

# 通山县政府预算解读（2020年）

## 一、政府预算体系如何构成

**政府预算：**是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。现行政府预算体系由一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算、国有资本经营预算四部分组成。

**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。

**政府性基金预算：**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，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。

**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。按照统筹层次和社会保险项目分别编制，做到收支平衡。

**国有资本经营预算：**根据《预算法》及财政部深化预算制度改革有关文件规定，国有资本经营预算应当按照收支平衡的原则编制，不列赤字，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。国有资本经营预算支出范围，除调入一般公共预算和补充社保基金外，限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面。

## 二、政府预算级次包括哪些

**级次设置：**国家实行一级政府一级预算，设立中央、省(自治区、直辖市)、县(自治州)、县(自治县)、乡(镇)五级预算。

**地方总预算：**由本级预算和汇总的下一级总预算组成。

**本级预算：**没有下一级预算的，总预算即指本级预算。

## 三、部门预算反映什么

**部门预算：**是指与财政部门发生预算缴款、拨款关系的国家机关、社会团体和其他单位，依据国家法律、法规规定及其履行职能的需要编制的本部门收支计划，也就是“一个部门一本预算”。

**部门预算收入：**包括本级财政安排的拨款+上级专项补助收入+往来资金+上年结转收入+事业收入(经营收入)。

**财政拨款收入：**指部门支出中由财政负担的部分。

**上级专项补助收入：**指本部门完成上级委托或指定事项的补助资金。由县级财政根据县直部门完成上级委托或指定事项绩效，结合本级项目预算情况，统筹安排。

**部门预算支出：**包括基本支出和项目支出。

1、**基本支出：**是行政事业单位人员经费和机构正常运转形成的支出。包括人员经费和公用经费。

**人员经费：**包括在职、离退休人员的工资福利、社会保险、住房公积金等。

**公用经费：**按分类分档、定员定额标准核定，公用经费的人均标准只是确定单位运转经费总额的依据，各单位应根据自身情况，在核定

的公用经费总额内统筹安排各经济支出科目。

2、**项目支出**：是行政事业单位为完成事业发展目标，在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划。

3、**部门预算编制程序**：部门预算是汇总预算，由基层预算单位编制，并经逐级审核汇总形成。部门预算编制由“两上两下”程序组成。

“一上”程序：预算单位编制上报，财政部门汇总形成预算草案报县人大审查。

“一下”程序：财政部门将人大审查批准后的预算控制数下达到各预算单位。

“二上”程序：预算单位在下达的预算控制数内对基本支出和项目细化后，上报财政部门复核。

“二下”程序：财政部门将复核后的预算方案在法定期限内分别下达到各个预算单位。

#### **四、政府预算草案和报告的内容**

**政府预算草案**：是指各级政府编制并提交同级人大审查的预算收支计划。2020年县政府提交县人代会审查的预算包括2019年预算执行情况和2020年预算草案，由三类报表组成：一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算等报表。

**政府预算报告**：各级政府委托财政部门向同级人代会报告的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”。2020年政府预算报告包括三个部分：2019年预算执行情况、2020年预算草案、确保预算目标实现的措施。

**2020 年预算编制的指导思想：**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记视察湖北重要讲话精神，坚决落实中央、省和县委、县政府决策部署。围绕我县产业战略布局，进一步深化零基预算改革，守住不发生系统性风险的底线，充分发挥财政的逆周期调节作用。牢固树立过紧日子思想，围绕“保民生”调整优化财政支出结构；全面实施绩效管理，围绕“可持续”提高财政资金使用效益；大力统筹整合资金，围绕“高质量”引导全社会扩大有效投资；强化预算刚性约束，围绕“精细化”提升财政财务管理水平。

## **五、财政收入如何取得**

**财政收入如何构成：** 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。按照预算管理分类，财政收入可分为一般公共预算收入、政府性基金预算收入、国有资本经营预算收入和社会保险基金预算收入四部分。按照经济性质分类，财政收入可分为税收收入和非税收入两大类。

### **一般公共预算收入如何预计：**

**1、税收收入如何预计：** 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，目前共有 18 个税种。其中 16 个税种由税务部门负责征收，关税和船舶吨税由海关征收，进口环节的增值税、消费税由海关代征。根据国民经济发展趋势、项目落实情况等进行预计。

**2、非税收入如何预计：** 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。专项收入主要根据国家征管政策或主体税种增长情况进行预计。行政事业性收费收入主要根据上年收入完成情况以及行政事业性收费政策调整变化等情况进行预计。罚没收入主要根据上年收入完成及相关法律、政策调整变化情况进行预计。国有资源（资产）有偿使用收入主要根据上年收入完成情况以及本年相关政策变化情况进行预计。

**3、政府性基金预算收入如何预计：**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建设和公共事业发展，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。县本级政府性基金预算收入主要是国有土地使用权出让收入、城市基础设施配套费收入、污水处理费收入等。

**4、社会保险基金预算收入如何预计：**社会保险基金收入预算按险种划分，包括：企业职工基本养老保险基金收入、机关事业单位养老保险基金收入、失业保险基金收入、城镇职工基本保险基金收入、工伤保险基金收入、城乡居民养老保险基金收入、城镇居民基本医疗保险基金收入、新型农村合作医疗基金收入等。按照收入科目，基金收入又可分为保险费收入、财政补贴收入、利息收入、转移收入、上级补助收入、下级上解收入、其他收入等。

**5、国有资本经营预算收入如何预计：**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

经营收益。国有资本经营收入包括：国有独资企业按规定上交国家的利润收入；国有控股、参股企业国有股权（股份）获得的股利、股息收入；企业国有产权转让收入；国有独资企业清算收入，以及国有控股、参股国有股权（股份）分享的公司清算收入和其他国有资本经营预算收入。

## **六、人大预算审查如何开展**

主要包括预算编制是否完整细化；预算安排是否符合中央、省、县有关政策精神；农业、教育、科技、社保等重点民生支出的安排是否适当等。

### **人大审查批准预算的流程：**

**1、前期准备阶段。**每年政府预算编制动员大会后，县人大预工委结合当年预算执行情况、重大财政政策等展开调研，为审查批准预算做准备。

**2、提前介入阶段。**及时与财政部门沟通了解下年度预算编制的相关政策、口径、预算编制时间安排等；会同相关专门委员会，组织代表参与，听取有关部门当年预算执行情况和下年预算编制情况汇报；听取人大代表、专家学者对财经形势和下年度预算安排的意见和建议；开展全县经济运行调研，分析全县经济运行形势；结合财经形势，与财政部门就预算编制交换意见。

**3、初步审查阶段。**县人大会召开前30日，财政部门将预算草案和上年度预算执行情况报告提交县人大财经委和预工委进行初审。

**4、审查批准阶段。**县人大会期间，县政府向人大提交预算草案和上

年度预算执行情况的报告。县人大会通过代表小组会议、代表团全体会议等方式对预算草案和报告进行审查。财经委根据审查意见，向县人大会主席团提交审查报告。主席团审议通过后，提请大会全体表决。表决通过后，由县政府及财政部门组织实施。

**审议上年预算执行情况重点：** 上年预算执行情况，既是对上年收支预算完成情况的全面反映，也是编制当年预算的重要依据。分析上年的预算执行情况，应着眼于以下两个方面：一是收入完成情况，主要看是否与我县经济运行情况相适应，是否符合本级人大会预算决议的要求；二是支出完成情况，主要看花钱办事取得的效果如何。

**审议当年预算安排情况重点：**

- 1、预算安排是否符合《预算法》。
- 2、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。
- 3、重点支出和重大投资项目的预算安排是否妥当。
- 4、预算编制是否完整，是否符合《预算法》第四十六条相关要求。
- 5、对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当。
- 6、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。
- 7、与预算有关的重要事项的说明是否清晰。

## **七、如何评价政府预算**

**如何评价预算安排总体情况：**

- 1、预算安排是否稳健，是否存在财政风险，财政风险是否可控。

- 2、预算安排是否体现勤俭节约的原则。
- 3、预算安排是否科学、合理。
- 4、预算安排是否体现了绩效导向的要求。
- 5、预算安排是否体现了公开、透明理念。

#### **部门预算如何解读：**

主要从部门收支的完整性、预算编制的科学性和规范性、资金使用绩效性和预算信息的公开性等方面进行。比如，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，是否存在“小金库”等。

### **八、预算批复的程序和时限**

经县人大批准，县财政局在 20 日内向县级各部门批复预算。各部门在收到县财政部门批复的本部门预算后，在 15 日内向所属各单位批复预算。

### **九、如何开展预算公开**

**公开主体：**财政部门负责公开本级政府预、决算和汇总“三公”经费预、决算，各部门（单位）负责公开本部门（单位）预、决算和“三公”经费预、决算。

**公开时限：**政府预、决算在本级人大批准后 20 日内公开，部门预、决算在财政部门批复后 20 日内公开。

**公开形式：**预、决算公开应以政府或部门门户网站为主要形式，保持长期公开状态，方便社会公众查询监督。

**公开内容：**政府预、决算公开内容是经同级人大批准的政府预、决



算报告、报表以及相关说明；部门预、决算公开的内容是经财政部门批复的预、决算表，包括汇总本部门 and 所属单位预、决算，以及部门预、决算中机关运行经费的安排及使用情况、预（决）算收支增减变动情况、政府采购安排及执行情况、对专业性较强的名词进行解释等重要事项的说明。涉及国家秘密的除外。

## 十、相关财政收支指标

**一般公共预算收入：**按照现行的分税制财政体制，纳入地方预算管理的税收收入和非税收入。一般公共预算总收入，则要加上转移性收入、债务收入等，在财政决算中作为总收入来源使用。

**一般公共预算支出：**按照其功能分类，包括一般公共服务、外交、公共安全、国防、教育、科学技术、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、援助其他地区、国土海洋气象、住房保障、粮油物质储备、预备费、其他支出等，不包括一般公共预算总支出中的转移性支出。

**转移性收入：**指政府间的转移支付收入及不同性质资金之间的调拨收入。按现行政府收支科目分类，转移性收入包括：返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入、上年结余收入、调入资金、债务转贷收入、接受其他地区援助收入等。其中：

**1、返还性收入：**指上级政府对下级政府返还的收入，主要是税收返还收入。

**2、一般性转移支付收入：**指上级政府为缩小财力差距，实现地区间

基本公共服务均等化，对有财力缺口的下级政府给予的补助。地方政府可以统筹安排和使用。

**3、共同事权转移支付收入：**指根据国务院办公厅《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》要求，上级政府对承担的共同财政事权支出责任对下级政府给予的补助资金。

**4、专项转移支付收入：**指上级政府对承担委托事务、共同事务的下级政府给予的具有指定用途的补助资金，以及对应由下级政府承担的事务给予指定用途的奖励或补助（俗称“上级专款”）。

**5、调入资金：**指不同性质资金的调入收入。主要反映从其他预算调入一般公共预算的资金。

**6、调入预算稳定调节基金：**反映从预算稳定调节基金调入一般公共预算的资金，用于平衡年度预算收支缺口。

**7、债务转贷收入：**指下级政府收到的上级政府转贷的债务收入。

**土地出让收入：**是指各级政府土地管理部门将土地使用权出让给土地使用者，按规定向受让人收取的土地出让全部价款。取决于全国性和县场性因素，具有不可控性。

## **十一、什么是地方政府债务**

**地方政府债务：**是指地方政府部门及专门成立的基础设施性企业，为提供基础性、公益性服务直接借入的债务和地方政府机关提供担保形成的债务。地方政府债务一般分为：一类债务（政府具有偿还责任的债务）、二类债务（政府具有担保责任的债务）、三类债务（政府具有

救助责任的债务)。国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)对地方政府债务管理的主要规定是:地方政府举借债务必须在上级政府批准的限额内,通过省级政府代为举借。国务院办公厅《关于印发地方政府债务风险应急处置预案的通知》(国办函[2016]88号)对债务风险应急处置的组织指挥体系、预警和预防机制、应急响应、后期处置、保障措施作了具体规定。

**地方政府债券:**指地方政府发行的债券。我国地方政府债券由中央或省统一发行,再转贷给县、县政府。地方政府债券分为新增债券和置换债券,新增债券为代地方政府在限额内举借的债务,置换债券为专项置换存量债务而发行的债券。

**地方政府隐性债务:**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,主要包括地方国有企事业单位等替政府举借,由政府提供担保或财政资金支持偿还的债务;地方政府在设立政府投资基金、开展政府和社会资本合作(PPT)、政府购买服务等过程中,通过约定回购投资本金、承诺保底收益等形成的政府中长期支出事项债务。地方政府隐性债务依法不属于政府债务。

## 十二、其他名词解释和说明

**“三公”经费管理:**指因公出国(境)费、公务用车购置及运行费、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。

**民生性支出:**指财政支出中用于保障和改善民生方面的支出。包括

教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障和就业、卫生健康、节能环保、城乡社区、农林水、交通运输、商业服务业、自然资源与海洋气象、住房保障、粮油物资储备等支出科目的总和，不包括一般公共服务、公共安全、资源勘探信息、金融、其他支出等支出科目。

**结转结余资金：**是指当年支出预算已执行但尚未完成，或因故未执行，下年需按原用途继续使用的财政拨款资金。结余资金，是指支出预算工作目标已完成，或由于受政策变化、计划调整等因素影响工作终止，当年剩余的财政拨款资金。按上级规定，部门结余资金应由同级财政收回统筹使用，超过两年的结转资金视同结余资金管理。

**预算绩效管理：**预算绩效是政府绩效管理的重要组成部分，是一种以支出结果为导向的预算管理模式。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关注预算资金的产出和结果，要求政府部门不断改革服务水平和质量，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。推进预算绩效管理，要将绩效理念融入预算管理全过程，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，逐步建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制。

**中期财政规划管理：**《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》明确要求实行中期财政规划管理，由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,研究政策目标、运行机制和评价办法,通过逐年更新滚动管理,强化财政规划对年度预算的约束性。中期财政规划要与国民经济和社会发展规划纲要及国家宏观调控政策相衔接,让政府眼光更长远,凡涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划,都要与中期财政规划相衔接。

**国库集中收付:**国库集中收付制度改革是建立和完善以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的国库管理制度,不断细化预算执行和财政收支管理,更好地发挥财政在宏观调控中的作用。国库集中收付主要内容:一是深入推进国库集中支付全覆盖工作,将预算单位全部纳入国库集中支付的范围,拓宽国库集中支付的资金覆盖面,要将公共财政预算资金、政府性基金预算资金等全部财政资金纳入国库集中支付的范围。二是预算执行管理,包括及时下达年度部门预算指标、批复预算单位用款计划、资金支出审核、加强公务卡管理、健全预算执行动态监控运行机制等。三是加强财政资金安全管理,包括规范财政资金银行账户管理、完善代理银行选择机制、健全财政资金对账制度等。

**政府采购:**《政府采购法》第二条规定:“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范围以内或者限额标准以上的货物、工程和服务的行为”。政府采购资金主要来源于财政性资金,政府采购预算是部门预算的组成部分,凡部门预算中属于《政府采购品目分类目录》内的货物、工程和服务,均应按《省人民政府办公厅关于印发年度湖北省政府采

购目录及采购限额标准的通知》编制政府采购预算，并遵循“应编尽编、应采尽采”的原则。

**财政投资评审：**财政投资评审是财政职能的重要组成部分，是强化财政支出预算管理的重要环节。通过运用专业技术评审手段，对使用财政资金的基本建设项目和专项支出的必要性、可行性、合理性及资金来源等方面进行评审论证，对不合规行为实施监督，避免财政资金支出的盲目性和随意性，从而提高财政资金使用效益。

**预算评审：**预算评审是指在部门预算编制过程中，对预算支出的必要性、可行性以及项目的绩效目标、实施方案等，组织专班进行审查。预算评审是预算管理的重要组成部分，开展预算评审，建立预算编制和评审相结合的工作机制，为预算编制提供定量基础和技术支撑，是推进预算管理改革，改进预算编审流程，完善预算决策机制的重要举措；是规范预算编制行为，提高预算编制水平和预算执行到位率的有效手段；是建立公开透明度预算管理制度，提高预算管理水平和预算支出绩效的重要保障。

**政府与社会资本合作（PPP）：**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出相应对价，保证社会资本获得合理收益。

**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。政府购买服务的主体（以下简称购买主体）是各级行政机关和具有行政管理职能的事业单位。党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织向社会提供的公共服务以及履职服务，可以根据实际需要，按照规定实施购买服务。承接政府购买服务的主体（以下简称承接主体），包括在登记管理部门登记或经国务院批准免于登记的社会组织、按事业单位分类改革应划入公益二类或转为企业的事业单位，依法在工商管理或行为主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。