

编 写 说 明

为了做好为县人大代表审查政府预算的服务工作,我们结合《关于全县2018年财政预算执行情况和2019年预算草案的报告》、2019年预算草案,研究编写了《政府预算解读》,供代表们参考。

在编写《政府预算解读》过程中,内容和形式难免存在一些不尽之处,请代表们提出意见和建议,以便我们更好地改进和完善相关工作。

襄垣县财政局

目 录

第一章 政府预算怎么读	1
第一节 什么是政府预算	1
第二节 政府预算体系如何构成	3
第三节 预算收支如何分类	4
第四节 政府预算报告的主要内容	7
第五节 部门预算反映什么	7
第二章 财政收入从哪里来	10
第一节 财政收入构成	10
第二节 一般公共预算收入	10
第三节 政府性基金预算收入	13
第四节 国有资本经营预算收入	13
第五节 社会保险基金预算收入	14
第三章 财政支出怎么安排	15
第一节 财政支出构成	15
第二节 一般公共预算支出如何安排	15
第三节 政府性基金预算支出如何安排	17
第四节 国有资本经营预算支出如何安排	17
第五节 社会保险基金预算支出如何安排	18
第六节 行政事业单位养老保险制度改革	18
第四章 地方政府性债务管理怎么加强	20
第五章 财政管理改革的任务是什么	24
第一节 预算管理制度如何改进	24
第二节 事权和支出责任相适应的制度如何建立	26

第六章	如何进一步加强财政管理改革	29
第一节	推进预算决算公开	29
第二节	加强“三公”经费管理	30
第三节	推进预算绩效管理	31
第四节	编制财政综合财务报告	39
第五节	加强财政专项资金的规范管理	40
第六节	推进政府与社会资本合作(PPP)	41
第七节	进一步盘活财政存量资金	42

第一章 政府预算怎么读

第一节 什么是政府预算

一、政府预算的内涵

政府预算是指经法定程序由国家权力机关批准的政府年度财政收支计划。按照现代财政管理的基本要求,以政府权力、政府信誉、国有资源、国有资产或者提供特定公共服务取得的政府性收入,都应纳入政府预算体系进行管理,并按照各自功能和定位,科学设置政府预算的组成内容。

二、政府预算的特征

一是预测性。“预算”就是预先的计算,是事先对活动进程所安排的计划。政府通过编制预算可以对预算收支规模、收入来源和支出用途做出事先的设想和预计。预测与实际是否相符并能否实现,取决于预测的科学性,也受预算执行中客观条件变化以及预算管理手段的影响。

二是法定性。政府预算不同于一般意义上的预算。政府预算的编制和确定必须依照一定的法律程序进行。一般情况下,政府预算由政府编制,由国家权力机关审查批准。政府编制的预算在未经国家权力机关批准前称为预算草案,只有经国家权力机关审查批准后,预算才得以成立。预算经权力机关批准后,即成为具有法律效力的文件,执行机关应当执行,非经法定程序,不得改变。

三是完整性。政府所有的收入和支出,都应当纳入政府预算,

都应当处于政府预算的约束和规范下,不允许在政府预算之外还存有政府性质的收入和支出。政府通过完整性的预算进行集中性分配,反映国家方针政策,全面体现政府年度工作安排和计划,使预算成为政府各项收支的汇集点。

四是年度性。政府预算是对未来一段时间内收支计划的安排,这个起止时间通常为一年,简称预算年度。预算年度有日历年制和跨日历年制两种形式。日历年制即从每年的1月1日起至当年的12月31日止,跨日历年制是从当年的某月某日起至次年同月同日的前一天为止。不同国家的预算年度不尽相同,中国、英国、德国等国家实行日历年制,美国、澳大利亚、加拿大等国家实行跨日历年制。

五是公开性。政府预算的收入和支出安排,与人民群众的生产生活密切相关。因此,政府预算的收支安排内容、国家权力机关的审查批准过程、预算收支的执行过程及其结果,都应当向社会公开,并接受人民群众的监督。

六是责任性。政府对预算的执行负责,预算的执行结果必须向国家权力机关报告并得到权力机关的认可。

三、政府预算的作用

一本政府预算,就是一面反映政府工作的镜子,就是一本有关政府活动的详细记录。

在现代经济社会条件下,政府预算的作用通常表现为四方面:

一是确定政府可获得的资源,全面安排好支出。通过预算的编制,事先进行预测,使我们可以掌握一年内能够筹集到多少收入,并根据财力多少和支出需要确定支出,也就是通常所说的做到量入为出。

二是反映政府活动的范围和方向。预算上的各项收入和支出,都反映着政府的每一项活动。从收入预算看,每一笔收入都要落实到具体的税种或征收项目上。

三是有利于人民群众参与对国家事务的管理。对政府预算的讨论决定和对预算执行情况的监督,是人民群众参与国家事务管理的重要体现。国家权力机关对政府预算的审查批准的过程,就是一个听取民意、汇聚民智的过程;由国家权力机关审查批准的政府预算,实质是对政府支出规模的一种法定授权。只有在授权范围内的支出,才合法有效。超出授权范围的支出,即便是必需的,也要以预算调整方案的形式提交本级人大常委会审查批准。年度终了后,国家权力机关要对政府编报的预算执行结果即决算进行审查批准。

四是有利于政府活动的有序进行。由于在政府预算中对收入和支出都做出了详细安排,新的预算年度开始后,收入征收部门依法组织收入,财政部门按照预算拨付资金,各部门按照预算有序开展工作。这样就能有利于政府及其部门对所要干的工作早做准备,按计划开展,避免工作的盲目性。

第二节 政府预算体系如何构成

一、全口径政府预算体系框架是怎样构成的

党的十八大报告明确提出,人大要“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”,并将其作为支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力的一项重要内容。

根据《预算法》的规定,预算包括一般公共预算、政府性基金预

算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。初步建立了由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算组成的有机衔接的“全口径”政府预算体系框架。

实行“全口径”预算意味着把政府花的每一笔钱都纳入监督。总体看,目前我国政府预算管理体系还存在需要改进的地方。比如说,国有资本经营预算和社会保险基金预算还有待完善;四本预算之间还需要加强有机衔接和相互之间的对接等。

二、四本预算之间如何衔接

在政府预算体系框架中,一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算并非完全独立,而是有机衔接的一个整体。一般公共预算是政府预算体系的基础,政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算相对独立,根据经济社会发展和政府宏观调控的需要,有关预算间可进行适当调剂。如将国有资本经营预算的部分收入调入一般公共预算或用于弥补社会保障支出。

根据最新要求,从2016年起,将国有资本经营预算统一纳入地方财政预算编报范围,不再单独编报。

第三节 预算收支如何分类

部门预算改革实现了一个部门一本预算,并对部门用来维持基本运行的钱和用来办事的钱进行了科学划分,这为预算支出的追踪问效打下了基础。但要看懂预算中各项收支及其相互间的关系,还需弄清楚我国现行政府预算收支是如何分类的。

从2007年开始,我国政府预算编制正式采用新的政府收支分类体系。

一是对政府收入进行统一分类。按照科学标准和国际通行做法,将政府收入划分为一般公共预算收入(包括税收收入、非税收入、债务收入和转移性收入)、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入、社会保险基金收入4类。从分类结构看,分设类、款、项、目四级。以“增值税”收入为例,四级结构对应为:税收收入(类级科目)→增值税(款级科目)→国内增值税(项级科目)→国有企业增值税(目级科目)。收入分类科目设置逐级细化,满足了不同层次的管理需求。

二是对政府支出按功能进行分类,更加清晰地反映政府的各项职能活动,显示政府的钱用来“干了什么”,用在了哪些方面。按政府的职能和活动设置类、款、项三级科目,以“教育支出”为例,三级结构对应为:“教育支出”(类级科目,反映政府的某一项职能)、→“普通教育”(款级科目,反映政府为完成教育职能而在“普通教育”方面开展的工作)→“小学教育”(项级科目,反映政府在“普通教育”中用于“小学教育”这个具体方面的支出情况)。

三是对政府支出按经济性质进行分类,反映政府各项支出的具体用途,显示政府“怎么花钱”的问题。支出经济分类主要设置类、款两级,类级科目主要包括:工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、转移性支出、基本建设支出、其他资本性支出等;款级科目是对类级科目的细化,如将“商品和服务支出”进一步细分为办公费、差旅费、会议费等,将“其他资本性支出”进一步细分为房屋建筑物构建、专用设备购置、大型修缮等。全面、明细的支出经济分类,为加强政府预算管理,加强部门财务管理,以及进行政府统计分析提供了重要工具。

根据财政部《关于印发支出经济分类科目改革方案的通知》要

求,为贯彻落实《预算法》,实施全面规范、公开透明的预算制度,推进预算管理制度改革,从2018年1月1日起改革支出经济分类科目。改革后的支出经济分类包括“政府预算支出经济分类”和“部门预算支出经济分类”,两套科目之间保持对应关系,以便政府预算和部门预算相衔接。

①增设政府预算支出经济分类。政府预算支出经济分类体现政府预算的管理要求,主要用于政府预算的编制、执行、决算、公开和总预算会计核算。政府预算支出经济分类按照《预算法》的要求设置类、款两级,类级科目15个,款级科目60个。

②修改完善部门预算支出经济分类。部门预算支出经济分类体现部门预算管理要求,主要用于部门预算编制、执行、决算、公开和部门(单位)预算会计核算。按照《预算法》要求设置类、款两级,在现有经济分类基础上,删除转移性支出、预备费等政府预算专用的科目,新增一些体现部门预算特点的科目。调整后类级科目10个,款级科目96个。

③两套经济分类之间保持对应关系。两套经济分类采用不同的编码,部门预算分类沿用现有的科目编码(如301类工资福利支出、302类商品和服务支出),政府预算经济分类从501开始编码(如501类为机关工资福利支出,502类为机关商品和服务支出)。

④改革后有关预算管理问题。预算编制环节,预算单位按照部门预算经济分类、对应的政府预算经济分类编制部门预算并报财政部门,财政部门按照政府预算经济分类编制本级政府预算报同级人民代表大会批准后,在原有按部门预算经济分类批复部门预算的基础上,将政府预算经济分类作为部门经费来源和申请款项的控制科目一并批复。

预算执行环节,支付指令按照政府预算支出经济分类填制,财

政总预算会计按支付指令中记录的政府预算经济分类科目记账。执行中如需要对政府预算“类”级科目调剂的,应当报财政部门批准,部门(单位)不得自行办理;需要对政府预算“款”级科目调剂的,由各部门(单位)按照财政部门规定办理。部门(单位)预算会计核算使用部门预算经济分类科目记账,部门(单位)预算会计核算涉及的部门预算支出经济分类科目要与支付指令中使用的政府预算支出经济分类科目保持严格的对应关系。

决算编制环节,部门决算编制使用部门预算经济分类,以部门(单位)预算会计核算数据为基础生成,政府决算编制使用政府预算经济分类,以财政总预算会计数据为基础生成。

第四节 政府预算报告的主要内容

各级人民代表大会每年举行会议时,本级政府应当向大会作预算报告,并将预算草案一并印发会议。

预算报告是指各级政府向本级人民代表大会提交的关于上年预算执行情况和当年预算草案的报告。预算报告实际上是对预算草案的说明和解读。预算报告依法定程序经同级人民代表大会审查批准后,即具有法律效力。

每年人民代表大会期间,县财政局受县政府委托向县人大报告上年预算执行情况和本年度预算草案,一般简称“政府预算报告”。除了文字版政府预算报告,还有一本预算表,报告和预算表统称为“预算草案”。

第五节 部门预算反映什么

全县人民代表大会期间,报送人大审查的除了上年政府预算执行情

况和本年政府预算草案与报告,还有县直部门预算。

部门预算,既是政府预算管理的重要内容,也是人大预算审查、监督的基础。科学编制部门预算、细化各项支出科目、推进部门预算向社会公开,是财政预算管理体制改革的重点任务之一。2018年,共有170个部门预算单位的预算报送县人大审查,涵盖了除涉密部门以外的所有县直部门。

一、部门预算如何编制

部门预算改革通过规范预算的编制和上报程序,使预算分配过程不断走向透明公开。

一个部门一本账。部门所有的收入和支出,汇总在一本账中,统一向财政部门申报。财政部门批复预算时,也将部门所有收支批复在一本账中,使上下各个方面对部门的收支一清二楚。这样既有利于部门统筹使用资金,也便于对预算的监督。

从编制范围看:部门预算收入的来源包括一般公共预算收入、政府性基金收入及其他收入。部门预算支出划分为基本支出和项目支出。其中,基本支出主要是为保障部门机构的正常运转,完成日常工作任务所安排的人员经费和公用经费;项目支出主要是部门为完成特定的工作任务或发展目标而安排的支出。

从编制的程序看:部门预算是汇总预算,它由基层预算单位编制,并经逐级审核汇总形成。我国从2000年开始实行部门预算编制管理模式,我县从2004年开始试编部门预算,部门预算将部门所有收入和支出都按统一编报程序、编报格式、编报时间要求编制成一本预算,全面反映部门收支情况,增强了预算的完整性和统一性。

部门预算采取“自下而上”的编制方式,编制程序实行“二上二下”的基本流程。部门预算从基层单位开始编起,经主管部门审核

汇总、财政部门审核、县政府审定后,报县人大审查和批准。

二、部门预算如何阅读

各级政府预算由本级各部门预算组成。阅读部门预算,主要从部门收支的完整性、预算编制的科学性和规范性、资金使用的绩效性等方面进行。

部门预算收支要完整。要看部门收支的规模有多大,是否全部收支都纳入了预算管理,各项收入是否有法可依,各项支出是否具体明确,是否存在收支缺口等。

预算编制要科学和规范。要看部门预算编制与部门职责、工作安排之间是否紧密联系;各项收支安排是否按规定的标准进行,收入预计和支出测算是否科学合理;机关公务支出是否得到严格控制,“三公”经费支出是否按规定进行压减;安排的项目支出是否有必要,预算是否分解落实到了基层单位和具体用途。

资金使用要注重绩效。要看部门各项支出是否提出了具体的绩效目标,是否有明确的规章制度,预算执行条件是否具备,各项资产是否得到有效运用,开展预算绩效评估的预算资金覆盖面如何,财政资金使用效益是否有所提高。

第二章 财政收入从哪里来

第一节 财政收入构成

财政收入是政府为履行经济社会管理职能需要而筹集的货币资金,是政府参与国民收入分配的主要形式,也是政府履行职能的财力保障。

按照经济性质,可分为税收收入和非税收入两大类,其中非税收入包括行政事业性收费、政府性基金、国有资本经营收益等所有税收以外的收入。

按照预算管理分类,纳入预算的财政收入可分为一般公共预算收入、政府性基金收入、国有资本经营收入、社会保险基金收入四部分,其中一般公共预算收入的主要部分是税收收入。

第二节 一般公共预算收入

一般公共预算收入包括各项税收收入、专项收入、行政事业性收费收入、罚没收入、国有资源(资产)有偿使用收入、国有资本经营收入等非税收入。

一、税收收入

税收为国家机构运行筹集资金,是经济社会生活中必不可少的事务。在现代市场经济条件下,除了组织财政收入,税收还是政府调控经济运行、调节收入分配、监督经济活动的重要手段。税收作为经济杠杆,通过增税与减免税等手段来影响社会成员的经济

利益,引导企业、个人的经济行为,对资源配置和社会经济发展产生重要影响,从而达到调控经济运行的目的。同时,税收作为国家参与国民收入分配最主要的形式,能够规范政府、企业、个人之间的分配关系,调节收入分配。

我国现行税制形成于1994年的税制改革,确立了我国的税收基本政策是:统一税法、公平税负、简化税制、合理分权。

从2014年12月1日起,全国实行煤炭资源税改革,煤炭资源税由从量计征改为从价计征。煤炭资源税的计征将按照销售收入乘以规定比例税率计征,税率幅度为2%至10%,由省政府根据本地区具体情况确定。经财政部、国家税务总局批复,我省煤炭资源税适用税率上限为8%。煤炭资源税改革后,我省煤炭可持续发展基金不再征收。

从2016年5月1日起,在全国范围内全面推开营业税改征增值税试点,建筑业、房地产业、金融业、生活服务业等全部营业税纳税人,纳入试点范围,由缴纳营业税改为缴纳增值税。

根据山西省人民政府《关于在部分县(市)开展深化省直管县财政管理体制改革的试点的通知》(晋政发〔2017〕29号)、山西省财政厅《关于明确深化省直管县财政体制改革试点后有关管理事项的通知》(晋财预〔2017〕68号)和山西省财政厅、山西省国家税务局、山西省地方税务局、中国人民银行太原中心支行《关于深化省直管县财政管理体制改革的有关预算管理问题的通知》(晋财预〔2017〕93号)精神,长治襄垣县、忻州原平市、晋中介休市、临汾侯马市、吕梁孝义市、运城永济市从2018年1月1日起实行深化省直管县财政管理体制改革的试点。改革后,试点县所属市不再分享试点县各项

税收收入,新的税收分享比例如下:

目前共有 18 个税种,我县一般公共预算收入中涉及 13 个,分别是:增值税(中央 50%、省 15%、县 35%);企业所得税(中央 60%、省 12%、县 28%);个人所得税(中央 60%、省 12%、县 28%);资源税(分煤炭资源税、水资源税和其他资源税三类。其中:煤炭资源税划分比例为省 65%、县 35%;水资源税划分比例为省 30%、县 70%;其他资源税划分比例为省 30%、县 70%);环境保护税(省 30%、县 70%);城市维护建设税(县 100%);房产税(县 100%);印花税(县 100%);城镇土地使用税(县 100%);土地增值税(县 100%);车船税(县 100%);耕地占用税(县 100%);契税(县 100%)。

二、非税收入

非税收入是由各级政府及其所属部门和单位依法利用行政权力、政府信誉、国家资源、国有资产或提供特定公共服务征收的税收之外的财政收入。

在税收之外,政府之所以要征收或取得非税收入,是由于非税收入在弥补市场缺陷、提供准公共产品、调节经济运行等方面具有税收所不能替代的作用。如行政事业性收费,是政府部门和单位在向公民、法人提供特定服务的过程中,按照受益者负担、成本补偿和非盈利原则,向特定服务对象收取的费用,是对政府提供特定公共产品或准公共产品的合理补偿,受益对象和受益范围比较明确,具有较强的排他性特征。因此,收取这种费用不宜由全体纳税人承担,而应当由受益对象采取适当付费的方式承担,这种收费在一定程度上体现着公平和效率的统一。

一般公共预算收入中的非税收入包括专项收入、行政事业性

收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源(资产)有偿使用收入和其他收入。

第三节 政府性基金预算收入

政府性基金是指各级政府及其所属部门根据法律、行政法规和中共中央、国务院文件规定,为支持特定公共基础设施和公共事业发展,向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金。

政府性基金包括:旅游发展基金收入、国家电影事业发展专项资金收入、城市公用事业附加收入、国有土地收益基金收入、农业土地开发资金收入、国有土地使用权出让收入、城市基础设施配套费收入、其他政府性基金收入等。

从2015年起,国家将政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转的项目收支列入公共财政预算。涉及我县的具体包括:地方教育附加、残疾人就业保障金、从地方土地出让收益计提的农田水利建设和教育资金、育林基金、森林植被恢复费、水利建设基金7项基金。

从2016年起,又将政府住房基金、水土保持补偿费、无线电频率占用费、铁路资产变现收入、电力改革预留资产变现收入等五项政府性基金列入了一般公共预算,涉及我县的为前两项。

从2017年起,又将新增建设用地有偿使用费收入列入一般公共预算。

第四节 国有资本经营预算收入

国有资本经营预算收入是指政府以国有资产所有者身份依法

从国有企业取得的国有资本投资收益。

主要包括：(1)国有独资企业按规定上交的利润；(2)国有控股、参股企业国有股权(股份)获得的股息、股利；(3)企业国有产权(含国有股份)转让收入；(4)国有独资企业清算收入(扣除清算费用)，以及控股、参股企业国有股份(股权)分享的公司清算收入(扣除清算费用)和其他收入。

第五节 社会保险基金预算收入

社会保险基金收入预算按险种划分为五类八种，包括：企业职工基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、新型农村合作医疗基金、城镇居民基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金、生育保险基金等内容。我县财政目前只负责城乡居民基本养老保险基金和新型农村合作医疗基金的收支核算，其余基金均由市级统筹安排。

社保基金预算按收入来源分为：保险费收入、利息收入(包括城乡居民基本养老保险基金定存获利和正常存款利息)、财政补贴收入、其他收入、转移收入(从异地转入的养老保费)。

社保基金预算支出分为：社会保险待遇支出、其他支出、转移支出。

第三章 财政支出怎么安排

第一节 财政支出构成

财政支出的主要功能:保证国家机器正常运转,维护国家安全;对宏观经济运行进行必要的调控;维护社会稳定,提高全民族素质,支持社会公共事业发展;支持改善经济环境和生态环境,支持具有显著外部效应的公益性基础设施建设。

在财政支出规模不断扩大的背景下,如何通过优化结构、合理安排财政支出,提高资金使用效益,是预算管理的重要任务。

财政支出构成:全县财政支出由一般公共预算支出、政府性基金支出、国有资本经营预算支出、社会保险基金预算支出组成。

第二节 一般公共预算支出如何安排

一、一般公共预算支出编制的指导思想和原则是什么

指导思想:以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实中央、省、市、县经济工作决策部署,加力提效落实积极的财政政策,发挥财政助力县域经济社会发展的积极作用。加大减税降费力度,调整优化支出结构,牢固树立政府带头过“紧日子”的思想,支持全县重点工程建设,用好用足财政省直管县改革试点政策,深入推进财政体制改革,全面实施绩效管理,防范化解政府债务风险,为实现“争当三晋第一县”奋斗目标提供财力保障。

按照国务院及省、市财政关于2019年预算编制的精神,综合考虑我县财政经济发展的各种因素,2019年全县财政预算编制原则如下:

——收入预算编制实事求是,与经济社会发展水平相适应,与国家政策相衔接。

——支出预算编制量入为出,进一步调整结构、盘活存量、突出重点、勤俭节约。

——推进中期财政规划管理。对重大支出政策,按三年统筹考虑,确保财政可持续。

——完善政府预算体系。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度,将地方政府债务分门别类纳入预算管理。

二、县级一般公共预算支出安排在哪些主要方面

根据《2019年政府收支分类科目》,一般公共预算支出共有26类,如一般公共服务支出、国防支出、教育支出,科学技术支出、卫生健康支出、农林水支出、社会保障和就业支出、转移性支出等。

三、财政转移支付预算是怎样安排的

现行财政转移支付分为一般性转移支付和专项转移支付。一般性转移支付和专项转移支付各有特点。前者可以按照相关规定统筹安排和使用,后者能够体现上级政府政策导向,便于监督检查。

一般性转移支付主要包括均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金、革命老区转移支付、基层公检法司转移支付、资源枯竭型城市转移支付、义务教育等转移支付、基本养老保险和低保等转移支付、新型农村合作医疗等转移支付、农村综合改革转移

支付、产粮(油)大县奖励资金、重点生态功能区转移支付、固定数额补助等。

专项转移支付主要是根据党中央、国务院和省委、省政府确定的政策,按照集中资金、突出重点、专款专用的要求,重点用于农林水、教育、医疗卫生、社会保障和就业、交通运输、节能环保等领域。

第三节 政府性基金预算支出如何安排

政府性基金预算支出内容

政府性基金预算编制遵循的基本原则:政府性基金支出根据基金收入情况安排,自求平衡,不编制赤字预算。当年基金收入不足的,可使用以前年度结余安排当年支出;当年基金收入超过支出的,结余资金可结转下年安排使用。根据国务院办公厅《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》规定,各级政府性基金预算结转资金原则上按有关规定继续专款专用,结转资金规模较大的,应调入一般公共预算统筹使用。每一项政府性基金结转资金规模一般不超过该项基金当年收入的30%。

政府性基金预算的基本政策目标:为特定公共事业发展提供稳定的资金来源,提高预算保障程度和管理透明度,支持重大基础设施建设、加强经济社会发展的薄弱环节建设和促进战略性新兴产业发展。

第四节 国有资本经营预算支出如何安排

国有资本经营预算支出,包括根据产业发展规划、国有经济布局 and 结构调整、国有企业发展要求,以及国家战略、安全等需要安

排的支出,弥补国有企业改革成本方面的支出和其他支出。具体支出范围依据国家宏观经济政策以及国有企业改革和发展任务,统筹安排确定。

第五节 社会保险基金预算支出如何安排

社会保险基金支出预算按险种划分,包括:企业职工基本养老保险基金支出、机关事业单位基本养老保险支出、城乡居民基本养老保险基金支出、城镇职工基本医疗保险基金支出、新型农村合作医疗保险基金支出、城镇居民基本医疗保险基金支出、失业保险基金支出、工伤保险基金支出、生育保险基金支出。社会保险基金预算支出是在分析近年社会保险基金支出变化趋势以及参保人员人数、待遇标准、社会保险政策调整等对基金支出影响的基础上,按照规定的支出范围、项目和标准编制的。

第六节 行政事业单位养老保险制度改革

机关事业单位养老保险,包括社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度和职业年金制度。机关事业单位养老保险制度改革后,财政支出方式将有所调整,现行财政列支的机关事业单位退休费改由基本养老保险基金开支。财政支持改革的主要政策有:

一是财政对基本养老保险缴费的补助,包括基本养老保险单位缴费部分(20%)和个人缴费部分(8%)。其中,单位缴费工资基数为参加机关事业单位养老保险工作人员的个人缴费工资基数之和;个人缴费工资基数为两种:一种是机关单位(含参公管理的单位),基数为本人上年度工资收入中的基本工资、国家统一的津补

贴(艰苦边远地区津贴、警衔津贴、海关津贴、按月享受的政府特殊津贴等国家统一纳入原退休费计发基数的项目)、规范后的津补贴(地区附加津贴)、1993年工资制度改革保留的津贴补贴、年终一次性奖金之和。另一种是事业单位,基数为本人上年度工资收入中的基本工资、国家统一的津补贴(艰苦边远地区津贴、教龄护龄津贴、按月享受的政府特殊津贴等国家统一纳入原退休费计发基数的项目)、1993年工资制度改革保留的津贴补贴、绩效工资之和。

二是对职业年金缴费的补助。其中,机关和财政全供款事业单位职业年金的单位缴费部分(8%)采取记账方式,财政暂不安排补助资金,工作人员退休前由财政按照记账金额安排补助资金做实;职业年金个人缴费部分(4%)做实到位,财政予以补助。非财政全供款事业单位职业年金的单位缴款部分和个人缴费部分需全部做实到位,所需经费由各级财政按现行经费负担渠道解决。

三是当期收支缺口补助。对基本养老保险基金出现的当期收支缺口,由同级财政予以补足,确保基本养老金按时足额发放。

第四章 地方政府性债务管理怎么加强

一、实行“九步控债”工作法，筑牢政府举债“防火墙”

一问，即问需于民。每年地方都要上马一批民生重点工程项目，为了切实堵住举债兴建甚至搞政绩工程、形象工程的“源头”，县委、县政府由过去的“政府配餐”改变为“群众点菜”，至少提前半年时间组织开展大走访、大调研、大问卷等活动，无导向性地广泛征询广大群众意见，通过层层“海选”拉出下年“项目清单”，真正做到“政府干什么，人民说了算”。

二议，即决策必议。成立由县长任组长，发改、财政、国土、环保等相关职能部门为成员的项目评审领导组，按照“既尽力而为又量力而行”的基本原则，依据财政部门提供的财力“家底”，对“拟实施项目清单”逐一进行可行性、必要性研讨，然后再依次提交政府常务会、县委全委扩大会议讨论层层遴选。我县今年确定的36项重点工程，就是历经八个多月时间、30余次不同会议、从最初拟定的186项中精挑细选出来的。

三编，即编细预算。严格执行《预算法》，要求项目预算单位不仅提供立项批文、可行性研究报告等相关资料，还需提供绩效目标申报资料，并明确规定项目预算金额三级明细要细化到数量单价，部门收支预算功能科目要列至“项级”。

四审，即人大评审。人大常委会提前介入预算草案编制，熟悉预算编制重点，了解预算编制进度，一是组织专家召开座谈会，为科学编制项目预算提出建议；二是认真听取部门的意见和建议，围

绕预算草案对项目资金安排进行纵向和横向的对比分析,作出客观评价;三是边审边改,对项目设置不科学等问题,督促修改完善,确保预算的广泛性、平衡性、真实性、合理性。

五跟,即跟踪审计。为保障财政资金安全、监督预算执行,县政府专门安排审计部门对项目实施全过程监督,严控随意扩大建设规模和增加预算行为。

六销,即清理核销。2017年委托第三方审计机构对我县政府存量债务逐笔逐项进行了重新核实,核销了存量债务12.9亿元,其中:仅三个不具备棚改条件的棚户区改造项目就核销债务7.6亿元。2018年委托大华会计师事务所对我县截至2018年11月底的或有债务进行了专项核实审计,核销或有债务6623.13万元。

七控,即管理控制。我县在财政管理上,坚持细化预算编制、优化收支结构、加强债务管理、注重盘活存量、控制人员增长。在项目支出上,将项目评审、绩效管理、政府采购、决算审计、集中支付等内控环节贯穿于项目实施全过程,对因故不能执行或低效无效的项目,及时终止,并压减相应支出;对相关手续不完善的项目,要求及时补充完整;对违反财经法律法规的行为能纠正的纠正,该追究的追究。

八增,即增加收入。一是利用省级经开区优势,培育新财源,按目前入住企业预测,达到生产能力后,留县税收收入预计每年可达10亿元以上;二是提高政府管理能力,加大非税收入征缴力度,营造公平、正义的社会环境,增加国有资本经营收入、国土出让收入、国有资源有偿使用收入等非税收入;三是作为财政省直管县试点县,随着税收收入增长,可用财力将会随之增加。

九究,即追究问责。按照《襄垣县政府性债务风险化解规划》和《襄垣县政府性债务风险应急处置预案》,将各部门举债行为,纳入目标责任制考核内容,有违规、违纪、违法举债行为的,严肃追究相关责任人的责任。

总之,我们将继续在严控项目上下功夫,在增加收入上做文章,在防范债务风险上出实招,牢牢构筑政府举债的“防火墙”,在限额内用活用好债务资金,充分发挥债务资金推进县域经济健康发展的积极作用。

二、债券资金使用情况

山西省财政厅《关于下达2018年第二批新增政府债券资金的通知》(晋财债〔2018〕38号)文件下达我县新增政府债券资金19000万元,其中:一般债券11000万元,专项债券8000万元。收到省厅下达新增政府债券资金后,县政府按照《地方政府一般债务预算管理办法》和《地方政府专项债券预算管理办法》(晋财债〔2018〕30号)文件精神,确定了我县2018年新增政府债券资金使用方向和具体项目,主要用于交通局新建东外环(县道北上线北底至上王段)道路工程5400万元,新建北二环(栗家岭至北底段)道路工程5000万元,县道襄上线东延王南线至黎霍高速出口段道路工程1870万元,乡道上后线道路改造工程300万元,乡道襄黎线(东关大桥至王南线段)道路拓宽工程3600万元;住建局开元西街一期工程(西外环至西港村)1730万元;园林中心漳河北底游园项目1100万元。

三、制定了《襄垣县化解政府隐性债务实施方案》

根据《中共中央 国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》(中发〔2018〕27号),结合我县实际,制定了《襄垣县化解政

府隐性债务实施方案》(襄办发〔2018〕95号)。方案中明确了依法治理政府隐性债务,坚决遏制隐性债务增量,通过5至10年时间积极稳妥化解隐性债务存量的总体要求;明确了截至2018年8月底我县的政府隐性债务总额、主要用途和债务期限结构;明确了统筹各类资金化解隐性债务的具体措施和任务等;明确了将政府债务分类纳入预算管理、加强债务风险防控和应急处置机制建设、强化债务风险防控工作组织保障、强化政府性债务管理督查考核问效的保障措施。

第五章 财政管理改革的任务是什么

财政是全面深化改革的重点领域之一。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对财税体制改革做出了全面部署。2014年6月中央政治局通过的《深化财税体制改革总体方案》,明确改革的主要任务是改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权与支出责任相适应的制度。

第一节 预算管理制度如何改进

现代预算制度是现代财政制度的基础。预算编制科学完整、预算执行规范有效、预算监督公开透明,及其三者的有机衔接和相互制衡,是现代预算管理制度的核心内容。预算管理制度改革和制度建设重点在以下几方面推进:

一是完善政府预算体系。建立健全定位清晰、分工明确的一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的全口径预算体系,将政府的所有收入和支出全部纳入预算管理。加大政府性基金预算与一般公共预算统筹力度,建立将政府性基金预算中应统筹使用的资金列入一般公共预算的机制;加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度;加强社会保险基金预算管理,做好基金结存结余的保值增值,在精算平衡的基础上实现社会保险基金预算的可持续运行。

二是积极推进预决算公开。细化政府预决算公开内容。除涉

密信息外,政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目,专项转移支付预决算按项目按地区公开,积极推进财政政策公开;扩大部门预决算公开范围,除涉密信息外,所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。细化部门预决算公开内容,逐步将部门预决算按基本支出和项目支出公开。按经济分类公开政府预决算和部门预决算;加大“三公”经费公开力度,细化公开内容,除涉密信息外,所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。

三是实行中期财政规划管理。中期财政规划按照三年滚动方式编制。财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划,对未来三年重大财政收支情况进行分析预测,对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目进行重点研究,研究政策目标、运行机制和评价方法。中期财政规划要与全县国民经济和社会发展规划及宏观调控政策相衔接;中期财政规划对年度预算起到约束作用,年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行;各部门应结合有关行业领域的发展规划和部门职责,编制三年滚动规划,部门规划中涉及财政政策和资金支持的,要与中期财政规划相衔接。

四是改进年度预算控制方式。一般公共预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。强化支出预算约束,各级政府向本级人大报告支出预算的同时,要重点报告支出政策内容。收入预算从约束性转向预期性,各级政府收入预算安排应当与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接。硬化支出预算约束,年度预算执行中除救灾等应急支出通过动支预备费解决外,一般不出台增加当年支出的政策。一些必须出台的政策,通过以后年度预算安排资金。

五是建立跨年度预算平衡机制。根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要,建立跨年度预算平衡机制。一般公共预算执行中如出现超收,超收收入用于冲减赤字、补充预算稳定调节基金;如出现短收,通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出实现平衡。政府性基金预算和国有资本经营预算如出现超收,结转下年安排;如出现短收,通过削减支出实现平衡。

六是全面规范税收等优惠政策。除依据专门税收法律、法规和国务院规定外,起草的政府规章、发展规划和区域政策都不得规定具体税收优惠事项。未经国务院批准,各地区、各部门不能对企业规定财政优惠政策。全面清理规范已有的各类税收等优惠政策,既要规范税收、非税等收入优惠政策,又要规范与企业缴纳税收或非税收入挂钩的支出优惠政策。

七是优化财政支出结构,增强财政统筹能力。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项以及按人均经费标准安排的支出事项,一般不采取挂钩方式。对重点支出根据推进改革的需要和确需保障的内容统筹安排,优先保障,不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。结合税费制度改革和国家相关法律法规的修订,取消城县维护建设税、排污费、探矿权采矿权价款、矿产资源补偿费等专款专用的规定,统筹安排这些领域的支出,提高一般公共预算资金统筹能力。

第二节 事权和支出责任相适应的制度如何建立

事权指的是一级政府在公共事务和公共服务中应承担的任务和职责,支出责任是政府承担的运用财政资金履行其事权、满足公

共服务需要的财政支出义务。

事权划分是现代财政制度有效运转的基础。在我国多级政府体系下,只有在明晰政府间事权划分基础上,才能界定各级政府间的支出责任,明确划分政府间财政收入,再通过转移支付等手段调节上下级政府财力余缺,补足地方政府履行事权存在的财力缺口,健全财力与事权相匹配的财政体制。

根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》要求,结合贯彻党的十八届三中全会精神,建立事权和支出责任相适应的制度重点在以下几个方面推进:

一是合理界定事权和支出责任。在转变政府职能、合理界定政府与市场边界的基础上,充分考虑公共事项的受益范围、信息的复杂性和不对称性以及地方的自主性、积极性,合理划分各级政府事权。在明确事权的基础上,进一步明确各级政府支出责任。中央承担中央事权的支出责任,地方承担地方事权的支出责任,中央和地方按规定分担共同事权的支出责任。中央可以通过转移支付机制将部分事权的支出责任委托给地方承担。

二是进一步理顺收入划分。在保持现有各级政府财力格局总体稳定的前提下,围绕调动各方面积极性、考虑税种属性等因素,深化税制改革,加快形成有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系。遵循公平、便利、效率等原则,合理划分税种,进一步理顺收入划分。收入划分调整后,地方形成的财力缺口由中央财政通过税收返还等方式解决。

三是完善财政转移支付制度。在明确划分各级政府支出责任、合理划分收入的基础上,逐步做到属于下级政府事务,其自有收入不能满足支出需求的,上级财政原则上通过一般性转移支付

给予调节;属于上级政府委托事务,通过专项转移支付足额安排资金;属于各级政府共同事务和支出责任的支出,明确各自的负担比例。规范专项转移支付,大幅度减少、合并专项转移支付项目,规范和清理现行配套政策;完善一般性转移支付增长机制,增加一般性转移支付规模和比例。完善转移支付管理办法,对转移支付项目的设立、资金分配、使用管理、绩效评价和信息公开做出规定。

第六章 如何进一步加强财政管理改革

第一节 推进预算决算公开

预决算信息公开,作为政务信息公开的重要内容,对于推动政府职能转变,规范权力运行,建设阳光型政府具有重要意义,是切实保障公民知情权、参与权、表达权和监督权,使政府各级部门自觉接受社会各界监督的最有效的方式。今年以来,我县按照深化财税体制改革、实施公开透明的预算制度的总体部署,积极落实《中华人民共和国政府信息公开条例》、《山西省财政厅转发〈财政部关于深入推进地方预算公开工作的通知〉的通知》(晋财预〔2014〕28号)等文件精神,稳步推进我县的预决算信息公开工作。

一、2018年预决算公开工作开展情况

与往年相比,2018年预决算公开工作在及时性、内容的完整性、细化程度等方面均有所改进,报表比往年增加,部门预算全部公开到支出功能分类的项级科目,并将部门预算公开到基本支出和项目支出。

与之同时,在强化公开意识,依法主动履责;统一公开格式,细化公开内容;明确责任分工,实时督促落实;对照整改回头看,监督约束不放松等方面下“苦功夫”,做“真文章”,结合工作实际,依法逐步建立预决算公开评议和反馈制度、备案制度、质量评估制度,将内部监督和外部监督相结合,自觉接受人大及其常委会的监督,主动接受人民群众的监督,接受社会舆论评议,构建多主体、多渠

道、多层次的预决算公开监督网络,全面提升预决算公开的水平,真正做到了“让权力在阳光下运行”。

二、进一步推进预决算信息公开

预决算信息公开作为政务信息公开的重要内容,对于推动政府职能转变,规范权力运行,建设阳光型政府具有重要意义,今后的预决算公开工作,要进一步完善公开方案、创新公开形式、自觉接受监督,不断提高预决算公开水平。

一是加强宣传指导。提高预算单位对预算信息公开工作重要性的认识,增强工作的主动性和自觉性。

二是建立预决算公开时间表。建立从预算编制到预算公开的时间表,每年集中时间将政府预决算、部门预决算及“三公”经费预决算等内容向社会公开。

三是进一步完善部门预算编制办法,研究健全预算标准体系。完善基本支出定额标准,充分发挥支出标准在预算编制中的基础支撑作用,进一步提高预算编制的科学性,为预算公开工作奠定基础。

四是优化社会公众的沟通反馈机制。通过各类媒体宣传,鼓励社会公众行使知情权、参与权、表达权和监督权,做到预算公开与公众期待的有机统一。

第二节 加强“三公”经费管理

“三公”经费,是指因公出国(境)费、公务用车购置及运行费和公务接待费,是党政机关维持运转或完成相关工作任务所开支的相关支出,是政府行政开支的一部分。为贯彻落实中央八项规定精神和《党政机关厉行节约反对浪费条例》,我县多措并举,严

格控制一般性支出,强力规范“三公”经费,不断降低行政成本,真正兑现了“三公”经费只减不增的承诺。

第三节 推进预算绩效管理

全面推进预算绩效管理是深入贯彻落实科学发展观的必然要求,是深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神的具体体现,是财政科学化、精细化管理的重要内容和基本要求,对于加快转型跨越发展,建设服务、高效、责任、透明、法治政府,具有重要意义。基于此,我县财政于2014年6月开始着手全面推进预算绩效管理工作。

一、转理念

预算绩效管理是政府深化财政改革的具体方法,是进一步规范财政管理的重要手段,是开展财政具体业务的操作指引。如何把预算绩效管理理念贯穿于政府部门领导、贯穿于预算单位、贯穿于财政部门,是保障政府预算走上更加科学化、精细化管理的关键,是提高财政资金使用效益的根本保障,是全面实施预算绩效管理的基石。

意识的转变,思路的拓展,才会开创工作新局面。近年来,我县财政的预算绩效管理工作在省厅、市局的关怀指导下,按照上级部门的工作部署,针对“绩效观”的树立,我们采取“抓(有)重点、走出去、请进来,分批次、勤培训、常宣讲,理业务、严要求、建机制”,从“学、讲、做”三个层面积极探索,勇于实践,在努力推动社会共资源管理参与者牢固树立正确政绩观。

首先“学”,2012年财政部印发了《预算绩效管理工作规划(2012-2015)的通知》又一次推动了预算绩效管理工作,财政部门

作为预算绩效管理的具体执行者,对预算绩效管理是“两眼空空一摸黑”,对绩效管理工作的开展更是倍感迷茫,无从下手。面对如此困境,通过网络、财经刊物了解到广东佛山南海区(财政部综合改革试验基地)于2003年就先行先试启动了预算绩效管理工作。我局重点选派“一线”业务骨干,决定“走出去、请进来”,赴广东佛山南海区、顺德区财政局交流学习,借鉴先进地区先进经验。通过“走出去”,使得财政“一线”业务人员感同身受,开阔了眼界,拓展了思维,同时对预算绩效管理工作有了更深的认知,笔记本记满了,脑子也活了。也激发了同志们努力工作的雄心壮志,把先进地区的工作作风、工作方法作为我们努力的目标。随着预算绩效管理工作的稳步开展,有幸我们接触到了专业开展绩效评价的第三方机构,以上海财经大学为依托的产学研基地——上海闻政,北京零点。更有幸参加了几届全国性的绩效论坛,能与专业的绩效评价团队、高校资深理论研究学者专家、兄弟省市的财政同仁,聆听绩效、畅谈绩效、交流绩效,促使我们财政“一线”同志,坚定不移的树立起了正确的“绩效观”。

其次“讲”,通过财政“一线”业务同志的观念转变,利用日常业务办理、专项业务培训的机会,与财政业务接触相关人员宣讲绩效管理模式、讲绩效工作方法、讲绩效管理理念。我们还邀请上海财经大学、山西财经大学、中央财经大学等高校专家学者针对部门主要领导、县委政府主要领导从国内外经济形势、政府治理、社会公共资源配置、预算绩效管理等方面开展了理念的树立、管理方式的转变等专题培训,使领导们充分认识实施预算绩效管理是政府治理转变形势所为,是促进社会公共资源配置更加科学的必要手

段。思想观念的转变对于未曾感同身受的人来说是需要一个相对漫长的过程,财政部门作为政策落实、执行的先锋,利用一切可利用的机会大势宣讲,为相关利益人灌输绩效理念,使大家对绩效管理有了初步的认知。

关键“做”,“学”和“讲”是了解、认知绩效的良好途径。了解了绩效、认知了绩效终归还是停留于意识、理论之上,要把绩效管理落到实处关键还是得做到把绩效管理融入到日常工作中,形成常态化的工作机制。我们针对财政预算、执行、监督、政府采购等主要业务进行重新梳理,结合预算绩效管理工作开展内容,分析工作关键点,寻找与财政业务的契合点,制定工作流程细化工作要求,形成程序化的业务流程,每一步工作要点都有工作清单。这样的工作机制,让参与财政预算管理明白每项工作应该怎么做,要做到什么标准,必须达到什么要求,这样也就从工作机制上形成了一种“倒逼”态势,从工作流程、工作要点硬性约束、限制参与财政管理改革者必须讲“绩效”。

二、定思路

财政管理讲绩效,就是“用好政府的每一分钱”,“少花钱,多办事,办好事”,也就是人们过日子所讲的“性价比”要高的问题。如何把有限的财政资金用好,保障社会各行各业雨露均沾,有序运行,尽可能发挥财政资金最大效益,关键是要确保社会公共资源配置的公平性、合理性、科学性,这就需要财政部门在预算编制的时候要做到“有保有压有重点”。要想实现这样的工作目标,就要求财政对预算编报内容,重点是项目支出的立项依据、资金构成、解决问题、实施效果、受益群体做到深入细致全面的了解,做到部门

与财政的信息对称,财政部门才能作出相对科学、客观公正的判断,才能更合理的区分刚性支出、一般性支出,才可以对财政资金安排重点保障,可压减一般性支出提出建议计划。

财政预算作为国家行使分配职能,保障社会经济健康、协调发展的重要手段,预算编制水平直接影响财政预算执行的结果。科学的编制预算是财政管理活动开展的基础,“合抱之木,生于毫末,九层之台,起于垒土,千里之行,始于足下”。我们以实施绩效管理为契机,以提高预算编制的科学性为突破口,结合绩效管理尚属起步的现状,以夯实基础为工作重心,构建了以“服务预算”为工作开展的思路,把绩效融入预算,让绩效服务预算,让预算促进绩效,确保扎实推动财政改革工作有序进行。

三、抓落实

首先建机构。为把部门预算编制工作做精做细,按照绩效管理“服务预算”的工作思路,高度保持预算与绩效的贴合性,我们建立了绩效工作“局长主抓,预算股具体负责”的工作机制,更加有利于财政内部业务的沟通、协调。

二是定制度。按照省、市政府《全面推进预算绩效管理的实施意见》精神,我县也印发了《襄垣县全面推进预算绩效管理实施意见》、出台了《襄垣县县级项目支出绩效目标管理办法》、《襄垣县财政关于规范中介机构参与预算绩效评价工作管理办法》、《部门预算编制及预算绩效工作流程》等一系列指导性、规范性文件。“没有规矩,不成方圆”,规章制度的建立,使我们的工作开展有章可循,有据可依。

三是抓举措。科学合理的工作流程,可以促进工作开展的高

效、规范。我们以预算绩效管理信息化系统为依托,将预算绩效目标申报、审核、评价、结果反馈工作逐项分解,与部门预算编制流程有机融合。同时结合财政内部控制制度建设,认真分析工作流程重点、风险点,针对关键工作节点整理工作清单、细化工作要求,这样就形成了统一规范的工作标准。例如:我们对项目支出预算申报制作了《项目支出预算申报标准文本清单》,清单中要求申报内容主要有:1、项目支出预算申报表,2、项目实施方案,3、项目支出绩效目标申报表,4、项目支出申报立项依据,5、项目申报资金概算,6、项目申报其他补充资料。每一项申报内容都对项目申报要点内容细化要求。“清单式”的工作模式固定了财政业务的工作要求,统一了工作标准,坚持就会养成习惯,习惯就会养成自然,这样就形成了财政、部门联动的良好工作氛围。

四是把核心。在绩效管理工作中,绩效目标是核心。绩效目标,通俗地讲,就是事前的承诺。具体到项目而言,就是在申报部门预算草案前,要明确项目前期准备情况、项目实施的时间、项目的金额、项目完成后的规模、可能达到的效果以及为维护项目成果采取的措施等内容。为项目设定科学合理的绩效目标是帮助部门单位提高项目管理水平的前提和关键,是加强财政监督的重要环节,也是开展项目绩效评价的坚实基础。提高部门预算单位科学设定绩效目标的能力,可以提高财政绩效管理水平和保障项目顺利实施并达到预期目的,是财政和部门共同追求的目的。

四、强应用

“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”是推进预算绩效管理的基本要求。绩

绩效管理贯穿预算管理全过程,如何在预算管理过程中应用好“绩效”是全面实施绩效管理的核心。在预算管理开展过程中,对绩效的应用也始终贯穿其中,绩效的应用环环相扣,紧密相联,牵一发而动全身,直接影响预算管理开展的质量,体现政府绩效管理水平。

预算编制有目标。通过绩效目标编报在预算编制环节的应用促进了原来“粗放式”管理向“精细化”管理的转变,硬性剥离了“传统”预算编报的禁锢,细化了预算编报内容,丰富了编报信息,解决了财政与单位之间的信息不对称问题,使财政更深入、更全面了解掌握预算编报情况,更有利于财政区分轻重缓急,科学合理安排预算资金,确实提高政府公共资源配置效率。

预算执行有监控。预算执行的传统监督方法是通过财政开展的专项检查来完成,督查内容也仅仅是局限于财政资金的安全。随着绩效管理工作的推进,对财政监督提出了新的要求,绩效管理相关政策的出台也重新赋予了财政部门新的监督职能,不仅要督查财政资金安全,还要延伸到督查资金使用效益、项目建设等内容。财政部门面对“点多面广”、“分门别类”的支出内容纵使有“三头六臂”也难以全面兼顾,只有集思广益,利用一些手段把监督融入到日常工作中,形成财政监督常态化。目前,我们依托财政国库集中支付改革,在预算单位提交用款计划、申请资金支付工作环节执行“清单式”工作法,按照项目归纳分类针对每类项目审核要件制作要件清单,以便财政部门了解掌握项目执行与资金支付进度匹配性、支出内容的相关性。通过支付环节的动态监控,财政可以对部分项目执行不达进度、年初预算申报不准或者中途中止项目

进行调减当年资金安排。

预算完成有评价。我们紧紧围绕预算管理“事前、事中、事后”各环节开展财政重点支出评价。“事前”在预算编制“一上”过程中,重点对非经常性新增项目、一次性项目开展事前评价,着重对该类项目立项依据的充分性、实施的必要性、资金预算构成、项目预期收益或效果进行评价,以便财政参考评价结果决定是否纳入预算草案。“事中”,我们重点对政策性强、资金量大、惠及面广的项目和社会公共事业类项目开展财政重点跟踪评价。在评价过程中首先要侧重于资金安全运行的核查,资金的规范安全运行是保障项目顺利实施的基本前提。对项目建设运行情况我们要求参与我县绩效评价的第三方机构定期报送工作动态,对评价过程中发现问题及时上报财政部门,财政部门在接到中介机构反馈后,会与项目单位进行沟通落实,根据问题轻重缓急督促项目单位进行整改纠偏,防患于未然,真正让绩效评价发挥充当政府“监理”的作用,尽可能的实现项目预期目标。通过预算执行“事中”跟踪评价的开展,可以进一步促进在预算编制过程中支出安排更加科学精确、合理合规。如:在2018年预算编制的时候按照政府经济分类改革要求,预算支出事项要细化到政府的经济分类科目,依托财政国库集中支付管理模式,在预算执行过程中会出现部分支出经济分类科目资金“结余”和“赤字”,导致部分支出事项受科目限制无法形成支出,财政部门在科目调整事项过程中也无从辨别调整原因,通过对预算执行跟踪评价可以科学甄别相关调整事项,以便财政依据评价反馈报告作出决定,既保证必要支出顺利执行也可以调减部分不必要支出,从更加提高部门预算编制的精确度。“事后”,我们重点

对经常性、资金量大的部门专项业务费、重点项目支出开展财政重点绩效评价,从业务开展的必要性、业务内容、资金支出与业务的相关性、业务开展的社会效益等方面进行评价,可以直观反应出通过一些部门的专项业务开展带来的社会效益,同时也可以为财政预算安排压减一般性支出提供依据和理由,为财政提供项目实施情况及资金支出情况,减少项目资金沉淀及时调度或清理结余结转资金。

绩效目标管理手段的应用是财政管理改革发展的必然趋势,绩效评价结果的应用为财政管理资金分配提供科学依据,加强绩效管理应用有利于强化部门责任意识,减少财政资金的沉淀,是盘活财政存量资金的重要举措,也可以最大限度地提高财政资金使用效益。全面实施预算绩效管理有利于转变政府职能、提高行政效能,优化资源配置更好地服务和保障经济社会发展。

五、提素质

绩效评价是关键,结果应用是核心,只有高质量的绩效评价报告才能客观真实地反映项目的管理水平和实际执行情况,提出科学合理的整改方案及建议。为财政部门预算安排提供科学依据。

目前参与财政重点绩效评价的第三方机构多数是传统的会计、审计、资产评估、工程造价类的公司,对于开展绩效评价的理论、评价方法、行业标准等专业知识和信息资源掌握比较片面,导致在评价过程中对数据分析失准,行业标准把握失衡,直接影响评价报告的质量。如何能根据合理科学的项目分类和行业属性,进一步规范、固化开展绩效评价的评价方法,健全不同项目类别的评价指标体系,逐步完善第三方开展绩效评价的业务标准,将有助于

绩效评价水平的普遍提升。但面对目前社会第三方机构水平良莠不齐的现状,我们只能“鸡蛋里挑骨头”,在通过政府采购向社会公开招聘中介机构时,加大对中介机构开展绩效评价业绩及评价报告影响政府决策的典型案例的评标权重分来择优录用。

在委托第三方机构开展财政项目重点支出评价时,采取中介主导、财政协调、单位辅助的三方联动,对中介公司拟将开展评价的评价方案、社会调查问卷、对被服务对象的访谈内容、评价资料的收集种类等方面,从不同角度开展研究讨论,以致形成切实可行的评价方案。

针对第三方机构出具的评价报告,我们邀请省、市财政部门绩效管理者、项目相关行业内具有专业资质的专业人员、项目单位等对评价报告进行再评审。同时我们也配套出台了规范第三方参与财政重点支出绩效评价管理办法,从绩效评价工作质量考核和针对再评审过程中专家建议补充修改评价报告两方面明确了具体考量指标及权重,考核结果将作为服务费支付标准和轮换淘汰中介机构的依据。

第四节 编制财政综合财务报告

政府综合财务报告由政府财政部门编制,以权责发生制为基础,主要反映政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性等信息。内容包括财务报表、政府财政经济分析和政府财政财务管理情况。财务报表包括会计报表和报表附注。其编制以现有报表及搜集整理的相关表外信息为基础数据,通过剔除重复数据、编制抵销、调整分录三个步骤,进行项目汇总和试算平衡,形成反映

政府“家底”的资产负债表与政府运行成本的收入费用表。报表附注重点对会计报表涵盖的主体范围及合并方法、遵循的会计政策和使用会计方法、会计报表中的重要项目、未在报表中列示的重大财务项目等作进一步解释说明。政府财政经济分析以财务报表为依据,结合国民经济形势,对政府财务状况、运行情况,以及财政中长期可持续性等内容进行分析。政府财政财务管理情况,主要反映政府财政财务管理的政策要求、主要措施和取得成效等。根据《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》规定,2017年底之前,要开展政府综合财务报告编制试点工作,为2020年前建立具有中国特色的政府会计准则体系和权责发生制政府综合财务报告制度奠定基础。

第五节 加强财政专项资金的规范管理

财政专项资金具有特定的政策目的,是党委和政府履职行政、推动地方经济社会发展的有效载体和重要抓手。加强和规范财政专项资金的管理,是加快财政体制建设的客观要求,也是推进财政部门依法理财、科学理财、精细理财的重要着力点。我县历来重视专项资金管理,做了大量行之有效的工作,积极研究政策,不断完善制度,切实规范管理。

一是细化预算编制,规范专项资金审批流程。严格执行《党政机关厉行节约反对浪费条例》等相关规定,细化预算项目,对于没有明确用途和不符合国家相关政策规定的项目一律不予安排。年初预算中的项目资金,主管部门要提出详细分配方案,原则上必须细化到具体项目和用款单位。项目单位申请的项目支出或预备费

支出,由县长审批后,财政按程序办理,严格实行“县长一支笔”审批制。

二是严格预算执行,硬化预算约束。预算编制要遵循保民生、保重点、促发展、厉行节约、集中财力办大事原则,大力压缩一般性支出,把有限的财政资金,投入到惠农惠民、环保、安全、文化、城建等涉及民生事业的项目上。预算执行中要遵循先有预算、后有支出的原则。年度预算批复后,要严格按批复的预算执行,无预算一律不安排支出。严格审核预算追加程序,无特殊情况一般不予追加预算。

第六节 推进政府与社会资本合作(PPP)

PPP(Public-Private Partnerships)的全称是“政府和社会资本合作”,PPP是政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本参与公共基础服务的一种模式,双方按照平等协商原则订立合同,明确权责关系,发挥社会资本经营优势,为公众提供高质量的公共服务。

推广应用PPP模式是转变政府职能、激发市场活力、打造经济新增长点的重要改革举措,对我县统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作具有重要意义。运用PPP模式建设项目,能够有效弥补当期财政投入不足,有利于减轻当期财政支出压力,平滑年度间财政支出波动,防范和化解政府性债务风险。

当前,我县正在积极进行该项工作的相关准备工作,综合社会各界力量,最大化的发挥财政资金的导向和杠杆作用。

第七节 进一步盘活财政存量资金

2015年,国务院办公厅下发了《关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》,县财政局严格按照文件要求,多措并举盘活各类财政存量资金,采取的主要措施有:

一是盘活一般公共预算结转结余资金。一般公共预算结转资金,应当作为结余资金管理,补充预算稳定调节基金,统筹用于以后年度预算编制。

二是盘活政府性基金预算结转资金。政府性基金预算结转资金原则上按有关规定继续专款专用。结转资金规模较大的,应调入一般公共预算统筹使用。每一项政府性基金结转资金规模一般不超过该项基金当年收入的30%。

三是盘活转移支付结转结余资金。上级政府安排的已结转两年及两年以上的转移支付结转资金,预算尚未分配到部门的,由上级政府收回;已分配到部门的,由县级政府收回统筹使用。对上级政府安排的结转一年的专项转移支付结转资金,县级政府可在不改变资金“类”级科目用途的基础上,发挥贴近基层的优势,加大整合力度,调整用于同一“类”级科目下的其他项目,并报上级政府有关部门备案。

四是规范权责发生制核算。从2014年起,地方各级政府除国库集中支付年终结余外,一律不得按权责发生制列支,严禁违规采取权责发生制方式虚列支出。对实行权责发生制核算的特定事项,应当向本级人大常委会报告。地方各级政府应对2013年及以前年度按权责发生制核算的事项进行清理,统筹用于经济社会发

展亟需资金支持的领域,并在2016年底前使用完毕。对因清理国库集中支付年终结余新产生的权责发生制核算事项,要在两年内使用完毕。

五是严格规范财政专户管理。除经财政部审核并报国务院批准保留的财政专户外,其余财政专户在2年内逐步撤销;2014年财政部已经发文要求各地清理撤销的财政专户,必须严格按照规定时间清理归并或撤户。严格执行财政专户开立核准程序,各地一律不得新设专项支出财政专户;开立其他财政专户的,必须按照国务院规定报经财政部核准。除法律法规和国务院另有规定外,禁止将财政专户资金借出周转使用或转出专户进行保值增值,已经出借或转出专户的资金要限期收回;专户资金必须按照规定用途使用,清理撤销的财政专户中的资金,要按规定并入其他财政专户分账核算或及时缴入国库。严禁违规将财政资金从国库转入财政专户并虚列支出,或将财政资金支付到预算单位实有资金银行账户。

六是加强预算稳定调节基金管理。按照财政部《预算稳定调节基金管理暂行办法》(财预〔2018〕35号)的规定,一般公共预算设置预算稳定调节基金。政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算不得设置预算稳定调节基金。一是一般公共预算的超收收入,除用于冲减赤字外,应当用于设置或补充预算稳定调节基金。二是一般公共预算的结余资金应当用于设置或补充预算稳定调节基金。三是政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入30%的部分,应当补充预算稳定调节基金;政府性基金预算连续结转两年仍未用完的资金,应当作为结余资金,可以调入一

般公共预算,并应当用于补充预算稳定调节基金。

财政部门应当合理控制预算稳定调节基金规模。预算稳定调节基金规模能够满足跨年度预算平衡需要的,应当加大冲减赤字、化解政府债务的力度。

一般公共预算执行中,因短收、增支等导致收支缺口,确需通过动用预算稳定调节基金实现平衡的,各级财政部门应当具体编制本级预算的调整方案,按照预算法规定的程序执行。