

成都市全面深化财税体制改革总体方案

为深入贯彻党中央、国务院和省委、省政府以及市委关于深化财税体制改革的决策部署，结合成都市实际，制定本方案。

一、主要目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，深化改革创新，把握“政治引领、系统集成、问题导向、积极稳妥”原则，以实施大财政体系建设和财政科学管理为抓手，加快构建与超大城市治理现代化相适应的现代财税体制，推动财政治理体系和治理能力迈上新台阶，为“十五五”时期深入推进“创新驱动、开放引领、科产融合、强县活区”发展战略提供坚实财政支撑。到 2030 年，进一步构建权责配置合理、收入划分规范、财力分布均衡、基层保障有力的市以下政府间财政关系；财政统筹调控能力进一步增强，财力配置和支出结构更加优化，预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度显著提升；大事要事保障、重大风险应对、整体协调监管“三种能力”进一步增强；财政运行安全保障更加坚实有力，财政发展更加健康稳定可持续。

二、重点任务

（一）推进市以下财政体制改革

1. 完善收入分享体制。落实消费税、增值税、地方附加税等税制改革，稳妥承接上级下沉的非税收入管理权限，积极争取

国家税费改革试点政策在我市先行先试。落实分税制管理要求，合理确定各税费在市与不同区（市）县之间的归属和分享比例。优化完善土地出让收入分享机制，规范各类土地收入分配政策，合理确定分享范围、分享区域、分享比例。市级因收入分享体制调整形成财力增量主要用于均衡发展、民生保障和风险防范。

2. 规范财政事权和支出责任。持续深化市以下财政事权和支出责任划分改革，坚持成熟一项、出台一项，稳步推进各领域方案落地。建立共同财政事权及支出责任台账，按“有标准”和“无标准”进行分类管理，对“有标准”的按照分担比例足额承担支出责任，对“无标准”的逐步规范管理。适时调整共同财政事权范围及保障标准，保持基本公共服务领域市与区（市）县共同财政事权支出责任分档分担比例的基本稳定，健全与支出责任划分相衔接的共同财政事权转移支付制度。

3. 健全转移支付制度。建立一般性转移支付稳定增长机制，保持一般性转移支付增幅高于转移支付总体增幅，在资金分配上向财力薄弱地区倾斜。严格控制专项转移支付规模，建立专项转移支付定期评估、调整和退出机制，推动专项转移支付统筹整合，注重纵向层级衔接、横向条块配合，优化完善资金管理办法。完善市级综合性定向财力补助分配机制，强化“资金跟着项目走”导向，将保障市委市政府重大战略、重点项目作为资金安排重点，突出区（市）县资金使用的必要性和实际成效。强化“奖勤罚懒、激励约束”基本导向，健全完善转移支付分配与高质量发展成效、

资金绩效监督结果等挂钩机制。

（二）加强财政资源和预算统筹

4. 强化财政收入资金统筹。把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获得的收入以及特许经营权拍卖收入按规定全部纳入政府预算管理，加大预算统筹力度。健全财税协同共治机制，加强产业培育、招商引资、园区发展等环节中的财源税源涵养，提升税收征管质效。依法拓宽低效闲置国有资产处置收益、市政公用资源有偿使用收入等非税收入增收渠道，统筹新增土地出让、存量土地盘活和闲置土地利用，推动土地出让收入保持平稳。精准对接国家、省重大战略和资金投向，积极争取更多转移支付、中央预算内投资、政府债券、试点示范等上级政策资金支持。强化“四本预算”统筹衔接，推进跨级次、跨部门、跨领域财政资金统筹，及时清理收回闲置沉淀、低效无效、存量结余资金。

5. 推进国有“三资”管理改革。健全全领域、全口径、全覆盖资产报告机制，规范推动国有资产（资源）确权、评估、入表，将资产存量数据、利用情况与预算安排、绩效评价等深度融合。加强国有企业资产和行政事业性资产穿透式监管，建立健全国有资产资源有偿使用、划转、转让和数据资源入账核算、交易制度，实现国有资产资源价值转化与财政增收协同推进。推进分领域闲置低效资产资源盘活利用，围绕土地、矿产、房地产、农村经营性资产、国有资本形成的基础设施、大型成套科研仪器设备、公益性资产七类重点资产资源，构建“1+7+N”盘活利用政

策体系，探索通过政府和社会资本合作新机制、基础设施 REITs、资产证券化等方式盘活存量资产。完善市级国有资本经营预算制度，优化调整国有资本收益收缴比例，完善动态调整机制。推动国有资本布局优化和结构调整，分类给予国有企业资本金补充支持。

6. 优化财政支持发展方式。优化传统补贴路径，探索先投后股、贴息担保、融资支持等多元化手段，推动资金使用方法创新、机制突破。提升政府投资基金投资效能，厘清基金管委会、行业主管部门、基金管理公司职责边界，构建“母基金+综合基金+子基金”三级联动架构，形成“天使+创投+产投+投行+金融机构”投资联动、投贷联动的基金生态，完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技的支持政策，以政策支持、场景培育、市场开放等举措吸引社会资本。高质量推动财政金融协同，围绕企业全生命周期构建补贴、投资、融资、并购、采购等协同联动机制，完善融资担保政策体系、优化增量降费奖补标准，有效解决企业“融资难”“融资贵”问题。健全市级财政产业园区高质量发展激励引导机制，构建与新质生产力发展相适应的财政资源投入模式，完善园区、行业、企业三个维度政策体系，提高重点领域、关键环节的政策、资金集中度，推动“一网通办、直达快享”。认真落实全国统一大市场建设各项要求，规范各类财政补贴，做好政策绩效评估和更新迭代，落实惠企政策“财评”制度，聚焦产业园区激励、产业建圈强链等，推动招商引资模式创新。

（三）深化零基预算改革

7. 优化预算编制方式。坚持“以零为基点”，对现行支出政策和项目进行排序优选，实行预算一年一定。全面推进基本支出定员定额管理，项目支出全面依据支出标准或事前评估评审结果安排资金，深化事业单位经费保障机制改革。强化预算项目分类管理，对民生补贴等刚性项目，严格按政策标准和保障对象据实足额安排；对市委、市政府重大决策部署，加大统筹调度重点保障；对各行业领域建设、发展支出，综合考量财力可能、项目成熟度、需求程度、绩效目标等因素合理核定预算。建立健全新增重大支出政策与项目的事前评估机制，严格开展财政承受能力和债务风险评估，将其作为出台政策、安排预算的前置条件和刚性约束。新增支出事项按照全力争取上级资金、用好用足专项债券、精心安排已有预算、积极撬动社会资本的原则，科学审慎制定筹资方案。严控年度预算执行中出台新增当年支出政策，确需当年安排的支出，优先通过调剂现有支出结构解决。

8. 完善大事要事保障机制。聚焦重大战略、支柱产业、重点园区、强县活区等关键环节优化资源投向，杜绝平均分配、分散投入，把有限资金用在刀刃上。编制公共服务、产业扶持、重点建设三大领域年度大事要事保障清单，与预算编制同步开展、全面衔接。设立重大战略任务财力保障资金，集中财力支持民生保障、产业发展、科技创新、开放平台、基础建设等全局性、战略性项目。对战略引领性重大基础设施与公共服务项目，健全“事权清晰、权责对等、分级负责、多元筹资、协同高效”投入机制。

9. 深化绩效管理改革。严格落实财政绩效监督“三管三必须”要求，健全以绩效为核心的分配使用机制，对绩效优良项目加大支持力度，对低效闲置资金予以压减或退出。推动成本预算绩效管理试点，开展城市运维、行政运行等领域成本预算绩效分析，打开业务看成本，优化成本促管理。完善全过程绩效管控机制，推进部门整体、政策及项目绩效目标标准化建设，建立事前功能评估机制，深化“动态预警—分类处置—督促整改”的绩效运行监控纠偏机制，健全“单位自评+部门评价+财政评价”的多层次评价体系，建立部门评价质量激励约束机制，加强财政评价质量和过程管控。

（四）防范化解重大财政风险

10. 健全政府依法适度举债机制。完善发改、财政双牵头，主管部门分工负责的“2+N”管理运行机制，开展政府债券项目全生命周期服务管理和监测调度。优化政府债务限额分配，严格控制承债能力弱、债务风险高、绩效管理差的地区举债规模。严格落实专项债券项目管理责任，加强专项债券项目形成资产管理与核算，做好资产运行维护。加强专项债券还本付息计划编制和资金归集，提升专项债券项目收益管理水平，实现区域融资收益的整体平衡。

11. 标本兼治防范债务风险。依托地方债务监测系统，强化政府债务、隐性债务和融资平台债务全口径动态监测和穿透式监管，动态研判债务风险状况。用好用足一揽子化债政策，对自身

努力程度高、化债成效明显的区（市）县，在债券额度分配、化债激励奖补等方面予以倾斜。严格执行重大政府投资项目债务风险评审、项目事前论证和投资回报率测算，坚决遏制新增隐性债务，严禁违规变相举债上项目、铺摊子。

12. 强化基层财政运行监管。兜牢兜实基层“三保”底线，规范健全范围清晰、保障合理、动态调整、管控严格的“三保”清单制度，依托预算管理一体化系统对“三保”支出采取“全链条、全流程、封闭式”预算监控，优先落实“三保”资金拨付。构建全市统一的财政运行和债务信息监测系统，动态跟踪区（市）县财政收支、“三保”支出、库款保障、债务偿还等情况，强化预算安排、资源统筹和资金调度，对“三保”保障能力弱、库款保障水平低、债务偿还压力大的地区给予针对性支持。构建全链条监督问责体系，用好巡察、审计、财会等监督方式，穿透式发现问题，严肃查处违规行为。

（五）全面提升财政治理效能

13. 推进国库资金管理改革。建立健全基层国库运行管控体系，优化库款统筹管理，构建财政暂付款综合管理机制，依托预算管理一体化系统与数智财政服务平台，强化国库运行动态监测，建立资金支拨提级管控机制，规范银行账户全流程管理。推动实现国库集中支付覆盖所有预算单位和财政资金，拓展支付末端改革，推动统发工资、“一卡通”等信息与预算管理一体化系统衔接，推动异地单位支付改革，实现异地单位通过零余额账户

办理财政资金支付，将财政代管资金收付全流程纳入预算管理一体化系统监管，健全预算执行动态监控体系，完善公务卡管理，将新型网上支付方式纳入管理并规范结算。夯实财政总会计核算基础管理，以财政总会计制度双分录核算体系为支撑，进一步提升决算及财务报告编审质效。深化决算信息公开制度建设，持续规范决算批复、公开的内容范围、办理程序和时限要求。

14. 深化政府采购制度改革。探索推动“人工智能+”在采购询价等环节的实践应用，提高政府采购预算编制水平。扩大信息公开渠道，实现全市政府采购全过程信息可搜索可比较。依托四川省政府采购一体化平台构建事前预警提示、事中规则控制、事后监督评价机制。探索推动政府采购预留比例支持场景建设。健全政府采购公平竞争审查机制，制定政府采购项目履约验收实施细则，加强全链条监管体系建设。完善政府采购领域多部门联动执法工作机制，加大财政、纪检监察、审计、公安、市场监管等部门的联合监管力度，严厉打击政府采购领域违规违纪违法行为。

15. 推进财会监督提质增效。构建财政部门、主管部门、实施单位多方联动的财会监督工作格局，促进财会监督责任从财政部门向主管部门和实施单位延伸，从部门内部财务机构向业务机构延伸。推进财会监督机制建设，构建与各类监督信息共享机制，推动财会监督“数智化”，构建“线上数据分析+线下现场核实”相结合的监管模式，对重点资金、重大项目、重要政策开展“穿透式”监督。迭代升级财政部门内部控制体系，推动财会监督由

发现问题向预防问题转变。建立绩效管理与财会监督统筹衔接、协商共用机制，建立绩效监督检查结果与预算安排挂钩机制，进一步扩大应用范围、丰富应用场景、提升应用权重。完善绩效问题清单督办机制，明确责任、督促整改、限期销号；制定监督检查问题认定办法，结合各类财会监督、审计监督发现的问题，对苗头性、倾向性和普遍性问题动态预警、提醒关注。

三、配套措施

一是强化数字赋能。推进财政信息系统信创改造和优化整合，升级优化数智财政服务平台多维度数据模型、监测预警等功能应用，提升数据分析、政策模拟、风险预警能力。深化大数据、人工智能等技术在财政收入分析、支出标准制定、绩效评价、风险防控等领域的应用。二是夯实法治建设。全面加强财政制度文件、重大行政决策等的合法性审查和公平竞争审查，确保各项改革措施的实施按照法定程序开展，强化财政执法监督工作力度保障市场主体合法权益。及时将改革成果上升为法规制度，强化法治对改革的引领作用。三是营造改革氛围。加强财税体制改革宣传解读，组织专题培训和交流研讨，凝聚改革共识。学习借鉴先进地区好做法，鼓励基层探索创新，及时宣传典型案例，及时总结推广成功经验。四是严格评估落实。建立健全财税体制改革任务台账，明确责任单位和完成时限。加强对改革任务落实情况的跟踪监测和阶段性评估。将财政管理改革情况作为绩效监督重要内容，对改革力度大、进度快、成效好的地区予以激励。