纲要

德阳市罗江区财政局

2021年7月

目 录

第一章 发展基础	1
一、财政收入规模不断扩大.....	1
二、财政支出结构不断优化.....	2
三、民生保障能力不断提升.....	3
四、服务发展力度不断加大.....	5
五、财政管理改革不断推进.....	6
第二章 面临形势	10
一、发展机遇.....	10
（一）外部形式持续向好.....	10
（二）内生动力稳健增强.....	11
二、压力挑战.....	11
（一）经济增长换挡导致财政增速回落.....	11
（二）经济结构调整引发财政收入波动.....	12
（三）刚性支出扩张加大财政保障压力.....	12
第三章 总体要求	12
一、指导思想.....	12
二、基本原则.....	13
三、发展目标.....	14

第四章 主要任务	16
一、全力推进税源培育，提高财政收入质量	16
(一) 积极涵养财源.....	16
(二) 加强财力统筹.....	17
(三) 盘活闲置资源.....	18
二、优化财政支出结构，全面发挥财政职能	18
(一) 推进创新驱动.....	18
(二) 聚焦产业升级.....	19
(三) 切实保障民生.....	21
(四) 助力乡村振兴.....	24
(五) 加强生态建设.....	24
三、加快国资国企改革，发挥国有资产效益	25
(一) 深化国资国企改革.....	25
(二) 优化国有资产布局.....	25
(三) 完善国资管理体制.....	26
四、支持财政金融创新，促成银企合作共赢	26
(一) 引导金融服务实体经济.....	26
(二) 鼓励创新科技金融产品.....	27
(三) 健全乡村金融服务体系.....	27
(四) 强化财政金融联动效应.....	28
五、健全完善各项制度，提高财政资金效益	28
(一) 健全完善预算约束制度.....	28

(二) 健全完善绩效评价制度.....	29
(三) 健全完善政府采购政策.....	29
(四) 建立健全直达管理机制.....	29
六、增强财政管理意识，有效防控五大风险.....	30
(一) 防控财务管理风险.....	30
(二) 防控政府债务风险.....	30
(三) 防控金融系统风险.....	31
(四) 防控公司运行风险.....	31
(五) 防控财政机关风险.....	31
第五章 保障措施.....	31
一、制度保障.....	31
二、机制保障.....	32
三、人才保障.....	32
四、监管保障.....	33

前言

“十四五”时期，是我国全面建设社会主义现代化强国新征程的重要开端，是第二个百年奋斗目标的重要时期，是罗江区经济社会高质量发展的重要战略机遇期，也是全面深化财政改革，健全公共财政体系的关键期和攻坚期。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，科学把握新发展阶段，全面贯彻新发展理念，全力支持加快构建新发展格局和建设成渝地区双城经济圈，系统谋划财政发展新思路、新举措。根据《德阳市罗江区国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等有关规划和罗江区财政改革与发展实际，制定本规划，切实保障全区“十四五”重大战略和重点任务落到实处、取得实效。

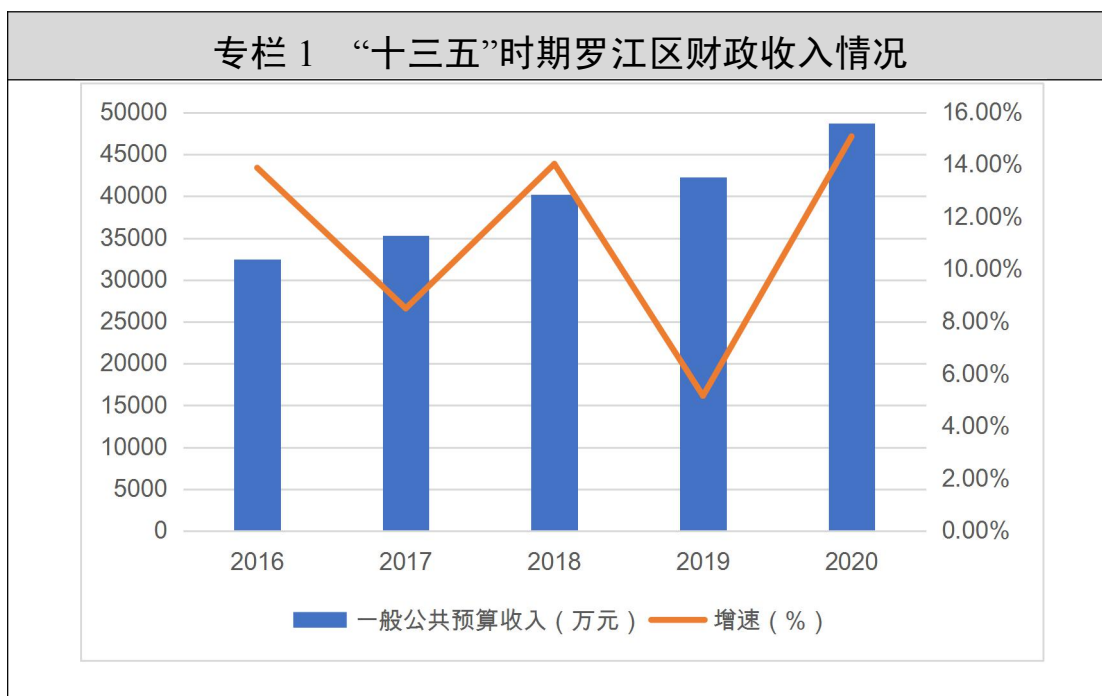
第一章 发展基础

“十三五”期间，面对复杂多变的国际环境和艰巨繁重的改革任务，德阳市罗江区全面深化各项财政改革，不断提高财政运行的质量和效率，为圆满完成罗江区“十三五”规划、实现经济社会持续健康发展贡献了财政力量，为未来发展奠定了比较坚实的体制机制和财力基础。

一、财政收入规模不断扩大

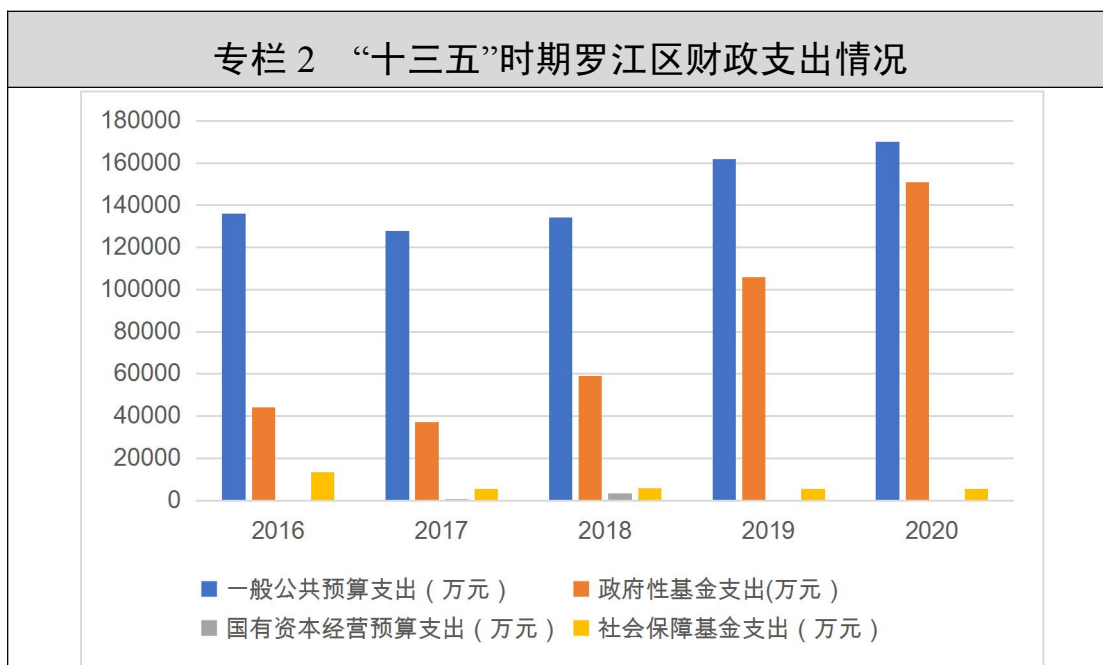
“十三五”时期，德阳市罗江区财政克服诸多不利因素，实现平稳发展，为贯彻落实区委和区政府的重大决策、推动经济社会发展提供了坚实的财力保障。“十三五”时期一般

公共预算收入 198989 万元，是“十二五”时期的 1.63 倍；全区一般公共预算收入从 2015 年的 28541 万元增长到 2020 年的 48686 万元，年均增长 11.27%，2020 年同比增长 15.09%，增速居全市第一，高于全市平均水平 6.8 个百分点，继续保持较快增长的良好态势。“十三五”时期，全区国有企业总资产从 2015 年的 0.69 亿元增长到 2020 年的 34.38 亿元，年均增长 118.52%；国有企业营业收入从 2015 年的 4.10 亿元增长到 2020 年的 17.98 亿元，年均增长 34.40%；2020 年国有资本经营预算收入达到 68 万元，“十三五”期间累计实现 529 万元。与此同时，2020 年全区政府性基金收入和社会保险基金收入分别达到 101000 万元和 6714 万元，财政收入的总量规模进一步扩大。



二、财政支出结构不断优化

“十三五”时期，全区一般公共预算支出完成 730227 万元，是“十二五”时期的 1.35 倍；全区一般公共预算支出从 2015 年的 131197 万元增长到 2020 年的 170028 万元，年均增长 5.32%。一般公共预算支出结构日趋优化，教育、医疗卫生、社会保障等领域支出水平进一步提高。严格控制行政经费增长速度，“三公经费”支出占比逐年下降，2020 年一般公共服务支出占比为 7.61%。



三、民生保障能力不断提升

“十三五”时期，区财政始终坚持民生优先，进一步加大对民生服务领域的投入，优先安排、重点保障民生项目资金，民生支出占比稳定在 65%以上，使学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，促进了各项社会事业的协调发展，最大限度地满足了社会公共需求。

一是促进教育水平不断提高。“十三五”时期，全区教

育财政投入 12.25 亿元，2020 年比 2015 年增长 44.28%，实现教育公共服务体系进一步完善、优质教育资源总量进一步增长、现代教育治理体系基本形成。

二是增强社会保障和就业服务能力。“十三五”时期，全区社会保障和就业财政投入 11.34 亿元，2020 年比 2015 年增长 16.78%。深入推进机关事业单位养老保险制度改革、完善城乡居民养老保险制度，全面实施全民参保计划，阶段性降低养老、失业、工伤保险缴费费率，实现基本养老保险覆盖全体职工和适龄城乡居民，失业保险、工伤保险基本覆盖所有法定群体。支持就业政策体系建设，采取措施安置就业困难人员，实施鼓励灵活就业政策，加强高校毕业生就业服务，开展职业技能培训，扩大创业培训补贴范围。

三是支持医疗卫生服务改革。“十三五”时期，全区医疗卫生财政投入 8.54 亿元。医改五项重点工作稳步推进，紧密型县域医共体建设成效明显，医药卫生体制改革初见成效，公共卫生服务能力不断提升。整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗，完善大病医疗保险制度，为特殊困难群体部分或全额代缴城乡居民基本医疗保险费用，医疗保障体系逐步完善。

四是支持文体广旅服务体系建设。“十三五”时期，全区文体广旅事业财政投入 7924 万元，2020 年比 2015 年增长 93.00%。公共文化基础设施日趋完善，公共文化服务能力逐步提升，文旅融合发展成效显著。高度重视全民健身工作，体育基础设施全面提升，竞技体育迈上新台阶。加快广播电

视设施建设，实现了村村通户户响。

四、服务发展力度不断加大

“十三五”期间，区财政积极发挥财政政策导向功能，全面落实减税降费政策，全力支持产业高质量发展和大力实施乡村振兴战略，增强经济内生增长动力，推进发展方式加快转变。

一是全面落实减税降费政策。贯彻国家、省市实施大规模减税降费重大决策部署，认真落实各项减税降费政策，为企业和个人减负、为实体经济降低成本。

二是全力支持产业高质量发展。通过加强财力建设，积极争取上级政策、资金和项目支持，用足用好政府产业基金等途径，千方百计筹措财政资金，全力支持产业高质量发展。不断优化招商引资环境，以经开区、白马关景区、职教园区为重点，全力推进园区建设，推动工业经济和第三产业加快发展，支持农业发展方式转变。积极争取节能减排中央奖励资金，重点支持企业技术创新、产品升级、节能减排和品牌创建等。设立“园保贷”、“助保贷”为企业提供贷款担保业务，加快产融对接合作，引导金融资本服务地方国有企业、龙头骨干企业和小微企业。积极探索实施 PPP 投融资模式，构建完善分行业 PPP 管理制度和政策措施，建立完善 PPP 项目库。加大 PPP 项目的规范组织和试点推进工作，严格项目管理，推动社会资本进入政府社会事业和实事项目，形成市场化投入产出的良性循环。

三是大力实施乡村振兴战略。把农业农村作为财政支出

的优先保障领域，建立完善财政支持实施乡村振兴战略政策体系，加大对乡村振兴重点领域和薄弱环节的扶持力度，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。落实各项强农惠农政策，整合专项资金，集中用于现代农业示范区建设，支持农业转型升级。扎实抓好建园区、创品牌、搞加工三大任务，加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。充分发挥财政资金的引导作用，撬动更多社会和金融资本投入农业农村，形成财政投入引导、金融重点倾斜、社会积极参与的乡村振兴多元投入格局。不断探索惠农惠民财政补贴管理新模式，首创采用政府采购公开招标的方式确定了农业保险服务经办机构，制定了《德阳市罗江区农业保险保险费补贴管理实施细则》（试行），不断规范保险补助资金使用管理。突出抓好“四大革命”，人居环境显著提升。

五、财政管理改革不断推进

“十三五”期间，区财政扎实推进财政管理改革，激发体制机制活力，破除发展桎梏。

一是收入管理制度逐步健全。面对宏观经济下行、结构性减税和政策性降费等多重压力，区财政多措并举强化财政收入征管，确保财政收入稳定增长。构建完善财税库联动机制，加强经济形势分析，依法依规、有序有力组织税收和非税收入，努力实现应收尽收。贯彻落实地方税费征收保障机制，开展财政收入结构分析，完善征管手段，提高收入质量，增加可用财力。加强非税收入管理，建立和完善非税收入收缴管理系统，积极挖掘非税收入潜力，提高非税收入管理精

细化、规范化水平。在收入征管上，区财政通过加强部门协作、落实征管责任、建立健全奖惩机制等措施，实时掌握时序进度，查找征管薄弱环节，充分调动各级部门配合税务部门开展综合治税工作的积极性。

二是**预算绩效管理改革取得突破**。制定了《德阳市罗江区财政资金全过程管控制度》、《德阳市罗江区财政资金绩效评价实施方案》、《德阳市罗江区区级财政预算追加管理办法》、《关于进一步加强预算管理、严格预算约束的通知》和《关于进一步加强预算精细化管理、提高资金使用绩效的通知》等系列文件，就预算编制、预算约束、预算监督、预算绩效、预算公开等几方面明确要求。深化预算编制改革，全面编制四本预算，规范专项经费预算编制，完善跨年度预算平衡机制，加强全口径预算管理。维护年度预算的严肃性和权威性，提高预算执行刚性约束。推进预算监督，预算编制、执行过程主动接受人大、审计和社会监督，构建法治财政、高效财政和阳光财政，确保预算管理规范高效。贯彻落实省财政《关于全面实施预算绩效管理的意见》，全面推进预算绩效管理，优化绩效评价方式，拓宽绩效评价范围，实现区级财政支出项目绩效评价全覆盖，明确资金使用与部门绩效管理的主体责任，完善绩效评价与预算安排挂钩机制，逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用、绩效缺失有问责”的全过程绩效管理体系。加大预决算公开力度，进一步扩大公开范围，细化公开内容。全区所有使用财政拨款的部门，向社会公开除涉密信息外的

部门预决算及“三公”经费预决算。

三是国资国企改革逐步深化。进一步深化国有企业改革，积极探索区属国企改革的可行路径。持续推进区平台公司向实体化、市场化和规范化转变，积极推动平台公司参与市场竞争，制定平台公司管理、考核等系列配套文件，完善法人治理结构，建立现代企业制度，整合各类资金、资源，做实平台公司。对区属国有企业实施分类管理，进一步加大授权放权力度，切实增强国有经济活力、控制力和影响力，推动国有企业发展上新台阶。完善国资管理体制，发挥国有资产效益。加强行政事业单位固定资产处置，盘活国有资产资源，加强对平台公司的注资工作，逐步将平台公司转型为实体公司，做实资产运营平台。加强国资监管，完善财务监管网络，逐步推行财务预算编制，不断拓宽国资增收渠道，由管资产向管资本转变。

四是财政监管体系进一步完善。坚持以财政预算的编制和执行、行政事业单位财务管理、“小金库”治理、国有资产管理、惠农补贴发放、专项资金使用等为重点，强化预算刚性约束，加强政府采购管理监督，规范国库集中支付运行机制，深化财政专户管理，拓展公务卡覆盖范围，健全预算执行动态监控，加大源头治理工作力度，进一步严肃财经纪律，维护财经秩序。创新财政资金管理工作机制，采取经常性检查和专项检查相结合的方式，加强财政资金运行事前、事中、事后监督。加强财政内控管理，进一步梳理和排查财政重点领域和关键环节权力风险点，有针对性地完善权力运

行监控机制，提高财政管理水平。

五是政府债务风险防控全面加强。出台了《罗江县政府性债务管理办法》，规范政府性债务风险，拟定了《罗江县政府债务风险应急处置预案》、《德阳市罗江区防范化解政府性债务和隐性债务风险工作方案》和《德阳市罗江区政府性债务和隐性债务风险化解方案》。严肃财政纪律，进一步规范政府举债融资机制，坚决制止违法、违规举债融资，对违法违规举债担保和违规政府购买服务进行清理整改。完善政府性债务动态监控机制，全面掌握债务偿还等动态变化情况，分类摸清隐性债务底数，实行动态管理、台账管理，确保不发生债务逾期风险。积极开展政府隐性债务清理工作，积极稳妥化解债务存量。多措并举加强债务管控，将债务控制在合理范围，实现“稳存量，控增量”的目标。

六是队伍建设进一步加强。开展村社财务管理培训，积极推进会计专业初级资格考试评审工作，加强会计队伍建设。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，聚焦区委、区政府工作中心，以党建工作为引领，不断加强干部队伍建设。着眼区级财政干部队伍现状，制定干部队伍梯队培养方案，开展“凤凰培育”“头雁孵化”“候鸟迁徙”三大人才培养计划，打造忠诚干净、勇于担当、遵纪守法的财政队伍。

“十三五”期间，全区财政改革和发展取得了重大突破，但仍面临着不少困难和问题。一是财政收入趋缓与支出刚性攀升的矛盾日益突出。罗江区财源结构较为单一，经济新常态下多轮减税降费政策导致财政收入增速趋缓，2020年爆发

的新冠肺炎疫情导致收入规模空前减少。同时“三保”“六稳”“六保”等刚性支出不断加大，用于疫情防控、脱贫攻坚、乡村振兴、基层治理等重点支出也日益增加，财政平衡压力和收支矛盾十分突出。二是地方政府债务风险不容忽视。债务还本付息压力逐年增加，区财力维持化解计划难度较大，新增债券以专项债券为主且资金额度小，城市基础设施等存量项目和部分重点基础设施项目资金缺口较大。此外，财政支持经济社会发展的作用需要进一步加强，资金使用绩效有待进一步提高。

第二章 面临形势

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、开展全面建设社会主义现代化国家新征程，为2035年中国基本实现社会主义现代化谋篇布局、打下坚实基础的关键五年，也是推进罗江区经济社会高质量发展的关键时期。罗江区财政发展的外部环境和内部条件发生深刻变化，蕴含着诸多机遇，也存在诸多挑战。

一、发展机遇

（一）外部形式持续向好

“十四五”时期，我国已转向高质量发展阶段，制度优势显著，治理效能提升，经济长期向好，物质基础雄厚，人力资源丰富，市场空间广阔，发展韧性强劲，社会大局稳定，发展具有多方面优势和条件。罗江区介于中国重装基地德阳

市区与国家科技城绵阳之间，为成德绵经济带重要节点，区域优势明显。新时代西部大开发、“一干多支”、成渝地区双城经济圈建设、成德眉资同城化发展等发展战略，有利于罗江聚合资源、借势发展，充分利用位于成都都市圈、成德绵主轴的区位优势，顺势融入成渝地区双城经济圈，加快要素集聚、优化产业布局、重塑经济格局，加速产业转型升级，增强区域经济协同发展水平，拓展城市功能，促进城市高品质发展。

（二）内生动力稳健增强

罗江区坚持“农业园区+特色小镇+专合组织”发展模式，打造农业产业强镇，产业品质不断提升，产业配套不断完善。服务业繁荣兴旺，现代物流、金融服务、商贸流通等支柱性服务业稳中向好，新型服务、教育培训、美食、医疗康养等成长性服务业发展突出。金山军民融合产业园、高教职教园区、白马关景区等基础设施逐步得到完善，招商引资工作不断取得新突破，一批基础好、发展后劲足的重点项目得到了建设和储备，为罗江区后续财源建设奠定了坚实基础。

二、压力挑战

（一）经济增长换挡导致财政增速回落

“十四五”时期，经济发展从以增量为主到向增量适度、存量改善转变，经济增长率放缓，财政收入增速回落。受土地红利、人口红利、房地产市场、宏观政策等多重因素叠加影响，“十四五”期间，土地出让收入可能面临下滑压力，罗江区财政收入持续较快增长面临不确定性。

（二）经济结构调整引发财政收入波动

“十四五”时期，经济结构将进入深度调整期，高质量发展成为主线，企业发展环境更加严峻，罗江区农业和制造业发展困难增多，服务业发展一时还很难成为主导产业。将对财政收入持续稳定增长造成冲击，同时再加之减税降费、行政审批放权改革等政策影响，都将引发基层财政收入波动。

（三）刚性支出扩张加大财政保障压力

“十四五”期间，按照全面建设社会主义现代化国家的要求，经济建设、三农、教育、卫生、科技等方面的投入需求不断加大，城市基础设施建设与园区建设也将继续扩大规模，各项重点工程需要大量资金投入，财政资金刚性支出将进一步增长。此外，政府债务到期偿还、政府隐性债务化解任务较重，一般公共预算收入很难有空间用于偿债，罗江已进入了政府债券集中偿还期，债务还本付息压力逐年增加，罗江财政保障压力逐步加大。

第三章 总体要求

一、指导思想

“十四五”期间，全区财政工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，全面贯彻落实党的十九大、十九届五中全会、省委十一届九次全会精神、市委八届十三次、十四次全会精神，认真贯彻《中华人民共和国预算法》以及中央、省和市全面深化财税体制改革的总体要求，落实好市委、市政府的重大决策部署。统筹推进“五位一体”总体布

局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，推动加快建立现代财政制度，全面融入新发展格局。全力构建财政与区域经济和社会事业发展相适应、财政运行与财政体制机制改革相适应、财税调控手段与积极财政政策相适应的现代财政运行管理模式，为罗江建成创新活力充沛、融合发展充分、人文魅力充足的现代化城市做出新的更大贡献。

二、基本原则

坚持深化改革、提质增效原则。以深化财政体制改革为抓手，有序推进财政改革各项重点任务，充分发挥财政优化资源配置、促进经济发展的作用。以提质增效为基本原则，向改革要效益，通过深化财政收支体制改革，全面提升财政资金使用效率，为各领域重点改革推进提供资金保障。

坚持开源节流、艰苦奋斗原则。全力摸清税源费源底数，依法强化各项收入征管，财政全力支持产业发展，培植壮大财源，不断扩宽收入来源渠道，做大收入“蛋糕”。区政府各部门继续过好“紧日子”，严格控制和压减一般性支出规模，建立“花小钱办大事办多事”思想，加强预算执行监督和绩效评价结果应用，全面推进财政支出效率稳步提升。

坚持公共公益、保障民生原则。以普惠性、保基本、均等化、可持续为方向，对纳入基本公共服务清单的项目予以优先保障，更加注重抬底部、促公平、提质量。着力创新公共服务提供方式，扩大公共服务有效供给，满足多样化公共

服务需求，不断提升人民群众的获得感、公平感、安全感和幸福感。

坚持统筹平衡、精准聚焦原则。统筹全区财力，强化财政在促进基本公共服务均等化上的支撑作用，统筹政府和社会各项资源，促进社会经济均衡发展。加大重点产业领域聚焦力度和保障民生方面重点支出，强化财政资金对区域发展重大项目和支撑产业发展、培育企业成长方面的积极作用。精准落实减税降费政策，切实降低企业和居民负担，进一步释放减税降费政策红利。

坚持法治规范、创新优化原则。牢固树立法治理念，坚持依法理财，强化规则意识和制度约束，始终坚持依法行政，更加注重财政管理法治化，切实把财政管理活动全面纳入法治化、透明化的运行轨道。同时，加快财政金融服务创新，优化财政资金支持方式，借助政府投资基金，通过创新运作方式更好发挥财政资金杠杆作用，以财政金融融合发展为实体经济增添发展动力。

三、发展目标

全面贯彻中央、省委、市委决策部署，立足罗江经济和社会发展的现实基础，按照公共财政建设的内在要求，结合这一时期宏观环境、中观环境和政策基本框架，形成综合实力稳步提升、支出结构逐步优化、体制机制改革取得进展的财政改革与发展新局面，为全区实现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提供有力保障。

一一增强财政保障能力。根据区国民经济和社会发展规划

划纲要的要求与历年财政收入情况，同时考虑实施减税降费等政策性因素，坚持稳中求进工作总基调。预计“十四五”期间，在质量效益水平持续提高的基础上，财政收入“匹配性、均衡性、可持续性”增长，力争实现全区财政总收入与经济增长相适应，一般公共预算收入保持稳定增长，地方财源培育能力持续增强，经济发展基础更加稳定，财税收入结构更加优化，为区国民经济和社会发展提供更好的支撑作用。

——**优化财政支出结构。**坚持“以收定支”原则，牢固树立过紧日子思想，运用零基预算理念和方法，财政支出结构进一步优化。按照“三保”和“六稳”“六保”优先、区级重大项目次之、专项资金工程项目最后的原则调度资金进行保障。加大公共性领域财政资金投入，按可持续、保基本原则安排好民生支出，使民生支出占财政支出比重不断提高。严控“三公”经费等一般性支出增长速度。财政政策与其他宏观经济政策的协调性和组合效应进一步增强，可预期性进一步提高，财税政策支持传统产业迈向中高端水平、培育经济新增长点、促进经济保持中高速增长的功能作用明显提升。

——**推进财政体制机制改革。**高水平建成符合罗江实际、符合高质量发展要求的地方财税体制。健全完善预算约束制度、绩效评价制度和政府采购制度三类制度，预算内容的完整性、预算编制的科学性、预算执行的规范性、预算监督的严肃性、绩效评价的权威性进一步提高。强化国有资产管理，全面提升国有资产管理水平。严控财务管理风险、政府债务风险、金融系统风险、公司运行风险和财政机关风险五大风

险。

第四章 主要任务

“十四五”时期，积极的财政政策要提质增效、更可持续，财政改革与发展必须坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动罗江区高质量发展，在保持财政收入与区增加值相匹配的总体目标下，进一步推进税源培育，优化财政支出结构，加快国资国企改革，创新财政支持方式等。罗江区面对新形势新任务，必须围绕财政发展总体目标，进一步转变观念、开拓创新、突出重点、狠抓落实，着力培源、优支、增效、风控等几大方面，确保财政收支、管理和改革发展目标如期实现。

一、全力推进税源培育，提高财政收入质量

（一）积极涵养财源

夯实罗江财源发展基础。一是大力培植基础税源。支持罗江经开区省级园区建设发展，支持做强产业园区，承接成德产业转移，做大产业规模，培植壮大财源。及时兑付招商引资企业优惠政策和奖补政策资金，坚定企业发展信心，加快推进技改扩能，通过强化产业基础、壮大基础产业规模培植基础税源。二是聚焦培植重要税源。运用好产业基金、金融信贷、财政奖补等综合杠杆，发挥好玄武岩产业优势带动作用，支持招商引资项目落地，通过发挥产业优势、聚焦优势产业和新兴产业，打造新的税收增长点。优化提升旅游、

科技信息、先进制造、现代物流等生活性与生产性服务产业，提高税收贡献能力。三是积极培植支柱税源。综合分析罗江区企业税收结构，发掘一批税收增长较快、税收总额贡献较大、产业发展前景较好的支柱企业，对高成长型企业，尤其是“龙头企业”与“独角兽企业”，在金融、政策、资金等方面进行重点扶持，加大服务力度，确保优质税源早发现、早着手、早落地，防止优质税源流失，确保全区税基稳固发展。

争取中央、省市财政支持。认真解读中央经济工作会议，超前研究国家、省市各项政策资金扶持方向。围绕“成渝地区双城经济圈”、“成德绵乐同城化发展”等重大战略部署，加强玄武岩纤维制造等重点项目储备，争取上级部门支持。聚焦城乡一体的高品质生活宜居地、著名文化旅游目的地、绿色发展示范区等中心工作和战略争资立项，开发储备一批对全区经济发展有支撑引领作用的重大项目，争取国家、省市财力支持。关注市上建设现代农业园区、高质量发展服务业、推进景区“创升工程”、加快建设特色乡镇、加速布局新型基础设施等重点领域，抓实项目前期谋划和做事项目基础的工作，向上争取更多债券资金。

（二）加强财力统筹

“十四五”期间，在依法依规加强税收和非税收入征收与管理、确保罗江区全年一般公共预算收入与经济增速相适应基础上，进一步完善财政收入统筹机制，加强全区政府性基金收入、国有资本经营预算收入和社会保险基金收入统筹

管理力度，保持收入规模稳步扩大。建立与非税收入征管部门的沟通协调机制，将国有资源有偿使用收入、资产处置收入等及时纳入一般公共预算收入管理。

（三）盘活闲置资源

从全局和战略的高度准确把握当前国家加快构建新发展格局的战略构想，自觉把罗江区财政资源配置、财税政策落实、财税体制改革放到服务构建新发展格局中考量和谋划。充分整合资源、资产、资金、资本，建立闲置资源管理系统，利用数字化手段加强管理，盘活平台公司名下的国有闲置房产和土地，将运营收益用于化解存量隐性债务。

二、优化财政支出结构，全面发挥财政职能

充分发挥财政优化资源配置、推进结构调整的职能，让财政贯穿于生产、生活、流通、消费、产业升级、生态建设各环节。坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，全力做好财政各项工作，为推动罗江区经济发展实现量的合理增长和质的稳步提升提供有力的财政保障。

（一）推进创新驱动

建立罗江财政性科技投入稳定增长机制。保障“十四五”期间财政科技投入年均增速与经济发展速度、财政一般公共预算收入增速相匹配。通过风险补偿、后补助、政府购买服务等方式，重点支持区内科技创新，强化企业创新主体地位，提高科技产出效率。聚焦德阳市“智能大时代、数字新德阳”主题，围绕人工智能、5G、工业互联网、大数据中心、智能制造、新消费和新金融7大产业，全力支持罗江区产业数字

化改造，促进数字经济与实体经济深度融合。发挥财政资金的引导作用，集中财力向产学研用协同创新项目倾斜，支持企业与高校、科研院所共建创新平台。加大对罗江经开区财税统筹聚焦支持力度，发挥其科技创新主阵地作用。加强对玄武岩纤维先进材料制造等领域技术创新的统筹支持。鼓励各类创新平台开放共享，着力多层次、多渠道引进高端人才，积极培育本土科技人才和创新型企业家。

营造有利于创新发展的财税环境。进一步规范清理不合理涉企财税收费，加大财政领域“放管服”改革工作统筹力度，做好简政放权工作，优化营商环境，完善科技创新激励机制，支持企业通过多层次资本市场融资发展，落实小微企业融资担保业务降费奖补政策。

（二）聚焦产业升级

加大财政支持力度，稳固现代农业基础。积极引导传统农产品企业转型升级，借助数字化手段、电子商务快速发展的力量拓展农业产业化经营链条。帮助和带动农户继续开展青花椒、贵妃枣等标准化生产，在特色农产品深加工环节提供更多政策优惠，鼓励开发市场占有率高的名牌农产品，提高农产品附加值。

设立区级工业发展引导资金，支持现代工业发展壮大。践行“工业强区”战略，提升产业功能区承载力，推进罗江经开区扩园工作，完善园区新型基础设施，引导城区工业企业“退城入园”，推动先进制造业集群式发展，提高工业集聚度。进一步优化资源配置，集约节约利用土地资源，盘活

闲置低效用地，打造产城融合的宜居城市。强化工业企业发展要素保障，着力降低要素成本，加快推进双电源、双气源工作，提升园区能源稳定供应能力，争取省精准电价政策支持，降低到户电价，切实做好工业用电保障工作。持续推进“园保贷”“助保贷”“技改贷”，鼓励担保机构加大对企业的支持力度，对企业项目建设和转型升级发展给予奖补。

引导资金流入第三产业，促进现代服务业提质升级。探索建立罗江区现代服务业产业考评体系，制定配套奖励制度，对现代服务业“领跑”企业及项目进行“真金白银”奖补。争取上级补助资金，用于支持全区服务业企业市场开拓补贴、传统服务业数字化转型、现代服务业企业创新等方面。打造新经济消费平台，围绕罗江美食、罗江旅游、罗江文化等组织开展贯穿多个重要节假日的促消费活动，区上争取安排活动经费用于电商直播进行活动宣传。支持文旅、文体融合发展，推动“智慧文旅城市”建设，围绕罗江区文化遗址修缮保护等项目，推进公共文旅设施完善，鼓励数字景区、线上旅游等新产品、新业态开发。

鼓励新兴产业发展。坚持创新引领，把科技创新、产业数字化发展作为罗江区财政支出的重点领域之一，增强新兴产业投资力度，探索实施后补助政策，鼓励财政支出和社会资本投向全区先进材料、电子信息、现代物流等新兴产业领域。推动金山产业功能区构建以玄武岩纤维、玻璃纤维为龙头的先进材料产业集群，深度参与行业标准建设，建成国家级玄武岩纤维产业化基地，打造“玄纤之都”，建设成都都

市圈新兴产业协作区。探索设立电子信息等产业发展投资基金，大力推广 PPP 等投融资模式。抢抓后疫情时代发展机遇，孕育数字经济、平台经济企业。加快冷链物流、仓储配送、分拣中心等物流项目建设，推广智能物流终端建设，搭建智慧物流信息服务平台，支持快递物流企业或其他社会资本进入仓储物流行业。

（三）切实保障民生

“十四五”期间，坚持民生支出与经济发展相协调、与财政状况相匹配，以不断提高人民生活品质为导向，支持发展各项民生事业，把关注民生、改善民生、造福民生作为财政工作的出发点和立足点，积极探索有效的财政保障方式。

落实就业优先战略。稳定和扩大罗江区本地就业，完善就业困难人员等重点群体就业支持体系，对领取失业保险金人员发放临时价格补贴，确保困难群众基本生活水平不因物价上涨而降低。发挥失业保险稳定器作用，助力企业稳定就业，支持用人单位吸纳就业，帮扶灵活就业人员稳定就业，支持农民工返乡创业、就近就业，推动高校毕业生等群体自主创业，创造更多就业岗位。坚持量质并举，持续推进技能提升行动，加大对各类财政性培训资金的整合优化和统筹使用力度，制定战略性新兴产业紧缺急需人才培养计划，加大贫困家庭子女、转岗职工、残疾人等特殊就业人群职业培训计划的支持力度。

促进教育事业公平发展。持续加大本区教育投入，支持公共教育事业的发展，推动教育现代化建设。加快补齐学前教

育短板，增加城区、中心集镇公办幼儿园建设，满足城市规模化发展带来的入园需求。加大投入，着力解决附设幼儿园运转困难问题。改善办学条件，进一步推进罗江区城乡义务教育一体化发展，扩建新增普教、特教学校，解决城区扩容带来的学生入学问题。支持实施特殊教育提升计划，鼓励罗江区特殊教育中心迁建，完善相关配套设施。以“分类分层”走班教学为核心，推进区内普通中学多元化、品质化发展。实施高等高职教育“转型升级”计划，有序发展在线教育，积极推进大数据、云计算等新技术在教育领域的运用，加快各类综合性的新型教育模式发展。

完善公共卫生投入机制。建立稳定的公共卫生投入机制，健全重大传染病和地方病防控长效机制，构建重大疾病医疗保险和救助制度、应急物资保障体系等。健全公立医疗机构承担公共卫生任务的财政经费保障机制，加快推进“医防融合”的公共卫生服务体系建设。深化公立医院综合预算管理制度改革，支持公立医院加强预算管理信息化建设，对预算全过程实现信息化管理，有效对接公立医院预算管理系统和医院其他信息管理系统，逐步实现人口健康信息和全区医疗信息互联互通，有效防范和避免重复检查、重复收费。稳步提高基本公共服务项目人均财政补助标准，加强公共医疗高素质人才队伍建设，提升基层群众公共卫生和基本医疗服务水平。积极推进城乡居民医疗保险工作，大力支持农村合作医疗体系建设，促进城乡医疗卫生优质均衡发展。利用白马关景区等地运动场所建设、基础设施改善的有利条件，广泛

开展全民健身运动，推进体教卫融合。

提高社会保障水平。加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系，致力于社会福利水平提升。一是建立健全城乡社会救助体系，进一步健全最低生活保障和特困人员供养制度，逐步提高城乡低保标准。二是建立高龄老人长寿补贴自然增长机制，落实省市80周岁以上老人高龄补贴政策，集中补贴经济困难的高龄失能老年人长期照护费用。鼓励社会资本依法依规以多种形式投资健康、养老服务业，支持有条件的养老机构内设医疗机构。完善社区综合性、一站式老年照护设施，针对老年人尤其是面向失能老年人，建设老年养护院、社区日间照料中心等公益性养老服务设施建设，推动医疗卫生和养老服务相结合。三是支持完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，支持加强残疾人无障碍设施建设和维护，促进完善残疾人保障和服务。四是大力推进罗江区普惠托育机构建设项目，协助相关部门新增810所普惠托育机构项目，探索建设小区托幼所。加强未成年人关爱保障工作，推进儿童福利机构建设。五是推行节地生葬安葬，推进城乡公益性公墓、骨灰堂建设，支持殡葬事业管理服务中心改扩建项目、殡葬事业管理服务中心火化设备环保改造项目，加强骨灰安放设施建设。

支持住房保障体系建设。落实各项保障住房税费优惠政策，推进保障性安居工程，严格执行保障性安居工程一律免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金政策。探索多形式、多渠道融资模式，如贴息贷款、资金

整合、社会融资等方式，确保住房保障性资金的足额到位。通过全面落实减税降费政策、统筹安排政府债券资金、推广应用 PPP、加大政府购买老旧小区和棚户区改造服务力度等方式，确保全区中心城区房屋改造、老旧住房和居住小区综合改造任务顺利完成。

（四）助力乡村振兴

在当前财政收入下行压力持续加大、收支矛盾突出的情况下，以实施乡村振兴战略为总抓手，健全多元投入保障机制，清除资本等要素下乡各种障碍，推动公共资源向农村延伸，完善金融服务乡村振兴、促进农业保险高质量发展政策措施。积极创建罗江特色农产品优势区、城乡融合发展试验区，对乡村振兴给予“优先保障”，促进农村低收入人群稳定增收。进一步优化区、乡、村、组路网结构，形成城乡一体化的高效运输网络。完善重点农产品产区、文化旅游聚集区、工业产品加工区等重点区域服务网点，不断降低区内物流成本，高效对接产销市场。实施村容村貌提升工程，紧随市上持续推进“四大革命”要求，全面提升农村生活环境与生活质量，确保财政投入与乡村振兴目标任务相适应。

（五）加强生态建设

积极推进生态文明建设，秉承绿色发展理念，建立健全区域联合治理机制，加强主城区环境治理与城市管理，强化财政保障力度。围绕德阳与绵阳共同打造“凯江流域绿色生态走廊”目标，实现罗江区与周边城市在空间规划、环保设施、环境治理等方面的深度对接。加大财政投入力度，加快

建立生态系统保护修复机制，完善罗江财政支持与生态保护成效挂钩机制。支持生态环境安全动态监测预警体系和生态环境风险防控体系建设，促进提升突发生态环境事件应对能力。

三、加快国资国企改革，发挥国有资产效益

（一）深化国资国企改革

落实罗江区“国有企业改革三年行动”，深化国资国企改革，完善以管资本为主的国有资产监管体制。积极引导民营经济参与国资国企混合所有制改革，支持优势民营企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并联合。在法人治理结构、公司决策程序、参与市场化竞争等方面率先开展改革，要求罗江区国有企业建立健全职责清晰、运转高效的决策议事机构，建立健全制度完善、运转高效的决策运行机制。

（二）优化国有资产布局

落实《关于新时代推进国有经济布局优化和结构调整的意见》，突出国有资本在战略安全、产业引领领域的主体作用，有力引领保障罗江区前瞻性战略性新兴产业发展和产业链供应链安全，国有企业竞争力明显提升。

优化产业布局，集中国有资源做强罗江特色龙头产业。鼓励国有企业在通信网络、数据中心、人工智能、工业互联网等新型基础设施方面勇挑重担，为罗江区发展先进制造、数字经济等提供新动能。以德阳市上“一县一园区、一区一主业”产业布局为指导，引导国有资本进一步向重要行业和关键领域集中。探索建立罗江区国资国企发展激励机制，积

极推动罗江区与德阳发展控股集团开展砂石业务合作，依托四川省玻纤集团生产制造资源，大力发展壮大罗江区先进材料规模，重点开发玄武岩纤维及其复合材料产品，延伸发展产业上下游配套产业。积极布局新兴产业，鼓励国有企业培育发展数字经济，实现新旧动能转换，支持企业进行数字化车间建设、智能化改造。加大与国内外大数据企业合作，吸引资金、人才、技术和数据集聚，大力发展新经济产业。

（三）完善国资管理体制

区属国有企业实施分类管理，通过建立国资台账、开展国资清理、进行国资确权、盘活国有资产、推进国资改革等措施，全面加强国有资产管理，发挥国有资产在经济发展中的积极作用。对全区的国有资产进行摸排清理和台账登记，对罗江公共财政资金参与建设的资产进行国资确权，对尚未确权的国有资产进行确权登记，对尚未注入平台公司的国有资产进行评估。进一步加大授权放权力度，完善国资出租、出让、处置程序和审批程序，通过出租、出让、资产注入等方式盘活国有资产。严格执行国有资产处置（处理）“收支两条线”制度，强化国有资产日常监管和统筹管理，推动国有资产监管上新水平、国有企业发展上新台阶。

四、支持财政金融创新，促成银企合作共赢

（一）引导金融服务实体经济

支持本地金融机构发展壮大，积极引进商业银行、保险公司等金融机构，探索建立科技创业投资基金，引导“天使基金”等创业投资机构到罗江区开展业务。拓宽中小企业融

资渠道，支持金融机构、创业投资机构和科技服务机构帮助高新技术企业、科技型中小企业融资，增强金融对实体经济发展的支撑能力。积极发挥区财政在金融工作方面的桥梁纽带作用，整合罗江区内6家银行金融单位和小额担保公司、保险金融机构等资源，引入社会第三方机构开展涉企金融服务工作，大力创新“政府部门+银行单位+区内企业+保险机构”“四位一体”的“政银企”金融服务新模式，做实、做细、做好“政银企”金融合作平台，实现四方信息共享。

（二）鼓励创新科技金融产品

加快发展科技金融，深化知识产权质押融资等创新模式，促进新经济、新业态发展。创新科技金融产品，加强绿色金融产品创新，支持发行绿色债券、发展绿色直接融资等业务。完善科技企业信贷服务和融资担保办法，鼓励开发适合科技创新的金融保险产品，推进知识产权、订单、股权质押贷款等新业务。壮大政府性融资担保公司，健全完善融资风险共担机制，推广罗江农商银行“政银担”、“园保贷”、“助保贷”等信贷产品，在实现高质量发展的同时，为乡村振兴赋能加速。

（三）健全乡村金融服务体系

完善农村金融服务，借鉴成都农村金融服务综合改革试点和移动金融创新试点经验，加强与成都农村产权交易所等区域性资源交易市场合作，推进特色资源交易。推进罗江农商银行与德阳银行合并，鼓励农商银行等金融机构签订支持乡村振兴战略合作框架协议，合理计划财政金融支持罗江区

新型农业经营主体、现代农业产业体系、农业农村基础设施等重大项目建设。创新发展乡村文旅金融，鼓励金融机构创新乡村文旅金融等特色融资产品，支持有条件的地方利用国家级景区、特色农业和文化资源发展乡村旅游，助推乡村振兴。

（四）强化财政金融联动效应

科学界定政府投资范围，要“有所为有所不为”，发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。财政、金融在支持产业发展中分别发挥着政府、市场的作用，确立企业投资主体地位，引导金融资本参与罗江旅游、文化、能源、基建等领域。金融更多地支持已经实现市场化运营的产业领域，如鼓励罗江区旅游业依托信贷、证券市场、债券市场等金融手段来解决资金需求，考虑发展旅游项目资产证券化产品，拓展金融对罗江旅游业的支持方式。财政则更多地支持市场难以发挥作用的领域，主要包括罗江“文旅智谷”旅游形象宣传推广、产业规划编制、各领域人才培养和公共服务体系建设等。围绕市场主体培育，依托政府性融资担保平台，优化金融资源配置，拓展担保产品及业务，为罗江区中小企业和涉农主体提供资金支持。

五、健全完善各项制度，提高财政资金效益

推进预算管理制度改革，加快建立健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的现代财政管理制度体系。

（一）健全完善预算约束制度

贯彻落实《德阳市罗江区财政预算管理办法》，重点解

决罗江区财政资金预算约束力不强、预算追加随意、预算执行力偏弱等现实问题，促进财政资金安全、高效、透明运行。明确绩效管理责任约束，落实罗江预算绩效、部门单位预算绩效、项目预算绩效的责任主体，建立预算安排与绩效评价结果挂钩机制，切实做到“花钱必问效、无效必问责”。

（二）健全完善绩效评价制度

严格执行省财政厅关于严肃财经纪律和加强绩效评价的总体要求，落实《德阳市罗江区财政资金绩效评价实施方案》，全面推进预算绩效管理，逐步建立以绩效目标的实现为导向，以绩效评价为手段，以结果应用为保障的全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。建立科学的绩效评价体系指标，将政策和项目全面纳入绩效管理，采取“区级财政自评+聘请第三方专评”的方式，对预算资金量大、社会关注度高、预算外追加多、项目管理复杂的项目开展全面绩效评价。

（三）健全完善政府采购政策

制定《德阳市罗江区政府采购常态化培训实施方案》，着力补齐政府采购制度短板，规范政府采购行为，坚持先有预算、后购买服务，增强政府采购的法律性、程序性、规范性、约束性。强化各级各部门依法采购意识，秉承公平、公开、公正的原则，促进政府采购流程透明化、规范化。做好政府采购支出与年度预算、中期财政规划的有效衔接，依法合规加强对政府采购的融资审查。

（四）建立健全直达管理机制

建立财政资金直达机制是党中央、国务院作出的重大决策部署，是有效应对疫情影响的重要举措，也是积极财政政策的创新和亮点。罗江区要积极探索构建常态化的直达机制和管理机制，将用于基层财力保障的一般性转移支付和一些共同财政事权转移支付，如教育、就业、社会保障、卫生健康等领域的基本民生保障资金，纳入到直达范围，确保各项民生政策精准落实到位。同时，加强直达资金管理，按照效益优先原则，科学确定罗江区各项支出进度评估办法，完善直达资金监控系统，与区审计等部门协同配合，合力做好直达资金监管工作，确保直达资金安全、规范、高效使用。

六、增强财政管理意识，有效防控五大风险

（一）防控财务管理风险

全面加强罗江区各级各部门财务管理知识宣传和提高风险防控意识，整合区财政局内部财监法规、预算绩效的力量，开展常态化的财务管理风险指导和排查工作。

（二）防控政府债务风险

按时完成罗江区政府债券专项核查与自查问题，切实规范债券资金项目实施，“十四五”期间严格执行年初政府债券资金还本付息预算，保障重点项目专项资金筹集。对隐性债务实施穿透式监管，对项目决策、融资、资金使用、偿还、追责全环节实行穿透式监管，金融机构、银行企业对各类企业的举借环节、偿还环节等逐一考查每一行为的合规性。科学制定政府隐性债务还款计划，确保罗江区隐性债务总额“只减不增”，对各类新增隐性债务行为，发现一起、查处

一起、问责一起。

（三）防控金融系统风险

“十四五”期间，力争保障罗江区非法集资案件“零发生”。推动罗江区金融机构加大对不良资产存量的化解处置力度，严控新增不良贷款。加强对区内金融机构的监管，建立健全处非联席会议制度，强化非法集资宣传和非法集资打击力度，大力营造良好的营商环境，共同维护有序的金融市场秩序。

（四）防控公司运行风险

规范罗江区区属国有企业管理运行，尤其是加强对四川通融公司的监管力度。聘请第三方机构对区属国有企业财务管理、账户管理、资金管理等进行重点监控、实时预警，防范区属国有企业财务运行风险。

（五）防控财政机关风险

“十四五”期间，区财政局通过奏好氛围营造、练好内功、贯通业务“三部曲”，唱好硬件平台建设、常态开展培训、交流学习提升“三台戏”，打通上下畅谈的谏言之路、内外联动的监督之路、左右借鉴的学习之路“三条路”，有效解决“轻党建”“灯下黑”“一个样”“两张皮”的问题，全面抓好机关党建工作。

第五章 保障措施

一、制度保障

牢固树立法治理念，强化规则意识和契约精神，始终坚

持依法行政，更加注重运用法律制度来规范财政管理，不断创新完善财政治理方式，切实把财政管理活动全面纳入法治化、透明化的运行轨道。加大对规范性文件的审核、备案和发布监督，严格规范性文件制定和清理。落实重大行政决策听取意见制度和集体讨论制度，健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策制度；规范权利运作流程，加快建立一套“按制度管理、按规定办理、按程序操作”的财政运行体系。

二、机制保障

明确规划考核的责任主体和实施进度要求。建立健全年度计划与规划衔接的机制，明确规划重点任务的时间安排和顺序，在本规划实施的中期阶段，对规划实施情况进行中期评估。建立规划实施的跟踪监控机制。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，加强规划建设项目的可考核性，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，确保财税改革方向、质量、进度整体可控，并建立改革“容错机制”，推动改革落地。

三、人才保障

做好人才培养，拓宽人才成长培训渠道，坚持“德才兼备、能上能下”的用人导向，健全人才考核体系。营造良好的选人用人环境，充分调动职工的积极性、主动性和创造性。加强党风廉政建设，践行“三严三实”，开展“两学一做”，

抓实“两个责任”“一岗双责”，努力打造“忠诚、干净、担当”的财政干部队伍，推动财政系统党风政风持续好转。以提升履行岗位职责能力为核心，重点突出财政政策、财税改革和财务会计培训。创新岗位培训形式和载体，创新干部考核机制，通过完善绩效考核机制和激励机制，提升干部执行力，从而提升财政工作效能。

四、监管保障

深入推进财政信息公开，进一步扩大公开范围、细化公开内容、完善公开机制，尤其是政府预决算、部门预决算、“三公”经费、政府采购、预算绩效、政府债务、专项资金、各类民生支出以及财政政策等方面的信息公开工作；加强督导各部门单位和镇政府做好财政信息公开工作，使各级政府部门财政信息公开走向常态化和制度化。积极探索财政监督的新形式新途径，创新财政监督工作方式方法，提升财政监督整体效能。围绕财政中心工作，选择关注度高的重点领域和重点财政资金使用情况开展专项监督。做好各项重大财政政策落实情况监督、切实加强预算监督、强化会计监督、做好内控内审工作。探索“互联网+监督”的监督方式，通过采取大数据分析、远程实时监控等手段，实现实时、全覆盖监督，提高财政监督效率。