

# 北京市“十二五”时期 公共财政发展规划

北京市财政局

2011年6月

<b>前言</b> .....	1
<b>一、“十一五”时期财政改革与发展的主要成就</b> .....	2
(一) 提升财政收支质量, 财政实力不断壮大.....	2
(二) 加强财政宏观调控, 促进首都经济又好又快发展.....	3
(三) 推动社会事业发展, 民生保障能力日益增强.....	5
(四) 完善财政管理体制, 综合管理水平不断提高.....	8
<b>二、“十二五”时期公共财政面临的发展环境</b> .....	10
(一) 新特征新要求.....	11
1. 以世界城市为坐标系谋划和推进北京发展.....	11
2. 以科技创新为引领加快转变经济发展方式.....	11
3. 以一体化发展为目标统筹城乡区域协调发展.....	12
4. 以文化软实力为突破口提升城市品质.....	12
5. 以节能减排为重点建设宜居绿色家园.....	13
(二) 新机遇新挑战.....	13
1. 以战略机遇为契机孕育更大发展.....	13
2. 以经济实力为基础保障财政收入稳定增长.....	14
3. 以财政可持续发展为目标缓解收支矛盾.....	14
<b>三、“十二五”时期公共财政发展的基本思路</b> .....	15
(一) 指导思想.....	15
(二) 基本原则.....	16
1. 持续发展, 注重效益.....	16
2. 科学统筹, 突出重点.....	16

3. 以人为本，民生优先.....	16
4. 机制创新，科学管理.....	17
(三) 发展目标.....	17
1. 增强财政保障能力.....	17
2. 优化财政支出结构.....	18
3. 完善财政管理体制.....	18
4. 提高财政管理效能.....	18
<b>四、“十二五”时期公共财政发展的主要任务.....</b>	<b>19</b>
(一) 深化财源建设，实现财政收入可持续增长.....	19
1. 培育新兴税源，强化税收主体作用.....	19
2. 界定非税收入范围，规范非税收入管理.....	20
3. 吸引社会资金投入，发挥财政资金杠杆作用.....	20
(二) 发挥财政政策引导作用，促进经济平稳较快发展.....	21
1. 支持加快转变经济发展方式，推进科技进步和自主创新.....	21
2. 进一步优化产业结构，提升经济发展质量.....	22
3. 坚持扩大内需战略，促进消费投资出口协调发展.....	23
(三) 发展社会事业，着力保障和改善民生.....	24
1. 推动教育事业改革发展，促进教育公平.....	24
2. 支持城乡一体化就业和社会保障体系建设，实现人人享有保障.....	25
3. 深化医药卫生体制改革，促进医疗卫生事业发展.....	26

4. 加快保障性住房建设，完善政策性住房体系.....	27
5. 加强文化软实力建设，增强首都文化中心功能.....	28
6. 支持平安北京建设，维护首都安全稳定.....	29
(四) 支持区域协调发展，做好对口支援保障工作.....	30
1. 促进各功能区资源整合，加快新城建设.....	30
2. 加大强农惠农支持力度，促进率先形成城乡一体化发展新格局.....	31
3. 做好对口支援保障工作，促进区域合作发展.....	32
(五) 加快宜居城市建设，提高城市运行能力.....	32
1. 推进环境综合整治，加快生态文明建设.....	32
2. 着力解决城市交通问题，努力实现便捷出行.....	34
3. 完善各项财政惠民政策，促进城市公用事业发展.....	34
(六) 健全财政管理制度，推进财政科学化精细化管理...	35
1. 强化财政体制运行效能，促进区县发展.....	35
2. 健全政府预算体系，实行全口径预算管理.....	35
3. 深化预算管理制度改革，提高管理效益.....	36
4. 完善政府债务管理体制，防范财政风险.....	38
五、“十二五”时期公共财政发展的保障措施.....	39
(一) 加强财政法制建设.....	39
1. 健全财政法规制度体系.....	39
2. 推进财政信息公开.....	40
3. 坚持依法行政.....	40

(二) 构建财政管理全过程监督体系.....	40
1. 健全财政“大监督”格局.....	40
2. 完善财政部门内控机制.....	41
(三) 加强人力资源管理.....	41
1. 强化人才队伍能力建设.....	41
2. 强化人力资源管理制度建设.....	42
3. 强化机关文化建设.....	42
(四) 推进财政信息化管理.....	42
1. 研究建立科学合理的信息化管理机制和体制.....	42
2. 建立全市统一的财政业务数据规范和技术规范.....	43
3. 强化信息安全管理.....	43
4. 提升运行维护管理水平.....	43
5. 推广财政部金财工程应用支撑平台.....	43
(五) 加强会计管理.....	44
1. 实施会计标准体系建设.....	44
2. 加强会计市场行业监管.....	44
3. 推进会计管理制度改革.....	45
4. 完善行政事业单位会计管理制度.....	45

# 前言

“十二五”时期，是推动首都科学发展的关键时期。高标准、高质量地编制一个具有前瞻性、指导性和可操作性的五年财政规划，对于优化财政支出结构，加快转变经济发展方式，深入实施“人文北京、科技北京、绿色北京”战略，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，推动北京向建设中国特色世界城市迈进具有重要意义。按照党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》、中央对北京工作的一系列重要指示精神，以及《北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，特制定《北京市“十二五”时期公共财政发展规划》。

本规划以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面总结“十一五”时期财政改革发展的主要成就，认真把握“十二五”时期首都经济社会发展面临的新特征、新要求，结合首都功能定位，积极构建有利于转变经济发展方式的财税体制，提出“十二五”时期财政改革发展的基本思路和任务目标，为首都经济社会协调发展提供可持续的财力保障。

# 一、“十一五”时期财政改革与发展的主要成就

“十一五”时期，在市委、市政府的正确领导下，北京市财政工作坚持以“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，围绕经济社会发展，改革创新财政工作，财政收支创历史最好水平，财政管理水平明显提高，财政职能得到有效发挥，在促进首都经济社会平稳较快发展，保障市委、市政府确定的重点工作等方面发挥了重要作用。财政“十一五”规划主要目标顺利实现，为“十二五”时期进一步推进财政改革发展奠定了坚实的基础。

## （一）提升财政收支质量，财政实力不断壮大

地方财政收入规模逐年攀升。2010年全市地方财政收入完成2353.9亿元，是2005年919.2亿元的2.56倍，年均增长20.7%，超额完成“十一五”规划确定的2010年达到1620.4亿元、年均增长12%的目标。税收收入占财政收入的比重一直稳定在94%以上，主体税种占财政收入的比重一直保持在80%左右，对财政收入的支撑作用明显。

地方财政支出规模不断增加。2010年全市地方财政支出完成2446.2亿元，是2005年1058.3亿元的2.31倍，年均增长18.2%，超额完成“十一五”规划确定的2010年达到

1560.9 亿元、年均增长 9% 的目标。财政支出结构不断优化，全市教育、科技、社会保障、医疗卫生支出总量保持稳定增长，“十一五”时期教育支出总量达到 1467.1 亿元，比“十五”时期的 521.2 亿元，增长了 1.8 倍；科学技术支出总量达到 460.7 亿元，比“十五”时期的 78.6 亿元，增长了 4.9 倍；社会保障和就业支出总量达到 878.8 亿元，比“十五”时期的 333.2 亿元，增长了 1.6 倍；医疗卫生支出总量达到 528.1 亿元，比“十五”时期的 199.2 亿元，增长了 1.7 倍。

## **（二）加强财政宏观调控，促进首都经济又好又快发展**

优化产业资金投入，引导产业结构调整。投入专项资金，推进中关村国家自主创新示范区建设和发展，发挥先行先试的政策优势，加快体制机制创新，推进科技金融创新，继续开展股权激励试点，完善重大科技项目经费列支间接费用管理办法，实施高端领军人才引进政策；加快重大科技专项落地对接，支持重大科技成果和关键技术产业化；落实高新技术企业认定、科学技术奖励等政策；实施企业所得税优惠政策推动高新技术企业发展；创新资金使用方式，设立中小企业创业投资引导基金。每年分别安排专项资金 5 亿元，支持文化创意产业和体育产业发展，培育新的经济增长点；每年安排工业发展资金 7 亿元、商业流通发展资金 2 亿元和中小企业发展专项资金 5 亿元，重点支持现代服务业、高新技术产

业、现代制造业、金融业等优势产业发展，支持企业提高市场竞争能力；不断加大旅游业资金扶持力度，促进旅游业发展。

推进节能减排工作，促进环境质量改善。2006-2010年，累计投入城市环境综合整治专项资金117亿元，累计投入大气污染治理及环保专项资金71亿元，设立节能减排专项资金共计6.9亿元。落实补贴政策，支持节能照明器具等节能产品的推广利用；实施供热系统节能技术改造奖励，支持平房“煤改电”、燃煤锅炉改造、黄标车淘汰、组建“绿色车队”、电子废弃物回收处置；打造循环水务，推进再生资源回收体系建设；建立专业分拣中心，提高资源再利用效率。

落实扩大内需战略，拉动经济增长。为应对国际金融危机的冲击和影响，2009年以来，不断扩大政府投资，争取中央代地方发债110亿元，多渠道筹集资金，重点支持轨道交通、道路、能源等重大基础设施建设项目和民生工程；落实汽车、住房税收优惠政策，促进消费结构升级；积极开展家电下乡、汽车摩托车下乡及“以旧换新”工作，城乡消费市场不断扩大。累计安排外贸发展专项资金5.5亿元，增加出口信用风险补助等，鼓励企业开拓国际市场，努力扩大外部需求。

统筹运用各项强农惠农资金，支持农村改革发展。完善支农投入机制，落实政策性农业保险再保险资金，增强农业

减灾抗灾能力。及时拨付粮食直补和农资综合补贴等涉农补贴，进一步促进稳粮增收。支持实施新农村“5+3”工程，支持发展都市型现代农业，启动集体林权制度改革；安排奖励资金解决城乡结合部拆迁难问题，有效推进50个挂账重点村的整治与建设。建立功能区转移支付制度，加大对城市南部、西部等不发达地区投入力度。规范专项转移支付管理，提高区县统筹能力，推动城乡区域统筹协调发展。

### **（三）推动社会事业发展，民生保障能力日益增强**

支持教育事业优先发展。落实义务教育减免政策，支持农村中小学办学条件达标，支持在10个远郊区县创办24所名校分校，促进基础教育均衡发展。实施义务教育学校绩效工资改革，完成了农村义务教育“普九”债务化解工作，全面落实中小学校舍安全工程。统筹北京地区高校教育资源，优化高等教育投入结构和空间布局。支持高校实施“三大工程”和“211工程”，促进高校产学研相结合。建立健全普通本科高校高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系，开辟入学“绿色”通道，实现助学贷款政策全覆盖。提升职业学校实训基地装备水平和教师素质，支持特色职业教育发展和示范校建设工程，增强职业院校创新能力和社会综合服务能力。

加大社会保障事业投入力度。健全社会保障体系，提高

社会救助保障标准，落实居家养老服务“九养”政策，在全国率先实现养老保障城乡统筹和制度全覆盖；全面实施福利性养老金等 11 项老年优待政策，提升老年人生活质量。加大残疾人就业保障金征缴使用力度，提高残疾人社会保障水平，健全残疾人服务体系。面对国际金融危机影响下的严峻就业形势，及时筹措和投入资金，支持实施稳定扩大就业六项措施和促进高校毕业生就业的 15 条政策，建立城乡平等的就业制度，帮扶就业困难人员实现就业、农村劳动力转移就业、零就业家庭实现动态脱零。

支持医药卫生事业发展。建立了企业退休人员统一补充医疗保险制度，推进企业退休人员门诊大额医药费社会化报销；支持医药卫生体制改革；率先建立“一老一小”医疗保险制度，将劳动年龄内重残和无业人员纳入医疗保障范围；完善新型农村合作医疗制度，全面落实新型农村合作医疗财政补助政策及筹资增长机制，实现医疗保障制度全覆盖。支持基层医疗服务体系建设，支持政府办社区卫生服务机构收支两条线改革、标准化社区卫生服务中心（站）建设和社区卫生人才队伍建设，保障基本药物集中采购、统一配送、零差率销售。推进首都公共卫生体系建设，建立健全突发公共卫生事件应急机制，完善疾病预防控制体系、医疗救治体系、卫生执法监督体系和卫生信息体系。支持医疗机构提高医疗服务水平，改善就医环境，满足群众就医需求。

促进保障性住房建设。多渠道筹集廉租住房保障专项资金，完善廉租住房市区财政投入机制，保障2万余户家庭享受廉租住房保障政策，实现应保尽保。创新资金投入方式，大力发展公共租赁住房，推动保障性住房由“以售为主”转向“租售并举”。积极支持“三区三片”棚户区改造试点项目，加快推进旧城人口疏解，解决区县融资瓶颈问题，切实改善居民住房条件。

推进文化体育事业发展。支持博物馆纪念馆免费开放，加大广播电视“村村通”、“益民书屋”、公益电影放映等重点工程投入，加快社区文化室等基层文化场所及农村公共文化服务体系建设，实现数字电影厅行政村全覆盖，建立公共图书馆服务保障体系。启动新一轮北京文物建筑修缮保护中长期规划，加大文化遗产保护力度。发展公共体育事业，加强基层体育设施建设。

保障城市公用事业发展。2006~2010年，公共交通补贴逐年增长，5年间地面公共交通和轨道交通补贴共安排453亿元。分步实行了市区地面公交持卡2折、4折优惠票价、轨道交通全路网2元单一票制、城郊地面公交统一执行持卡优惠等一系列低票价措施。及时拨付油、电、气、运、粮等各项惠民补贴，为公用事业发展，保证民生需求提供了有力财政支持。

建立社会建设长效机制。2009年开始设立社会建设专项

资金，每年安排资金 1.5 亿元。发挥专项资金的引导作用，促进全市社会建设事业的全面发展，重点支持了选聘高校毕业生到社区工作、社区建设、社会领域党建、政府购买社会组织管理与服务、开展志愿服务等工作。

#### **（四）完善财政管理体制，综合管理水平不断提高**

积极完善市与区县分税制财政管理体制。新增区县财力 213 亿元，将市与区县财力结构由 57：43 调整为 43：57，切实提高一般性转移支付规模和比例，促进财力与事权相匹配，增强了区县统筹经济社会发展的能力，为落实区县功能定位，推动基本公共服务均等化，推进区县各项事业发展提供了财力支持和体制保障。

健全预算管理体系。进一步完善国有资本经营预算制度，推进社会保险基金预算编制，探索建立更加全面反映政府收支总量、结构和管理活动的预算管理体系。设立预算稳定调节基金，健全超收收入使用机制，努力解决突击花钱、盲目投入等问题。调整完善预算资金分配程序，变被动应对各类需求为主动做好资金统筹分配工作。进一步完善公用经费定额管理体系，建立更加完善的定额标准体系，扩大预算定额的覆盖范围，强化预算定额的约束作用。积极推进政府预算信息公开，着力打造“阳光财政”，主动接受社会监督。

创新财政资金投入方式。充分发挥财政资金的杠杆作用

和放大效应，利用投融资平台撬动社会资金、金融资金投入重点领域和关键环节，增强了财政资金“四两拨千斤”的效能。截至2010年底，财政累计投入262.21亿元，吸引各类资金2014.69亿元，放大效应为7.7倍。充分利用国际金融组织贷款和外国政府贷款，促进经济社会发展。

大力推进财政各项改革。加强财政投资评审，提高预算前期调控能力。深化部门预算改革，将市级166个一级预算单位、1350个基层预算单位，全部纳入编制部门预算的范围。积极扩大国库集中收付制度改革单位和资金范围，市级160个部门所属1277个基层预算单位，除企业补贴资金外的预算内资金全部纳入改革范围。实施政府收支分类改革，全面、准确的反映政府收支活动。积极扩大政府采购规模，建立政府优先采购节能环保和自主创新产品机制，2010年政府采购中关村自主创新产品51.5亿元，超额完成全年40亿元的采购任务。构建绩效评价的组织管理机制，建立绩效评价制度体系，逐步建立“事前、事中、事后”全过程绩效管理机制。开展行政事业单位资产清查，摸清行政事业单位“家底”；创新资产管理方式，实现资产动态管理全覆盖，规范行政事业单位资产处置行为；实行“收支两条线”，强化国有资产收益管理。深化国有资本经营预算制度改革，每年安排资金注入国有资本经营预算，专门用于劣势企业的调整退出和解决国有企业的历史遗留问题；将国有资本经营预算纳入政府

预算体系。加强政府债务风险管理，建立对全市政府债务实时动态监控的“政府债务专网”和区县政府债务预警指标评价体系，有效防范和化解财政风险。

积极筹措财力办大事。支持筹办北京奥运会、残奥会，设立奥运专项资金，重点支持奥运场馆及附属设施建设、奥运工作机构运行、奥运中心区市政基础设施建设等方面；统筹资金，保障新中国成立60周年庆祝活动；开展援什、援青、援疆等对口支援和经济合作项目，其中，对口支援四川什邡灾后恢复重建累计投入资金70亿元，108个援建工程项目全部如期交付使用，实现了“三年任务两年基本完成”的目标。

“十一五”期间，财政工作在推动首都经济社会又好又快发展中发挥了积极作用，同时也存在一些需要改进的方面，比如，财政宏观调控手段还不够丰富，财政收入增长结构还不够协调，财政支出结构还有不合理的地方，财政收支矛盾依然尖锐，财政统筹能力和资源配置效益还需进一步提高。

## 二、“十二五”时期公共财政面临的发展环境

“十二五”时期，我国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。首都经济社会发展呈现新的阶段性特征和更高的要

求，北京将站在新的起点上，以更高标准全力推进“人文北京、科技北京、绿色北京”战略，加快建设中国特色世界城市。进入新时期的北京财政，面临新的环境和发展要求。

## （一）新特征新要求

### 1. 以世界城市为坐标系谋划和推进北京发展

首都发展进入新阶段，市委、市政府审时度势，提出了建设中国特色世界城市的战略目标。市委十届八次全会明确了“十二五”时期要努力打造国际活动聚集之都、世界高端企业总部聚集之都、世界高端人才聚集之都、中国特色社会主义先进文化之都、和谐宜居之都。财政必须以更宽阔的视角、更高的水平审视首都发展，为建设充分体现人文、科技、绿色特征的中国特色世界城市做出积极贡献。

### 2. 以科技创新为引领加快转变经济发展方式

科技进步和创新是加快转变经济发展方式的重要支撑。“十二五”时期，要紧紧抓住建设中关村国家自主创新示范区的重大机遇，大力实施“科技北京”战略，率先形成创新驱动的发展格局，推动北京在转变经济发展方式上走在全国最前面。财政必须发挥资源配置功能，通过税收优惠、政府采购扶持等多种方式，注重创新驱动、高端引领、绿色发展，推动自主创新体系建设，构建具有国际竞争力的战略性新兴产业

产业集群，支持产业结构优化升级。

### 3. 以一体化发展为目标统筹城乡区域协调发展

统筹城乡区域协调发展，是贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式的必然要求。“十二五”时期，全市将率先形成城乡经济社会发展一体化新格局。财政必须进一步强化重点资金保障功能，完善分税制财政管理体制，推动城乡结合部、城市南部、西部和生态涵养发展区等地区加快发展，扎实推进新城和重点小城镇建设，深化农村改革发展，不断缩小城乡之间、区域之间基础设施和公共服务差距，引导产业和人口向功能区、新城和小城镇聚集，促进城乡区域发展趋向协调。

### 4. 以文化软实力为突破口提升城市品质

推动文化大发展大繁荣，对于增强首都文化中心地位，优化调整产业结构，建设中国特色世界城市具有十分重要的现实意义。“十二五”时期，财政必须立足于提升城市文化软实力，实施“人文北京”战略，发挥资金保障和政策导向作用，全面提升公共文化服务水平，大力支持文化创意产业发展，加强历史文化名城保护，努力打造中国特色社会主义先进文化之都。

## 5. 以节能减排为重点建设宜居绿色家园

推动节能减排和发展绿色经济，是实现城市可持续发展的内在需要。“十二五”时期，北京将把建设资源节约型和环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点，全面实施“绿色北京”战略，推进生态文明建设，努力建设宜居绿色家园。财政必须发挥资金及政策的引导作用，树立绿色、低碳发展理念，鼓励技术创新，深入推进节能减排，加快构建绿色、低碳的生产生活方式和消费模式，增强可持续发展能力。

### （二）新机遇新挑战

#### 1. 以战略机遇为契机孕育更大发展

“十二五”时期，首都发展面临着新的难得机遇和一系列有利条件。成功举办奥运会和新中国成立 60 周年庆祝活动，全面实现“新北京、新奥运”战略构想，首都服务功能明显增强，城市影响力显著提升；成功应对国际金融危机，财政政策手段更加丰富；确立“人文北京、科技北京、绿色北京”战略和中国特色世界城市战略目标，在更高层次上推动首都科学发展，为财政事业的改革与发展指明了方向。

## 2. 以经济实力为基础保障财政收入稳定增长

“十一五”时期，首都经济实现重大跨越，全市地区生产总值年均增长 11%，总量超过 1.3 万亿元，人均超过 1 万美元，财政收入突破 2000 亿大关，2010 年达到 2353.9 亿元，是 2005 年的 2.56 倍，首都经济综合实力显著增强，财政基础更为坚实。由于首都经济的服务型、消费型特征及科技智力密集、高端资源聚集等可持续发展优势，增长具有较强的稳定性和可持续性。“十二五”时期，首都经济将保持平稳较快发展，为财政收入持续稳定增长奠定坚实的经济基础。

## 3. 以财政可持续发展为目标缓解收支矛盾

当前，国内外环境仍然错综复杂，国际金融危机的深层次影响依然存在，北京财政收支受到较多不确定性因素影响：从收入看，汽车消费政策调整、房地产市场调控等对消费投资增长带来一定影响，产业结构深度调整从长远看有利于实现经济发展方式转变，但新兴产业在短期内还难以形成对财政收入的支撑力。同时落实国民收入分配格局向城乡居民倾斜、优化经济发展环境等税费优惠政策，将会造成财政收入减收，财政收入高速增长的态势将难以持续。从支出看，随着社会事业的快速发展，人民生活水平的不断提高，公共需求在规模、主体和内容上都在发生深刻变化，“十二五”时期，财政支出保障的领域更广、重点更多、资金量更大，

特别是涉及惠及民生支出的规模大、刚性强，政府可调控的资金十分有限，平衡财政收支的压力较大。从保障方式看，财政收入持续高增长背景下进行财政改革的效应逐步衰减，依靠增加投入越来越难以保障日益增长的支出需求，必须从统筹财政支持政策、优化财政支出结构、完善财政管理机制等方面挖掘潜力和提升效益，实现财政科学保障和可持续发展。

总之，“十二五”时期首都发展的机遇与挑战并存，机遇大于挑战。要求公共财政不断提高统筹各方需求及发展的保障能力，积极解决可能遇到的困难和问题，在新的起点上推动全市财政工作再上新台阶。

### **三、“十二五”时期公共财政发展的基本思路**

#### **（一）指导思想**

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕全力推动“人文北京、科技北京、绿色北京”战略，加快建设中国特色世界城市，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，以调整和优化财政支出结构为抓手，以发挥财政政策作用为支撑，以科学统筹为手段，促进科技创新，调整经济结构，统筹城乡区

域协调发展，保障和改善民生，加快构建有利于科学发展的财政管理体制。

## **（二）基本原则**

### **1. 持续发展，注重效益**

坚持强化财政宏观调控效能，发挥财政政策在经济结构调整中的扶持引导作用。保持财政收入总量稳定增长，调整和优化财政支出结构。创新预算管理模式，注重提升财政运行质量，加强制度创新和绩效管理，不断提高财政资金使用效益。

### **2. 科学统筹，突出重点**

坚持统筹兼顾，财政支出既要符合北京市总体规划，推进经济社会全面协调可持续发展，又要坚持统筹存量与统筹增量相结合，通过科学统筹资金投向与投入方式、存量资金与市区财力、财政政策与财政改革，集中财力办大事，保障重点领域任务完成。

### **3. 以人为本，民生优先**

坚持以人为本，着眼于保障和改善民生、构建和谐社会，建立优先满足社会公共需求的财政支出保障机制，重点加大对义务教育、医疗卫生、社会保障等领域的财政投入，健全

基本公共服务体系，推进基本公共服务均等化。

#### 4. 机制创新，科学管理

坚持以体制机制创新为动力，着力推进财政科学化精细化管理，加强日常管理，积极打造效益财政，探索建立与首都经济社会发展和城市服务管理相适应的新型财政管理模式。

### （三）发展目标

#### 1. 增强财政保障能力

按照实事求是、积极稳妥、留有余地，与地区生产总值等经济社会发展指标相适应的原则，预计“十二五”期间全市地方财政收入年均增长 9.0%，预计 2011 年全市地方财政收入达到 2565.8 亿元，2015 年达到 3621.8 亿元。按照量入为出、积极稳妥、收支平衡的原则，预计全市地方财政支出年均增长 7.8%，预计 2011 年全市地方财政支出达到 2670.0 亿元，2015 年达到 3605.7 亿元。

北京市“十二五”时期财政收支预测情况表 单位：亿元

年份	财政收入	财政支出
2011	2565.8	2670.0
2012	2796.7	2878.3
2013	3048.4	3102.8
2014	3322.8	3344.8
2015	3621.8	3605.7

注：财政收入按年均增长 9% 测算；财政支出（不含中央追加）按年均增长 7.8% 测算。

## 2. 优化财政支出结构

坚持统筹存量与统筹增量相结合,通过统筹优化存量结构挖掘潜力、提升效益,由一般保障性支持逐步向激励引导性支持转变,按照“有保有压”的原则,严格控制一般性支出,积极促进资源统筹整合利用;依法增加对教育、卫生、科技、文化、农业等事业的投入;支持经济结构调整、区域协调发展等转变经济发展方式的重点支出;进一步完善补贴机制;提高基本公共服务均等化水平,切实保障和改善民生。

## 3. 完善财政管理体制

构建有利于转变经济发展方式的财政管理体制。在合理界定事权基础上,按照财力与事权相匹配的要求,进一步理顺市和区政府间财政分配关系,完善转移支付制度,健全区县财政支出奖励和激励机制。

## 4. 提高财政管理效能

建立健全政府预算体系,实行全口径预算管理;增强各项财政改革的协调性,打造资源共享、衔接紧密、运行流畅、监管严格的财政管理体系;强化预算支出约束和预算执行监督,提高预算规范性和透明度;加大财政重点领域的改革力度,健全涵盖预算管理全过程的制度体系;建立科学透明、

规范合理、安全有效的政府债务管理体制，将政府性融资逐步纳入财政中长期管理框架；推进财政科学化精细化管理，不断提高财政管理水平。

## 四、“十二五”时期公共财政发展的主要任务

### （一）深化财源建设，实现财政收入可持续增长

运用财税政策，充分发挥财政资金的扶持和杠杆作用，把财源建设与产业结构深度调整有机结合，推进中关村示范区建设，提升企业自主创新能力；重点支持重大产业项目，培育壮大战略性新兴产业，积极发展高端产业，推进高端功能区建设发展；巩固主体财源，培育新兴财源，优化财源结构，增强首都经济发展后劲，确保财政收入与经济发展同步增长。

#### 1. 培育新兴税源，强化税收主体作用

一是落实中央税收政策。按照中央关于改革完善税收制度的部署，推进税制改革，通过税收调节分配，引导资源合理配置，促进经济结构调整和区域协调发展。

二是结合产业发展思路，优化税源结构。加强对科技创新、文化创意、节能减排等新兴产业、优势产业、特色产业

和中小企业的扶持引导。积极发挥体制、政策、资金等作用，打造税收收入的多元增长点。

三是完善组织税收收入工作机制。不断完善税收收入综合管理，提升税收收入研判水平，强化分析监控，加强重点税源征管和区县间税源户迁移管理，实现应收尽收。

## 2. 界定非税收入范围，规范非税收入管理

一是健全非税收入管理制度体系。对非税收入的定义、内涵、征收、使用、监督检查和法律责任等进行规范；按照分类管理的目标，制定非税收入分类管理办法。

二是坚持应收尽收。明晰征收职责，制定非税收入执收工作责任制；深化非税收入征缴改革，推广电子银行、POS刷卡等新的收缴方式；严格项目审批；重点加强对国有资源（资产）有偿使用收入、国有资本经营收益等征收管理。

三是建立非税收入统计分析和预测体系。以非税收入管理信息系统为基础，建立收缴情况分析报告制度；及时监测非税收入收缴进度、准确分析变化趋势；提高非税收入分析、预测的整体水平。

## 3. 吸引社会资金投入，发挥财政资金杠杆作用

一是进行投资性引导。改变过去注重直接投资和减税让利等传统发展模式，在满足基本支出需要的基础上对区域经

济实施投资性引导，努力扩大财政投资的乘数效应，带动社会投资跟进增长。

二是进行政策性引导。用足用活各种优惠政策，充分发挥财政资金的粘合作用，使政府投资带动更多的社会投资和消费需求，引导金融资本、民间资本投向公共服务领域、基础产业领域、特色产业领域，不断推动产业优化升级。

三是进行关键性引导。充分用好有限的财政资金，通过科学选择投资方向，创新投入模式，将财政资金集中投向能够带动其它投资主体和产生较大效益的关键环节上，发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用。

## **（二）发挥财政政策引导作用，促进经济平稳较快发展**

坚持“优化一产、做强二产、做大三产”，通过财政政策引导，支持产业结构深度调整，推动产业优化升级，加大对高端领域中小企业的扶持力度，发展高端、高效、高辐射都市型现代农业，巩固和提高实体经济对首都经济的支撑作用。

### **1. 支持加快转变经济发展方式，推进科技进步和自主创新**

一是推进中关村国家自主创新示范区建设。加快落实支持中关村发展的各项财税政策，进一步研究完善支持创新创业的财税政策，统筹财政资金对高新技术产业的投入，推进

重大科技成果转化和产业化；支持并推动产业技术联盟发展，完善技术成果转移和扩散机制。

二是建立多元化、多渠道科技投入体系。积极对接国家科技重大专项，聚焦重大科技计划项目，促进科技与经济社会发展相结合；支持企业科技创新，推动科技资源市场化；重点支持首都创新资源平台建设，集成和整合各方面创新资源，完善服务共享机制，推进产学研用的有机结合。

三是推进节能减排，促进循环经济发展。进一步扩大财政支持节能减排政策的覆盖面，在生产、流通、消费等多个环节支持节能产品推广，扩大财政政策支持节能产品、节能技术的范围，支持既有建筑节能改造、可再生能源建筑应用、绿色建筑推广和住宅产业化发展，加快供热计量收费改革，继续实施并完善节能技术改造奖励；推进再生资源回收利用体系建设，提高垃圾处理资源化水平和水资源循环利用水平。

## 2. 进一步优化产业结构，提升经济发展质量

一是推动服务业发展。深入研究和完善“一业一策”政策体系中分领域的财税扶持、优惠政策。支持自主研发的文化创意产品和技术，推动高新技术与文化创意产业的紧密融合，促进文化创意资源积聚、互补与合理配置，增强文化创意产业实力。支持培育国际大型体育品牌赛事、完善体育产

业功能区、开发全民健身服务业以及有关体育产业等工作，促进体育产业加快发展。树立大旅游发展理念，加强旅游基础设施建设投入及大型项目落地，促进高端旅游、乡村旅游、绿色生态旅游等多种业态良性发展。支持商业流通企业发展，抓好特色商业街区升级改造和老字号企业改革。支持金融业发展，聚集国内外金融机构，支持金融服务经济社会发展重点领域，推进功能区建设。

二是促进新型工业化体系建设。建立重大科技成果转化和产业项目资金统筹机制，支持重大产业化项目建设；探索建立产业化统筹资金股权投资管理机制，增强政府持续扶持重点产业发展能力；按照“创新驱动、结构调整、两化融合、培育新兴”的思路，着力支持加快产业的战略性调整升级，巩固提升优势产业，培育战略性新兴产业，带动产业持续升级和竞争力提升。

三是支持中小企业发展。以创造公平发展环境为重点，制定有利于中小企业发展的政策措施，促进中小企业服务体系建设和研究新的资金支持及引导方式。

### 3. 坚持扩大内需战略，促进消费投资出口协调发展

一是增强消费拉动作用。把扩大消费需求作为重要着力点，健全激励机制，加快消费升级，提高消费对经济增长的贡献率。加大“节能产品惠民工程”实施力度，促进绿色消

费的形成；着力扩大旅游消费，提升外来消费水平；增强农村居民消费能力，启动农村消费市场。

二是优化投资结构。发挥政府投资的拉动作用，利用政府投资带动社会投资，鼓励民间投资和国外贷款，支持首都经济建设和各项事业发展。

三是保持出口稳定增长。进一步完善政策，提升研发、设计和营销能力，提高出口产品质量、等次和附加值，增强开拓国际市场能力，实现从量的扩张向质的提高转变。推进对外经济技术合作，重点支持有条件的企业到境外投资，支持开展对外劳务合作和境外技术研发。大力推进服务外包产业发展，加快培育一批具备国际资质的服务外包企业。

### **（三）发展社会事业，着力保障和改善民生**

发挥公共财政对国民收入再分配的调节作用，认真落实中央关于收入分配制度改革的意见，进一步加大对民生领域的投入力度，提高基本公共服务均等化水平。

#### **1. 推动教育事业改革发展，促进教育公平**

一是保障学前教育加快发展。统筹优化城乡区域学前教育资源分布结构，提升各级财政对学前教育的保障能力，满足适龄幼儿的入园需求。研究学前教育经费保障模式，探索建立政府、社会举办者、家庭共担的经费投入机制。完善幼

儿园收费管理办法。

二是促进义务教育均衡发展。实现义务教育全部纳入财政保障范围的目标。支持推进中小学校舍安全工程等重点项目。大力推进城乡教育一体化发展，重点探索建立城乡学校教育资源共享、教师合理流动的机制，促进学校管理体制和教育评价机制的改革，初步形成优质均衡发展的首都基础教育体系，提升义务教育整体发展水平。

三是推动职业教育加速发展。深化职业教育改革，鼓励职业教育创新办学模式，培养适应经济社会发展需要的技能型、应用型人才，提升职业教育办学质量。完善职业教育家庭经济困难学生资助政策，加大对职业院校学业优秀学生的奖励力度，支持面向社会弱势群体广泛开展公益性职业培训。

四是支持首都高校创新发展。大力支持市属有特色、高水平大学建设，支持中央在京高校共建项目，带动在京高校为首都发展服务。支持人才培养模式创新，提高科研创新水平，提升高等教育服务经济社会发展的水平。

## 2. 支持城乡一体化就业和社会保障体系建设，实现人人享有保障

一是推进社会保障城乡一体化进程。加快社会保障制度整合与衔接，完善社会救助体系，促进社会福利由“补缺型”

向“适度普惠型”转变。进一步提高养老、失业、低保等社会保障待遇标准，研究建立经济社会发展、财力增长与保障标准协调提升的长效机制。积极应对人口老龄化问题，研究制定引导性政策，鼓励社会民间资金投入养老服务设施建设，推进居家养老服务。促进残疾人事业发展，加快建立健全覆盖城乡全体残疾人的社会保障和服务体系。

二是落实统筹城乡就业政策。充分发挥财政资金的引导作用，鼓励中小企业稳定就业、扩大就业，加大职业技能培训，鼓励劳动者自谋职业和自主创业。进一步完善和落实统筹城乡就业政策，继续做好高失业地区就业政策延伸到生态涵养发展区，继续做好城镇就业困难人员就业和农村劳动力转移就业财政保障工作。

### 3. 深化医药卫生体制改革，促进医疗卫生事业发展

一是明确政府、社会和个人的医疗卫生投入责任。科学界定政府和市场在医疗卫生方面的投入责任，确定政府在提供公共卫生和基本医疗服务中的主导地位。政府投入主要用于支持基本医疗保障、公共卫生服务和基层医疗卫生，鼓励多渠道筹集资金，满足人民群众不同层次的医疗卫生需求。

二是合理划分市与区（县）政府卫生投入责任。形成职责明确、分级负担、财力与事权相匹配的政府卫生投入机制。市、区（县）政府按照政府固定资产投资相关规定，以及市

与区县分税制财政管理体制的要求，加强医疗卫生机构基本建设，做好本级医药卫生经费保障工作。

三是转变机制、提高效率。探索直接补助需方等多种形式的政府医疗卫生投入方式，促进医疗卫生服务机制转变和效率提高。建立健全科学合理的绩效评价体系，注重考核结果的应用，不断提高资金使用效率。

#### 4. 加快保障性住房建设，完善政策性住房体系

一是完善财政资金投入机制。建立健全公租房（含廉租住房）市区投入机制，搭建市级投融资平台，提高资金使用效益。加强风险管理和风险防范，继续推进公积金贷款支持保障性住房建设。推动建立区县融资平台，保障旧城人口疏散等项目顺利实施。创新资金投入方式，充分利用金融手段，引导和带动社会民间资金投入，推进保障性安居工程建设和运营。

二是推进多层次保障性住房建设。合理确定保障性住房建设规模和住房供应结构，及时落实公租房（含廉租住房）保障资金；积极推进旧城区人口疏散和房屋保护性改造修缮工程，完成棚户区改造任务，加大对农村抗震节能房改造建设力度，改善城乡居民的住房条件。

## 5. 加强文化软实力建设，增强首都文化中心功能

一是促进历史名城保护。充分发挥首都功能核心区建设对历史文化名城整体保护的积极作用，改善历史文化名城整体风貌，实现城市建设与名城保护协调发展。加大旧城街巷、胡同、四合院疏散和房屋修缮工作力度，改善院落基础设施，提高居民居住质量。推进文物和遗址环境整治及风貌恢复试点工作，重点恢复皇城等历史文化保护街区的历史风貌和人文景观。开展历史文化名村、名镇调查和保护。加强非物质文化遗产的保护和挖掘。

二是推动文化体育等公共服务体系建设。完善文化、新闻出版、广电、文物保护、体育等各项公共服务运转机制，支持公共活动设施升级改造，增强公共服务功能。继续推动文化事业体制改革和机制创新，实施首都文化、体育品牌战略，鼓励和支持文化产品出口，提升首都文化中心地位。支持建立政府指导下的国家与社会共同兴办、人民群众广泛参与的文体广播运行机制。鼓励市场化运作，逐步形成政府保障人民群众享有基本文体广播公共产品和服务，市场满足人民群众多样化、多层次文体广播消费需求的新格局。

三是支持科普体制改革与创新。积极探索社会力量特别是企业广泛参与的新型科普工作经费投入机制，集成社会团体、大型企业和新闻媒体等方面的优势资源，引导开拓一条具有北京特色的社会化办科普的新路径。

## 6. 支持平安北京建设，维护首都安全稳定

一是建立市对区县“四个一”的政法经费保障体系。即出台一个政法经费保障管理办法，构建市对区县政法经费保障框架体系；制定一个业务装备标准，提高科学化管理水平；建立一个综合管理系统，提高精细化管理水平；完善一个经费保障机制，落实政法经费保障的主体责任。

二是完善维稳经费保障机制。加大资源整合力度，建立健全社区矫正、人民调解、法律援助、司法救助、信访维稳等工作经费保障机制，有效预防和化解社会矛盾。建立行政政法经费保障机制，确保行政政法部门有效履行社会管理、公共服务等职能。健全消防业务投入机制，增强城市消防抢险救援能力。

三是完善政府储备制度。加强储备商品的动态管理，建立政府储备商品的实时监控机制；加快科学储粮和绿色储粮步伐，支持粮食市场监测体系、粮食应急体系、粮食质量安全及检测能力建设，提高储备应急能力。完善活体储备保障机制，强化对农产品市场的市场调控，实现市场平稳供应。完善医药储备制度，加强应急救灾物资储备管理。

四是促进安全生产。支持健全和完善安全生产监管体系，改善安全监管条件；支持应急救援体系建设，提高生产安全事故及其他突发事件处置能力；支持安全隐患排查治理工作，保障人民生命财产安全；在生产安全建设资金方面形

成以责任单位为主体、政府资金引导、社会资金参与的多元化安全生产资金保障体系。

#### **（四）支持区域协调发展，做好对口支援保障工作**

##### **1. 促进各功能区资源整合，加快新城建设**

按照北京城市总体规划关于“两轴-两带-多中心”和城市次区域划分的整体部署，遵循“优化城区、强化郊区”的原则，创新财政体制，支持首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区布局形成，支持各功能区差异化、特色化发展。

落实构建“两城两带、六高四新”的创新和产业发展空间格局，着力支持中关村科学城和未来科技城建设，加快建设北部研发服务和高技术产业带、南部高技术制造业和战略性新兴产业发展带，推动金融街、中关村科技园区、北京商务中心区、奥林匹克中心区、顺义临空经济区和北京经济技术开发区六大重点产业功能区的发展，积极培育通州高端商务服务区、新首钢高端产业综合服务区、丽泽金融商务区、怀柔文化科技高端产业新区。坚持政府引导、市场运作的原则，完善基础设施和投资政策，鼓励和引导高新技术企业进入功能区发展；提供产业发展条件，支持产业转移、对接、升级，实现城市东西南北协调发展。

推进亦庄开发区和大兴区行政资源整合，理顺管理体

制，拓展发展空间。改善城市南部发展环境，支持南部地区产业优化升级，逐步形成以金融保险、商贸物流、信息服务、旅游会展、商务服务为代表的新型产业格局。完善产业服务配套设施，引导教育、卫生等优质公共资源向新城拓展，增强对产业和人口的吸引力。

## 2. 加大强农惠农支持力度，促进率先形成城乡一体化发展新格局

一是加快郊区城镇化建设。进一步加大对郊区农村水、电、气、热、道路等基础设施建设投入，加强农村教育、卫生、科技、文化、体育等公共服务设施建设，加强农村垃圾处理、环境整治及生态建设，改善农村发展环境，提高农民生活水平，推进社会基本公共服务均等化。

二是加大“三农”投入。建立和完善城乡一体的体制机制，推进农村各项社会事业发展，改善农村面貌。加大对都市型现代农业投入，建立健全各项农业补贴制度。坚持各项农民直补政策，加快推进农村改革，提高农民财产性收入。进一步健全农村金融服务体系，充分发挥以农村投资为核心、农业担保和农业基金为支撑的农业投融资平台作用。加大支农资金管理，强化财政资金的引导和放大作用。

三是促进农民增收。发挥都市型现代农业的生产、生态、生活多种功能，优化农业产业结构，加强农业基础设施建设，

建立并完善都市型现代农业服务体系，加大“菜篮子”工程支持力度，继续推进设施农业发展，科学发展健康养殖业，提高农业机械化水平，从生产环节保证北京市农副产品质量安全。推进集体林权制度改革，大力促进沟域经济发展。

四是加快水务改革发展。根据中央文件要求，发挥政府在水务建设中的主导作用，市、区县财政部门在加大资金政策统筹和优化支出结构的基础上，将水务作为公共财政投入的重点领域。

### **3. 做好对口支援保障工作，促进区域合作发展**

“十二五”期间，北京市将继续承担支援新疆和田、西藏拉萨、青海玉树、湖北巴东、内蒙古部分旗县、北京周边等地区的对口支援任务。根据中央有关文件精神做好资金保障落实工作。促进我市支持地区加快经济发展、改善各族群众生活、改观城乡面貌、提高公共服务水平、加强生态保护建设、扩大市场开发和贸易、发展旅游及社会事业等。充分发挥首都优势，支持拓展区域合作，积极建立与周边地区各领域合作长效机制，促进形成首都经济圈。

## **（五）加快宜居城市建设，提高城市运行能力**

### **1. 推进环境综合整治，加快生态文明建设**

一是建立科学、高效的环保资金投入机制。制定和完善

有利于环境保护的财政政策，逐步建立政府搭台、市场运作、多元投入、社会参与的环保投融资机制，多渠道筹集环境保护与生态建设资金。完善区县空气质量改善和主要污染物减排“以奖代补”政策，研究制定既有道路噪声污染防治经济政策，完善“三高”企业退出奖励政策和老旧机动车淘汰补贴政策，研究制定本市跨界生态补偿政策和机制。服务“绿色北京”行动计划，加强与全球环境基金等国际金融组织的合作。

二是推进环境污染防治与综合整治。支持大气污染治理、水源地保护、生态清洁小流域治理等重点工程，提高垃圾、污水处理能力。研究建立森林、湿地、自然保护区及城市绿地生态系统建设和保护机制，健全生态效益促进发展机制。大力支持煤烟型污染控制力度，推进燃煤设施清洁能源替代，鼓励使用可再生能源和新能源，支持各项大气、水主要污染物减排工程和措施，全面削减大气污染物排放总量。继续推进环保系统“三大体系”建设，促进建立与新时期环境保护需求相匹配的环境监管体系。落实区县政府属地环境建设责任，鼓励和引导社会资金投入，利用多元化融资渠道促进环境建设工作实施。加强进京感受区域、重点区域、薄弱区域和农村区域四大区域环境建设，全面美化市容环境，着力改善生态环境，加快完善设施环境，加强规范秩序环境。

## 2. 着力解决城市交通问题，努力实现便捷出行

一是支持发展公共交通。进一步完善地面公交及轨道交通补贴机制，推进公共交通城乡一体化发展，逐步构建起以轨道交通为骨干、地面交通为主体、换乘高效的立体化公共交通网络；推进节能与新能源汽车应用。

二是提高道路服务保障水平。加大交通疏堵工程和交通基础设施建设投资力度；支持首都智能交通建设，全面实现轨道交通、地面公交和出租车的智能化调度，提高特大城市综合交通运行管理水平。

三是促进静态交通管理。推行差别化停车收费政策，缓解中心城区交通压力；将公共停车设施建设纳入交通基础设施建设范畴，支持建立停车场建设管理新机制，鼓励社会力量参与经营性停车场建设，满足市民基本停车需求。

## 3. 完善各项财政惠民政策，促进城市公用事业发展

转变市政公用事业财政补贴的管理方式，努力实现从“政府补贴企业”到“政府购买服务”的转变。落实各项城市公用补贴，运用财政资金和财政政策，保障与市民生活息息相关的供热、供气、供电等行业的正常运行。研究北京市供热改革方案，继续推进“暗补变明补”、“按计量收费”等供热体制改革。积极研究液化石油气价格并轨方案，研究落实好企业价格并轨后的财政扶持政策，推动液化气市场化供

应改革进程。研究建立供排水财政补贴机制，支持企业正常运行和良性发展。

## **（六）健全财政管理制度，推进财政科学化精细化管理**

### **1. 强化财政体制运行效能，促进区县发展**

继续完善市与区县财政体制，改变过去主要依靠财力转移，促进基本公共服务均等化的方式，积极探索新的运行机制，促进财力与事权相统一，着力解决市级资金下划后部门管理弱化、区县支出管理责任不到位、资金使用“错位”、“缺位”等问题。调整完善市区（县）土地出让收益分配体制，增强市级调控能力，研究制定重点区域的土地出让收益分配政策，推动区域协调发展。

进一步理清市与区县事权范围和支出责任，建立转移支付奖惩机制，根据区县完成工作任务和落实支出责任情况，调整市对区县一般性转移支付的测算因素及办法，通过调节数量规模促进质量效益。积极推动完善区县与乡街财政体制，深化“乡财县管”和街道财政体制改革，使财政管理体制形成不断延伸、拓展和放大的效应。

### **2. 健全政府预算体系，实行全口径预算管理**

一是强化公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算体系的统筹和衔接。健全公共财

政预算，提高财政收入质量，增加公共服务领域投入，着力保障和改善民生。强化政府性基金预算管理，提高基金预算的规范性和透明度。扩大国有资本收入规模，完善国有资本投入机制，推动监管外企业建立国有资本经营预算制度。规范社会保险基金预算，扩大社会保险基金预算编报范围。

二是建立科学的预算支出定额标准体系。完善定员定额标准体系，推进基本支出管理的规范化；进一步完善公用经费定额管理体系，对定额标准进行动态调整。探索项目支出预算标准化体系建设，制定项目定额标准，规范项目支出行为；制定和完善行业定额，并纳入定额标准体系。

三是建立有效的预算资金运行保障机制。完善绩效评价体系，提高绩效管理水平和；完善财政投资评审体制机制，不断规范投资评审范围，基本实现全市财政投资评审工作的制度化、规范化和科学化；加强资产监管，开展行政事业单位国有资产产权登记，完善资产动态信息化管理平台，强化对行政事业单位所办企业的监管；加强事业单位经营收入的监管，确保各项收入纳入部门预算管理。

### 3. 深化预算管理制度改革，提高管理效益

一是加强预算宏观管理。按照公共财政的要求，科学合理界定财政收支预算的范围、方向、手段，强化财政宏观调控和统筹协调能力，提高预算政策的前瞻性、统筹性和统一

性，为财政收支预算提供政策支撑。

二是加强预算编制管理。健全有效配置财政资源、支持经济社会发展的预算分配决策机制，提升预算编制的科学性。将工作的重心更多地放在项目支出管理上，有效提高预算资金决策的科学性。完善部门预算管理，继续提高公用经费定额管理和项目评审的合理性、公平性。强化资产管理与预算管理相结合，完善资产配置的预算管理，加快公物仓建设，构建高效的新购与调剂相结合的资产配置机制，提高财政资金的使用效益。

三是加强预算执行管理。合理界定预算执行中的职责，简化业务流程，充分调动预算单位的管理积极性，切实提高资金运行效率；强化财政收支运行分析，为财政政策研究和财政资源配置提供依据；完善国库管理制度，加强总预算会计制度建设，按照财政部要求，推进我市政府会计改革；进一步完善政府采购制度体系，规范政府采购行为，强化政府采购政策引导功能。

四是加强预算绩效管理。将绩效管理贯穿于预算管理全过程，不断拓展绩效管理的范围、方法、手段。建立全过程的绩效管理体系，进一步完善各项评价制度，研究事前评估、评价结果应用等方面的制度办法，提高评价实施的效果；继续推进财政再评价，规范部门自评工作，提高资金的配置效益。

#### 4. 完善政府债务管理体制，防范财政风险

一是完善地方政府债务管理。按照地方政府债务管理要求，对债务规模、结构、期限、收支计划、偿债准备金以及债务偿还等制定相应的管理办法；坚持权责统一、分类管理的原则，建立与公共财政框架相适应、规模适度、结构合理、管理规范、安全高效的地方政府债务管理体制和运作机制。将政府债务逐步纳入财政中长期管理框架，在政府融资管理和资金运作过程中融入绩效观念；进一步明确政府融资资金投入领域；健全偿债机制，除设立偿债准备金外，引入市场运作还款机制，尽量减少政府直接用于还贷的资金流量，减轻财政资金支出压力。

二是建立政府性融资风险防控机制。明晰融资决策、投资主体、偿债主体的责任；制定完善配套的风险监管措施，加强对融资项目的审核和监管，保证资金安全；根据财力等因素统筹规划政府融资项目，落实借、用、还全过程管理机制，设置融资规模预警线，强化财政在政府融资管理中的作用；加强对政府融资的统计分析工作，及时准确掌握融资情况，合理控制政府性融资规模。

三是探索建立规范的政府融资机制。加强对政府性融资的引导，促进政府性融资规范、有序、健康发展；充分发挥政府融资作用，树立财政中长期发展观念，以政府投融资平台为切入点，结合政府债务管理经验，探索研究符合我市实

际的政府融资模式；充分发挥政府在融资中的资源、信用优势，扩大直接融资比例，贷款期限应与融资项目期限相匹配，合理选择期限结构，降低融资成本。

## 五、“十二五”时期公共财政发展的保障措施

“十二五”时期，财政部门将不断推进财政科学化精细化管理，增强财政的宏观调控、资源配置能力以及各项财政改革的协调配合能力，逐步建立更加合理有效的管理架构；通过改善财政监督环境，加强人力资源管理，健全财政法律法规制度体系，采用现代化和信息化管理手段，努力实现财政管理水平和整体效益的进一步提高。

### （一）加强财政法制建设

#### 1. 健全财政法规制度体系

建立健全科学完整、相互协调、统一规范的财政法规、规章和规范性文件制度体系，完善依法行政的财政保障机制；严格预算管理程序，规范预算审批行为，增强预算约束力，自觉接受人大、政协和社会监督；强化规范性文件审核、备案和发布监督，严格规范性文件制定和清理。

## 2. 推进财政信息公开

落实《政府信息公开条例》，增强财政工作的透明度。制定财政信息公开制度，在公开政府预、决算的基础上，进一步扩大财政信息公开的范围，明确公开的步骤、形式，细化公开的内容；进一步规范依申请公开工作流程，做好依申请公开事项的受理、办理和答复工作。

## 3. 坚持依法行政

以健全完善依法行政考核机制为重点，深入推进依法行政工作；落实重大行政决策听取意见制度和集体讨论制度，建立公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制；完善行政执法责任制，依法规范执法权限和程序，组织开展对行政处罚、行政许可案卷的评查；加强执法队伍建设，严格执法人员资格管理制度。全面推进政务公开，清理行政审批事项，规范行政审批程序，加强对行政审批事项、行政权力运行和制度执行情况的管理，促进财政管理的规范化。加强法制宣传和培训，提高财政干部法律素质。

## （二）构建财政管理全过程监督体系

### 1. 健全财政“大监督”格局

进一步推进收入监督、支出监督、会计监督、内部监督工作，建立健全覆盖政府性资金和财政运行的全过程监督机

制，完善预算编制、执行、监督相互协调、相互制衡的财政运行机制，强化财政监督作用；理顺财政监督和其他监督部门的关系，理顺财政监督与财政业务管理机构的关系，理顺财政监督与被监督检查单位的关系。

## 2. 完善财政部门内控机制

不断深化财政内部监督工作，加大内部监督力度，提高内部监督的覆盖面，重点对业务管理机构制定政策的科学性、执行政策的规范性、内部管理的完善性等进行监督；建立和完善内部监督与管理制度，坚持以制度管人管事，形成稳定长效的内控机制。财政部门每年对本部门有预算管理职能的业务管理机构的重点检查数不得低于该类机构数的30%。

### （三）加强人力资源管理

#### 1. 强化人才队伍建设

建立开放的教育培训机构体系，为人才成长提供更多的优质培训渠道。积极组织优秀人才到基层交流学习，探索新型的工作方式和工作方法。实施高层次人才发展工程、青年人才开发工程、党支部书记能力素质提升工程和职工技能培训工程。

## 2. 强化人力资源管理制度建设

健全人才选拔任用机制，创新人才教育培训机制，优化人才管理监督机制，积极推进廉政风险防范工作。完善绩效考核体系，建立健全与工作业绩紧密联系、有利于激发人才活力和维护人才合法权益的激励保障机制。建立群众监督制度。

## 3. 强化机关文化建设

坚持以社会主义核心价值体系为根本，提炼财政机关的核心价值观，使之成为首都财政干部职工的共同价值取向。大力加强机关的精神文化、道德文化、环境文化、服务文化、制度文化、廉政文化建设，树立良好的财政形象，创建和谐财政机关，推动首都财政事业的科学发展。

### （四）推进财政信息化管理

#### 1. 研究建立科学合理的信息化管理机制和体制

研究建立符合市财政局信息化应用发展方向，能够有力提升财政管理水平的管理机制及内部组织机构架构。建立健全我市财政系统信息化管理办法，使信息化建设纳入规范化、制度化发展轨道。

## 2. 建立全市统一的财政业务数据规范和技术规范

以财政部《财政业务基础数据规范》为基础，对市局《财政业务基础数据规范》地方标准进行扩充、完善、修订。制定全市财政系统统一的技术开发规范和运维管理规范。

## 3. 强化信息安全管理

完善健全信息安全制度体系，建立职责明确、执行有力的信息安全管理机制。对已纳入等级保护的业务系统建立年度安全测评制度。逐步将财政业务系统安全等级定级工作列入常态化。把同城异地容灾备份纳入市容灾中心。定期开展核心业务系统应急演练。

## 4. 提升运行维护管理水平

完善以服务为中心的 IT 服务管理体系，建立健全对运维服务商的管理与考核规范。建立信息化全生命周期的运维管理体系。对本市财政基础数据和财政资金生命周期各阶段的数据进行集中管理，提供决策支持、统计分析、公共信息查询服务，提高财政数据的利用率。

## 5. 推广财政部金财工程应用支撑平台

按照财政部金财工程应用支撑平台推广要求，以信息系统整合为突破口，建设并推广基于统一业务及技术规范的财

政应用支撑平台，将主体业务应用纳入一体化管理，建成各级财政内部、财政与同级预算单位、上下级财政互联互通的一体化财政管理信息系统，全面支撑各级财政部门本级财政支出及对下转移支付资金的规范管理。

## **（五）加强会计管理**

### **1. 实施会计标准体系建设**

完善企业会计准则标准体系建设，进一步推动企业会计准则的稳步实施；建立有效的内部控制规范标准体系，以上市公司为切入点，逐步贯彻实施内部控制规范，防范和控制风险，提升管理效能；促进注册会计师执业准则的有效实施，提高注册会计师行业的社会公信力；加强农村会计制度规范建设，推动农村会计改革与发展。

### **2. 加强会计市场行业监管**

加强会计师事务所行业监管，着重引导会计师事务所行业“市场化、国际化、高端化、规范化”；促进代理记账行业健康发展，积极研究多元化的管理模式和手段，形成健康规范的市场环境；完善继续教育培训市场行业监管，加强对培训机构资质认证、处罚、举报奖励与监督等问题的研究，不断提高培训质量；完善会计师事务所收费标准；拓展会计师事务所执业领域。

### 3. 推进会计管理制度改革

修订《北京市会计管理办法》，完善会计管理法规体系；改革从业资格准入制度，推进会计从业资格无纸化考试；推进会计师事务所体制转型；制定《北京市会计后备人才培养实施方案》，深化会计职称制度改革，完善会计后备人才选拔、考核、培养、使用机制；每年重点培养 30 名左右注册会计师行业专家级人才和中青年业务骨干；制定北京市会计管理规范制度。

### 4. 完善行政事业单位会计管理制度

增强行政事业单位内部会计控制意识，强化单位负责人的责任意识，建立健全行政事业单位的内部会计控制制度，规范单位内部行为，加强会计基础工作，提高会计人员素质，发挥财政与审计部门作用，强化监督控制，确保及时反映和监督财政资金的使用情况，提供真实可靠的会计信息。