

编写说明

预算是财政的核心内容，是治国理政的重要支柱。预算安排直接体现着政府的政策意图，关系到千家万户的民生福祉。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。有不少人大代表反映，预算专业性强，平时对预算业务接触不多，很难看懂名目繁多的收支科目以及各种复杂的表格数据；即便一些具备预算专业知识的人大代表，有时也会对一些报表数据产生困惑，希望得到更加详细的解释说明。为此，我们根据新《预算法》的规定，结合《关于汾阳市2022年财政预算执行情况和2023年预算草案的报告》、《2023年政府预算草案》、《2023年部门预算草案》，继续研究编写了《政府预算解读(2023)》，对政府预算特征、收支范围、部门预算的编制等内容进行了细致的解释，对新一轮财税体制改革的任务、要求进行了认真的介绍，希望能为各位代表审查政府预算提供帮助和支持。由于水平有限，在内容和形式上都会存在一些不尽完善之处，请代表们提出意见和建议，以便我们更好改进工作。

汾阳市人大财政经济委员会

汾阳市财政局

2023年3月

目 录

第一章 政府预算怎么读	1
第一节 什么是政府预算	2
第二节 政府预算体系如何构成	4
第三节 预算报告如何读	9
第四节 部门预算反映什么	10
第五节 政府预算收支如何分类	12
第二章 一般公共预算解读	14
第一节 一般公共预算收入如何构成	15
第二节 一般公共预算支出如何安排	20
第三节 2023年一般公共预算收支情况	23
第三章 政府性基金预算解读	24
第一节 什么是政府性基金预算	25
第二节 政府性基金预算执行情况	26
第三节 政府性基金预算安排情况	26
第四章 国有资本经营预算解读	27
第一节 什么是国有资本经营预算	28
第二节 国有资本经营预算执行与预算安排情况	29
第五章 社会保险基金预算解读	30
第一节 社会保险基金预算支出内容有哪些	31
第二节 社会保险基金预算执行与预算安排情况	32
第六章 防范化解债务风险	33
第一节 全市政府债务基本情况	34
第二节 防范化解债务风险采取的主要措施	35
第三节 进一步加强政府债务管理工作	35

第七章	预算公开怎么推进	37
第一节	预算公开制度规定	38
第二节	2022年预算决算信息公开情况	38
第三节	怎样进一步推进预算决算信息公开	39
第八章	财税体制怎么改革	41
第一节	深化财税体制改革总体方案	42
第二节	推进财政事权和支出责任划分改革	42
第三节	深化税收制度改革	44
第九章	预算管理怎么改革	46
第一节	如何深化预算管理制度改革	47
第二节	加强“三公”经费管理	48
第三节	规范财政专项资金管理	50
第四节	推进预算管理一体化建设	52
第五节	怎样推进预算评审与预算管理结合	53
第六节	加强国有资产管理	54
第七节	推进政府和社会资本合作	55
第十章	全面实施预算绩效管理	57
第一节	什么是预算绩效管理	58
第二节	全面实施预算绩效管理的目标任务	60
第三节	积极推进我市预算绩效管理	62
第十一章	人大审查预算怎么开展	65
第一节	各级人大审查预算的法律授权有哪些	66
第二节	地方人大预算审查监督是如何开展的	68
第三节	地方人大预算审查的重点内容有哪些	71

第一章

政府预算怎么读

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

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”就是预先的计划，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，执行机关应当严格执行，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之下，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 政府预算有什么作用

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

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。一般公共预算是对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。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。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。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。2015年我市首次编报社会保险基金预算报市人大审议，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。



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。这四本预算之间的有机衔接仍不够完善，今后我市逐步加大四本预算的统筹办调，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，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。十八届三中全会明确要求提高国有资本收益上缴公共财政的比例，2020年提到30%，更多用于保障和改善民生。

三 政府预算草案包括哪些主要内容

2023年，市政府提交市人大审查的预算内容包括四大方面，一是2022年度预算执行情况；二是2023年预算安排情况（草案），从全口径预算管理角度来看，包括四类报表：一般公共预算收支报表，政府性基金预算收支报表，国有资本经营预算收支报表，社会保险基金预算收支报表；三是2022年政府债务限额和余额表；四是本级重点民生项目支出预算表。具体内容如下：

（一）2022年度预算执行情况

共7张表，包括2022年一般公共预算收入完成表、2022年一般公共预算支出执行表、2022年政府性基金预算收入完成表、2022年政府性基金预算支出执行表、2022年社会保险基金收支情况表、2022年国有资本经营预算收支执行情况表、2022年“三公”经费预算执行情况表。

（二）2023年度预算安排情况（草案）包括15张报表，分别为：

（1）一般公共预算——一般公共预算收入表（草案）、一般公共预算支出表（草案）、一般公共预算本级支出表（草案）、一般公共预算收支平衡表（草案）、一般公共预算支出分经济科目表（草案）、一般公共预算基本支出分经济科目表（草案）、一般公共预算“三公”经费支出表（草案）（7张报表）。

（2）政府性基金预算——2023年政府性基金收入预算表（草案）和2023年政府性基金支出预算表（草案）（2张报表）。

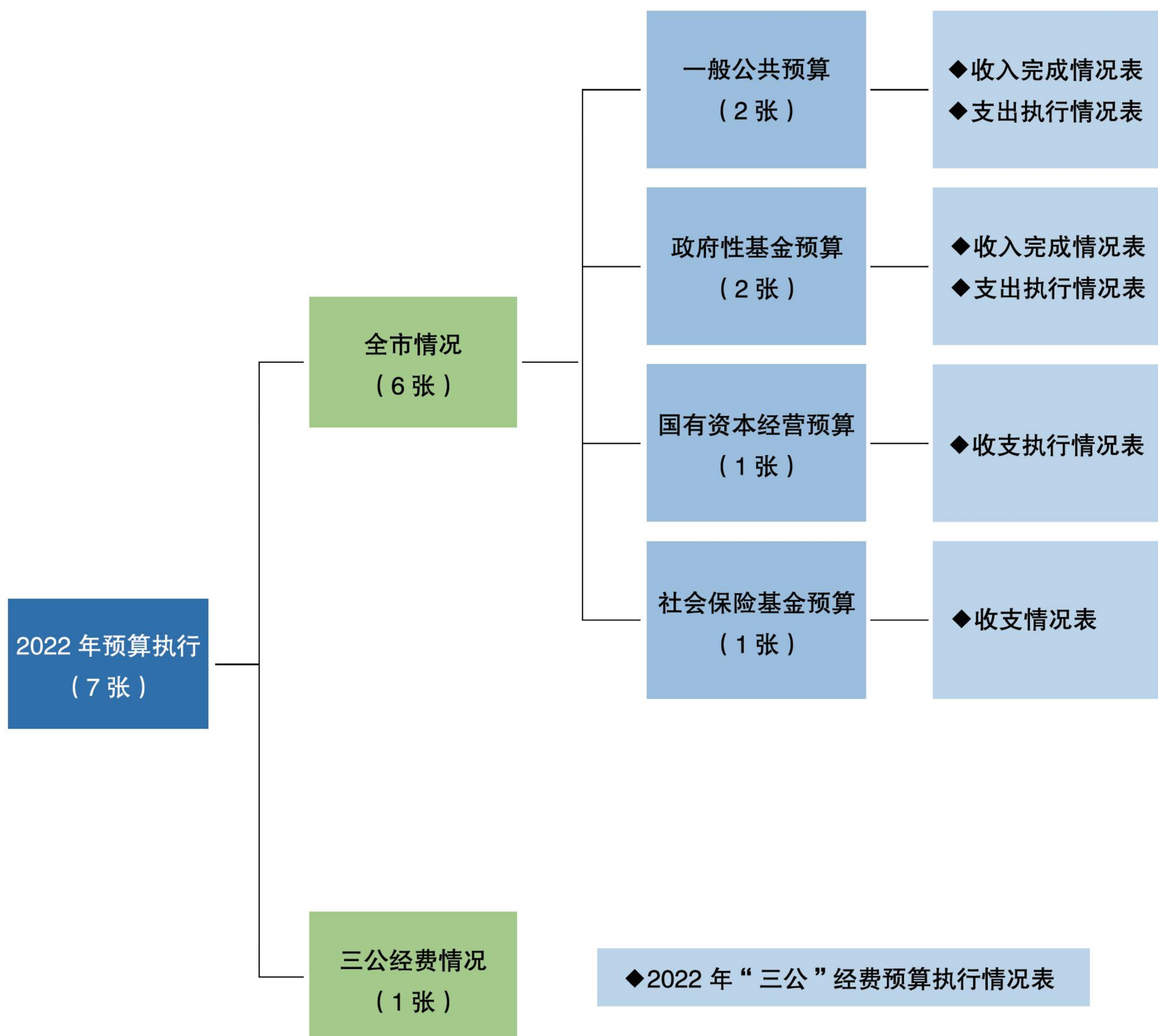
(3) 社会保险基金预算——2023 年社会保险基金收入预算表（草案）、2023 年社会保险基金支出预算表（草案）（2 张报表）。

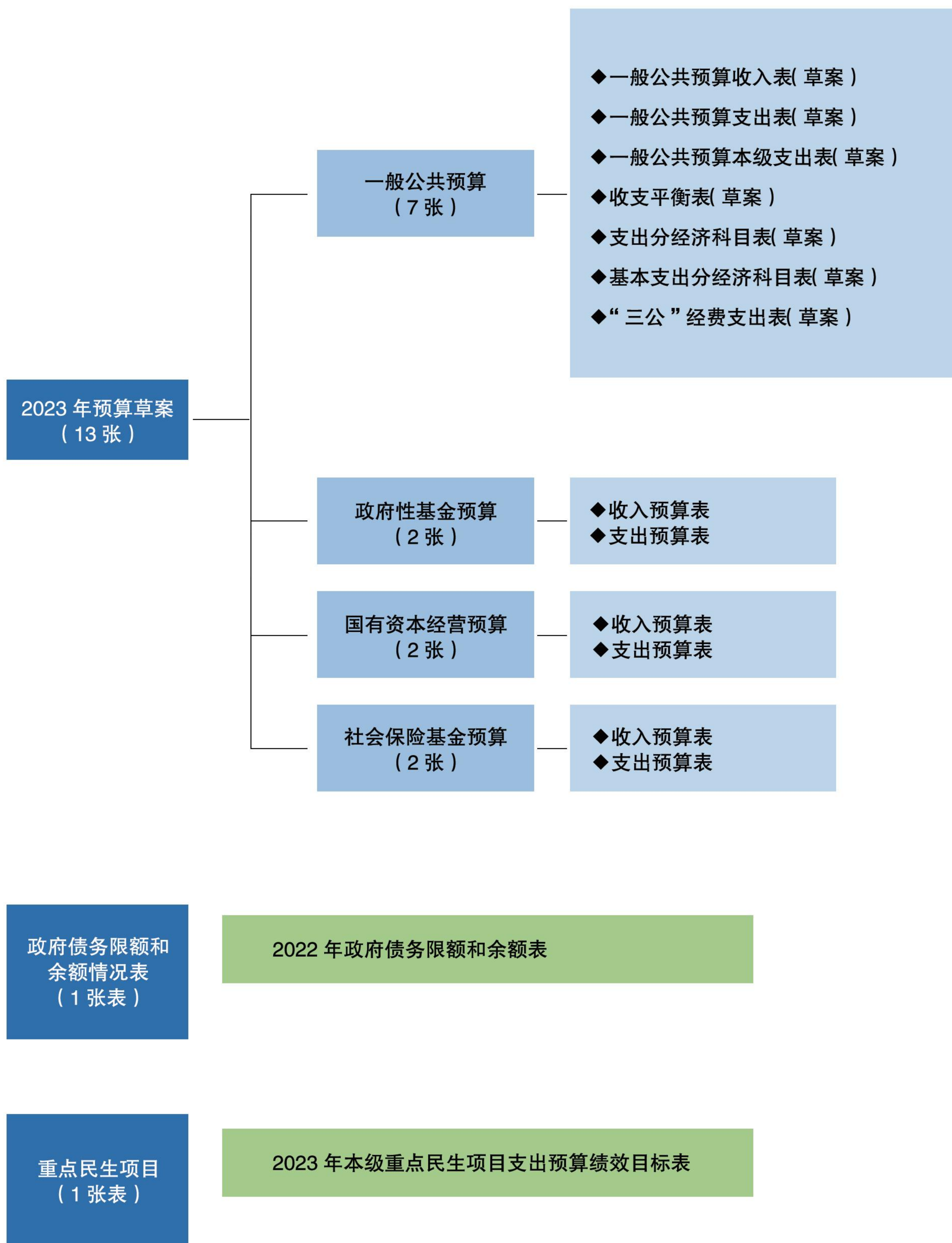
(4) 国有资本经营预算——2023 年国有资本经营预算收入表（草案）、2023 年国有资本经营预算支出表（草案）（2 张报表）。

(5) 专项转移支付收入项目表——一般公共预算转移支付分项目情况表（草案）和政府性基金转移支付分项目情况表（草案）（2 张报表）。

（三）2022 年政府债务限额和余额表。

（四）2023 年本级重点民生项目支出预算绩效目标表。





第三节

预算报告如何读

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。预算报告按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。

每年人代会期间，市财政局受市政府委托向市人大报告上年度预算执行情况和本年度预算草案，一般简称“预算报告”。预算报告内容包括：上一年预算执行情况，落实本级人民代表大会关于预算决议的情况，当年预算安排的原则、依据和重点收支项目安排情况以及完成预算的措施等，全方位地反映政府预算的收支规模、结构等情况。

2022 年财政预算执行情况和 2023 年预算草案的报告分为三部分内容：

第一部分是 2022 年预算执行情况。包括：一般公共预算执行情况，政府性基金预算执行情况，国有资本经营预算执行情况，社会保险基金预算执行情况，债务情况，脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接资金执行情况，落实市七届人大三次会议预算决议情况。

第二部分是 2023 年预算草案。包括：2023 年财政预算安排工作的指导思想和基本原则，2023 年预算草案（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、财政拨款“三公经费”预算、政府举借债务情况、脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接资金资金安排情况）。

第三部分是完成 2023 年预算任务主要措施。包括：抓收支管理，确保财政平稳运行；抓服务三农，全面推进农业农村乡村振兴；抓产业优化，全力推动全市经济高质量发展；抓改善民生，全力补齐短板增进福祉；抓改革破题，健全完善现代财政制度。

第四节

部门预算反映什么

市人代会期间，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，还有市直及各乡镇（街办）部门预算。

部门预算是指与财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的国家机关、社会团体和其他单位，依据国家有关法律、法规规定及其履行职能的需要编制的本部门年度收支计划。通俗地讲，就是“一个部门一本账”。

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，成为财政预算管理体制改革的重点任务之一。

2023年，报送审查的部门预算内容细化到“项”级科目，具体到基本支出和项目支出，增强了预算决策的科学化、民主化。按照《中华人民共和国政府信息公开条例》和《财政部关于切实做好地方预决算公开工作的通知》（财预〔2016〕123号）要求，财政部门将继续深化部门预算、决算和“三公”经费向社会公开工作，进一步提高预算的透明度。

一 部门预算如何编制

各级政府预算由本级各部门预算组成。部门预算将部门所有收入和支出按统一的编报程序、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。部门预算编制有以下特点：

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：基本支出主要用于保障部门机构的正常运转，完成日常工作任务所需的人员经费和公用经费支出；项目支出主要用于部门完成其特定的行政工作任务或事业发展目标安排的支出。

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。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。部门预算由部门单位编制、财政局审核、市政府审定后，报市人大审查。

二

部门预算如何阅读

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、资金使用的绩效性和信息的公开透明等方面进行。

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。

资金使用要有绩效。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，结转结余资金是否统筹使用；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。

第五节

政府预算收支如何分类

市人代会期间，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，还有市直部门预算。

部门预算是指与财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的国家机关、社会团体和其他单位，依据国家有关法律、法规规定及其履行职能的需要编制的本部门年度收支计划。通俗地讲，就是政府收支分类科目是反映政府收支活动的分类体系，是各级政府预算和部门预算编制、执行、决算的基础和重要工具，政府预算和部门预算按照统一的政府收支科目进行编报，包括收入经济分类科目、支出功能分类科目和支出经济分类科目。

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，将政府收入划分为税收收入、非税收入、债务收入以及转移性收入四类。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“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”（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。根据财政部要求，从2018年1月

1 日起全面实施支出经济分类科目改革，将经济科目分为政府预算支出经济分类科目(政府预算使用)和部门预算支出经济分类科目(部门预算使用)。政府预算支出经济分类设置类、款两级，单独设置机关经费科目，为严格机关运行支出管理创造条件，单独设置对事业单位补助科目，支持促进事业单位改革，单独设置对企业补助科目，推动加强涉企资金管理。实施支出经济分类科目改革，有利于进一步提升预算编制的科学化、精细化水平，提高预算透明度，满足政府预算管理和人大审查预算的需要。

财政部每年都要对政府收支分类科目进行修订，受科目调整影响，2023 年政府预算和部门预算支出分类较上年会有变动。



第二章

一般公共预算解读

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

第一节

一般公共预算收入如何构成

一 2023年全市财政收支计划安排原则

2023年预算编制按照“统筹兼顾、勤俭节约、防范风险，集中力量办大事”的总体思路安排。遵循的基本原则是：

一是收入预算编制坚持实事求是、科学预测。与经济社会发展水平相适应，在落实好减税降费政策的基础上，按照财政收入高质量发展要求，科学合理制定收入计划，依法征收、应收尽收。同时，统筹跟进中央、省政策资金支持的重点方向，最大限度争取上级政策、转移支付和债券资金支持，为市委重点决策提供坚强财力保障。

二是支出预算编制坚持有保有压，强化大事要事财力保障。政府带头过“紧日子”，严控一般性支出、“三公”经费预算和非刚性运转类支出；聚焦战略任务安排财政资金，突出保民生、保重点，按照优先保障“三保”支出、债务风险化解和市委重大决策部署，精准预算安排，全力落实市委六届七次全会暨市委经济工作会议精神，集中财力办大事。

三是坚持综合预算，统筹财政资源。统筹一般公共预算、政府性基金预算，盘活存量，用好增量，保证财政支出强度，加快财政支出进度，着力稳定宏观经济大盘，增强重大战略任务财力保障。

四是坚持防范风险，增强财政可持续性。积极筹集资金，足额落实到期政府债务还本付息；健全政府依法适度举债机制，防范化解债务风险，大力化解隐性债务存量，坚决遏制隐性债务增量，增强财政可持续性。

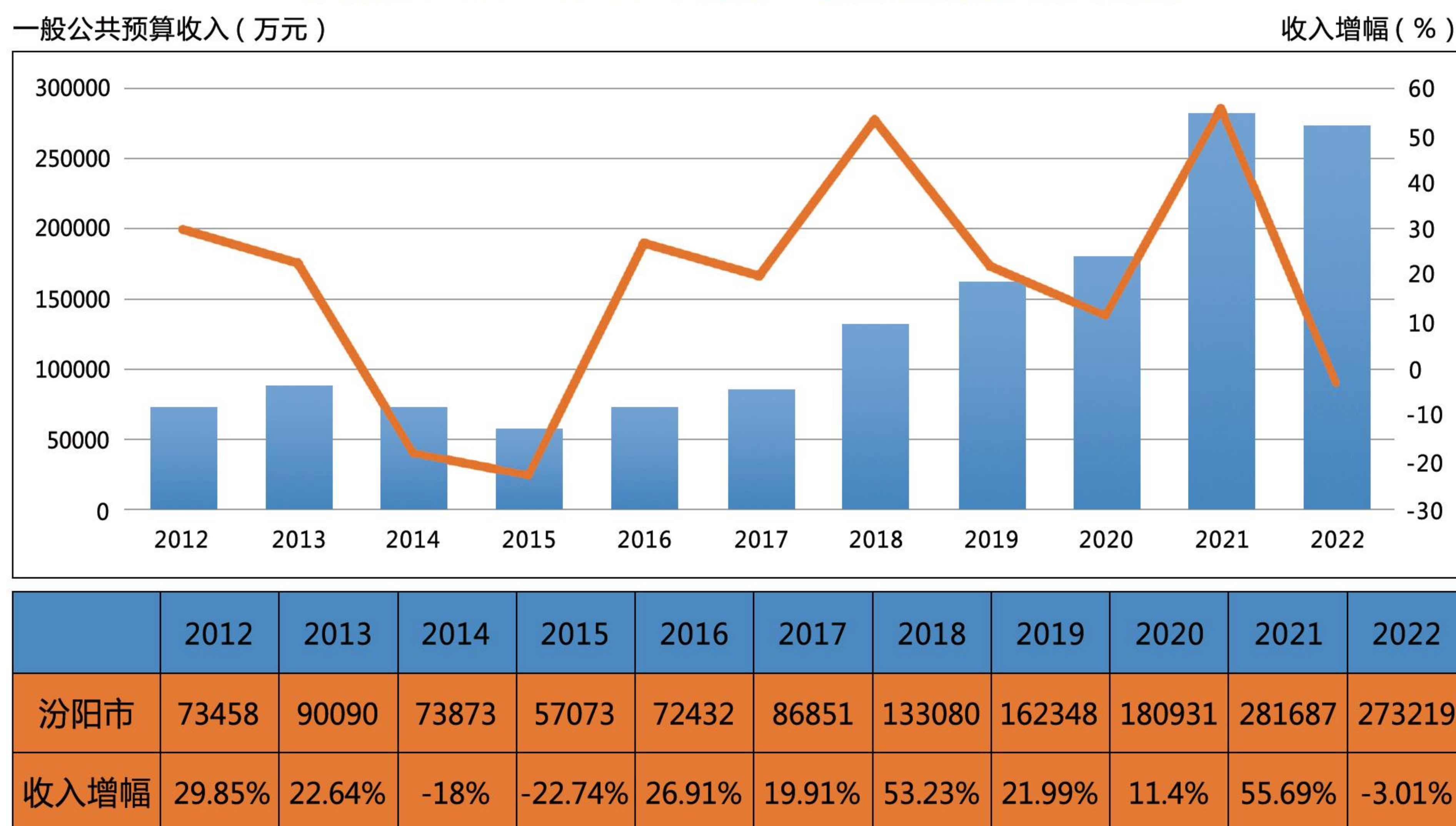
二 我市一般公共预算收入总体情况

一般公共预算是对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、维护国家机构正常运转等方面的收支预算。

根据国际通行的财政收入分类方法，我国政府财政收入按经济性质，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收入。按照预算管理分类，我国纳入预算的政府收入可分为一般公共预算收入、国有资本经营收入、政府性基金收入以及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。

2022年全市一般公共预算收入完成273219万元，下降3.01%，绝对额减少8468万元。其中：税收收入完成227574万元，为调整预算的103.44%，增长25.07%；非税收入完成45645万元，为调整预算的99.23%，下降54.23%。

汾阳市 2012-2022 年财政一般公共预算收入情况



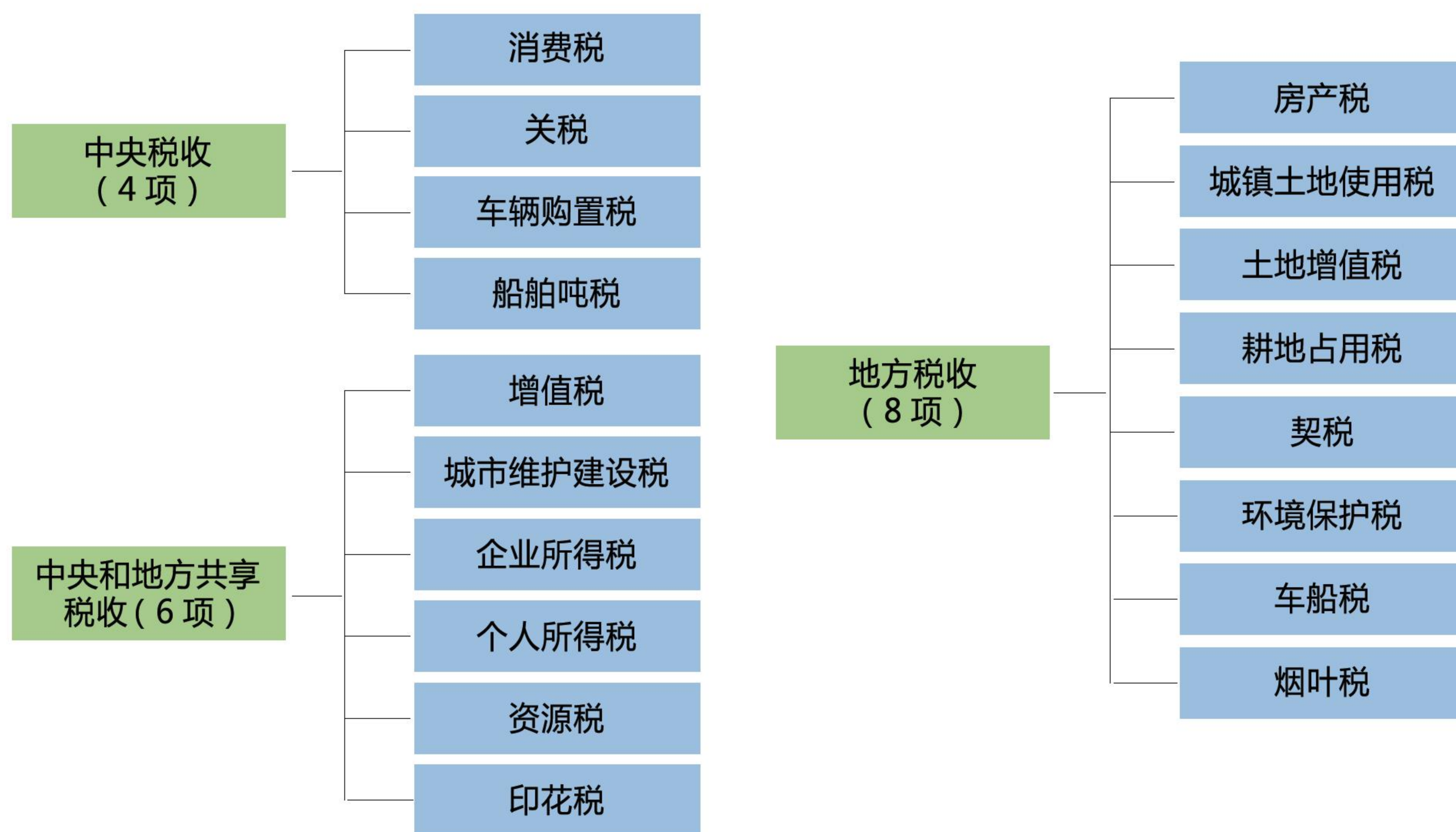
三 税收收入

税收是国家公共财政收入最主要的来源，税收的本质是国家为满足社会公共需要，凭借公共权力，按照法律规定的标准和程序，参与国民收入分配，强制取得财政收入的一种特殊分配关系。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。此外，通过税收收入的增减及税源的变化，政府还可以及时了解微观经济状况，掌握宏观经济的发展变化趋势，为及时采取宏观财税政策措施提供重要参考。

我国现行税制形成于1994年的分税制改革，目前共有18项税种。我省一般公共预算收入中涉及14项，分别是：增值税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税、房产税、印花稅、城镇土地使用税、土地增值税、车船税、耕地占用税、契税、烟叶税、环境保护税。营业税从2016年5月1日起已全部改为增值税。除此之外的4项税收，消费税、船舶吨税、车辆购置税、关税均为中央级收入。

近年来，我国税制改革步伐加快。2016年5月1日，营业税改增值税试点全面推开，2017年12月1日，国务院公布了《国务院关于废止〈中华人民共和国营业税暂行条例〉和修改〈中华人民共和国增值税暂行条例〉的决定》，全面取消了征收60年的营业税。2017年12月1日起，在山西等9个省（自治区、直辖市）启动第二批水资源税改革试点。2016年12月25日第十二届全国人大常委会第二十五次会议审议

通过了《中华人民共和国环境保护税法》，自2018年1月1日起执行，对在我国境内直接向环境排放应税污染物的单位和个人，由征收排污费改为征收环境保护税。



四 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。包括：专项收入、行政事业性收费、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。

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代替的作用。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。

各项非税收入根据其性质和管理需要，分别纳入相应预算进行管理。其中，行政事业性收费、国有资源(资产)有偿使用收入、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入、政府财政资金产生的利息收入等非税收入纳入一般公共预算管理。

五 政府债务收入

预算法第 35 条规定：地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，除本法另有规定外，不列赤字。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。省、自治区、直辖市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。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。



第二节

一般公共预算支出如何安排

一 一般公共预算支出主要安排方向

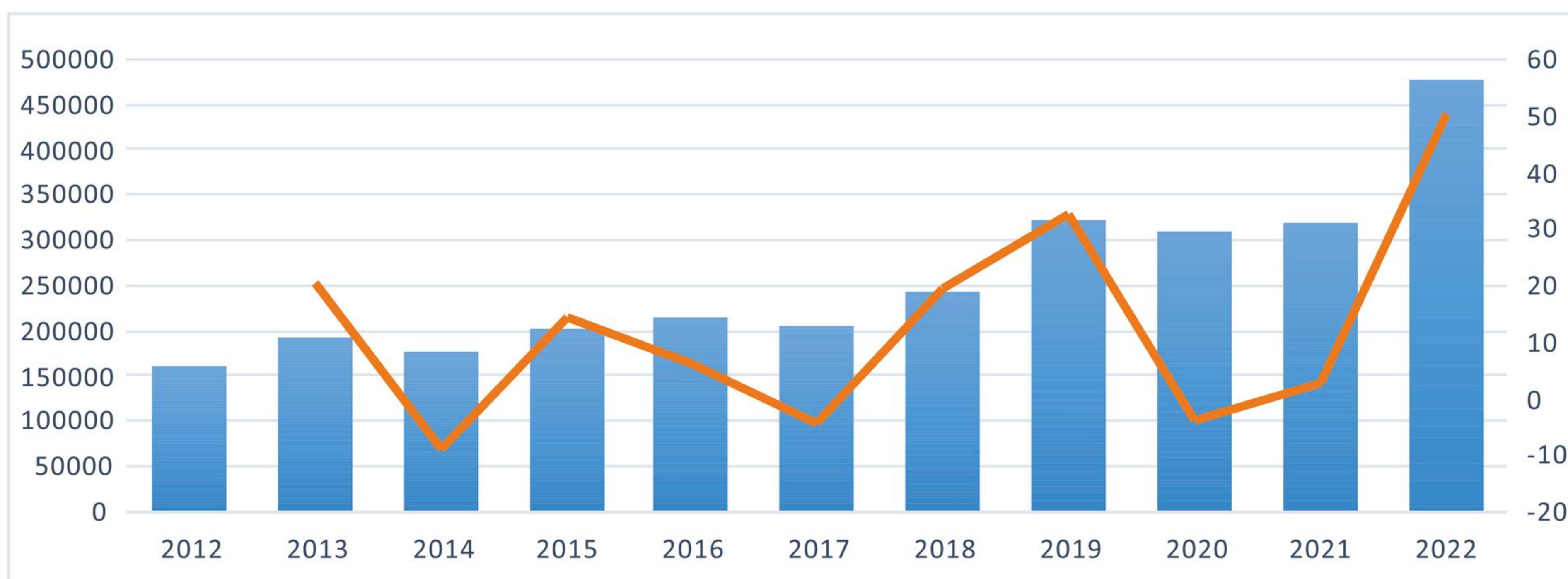
2022 年全市一般公共预算支出 476968 万元，为调整预算的 92.26%，同比增长 50.33%。

主要支出：一般公共服务支出 32853 万元，为调整预算的 97.79%，同比增长 14.32%；公共安全支出 21680 万元，为调整预算的 98.29%，同比增长 34.73%；教育支出 82170 万元，为调整预算的 98.4%，同比增长 29.85%，社会保障和就业支出 66063 万元，为调整预算的 94.4%，同比增长 5.48%；卫生健康支出 26324 万元，为调整预算的 92.91%，同比增加 23.82%；节能环保支出 23606 万元，为调整预算的 65.12%，同比增加 96.36%；增长的主要原因是上级转移支付增加；城乡社区支出 66885 万元，为调整预算的 97.65%，同比增加 213.87%；增长的主要原因是项目支出增加；农林水支出 43225 万元，为调整预算的 78.85%，同比增加 72.5%；交通运输支出 20152 万元，为调整预算的 97.63%，同比增加 186.41%；资源勘探信息等支出 1405 万元，为调整预算的 90.94%，同比减少 46.39%；自然资源海洋气象等支出 13992 万元，为调整预算的 100%，同比减少 44.91%；减少的主要原因是购买异地补充耕地指标支出减少；住房保障支出 33573 万元，为调整预算的 99.9%，同比增长 210.29%，增长的主要原因是项目支出增加。

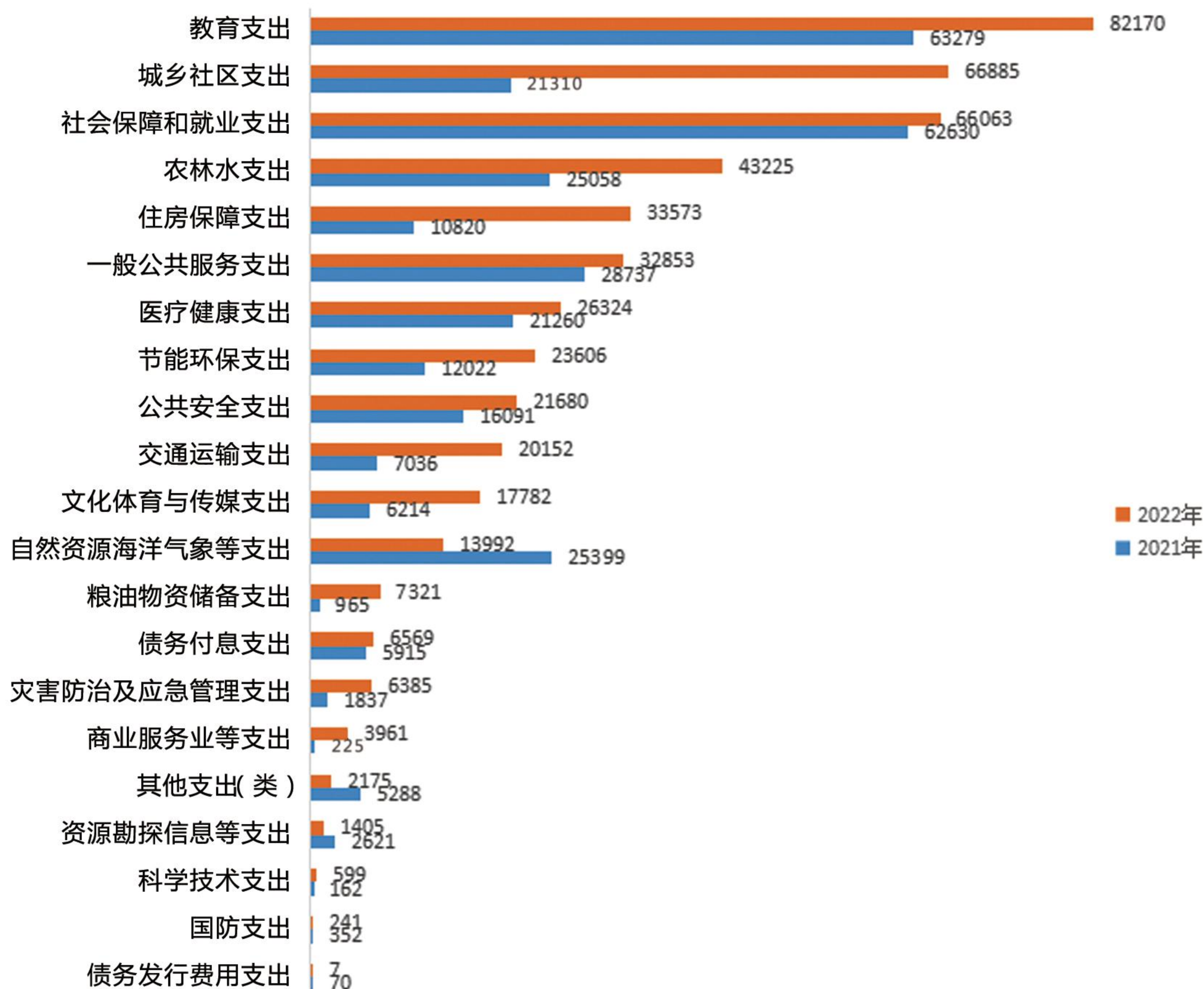
汾阳市 2012-2022 年财政一般公共预算支出情况

一般公共预算支出(万元)

支出增幅(%)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
汾阳市	159178	192059	174578	199519	212149	202864	242190	320898	308568	317291	476968
支出增幅	24.67%	20.65%	-9.1%	14.28%	6.33%	-4.37%	19.38%	62.49%	-3.84%	2.83%	50.33%



二 财政转移支付

一般性转移支付用于均衡区域间基本财力配置，向革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区，以及担负国家安全、生态保护、粮食和重要农产品生产等职责的重要功能区域倾斜，不指定具体支出用途，由下级政府统筹安排使用。共同财政事权转移支付与财政事权和支出责任划分改革相衔接，用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任，下级政府要确保上级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权。编制预算时，共同财政事权转移支付暂列一般性转移支付。专项转移支付用于办理特定事项、引导下级干事创业等，下级政府要按照上级政府规定的用途安排使用。

围绕“兜底线、促均衡、保重点”目标，调整省以下转移支付结构，优化横向、纵向财力格局，推动财力下沉，增强基层公共服务保障能力，推动落实中央重大决策部署。建立一般性转移支付合理增长机制，结合均衡区域间财力需要，逐步提高一般性转移支付规模。根据基本公共服务保障标准、支出责任分担比例、常住人口规模等，结合政策需要和财力可能等，足额安排共同财政事权转移支付，落实各级支出责任，确保共同财政事权履行到位。合理控制专项转移支付新增项目和资金规模，逐步退出市场机制能够有效调节的相关领域，整合政策目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目。

2022 年中央和省、市对我市转移支付 176103 万元，同比增加 36.14%。其中：一般性转移支付 149714 万元，同比增加 27.18%；专项转移支付 26389 万元，同比增加 126.65%。

第三节

2023年一般公共预算收支情况

一 2023年全市一般公共预算收支情况

按照现行财政体制，2023年全市一般公共预算收入计划完成292600万元，增长7%。其中：税收收入计划完成241270万元，非税收入计划完成51330万元。加上：返还性收入23005万元，一般性转移支付收入111334万元，专项转移支付收入8226万元，动用预算稳定调节资金75000万元，上年结转39992万元，债务转贷收入3800万元，减去上解支出29435万元，减去债务还本支出625万元，全市一般公共预算收入总计523897万元。

2023年一般公共预算支出安排523897万元，比2022年预算增长3.18%。分类安排情况：一般公共服务安排30925万元，国防支出256万元，公共安全安排17213万元，教育支出安排105772万元，科学技术安排1713万元，文化旅游体育与传媒安排10274万元，社会保障和就业安排64264万元，卫生健康安排26591万元，节能环保安排16945万元，城乡社区安排38555万元，农林水安排52350万元，交通运输安排8547万元，资源勘探信息等事务安排5648万元，商业服务业等支出969万元，自然资源海洋气象等事务安排31332万元，住房保障支出安排32826万元，粮油物资储备管理等事务安排352万元，灾害防治及应急管理安排3994万元，预备费安排5500万元，债务付息支出6740万元，债务发行费支出30万元，其他支出安排63101万元。

第三章

政府性基金预算解读

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

第一节

什么是政府性基金预算

一 政府性基金

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。

政府性基金实行中央一级审批制度，遵循统一领导、分级管理的原则。政府性基金属于政府非税收入，全额纳入财政预算，实行“收支两条线”管理。各级人民政府财政部门（以下简称各级财政部门）以及政府性基金征收、使用部门和单位按照规定权限，分别负责政府性基金的征收、使用、管理和监督。

当前我国征收的政府性基金一共有 21 项，涉及我省的有 17 项，包括：铁路建设基金、民航发展基金、国家重大水利工程建设基金、水利建设基金、城市基础设施配套费、农网还贷资金收入、教育费附加、地方教育附加、文化事业建设费、国家电影事业发展专项资金收入、旅游发展基金、中央水库移民扶持基金、地方水库移民扶持基金、残疾人就业保障金、森林植被恢复费、可再生能源发展基金、废弃电器电子产品处理基金。

二 政府性基金预算

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、收取或者以其它方式筹集的资金，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。

纳入政府性基金预算管理的政府非税收入包括部分政府性基金，以及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、彩票公益金收入、车辆通行费、污水处理费收入等。

政府性基金预算编制遵循的基本原则：以收定支、专款专用、收支平衡、结余结转下年安排使用。近年来，根据《预算稳定调节基金管理暂行办法》（财预〔2018〕35号），将政府性基金预算结转规模超过该项基金当年收入30%的部分，按规定补充预算稳定调节基金。

第二节

政府性基金预算执行情况

2022年政府性基金收入完成106823万元，为年初预算41920万元的254.83%。其中：国有土地收益基金收入10369万元、农业土地开发资金收入669万元、国有土地使用权出让收入89682万元、城市基础设施配套费收入5343万元、污水处理费收入756万元、其他政府性基金收入4万元。

政府性基金支出实际执行63325万元，为调整预算的66.25%。其中：文化旅游体育与传媒支出12万元、社会保障和就业5万元、城乡社区支出48403万元、农林水支出84万元，交通运输支出1600万元、其他支出9779万元、债务付息支出3430万元、债务发行费用支出12万元。

第三节

政府性基金预算安排情况

2023年政府性基金留市收入计划完成51340万元，分别为：国有土地收益基金收入5000万元，农业土地开发资金收入360万元，国有土地使用权出让收入43600万元，城市基础设施配套费收入2000万元，污水处理费380万元。

2023年政府性基金支出安排85869万元，资金构成：本级收入51340万元，上级专项补助收入268万元，上年结转32261万元，新增专项债券转贷收入4000万元，减去债务还本支出2000万元。

第四章

国有资本经营预算解读

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

第一节

什么是国有资本经营预算

国有资本经营预算，是国家以所有者身份取得固有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。

一 国有资本经营预算收入内容

国有资本经营预算收入是指国家以所有者身份从国家出资企业按照一定比例依法取得的国有资本收益。主要包括：国有独资企业按规定上缴国家的利润；国有控股、参股企业国有股权（股份）获得的股利、股息；企业国有产权（含国有股份）转让收入；国有独资企业清算收入，以及国有控股、参股企业国有股权（股份）分享的公司清算收入和其他收入。

二 国有资本经营预算支出内容

国有资本经营预算支出，主要包括：

- （一）30% 调入一般公共预算，用于民生保障和改善，体现国有资本收益的全民共享；
 - （二）用于解决国有企业历史遗留问题及支付相关改革成本等；
 - （三）用于对国有企业资本金注入，支持国有企业做强做优做大。
- 具体的支出项目，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。

第二节

国有资本经营预算执行与预算安排情况

2022 年全市国有资本经营预算收入为 90 万元，全部为上级补助收入，上年结转 130 万元。国有资本经营预算支出 216 万元，结转下年 4 万元。主要是国有企业退休人员社会化管理补助支出。

2022 年市本级国有资本经营预算无收入。

2023 年我市国有资本经营预算收入安排 90 万元，全部为上级补助收入；2023 年全市国有资本经营预算支出相应安排 90 万元。

因市本级国有企业数量少，收支规模小，根据国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5 号)文件精神，2023 年国有资本经营收入纳入市本级一般公共预算统筹安排。



第五章

社会保险基金预算解读

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

第一节

社会保险基金预算支出内容有哪些

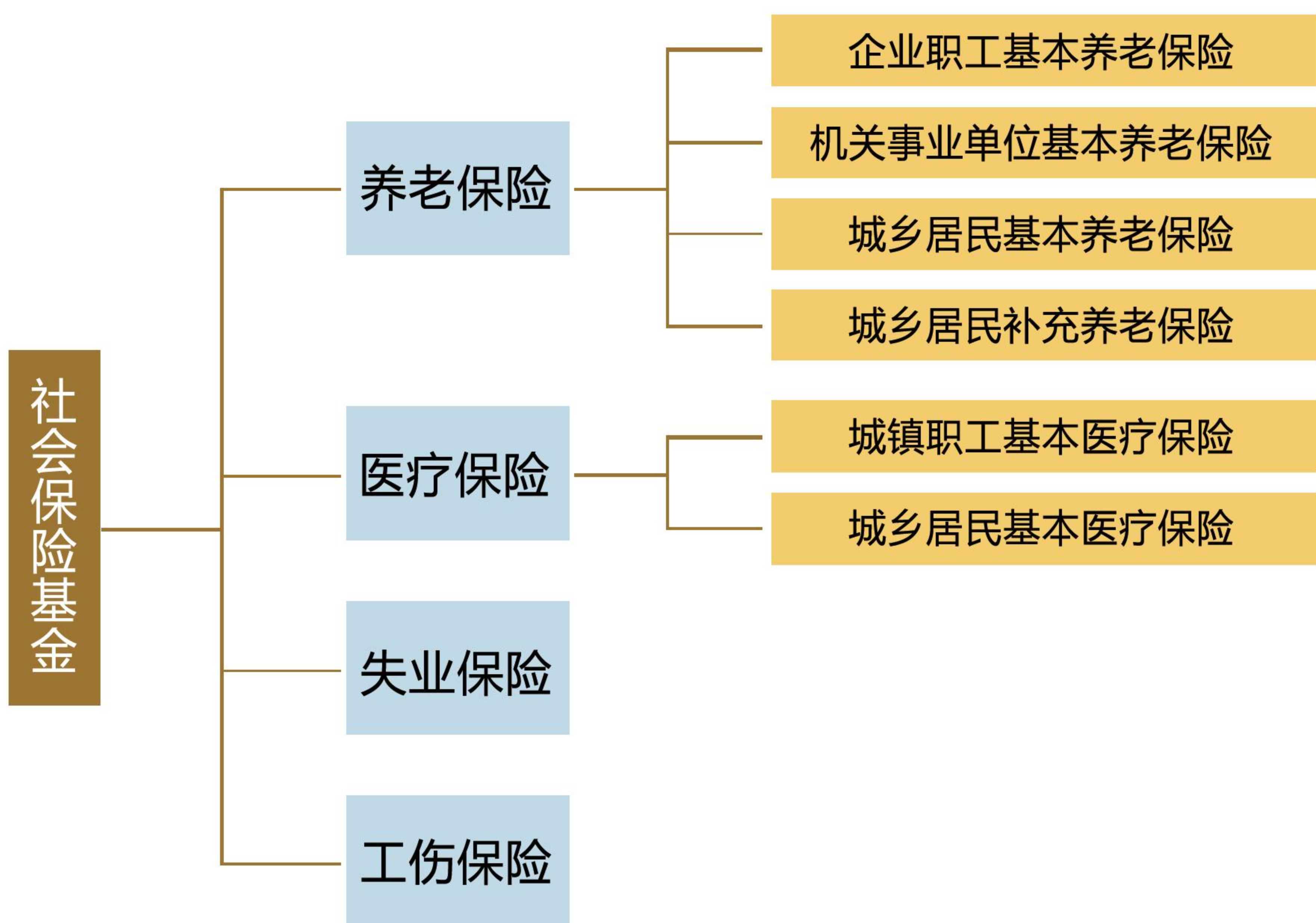
社会保险基金是国家为维护公民权益，预防和分担公民因养老、失业等可能产生的社会风险而制定的保险制度，其具有优化资源配置、调节收入分配、促进经济稳定和发展等职能。

一 社会保险基金预算收入内容

社会保险基金预算收入按险种划分为四类八种，其中，养老保险类收入包括：企业职工基本养老保险基金、机关事业单位基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、城乡居民补充养老保险基金四个险种的收入；医疗保险类收入包括：城镇职工基本医疗保险基金、城乡居民基本医疗保险基金两个险种的收入；失业保险基金收入和工伤保险基金收入。按照收入项目划分为七种，包括：保险费收入、利息收入、财政补贴收入、转移收入、上级补助收入、下级上解收入、其他收入等。

二 社会保险基金预算支出

社会保险基金支出预算按险种划分为四类八种，其中，养老保险类支出包括：企业职工基本养老保险基金、机关事业单位基本养老保险基金、城乡居民基本养老保险基金、城乡居民补充养老保险基金四个险种的支出；医疗保险类支出包括城镇职工基本医疗保险基金、城乡居民基本医疗保险基金两个险种的支出；失业保险基金支出和工伤保险基金支出。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。



第二节

社会保险基金预算执行及预算安排情况

2022年社会保险基金收入完成84276万元，其中：城乡居民基本养老保险基金40387万元、城乡居民补充养老保险基金2841万元、机关事业单位基本养老保险基金41048万元。支出执行46026万元，其中：城乡居民基本养老保险基金11647万元、城乡居民补充养老保险基金1118万元、机关事业单位基本养老保险基金33261万元。

2023年社会保险基金预算收入62762万元，其中：城乡居民基本养老保险基金19794万元、城乡居民补充养老保险基金3070万元、机关事业单位基本养老保险基金39898万元。预算支出48949万元，其中：城乡居民基本养老保险基金12697万元、城乡居民补充养老保险基金1304万元、机关事业单位基本养老保险基金34948万元。

第六章

防范化解债务风险

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

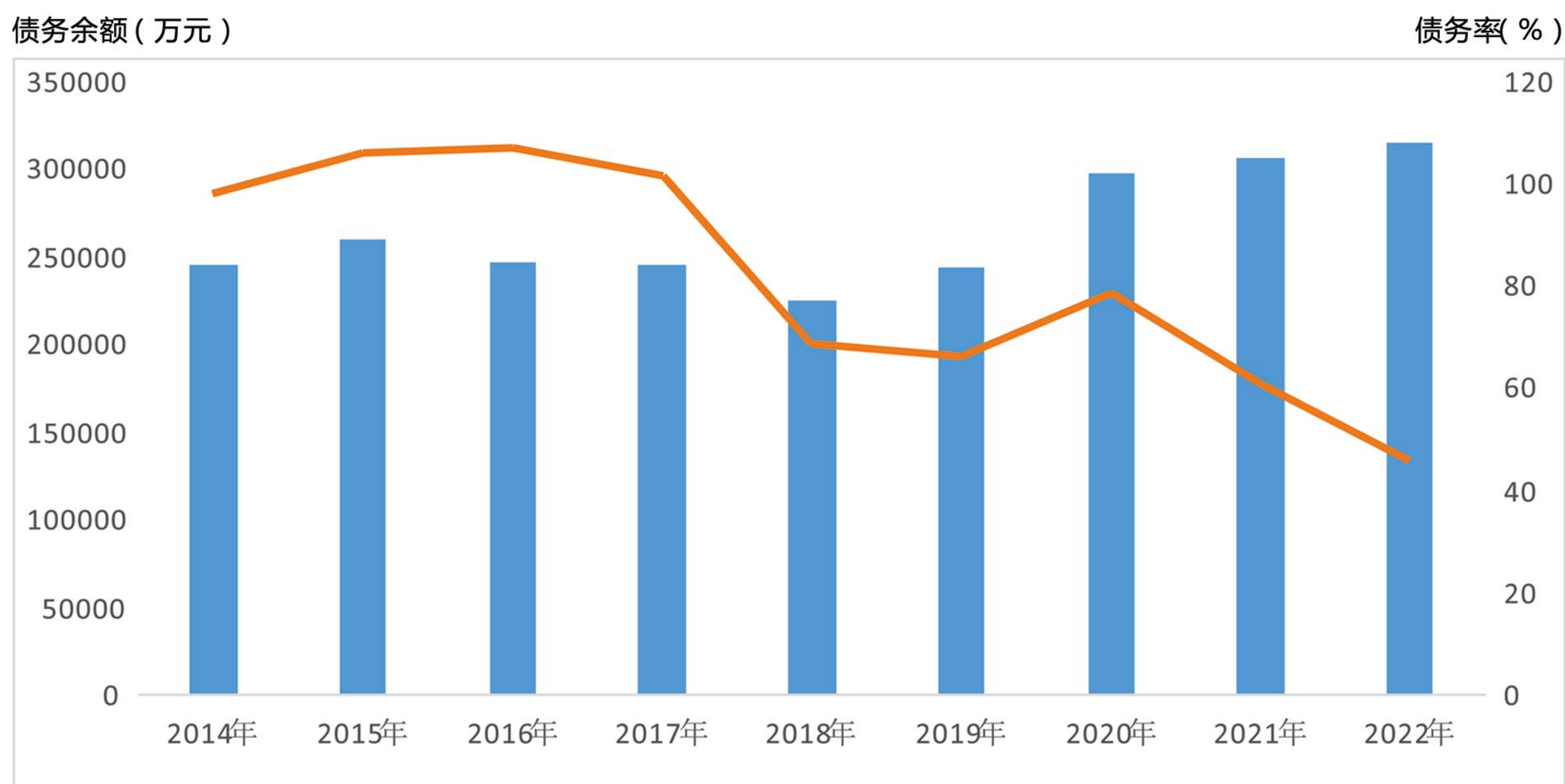
防范化解政府债务风险，是贯彻落实党的十九大及历次全会精神，坚决打好防范化解重大风险攻坚战的一项重要任务。2022年，市财政局贯彻落实中央、省委省政府、市委市政府各项决策部署，紧跟政策导向，聚焦重点领域，用好用活政府债券资金，积极构建常态化机制，加强和创新政府债务管理，积极做好债务风险防范化解工作，用低风险环境推动我市经济高质量转型发展。

第一节

全市政府债务基本情况

截止2022年12月底，汾阳市政府债务余额315356万元。包括：债券资金303985万元（一般债券199385万元、专项债券104600万元），外债11371万元。未突破吕梁市下达我市债务限额。2022年政府债务率为46.03%左右，低于警戒线（120%），风险总体可控。

汾阳市2014-2022政府债务情况



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
债务余额	244706	259656	246104	245514	225563	243160	296907	305485	315356
债务率	98.05%	105.94%	107.02%	101.53%	68.65%	66%	78.66%	60.74%	46.03%

第二节

防范化解债务风险采取的主要措施

一、强化举债预算约束。将政府性债务分类纳入预算管理，完善向市人大报告的内容，推动债务管理规范化、透明化。财政将债务收支纳入预算管理，政府债务限额分配意见全部纳入年度预算、年中调整预算报市人大常委会审议，全面反映了政府新增债务限额预算收支情况，以及政府债务“借、用、还”的总体情况，主动接受人大监督和约束。

二、用足用好专项债券政策。在债券需求申报环节，围绕市委、市政府确定的重大政策、经济社会发展规划等项目需求，结合中期财政规划，合理测算申报每年新增债券需求，确保债务规模与我市经济社会发展规划、财政承受能力相匹配；按照市委、市政府的部署要求，债券资金优先投向亟需投入的基础设施和民生领域等方面，支持全市经济社会发展。2022年发行项目2个，争取专项债券资金11200万元。

三、切实优化政府债务结构。一是科学评估全口径债务风险，债务率全部控制在警戒线范围内。二是规范举债行为，严格按照新预算法规定，严格落实地方政府债务限额管理，债务举借规模控制在上级下达的限额以内，通过积极争取政府债券资金方式举债。三是按时还本付息维护政府信誉。2022年全市共计争取再融资债券6500万元，自有财力还本1601万元，切实优化了债务结构，极大缓解了全市政府偿债压力。

第三节

进一步加强政府债务管理工作

2023年将继续把做好防范化解政府性债务风险工作作为一项重要政治任务，按照中央的有关要求和省委、市委防控债务风险的决策部署，持续提升我市政府债务管理水平，进一步增强风险防范意识，牢固树立底线思维，积极应对各类风险挑战，牢牢守住安全发展的底线。

一是不断提高债务管理水平。坚持促发展和防风险并举，严格执行政府债务限额管理，合理分配新增债券限额，在防控债务风险和兼顾经济发展的原则下，以合法合规的方式保障重点项目合理融资需要。

二是夯实政府债券项目基础。把项目建设作为经济工作的“第一支撑”，聚焦专项债券重点支持的行业领域，加快谋划储备一批好项目、大项目，优化专项债券项目储备申报流程，加强项目储备入库和需求申报审核，探索引入项目前置评审机制，提高项目入库质量和成熟度，形成“成熟一批，储备一批，申报一批，安排一批”的滚动储备和申报安排机制。

三是持续强化债务风险防控。全面落实到期政府债务还本付息资金来源，确保政府债务不留任何风险隐患。加强债务风险日常监测，把握各类苗头性、趋势性问题，对即将到期的债务做好应对预案，采取多种措施完成年度化债任务，牢牢守住不发生重大风险的底线。



第七章

预算公开怎么推进

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

第一节

预算公开制度规定

预决算信息公开作为深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，受到党和政府高度重视和社会各界的广泛关注。新《预算法》明确规定：经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开；经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表，应当在批复后二十日内由各部门向社会公开，即：政府预决算公开由财政部门负责，部门预决算公开由部门负责。

2016年，财政部印发了《财政部关于切实做好地方预决算公开工作的通知》（财预〔2016〕123号），文件明确了地方预决算公开的原则是：以公开为常态，不公开为例外，依法依规公开预决算。除涉及国家秘密外，不得少公开、不公开应当公开的事项，保证公开内容全面、真实、完整。根据《财政部关于切实做好地方预决算公开工作的通知》、《吕梁市财政局关于进一步做好预算信息公开工作的通知》、《吕梁市人民政府办公厅关于做好全市预决算和“三公”经费信息公开工作的通知》等文件精神，进一步督促各单位切实履行预决算公开的主体责任。

第二节

2022年预算决算信息公开情况

近年来，我市按照中央、省委省政府、市委市政府部署，顺应社会发展需要，积极推进预决算信息公开，取得了显著成效。

一是细化报送人大审议内容，主动接受人大监督。市财政向市人代会报送的2022年预算草案中包含了一般公共预算、政府性基金

预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四本预算，并且包含了政府债务限额和余额情况表，预算草案内容进一步全面细化；除正式报告和预算草案外，还报送了《政府预算解读》《部门预算草案》等材料，方便人大代表审查。

二是做好财政预决算公开，主动接受社会监督。2022年按时公开了政府预算和2021年决算，公开内容进一步细化和全面，2022年一般公共预算支出公开到了功能分类项级科目，专项转移支付预算公开到了具体项目。2022年已全部公开政府预决算信息，公开率达到100%。

三是做好部门预决算信息公开工作。2022年我市除涉密部门外已全部在规定时间内公开部门预决算信息，公开率达100%。

四是做好部门所属单位预决算信息公开工作。2022年县级预决算公开范围均由部门公开拓展到部门和所属单位同时公开。除涉密单位外，县级部门所属单位全部向社会公开了部门批复的单位预算，公开率达100%。

第三节

怎样进一步推进预算决算信息公开

2016年中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步推进预算公开工作的意见的通知》（中办发〔2016〕3号）、财政部印发了《地方预决算公开操作规程》的通知，对预算公开工作提出更高的要求，为此，下一步我们重点从四个方面推进预决算公开：

一是扩大预决算公开范围。除涉密信息外，2023年政府全面公开政府预决算，所有使用财政资金的部门均公开部门预决算。

二是细化预决算公开内容。政府预决算全部细化公开到支出功能分类项级科目，部门预决算逐步公开到基本支出和项目支出。按经

济分类公开政府预决算和部门预决算。专项转移支付预决算按项目、按地区公开。

三是按法定时间要求公开。经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开。经本级政府财政部门批复的部门预算，决算及报表，在批复后二十日内由各部门向社会公开，并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。各部门所属单位的预算、决算及报表，在部门批复后二十日内由各单位向社会公开。



第八章

财税体制怎么改革

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

第一节

深化财税体制改革总体方案

深化财税体制改革是党中央立足全局、面向未来提出的重要战略思想，是科学把握现代国家发展规律做出的重大决策部署，是完善社会主义市场经济体制、加快转变政府职能的迫切需要，是转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展的必然要求，是建立健全现代国家治理结构、实现国家长治久安的重要保障，对于完善中国特色社会主义制度、全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴中国梦具有重大而深远的意义。

党的十八大以来，按照中央统一部署和要求，深化财税体制改革围绕“改进预算管理制度、完善税收制度、建立事权和支出责任相适应的制度”三大任务有序有力有效推进。目前，预算管理制度改革已取得重大进展，税制改革在立法、推进方面取得明显进展，事权和支出责任改革基本达成共识，现代财政制度基本建立。下一步，加快推进建立现代财税体制，重点任务包括：加快构建完善综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全的现代预算制度，提高预算治理能力和水平；优化税制结构，调整直接税与间接税结构，完善流转税制度，健全地方税体系；完善财政转移支付体系，按照与财政事权和支出责任相适应的原则，优化转移支付分类，厘清各类转移支付的功能定位，规范财政转移支付制度，完善转移支付定期评估机制，增强基层公共服务保障能力。

第二节

推进财政事权和支出责任划分改革

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。在我国多级政府体系下，只有明确了政府间

的事权划分，才能合理界定各级政府的支出责任，从而合理划分财政收入，再通过转移支付等手段调节上下级的财力余缺，实现各级政府“财力与事权相匹配”。通俗地说，就是根据各级政府“谁该干什么事”来定“谁掏钱”，再通过分税、转移支付机制让“钱”与“事”相匹配。

一 中央与地方财政事权和支出责任划分

2016年，国务院印发了《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号），就推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革提出如下指导意见。2017年，我省印发了《山西省推进省以下财政事权和支出责任划分改革的实施方案》（晋政发〔2017〕39号），明确我省省以下财政事权和支出责任划分改革主要从四个方面推进。

一是适度加强省级财政事权。将关系到全省统一市场建设、保持经济社会稳定、促进区域协调发展、推进基本公共服务均等化等方面的财政事权确定或上划为省级财政事权。如全省性战略发展规划、全省性重大传染病防治、全省性战略自然资源使用和保护、跨区域生态环境监测等基本公共服务事项。**二是保障市、县履行财政事权。**将地域信息性强、外部性较弱、直接面向基层、与当地居民密切相关，由市、县提供更有效方便的基本公共服务确定为市、县财政事权。如社会治安、市政基础设施和公用事业、市政交通、农村公路、城乡社区事务、群众体育、项目征地拆迁，以及行政区域内的市场监管、安全生产、污水和垃圾处理等环境综合整治等基本公共服务事项。**三是合理确定省与市县共同财政事权。**根据基本公共服务的受益范围、影响程度，按事权构成要素、实施环节，逐步将义务教育、高中教育、职业教育、高等教育、学生资助、科技研发、基本就业服务、基本养老保险、基本医疗保障、基本医疗卫生、基本生活救助、基本住房保障、基本公

共文化等基本公共服务事项确定为共同财政事权。对确定为中央与地方共同财政事权的事项，原则上由省级承担或省与市县共同承担，一般不由市、县独自承担。**四是合理划分各级政府支出责任。**省级财政事权由省级承担支出责任，省级财政安排经费，不得要求市、县安排配套资金或提供经费支持。市、县财政事权由市、县承担支出责任，原则上由市、县通过自有财力安排。对存在收支缺口的，主要通过上级政府给予一般性转移支付弥补。省与市、县共同财政事权，由省与市县按照国家或省制定的基础保障标准，由省与市县按比例分担支出责任。

截至目前，落实国务院精神，我省陆续出台了基本公共服务、医疗卫生、教育、科技、交通运输、自然资源、生态环境、公共文化、应急救援等领域的省级与市县财政事权和支出责任划分改革方案。

第三节

深化税收制度改革

近年来，我国税制改革步伐加快。2016年5月1日，营业税改增值税试点全面推开，2017年12月1日，国务院公布了《国务院关于废止〈中华人民共和国营业税暂行条例〉和修改〈中华人民共和国增值税暂行条例〉的决定》，全面取消了征收60年的营业税。2017年12月1日起，在山西等9个省（自治区、直辖市）启动第二批水资源税改革试点。2016年12月25日第十二届全国人大常委会第二十五次会议审议通过了《中华人民共和国环境保护税法》，自2018年1月1日起执行，对在我国境内直接向环境排放应税污染物的单位和个人，由征收排污费改为征收环境保护税。

党的二十大报告提出“优化税制结构”，中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议提

出“完善现代化税收制度，健全地方税、直接税体系，优化税制结构，适当提高直接税比重，深化税收征管制度改革”。深化税收制度改革的目标是形成税法统一、税负公平、调节有度的税收制度体系，促进科学发展、社会公平和市场统一。要围绕优化税制结构，加强总体设计和配套实施，推进所得类和货物劳务类税收制度改革，逐步提高直接税比重，加快健全地方税体系，提升税收立法层次，完善税收法律制度框架。

着力完善直接税体系。进一步改革完善我国直接税制度，健全以所得税和财产税为主体的直接税体系，适当提高直接税比重，更好发挥直接税筹集财政收入、调节收入分配、稳定宏观经济的作用，进而夯实社会治理基础、促进社会公平正义。

健全间接税体系。按照税收中性原则，深入推进增值税改革，进一步健全抵扣链条，优化税率结构，完善出口退税等政策措施，构建更加公平、简洁的税收制度。结合增值税改革进程，推进增值税立法，最终形成规范的现代增值税制度。结合实施中央和地方收入划分改革，研究调整部分消费税品目征收环节和收入归属。

积极稳妥推进健全地方税体系改革。通过深化地方税制改革，形成科学健全的地方税体系，有利于推动形成地方财政稳定增长机制，引导地方政府更好提供公共服务，营造良好的投资和消费环境；有利于理顺中央和地方收入分配关系，充分发挥中央和地方两个积极性。

全面落实税收法定原则。按照党中央审议通过的《贯彻落实税收法定原则的实施意见》的要求，新开征税种，一律由法律进行规范；将现行由国务院行政法规规范的税种上升为由法律规范，同时废止有关税收条例。目前已经立法的税种 12 个。

第九章

预算管理怎么改革

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

第一节

如何深化预算管理制度改革

贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，国务院于2014年印发了《关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号），要求按照全面深化财税体制改革的总体要求，遵循社会主义市场经济原则，加快转变政府职能，完善管理制度，创新管理方式，提高管理绩效，用好增量资金，构建全面规范、公开透明的预算制度，进一步规范政府行为，防范财政风险，实现有效监督，提高资金效益，逐步建立与实现现代化相适应的现代财政制度。

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。”十九届五中全会提出“深化预算管理制度改革，强化对预算编制的宏观指导。推进财政支出标准化，强化预算约束和绩效管理。”2022年，根据《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2022〕5号），我省出台《山西省人民政府关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见》（晋政发〔2022〕42号），从加大预算收入统筹力度、深入推进预算支出改革、强化全流程预算管理、加强财政风险防控等4个方面提出了23项改革任务，概括起来就是“收、支、管、防”四部分内容。

“收”就是加强收入统筹，增强财政保障能力，主要包括规范政府收入预算管理、加强政府性资源统筹管理、盘活各类存量资源和强化部门预算管理。

“支”就是推进支出改革，提高财政资源配置效率和资金使用效益，主要包括加大重大决策部署财力保障、优化财政支出结构、兜牢基层“三保”底线、完善财政资金直达机制、推进支出标准体系建设、加强项目全生命周期管理。

“管”就是强化预算全流程管理，推动财政管理提质增效，主要

包括改进预算编制、强化预算执行、深化绩效管理改革、优化转移支付体系、深化省直管县改革、加强国库集中收付管理、完善政府财务报告体系、拓展政府采购功能。

“防”就是加强风险防控，增强财政可持续性，主要包括健全政府依法适度举债机制、防范化解政府隐性债务风险、防范化解财政运行风险隐患、强化对权力运行的制约监督、推进预算管理信息统一共享。

第二节

加强“三公”经费管理

纳入财政预决算管理的“三公”经费，是指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，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。

加强厉行节约反对浪费制度体系建设，是贯彻落实《党政机关厉行节约反对浪费条例》，发挥财政职能作用、加强财政财务管理的重要工作，有利于从源头上规范公务支出，推动建立健全厉行节约反对浪费长效机制。

一 完善制度建设，形成抑制一般性支出过快增长的长效机制

近年来，我市陆续制定了《汾阳市人民政府办公室关于严格预算约束加强支出管理的意见》、《汾阳市党政机关公务活动接待管理办法的通知》、《汾阳市市直机关会议费管理办法》、《汾阳市党政机关差旅费管理办法》、《汾阳市党政机关培训费管理办法》、《汾阳市人民政府办公室关于做好全市预决算和“三公”经费信息公开工作的通知》等一系列制度，严格支出管理，厉行勤俭节约，反对奢侈浪费。

二 严控“三公”经费规模，牢牢扎好“钱袋子”，切实管好“车轮子”

一是控制公务用车经费。严格执行《山西省“三公”经费管理和公开规定》和《吕梁市公务用车制度改革实施方案》要求，规范公务用车配备管理使用行为；**二是控制公务接待经费。**建立接待公务函、接待清单、来客登记等制度。对无公函、不符合审批程序以及超标准、超范围、超预算的接待事项一律不予核拨经费；**三是控制出国经费。**认真执行因公出国审核和任务审批相结合的联审制度，实行出访计划、出访人数和出访经费三重控制。

2023 年三公经费预算编制继续保持厉行节约原则，全市行政事业单位使用财政拨款安排的“三公”经费预算 1472 万元，同比减少 0.47%。其中：公务接待费 267 万元，同比减少 0.37%；公务用车购置及运行维护费预算 1205 万元，同比减少 0.5%；因公出国(境)经费预算为零，与上年持平。

三 硬化“三公”经费预算约束，严禁超预算或者无预算安排“三公”经费支出

2014 年起建立了“三公”经费预算制度，统一“三公”经费的支出范围和审核口径，按年度编制“三公”经费预算，实行“只减不增”的预算控制机制。将“三公”经费支出纳入各部门会计报表体系，实行按月报送、按月分析，及时掌握和纠正工作中存在的问题。在年度预算执行中，要求各部门单位遵循先有预算、后有支出的原则，严格执行“三公”经费预算，严禁超预算或者无预算安排“三公”经费支出，追加“三公”经费预算必须报请市政府批准。

四 推进“三公”经费预算公开，将政府“三公”经费支出晒在阳光下

2022 年，我市 76 个部门公开了本部门“三公”经费预算，实现了全市“三公”经费公开全覆盖。

第三节

规范财政专项资金管理

财政专项资金具有特定的政策目的，是政府履职行政、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，是加快公共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。近年来我市按照深化预算管理改革的要求，积极推进专项资金管理改革，成效显著。

一 加强制度建设，规范财政专项资金管理

2021年，我市转发《山西省财政厅关于印发〈省级财政专项资金管理办法〉的通知》，出台了《汾阳市财政专项资金管理办法》，力求推动建立起“立项科学、管理规范、注重绩效、公开透明、依法监督”的专项资金管理机制，将专项资金分配权力真正关在制度的笼子里，切实提高预算执行效率和资金使用效益。

二 创新专项资金预算编制方式和管理方式

专项资金实行项目库管理，部门项目库由市、县主管部门建立管理，用于组织项目申报、评审论证、入库储备和排序择优；财政项目库由财政部门在财政预算管理一体化系统中建立，用于对项目支出预算实行包括前期谋划、项目储备、预算编制、项目实施、项目终止、项目清理等阶段的全生命周期管理。主管部门在编制下年度部门预算时，要按年度预算编制要求编报专项资金预算；年度预算经市人民代表大会批准后，预算执行中原则上不出台增加当年支出的政策。主管部门在编制下年度预算时，应将专项资金预算细化分解为市本级支出和市对下转移支付，预算执行中一般不调整级次。

三 加强专项资金设立和退出管理

专项资金必须按照规定程序设立，专项资金经批准设立后，市财政局会同主管部门制定资金管理办法。资金管理办法应明确政策目标、补助对象和标准、资金用途、申报程序和时限要求、资金分配下达支付方式及时限要求、绩效管理、信息公开、职责分工、监督检查、执行期限等内容。建立了专项资金评估和退出机制，对政策到期、项目已完成、不符合全市经济社会事业发展目标任务和工作重点的专项资金，以及执行进度慢、存量资金多、预算绩效差的专项资金，调整或取消预算安排。

四 加强专项资金分配方式管理

明确专项资金采取因素法、项目法、因素法和项目法结合等方式进行分配，并积极扩大因素法分配范围和比例，减少项目法分配。对具有地域管理信息优势，属于直接面向基层，由县实施更为便捷有效的资金，主管部门全部采取因素法分配，选取由权威机构统计的若干指标，提出因素、权重、分配公式并商市财政局同意后，提出专项资金分配计划，由市财政局切块下达到县级财政，县级主管部门再分配到具体项目。对主管部门直接组织项目申报的专项资金，按照项目法的程序进行管理和分配。对分配结果具有可选择性、没有固定使用对象的专项资金，积极推行竞争性分配方式，并按照市财政局对专项资金实行竞争性分配有关规定执行。

五 加强专项资金预算执行管理

加快专项资金预算执行进度，明确专项资金分配和下达时限，对未按时分配下达的专项资金，定期按照一定比例进行压减或收回，压减和收回的资金调整用于市委、市政府确定的亟需支持的重点领域，提高专

项资金使用效益。对已分配下达市单位但未实际支出的专项资金，结合项目执行情况对项目结余资金进行清理。年底除科研项目、在建项目的资金和中央、省专项资金按规定可结转下年继续使用外，其余项目结余资金原则上全部收回市财政。

六 加强专项资金全面绩效管理

专项资金实施预算绩效管理，包括事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价和评价结果应用等。

项目主管部门将绩效评价结果作为改进管理、调整支出方向和安排以后年度预算的重要依据。市财政局将绩效评价结果作为以后年度专项资金预算安排和政策调整的重要依据，对绩效评价结果一般的专项资金督促部门单位改进，对低效无效的专项资金调减或取消预算安排。

第四节

推进预算管理一体化建设

全国预算管理一体化建设是财政部报经党中央和国务院同意，在全国财政系统推行的一项重要改革举措，旨在通过制定全国预算管理一体化业务规范和技术标准，构建“制度+技术”的现代财政预算管理机制，进一步推动预算制度改革，提升全国预算管理规范化、标准化、系统化和自动化水平，加快国家治理体系和治理能力现代化进程。

2022年1月1日，吕梁市预算管理一体化2.0系统全面上线，构建了以预算管理一体化系统为基础、集中化部署为手段、大数据应用为途径、财政云平台为支撑的现代财政信息化体系，涵盖了从预算编制到预算执行等主要财政业务，实现了对财政资金“横向到边、纵向到底”全流程监控，财政管理规范化、资金监管精准化、辅助决策科学化、财政信息化集约化发展水平显著提升。

吕梁市预算管理一体化系统的上线，是全市深化预算管理体制改革的的具体实践。一体化系统作为深化预算制度改革的重要抓手，规范预算管理和提升预算绩效的重要手段，各级财政和预算单位办理财政业务的重要平台，必将为积极的财政政策提升效能，更加精准、可持续，提供强力支撑，为全方位推动高质量发展做出财政新的贡献。

第五节

怎样推进预算评审与预算管理结合

预算评审是预算管理的重要组成部分，是提高预算编制质量，优化预算资源配置的重要手段。健全预算评审机制，做好预算评审工作，是更好发挥预算评审职能，完善预算决策机制的迫切需要；是完善预算编制流程，打通预算管理链条的必要手段；是规范预算编制行为，提高预算管理水平的重要保障。

2022年全市完成政府投资项目工程控制价（预算）、结算评审122项，合计送审金额92968.40万元，审定金额83319.94万元，节约财政资金9648.46万元，审减率10.38%。其中本级评审项目84项，评审范围涉及建筑、安装、交通、市政及农林水利等项目，项目送审金额24200.88万元，审定金额21165.62万元，节约财政资金3035.26万元，审减率为12.54%。其中，结算项目19项，送审金额7718.96万元，审定金额7109.60万元，审减609.36万元，审减率7.89%；招标控制价（含预算）项目65项，送审金额16481.92万元，审定金额14056.02万元，审减2425.90万元，审减率14.72%。参与外审评审项目38项，送审总金额69061.30万元，审定金额62377.36万元，节约财政资金6683.94万元，审减率为9.68%。

2023年，市财政将进一步加强预算编制与预算评审相结合，以评审结果作为预算安排的重要依据。

第六节

加强国有资产管理工作的

一 建立国有资产管理情况报告制度

2020年，我市建立了市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况的制度。国有资产管理情况的年度报告实行综合报告和专项报告相结合的方式。在市政府组织下，市财政厅与市国资委、市自然资源局等部门各司其职、周密配合，认真梳理企业国有资产（不含金融企业）、金融企业国有资产、行政事业性国有资产和国有自然资源在内的全口径国有资产情况并向市人大常委会报告。

《汾阳市财政局关于2021年度国有资产管理情况的综合报告》显示：截至2021年末，全市国有企业（不含金融企业）资产总额12.22亿元，负债总额6.55亿元、净资产5.67亿元。全市国有金融企业资产总额136.67亿元、负债总额126.37亿元、所有者权益总额10.3亿元。全市行政事业性资产总额55.39亿元、负债总额7.53亿元、净资产总额47.86亿元。全市已发现各种成因类型的矿产10余种，全市国有土地总面积24977.07公顷，其中：林地面积20559.46公顷，耕地面积306.22公顷，草地10.54公顷，湿地109.09公顷。

二 扎实推进行政事业性国有资产管理

按照“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用”的管理体制，行政事业性国有资产管理由各级财政部门负责综合管理，主管部门负责监督管理，行政事业单位负责具体管理。近年来，逐步建立了“产权清晰、配置科学、使用有效、处置规范、监督公正”的资产管理新模式。**一是完善资产管理体系。**遵循《行政事业性国有资产管理条例》要求，

综合考虑管理职责调整情况、现行制度与《条例》的衔接情况等因素，先后出台了行政事业单位国有资产现行资产配置标准、出租出借管理暂行办法、处置管理暂行办法等管理制度，进一步完善行政事业性国有资产管理体制。**二是提升资产管理效能。**强化部门资产绩效管理意识，将资产管理情况纳入行政事业资产管理信息系统。推进行政事业单位资产调剂共享平台建设，促进低效运转或长期闲置、超标准配置的资产挖潜盘活。强化资源整合，提升市直单位办公用房利用效率，解决危房办公问题，推动办公场所集中统一管理。**三是强化资产基础管理。**开展全市保障性住房、公路资产、水利基础设施清查摸底，加快推进公共基础设施等行政事业性国有资产入账核算，公共基础设施等行政事业性国有资产入账价值大幅提高。落实深化预算管理制度改革精神，启动资产管理纳入预算管理一体化工作，着力建立预算资金形成资产的全链条管理机制，将资产管理嵌入预算管理业务环节，实现资产全生命周期精细化管理。

第七节

推进政府和社会资本合作

政府和社会资本合作模式（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，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。政府和社会资本合作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。

为应对新冠肺炎疫情冲击以及国内经济下行压力，根据中央经济工作会议精神和国务院《关于印发扎实稳住经济一揽子政策措施的通知》（国发〔2022〕12号），通过政府投资和政策激励有效带动全社会投资，同时鼓励和吸引更多社会资本参与国家重大工程项目。基础设施建

设是稳投资、扩内需、拉动经济增长的重要途径，也是促升级、优结构、提高发展质量的重要环节。通过 PPP（政府和社会资本合作）模式，可有效扩大政府投资，并充分利用社会资本的力量，带动基础设施建设，以对冲经济下行的压力。

2022 年汾阳市已申报入库 PPP 项目总投资 41.32 亿元，2021 年已在库项目 28.95 亿元，合计 PPP 项目总投资为 70.27 亿元，财承占比达到 8.66%；2023 年将新增杏花村文旅小镇景区配套路网工程等项目，投资约为 8.33 亿，财承占比将达到 9.87%。未超过 10% 的最高控制线。积极推动山西省财政统筹支持美丽乡村试点 PPP 项目顺利开展，对 2022 年到 2024 年申报项目的 21 个和山西省财政统筹支持美丽乡村试点农业产业示范 2 个项目，将根据省厅安排进行项目实施。

同时对已实施的 3 个 PPP 项目同步跟进督导服务，对工作中出现的问题，积极向上级财政部门 and 专家库专家咨询，认真研究工作方法，规范推进 PPP 项目实施，进度顺利，并根据 PPP 项目管理的特点，对 PPP 项目进行全生命周期管理。财政和三个实施机构共同研究且经市领导同意，通过招投标确定“北京中建政研信息咨询中心”为中标人，对我市已实施的三个项目开展综合绩效评价，使我市 PPP 工作在全吕梁市名列前茅。

此外积极组织政府、财政和相关 PPP 项目主管部门人员参加有关 PPP 知识培训，注重提高政府相关部门具体参与人员的实践能力。



第十章

全面实施预算绩效管理

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

第一节

什么是预算绩效管理

一 预算绩效管理的概念

预算绩效管理是将绩效管理的理念、绩效管理的方法融入预算管理的全过程，使之与预算编制、预算执行、预算监督一起成为预算管理的有机组成部分，是一种以绩效目标的实现为导向，以绩效运行监控为保障，以绩效评价为手段，以结果应用为关键，以改进预算管理、优化资源配置、控制节约成本、提高公共产品质量和公共服务水平为目的的预算管理模式。

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，它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注重预算资金的产出和结果，要求政府部门不断改进服务水平、提高服务质量，花尽量少的钱、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。

二 预算绩效管理的主要内容

预算绩效管理是一个由绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价实施、绩效评价结果反馈和应用共同组成的综合系统。

（一）绩效目标管理

1. 绩效目标设定

绩效目标是预算绩效管理的前提，是整个预算绩效管理系统的基礎，包括绩效内容、绩效指标和绩效标准。预算部门和单位在编制预算时，按照政府预算编制的要求和财政部门的安排部署，结合本地区国

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，报送绩效目标。报送的绩效目标要与部门职能范围相一致，与预算资金额度相匹配，能够全面反映预算资金的预期产出和效果。

2. 绩效目标审核

财政部门依据国家相关政策、财政支出方向和重点、部门职能及事业发展规划等对预算部门和单位提出的绩效目标进行审核，重点审核绩效目标与部门职能的相关性、绩效目标实现所采取措施的可行性、绩效指标设置的科学性、实现绩效目标所需资金的合理性等。

3. 绩效目标批复

财政预算经各级人民代表大会审查批准后，财政部门应在批复部门预算时同步批复绩效目标，批复的绩效目标应当清晰、量化，以便在预算执行中予以监控和预算完成后实施绩效评价。

（二）绩效运行监控

绩效运行监控是预算绩效管理的重要环节。各预算单位定期采集预算资金绩效运行信息并汇总分析，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，及时发现绩效目标运行中存在的问题，分析原因，采取有效措施予以纠正，并将预算绩效运行监控情况上报主管部门和财政部门。财政部门对重点项目绩效目标实现程度进行监控，对预算执行中可能出现的问题进行预判、预警。对偏离预期目标的，督促预算部门及时整改落实，确保绩效目标的实现。

（三）绩效评价实施

预算绩效评价是预算绩效管理的重要手段。预算编制时，预算部门和单位结合预算评审、项目审批等，以绩效为导向，建立新出台重大政策、项目事前绩效评估论证制度，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性、预算编制准确性

等,投资主管部门加强投资绩效评估,评估结果作为申请预算的必备要件。预算执行结束后,预算部门和单位以绩效目标为依据,对预算资金产出和结果的经济性、效率性和效益性进行绩效自评价,如实反映财政支出政策和资金绩效情况,提出改进意见和建议。财政部门根据管理需要对重大政策、项目及部门和单位整体绩效进行评价,对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价,引入第三方机构参与绩效评价。

(四) 绩效评价结果反馈和应用

绩效评价结果应用是预算绩效管理工作的落脚点。绩效评价工作结束后,将绩效评价结果及时反馈给主管部门和预算单位,要求其根据评价结果,完善管理制度,改进管理措施,提高管理水平,降低支出成本、增强支出责任;将绩效评价结果与预算安排挂钩,作为预算安排和政策调整的重要依据,优化资源配置。逐步提高绩效评价结果的透明度,将重大政策、项目绩效评价结果随政府决算同步报送人大,并依法向社会公开,接受社会监督。

第二节

全面实施预算绩效管理的目标任务

根据中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号),2018年12月6日,中共山西省委、山西省人民政府印发了《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(晋发〔2018〕39号)(以下简称《实施意见》),提出了我省全面实施预算绩效管理的目标任务,即力争用3-5年时间基本建成与我省建设“示范区”、“排头兵”、“新高地”战略目标相适应,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,实现预算和绩效管理一体化,着力提高财政资源配置效率和使用效益,具体包括“建立健全一个体系,建立完善六个机制”。

“一个体系”就是构建事前、事中、事后“三位一体”的“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系。“全方位”就是要构建全方位预算绩效管理格局，将财政预算绩效管理实施对象从项目为主向政策、部门和单位整体支出拓展，从财政支出为主向政府财政运行拓展，形成政府预算、部门和单位预算、政策和项目预算等全方位预算绩效管理格局。“全过程”就是要建立全过程预算绩效管理链条，将预算绩效管理贯穿到预算编制、执行、监督全过程。

“全覆盖”就是要完善全覆盖预算绩效管理体系，将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等所有财政性资金全部纳入绩效管理。

“六个机制”就是：**一是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”的原则，编实预算绩效目标。按照“谁分配资金，谁审核目标”的原则，加强绩效目标审核。按照“谁批复资金，谁批复目标”的原则，将绩效目标随同预算一同批复下达。**二是建立完善预算绩效运行监控机制。**对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，确保绩效目标的实现。加强绩效监控结果应用，将绩效监控结果作为预算执行和资金拨付的依据。**三是建立完善预算绩效评价机制。**将绩效评价范围由项目支出评价逐步拓展到部门整体、政策和政府财政运行综合绩效等方面，将事后结果绩效评价逐步扩展到事前评估、事中监控等环节，并不断提高绩效评价质量。**四是建立完善预算绩效评价结果反馈应用机制。**将绩效评价结果作为预算资金安排、政策调整、专项资金竞争性分配的重要依据；将部门和单位整体绩效与预算安排适当挂钩，将下级政府财政运行综合绩效与转移支付安排挂钩。**五是建立完善预算绩效信息公开机制。**按照预算信息公开要求，加大绩效管理信息公开力度，公开预算绩效目标和预算绩效评

价结果，提高预算绩效管理的透明度。六是建立完善预算绩效责任约束机制。压实绩效管理主体责任，实施绩效管理激励约束，强化绩效管理监督问责。

第三节

积极推进我市预算绩效管理

2022年，市财政局全面贯彻落实中央、省、市关于预算绩效管理各项决策部署，围绕建立健全“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系，完善预算绩效管理制度体系，开展事前绩效评估，强化绩效目标管理，加强绩效运行监控，推动绩效评价扩围增效，强化评价结果应用，推动预算和绩效管理一体化。

一 建章立制，不断夯实预算绩效管理基础

为贯彻落实《中共山西省委山西省人民政府关于全面实施绩效管理的实施意见》，针对我市预算绩效管理中的薄弱环节，市政府和市委研究通过并印发了《关于全面实施预算绩效管理的实施方案》。同时，制定并印发了《市级预算绩效管理暂行办法等制度办法》，《办法》涵盖事前评估、目标管理、运行监控、绩效评价、结果应用等环节的7个管理办法，提升了全面实施预算绩效管理工作规范化、制度化、科学化水平。另外，还印发了《预算绩效管理工作规程》，明确了相关科室的具体职责，同时围绕全过程管理，对事前绩效评估管理、绩效目标管理、绩效运行监控管理、绩效评价管理和评价结果应用管理等过程中的重点环节进行了明确。

预算绩效管理制度的建设和工作机制的逐步规范，形成了以《全面实施预算绩效管理的实施方案》为主体，涵盖事前评估、目标管理、运行监控、绩效评价、结果应用等环节的7个办法及1个协作机制的

“1+7+1”预算绩效管理制度体系，为推进全过程预算绩效管理提供了制度保障。

二 突出绩效目标导向，逐步实现绩效目标管理全覆盖

一是绩效目标编报实现全覆盖。2022年预算编制中，各部门（单位）的申报财政资金全部项目编报了绩效目标，实现了绩效目标管理全覆盖。

二是加强绩效目标审核管理。对未按要求设定绩效目标的项目，全部予以退回；对上报的绩效目标注重服务指导，帮助部门修改完善项目绩效目标，目标编报质量不断提高。

三是积极推动绩效管理实施对象从政策和项目预算向部门和单位预算拓展，探索建立部门和单位预算整体绩效目标制度。2022年选取市统计局、市场监督管理局、三泉镇人民政府等12个部门（单位）开展了整体绩效目标试点工作。

三 加强绩效运行监控，促进绩效目标管理实现

根据绩效运行监控管理办法，结合预算一体化系统，2022年组织市直部门单位预算执行情况和绩效目标实现程度开展“双监控”，对纳入2022年预算绩效目标管理的所有项目以及纳入2022年部门整体支出绩效目标编制试点范围的部门（单位）进行重点监控。同时，对预算执行慢、绩效水平不高的资金深入分析原因，对预计无法形成支出的项目及时调整资金用途，跟踪查找薄弱环节，防止资金“趴在账上睡大觉”，有效提高财政资金管理水平。

四 加强绩效评价应用，全面推进绩效评价扩围增效

一是积极组织开展绩效自我评价。全面推行市直单位项目支出绩

效自评，针对具体项目实施效果，强化预算单位财务工作与业务部门的紧密衔接，进一步压实预算绩效管理主体责任，促进预算编制更科学、更规范，有效推进优化全市财政支出结构。**二是启动财政重点绩效评价。**2022年组织第三方机构对33个重点项目开展重点绩效评价工作，涉及财政资金4.8亿元，对6个部门(单位)开展整体绩效评价工作，涉及财政资金0.77亿元。**三是加强绩效评价结果应用。**评价工作结束后，将绩效评价结果反馈给主管部门和预算单位，针对评价中发现的问题，制定绩效问题整改方案，完善管理制度，改进管理方式。同时将评价结果作为预算编制的依据，在2023年度预算安排中，对2022年度绩效自评工作中存在未及时评价项目部门的非刚性运转类项目压减5%。

五 推动预算绩效信息公开，主动接受社会监督

2022年度预算中，将年初预算安排的项目支出预算绩效目标随同预算项目报请市人大审议通过，并同步在市政府网站公开；批复2021年部门决算时，要求同步公开部门(单位)上年度项目的绩效自评结果，推动预算绩效信息公开，主动接受社会监督。

六 加强上下联动，共同推进全市预算绩效管理提升

充分发挥市直部门和县市财政在预算绩效管理中的主体作用，建立部门预算责任制度，强化部门的预算编制和执行主体责任，形成“谁干事谁花钱、谁花钱谁担责”的制度，从预算编制到执行，部门都要切实担负起责任。同时，印发了《中共汾阳市委办公室 汾阳市人民政府办公室印发〈关于全面实施预算绩效管理的实施方案〉的通知》和《汾阳市预算绩效管理工作考核暂行办法》，将市直部门资金使用绩效纳入机关建设和效能建设的考核范围，进一步落实主体责任，提高对项目资金使用绩效的重视和开展绩效管理工作的自觉性，积极推动全市预算绩效管理工作2023年再上新台阶。

第十一章

人大审查预算怎么开展

ZHENG FU YU SUAN JIE DU

审查与批准政府预算，是宪法和法律赋予各级人民代表大会的重要职权，其中也包括各级人大代表对预算审查监督的职权。

第一节

各级人大审查预算的法律授权有哪些

人大代表要依法履行好对政府预算的审查监督职责，有必要了解现行法律法规赋予了人大哪些预算审查监督的职责。

一 对人大预算审查作出规定的法律法规和办法有哪些

这些规定可以划分为四类：

第一类：国家最高权力机关即全国人民代表大会或其常务委员会制定、颁布的法律、决定。主要有：宪法、预算法、监督法、代表大会议事规则、常务委员会会议事规则、加强中央预算审查监督的决定等。

第二类：国务院根据宪法和法律制定的行政法规，如预算法实施条例等。

第三类：具备立法权的地方权力机关制定的地方性法规，包括省、自治区、直辖市和计划单列市及具备立法权的较大市的地方人大及其常委会，在同宪法、法律和行政法规不相抵触的前提下制定的地方性法规。如《山西省预算监督条例》等。

第四类：具备部分立法权的地方权力机关制定的有关办法，如《吕梁市人大常委会预算监督办法》等。

二 现行法律法规对人大审查预算赋予了哪些具体职权

根据《预算法》等法律法规的规定和授权，地方人大主要有预算审查批准权、预算调整方案批准权、预算执行监督权、决算审查批准权、改变或撤销本级政府及下级人大有关预决算的决议、决定、命令

权，规范性文件备案审查权、有关预决算审查监督的立法权等。当然，并不是各级人大及其常委会都享有上述各项权力，因各自职权范围的不同其享有的预算审查监督权也不一样。

（一）人民代表大会的职权

1. 预算审查批准权。预算法规定，市级人民代表大会审查本级总预算草案和总预算执行情况报告，审查市级总预算草案，批准市本级预算草案和市本级预算执行情况的报告，批准市本级部门预算。

2. 改变或者撤销有关预决算的决议、决定、命令权。预算法规定，市级人民代表大会有权改变或者撤销市级人民代表大会常务委员会关于预算、决算的不适当的决议；有权撤销市级人民政府关于预算、决算的不适当的决定和命令。

3. 保证预算实施权。地方组织法规定，市级人民代表大会在本行政区域内，保证国家预算的执行。

4. 预算执行监督权。预算法规定，市级人民代表大会有权就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查。有关的政府、部门、单位和个人应当如实反映情况和提供必要的材料。

（二）各级人民代表大会常务委员会预算审查监督职权

1. 预算执行监督权。常委会监督本级总预算的执行；有权就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查；常委会举行会议时，常委会组成人员依照法律规定程序就预算、决算中的有关问题提出询问或者质询。地方各级人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提交审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告，必要时，常委会可以对审计报告作出决议；地方各级人民政府应当将审计工作报告中指出的问题的纠正情况和处理结果向本级人民代表大会常务委员会报告。

2. 预算调整方案审查批准权。地方各级人民代表大会常务委员会审查和批准本级预算的调整方案。

3. 决算审查批准权。地方各级人民代表大会常务委员会审查和批准本级政府决算。

4. 撤销有关预决算的决议、决定、命令权。地方各级人民代表大会常务委员会撤销本级人民政府和下一级人民代表大会及其常委会关于预算、决算的不适当的决定、命令和决议。

5. 备案审查权。地方各级人民政府将下一级政府依照规定报送备案的预算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案；地方各级人民政府确定的上下级政府之间有关收入和支出项目的划分以及上解、返还或者补助的具体办法，报本级人民代表大会常务委员会备案。

（三）地方人大财政经济工作委员会预算审查监督职责（以市为例）

对市财政预算以及执行情况的报告进行初步审查，并向市人民代表大会主席团提出审查报告（初稿）；对财政预算的执行情况报告、决算草案以及预算的部分变更进行初步审查，并向市人大常委会提出审查报告。

第二节

地方人大预算审查监督是如何开展的

以市人大预算审查工作为例：市人大审查批准预算工作大致应分为四个阶段，即前期准备阶段、预先审查阶段、财经委初步审查阶段和代表大会审查批准阶段。

一 前期准备阶段

每年预算编制期间，市人大常委会有关工作机构就当年预算执行和下一年的预算安排、重要财政政策、财税改革等开展调查研究；提出预算审查工作计划和时间表；听取市财政局情况通报，听取市

审计局当年审计查出问题整改情况以及下年度审计工作计划的通报；研究提出预算审查的重点问题；与市财政局就下年度预算编制中需要落实的市人大要求和有关问题交换意见等。做好前期准备，提前进行沟通，有利于在工作层面充分讨论交流，相互了解情况，共同推进预算编制工作。

二 预先审查阶段

在市人代会召开 30 日前，市人大常委会有关工作机构与市财政局就预算草案编制问题进行沟通，听取市财政局关于当年预算执行情况的通报和下年度预算编制情况的介绍；在此基础上，对市政府全口径四本预算，从专业及工作角度，逐一进行预先审查，并提出预先审查意见。市财政局根据预先审查意见，对预算报告和预算草案进行修改完善。

三 初步审查阶段

在市人民代表大会召开前的规定时间内，市财政局将本级预算草案的初步方案送交给市人大常委会财经工作委员会进行初步审查。具体由市人大财经委员会会同常委会有关工作机构组织，并听取市财政局关于预算执行情况和预算草案的汇报，市人大常委会有关工作机构通报预先审查情况，对预算报告和预算草案提出初步审查意见。根据初步审查意见，市财政局对预算报告和预算草案作进一步修改完善，并对初步审查意见的处理情况向市人大书面反馈。

四 大会审查阶段

在市人民代表大会上，市政府要向大会作关于预算执行情况和预算草案的报告，全体代表分组对预算报告和预算草案进行审查，表决通过代表大会关于批准预算的决议草案。期间，市人民代表大会计

划和预算审查委员会同常委会有关工作机构在初步审查的基础上，结合各代表团的审议意见对预算报告和预算草案作进一步审查，形成审查结果的报告，提请大会主席团表决通过后，连同代表大会关于批准预算的决议草案一并印发全体代表。代表可以就预算的有关问题，向市政府有关部门进行询问和质询；特别重要的问题，代表也可以按照法定程序，向大会提出关于修改预算的议案。

财政预算经市人民代表大会批准后，市财政部门应当在20日内向市政府各部门批复预算。批复后的部门预算要报市人大财政经济委员会和常委会有关工作机构备案。

五 建立预算联网监控系统

为贯彻落实全国人大和省、市人大关于推进地方人大预算联网监督工作有关文件的精神，实现预算审查监督信息化、网络化，增强预算审查的实时性和有效性，全面规范预算审查监督制度，提升人大代表对预算监督工作的满意度，根据吕梁市人大办公厅印发的《关于进一步推进全市人大预算联网监督工作的实施意见》（吕人办发〔2018〕年7号），2021年以来吕梁市全面实施预算联网监督工作，实现了人大与同级政府部门的横向联网，贯通了各级人大之间的纵向联网。

当前，我市财政部门已初步建立起以部门预算管理系统、国库集中支付系统、地方债务管理系统为核心的财政管理一体化信息系统，客观上为联网监督奠定了良好的基础。财政部门将进一步梳理业务，强化信息化建设，为联网监督奠定业务基础和提供业务支撑。



第三节

地方人大预算审查的重点内容有哪些

财政预算涵盖政府各项收支活动，涉及经济社会方方面面。但每年市人民代表大会会议的会期较短，需要讨论审议的议题很多，用于审查讨论预算的时间比较有限。在有限的时间内，提出有针对性的意见建议，增强预算审查实效，需要人大代表抓住预算草案及报告的重点进行审议。新修订的预算法对预算草案及其报告的审查重点作了具体规定：

预算法第四十八条规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会对预算草案及其报告、预算执行情况的报告重点审查下列内容：

（一）上一年预算执行情况是否符合本级人民代表大会预算决议的要求；

（二）预算安排是否符合本法的规定；

（三）预算安排是否贯彻国民经济和社会发展的方针政策，收支政策是否切实可行；

（四）重点支出和重大投资项目的预算安排是否适当；

（五）预算安排举借的债务是否合法、合理，是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源；

（六）与预算有关重要事项的说明是否清晰。

预算法第四十六条规定，报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级一般公共预算支出，按其功能分类应当编列到项；按其经济性质分类，基本支出应当编列到款。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出，按其功能分类应当编列到项。