

西安市财政局

市财函〔2021〕800号

西安市财政局 西安市发展和改革委员会 关于印发《西安市“十四五”财政 发展规划》的通知

各区县（开发区）财政、发改部门，西咸新区财政、发改部门，
市级相关部门：

《西安市“十四五”财政发展规划》已经市政府审定，现印发你们，请抓好落实。



西安市发展和改革委员会

2021年6月18日

西安市“十四五”财政发展规划

前 言

“十四五”时期（2021-2025年），是西安乘势而上，开启全面建设社会主义现代化新征程的五年，也是迈向高质量发展、建设国家中心城市和国际化大都市的关键五年。科学研判“十四五”时期我市财政面临的发展形势，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推动破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势，对推动全市经济社会持续健康发展具有重要意义。根据《西安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，结合西安财政实际，编制本规划。



第一部分 发展基础

“十三五”时期，在市委、市政府坚强领导下，全市各级财政部门紧紧抓住西安全面改革创新、建设丝绸之路经济带新起点、打造内陆型改革开放新高地的历史机遇，努力追赶超越，充分发挥财政职能，集中财力保重点，全面保障打好“三大攻坚战”，持续创新财政投入方式，支持加快经济发展方式转变，着力保障和改善民生，千方百计组织财政收入，实现了财政收入总量及质量的大幅提升，西安财政发展取得显著成就，有力促进了全市经济社会平稳较快发展，“十三五”财政发展规划确定的主要目标基本完成。

一、财政收入规模再上新台阶。“十三五”期间，全市财政总收入由2015年的1114.98亿元，增加到2020年的1541.5亿元，五年累计完成7036.16亿元，是“十二五”（4440.4亿元）的1.6倍，年均增长6.7%。全市一般公共预算收入由2015年的650.99亿元增长到2020年的724.14亿元，五年累计完成3406.97亿元，是“十二五”（2452.26亿元）的1.4倍，年均增长2.2%，占全省一般公共预算收入的比重由2015年的31.6%提高到2020年的32.1%。地方口径税收收入累计2528.47亿元，是“十二五”（1791.75亿元）的1.4倍，年均增长6.9%；税收占一般公共预算收入比重由2015年的62.8%提高到2020年的78.9%，较“十二五”末（2015年）大幅提高16.1个百分点，收入质量明显提

升。

二、财政支出结构不断优化。“十三五”期间，全市一般公共预算支出由2015年的917.24亿元增长到2020年的1347.58亿元，五年累计完成5734.09亿元，是“十二五”（3558.66亿元）的1.6倍，年均增长8%，占全省财政支出的比重由2015年的21%提高到2020年的22.7%。支出结构不断优化，坚持财政投入方向、扶持重点、财政政策制定与全市经济社会发展的重点任务和重点项目相衔接，有力支持了稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定等各项工作。支持打好“三大攻坚战”，2019年5月我市率先在全省实现贫困县脱贫摘帽；加大污染防治投入力度，全面保障秦岭北麓违建整治和秦岭北麓生态环境治理等工作；加强债务风险防控，政府债务全面纳入预算管理。一般公共预算支出均衡性和资金使用效率明显提高。

三、统筹城乡发展取得积极成效。“十三五”期间，大力支持脱贫攻坚，财政支农投入进一步加大，全面推进城乡发展一体化进程。2016年以来，中省市财政专项扶贫资金累计投入22.27亿元，其中，市本级投入近15.30亿元。全市“农林水”投入累计达304.68亿元。设立产业扶贫（农业）投资资金，市财政注资5亿元，引导撬动社会资本投入精准脱贫，改善农村人居环境。累计拨付移民搬迁资金3.8亿元，农村危房改造资金1.03亿元，着力推进统筹城乡发展。市财政2020年下达区县转移支付补助387.58亿元，是2015年（232.56亿元）的1.67倍，增加了155.02亿元。

四、民生财政呈现全新亮点。“十三五”期间，围绕以人民为中心的发展理念，聚焦破解民生“九难”，累计民生支出4522.71亿元，财政民生投入由2015年的770.44亿元增加到2020年的1020.1亿元。支持教育优先发展，严格落实教育投入“三个增长”，支持实施“名校+”工程，教育支出累计845.98亿元。卫生健康支出累计463.29亿元，支持医药卫生体制改革，推进健康西安建设，全力保障新冠肺炎医疗救治和疫情防控，12类基本公共卫生服务补助标准提高44.4%；城乡居民医保财政补助标准提高25%，城乡居民大病医保筹资标准提高152.5%。社会保障和就业支出累计671.87亿元，城乡低保和特困供养标准逐年提高，落实物价补贴联动机制，累计支持72家就业创业孵化基地建设；扎实落实“民生实事”，全力打造“15分钟便民圈”，做好软硬件设施资金保障工作。全市投资150亿元建设公租房2.5万套，投资1950亿元筹集棚户区改造安置房22.1万套。

五、财税改革取得重大突破。建立包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算在内的全口径预算管理体系。全面推行中期财政规划管理和零基预算改革，建立了跨年度预算平衡机制。积极推行应用陕西财政云系统。财政专项资金实行清单目录管理。财政预决算信息公开实现“四统一”。顶格落实减税降费政策。稳步推进财政事权与支出责任划分改革。完成“营改增”、金融保险业增值税、水资源税、环境保护税税收征管体制改革和代管西咸新区、开发区托管区县部分区域的财政体制调整工作。出台了税收超收激励、招商引资引税

奖励办法。国库集中支付管理覆盖所有区县、开发区。预算执行动态监控制度不断完善，政府性资金统筹存放管理、预算单位银行账户管理进一步规范。逐步开展政府综合财务报告和政府部门财务报告试编工作。政府举债融资实行负面清单管理。财政出资设立 100 亿元大西安产业引导基金，引导和促进社会资本投向全市重点产业领域。推进国有金融资本改革，组建西安财金投资管理有限公司。推进 PPP 项目规范开展，统一项目入库标准，提升入库项目质量，严守财政支出 10% 红线。实现政府采购“一张网”运行。

六、财政管理水平显著提升。全面实施财政预算绩效管理，对市级所有部门预算绩效目标实施完整性考核，财政重点绩效评价项目不断增加，绩效自评实现预算部门全覆盖。推进绩效管理与预算编制、执行、监督有机融合。持续发挥财政监督职能，开展重大财政政策执行情况监督，进一步理顺财政内部控制制度体系，建立起“1+7+31”财政内部控制制度体系，聚焦预算管理、资金分配等核心业务环节，堵塞制度管理漏洞。修订完善差旅费等经费管理办法，严格控制和压减一般性支出。加强财政投资评审和政府采购管理，“十三五”期间，完成财政投资评审 1400.83 亿元，审减资金 108.10 亿元，平均审减率 7.72%；政府采购资金超过 540.64 亿元，节约资金 39.27 亿元。完成全市行政事业单位资产清查，推进国企改革、减轻企业负担。加快完善财政信息化建设，财政信息安全保障能力进一步提升。

回顾“十三五”时期财政工作，我们全力落实积极的财政政

策、有效应对经济下行压力成效显著，支持全市经济实力大幅度提升、财政保障能力不断增强，支持全市民生和社会事业取得极大改善，财政改革不断推进、管理水平明显提升。五年来积累的经验弥足珍贵，总结起来：一是要坚守“不忘初心、牢记使命”的理想信念，着力提高政治站位，紧紧围绕市委、市政府的重大部署，充分发挥财政职能作用，促进全市经济社会平稳较快发展；二是要大力弘扬创新实干、责任担当精神，在实践中以问题为导向，以难题为突破口，以钉钉子的精神和功成不必在我的境界，探索前行，开创财政发展新路径；三是要不断强化宗旨意识和为民理财的情怀，坚持保基本、补短板、可持续的原则，着力保障和改善民生，不断增进人民福祉；四是要秉持只争朝夕、勇闯难关的作风，应对各种困难挑战，激发越是艰险越向前的精气神，全力打造“财政铁军”。

同时，也必须清醒地认识到财政运行和财政工作中还存在一些需要着力解决的问题，主要表现在：一是受经济下行压力影响，财政收入增速下降明显，收入组织压力骤增；二是刚性支出增长较快，收支矛盾十分尖锐；三是融资渠道进一步收窄，地方政府债务还本付息压力加大；四是财政资金使用效益有待进一步提高；五是财政部分领域改革推进缓慢等。对此要高度重视，在“十四五”期间，采取有力措施，切实加以解决。

第二部分 发展环境和目标

发展环境

总体上看，“十四五”时期，西安发展面临的内外部环境发生了重大变化，处于建设“一带一路”综合试验区、国家中心城市和国际化大都市的历史交汇期、战略机遇期和任务叠加期，也是转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键阶段。财政发展面临新的阶段性特征，机遇与挑战并存。

从宏观层面看：世界正处于百年未有之大变局，发展环境更趋复杂。2019年，全国经济增速实现了6.1%的目标，增速在世界前五大经济体中居于首位，我国人均GDP已突破1万美元，中等收入群体超过4亿人，即将成为全球最大的消费市场。2020年是全面建成小康社会的关键期，全国GDP突破百万亿元，中国经济增长对世界经济增长的贡献率接近30%，持续成为世界经济增长的最大贡献者。“十四五”期间，是实现“两个一百年”奋斗目标的开启期，如果按照6%左右的经济增长速度，大约在2022年前后中国将进入高收入国家。

“十三五”前半期，国家实施的供给侧结构性改革、深化“放管服”改革和创新创业战略成效显著，推动了新旧动能转换，增强了中国经济运行的稳定性，经济更具活力和韧性。2020年1月以来，新冠肺炎疫情对我国经济运行造成了比较大的冲击，但对国内经济影响总体是可控的，经济稳中向好、长期向好的基

本趋势没有改变。

从我市层面看：当前，推动西安实现高质量发展和追赶超越的有利因素不断累加。一是城市战略地位不断提升。“一带一路”综合试验区、国家中心城市、国际化大都市、全面改革创新试验、自主创新示范区、自由贸易区、城乡融合试验区、国家物流枢纽等国家战略在我市叠加推进，特别是国家在新一轮西部大开发指导意见中提出支持西安建设“一带一路”综合试验区和在《关中平原城市群规划》提出建设国家中心城市和大西安都市圈，西安肩负了建设向西开放的战略支点、引领西北地区发展的重要增长极、以军民融合为特色的国家创新高地、传承中华文化的世界级旅游目的地和内陆生态文明建设先行区的历史使命，必将掀起西安新一轮发展建设新高潮。二是2021年举办第十四届全运会将显著提升西安城市首位度和美誉度。通过承办全运会，西安将全面增强城市承载能力，提高城市规划建设管理水平，实现城市生态环境有效改善，城市品质更加优良，公共服务保障能力持续增强，历史文化魅力更加突出，城市生活更加美好，进一步巩固和彰显西安区域经济中枢、交通信息枢纽、科教文化中心地位。三是营商环境不断优化。随着“放管服”改革和“三大环境建设”的深入推进，政府职能加快转变，营造更加便捷高效的政务环境、开放便利的投资贸易环境、公平竞争的市场环境、宽松有序的经营环境，城市形象明显提升，营商环境明显改善，国际美誉度和竞争力大幅增加，为“十四五”期间吸引更多国内外高端要素聚

集奠定了基础。从长远看，我市经济发展长期向好的趋势没有改变。

从财政层面看：积极的财政政策大力提质增效，有利于拓宽财政投资渠道，促进经济更加持续稳定发展。理顺各级各领域财政事权与支出责任改革，将进一步厘清理顺政府间财政关系和支出责任。国家实施大规模减税降费的政策，长期有利于经济持续增长，为财政进一步发展夯实基础。但是，经济下行压力持续加大、减税降费政策力度不减等，在一定时期内会制约财政收入持续增长。

从财政支出层面上看，市委、市政府的重大部署要逐项保障到位，各项提标增支政策、民生惠民政策要足额保障到位，各项重点基础设施建设项目要保障到位，打造现代产业体系，应对政府债务偿还高峰期，都需要增加大量的支出，刚性支出持续增长的趋势没有改变。收支矛盾仍是财政发展中需要着力解决的主要矛盾。

综合判断，“十四五”时期，财政发展将进入一个全新的环境。尽管宏观经济不确定性因素较多，但经济稳中向好、长期向好的基本趋势没有改变，西安大建设、大发展的格局没有改变，这将为财政发展奠定良好的基础，也为财政职能的充分发挥提供更为广阔的平台。“十四五”时期，财政工作必须聚焦“四个全面”战略布局，聚焦五大发展理念，聚焦建设国家中心城市新要求，坚持问题导向、目标导向、结果导向，大力提质增效，着力

补齐短板，提振发展信心，有效应对挑战，充分发挥财政职能作用，促进经济社会持续健康发展。

指导思想

高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，以习近平总书记来陕考察重要讲话精神为指导，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，紧扣新时代追赶超越“五项要求”，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，以扩大内需为战略基点，坚持稳中求进工作总基调，深化财税体制改革，加快建立完善现代财税体制，充分发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。围绕构建现代化经济体系、提升民生福祉、推动绿色发展、化解风险挑战、推进治理体系和治理能力现代化，研究推出一批重要财政政策，对全市财政制度建设作出前瞻性、系统性和科学性的部署安排。科学合理预测未来五年全市财政收支趋势，保障经济社会发展重点支出，为全市高质量发展提供保障和创造条件。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，主动适应和融入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，支持国家中心城市建设，推动大西安国际化进程、生态环境质量持续好转、民生保障水平不断提高，奋力谱写西安新时代追赶超越新篇章。

发展原则

坚持创新发展，推进财政改革。把创新作为推动财政改革发展的重要抓手，坚持问题导向，深入推进各项财税体制改革。持续推进收入征管改革和财政投入方式改革，推进财政政策和货币政策融合，不断提高财政管理水平，充分发挥财政在国家治理中的基础和支柱作用。

坚持过紧日子，优化支出结构。牢固树立政府过“紧日子”的思想，开源节流、增收节支，以收定支、精打细算，统筹兼顾、有保有压，确保把每一分钱都用在刀刃上。财政资金更加注重从“质”和“量”两方面发力，大力提质增效，进一步优化财政资金支出结构和使用方式。

坚持质量发展，推动产业现代化。多渠道、多手段、多方式，不断创新财政投入方式，管好用好市级重点基金支持产业发展。把资金投向供需共同受益、具有乘数效应的现代产业体系建设，全力以赴支持经济稳增长。

坚持以人为本，着力保障民生。尽力而为、量力而行保障和改善民生。加大普惠性、基础性、兜底性工作力度，落实好民生领域各项政策，保障民生领域支出，着力保障和改善民生，切实增强人民群众福祉。

坚持制度建设，提高管理水平。稳步推进各项财政体制改革。深化财税体制改革，梳理财政业务流程，健全完善财政管理各项制度，加快建立完善系统完备、法治健全、权责清晰、公平普惠、

科学规范、运行有效的现代财政制度。强化制度执行，推动把制度优势更好转化为治理效能。

发展目标

财政实力进一步增强。地方一般公共预算收入年均增长5%，到2025年，地方一般公共预算收入达到924亿元，财政收入在全省首位度稳步提升，一般公共预算支出占全省比重不断提高。收支质量和结构总体改善，财政实力稳步提升。

支出结构明显优化。财政投入方向、扶持重点、财政政策制定与全市经济社会发展的重点任务相衔接，重点项目及社会民生支出比重不断增长。财政支出均衡性和绩效性显著提高。

现代财政制度进一步完善。进一步完善预算管理制度。加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。推进财政信息公开。按照中央、省级统一部署，进一步推进分领域财政事权与支出责任划分，进一步理顺市与区县财政体制，健全转移支付制度体系，逐步提高一般性转移支付比重，增强各级财政保障能力。全面实行陕西财政云管理，推进财政核心业务一体化系统建设。

财政管理水平进一步提高。财政投入机制更加健全。建立健全国有金融资本管理制度体系，完善市级国有金融资本运营管理平台，强化产权管理、绩效考核、负责人薪酬管理等。加强专项资金项目库管理，规范市级财政资金分配决策。强化财政监督，

持续推进内控建设。推行政府采购监管从过程控制为主转向绩效管理为主。认真落实各类国有资产管理报告制度。全面推开划转部分国有资本充实社保基金工作。规范完善政府债务管理，有效防范化解债务风险。

第三部分 主要任务和举措

一、坚持创新发展新理念，支持建立全球化创新引领的现代产业体系

紧扣“追赶超越”定位、“五个扎实”和习近平总书记“五项要求”，坚持创新发展新理念，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，不断优化财政支出结构，创新财政投入方式，持续加大财政支持产业发展的投入力度，全力支持我市建立全球化创新引领的现代产业体系。

支持实体经济做实做强做优，培养发展新动力。以做大做强先进制造业为主攻方向，支持工业经济发展；以做大做强国际化生产性服务业为主导领域，支持现代服务业发展；以做大做强数字经济为总牵引，支持产业升级；以做大做强文化旅游产业为新动能，支持消费经济发展；以做大做强都市型现代农业为新路径，支持现代农业发展。支持从基础设施、创新体系、优化布局、产业政策等方面夯实产业发展的基础，着力提升我市产业综合竞争力，主动融入全球产业链高端和价值链核心，建立创新引领全球化现代产业体系。

（一）支持建设先进制造业强市。构建“6+5+6+1”现代产业体系，聚焦做强电子信息制造、汽车产业、航空航天、高端装备、新材料新能源制造五大千亿级、食品和生物医药产业百亿级全球化先进制造业集群，鼓励做大人工智能、5G技术、增材制造（3D）

打印、机器人、大数据与云计算等先进制造业新兴领域，打造以经开区和高新区为引领的先进制造业产业带。加大对企业技改的资金支持力度，大规模推广应用数字化、网格化、智能化、绿色化制造等先进共性技术。建设具有全球影响力的先进制造业研发中心和国家制造业创新中心。加快推动“两化融合”和“两业融合”。

（二）支持发展国际化生产性服务业。做大做强现代金融、现代物流、研发设计、检验检测认证、软件和信息服务、会议会展等生产性服务业，重点发展现代物流和跨境电子商务，着力发展会议会展经济，加快培育软件和信息服务。积极发挥我市政府融资担保体系作用，激发和鼓励民间资本参与担保体系建设，缓解中小企业融资难问题。

（三）支持抢占数字经济制高点。围绕人工智能、区块链、移动互联网、物联网、5G技术、大数据云计算等新一代技术，支持数字经济在传统产业领域的示范应用。支持加快人工智能创新发展试验区建设，发挥西安在智能感知处理、智能交互等方面的优势，打造创新驱动发展新引擎。支持大力打造平台经济、分享经济、体验经济等新经济业态，在城市规划建设、交通运营、健康医疗、旅游住宿、教育培训等方面创新共享经济模式。支持加快5G、人工智能、工业互联网、物联网、数据中心等新型基础设施建设。支持推动公共数据资源互联互通、开放共享。全力推进数字人民币试点，积极搭设运用场景，拓宽实验范围。

(四) 支持推动文化旅游产业融合发展。支持充分发掘并保护好西安丰富的文化文物旅游等资源，以文促旅、以旅彰文，推进文化事业、文化产业和旅游业融合发展。支持打造以曲江新区为引领的中部文化旅游产业带。支持国家文化和科技融合示范基地、国家数字出版基地、国家印刷包装产业基地、国家文化出口基地等国家级、省级文化产业示范基地进一步创新发展，建成西部动漫产业基地、新丝路数字文化创意(产业)基地等。实施“旅游国际行动计划”，全力打造世界一流旅游目的地，发挥好“西安·世界古都”“长安·丝路起点”旅游 IP，实施“旅游产业倍增计划”，推进科教旅游、高端旅游和商贸消费，打造旅游时尚之都，加快构建全域旅游大格局。

(五) 支持发展都市型现代农业。支持实施“粮食绿色示范、设施蔬菜扩建、特色果业增效、优势畜牧提升、健康渔业发展”五大示范工程，完善我市特色现代农业“三区一带三基地 13+6 集群”发展格局。支持稳定粮食生产，支持做精做强区域特色农业，支持提升农产品精深加工业。探索设立农业开发区，支持农业龙头企业做大做强。支持加大现代农业园区建设力度，强化农业科技支撑。

二、坚持协调绿色开放发展新理念，支持构建国家中心城市发展新格局

聚焦推进高质量发展目标，按照协调、绿色、开放的新发展理念，不断创新财政投入方式，持续加大财政投入力度，全力支

持构建国家中心城市发展新格局，打造内陆改革开放高地。

深度融入共建“一带一路”大格局，围绕把西安建设成国际门户枢纽城市、“一带一路”核心城市和国家向西开放的重要支点，引领关中平原城市群、西北地区高质量发展和“一带一路”建设的区域增长极，支持打造国家中心城市和国际化大都市。支持推进新时代更高水平对外开放，加快形成面向中亚南亚西亚国家的通道、商贸物流枢纽、重要产业和人文交流基地，形成东西互动、南北协同、引领西北、服务全国的开发开放格局。支持提升城市基础设施建设现代化水平，基础设施互联互通，交通承载力显著提高，“核心带动、功能清晰、优势互补、特色鲜明”的大西安都市圈基本形成。支持加快推进国家城乡融合发展试验区建设，推进形成城乡融合高质量发展体系。支持建设绿色发展的生态文明示范城市，绿色发展、循环发展、低碳发展有力推进，秦岭生态环境保护形成长效机制。支持推进要素配置市场化改革，营造国际化一流营商环境。

（一）支持国家中心城市建设。支持构建西安国家中心城市发展新格局。完善以财政投入为引导、金融信贷投入和社会资本投入为补充的多渠道筹资机制，重点做好地铁、火车站、城际铁路等重点项目的资金保障工作。支持实施“南控、北跨、西融、东拓、中优”空间发展战略，以西安—咸阳一体化为核心，推进基础设施、产业布局、公共服务向周边城市延伸，打造现代化都市圈。统筹推进城市群交通、信息、水利、能源等重大基础设施

互联互通，加快产业对接协作，推动生态环境共治联保，强化公共服务共享，带动关中平原城市群一体化发展。

（二）支持打造内陆改革开放高地。推进西安“一带一路”综合试验区建设，支持构建“一带一路”经济和人文交流新高地、文化旅游创新示范区。推动多式联运发展，用好“第五航权”，推动铁路、公路与港口、园区无缝连接，构建陆海空一体、集疏高效的现代综合交通运输网络。支持建设自由贸易试验区。支持建设“一带一路”国际商事法律服务示范区。深化自贸区开放改革创新，支持加快建设国际门户枢纽城市，加快推进西安临空经济示范区建设，强化园区开发平台功能，支持积极与丝路沿线重要节点城市合作，推动龙头企业全球布局建设“海外西安”。

（三）支持提升城市基础设施建设现代化。支持加快建设国家综合交通枢纽，形成国际航空枢纽、高铁网和城际铁路网，国家高速公路枢纽，推进城市公共轨道交通优化布局，构筑都市核心圈一小时通勤网。支持加快建设新一代信息基础设施。加快城市有机更新和老旧小区改造。加大重大体育赛事配套设施建设和环境提升力度。提升城市绿化美化水平，建立绿色出行体系。

（四）支持城乡融合发展试验区建设。补齐农村基础设施和公共服务短板，支持实施农村集体经营性建设用地入市试点，支持创建一批城乡融合发展典型区域和项目。支持推进小城镇改革试点，支持建设一批特色鲜明的示范小镇。支持深入推进乡村振兴战略，加快“五个美丽”建设，打造乡村振兴西安样板，支持

农村一二三产业融合发展，推进农村基础设施提档升级，持续改善农村人居环境，支持绿色生态村庄建设，支持建设一批关中特色民居。支持建立防止返贫监测和帮扶长效机制，加强异地扶贫搬迁后续扶持，提升贫困地区的整体收入水平。加快推进城镇基本公共服务向农村倾斜，实现城乡公共服务均等化、标准化。

（五）支持绿色生态文明城市建设。落实国家生态文明建设的各项要求，支持形成绿色发展方式。支持大力实施“山水林田湖草”系统治理，支持大气、水、土壤污染防治攻坚战。支持水系治理。支持建立西安核心生态廊道。支持加强对秦岭北麓生态环境保护，切实筑牢秦岭这一国家重要生态安全屏障。深化资源型产品价格和税费改革，积极开展节能量、碳排放、排污权、水权交易试点，支持实现环境污染第三方治理。支持全面提高资源利用效率，支持提高清洁能源使用比例，支持加快土地二次开发，不断创新城市垃圾处理方式，提高垃圾分类处理效能。

（六）支持营造国际化一流营商环境。支持强化企业市场主体地位，落实各项减税降费政策，支持民营经济发展。深入推进国资国企改革。发挥财政政策作用，大力扶持中小微企业健康发展。深化“放管服”改革，支持营造一流的营商环境。积极推进要素配套市场化改革。加快开发区转型升级，发挥开发区的经济发展主阵地、产业升级主战场、开放合作主载体的作用。支持营造国际一流消费环境。

三、坚持共享发展新理念，着力保障增进民生福祉

（一）提高城乡公共服务供给水平。加大教育文化、医疗卫生、社会保障、社会救助等基本公共服务投入力度，强化对老百姓反映强烈且急需解决的问题的投入力度。持续加大养老服务设施建设，推动医养结合试点，支持构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。大力发展健康和养老事业，引导社会资本投入老龄事业发展，支持各类市场主体增加扩大养老服务和产品供给。加大文化惠民支持力度，支持推动完善公共文化设施网络，支持改造提升西安图书馆、群众艺术馆等公共文化设施，积极推动文化遗址等向博物馆转型。支持推进城中村、棚户区、老旧小区改造和公共租赁住房建设，提高市民基本住房保障水平。支持收入分配制度改革，完善初次分配机制，逐步提高劳动报酬在初次分配中的比重，健全再分配调节机制；完善机关事业单位收入分配机制，建立健全事业单位绩效考核制度。

（二）支持教育优先发展战略。加大财政投入，确保教育支出“两个只增不减”，统筹推进城乡教育一体化发展，创建产教融合示范城市，推进教育现代化，建设教育强市。实施“新优质学校成长计划”，开展县域义务教育优质均衡发展创建工作，支持基础教育优质均衡发展，扩大优质教育资源覆盖面，努力办好家门口的学校。支持推进职业学校和技工学校开展产教融合校企“双元”育人模式，鼓励和支持社会各界特别是企业积极支持职业教育。推进“名校+”“名师+”“名校长+”工程，加强校长和教师队伍建设，提升薄弱校、乡村校办学水平，全面发展各类教育。落

实中小学幼儿园公用经费补助政策、家庭经济困难贫困生资助政策。推进教育信息化，支持完善全市优质教育教学资源共享平台，促进教育均衡发展。

（三）支持实施健康西安战略。推进卫生工作重心由疾病治疗向疾病预防和健康管理转变，支持开展健康教育和全民健身，努力使群众不生病、少生病，推进健康西安建设。支持完善覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，人人享有基本医疗卫生服务，构建面向全民、覆盖全生命周期的健康管理体系，提升健康期望寿命。支持构建重大疫情智慧监控及快速反应体系，提升公共卫生危机应对能力。支持完善分级诊疗制度，补齐基层医疗服务短板，让群众看病更方便。支持公共卫生队伍建设，引进更多的国内外一流医疗卫生机构和人才，加强中医药传承创新，构建更高质量、更具活力的医疗卫生服务体系。支持开展健康教育和全民健身，支持设立心理健康咨询服务机构。

（四）支持健全多层次社会保障体系。支持进一步完善基本养老保险制度改革，加快发展多层次社会保险，健全社会救助体系，努力形成全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体系。配合做好各项社会保险基金征收、归集、拨付等改革工作，做好社会保险基金使用监管工作。支持完善工伤保险浮动费率制度，完善失业保险制度。推进动态调整各项社会保险待遇水平，适时降低社会保险费率。支持完善城乡居民大病保险，加强基本医疗保险、大病保险与医疗救助的有效衔接。支持健全社会救助和社

会福利制度，提升社会救助水平，完善财政投入“雪中送炭”的托底保障机制。支持建立覆盖城乡的社会保障和养老保障信息网络，逐步实现社会保障“一卡通”。

（五）支持全面实施就业优先政策。贯彻落实各项就业财税政策，支持就业优先政策，发挥政策最大效应。加大对灵活就业、新就业形态的支持力度，重点做好高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业工作，积极促进失业人员再就业。深入推进职业技能提升行动。充分发挥政府引导作用、企业主体作用和技工院校基础作用，提供有针对性的职业技能培训。支持贯彻落实“人才强市”战略，落实各项人才新政扶持政策，确保人才“引进来”“留得住”。支持推进市级创业孵化示范基地（返乡示范园区）建设，以创业担保贷款为抓手，积极推进创业带动就业工作。

（六）支持市域社会治理与平安西安建设。支持开展市域社会治理现代化试点，构筑市域社会治理横向和纵向架构，全面打造全国市域社会治理和平安建设合格城市。着力提升政法工作现代化水平，支持重大风险防范体系、矛盾纠纷化解体系、社会治安防控体系、公共安全管理体系统、基层社会治理网格化建设。

四、推进财税改革，完善现代财政制度

按照“深入研究、科学分析、强化对接、抢占先机”的思路，围绕推进国家治理体系和治理能力现代化，蹄疾步稳深化财税体制改革。

（一）继续推进财政改革。积极推进市以下教育、科技、交

通、社保、卫生等领域改革，完善各领域共同事权转移支付制度、探索对共同财政事权转移支付实行清单管理。积极跟进中央、我省关于地方税体系和中央消费税部分品目下划改革，进一步完善市以下财政体制，逐步形成财政事权、支出责任和财力相适应的制度。不断优化一般性转移支付分配办法，增加一般转移支付比例，加大向财力薄弱区县倾斜力度，提高区县财政保障能力。

（二）不断健全预算管理制度。加快市级预算支出标准体系建设，建立健全科学完备的预算支出定额标准体系和动态管理的资产配置标准，建立财政支出定额标准与经济社会发展、物价水平和财力状况等因素挂钩的联动机制，加快构建内容完整、结构优化、定额科学、程序规范、修订及时的财政支出标准体系。深入推进陕西财政云系统应用，在财政预算编制、预算执行、决算编报等方面做到横向到边、纵向到底的信息化全覆盖，实现财政管理远程可视、动态监控、数据资源内生集成、开放共享的目标。进一步推动财政预决算公开标准化、规范化。

（三）继续深化专项资金管理改革。严格落实进一步深化预算管理制度改革要求，理顺市级财政资金分配机制，深化市级财政专项资金管理改革，严格按程序设立专项资金，实现目录清单管理，全面梳理专项资金管理办法，建立健全专项资金定期评估和退出机制，推进专项资金信息公开，实行财政资金“拨改投”改革。逐步提高一般性转移支付比重，加大基层财政保障自主性和灵活性。深入开展政府和社会资本合作（PPP），通过产业投资

基金、股权投入、特许经营等运作模式，引导带动社会资本参与城市基础设施建设和公共事业投资运营。

（四）深化国库管理制度改革。不断优化财政云电子支付业务流程，提高资金支付效率，严格规范资金支付和清算业务，确保财政资金安全。实现自动生成决算报表和综合财务报告，实现核心业务的完整生命周期管理。强化预算执行动态监控，完善财政预算资金、预算单位实有资金等资金监控机制。全面开展政府财务报告编制工作，加强对政府财务报告的分析利用。

（五）规范完善政府债务与金融管理。有效防范化解债务风险，坚决不突破新增政府隐性债务的政策红线。实施政府举债融资负面清单管理，落实政府债务终身问责制和债务问题倒查机制。严格债务限额管理，持续降低债务风险等级，持续加大新增债券的争取力度。加强PPP项目入库审核及全生命周期管理，规范开展绩效付费，实现公共产品服务对价。到2023年底前基本建立全市国有金融资本管理制度体系。注重发挥政府投资基金的引导、撬动功能，优化基金管理制度及运作体系，形成前退、后入的基金投资链条。依托政府投资基金股权投资体系，促进资金、技术和市场融合发展，实现产业重点突破和企业跨越式发展。

（六）提升财政绩效管理。全面建立绩效管理制度体系，完善涵盖预算绩效管理各环节的管理制度和 Work 规范，形成新一轮预算绩效管理的制度体系。完善预算绩效共性目标指标体系，构建分行业、分领域、分层次的绩效指标和标准体系。深化事前绩

效评估管理，实施绩效目标管理全覆盖。加强对绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”，建立重大政策、项目绩效跟踪机制。系统推进部门绩效评价，建立部门自评为主体，财政部门抽评、重点评价为辅助的绩效评价新体系。强化绩效评价结果应用，科学配置财政资源。积极探索绩效目标和绩效评价报告“双报告”制度，自觉接受人大和社会各界监督。

（七）深化政府采购制度改革。构建统一开发、竞争有序的政府采购市场体系，积极发挥政府采购政策功能，进一步优化政府采购营商环境。加强采购执行管理，实行政府采购事中事后监管。大力推进政府采购信息化管理。进一步完善政府购买服务制度，建立健全政府购买服务全过程绩效管理机制，加强政府购买服务的监督检查和科学评估，完善政府购买服务目录管理制度，不断提高政府购买服务的质量和效益。

五、加强财政管理，大力提质增效

（一）依法强化收入组织。加强经济运行态势、宏观政策调整和税收政策变化对收入的影响分析。全力做好收入组织的牵头工作，紧盯重点行业、重点企业、重点区域，落实好重点税源企业专人联系制度和分片包抓责任制，协调各征管部门依法征管、应收尽收，牢牢把握组织收入的主动权。严格落实减税降费政策，厚植税源建设，吸引和培植更多税源大户。强化税收信用评价体系建设，健全协税护税体系，严厉打击抗税、骗税及逃避缴纳税款等违法行为。严格执行行政事业性收费目录清单制度，改革非

税收收入征收管理。全面推行非税收入收缴和财政票据电子化改革。加大监督问责机制，规范财政收入征管秩序。

（二）严格财政支出管理。完善支出预算管理办法，加强政府采购预算和资产配置预算编制，进一步规范预算编制、调整、追加程序，强化财政预算对财政支出的约束力。规范财政支出管理，项目支出严格按照进度、合同约定和规定程序拨付，严禁以拨代支、虚列支出。将部门预算执行进度与预算安排直接挂钩。继续盘活各类存量资金和资产，强化预算执行动态监控，提高财政资金、预算单位实有资金等各类资金监控水平。理顺财政管理与行政事业单位财务管理关系，严格财政财务管理职责划分，落实预算单位和项目单位在预决算管理、资金管理、财务核算等方面的会计主体责任。

（三）优化财政支出结构。进一步优化财政资金使用结构和方式，全面保障市委、市政府的重大部署，更加突出政策重点和支出方向，把资金投向供需共同受益、具有乘数效应的先进制造业、民生建设、基础设施短板等领域。兜牢民生资金保障，补齐基本民生支出短板。落实好县级“三保”支出预算审核和执行监控机制。按照“节俭办一切事业”“过紧日子”要求，严格控制行政成本，大力压减“三公”经费、会议费、培训费等一般性支出和非刚性、非重点项目支出，加强重大项目财政可承受能力评估，清理规范过度保障的支出政策。

（四）规范财政信息公开。严格落实《财政预决算领域基层

政务公开标准指引》和预决算公开“四统一”文件要求，进一步健全预决算公开机制，加强预决算收支、“三公经费”和机关运行经费增减变化分析，规范政府采购、国有资产占用和重点项目绩效目标等重要事项说明，推进预决算公开及时、标准、规范、全面、真实。

（五）加强国有资产管理。完善行政事业单位资产管理制度建设，夯实行政事业单位资产管理主体责任，运用信息化手段实施全方位动态管理，优化行政事业单位资源配置。支持西安市深化国资国企改革行动贯彻落实；支持陕西西安第二批区域性国资国企综合改革试验落地实施；支持国有企业做大做强做优。分类推进混合所有制改革、国有资本授权经营体制改革和公司制改革，提升经营性国有资产集中统一监管水平。科学编制国有资本经营预算，加强对预算收入和支出的管理。确保国有资产保值增值。

（六）加快数字财政建设。按照财政部和省财政厅要求，推进预算管理一体化等财政业务管理信息化系统建设应用，充分发挥现代信息技术对财政管理的支撑作用，积极推进数字财政建设。构建安全可靠财政网络系统，形成安全防护体系。积极探索创新，努力提升财政网络和财政业务系统应对新技术、新形势和突发事件的能力。

（七）加强会计管理监督。贯彻落实好国家统一的会计法规、准则和制度，强化会计法律规范体系建设，确保会计行为有法可依。加强会计监督，加大对会计违法行为的查处力度，完善会计

监督，共享会计监督资源。利用大数据技术增强财政部门管理会计信息的监督效能，实现智慧监管。实施会计人才战略，推进社会诚信，提升会计信息质量。持续加强注册会计师行业党的建设，推进落实行业党建制度，提升党建工作质量。

第四部分 保障措施

一、加强党对财政工作的领导

切实加强全市财政系统党的政治建设，全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，引导财政干部深入学习习近平总书记系列重要讲话重要指示精神，把政治建设摆在首位。坚决贯彻中央、省委、市委全面从严治党各项部署，切实落实全面从严治党主体责任，把全面从严治党的要求落实到党的建设全过程。严格遵守党风廉政建设各项规定，严格执行民主集中制、“三重一大”集体决策等制度，确保政令畅通、令行禁止。全面维护党章权威，在大是大非问题上坚持原则，敢于斗争。严格党的组织纪律，不断加强基层党组织建设。围绕遵守党的纪律、行使权力、落实财经纪律等，深入推进反腐败工作。建立健全长效机制，加强财政源头治理，完善预防和惩戒体系。严格落实中央“八项规定”及其实施细则精神，坚持纠“四风”、树新风，坚决破除形式主义、官僚主义，引导党员干部自觉做到廉洁从政、廉洁修身，培养树立良好工作作风和现代文明人格，建立风清气正的政治生态。

二、深化法治财政建设

以习近平法治思想为指导，围绕建设法治政府和建立现代财政制度的要求，深入推进依法行政，加快推进财政法治建设。将财政工作全面纳入法治轨道，做到职能科学、权责法定、执法严

明、公开公正、廉洁高效、守法诚信。实现财政管理行为更加规范的目标，进一步提升财政部门依法行政、依法理财的意识、能力和水平。不断规范重大行政决策程序，全面贯彻落实现行行政执法“三项制度”。大力推进财政法治宣传教育，认真落实“谁执法谁普法”普法责任制。不断加强对规范性文件的合法性审核和公平竞争审查，切实提高审核能力和质量。依法全面推进财政信息公开。加强信访接访处理、行政复议与行政应诉工作力度，依法及时有效化解社会矛盾纠纷，规范和改进财政行政行为。

三、强化财政权力监督

加强财会监督体系建设。坚持用制度管权管钱管事，完善各项财政权力运行流程，确保按照法定权限和程序行使权力。落实公开财政权力运行流程、惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、加强责任追究等。按照分事行权、分岗设权、分级授权，强化流程控制、依法合规运行要求，加强财政部门内部控制建设。做好重大财政政策执行情况监督、政府和部门预决算公开监督。自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、行政监督、审计监督、社会监督和舆论监督。

四、加强财政调查研究

围绕规划目标和重点任务，做好财政调查研究工作，拓展调研成果应用范围，发挥调研指导实践的作用。加强财政经济重大问题研究，加强宏观经济运行监测分析，积极发挥全市财政经济领域参谋助手作用。建立风险评估工作机制，对政策可能引发的

各种风险进行科学预测、综合研判，确定风险等级并制定相应的化解处置预案。

五、提高干部队伍素质

进一步加强财政干部梯队建设和人才资源配置，优化干部队伍结构。完善干部选拔任用机制，充分发挥公务员职务与职级并行制度作用，树立干事导向，激励干部担当作为。改进干部培训方式，将思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练等作为干部教育培养的重要内容，切实提高培训成效。加强目标责任考核，把制度执行力和治理能力作为干部考核评价的重要依据，完善考核机制、提高管理效能，为财政工作提供组织保障。