目　录

前　言……1
第一章 编制“十三五”财政发展规划的意义……1
第二章 “十二五”财政发展成果与“十三五”发展基础 2
一、财政综合实力实现了大跨越……2
二、财政支出结构优化凸显，支持重大项目建设实现了大突破 … … 3
（一）突出基础设施及城市建设，重点支持交通建设……3
（二）突出生态环境保护，重点支持环境综合治理建设…4
（三）突出产业培育，重点支持特色优势产业发展……4
三、社会公共产品供给实现了大发展……5
（一）优先投入卫生、医疗、失业、养老、抚恤和应急等公共建设，突出惠民政策落实，全面加强社会保障工作……5
（二）确保教育投入，突出农村义务教育，力促教科文事业发展……6
（三）加大“三农”投入，全力支持新农村建设……7
四、财政管理及财税体制改革实现了大推进…… 7
（一）全面深化国库管理制度改革……7
（二）全面推进部门预算管理改革……8
（三）全面深化财税体制改革……8
（四）全面加强政府采购 信息化建设 财政监督 会计管理基础工作……9

五、财政秩序实现了大好转……9
六、财政干部队伍建设实现了大加强……9
第三章 当前财政发展仍然存在的主要矛盾与困难问题……10
一、存在的主要矛盾……10
（一）财政加快发展势头良好与发展水平仍然偏低的矛盾……10
（二）国家对财政支持力度持续加大与财政公共服务能力仍然薄弱的矛盾……10
二、存在的主要困难和问题……11
（一）财力增长缓慢……11
（二）财政统筹能力较弱……12
（三）财政支出效率不高……12
（四）政府债务风险大……13
（五）财税体制有待完善……13
第四章“十三五”财政发展面临的机遇与挑战……13
一、有利因素……13
（一）政策给力……13
（二）生机无限……14
（三）资源和区位优势空前凸显……14
（四）发展势头良好……15
（五）体制机制改革创新有力……15

二、不利因素……15
（一）经济规模总量小与支柱财源缺乏并存……15
（二）财税制改革的影响……15
（三）自主创新能力不足……15
（四）制约发展的要素多而突出……16
第五章 “十三五”财政发展的总体目标与主要任务……16
一、指导思想……16
二、发展目标……17
（一）财政收支安排原则与目标……18
（二）财政体制改革与管理目标……18
（三）财政监管与绩效评价目标……19
三、主要任务……19
（一）强化财源建设，突出“三大会战”，着力打造实力财政……20
（二）强化生态保护，突出“两大使命 三大责任”，着力打造绿色财政……20
（三）强化公共服务，突出精准扶贫，着力打造民生财政……21
（四）强化成本意识，突出绩效评价，着力打造绩效财政……22
（五）强化依法理财，突出预算约束，着力打造法治财政……22

（六）增强改革意识，突出创新管理，着力打造创新财政……23
（七）强化队伍建设，突出廉政勤政，着力打造廉洁财政……23
第六章 “十三五”财政发展措施与保障……24
一、增强学习研究能力……24
（一）继续创新教育培训……24
（二）做好深入调查研究……25
二、增强创新创业能力……25
三、增强落实执行能力……25
（一）进一步完善机关考核……25
（二）完善财政系统综合考核办法……26
（三）强化机关工作作风……26
四、增强沟通服务能力……26
（一）增强服务意识……26
（二）创新服务模式……26
五、增强廉政建设能力……26
（一）建立健全廉政制度体系……26
（二）打造全方位的廉政监督体系……26
附件（图、表）……27-36
参考文献附注……

迪庆藏族自治州“十三五”财政发展规划

前　言

“十三五”时期，是迪庆深入贯彻党中央“依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础”新时期治藏方略，加快推进跨越发展和长治久安“两大使命”、建成示范区、全面建成小康社会、守护和提升香格里拉品牌“三大责任”建设的重要时期。在全国全省区域发展中具有优先地位，在促进社会和谐中具有基础地位，在可持续发展中具有特殊地位。具有“三地位”的新迪庆建设，对财政工作及财政发展提出了新的更高要求。

第一章 编制“十三五”财政发展规划的意义

“十三五”财政发展规划，是财政部门深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会、省委九届十二次和州委七届十次全会精神的理论依据；是财政部门深入分析新时期国际国内形势，研究当前国家经济社会发展的新情况、新问题，正确把握财政发展所处的新环境和发展方向，推动财政工作新发展的重要举措；是财政部门对于抢抓机遇、应对挑战，筑牢经济社会发展基础，充分发挥财政在国

民经济活动中的资源配置作用，为支撑政府重大项目建设、政府行政和经济社会发展建设、特色产业建设“三大领域”提供资金保障服务的行动指南。对于促进迪庆与全国全省同步建成小康社会具有十分重要的意义。

第二章 “十二五”财政发展成果与“十三五”财政发展基础

“十二五”时期，在州委州政府的坚强领导下，财政部门以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十八大及习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“四个全面”战略指引，努力克服国际金融危机影响，克服迪庆社会发育程度低、地方财政自给率低而弱、行政运行成本高、改革任务重等困难，充分履行财政职能，积极运用财政政策，改革创新，锐意进取。圆满完成了“十二五”规划目标，并取得了较好的成绩，有力促进了迪庆经济健康发展和社会全面进步，为“十三五财政发展奠定了基础。

一、财政综合实力实现了大跨越

全州财政总收入累计完成 470 亿元。其中：一般公共预算收入累计完成 62 亿元（详见附件一），是“十一五”时期一般公共预算收入累计完成数 18 亿元的 3.5 倍，年均增长 21%。上级补助收入累计完成 408 亿元。财政综合实力实现

了大跨越。

全州一般公共预算支出累计完成460亿元,是“十一五”时期一般公共预算支出累计完成数130亿元的3.5倍，年均增长21%（详见附件二）。

二、财政支出结构优化凸显，支持重大项目建设实现了大突破

（一）突出基础设施及城市建设，重点支持交通建设

抓住中央和省财政转移性体制补助政策，积极向上争取落实藏区发展项目，有力支持了交通、基础设施、城市化建设“三大会战”。全面加快城市水、电、路、气、通讯、文化等基础设施建设，香格里拉市东城区和维西新城区建设稳步推进，德钦县城拓展工作顺利。完成小中甸、奔子栏、塔城等5个省级特色小镇建设，城市面积达28.5平方公里，城镇综合承载能力稳步提升。小中甸水利枢纽工程建设正式运营，康思水库完成大坝主体工程，小（二）型水库及“五小水利”工程、河流治理工程建设取得长足发展，新增供水能力2.04亿立方米，水利基础设施不断完善。仅财政列报的交通运输建设资金支出达90亿元，年均增长69%，重点支持了交通建设。全州公路通车里程达5707千米，188个建制村路网总规模扩大42%。乡镇和建制村通客运班车率分别100%和70%。德维（塔）、滇川、德贡、维福等公路建设进展顺利，香德线即将全线开通，丽香铁路、丽香高速公路开工建设。

（二）突出生态环境保护，重点支持环境综合治理建设

生态优先是全面贯彻落实“四州”战略的重要举措，5 年先后投入环境保护资金 17 亿元，年均增长 22%。实施了“七彩云南香格里拉保护行动”，落实天然林、天然草场生态保护及补偿政策，以生态移民、城镇面山治理、农村环境整治为重点，2726 万亩天然林得到了保护，779.5 万亩草原实现草畜平衡，政策性森林火灾保险全面启动，投保面积达 2783 万亩，环境质量明显改善。2015 年 6 月，迪庆被列入国家级生态保护与建设示范区。

（三）突出产业培育，重点支持特色优势产业发展

立足于“产业兴—经济兴—财政兴”的发展理念，加大生物、水电产业培育，努力构建“绿色财政”。积极争取筹措专项资金，年均安排 4500 万元，全力支持特色优势产业发展。民营经济增加值占全州生产总值达 49.5%。旅游产业发展迅速，5 年累计接待国内外游客 6000 多万人次，实现旅游总收入 590 多亿元，普达措国家公园荣获国家 5A 级景区，旅游业对 GDP 的贡献率达到 14%。生物产业发展喜人，规模以上生物产业企业达 26 户，产值达 42 亿元，葡萄、青稞等种植基地达 130 万亩。水电产业发展加速，“两江”流域水电开发有实质性突破，梨园电站投产，里底、乌弄龙水电站实现大江截流，移民安置稳妥推进，建成中小水电站 66 座，装机容量从 85.6 万千瓦增加到 127.75 万千瓦，是“十一五”

末的 1.5 倍。开工建设里底、乌弄龙水电站，推进托巴、古水、旭龙等水电站前期工作，水电产业占全部工业的产值达 22%。矿产业发展加快，与矿产业相配套的工业园区基础设施进一步完善，普朗等矿区建设科学、有序开展，矿冶及建材产业占全部工业的产值达 50%。

三、社会公共产品供给实现了大发展

（一）优先投入卫生、医疗、失业、养老、抚恤和应急等公共建设，突出惠民政策落实，全面加强社会保障工作

关注民生，投入社会保障和卫生事业资金 88 亿元，医疗卫生投入年均增长 14%，社会保障年均增长 9%，确保各项政策落到实处。城镇居民基本医疗保险覆盖面不断扩大，新农合财政补助标准从 200 元提高到 380 元，参合率达 99.85%；完成藏医院、香格里拉医院等改扩建，实施高原病防治中心、州医院住院楼建设，新改建 2 个乡镇卫生院、34 个村卫生室；稳步推行县级公立医院综合改革，基本公共卫生服务人均补助标准从 25 元提高到 40 元，大力提升了均等化服务水平，卫生保障能力明显增强。累计新增就业 70746 人次，下岗失业人员再就业 503 人，城镇登记失业率控制在 3.5%以内，各类保险参保率在 90%以上，建成城镇保障性住房 12000 套，就业和社会保障稳步加强。做好城乡低保扩面及提标工作，城市低保对象由 2011 年的 12185 人增加到 2015 年 21692 人，农村低保由 2011 年的 108074 人增加到 2015 年 114147

人，补助标准年增长15%。逐步完善农村五保供养制度，由分散供养逐步向集中供养过渡，稳步提升社会救助保障服务能力。5年来向上争取落实了规范津补贴、高海拔工龄折算补贴等工资政策，干部职工人均工资从2010年的3944元增加到2015年的6635元，增长近70%，干部职工工资大幅度提高。全力保障8·28、8·31抗震救灾和1·11火灾救济，确保灾民正常生产生活。

（二）确保教育投入，突出农村义务教育，力促教科文事业发展

全力支持教科文事业，投入教科文社会事业资金77亿元，年均增长14%，教育投入年均增长20%。有力促进教科文事业发展。以调整教育布局、优化教育资源、促进教育均等化为重点的教育综合改革快速推进。实施了高原农牧民子女学生生活补助、营养餐改善计划，享受生活补助和营养餐补助的义务教育阶段学生达5万多人。年生均公用经费标准从小学84元、初中150元，分别提高到2015年小学600元、初中800元。全面启动实施20户以上广播电视直播卫星覆盖工程，20户以下通电自然村广播电视“村村通”工程，完成了2430个村民小组90127户通电自然村广播电视“村村通”，文化服务体系进一步健全。建设州民族体育中心体育馆、综合训练外场馆、民族大联欢广场等项目，成功举办云南省第十

届民族运动会。

（三）加大“三农”投入，全力支持新农村建设

把支持农业、农村、农民生产发展和生活水平提高放在首位，投入农林水事务资金69亿元，年均增长30%，有力推动农业农村发展。实行农作良种补贴、农资综合补贴、能繁母猪补贴等13项对农民的直接补贴。实施肉牛养殖、生猪养殖、山地鸡养殖和蔬菜种植项目，重点支持标准化圈舍基础设施建设，集中打造青稞、葡萄、核桃、药材、蚕桑、玛咖六大特色农业，促进农业产业化发展。整合中低产田地改造以奖代补资金、巩固退耕还林成果资金、新农村建设资金、村容村貌整治资金，推进新牧区示范村建设，实施了70个新农村示范点，夯实了农业农村发展基础，改善了生产生活条件。大力支持整乡推进，行政村、自然村整村推进、扶贫安居工程项目、易地扶贫搬迁项目、藏区连片开发试点和农村劳动力转移培训等农村扶贫，实施整乡推进10个、整村推进20个、农村安居工程35000户、生态移民安置7500户。积极支持林业生态环境建设和农村防灾减灾。

“十二五”期间，行政管理、基础设施、教育与文化、农业等十大领域的支出达388亿元，占一般公共预算支出累计完成数的84%（详见附件三）。

四、财政管理及财税体制改革实现了大推进

（一）全面深化国库管理制度改革

1.国库集中支付制度改革顺利完成。截止2015年底，全州590个部门及682个预算单位实行了国库集中支付，使资金拨付由“中转”变为“直达”，解决了财政管理中存在的“财力分散”、“体外循环”和“运行不畅”等问题，实现了规范化管理。

2.预算执行动态监控系统上线运行。2015年底，州级国库动态监控范围涵盖445个基层预算单位，实现全覆盖，确保了政令畅通和财政政策的有效落实。同时，加强了对预算单位银行账户的监管工作。

（二）全面推进部门预算管理改革

根据加强对政府全口径预算决算审查和监督要求，将所有政府性资金纳入预算管理，接受全社会监督。清理和盘活财政存量资金。为适应非税收入管理和改革需要，强化非税收入“收支两条线”管理，全面推行财政票据电子化管理改革。加强财政预算、部门预决算、“三公”经费公开，推进预算管理信息公开工作。全面推进标准化财政所建设及乡财县管改革，实现乡镇财政收入统管和支出规范，提高了乡镇财政管理水平。

另外，加强了财政资金保值增值、权责发生制政府综合财务报告试编、规范财政专户等管理改革工作。

（三）全面深化财税体制改革

抓住中央和省加大均衡性、民族地区、生态功能区转移

支付机遇，进一步完善了县级财力基本保障机制和专项转移支付体制。按照全面深化财税体制改革总体部署，清理规范税收优惠政策，完善税收制度，提高小微企业营业税和所得税起征点，“营改增”试点纳税户达924户。

（四）全面加强政府采购 信息化建设 财政监督 会计管理基础工作

政府采购日趋完善，财政信息一体化建设进一步到位。建立财政法制宣传和监督机制，强化依法行政和依法监管，促进队伍廉政建设。会计标准和内部控制规范进一步加强。

五、财政秩序实现了大好转

充分发挥财政监管职能，加强对扶贫救灾、“三农”、社保、教育等重点领域及热点资金的监督；开展对行政事业单位、社团组织“小金库”专项治理；清理“吃空饷”人员，抓好厉行节约制度建设；加大《会计法》宣传力度，开展会计从业人员资格检查；开展对党政领导干部、单位负责人和会计人员以《新预算法》为主要内容的培训。促进依法理财、高效理财和民主理财，财政管理秩序实现了大好转。

六、财政干部队伍建设实现了大加强

坚持把抓领导班子和干部队伍建设作为财政内部管理的重中之重来抓，紧紧围绕**一目的**：以实现依法理财、科学理财、民主理财和打造阳光财政、法治财政、服务财政和民生财政为目的。**一抓手**：以执行“双百”目标责任考核为抓

手。**五加强：**加强思想、组织、制度、廉政、机关文化建设。**五提升：**提升把握大局、服务发展、创新理财、狠抓落实、廉洁执政的能力。通过2013年到2015年连续三年每年三期轮训，财政系统广大干部职工的综合素质得到了新提升，财政队伍建设实现了大加强。

第三章 当前财政发展仍然存在的主要矛盾与困难问题

一、存在的主要矛盾

（一）财政加快发展势头良好与发展水平仍然偏低的矛盾

迪庆从封建农奴制直接进入社会主义社会，历史跨度大，发育程度低，生产力水平低。经过建国60多年，建州50多年和改革开放30多年的建设，虽然迪庆经济快速发展，社会长足进步，财政事业取得了不断发展。但由于历史、自然条件等原因，经济基础差，底子薄，早期的财政投入与需要严重失衡，致使经济社会发展进程长期落后于内地发达地区。与全国全省相比较，发展水平、发展质量仍然偏低。

（二）国家对财政支持力度持续加大与财政公共服务能力仍然薄弱的矛盾

迪庆40万人口,23870平方公里的国土面积,地广人稀，贫困面大，贫困程度深。产业发展虽然具有一定基础，但产

业结构仍处于较低层次，发展水平较低，城乡发展不均衡，民生问题突出。藏区仍有贫困人口 11.58 万人，贫困问题突出，统筹城乡发展和民生保障任务重。生态屏障区定位判断，区位优势凸显，但境内地貌复杂，自然条件严酷，生态环境脆弱，治理难度大，任务重。“三江并流”世界自然遗产核心区面积达 84%，资源开发与保护的矛盾突出。资源相对富集，但转化为经济优势的技术、人才、资金等要素支撑条件尚需补给充实，交通、市政、水利等公共设施建设尚需加强。由于地方经济总量小、地方财政收入小、地方财政自给率比例小的“三小”原因，尽管改革开放以来，特别“十二五”期间，国家对迪庆的支持力度持续迅猛加大，但财政公共服务能力仍然薄弱，转变财政发展方式的任务依然十分艰巨。

二、存在的主要困难和问题

（一）财力增长缓慢

1.财政收入质量不高。“十二五”时期，一般公共预算收入累计完成 62 亿元，其中：税收收入完成 43 亿元，占一般公共预算收入的 69%，非税收入完成 19 亿元，占一般公共预算收入的 31%，非税收入占比过大。另外，在财政收入组织过程中存在“寅吃卯粮”、“空转”等现象。

2.地方财政收入增长乏力。受国内经济下行压力持续加大的影响，矿业、电力业、商业企业经济效益下滑，致使增值税、企业所得税、资源税、城市维护建设税面临减收困境，

完成收入任务压力较大；财政总收入在2015年实现108.5亿元（其中：一般公共预算收入15.5亿元、上级补助收入93亿元）的历史高位上，继续保持高速增长难度大。

（二）财政统筹能力较弱

1.财政资金统筹力度不够,满足不了经济社会发展需求。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的功能定位及相互关系不清、缺乏有机衔接、统筹难度大，集中财力办大事的优势未能充分释放。主要表现在：一是“十二五”藏区发展规划领域广，投资规模大，涉及财政的共有45项，需要地方财政配套投资126.5亿元，压力大、任务重。二是地震灾后恢复重建规划到2015年底投入26.19亿元，完成灾区恢复重建、民生恢复改善、基础设施建设、防灾减灾体系建设和社会管理建设5大工程。古城火灾灾后恢复重建包括7个专项规划，完成民居恢复与改造、基础设施恢复与完善、文化恢复与保护4大任务，总投资12.23亿元，地方财力有限，筹资难度大，收支矛盾尖锐。

2.存量资金盘活难度大。从数据看，存量资金较大，但财力薄弱。形成存量资金的主要原因是部分上级专项转移支付资金到位晚、气候、运输等特殊因素导致施工期短、进度缓慢，政府性基金主要是土地出让金，盘活难度大。

（三）财政支出效率不高

迪庆地处特殊的气候环境和地理位置，人口规模小。与

内地相比较，成本、时间、质量等建设因素与效益、速度、水平等发展指标不尽平衡，高投入与低产出的矛盾突出，促进经济增长和财政增收的能力较弱，支出效率相对较低。

（四）政府债务风险大

从2014年的情况看，全州政府性债务达79亿元，其中州本级近54亿元，已列入国家债务风险预警名单。未来几年将处于偿债高峰期，与财政收入低速增长的现状相互叠加，运行风险大，严重影响财政可持续发展。

（五）财税体制有待完善。在建立完善地方税体系、理顺政府间财政关系、调整州县（市区）事权与支出责任等方面尚未形成长期有效的制度安排，财税改革的积极因素未能充分调动，财政宏观调控能力有待提升。州对县（市区）财税体制需要进一步完善。

第四章“十三五”财政发展面临的机遇与挑战

在国家社会主义市场经济条件和新形势下，财政发展所面临的机遇和挑战并存。

一、有利因素

（一）政策给力

2012年9月云南省人民政府关于进一步加快迪庆州经济社会发展专题会议精神、《中共中央关于进一步推进四川云南甘肃青海省藏区经济社会发展和长治久安的意见》（中

发【2015)】24号）及省委省政府二次藏区工作会议和关于贯彻落实《中共中央关于进一步推进四川云南甘肃青海省藏区经济社会发展和长治久安的意见》的实施意见，给迪庆健康发展注入了“血浆”，政策支持力度空前。

（二）生机无限

中央继续深入实施西部大开发战略、2014年国务院《关于加强民族地区工作的意见》、中央新时期治藏方略、把云南建成“民族团结进步示范区、生态文明排头兵、面向南亚东南亚辐射中心”的新定位，为迪庆扩大对内对外开放提供了十分难得的重大机遇，跨越发展的空间更加广阔，新的优势生机无限。

（三）资源和区位优势空前凸显

迪庆地处滇藏川三省区结合部，位于大香格里拉核心区和“三江并流”世界自然遗产腹心区，拥有“香格里拉”和“茶马古道”世界级品牌。与西藏昌都地区的芒康、左贡两县、四川甘孜州的得荣、乡城、稻城三县接壤。目前是这一区域中发展较快较好的地区，打造东部藏区辐射中心的交通、生态等条件俱佳，国家和省委省政府要求云南迪庆“走出一条具有中国特色、云南特点、时代特征的藏区发展之路”的三个战略定位，以及实施“一带一路”“长江经济带”建设，把迪庆推上了一个新的发展阶段和新的历史起点，给迪庆带来了千载难逢的发展机遇。

（四）发展势头良好

“一核一廊两带三区”（1123）布局的实施，交通、基础设施、城市化和产业化建设“三大会战”将进一步推进，固定资产投资将保持一定水平增长；通过转方式、调结构，产业结构将不断优化升级，产业链将不断延伸，综合竞争力将明显增强。

（五）体制机制改革创新有力

国家现行的全口径预算管理、财税体制、均衡性转移支付、重点生态功能区转移支付等体制机制改革创新有力，惠及地方，将有力促进地方财力增长，保障能力增强。

二、不利因素

（一）经济规模总量小与支柱财源缺乏并存

迪庆经济发展速度和水平虽在全省前列，但经济总量在全省排名倒数，综合实力和支柱财源亟待增强和壮大。

（二）税制改革的影响

国家减免税和税收优惠政策、税种划分等改革，直接造成地方财政收入减少，影响地方财政增收。

（三）自主创新能力不足

历史的“木头财政”崩溃后，目前已形成的四大支柱产业还处在壮大过程中，对产业结构优化升级的拉动作用不明显。旅游产业投入大、对财政贡献小，生物产业来得慢，水电和矿产业开发与保护的矛盾突出，新兴主导产业几乎为零。全州上下不同程度存在小富即安、小进即满、贪图安逸

等陈旧观念和等、靠、要的思想，自力更生及自主创新意识淡薄，创新动力不足。

（四）制约发展的要素多而突出

一是人才匮乏问题日趋明显，特别是精通经济、精通企业管理的专业型、技术型、复合型专家级人才严重不足。**二是**金融机构贷款政策日趋严格，信用担保体系建设相对滞后，政府扶持政策及扶持力度较弱，导致中小企业融资难、融资贵、融资成本高，农民创业难。**三是**个别政府职能部门服务企业发展、服务项目建设、服务农民的意识欠缺，致使一些促进经济发展、带动农民致富的政策和“一站式”审批、“一条龙”服务的措施落实不到位，导致企业发展难、农民创业及现代农业发展难。**四是**从三次产业结构的现状看，经济结构不尽科学合理，也是制约地方经济财政健康发展的一个重要因素。

第五章 “十三五”财政发展的总体目标与主要任务

一、指导思想

“十三五”财政发展的指导思想是：**以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会、中央第六次西藏工作座谈会及省委九届十二次、省委第二次藏区工作会议和州委七届十次全会精神；以“四个全面”为指引，紧紧围绕州委州**

政府“两大使命 三大责任”战略定位和“一核一廊两带三区”（1123）战略布局，贯彻“五大发展理念”，适应经济发展新常态，坚持稳中求进，依法履行财政职能，千方百计做大财政“蛋糕”，增强财政保障能力；分好财政“蛋糕”，着力改善民生；管好财政“蛋糕”，确保财政资金安全；以全面深化财税体制改革为动力，健全完善现代财政制度，推动财政新发展，努力促进迪庆经济社会跨越发展和长治久安。

依据指导思想，“十三五”财政发展的总体思路是：全面履行财政职能，促进依法理财。全力做大、分好和管好财政“蛋糕”，努力实现地方财政收支稳步增长和财政监管全面到位，有力服务迪庆经济社会发展。

二、发展目标

在全面总结回顾“十二五”财政工作，深入研究分析当前财政发展中存在的主要矛盾和困难问题的基础上，以问题为导向，着眼于解决矛盾，着眼于经济发展，深刻领会中央经济工作会议精神。以“认识新常态、适应新常态、引领新常态”三大逻辑判断以及主动适应经济新常态、引领经济发展新常态的要求谋划今后一段时期财政发展。按照“五位一体”总体布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展理念”，着力加强供给侧改革，实施相互配合的宏观政策要稳等“五大政策支柱”。结合迪庆实际，充分考虑和抓住优势机遇，克服困难和挑战，根据迪庆州人

民政府十三五规划《纲要》，科学预测和确定“十三五”财政发展目标。

（一）财政收支安排原则与目标

坚持**“依法理财、统筹协调、改革创新、强化监管、服务经济”**的原则。

“十三五”时期，全州财政总收入年均增长6.4%以上，到2020年实现148亿元以上，累计实现655亿元以上。其中：一般公共预算收入年均增长3%以上，到2020年实现18亿元以上，累计实现84亿元以上，上级补助收入年均增长7%以上，到2020年实现130亿元以上，累计实现571亿元以上。全州一般公共预算支出年均增长3%以上，到2020年实现128亿元以上，累计实现602亿元以上。（详见附件四、五、六）。

（二）财政体制改革与管理目标

坚持统筹兼顾、协调创新的发展原则，以增强财政统筹能力为重点，要突出运用科学手段及措施，进一步完善州对县市区财政管理体制和管理办法，适当增强州本级政府财政调控能力，以实现兼顾对发展相对较慢较弱县市区的支持，推动区域协调健康发展；要突出持续加大州对县（市区）财政的收支目标管理、各项税收、非税收入征管力度，做到应收尽收及均衡入库，充分发挥财税体制改革在整体改革中的基础性和支撑作用。于2016年年底前完成州对县（市、区）

财政管理体制完善工作。

（三）财政监管与绩效评价目标

到“十三五”中期，全州全面实现完成《行政事业单位内部控制规范》建立和实施工作。依托《规范》的建立和实施验收，财政监管进一步涵盖延伸到州、县（市）区、乡（镇）各部门各单位，在全州范围不留“死角”和“盲区”，包括对国有企业的监管。同时，培养建设一批具有中、高级以上会计执业资格的会计专业“特种兵”人才队伍，运用财政法规、制度办法、绩效目标等“尖端武器”，实现财政监管和绩效考评全面实施到位，监管面达 100%。

三、主要任务

为圆满实现“十三五”财政发展目标，按照中央“以提高基本公共服务水平，改善民生为首要任务，以扶贫攻坚为重点，以教育、就业、产业调整、基础设施和生态环境保护为着力点，以促进市场要素流动与加强各民族交往交流为途径，把发展落实到解决区域性共同问题，和衷共济，和谐发展，走出一条具有中国特色、民族地区特点的科学发展路子”的基本思路和省委第二次藏区工作会议精神及州委州政府提出的“确保到 2020 年与全国全省同步全面建成安居乐业、保障有力、家园秀美、民族团结、文明和谐的小康社会”的目标和“两大使命 三大责任”定位以及“实施八大工程、实现八大新突破”。未来 5 年财政工作的主要任务是致力于

强化“七项工作举措”，着力打造“七个财政”，再创新一轮财政大发展。

（一）强化财源建设，突出“三大会战”，着力打造实力财政

夯实财源基础，破解发展瓶颈，是加快推进迪庆跨越发展的必由之路。今后五年，要紧紧围绕财政职能和财政发展目标，抓住有利条件和机遇，加大改革步伐，全面推进投资、消费和出口“三驾马车”齐驱并驾，促进经济社会全面发展。继续加大投资，全力服务“八大工程、八大新突破”实施，有力促进交通、城市化、基础设施建设“三大会战”。支持“一个集散中心、五大国家公园、一条旅游环线和一批民族文化生态旅游特色村”、“两酒、三品、五油、两系列”和“一园七片区”布局实施建设，壮大旅游、水电、生物、矿产特色优势产业发展，强化提升财源培育建设的内生动力，做大财政“蛋糕”，努力实现全州财政总收入即财政综合实力迈上655亿元新台阶，着力打造“实力财政”。

（二）强化生态保护，突出“两大使命 三大责任”，着力打造绿色财政

“十五”以来，州委州政府坚持从实际出发，确立了“生态立州、文化兴州、产业强州、和谐安州”的发展战略，以建设“全国藏区跨越发展和长治久安示范区”为目标，全面推进了经济社会跨越发展，使迪庆成为了全国发展最好最稳

定的藏区之一。为在新时期把迪庆建成全国生态文明建设排头兵的示范区、全国藏区民族团结进步的新典范和全国藏区全面建成小康社会示范区准备了条件。

“十三五”期间，财政部门以“两大使命、三大责任”为己任，努力做好“两大使命、三大责任”重大项目建设、行政管理和经济社会发展建设、特色优势产业发展“三大领域”的资金保障工作，服务“四州”建设，服务“一核一廊两带三区”（1123）战略实施。坚持绿色发展理念，转变和改进方式，着力支持现代农业和林业产业建设，加快绿色经济发展。突出环境保护，支持绿色生活和绿色消费，着力打造“绿色财政”。

各领域的收支安排，依据部门行业“十三五”发展规划和“支出基线预测”原则，通过年初预算、整合资金、向上争取、转移支付等措施予以保障。行政管理、基础设施、教育与文化、农业等十大领域的支出达 540 亿元以上，占一般公共预算支出的 90%（详见附件七）。

（三）强化公共服务，突出精准扶贫，着力打造民生财政

争取筹措占累计财政支出 80%的资金，重点支持基本公共服务体系建设，突出精准扶贫和精准脱贫，加大扶贫攻坚资金投入力度，扎实推进精准扶贫“七个一批”工程，尽快改善特困人群生活状况，确保贫困人口如期脱贫。大力支持

义务教育、社会保障性住房、国民收入再分配等事关民生的重大改革和民生工程。突出服务弱势群体，着力支持人民群众最关心、最现实、最直接的住房难、读书难、看病难、就业难、养老难等民生问题，确保广大人民向着学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的全面小康生活不断迈进。讲求高效服务，实现最有效的教育，最方便的看病，最充分的就业，最人性的社保。继续做好干部职工高原缺氧补贴、绩效考核提标等工资收入政策的争取落实工作，让40万人民共享改革开放和经济发展成果，着力打造“民生财政”。

（四）强化成本意识，突出绩效评价，着力打造绩效财政

进一步强化行政事业单位成本意识，突出厉行节约，树立行政管理的成本观和效率观。继续深化和推进预算管理制度、税收制度、非税收入征管等改革，建立完善事权和支出责任相适应的州对县市区财政体制。充分运用财政贴息、奖励、项目建设补助等手段，通过专项补助、无偿扶持及有偿使用等资金支持方式，发挥财政“四两拨千斤”的“杠杆”作用，千方百计撬动社会投资和社会消费，全面提高资金效益和社会效益，着力打造“绩效财政”。

（五）强化依法理财，突出预算约束，着力打造法治财政

2016年起，在深入贯彻落实《新预算法》基础上，全面启动建立实施《行政事业单位内部控制规范》，进一步加强财政制度建设，使财政预算管理、国库资金管理、投资评审管理、金融债务管理、绩效管理、政府采购、会计管理和监督管理均有法可依、有章可循。全力推进财政管理规范化、制度化和法治化进程，着力打造“法治财政”。

（六）增强改革意识，突出创新管理，着力打造创新财政

运用实力、绿色、民生、绩效、法制、创新“六种思维”解决财政发展中存在的“两大矛盾”和“四大问题”。进一步解放思想，大胆改革，先行先试，通过不断创新和完善体制机制、扶持机制、债务风险预防机制、园区建设机制和国有资产管理机制，全面支持经济发展。以“五大发展理念”为引领，改变以往散、乱、小、少的“撒胡椒面”的扶持方式，避免财政资金使用“碎片化”，切实加大对各种专项资金的整合力度，集中财力，支持特色优势产业。特别要加大对科技的投入力度，着力支持企业技术进步和科技创新，积极探索对企业投入的新方式和新方法，改变传统的无偿输血式为有偿造血式，探索追踪问效和事权与财权相统一的新机制，强调经济效益和社会效益并重，推动财政创新发展。

（七）强化队伍建设，突出廉政勤政，着力打造廉洁财政

深入推进财政系统“三严三实”和“忠诚干净担当”专题教育，强化内部管理，改进工作作风，提升工作效能，优化服务质量，努力锻造一直对党忠诚、个人干净、勇于担当的财政干部队伍。不断完善干部任用选拔制度，建立公开、平等、竞争、择优的选人用人机制。积极构建惩防并举的防腐机制，加强对权力运行的监督制约，使权力行使做到决策科学、行为规范、运行公开、结果公正、监督有力。努力培养一批财政管理专业和会计管理高端人才，为促进全州财政改革与经济发展提供人才支撑。

第六章 “十三五”财政发展措施与保障

按照“十三五”财政发展思路、发展目标和主要任务，财政部门要牢固树立“为迪庆经济建设服务，为迪庆人民服务”的宗旨，深刻领会新时期“财政”的内涵，切实增强“五个能力”。

一、增强学习研究能力

财政干部始终要将学习作为政治任务、第一需要和生活方式。通过各种形式的教育培训以及调查研究，着力增强财政干部职工的学习研究能力。

（一）继续创新教育培训

以突出党性修养为重点，加强政治理论、法律法规知识

培训，不断提高广大干部职工依法行政的能力；以突出财政干部履行岗位职责能力为核心，加强综合素质提升培训；以加快推进财政改革发展为目的，注重岗位人员配置，注重选调培养专业人才，提升现有人力资源素质。

（二）做好深入调查研究

紧紧把握当前财政经济发展脉搏和宏观经济发展趋势，深入调查研究。围绕做大地方财政收入“蛋糕”，营造调查研究的生机与活力，积极探索新的财源增长点。认真完成上级财政和州委州政府安排的调研任务，通过调究报告，提出意见建议，力争纳入改革方案。

二、增强创新创业能力

当前，社会发展的新形势对财政工作及财政发展提出了新的要求。要牢牢把握财政工作的主动性，立足创新谋发展。要善于把财政工作转化成经济发展的“驱动力”，把经济发展成果转化为财政收入增长点，最终把财政收入的增长转化到人民群众生活水平提高和社会事业进步上来。通过破解财政发展难题，突破制约财政发展的“瓶颈”，谋划出财政发展的新方法、新路子。

三、增强落实执行能力

（一）进一步完善机关考核

根据绩效考核目标，全面修订考核办法，使考核程序更加科学规范，考核结果更加趋于公正。

（二）完善财政系统综合考核办法

以上下连动、共同推进为导向，全面推行系统内部双向评价，推进对各县市区的综合考核。

（三）强化机关工作作风

建立以目标实现为核心的工作推进机制，实行“一个班子成员承包几个目标任务，强化主体责任，一抓到底”的模式，做到有规划、有任务、有组织、有措施、有成效地抓好落实。

四、增强沟通服务能力

（一）增强服务意识

树立“为迪庆经济建设服务，为迪庆人民服务”的宗旨意识，提高服务水平，提升服务质量，打造服务品牌。人人要以人民群众满意不满意作为检验自己服务能力的标准。

（二）创新服务模式

进一步完善工作联系点制度，建立健全“服务回访制度”，多到基层、农村、企业、业务对口单位，主动了解情况，多听取服务对象的意见和建议。

五、增强廉政建设能力

（一）建立健全廉政制度体系

坚持用制度管权、管人、管事，进一步完善《党风廉政建设责任制考核办法》，抓好落实，促进廉政建设。

（二）打造全方位的廉政监督体系

坚持把监督作为惩防措施的关键环节来抓，建立健全层次多、力度大、效果突出的监督体系；加强机关内部监督，促进自律；加强社会监督，实行接访对象范围、时间、地点、程序“五公开”；加强资金监督，围绕资金运行全过程，实行上一个环节监督下一个环节，按资金流向进行循环监督。

附：

附件一：2010年—2015年公共财政收入情况表(表一)

2010年—2015年公共财政收入示图（图一）

附件二：2010年—2015年公共财政支出情况表(表二)

2010年—2015年公共财政支出图（图二）

附件三:2010年—2015年公共财政10大领域支出情况(表三）

2011年—2015年公共财政10大领域支出图（图三）

附件四:“十三五”公共财政收入目标示图（图四）

附件五:“十三五”上级补助收入目标示图（图五）

附件六:“十三五”公共财政支出目标示图（图六）

附件七:2015年—2020年公共财政10大领域支出表(表四）

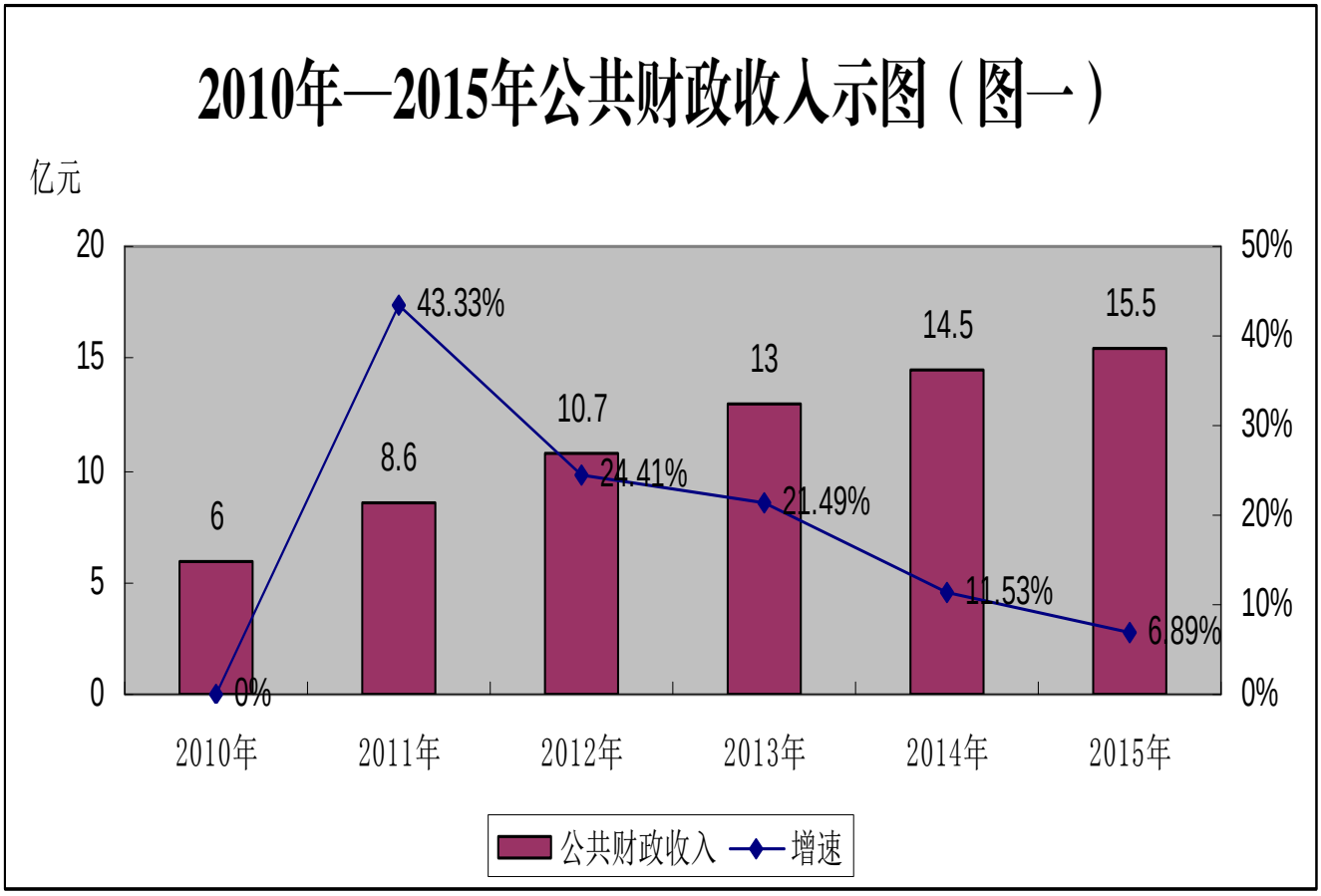
2016年—2020年公共财政10大领域支出图(图七）

附件一：

2010年—2015年公共财政收入情况表(表一)

单位：万元

科目编码	科目名称	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	“十二五”五年合计	“十二五”年均增长率
	公共财政收入	59,667	86,000	107,528	130,456	144,938	155,275	624,197	21.08%
101	税收收入	45,036	64,893	75,251	85,404	98,921	111,520	435,989	19.88%
10101	增值税	7,893	12,061	9,457	8,992	10,972	11,486	52,968	7.79%
10103	营业税	22,442	31,930	37,832	39,483	40,016	55,850	205,111	20.00%
10104	企业所得税	1,906	3,835	2,627	2,204	2,205	2,438	13,309	5.05%
10106	个人所得税(款)	1,196	2,156	1,580	1,258	1,263	1,534	7,791	5.10%
10107	资源税	3,044	2,700	2,150	2,571	2,352	1,320	11,093	-15.39%
10109	城市维护建设税	1,849	2,835	2,659	2,644	2,778	3,308	14,224	12.34%
10110	房产税	891	896	1,186	1,543	1,419	2,272	7,316	20.59%
10111	印花税	885	729	782	860	1,231	1,332	4,934	8.52%
10112	城镇土地使用税	428	475	614	840	684	893	3,506	15.85%
10113	土地增值税	452	964	1,786	2,560	8,480	7,457	21,247	75.18%
10114	车船税(款)	556	670	993	1,235	1,321	1,559	5,778	22.90%
10118	耕地占用税(款)	2,632	4,522	10,394	17,811	16,843	18,080	67,650	47.02%
10119	契税(款)	862	1,120	2,207	2,521	8,597	3,181	17,626	29.84%
10120	其他税收收入	0	0	984	882	760	810	3,436	#DIV/0!
103	非税收入	14,631	21,107	32,277	45,052	46,017	43,755	188,208	24.49%
10302	专项收入	2,073	3,180	3,285	3,181	3,178	6,779	19,603	26.74%
10304	行政事业性收费收入	4,009	3,699	5,046	7,236	8,864	6,722	31,567	10.89%
10305	罚没收入	1,476	2,628	2,819	3,492	2,580	2,016	13,535	6.43%
10306	国有资本经营收入	0	3,922	0	0	5,050	3,300	12,272	#DIV/0!
10307	国有资源(资产)有偿使用收入	6,115	4,490	14,021	20,546	17,397	18,442	74,896	24.70%
10399	其他收入(款)	958	3,188	7,106	10,597	8,948	6,496	36,335	46.64%

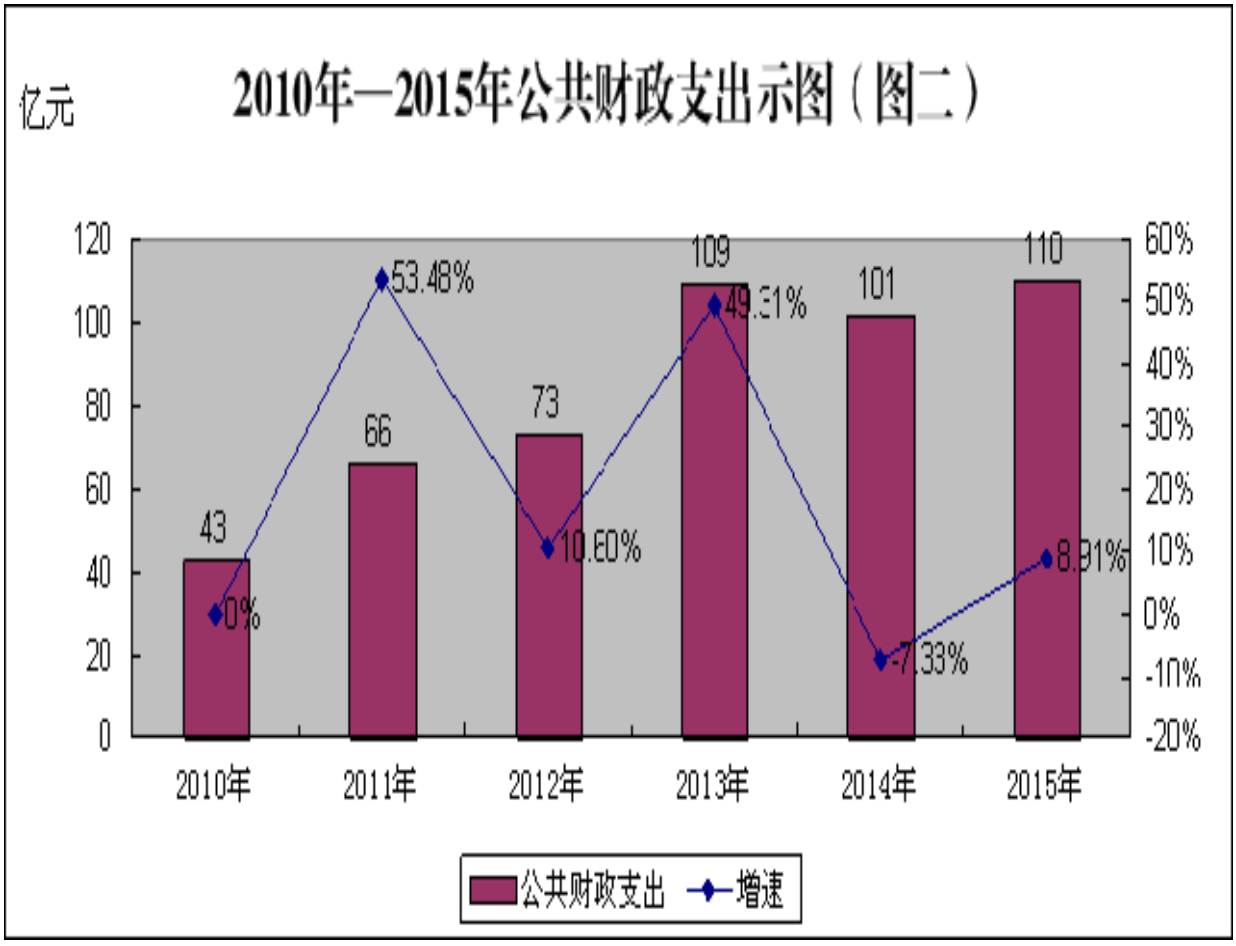

2010年—2015年公共财政收入示图（图一）
亿元
20
15
10
5
0
50%
40%
30%
20%
10%
0%
6
8.6
10.7
13
14.5
15.5
0%
43.33%
24.41%
21.49%
11.53%
6.89%
2010年
2011年
2012年
2013年
2014年
2015年
公共财政收入
增速

附件二：

2010 年—2015 年公共财政支出情况表(表二)

单位：万元

科目编码	科目名称	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	“十二五”五年合计	“十二五”年均增长率
	公共财政支出	431,471	661,146	731,446	1,088,484	1,011,345	1,104,649	4,597,070	20.69%
201	一般公共服务	50,773	62,909	87,159	99,896	134,341	129,531	513,836	20.60%
203	国防	890	745	1,326	1,475	961	2,272	6,779	20.62%
204	公共安全	25,967	25,708	29,417	31,056	32,328	38,447	156,956	8.17%
205	教育	56,967	115,435	122,615	117,415	137,887	143,227	636,579	20.25%
206	科学技术	1,679	2,068	2,187	2,529	3,043	3,035	12,862	12.57%
207	文化体育与传媒	19,918	11,009	23,662	27,488	24,677	29,087	115,923	7.87%
208	社会保障和就业	61,031	57,200	60,260	95,420	91,788	92,632	397,300	8.70%
210	医疗卫生	35,335	37,350	38,319	50,057	56,663	69,132	251,521	14.37%
211	环境保护	18,192	19,235	40,563	32,168	31,385	49,019	172,370	21.93%
212	城乡社区事务	31,497	20,688	26,902	42,113	40,351	76,498	206,552	19.42%
213	农林水事务	49,629	81,970	114,480	126,596	185,229	185,385	693,660	30.16%
214	交通运输	13,259	155,255	81,342	348,591	129,084	181,801	896,073	68.82%
215	资源勘探电力信息等事务	5,179	11,964	13,028	12,140	12,119	18,742	67,993	29.33%
216	商业服务业等事务	12,801	6,618	14,506	22,567	16,156	11,835	71,682	-1.56%
217	金融监管等事务支出	1,180	689	911	50	29	112	1,791	-37.56%
219	援助其他地区支出			50	0	0	0	50	#DIV/0!
220	国土资源气象等事务	8,413	4,381	8,587	8,635	58,668	20,186	100,457	19.13%
221	住房保障支出	33,675	40,659	53,901	55,334	41,704	33,371	224,969	-0.18%
222	粮油物资储备管理事务	364	600	1,351	647	1,600	1,918	6,116	39.43%
228	国债还本付息支出	0	0	6,605	9,229	5,806	6,105	27,745	#DIV/0!
229	其他支出(类)	4,722	6,663	4,275	5,078	7,526	18,419	41,961	31.29%


亿元
2010年—2015年公共财政支出示图（图二）
120
100
80
60
40
20
0
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
-10%
-20%
43
66
73
109
101
110
0%
53.48%
10.60%
49.31%
-7.33%
8.91%
2010年
2011年
2012年
2013年
2014年
2015年
公共财政支出
增速

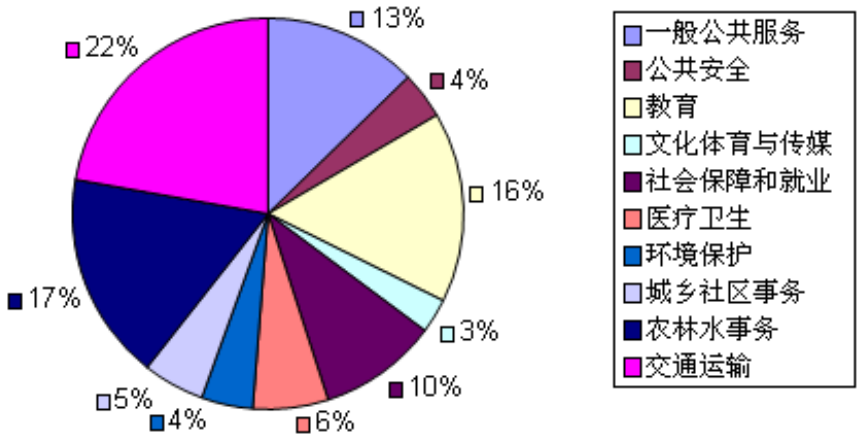
附件三：

2010 年—2015 年公共财政 10 大领域支出情况表（表三）

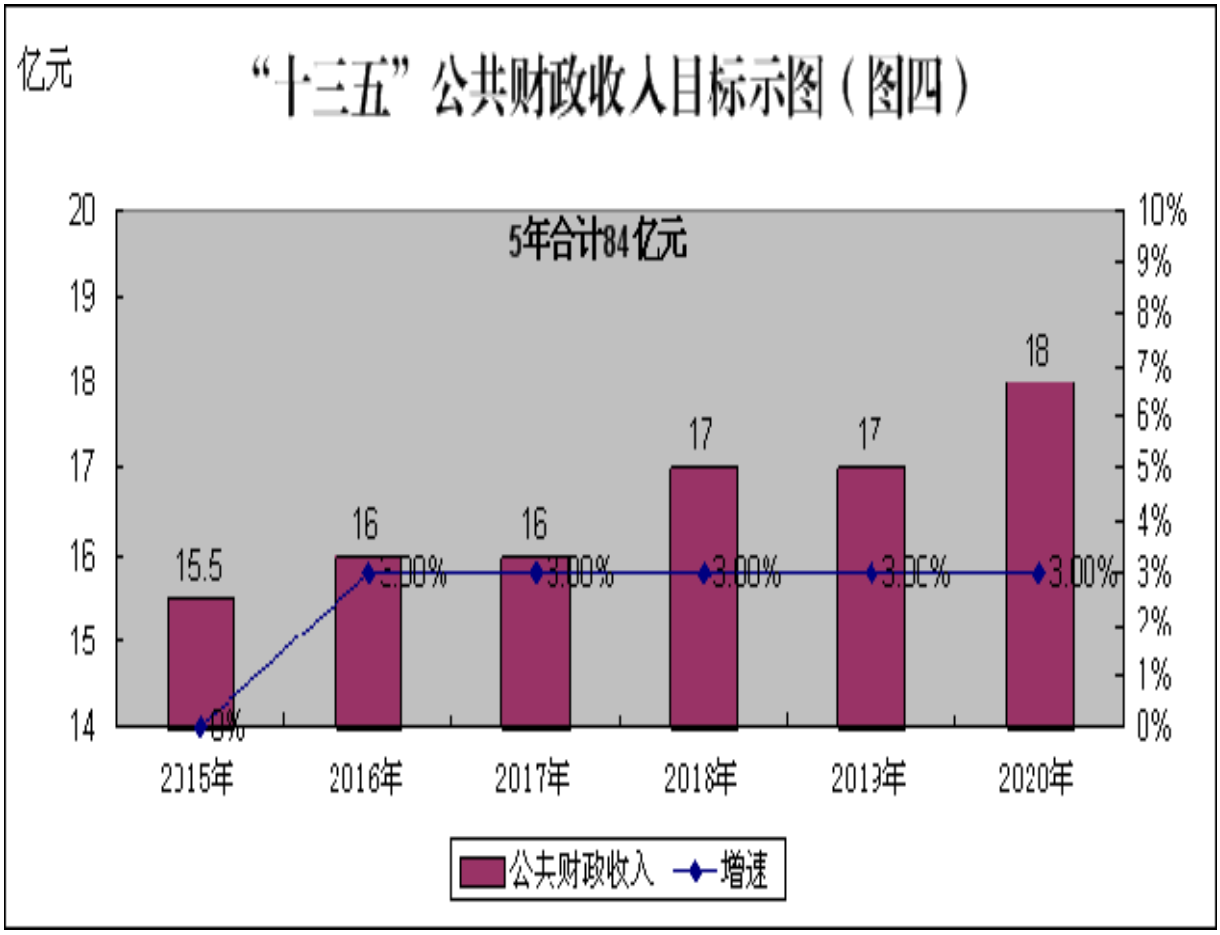
单位：万元

科目名称	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	“十二五”五年合计
一般公共服务	50,773	62,909	87,159	99,896	134,341	129,531	513,836
公共安全	25,967	25,708	29,417	31,056	32,328	38,447	156,956
教育	56,967	115,435	122,615	117,415	137,887	143,227	636,579
文化体育与传媒	19,918	11,009	23,662	27,488	24,677	29,087	115,923
社会保障和就业	61,031	57,200	60,260	95,420	91,788	92,632	397,300
医疗卫生	35,335	37,350	38,319	50,057	56,663	69,132	251,521
环境保护	18,192	19,235	40,563	32,168	31,385	49,019	172,370
城乡社区事务	31,497	20,688	26,902	42,113	40,351	76,498	206,552
农林水事务	49,629	81,970	114,480	126,596	185,229	185,385	693,660
交通运输	13,259	155,255	81,342	348,591	129,084	181,801	896,073

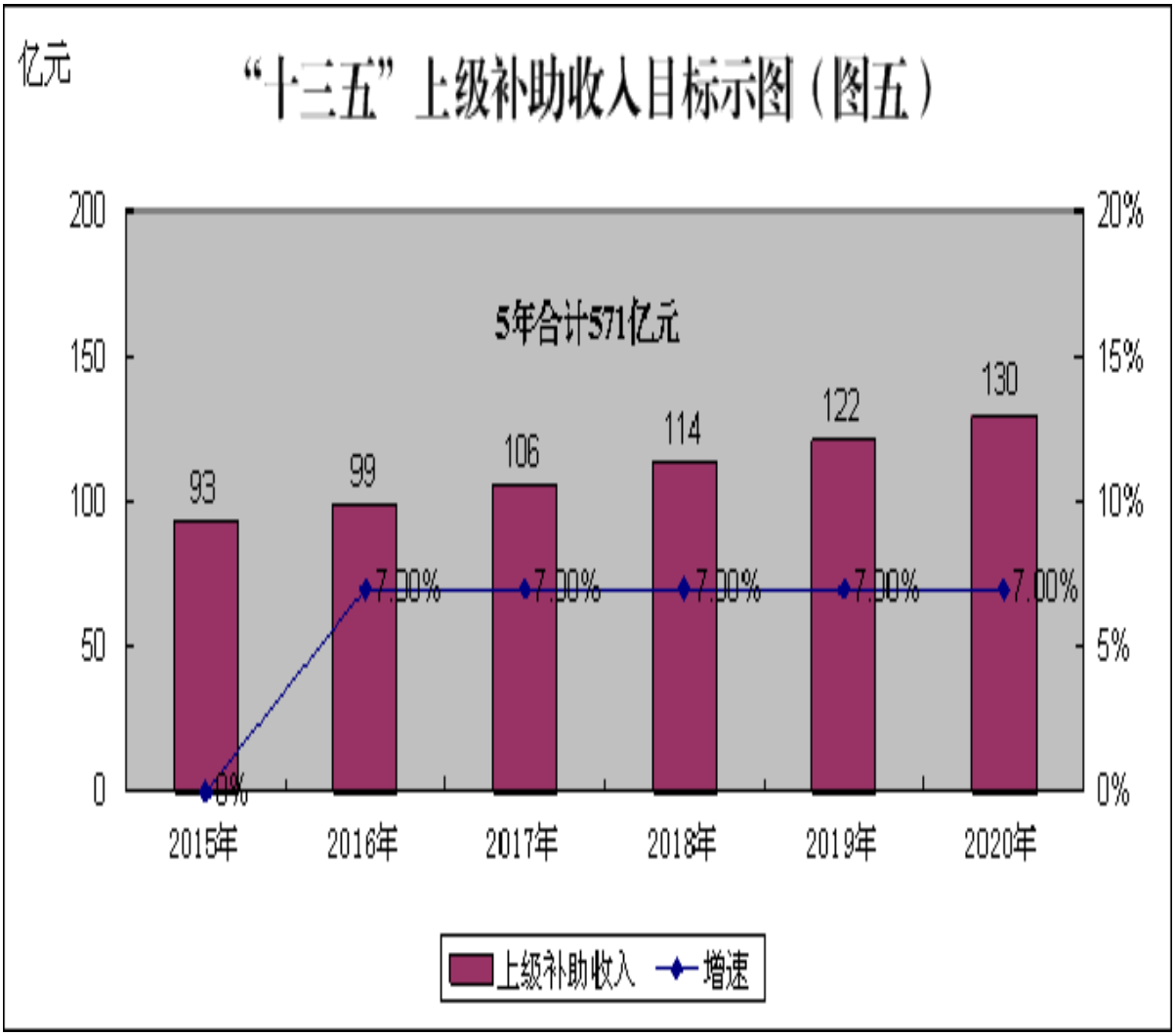
2011 年—2015 年公共财政 10 大领域支出占比示图（图三）



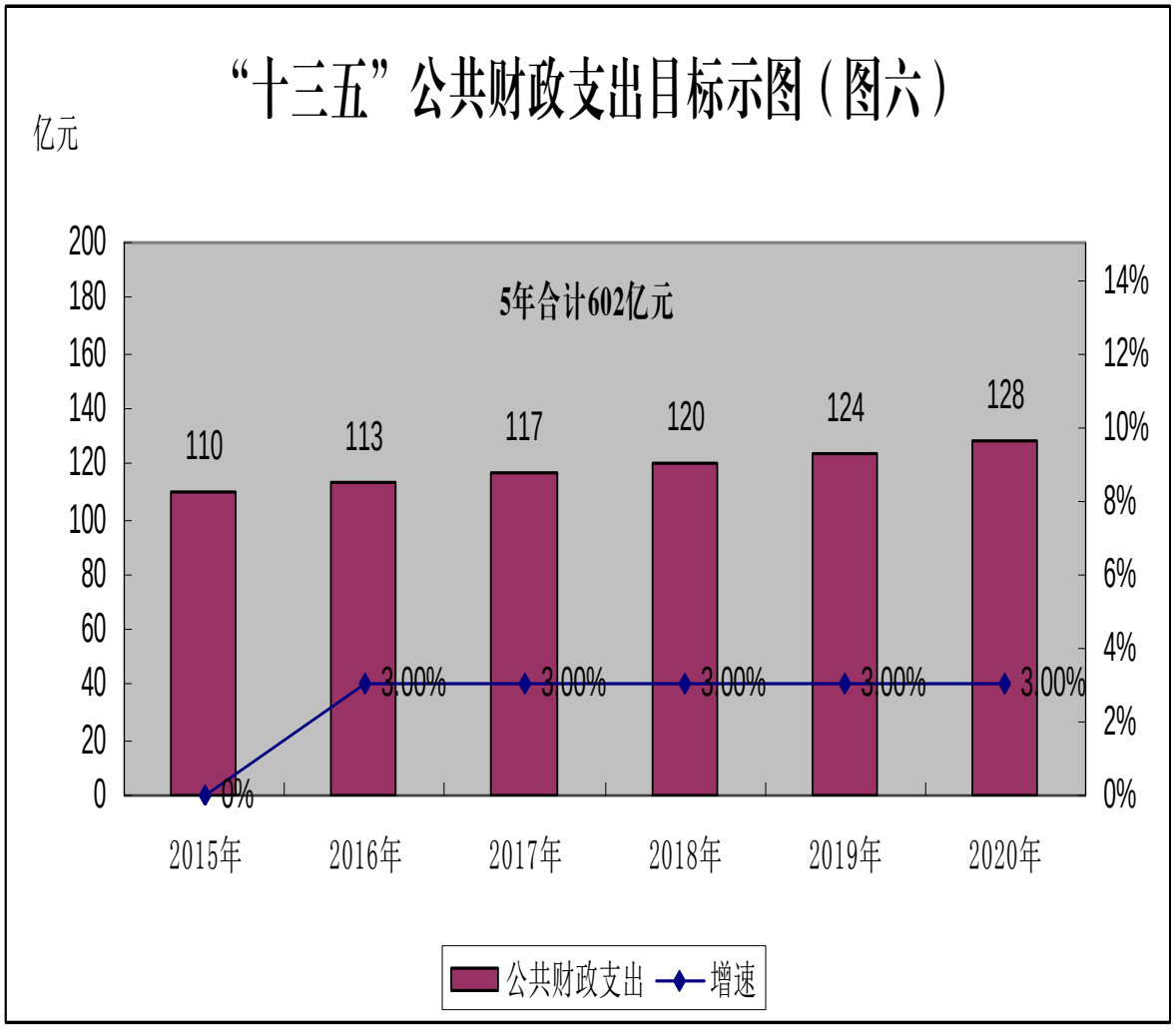
附件四：


亿元
“十三五”公共财政收入目标示图（图四）
5年合计84亿元
20
19
18
17
16
15
14
10%
9%
8%
7%
6%
5%
4%
3%
2%
1%
0%
15.5
16
16
17
17
18
3.00%
3.00%
3.00%
3.00%
3.00%
2015年
2016年
2017年
2018年
2019年
2020年
公共财政收入
增速

附件五：


亿元
“十三五”上级补助收入目标示图（图五）
5年合计571亿元
200
150
100
50
0
20%
15%
10%
5%
0%
93
99
106
114
122
130
7.00%
2015年
2016年
2017年
2018年
2019年
2020年
上级补助收入
增速

附件六：


“十三五”公共财政支出目标示图（图六）
亿元
5年合计602亿元
200
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
14%
12%
10%
8%
6%
4%
2%
0%
110
113
117
120
124
128
0%
3.00%
3.00%
3.00%
3.00%
3.00%
2015年
2016年
2017年
2018年
2019年
2020年
公共财政支出
增速

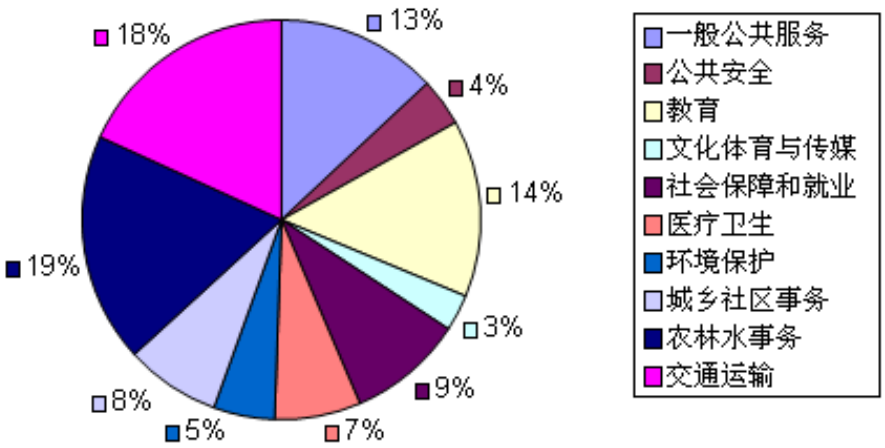
附件七：

2015 年—2020 年公共财政 10 大领域支出目标（表四）

单位：万元

科目名称	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	“十三五”五年合计
一般公共服务	129, 531	133, 417	137, 419	141, 542	145, 788	150, 161	708, 327
公共安全	38, 447	39, 600	40, 788	42, 012	43, 272	44, 571	210, 243
教育	143, 227	147, 523	151, 949	156, 508	161, 203	166, 039	783, 222
文化体育与传媒	29, 087	29, 960	30, 858	31, 784	32, 738	33, 720	159, 060
社会保障和就业	92, 632	95, 411	98, 273	101, 221	104, 258	107, 386	506, 549
医疗卫生	69, 132	71, 206	73, 342	75, 542	77, 809	80, 143	378, 042
环境保护	49, 019	50, 490	52, 004	53, 564	55, 171	56, 827	268, 056
城乡社区事务	76, 498	78, 793	81, 157	83, 591	86, 099	88, 682	418, 322
农林水事务	185, 385	190, 947	196, 675	202, 575	208, 652	214, 912	1, 013, 761
交通运输	181, 801	187, 255	192, 873	198, 659	204, 619	210, 757	994, 163

2016 年—2020 年公共财政 10 大领域支出目标示图（图七）



参考文献：

1、《中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》

2、《习近平总书记系列重要讲话读本》

3、财政部《关于深化财税体制改革的意见》

4、《中国财政情况》(2013—2014)

5、《中共迪庆州委七届七次、十次全会报告》

6、《中共迪庆州委关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》

7、《迪庆藏族自治州第十二届《政府工作报告》

8、《云南省财政厅“十二五”财政发展规划》

9、云南省财政厅“十三五”财政发展规划

10、《迪庆州财政局十二五财政发展规划》

11、《迪庆州财政局2015年工作总结》