

鞍山市财政发展 “十四五”规划

“十四五”时期是我国全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是鞍山市加快调整经济结构、深化产业区域布局、创新经济发展模式，提升科技创新能力、全面实施乡村振兴、构建现代化城市，实现全面振兴全方位振兴的关键时期。为全面深化财政体制改革，加快建立现代财政制度，有效拓展和充分发挥财政职能作用，持之以恒贯彻落实新发展理念，全力以赴支持鞍山经济社会高质量发展，根据《中共鞍山市委关于制定鞍山市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》以及省财政厅“十四五”任务目标，制定本规划。

一、“十三五”时期鞍山财政改革与发展回顾

“十三五”时期，面对经济下行压力、国家实施更大规模减税降费、新冠肺炎疫情严重冲击等影响，鞍山财政坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，以及习近平总书记在辽宁考察时和深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话精神，贯彻落实新发展理念，积极落实市委、市政府各项工作部署，发挥财政职能作用，主动作为，锐意创新，攻坚克难，紧紧抓住国家实施“一带一路”和新一轮东北老工业基地振兴战略的重大历史机遇，按照“四个全面”的战略布局，以全面建成小康社会为目标，以提高经济发展质量和效益为中心，以转变发展方式、优化调整产业结构为方向，以创新驱动和全面深化改革为动力，以保障和改善民生为根本出发点和落脚点，千方百计组织财政收入，切实优化支出结构，突出民生优先，着力稳定经济增长，促进科技自主创新和产业结构优化升级，着力深化财政改革、完善体制机制，着力防范和化解财政风险，努力提升财政收入质量，“十三五”确定的财政改革发展目标任务顺利完成，为实现鞍山经济社会的高质量发展做出了重要贡献，奠定了坚实的体制机制和财力基础。

（一）“十三五”时期财政发展目标完成情况。

1. 一般公共预算收入完成情况。2020年一般公共预算收入完成157.27亿元，比2015年增加28.19亿元，增长21.8%，年均增长4.03%。

表1：“十三五”时期鞍山市一般公共预算收入完成情况

年份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
一般公共预算收入（亿元）	132.96	140.21	151.43	153.27	157.27
增幅（%）	3.0	5.5	8.0	1.4	2.6

2018年受工业品价格高位运行、企业效益回升等因素影响，全市财政收入实现稳步增长，收入质量持续位列全省第一。2019年以后，受经济下行压力叠加大规模减税降费影响，财政收入持续低位运行，与2018年同期相比回落较大。

2. 一般公共预算支出完成情况。2020年一般公共预算支出347.63亿元，比2015年一般公共预算支出完成增加103.16亿元，增长42.2%，年均增长7.29%。

表2：“十三五”时期鞍山市一般公共预算支出完成情况

年份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
一般公共预算支出（亿元）	249.92	273.84	277.39	326.98	347.63
增幅（%）	2.2	9.6	1.3	17.9	6.3

2019年，全市各级财政部门加快支出进度的同时，大力压减一般性支出，集中财力支持“三保”等刚性支出以及民生领域支出。其中，教育、社会保障、就业和卫生健康等民生领域支出大幅增加，公共财政保障能力进一步提升。

（二）惠民生、增福祉，基本民生保障水平显著提高。

坚持以人民为中心的发展思想，加大民生投入力度，加强民生资金管理，持续做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，促进实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的目标。

1. 养老保障能力更加稳固。2016—2020年，通过采取争取上级调剂资金、安排市本级财政补助等多种方式，共筹措社会保障资金607.61亿元，保障了我市43.7万名离退休人员的养老金按时足额发放。推进企业养老金全省统筹工作，有序开展机关事业单位养老保险清算工作。

2. 就业支出力度更加凸显。实施积极的就业政策，努力稳定和扩大就业。筹集就业资金16亿元，解决21.3万新增就业人员就业问题，确保零就业家庭动态“清零”。加大就业援助力度，把灵活就业社保补助享受对象，扩大为城镇零就业家庭成员、低保户和低保边缘家庭成员以及距法定退休年龄5年以内的登记失业人员等十类人员，享受人数增加3万多名。

3. 教育事业发展更加均衡。“十三五”期间，我市教育总投入51.75亿元，重点向义务教育、薄弱环节倾斜，促进了全市教育事业均衡发展。争取并下达国家和省义务教育补助经费、城乡校舍安全长效机制、薄弱学校及薄弱环节改造等专项资金18.52亿元。投入24.46亿元，用于保障学校教师各项工资待遇。投入1.3亿元，落实义务教育经费保障机制，保障城乡中小学公用经费按时到位。投入9,000万元，用于落实教育资助体系政策，给予困难家庭学生补助和学校减免学费补助。投入1.9亿元，用于薄弱高中质量提升和示范高中建设。投入3,500万元，支持学前普惠性幼儿园建设。投入1.7亿元，支持鞍山师范学院校园改扩建建设。投入2,600万元，支持职教城学校公共实训基地建设。

4. 文体事业投入更加优先。“十三五”期间，我市公共文化体育事业发展财政投资力度进一步加大，共下达各类财政资金3.39亿元。其中，下达文化基建资金1.45亿元，支持图书馆内部设施改造及阅读基础设施购置，鞍山大世界改造，文化馆、群众艺术馆、新青少年活动中心、妇女儿童活动中心及孟泰公园联建，鞍山市胜利会堂改造，鞍山大

剧院建成，为鞍山文化发展提供了长期稳定的演绎平台；下达资金 1,153 万元，扶持和保护地方戏曲，支持市演艺集团和市艺术剧院剧目创作、送戏下乡及各类公益性惠民演出活动；投入 1.07 亿元以及市级体彩公益金 7,535 万元，支持承办和举办国家、省、市大型体育赛事和休闲体育广场设施建设，支持重点体育项目训练和比赛，开展后备体育人才培养和全民健身活动，维持市奥林匹克中心正常运转。

5. 公共卫生服务体系建设更加成熟。持续提高城乡居民医保补助资金标准。下达财政补助资金 40 亿元，支持城乡居民医保的补助标准由每人每年 420 元提高到每人每年 550 元，实现了城乡居民医疗保险“全覆盖”。推进完成基本医疗保险市级统筹，实现基金市级统收统支管理。全力推进医药卫生体制改革。投入各项公共卫生资金 25 亿元，实施全市乡镇卫生院、村卫生室的国家基本药物制度，推动分级诊疗体系建设，解决群众看病难问题。

6. 基本住房保障体系建设更加完善。全面推进城镇老旧小区改造。2016—2017 年，下达老旧小区改造资金 5.38 亿元，支持小区内水电路气等配套基础设施和公共服务设施建设、小区内房屋公共区域修缮等改造，城镇居民居住环境得到进一步改善。2019—2020 年，投资 9 亿元，逐年推进 2000 年以前建成老旧小区改造，惠及 58,496 户百姓。大力支持保障房建设。下达国家、省补助资金 11 亿元，改善中低收入城市居民住房条件。做好住房租赁补贴发放工作，发放住房补贴 164 万元。投资 86.38 亿元，持续推进棚户区改造。

7. 民生兜底工作更加精细。筹集困难群众救助资金 19 亿元，使 7 万名困难群众得到基本生活救助。落实各类退役军人资金约 11 亿元，保障了退役军人安置、优抚对象抚恤、医疗补助、义务兵优待、军转干部生活补助等各项工作顺利开展。针对老残孤困特殊群体，大力开展扶助救济。发放高龄老人补助 1 亿元，保障高龄老人基本生活。投入市级福彩公益金 2.46 亿元，用于“三无”老人和优抚对象等特殊群体补助、资助农村贫困户危房改造、支持农村敬老院实施维修改造以及市县两级社会福利机构建设。

(三) 提质效、促创新，财政职能作用全面加强。

全面落实国家减税降费等积极财政政策并不断提质增效，促进创新驱动发展、经济转型升级，确保经济平稳健康运行。

1. 推动企业科技创新和产业升级。落实国务院支持东北振兴若干重大政策，下达国家、省补助资金 5.73 亿元，推动城区老工业区搬迁改造及东北振兴新动能培育平台及设施建设。落实支持服务业发展的政策和资金，下达国家服务业发展引导资金 1,478 万元。拨付各类激励企业创新发展的专项资金 1.07 亿元，用于辽宁省名牌产品奖励、科技专项资金、企业上市专项奖励、信息化及两化融合发展、省市技术中心认证、军工资质认证、智慧城市建设等方面。向上争取各类支持企业发展的专项资金 3,485 万元，用于中央制造业高质量发展、中央工业转型升级（中国制造 2025）、军工基建、军工科研核设施退役及放射性废物治理和国防领域科技等方面。加大科技支持力度，下达各类科技专项资金 1.82 亿元，用于科技创新、专利补助、科技“小巨人”等方面。

2. 推进国有企业深化改革。制定出台1+7+4政策，拨付资金9,174万元，用于接续47户厂办大集体企业4,918名职工养老保险，确保退休职工老有所养、病有所医。下达“三供一业”中央财政补助资金8,146万元，推进鞍山市沈焦洗煤有限公司、海城镁矿耐火材料总厂“三供一业”分离移交工作。拨付专项资金3.77亿元，解决鞍山日报社、化纺厂及其附属企业、国际大酒店、工务器材厂、市鞍勤集团等国有企业历史遗留的各类问题，确保国有企业干部职工队伍稳定。

3. 促进中小微企业和服务业发展。贯彻落实国家减税降费政策及支持小微企业发展的各项税收优惠政策，取消或降低标准行政事业性收费和政府性基金39项，2017年4月起至今，年均减轻企业负担2.3亿元。

4. 支持农业转型升级。下达全国新增千亿斤粮食生产能力规划田间工程中央基建投资2.04亿元。拨付补贴资金4.64亿元，为1,451万亩种植业进行保险；拨付补贴资金1,932.6万元，为1,441万亩林业进行保险；在全省率先试点实施畜牧业保险，拨付财政补助资金8,126万元；拨付财政补助资金4,554万元，为23,262万段食用菌进行保险。政策性保险为我市承保业户累计提供125.56亿元的风险保障。落实粮食补贴惠农政策，发放玉米、大豆和稻谷生产者补贴资金13.99亿元。落实惠农补贴政策，发放耕地地力补贴13.4亿元、农机购置补贴2.37亿元。落实“一事一议”财政奖补政策，投入5.43亿元，建设村内道路2,061公里，建设桥涵253座，为我市广大农民增收提供有力保障。

（四）重统筹、抓保障，三大攻坚战成效显著。

全面落实党中央关于打好三大攻坚战的决策部署，统筹资金政策，加强财力保障，在巩固已有成果的基础上，继续抓重点、补短板、强弱项，推动如期实现全面建成小康社会。

1. 打赢脱贫攻坚战如期实现。聚焦解决“两不愁三保障”突出问题，坚持因地制宜，全面实施分类施策，积极构建专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫“三位一体”扶贫大格局，牢牢抓住“项目”“医疗”两个重点，着力推进脱贫攻坚“两普两帮一提升”工程。积极推进村级资产收益项目建设，全市贫困村实现了村集体产业扶贫项目全覆盖。投入各级扶贫资金6.13亿元，确保全市建档立卡贫困人口33,185人（15,862户）全部脱贫，81个贫困村全部销号，岫岩县完成脱贫“摘帽”。

2. 助力生态环境治理成效明显。落实大气污染防治行动计划，投入大气污染防治资金和淘汰燃煤小锅炉补贴资金1.28亿元，推进烟气脱硫脱硝和细颗粒物除尘等重点治理工程建设。实施水污染防治行动计划，投入水污染防治资金2.77亿元，全面推进水源地环境整治，确保饮用水安全。制定实施土壤污染防治行动计划，投入土壤污染防治资金1.77亿元，优先保护耕地土壤环境，强化工业污染场地治理，推进重金属污染治理。群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出环境问题得到根本解决。

3. 防范化解债务风险措施精准。积极化解政府存量债务，坚决遏制债务增量，减轻政府债务负担。“十三五”期间，共计发行置换债券资金501.77亿元，其中45亿元用

于偿还政府拖欠工程款，节约利息金额超过 15 亿元，降低了资金使用成本；共计发行新增债券资金 20.55 亿元，主要用于生态环境治理、基础设施建设等项目。大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，依法依规实施 PPP 项目，并获得中央奖补资金 3,900 万元。成功申报 2019 年深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市，获得 3,000 万元专项资金支持。与省担保集团各出资 1.5 亿元构成注册资本金，成立市科技担保公司，增强了我市科技型企业融资能力。

（五）固根基、强弱项，财政体制改革取得新突破。

按照坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的部署要求，在已确立的现代财政制度框架的基础上，继续深化财政体制改革，加快建立现代财政制度。

1. 完成县乡财政体制改革。建立县乡“分灶吃饭”的体制，2018—2020 年，实施 3 年内乡镇新增财力全返政策，支持乡镇国库独立运行，乡镇财政保障能力进一步增强。

2. 推进市以下财政体制调整。2020 年 1 月 1 日在我市全面启动新的市以下财政体制，并相继出台了《关于明确市以下财政体制相关政策的通知》和《关于明确市本级下划企业名单的通知》等配套政策，从财政体制上进一步引导和调动各地区加快产业转型升级、发展实体经济的积极性，使各地区充分发挥比较优势，促进区域协调均衡发展。

3. 实现市本级国库集中支付电子化。实现财政部门、人民银行、预算单位、代理银行四方财政资金支付及清算业务的无纸化，我市成为全省首家国库集中支付电子化系统上线运行的地级市。

4. 完成预算单位差旅费电子凭证网上报销试点改革。依托统一的差旅电子凭证网上报销公务平台，全流程电子化管理，取消纸质报销凭证，节省了行政运行成本。

5. 推进政府采购审批“放管服”改革。发挥政府采购支持作用，创新融资渠道，立足部门简政放权，抓大放小，助力我市中小微企业发展。放开目录内、外 30 万元以下政府采购财政审批权限，取消车辆购置、牌照办理财政部门审批环节，下放县区购置车辆的审批权限，提高了政府采购效率，提升了政府采购服务水平。

（六）强监督、重绩效，财政资金安全管理能力不断提高。

扎实推进《预算法》等财政法律法规的落实，不断完善财政监督和绩效管理制度。强化财政监管。围绕市委市政府“重实干、强执行、抓落实”重点工作，突出财政中心工作和社会关注的热点问题，构建覆盖政府性资金和财政运行全过程的财政监督机制，深入开展党中央重大决策部署落实情况以及扶贫、教育、医疗、环保、预决算、会计等领域资金专项监督检查，发挥了财政监督对财政管理和财政改革的支持和保障作用。深化绩效管理。按照“试点先行、逐步扩面”的原则，逐年扩大绩效管理范围，将编制绩效目标从财政拨款 1,000 万元以上的项目扩大到 200 万元以上的项目。在实现一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算三部预算的项目支出绩效目标编制全覆盖的基础上，将部分预算单位的年度收入、人员经费、公用经费、项目支出及履职情况全部纳入绩效目标编制范围，从而编织了一张“无死角、无缺失、无遗漏”绩效管理体制，

切实保障了财政资金使用安全。

（七）敢担当、善作为，全力支持打赢疫情防控阻击战。

2020年，面对来势汹汹的疫情，全市各级财政部门坚决贯彻党中央、省、市委关于统筹推进疫情防控和经济社会发展各项工作决策部署，闻令而动、听令即行，全力支持建立疫情防控常态化机制。第一时间建立财政资金拨付和防疫物资采购“绿色通道”，拨付疫情防控专项资金4.2亿元。落实国家阶段性减免企业养老、失业、工伤、医疗保险的单位缴费，减轻企业保费负担19.8亿元。助力实施“春风行动”六个工程，向3,000余户企业发放援企稳岗补贴2.4亿元，发放企业疫情期间线上培训补贴1,543万元，为企业和个人提供贷款担保3.2亿元。出台《鞍山市关于落实应对新冠肺炎财政贴息政策的实施细则》，发放创业担保贷款贴息资金990万元。

“十三五”时期，在市委、市政府正确领导下，全市财政实现了平稳运行，基本支出和重点支出得到有效保障，财政改革不断推进。同时，我们也清醒地认识到，当前财政工作仍然存在着一些问题和不足。一是受经济下行压力、新冠疫情防控常态化和减税降费等因素影响，财政增收基础尚不牢固。二是财政刚性支出规模不断增大，收支矛盾愈加突出，实现收支平衡难度进一步加大。三是政府债务风险仍然较高，争取新增债券资金难度较大，清理消化暂付款任务艰巨，必要的基础设施建设和重点生态环保项目面临没有资金来源的窘迫境地。四是剥离驻鞍央企“三供一业”分离移交、厂办大集体改革、退休人员社会化管理等方面企业办社会职能所需的资金缺口巨大。五是县（市）区收入分化明显，发展不均衡不充分矛盾较为突出。

二、“十四五”时期鞍山财政面临的发展环境

从国际国内环境看，当今世界正经历百年未有之大变局，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情影响广泛深远，世界进入动荡变革期，美国对中国发展的打压将是长期的国际变量。我国发展仍然处于重要战略机遇期，已转向高质量发展阶段，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，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，继续发展具有多方面优势和条件，同时我国发展不平衡不充分问题仍然突出，实现高质量发展还有很多短板弱项。从国家和省财政政策上看，国家将继续保持宏观经济政策的连续性和稳定性，表现在积极的财政政策要大力提质增效，更加注重结构调整，巩固和拓展减税降费成效。为推进东北实施新一轮振兴战略，中办发〔2019〕37号、财政部《深入推动东北振兴加大财政政策支持的意见》以及省财政厅《深入推进东北振兴财政支持政策落实工作方案》的相继出台，为我们今后一个时期做好财政工作提供了难得的契机，为财政经济平稳运行创造了条件。从鞍山区域特点看，鞍山正处在加速经济结构调整的关键期，区域内有较好的产业优势、资源优势，具有国内最完整的钢铁产业体系。就财政收入而言，受我市产业结构问题限制，新兴产业比重低、贡献小，以创新为引领的发展模式还没有建立。加之经济下行、减税降费、政策性减收等多重因素叠加影响，拉低了我市财政收入增长速度，全市财政增收

工作面临很大困难。在支出方面，全市经济和社会事业发展对资金需求继续增加，保工资、保运转、保基本民生支出，贯彻落实党中央重大决策部署中的刚性支出，激活调动干部、市场主体、基层三个积极性的动力源投入规模不断增大，推动我市经济社会高质量发展及推进市域治理体系和治理能力现代化任重道远，“十四五”时期我市财政收支矛盾将愈加突出。

三、“十四五”时期财政发展的指导思想、基本原则和预期目标

（一）“十四五”时期鞍山财政发展指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于东北、辽宁振兴发展的重要讲话和重要指示批示精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，推进市域社会治理现代化。坚持系统观念，全面落实政府过紧日子的要求。围绕推进我市经济社会高质量发展、落实“三个面向”，加强财政资金统筹力度，巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果；加大优化支出结构力度，增强中央重大决策部署、国家重大战略任务以及市委市政府重点工作任务财力保障；加强地方政府债务管理，加快建立现代财政体制，强化预算约束和绩效管理，聚焦优化营商环境，落实更加提质增效、更可持续的财政政策，努力为实现我市“十四五”发展目标提供更加有效的财政体制保障、财政政策支持 and 综合财力支撑。

（二）“十四五”时期鞍山财政发展基本原则。

——坚持党的全面领导。坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，不断提高适应新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局的能力和水平，形成与高质量发展相适应的思路理念、工作方法和实践路径，为实现财政高质量发展、推进新时代鞍山全面振兴全方位振兴提供根本保证。

——坚持新发展理念。坚持创新、协调、绿色、开放、共享一体践行、立体推进、贯穿振兴发展全过程和本领域，积极服务新发展格局，转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持改革发展成果人人共享，以普惠性、保基本、均等化、可持续为方向，以不断实现人民对美好生活的向往为目标，有效破解人民群众最关心的问题，努力在提高公共服务能力和水平、保障和改善民生方面推出新措施。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，扩大公共服务有效供给，满足多样化公共服务需求，不断增强人民群众的获得感、公平感、安全感和幸福感。

——坚持事权和支出责任相适应。科学界定政府间的事权与支出责任划分，既有效保障市级宏观调控、重大改革实施和区域协调发展，集中财力办大事，又充分考虑各区

实际，充分调动和发挥各级政府积极性，促进各级政府各司其职、各负其责、各尽其能。

——坚持系统观念。全面落实习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上发表重要讲话部署的“六项重点工作”，国清书记在今年9月28日省委常委会（扩大）会议上提出的“七个必须”的工作要求，以及市第十三次党代会提出的七项重点工作部署，系统处理好“大和小”“远和近”“软和硬”“长和短”的关系。以优化财政资源配置为着力点，深化推进财政资金统筹使用；以教育、医疗卫生、科技、民生等为重点，逐步提升基本公共服务的统筹层次和保障水平；以增强系统性、整体性、协同性为目标要求，加大其他领域中具有重大牵引作用改革的财政统筹支持力度。

——坚持法治规范和公开透明。牢固树立法治理念，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，按照推进国家治理体系和治理能力现代化的部署要求，不断创新完善财政治理方式。

（三）“十四五”时期鞍山财政发展预期目标。

1. 财政收入。2025年，全市地方一般预算收入预期达到210.40亿元，比2020年增加53.12亿元，增长33.7%，“十四五”期间年均递增6.0%。

表3：“十四五”时期鞍山市一般公共预算收入预计完成情况

年份	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
一般公共预算收入(亿元)	163.57	171.75	182.05	194.80	210.40
增幅(%)	4.0	5.0	6.0	7.0	8.0

2. 财政支出。2025年，全市一般预算支出预期达到465.21亿元，比2020年增加117.58亿元，增长33.8%，“十四五”期间年均递增6.0%。

表4：“十四五”时期鞍山市一般公共预算支出预计完成情况

年份	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
一般公共预算支出(亿元)	368.49	390.60	414.04	438.88	465.21
增幅(%)	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0

3. 主要目标。“十四五”时期，重点领域和关键环节的财政改革取得实质性进展，现代财政制度基本建立，财政作为国家治理的基础和重要支柱作用得到充分有效发挥。

——财政可持续发展能力显著增强。减税降费等积极的财政政策持续推进；一般公共预算收入与经济保持同步增长，财政收入增长的稳定性不断增强；“三保”支出在财政支出中的优先地位进一步巩固；地方政府举债融资机制进一步完善，地方政府隐性债务风险得到有效防控。

——财政政策的支持和引导作用充分体现。财政政策支持方式进一步优化，可预期性进一步提高。财政政策在推动创新发展和产业升级、落实就业优先政策、促进教育高质量发展、稳步提高社会保障水平、完善社保基金管理、推进健康鞍山建设、支持发展文化事业产业、支持全面推进乡村振兴、推动生态环境改善等力度进一步加大；在支持和促进鞍山改善经济结构和产业结构、完成发展新旧动能转换、形成发展新动力过程中

的功能作用明显提升。

——**财政体制机制创新取得新突破**。市、县（区）两级政府事权和支出责任相适应的制度全面建立，城乡基本公共服务的标准化、均等化、法制化水平稳步提高；财政资金统筹使用机制更加成熟，财政直达机制、支出标准、预算评审、资产管理融入预算管理的体制机制日趋完善；预算管理一体化建设基本完成，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，财政资金使用效益显著提高。

——**财政法治化水平全面提升**。法治意识不断增强，财政监督体制机制更加成熟，法治财政基本建成，财政管理的科学化、规范化、信息化加快推进，依法行政、依法理财的能力和水平全面提升。

——**财政运行透明度明显提高**。财政信息公开的范围不断扩大、内容不断细化；财政政策、预决算、行政审批和政府采购等重点领域的信息公开实现新突破；财政信息公开的完整性、时效性和准确性不断增强，信息化和集中化水平不断提高。

四、发挥财政政策引导作用，推动创新发展和产业升级

立足鞍山资源和产业基础优势，深入研究财政促进经济增长的政策措施，突出科技创新，做好改造升级“老字号”、深度开发“原字号”、培育壮大“新字号”这“三篇大文章”，围绕“技术升级改造”“数字化改造”“节能改造”和“环保改造”的“四改”工作，大力推动创新发展和钢铁深加工、菱镁、装备制造、高新技术等产业升级。

1. 以创新引领发展，激发高质量发展内生动力。充分运用科技专项资金、结构调整资金等政策措施，鼓励企业加大研发投入。加大财政在研发平台建设、重大技术攻关应用、高端人才引进培育等方面的支持力度，对重大技术改造项目给予财政补助和贷款贴息。支持企业与高校、科研院所共建创新平台。充分发挥财政资金引导作用，撬动社会资本和民间投资向科技成果转化集聚，提高科技成果转化成效。深入实施人才强市和人才优先发展战略，贯彻落实“钢都英才计划”相关政策，在本级预算中适当安排人才专项资金，激发人才创新创业活力。

2. 以六大产业为基础，推动建立支撑高质量发展的现代产业体系。积极配合业务主管部门，统筹中央、省以及市县两级基建投资资金，发挥投资对经济发展的拉动作用，对产业转型升级项目，给予政策资金扶持。加大投入力度，支持鞍钢改革发展，深入推进“双鞍”融合；推动菱镁产业向精深加工和新材料方向发展；围绕能源装备、交通运输装备、冶金矿山成套装备、关键核心零部件、智能装备、节能环保装备六个领域，利用5G、人工智能等信息技术赋能，推动装备制造业向智能化、高端化、绿色化、成套化迈进；支持建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的高新技术创新体系，推动成果转化，做大产业规模；支持“四产融合”城市融合经济体大力发展；支持推进数字产业化和产业数字化，加速数字经济和实体经济深度融合，建设数字鞍山。

五、坚持尽力而为、量力而行，稳步提高基本民生保障水平

坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，

健全基本公共服务体系，让人民群众获得感、公平感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

1. 强化就业优先政策。支持实施更加积极的就业创业政策，促进创业带动就业。健全就业公共服务体系，完善重点群体就业支持体系。统筹用好就业补助资金、职业技能提升行动资金、工业企业结构调整专项奖补资金、失业保险基金等，加强就业困难人员就业培训和托底帮扶，保持零就业家庭动态清零，推动稳住就业基本盘。

2. 促进教育高质量发展。加大学前教育财政投入，加强学前教育的公益性普惠性。均衡教育经费配置，推动义务教育优质均衡发展。支持发展特色化高质量的高中教育。支持民办教育发展。支持高校实现提质培优发展。分类推进“双一流”建设。落实家庭经济困难学生资助政策，促进教育公平。

3. 提高社会保障水平。全力做好企业养老金筹集上解工作，确保企业养老金发放工作平稳有序开展。支持推进机关事业单位养老保险制度改革，协助推进工伤保险基金省级统筹。支持健全退役军人工作体系和保障制度。支持改革完善社会救助制度，持续推进社会救助工作规范化发展，提升社会救助工作水平。继续做好困难群众救助工作，多渠道筹集资金，支持完善帮扶残疾人、孤儿等社会福利制度。

4. 推进健康鞍山建设。支持完善医疗卫生服务体系。支持疾病预防控制体系建设。持续深化医药卫生体制改革，提高城乡居民医保筹资标准，在基本医疗保险市级统筹的基础上加大基本公共卫生投入，切实减轻群众看病就医负担。支持完善医疗保障和药品耗材供应体制，提高基本医疗保障水平。提高中医药事业支持力度。支持社会办医，推广远程医疗。

5. 推动养老服务和养老事业发展。加大福彩公益金投入力度，推动健全基本养老服务体系，发展普惠制养老服务和互助性养老，支持家庭承担养老功能，培养养老新业态，构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充的医养康养相结合的养老服务体系。推动构建政府养老护理保障体系以及养老、孝老、敬老的政策体系和社会保障体系。

6. 支持“四产融合”发展。充分发挥文化、旅游、体育、健康“四产融合”就业广覆盖、消费强拉动作用，突出文化牵动，以效益为纽带，依托政策引导，统筹安排财政资金，撬动更多社会资本投入，推动我市“四产融合”项目做大做强。健全公共文化服务财政保障机制，提高文化惠民工程的覆盖面和实效性。加大财政资金投入，推进博物馆、图书馆、文化馆、体育场馆等公益性文化体育设施向社会免费开放。采取政府购买服务的方式，支持实施文艺创作精品提升工程、非遗传承利用工程、文物保护和工业遗产开发利用工程。支持培育新兴文化业态，发展“网红经济”。支持建设南沙河“四产融合”、千山休闲度假、乡村旅游、红色钢铁旅游、体育旅游、温泉康养、城市旅游、特色旅游等8大旅游主体功能区，形成全域旅游新格局。支持“中国（鞍山）篮球训练基地及生态文化体育小镇”项目建设。支持运动休闲设施建设，倡导全民健身运动。支持发展健康新产业、新业态、新模式，不断满足群众多层次、多样化的健康需求，推动打造中医药康养、残疾人康养基地和温泉康养胜地。

7. 推进城市基础设施建设。加大财政资金投入力度，拓宽资金来源渠道，加快构建功能完善、管理科学、安全高效的现代化城市基础设施体系，努力创建绿色生态宜居城市。坚持“量力而行，尽力而为”的原则，在科学论证的基础上，有序推进道路、排水及污水处理、供水、供气、供暖、供电、通信、公共交通等重点基础设施建设。充分发挥市场机制作用，研究制定支持引导政策，通过购买服务、新增设施有偿使用等方式，引导专业机构、社会资本参与老旧小区改造。不断完善城市基础设施配套费征收管理体制，充分发挥其对城市建设资金的补充作用。不断加强城市基础设施建设专项资金的绩效评价和投资评审工作，充分发挥财政资金的使用效益和社会效益。

8. 推动“三个面向”落实。坚持以人民为中心的发展理念，坚持面向群众、面向企业、面向基层，推动构建与群众互动、与企业互动、与基层互动的工作体系，进一步增进人民福祉，营造良好发展环境。加大财政资金支持力度，深入推进“我为群众办实事”实践活动，推动民生大数据平台改造成为全市互动总平台。依托民心网，通过“12345”热线电话、“鞍山互动宝”手机APP等渠道和阵地，建立横向相联、纵向贯通的运行体系。

六、完善财政支农政策，全面推进乡村振兴

不断加大财政对“三农”领域的投入力度，以推进农业供给侧结构性改革为抓手，聚焦优先保障粮食安全、促进农业高效高质发展、支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接等工作重点，加快推进农业农村现代化。保障国家粮食安全。支持耕地质量保护和地力提升，大力推进高标准农田和农田水利建设，落实好东北黑土地保护性耕作行动计划和产粮大县奖励政策，加大先进、高端、智能化农机补贴力度。完善三大粮食作物完全成本保险和收入保险、大灾保险等政策性农业保险，积极开展符合地方特色农产品保险品种，提升分散风险能力，稳定农民收入。促进农业高效高质发展。聚焦实施乡村振兴战略，支持破解制约农业产业发展的专业技术人才储备不足、农业大数据体系缺乏、数字技术应用推广不足等短板，大力推进农业产业向智能化、数字化转型升级，提高农业现代化水平。推动农业转型升级，坚持质量兴农、绿色兴农、品牌强农，推进农业由增产向提质转变。深化农村综合改革，以农村集体产权制度改革为抓手，加速农村生产要素市场化配置，激活农村沉睡资产。加大乡村建设支持力度。统筹规划和优先建设农村基础设施，促进城乡公共服务均等化发展，深化农村人居环境整治，全面解决户厕改造、饮水安全、污水治理和垃圾处理问题，加强农业生产废弃物资源化利用和无害化处理。多渠道吸引社会资本的投入，打造一批精品示范村和美丽示范村。支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。落实“四个不摘”要求，保持财政支持政策和资金规模总体稳定，建立解决相对贫困的长效机制，防止因病等返贫。

七、坚持资金投入同污染防治攻坚任务相匹配 大力推动绿色发展

坚持绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山理念，坚持可持续发展，加大财政资金投入力度，支持做好碳达峰、碳中和工作。深入打好污染防治攻坚战。统筹用好大气污染防治资金，加快发展清洁能源和新能源，加快推进鞍山市大气环境数据监管系统建设，提高环境监测监管能力，建立大气污染防治项目储备库，不断拓宽资金筹措

渠道，通过政府购买服务、PPP等形式引导社会资本投向大气污染防治领域。推进土壤污染治理。强化土壤污染风险管控和源头防控，支持开展重点行业企业土壤污染状况调查及监测评估，支持重点地区进行土壤污染风险管控、污染土壤治理与修复，持续推进“五矿共治”非煤矿山综合整治，实施历史遗留废弃矿山环境修复治理，加快推进绿色矿山建设。加大水污染治理力度。加大资金投入、创新支持方式、突出支持重点，实施水体生态修复。强化重点河流污染和黑臭水体治理，支持县区污水处理设施及配套管网建设，提升污水处理能力。推进绿色低碳发展。支持绿色技术创新，全面推行清洁生产，推进重点行业和重要领域绿色化改造。支持开展城区绿化，大力开展植树造林，加大公共区域内部和周围的绿化建设力度。支持推进垃圾分类。支持发展生态旅游、生态农业等“生态+”产业。

八、“十四五”时期鞍山财政发展规划目标保障措施

（一）多措并举，增强聚财生财能力。

1. 加强财源建设。围绕扶持传统产业和骨干企业，通过财政贴息、担保等引导性资金，对其技术改造、扩大产能等方面给予财政支持，提升传统产业竞争力；围绕发展支柱产业和新兴产业，大力支持有经济发展潜力、对财政增收有贡献的重点项目和重点企业，促其尽早竣工投产、提质增效；围绕支持中小企业发展，认真落实振兴东北老工业基地相关政策、结构性减税等税收政策，切实减轻中小企业负担；围绕支持园区转型升级，加大对园区建设投入，培植后续财源，促进财政收入与经济协调同步增长。同时，坚持把项目建设作为壮大财源的一项基础性工程来抓，加快财政支出进度，促进项目优势尽快转化为财源优势。

2. 强化税收和非税入库。健全与税务部门的定期会商机制，加强税源管理，规范税收秩序，确保应收尽收。推进财政票据电子化改革，优化非税收入管理系统，简化收缴流程，提高收缴效率。加大非税收入监管和统筹使用力度，多渠道盘活国有资源资产，努力挖掘增收潜力。

3. 精准有效实施积极的财政政策。完善并抓好直达机制落实。建立中央直达资金管理台账，提高直达资金管理水平，完善监控系统，增强直达机制政策效果，保障资金直达基层、惠企利民。持续推进减税降费。综合考虑财政承受能力和实施助企纾困政策需要，保持政策的连续性。定期开展减税降费政策落实情况检查，加大各类违规涉企收费整治力度，督促各非税收入执收单位及县（市）区执行好减税降费政策，坚决防止弱化减税降费政策红利，营造良好的营商环境。抢抓政策机遇。深入研究国家推进东北振兴加大财政政策支持的意见，积极争取国家和省最大资金、最优政策支持。

（二）统筹发展和安全，防范化解财政风险。

1. 有效防范化解政府债务风险。积极化解政府存量债务。完善风险评估预警机制、应急处置机制，确保不发生区域性和系统性债务风险。对未建、在建和已完工项目加大清算、论证力度，压实债务数据，合理合规控制规模。开展债务置换，缓解风险。严控隐性债务增长。牢固树立底线思维意识，加强政府全口径债务管理，对高风险地区制定

应急处置预案和预警机制。加强新增隐性债务管理，严格落实新增隐性债务问责制度，严肃举债主体责任，确保发现一起，查处一起，问责一起。

2. 坚决防范基层“三保”风险。坚持“三保”支出在财政支出中的优先地位，在年度预算安排中重点足额编列、不留缺口，杜绝出现拖欠工资等问题。加强执行监测，结合直达资金管理，动态掌握县区执行情况，严禁挤占挪用“三保”支出，确保“三保”不出风险。

3. 有效拓宽实体项目政府投资渠道。积极争取地方政府新增债券资金。紧密跟踪政策动态，围绕国家确定的重点产业投资方向，按照“资金跟着项目走”的原则，立足长远，谋划、储备、推进一批补短板、促振兴的项目，做好项目前期准备、评估遴选等工作，加快推进项目申报。大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，吸引社会资本参与城市基础设施和社会公益事业建设，实现政府与社会资本的合作共赢。

4. 推进财政暂付款消化。全面落实“逐步消化存量，严格控制增量，总量只增不减”的目标，对2018年底前形成的暂付款，严格按照消化方案确定的时间节点完成年度存量消化任务，确保在2023年底前消化完毕。

5. 加快推动财政金融监管转型升级。加大地方国有金融资本管理力度，履行出资人职责，积极做好金融企业国有资产风险防范管理工作。协调各相关单位，按时间段完成地方国有金融企业季报快报，积极完成地方国有金融企业财务决算相关工作。通过编报决算报表、撰写财务决算报告和国有资产保值增值报告等方式，及时掌握我市地方国有金融企业基本财务状况和资产运营情况。

（三）以优化营商环境为基础，全面推进财政体制改革。

1. 稳步推进财政事权和支出责任划分改革。围绕推进国家治理体系和治理能力现代化，进一步明确我市和所辖县（市）区的事权和支出责任，在保持收入格局大体不变的情况下，合理调整本级与县（市）区的收入划分，同时明确各自的保障责任，形成各级财力与事权相匹配的财政体制，切实保障各级政权运转和本级管理的社会事业发展所需支出，为推动区域经济发展、强化社会管理和公共服务职能提供资金保障。

2. 建立全面规范公开透明的现代预算制度。细化政府预决算公开内容，除涉密信息外，所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。细化部门预决算公开内容，逐步将部门预决算公开到基本支出和项目支出。逐步推进预算管理一体化平台建设，将预算编制和预算执行有机结合，运用信息化手段解决当前管理存在的问题，实现财政管理全流程的动态反映和有效控制，最终实现预算资金全过程监控。

3. 推进预算一体化改革，构建全方位全过程全覆盖的预算绩效管理体系。持续推进预算绩效管理。按照创新思维、超前举措的思路，进一步完善顶层宏观规章制度设计，制定出台鞍山市《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》，加强绩效闭环式管理体系建设。纵向推进县（市）区绩效管理。以省预算绩效管理一体化平台为纽带，将一体化系统用户端延伸至各县（市）区，打造省、市、县三级联动的绩效管理新模式，逐步构建覆盖全面、业务协同、上下贯通、开放共享的绩效大数据应用格局。

4. 完善现代财政国库管理制度。推动国库集中支付电子化改革向纵深推进。在市本

级全面完成国库集中支付电子化改革的基础上，将国库集中支付电子化管理工作向县（市）区纵深推进，完成市与县级网络连接工作，让乡镇财政实现从“跑银行”到“点鼠标”的跨越，切实提高财政资金安全性和使用效率；在完成预算单位差旅电子凭证网上报销改革试点任务的基础上，向全市预算单位全面推广改革成果，实现国库集中支付电子化闭环管理，降低党政机关行政运行成本。全面推行非税收入收缴电子化管理。在市本级非税收缴电子化已成功上线运行的基础上，进一步完善收缴平台，逐步将平台向市级和各（市）县区行政事业单位推广，提高财政管理信息化水平。

5. 深化政府采购制度和政府购买服务改革。强化采购人主体责任意识，全面落实“谁采购，谁负责”的原则，将采购限额标准提高到50万元。加速云采购建设，推进我市“互联网+政府采购”改革，实现政府采购全流程电子化，提高政府采购信息化建设水平。建立对采购代理机构和专家的指标评价体系，不断提升政府采购的专业化水平。继续推进政府购买服务改革，科学编制政府购买服务目录，引导社会力量参与政府公共服务。

6. 全面深化会计制度改革，加快实现会计管理的法治化、信息化和现代化。广泛开展会计普法教育，引导广大会计工作者学好用好会计法律知识、自觉树立诚信理念。加强会计人员继续教育工作，不断提高会计人员专业胜任能力。推动会计工作转型升级，提高服务社会、服务会计人员的能力和水平。积极发展会计服务市场，推进代理记账业务不断发展。实施会计人才战略，发挥会计人才引领作用。加强会计学术组织建设，增强社会服务力。

7. 深化行政事业单位资产管理体制改革。加强行政事业单位资产配置管理，严格控制配备新增资产，加强现有资产共享共用，将“过紧日子”落到实处；制定行政事业单位国有资产出租出借管理办法，堵塞监管漏洞，确保“收支两条线”执行到位；盘活“三闲一烂”，以闲置资产盘活换新型产业、换资本资金；加强扫黑除恶专项斗争专项斗争涉黑涉恶罚没资产处置，彻底铲除黑恶势力犯罪的经济基础，实现资产收益最大化和地区社会经济各项事业平稳运行，增加财力贡献。

（四）健全制度机制，强化财政管理和监督。

加强预算执行管理。严格执行预算法及其实施条例，依法依规组织收入、安排支出。强化预算对执行的控制，加强预算执行动态监控，严禁超预算、无预算支出。进一步加强财政暂付款管理。完善财政监督体制机制。加大中央直达资金和各类专项资金监管力度，实现穿透式管理、全流程监管、全周期跟踪，确保财政资金使用规范安全高效。加大财政监督与其他监督的贯通协调，推动形成监督“大格局”。健全完善事前、事中、事后监管机制。建立正向激励和负面清单制度。建立财政监督评价机制，强化预算单位的财政监督结果应用，形成财政监督结果与预算安排直接挂钩的导向机制。推动会计准则高质量实施，进一步加强会计监管。强化部门预算和转移支付监管，提升财政资金使用效果。

（五）加强党的全面领导，提高财政党领导贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平。

以党的政治建设为统领，全面贯彻落实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，确保党中央、省、市委重大决策部署落地落实。认真贯彻执行民主集中制，健全党组议事决策机制。落实全面从严治党责任制和意识形态责任制，提高党的建设质量。全面贯彻新时代党的组织路线，实施党的建设“两强两抓”工程，把财政党的基层组织建设成为坚强战斗堡垒。推动全面从严治党向纵深发展，锲而不舍落实中央八项规定精神，持续纠治形式主义、官僚主义，坚决防止“四风”问题反弹回潮。严格贯彻执行《党政领导干部选拔任用工作条例》，坚持党管干部原则，确保选人用人正确方向。落实好干部标准，建立《优秀年轻干部动态管理储备库》，加强干部教育培养特别是年轻干部培养。树立“人人都是营商环境、个个都是开放形象”的理念，让党建引领有抓手、好操作、能持久。建立完善干部容错纠错机制，形成以干成事论英雄、以解决实际问题论能力、以高质量发展项目和高水平制度创新成果论业绩的鲜明导向，营造风清气正的干事创业环境，建设忠诚干净担当的高素质财政干部队伍，激励广大财政党员干部担当作为，为全面完成“十四五”财政发展规划提供坚强保证。