

舟山市普陀区发展和改革局 舟山市普陀区财政局 文件

普发改[2021]16号

关于印发舟山市普陀区财政“十四五”规划的通知

各镇人民政府、街道办事处、管委会、区属有关单位：

现将《舟山市普陀区财政“十四五”规划》印发给你们，
请认真贯彻执行。

附件：舟山市普陀区财政“十四五”规划

舟山市普陀区发展和改革局

舟山市普陀区财政局

2021年11月30日

附件

舟山市普陀区财政“十四五”规划

二〇二一年十一月

“十四五”时期，是我区经济社会发展的重要机遇期，是深入推进海洋经济，高水平建设开放活力的幸福普陀的关键时期。根据《浙江省财政“十四五”规划》、《舟山市财政“十四五”规划》等文件相关精神，结合我区财政改革与发展的实际，在对全区“十三五”期间财政工作进行分析总结的基础上，制定本规划。

一、“十三五”普陀区财政改革进展和取得的成效

“十三五”时期，在区委区政府的正确领导下，围绕我区国民经济和社会发展第十三个五年规划和上级财政部门提出的发展战略目标，我区财政事业取得重大进展，完成了财政“十三五”规划的主要目标任务，有力支持了我区社会经济统筹协调发展。

（一）地方财政收支规模不断扩大

1. 收入稳步增长，增速总体趋缓。“十三五”以来，受大环境经济下行、“营改增”全面推开、朱家尖区域体制划归市属、多轮降税减费政策落地、产业新旧动能转换等因素叠加影响，全区财政收入稳步增长，增速总体趋缓。2020年全区一般公共预算收入为30.46亿元，为2016年同口径执行数27.69亿元的110.0%，年均增长2.4%（按新一轮市区财政管理体制，从2020年起，市与两区财政收入口径由原区级留成部分调整为按金库数反映，市级分成部分通过财政体制结算上解；相应对2016年执行数作同口径调整）。税收收入占财政收入的比重一直稳定在80%左右，对财政收入的支撑作用明显。加强政府非税收入管理，推进收费项目目录

公开。坚持“收支两条线”管理，逐步实现执收行为的规范化、收入管理的透明化和资金分配的公平化。

2020 年全区政府性基金预算收入为 1209 万元；2020 年全区社保基金预算收入为 3.18 亿元（按市级要求，从 2017 年起社会保险基金收支预算和决算草案由市级社会保险经办机构统一编制和汇总；机关事业单位基本养老保险仍暂由我区管理）；2020 年全区国有资本经营预算收入为 1200 万元。

2.支出逐步增加，结构不断优化。“十三五”期间，在收入和财力增长的推动下，财政支出规模逐步增加。2020 年全区一般公共预算支出为 61.06 亿元，为 2016 年执行数 55.28 亿元的 110.5%，年均增长 2.5%。五年期间，全区累计支出 302.63 亿元；其中用于保障和改善民生支出达 241.93 亿元，年均增长 2.4%。2020 年全区政府性基金预算支出为 20.65 亿元；2020 年全区社保基金预算支出为 3.04 亿元；2020 年全区国有资本经营预算支出为 1200 万元。在此期间，按照“保工资、保运转、保基本民生”的理财方针和公共财政导向，不断调整和优化支出结构，为全区改革、发展、稳定提供了有力的财力保障。

（二）财政各项改革工作不断深化

1.深化预算管理改革。完善政府预算体系，建立区级专项资金管理清单制度，修订出台 14 个专项资金管理办法。建立跨年度预算平衡机制，全面推行三年滚动财政规划。加强上级专项转移

支付管理，建立定期梳理机制。除涉密信息外，财政信息均实现应公开尽公开。增强预算编制科学性，逐步实现“一个部门一本预算”的汇总预算编制模式。试点部门整体绩效预算改革，制定部门整体绩效指标及绩效目标体系，确定预算绩效评价结果奖惩机制。

2.加强“三公”经费管理。印发《关于压缩行政事业单位业务接待费预算的通知》和《加强接待费报销管理的规定》，严格执行行政成本月报表制度，及时关注各单位实际发生额，每月对各单位的接待费、会议费和培训费实际发生额进行统计排名，通报纪检监察部门。汇编印发《厉行节约反对浪费舟山市普陀区公务支出管理制度选编》，附录典型问题解答，并结合培训，进行政策解读，指导督促各行政事业单位强化厉行节约意识，保证各项支出符合规定。“十三五”期间，“三公”经费逐年下降，年均压缩9.2%。

3.积极推进政府采购改革。推进政采云全域应用，不断规范政府采购行为。优化政府采购营商环境，取消政府采购领域投标保证金，降低政府采购项目履约保证金，全面取消采购文件工本费。推进网上超市“全省一张网”，136家本地供应商驻网，实现“货卖全省，全省买货”。落实政府采购预付款制度，加快采购资金支付进度，积极发挥政府采购支持企业创新政策功能。对政府采购的代理机构开展定期监督检查，督促代理机构依法、合理、

合规、有序开展政府采购代理活动。截至“十三五”末，完成政采云全面推广应用，“政采云”平台使用率达100%。以政府采购网上无纸化操作，实现“零跑腿”，提高了采购效率。

4.完成机关事业单位公车改革。根据我区车辆情况和车改费用节支率7%要求，出台《区级机关执法执勤用车制度改革办法》、《普陀区机关公务用车制度改革涉车辆处置办法》和《普陀区公务出行预算管理办法》等文件，根据对交通补贴、保留车辆运行支出、租车平台等相关费用的测算，提出车改车辆保留及分配方案。2016-2018年，共完成58家涉改机关行政单位和180家事业单位共634辆公务用车的改革，其中保留363辆，报废65辆，涉改处置206辆。经三场公开拍卖会全部成交，共获拍卖成交款768万元，溢价率188.3%。完成分类处理后，及时做好保留车辆的统一定点喷涂及报废、处置与资产核销、调拨，做好车改公务用车定点加油卡的收缴与结算。完成政采云车辆控购系统车辆信息核对及保留车辆的入库，及时配套出台我区车辆新购与更新的相关办法。

5.规范行政事业单位国有资产管理。完善《普陀区行政事业单位国有资产管理办法》，完成我区行政事业单位国有资产清查工作。印发《关于做好区级党政机关机构改革中国有资产管理工作的通知》，制订《普陀区机构改革资产管理相关工作说明》和《普陀区行政事业单位实物资产移交清册》，完成机构改革中的国有资产

管理工作。推进国有房地产集中管理工作，完成大部分房产管理权移交。上线行政事业单位房产集中管理系统，完成每年的行政事业单位国有资产报告、行政事业性国有资产报告编报工作。

6.加强政府购买服务管理。出台《舟山市普陀区人民政府关于政府向社会力量购买服务的实施意见》，规范政府购买服务预算申报，完成政府购买服务预算汇总，做好政府购买服务项目跟踪指导、数据统计。开展事业单位政府购买服务试点，指导区委宣传部购买“今日普陀”报发行服务。

7.推广应用统一公共支付平台。率先全市启动统一公共支付平台建设，出台《关于做好浙江政务服务网统一公共支付平台应用试点工作的通知》。全区首台公共支付自助机在行政服务中心运行，实现二维码及支付宝支付和按需自助取票功能，并启用智能POS刷卡支付全市通缴功能。

（三）突出扶持重点，全面推动产业发展

1.支持民营企业高质量发展。全面落实各项财政惠企政策，“十三五”期间共投入产业扶持资金9.1亿元。做大做强工业，投入工业转型升级资金1.9亿元，支持普陀智造、机器换人。帮扶航运业平稳发展，出台政策加大对航运业的扶持，下达航运业扶持资金1.21亿元。实施推进企业上市和并购重组的“凤凰行动”，推进企业对接多层次资本市场，提高直接融资比重，借力资本市场跨越发展。融合发展旅游业，发展海岛休闲、文化节会、体育

赛事、邮轮游船等业态，下达旅游扶持资金 9100 万元。落实“开放普陀”建设三年行动计划，有效引进外商投资，扩大进出口贸易，发展国际服务贸易，推动打造对外开放新格局，下达扶持资金 3200 万元。加大政策导向和扶持力度，支持缓解小微企业融资难贵问题，“十三五”期间下达政策性融资担保机构开展小微企业和“三农”融资担保业务的风险补偿资金 1200 万元。

2.发挥产业基金引导作用。推进产业基金规范运作，出台《舟山市普陀区产业发展引导基金管理实施意见》，成立舟山市普陀区产业发展引导基金有限公司，设立总规模 3 亿元的产业发展引导基金，于 2018 年底已全部到位，共投资健康产业、高端装备制造等项目 3 个，投入产业基金 6100 万元，撬动社会资本 4.46 亿元。

3.研究落实招商引资政策。针对复杂多变的经济形势和经济下行压力，深刻领会上级文件精神，妥善处理好规范财政优惠政策和促进经济发展的关系。与招商等部门建立起高效便捷的工作联系制度，研究招商引资奖励政策，采集各平台内企业相关信息资料，完善收入分析系统，及时兑现招商引资奖励政策，“十三五”期间招商工作取得明显成效。

（四）社会公共事业协调推进

1.推动教育资源均衡布局。“十三五”期间我区教育持续快速发展，办学条件不断改善，教学质量不断提高，全区义务教育阶段学校省标准化学校达标率达 100%，其中海岛办学条件和教育质

量全面改善。完成沈家门小学拆扩建、桃花中心学校田径场改造、全区中小学及普惠性幼儿园室内照明设施改造工程。实施“互联网+”教育工程、“数字校园”、“智慧教育”建设，完成“互联网+义务教育”三对结对学校同步课堂设备及平台建设安装，为“同步课堂”教学提供技术支持。全区教育技术装备总量达 1.09 亿元，生均 5145 元，每 2.71 名学生拥有 1 台计算机。“十三五”期间，财政共安排教育经费 35.3 亿元，生均公用经费定额逐年提高，2020 年，全区小学、幼儿园生均公用经费达 1030 元，初中生均公用经费达 1330 元。修订学生资助政策，义务教育爱心营养餐资助标准提高到每生每年 1200 元，学前教育特殊儿童资助标准提高到每生每年 6000 元。

2.科技创新力量不断增强。“十三五”以来，我区着力推进提高科技创新水平，科技成果不断涌现，科技创新支撑引领作用日益凸显。优化创新环境，安排科技专项资金 6000 万元，配合相关部门构建资源集聚能力强、体制机制优、环境氛围好的科技创新发展长效机制。培育创新主体，围绕海洋生物医药、海工装备、海洋电子信息等重点领域，加快引进高端科技资源，鼓励有条件的企业建设高能级研发机构，支持申报各级科技计划项目。五年来补助各类项目 240 个，涉及企事业单位 42 个，共下达资金约 5000 万元。加快平台建设，推进杭电海洋电子信息研究院实质化运作，落实研究院补助资金、人才住房等配套政策，补助同博科

技 750 万元，与杭州电子科技大学合作共建的企业研发中心，已实施省重点研发计划项目 2 项，项目产品北斗船舶示位仪已在全国 6000 余艘船舶上应用。每年安排部门项目预算资金 300 万元，用于保障科技各协会的日常工作，用于科技特派员下乡项目补助、科普活动中心活动等。

3.优化公共文化服务供给。“十三五”时期，我区基本建立覆盖全区的基层公共文化服务体系。加快建设公共文体设施，投入 4500 万元，完成蚂蚁岛渔民文化广场等建设和沈家门街道综合文化站、白沙岛渔俗风情街等改建；实施省“十百千”工程，推进“五个一”村落文化建设，建成城市书吧等市民公益性阅读综合体，普陀图书馆通过国家一级馆复评。增加文化惠民工程内容，投入 5000 万余元，保障文化场馆运作，文化馆免费开放服务 8 万人次，图书馆接待 130 万人次，博物馆和沈院接待 60 万人次，海洋系列(民间)博物馆接待 40 万人次。打造“普陀有戏”平台，促进普陀木偶戏等传统文化传承发展。文物保护安全有效，安排资金 150 万元加大文物保护力度。做好广电惠民，保障全区渔农村应急广播（村村响）系统运维，规范城区大型电子屏播放管理。下拨资金 500 万元，完成渔农村电影放映 8000 场次，观众 100 余万人次。体育产业实力增强，安排资金 1500 万元，完善基层体育场地设施建设。完成小康体育村升级工程、社区多功能运动场、拆装式游泳池、社区多功能运动场、足球场（笼式足球场）等建

设，完成普陀体育馆维修改造工程，普陀全民健身中心全面开放，体育俱乐部等体育组织不断规范。

4.全力支农惠农强农。“十三五”时期，我区积极筹措财政支农资金，落实各项“强农惠农”政策，共安排新渔农村经济和社会建设资金 101562 亿元，重点支持农业基础设施建设、绿色生态农业发展和美丽海岛、渔农村生态、“五水共治”、标准渔港、农田水利重点县、蔬菜基地、现代农业精品园特色园等建设。完善远洋渔业、海洋捕捞和水产养殖业等系列政策，促进海洋渔业结构调整，提高海洋经济综合竞争力和可持续发展能力。加大向上申报项目力度，积极争取上级专项资金，共向上申报 1425 个项目，到位资金 3260571 亿元。“十三五”时期，投入各类财政支农资金 42.76 亿元，其中：远洋渔业发展 17.89 亿元，海洋综合管理 4.37 亿元，水利 3.79 亿元，耕地开垦 3.25 亿元，国内捕捞 2.5 亿元，渔港建设 2.36 亿元，五水共治 1.83 亿元，新农村建设发展 1.21 亿元，水产养殖 1.14 亿元，田园综合体 1.12 亿元，林业发展专项 7735 万元，农业发展扶持 5922 万元，海洋与渔业公共服务 5802 万元，支农 5333 万元。

5.严格生态环境保护。“十三五”期间，我区重点做好环境保护管理事务与能力建设、环境污染防治、生态保护与修复三方面的工作，使全区经济与环境协调发展，获评国家生态文明建设示范区。加强大气治理，安排资金 400 万元，开展重点行业 VOCs

及涉气散乱污企业整治，推进规上修船行业除锈喷漆整治、臭气异味整治。强化污水治理，下达水污染防治资金 8000 余万元，推进“污水零直排区”创建，实施城镇污水截污纳管工程，支持“品质河道”和“美丽河湖”建设。蓝色海湾整治全面完成，入海排污口实现自动在线监测全覆盖。保护土壤生态，实施土壤动态管理和调度预警，土壤污染防治实行按季通报。每年下达资金 1000 余万元用于土地生态修复。实施森林抚育 1500 亩、国家级生态公益林管护 19.6 万亩，新建森林游步道 1.2 公里，治理水土流失 1.1 平方公里。强化固体废物收处，完成修造船行业废矿砂堆场整改，重点行业重金属污染物排放量控制在 2013 年水平以下。新增省级高标准生活垃圾分类示范小区 5 个，城区垃圾分类覆盖面升至 98.3%。

（五）民生保障体系日益完善

1.深化基层医改，医疗服务体系日臻完善。引入市场机制，积极推进政府购买服务，出台《舟山市普陀区全面推进基层医疗卫生机构补偿机制改革试点工作实施方案》及《普陀区基层医疗卫生机构补偿机制改革财政补偿实施办法》，基层补偿方式由原来按人均定额补偿向政府购买服务转变。出台基层医务人员海岛工作补贴办法，按海岛大小偏远程度等因素分类分层次进行补助，重点向悬水小岛、偏远村庄倾斜。有序推进家庭医生签约，规范签约率达 30%。实施海岛急救包船联动机制，确保海岛群众得到

及时有效救护。11家卫生院业务用房基本达到省级标准化要求，101家卫生室、站业务用房标准化率达96.4%，开展卫生院、卫生室创建活动，7家卫生院获评国家级、省级示范服务中心、省级乙等卫生院，离岛4家中心卫生院获评国家满意卫生院。提高中医药服务水平，5家卫生院建成中医馆，3家卫生院创建市级中医药特色镇卫生院。卫生院全部配备DR、CR、B超、心电图等设施设备，达到省级乙级卫生院设备配备标准，标准化配置率达97.5%，“15分钟医疗圈”基本形成。

2.推进区域医共体建设。深化省级医共体试点，建立以普陀医院为龙头，区第二人民医院和11家基层医疗机构为成员的区域医共体，实行集团化管理，打通人、财、物、信息流通渠道。统一人员招聘使用，优先保障基层用人。统筹财务管理，建立完善考核经费统筹和医务人员薪酬分配制度，激发一线医务人员积极性。统筹资源利用，实行设备统一采购、维护、调配，检查检验结果互认，统一药品目录，上下药品配备吻合率超过85%。统筹医保支付，实施医保基金总额预算谈判机制，建立“总额预付、结余留用、超支合理分担”的激励约束机制。推进分级诊疗，普陀医院门急诊人次首现负增长，基层医疗机构门急诊人次持续增长。

3.公立医院综合改革持续深化。全面实施公立医院薪酬制度改革，建立与医务行业相适应的薪酬制度。实施公立医院和基层

医疗机构联合体药品集中采购价格谈判新机制，医疗机构药品采购价平均降幅 10%。实施医共体内医用设备、耗材集中采购，试剂成本占比由原来的 43%降至 28%。按照“建设发展靠政府，运行靠服务”的补偿机制，针对机关事业单位养老保险制度改革等因素对公立医院运行的影响，深化完善公立医院投入机制，确保对公立医院必需合理投入。

4.增强养老服务供给。推进养老服务社会化，探索公办养老机构“公建民营”，出台《普陀区养老机构公建民营实施暂行办法》，总投资 7000 余万元的新建社会福利院于 2017 年由杭州康久医疗投资管理有限公司承接运营。加强民办养老机构扶持，给予全市最大民办养老机构普陀禾仁颐养院 563 万元投资奖励。增强养老服务机构服务能力，支持示范性居家养老照料中心建设，建成 4 家示范性居家养老照料中心。安排 200 万元，实施镇（街道）养老机构质量提升工程，提供优质综合养老服务。规范政府购买居家养老服务，调整养老服务补贴标准，对全区养老服务补贴对象和重点海岛留守老人购买服务进行统一采购，由社会组织承接服务。建成居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、布局合理、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，基本形成“9643”养老服务格局。

5.支持残疾人事业发展。健全扶残助残服务体系，出台残疾人基本型辅助器具适配服务实施细则及推进“残疾人之家”规范

化建设实施办法。完成 7 家“残疾人之家”规范化建设，强化残疾人助听、助明、助行辅助器具服务，适配比例超过 85%。扩大残疾人最低生活保障覆盖面，落实困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴、残疾人康复补贴和残疾人社会保险补贴等制度。完善重度残疾人护理补贴政策，将长期需要照护的一、二级听力和言语残疾人纳入补贴范围，并适当提高机构托养补贴标准。启动残疾人托养中心建设，优化残疾人集中托养服务。实施残疾人“无障碍设施进家庭”项目，推进无障碍设施社区建设。依托区属公立医院资源，支持区残联与普陀医院共建残疾人医疗康复中心。

6.完善社会保障体系。实行社保基金市区一体化改革，做好政策梳理、资金清理、财务核查及基金划转等工作，约 21 亿元社保基金于 2017 年上划市级财政专户，实现社保基金市级统收统支。完成机关事业单位养老保险制度改革。加强医保基金控费管理，在蚂蚁岛卫生院试点城乡居民基本医疗保险按人头付费改革，门诊就诊人数增加约 3.9%，均次医保费用下降 0.2%。做好渔民养老保障，2020 年 1 月起原传统捕捞渔民生活补贴由捕捞年限每满一年发放生活补贴 10 元/月提高到 16.7 元/月，增幅达 67%。兜好社会救助线，让困难群众暖心。提标扩面，不断提升兜底政策和资金精准保障水平，低保补助标准从 2016 年的 664 元/月提升至 2020 年 810 元/月，增长幅度达 22%；不断提高城乡居民养老保险

待遇，我区城乡居民待遇从 2016 年的 180 元/月提高到 2020 年的 190 元/月，在此基础上，65 周岁以上城乡居民待遇可再增加 10 元/月。积极落实就业创业政策，支持打造就业创业园区，“十三五”期间投入约 3000 万元建设“普陀湾众创码头”和“普陀军创园”，普陀湾众创码头获评省级十大小微企业集聚发展优秀平台、省级众创空间、省级创业孵化示范基地和国家级创业孵化示范基地。

（六）推进镇（街道）财政体制改革

结合营改增等税制改革，按照“稳定与激励相结合、财权与事权相匹配、公平与效率相兼顾”原则，出台新一轮镇（街道）财政管理体制。扩大支出基数保障范围，下调民生专项镇街承担比例，区级财力进一步向镇（街道）倾斜。设立营改增调节专项资金，确保镇（街道）财政平稳运行。明确招商引资税收分成和区内企业迁移税收分成政策，平衡区与镇（街道）的财力分配，调动镇（街道）聚财理财的积极性。推进基层财政科学化、精细化管理，强化镇（街道）财政资金监管，加大财政资金公开公示力度。完成乡镇公共财政服务平台与国库集中支付系统对接和补助人员信息比对。7 个镇（街道）财政所通过省厅评审，省级规范化乡镇所创建率达 100%。加快乡镇公共财政服务平台建设，做好项目扩面。完善平台使用管理，规范“一卡通”使用。

（七）保障政府重点建设项目

坚持民生优先、保障重点，加大资金统筹调度力度，保障重点项目建设，安排建设性预算 89.09 亿元，推动基础设施建设，完善城市配套机能，促进社会资源均衡。安排教育项目建设资金 2.54 亿元，完成区职教中心迁建、城北小学、鲁家峙小学、城北幼儿园、六横双屿港幼儿园、海洲一品小区配套幼儿园、银亿璞园配套幼儿园装修工程、义务教育学生餐饮保温工程及沈家门小学校舍改造、舟渔幼儿园普惠性改造等项目，促进教育资源均衡配置。安排 4.45 亿元用于文明城市创建、老旧小区改造、第四期保障房建设（装修）、公租房廉租房装修工程，保障小城镇环境综合整治、安置房建设、全国文明城市创建资金，推动提升城市功能品质。安排 8.58 亿元用于城市日常养护、城市绿化、城区环卫设施提升改造工程、交通治堵等城区硬件设施提升改造，保障城市基础设施建设。

（八）强化财政资金监管

1.认真开展财政资金监察。根据“十三五”期间上级部门制定的宏观调控重点、财政重点扶持行业和社会关注热点，结合扶贫、全面建设小康、环保等重点领域及地方经济社会发展等，强化会计质量和项目专项检查。认真完成“小金库”治理、减税降费、“一卡通”专项治理、新冠肺炎疫情防控财税政策和资金落实等专项治理任务，并对后期各项工作提出修改和完善建议。在开展检查过程中，强化执法规范性，力求在亮证、取证、公开等环

节做到位，实现依法执法、依规执法。

2.稳步做好预算绩效目标管理。在 2019 年度完成《舟山市普陀区全面预算绩效管理实施办法》基础上，进一步细化操作细则，制定出台事前绩效评估机制、强化绩效目标管理、实施绩效运行与绩效执行双监控等方面的相关制度。强化对区级重点绩效评价项目的重视程度，提高绩效评估的质量分析，并及时向相关部门、人大汇报，形成多头立体监督。对每年完成的抽评和重点评价按时公开，接受社会监督。“十三五”期间，全区涉及的绩效评价项目涉及产业类、基础设施类、民生类，自评范围覆盖率 100%、抽评范围覆盖率 24%，其中抽评范围高于全省 10%的任务要求 14 个百分点。

3.加强财政部门内部控制制度建设。全面建立“1+8+X”内部控制制度体系，并在“1+8+X”内控制度的基础上，针对财政工作中的重点领域和关键环节，特别是财政专项资金分配等重点领域，全面排查风险，2019 年出台《舟山市普陀区财政局财政专项资金管理风险内部控制办法》，并结合机构改革和职能调整情况，进一步完善现有内控操作规程。

4.强化财政票据监管。全面启用新版财政票据，完成旧版财政票据清理，共收集销毁空白票据 27 种，合计 13.9 万份。做好财政票据“双随机”检查，制定《普陀区财政票据监督检查实施“双随机”抽查监管方案》，完成 40 个用票单位的“双随机”检

查，规范财政票据使用管理。根据医疗收费电子票据管理改革安排和实施进度，完成普陀区医疗信息系统与电子票据系统接口开发、硬件设备（服务器、自助机、打印机等）采购安装、电子票据管理系统实施和培训等工作，财政（医疗收费）电子票据管理系统于2019年8月在普陀区虾峙镇中心卫生院上线试运行。

（九）加强全口径债务预算管理

顺利完成存量政府债务债券置换，推进到期政府债券再融资工作，2016年-2018年，对纳入地方政府性债务管理系统的存量政府债务全部进行债券置换共40.86亿元，2019-2020年政府债券到期18.9亿元，争取到再融资债券16.7亿元。积极向上争取新增政府债券，2016-2020年，争取到新增政府债券18.35亿元，主要用于义务教育、棚户区改造、老旧小区改造等公益性项目。密切关注区级财力情况，及时分析债务率变化趋势，截至2020年底，我区债务率处于绿色等级，低于警戒线。推进地方政府隐性债务管理，全面清理甄别隐性债务，自2017年5月开始，组织隐性债务清理自查整改，于2018年8月底确认隐性债务底数，并制订防范化解地方政府隐性债务专项行动实施方案和五年化债计划，按照计划逐年化解隐性债务，完成各年度化债任务。

（十）会计事业不断发展

1.规范会计基础管理。加强会计从业资格管理，做好会计行政许可，组织培训考试，严把会计从业资格证书制发关。建立健

全区内控管理机制，2016年出台《舟山市普陀区行政事业单位内部控制建设管理办法》、《舟山市普陀区行政事业单位内部控制工作基本指引》，累计开展行政事业单位内部控制规范及应用培训680人次。规范会计代理记账管理，落实《代理记账管理办法》（财政部第27号令）规定，引导中小企业及个体工商户实行代理记账，规范代理记账业务发展。履行监管职能，做好13家会计代理记账机构报备。

2.创新管理会计队伍。打造在线服务平台，设置会计管理QQ群5个，动态共享会计法规、会计管理资料，接受在线咨询4500余条。搭建企业与财会人员双向选择平台，及时发布招聘信息，为企业介绍会计人员200余人。形成财会人员业务交流大平台，促进专业研究，提高财会业务水平。开展会计管理“三服务”活动，深入中小企业调研，掌握企业财务状况和会计管理需求。开展会计人员素质培训，通过组织全区政府会计准则制度培训，组织高端会计人才赴厦门、上海国家会计学院培训，邀请外地专家举办讲座等形式，提升会计人员素质，五年来组织开展全区财政支农政策培训500余人次。

3.发挥学会平台作用。加强学会建设，每年召开二次学会理事会。2018年区会计学会被纳为区科协会员，2019年通过市民政局5年一次的4A级复评。组织开展学会业务活动，开展“进万企、解难题”等纳税服务志愿者活动，举办2017年度全区财经界

业务骨干培训班和 2017 年度普陀区“诚信杯”会计知识大奖赛，区会计学会、区财税学会共参加区科普节暨全国科普日科普集市活动 5 次。鼓励会员积极参加学术调研，“十三五”期间，区会计学会、区财税学会共完成学术调研课题 270 个，其中省、市级课题 50 个，22 个调研课题获省、市学会奖励。

（十一）干部队伍建设常抓不懈

1.聚力主题教育铸魂。深入贯彻中央和省、市、区重大决策部署，以加强领导班子建设为核心，提高干部综合素质为重点，着眼学思践悟、学工两促，扎实开展“三严三实”、“两学一做”、“不忘初心、牢记使命”主题教育，推动干部职工守纪律，严私德、践初心、履使命，锤炼忠诚干净担当的政治品格。

2.开展精准教育培训。积极拓展财政干部能力内涵和外延，着眼党性教育、适岗能力、专业知识，以“请进来”、“走出去”、“互联网+”、干部辅导等形式，加大案例、情景教学力度，深入自学和集中学，切实提高财政干部服务群众的能力和水平。

3.深化财政文化建设。切实践行“实、稳、优”财政核心价值理念和“严谨、坚守、创新、奉献”的财政职业精神，注重工会建设、家风建设、精神文明建设，争当文明创建志愿者，弘扬社会主义核心价值观，夯实财政文化建设基础。

4.加快年轻干部培养。坚持党管干部，围绕梯队建设和培养年轻干部，精准探察，先后有 26 名年轻干部提拔到中层岗位。稳

步实施干部交流轮岗制度，交流长期任职于同一部门、同一岗位的干部职工 45 人次，进一步实现干部队伍管理的科学化、制度化、规范化。

5.推进党风廉政建设。持续推进清廉财政、清廉国企建设，坚持惩防并举、标本兼治，排摸重点岗位事项廉政风险点，强化责任分解、责任考核、责任追究。党员干部廉洁自律和拒腐防变能力明显增强，作风效能建设明显好转，政治生态持久风清气正。

6.提升党建工作水平。创新机关党建服务发展载体，加强党员队伍建设，严格落实“三会一课”、主题党日、组织生活会等制度。狠抓新形势下党员干部政治思想、党纪党规教育和作风建设，有效发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。

二、“十四五”普陀区财政改革与发展面临的新形势

近年来，经济社会的平稳发展和财政改革的大力推进，使我区财政发展环境更加宽松，内部积累了加快发展的诸多条件。上级财政积极推进的系列财政改革，特别是各项惠民政策的实施，在不断提高基层财政建设要求的同时，不断增加对基层财政建设投入，为“十四五”时期的公共财政建设和发展打下良好的基础。

但是，由于当前外部经济大环境持续下行和今后一段时期内的不确定性，我区财政在“十四五”时期“改革、发展、稳定”中担负的责任将更重。主要是：新形势下新增动能尚未形成规模化产出，政策性减税降费持续发力，财政收入可持续增长基础还

不稳固；重大战略、重点项目和社会民生等刚性支出压力持续加大，区级财政基本处于“保工资、保运转、保基本民生”的“紧平衡”状态，财政收支平衡压力仍然存在；债务风险仍需关注，存量债务面临还款高峰期，后期化解隐性债务存在一定的不确定性。

三、“十四五”时期普陀区财政改革与发展目标

（一）财政发展目标

综合考虑中央和省市层面政策预期和我区经济社会发展情况，力争“十四五”期间全区一般公共预算收入总量突破 185 亿元。同时，财税收入结构更加优化，税收收入占一般公共预算收入的比重力争达到 80%。考虑到近年来政府性基金预算项目的逐年清理、合并、转列等情况，加上我区土地市场后续走势存在不确定性，“十四五”时期，政府性基金预算在切实保障收支平衡的基础上，做好与一般公共预算的衔接工作。

表 1：“十四五”期间财政发展主要指标

| 序号 | 指标 | 2025 年 | 年均 | 属性 |
|----|----------------------|----------|----------------------|-----|
| 1 | 一般公共预算收入增长 | - | 力争“十四五”期间总量突破 185 亿元 | 预期性 |
| 2 | 税收收入占一般公共预算收入的比重 (%) | 力争达到 80% | - | 预期性 |
| 3 | 民生支出占一般公共预算支出的比重 (%) | 三分之二以上 | - | 预期性 |
| 4 | 财政科技投入增长 (%) | - | 15 | 约束性 |
| 5 | 地方政府性债务风险等级 | - | 绿色 | 预期性 |
| 6 | 预算管理一体化系统覆盖率 (%) | 100 | - | 约束性 |
| 7 | 县级“三保”支出需求保障率 (%) | 100 | - | 约束性 |

| | | | | |
|----|---------------------|-----|---|-----|
| 8 | 预算整体绩效预算编制覆盖率 (%) | 100 | - | 约束性 |
| 9 | 预决算公开率 (%) | 100 | - | 约束性 |
| 10 | 土地出让收益用于农村农业的比例 (%) | 50 | - | 约束性 |

(二) 财政管理目标

深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，根据《预算法》相关规定，坚持“稳中求进”“高质量发展”“集中财力办大事”的总目标，以提升财政保障能力和风险防控能力为重点，以全面实施预算绩效管理为抓手，努力挖潜增收，统筹财力保障；从严控制支出，兜牢“三保”底线，突出预算刚性；全面深化改革，推动转型发展，不断提高财政政策的精准度和有效性，保障全区重大战略顺利推进。

四、实现普陀区“十四五”财政事业发展的保障措施

围绕实现“十四五”财政发展总体目标，在巩固“十三五”财政改革与发展成果的基础上，重点做好以下工作：

(一) 聚焦挖潜育源，提高收入质量

做实财政收入，进一步发挥财税部门合力，及时分析预判收入，分解预期目标，努力提高收入质量，完成收入目标。规范非税收入征管，应收尽收支持实体经济，培育涵养产业新动能。围绕碳达峰碳中和战略，结合“亩均论英雄”等改革，提升财政扶持政策有效性。加速海洋高新产业、大健康产业和“数字经济”、开放型经济、绿色低碳经济等新业态规模化产出，推动船舶业、

水产业等传统产业转型升级，促进旅游业、房地产业等重要产业健康发展。加强招商引资，平衡规范财政优惠政策和促进经济发展关系，谋划和研究推动经济发展的新措施、新方法。坚持税源导向，精准招商。发挥产业基金作用，建立资本为支撑、项目为抓手、控险为前提、融资为手段的产业基金运行模式，以市场化手段重点支持区域优势资源整合和核心产业发展。突出政策引导，合理防范风险，以灵活适当、相对合理的让利，加快招商引资项目落地，促进产业转型升级、做大做强。

（二）优化支出结构，助力共同富裕

贯彻落实过“紧日子”要求，坚持量力而行、尽力而为、有保有压，不断优化支出结构，做好“三保”工作。围绕高质量建设共同富裕示范区先行典范，建立与经济社会发展相适应的民生支出保障机制，以普惠性、保基本、均等化、可持续为方向，突出基本民生，保障底线民生，发展重点民生，确保一般公共预算的三分之二用于民生，着力提高基本公共服务均等化水平，进一步增强人民群众的幸福感和获得感。统筹安排财力支持教育、科技、文化、卫生、社保、环保等事业发展，保障民生和重点支出需要，集中财力办大事。围绕建设开放活力美丽的幸福普陀目标，加大重点工程资金保障力度，支持旧城改造、交通设施改造等基建项目，促进城乡有机更新。围绕高质量振兴海岛，深化渔农业供给侧结构性改革，推进省级渔业转型发展先行区创建、美丽乡

村建设等工作，支持打造现代渔农业，助力乡村补短提升，推动打造国家乡村振兴示范区。

（三）强化风险管控，注重资金绩效

围绕“打好三大攻坚战”，强化地方政府债务规范管理。进一步规范政府举债行为，强化债券资金使用绩效监管。密切关注我区财力和债务变化，通过统筹落实偿债资金、加快存量土地出让进度等手段，积极化解隐性债务。做好信息公开，自觉接受公开监督。加强资金统筹，实行财政存量资金动态管理和定期清理，对年底有结转结余的区级政府专项和部门资金，一律收归财政统筹。关注财政资金和行政事业单位资金动向，做好公款竞争性存放工作，完善涉农资金统筹整合长效机制。推进全面预算绩效管理体系，提高财政资金使用绩效。拓展并创新绩效评价工作，提高评价质量，抓好评价结果运用。落实“三年行动计划”，进一步完善全面预算管理体系，发挥绩效管理作用。

（四）深化改革举措，理顺体制机制

1.推进政府采购改革。全面推进政采云项目采购线上交易系统的运用，规范电子交易流程，创新远程投标、电子开标、在线评审等手段减少企业参加成本。优化政府采购营商环境，加强网上超市商品管理，建立供应商诚信考核评价机制。清理政府采购领域妨碍公平竞争、设置或变相设置供应商参加政府采购门槛、对供应商差别待遇等问题。实行资产配置计划与预算管理、政府

采购相结合的工作机制，做好政府采购信息公开，督促采购人依法履行政府采购信息公开主体职责，做好政府采购投诉案件受理等工作。

2.推进政府购买服务改革。规范政府购买服务预算编制工作，明确预算编报内容，严把预算审核关，进一步推动扩大政府购买服务实施范围。积极稳妥推进政府购买服务第三方绩效评价，逐步扩大绩效评价项目覆盖面，提升财政资金效益和政府公共服务管理水平。

3.深化统一公共支付平台建设。逐步增加平台执收项目，进一步方便群众缴款。优化缴款功能，引入更高效便捷的支付方式。通过财政结算账户收缴的政府非税收入全面接入公共支付平台实行线上线下收缴一体化。继续落实减税降费政策，加强收入退付管理和政策宣传，实现线上线下退付一体化管理。政府非税收入资金全面实现电子凭证库管理，推进政府非税收入资金业务的信息化、电子化、数字化管理。深化财政电子票据管理改革，将改革覆盖到所有用票单位和全部票据种类，公立医院全面使用医疗收费电子票据，稳步推广使用资金往来结算等其他电子票据，逐步实现财政电子票据赋码申请，开具、查验、入账、归档全流程电子化管理。

4.规范国有资产管理。继续推进房地产集中管理工作，确保房地产集中管理政策落实到位。推进“资产云”应用，试点应用

资产身份证-二维码标签功能和手机端“资产云助手”，利用手机端“资产云助手”管理资产，实现资产登记、接收、移交、盘点、处置等功能。开展“虚拟公物仓”建设，研究制定我区“虚拟公物仓”管理规范 and 调剂机制，利用互联共享平台推动闲置资产调剂使用，盘活闲置资产，节约行政运行成本。

5.加强政府投资项目管理。提高预算调控能力，加强政府投资项目预算约束。完善政府投资项目评审体制机制，不断规范投资评审范围，实现项目评审工作的制度化、规范化和科学化，建立基于预算评审的激励约束机制，完善项目绩效评价体系，提高项目绩效管理水平。对新增重大政府投资项目开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等，评估结果作为申请预算的必备要件。

6.推进预算管理一体化。加快推进全方位、全过程、全领域的财政数字化改革。加快预算管理一体化系统建设，进一步完善预算管理一体化规范，用系统化思维全流程整合预算管理各环节业务规范，并将制度化规范与信息系统建设紧密结合，为进一步推进预算制度完善提供基础保障，同时按照“整体智治、协同高效”要求，将预算绩效管理无缝融入预算管理一体化系统，实现预算与绩效管理的深度融合。

7.推进实施零基预算管理。推进实施零基预算改革，建设形成“目标、指标、审核、评价”四个体系组成的全过程管理机制，

将零基预算管理理念融入到预算管理流程和系统。坚持以“零”为基点编制预算，引导部门立足全局系统谋划年度目标任务、科学申报预算，彻底改变以往按“基数+增长”部门预算资金安排模式。

（五）保障可用财力，支持基层发展

深化镇街财政体制改革，进一步理顺区与各镇（街道）之间的财力分配关系。完善镇（街道）预算管理制度，建立预算编制、执行、监督相互分离和相互制衡的机制。强化专项资金绩效导向，加强专项资金监管，加强绩效评价及结果应用，提高专项资金使用效益，健全绩效评价制度。推进乡镇公共财政服务平台建设，扩大财政资金纳入平台发放管理的范围，严格“一卡通”发放管理。推广镇（街道）财政信息管理软件应用，进一步提高镇街财政管理水平。

（六）依法管理指导，发挥会计作用

全面推进我区一级预算单位内控规范化建设，做好每年全区行政事业单位内部控制报告汇编。做好全区会计代理记账机构行政审批以及年度报备审核，促进会计代理服务业健康发展。加强会计人才储备，做好全区会计人才选拔推荐和跟踪服务，辐射、带动、培养一批综合能力较强的会计领军队伍。加强中级会计技术职称统计调查，掌握我区会计中级技术职称人才，引导提升其专业水平。完善行业和从业人员激励，组织评比会计工作行业先

进和个人先进。争取到“十四五”末，全区拥有高级会计师技术职称人才 70 名，正教授级高级会计师取得突破。发挥区会计学会、区财税学会优势，做好年度课题调研，促进学术研究与实践指导有机融合。

（七）精炼干部队伍，实干担当履职

坚持政治为先，进一步提高政治站位，依托主题教育、意识形态教育、党内组织生活等载体加强党性党风党纪教育，引领打造“变革型组织”。严格党风廉政建设责任制，浓厚反腐倡廉氛围，紧盯关键环节，加强制度约束和流程管控，形成清廉财政的良好工作格局。加强党员发展、培养，扎实开展常态化党建工作，持续提升机关党建水平，切实增强党员和党组织的战斗力。优化干部队伍结构，强化干部考核结果运用，激发干部担当作为内动力。深化作风建设，以更严要求、更高标准约束管理干部，多载体开展各项财政培训，锤炼财政干部进一步坚守初心使命，恪守为民理财天职，严守敬业奉献本职，增强干部队伍综合素质。加强精神文明建设，结合弘扬财政文化，组织开展志愿服务等活动，搭建提升财政干部思想境界、塑造实干担当良好形象的平台。

（八）强化法治财政，规范财政管理

笃学践行习近平法治思想，在法治轨道上推进财政治理体系和治理能力现代化。完善重大事项集体决策制度，提高决策的法治化、民主化、规范化水平。强化财政制度供给，完善和加强行

政规范性文件管理。建立健全财政业务全流程管理操作规程，强化执行管理，构建内部控制长效机制。认真贯彻《预算法》及其实施条例等法律法规，进一步增强预算法定意识、强化预算刚性，严格预算执行，严厉监督问责，严肃财经纪律。加强财政领域执法监管，全面推广应用“互联网+监督”，聚焦重点开展财政监督检查，认真组织落实各项重大政策监督、重点项目监督，切实强化财会监督，组织开展重点行业会计监督检查。

抄送：市发改委、市财政局、区委办、区政府办。

舟山市普陀区发展和改革局办公室

2021 年 11 月 30 日印发
