

# 平江县十三五财政工作和财源建设规划中期评估报告

按照我县“十三五”规划实施情况中期评估工作统一部署，我局组织专门班子，对平江县十三五财政工作和财源建设规划实施情况进行中期评估。现将评估情况报告如下：

## 一、进展情况

### （一）收入目标进展情况。

#### 1. 我县“十三五”期间收入目标完成进展情况。

单位：万元

项目	2015 (基期)	2016 (进展)	2017 (进展)	2018.6.30 (预计)	2020 (目标)	2020 (预计)	目标年均 增长率(%)	预计实际年均 增长率(%)
公共财政收入	103241	115448	127597	92165	272862	173703	20.0%	11.0%
其中：税收收入	82404	89158	104821	76755	226475	150750	21.0%	12.9%
非税收入	20837	26290	22776	15410	46387	22953	16.3%	3.0%
税收收入占比 (%)	79.8%	77.2%	82.2%	83.3%	83.0%	86.8%		
比上年增长(%)		11.8%	10.5%	19.4%	27.0%	10.8%	20.0%	11.0%

#### 2. 2016-2017年岳阳市6县市收入完成情况。

单位：万元

县市名	财政总收入				税收收入				非税收入				税收占比	
	2016年	同比增长	2017年	同比增长	2016年	同比增长	2017年	同比增长	2016年	同比增长	2017年	同比增长	2016年	2017年
平江县	115450	11.8%	127597	10.5%	86221	8.2%	104821	21.6%	29229	24.1%	22776	-22.1%	74.68%	82.2%
汨罗市	153958	-11.4%	180769	17.4%	115160	-1.8%	149523	29.8%	38798	-31.3%	31246	-19.5%	74.80%	82.7%
湘阴县	135693	10.1%	150008	10.5%	92067	8.8%	100515	9.2%	43626	13.2%	49493	13.4%	67.85%	67.0%
华容县	82642	10.1%	91505	10.7%	58716	1.7%	66932	14%	23926	38.1%	24573	2.7%	71.05%	73.2%
临湘市	77033	12.5%	90208	17.1%	65569	12%	72520	10.6%	11464	15.5%	17688	54.3%	85.12%	80.4%
岳阳县	89849	10.3%	96707	7.6%	64262	5.1%	77562	20.7%	25587	25.9%	19145	-25.2%	71.52%	80.2%

平江县“十三五”公共财政收入目标任务是从2015年的10.32亿元增长到2020年27.29亿元，五年年均增长率

为 20%。由于各种因素，实际增长情况为：2016 年完成 11.54 亿元，同比增长 11.8%；2017 年完成 12.76 亿元，同比增长 10.5%；2018 年 6 月底预计完成 9.22 亿元，同比增长 19.4%；2018 年全年预计完成 14.19 亿元，同比增长 11.2%。2020 年“十三五”期末预计完成 17.37 亿元，同比增长 10.8%。

## （二）支出目标进展情况。

**1. 乡村振兴及精准脱贫方面。**平江县是国家扶贫开发工作重点县，全县共有贫困村 136 个、建档立卡贫困人口 44280 户 142848 人。2017 年脱贫攻坚方案资金来源规模 5.51 亿元，涉及年度项目 1300 多个，逐一细化具体到脱贫攻坚五大平台，其中：产业发展平台 1.06 亿元、基础设施建设平台 2.91 亿元、社会保障平台 1.2 亿元、教育培训平台 0.05 亿元、生态保障平台 0.29 亿万元。“十三五”期内以后年度，脱贫攻坚资金规模预计将按每年 10% 的比例增长。

2018 年我县统筹整合资金计划方案 7.2 亿元左右，2019 年预算资金 8.3 亿左右，2020 年预估资金 9 亿元左右。整合的资金由县人民政府统筹管理，主要用于帮扶贫困村、贫困户的基础设施数建设、产业发展、住房安全、生态补偿、教育就业和社会保障等脱贫专项支出。形成“多个渠道进水，一个池子蓄水，一个龙头放水”的扶贫投入新格局。

**2. 社会保障方面。**“十三五”以来，我县社会保障工作按照“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的要求，大力推动社会保障制度建设，支持建立更加公平持续完整的社会保障体系，财政社保工作取得新进展。财政社保政策体系不断

完善，制度创新深入推进，财政投入不断增加。2017年一般公共预算用于社会保障和就业、医疗卫生支出分别为11.06亿元和6.87亿元，占财政一般预算支出的28%，为社会保障事业改革发展提供了坚实的财力保障。

### （1）保障水平明显提高。

一是养老保险待遇水平不断提升。企业职工基本养老保险近两年平均按5.5%的幅度提高基础养老金，2018年月人均水平达到2000元。城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准由每人每月55元提高至103元（含2018年新指标18元）。

二是医疗卫生筹资和保障能力进一步增强。从2016年10月1日起，城乡居民基本医疗保险制度实行六统一，城镇居民、新型农村合作医疗经办机构合二为一。**城乡居民政策范围内住院费用报销比例：**门诊统筹基金在2016年的基础上从人均80元增加到2018年100元；城乡居民参保对象参照城镇职工办理特殊病种门诊，每月限额报销，报销比例为60%；参保对象在乡镇级定点医疗机构住院起付线为300元，政策范围内住院费用报销比例为90%；在县内县级定点医疗机构住院起付线为600元，政策范围内住院费用报销比例为75%；县外定点医疗机构住院起付线为1500-2300元，政策范围内住院费用报销比例为60%；年度住院累计报销封顶线提高到20万元，在省规定政策的基础上提高了5万元；大病保险年度累计报销封顶线为20万元。**职工医保政策范围内住院费用报销比例：**参保职工因病住院可报费用1万元内

补偿比例为 90%，1-2 万元补偿比例为 92%（退休 94%），2-6 万元补偿比例为 94%（退休 96%），6 万元以上实行大病互助报销 90%。城乡居民医保筹资标准从 2016 年的每人每年 540 元提高到 2018 年的 670 元，其中：财政补助标准由 2016 年每人每年 420 元提高到 2018 年的 490 元，个人缴费标准 2016 年每人每年 120 元提高到 2018 年的 180 元。基本公共卫生服务人均经费从 2016 年的 45 元提高到 2018 年的 50 元。基本药物制度改革县财政每年补助 600 万元，基层医疗卫生机构人员经费按 60% 予以保障，卫生系统离退休人员的生活性补贴财政统筹安排，落实农村基层卫生人才津贴和乡镇岗位补贴。农村适龄妇女“两癌”免费筛查人数 2016 年、2017 年、2018 年分别为 26400 人、28000 人、18000 人，分别安排筛查经费 369.6 万元、392 万元、252 万元。孕产妇免费产前筛查人数 2017 年、2018 年分别为 8500 人、7000 人，分别安排筛查经费 119 万元、98 万元。

三是困难群众基本生活保障标准大幅提高。城乡低保、农村五保平均补差标准分别由 2016 年的每人每月 440 元、220 元、3200 元提高到 2018 年的 480 元、285 元、4446 元。启动了特困人员照料护理费，分为全自理、半自理、全护理三档，标准分别为 1536 元/年、2560 元/年、5120 元/年。孤儿基本生活补贴标准稳步提高。各类优抚对象的相关补助标准大幅提高。残疾人两项补贴分别由 2016 年每人每月 50 元提高到 2018 年的 55 元。

（2）保障人群覆盖面持续扩大。

一是基本养老保险实现制度全覆盖。截至 2017 年底，企业职工、城乡居民、机关事业单位养老保险参保人数分别达到 19905 人、391695 人和 17734 人，享受待遇人数分别为 17974 人、159215 人和 7780 人。

二是全民医保基本实现。职工医保、居民医保和新农合三项基本医保参保人数共 1066327 人，总参保率在 95% 以上。健康扶贫政策从 2017 年 1 月 1 日起实施，对贫困人员实行免费体检筛查、开展医疗救治、实行家庭医生签约服务、实施“五提高、两补贴、两减免、一兜底”，推行一站式结算。基本公共卫生服务覆盖全县城乡居民，服务项目增加到 13 大类。

三是其他社会保障制度的受益人群不断增加。贫困户基本解决了住房问题。优抚对象等重点人群保障面进一步扩大。实施了贫困重度残疾人特殊生活补贴、护理补贴制度。基本养老服务补贴工作正式启动。义务兵家庭优待金、退役士兵一次性经济补助按政策到位。工伤、失业、生育保险待遇按政策支付。

### （3）各项改革取得进展。

一是养老保险制度改革实现重大突破。机关事业单位养老保险改革已顺利实施，并同步建立职业年金制度，实现了与企业职工基本养老保险统一的制度模式。新农保和城居保统一整合为城乡居民基本养老保险，使城乡居民与城镇职工一样有了“老有所养”的制度保障。

二是医药卫生体制改革取得明显成效。在医疗机构体制

机制改革方面，基层医疗卫生机构和村卫生室全面实施基本药物制度，取消药品加成，推进综合改革，建立基层运行新机制。公立医院改革正式启动。在医保支付方式和经办体制改革方面，推动实施成立以“县第一人民医院为龙头的医疗服务共同体，实行医保基金总额控制、超支自负为原则”的医改工作新思路，更好保障参保人权益，规范医疗服务行为，控制医药费用不合理增长。贯彻《平江县健康扶贫工程实施细则》《平江县2018年健康扶贫实施方案》等文件精神，落实“五提高、两补贴、两减免、一兜底、一站式结算”的惠民便民政策。

三是其他方面的改革也有新的进展。临时救助、医疗救助制度财政兜底作用进一步加强。降低失业保险费率等政策，充分发挥财税政策在促进就业创业、推动机制创新方面的积极作用。基层政权和社区建设、地名普查、殡葬改革工作稳步推进。

#### （4）服务能力有所提升。

一是在养老服务方面，支持了乡镇敬老院建设，儿童福利院、社会福利中心、光荣院建设项目即将竣工交付使用。

二是在医疗服务方面，支持了县一人民医院、二人民医院、四医院、疾控中心、卫生监督所和妇保院、中医院建设以及乡镇卫生院、村卫生室的建设，基层医疗卫生机构就医条件和能力显著改善。支持面向基层开展“乡镇卫生院招聘执业医师”等项目，帮助基层加强医疗卫生人才队伍建设。支持建立起住院医师规范化培训制度，提高服务能力和服务

水平。

三是在经办服务方面，支持加强社会保障经办能力建设，提升管理服务水平。会同有关部门积极推动建立跨部门、多层次的居民家庭经济状况核对机制，提高低保对象认定准确率。建立企业职工基本养老金领取资格面部识别系统。建立城乡居民生存认证奖罚制度。定期对基金使用情况进行监督检查。积极开展各项调研工作，及时反馈工作中的动态。对城乡低保，农村五保，残疾人生活补贴、护理补贴等惠民资金全部实行打卡发放。

#### （5）资金管理制度不断完善。

一是基金管理更加规范。健全社会保险基金预算编报工作机制，强化社会保险基金预算执行，做到编制与执行并重，实现社会保险基金收支运行动态全流程管理。不断提高社会保险基金公开透明度，从2015年起，社会保险基金预算正式上报人大审批。合并和撤销了18个社保基金专户，通过公开招投标方式，采购了3家商业银行，新开设了3个社保基金财政专户，印发了社保资金专户管理办法，加强了社保资金的专户管理，完善了监督制约机制。社保基金收入做到了应征尽征。

二是规章制度更加健全。完善了新农保、城乡医疗救助基金、农村五保供养资金、敬老院财务管理等制度。规范了公共卫生与基层卫生事业单位绩效工资。完善创新创业带动就业扶持资金管理办法。制定了《平江县乡镇民政专项资金管理办法实施细则（暂行）的通知》。

三是预算管理注重绩效。开展了对城乡居民基本养老保险、农村危房改造、城乡医疗救助、公共卫生服务、残疾人保障金等十几项资金开展绩效评价，规范资金使用管理和完善相关政策。注重社保资金保值增值。对基层卫生院财务核算进行了规范，对基层卫生院和县直医院实行国库集中支付。

**3. 教育方面。**全县目前现有中小学校 414 所，其中小学 354 所（教学点 147 个），初中 41 所，九年一贯制学校 8 所，普高 7 所，特教学校、职高、成高和教师进修学校各 1 所，在校学生 12.96 万人。幼儿园 205 所（公办园 17 所），在园幼儿 3.43 万人。全县在职教职工 8200 余人、离退休教职工 3100 多人。“十三五”以来，随着教育投入不断加大，主要取得了 3 个方面的成绩：

（1）立德树人，扎实推进。通过注重思想引领，深化宣传教育，树立理想信念，强化政策落实，积极开展党建和校园文化建设，利用各种主题文化等教育活动，传承和弘扬优秀传统文化和社会主义价值观，将意识形态、民族团结、和谐稳定贯穿于思想政治工作全过程，把广大师生紧密凝聚在党的周围，思想政治教育覆盖率达 100%，学生参与率达 100%。

（2）政策引领，协调发展。一是竭力保障教育经费投入。我县 2016 年财政经常性收入 14.3 亿元，其中公共财政教育经费就达 9.54 亿元。近三年县直部门、乡镇村和社会每年支持教育发展资金上亿元。教师待遇有效保障，义教阶

段教师工资待遇、乡镇补贴和片区教育人才津贴全部按政策落实到位。二是大力改善学校办学条件。近三年整合资金 2.2 亿元，实施学校建设项目 410 余个，建设合格学校 164 所。

2017 年县委、县政府加大投入，提质改造平江一中、二中、职校、三阳中学、新城学校、启明学校，新建桂花学校和简青学校，对全县中小学校进行安全饮用水改造。三是着力提升教育发展水平。学前教育普惠发展，全县幼儿园办园水平稳步提升。义务教育质量和发展水平位居全市前列，顺利接受全国义务教育质量监测和学生体质健康状况抽测，推行城区义教规范招生，进城务工人员随迁子女入学得到保障。特殊教育全纳发展，为重度残疾儿童上门送教。实施普职高“阳光招生”，高中教育质量逐年提高，2018 年高考二本以上第一次上线 1847 人，2 名学生考入北京大学。四是做好精准助学。按照“上级资助全面覆盖、社会资助重点倾斜、县级资助专项保障”的方式，建立了学段全覆盖的贫困学生资助体系。2017 年国家政策性资助资金 2431 万元全部发放到位，3860 人办理大学生生源地助学贷款共 3092 万元，受益人数和金额均居全省第一。实施农村义教学生营养改善计划，10.3 万人次受惠。出台《平江县教育扶贫“精准助学”工作实施方案》，县财政每年拿出 1200 万元，资助 1.08 万余名建档立卡贫困家庭学生入学就读。积极探索社会扶贫长效机制，建立“大爱平江”扶贫助困公益平台，争取社会爱心人士、团体，募集助学金 900 多万元让 1.1 万余名家庭贫困学生受益。五是建好薄弱学校。优先改善贫困村薄弱学校的基

本办学条件，近五年投入 4000 多万元改善村小教学点的基本办学和生活条件，打造了“小寝室、小厨房、小厕所”的教师住校“三小工程”。2018 年已投入 1600 多万元对 19 个贫困村学校进行建设，为 10 所偏远寄宿制学校配备热水器、洗衣机等生活设施。特别是新建易地搬迁安置小区的桂花学校，建成后将在保障贫困学生接受优质教育上起到重要作用。六是办好职业教育。我县将发展职业教育作为促进贫困家庭就业创业和脱贫致富的重要抓手，规划投入 2.9 亿元，征地 170.9 亩，将平江职校打造成办学规模达 6000 名以上学生的优质职业学校。同时，通过统筹各级各类培训资源，免费对建档立卡贫困户家庭劳动力开展职业技能培训，2017 年完成“雨露计划”培训 852 人，开展短期劳动力转移就业、新型职业农民培育和移民技能培训等 2618 人。近两年培训“两后生”630 余人。七是抓好机制创新。创新管理机制，以提升县域教育“软实力”来弥补了“硬实力”的不足，实行“完小与村小教学点联办、优质校与相对薄弱校联盟、学校文化建设与现代学校制度构建联动”的“三联”模式，促进学校共同发展，较好地改变了一批薄弱学校的面貌，提高了办学水平。

（3）多管齐下，强化师资。通过提高教师师德水平，拓展师资补充渠道，加速教师城乡交流，改革人事财务精细管理，提高教师待遇，加强教师培训力度，完善职称评聘方法等七个方面举措，促进教师队伍体系构建不断完善，教师地位不断提高，基层教育吸引力明显增强，教师队伍素质大

幅提高。近三年来，公用招聘中小学教师和特岗教师 1700 多名，各类支持基础教育教师达 1833 名，完成各类教师培训达 52810 人次，培训各类优秀骨干教师及优秀校长 986 名，同时根据国家政策妥善解决中小学民办教师和代课教师到项资金 1228 万元。

截止目前，“十三五”规划的部分主要指标已经实现或接近完成。即：义务教育巩固率、残疾儿童义务教育入学率达到 95% 以上，高中阶段教育毛入学率达到 88%，市级示范幼儿园达到 9 所，一级以上幼儿园（含市级）达到 35 所，普通高中专任教师本科及研究生以上学历达到 1323 名，中小学、幼儿园骨干教师和学科带头人比例平均达到 30% 以上（县直及重点初中占比略高）。

### （三）管理目标进展情况。

1. 实现了全口径预算。全县贯彻落实新《预算法》，实现一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四本预算统筹统编。

2. 实现了预算公开全覆盖。按照“公开是常态，不公开是例外”原则，牵头指导督促 149 家县直预算单位和 24 个乡镇在政府网站全面公开预决算和“三公”经费，部门预算批复后 20 日内，对除涉密事项外财政安排的其他所有资金向社会公开，支出细化公开到功能分类最末一级的“项”级科目，实现了公开单位和公开资金两个全覆盖。

3. 有效盘活了存量资金。牵头制定了《关于加强部门单位结转结余资金管理盘活财政存量资金的通知》，对全县财

政存量资金进行调查摸底、分类分析，2017年，县本级清理回收预算内专项转移支付及部门预算结转结余资金7737万元。

**4. 积极争取了资金支持。**积极向部、厅申报苏区县转移支付、示范合作社创新试点、革命老区建设、农业转移人口市民化等项目223个，2017年成功争取国家重点生态主体功能区转移支付补助资金6112万元，争取财力性转移支付增量资金15492万元。

#### **5. 金融风险形势严峻。**

一方面，中央、省、市各级对防范化解政府性债务风险工作高度重视。

首先，习总书记在2017年4月26日政治局会议上就防范金融风险、严控政府债务作了重要讲话，要求“对违规举债要严格依法问责，倒查责任，终身问责，谁的孩子谁抱”。随后，财政部等6部委相继出台了《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）和《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87号），严禁地方政府继续借道融资平台公司举债或以购买服务名义变相举债，切实防控债务风险。2017年召开的中央经济工作会议，更是将防范化解重大风险摆在“三大攻坚战”的首位，足见中央层面对债务风险防控的重视。

2018年2月8日，省委家豪书记召集14个市（州）委书记，就防范金融风险、严控政府债务问题召开了专题可视

电话会议。当天，省委、省政府出台了《关于严控政府性债务增长切实防范债务风险的若干意见》(湘发〔2018〕5号)，对违规举债融资、清理整顿平台公司等作出更具体的要求，提醒地方政府要坚决打消中央政府会“买单”的“幻觉”；对清理核实的债务必须由党委、政府主要负责人层层签字确认。5月14日省财政厅出台了《关于做好2018年政府性债务管理工作的通知》(湘财债管〔2018〕11号)对债务管理领导机构的设立、平台公司清理整改管理等提出了具体的要求。6月27日副市长李激扬带队来我县专程督导防范化解政府性政府风险工作。

自2017年以来，河南、山东、湖北等省均有相关政府官员因违法违规举债融资问题被处分问责，特别是2018年以来，我省耒阳市因国库库存资金严重不足导致在职干部职工5月份工资未能按期发放，全省有四个县的党政主要负责人及相关职能部门主要负责人受到不同程度的处分，内蒙古甚至出现了由政府出具财政承诺函的项目因未能及时偿还到期债务出现政府征信违约，债务风险进一步显露。中央政府的意图是要化解系统性债务风险，解决预算软约束，让一批地方政府，金融机构付出沉重的代价，教育市场，教育投资者。

另一方面，我县政府性债务债务风险评估形势不容乐观。根据省财政厅债务风险预警通报，我县属于风险提示地区，按照国际通行标准，债务占GDP的比重超过60%为警戒线，目前我县这一比重为53.86%。

一是融资平台运行难。一方面，城建投债务规模达 116.42 亿元，其中 95%以上投向无收益的公益性项目，偿还主要依赖土地出让收入，在土地交易成本攀升、融资渠道收窄情况下，平台公司运转艰难。2018—2020 年，城建投需偿还到期债务本息 63.56 亿元，平均每年 21.2 亿元；2018 年应付工程款 9.57 亿元（其中：已竣工项目 1.22 亿元，按 40% 比例支付续建项目资金 7.83 亿元、拟建项目资金 0.52 亿元），如果没有超常措施，根本无法实现。另一方面，城投筹资任务艰巨。2018 年，城建投收支计划 66.4 亿元，其中：棚改 29.87 亿元，债务还本付息（不含置换债券还本）17.7 亿元，应付工程款 9.57 亿元，土地收储报批 8.3 亿元，不可预见费用 1 亿元。除棚改已签约贷款 21.7 亿元、到位资金 6.1 亿元外，整个筹资任务尚差 36.6 亿元。

二是资金回收压力大。通过争取上级支持，我县已分批置换存量债务 27.51 亿元、新增债券资金 7.78 亿元，由此拉长了偿债期限、降低了债务利息。根据偿还协议，县财政 2016—2017 年共向省财政厅还本付息 1.89 亿元；2018—2022 年，共需偿还本息 18.85 亿元，平均每年需偿还 3.77 亿元。对到期不能偿还的，省厅一并从下拨资金中扣回。2017 年各乡镇各单位共欠财政局置换债券本息 3.53 亿元、共借国库资金 7.23 亿元，对财政运转造成很大的困扰和冲击。

三是乡村债务隐忧多。按账面发生额统计，截止 2018 年 2 月，21 个乡镇共负债 4.78 亿元（城建投转贷“镇带村”项目资金 8 亿元暂未统计），加上应付未付工程款形成的隐

性债务 2.75 亿元，债务规模达 7.53 亿元，平均每个乡镇负债 3586 万元；村级负有偿还责任的债务 1.42 亿元，加上未付工程款 3.18 亿元，村级债务规模达 4.6 亿元，且银行贷款、个人借款占账面债务的比例分别为 17.7%、65%，利息负担重。

## 二、趋势和问题分析

### （一）收入目标及财源建设。

根据我县县域经济发展实际，经对经济发展趋势进行研判分析，我县 2018—2020 年的公共财政收入肯定达不到 20% 的年均增长目标，预计只有 11%。据研判，造成实际情况和“十三五”规划纲要目标任务较大差距的原因主要有：

1. 受强刺激影响对财政收入情况预计过于乐观。受 4 万个亿投资影响，我县 2010 年至 2014 年财政收入年均增长达 20.51%，一定程度上导致了对“十三五”期间财政收入较为乐观的情绪，而忽视了强刺激之后过度透支带来的较长虚弱期，2015 年至 2017 年，财政收入平均增速仅为 10.7%，但和全市 6 县市比，10.7% 平均增速排名靠前。

2. 薄弱的经济基础影响我县财政收入持续快速增长。第一产业由于山多田少，青壮年劳动力多外出务工，农林牧业基本处于自由发展模式，第一产业无论 GDP 占比和创税占比增速长期徘徊在个位数；第二产业税收增速较高，但由于地理位置和历史因素等影响，制造业基础薄弱，总量并不大，至 2017 年，全县税收过千万元企业仅 18 家，没有 1 家突破亿元，大部分税源零散，财源缺乏；以旅游业为代表的第三

产业虽然取得了一定的发展，但由于财力有限，一直没能很好的全面盘活打通现有资源，税收收入难以突破，直到最近龙石公路建设、S308 油化升级等一批旅游公路修建、升级和改造，我县旅游基础设施建设才上了一个大的台阶，旅游业成长空间增大，后期税收增长可期。

3. 政策性减收因素对财政收入入库影响巨大。火电厂政策性暂停，一方面造成投入大幅减少，另一方面下游企业招商达不到预期，以致收入目标完成受到影响。加之，十九大报告提出要打好“三大攻坚战”，头一项就是防范和化解重大风险攻坚战，对我县而言，主要就是防范和化解政府债务风险。根据《平江县防范化解政府性债务风险工作方案》（平发〔2018〕7号文件）的要求，我县较大幅度地压减了政府性投资项目规模，而我县经济增长十分依赖投资拉动，风险防控措施的落实，将会导致项目推进力度减弱，如果没有社会资本进入对冲，则会导致经济增速的放缓，直接影响到我县的财政收入，比如2018年前5个月，耕地占用税同比下降20%，主要就是收储土地减少。

除了上述两个方面的影响之外，由于落实政策造成的政策性减收对财政收入入库的影响还体现在另外两个方面：一是简政放权工作的落实，再加上上级要求要有质量的高增长，即税收收入占公共财政收入比重在80%以上，对非税收入上缴有严格的控制计划，两种因素叠加将最终导致非税收入的大幅减少。二是税收政策的调整，如增值税一般纳税人的税率由17%调整为16%，下降1个百分点，将直接减少税

收收入约 7000 万元左右。

**4. 税收征管力量和力度不足造成部分税收没有足额入库。**由于人手和精力问题，部分零散税源征收管理不到位，主要表现在日常经营不开具发票的私营经济，如砂石、油站、汽修、药店、文印、驾校等行业，对税收征管工作造成很大困难。部分涉税主体纳税意识淡薄，一定程度上仍然存在偷、逃、抗、避行为，影响了财税的足额入库。

## **(二) 支出目标。**

**1. 社会保障方面。**近两年，我县社会保障工作虽说取得了明显成绩，但也存在一些问题，收入保障和提供医疗卫生等公共服务的职责过度向政府集中，医疗卫生和社会保障服务机构运行机制比较僵化；制度条块分割，不同社会保障政策之间以及社会保障政策与其他经济社会政策之间衔接配套有待加强，碎片化问题突出；资金管理体制不完善，基金保值增值压力较大，基础管理工作不够规范；基金收支矛盾日益突出，资金使用效益有待进一步提高。

**2. 教育方面。**主要存在 6 个方面的困难：

(1) 推进城乡义务教育一体化发展，解决城镇学校“大班额”任务重。2017 年，我县中心城区义教学校仍有 66 人以上超大班额 18 个，56 人以上大班额 79 个，长寿、南江、安定、伍市、瓮江等农村中心集镇“大班额”现象也十分突出。为有效解决城区学校“大班额”问题，我县制订了《平江县消除大班额专项规划（2016—2020 年）》，计划到 2020 年城区新增学位 8000 个，届时可完全消除 56 人以上大班额，

满足群众入学需求。目前已将新城学校、桂花学校、启明学校、芙蓉学校、三阳中学等城区学校纳入县城建设重点工程项目。据测算，这几所学校项目建设需投入 3.49 亿元，尚存在缺口资金 1.99 亿元。

（2）全面普及高中阶段教育和应对新高考改革压力大。国家要求“2020 年要全面普及高中阶段教育，高中阶段入学率达到 90%以上”。目前，我县高中阶段毛入学率仅为 78.12%，2017 年全县初中毕业生 11186 人，县内普职高等学校只能招收 7100 人。要在 2020 年普及高中教育，未来三年，我县每年至少要增加 3000 个高中学位，三年要增加 9000 个。加上新高考要求实施走班选课教学，全县高中学校约需配套增加教室、实验室 380 间、寝室 960 间、教师 950 人。以我县本级财政现状，近三年内无法足额保障高中教育发展经费投入。

（3）“全面改薄”资金缺口较大。至 2013 年，我县完成了 2009 年排查出的 10.57 万平方米校舍 D 级危房的改造，AB 级安全校舍增加 735 栋，CD 级危房校舍减少 951 栋，学校校舍安全度得到很大提升。但我县地处山区，易发生山洪、泥石流等自然灾害，加之学校舍大都建于上世纪八九十年代，建设标准不高，使用年限较长，每年都有 D 级危房产生，2016 年和 2017 年新排查鉴定全县有校舍 D 级危房 6.73 万平方米，现已全部拆除，急需重建，其中 12 所学校的近 2800 名学生在临时板房中上课。据测算，完成全部改造需投入资金 1.3 亿余元，尽管我县想方设法加大资金投入，但缺口仍然很大。

(4) 师资水平难以得到保障。一是招不到人。由于学校地处偏远、生活条件艰苦、待遇不高等原因，我县已经多年都没有完成教师招聘计划，特岗教师和高中教师招聘计划完成率均不足 80%，数理化及特教、职教等专业基本招不到人。二是留不住人。近三年新招聘教师 1700 多人，其中外县籍占比接近 80%，人员很难稳定，仅 2017 年就流失教师 220 多人。三是质量不高。由于中等师范教育断层、高等师范教育缩水及群众观念变化等原因，农村合格教师来源范围越来越小。

(5) 学前教育发展水平有待提高。目前我县学前三年毛入园率为 77%，要完成国家推进的三年行动计划，每个乡镇建设一所公办中心幼儿园，学前三年毛入园率达到 85% 以上，还有不少差距。

(6) 教育信息化建设进展不快。教育信息化建设是拉近发达地区和贫困地区教育水平的有效举措，但我县教育信息化基础薄弱，缺少经费支持，各项工作进展不快，据测算，我县完成完小以上学校的教育信息化建设，需投入资金约 8000 万元，而目前我县每年仅能整合 1000 万元左右的资金用于教育信息化建设，资金缺口很大。

### **(三) 管理目标。**

我县政府性债务规模庞大，被省财政厅通报为债务风险预警地区。究其负债成因主要有以下 3 个：

**一是脱贫攻坚形成负债。**为了实现 2018 年脱贫摘帽，我县全面加大产业扶贫、基础扶贫、易地扶贫搬迁等工作力

度，所以资金投入压力巨大，部分项目暂时只能负债运行。如：易地扶贫搬迁贷款 9.48 亿元，争取国开行“镇带村”扶贫开发项目贷款 11 亿元，贫困村光伏发电贷款 1360 万元，加上交通扶贫、教育扶贫、生态环保等债务，省认定我县扶贫领域债务合计 40.38 亿元，占债务余额的 28%。

二是发展经济形成负债。比如：为了承载重大项目落地，我县启动火电厂和抽水蓄能电站 2 条配套公路、蒙华铁路平江火车站连接线公路、钟虹公路城关至童市段提质改造等项目建设，投入 9 亿元；为了推动“强工兴旅”，我们逐步完善园区道路、供排水、污水处理等配套设施，建设了一批标准化厂房，导致园区负债 4.99 亿元，实施 S308 改造、龙石公路、杜甫祠堂公路一期、连云山公路等一批项目，景区公路建设投入 5.1 亿元；为了完善城市功能、提升城市承载能力，先后实施实施防洪堤、天岳广场、天岳大道、三阳大道等城区“十化”工程，融资 30.86 亿元。

三是改善民生形成负债。为了顺应人民群众对美好生活的向往，着力办好薄弱学校改造、合格学校建设、城镇学位增加、普通高中扩建等教育实事，造成教育事业负债 3.2 亿元（其中：7 所高中 1.72 亿元，12 个学区 1.18 亿元，职校 1834 万元，进修学校 489 万元，幼教中心 581 万元，特教学校 286 万元，已全部置换）；实施县人民医院建设、妇幼保健院和中医院搬迁、乡镇卫生院改造等一批项目，导致城乡医疗卫生负债 3.59 亿元；实施 24 大片区棚户区改造，融资 11 亿元；新建污水处理厂 6 个、垃圾处理场 1 个，投入超过

4亿元；平江东部供水（黄金洞水库）枢纽工程建设，总投入需9.98亿元，实际融资3.14亿元。

### 三、思路举措

#### （一）狠抓收入及财源建设举措。

**1. 提振实体经济，向产业发展要效益。**坚持以园区为主战场，充分发挥财政、税收、金融等杠杆作用，整合政策和资金，重点支持园区标准化厂房建设、产品研发、升级改造、品牌打造，力争园区创税一年上一个台阶。大力引进符合我县发展规划的工业，商贸物流、旅游等产业，进一步整合优化招商引资政策，优化政务环境，充分发挥老区贫困县政策优势、区位优势、生态优势、成本优势，寓外乡友优势，力争今后三年每年签约企业投资金额比上年增长20%。聚焦全域旅游主阵地，重点抓好顶层设计、旅游营销、旅游公共服务设施建设，努力将旅游业发展成富民强县的朝阳产业。支持电商产业扶持办法，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展。

**2. 加强税收征管，确保税收应收尽收。**一是加强重点领域税收征管。如对平益高速、汽车工业园、福寿山抽水蓄能等重大投资领域，建立项目管理机制，实行动态监控。二是加强重点行业的税收征管。加大税务稽查力度，如房地产、建筑业等关系多个环节的行业税收。三是加强税收专项清理。重点对文印、驾校、加油站、采砂厂、药房药店、建材市场、电脑、汽修、旅游、砖厂、休闲食品厂、房屋租赁等行业和个体工商户加强管理，从源头上确保税收不流失。

**3. 加大争资争项力度，助推重点项目建设。**加大争资争项力度，积极应对我县今后的政府性投资缩减，重点争取老区转移支付、扶贫、交通、水利、教育、国土、债券置换等项目和资金，确保重点项目按计划上马。

## **（二）强化支出监管举措。**

**1. 乡村振兴及精准脱贫方面。**一要健全投入保障制度。加大财政投入“三农”的考核力度，公共财政更大力度向“三农”倾斜，确保财政投入与行业间资金统筹相互衔接配合，建立涉农资金统筹整合长效机制。二要明确财政支持重点。围绕乡村产业发展，着力支持农业基础设施建设，优化产业结构，打造品牌质量，提升涉农服务水平；围绕生态宜居建设，支持推进农房建管、人居环境整治、山水林田湖草系统治理、保安工程建设和“美丽系列”建设等行动；围绕乡风文明建设，加强农村思想文化阵地建设，支持开展农村科普和历史文化保护工作，提升公共文化服务水平；围绕治理有效，加强农村基层党组织建设，支持开展普法活动，推进农村社会治安防控体系建设；围绕生活富裕，全面强化农业、脱贫、教育、卫生、社保、基础设施等方面的资金投入保障。三要发挥资金引导作用。撬动金融和社会资本更多投向乡村振兴，鼓励金融机构推出适合农村发展的金融产品。支持开发符合全县现代农业发展需要的农业设施、水果、蔬菜、茶叶等特色保险品种，扩大农业保险覆盖面。

**2. 社会保障方面。**一是做好保障工作，要进一步加大财政投入，优化支出结构，确保各项政策落实到位。二是做

好服务工作。要进一步提升服务能力水平，确保民生资金及时足额发放。三是做好监管工作。要进一步加强资金监管，提高社保资金的使用效益。

**3. 经济建设方面。**一是加快推进生态文明建设。根据《湖南省人民政府办公厅关于印发〈洞庭湖生态环境专项整治三年行动计划（2018—2020年）〉的通知》（湘政办发〔2017〕83号）和《平江县污染防治攻坚战2018年工作方案》文件要求及中央环保督察反馈问题等，我县须加大生态环境保护方面的投入，“十三五”的后两年半约需增加支出3000万元。二是搞好“四好农村公路”建设。根据习近平总书记对“四好农村公路”建设的重要批示，县委、县政府把交通建设作为推进全域旅游、促进县域经济发展、助推脱贫攻坚工作的重要抓手。为全面打赢“交通大会战”，真正建设好“四好农村公路”，须进一步加大交通运输方面的投入。三是加大国土资源事务投入。为落实乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战，我县大力推进增减挂钩项目和农村“空心房”整治工作。增减挂钩项目实施三年，即2017—2019年，计划开发10000亩，根据国家扶贫政策，我县增减挂钩指标可以网上交易，所以这三年我县增加指标流转收入约15亿元（以其他土地出让收入缴库），同时增加开发成本9亿元和农村“空心房”整治补偿资金1.9亿元。

**4. 教育方面。**根据国家、省对教育改革发展的相关政策，结合教育脱贫攻坚的总体部署，以及我县作为革命老区和深度贫困地区国家对我县的普惠倾斜，特别是国家财政部、省

财政厅的助力，教育投入相对增大，从城乡义务教育、薄弱学校改造、“三区”人才计划教育专项工作、中小学及幼儿教师国家级培训、改善普通高中办学条件、支持学前教育发展、特殊教育、现代职业教育、贫困学生资助、基层科普行动计划、“三区”人才科技专项计划补助资金、中央引导地方科技发展等总体支持额度不低于上年，呈逐年增长趋势。因此，我们要紧紧围绕国家优惠政策，抓住发展有利时机，积极争资争项，确保我县教育事业稳步向前推进。

### **(三) 管理目标工作举措。**

为全力化解政府性债务风险，防范系统性金融风险，我们将着力做好以下 6 个方面的工作：

**1. 减项。** (1) 减一批。重点压减已开工建设且停建不会造成重大影响的政府投资项目规模，未开工建设的一律停建。(2) 停一批。停止一批政府投资项目手续办理、征地拆迁等前期工作，停止一批项目指挥部的运转。(3) 缓一批。虽已开工建设但停止之后无重大影响的政府投资项目一律暂缓。(4) 撤一批。对 2017 年 7 月 15 日以后举借的系统外需要财政资金偿还的债务，撤销相应项目，筹措资金予以归还。(5) 保一批。对易地扶贫搬迁、棚户区改造等中央重点项目、省市安排的民生实事项目予以重点保障。

### **2. 增收。**

(1) 土地增收。一是力争 2018—2020 年每年新增储备土地 2000 亩以上，科学出让商居用地 600—800 亩，每年实

现土地出让收入 10 亿元以上。二是严格按规定从土地出让收入中计提教育、住房保障、农田水利建设等专项资金。三是指导“镇带村”扶贫开发项目实施乡镇加大集镇土地收储力度，有序推进集镇开发建设。

（2）清理增收。一是开展欠缴土地出让收入专项清理。二是开展城乡建设用地容积率专项清理。三是组织开展国有资产处置收入、经营收入专项清理。四是组织开展税收专项清理，力争每年财政收入在年初预算收入计划的基础上超收 10%，2018 年实现超收 1 亿元以上。五是组织开展不动产登记产权发证清理。六是开展信用社不良贷款清收。七是全面清收单位债权，对干部职工借支、拖欠单位公款长时间不还的，采取下发催缴通知、从工资中代扣等手段予以清收。八是全力回收置换债券资金和财政出借资金（简称“两项资金”）。各乡镇、县直各单位要将“两项资金”偿还额度列入年度预算，制定方案，主动偿还；财政局负责建立“两项资金”回收台账，密切掌握各单位资金信息，必要时采取代扣代缴手段；有偿债任务的单位在未完成“两项资金”回收任务之前，不得结算单位上解的土地出让收入、国有资产处置收益、行政事业性收费等非税收入。

（3）争项增收。一是对全县各行政事业单位下达争项争资任务，力争每年新增债券资金 4 亿元、老区转移支付资金 5000 万元以上，交通、水利、教育、国土资源资金每年增长

15%以上，其它单位争取资金增长10%以上，对争项争资有贡献的单位按规定给予奖励。二是积极推行PPP模式，鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与工业、旅游投资运营，通过让渡可经营项目的股权，推动债务资本化，化解债务存量。

（4）政策增收。用足用活城乡建设用地增减挂钩试点政策，规范项目支出管理，加快增减挂钩节余指标异地流转，力争收益最大化。

（5）产业增收。扎实开展“产业项目建设年”行动，每年引进投资亿元以上项目15个以上、5亿元以上项目4个以上，做大、做强、做优工业、旅游和商贸物流产业，每年新增税收1亿元以上。

### 3. 节支。

（1）紧缩机构。开展临时机构清理，事情办结的临时机构一律予以撤销，财政不安排工作经费。临时机构结余资金一律收归财政，防止乱发、滥用、私分。

（2）紧缩人员。严控机关事业单位新进人员，各单位超编人员，财政一律不安排经费；凡因工作需要调动的人员，必须将工资关系、人事编制关系一并转入新的工作单位，逾期一个月不转者，停止其原单位工资发放；由人社局、编办牵头，对通过政府购买服务的“三性人员”进行全面清理，每违规使用“三性”人员1人，年终结算时扣减单位预算经费10万元；严禁借在职不在岗人员套取工资经费，对单位

申报不及时造成财政支出漏洞的，将所发工资全额从单位经费中加倍扣回；由编办、人社局、财政局牵头，开展“吃空饷”、应退休未退休人员清理。

（3）紧缩开支。牢固树立“预算即决算”理念，除上级有明文政策规定之外，原则上不再新开支出口子，不再审批单位追加工作经费报告；严格执行中央“八项规定”等规定，牢固树立长期过紧日子思想，行政事业单位一般性支出比上年压缩5%以上；继续对县直行政事业单位公务接待费征收政府调节基金，控制线以下征收6%，超出上年度公务接待费总额的部分按200%的标准征收；由纪委监委、县委督查室、县政府督查室、县财政局联合开展“三公经费”、津补贴发放检查，抓好问题整改。

#### 4. 明责。

按照“谁借谁还、谁用谁还、风险自担”的总原则，县级对各乡镇、县直各单位自行举借或转贷的债务原则上兜底、不救助。各乡镇、县直各单位要落实主体责任，明确任务书、时间表、路线图，有效压减债务规模，降低潜在风险。

（1）融资平台债务（不含转拨各乡镇的镇带村项目资金），由城建投牵头筹措资金逐步偿还；

（2）镇村存量债务，属乡镇本级举借、转贷的（包括财政置换债券和城建投转贷的镇带村项目资金），由乡镇负责偿还；村级债务由各乡镇落实属地责任，加强监督管理和

风险处置；

（3）教育体育、卫生计生、园艺示范中心等领域的政府性债务，各单位要通过争取上级财力补助、经营性收入和有关化债政策，筹措资金偿还；

（4）2015—2017年县政府按3:3:4比例兑付农村计划外交通建设项目资金形成的债务，要从有关交通专项补助中予以置换偿还；

（5）水利、平江高新区等领域的债务，由相关部门单位筹措资金偿还。

## **5. 改革。**

（1）推进融资平台转型改革，理清政府与城投公司的权力和责任边界，妥善处置城投公司存量债务，完善城投公司治理结构，推动转型为自负盈亏的市场主体，争取在2018年6月底之前完成融资平台转型。

（2）推进工程款支付改革。将三年支付完工程款的“四三三”模式改为四年支付完工程款的“三三二二”支付模式。

（3）推进行政审批改革。以“最多跑一次”为主要内容，进一步简化行政审批流程，提高审批效率，优化营商环境，激发社会创新创业活力。

## **6. 严管。**

（1）严控增量。严明“十个一律”：①全县所有政府投资项目一律按《平江县政府投资项目管理办法》（平政发

(2015) 5 号) 实施; ②村级投资规模在 2 万元以上的项目一律报乡镇审批管理, 需政府采购或招投标的严格按程序办理; ③凡没有资金来源、没有按程序审批、没有按投资项目管理办法实施的项目, 县乡一律不安排资金; ④村级需申请资金支持的项目一律归口由乡镇统筹管理、统一申报, 村级不得越级向县级领导和县直单位递送申请项目或资金的报告; ⑤县直单位一律不得受理村级递送的申请项目或资金的报告, 一律不得“戴帽”直接安排项目或资金到村级; ⑥乡镇一律不得越级向中央、省、市有关单位或有关领导递送申请项目或资金的报告, 不得请上级领导打招呼要求县级安排项目和资金; ⑦凡没有财政资金分配职能的县直单位(含临时机构)一律不得向乡镇和村级拨付资金; ⑧各单位一律不得乱开支出口子, 不得滥发奖金、福利; ⑨凡因盲目铺摊子搞建设、滥发奖金福利造成运转困难的, 县级一律不调度资金支持; ⑩违反以上规定的, 对所有责任人员一律从严问责。

(2) 优化存量。采取降息、限息、停息等方式, 优先清退和偿还各单位的个人债务, 个人债务年利息降至 12% 以下, 力争两年内全面偿还单位的个人债务。

(3) 减少总量。①财政局负责每年安排偿债准备金 5000 万元以上, 用于县本级债务还本付息; 负有政府性债务的乡镇(含园艺示范中心)要建立偿债准备金, 每年分别从本级年初预算中安排 3% 以上、从乡镇体制结算补助收入中提留

50%、从土地出让收入中安排 15%、从国有资产（资源）处置收益中安排 50%作为偿债资金，专项用于偿还存量债务。②凡通过政府融资平台举借或政府债务资金建设的项目，对有行政事业性收费收入的单位，其收费收入的 30%专项用于偿债。③由财政局负责，每年从县本级安排的工业发展基金、旅游发展基金中计提 25%，用于偿还存量债务。④由国资局牵头，拿出分期分批处置闲置国有资产方案，适当处置部分闲置国有资产用于归还融资债务。

## 四、调整方案

### （一）收入目标调整建议。

根据经济发展规律和我县经济现状，建议将“十三五”规划纲要财政总收入目标任务调整为：到2020年，“十三五”期末财政总收入完成17.37亿元，年均增长11%。2018—2020年，分别完成14.19亿元、15.68亿元、17.37亿元。同时，考虑到上级对收入质量有严格要求，为优化收入结构，确保税收占比保持在80%以上，我们结合我县实际，将非税收入的年均增长目标相应调低为3%。

### （二）支出目标调整建议。

建议对以下 2 处作细处调整：

1. 第 10 页倒数第 2 行“加快美丽乡村建设。以生态文明建设为引领，加大水利、生态保护、城乡环境整治投入……”建议调整为：“大力实施乡村振兴，全力脱贫攻坚。以全县 2018 年脱贫“摘帽”，到 2020 年大力实施乡村振兴

为总目标，以坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的“五大行动”为总要求，以省建立的整合机制为保障，以县统筹整合使用管理涉农资金为平台，加大水利、生态文明建设、城乡环境整治投入……。”

2. 第 12 页倒数第 4 行“支持构建公共安全网络。努力提高……”整段文字建议调整为：支持构建公共安全网络。努力提高政法经费保障水平，确保政法机关正常运转和执法办案，继续支持天网工程、雪亮工程建设，加大网格化管理财政投入力度。加大对重症吸贩毒人员、肇事肇祸重症精神病人集中收治和社区矫正对象、刑释解教人员帮教的财力支持，按标准保障在押、拘留人员的给养费补助，维护公共安全；完善计划生育利益导向机制，引导群众优生优育；支持安全生产、食品药品监管等工作，努力提高人民群众的安全感、幸福感。