

编写说明

为了做好县人大代表审查政府预算的服务工作,我们结合《关于全县2020年财政预算执行情况和2021年预算草案的报告》,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,请各位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。

目 录

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	6
第五节 部门预算反映什么	7
财政收入从哪里来	9
第一节 财政收入构成	9
第二节 一般公共预算收入	9
第三节 政府性基金预算收入	11
第四节 国有资本经营预算收入	12
第五节 社会保险基金预算收入	12
财政支出怎么安排	14
第一节 财政支出构成	14
第二节 一般公共预算支出如何安排	14
第三节 政府性基金预算支出如何安排	15
第四节 国有资本经营预算支出如何安排	15
第五节 社会保险基金预算支出如何安排	16
地方政府性债务管理	17
财政管理改革的任务是什么	21
第一节 预算管理制度如何改进	21
第二节 事权和支出责任相适应的制度如何建立	23
如何进一步加强财政管理改革	25

第一节	推进预算决算公开	25
第二节	全面实施预算绩效管理	26
第三节	推进政府和社会资本方合作(PPP)	30
第四节	预算管理一体化	32
第五节	政府采购	35
第六节	财政投资评审	37
预算法实施条例		39
第一节	《条例》修订的背景和主要原则	39
第二节	《条例》在预算编制方面做出的规定	40
第三节	《条例》在部门预算管理方面做出的规定	41
第四节	《条例》在规范预算公开方面做出的规定	41
第五节	《条例》在规范转移支付管理方面的规定	42
第六节	《条例》在规范政府债务方面的规定	43
第七节	《条例》对预算绩效管理作出的规定	44
第八节	《条例》对规范财政专户管理作出的规定	44

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。

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。

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。

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。

从2016年7月1日起,我国开展水资源税改革试点工作;我省从2017年12月1日起,开征水资源税。

从2018年1月1日起,开征环境保护税。

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试点后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:企业职工基本养老保险基金、城

乡居民基本养老保险基金、机关事业单位工作人员养老保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、城乡居民医疗保险基金、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机关事业单位工作人员养老保险基金的收支核算,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:基本保险费收入、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。

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、县级一般公共预算支出安排在哪些主要方面

根据《2021年政府收支分类科目》,一般公共预算支出共有27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。

二、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、国有经济布局和结构

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。

地方政府性债务管理

一、政府债务

(一)政府债务定义

政府债务是指地方政府负有直接偿还责任或担保责任的债务。

按债务类型分,包括地方政府债券、外债转贷和存量债务,其中以政府债券为主。

按债务性质分,包括地方政府一般债务和地方政府专项债务。

《预算法》中明确规定,地方政府通过省级政府发行政府债券是唯一合法的政府融资渠道。

(二)政府债务管控基本要求

- 1.实行规模控制。
- 2.严格限定举借程序和资金用途。
- 3.纳入全口径预算管理。
- 4.建立健全地方政府债务风险预警机制和应急处置机制。

(三)政府债务率

地方政府债务风险评估指标包括债务率、偿债率、利息支出率、逾期债务率、资产负债率等,其中最重要的指标为债务率,分一般债务率和专项债务率。

二、隐性债务

(一)隐性债务定义

隐性债务是指地方政府在法定政府债务限额之外直接或者承诺以财政资金偿还以及违法提供担保等方式举借的债务。地方政府隐性债务依法不属于政府债务。

(二)隐性债务认定细则

1.政府承诺偿还的隐性债务

地方政府及其部门和全额拨款事业单位除政府债务以外直接举借的债务,计入政府承诺偿还的隐性债务;

国有企业、融资平台、差额拨款和自收自支事业单位,如果其某笔债务最终偿债资金来源为财政性资金,则该笔债务计入政府承诺偿还的隐性债务。

2.政府提供担保的隐性债务

地方政府及其部门和全额拨款事业单位,以财政收入为其他单位提供担保时,计入政府提供担保的隐性债务;

地方政府及其部门、事业单位和社会团体,以学校、医院、广场、储备土地等公益性国有资产为单位和个人融资进行抵押、质押以及售后回租(回购)等方式变相抵押、质押,计入政府提供担保的隐性债务。

3.政府中长期支出责任

(1)政府投资基金。根据政府投资基金协议,若存在政府约定出资未到位,承诺到期回购社会资本方投资本金、承担其投资本金损失、保证其最低收益等情况,相关金额认定为政府支出责任隐性债务;

(2)PPP项目。根据PPP项目协议,若项目收益中的其他经营性收入(不含政府补贴收入)合计小于项目投资总概算,则政府约定支出部分(最大值)认定为政府支出责任隐性债务;

(3)政府购买服务。根据购买服务协议,购买服务类型为货物、建设工程和融资服务时,购买服务协议金额认定为政府支出责任隐性债务;

(4)专项建设基金。地方政府及其部门通过国开行或农发行专项建设基金融资,将回购资金或固定收益纳入预算,相关金额认定为政府支出责任隐性债务;

(5)应付工程物资款。地方政府及其部门和全额拨款事业单位根据合同,已达到付款条件但尚未支付的工程款、物资款和向企业收取的应返未返的保证金,认定为政府支出责任隐性债务。

(三)防范化债工作要求

1.严堵后门,坚决遏制新增隐性债务

严禁违法违规融资担保行为(将公益性资产、储备土地注入国有企业;将储备土地预期出让收入作为国有企业偿债来源;利用政府性资源干预金融机构正常经营;政府以担保函、承诺函、安慰函等形式提供担保)。

严禁变相举债行为(违规PPP项目:承诺回购社会资本方的投资本金;承担社会资本方本金损失;向社会资本方承诺最低收益;对有限合伙制基金等股权投资方式额外附加条款变相举债)。

规范政府购买服务行为(将货物和建设工程作为政府购买服务项目;将铁路、公路,教育、卫生等基础设施建设作为政府购买服务项目;将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目)。

严格项目源头管理(三个不得立项:未经财政部门评估债务风险的政府投资项目,一律不得立项、开工建设;对总投资无法落实或没有明确资金来源、未制定融资平衡方案的政府投资项目,一律不得立项、开工建设;隐性债务风险年度化解计划未完成地区的政府投资项目,一律不得立项、开工建设)。

2.积极应对,妥善化解存量隐性债务

推进国有企业(融资平台)转型发展(转型成功的四条标准:一是转型后的国有企业应具备完善的公司治理结构,并公开声明不再为政府承担融资职能;二是转型后的国有企业承接存量隐性债务需债权人认可,债权人不得盲目抽贷、压贷和停贷;三是转型后的国有企业应具备市场化的收入结构、盈利模式和投资回报机制,其经营性资产能够覆盖负债,收益能够覆盖利

息；四是转型后的国有企业一旦破产，政府在出资范围内承担有限责任）。

盘活资金资产，化解存量债务（存量资产变现偿还债务；暂停土地出让收入各项政策性计提，统筹用于偿还债务；树立过紧日子思想，大力压减基本建设支出、严控一般支出）。

有序打破刚性兑付（打消市、县政府认为省政府会救助的想法；打消金融机构认为政府会兜底的想法）。

防范处置风险的风险（整改违法担保；与金融机构对接，保障在建项目合理的融资需求，防范存量隐性债务资金链断裂风险；在不增加隐性债务和防范风险的前提下，为避免出现烂尾工程，与金融机构协商继续融资或适当展期，维持资金周转）。

（四）加强监督问责

地方政府隐性债务问责实行终身追究制，责任人已调离转岗、提拔、退休的，都应当实行问责。——中共中央办公厅国务院办公厅《关于印发〈地方政府隐性债务问责办法〉的通知》。

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。

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,是确实保障公民知情权、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、预决算公开工作开展情况

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,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。

一是强化思想认识。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 全面实施预算绩效管理

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,深入贯彻落实党中央、国务院,省委、省政府和市委、市政府决策部署,认真落实习近平总书记视察山西重要讲话精神,坚持党的全面领导,有力配合财政核心业务一体化改革,加快建立我县“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理新体系,形成以预算绩效目标管理为基础,以注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束为主要特征的预算管理新模式,着力提高财政资源配置效率和使用效益,促进政府效能和公共服务质量水平提升,为实现襄垣经济社会更高质量发展提供更加有效的财政政策支持、体制机制支撑和综合财力保障。

二、基本原则

(一)绩效导向原则。预算管理各个环节的活动要以绩效为核心导向,将绩效管理贯穿于预算管理的全过程。

(二)目标管理原则。预算编制时要设定科学合理的绩效目标,设置细化量化的绩效指标,预算执行中要进行跟踪监控,预算完成后要对目标实现情况进行绩效评价。

(三)绩效应用原则。通过预算绩效管理,逐步让绩效应用融入预算管理日常,促进预算管理稳健发展。

(四)绩效问责原则。预算绩效管理要强化绩效管理责任约束机制,将预算绩效评价结果纳入政府绩效考核范畴,切实做到花钱必问效、无效必问责。

(五)信息公开原则。预算绩效管理主体要按照政府信息公开有关规定,建立健全预算绩效信息公开制度,不断提高财政资金使用的透明度。

三、工作任务

(一)构建全方位预算绩效管理体系

县财政应将本级政府收支预算和转移支付资金全面纳入绩效管理范围。各部门预算单位应将本单位实施的项目全面纳入绩效管理,要围绕本部门职责、行业发展规划,以预算资金管理为主线,从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面,合理编制部门整体绩效目标并开展绩效监控、整体绩效自评,选择社会影响较广、与民生保障和经济社会发展密切相关的重大项目、重点资金,组织实施重点评价。各部门、各预算单位要建立动态评价调整机制,政策到期、低效无效的项目要及时清理退出,切实保障各项政策有力执行,维护受益群体利益,提高和改善民生保障水平。

(二)建立全过程预算绩效管理链条

1. 强化绩效目标管理。建立完善预算绩效目标管理机制,按照“谁申请资金,谁设定目标”“谁分配资金,谁审核目标”“谁批复资金,谁批复目标”原则,编报审核批复绩效目标。各部门、各单位在编制预算时,要按照政府预算编制的要求和财政部门的安排部署,结合国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展规划,科学、合理的测算资金需求,编报绩效目标。财政部门要依据国家相关政策、财政支出方向和重点、部门职能及事业发展规划等对各部门、各单位提出的绩效目标进行审核,对于新出台的重大政策、项目的绩效目标,必要时可组织专家或第三方机构进行绩效前评价,批复部门预算时同步批复绩效目标。

2. 建立事前绩效评估机制。制定事前预算评审和绩效评估管理办法。各部门、各单位要结合预算评审、项目审批等,开展新出台重大政策和项目的事前绩效评估。投资主管部门要加强基建投资绩效评估。财政部门要将绩效评估结果和预算评审结果作为申请预算的必备条件,必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估。

3. 健全预算绩效运行监控机制。各部门、各单位要对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,要对绩效目标实现情况和资金支出进度进行跟踪管理和督促检查,预算绩效运行监控结果报财政部门。财政部门要对部门单位绩效监控情况进行监督,对新出台的重大政策、项目,必要时开展事中评价,确保绩效目标的实现。对存在严重问题的项目,暂缓或停止预算拨款;对预期无效或低效的项目,按程序提出调整或取消预算的意见。

4. 全面开展绩效评价。各部门、各单位以绩效目标为依据,对政策和项目开展绩效自我评价。财政部门要对部门单位绩效自评情况开展抽查复核,逐步将绩效评价范围由项目支出评价拓展到对部门整体及相关政策综合运用的全方位绩效评价。全面开展绩效评价工作,可以采取自我评价和引

入“第三方”参与绩效评价的方法,不断提高绩效评价的质量和水平。

5. 加强评价结果应用。健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制,财政部门要将绩效评价结果及时反馈给部门或单位,绩效评价结果要向县政府报告,为政府决策提供参考。各部门、各单位要根据评价结果,抓好整改落实,并向财政部门报送整改情况。财政部门要加快建立绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,绩效评价结果要作为预算资金安排、政策调整、专项资金竞争性分配和转移支付安排的重要依据。

(三)完善全覆盖预算绩效管理内容

在加强一般公共预算绩效管理的基础上,将管理范围拓展到政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。积极开展政府投资基金、政府和社会资本合作(PPP)、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理,推动预算绩效管理全覆盖。

(四)推进绩效信息公开

财政部门要根据工作推进情况,逐步将重要绩效目标随同预算报送县人大审查,2022年起将重大政策、项目绩效评价结果与决算草案同步报送同级人大,并依法予以公开。各部门、各单位要按照预决算信息公开要求,在公开部门和单位预决算时同步公开绩效目标、绩效管理情况和绩效评价结果,自觉接受社会各界监督。

(五)健全完善预算绩效标准体系

各行业主管部门要加快构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系。绩效指标和标准要符合高质量发展要求,并与基本公共服务标准、项目支出标准等衔接匹配。财政部门要建立健全定量与定性相结合、普遍适用与分类管理相结合的共性绩效指标和标准体系框架,逐步确定符合我县实际的行业绩效评价指标值和标杆值,不断增强绩效指标和标准的约束力。

(六)加强预算绩效信息化建设

结合财政核心业务一体化平台建设,分行业、分部门、分标准、分级次收集全过程预算绩效管理相关业务数据,构建起覆盖全面、业务协同、上下贯通、开放共享的绩效大数据应用格局。

(七)引导规范社会力量参与绩效管理

积极培育预算绩效管理中介机构队伍,支持、鼓励、规范绩效咨询、会计师事务所、资产评估等第三方机构的发展,完善第三方机构业务质量考评机制,引导和规范第三方机构参与预算绩效管理。建立专家咨询机制,完善预算绩效管理专家学者智库,确保预算绩效咨询服务优质高效。

(八)硬化绩效责任约束

各部门预算单位的主要负责人对本部门、本单位预算绩效管理负责,项目责任人对项目绩效管理负责。制定出台绩效评价与预算安排、政策调整挂钩的激励约束办法,建立完善绩效责任追究制度,对绩效好的政策和项目原则上优先保障,对绩效一般或效果不明显的政策和项目要督促改进或调整,对低效无效资金一律削减或取消。

(九)加强监督问责

监察机关要对预算绩效管理职责履行情况进行监察,对违纪违法行为追责问责。审计机关要依法对各乡镇、各部门预算绩效管理情况开展审计监督。财政、审计等部门发现违纪违法问题线索,应当及时移送纪检监察机关。

第三节 推进政府和社会资本方合作(PPP)

20世纪90年代英国最早提出了PPP的概念。根据英国的经验,英国75%的政府管理者认为PPP模式下的工程达到和超过预期的要求,并可以帮助政府节省5%-20%的费用,但所提供的公共服务的质量却显著上升。可

见,和传统的项目运作方式相比,PPP模式在节省时间和资金,提高项目质量方面具有相当大的优势。PPP模式虽然发展时间较短,但在国际上已经得到了广泛应用。

在公共服务领域(能源、交通运输、市政工程、农业、林业、水利、环境保护、保障性安居工程、医疗卫生、养老、教育、科技、文化、体育、旅游等)推广运用政府和社会资本合作(PPP)模式,引入社会力量参与公共服务供给,提升供给质量和效率,是党中央、国务院作出的一项重大决策部署。

PPP是 Public-Private-Partnership 的首字母缩写,常译为“公共私营合作机制”【包含 BOT(建设-运营-移交)、BOO(建设-拥有-运营)、BOOT(建设-拥有-运营-移交)、TOT(转让-运营-移交)、DBFOT(设计-建设-融资-运营-移交)、ROT(改建-运营-移交)、股权转让、委托运营等多种模式】,是指为了建设基础设施项目,或为提供某种公共物品和服务,政府按照一定的程序和方式,与私人组织(社会资本方)以政府购买服务合同、特许经营协议为基础,明确双方的权利和义务,发挥双方优势,形成一种伙伴式的合作关系,并通过签署合同来明确双方的权利和义务,以确保合作顺利完成,由社会资本方向公众提供市政公用产品与服务的方式,提高质量和供给效率,最终实现合作各方达到比预期单独行动更有利的结果。

PPP模式有利于充分发挥市场机制作用,提升公共服务的供给质量和效率,实现公共利益最大化。有利于加快转变政府职能,实现政企分开、政事分开;有利于打破行业准入限制,激发经济活力和创造力;有利于完善财政投入和管理方式,提高财政资金使用效益。

PPP项目实行全生命周期绩效管理,将绩效理念与方法融入PPP项目全生命周期,包括项目识别、项目准备、项目采购、项目执行与项目移交各个阶段而构建的事前事中事后绩效管理闭环系统,涵盖绩效目标与绩效指标、绩效监控、绩效评价及结果应用等重点环节。

PPP项目付费机制主要包括以下三类:政府付费(非经营性项目)、使用者付费(经营性项目)、可行性缺口补助(准经营性项目)。实践中,需要根据各方的合作预期和承受能力,结合项目所涉的行业、运作方式等实际情况,因地制宜地设置合理的付费机制。

我县新建仙堂山旅游公路、滨河东路南延高架桥工程PPP项目已进入项目执行阶段;滨河中学及滨河小学建设PPP项目立项已通过审批,“两评一案”已编制完成。

今后的工作中,一是加快项目入库进度,切实发挥PPP项目补短板、稳投资作用。加强与全国PPP综合信息平台和国家重大发展规划、各类专项规划的有效衔接,鼓励有意愿采用PPP模式的项目及时纳入管理库,提前部署、提前准备、提前开发,通过夯实基础管理工作,缩短项目落地开工建设周期,有效发挥积极财政政策在逆周期调节中的作用。二是发挥储备清单作用,加快建立项目协同滚动开发机制。按照“简政放权、放管结合、优化服务”改革要求,建立部门间项目立项、识别、开发协调合作机制,充分利用全国PPP综合信息平台在线收集披露功能,扩大项目储备,提高信息对称度,加快形成储备一批、开发一批、落地一批的良性可持续发展局面。三是抓好统筹平衡,突出重点、精准发力。财承空间要向重点项目倾斜,充分发挥财政资源的引导撬动作用,有效调动政府和市场两种资源。要保障医疗、养老、教育、生态环保和城镇老旧小区改造等基础保障性强、外溢性好、社会资本参与性高的项目优先入库。

第四节 预算管理一体化

我县2021年预算编制严格按照党的十九大报告提出的“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”的要求,落实《预

算法实施条例》在预算编制和管理方面作出的规定,结合从2021年1月1日起在全国统一运行预算管理一体化信息系统的安排部署,紧紧围绕县委、县政府中心工作,做到统筹兼顾、勤俭节约、量入为出、讲求绩效、收支平衡。充分发挥财政在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定方面的积极作用,为加快建立现代财政制度奠定坚实基础。

一、基本原则

一是全面综合。推进全口径政府预算管理,加强部门综合预算管理,各部门、各单位的财政拨款收支、事业收支、事业单位经营收支和其他收支等各项收支全部列入部门预算统一编制,不得在预算以外列收列支,进一步提高部门预算的完整性和各类资金的统筹能力。

二是规范统一。规范和统一各级预算管理业务流程、管理要素和控制规则,并嵌入预算管理一体化系统统一实施,实现政府预算、部门预算、单位预算之间以及上下级预算之间的业务环节无缝衔接和有效控制,预算管理全流程合法合规。

三是公开透明。将预算项目作为预算管理基本单元,项目库实时记录和动态反映预算项目储备、实施到结束全过程的预算管理信息,实现项目全生命周期管理,提高预算管理透明度。

四是标准科学。依据财政部门在系统中设置的支出标准编制预算,没有支出标准的要提出测算项目预算的暂定标准并逐步形成制度办法,构建形成覆盖各类预算支出的标准体系,更好发挥标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。

五是约束有力。切实硬化预算约束,依据经批准的预算生成预算指标账,强化预算指标对执行的约束,以项目库管理为源头规范预算调整调剂业务,做到各级政府、各部门、各单位的支出以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。

二、编制原则

一是统筹兼顾。在财力安排上优先保障“三保”支出和刚性支出,重点保障县委确定的重点项目支出,既要保证实际需求,也要考虑自身财力。

二是勤俭节约。坚决贯彻落实党中央、国务院有关文件精神,坚持过“紧日子”思想,厉行节约,大力压减一般性支出和非刚性、非必要支出,努力降低行政成本,优化支出结构,保证重点支出。

三是提升绩效。加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。全面实施预算绩效管理,构建注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束的全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,确实改变预算资金分配固化格局,提高预算管理水平和政策实施效果。

三、编制要求

一是项目支出实行项目库管理。从编制2021年部门预算开始,所有的部门预算支出(基本支出和项目支出)以预算项目的形式纳入项目库,对项目实行全生命周期管理。各部门预算单位必须改变随意追加预算的陋习,树立“先谋事后安排钱”理念,坚持“先有项目再安排预算”原则,要求各部门预算单位要提前研究谋划、常态化储备预算项目,申请预算必须从项目库的项目储备中挑选预算项目支出。

二是项目支出按照零基预算方法编制。要求部门预算单位入库储备的项目要有明确的政策依据、绩效目标和资金管理办法。非刚性或不必要的支出该退出的要及时退出,摒弃“基数+增长”的固化思维。

三是涉及政府采购的项目支出要编制政府采购预算。要求部门预算单位对基本支出和项目支出中所有购买性支出项目,应依据集中采购目录、采购限额标准,同步编制政府采购预算。

四是部门预算按照预算管理一体化信息系统要求编制。要求全县各部门预算单位从编制2021年部门预算开始,财政核心业务将通过预算管理一

体化信息系统在线操作完成。要求所有的部门预算支出必须纳入项目库管理,预算执行中强调硬化预算约束,把“不追加支出预算”作为原则,一般不开新的支出口子,用系统规范倒逼管理规范。

五是支出预算按照三年滚动财政规划编制。按照《预算法实施条例》要求部门预算单位根据职责和工作规划,研究提出本部门、本单位未来三年涉及财政收支的重大改革和政策事项,科学测算分年度支出需求,组织编报本部门、本单位三年滚动财政规划,与2021年部门预算同步进行,需调整后两年规划的,待编制相关年度预算时进行调整。

第五节 政府采购

政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

政府采购应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则。

政府采购的程序:(1)业务受理;(2)采购文件编制;(3)采购文件发布;(4)投标、开标、评标组织;(5)采购结果发布;(6)政府采购合同的草拟;(7)项目验收;(8)采购项目归档与统计分析;(9)质疑受理与违规处理;(10)特殊程序。

政府采购的要求:

(1)各采购单位要按照“谁采购、谁尽职、谁负责”原则,健全本单位政府采购事项内部决策机制,加强归口管理,明确岗位职责,细化执行标准,强化单位内部管理控制与监督问责,切实落实好政府采购主体责任,实现物有所值的采购目标。各主管预算单位应当积极发挥政府采购的主管管理职责,

加强对本部门、本系统政府采购工作的指导、组织和管理。

(2) 政府采购预算是部门预算的重要组成部分,也是实施政府采购的前提,各采购单位要严格依据本集中采购目录及采购限额标准在部门预算编制中同步编列政府采购预算,落实资金来源,确定采购需求,细化采购品目,执行采购政策,做到政府采购预算应编尽编、应列尽列、名实相符、编实列细,严禁无预算或超预算采购。

(3) 各采购单位应当以采购需求为统领,加强政府采购全过程管理。在确定采购需求前,认真开展采购需求调查,根据国家经济和社会发展政策、政府采购预算及绩效目标、采购管理制度、市场情况,按照财政部采购需求和采购计划标准规范,合规合理地编制政府采购需求和计划,并报同级财政部部门备案;组织采购评审活动时,按照“先明确需求、后竞争报价”原则,根据采购目标和采购需求合理确定采购竞争范围、评审方法和合同类型,提高采购执行效率;项目完成后,严格按照采购合同进行履约验收,科学开展采购绩效评价工作,确保采购结果实现相关的绩效和政策目标。

(4) 依据《中华人民共和国政府采购法》第四条及《中华人民共和国政府采购法实施条例》第七条的规定,政府采购工程以及与工程建设有关的货物和服务,依法不进行招标投标的,按照政府采购法规定的方式、程序执行;依法进行招标投标的,按照招标投标法执行,并在执行中落实政府采购政策。

(5) 各采购单位应当夯实政府采购政策执行的主体责任,按照绿色、创新、中小企业、脱贫攻坚等方面政策目标要求,结合项目特点、市场供给、产业发展等情况,积极运用预留采购份额、强制采购、优先采购等各项政策工具,在预算编制、需求拟定、评审过程、履约付款等采购环节嵌入和执行绿色、创新、中小企业、脱贫攻坚等方面各项政策要求,确保落实落细,取得实效。

(6) 根据《中华人民共和国政府采购法》《深化公共资源交易平台整合共

享指导意见》的规定,政府采购项目进平台开展采购。在政府采购中,公共资源交易中心应当坚持公共属性的地位,依规做好政府采购交易活动的见证、场所、信息、档案、专家抽取等服务,持续提升服务质量和效率,各级人民政府财政部门依法履行公共资源交易过程中的政府采购监管职责。

第六节 财政投资评审

遵循合法、客观、公正的原则,秉承“不唯增、不唯减、只唯实”的宗旨,严格按照有关法律、法规及评审规章制度,依法开展财政性资金投资建设项目预审各项工作。

财政投资评审是指财政部门依据国家政策和规章制度,运用专业的技术手段,从工程经济和财政管理的角度出发,对政府投资项目进行技术性审核,从而达到财政资金合理有效使用,财政资源高效配置的财政监督管理活动。

财政投资评审是财政职能的重要组成部分,财政部门通过对财政性资金投资项目预(概)算进行评价与审查,实行“先评审,后招标”、“先评审,后拨款”、“先评审,后批复预(决)算”的财政投融资监督管理机制,是财政资金高效、规范运行的基本保证。

财政投资评审的范围:(1)财政预算内基本建设资金(含国债)安排的建设项目;(2)财政预算内专项资金安排的建设项目;(3)政府性基金、预算外资金等安排的建设项目;(4)政府性融资安排的建设项目;(5)其他财政性资金安排的建设项目;(6)需进行专项核查及追踪问效的其他项目或专项资金。

财政投资评审的程序:(1)通过资质审核备案,形成在册中介机构名录;(2)财政评审部门依据上级签批与项目单位报项目概(预)算申请产生确定

评审项目;(3)根据项目情况从备案在册的中介机构名录中随机确定项目的概(预)算评审中介机构,进行项目委托;(4)财政评审部门对受委托的评审中介机构下达委托评审文件;项目建设单位配合评审工作;(5)受托评审机构按委托评审文件及有关规定实施评审,形成初步评审意见,上报县财政评审部门;(6)财政评审部门组织中介机构与项目方进行沟通,沟通会会议纪要三方签字后提请上报县政府投资项目审查领导小组签复通过;(7)评审中介机构依据三方沟通会议纪要向委托评审任务的财政评审部门报送评审报告;(8)财政评审部门审核批复(批转)中介机构报送的评审报告;(9)按照“谁委托、谁付费”的原则,向承担财政投资评审任务的中介机构支付评审服务费;(10)委托财政投资评审机构评审的付费办法按照晋建价协字〔2014〕8号规定标准计费后,统一下调30%执行。

预算法实施条例

(2020年修订版)

第一节 《条例》修订的背景和主要原则

一、修订背景

原《条例》于1995年发布施行,在规范预算管理、增强预算编制和执行的科学性、深化分税制改革等方面发挥了重要作用。

2014年全国人大常委会审议通过了《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》(以下简称预算法),增强了预算的完整性、科学性和透明度,强化了政府债务管理,完善了财政转移支付制度,规范了预算调整和执行,加强了预算审查监督。

党的十九大报告提出建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。

党的十九届四中全会决定进一步强调完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度。

党中央、国务院关于预算管理的重大决策部署和预算法的实施,为《条例》修订提供了根本遵循。

近年来,财政预算改革实践不断深化,财政管理更加规范透明,财政体制更加科学合理,为《条例》修订提供了实践基础。

新修订《条例》于2020年10月1日开始实施。

二、修订的主要原则

一是体现深化财税体制改革的成果,将预算法实施后出台的国务院关于

深化预算管理制度改革等有关规定法治化。

二是细化明确预算法有关规定,对授权国务院规定的事项作出具体规定。

三是满足预算管理实际需要,根据近年来的实践对预算收支范围、转移支付、地方政府债务等事项作出相应规定。

第二节 《条例》在预算编制方面做出的规定

预算法对预算编制主体、程序、内容、依据以及法律责任等作了规定。为落实预算法有关规定,《条例》主要从三个方面对预算编制作了细化规定:

一是明确预算草案编制时间。《条例》分别规定了财政部和地方财政部门编制预算草案的时间。财政部于每年6月15日前部署编制下一年度预算草案的具体事项,县级以上地方各级政府财政部门于每年6月30日前部署本行政区域编制下一年度预算草案的具体事项,包括有关报表格式、编报方法、报送期限等。

二是规范收入预算编制。为提高收入预算编制的科学性、准确性,体现收入预算从约束性转向预期性的要求,《条例》规定,各级政府财政部门编制收入预算草案时,应当征求税务、海关等预算收入征收部门和单位的意见;

预算收入征收部门和单位应当按照财政部门的要求提供下一年度预算收入征收预测情况,并与相关财政部门建立收入征管信息共享机制。

三是明确预算收支编制内容。《条例》对中央和地方一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和各部门、各单位预算的编制内容作了规定。

此外,《条例》对制定预算支出标准、编制社会保险基金预算草案、制定预算草案编制规程等作了规定。

这些规定,使各级预算编制的具体程序和要求更加明确,有利于更好地规范预算编制,确保预算编制工作顺利进行。

第三节 《条例》在部门预算管理方面做出的规定

实行部门预算管理是上世纪90年代末以来我国为加强财政支出管理推出的一项重大改革。20多年来,各级财政部门、各部门不断深化部门预算改革,预算编制更加全面规范,管理措施更加丰富完善,运行机制更加顺畅高效,预算管理更加公开透明,为各政府部门履行职能和推动事业发展提供了重要保障。

为落实预算法关于部门预算的组成、管理职权、编制等方面规定,在总结部门预算改革成效的基础上,《条例》主要从三个方面作了规定:

一是统一部门预算管理口径。按照全口径预算管理要求,规定各部门预算应当反映一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算安排给本部门及其所属各单位的所有预算资金。

二是明确部门预算收支范围。按照全口径预算管理要求,规定各部门预算应当反映一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算安排给本部门及其所属各单位的所有预算资金。

三是完善项目支出管理方式。规定项目支出实行项目库管理,建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制;

各级政府应当加强项目支出管理,各级政府财政部门应当建立和完善项目支出预算评审制度,各部门、各单位应当按规定开展预算评审。

此外,还规定部门预算编制、执行的具体办法,由本级政府财政部门依法作出规定。

第四节 《条例》在规范预算公开方面做出的规定

《条例》主要从三个方面细化了预算法关于预算公开的内容:

一是细化转移支付公开内容。规定一般性转移支付向社会公开应当细化到地区;专项转移支付向社会公开应当细化到地区和项目。

二是明确政府债务、机关运行经费、政府采购、财政专户资金等需要按规定向社会公开。

三是细化部门及所属单位预算、决算公开内容。规定部门预算、决算应当公开基本支出和项目支出;部门预算、决算支出按其功能分类应当公开到项;按其经济性质分类,基本支出应当公开到款。各部门所属单位的预算、决算及报表,应当在部门批复后20日内由单位向社会公开;单位预算、决算应当公开基本支出和项目支出;单位预算、决算支出按其功能分类应当公开到项,按其经济性质分类,基本支出应当公开到款。

第五节 《条例》在规范转移支付管理方面的规定

1994年实行分税制财政体制以来,我国逐步建立并不断完善财政转移支付制度,有力促进了区域协调发展和基本公共服务均等化。为规范转移支付制度,《条例》主要从三个方面作了规定:

一是明确一般性转移支付范围。

规定一般性转移支付包括均衡性转移支付,对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的财力补助,其他一般性转移支付。

二是建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。

规定县级以上各级政府财政部门应当会同有关部门建立健全专项转移支付定期评估和退出机制,对评估后符合法律、行政法规和国务院规定,有必要继续执行的,可以继续执行;设立的有关要求变更,或者实际绩效与目标差距较大、管理不够完善的,应当予以调整;设立依据失效或者废止的,应当予以取消。

三是规范转移支付预算下达。

明确转移支付预计数提前下达、预算下达和资金拨付均由财政部门办理。同时,为提高预算编制的完整性、准确性,对转移支付预计数提前下达的比例和有关要求作了明确。

第六节 《条例》在规范政府债务方面的规定

预算法对地方政府债务管理作出比较全面的规定国务院据此印发了《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》等一系列文件,明确了地方政府债务管理的具体要求。

《条例》主要从四个方面对政府债务管理作了规范:

一是细化地方政府债务余额限额管理。

明确各省、自治区、直辖市的政府债务限额由财政部在经全国人大或者其常委会批准的总限额内,提出方案报国务院批准;地方政府债务余额不得突破国务院批准的限额。

二是明确转贷债务管理。

规定省、自治区、直辖市政府可以将举借的政府债务转贷给下级政府,下级政府应当将转贷债务纳入本级预算管理,负有直接偿还责任的政府应当将转贷债务列入本级预算调整方案,报本级人大常委会批准。

三是完善地方政府债务风险评估和预警机制。

规定财政部和省、自治区、直辖市政府财政部门应当建立健全地方政府债务风险评估指标体系,组织评估地方政府债务风险状况,对债务高风险地区提出预警,并监督化解债务风险。

四是合理安排发行政府债券。

规定财政部应当根据全国人民代表大会批准的中央政府债务余额限

额,合理安排发行国债的品种、结构、期限和时点;省、自治区、直辖市政府财政部门应当根据国务院批准的本地区政府债务限额,合理安排发行本地区政府债券的结构、期限和时点。

第七节 《条例》对预算绩效管理作出的规定

全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容。

《条例》在预算管理各环节细化完善了绩效管理的有关要求,推动预算和绩效管理深度融合,主要从三个方面作了规定:

一是完善预算绩效管理制度。规定预算执行中政府财政部门组织和指导预算资金绩效监控、绩效评价;各部门、各单位实施绩效监控,定期向本级政府财政部门报送预算执行情况报告和绩效评价报告。

二是强化绩效结果应用。规定对评估后的专项转移支付,设立的有关要求变更,或者实际绩效与目标差距较大、管理不够完善的,应当予以调整。绩效评价结果应当按照规定作为改进管理和编制以后年度预算的依据。

三是进一步明确职责。规定各级政府财政部门有权监督本级各部门及其所属各单位的预算管理有关工作,对各部门的预算执行情况和绩效进行评价、考核。

第八节 《条例》对规范财政专户管理作出的规定

为严格规范财政专户管理,切实保障资金安全,2011年以来财政部对地方财政专户组织了多次专项检查,并不断健全完善相关制度。

《条例》对规范财政专户管理主要从三个方面作了规定：

一是明确财政专户的含义和使用范围。

财政专户是指财政部门为履行财政管理职能,根据法律规定或者经国务院批准开设的用于管理核算特定专用资金的银行结算账户。

特定专用资金,包括法律规定可以设立财政专户的资金,外国政府和国际经济组织的贷款、赠款,按照规定存储的人民币以外的货币,财政部会同有关部门报国务院批准的其他特定专用资金。

二是对财政专户的设立作出严格规定。

规定开设、变更财政专户应当经财政部核准,撤销财政专户应当报财政部备案,中国人民银行应当加强对银行业金融机构开户的核准、管理和监督工作。

三是规范财政专户资金管理。

规定财政专户资金由本级政府财政部门管理。

除法律另有规定外,未经本级政府财政部门同意,任何部门、单位和个人都无权冻结、动用财政专户资金。

财政专户资金应当由本级政府财政部门纳入统一的会计核算,并在预算执行情况、决算和政府综合财务报告中单独反映。

财政专户资金情况按照有关规定向社会公开。