

## 峨山县2019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、年度性、完整性、公开性和责任性的特征。**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作出预计。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**具有年度性。《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。**四是**具有完整性。所有政府预算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,预算由政府各项收支的汇交点。**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,除涉密以外内容都应当向社会公开,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的范围和方向。**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。一般公共预算收入按级次包括本级收入、对下级的税收返还和转移支付、下级上解收入。本级一般公共预算收入按来源包括税收收入和非税收入等。一般公共预算支出按级次包括本级支出、上解上级支出、对下的税收返还和转移支付。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、国防、公共安全、教育、科技、文化体育与传媒、社会保障和就业、医疗卫生与计划生育、节能环保、城乡社区、农林水、交通运输、资源勘探信息、商业服务业、金融、国土海洋气象、住房保障、粮油物资储备、债务付息、债务发行和其他支出；按经济性质分类分为：工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭补助等支出。

**【政府性基金预算】**是依照法律、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。

**【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）2018年政府预算报告的主要内容。**

2018年报告内容主要包括：2018年财政预算执行情况、财政改革发展取得的成效、2019年财政预算草案和2019年财政重点工作。

## **二、财政报告名词解释**

### **（一）经济领域基本名词。**

**【稳中求进总基调】**2011年以来，中央经济工作会议一直强调“稳中求进”是我国经济工作的总基调。2018年12月中共中央召开的经济工作会议指出，2019年要坚持稳中求进的工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，坚持以供给侧结构性改革为主线，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，大力推进改革开放，创新和完善宏观调控，推动质量变革、效率变革、动力变革。会议强调，稳中求进的工作总基调是治国理政的重要原则，要长期坚持。“稳”和“进”是辩证统一的，要作为一个整体来把握，把握好工作的节奏和力度。要统筹各项政策，加强政策协同。

**【积极的财政政策】**是指通过财政投融资来实现产业政策的国家经济政策与宏观调控手段。通过财政对基本建设与基础设施建设投融资，调整经济结构，引导、推动、扶持产业升级，形成新的经济增长点，促进投资、增加就业、扩大内

需，使经济平衡可持续发展。

**【供给侧结构性改革】**是从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，更好满足广大人民群众的需要，促进经济社会健康发展。2016年1月，习近平总书记在中央财经领导小组第十二次会议上强调，供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平，落实好以人民为中心的发展思想。

**【基本公共服务均等化】**是指政府为社会成员提供基本的，与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的、大致均等的公共产品和服务，是人们生存和发展最基本的条件均等。我国从实际情况出发，基本公共服务均等化的内容主要包括：**一是**基本民生性服务，如就业服务、社会救助、养老保障等。**二是**公共事业性服务，如公共教育、公共卫生、公共文化、科学技术、人口控制等；**三是**公益性基础性服务，如公共设施、生态保护、生产安全、消费安全、国防安全等。

**【总部经济】**是指一个区域利用特有的资源优势，吸引企业将总部在该区域集群布局，将生产加工基地布局在具有郊区优势的其他地区，而使企业价值链与区域资源实现最优空间耦合，以及由此对该区域经济发展产生重要影响的一种经济形态。发展总部经济符合中心城市资源禀赋特点，是中心城市实现可持续发展的内在要求。它有五种效应：**一是“税收贡献效应”**。总部对于中心城市的税收贡献包括两个方面：一方面是企业的税收贡献，另一方面是企业总部员工的个人税收贡献。**二是“产业乘数效应”**。企业总部在中心城市聚集必然带动相关服务业。实证研究表明，跨国公司总部向一个区域迁移，会带动几个、甚至是十几个与其有紧密业务关联的知识型服务公司随之迁移。**三是“消费带动效应”**。总部对于所在区域的消费带动也包括两个方面：**一是**总部的商务活动、研发活动所带来的各种配套消费；**二是**总部高级白领的个人生活消费，包括住宅、交通、子女教育等等；**三是“劳动就业效应”**。总部经济发展会充分利用所在区域的智力人才资源，带来大量高智力就业岗位。同时，通过产业乘数效应，带动第三产业包括知识型服务和一般型服务业的发展，提供更多的就业岗位。**四是“社会资本效应”**。一个区域聚集了大批的企业总部，说明这个区域的商务环境、综合环境比较优越，无形之中提升了这个地区的知名度、美誉度和国际地位，促使这个区域的地产升值。

## **（二）财政管理基本词。**

**【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、更好的公共产品和公共服务，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。

**【民生支出】**是指各级财政部门依照职能，用于建立覆盖城乡居民的社保、就业、教育、医疗等涉及群众利益方面的支出。主要包括：财政用于与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生与计划生育、社会保障和就业、住房保障、粮油储备、科技文化体育等方面支出；用在与民生密切相关的农业林业水利、公共交通运输、节能环保、城乡社区事务等方面支出；剔除并未直接投入民生的支出，即教育、农林水、社会保障和就业、文化体育与传媒、医疗卫生等大类支出中的“管理事务”款和“行政运行”项。

**【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。

**【政府购买服务】**是指通过发挥市场机制作用，把政府直接提供的一部分公共服务事项以及政府履职所需服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量和事业单位承担，并由政府根据合同约定向其支付费用。政府向社会力量购买服务的内容为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务，突出公共性和公益性。教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域，要逐步加大政府向社会力量购买服务的力度。非基本公共服务领域，要更多更好地发挥社会力量的作用，凡适合社会力量承担的，都可以通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担。对应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的公共服务，以及不属于政府职责范围的服务项目，政府不得向社会力量购买。政府购买服务的主体是各级行政机关和具有行政管理职能的事业单位。加强政府向社会力量购买服务的绩效管理，严格绩效评价机制。建立健全由购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制，对购买服务项目数量、质量和资金使用绩效等进行考核评价。评价结果向社会公布，并作为以后年度编制政府向社会力量购买服务预算和选择政府购买服务承接主体的重要参考依据。政府购买服务所需资金坚持以事定费、费随事转的原则，在既有财政预算中统筹安排。

**【地方政府债务】**指县级以上地方政府为公益性项目发展举借，需地方政府通过财政资金偿还的债务。包括：纳入政府债务管理的非政府债券形式的存量债务；通过发行地方政府债券形成的债务；《预算法》实施后在国务院批准的政府债务限额内举借并以财政资金偿还的外债转贷债务。

**【地方政府债券】**是指经国务院批准同意，以省、自治区、直辖市和计划单列市政府为发行和偿还主体，由地方政府财政部门发行并办理还本付息和支付发行费的政府债券。

**【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。

**【新增政府债券】**按照《预算法》,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。债券主要用于政府公益性资本性支出,不得用于经常性支出,不得安排偿还存量政府债务本金及利息。

**【一般政府债券】**是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。

**【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。省级人民政府依照国务院下达的限额举借的债务,列入本级预算调整方案,报本级人民代表大会常务委员会批准。市县级政府确需举借债务的,依照省级人民政府下达的限额编制预算调整方案,报同级人大常委会批准,由省级人民政府代为举借。省级财政部门在批准的地方政府债务限额内,合理搭配债券期限,安排债券发行兑付。

**【债务风险预警机制】**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:国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。云南省债务风险预警机制主要内容为:省级财政按照财政部统一部署和组织,根据各州(市)、县(市、区)债务总量、综合财力等因素,分年度测算债务率等债务风险指标,分析和评估各地债务风险,向各州(市)人民政府通报其辖区内债务风险预警和提示地区名单,并要求高风险地区通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产、引入社会资本等方式,多渠道筹集资金,消化存量债务,逐步将债务风险指标调整到警戒线以内,妥善处理促发展与预防政府性债务风险的关系。

**【债务风险应急处置机制】**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:国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。云南省2017年出台了《云南省政府性债务风险应急处置预案》

(云政办函〔2017〕52号),并转发了配套文件《地方政府性债务分类处置指南》,建立了云南省政府性债务风险应急处置机制。按照风险事件性质、影响范围和危害程度等,将政府性债务风险事件划分为Ⅳ级(一般)、Ⅲ级(较大)、Ⅱ级(重大)、Ⅰ级(特大)四个等级。对Ⅳ级、Ⅲ级债务风险,主要由州(市)、县(市、区)立足自身,通过统筹各类资金、节支、资产处置等措施化解,必要时可启动财政重整计划。对Ⅱ级、Ⅰ级债务风险,除上述措施外,省级人民政府给予指导和支持,并启动风险事件责任追究机制。玉溪市也于2017年7月建立了政府性债务风险应急处置机制。

**【“三保”支出】**中央和省为巩固县级基本财力保障成果,增强基层政府执政能力,推进基本公共服务均等化,促进全面建成小康社会,以实现县乡政府“保工资、保运转、保基本民生”为目标,统一制定了县级基本财力保障机制的国家保障范围和标准。县级基本财力的保障范围主要包括人员经费、公用经费、民生支出以及其他必要支出,其中,人员经费包括国家和省统一出台的基本工资、奖金、津贴补贴,离退休人员离退休费,工资性附加支出,地方津补贴等项目。各地自定政策或参照省级确定的政策及提高标准部分不纳入;公用经费包括办公费等服务支出,办公设备购置等其他资本性支出等;基本民生支出主要包括中央和省统一制定政策,涉及农业、教育、文化、社会保障、医疗卫生、科学技术、计划生育、环境保护、保障性住房和村级组织运转经费等直接针对公民或政策权益人应保障的项目支出。各级政府应按照“先保工资、保运转、保基本民生,再保其他方面支出”的顺序安排预算,足额保障基本支出责任。

**【“三公”经费】**是指政府部门用财政拨款安排的因公出国(境)费、公务用车购置及运行费和公务接待费。其中,因公出国(境)费,反映单位公务出国(境)的国际旅费、国外城市间交通费、住宿费、伙食费、培训费、公杂费等支出。公务用车购置及运行费,反映单位公务用车购置费及按规定保留的公务用车燃料费、维修费、过路过桥费、保险费、安全奖励费用等支出,公务用车指用于履行公务的机动车辆,包括一般公务用车和执法执勤用车。公务接待费,反映单位按规定开支的各类公务接待(含外宾接待)支出。

**【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。财政转移支付通常可以分为无条件的财政转移支付(即一般性转移支付)和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,我国逐步建立了以财力性转移支付和专项转移支付为主的转移支付制度。2009年以前,财力性转移支付主要包括:一般性转移支付、民族地区转移支付、缓解县乡财政困难补助、调整工资转移支付、农村税费改革转移支付、年终结算财力补助等,地方可以按照相关规定统筹安排和使用上述资金。2009年起,为进一步规范财政转移支付制度,财政部将中央对地方的转移支付,分为一般性转移支付、专项转移支付两类。修订后的

一般性转移支付，包括均衡性转移支付、民族地区转移支付、县级基本财力保障、生态功能区转移支付、边境地区转移支付、资源枯竭城市转移支付、农村税费改革转移支付、调整工资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】**1994年我国实行分税制财政体制改革，按照分税制财政体制的要求，中央对地方实施财政转移支付制度。从1995年起，中央财政开始对地方实施过渡期财政转移支付，通过选择客观性和政策性因素计算各地的标准收入和标准支出，确立财政转移支付对象，制定了适合我国国情的过渡期财政转移支付办法。在此基础上，云南省也相应制定了适合省情的过渡期转移支付办法。随着2002年中央与地方所得税收入分享改革的实施，自2002年起，原过渡期转移支付的概念不再沿用，其资金与中央财政因所得税分享改革集中的增量一并统筹分配，2009年前称一般性转移支付。2009年，财政部修订政府收支分类科目时改称为均衡性转移支付。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，推进全面建设小康社会目标的实现。均衡性转移支付资金按照力求公平、公正，循序渐进和适当照顾老少边地区的原则，参考国际通行作法，按影响财政收支的客观因素和统一的公式分配。具体到云南省来说，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可用于财政支出的各项来源合计，以各地实际支出数做适当调整计算；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。

**【县级基本财力保障责任机制】**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，2010年9月，财政部印发了《关于建立和完善县级基本财力保障机制的意见》，以“以奖代补”为政策核心，鼓励各地提高对县级基本财力保障水平，实现县乡政府“保工资、保运转、保基本民生”的目标。云南省虽然财力基础相对薄弱，但是通过进一步加大省对下的转移支付力度，较好地提升了县乡的基本财力保障水平，获得了中央财政的奖励资金。2011年，云南省建立了省对下的县级基本财力保障制度，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。纳入“三保”范围的事项严格限定为中央和省委、省政府确定的相关政策，各地自行制定或参照省级自定各项政策及提高标准部分，不纳入保障范围。

**【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，省财政厅相应建立省对下民族地区转移支付。每年根据中央财政对云南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，向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，合理分配民族地区转移支付资金。

**【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，省财政厅设立了云南省生态功能区财政转移支付，并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。

**【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。

**【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，云南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，国务院印发了《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，省政府下发《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。

**【PPP模式】**政府和社会资本合作模式（PPP）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。

**【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+”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。