

# 镇雄县 2020 年政府预算解读

## 一、政府预算基本概念

### （一）政府预算内涵、特征和作用。

#### 1. 政府预算的内涵。

政府预算是按法定程序，由国家权力机关批准的政府年度收支计划。按照《预算法》第四条规定：预算由预算收入和预算支出组成。政府的全部收入和支出都应当纳入预算。

#### 2. 政府预算的特征。

政府预算具有预测性、法定性、完整性、年度性、公开性和责任性。一是具有预测性。政府通过编制预算对预算收支规模、收入来源和支出用途做出预先设想和预计。预测的预算能否实现取决于预测的科学性，同时也受预算执行中客观条件以及预算管理手段的影响。二是具有法定性。政府预算的编制和确定都必须依照法律程序进行。政府预算由政府财政部门编制，由人大审查批准。经人大批准的政府预算才能成立。经批准的预算，非经法定程序，不得调整。三是具有完整性。所有政府收支都应在政府预算的约束和规范下，不允许在政府预算之外还存在政府收支，预算政府各项收支的汇交点。四是具有年度性。我国《预算法》第十八条规

定：预算年度自公历 1 月 1 日起，至 12 月 31 日止。**五是具有公开性。**政府预算的收支安排、国家权力机关的审查过程、预算收支执行过程和结果，除涉密内容外都应当向社会公开，并接受监督。《预算法》第十四条对预算公开作出了具体规定。**六是具有责任性。**政府预算的执行结果必须向国家权力机关报告并取得权力机关的认可。

### 3. 政府预算的作用。

政府预算就是政府活动的记录，是反映政府工作的镜子。现代经济条件下，政府预算的作用通常表现在：**一是**确定政府可获得的资源，全面安排好支出。**二是**反映政府活动的范围和方向。从收入看，每一笔收入都落实到具体的税种和非税收入上。从支出预算看，每一笔支出都落实在政府预算支出类款项上，体现了政府为社会提供公共产品和服务具体开展方向。**三是**有利于人民群众参与国家事务管理。国家权力机关对政府预算的审查批准过程，是听取民意、汇集民智的过程，是对政府收支的法定授权。只有在授权范围内才合法有效。**四是**有利于政府活动有序进行。政府预算的编制、审批、执行，让各预算部门按照预算有序开展，有利于政府及其部门对所做的工作早准备、按计划开展，避免工作的盲目性。

### （二）政府预算体系构成。

《预算法》第五条规定：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。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。

【一般公共预算】是以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。一般公共预算收入包括县本级收入、省级、市级对我县的税收返还和转移支付。一般公共预算支出包括县本级支出、上解省级支出、债务还本支出、安排预算稳定调节基金、年终结余。县本级一般公共预算收入由税收收入、行政事业性收费收入、国有资源（资产）有偿使用收入等构成；县本级一般公共预算支出按照功能分类分为：一般公共服务、外交、公共安全、国防、农业、环境保护、教育、科技、文化、卫生、体育、社会保障及就业和其他支出等科目；按经济性质分类分为：工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭补助支出、资本性支出和其他支出等。

【政府性基金预算】是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。政府性基金预算应当根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，做到以收定支。

【国有资本经营预算】是对国有资本收益作出支出安排的收支预算。国有资本经营预算按照收支平衡的原则编制，以收定支，不列赤字，与一般公共预算相衔接，并安排资金调入一般公共预算。

【社会保险基金预算】是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。社会保险基金预算按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收支平衡。

### （三）2020 年政府预算报告的主要内容。

2020 年报告内容主要包括：2019 年预算执行情况、2010 年预算草案和 2020 年财政工作重点。

2019 年预算执行情况包括：1. 2019 年“四本预算”收支完成情况、收支平衡情况；2. 2019 年财政主要工作及预算执行存在的问题等情况。

2020 年预算安排草案包括：1. 2020 年财政形势分析；2. 2020 年预算编制的指导思想及原则；3. 2020 年“四本预算”收支预算安排建议。

2020 年财政工作重点包括：1. 狠抓收入组织，促进财政增收；2. 狠抓财力统筹，兜住三保底线；3. 狠抓精准施策，助力三大攻坚；4. 狠抓改革创新，提升管理水平。

## 二、2019 年预算执行情况和 2020 年预算安排说明

### （一）预算执行情况

2019年，在县委的坚强领导下，在县人大、县政协的监督指导下，全县上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实中央和省、市、县决策部署，按照高质量发展要求，实施积极财政政策，推进财税体制改革，克服政策性减收增支等诸多困难，突出“保工资、保运转、保基本民生”，全力支持打好“三大攻坚战”，全县财政预算执行情况总体较好。

1.地方一般公共预算收支执行情况。2019年，全县地方一般公共预算收入完成79092万元，比上年决算75177万元增收3915万元，增长5.21%。地方一般公共预算支出完成1322889万元，比上年决算943489万元增支379400万元，增长40.21%。

全县地方一般公共预算收支平衡情况：地方一般公共预算收入79092万元，上级财政补助收入1199710万元，地方政府一般债务转贷收入192100万元，调入预算稳定调节基金6547万元，政府性基金预算调入22219万元，国有资本经营预算调入46万元，上年结余收入32764万元，收入合计1532478万元。地方一般公共预算支出1322889万元，上解支出7803万元，地方政府一般债务还本支出143070万元，安排预算稳定调节基金156万元，支出合计1473918万元。收支相抵，年终结余58560万元。

2.政府性基金预算收支执行情况。2019年，全县政府性基金预算收入完成127625万元，

比上年决算 60485 万元增收 67140 万元，增长 1.11 倍。政府性基金预算支出完成 185108 万元，比上年决算 79576 万元增支 105532 万元，增长 1.33 倍。

政府性基金预算收支平衡情况：政府性基金预算收入 127625 万元，上级财政补助收入 7311 万元，上年结余收入 1081 万元，地方政府专项债券转贷收入 241800 万元，收入合计 377817 万元。政府性基金预算支出 185108 万元，上解支出 9136 万元，调出资金 22219 万元，地方政府专项债务还本支出 151840 万元，支出合计 368303 万元。收支相抵，年终结余 9514 万元。

3.社会保险基金预算收支执行情况。2019 年，全县社会保险基金预算收入完成 206967 万元，比上年决算数 191195 万元增收 15772 万元，增长 8.25%。2018 年年末滚存结余收入 131195 万元，收入合计 338162 万元。社会保险基金预算支出完成 197393 万元，完成年初预算数 67374 万元的 292.98%，比上年决算数 185927 万元增支 11466 万元，增长 6.17%。收支相抵，年终滚存结余 140769 万元。

4.国有资本经营预算收支执行情况。2019 年，全县国有资本经营预算收入完成 46 万元，比上年决算数 33 万元增收 13 万元，增长 39.39%。加上上年结余 16 万元，收入合计 62 万元。向地方一般公共预算调出资金 46 万元。收支相抵，年终滚存结余 16 万元。

5.政府债务情况。2019年，省核定全县政府债务限额787900万元，其中：一般债务限额603900万元，专项债务限额184000万元。截至2019年底，全县政府债务余额755501.01万元，其中：一般债务余额572324.87万元，专项债务余额183176.14万元。两项债务余额均未超过省核定的债务限额。

以上数据均为快报数，部分数据还会有所变化，待省财政厅批复我县2019年财政决算后，届时再向人大常委会报告变化情况。

## （二）2019年全县财政工作情况

1.全力加强收支管理，确保财政运行提质增效。全县各级各部门充分发挥部门职能职责，主动适应经济发展新常态，全力加强收支管理。一是全力落实减税降费，确保纳税企业轻装上阵。2019年，新增减免税14035万元。二是全力加强收入组织，确保财政收入量质齐升。全县地方一般公共预算收入完成79092万元，全面完成年初目标，且税收收入占比80.09%，7年来首次高于80%以上。通过加强税务、财政、人行、银行等部门的协调配合，建立起多层次、全方位的协税护税机制。通过出台《乡镇（街道）加强财政收支管理以奖代补管理办法》，充分调动乡镇（街道）大力培植财源、做大财政收入，发挥乡镇（街道）在区域经济发展中的职能作用，缓解实施减税降费带来的减收压力。三是全力加强支出管理，确保资金使用效益提升。全县一般公共预算支出完成1322889万元，支出规模首次突破百亿元大关。通过

出台《乡镇（街道）加强财政收支管理以奖代补管理办法》和《县直部门加强向上争取项目资金及加快财政支出以奖代补管理办法》，调动各部门支出积极性，确保用好、用活资金，早出效益。

2.千方百计筹措资金，全力支持经济发展。坚持财政越困难越要促发展，通过争取转移支付、债券转贷、协调帮扶、激励金融市场融资、加大预算统筹等多种渠道筹措资金1545452万元，相当于本级收入的7.48倍，为稳增长调结构提供了有力的支撑。一是全力争取各方面的支持。2019年共争取上级下达转移支付资金1047717万元，比上年同期791456万元增收256261万元，同比增长32.38%。上级补助收入突破百亿元大关，创历史之最；共争取新增一般债券191900万元，用于易地扶贫搬迁项目；新增专项债券90000万元，用于土地储备、棚户区改造、以勒高铁站站前广场等三个项目；共争取东西部扶贫协作资金4340万元。二是加大预算统筹力度。调入政府性基金预算收入22219万元、国有资本经营预算收入46万元，确保了工资及时发放、机构正常运转、基本民生全额保障。盘活财政存量资金16230万元，统筹用于经济社会发展急需的领域。三是积极创新筹融资方式。筹措资金173000万元保证了入选财政部PPP项目库的南部新区新型城镇化项目成功落地实施。

3.调整优化支出结构，增进人民生活福祉。2019年民生



投入 1108140 万元，占全县一般公共预算支出的 83.76%，同比增长 32.71%，民生支出首次突破百亿元大关。一是支持打好脱贫攻坚战。坚持把脱贫攻坚作为第一民生工程，紧盯“两不愁、三保障”突出问题，集中力量突出打好“七个标志性战役”，从根本上解决“两不愁、三保障”突出问题。2019 年，投入“七个标志性战略”资金 503762.98 万元。二是支持生态环保建设。投入节能环保方面支出 28895 万元，为生态环保建设和环保督察整改工作提供强有力的财力支撑，顺利通过国家卫生县城创建省级技术评估。三是支持社会保障水平稳步提高。多方筹措资金，确保城乡低保、医保、养老、基本公共卫生服务等各项政策全部兑现。全年社会保障和就业支出 161120 万元，同比增长 14.78%。全年医疗卫生与计划生育支出 132825 万元，同比增长 3.79%。四是支持教育事业全面发展。全年教育支出 303152 万元，同比增长 1.35%。通过努力，“学有所教”得以有力保障，全县义务教育均衡发展顺利通过国家级评估验收。五是支持完善公共文化服务体系。文化体育与传媒支出 5060 万元，同比增长 24.54%。保障县图书馆、文化馆、30 个乡镇（街道）文化站改造及免费开放，支持群众文化活动、全民健身活动以及农村电影免费放映、送戏下乡、广场文艺演出等活动。广播电视综合覆盖率达到 99%以上，县乡两级“四维一体”服务体系逐步形成。六是支持强农惠农富农政策。采取“一折通”方式兑付惠农补贴资金 24312.16 万元。

4.深化财税体制改革，服务财政管理大局。一是深入推

进预算管理制度改革。2019年“四本预算”全部实现收支，并在规定时限内公开了《镇雄县2018年地方财政预算执行情况报告和2019年地方财政预算草案的报告》及全县92家一级预算部门（单位）预算信息，公开率达100%。二是努力做好绩效管理工作。2019年纳入部门预算管理的非扶贫项目绩效目标440个，涉及资金738800万元。纳入扶贫资金动态监控系统的扶贫项目绩效目标679个，涉及资金632395.94万元。三是不断强化财政监督职能。2019年1月份，对地方政府及全县92家部门2018年度决算公开和2019年度预算公开内容开展监督检查。4月25日至6月10日，在全县范围内开展了惠民惠农财政补贴资金“一卡通”专项治理，全面梳理“一卡通”财政补贴资金各个环节违规违纪的风险点，对存在的问题及风险隐患及时纠正整改。四是不断加强财政投资评审工作。完成重点项目评审36个，送审金额为19930.89万元，审定金额为18438.94万元，审减金额为1491.95万元，综合审减率为7.49%，是2018年的2.38倍。五是进一步规范政府集中采购。完成政府采购55个，涉及采购单位21家、涉及采购资金21058.19万元，实际采购资金19299.74万元，节约资金1758.45万元，节约率8.35%。财政管理工作被国务院列入2019年落实有关重大政策措施真抓实干成效明显地方予以通报表扬，并获得1000万元以上奖励资金。

5.积极化解财政风险，确保资金安全可控。一是化解政府性债务风险。全额置换和偿还2019年全县到期政府性债务本息54869.93万元，有效化解当期债务支付风险。二是防范县级财政支付风险。精准测算和监控每月库款流量、余额，优先保障“三保”和脱贫攻坚资金需求，确保财政收支平稳运行。三是防范养老金支付风险。筹措单位配套养老保险资金17000万元和职业年金3797万元，用于充实养老保险基金。同时，强化养老保险基金收支管理，确保养老金按时足额发放。

2019年，在县委的坚强领导下、在县人大及其常委会和县政协的有力监督指导下，各级各部门通力合作，财政管理改革成效显著，争取上级支持成效明显，“三保”支出保障有力，预算改革扎实推进，政府性债务风险管控得当，财政功能有效发挥，全县财政总体运行平稳。在总结成绩的同时，我们也清醒看到当前财政改革发展面临的困难和问题，突出表现为：一是税收增长主要靠固定资产投资，县内规上企业少、工业和新兴产业相对缺乏，加之受减税降费政策影响，财政增收困难。二是县级财政自给率低，在“三保”、还本付息、污染防治等方面的资金需求不能给予足额保障。三是预算执行、绩效管理、财政监督等方面还存在一定短板，有待加快推进。对于这些困难和问题，我们将高度重视，理性应对，并认真听取各位代表的意见建议，采取有效措施，逐步加以解决和完善。

### （三）2020年预算安排情况

2020年，是脱贫攻坚的总攻之年，是全面小康社会建成之年，是“十三五”规划收官之年。编制好2020年地方财政预算，做好全县财政工作，影响深远、责任重大、使命光荣。

综合分析财政收支形势，确定2020年全县预算编制和财税工作的指导思想：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻中央和省、市、县有关决策部署，全面落实减税降费政策，树牢过“紧日子”的思想，实行“零基预算”，严格预算执行，不断优化财政支出结构，压缩一般性支出，建立支出保障秩序，统筹集中财力，牢牢兜住“三保”底线，打好打赢三大攻坚战，切实保障和改善民生，积极防范化解地方政府债务风险，着力构建全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，为镇雄如期脱贫出列和实现经济社会高质量发展贡献智慧和力量。

综合上述指导思想，确定2020年财政预算编制的基本原则：

1.以收定支，量力而行。按照“以收定支、量力而行”的原则，统筹财力支持县委和县政府重大发展战略与重点领域改革，全力支持打赢脱贫攻坚战。

2.分类保障，三保优先。优先编制“三保”支出预算，兜住“三保”底线。强化政府债券收支统筹安排。

3.注重绩效、科学配置。健全完善预算绩效管理机制，

强化绩效管理的激励与约束作用，加大绩效评价结果转化运用力度，全面提高财政资源配置效率。

按照上述指导思想和基本原则，2020 年全县财政收支预算建议如下：

1.地方一般公共预算收支草案。全县地方一般公共预算收入安排 86210 万元，比上年快报数 79092 万元增收 7118 万元，增长 9%。地方一般公共预算支出安排 1008656 万元，比上年预算 953646 万元增支 55010 万元，增长 5.77%。2020 年，按照全省“三保”口径安排“三保”支出 545712 万元，其中：保工资 316241 万元；保运转 20430 万元；保基本民生支出 209041 万元。支出分项目安排为：

①一般公共服务支出 50446 万元，比上年预算增支 8772 万元，增长 21.05%。增长的主要原因是增人、增资。

②国防支出 202 万元，比上年预算增支 142 万元，增长 2.37 倍。增支的主要原因是民兵整组训练和征集方面刚性支出增加。

③公共安全支出 16857 万元，比上年预算增支 489 万元，增长 2.99%。增长的主要原因是增人、增资。

④教育支出 251803 万元，比上年预算增支 27194 万元，增长 12.11%。增长的主要原因是上级预下达的转移支付比上年增加。

⑤科学技术支出 2231 万元，比上年预算减支 1285 万元，下降 36.55%。下降的主要原因是去年安排科学技术方面支出

具有一次性因素，今年无需再安排，支出预算对应减少。

⑥文化旅游体育与传媒支出 6056 万元，比上年预算增支 2019 万元，增长 50.01%。增长的主要原因是上级预下达的转移支付比上年增加。

⑦社会保障和就业支出 132221 万元，比上年预算增支 11923 万元，增长 9.91%。增长的主要原因是上级预下达的转移支付比上年增加。

⑧卫生健康支出 127544 万元，比上年预算增支 24530 万元，增长 23.81%。增长的主要原因是上级预下达的转移支付比上年增加。

⑨节能环保支出 66627 万元，比上年预算增支 43902 万元，增长 1.93 倍。增长的主要原因是上年结转项目转入今年支出。

⑩城乡社区支出 29280 万元，比上年预算增支 7324 万元，增长 33.36%。增长的主要原因是上年结转项目转入今年支出。

⑪农林水支出 231646 万元，比上年预算减支 49657 万元，下降 17.65%。下降的主要原因是去年新增一般债券资金提前下达 191900 万元用于易地扶贫搬迁方面，今年暂无，支出预算对应减少。

⑫交通运输支出 4819 万元，比上年预算减支 18346 万元，下降 79.2%。下降的主要原因是上级预下达转移支付减

少。

⑬资源勘探信息等支出 509 万元，比上年预算减支 433 万元，下降 45.97%。下降的主要原因是上级预下达的转移支付比上年减少

⑭商业服务业等支出 741 万元，比上年预算增支 529 万元，增长 2.50 倍。增长的主要原因是上级预下达的转移支付比上年增加。

⑮自然资源海洋气象等支出 8567 万元，比上年预算减支 2683 万元，下降 23.85%。下降的主要原因是上级预下达的转移支付比上年减少。

⑯住房保障支出 31032 万元，比上年预算增支 7138 万元，增长 29.87%。增长的主要原因是上级预下达转移支付增加。

⑰粮油物资储备支出 465 万元，比上年预算减支 262 万元，下降 36.04%。下降的主要原因是上级预下达的转移支付比上年减少。

⑱灾害防治及应急管理支出 7923 万元，比上年预算增支 248 万元，增长 3.23%。增长的主要原因是增人、增资。

⑲预备费 2500 万元，与上年预算持平。

⑳债务付息支出 13473 万元，比上年预算增支 2119 万元，增长 18.66%。增支的主要原因是实际债券付息需求增加。

㉑债务付息支出 17115 万元，比上年预算增支 3642 万元，增长 27.03%。增长的主要原因是实际债券付息需求增加。

②其他支出 20068 万元，比上年预算减支 10178 万元，下降 33.65%。下降的主要原因是预留经费较去年减少。

全县地方一般公共预算收支平衡情况：地方一般公共预算收入 86210 万元，上级补助收入 864587 万元，上年结余收入 58560 万元，调入预算稳定调节基金 156 万元，政府性基金预算调入 6047 万元，国有资本经营预算调入 36 万元，财政周转金调入 310 万元，地方政府一般债券转贷收入 56000 万元，收入合计 1071906 万元。一般公共预算支出 1008656 万元，上解支出 7230 万元，债务还本支出 56020 万元，支出合计 1071906 万元。收支平衡。

2. 政府性基金预算收支草案。2020 年，全县政府性基金预算收入安排 223230 万元，比上年快报数 377817 万元减收 154587 万元，下降 40.92%。政府性基金预算支出安排 223230 万元，比上年快报数 368303 万元减支 145073 万元，下降 39.39%。

收支预算较上年快报数下降的主要原因：年初预算地方政府专项债务转贷收入只是将发行成功的债券收入纳入预算且金额小于上年快报数，导致收支预算均较上年快报数有所下降。

政府性基金预算收支平衡情况：县本级政府性基金预算收入 157193 万元，上级补助收入 4423 万元，上年结余 9514 万元，地方政府债券转贷资金收入 52100 万元（新增专项债券 40000 万元，置换债券 12100 万元），收入合计 223230 万元。政府性基金预算支出 205083 万元，债务还本支出 12100



万元，调出资金 6047 万元，支出合计 223230 万元。收支平衡。

3. 社会保险基金预算收支草案。2020 年，全县社会保险基金预算收入安排 237654 万元，比上年快报数 206967 万元增收 30687 万元，增长 14.83%，上年结余 140769 万元，收入合计 378423 万元。社会保险基金预算支出安排 215592 万元，比上年快报数 197393 万元增支 18199 万元，增长 9.22%。收支相抵，年终滚存结余 162831 万元。

社会保险基金预算较去年减少较大的原因：城镇职工基本医疗保险基金和城乡居民基本医疗保险基金收入预算从 2019 年起由市级统一编制反映，县级不再单独编制。

4. 国有资本经营预算收支草案。2020 年，国有资本经营预算收入安排 46 万元，与上年快报数持平。上年结转结余 16 万元，收入合计 62 万元。国有资本经营预算支出安排 26 万元，上年快报数无支出数。调出资金 36 万元，支出合计 62 万元。收支平衡。

按照《预算法》规定，在 2020 年预算年度开始后和县人代会批准预算之前，为保障正常运转，县财政已将上年度结转的支出、基本支出以及新冠疫情防治等必需的项目支出提前下达各用款单位。

#### （四）2020 年财政工作主要措施

1. 抓收入促平衡，全力提升财政保障能力。一是围绕目标任务、建立完善税收收入预警、通报、会研、分析、调度工作机制，开展常态化清理和稽查，特别是对煤炭、批零住

餐、建筑安装、非煤矿山等重点领域，加强跟踪监管，实行以查补收，防止税收流失，确保应收尽收。二是坚持把培植财源、组织收入作为抓好财税工作首要任务，认真落实招商引资优惠政策，着力引进一批实力型企业来镇雄投资兴业，努力开辟新增财源。严格落实中央“减税降费”政策，以财政勤俭节约的“紧日子”换来企业轻装上阵的“好日子”，切实减轻企业负担，增强财政增收潜力。三是认真研究国家和省的政策导向和支持方向，加强向上汇报力度，积极争取转移支付和政府债券转贷资金支持，不断提高财政保障能力。四是对于长期低效运转、闲置的行政事业单位国有资产，采取多种措施予以盘活。五是加快南部新区、新型集镇土地收储、调规和报批工作，确保收储一批、调规一批，报批一块、拍卖一块，力争土地出让收入有新的突破。

2.控支出调结构，全力保障重点支出需求。一是牢固树立以人民为中心的发展思想，努力克服财政收支矛盾，调整和优化财政支出结构，大力压缩“三公”经费等一般性支出，以“三保”为基本，加强对民生重点项目保障力度，确保民生支出占一般公共预算支出的80%以上。二是加强存量资金控管，对结余资金和结转两年以上的资金，一律收回；对结转两年以内的资金，项目已完工、取消或不具备实施条件的，清理收回，统筹用于“三保”。三是加大涉农资金整合力度，进一步加快扶贫资金支出进度，全面实施扶贫资金绩效管理，建立健全常态化监管机制，坚决查处滞留、截留、挪用、挤占和套取扶贫资金的行为，切实管好用好扶贫资金。四是

严格落实生态补偿政策，用好上级生态保护补偿资金。五是推进城乡统筹发展，支持棚户区 and 老旧小区改造、交通提速、特色小镇等建设。

3.强绩效提进度，全力提高资金使用效益。一是逐步建立“全方位、全过程、全覆盖”预算绩效管理体系和“事前有评估、编制有目标、执行有监控、完成有评价、结果有反馈，反馈有应用”的全过程预算绩效管理链条。二是逐步建立预算绩效管理制度。形成以一个实施方案、若干配套办法的“1+N”制度体系。三是完善涵盖绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等各环节的管理流程。四是逐步建立健全共性指标体系以及分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系。五是引入中介加强绩效管理。充分发挥第三方机构评价独立客观的优势。六是实施预算绩效评价报告全公开，自觉接受社会各界监督。

4.推改革强基础，全力巩固依法理财水平。一是严格执行新修订的《预算法》。把新预算法的各项规定作为从事财政管理活动的行为准则，坚持以法治思维和法治方式推进财税体制改革，增强预算的法治性和约束力。二是健全预算标准体系，推行“零基预算”管理，规范预算分配，细化预算编制，硬化预算约束，加大信息公开力度。三是深化国库集中支付改革，推进政府会计核算管理改革，推动“财政核心业务一体化”系统上线运行，加强财政扶贫资金使用动态监控，清理规范预算单位银行账户。四是健全资金拨付流程。按照简化高效、安全严密的原则，严把预算执行计划申报关、

资金使用关、财务核算关。五是加快内部控制制度建设。围绕“业务全面覆盖，措施具体管用”目标，完善风险防控和资金管理制度，有效规避内部风险。六是扩大政府采购范围，规范采购操作，推动“政采云”系统上线运行，提高采购工作效率。七是扎实推进国有资产报告制度、预算联网监督系统建设等工作，主动接受监督。

5.防风险守底线，全力确保财政健康发展。一是科学确定目标。对标脱贫攻坚目标、稳中求进总基调和“十三五”规划，抓好“六稳”工作，打好“三大攻坚战”，提高经济发展质量和效益。二是提高风险防范意识。做到积极防控，主动应对，全力以赴稳增长、稳收支。三是严格执行地方政府债务限额管理和预算管理制度，规范融资模式，严控债务增量，做好政府性债务化解工作；把握好“开前门”和“堵后门”的关系，坚决杜绝违规举债，规范申报和使用地方政府债券资金，提高政府债券资金使用效益。四是严防支付风险。精准测算和监控每月库款流量、余额，确保国库充裕，优先保障“三保”和脱贫攻坚资金需求。

### **三、财务报告名词解释**

【中期财政规划】是在科学预判未来三年财政收支情况的基础上，重点研究财政收支政策，合理确定财政收支政策和重大项目资金安排，逐年滚动管理，实现规划期内跨年度平衡的预算收支框架。中期财政规划中的第一年规划，主要是约束第一年的年度预算，后两年规划主要是引领后两年的

年度预算，第一年度预算执行结束后，根据新的政策调整变化情况，将对原后两年规划进行调整完善，并将第四年度的规划增补进来，形成新一轮的三年中期财政规划。推行中期财政规划，有利于提高财政资金使用效率，集中财力办大事，提高预算编制的前瞻性；有利于各类规划与财政预算安排相衔接，强化财政规划约束，有利于发挥财政稳定器和“逆周期”调节器作用，实现财政经济可持续发展。

【全口径预算管理】是财政预算管理的一种模式，目标是将所有政府收支纳入预算，进行高效、统一管理。2015年正式颁布实施的新预算法第五条规定：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。至此，把所有预算按上述四类全部分类管理，为政府高效运行奠定基础。

【部门预算】是反映政府部门收支活动的预算。是政府部门依据国家有关政策及其行使职能的需要，由基层预算单位编制，逐步上报、审核、汇总，经财政部门审核，经政府同意后提交人代会审议通过的、全面反映部门所有收入和支出的预算。通俗地讲，就是“一个部门一本账”。

【财政存量资金】是指收入已经发生、尚未安排预算，

或者预算已经安排、尚未形成实际支出的财政资金。具体包括：一是收入已经发生、尚未安排预算的资金，如每年的一般公共预算和政府性基金预算中的超收收入，年终调整列入预算稳定调节基金或预算周转金。二是预算已经安排、尚未形成实际支出且尚未列支的资金。三是预算已经安排、尚未形成实际支出且已经列支的资金。不包括当年季节性收支差额形成的资金。

#### 【预算稳定调节基金】

是落实《预算法》的客观要求，建立跨年度财政预算平衡机制的重要手段，也是推进中期财政规划管理的重要内容之一。预算稳定调节基金的建立可以实现不同年度间预算平衡的“以丰补欠”，为改进预算管理和控制方式打下坚实基础。根据《预算法》和《云南省预算稳定调节基金管理办法》的要求，须将年度净结余全部用于补充预算稳定调节基金。

【地方政府性债务】是指地方政府及其职能部门（机构）有财政经常性拨款的事业单位等直接借入、拖欠或依据合同提供担保形成的债务，以及地方政府及其职能部门（机构）成立的公司为进行基础性、公益性建设，以政府信用直接借入或依法提供担保形成的债务。包括地方政府负有偿还责任的债务、负有担保责任的债务及可能承担一定救助责任的债

务。其中，地方政府负有偿还责任的债务称为地方政府债务。

【地方政府债务限额管理】是规范地方政府债务管理的重要内容。预算法第三十五条规定：经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。每年全国地方政府债务新增限额和总限额，由国务院报全国人民代表大会或全国人大常委会审批。每年各地地方政府债务新增限额和总限额，由财政部在全国人大或其常委会批准的限额内提出方案，报国务院批准后下达各省级人民政府，并向社会公开。省级人民政府依照下达的限额编制预算调整方案，报同级人大常委会批准。市县级政府债务限额，由省级人民政府批准下达，分为外国政府贷款、国际金融组织贷款（简称“外债”）和省级政府代发行的地方政府债券。各地根据上级下达的债务限额，报同级人大常委会批准后，由省级政府代为举借，并转贷下达。

### 【置换政府债券】

经国务院批准，从 2015 年开始，发行一定额度的地方政府债券置换清理甄别后应纳入预算管理的地方政府存量

债务，这部分地方政府债券称为置换债券。置换债券是国务院为降低地方政府债务成本、防控债务风险、腾挪财政收支的重要举措，也是规范地方政府债务预算管理的重要举措。

### 【一般政府债券】

指地方政府针对没有收益的公益性事业发展举债发行的债券，筹集资金安排的支出纳入一般公共预算管理，本金以一般公共预算收入偿还。

### 【专项政府债券】

是指地方政府针对土地储备、收费公路等有一定收益的公益性事业发展举债发行的债券，债券的发行要对应相应的政府性基金项目，筹集资金安排的支出纳入政府性基金预算管理，本金通过对应的政府性基金或专项收入偿还。

【预算绩效管理】是以“预算”为对象开展的绩效管理，也就是将绩效管理理念和绩效管理方法贯穿于预算编制、执行、监督的全过程，并实现与预算管理有机融合的一种预算管理模式。预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，强化政府预算为民服务的理念，强调预算支出的责任和效率，要求在预算编制、执行、监督的全过程中更加关注预算资金的产出和结果，要求政府部门不断改进服务水平和质



量，花尽量少的资金、办尽量多的实事，向社会公众提供更多、更好的公共服务，使政府行为更加务实、高效。预算绩效管理的表现形式是四个环节紧密相连，即绩效目标管理、绩效跟踪监控、绩效评价实施、评价结果运用的有机统一，一环扣一环，形成封闭运行的预算管理闭环。

**【转移支付】**是指货币资金、商品、服务或金融资产的所有权由一方向另一方的无偿转移。转移的对象可以是现金，也可以是实物。财政转移支付主要是指财政资源（资金在各级政府间的无偿转移，包括横向转移和纵向转移，通常指上级政府对下级政府的财政补助。财政转移支付分为不规定具体用途，由接受地政府统筹安排使用的无条件的财政转移支付（即一般性转移支付）和由上级指定具体使用项目的有条件的财政转移支付（即专项转移支付）两种。

**【一般性转移支付】**1994年分税制改革以后，我国逐步建立了规范的转移支付制度，用于解决地方财力不足、促进地区间财力均衡和实现上级政府的宏观调控政策意图。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、革命老区转移支付、民族地区转移支付、贫困地区转移支付、生态功能区转移支付、农村综合改革转移支付以及义务教育转移支付等，地方政府可以按照相关规定统筹安排和使用。

【均衡性转移支付】均衡性转移支付的目标是扭转地区间财力差距扩大的趋势，逐步实现地方政府基本公共服务能力的均等化，推进全面建成小康社会目标的实现。省级财政按照力求公平、公正，循序渐进和适当照顾老少边地区的原则，分配均衡性转移支付资金。具体来说，主要参照各地财政实际支出能力和标准财政支出的差额及可用于转移支付的资金数量等客观因素，按统一公式计算确定各地转移支付数额。其中，实际支出能力是指各地的可用于财政支出的各项来源合计，以各地实际支出数并做适当调整计算，标准支出是指各地的财政支出需求，主要按地方政府规模、平均支出水平和相关成本差异系数等因素测算。对财政越困难的地区，补助程度越高。

【县级基本财力保障机制】为保障基层政府实施公共管理、提供基本公共服务以及落实各项民生政策的基本财力需要，围绕县乡政府“保工资、保运转、保基本民生”的目标，在中央财政的大力支持下，云南省自 2011 年起建立了省对下的县级基本财力保障机制。将各地“保工资、保运转、保基本民生”需求，全部纳入计算，对各地财力与“三保”支出的差额给予全额补助，确保基层政府基本支出需要。2016 年进一步梳理明确涉及“人头”的 35 项基本民生事项纳入

保障范围，加大资金支持，并同各州市签订保障责任书，确保各项民生政策的及时兑现落实。

【民族地区转移支付】为配合西部大开发战略，支持民族地区发展，国务院决定，从2000年起实施民族地区转移支付。同期，省财政相应建立省对下民族地区转移支付。省对下民族地区转移支付范围包括8个民族自治州，4个少数民族较多的市，以及昆明市、玉溪市中的6个民族自治县。省财政每年根据中央财政对我省民族地区转移支付补助的情况，按照向民族贫困地区和人口较少民族地区倾斜的原则，选取少数民族人口比重、民族聚居程度以及财政困难程度等因素，对民族地区转移支付资金进行合理分配。由于我市少数民族人口多，省财政自2014年起，对我市进行适当补助。

【生态功能区转移支付】为推进生态文明建设，维护国家生态安全，引导各地政府加大生态环境保护力度，弥补生态功能区所在地政府和居民为保护生态环境所形成的实际支出与机会成本，促进经济社会可持续发展，根据财政部《国家重点生态功能区转移支付（试点）办法》，结合云南实际，从2009年起，省财政设立了云南省生态功能区财政转移支付，不断建立完善补偿与奖励并举的生态环境补偿制度。一

方面，立足云南实际构建衡量生态价值的指标体系，根据生态价值安排生态补偿资金；另一方面，实施覆盖到全省各县的年度生态环境质量考评，考评结果与生态补偿资金挂钩，并在全省通报。此外，还积极推动开展省内重点跨界水域水质补偿试点，选聘贫困人口参与生态护林补助试点等。

**【革命老区转移支付】**我市威信、镇雄等县在土地革命和解放战争时期，是红军和我党领导的解放武装的重要活动地区，曾经建立了辉煌的革命政权，开展了艰苦卓绝的革命斗争，为全国革命和解放事业作出了积极贡献。经积极争取，2015年起，财政部将我市威信县和文山州富宁县纳入革命老区转移支付范围并给予补助，2016年又增加镇雄县、彝良县。补助资金由革命老区县级政府统筹安排，用于促进老区各项社会事业发展、保障和改善民生、加大革命遗址保护投入等方面。

**【专项转移支付】**是指上级政府为实现特定的宏观政策目标，以及对委托下级政府代理的一些事务进行补偿而设立的专项补助资金。资金接受者需按规定用途使用资金。

**【农村综合改革转移支付】**是指中央和省级财政安排用于支持农村综合改革发展工作的一般性转移支付资金。主要

用于支持中央和省确定开展的农村“一事一议”财政奖补公益性项目、“一事一议”财政奖补美丽乡村、扶持村级集体经济发展、村级“四位一体”试点建设等工作，以及其他需要推动落实的农村改革发展事项。安排使用以民主议事为前提，遵循客观公正、突出重点、管理规范、力求实效的原则，采用以奖代补、民办公助、贷款贴息、政府与社会资本合作等方式，引导社会资金参与农村改革发展有关事项，放大财政资金使用效能。财政部和省财政厅按照农村人口、乡村个数、财政困难程度、重点改革任务、考评结果等因素分配。

**【城乡义务教育经费保障机制】**从2006年起，根据国务院关于“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则，我省逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立了中央、省、州（市）县各级人民政府分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。在前期农村义务教育经费保障机制实施的基础上，2015年，国务院印发《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》（国发〔2015〕67号），2016年8月，省人民政府印发《云南省人民政府关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》（云政发〔2016〕74号）建立城乡统一的城乡义务教育经费保障机制。城乡义务教育经费保障机制的主要内容：一是“两免一补”，即免教科书费、

免学杂费(对学校补公用经费)对寄宿学生提供生活费补助,二是巩固完善农村地区校舍安全保障长效机制,三是巩固落实城乡义务教育教师工资政策。

【农村义务教育阶段学生营养膳食补助】是党中央、国务院决定的一项重大民生工程,根据《国务院办公厅关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》(国办发〔2011〕54号)和《云南省人民政府办公厅关于贯彻落实农村义务教育学生营养改善计划的实施意见》(云办发〔2011〕54号)精神,我省从2012年春季学期开始,在85个国家试点县和44个省级试点县全面推进农村义务教育学生营养改善计划。实施范围为农村义务教育阶段学生,补助标准开始为每生每天3元,每年600元,从2014年11月起,提高到每生每天4元,每年800元。

【生均公用经费】是指保障义务教育正常运转、完成教育教学活动和其他日常工作任务等方面指出的费用,具体指出范围包括:教学业务与管理、教师培训、实验学习、文体活动、水电、取暖、交通差旅、邮电,仪器设备的日常维修维护等。

【全面改簿】是指全面改善贫困地区义务教育薄弱学校

基本办学条件。

【城乡居民最低生活保障】对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准，且家庭财产状况符合县级以上政府规定的家庭，给予最低生活保障。

【城乡居民基本医疗保险财政补助】城镇居民基本医疗保险是社会医疗保险的重要组成部分，具有强制性，采取以政府为主导，以居民个人（家庭）缴费为主，政府适度补助为辅的筹资方式，按照缴费标准和待遇水平相一致的原则，为城镇居民提供医疗需求的医疗保险制度。2018年，财政补助标准提高到每人每年490元。新型农村合作医疗是由政府组织、引导、支持，农民自愿参加，个人、集体和政府多方筹资，以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。按照国家的统一部署，2017年1月1日起，以上两项制度合并为城乡居民基本医疗保险制度。实现覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录、定点管理、基金管理“六统一”。

【医药卫生改革】党的十七大提出了建立基本医疗卫生制度、实现人人享有基本医疗卫生服务的重大战略方针。2009年4月，国务院召开了深化医药卫生体制改革工作会议，对全国医改工作进行了全面部署，提出把基本医疗卫生制度

作为公共产品向全民提供，实现人人享有基本医疗卫生服务。深化医药卫生体制改革近期目标是到 2011 年，明显提高基本医疗卫生服务可及性，有效减轻居民就医费用负担，切实缓解“看病难、看病贵”问题。长远目标是到 2020 年，基本建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度。改革的主要内容是建设覆盖城乡居民的公共卫生服务、医疗服务、医疗保障、药品供应保障四大体系；完善医药卫生的管理、运行、投入、价格、监管体制机制，加强科技与人才、信息、法制建设，保障医药卫生体系有效规范运转。为使改革尽快取得成效，尽快落实医疗卫生服务的公益性质，着力保障广大群众看病就医的基本需求，云南省从 2009 年开始，积极启动和稳步推进了五项重点医改工作：一是加快推进基本医疗保障制度建设，扩大基本医疗保障制度的覆盖范围和提高保障水平。二是贯彻落实国家基本药物制度，保证群众基本用药的可及性、安全性和有效性，减轻群众基本用药费用负担。三是健全基层医疗卫生服务体系，加强基层医疗卫生机构建设，改革基层医疗卫生机构补偿机制。四是促进基本公共卫生服务逐步均等化。五是推进公立医院改革试点。

【国库集中支付电子化管理改革】是对原有财政资金支付管理方式的一次彻底变革，单纯从技术角度和表象来说，就是实现“无纸化”通过引入“财政版网上银行”等支付结



算方式，为财政资金支付打造互联网+式的现代化管理平台。财政部门、预算单位、人民银行、财政国库业务代理银行，利用信息技术，取消纸质凭证和单据流转，依据电子指令办理财政资金支付及清算等业务，做到所有预算单位财务人员，不再人工跑单，加盖电子印章，不再人工签章，实行电子校验，不再人工核对；通过自动对账，及时发现问题。从“签字画押”变为“电子签章”，从“跑银行”变为“点鼠标”的革命性改革，节约了大量宝贵的时间，运行效能大幅提升，行政成本大幅降低。

**【PPP 模式】**政府和社会资本合作模式是公共服务供给机制的重大创新，即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，双方按照平等协商原则订立合同，明确责权利关系，由社会资本提供公共服务，政府依据公共服务绩效评价结果向社会资本支付相应对价，保证社会资本获得合理收益。