

楚雄州“十三五”财政发展规划

(定稿)

前 言

“十三五”时期，是楚雄州克期完成脱贫攻坚任务、与全国全省同步全面建成小康社会的决战时期，是全面深化改革的攻坚时期，也是全州全面深化改革的关键时期。《楚雄州“十三五”财政发展规划》根据《云南省“十三五”财政+发展规划——2016—2020年中期财政框架》和《楚雄彝族自治州国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》编制，主要阐明全州财政未来五年发展战略和发展目标，明确“十三五”期间财政支持国民经济和社会发展的主要任务和重大举措。本规划对2016—2020年全州财政改革与发展提供战略性指导和政策依据，是“十三五”期间政府完成各项改革与发展任务，努力把全州建设成为滇中城市经济圈西部增长极，连接长江经济带与孟中印缅经济走廊开放合作的桥梁，国际化、高端化、特色化的旅游文化品牌，全国民族团结进步示范区，全省生态文明建设先行示范区，面向南亚东南亚辐射中心重要的石化产业、冶金产业和绿色产业基地，克期完成脱贫攻坚任务和与全省同步全面建成小康社会的财政行动纲领与财力保障计划。

目 录

第一章	发展基础.....	1
第二章	发展环境.....	15
第三章	发展理念.....	19
第四章	发展目标.....	22
第五章	政策措施.....	24
第六章	保障措施.....	66

第一章 发展基础

“十二五”时期是楚雄州经济和社会加快发展的五年，也是发展困难较多的五年。五年来，面对复杂多变的国际国内环境和经济下行压力持续加大的严峻形势，加上全州连续多年干旱等自然灾害频发所造成的困难，全州各级财政部门在州委、州人民政府的坚强领导和上级财政部门的悉心指导下，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，以及党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和省第九次党代会、九届省委历次全会、州第八次党代会、八届州委历次全会、州第九次党代会精神，沉着应对经济下行压力持续加大的严峻形势，扎实推进各项财政改革与发展，财政收支规模持续扩大，综合实力进一步增强，支出结构进一步优化，民生改善进一步提速，财政管理进一步强化，工作效能进一步提升，圆满完成了“十二五”规划制定的目标，有力促进了楚雄跨越式发展。

一、“十二五”财政取得的主要成绩

（一）收支规模大幅提升，财政综合实力进一步增强

一是财政收入实现较快增长，规模持续扩大。“十二五”期间，全州地方财政总收入和财政一般公共预算收入均保持平稳较快增长，到2015年，地方财政总收入达159.82亿元，比2010年（86.5亿元）增加73.32亿元，年均增长13.1%。全州财政总收入自2011年突破100亿大关后，2014年又迈上150

亿元新台阶。其中，2015年，地方一般公共财政预算收入达68.2亿元，年均增长17.3%，是2010年的2.2倍。全州总财力累计达到956.9亿元，年均增长18%，2015年达到263.6亿元，是2010年的2.3倍。财政收入规模的较快增长和持续扩大，为全州经济社会的快速发展提供了坚实的财力支撑。

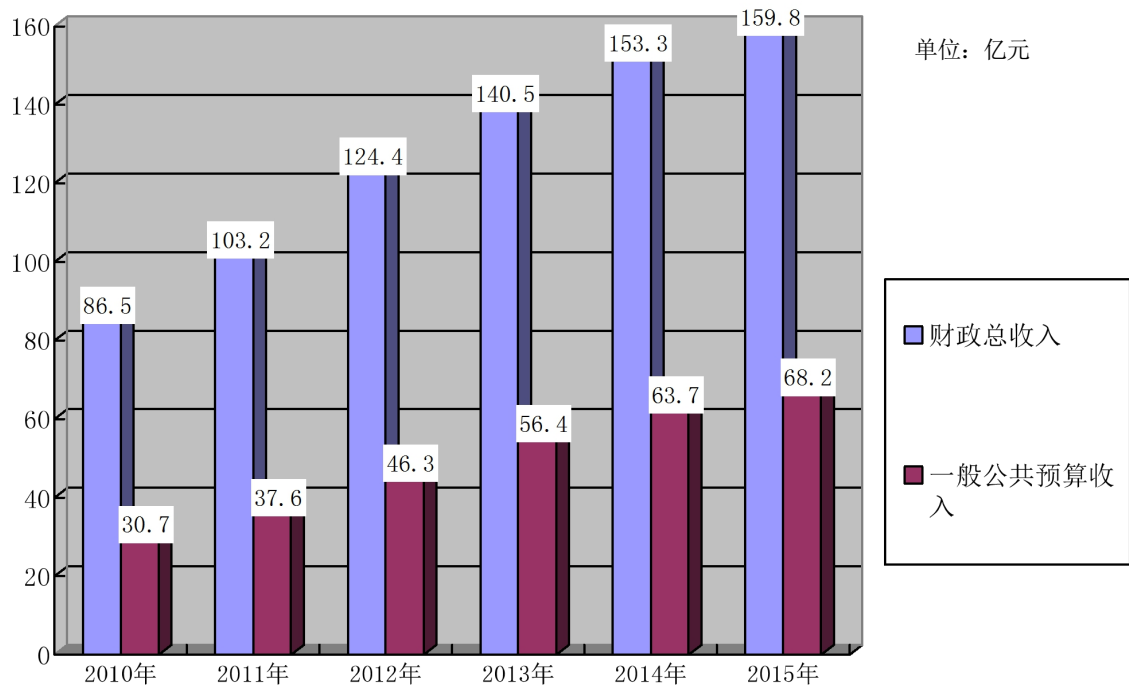


图1：“十二五”时期楚雄财政总收入与一般公共预算收入增长形势

数据来源：2011年至2015年《楚雄彝族自治州财政总决算报表》

二是财政收入结构进一步优化，收入质量稳步提高。“十二五”期间，全州地方财政一般公共预算收入累计实现272.2亿元，其中：税收收入累计实现200亿元，占一般公共预算收入的73.5%；非税收入累计实现72.2亿元，占一般公共预算收入的26.5%。

三是财政增收渠道不断拓宽，长效机制逐步建立。“十二五”期间，全州各级财政部门认真贯彻落实科学发展观，正确处理税收增长与经济发展的关系，积极培植财源，大力促进经济结构的调整和发展方式转变，全面做大做强财政蛋糕。同时，积极争取上级财政支持，五年间共争取上级补助收入 601.2 亿元，年均增长 12.6%；始终坚持依法依规征收、强化税收和非税收入征管，确保应收尽收、颗粒归仓，持续打牢财政增收基础，努力构建收入增长长效机制。

（二）支出结构不断优化，民生保障能力显著提升

一是财政支出规模不断扩大，保障能力明显增强。“十二五”期间，特别是2013年以来，面对错综复杂的国内外经济环境和前所未有的收支压力，楚雄财政坚持“分好蛋糕”的要求，把有

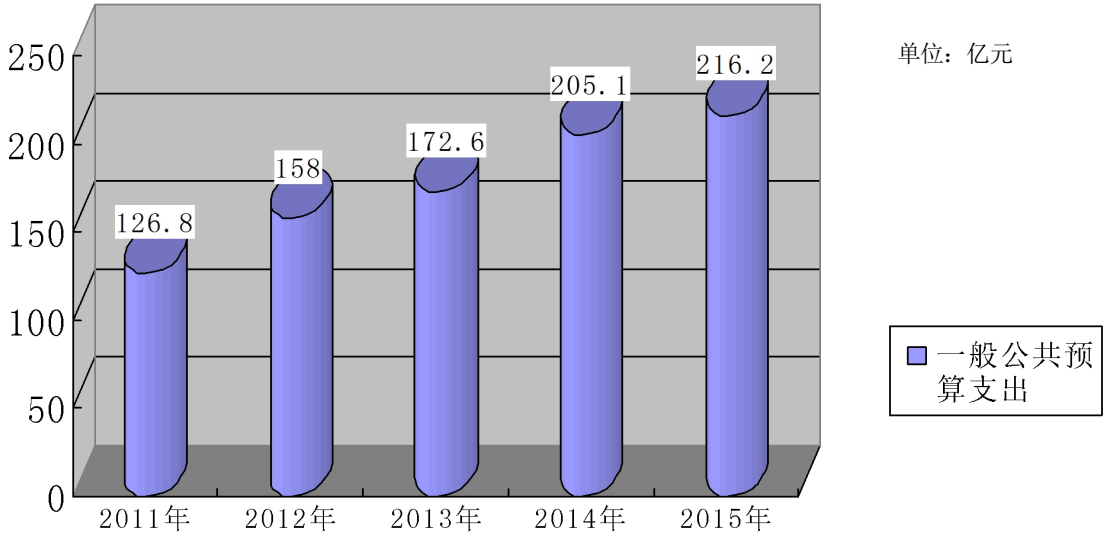


图2：“十二五”时期楚雄财政一般公共预算支出增长形势

数据来源：2011年至2015年《楚雄彝族自治州财政总决算报表》

限的财力用足、用对、用活、用好，财政保障能力和宏观调控能力明显增强。五年间完成一般公共预算支出878.8亿元，是“十一五”的2.4倍，增加508.5亿元，年均增长14.3%。财政支出规模实现较快增长和不断扩大，财政资金的经济效益、政治效益、社会效益、生态效益不断提升，为全州经济社会的较快发展提供了强有力的财政保障。

二是民生保障能力显著提升。始终坚持“小财政、大民生”，不断优化支出结构，五年来民生支出累计达到 671.4 亿元，每年民生支出占支出总量的比重始终保持在 75 %以上，全力保障和改善民生，支持城乡统筹发展。“十二五”期间，教育支出累计达到 147.1 亿元，年均增长 14.6%，落实义务教育经费保障，支持校安工程、教育布局调整、标准化学校、全面改薄等重大项目实施，义务教育和高中阶段教育普及目标提前实现，职业教育办学水平全面提升。社会保障和就业支出累计达到 118.8 亿元，年均增长 14.8%，实现了城乡养老保险全覆盖，基本建立覆盖城乡的社会救助体系，实施积极的就业政策，支持以创业带动就业。医疗卫生支出累计达到 87.1 亿元，年均增长 16.1%，支持重大公共卫生服务项目，构筑了城乡居民常规报销、大病保险和医疗救助“三道保障线”，群众“看病难、看病贵”问题有效缓解。住房保障支出累计达到 48.8 亿元，年均增长 19.2%，支持城乡住房保障体系建设，加快廉租住房、公共租赁住房 and 农村困难群众危旧房改造等城乡保障性安居工程项目实施，五年

间累计开工建设城镇各类保障性住房 5.55 万套，实施农村危房改造及地震安居工程 10.1 万户。文化体育与传媒支出累计达到 11.2 亿元，年均增长 15.4%，支持做大做强文化旅游产业，打造高原旅游名城，公共文化服务水平显著提升。城乡社区事务支出累计达到 35.5 亿元，年均增长 3.9%，城市基础设施建设投入逐年加大，支持“畅通工程”等交通项目，加快推进城镇化建设，努力提高城市和中心城镇的辐射带动作用。农林水事务支出累计达到 151.2 亿元，年均增长 16.4%，整合各类涉农资金，支持改善农村基础设施和实施新农村建设，发展特色优势龙头产业，实施自然村扶贫整村推进 2227 个、行政村整村推进 93 个，实施“一事一议”财政奖补“普惠制”项目 4,406 个、“美丽乡村”项目 84 个，推动城乡协调发展。

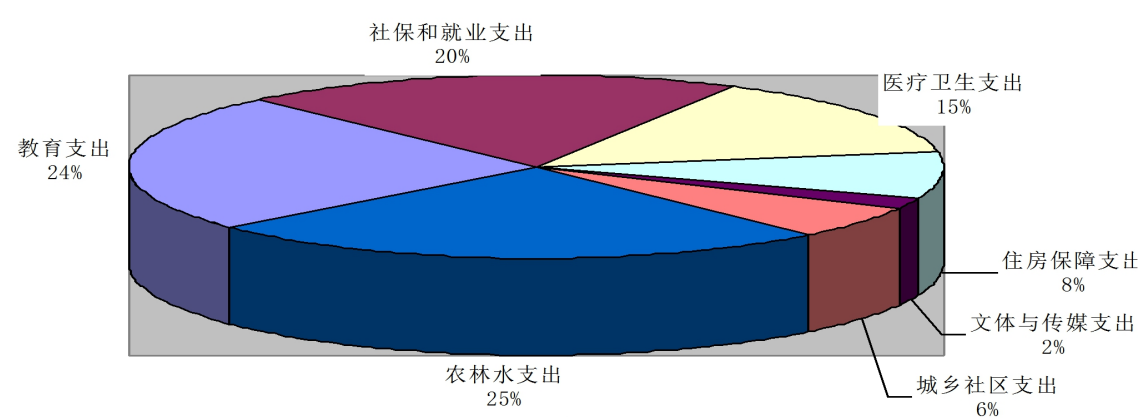


图 3：“十二五”时期楚雄财政主要民生支出情况

数据来源：2011 年至 2015 年《楚雄彝族自治州财政总决算报表》

（三）财政职能有效发挥，支持经济发展积极有力

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥财政资金引导作用相结合，创新财政投入方式，积极发挥财政资金引导作用，全面落实国家、省“增支减税减费”等积极财政政策，不断加力增效，全力支持经济平稳健康发展。一是认真落实结构性减税和普遍性降费政策。与全国同步推进“营改增”试点，认真落实结构性减税政策。严格执行上级取消、免征、停征和缓征行政事业性收费和政府性基金项目。二是强化项目支撑作用。持续保持投资对经济增长的拉动作用，全力支持生物医药、旅游文化、绿色能源、绿色食品等重点项目实施。三是创新财政投入方式。充分发挥财政资金引导作用，通过直接补助、贷款贴息、以奖代补、先建后补等方式支持产业结构升级。四是积极撬动金融资本。“十二五”期间，支持融资平台进行融资，有效弥补城市建设和发展资金不足，累计争取亚洲开发银行贷款 1.5 亿美元投入城市交通、防洪及流域治理和环境综合治理项目，有效改善了基础设施和生态环境。五是全力支持县域经济发展。贯彻落实《云南省县域经济跨越发展总体规划》，不断加大县域城镇基础设施建设力度，推动产城融合，全力打造产业集聚区和重点园区平台发展壮大，着力培育园区经济市场主体。

（四）财政改革稳步推进，制度创新不断深化

“十二五”期间，我州财税体制改革不断深化，主要体现在：

一是我州实现了一般公共预算、政府性基金预算、社保基金预算和国有资本经营预算的编制，并向人代会报告，初步建立了政府预算体系，为进一步深化预算改革奠定了坚实基础；二是全州各级财政部门作为本级政府预决算公开的主体，财政预决算报告、背景材料和收支附表上报同级人代会审议通过后，通过政府网站、财政门户网站及时向社会公开；三是积极盘活财政存量资金，按照上级部门要求，积极组织开展财政存量资金清理工作，加强了对预算单位国库集中支付结余、非税财政专户结余、其他财政专户结余和预算单位实有资金账户结余资金的清理；四是推动专项资金管理改革，我州州级部门预算按照“统筹兼顾、突出重点、控制规模”的原则，认真审核部门项目立项依据、使用效益、资金规模等，控制专项资金新增规模，及时撤销不符合地方政府发展战略要求或期限到期的专项资金，将部分民生专项资金纳入一般性转移支付给予保障；五是提高预算约束绩效，每年选择项目进行重点绩效评价，并将评价结果上报州人大常委会审议；六是规范政府性债务管理，清理甄别地方政府存量债务、全面置换政府一类债务、积极争取新增债券、制定好地方政府性债务风险应急处置预案，落实好政府债务风险分类处置指南，成立债务管理委员会；七是强化预算单位支出管理，规范财经秩序，启动政府向社会力量购买服务试点工作；八是加快推进 PPP 项目，认真做好物有所值评价和财政承受能力论证，探索研究楚雄州实施 PPP 项目评估、

政府补贴核定、绩效评价等各项融资政策，探索利用住建、交通、水利等 PPP 项目所涉领域的专项资金，优先支持 PPP 项目建设，激发社会资本参与投资的积极性，争取吸引更多投资人参与 PPP 项目投资。

（五）监管机制不断健全，规范管理成效显著

不断完善财政资金管理运行全过程的制度体系，切实提高制度的针对性、系统性、约束性和操作性。建立财政内部控制制度，有效防控财政业务风险和廉政风险，不断提升财政工作的制度化和规范化水平。履行财政监督职能，逐步健全“全覆盖、大监督”制度，规范理财行为，提升理财能力。自觉接受同级人大、审计部门和社会各界监督，强化审计意见整改落实。认真办理人大代表、政协委员意见建议。强化财政综合监督，围绕重大政策、重要领域和重点项目，深入开展了各类专项检查，努力实现财政资金运行全过程监控，提高财政资金运行的规范性、安全性。一是推进财政监督长效机制建设。加强计划管理，提高了检查针对性，科学统筹财政监督管理工作，严格执行检查计划，并对计划执行进度进行及时跟踪和管理，保证了财政监督检查工作有序进行。在检查的内容上，把握监督重点，关注热点、难点，把预算管理监督和 财政收支监督作为财政监督的核心重点和关键予以安排，着力提高了检查的实效性。采取通报、公示等方式，促进检查成果的利用，提高了社会对财政监督的认知度。二是开展收支监督展专项检查工作。“十二

五”期间，财政监督检查工作积极进取，勇于实践，按照服务财政管理、促进财政改革的要求，不断强化财政收支监督，专项检查取得了新的成效。检查内容涉及部门预算管理、财政收入、财政支出、会计管理、内部监督等财政改革与管理的热点及社会关注的焦点问题，有效遏制了财经领域的违规违纪行为。三是努力促进会计信息质量提高。有目标、有重点地开展了会计信息质量检查，为打造诚信社会、规范行政企事业单位的财务收支行为作出了不懈努力。“十二五”期间，充分发挥财政部门的会计监管职责，精心部署、周密安排，在充分调研的基础上，对农业龙头企业、运输、医药行业等具有广泛代表性的行业企业的会计信息质量进行了检查，检查取得了明显成效，促进了会计信息质量提高。

（六）财政管理不断加强，依法理财水平明显提高

“十二五”期间，楚雄财政围绕改进和完善宏观调控方式，以提高财政资金使用效益为核心，以推动财政管理规范化、精细化、科学化为抓手，构建了较为完善的管理机制体制，确保了财政系统的高效运转和政策措施的有效落实，形成了对财政风险的严密防范和有效应对，财政工作效率和管理水平明显提高，财政干部依法理财依法行政素质明显增强。一是通过财政体制改革，促进财政管理科学化。调整和改进预算编审体系，严格预算执行管理，强化预算刚性约束，提高财政管理绩效。定期清理结余结转资金，以绩效为导向加大财政专项资金整合

力度。加强国库集中收付管理，规范和完善政府采购和政府购买服务管理，严格资金支出管理，提高财政资金使用效益。二是通过强化督查监督，促进财政管理规范化。建立健全“以督促检查为抓手，以目标考核为导向”的工作机制。开展重大财税政策执行情况和重点民生资金的监督检查，创新财政监督机制，推进会计监督工作，强化预算部门（单位）财务管理、资金管理、资产管理、会计核算等基础工作建设。同时着力加快内部控制体系建设，建立健全财政部门权力清单制度，实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化财政内部监督，确保财政干部和资金“双安全”。三是通过法治财政建设，促进财政管理法治化。财政法制建设有序推进，财政依法行政工作基础不断夯实，行政审批制度改革和执法依据清理持续深化，严格审核、管理涉法文件、规范性文件。财政行政执法工作继续加强，执法监督机制建立健全。财政干部法律意识和法治观念普遍增强，依法行政、依法理财、依法履职水平进一步提高。四是通过内设机构调整和干部队伍建设，促进财政管理集约化。实施内设机构改革、职能职责优化和干部轮岗工作，提升部门和人员履职能力和行政效率。重视干部选拔任用，优化干部队伍结构。加大干部学习教育培训力度，推动财政业务知识学习与干部队伍的思想、组织、能力、党风廉政建设等的深度融合，有效提升干部综合素质和部门管理水平。五是通过加强调查研究和创新工作机制，促进财政管理精细化。大兴调查研究之风，

了解实际情况，总结基层经验，促使财政政策制定和执行符合上级精神、符合州情民意。全力推进全面深化财税体制改革，加强制度政策创新，不断提升财政资金使用效益，扩大财政资金投入乘数效应，通过资金投入和政策引导全面深化改革相关领域不断推进，努力促进财政管理精细化。六是坚决贯彻执行中央“八项规定”精神，促进机关工作作风转变。始终把贯彻执行中央“八项规定”精神、持之以恒纠正“四风”、锲而不舍加强作风建设，作为践行全面从严治党要求的重要抓手，突出问题导向，采取有力措施，做到标本兼治，凝聚起财政部门推动党风政风持续向好的强大正能量，局机关、州本级和全州的“三公”经费持续下降，干部作风大有改进，廉政建设成效明显。深入开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”和“忠诚干净担当”专题教育，扎实开展“挂包帮、转走访”等工作，强化财政干部宗旨意识和理想信念，转变工作作风。

二、“十二五”财政发展存在的困难与矛盾

（一）财源基础薄弱，财政收入增长后劲不足，财政收支矛盾依然突出

近年来虽然“非烟”财源培植取得了积极成效，但由于楚雄州经济总量较小、骨干支柱产业和企业相对缺乏，“两烟”收入主导财政收入增长的格局依然没有得到根本改变。非烟工业难以在短期内实现快速增长，加之受结构性减税政策影响，全州税收增长的压力仍然较大。受烟草“禁限政策”影响，烤烟收购

计划连续下调，“两烟”税收持续下降。原有税源不断萎缩，新的增长点没有形成对税收增长的强有力支撑。在保存量中，消化非税收入近年形成的高基数，补平工业企业生产、销售、效益下滑的存量税收，补齐房地产行业不景气的存量税收，填平耕地占用税形成的高基数进一步加大了财政收入增长的困难。与此同时，财政在提供公共服务、支持发展改革、实施经济调节等方面都需大量的资金投入，我州的财政支出 30%靠自身收入、5%靠税收返还、65%靠上级转移支付。加之一般公共预算支出增长主要依靠向上争取来支撑。但随着新一轮财税体制改革的推进，以及中央和省级财政收入增幅回落，方式上部分财政资金“拨”改“投”，上级对我州的转移支付增长空间较小。从目前情况看，收入保持低速增长将成为新常态，但个人及民生支出、还本付息支出、重点项目支出呈现快速上升态势，收支矛盾越来越突出，财政平衡压力巨大。

（二）刚性支出增长迅猛，县乡财政困难加巨

一方面，随着“十二五”期间“三保”支出责任进一步落实、人员工资增资的叠加、养老保险制度改革、民生支出的提标、乡镇岗位津贴、乡村教师补贴等刚性财政增支政策的实施，以及政府性债务还本付息支出，刚性支出增长迅猛。另一方面，我州税源基础薄弱，税源结构单一，财政收入增长乏力。特别是县乡非烟企业税收贡献不大，规模企业数量较少，县乡非烟企业税源整体下降，缺乏能带动经济快速发展的龙头企业，而

且一些企业由于规模小、档次低、产品竞争力不强以至经营效益不佳，利润较低，因而造成税源整体规模较小，税收增长缺乏有力支撑，县乡财政困难进一步加剧，如果没有上级补助，县级财政运转将难以维持。

（三）预算约束力有待强化，预算执行的时效性和均衡度有待进一步提高，预算支出结构固化问题仍然突出

一是在预算执行过程中，个别重大投资项目开工不及时，建设推进慢，存在“资金等项目”现象，对预算的执行力不强，一方面急需资金的领域亟待安排财政支出，另一方面已安排支出的个别项目资金沉淀，影响预算执行的均衡度，造成资金紧缺与资金沉淀并存的矛盾。二是随着财政收支规模的不断扩大，农业、教育、文化、科技、社保等重点财政支出与财政收支增幅或地区生产总值(GDP)挂钩的机制，造成的财政支出结构固化，在收支矛盾日益突出、地方财力有限的情况下，财政支出有待进一步优化。

（四）绩效管理体系有待完善，资金效益有待提高

绩效管理改革尚未形成健全的制度体系。预算绩效管理改革应当形成一整套制度体系，包括绩效目标管理、绩效监控管理、绩效评价管理、评价结果应用等内容在内，各部分缺一不可，相互依存又互为前提，只有研究制定与改革内容相适应的一系列制度规则才能形成完整的、相互衔接且互为依托的绩效管理制度体系，才能形成合力发挥制度体系整体效能，进而推进改革，有效

提高资金使用效益。我州在“十二五”期间积极开展绩效评价工作，但仅依靠绩效评价无法囊括预算绩效管理改革制度体系的全部内容，目前已开展的绩效评价缺乏统一的、具有指导意义的指标体系，评价指标与标准缺乏可比性，评价结果的质量不高，权威性、公正性不足，再加上绩效管理与预算编制未充分结合等原因，未能有效约束预算资金安排，资金效益有待提高。

（五）政府债务风险不断增加，财政可持续发展面临挑战

“十二五”期间，为保障我州经济平稳快速增长，在财政性资金投入不足的情况下，全州各级政府通过举借政府债务投入基础设施建设，提高公共服务水平，为稳定经济增长，优化调整经济结构起到积极推动作用。但政府债务的不断增加，也为财政可持续发展带来了挑战。截至 2015 年底，全州政府债务余额为 280 亿元，就当时我州经济发展情况和财政运行情况而言，政府债务风险总体可控，但财政金融风险逐步显现。一是全州各级财政十分困难，财政平衡难度较大。在我州财政收入保持低速增长的新常态下，但个人及民生支出、还本付息支出、重点项目支出呈现快速上升态势，收支矛盾越来越突出，财政平衡压力巨大。二是远期政府支出压力大，财政金融风险逐步显现。全州各级政府通过举债融资投入在基础设施建设方面的资金，存在投入回收周期长、短期内资金回收难度大等问题。用于交通、棚改、教育等公益性项目，清偿责任由政府承担，远期的财政支付压力进一步加剧。

第二章 发展环境

“十三五”时期，国际环境复杂多变，博弈竞争将更加激烈，国内经济增长的传统要素优势减弱，潜在增长压力加剧。未来五年，楚雄州和全国、全省一样，受国际国内宏观经济形势和自身发展条件的制约，经济发展面临着巨大的压力，但经济保持中长期平稳较快增长的基础并未改变，发展面临许多挑战，同时也面临诸多难得的机遇。习近平总书记在考察云南时，着眼新的时代背景和全国发展大局，进一步明确了云南省在全国区域中的发展定位和发展方向，楚雄州作为带动全省建设“全国民族团结进步示范区、全国生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心”的滇中城市经济圈的重要成员，总体上看机遇大于挑战。楚雄财政改革发展将紧抓主动服务和融入全国、全省发展战略机遇，科学准确研判宏观环境，深入分析新常态下楚雄经济社会发展和财政改革发展的趋势和变化，科学合理确定“十三五”财政改革与发展目标，为楚雄主动服务和融入全国、全省发展战略保驾护航。

一、“十三五”楚雄财政发展面临的新形势

（一）随着财税体制改革进一步深化，为楚雄财政经济发展提供新机遇。“十三五”是财税体制改革的攻坚期，随着国家加快财税制度改革，财政自身发展中存在的预算管理、税收制度、政府事权与支出责任划分等问题将通过深化改革得到解决，

财政在经济和社会发展中的基础和重要支柱作用将得到显著增强。同时，随着我州“十三五”规划的开展和我州发展战略的实施，产业结构将进一步优化，经济发展会更具活力，经济增长势头也将继续保持，为财政发展奠定较为坚实的物质基础。

（二）国家“一带一路”、长江经济带、孟中印缅和中国—中南半岛经济走廊、建设滇中城市经济圈西部增长极等战略实施，为加快发展带来新契机。“十三五”期间，我省在国家“一带一路”、长江经济带、孟中印缅和中国—中南半岛经济走廊等国家战略中将扮演重要角色，我州将集中力量打造滇中城市经济圈西部增长极，着力构建“一圈一区三群三带”（1133）的区域发展总体战略，都将会为我州“十三五”时期经济转型升级、优化生产力空间布局、进一步拓展市场空间、加快对外贸易、扩大招商引资、构建开放型经济新体制创造更好的宏观环境，提供更大的发展机遇和更广阔的发展空间。同时，楚雄州作为带动全省建设“全国民族团结进步示范区、全国生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心”的滇中城市经济圈的重要成员，一批重大基础设施和产业建设项目纳入了省委、省政府一体化发展的计划盘子，随着这些项目的实施，将为我州经济社会发展带来历史性的重大发展机遇。

（三）深入推进供给侧结构性改革，为财源建设提供新动力。党的十八届三中全会作出了全面深化改革总体部署，相继出台了一系列重点领域改革的指导意见和具体方案，以经济体

制改革为重点的全面深化改革正向纵深推进，随着去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板的深入实施和培强创新全面推进，通过简政放权、结构性减税和普遍性降费等政策的落实，将进一步激发经济社会发展的动力和活力，各个领域改革红利逐步释放，我州经济持续增长动力有望不断增强，从长远看将对财源结构的优化和新兴财源的培育产生积极意义。同时，楚雄州作为滇中城市群的重要组成部分，是全省城镇化发展的优先区和核心区，随着滇中城市经济圈一体化发展和新型城镇化战略的推进，将有效突破行政区划和城乡二元结构的阻碍，促进资金、技术、人才、劳动力等要素的合理流动，缩小城乡区域差距，拉动投资、扩大消费、催生新兴产业，从而释放资源高效配置的红利。

二、“十三五”楚雄财政发展面临的新挑战

（一）保障民生任务艰巨，财政综合实力较弱。结合经济社会发展情况以及全面深化财税体制改革推进情况，预计“十三五”时期楚雄财政收入增速将有所放缓，但与此同时，“十三五”是全面建成小康社会的决胜阶段，教育、社会保障及医疗卫生等民生刚性支出仍将持续增长，同时，深入推进各项体制机制改革，也都需要增加财政支出，财政收支矛盾将更加凸显。特别是按照建立公共财政基本框架，经济和产业结构调整任务将更为艰巨，对科技、教育、社会保障、医疗卫生和社会稳定等方面的需求也会更为迫切，同时社会保障各项标准提高、维稳

经费投入、人才招录等都需要财政加大投入，财政承担的支出越来越多，支出保障压力非常大，财政收支矛盾在一个相当长的阶段将继续存在，财政在“改革、发展、稳定”中担负的责任更重。

（二）经济发展动能短期内难以完成转换，财政增收难度大。创新驱动新动能的成长还不足弥补传统要素驱动力的减弱，财源“减速”大于“增速”的压力将明显加大。楚雄州以传统要素支撑的工业经济比较优势正在减弱，新技术、新产业、新业态短期内还难以形成有效支撑，新旧动能“青黄不接”问题突出，随着结构性减税和普遍性降费等政策的实施，在短期内也将成为地方财政减收因素。

（三）日益复杂的财政经济形势对财政工作水平提出了更高要求。随着经济社会形势日益复杂和财政收支矛盾的不断凸显，财政部门在改善民生、支持重点项目和重大改革上资金调度任务更加艰巨，在优化支出结构、提高资金使用效益方面难度不断增大，在财政监管、绩效评价、债务监控等制度建设方面任务更加繁重，当前的财政工作水平距离建设现代财政制度的目标还存在一定差距，财政干部驾驭新形势、迎接新挑战的素质有待提升。

第三章 发展理念

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和考察云南重要讲话精神，按照省委九届十二次全会部署，主动服务和融入国家和省发展战略，构建“一圈一区三群三带”（1133）区域发展框架，把楚雄州打造成为滇中城市经济圈西部增长极，连接长江经济带与孟中印缅经济走廊开放合作的桥梁，国际化、高端化、特色化的旅游文化品牌，全国民族团结进步示范区和全省生态文明建设先行示范区，面向南亚东南亚辐射中心重要的石化产业基地、冶金产业基地和绿色产业基地，牢固树立“创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展”五大发展理念，科学确立符合我州实际的发展战略、发展目标、发展重点和政策措施，克期完成脱贫攻坚任务，全面建成小康社会步伐走在全国 30 个民族自治州前列。

一、指导思想

全面贯彻党的十八大、十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，按照习近平总书记在十九大报告中“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系”的要求，主动适应经济发展新常态，把握稳中求进工作总基调，以科学发展观为指导，着力发挥财政职能，坚持四个确

保，推动经济平稳较快发展，着力保障和改善民生，提高财政公共保障水平，促进社会事业繁荣，着力创新预算管理体制机制，推进财政科学化精细化管理，提高财政资金使用绩效，大力弘扬“跨越发展、争创一流、比学赶超、奋勇争先”精神，为建设和谐稳定、繁荣发展的美好楚雄提供坚实的财力保障。

二、基本原则

（一）统一步骤、大胆探索原则。既要尊重财政改革的整体性和统一性，按照上级部署进行发展，又要注重发挥地方财政的积极性，克服等、靠、要思想、大胆探索，勇于创新。

（二）发展经济、培源增税原则。始终坚持走从经济到财政之路，把发展作为第一要务，通过加强地方财源建设，促进地方经济发展，拓宽税基，壮大税源，谋求财政发展后劲。

（三）加快发展、注重质量原则。紧紧抓住地方财政收入总量增长这一关键环节，同时重视财政运行质量的提高。

（四）优化结构、增量调整原则。努力保持财政收支总量有较快的增长，按照公共财政要求，规范财政支出的范围和内容，主要通过增量调整，促进支出结构优化。

（五）依法理财、公开透明原则。坚持依法理财，强化依法治税，实现全面依法行政，使财政工作科学规范，财政决策和财政收支公开透明。

（六）内外协调、可持续发展原则。正确处理好财政生财、聚财和用财的关系，建立财政与经济良性循环机制、完善防范

和化解财政风险的措施，实现财政可持续发展。

第四章 发展目标

按照到 2020 年，克期完成脱贫攻坚任务和与全国全省同步全面建成小康社会的总要求，以及滇中城市经济圈主要成员要在全省实现率先跨越发展的要求，“十三五”全州财政改革发展的总目标是：紧紧围绕州委、州人民政府的工作思路和重点，加大财源培植，强化收入征管，改善收入结构，实现财政收入持续增长；优化支出结构，从严控制一般性支出，进一步加大对民生领域的投入力度，切实保障和改善民生；创新财政投入方式，撬动金融和社会资金加大投入，进一步夯实发展基础，培强壮大重点产业，培育发展新兴产业，促进城乡区域协调发展；加快建立现代财政制度，健全完善有利于科学发展的财政体制机制，提高财政资金使用效益和管理水平，奋力推动全州经济社会实现跨越式发展。

一、地方一般公共预算收入目标

预计“十三五”期间，全州地方一般公共预算收入年均增长保持 8% 左右，到 2020 年达到 100 亿元。

二、地方公共财政预算支出目标

预计“十三五”期间，全州地方公共财政预算支出年均增长 7%，到 2020 年达到 300 亿元。

三、财政管理改革目标

扎实构建财政事权清晰、服务社会公共需要、管理科学规范的公共财政体系，确保财政对维稳、农业、社保、科技、教育、环保等公共领域的投入逐年增加，基本保证社会困难群体救助体系建设、公共卫生建设和科技教育事业的发展；税源结构得到较大改善，财政收入形成稳定增长机制，支持经济社会发展能力显著提高；财政管理改革继续深入，财政支出结构得到优化，财政资金使用效率稳步提高；财政管理体制进一步完善；统筹城乡协调发展，构建和谐社会，以积极的工作和较为充实的财力保障我州“十三五”规划的落实。

四、财政绩效管理目标

深入贯彻落实十九大关于“全面实施绩效管理”的要求，坚定不移地深化绩效管理改革，完善我州财政预算绩效管理。积极构建“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制。坚持以绩效目标为引领，以绩效目标管理、绩效评价两个核心环节为抓手，构建绩效目标和绩效评价结果与预算安排、政策调整挂钩机制。力争把绩效管理的覆盖面扩大到所有财政资金，渗透到财政管理的全过程，将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行等各个环节，推进事前、事中、事后“三位一体”的全过程绩效管理，真正实现“花钱必问效，无效必问责”。

第五章 政策措施

“十三五”时期是经济发展转方式调结构的重要时期。在经济新常态下，必须在适度扩大总需求的同时，加强供给侧结构性改革，促进产业转型升级，加大投资力度，推进基础设施建设，深化投融资体制改革，撬动金融和社会资本，为经济增长和社会发展奠定坚实基础。同时，通过优化财政支出结构，优化资源配置，努力保障州委、州政府重点工作，确保打赢脱贫攻坚战，推进基本公共服务均等化，促进城乡居民稳定增收，加快打造国际化、高端化、特色化的旅游文化品牌，全国民族团结进步示范区和全省生态文明建设先行示范区建设，推动社会事业跨越发展，确保人民群众共享改革发展成果。全面深化财税体制改革，破解制约楚雄经济社会发展的各项体制机制障碍，防范财政风险，筑牢财政基础，保障州委、州政府各项任务的顺利实施。

一、依法加强征管，稳步壮大地方财政实力

（一）狠抓财税收入组织

1. 健全税收征收保障机制

强化税收征管是增加财政收入的关键。一要完善依法治税体系和考核机制。加强对税务部门是否依法征税、应收尽收的考核；加强财税联席会议制度和收入动态报告制度；加强税收信息共享，建立综合治税电子信息化平台。二要强化财源监控。积极开

展税政调研和税源专项清查。摸清州内税源底数，加强对重点税源、重点企业和重点税种的监控，防止税收跑冒滴漏，及时反映征收中存在的问题，以确保税收收入的及时依法征收；加强小微企业申报管理，确保零散税收应收尽收。采用现代信息技术，建立综合治税电子信息化平台，通过调研、分析比对，查找纳税户是否及时缴税等情况。三要强化税收综合执法。加大税法及税收政策的宣传、执行力度，有重点地开展专项稽查行动，集中力量对偷税漏税、不照章纳税行业和企业开展专项稽查和整顿。对恶性逃税骗税的重大案件要公开曝光，及时提交公检法部门予以严厉打击，依法作出处理、处罚。

2. 切实加强非税收入收缴管理

认真贯彻落实《云南省非税收入管理条例》。一是要完善非税收入预算管理，将全部非税收入按照类别纳入一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算管理，科学编制非税收入预算，将所有非税收入编入部门收入预算，细化收入项目，全面反映本部门收入状况。强化非税收入预算约束，非税收入年度预算一经楚雄州人民代表大会批准，必须严格执行，确保全年非税收入预算完成。二是要加强征收管理，切实做到依法征收，规范执收，应收尽收。规范账户管理，取消执收单位非税收入过渡性账户，所有非税收入统一收缴国库或财政专户，财政部门按照部门、收入分类、收入项目进行明细核算。完善非税收入收缴方式，积极深入推进非税收入票据电子化管理改革，严格执行票据购领管

理的“分次限量、核旧领新”制度，充分发挥“以票管收、以票促收”的作用。三是要强化非税收入征管稽查。坚持日常检查和专项稽查相结合的方式，对单位的非税收入票据、账户、收入收缴情况进行全面检查，防止执收单位挪用、坐支、私设小金库。加大对行政事业性收费、专项收入、国有资源（资产）有偿使用收入等非税收入的稽查力度，挖掘非税收入增收潜力，强化资产、资源类收入征管。严格执行中央和省明令取消、停征、免征以及降低征收标准的行政事业性收费、政府性基金等各项规定，落实“减税降费”政策。四是深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于深化国税、地税征管体制改革工作有关要求，积极稳妥推进我州非税收入征收管理体制改革的，加快推进非税收入法治化建设，健全非税收入征管体系。

（二）积极争取上级支持

坚持把向上争取资金作为增强财力、缓解收支矛盾、确保收支平衡的重要措施，统一思想、明确职责、分解任务，突出部门向上争取的主体责任，实行定期督查通报和年终考核奖惩制度，将向上争取项目资金任务列为综合绩效考评中的重要指标，并逐年提高分值。认真研究国家和省的政策，密切关注中央“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的政策走向，及时掌握上级扶持政策和资金投向，着力在均衡性转移支付、重点生态功能区补助、地方政府债券额度，以及交通运输、保障性住房、扶贫、生态环保、科技创新、工业结构调整和生态修复保护工程等方面

加大争取力度，找准“政策眼”、发现含金量，认真做好项目规划、筛选和申报工作，主动加强向上沟通汇报，力争获得中央和省的最大支持，确保财力总量稳定增长。

二、创新投入机制，助推经济持续稳定增长

（一）支持供给侧结构性改革，促进产业转型升级

1. 支持壮大传统优势产业，支持产业转型升级

支持加快供给侧结构性改革，推动工业新旧发展动能接续转换，推动工业制造及产城融合跨越发展。支持改造提升烟草及配套加工和冶金两大支柱产业，突出打造生物医药和大健康、新材料与绿色能源、先进装备制造、绿色食品制造四大重点产业，加快培育石化、电子信息两大成长性产业，统筹其他战略性新兴产业发展，全面提升工业经济增长质量。积极争取中央和省级资金支持，整合设立产业发展专项引导资金，尝试采取股权投资方式，扶持符合楚雄州产业布局、对产业结构调整拉动力强、辐射面广的重点产业、重点企业和重大项目建设。

2. 紧抓市场主体培育，支持中小微企业发展

支持实施主体培育发展攻坚工程，着力破除制约市场主体发育的体制机制，切实把培育市场主体作为转方式、调结构、推动经济平稳较快发展的自觉行动。加快构建企业培育动态扶持机制和激励约束机制。着力放宽创业经营条件，大力发展民营经济，加强创业基础建设，搞好创业培训辅导、扶持孵化，鼓励创办各类中小企业；着力鼓励企业开展技术创新，扶持中小企业走“专

精特新”差异化创新发展道路，增强企业的核心竞争力；支持实施微型企业培育工程，加大小额担保贷款，扎实开展“行业小巨人”培育工程，促进企业不断增强自主创新能力和核心竞争力，培育一批技术创新能力强、质量品牌优势明显、市场占有率高、发展迅速、产业辐射带动力强的龙头骨干企业。

3. 推动产业集聚集群发展，落实创新驱动发展战略

大力培育大企业大集团，发展产业集群，推进创新驱动发展。充分发挥科技创新在推动产业迈向中高端、增添发展新动能、拓展发展新空间、提高发展质量和效益中的核心支撑引领作用，聚焦产业发展战略需求、产业化重大科技问题、重大成果转化应用等产业链部署科技创新链。通过财政补助、普惠性财税政策、建立公共技术服务平台等措施，促进科技型群体发展，支持大中型企业和有条件的中小企业建立企业技术中心。鼓励中小微企业开展研发活动，加强对企业技术创新平台和环境建设投入，构建技术创新公共服务平台，完善科技型中小企业创新服务体系，鼓励商业模式创新。

充分发挥科技创新在推动产业迈向中高端、增添发展新动能、拓展发展新空间、提高发展质量和效益中的核心支撑引领作用，聚焦产业发展战略需求、产业化重大科技问题、重大成果转化应用等产业链部署科技创新链。坚持“开放型、创新型和高端化、信息化、绿色化”产业发展方向，突出企业创新主体地位，加强协同攻关，突破核心关键技术，加快高新技术重大产品系列

化和产业化进程，强化产业配套能力建设，完善技术链、产品链和产业链，形成大企业带动、小企业集聚的产业发展新态势，培育经济发展新动力，力争重点产业开发出一批新产品达到国内领先水平，涌现一批有区域影响力的创新型企业，形成具有一定影响力的产业化基地。

4. 构建现代产业体系，支持服务业发展

加快金融服务业发展。积极吸引国内外各类金融机构到楚雄发展，鼓励民间资本进入银行业，支持加快推进农信社改革，构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系。培育民间融资组织，规范发展小贷公司，引导民间资本有序配置。规范发展互联网金融，积极开发针对“三农”、中小微企业和科技创新的金融产品和服务。

加快电子商务服务业发展。实施楚雄高原特色农产品电子商务产业园项目，建设电子商务产业集聚区，配套快递物流园建设，形成区域性电子商务中心。实施电子商务进农村工程，建设县级服务基地、乡镇电商服务站和村级电商示范店。构建四级电子商务培训孵化和物流服务体系，形成电子商务产业链，利用“互联网+”解决工业品下乡、农产品进城、双向流通等问题。

加快健康养老、家庭服务业发展。大力推进医养融合发展、完善健康养老服务产业链，形成集养生旅游、异地养老、保健品开发、老年产品设计研发制造等为一体的健康养老产业体系；加快中国彝药文化园、太阳谷综合养老项目、爱晚功城国际养老茶

花园等园区和项目建设；积极拓展家庭用品配送、实物租赁、家庭求助、教育培训等服务新产品和新市场。

加快人力资源服务业发展。支持规范发展人事代理、人才推荐、人员培训、劳务派遣等人力资源服务，鼓励发展人力资源服务外包、人力资源管理咨询、高级人才寻访、网络招聘等新型服务业。支持社会资本投资发展培训业，鼓励高等学校、职业学校、企业、行业协会和其他社会组织开展培训，推动培训主体多元化。

5. 鼓励大众创业万众创新，支持以企业为主体实施科技成果转化

优化创业创新环境，激发市场主体创业创新活力。以创业带动就业、以创新促进发展，培育壮大科技型企业，积极营造创新创业氛围。继续推进“贷免扶补”和微型企业培育工程，加大小额担保贷款、劳动密集型企业的扶持力度，鼓励有创业能力和创业意愿的组织和个人创办小微企业。通过绩效工资、分红、期权等激励方式，调动科研人员创新创业积极性；加快落实高校、科研院所等专业技术人员离岗创业政策，鼓励科技人员离岗创业；探索国有企业职工停职创业；实施“云岭大学生创业引领计划”，支持大学生为主的青年创业创新；积极组织创业创新农民与企业、市场、园区对接，激发并保护农村劳动者的创业创新热情。

健全技术创新的市场导向机制和政府引导机制，通过风险补偿、后补助、创投等引导性支持方式发挥财政资金杠杆作用，加大普惠性财税政策落实力度，运用市场机制引导和支持企业技术

创新活动，促进企业真正成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体。推动产学研协同创新，鼓励企业与高校、科研院所、大企业等联合共建研发机构，构建企业为主导的产业技术创新战略联盟，加强产学研结合的共性技术研发平台建设。鼓励各类机构、组织和个人建立新型研发组织，并与传统科研机构在科研项目申请等方面享受同等待遇。突出企业创新主体地位，建立技术创新市场导向机制，支持以企业为主体实施科技创新成果转化。

（二）持续加大投资力度，推进基础设施建设

1. 支持城市基础设施建设

统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性。优化投资结构，继续发挥投资对经济增长的关键作用，抓住“十三五”建设机遇，加快基础设施的扩能升级和更新改造，保障重点项目资金落实，建设“设施完善、服务便捷、管理高效”的现代基础设施体系，全面提升城乡基础设施的支撑能力和服务水平。

大力推进城市路网体系建设，积极推进高速公路建设，完善城市快速路网，支持智慧交通系统建设，全面提升交通管理和服务水平。支持建设海绵城市试点，鼓励楚雄市积极推广海绵城市设计方法和低影响开发建设模式，努力建成雨水自然蓄积、渗透、净化的海绵城市试点，增加绿化和运动休闲场所，推进一批城市绿化精品工程。支持城市综合管廊建设，统筹城市地

上地下设施规划建设，加快地下综合管廊建设，鼓励社会资本投资建设运营地下综合管廊。

2. 加强“五网”基础设施建设

围绕到 2020 年建立区域互济、均衡优质、安全可靠水资源保障与利用体系的目标，着力构建以滇中引水楚雄州受水区工程为骨干、大中小型水源工程为支撑、供水管道、农田灌溉渠系工程为基础的水源工程网，形成干支流水资源得到合理开发利用，滇中引水配套工程与大中小型水源工程联合调度的供水保障模式。以县市城和建制镇为重点，点线面结合建设城乡供水网，全面实现农村饮水安全，建设与经济社会发展和环境改善要求相适应的污水处理网，打造供水安全的升级版。

加快高速公路、国省道干线、农村公路建设步伐，加快构建环州高速网、南北东西高速主通道，提升道路等级，优化配套设施，提高路网运行效率，形成布局合理、功能具备、覆盖广泛、安全可靠、多层次结合的公路网络。到 2020 年，全州公路总里程达 2 万公里以上，州境内高速公路通车里程达 800 公里以上，一、二级公路里程达 700 公里；实现县县通高速公路、通乡、通村全硬化；所有县城建有二级以上客运站，农村客运站总数达 110 个，农村客运网络化，建制村通班车率达 95%。

加快推进成昆铁路永仁至广通段和广大铁路楚雄境内段的扩能改造，抓好昆明至楚雄高速铁路楚雄段、滇中区域环线通道、成昆客运专线昆明至元谋段、楚雄州内城际铁路以及楚雄市轨道

交通等项目建设。着力打造横贯东西、北连四川攀枝花的铁路大通道，加快推进城际铁路建设，努力建设横贯东西和通过泛亚铁路连通南亚、东南亚的铁路大通道，努力改变全州铁路交通路网规模小、分布不均、技术标准低、运行速度慢的现状。

加快推进滇中城市经济圈楚雄第二机场项目前期工作，争取纳入上级规划给予支持建设。抓紧推进纳入滇中城市经济圈一体化发展规划的元谋、禄丰 2 座通用机场前期工作，力争建设 5 座通用机场。

按照提高电网安全稳定水平，实现中、高、低压电网协调发展，建设覆盖城乡智能、高效、可靠、绿色电网的总体要求，优化提升城市、农村电网网架，构建以信息化、自动化、互动化为特征的坚强智能电网。打造完善州内 500 千伏主网架，到 2020 年，形成东部和平变、西北仁和变、中部吕合变为中心的放射、覆盖大环网结构，全面增强 500 千伏主电网的支撑能力。强化 220 千伏及以下配电网建设，依托上一级电压等级变电站逐步优化，改善电网薄弱环节，提高供电可靠性和供电能力，形成环网、链式等较为可靠的供电网架。推进 110 千伏及以下城乡配电网改造步伐，全面实施新一轮农村电网改造升级工程。全力做好金沙江乌东德水电站移民搬迁安置工作，确保电站工程按计划投产发电。支持配合过境的特高压直流、500 千伏直流、交流配套等西电东送工程建设，将楚雄州建成西电东送的重要通道。

3. 促进城乡统一协调发展，支持绿色节能城市建设

加大对城乡人居环境综合整治的投入，积极争取国家、省对我州的城乡建设专项资金支持，采取“以奖代补”的方式，专项用于完善县城及以上城市“两污建设”等项目，积极引入社会资本，用好用足税收优惠政策，做成做好推动改善城乡人居环境的重点项目。利用财政资金引导基础设施向农村延伸、公共服务向农村拓展、资源要素向农村倾斜、现代文明向农村辐射。建立健全公共财政体制和公共服务投入稳定增长机制，优化公共财政的支出结构并向基本公共服务倾斜，合理确定各级政府的事权，并建立促进城乡一体化发展的支出分担机制、加快完善财政转移支付制度等措施，健全促进城乡一体化发展的公共财政投入机制。

支持完善政府引导、市场运作的多元化投融资体制，建立透明规范的城市建设投融资机制，通过采取组建地方性基础设施投融资公司、银行贷款、委托贷款、公私合营、打捆式开发、资源置换式开发等方式，拓宽城市建设融资渠道鼓励民间资本通过直接投资、与政府合作投资、政府购买服务，参与乡镇公共服务、市政公用事业等领域的建设。引导扩大金融服务对乡镇和行政区的覆盖面，创新发展贴近“三农”的金融产品和服务方式，完善统筹城乡发展的金融服务体系。鼓励引导商业银行、保险公司等金融机构创新金融产品，加大信贷投入，增加贷款规模，支持乡镇建设。

大力发展绿色节能建筑。加大建筑节能资金投入，支持我州建筑节能工作向更高水平发展，严格执行建筑节能设计审查信息

告知性备案制度，抓好建筑节能设计标准、可再生能源建筑应用、全能耗能效测评、能耗在线监测、既有建筑节能改造、绿色建筑强制政策等的落实。探索推进被动式低能耗建筑，支持设计单位、科研院所等单位开展被动式低能耗建筑技术体系研究，充分发挥温和地区气候优势，合理规划建筑布局，大力倡导自然通风、天然采光、遮阳、可再生能源等节能技术，加大财税等政策支持力度，探索建立符合楚雄实际的被动式低能耗建筑技术体系。严格落实绿色建筑强制推广政策，凡政府投资的国家机关、学校、医院、博物馆、科技馆、体育馆、保障性住房，以及单体建筑面积超过2万平方米的机场、车站、宾馆、饭店、商城、写字楼等大型公共建筑，全面执行绿色建筑标准。

4. 推进生态文明体制改革，支持生态文明建设

支持我州生态文明体制改革探索。鼓励部门和各县围绕健全自然资源资产产权制度和用途管制制度、完善生态环境监管制度、严守资源环境生态红线、完善环境经济政策、推行环保市场化机制、健全生态保护补偿机制、健全政绩考核制度、完善责任追究制度等生态文明重大体制改革的方向开展政策研究，制定符合地方实际的改革框架图和路线图，积极推进改革实践探索。深入推进环境污染第三方治理制度和模式的探索研究，推动建立排污者付费、第三方治理的治污新机制。

支持生态环境执法监督能力建设。支持建设重点用能单位能源消耗在线监测系统，重点加强市、县级环境监管执法队伍建设，

鼓励具备条件的乡镇（街道）及工业集聚区要配备必要的环境监管人员，推动环境监管服务向农村地区延伸。加快环境监察机构便携式手持移动执法终端的普及，加强各级环境监管人员资格培训和业务再教育培训。

支持生产、流通、回收等环节的绿色化行动。鼓励企业开展源头减量、综合利用、废物分类回收处理。鼓励企业采用先进的设计理念、使用环保原材料、提高清洁生产水平。支持生活方式绿色化。支持推广绿色饮食、绿色服装、绿色居住和绿色出行的生活方式，加快全民向勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式转变。

（三）深化投融资体制改革，撬动金融和社会资本

1. 强化财政金融联动，提升金融支持产业升级和城市升级的能力

深化财税体制改革与深化金融体制改革相对接，突出财政资金与金融资金的融合创新，确立企业投资主体地位，放宽放活社会投资，激发民间投资潜力和创新活力。按照《楚雄州政府关于加快金融业发展的实施意见》综合运用对融资担保和贷款保证保险业务的风险补助、费率补贴、损失补偿三项政策分类支持、分别运作，发挥财政资金引导和带动作用。加大对新技术、新产业、新业态、新商业模式的支持力度，推动投融资体制改革，提升金融支持产业升级和城市升级的能力。整合金融资源，推动政府融资平台市场化转型，壮大城市基础设施产业投资基金。积极引导

金融业加大对实体经济的支持力度，继续加大实施普惠金融奖补政策，推动金融资源向“三农”、小微企业倾斜，进一步优化小微企业金融服务生态环境。

2. 引导民间资本投资实体经济，培育发展新兴产业

继续实行结构性减税和普遍性降费，多策支持民营经济发展，支持市场主体倍增计划，大力培植中小微企业和个体工商户发展，有序发展混合所有制经济，引导风险投资基金、创业投资基金以股权或债券方式支持创业型企业成长。充分发挥产业发展引导基金的乘数倍增效应，撬动银行和社会资金，培育发展新兴产业。加大贷款保证保险业务推广力度。以信用保证保险为载体、“政府+银行+保险”多方参与的合作经营模式，对优质三农和小微企业购买信用保险进行保单融资给予支持，引导保险公司将承保对象从大中型融资主体转向三农、小微企业。鼓励银行机构对购买信用保险和贷款保证保险的小微企业给予贷款优惠政策。支持保险机构开展“农业保险+贷款保证保险+保险资金+保险资金支农融资”试点，协助贫困人口获得免担保、优惠利率的小额资金。完善贷款风险补偿机制，缓解中小微企业抵押担保难、融资难的问题。

3. 深化政府和社会资本合作（PPP）机制，汇聚社会资金的潜力，激发社会资本的创造力

加大 PPP 模式规范推广运用工作，充分激发社会资本的创造力，实现 PPP 项目提高供给效能和效益的目的，对参与 PPP 项目

建设的社会资本按政策给予相应资金奖补，完善融资支持、财政资金奖补等措施，促进 PPP 项目规范运作、加快项目落地实施。及时向社会公布 PPP 有关政策法规、公开市场准入和投资等方面的信息；积极发挥财政部门 PPP 工作牵头职责，强化统筹协调，加强与有关部门的政策沟通和信息交流，督促检查和跟踪分析工作落实情况；牵头做好 PPP 项目的筛选，建立 PPP 项目储备库；抓好 PPP 项目的规范实施，明确 PPP 运作管理各层级职责，规范推进 PPP 模式运作。重点开展两个“强制”项目、化解存量政府性债务的 PPP 项目和存量项目转化 PPP 工作。

4. 加快政府融资平台改革，提升融资能力

加快推动州县两级融资平台公司尽快转型为市场化运营、市场化融资的国有企业，理顺公司体制机制，完善法人治理结构，妥善处理人员和薪酬问题，实现“投、融、建、管、营”一体化运作，增强自身造血能力和偿债能力，成为适应新形势发展的国有企业。在做好风险防控的基础上，充分利用社会化融资模式解决新增融资问题，强化对平台公司监督管理、风险控制和协调服务，提高平台公司的资源运作能力及市场化发展能力。通过支持州开投公司和州交投公司开展“过桥资金”业务、支持州融资担保公司、州工商联担保理事会和规范的民间担保机构开展融资担保业务，积极利用国际金融组织和外国政府贷款等各类资本共同参与城市建设。

三、树立公共财政观念，优化支出结构

（一）加强服务保障民生，推进基本公共服务均等化

1. 提高教育发展水平，支持教育优先发展

提高学前教育普及程度。继续扩大普惠性学前教育资源，基本解决“入园难”问题。实施好中央预算内资金支持学前教育改扩建工程项目、学前教育城市奖补资金项目，统筹安排使用好州级的学前教育发展专项资金，着力实施“一村一幼”工程，每个县市办好2所以上省一级示范幼儿园，每个乡镇办好1所乡镇中心幼儿园，每个村委会和人口较多的村社办好1所幼儿园。

推进义务教育均衡优质发展。围绕全州10县市实现县域内义务教育基本均衡和义务教育学校标准化建设目标，积极争取上级支持，调整优化财政支出结构，足额配套州、县市建设资金，实施义务教育学校标准化建设，使贫困地区农村义务教育学校教学设施和生活设施基本达标，保障农村义务教育学校基本办学条件达标与增加城市义务教育学校学位“两手抓”、“两不误”。在改善农村义务教育学校办学条件的同时，着力解决城市学校大班额问题，完善特殊群体平等接受义务教育保障制度和关爱体系，全面贯彻落实《楚雄州特殊教育提升计划实施方案》，积极争取中央和省专项经费支持，为随班就读学校配置必要的教学、生活和康复训练设施，改善办学条件。

促进普通高中教育优质化、特色化发展。积极争取上级支持，继续推进实施民族地区教育基础薄弱县普通高中建设项目，改善薄弱高（完）中办学条件。完成普通高中标准化高考考场建设等

扩能提升工作，规划实施新建及改扩建高（完）中学校26所。完善公办普通高中生均公用经费财政拨款标准和实施办法，到2020年，力争全州一级高（完）中达到10所。推行实施“特色高中建设计划”，支持民办普通高中走特色发展道路，推进普通高（完）中优质化、特色化发展，到2020年全州普通高中特色化发展实验学校达到4所。

加快职业教育体系建设。推进职业教育州县一体化办学，完善“分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的职业教育管理体制，多渠道加大对职业教育的投入，逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，建立和落实中等职业学校经费标准，加强现代职业教育能力提升建设。按照全州职业院校区域性布局规划，以面向州内、辐射滇中滇西为目标，积极争取上级支持，统筹、优化、整合全州职业教育资源，重点做强做大楚雄州职业教育园区，建设1个省级示范性职教集团和1个职教园区公共实习实训中心、7所中等职业学校，加强县级职业高级中学基础能力建设，办好10县市职业高级中学。

支持高等教育加快发展。推进楚雄医药高等专科学校升格为本科院校，依托州职教园区现有资源，适当扩大和完善功能，新组建创办云南滇中职业技术学院，打通中职、高职“立交桥”，加快构建中职、高职、本科和研究生等各层次职业教育相互衔接的职业人才培养体系。逐步加大支持民办高校力度，建立高等教育以举办者投入为主、多渠道投入为辅的保障制度。

切实做好教育扶贫工作。认真贯彻中央扶贫开发工作会议精神和省、州扶贫攻坚部署要求，切实抓好《楚雄州教育精准扶贫工作实施方案》的落实，认真实施“教育脱贫一批”，以义务教育均衡作为脱贫摘帽重要指标，以支持贫困地区发展教育、加大贫困学生资助力度、加强农村贫困家庭学生技能教育和综合素质培养、开展农民技能培训和教育对口支援为主要工作措施，建立上下联动、多部门合力推进的教育精准扶贫机制。逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费。完善学生资助体系，着力落实教育民生政策，建立从幼儿园到大学阶段家庭经济困难学生资助全覆盖制度。积极开展教育对口支援工作，建立州内学校对口支援长效机制，落实优质学校对口帮扶贫困地区学校责任。

2. 深化医药卫生体制改革，支持社会保障体系建设

推动深化医药卫生体制改革。围绕“健康楚雄”建设，继续将深化医药卫生体制改革作为财政支持的重点领域，优先安排公共卫生和基本医疗保障经费，完善公立医院补助政策，保障卫生计生事业健康持续发展，到 2020 年，覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度进一步完善，医疗保障水平进一步提高，基本公共卫生计生服务均等化基本实现，居民健康需求与基本医疗服务供给矛盾明显改善，居民多层次多样化的医疗保健服务需求基本得到满足。

支持医疗卫生服务体系建设。支持实施县、乡、村医疗服务

体系建设，到2020年，每个行政村有1个标准化的村卫生室，每个乡镇有1个政府举办的标准化卫生院，每个县有1个政府举办的综合医院，努力争取每个县有1个政府举办的中医医院，建立以乡村卫生机构为网底、县级医院为龙头、基层医院为枢纽、民营医院为补充，覆盖全体居民的医疗服务体系。

健全公共卫生服务体系建设。支持加强疾病预防控制、卫生监督、精神卫生、卫生应急等专业公共卫生机构建设，促进城乡居民均等享有公共卫生服务。做好艾滋病、结核病等重大传染病以及重点寄生虫病、地方病、职业病防治工作；实施妇幼保健服务项目，提高妇幼保健、生殖健康服务能力，有效降低孕产妇死亡率和婴儿死亡率；为重点人群提供规范的健康管理服务，缩小城乡之间公共卫生服务差距。

完善计划生育服务体系建设。完善人口和计划生育政策体系，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，落实计划生育奖励优惠政策，增强计划生育家庭自我发展能力；落实国家免费计划生育基本技术服务项目，优化整合妇幼保健和计划生育技术服务资源，提高计划生育服务质量。

支持中医药彝医药事业发展。健全中医药（彝族医药）服务体系，加强楚雄州彝医医院、楚雄州彝族药物研究所、县市中医医院和综合医院中医科服务能力建设，到2020年每万人口中医医院床位数达到7张，县级公立中医医院全部达到二级甲等中医医院标准，乡镇卫生院和社区卫生服务中心“中彝医馆”全覆盖，

100%的乡镇卫生院、社区卫生服务中心和社区卫生服务站、95%的村卫生室能开展中医药服务。

健全社会保障体系。围绕全面建成小康社会和省州党委、政府确定的跨越式发展目标，加大社会保障投入，按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、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。完善养老保险、医疗保险、失业和工伤保险制度；统筹城乡社会救助体系，完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。

实施积极就业政策。深入实施就业优先战略和更加积极的就业政策，完善扶持创业优惠政策和服务体系，以创业带动就业，加大对就业困难群体的援助力度，完善职业培训政策，加大培训补贴资金投入，开展各种形式的就业培训，创新培训方式，提升培训质量，实现就业规模持续扩大，就业结构更加合理，就业形势保持稳定。

健全社会保险制度。贯彻落实机关事业单位养老保险制度，完善被征地农民社会保障政策，深入实施统一的城乡居民基本养老保险制度，建立统一的城乡居民医疗保险制度，鼓励发展企业年金、职业年金、补充保险、互助医疗等补充性社会保障。完善社会保障待遇水平与缴费相挂钩的参保缴费激励约束机制，提高参保率和续保率，建成覆盖城乡全体居民、更加公平可持续的社会保险体系。

完善社会救助体系。加强最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助以及医疗、教育、住房、就业等各项社会救助制度的衔接；制定实施分类救助办法，全面建立临时救助制度，拓展社会救助服务方式；稳步提高优抚对象、城乡困难群众保障水平，增强社会救助托底功能；形成制度完善、相互衔接、运行有效的社会救助管理体制和运行机制。

3. 持续强化住房保障，支持保障性住房建设

实施公共租赁住房保障。按照“按需建设、应保尽保”的原则，完善以公共租赁住房为主体的住房保障体系，切实解决城镇中低收入家庭、新就业职工和外来务工人员的基本居住问题，改善居住条件。按照“政府引导、业主决策、市场运作”的原则，推动住房保障方式由实物保障逐步向货币化保障转变，加大租赁补贴发放力度，实行实物保障与租赁补贴并举，推进政府购买棚改服务和货币化安置。实施市场筹措房源、政府给予补贴政策，支持公租房保障对象通过市场租房，政府对符合条件的家庭给予租赁补贴。结合市场租金水平和保障对象实际情况，合理确定租赁补贴标准。适当放宽准入条件，降低新就业无房职工及在城镇稳定就业的外来务工人员的准入门槛，将符合条件的农业转移人口纳入住房保障范围。以居住证为基本条件，对非户籍人口申请公租房，放宽家庭住房状况及收入状况准入条件，稳步推进城镇基本住房保障常住人口全覆盖，让外来人口既能进得来，又能住得下，力争使城镇中等偏下和低收入人群

住房困难问题得到基本解决。

完善住房保障支持政策。多渠道筹措资金，争取中央和省保障性安居工程专项资金补助，加大州、县财政支持力度。以改革的精神创新保障性安居工程、棚户区改造投融资体制机制，通过商业银行贷款、开发性金融、公积金贷款、债券、股权、资产支持证券、信托计划、资产管理计划以及PPP等模式，破解保障性住房建设和棚户区改造资金瓶颈。抢抓国家开发银行、农业发展银行等银行业金融机构支持棚户区改造的机遇，积极争取棚改融资贷款，并将商业性金融、开发性金融的信贷资金与债券资金相互配合，探索利用“债贷组合”的方式推进棚户区改造。落实免征棚户区改造项目的城市基础设施建设配套费等各种行政事业性收费和政府性基金，以及各类保障性安居工程项目建设用地和有关税费减免政策，从税收、土地出让金、国有资本经营预算中安排部分资金，通过贷款贴息、债券贴息等方式，鼓励社会资本承担建设、运营、维护保障性住房，支持棚户区改造和配套基础设施。

加快推进城镇棚户区改造。推进《楚雄州旧住宅区、旧厂区、城中村改造行动方案》实施，开展城镇棚户区改造攻坚行动，将全州城镇规划区范围内的旧住宅区、旧厂区、城中村纳入改造规划范围，把棚户区改造与城市更新、产业转型升级更好结合起来，加快推进现有城镇棚户区、城中村和危房改造。以拆除新建、“改扩建”和综合整治为主要方式，采取政府搭台、

政策支持、补助激励、购房补贴等方式，把一些库存商品住房转为棚改安置房，提高棚改货币化安置比例，货币化安置比例不得低于50%。到2020年，全州改造城镇棚户区7万户左右，基本完成现有城镇棚户区、城中村和危房改造，实现城乡住房困难群众“住有所居”的目标，着力改造提升城镇人居环境，促进城镇功能完善更新、城镇产业转型升级、城镇形象焕然一新，实现城镇空间形态和布局优化，拓展城镇可持续发展空间。

4. 促进文化体育繁荣发展，支持公共文体事业

大力扶持和发展文化体育事业。加大文化体育事业投入力度，创新文化体育投入方式，统筹各类文化体育专项资金，综合运用多种政策手段，将不同渠道的政府资金，投入到文化体育事业发展上。鼓励社会资本进入文化体育领域，从部门预算经费或经批准的专项资金用于政府向社会力量购买文化体育服务，逐步加大现有财政资金向社会力量购买文化体育服务的投入力度。对参与提供文化体育服务以及从事文化体育相关产业的企业，给予项目补贴、贷款贴息、减免税收等优惠政策；鼓励优质文化体育资源的开发应用，实现资源共享；充分挖掘彝州传统文化优势，支持打造文化精品工程，鼓励传统文化产业和创意文化产业的发展，重塑彝族文化品牌，注重文化交流与合作，提升我州文化影响力；支持发展文化体育事业和开展全民健身活动，加大体彩公益金支持文体公益项目力度。

推进实施重点文化惠民工程。继续支持“三馆一站”及国家大

型体育场馆免费开放。支持打造公共文化服务数字化平台，推动基层公共文化、体育设施有效整合，切实提高惠民公共文化体育资源使用效益；研究制定公共文化服务绩效评价指标体系，建立群众评价和反馈机制，推进文化惠民项目与群众文化需求有效对接；推进文化体制改革创新，继续支持博物馆等公益性文化事业单位建立法人治理结构，建立绩效评价机制。

加快构建现代公共文化服务体系。构建覆盖全州的公共文化服务设施网络，增强公共文化产品供给和服务能力，开展广泛的群众性文化活动，培育公共文化服务品牌，深化文化体制改革，健全财政文化管理机制，完善公共文化服务体系。到2020年，全州基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系，政府、市场、社会公共参与公共文化服务体系建设的格局逐步显现，人民群众基本文化权益得到更好的保障，基本公共文化服务均等化水平逐步提高。

5. 完善公共安全体系，支持平安楚雄建设

保障服务平安楚雄建设，围绕全面推进依法治州和创新社会管理，资金分配向基层一线倾斜，重点支持集镇、农村和社会治安防控体系建设，大力支持改善派出所等基层政法单位工作条件，整体提升全州的公共安全治理能力和水平，最大限度地发挥财政资金的维稳作用。采取政府补助、村镇共建等方式，强化农村治安防控、消防基础设施和队伍建设，加大农村禁吸戒毒经费投入，遏制新型毒品危害。强化反恐、禁毒斗争、扫黑除恶维稳

等重点政法经费保障，支持全州政法部门建立政法数据集中管理平台，促进信息资源共建共享，提升打击犯罪和维护社会稳定的能力。积极支持全州公安机关基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化建设，进一步提升人民群众的安全感、满意度和公安机关的执法公信力。探索把社区戒毒、社区矫正、矛盾化解、法律援助等工作中可由社会组织承担的任务，进行项目化外包和政府购买服务。

强化司法救助资金保障工作，增大对弱势群体、特殊人员的救助扶助力度，支持戒毒康复人员医疗保险、戒毒医疗、养老保险和失业保险全面推进。

健全长效规范的防灾减灾救灾资金投入和快速拨付机制。支持加强救灾物资储备体系建设和救灾物资运输调拨能力建设，支持加强防灾减灾救灾工程建设，实施中央、省、州市、县四级救灾物资储备库建设，建立规范的仓储采购制度，加强防灾减灾救灾物资信息化管理，提高防灾减灾救灾科技支持能力。

（二）大力支持统筹城乡发展，推进乡村振兴战略的实施

1. 全面支持脱贫攻坚行动

集中资源、突出重点，全力支持打好易地扶贫搬迁、产业扶贫、生态扶贫、教育扶贫、健康扶贫、农村危房改造、贫困村脱贫提升、武定深度贫困县脱贫等扶贫攻坚战，全面提高脱贫质量。多措并举加大脱贫攻坚投入力度，努力争取中央、省财政更大的支持，充分挖掘用好用活改革发展的政策支持机遇；深入推进贫

困县财政涉农资金整合，推进财政涉农资金省、州级源头整合，探索建立涉农资金整合长效机制，加快推进贫困县财政涉农资金实质整合；运用财政资金引导作用，激励金融和社会资本增加扶贫投入；统筹使用各方面对口帮扶资金，形成扶贫资金投入合力。精准有效使用扶贫资金，加强与各级扶贫部门、主管部门的配合，针对致贫原因和类型，完善扶贫项目规划，加强项目库建设，向深度贫困地区发力，瞄准特殊贫困人口。坚持扶贫与扶志、扶智相结合，增强贫困地区和贫困人口内生动力，推动农村低保与扶贫开发政策有效衔接，实现可持续稳固脱贫。精准规范管理扶贫资金，针对扶贫资金使用管理中存在的突出问题，进一步有针对性地完善管理制度和监督检查手段，全面开展扶贫资金绩效管理，全面公开县级扶贫资金分配情况，有效治理扶贫资金结余结转。会同审计、监察部门进一步加强扶贫资金的常态化监督检查，深入开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理，严肃查处贪占挪用扶贫资金的行为，坚决纠正和制止各类违纪违规问题。

压实责任，精准施策，全面贯彻“六个精准”、“五个一批”扶贫战略，瞄准特定贫困群众精准投入，聚焦深度贫困地区精准发力，加大扶贫资金投入，推动扶贫与金融相结合，切实解决扶贫资金缺口，全力推进精准扶贫、精准脱贫。以现行标准下建档立卡贫困人口、贫困村退出、贫困县摘帽为目标，围绕“两不愁、三保障”总体要求，按照精准扶贫、精准脱贫基本方略，做好新形势下的扶贫开发工作，积极推进产业脱贫、扶持就业创业脱贫、

支持生态补偿脱贫、探索资产收益扶贫机制，改善贫困地区生产生活环境，不断巩固扶贫开发战果；健全财政投入增长保障机制，拓宽扶贫开发资金渠道，建立完善资金竞争分配机制，全力支持全州脱贫攻坚工作，扎实开展“十二大脱贫攻坚行动”，认真落实16个到村到户具体措施，实施《楚雄州五年脱贫攻坚行动计划》，确保到2020年全面建成小康社会。

2. 支持小城镇建设

创新发展思想，鼓励分类推进中小城镇建设。支持工业中小城镇依托当地优势资源发展地域特征突出、专业性强、资源综合利用率高的现代加工业，引导企业空间聚集，走专业化、特色化、品牌化的可持续发展路子；支持旅游中小城镇发展，抓住云南全面启动旅游产业改革发展试点和“二次创业”的重要机遇，调整发展思路、创新发展模式，全面推动中小城镇建设和旅游产业的有机结合与协同发展；支持商贸中小城镇充分发挥空间区位优势，加快建设规模较大、功能较强、辐射面广的专业化市场和综合市场，构建地区性的商品、物资集散中心与中转站；支持现代农业小镇突出地区特色，培育现代农业产业，以市场为导向抓好龙头企业、农产品加工基地、农民专业化合作组织建设；支持生态园林小镇充分发挥生态资源优势，以生态、景观、人文历史、民族文化、休闲娱乐等为建设重点，吸引有条件的人群入住并投资创业。

支持以中心村落、重点村落和特色村落的建设为重点，鼓励

以县（市）域乡村建设规划为依据，以农村社区化为方向，以经济基础、区位条件、发展能力、带动作用等为基础，以全州入选的首批国家级传统村落为重点，培育打造一批中心村落与特色村落；鼓励依托扶贫易地搬迁、农村危房改造、库区移民、重点项目征地拆迁、矿山环境治理等项目，规划、实施、建设好一批中心村落与特色村落；鼓励依托自然风光、人文历史、交通条件、经济基础等，因地制宜地改造提升一批中心村落与特色村落。

整合城镇化规划、城市基础设施建设、环境保护等方面的专项资金，加大地方政府资金投向自主权，提高财政资金使用效率。优化转移支付测算体系，充分考虑城镇化地区财政支出因服务强度、物价、人口规模等因素对财政支出成本的影响，增加补助力度，增强其公共产品供给能力。

3. 建设美丽彝州，实现乡村振兴

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行新发展理念，以科学发展观为指导，坚持工业反哺农业、城市支持农村和统筹城乡发展方略，坚持农业农村优先发展，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，充实和拓展美丽乡村建设内涵，建立健全农村自我发展自我管理的机制，统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，加快推进乡村治理体系和治理能力现代化，推进一二三产业融合发展，提升产业整体效益

和带动农民增收，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。以提升农民生活品质为根本，以推进村庄环境整治为重点，以展现农村生态魅力为特色，以村级公益事业建设一事一议财政奖补、村级“四位一体”、扶持村级集体经济发展试点、乡村振兴试验试点等项目建设为载体，着力建设秀美之村、富裕之村、魅力之村、幸福之村、活力之村，走发挥优势、彰显特色的多样化路子，全面改善农村生产生活条件，全面推动“三农”发展质量变革、效率变革、动力变革，实现农村人居环境明显改善、产业发展实力增强、村级集体经济收入大幅增长、农民收入稳步增加，村级公共服务水平显著提高，村级组织建设明显增强，乡村实现全面振兴。“十三五”期间，计划投入财政资金6.02亿元，实施综改项目1158个。其中，实施一事一议财政奖补普惠制项目1000个、资金2亿元，实施村级“四位一体”建设项目50个、资金2.5亿元，支持10个县开展扶持村级集体经济发展试点，实施发展村级集体经济试点项目100个、资金1个亿，实施乡村振兴项目4个、资金0.4亿元，实施“美丽乡村+文化”项目4个、资金0.12亿元。

4. 支持现代农业生产发展

完善特色产业财政扶持机制，把加快发展高原特色现代农业作为贫困地区增收的主要渠道，以农民增收为核心，以“四化同步”为方向，全面深化农业和农村改革，加快转变农业发展方式，拉长农业短腿、补齐农村短板、厚植发展优势，推进农业供给侧

结构性改革、推进高原特色现代农业发展、推进新型城镇化与新农村建设双轮驱动、推进一二三产业融合发展。按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求，着力培育新的农业经济增长点，实施具有核心竞争力的绿色品牌战略，大力发展生态农业、绿色农业、品牌农业，加快形成高原特色现代农业发展新格局，努力把楚雄州建设成为云南省乃至国家重要的农产品生产加工基地和绿色健康食品供给基地。

持续固基础强后劲、调结构优产业、培主体延产业链、抓科技促增收、创品牌拓市场、扩招商助发展、促融合展功能、搭平台推电商、提质量增效益，始终坚持抓粮食安全不放松，积极发展优质粮，稳定提升耕地质量和粮食综合生产能力；积极发展农业新产业、新业态、新模式，着力延伸产业链、打造供应链、形成全产业链，实现农业多重复合效益；积极发展电商订单，畅通农产品销售渠道，着力去产能、去库存、增销量；加快农业科技进步，促进资源开发技术与市场开拓技术相结合，提高农业增收的质量和效益，将资源优势、生产优势和产品优势转化为质量优势、品牌优势、效益优势和市场优势，大力推进农业适度规模经营，促进传统特色农业向现代农业转变。

坚持“宜林则林、宜农则农、宜牧则牧”的原则，大力推进7个贫困县农业产业结构调整，因地制宜发展高原特色农业产业，促进贫困农户通过发展山区特色高效产业增收脱贫。发展高原特色畜牧产业，重点支持贫困乡村发展畜禽、水产等地方特色养殖

产业。结合退耕还林、还草工程，发展草食畜牧业，提高饲草供给能力和质量，推广适合贫困地区发展的农牧结合、粮草兼顾、生态循环种养模式。有序发展健康水产养殖业，推进稻田综合种养，打造区域特色水产生态养殖品牌。改造提升粮油、烤烟、中药材、蚕桑等传统优势产业，发展蔬菜、水果、食用菌、魔芋、花卉等特色产业，培植特色园艺作物、纤维植物种植、光伏扶贫等朝阳产业。依托国家生态建设工程，支持核桃、花椒、油橄榄等木本油料集约化管理，以及加大水果等特色林果基地建设，为贫困农户发展林下经济，培育长效脱贫产业打下基础。

推进高原特色农业向产业化、集群化、现代化发展，用好国开行、浦发行、农发行等多家金融部门对农业产业支持的有利政策，帮助龙头企业、专业合作组织、产业园区、科技园区改善基础设施配套建设，开拓市场，支持发展特色农产品精深加工，依托主导农业产业，因地制宜发展农产品加工业，培育当地资源特色的主导优势产业、产品和领军企业，延伸产业链，打造特色产业品牌，不断提高贫困地区特色优势农产品知名度和市场竞争力，拓展贫困地区农产品销售渠道，增加贫困农户收入。力争至2020年，全州农业经济总量大增、农民收入翻番、食品产能提升、产业主体壮大、外销创汇增长，扶持一批产业重点县、县市政府所在地、产业重点乡镇率先实现农业现代化。

四、深化财税体制改革，推进现代财税制度建设

（一）规范预算编制管理，完善预算编审体系

深入推进预算管理改革，继续深化全口径预算管理，政府所有收支全部纳入预算管理，细化四本预算，进一步建立定位清晰、分工明确的全口径预算体系。积极推进支出定额标准体系建设，实现预算编制、审查和执行有章可循，做好支出经济分类科目改革试点。按照“统筹兼顾、突出重点、控制规模”的原则，推动专项资金管理改进。不断完善部门预算编制的程序和标准，推进项目库建设。继续编制中期财政规划，将年度预算置于中期财政规划的约束下，提高政府及部门工作的前瞻性。

（二）推进预算信息公开，建立透明预算制度

按照预算法和省厅有关文件的要求，按时公开预算信息。按照我州统一的预算信息公开模板，公开预算所有信息，完善公开细节。要在目前我州要求的三种公开方式，即：一是单位在各自的门户网站上公开部门预算，二是在楚雄州财政局门户网站上集中公开部门预算，三是在云南省财政厅网站统一公开平台上集中公开部门预算。积极探索其他方便公众了解的公开方式。全力推动地方实施公开透明的预算制度，切实推进预算信息公开工作。

（三）加强预算执行管理，提高财政支出效率

科学合理调度财政资金。加强库款研究和分析，强化库款考核管理，结合预算执行进度，积极向上争取资金调度支持，及时、足额向下调度财政资金，切实保障地方重点支出资金需要。紧紧围绕年度财政收支目标任务，及时审核拨付财政资金，

加快预算执行进度，财政建立健全考核机制，对预算执行进度按月开展考核，考核期予以通报，对县市和部门存在的预算执行不力等问题，要采取通报、约谈、与今后年度预算安排挂钩等方式，督促加快预算执行进度。

加强预算执行分析。密切关注宏观经济运行趋势和各项减税降负措施的政策效应，针对重点税源和税种开展前瞻性分析，及时提供决策提供。

（四）全面实施国库集中支付电子化改革工作

上线实施国库集中支付电子化管理改革，不仅要实现国库集中支付由“有纸”到“无纸”的技术变化，更是从“浅源”到“深源”的管理变革。通过构建覆盖全部业务流程的完整财政业务信息化管理系统，形成顺向相互支撑、逆向真实反馈、有效制衡的完整体系。遵循“确保安全、统筹兼顾、分步实施、积极稳妥”的国库集中支付电子化管理改革原则，实现州、县、乡全覆盖的国库集中支付电子化管理改革。

（五）实施中期财政规划管理

完善方式方法，提高中期财政规划编制水平。细化编制规范和要求。完善中期财政规划的编制规范。合理安排中期财政规划的流程，控制时间节点。加快建立绩效管理制度。结合中期财政规划管理改革，研究建立适应部门滚动预算管理的预算绩效管理制度体系，以绩效为导向，强化支出责任，逐步建立按照项目、部门或单位、支出结构、政策制度等进行的多层次、

多维度的绩效评价管理，建立绩效问责和绩效激励机制，推进绩效评价结果与预算安排挂钩。建立部门合作机制，明确单位责任。促进各部门具体落实部门发展与财政中期规划相衔接的要求。组织中期财政规划编制方法等相关培训，通过指导提高各预算部门编制本单位中期预算发展规划的水平。建立工作联系机制，做到各相关部门各司其职、各负其责、合力推进中期财政规划改革工作。

（六）编制政府综合财务报告

权责发生制政府综合财务报告，是我国推进政府会计改革、逐步建立政府财务报告制度的一项重要举措，有利于全面、完整地反映政府财务状况和运营情况。在清查核实资产负债基础上，全面编制政府部门财务报告和政府综合财务报告。清查核实资产负债。财政部门负责清查核实财政直接管理的资产负债，包括代表政府持有的企业资产出资人权益，代表政府发行的地方政府债券，举借的国际金融组织和外国政府贷款、其他政府债务以及或有债务，各部门按照统一要求，有计划、分步骤清查核实固定资产、无形资产以及代表政府管理的储备物资、公共基础设施、企业国有资产、应收税款等资产，按规定界定产权归属、开展价值评估；清查核实后的资产负债统一按规定进行核算和反映，搭建云南省政府财务报告管理系统，编制政府部门财务报告和政府综合财务报告。各单位要在政府会计准则体系和政府财务报告制度框架体系内，按时编制以资产负债表、

收入费用表等财务报表为主要内容的财务报告；各部门要合并本部门所属单位的财务报表，编制部门财务报告；各级政府财政部门要合并各部门和其他纳入合并范围主体的财务报告，编制本级政府综合财务报告；县级以上政府财政部门要合并汇总本级政府综合财务报告和下级政府综合财务报告，编制本行政区政府综合财务报告。开展部门财务报告、政府综合财务报告审计。部门财务报告及其审计报告应报送本级政府财政部门，并按规定向社会公开；政府综合财务报告及其审计报告，应依法报送本级人民代表大会常务委员会备案，并按规定向社会公开。

（七）健全政府采购制度

更加注重采购绩效，建立规范、高效、透明的采购执行机制。加强采购需求管理，按照“应采尽采”要求，将资金纳入预算管理的采购项目全面纳入政府采购管理，以政府购买服务项目采购为重点，推进服务项目采购扩面增量工作。坚持抓大放小和成本效益原则，强化结果导向，进一步规范采购程序、简化优化程序性审核流程，正确处理集中与分散的关系，合理确定集中采购目录，规范政府采购限额标准和公开招标数额标准。丰富政府采购政策支持手段，充分发挥政策功能，健全优先使用创新产品、绿色采购的政府采购制度，鼓励运用首购、订购、非招标采购方式、政府购买服务等手段支持创新产品和服务的规模化运用，推动对中小企业、监狱企业等预留采购份额政策

落实，研究完善政府采购扶持少数民族企业的政策措施。加强政府采购信息管理，落实好政府采购法律、法规、政策公开，采购项目预算、采购文件、中标（成交）结果、采购合同公开，政府采购预算安排及执行总体情况公开等新的信息公开要求，推动政府采购活动的全过程公开。

（八）稳步推进政府购买服务改革

加快政府购买服务制度建设，对政府购买服务事项进行清理，并制定州级分部门政府购买服务指导目录，明确列入指导目录事项均应以政府购买服务方式提供；规范政府购买服务预算管理，要求并指导州级各部门编制政府购买服务预算，不断扩大政府购买服务范围 and 规模。

（九）落实全面实施绩效管理新要求

认真贯彻落实十九大关于“全面实施绩效管理”的相关要求。努力实现全面覆盖，扩大绩效管理的广度，实现预算安排项目资金的全面覆盖；积极扩大绩效管理覆盖面，实现绩效管理覆盖所有财政性资金，覆盖州县政府层面、预算编制和执行、各部门和各预算单位。强化全过程管理，延伸绩效管理的宽度，强化预算绩效目标全过程管理，将绩效理念和方法融入预算编制、执行等各个环节，全面开展州级部门绩效自评、重点跟踪监控和再评价，不遗漏任何一个环节，引导县市加强绩效管理，硬化绩效对预算资金安排的约束，不断加大绩效管理结果运用力度，构建全过程的预算绩效管理机制。

（十）加快财政事权和支出责任改革

根据中央、省与州（市）收入划分政策，合理调整州对县收入划分，保持目前州与县之间财力格局总体稳定，保障各地区既得利益，确保地方财政平稳运行。进一步调动县级政府发展经济、培植财源的积极性和增加收入、改善民生的主动性，释放县域经济发展的潜力和活力，促进全州经济社会平稳较快发展。结合中央、省事权与支出责任划分改革要求，在逐步理顺州对下收入划分的基础上，根据中央、省与州（市）事权划分，进一步明确州以下各级政府相应应承担的支出责任，确保事权与财权相匹配。

（十一）积极稳妥推进非税收入征管体制改革

深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于深化国税、地税征管体制改革工作的有关要求，积极稳妥推进我州非税收入征管体制改革。按照省委、省政府的决策部署，将依法保留、适宜由税务部门征收的行政事业性收费、政府性基金等非税收入项目，逐步改由地税部门征收，推进非税收入法治化建设，健全非税收入征管体系。同时，加大对非税收入征收管理体制改革的宣传，提高社会对非税收入征收管理体制改革的认识和理解，为非税收入征收管理体制改革的营造良好环境。

五、防范财政风险，筑牢财政基础

（一）培植财源，改变财政收入来源单一状况，防范由于宏观政策调整等因素可能带来的财政收入风险

财源建设是财政经济工作的基础和重要环节，也是构建现代财政制度的基本要求。财源建设的根本目的，就是要扶持经济发展，促进财政增收，实现经济和财政的良性互动。加强财源建设，核心是产业发展。“十三五”时期，将按照“龙头与配套并重、生产与服务并举、空间与要素集中”的全产业链集群发展思路，以培育壮大新兴产业、改造提升传统产业、加快承接产业转移为路径，充分发挥市场机制作用，全面实施财源培植规划，调整优化产业结构，促进产业向中高端迈进，倾力打造全州财源建设的“升级版”。

（二）实施预算执行全程监控，加强财政风险评估，建立财政预警评估监控机制

监测评估是保证财政发展规划有效实施的基础。建立以财政部门、各相关部门及单位、专家和社会组织等第三方专业机构为主体的监测评估小组，负责指导本规划的监测评估工作。按照本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。各级财政部门和监测评估单位根据监测评估指标体系的要求建立规划跟踪监控机制，定期采集监测信息，采取全面评估与重点评估、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和运行情况。在逐步对规划全面实施绩效管理的基础上，实时跟踪主要预测目标变动情况，及时提出对应政策建议，适时开展规划评估，并在中期开展系统性评估。开

展监测评估工作的部门和单位要提交监测评估报告，认真分析研究评价结果所反映的问题，努力查找规划执行中的薄弱环节，制定改进和提高财政发展规划的措施。财政部门对监测评估工作进行指导、监督和检查，并对其报送的评估报告进行审核，提出进一步改进规划管理及运行效率的意见和建议，将规划的监测评估工作常态化。

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，要求其根据监测评价结果，完善规划管理制度，改进规划管理措施，提高管理水平；将监测评估结果作为安排以后年度财政发展规划的重要依据，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，并作为实施行政问责的重要依据。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。

在五年发展规划实施过程中，要及时对规划各项指标结果进行绩效考核。落实信息反馈应用体系，对反馈信息进行评价。重点评价宏观经济运行情况、财政收支运行结果、税收和非税收入征管情况、行业发展情况等关键数据运行结果的经济性、效率性和效益性。全面推进考核评价工作，强化责任和效率意识，逐步将绩效管理范围覆盖各级财政部门 and 所有财政资金，将绩效考核重点由项目规划拓展到部门整体规划和政策、制度、

管理等方面，加强绩效考核结果应用，将考核结果作为调整规划结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据，保证财政规划有效实施。

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。在规划实施过程中，按照绩效管理与考核的要求，根据全面评估、重点评估和中期系统性评估的结果和反馈信息，对规划适时进行动态调整，不断修正相关预测目标 and 政策建议。明确动态调整的重点，以绩效目标和考核为导向，依据宏观经济政策和形势的新变化不断调整和修正各项财政发展任务和指标，进一步提高规划的科学性，切实保障规划的有效运行。

要动态掌握政府或部门财政数据情况，科学分析州县级政府财政的收支情况，锁定财政发展规划中的任务和目标，加强财政政策与时事动态的有机结合，保障财政政策及规划的时效性和高效性，为制定和执行财政规划奠定基础，提高各部门的执行效率。相关规划管理和执行部门要对监测情况进行自我评价，提交监测评估报告，要将实际取得的绩效与监测评估指标进行对比，如未实现监测评估指标，应说明理由。组织开展监测评估工作的单位要提交监测评估报告，认真分析研究评价结果所反映的问题，努力查找规划执行中的薄弱环节，制定改进和提高财政发展规划的措施。财政部门对监测评估工作进行指导、监督和检查，并对其报送的决策报告进行审核，提出进一

步改进发展规划管理、提高规划运行效率的意见和建议。

积极稳妥推进财政预算联网监督工作，是贯彻落实党中央关于加强人大预算审查监督重要部署的具体举措，是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的有益探索，是贯彻实施预算法，加强对政府全口径预算决算审查监督，推动实施全面规范、公开透明预算制度的客观需要，是对人大预算审查监督工作的创新发展。对于更好发挥人民代表大会制度优势，实现人大的正确监督、有效监督，推进国家治理体系和治理能力现代化，增进人大代表和人民群众对财政预算工作的满意度，都具有重要意义。财政部门自觉融入预算联网监督工作，充分利用人大常委会权威性和人民代表的广泛性，实现财政预算编制和执行全过程监督。

（三）统一管理政府债务，进一步规范地方政府债务管理

规范地方政府债务管理，防范化解债务风险。一是明确政府性债务管理职责。要以建立健全“借、用、管、还”相统一的政府债务管理为目标，实行统一管理、分级负责，各级政府是本级政府性债务管理的责任主体，负责统筹协调本行政区域内的政府性债务管理工作，政府主要负责人是本地区政府性债务管理的第一责任人。二是要规范政府性债务举债行为。坚决执行《中华人民共和国预算法》、国发43号、财预50号、财预87号和《云南省政府性债务管理办法》，实行“谁举借、谁偿还，谁审批、谁负责”的原则，终身问责，倒查责任，切实规范政府性债务举债行为和政府性债务预算管理。三是强化债务资金使用

用管理。政府债务资金要依法用于公益性资本支出，优先用于保障公益性项目后续融资，不得用于经常性支出和国家明确禁止的项目。各级各部门要强化政府性债务资金使用的跟踪监督和绩效评价，提高资金使用效益。四是完善政府性债务资金使用管理偿还机制。各级政府要分类落实偿债资金，要按照偿还资金来源，充分考虑偿债年限、财力财务状况、项目进度等因素，多渠道筹措资金，科学合理制定偿债计划，确保政府债务到期偿还。五是建立健全政府性债务风险防控机制。各级各部门要牢固树立正确政绩观，严控政府债务增量，规范政府举债融资行为，严禁新增隐性债务，着力化解存量政府债务。建立政府债务风险防控机制、应急处置机制和政府综合财务报告制度，全面评估风险状况，制定切实有效的风险防范化解措施，各级政府要根据自身政府债务风险情况制定本级政府债务风险预警预案，防范控制政府债务风险发生。六是依法依规用好政策做好债务化解。认真研究用好用足土地储备专项债券、收费公路专项债券和项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券等政府举债专项债券，积极征取发行相关专项债券，支持我州经济发展。积极探索政府和社会资本合作模式化解存量政府性债务，加大对存量债务的化解工作。

第六章 保障措施

《楚雄州“十三五”财政发展规划》作为“十三五”时期楚雄财政改革与发展的纲领性文件和行动指南，对2016年-2020年全州财政改革与发展提供战略性引导和政策约束，是制定财政政策、推进财税改革、安排支出等财政管理重要依据。为确保规划顺利实施，全州各级财政部门要进一步激发和凝聚创造力，进一步解放和发展生产力，进一步形成和提升竞争力，全面推进法治财政建设，健全财政监督机制，加强全面从严治党力度，强化党对财政工作的领导，把意识形态工作及反腐败工作与财政中心工作同部署、同安排、同落实，加强干部教育培训，推进财政信息化建设，加强财务会计人员队伍建设，确保财政各项工作规范有序进行。

一、全面推进法治财政建设

“十三五”时期财政法制建设的基本思路是：全面贯彻党的十八大、十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，全面落实依法治国基本方略，努力创新事关依法行政、依法理财工作全局的工作机制，切实提高财政干部依法行政、依法理财的意识和能力，健全财政制度体系，提升财政制度建设质量，规范财政权力运行，深入推进财政科学化精细化管理，保障财政职能更好发挥，为全面实现州委、州政府提出的工作目标而作出更大的贡献。

依法行政、依法理财，全面推进法治财政建设，使财政决策更加科学民主，财政行政行为更加合法有效，财政业务管理更加规范有序。一是以贯彻落实新《预算法》为重点，深入推进依法行政、依法理财。二是建立健全科学完整、相关协调、统一规范的财政法规、规章和规范性文件等制度体系，全面推进依法理财、有效防控财政管理法律风险。三是围绕财政中心工作，夯实财政基本法律制度研究，加强财政收入、财政支出、财政管理等重点领域的财政立法；在财税体制改革中完善财政地方法规制度体系，实现财政立法与财税体制改革相统一、相衔接，做到重大财税体制改革于法有据、财政立法主动适应财税体制改革发展需要。四是完善财政行政决策规则，严格执行重大事项民主决策、专家咨询、听证、依法办理财政行政复议和应诉案件等，确保决策程序的合法性；完善财政行政执法程序，建立健全行政裁量权基准制度、执法全过程记录制度、行政执法调查取证、告知、罚没收入管理等制度；健全行政执法人员管理制度，规范财政行政执法行为，加强行政执法程序建设，严格执行执法案件的审理审查决定制度和财政行政执法证据规则制度，加强程序违法行为的监督审查力度，着力改变重实体、轻程序现象。加强教育，推进法律培训制度化，全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理。加强行政执法的财政保障。五是加强财政规范性文件制定管理。严格依法制定规范性文件，严格规范规范性文件立项、起草、审核、公布、清理、

备案等管理程序。根据全面深化财政体制改革、经济社会发展需要和上位法制定、修改、废止情况，以及上级部门要求，及时清理规范性文件，并对有关财政法规、规章提出修改或者废止的意见建议。财政规范性文件一般每3年清理1次，清理结果向社会公布。实行财政规范性文件目录和文本动态化、信息化管理，各级财政部门要根据规范性文件立改废情况及时作出调整并向社会公布。六是完善法律顾问服务机制，保障法律顾问在制定重大财政政策，推进依法理财中发挥积极作用。依托法律顾问，对我局重大决策、重要协议、重大行政行为提供法律意见；对财政法规、规章、规范性文件草案、涉法信访事项、应对突发事件和其他重要文件的咨询服务；对以本局名义签订的合作协议、备忘录等法律文书和对外协商、谈判重要文件的法律审核，进一步防范和化解财政执法风险，保证财政执法和财政决策工作依法进行，提高财政部门依法行政、依法理财的能力和水平，促进各项财政职能的有效发挥有着重要作用。七是明确职责，合理界定财政职责范围，深化财政行政审批制度改革，精简审批事项，进一步规范简化审批流程，推进行政审批标准化，依法履行财政职能，为财政管理相对人提供优质、高效服务；大力推行权力清单、责任清单、负面清单制度并实行动态管理，建立行政事业性收费和政府性基金清单制度，公布目录清单，清理取消不合法、不合规、不合理的收费基金项目。八是建立健全权责统一、权威高效、行为规范、监管有效、

保障有力的行政执法体制，财政法律法规得到严格实施，各类财政违法行为得到及时查处和制裁，公民、法人和其他组织的合法权益得到切实保障，经济社会秩序得到有效维护，财政违法或不当行为明显减少，对行政执法的社会满意度显著提高。九是深化财税体制改革，有效防控财政风险，完善财政体制机制，规范政府间财政关系，形成划分科学、权责对等、集散适度、调控有力的财政资源配置新格局；硬化约束，依法规范理财行为，切实加强预算管理，强化政府债务管控，规范国库资金管理。十是创新模式，加大法制宣传力度。做好财政法制宣传教育工作。采取各种有效形式，不断创新财政法制宣传教育模式，精心组织财政法制宣传教育活动，特别是加强与人民群众生产生活和财政改革发展紧密相关的法律法规宣传，不断增强财政法制宣传教育实效，营造依法行政、依法理财的良好社会氛围。

二、健全财政监督机制

整个财政工作主要由预算编审、预算执行和监督检查“三位一体”构成，财政监督是财政职能的重要组成部分。紧紧围绕财政规划的内容和重点，切实强化财政监督检查，创新监督工作思路，构建财政部门内部“全员参与、全程控制、全面覆盖、全部关联”的“大监督”格局，促进国家各项重大财政政策的落实，充分发挥财政监督在加强财政管理和维护财经秩序中的屏障作用，发挥财政监督在实现经济稳定健康发展、维护人民群众切

身利益、促进社会公平正义等方面的保障作用，确保财政资金安全、规范、有效运行，保障本规划的全面实施。

（一）强化预算管理监督

围绕预算开展监督既是加强预算管理的内在要求，也是财政监督的重要内容。按照《预算法》对预算管理和监督提出的新任务、新要求，以及全面深化财税体制改革的总部署，坚持“预算法定、权责统一、信息公开、注重绩效”的原则，将监督检查的重心转移到加强预算编制和执行上来，转移到财政资金的安全性、合规性和有效性监督上来，围绕预算编审、收入预算、支出预算、结余结转资金、财务管理、预算信息公开及政府债务等方面，不断健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制，促进建立预算编制、执行和监督相互协调、相互制衡的财政运行机制。各级财政部门要规范资金分配下达工作程序，完善项目资金分配使用民主决策机制，实行项目资金分配负责制。

（二）加强资金监督

在财政监督检查工作中，涉及跨内设机构管理职责的全州性、系统性监督检查，由财政监督检查机构承担，牵头组织完成；日常财政政策执行及资金监管由业务管理机构负责承担。州财政局主要是将财政监督嵌入到财政日常管理中，夯实日常业务监管基础，发挥重点监督的系统性作用，全方位提升财政监督检查效果，促进财政经济健康有序发展。围绕稳增长、促

改革、调结构、惠民生等一系列重大决策部署和各项财税政策措施的落实，以及当前经济社会发展中的重点、难点、热点问题推进财政监督工作，将财政监督置于全面深化改革大局之中。着力开展财政系统执行财经纪律情况的监督检查，重点关注扶贫资金、预决算公开、各类违规举债担保以及“小金库”等问题。加强执行财经纪律监督，依法查处各种财政违法违规行为，继续保持严肃财经纪律专项治理的高压态势，建立健全严肃财政纪律长效机制，贯彻落实中央“八项规定”精神及省政府《关于进一步加强财政资金管理的规定》和税收政策执行情况、重点民生领域专项资金等开展监督检查，切实保障国家宏观政策和我州重大财税政策的贯彻执行。对地区、部门、单位或企业，经查实有套取、骗取财政资金或挤占、截留、挪用项目资金情形的，要及时收回有关资金，并按照规定作出相应处罚。要进一步加强与纪检、监察、审计、税务、价格等部门的密切配合和分工协作，建立与有关部门相互配合、相互促进的协同工作机制，确保各项监督检查工作及时有效开展。

（三）加强会计监督检查

按照《会计法》的规定和国家关于会计监督的相关要求，全面履行会计监管职责，以信息化为抓手，不断创新会计监督方式，着力推进“双随机”抽查制度，对重点行业开展会计信息质量监管，着力推进会计信息公开，统筹会计监督资源，严肃对会计违规行为的责任追究，进一步完善“政府会计监督、社会

审计监督、单位内部监督”三位一体的会计监督机制，着力提高会计监督的针对性和有效性，全面提升监管成效。结合楚雄州情况，围绕国家宏观调控重点和财税体制改革，以促进转变经济发展方式、保障和改善民生为目标，围绕地方经济社会发展、群众关心的热点、难点以及财政资金投入的重点领域和行业适时开展检查，重点检查会计准则执行情况、会计核算是否真实公允，信息披露是否充分完整，财政预算管理和财务制度以及财经纪律执行情况等。财政部门应切实加强加强与审计、税务、工商以及行业协会等部门加强协作，形成监管合力。

（四）加强财政内部控制

内部控制工作既是贯彻落实党的十九大精神，建立法治政府的客观要求，也是部门加强管理，有效防范业务和廉政风险的现实需要。以内部控制制度执行情况考评为切入点，推进财政内部控制制度落地生根，促进财政业务规范运行。要切实增强风险防控意识，牢固树立制衡理念，健全本单位内部控制制度，通过流程再造和信息化手段运用，强化对财政业务及管理风险的事前防范、事中控制、事后监督，通过从制度上实现有效制衡，促进财政管理水平的不断提高。要按照财政厅和州委、州政府工作部署，建立内控管理机构并完善相关制度，充分体现分事行权、分岗设权、分级授权的内控要求，使决策、执行、监督既相互协调又相互制约。要建立完善不同层级的内部控制制度，突出节点控制，体现制衡理念，防范各种风险。构建财

政系统内部控制框架体系是一项需要因地制宜、统筹规划和持续完善的系统工程，是全州财政部门的共同责任。

（五）强化财政内部监督

内部监督是财政部门自我纠偏、强化内部管理的重要机制。按照《财政部门内部监督检查办法》（财政部令第58号）的规定，进一步加强对内部各职能机构履行财政业务管理的监督检查，重点关注部门预算执行和决算的审核批复、预算资金的拨付、专项资金的分配使用和管理、上下级财政资金结算、预算管理体制的制定与执行、预算管理程序的合规性和资金使用的效益性情况等内容。在财政监督检查工作中，既要发挥财政监督检查专职机构的牵头组织作用，又要发挥各业务机构的业务主导作用，共同推动财政监督检查工作的有效开展，努力形成分工协作、各司其责、齐抓共管的工作局面。加强信息共享和成果利用，充分发挥监督检查对规范内部管理的重要作用，进一步完善财政监督信息披露和公告制度，发挥财政监督的震慑和警示作用。

三、全面从严治党，认真落实“两个责任”

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大战略部署，不忘初心，牢记使命，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，紧紧围绕坚持和加强党的全面领导，紧紧围绕维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位，紧紧围绕维护党中央权威和集中统一领导，紧紧围绕州委、州政府重大决策部

署贯彻落实，紧紧围绕建立现代财政、确保财政资金安全、预防系统性腐败风险、打赢脱贫攻坚的总要求，坚持党要管党、全面从严治党，以党的政治建设为统领，强化党对意识形态的领导，全面推进党的各项建设，深入推进作风建设、党风廉政建设和反腐败斗争，持之以恒正风肃纪，营造风清气正的良好政治生态，为财税体制改革、防范化解政府性债务、金融风险防控和大额资金分配管理等财政改革发展大局提供有效服务和有力保障。

（一）贯彻落实全面从严治党要求

深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大、十九届中央纪委二次全会、省纪委十届三次全会、州纪委九届三次全会精神，坚决落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，进一步严明政治纪律和政治规矩。坚持党总揽全局、协调各方，加大政治纪律审查力度，着力防范和解决党内政治生活中的突出问题。坚持加强党的集中统一领导，充分发挥财政局党组领导核心作用。进一步健全局党组会议等议事规则和程序，规范“三重一大”决策议事程序，完善党组研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，改进决策咨询机制，强化各级财政部门党组决策和监督作用。坚持党要管党、全面从严治党，集中整饬党内，严厉惩治腐败，严肃党内政治生活，净化党内政治生态，坚持充分发挥各级党组织领导核心和战斗堡垒作用，确保党的建设覆盖财政各级部门、各个方面，

包括思想建党、制度治党、纪律管党、组织建党、人才兴党及党风廉政建设等各领域和全过程，切实增强各级党组织和全体党员的政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识。坚持维护党章、严明党纪，创新体制机制，健全规章制度，强化党内监督，用严的标准要求干部、严的措施管理干部、严的纪律约束干部，确保广大财政干部始终与党中央保持高度一致。

（二）牢牢把握意识形态主导权，维护意识形态安全

深刻认识和把握习近平总书记关于“经济建设是党的中心工作，意识形态工作是党的一项极端重要工作”这一论断，积极主动增强做好意识形态工作的自觉性、主动性、能动性，巩固马克思主义意识形态领域的指导地位，巩固全党和全国人民团结奋斗的共同思想基础。以学习型党组织建设为平台，把习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神的学习与开展“两学一做”学习教育常态化制度化结合起来，重点领会党中央治国理政的新理念、新思想、新战略，切实抓好党组中心组理论学习，发挥示范带动作用，把意识形态工作纳入学习内容，切实抓好干部职工思想教育和理论学习工作，促进全体干部职工进一步提高认识，不断增强责任意识。认真履行班子集体意识形态工作的主体责任，坚持“一把手”带头，切实当好“第一责任人”，党组班子成员各负其责，根据工作分工，按照“一岗双责”的要求，抓好意识形态工作。把意识形态工作纳入机关党建工作责任制，纳入领导班子、领导干部目标管理，列入每年工作要点和计划，把

财政工作和意识形态工作紧密结合，同部署、同落实、同检查、同考核。注重掌握了解各级新闻媒体的舆情动态，研究讨论网络热点和舆论风向，及时做好重要节点和敏感时期的舆论监管，及时搜集、研判、处置可能引发群体性事件和社会动荡的言论。建立健全新闻发言人制度，加强突发公共事件舆论引导工作。积极开展精神文明创建，加强对外信息报送、机关文化走廊、宣传板报、电梯间宣传画及财政内外网等宣传平台的监督管理，为意识形态工作的开展提供坚强的组织保障。

（三）加强党风廉洁建设和反腐倡廉工作

党风廉洁建设和反腐倡廉工作事关财政事业兴衰成败，是保障财政改革与发展健康推进的内在要求，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。严明党的纪律，维护党规党纪，确保真管真严、敢管敢严、长管长严，使管党治党从盯住少数人向管住大多数转变，从宽、松、软真正走向严、紧、硬。牢固树立“廉洁是财政干部第一形象，廉政是财政干部第一责任”的理念，筑牢拒腐防变的思想防线和制度防线，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。强化务实担当，推动党风廉洁建设主体责任层层分解、层层负责，形成一级抓一级、层层抓落实的责任体系和工作格局。完善履行主体责任情况定期报告、廉政约谈等制度，着力抓好领导干部个人有关事项报告、外出报备等工作。规范财政权力运行，系统推进财政部门惩防体系建设。坚持沿着法治轨道深化财政管理改革，并

建立内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的财政内控体系，及时堵塞工作漏洞，防止权力滥用，从源头防治腐败。充分发挥财政职能，加强资金监管，特别是强化扶贫资金、社保资金和涉农资金等民生资金的监督检查。加强监督执纪问责，坚决查处侵害群众利益的不正之风和腐败问题，保持高压态势。开展责任主体提醒谈话，将“四种形态”第一种形态落到实处，充分体现纪在法前、纪严于法、抓早抓小、防微杜渐的要求。健全作风建设长效机制，让中央“八项规定”精神落地生根，确保作风建设永远在路上，精心营造良好财政部门政治生态和工作环境。

（四）加强机关党建，推动财政工作“双推进、双促进”

坚决贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以党章为根本遵循，牢牢把握坚持党要管党、全面从严治党这个指导方针，全面落实新时代党的建设总要求，以党的政治建设为统领，以开展“不忘初心、牢记使命”主题教育为总抓手，以提升组织力为重点，突出政治功能，严肃党内政治生活，严格党员教育管理，严密党的组织体系和组织制度，严明党建工作责任，坚持“统筹谋划、分类实施，无的要有的要强”的思路，大力弘扬“跨越发展、争创一流；比学赶超、奋勇争先”精神和钉钉子精神、工匠精神、愚公移山精神。在标准化建设、精准化管理、系统化推进上下功夫，强化基层党组织的政治功能和服务功能，全面提升基层党组织的政治领导力、思想

引领力、群众组织力、社会号召力、发展推动力、自我革新力。巩固基层党组织建设成果，着力补短板、扬优势，重考核、强问责，抓两头、全覆盖，成常态、上台阶，进一步提高基层党建质量和整体水平，推动州财政局机关党建全面进步、全面过硬，推进机关党建与财政发展等中心工作“双推进、双促进”，不断展现新时代机关党建新气象新作为，开创楚雄州财政局全面从严治党新局面。

四、加强干部教育培训

以习近平总书记提出的“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的“20字好干部”标准，准确把握新时代财政干部队伍建设的基本要求，把加强财政干部教育培训工作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工作总目标，持续抓好干部教育培训工作，不断提高财政干部的整体综合素质，为彝州财政改革发展提供坚强的人才保障和智力支持。一是切实抓好财政干部理论知识培训。采取派出去、请进来等方式，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，全面推进理论武装和党性教育，提高财政干部的“四个意识”，使广大财政干部理想信念更加坚定、理论素养不断提高、党性修养切实增强、工作作风明显改善、德才素质和履职能力显著提升，财政干部教育培训推动彝州财政事业发展的作用更加明显。二是全面深化财政干部教育培训改革。健全和

完善干部教育培训体制机制，实现培训统协调筹管理，坚持分级分类的原则，持续抓好全州各级财政干部综合能力提升培训、业务培训以及基层财政干部培训等干部教育培训工作，进一步加快知识更新、优化知识结构、开阔眼界思路、提升法制意识。三是全面提升财政干部教育培训质量。制定中长期培训规划及年度计划，按三年轮训一遍的原则，每年培训基层财政干部 200 人左右，“十三五”期间，培训基层财政干部 1000 人次以上。

五、推进财政信息化建设

围绕云南省财政厅提出的“业务自动化、系统智能化、横向一体化、纵向集中化、全省系统化”的财政信息化建设总体目标，我州财政“十三五”信息化建设的总体思路是：以统一标准规范为基础，以统建统管信息系统为抓手，以业务系统一体化整合与开展大数据应用为着力点，以加强信息安全为保障，形成业务自动化、系统智能化、横向一体化、纵向集中化、全州系统化的财政信息化发展格局。按照建设智慧楚雄的理念，加快推进财政信息网络和大数据建设，消除信息孤岛，避免信息碎片化。并逐步向数据集聚化、业务规范化、共享智能化、管理科学化、服务便民化的目标迈进。建立公共财政数据仓库，深度挖掘利用共享数据，为财政决策、管理、服务提供支持。

六、加强会计管理工作及会计体系建设

紧紧围绕全州经济社会发展和财政中心工作，贯彻落实会计体系，推进会计改革与发展。全面贯彻会计法律法规和新准

则、新制度的实施，加强会计人才队伍培养和建设，强化会计基础工作，发展会计服务市场，进一步完善会计管理体制，全面推动会计转型升级。

（一）加强会计法制建设，增强会计工作法治水平

严格贯彻执行《会计法》及其配套法规、规章，切实落实单位负责人对本单位会计工作的主体责任，加强规范会计秩序，提高会计信息质量；广泛宣传会计法律法规和准则制度，引导单位负责人和社会各界重视、支持会计工作，引导广大会计工作者学好用好会计法律知识、树立诚信理念，努力构建学法、用法、守法长效机制；加强单位执行会计准则和制度的监管，推行会计基础管理评价工作，推进会计诚信体系建设，建立健全信用信息共享平台。

（二）深化会计改革，扎实推进新准则、新制度的贯彻实施

贯彻落实《政府会计制度》、《政府会计准则》和《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，加强宣传和培训，全面推进政府会计改革顺利实施，推动完善政府会计信息化建设，确保政府会计改革平稳落地，为编制权责发生制政府财务报告和健全完善政府财务报告体系奠定基础；贯彻落实民间非营利组织会计制度、社会保险基金、住房公积金、土地储备资金等基金（资金）类会计制度，加强各类组织的会计管理工作；贯彻落实企业新会计准则，加强宣传、培训和监管。

（三）强化会计基础工作，提高会计工作质量

切实贯彻《会计基础工作规范》，加强会计基础管理评价工作，提升我州会计基础工作规范化、制度化和科学化水平；加强单位会计信息化建设；加强会计档案管理规范化建设，贯彻实施《会计档案管理办法》，推进会计档案管理信息化、现代化。

（四）建立完善内部控制评价机制，推动内部控制规范体系建设

推进行政事业单位内部控制建设，认真贯彻落实财政部《行政事业单位内部控制规范（试行）》、《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》和《云南省财政厅关于全面推进行政事业单位内部控制建设的实施意见》。引导各级行政事业单位发挥主观能动性，促进内控规范成果应用，进一步推动和督促行政事业单位内部控制建设和实施。

（五）构建管理会计应用体系，促进会计工作转型升级

加强管理会计知识宣传培训，推动管理会计应用体系建设，提升会计工作管理效能；积极推动会计工作转型升级，促进企业提高管理水平和经济效益，促进行政事业单位提高理财水平和预算绩效。

（六）实施会计专业技术资格评价制度和会计人才战略，提升会计队伍素质

全面推进会计专业技术资格评价制度实施，加强考务管理，

充分发挥会计专业技术资格评价对会计人才选拔、培养的导向作用；加快会计人员管理信息化平台建设；推动和完善会计人员继续教育制度，加强会计人员职业道德建设，大力弘扬会计诚信理念，不断提高会计人员的职业修养和素质；大力选拔培养高端会计人才，不断加强全州高端会计人才的选拔、培养，夯实后备人才基础。

（七）大力发展会计服务市场，促进会计中介行业规范发展

推进代理记账业务规范发展，贯彻实施《云南省代理记账管理实施办法》，依托“全国代理记账机构管理系统”规范代理记账机构行政审批，提高代理记账行业信息化管理水平，加强对代理记账机构的事中、事后监管；探索建立政府购买代理记账服务机制；支持会计咨询、会计培训等其他会计服务业务健康发展。

（八）深化农村会计管理体制改革，提高村级会计委托代理服务工作水平

不断推进村级会计委托代理服务工作，认真贯彻落实《关于进一步推进我省村级会计委托代理服务工作的意见》，进一步深化农村会计管理体制改革的，健全代理服务机构；加强农村会计人才培训，提高农村会计人才业务素质和能力；大力推进村级委托代理会计电算化和核算监管平台建设，提高村级会计委托代理服务效率和工作水平，提升监管质量；强化经费保障；

探索政府购买村级会计委托代理服务机制。

附件：

表 1 “十二五”期间楚雄州地方一般公共预算收入、支出、财力情况表

表 2 “十二五”期间楚雄州地方一般公共预算收入完成情况表

表 3 “十二五”期间楚雄州地方一般公共预算支出完成情况表

表 1：“十二五”期间楚雄州地方一般公共预算收入、

支出及财力情况表

单位:亿元

项目	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	累计数额	年均增幅 (%)
一般公共预算收入	37.6	46.3	56.4	63.7	68.2	272.2	16.1
总财力	133.6	165.0	181.9	212.8	263.6	956.9	18.5
其中：上级补助 收入	89.7	112.0	117.2	138.0	144.3	601.2	12.6
一般公共预算支出	126.8	158.0	172.7	205.1	216.2	878.8	14.3
其中：民生支出	95.6	121.9	130.5	155.3	168.1	671.4	15.2
民生支出占一般公 共预算支出比重 (%)	75.4	77.1	75.6	75.7	77.7	76.4	

数据来源：2011 年至 2015 年《楚雄彝族自治州财政总决算报表》

表 2：“十二五”期间楚雄州地方一般公共预算收入完成情况表

单位：万元

项 目	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	累计数额	年均增 幅 (%)
地方财政总收入	1,031,490	1,243,733	1,404,578	1,532,913	1,598,170	6,810,884	11.6
一般公共预算收入	375,809	463,180	563,703	637,206	681,888	2,721,786	16.1
税收收入	296,437	363,301	426,600	454,692	459,362	2,000,392	11.6
增值税	56,186	66,757	66,244	67,094	73,456	329,737	6.9
营业税	83,645	93,759	113,475	127,242	109,765	527,886	7
企业所得税	15,135	17,811	21,686	22,817	21,173	98,622	8.8
个人所得税	5,177	5,160	5,048	5,676	5,840	26,901	3.1
资源税	4,543	4,749	4,118	3,046	4,561	21,017	
城市维护税	43,541	50,697	56,617	58,135	63,066	272,056	9.7
房产税	6,231	7,943	10,982	11,130	12,577	48,863	19.2
印花税	2,982	3,590	4,128	5,285	4,556	20,541	11.2
城镇土地使用税	4,540	5,000	8,519	12,003	10,766	40,828	24.1
土地增值税	7,970	9,187	13,826	14,802	8,363	54,148	1.2
车船税	3,473	3,437	3,935	4,768	5,894	21,507	14.1
耕地占用税	6,479	15,022	31,535	43,511	56,591	153,138	71.9
契税	18,938	18,988	25,888	22,717	23,466	109,997	5.5
烟叶税	37,597	61,201	60,599	56,466	59,288	275,151	12.1
非税收入	79,372	99,879	137,103	182,514	222,526	721,394	29.4
专项收入	14,052	16,119	50,806	67,744	64,589	213,310	46.4
收费收入	18,080	21,724	24,641	30,802	29,798	125,045	13.3
罚没收入	15,627	17,767	18,838	19,574	26,456	98,262	14.1
国有资本经营收入	487				1,144	1,631	23.8
国有资源（资产） 有偿使用收入	13,714	25,629	14,195	30,224	55,213	138,975	41.7
其他收入	17,412	18,640	28,623	34,170	45,326	144,171	27

数据来源：2011 年至 2015 年《楚雄彝族自治州财政总决算报表》

表 3：“十二五”期间楚雄州一般公共预算支出完成情况表

单位：万元

项 目	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	累计数额	年均增 幅(%)
一般公共预算支出	1,267,610	1,580,162	1,726,502	2,051,188	2,162,345	8,787,807	14.3
一般公共服务支出	146,341	187,237	227,780	226,497	216,359	1,004,214	10.3
国防支出	2,421	1,086	766	1,063	849	6,185	
公共安全支出	61,840	66,449	79,262	77,918	92,327	377,796	10.5
教育支出	210,391	288,573	307,930	301,238	362,813	1,470,945	14.6
科学技术支出	6,138	6,823	7,314	9,747	11,594	41,616	17.2
文化体育与传媒支 出	16,383	21,000	21,342	24,222	29,051	111,998	15.4
社会保障和就业支 出	174,389	207,667	240,896	261,939	303,209	1,188,100	14.8
医疗卫生与计划生 育支出	130,662	143,230	162,534	196,658	237,716	870,800	16.1
节能环保支出	47,046	42,608	52,808	40,877	56,743	240,082	4.8
城乡社区支出	59,635	62,433	60,402	103,259	69,363	355,092	3.9
农林水支出	215,791	274,102	284,053	341,763	396,428	1,512,137	16.4
交通运输支出	73,626	64,613	95,284	279,655	156,809	669,987	20.8
资源勘探信息等支 出	25,517	39,483	37,201	37,225	36,447	175,873	9.3
商业服务业等支出	16,250	16,411	14,399	9,097	13,036	69,193	
金融支出	4,700	2,328	86	251	375	7,740	
国土海洋气象支出	15,958	19,409	24,536	62,223	54,239	176,365	35.8
住房保障支出	57,745	133,208	106,621	74,279	116,560	488,413	19.2
粮油物资储备支出	2,722	3,352	3,097	2,973	5,585	17,729	19.7
其他支出	55	150	191	304	2,842	3,542	

数据来源：2011 年至 2015 年《楚雄彝族自治州财政总决算报表》