

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2021年财政预算执行情况和2022年预算草案的报告》、2022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
第六节 一般公共预算县本级财力和全口径财力的区别.....	8
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.....	12
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
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.....	16
第四节 国有资本经营预算支出如何安排.....	16
第五节 社会保险基金预算支出如何安排.....	17
地方政府性债务管理.....	18

进一步深化预算管理制度改革.....	24
第一节 加大重大决策部署财力保障.....	24
第二节 优化财政支出结构.....	24
第三节 兜牢基层“三保”底线.....	25
第四节 完善财政资金直达机制.....	26
第五节 强化预算对执行的控制.....	26
第六节 加强预算绩效管理.....	27
第七节 深化省直管县财政管理体制改.....	28
第八节 拓展政府采购政策功能.....	29
第九节 健全政府依法适度举债机制.....	29
可供参考借鉴的《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置取值指引》 ..	31

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。

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。

第六节 一般公共预算县本级财力和全口径财力的区别

一般公共预算县本级财力是指县级可以自主安排使用的财力，包括：一般公共预算收入，返还性收入，一般转移支付补助收入项下的均衡性转移支付补助、县级基本财力保障机制奖补资金、各项结算补助收入、资源枯竭城市转移支付补助、重点生态功能区转移支付、固定数额补助收入、革命老区转移支付补助，一般债券收入，动用预算稳定调节基金，调入资金等内容。

一般公共预算全口径财力由一般公共预算县本级财力和上级安排的、有专项用途的项目资金组成。包括：一般公共预算县本级财力加上一般转移支付补助收入项下的欠发达地区转移支付补助、公共安全、教育、科技、文化、社会保障和就业、医疗卫生健康、节能环保、城乡社区、农林水、交通运输、住房保障、灾害防治及应急管理和其他共同事权转移支付补助、其他一般性转移支付补助，专项转移支付收入，上年上级专项结转收入等内容。

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，并公开申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》。

三、专项债券

（一）项目储备

项目部门向本级发改部门提出专项债券项目申请，发改部门汇总审核并商财政部门形成申报项目清单，经本级政府审定后报上级发改、财政部门。全省申报项目清单确定后，财政部门组织录入地方政府债务管理系统，建立专项债券项目库。

（二）项目申报

项目申报应同时满足以下条件要求：

1. 项目为经国家发改委、财政部均审核通过的2022年专项债券申报项目。

2. 项目为本级政府重点推进，资金需求迫切，对地区经济社会发展具有重要作用的实体政府投资项目。

3. 项目基本建设程序合规，前期工作成熟，原则上为已开工在建的项目，或者已开始施工招标的项目，确保资金一到就能形成实物投资量。已完工项目不得申报。

4. 资金需求合理的项目。项目申报额度要和建设进度、当期资金需求合理匹配，鼓励分批次申报发行。

5. 项目已经或着手开展投融资平衡等发行前期准备工作，具备3月底前发行条件。

（三）项目单位需做的工作

项目单位要完成“一案两书”资料准备。

一案：项目单位编制项目融资收益平衡方案（平衡方案），全面反映项目收入、支出、资产、债务及还本付息计划等情况，并对项目平衡方案的真实性、准确性、合法性负责。

两书：项目单位或项目部门应委托具备从业资质且合法存续的专业服务机构对项目平衡方案进行财务评估和法律论证。专业服务机构在履行尽职调查基础上，独立、客观、公正、及时出具财务评估、法律意见报告，并对报告的真实性、准确性、合法性负责。

（四）项目安排与预决算

1. 根据上级政府批准的新增专项债务限额，财政部门按照本地区项目准备情况、政府性基金财力、政府债务风险及管理绩效等因素，提出本级新增专项债务限额分配建议，经本级政府批准后下达。

2. 根据专项债券项目及额度安排，财政部门编制预算草案或预算调整方案提请本级人大或人大常委会审查批准。

3. 各级政府性基金财政总决算和部门决算中，应全面、准确反应专项债券收入、支出、还本付息，以及取得的政府性基金收入和专项收入等。

（五）专项债券使用

1. 项目单位和项目部门应按照发行披露的项目及用途使用专项债券

资金，在确保工程质量、资金安全的前提下，依法依规加快项目建设和资金使用进度。任何单位和部门不得截留、挤占、挪用专项债券资金。

2. 专项债券原则上不得调整使用。对因项目建设和资金使用进度慢等原因确需调整的，省财政厅、省发改委梳理汇总全省拟调整项目情况，经省政府批准后报财政部备案，并告知债券持有人。涉及预算调整的按程序报本级人大或其常委会批准。

进一步深化预算管理制度改革

第一节 加大重大决策部署财力保障

各级预算安排要将落实中央及省委、省政府重大决策部署作为首要任务，特别要聚焦“六新”突破、优化稳定产业链供应链、锚定战略性新兴产业等重大战略部署。加大预算安排统筹力度，强化财政预算资金和政府债务资金、当年预算资金和存量资金、本级资金和上级转移支付、财政资金和社会资金的统筹使用，集中财力办大事，增强对国家及我省重大战略任务、重要发展规划的财力保障。鼓励改革创新，对于先行先试的重大改革事项，要做好经费保障工作。充分发挥财政政策逆周期调节作用，举借债务要与经济逆周期调节相适应，将政府杠杆率控制在合理水平，并预留应对经济周期变化的政策空间。完善预算决策机制和程序，各级预算、决算草案提请本级人大或其常委会审查批准前，应当按程序报本级党委和政府审议；各部门预算草案应当报本部门党组（党委）审议。

第二节 优化财政支出结构

各级预算安排要积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化格局，取消部门和单位预算基数，取消单位项目支出安排与收入挂钩，取消政策到期项目、一次性项目以及没有中央或省委、省政府政策依据的项目，取消先确定项目预算总额再确定具体项目的编制方式，改为根据项目预算支出标准、项目储备细化情况核定项目预算总额。不折不扣落实过“紧日子”要求，厉行节约办一切事业，严控一般性支出，建立节约型财政保障机

制。严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。严格控制政府性楼堂馆所建设，严格控制和执行资产配置标准，暂时没有标准的要从严控制、避免浪费。严格控制竞争性领域财政投入，强化对具有正外部性创新发展的支持。清理压缩各种福利性、普惠性、基数化奖励。优化国有资本经营预算支出结构，强化资本金注入，加大对省属国有企业自主创新的支持力度，推动国有经济布局优化和结构调整。

第三节 兜牢基层“三保”底线

严格落实“三保”（保工资、保运转、保基本民生）保障责任。按照“县级为主、市级帮扶、省级兜底”的原则，县级财政要全面落实好保障责任，坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，不留硬缺口；市级财政要加大对所属困难县（市、区）保障支持力度，必要时通过加大财力补助力度、加快库款调度等措施给予重点帮扶支持；省级财政严格履行主体责任，统筹中央转移支付资金和省级自有财力，完善县级基本财力保障机制奖补资金、均衡性等转移支付分配，增强县级托底保障能力。建立基层“三保”审核监控机制。省、市级财政要加强对县级“三保”支出、库款管理等情况的统一监测预警，建立完善“三保”预算审核、执行监控和应急处置等工作机制，逐步将我省所有县（市、区）纳入“三保”预算审核，加强工资支付保障风险评估，坚决兜住“三保”底线。推动建立民生支出清单管理制度。各级政府可在上级民生支出清单出台后，结合实际制定本地民生支出清单，按程序报上级政府备案后执行。建立新出台民生政策事前评估和事后评价机制，对于事前评估认定不具备实施条件或存在风险隐患的政策一律不得实施，对于事后评价认定不符合设立目标、执行存在风险隐患的政策及时清理退出。自2021年起，市县政府出台民生政策，要在自行评估的基础上报上级政府备案后执行，所需经费由市县负担。

第四节 完善财政资金直达机制

在保持现行财政体制、资金管理权限和保障主体责任基本稳定的前提下，因地制宜扩大直达资金范围，逐步将涉及民生、基层财力保障等方面的资金纳入直达资金范围。完善直达资金分配审核流程，根据不同资金性质确定审核权限。组织做好直达资金预算执行工作，做好资金单独拨付、核算对账工作。加强对直达资金分配情况的监督，确保资金安排符合相关制度规定、体现政策导向。建立健全直达资金监控体系，压实直达资金监控主体责任，压实在线监控、预警信息核实、违规问题处理、监控情况报送及相关督促指导等工作责任。加强部门协同联动，强化从资金源头到使用末端的全过程、全链条、全方位监管，资金监管“一竿子插到底”，加大违法违规行为处理处罚力度，确保资金直达使用单位、直接惠企利民，防止挤占挪用、沉淀闲置等，提高财政资金使用的有效性和精准性。

第五节 强化预算对执行的控制

严格执行人大批准的预算，预算一经批准非经法定程序不得调整。对预算指标实行统一规范的核算管理，精准反映预算指标变化，实现预算指标对执行的有效控制。坚持先有预算后有支出，严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购，严禁将国库资金违规拨入财政专户。严禁出台溯及以前年度的增支政策，新的增支政策原则上通过以后年度预算安排支出；确需当年支出的，优先在本部门预算或跨部门相关资金中统筹解决，救灾等应急支出通过动支预备费解决。规范预算调剂行为，预算批复后，各部门要严格按照批复的预算科目、项目、单位等要素执行，不得随意调剂；确需调剂的，按照同级财政部门规定办理。建立定期压减清理机制，对因

政策调整无法实施或不需按照原用途使用的专项资金，及时收回财政；对已按规定时限下达的专项资金，要建立项目动态调整机制，实时跟踪了解项目执行情况，项目预算执行进度较慢的，财政可按一定比例收回资金，统筹用于经济社会发展急需资金支持的重点领域。要加快据实结算项目下达进度，一般采取先预拨、后清算的方式。规范按权责发生制列支事项，市县级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支，省级财政除国库集中支付结余外不得列支其他权责发生制事项。严禁以拨代支，进一步加强财政暂付性款项管理，除已按规定程序审核批准的事项外，不得对未列入预算的项目安排支出。2018年年底形成的暂付性款项原则上应在2023年年底消化完毕，2019年以后新增暂付款累计余额不得超过当年同级财政一般公共预算支出和政府性基金预算支出之和的5%。不得将市县各领域资金安排情况作为对政府及其部门监督、考核、检查及工作督导的内容。加强对政府投资基金设立和出资的预算约束，提高资金使用效益。加强国有资本管理与监督，探索建立有效发挥国有资本金投入效益的机制，理顺国有金融资本管理体制，确保国有资本安全和保值增值。

第六节 加强预算绩效管理

强化预算约束和绩效管理，将落实中央及省委、省政府重大决策部署作为预算绩效管理重点，健全以绩效为导向的预算分配体系，将绩效管理要求融入预算管理全过程，促进预算和绩效管理一体化。各部门、各单位新出台重大政策时，必须开展事前绩效评估，并将评估结果作为纳入项目库和申请预算的必备条件。投资主管部门要加强基建投资绩效评估，将评估结果作为相关部门申请预算的必要条件。各级财政部门要加强财政政策和重大项目评估评价，推进运用成本效益分析等方法研究开展事前绩效评估，将评估结果作为预算安排的重要参考依据，增强政策可行性和财政可

持续性。加强重点领域预算绩效管理，分类明确转移支付绩效管理重点，强化引导约束。拓展预算绩效管理范围，加强对社会保险基金预算、政府和社会资本合作、政府购买服务、政府采购、政府债务等项目的全过程绩效管理，研究制定对下级政府财政运行情况实施综合绩效管理办法，提高财政运行综合绩效水平。加强国有资本资产使用绩效管理，建立国有资产管理绩效管理制度，有序开展国有资产绩效管理工作。完善绩效目标与预算资金同步申报、同步审核、同步批复的工作机制，切实将绩效目标作为预算安排的基础和依据。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，对低效无效资金一律削减或取消，对沉淀资金一律按规定收回并统筹安排。引导和规范第三方机构参与绩效管理。

第七节 深化省直管县财政管理体制改革的

理顺省、市与体制管理型试点县（市）收入分享和支出负担政策。2018年省直管县财政管理体制改革的，非税收入和政府性基金收入未明确试点县（市）分享政策的，所属市分享部分全部下放试点县（市）。因扩围、提标或新出台各项新增支出，除社保基金预算及对试点县（市）的市级配套责任作出明确规定外，对于国家或我省明确规定省市县负担比例的，由省级负担试点县（市）的市级负担部分；对于国家或我省仅规定省与市县负担比例，由市级自行制定市县分担比例的，市级分担部分可以由试点县（市）负担。按照事权和支出责任相匹配的基本原则，市级的财政事权如委托试点县（市）行使，在资金补助方面对试点县（市）和其他所辖县（市、区）一视同仁，不得借改革之名随意取消或压减对试点县（市）的补助支出，转嫁支出责任，加重试点县（市）财政负担。进一步明确试点县（市）预算管理事项。有关部门在组织申报市县项目计划或下达市县项目预算时，以及在核定市县税收、非税、政府性基金收入分享比

例时，凡涉及试点县（市）的，必须单独反映、单独核定。将山西转型综合改革示范区财政纳入省直管县财政体制改革试点单位。完善省对县级财政、开发区财政奖补政策，加大税收增长奖励扶持力度，推动县域经济高质量转型发展。

第八节 拓展政府采购政策功能

建立政府采购需求标准体系，鼓励相关部门结合部门和行业特点提出政府采购相关政策需求，推动在政府采购需求标准中嵌入支持创新、绿色发展和中小企业发展等政策要求。细化政府采购预算编制，确保与年度预算相衔接。建立支持创新产品及服务、中小企业发展等政策落实的预算编制和资金支付控制机制，对于政府采购预算需要预留份额的，原则上应在政府采购预算中单独列示，特殊情形不能按规定预留的，应当作出说明。改进政府采购流程，政府采购项目在预算明确后，可依据有关规定先行启动政府采购活动，提高政府采购效率。对于适合以市场化方式提供的服务事项，应当依法依规实施政府购买服务，坚持费随事转，防止出现“一边购买服务，一边养人办事”。

第九节 健全政府依法适度举债机制

正确处理好促发展与防风险的关系，在保持政府债务风险总体可控的前提下，积极争取政府债务限额。建立与各级政府财力状况相适应的新增债务限额分配机制，一般债务限额要与一般公共预算收入相匹配，专项债务限额要与政府性基金预算收入及项目收益相匹配。适度降低高风险地区债务限额，逐步均衡市县之间债务风险分布。完善专项债券管理机制，专项债券必须用于有一定收益的公益性建设项目。健全专项债券项目全生命

周期收支平衡机制，实现融资规模与项目收益相平衡，专项债券期限与项目期限相匹配。对专项债券项目实行穿透式监测，实现地方政府债务管理系统与专项债券项目财务收支会计核算系统、银行账户结算系统等相关信息自动化对接和数据采集，及时掌握项目资金使用、建设进度、运营管理等情况。强化专项债券还本付息资金归集监管，专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入应当及时足额缴入国库，保障专项债券到期本息偿付。完善以债务率为主，偿债保障倍数、利息支出率等为辅的政府债务风险评估指标体系，建立健全政府债务与项目资产、收益相对应的制度，综合评估政府偿债能力。加强风险评估预警结果应用，省级财政部门定期将风险评估预警结果通报各级党委、政府。

中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置取值指引

为提升中央部门项目支出绩效目标编制质量，推动加强和改进绩效自评工作，根据《中央部门预算绩效目标管理办法》、《项目支出绩效评价管理办法》等规定，制定本指引。

一、绩效目标及指标设置思路和原则

本指引所指项目支出绩效目标，是指中央部门依据部门职责和事业发展要求设立并通过预算安排的项目支出，在一定期限内预期达到的产出和效果以及相应的成本控制要求。绩效目标通过具体绩效指标予以细化、量化描述。设置绩效目标遵循确定项目总目标并逐步分解的方式，确保不同层级的绩效目标和指标相互衔接、协调配套。

（一）绩效指标设置思路

1. 确定项目绩效目标。在项目立项阶段，应明确项目总体政策目标。在此基础上，根据有关中长期工作规划、项目实施方案等，特别是与项目立项直接相关的依据文件，分析重点工作任务、需要解决的主要问题和相关财政支出的政策意图，研究明确项目的总体绩效目标，即总任务、总产出、总效益等。

2. 分解细化指标。分析、归纳总体绩效目标，明确完成的工作任务，将其分解成多个子目标，细化任务清单。根据任务内容，分析投入资源、开展活动、质量标准、成本要求、产出内容、产生效果，设置绩效指标。

3. 设置指标值。绩效指标选定后，应参考相关历史数据、行业标准、计划标准等，科学设定指标值。指标值的设定要在考虑可实现性的基

基础上，尽量从严、从高设定，以充分发挥绩效目标对预算编制执行的引导约束和控制作用。避免选用难以确定具体指标值、标准不明确或缺乏约束力的指标。

4. 加强指标衔接。强化一级项目绩效目标的统领性，二级项目是一级项目支出的细化和具体化，反映一级项目部分任务和效果。加强一、二级项目之间绩效指标的有机衔接，确保任务相互匹配、指标逻辑对应、数据相互支撑。经部门审核确定后的一级项目绩效目标及指标，随部门预算报财政部审核批复。二级项目绩效目标及指标，由部门负责审核。

（二）绩效指标设置原则

1. 高度关联。绩效指标应指向明确，与支出方向、政策依据相关联，与部门职责及其事业发展规划相关，与总体绩效目标的内容直接关联。不应设置如常规性的项目管理要求等与产出、效益和成本明显无关联的指标。

2. 重点突出。绩效指标应涵盖政策目标、支出方向主体内容，应选取能体现项目主要产出和核心效果的指标，突出重点。

3. 量化易评。绩效指标应细化、量化，具有明确的评价标准，绩效指标值一般对应已有统计数据，或在成本可控的前提下，通过统计、调查、评判等便于获取。确难以量化的，可采用定性表述，但应具有可衡量性，可使用分析评级（好、一般、差）的评价方式评判。

二、绩效指标的类型和设置要求

绩效指标包括成本指标、产出指标、效益指标和满意度指标四类一级指标。原则上每一项目均应设置产出指标和效益指标。工程基建类项目和大型修缮及购置项目等应设置成本指标，并逐步推广到其他具备条件的项目。满意度指标根据实际需要选用。

（一）成本指标

为加强成本管理和成本控制，应当设置成本指标，以反映预期提供的

公共产品或服务所产生的成本。项目支出首先要强化成本的概念，加强成本效益分析。对单位成本无法拆分核算的任务，可设定分项成本控制数。对于具有负外部性的支出项目，还应选取负作用成本指标，体现相关活动对生态环境、社会公众福利等方面可能产生的负面影响，以综合衡量项目支出的整体效益。

成本指标包括经济成本指标、社会成本指标和生态环境成本指标等二级指标，分别反映项目实施产生的各方面成本的预期控制范围。

1. 经济成本指标。反映实施相关项目所产生的直接经济成本。

2. 社会成本指标。反映实施相关项目对社会发展、公共福利等方面可能造成的负面影响。

3. 生态环境成本指标。反映实施相关项目对自然生态环境可能造成的负面影响。

（二）产出指标

产出指标是对预期产出的描述，包括数量指标、质量指标、时效指标等二级指标。

1. 数量指标。反映预期提供的公共产品或服务数量，应根据项目活动设定相应的指标内容。数量指标应突出重点，力求以较少的指标涵盖体现主要工作内容。

2. 质量指标。反映预期提供的公共产品或服务达到的标准和水平，原则上工程基建类、信息化建设类等有明确质量标准的项目应设置质量指标，如“设备故障率”、“项目竣工验收合格率”等。

3. 时效指标。反映预期提供的公共产品或服务的及时程度和效率情况。设置时效指标，需确定整体完成时间。对于有时限完成要求、关键性时间节点明确的项目，还需要分解设置约束性时效指标；对于内容相对较多并且复杂的项目，可根据工作开展周期或频次设定相应指标，如“工程按时完工率”、“助学金发放周期”等。

产出指标的设置应当与主要支出方向相对应，原则上不应存在重大缺项、漏项。数量指标和质量指标原则上均需设置，时效指标根据项目实际设置，不作强制要求。

（三）效益指标

效益指标是对预期效果的描述，包括经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标等二级指标。

1. 经济效益指标。反映相关产出对经济效益带来的影响和效果，包括相关产出在当年及以后若干年持续形成的经济效益，以及自身创造的直接经济效益和引领行业带来的间接经济效益。

2. 社会效益指标。反映相关产出对社会发展带来的影响和效果，用于体现项目实施当年及以后若干年在提升治理水平、落实国家政策、推动行业发展、服务民生大众、维持社会稳定、维护社会公平正义、提高履职或服务效率等方面的效益。

3. 生态效益指标。反映相关产出对自然生态环境带来的影响和效果，即对生产、生活条件和环境条件产生的有益影响和有利效果。包括相关产出在当年及以后若干年持续形成的生态效益。

对于一些特定项目，应结合管理需要确定必设指标的限定要求。如工程基建类项目和大型修缮及购置项目，考虑使用期限，必须在相关指标中明确当年及以后一段时期内预期效益发挥情况。

对于具备条件的社会效益指标和生态效益指标，应尽可能通过科学合理的方式，在予以货币化等量化反映的基础上，转列为经济效益指标，以便于进行成本效益分析比较。

（四）满意度指标

满意度指标是对预期产出和效果的满意情况的描述，反映服务对象或项目受益人及其他相关群体的认可程度。对申报满意度指标的项目，在项目执行过程中应开展满意度调查或者其他收集满意度反馈的工作。如“展

览观众满意度”、“补贴对象满意度”等。

满意度指标一般适用于直接面向社会主体及公众提供公共服务，以及其他事关群众切身利益的项目支出，其他项目根据实际情况可不设满意度指标。

三、绩效指标的具体编制

（一）绩效指标名称及解释

1. 指标名称。指末级指标的名称，是对指标含义的简要描述，要求简洁明确、通俗易懂。如“房屋修缮面积”、“设备更新改造数量”、“验收合格率”等。

2. 指标解释。是对末级指标名称的概念性定义，反映该指标衡量的具体内容、计算方法和数据口径等。

（二）绩效指标来源

1. 政策文件。部门和单位可以从党中央、国务院或本部门在某一个领域明确制定的目标、规划、计划、工作要求中提炼绩效指标。此类指标主要是有明确的统计口径和获取规范的统计指标，有较高数据质量和权威性。如国民经济和社会发展规划提出的经济社会发展主要指标、城镇调查失业率、每千人口拥有执业（助理）医师数、森林覆盖率等。

2. 部门日常工作。

（1）统计指标。此类指标在部门日常工作中约定俗成、经常使用，并且有统计数据支撑，可以作为绩效指标。

（2）部门管理（考核）指标。中央部门对下属单位、地方各类考核中明确的考核指标，可以作为绩效指标。如国家教育主管部门组织的对高校、学科、教师的考核评比等。

（3）部门工作计划和项目实施方案。中央部门对实施项目的考虑和工作安排，经规范程序履行审批手续后，可以作为绩效指标。如开展调研次数、培训人次等。

3. 社会机构评比、新闻媒体报道等。具有社会公信力的非政府组织、公益机构、新闻媒体等对公共服务质量和舆论情况等长期或不定期跟踪调查，形成的具有一定权威性和公认度的指标。

4. 其他参考指标。甄别使用开展重点绩效评价采用的指标、已纳入绩效指标库管理和应用的指标。

如按照上述来源难以获取适宜指标，部门应当根据工作需要科学合理创设指标。如可以立足我国管理实际，借鉴国外政府绩效管理、学术研究、管理实践等经验，合理创设相关指标。

（三）绩效指标值设定依据

绩效指标值通常用绝对值和相对值表示，主要依据或参考计划标准、行业标准、历史标准或财政部和业务主管部门认可的其他标准进行设定。

1. 计划标准。根据计划依据可再细分为国家级、中央部门级计划或要求。如党中央和国务院文件、政府工作报告、各类规划、部门正式文件、有关会议纪要提及的计划或考核要求等。

2. 行业标准。包括行业国际标准、行业国家标准、行业省级标准等。如涉及工艺、技术等指标时可采用。

3. 历史标准。可参考近三年绩效指标平均值、上年值、历史极值等。

4. 预算支出标准。主要用于成本指标的取值，不得超出规定的预算支出标准设置目标值。

5. 其他标准。其他参考数值、类似项目的情况等。

（四）绩效指标完成值取值方式

根据绩效指标具体数值（情况）的特点、来源等明确取值方式。部门应在设置绩效指标时一并明确有关取值要求和方法。常用的方式有：

1. 直接证明法。指可以根据外部权威部门出具的数据、鉴证、报告证明的方法，通常适用于常见的官方统计数据等。

2. 情况统计法。指按规定口径对有关数据和情况进行清点、核实、计算、对比、汇总等整理的方法。多数产出指标适用于本方法。

3. 情况说明法。对于定性指标等难以通过量化指标衡量的情况，由部门根据设置绩效目标时明确的绩效指标来源和指标值设定依据，对指标完成的程度、进度、质量等情况进行说明并证明，并依据说明对完成等次进行判断。

4. 问卷调查法。指运用统一设计的问卷向被选取的调查对象了解情况或征询意见的调查方法。一般适用于满意度调查等。部门可以根据必要性、成本和实施可行性，明确由实施单位在项目实施过程中开展。

5. 趋势判断法。指运用大数据思维，结合项目实施期总体目标，对指标历史数据进行整理、修正、分析，预判项目在全生命周期不同阶段的数据趋势。

（五）绩效指标完成值数据来源

1. 统计部门统计数据。如GDP、工业增加值、常住人口等。

2. 权威机构调查（统计）。如基本科学指标数据库（ESI）高校学科排名、科学引文索引（SCI）收录论文数等。

3. 部门统计年鉴。如在校学生数、基本医疗保险参保率等。

4. 部门业务统计。如培训人数、网站访问量、完成课题数、满意度等。

5. 部门业务记录。如能够反映重大文化活动、演出展览现场的音像、视频资料等。

6. 部门业务评判。如项目成效、工作效果等定性指标。

7. 问卷调查报告。如满意度等。

8. 媒体舆论。如满意度等。

9. 其他数据来源。

（六）指标分值权重

绩效指标分值权重根据项目实际情况确定。原则上一级指标权重统一按以下方式设置：对于设置成本指标的项目，成本指标20%、产出指标40%、效益指标20%、满意度指标10%（其余10%的分值权重为预算执行率指标，编制预算时暂不设置，部门或单位开展自评时使用，下同）；对于未设置成本指标的项目，产出指标50%、效益指标30%、满意度指标10%；对于不需设置满意度指标的项目，其效益指标分值权重相应可调增10%。各指标分值权重依据指标的重要程度合理设置，在预算批复中予以明确，设立后原则上不得调整。

（七）绩效指标赋分规则

1. 直接赋分。主要适用于进行“是”或“否”判断的单一评判指标。符合要求的得满分，不符合要求的不得分或者扣相应的分数。

2. 按照完成比例赋分，同时设置及格门槛。主要适用于量化的统计类等定量指标。具体可根据指标目标值的精细程度、数据变化区间进行设定。

预算执行率按区间赋分，并设置及格门槛。如：项目完成，且执行数控制在年度预算规模之内的，得10分；项目尚未完成，预算执行率小于100%且大于等于80%的得7分，预算执行率小于80%且大于等于60%的得5分，预算执行率小于60%的不得分。

其他定量指标按比例赋分，并设置及格门槛。如：完成率小于60%为不及格，不得分；大于等于60%的，按超过的比重赋分，计算公式为：得分=（实际完成率-60%）/（1-60%）×指标分值。

3. 按评判等级赋分。主要适用于情况说明类的定性指标。分为基本达成目标、部分实现目标、实现目标程度较低三个档次，并分别按照该指标对应分值区间100%-80%（含）、80%-60%（含）、60%-0%合理确定分值。

4. 满意度赋分。适用于对服务对象、受益群体的满意程度询问调

查，一般按照区间进行赋分。如：满意度大于等于90%的得10分，满意度小于90%且大于等于80%的得8分，满意度小于80%且大于等于60%的得5分，满意度小于60%不得分。

（八）绩效指标佐证资料要求

按照数据来源提供对应的佐证材料。主要包括以下类型：

1. 正式资料。统计年鉴、文件、证书、专业机构意见（标准文书）等。
2. 工作资料。部门总结、统计报表、部门内部签报、专家论证意见、满意度调查报告、相关业务资料等。对于过程性资料，部门和单位应当在项目实施过程中及时保存整理。
3. 原始凭证。预决算报表、财务账、资产账、合同、签到表、验收凭证、网站截屏等。
4. 说明材料。针对确无直接佐证材料或者综合性的内容，由相关单位、人员出具正式的说明。

中央部门应当按照上述指引设置和使用项目支出核心绩效目标和指标，并可在指引原则范围内，根据部门实际组织部门本级和所属单位进一步细化指引内容，制定操作细则，规范有序提升绩效目标编制和评价工作质量。