

编写说明

预算是财政的核心，是国家治理体系的重要内容。预算安排直接体现着政府的意图，关系到千家万户的民生福祉。中央经济工作会议明确提出，2023年经济工作要稳字当头，稳中求进，加强宏观政策调控力度。对财政部门来说，就是要以政领财，以财辅政，落实好积极的财政政策，提升效能，让财政保障更加精准、可持续，为推动我市高质量发展提供有力支撑。为方便代表阅读，我们根据新《预算法》规定，结合《孝义市2022年预算执行情况与2023年预算草案》、《孝义市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、财政改革、债务风险等内容进行了细致的解释，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，在编写内容和形式上会有一些不尽完善的地方，诚请各位代表提出宝贵意见，以便我们更好改进工作。

孝义市财政局

2023年4月

目 录

第一章 政府预算怎么读

- 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 政府预算报告的主要内容有哪些 7
- 第四节 部门预算反映什么 9
- 第五节 政府预算收支如何分类 10

第二章 一般公共预算解读

- 第一节 一般公共预算收入如何构成 12
- 第二节 一般公共预算支出如何安排 15
- 第三节 一般公共预算收支如何平衡 18

第三章 政府性基金预算解读

- 第一节 什么是政府性基金预算 19
- 第二节 政府性基金预算执行与安排情况 20

第四章 国有资本经营预算解读

- 第一节 什么是国有资本经营预算 21
- 第二节 国有资本经营预算执行与安排情况 22

第五章 社会保险基金预算解读

- 第一节 什么是社会保险基金 23
- 第二节 社会保险基金预算执行与安排情况 24

第六章 防范化解债务风险

- 第一节 全市政府债务基本情况 25
- 第二节 防范化解债务风险采取的主要措施 25
- 第三节 进一步加强政府债务管理 26

第七章 财税体制怎么改革

- 第一节 深化财税体制改革总体方案 28

第二节	深化省以下财政管理体制改革	29
第三节	深化税收制度改革	33
第四节	构建“五型财政”	35
第八章 预算管理怎么改革		
第一节	如何深化预算管理制度改革	40
第二节	做好预算公开，提高预算透明度	41
第三节	规范财政专项资金管理	43
第四节	加强“三公”经费管理	45
第五节	推进预算管理一体化建设	47
第六节	加强国有资产管理工作的	48
第九章 全面实施预算绩效管理		
第一节	什么是预算绩效管理	50
第二节	全面实施预算绩效管理的目标任务	53
第三节	积极推进我市预算绩效管理	54
第十章 人大审查预算怎么开展		
第一节	市级人大审查预算的法律授权有哪些	57
第二节	地方人大预算审查监督是如何开展的	59
第三节	地方人大预算审查的重点内容有哪些	61

第一章 政府预算怎么读

第一节 什么是政府预算

一、政府预算的内涵是什么

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、政府预算有什么特征

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，这个起讫时间通常为一年，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。我国预算实行日历年制。

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，也就是通常所说的量入为出。

二是反映政府活动的范围和方向。预算的各项收入和支出，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。从支出预算看，每一笔支出都要反映出政府活动的方向和具体内容。

三是有利于人民群众参与国家事务的管理。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，实质上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，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

根据预算法规定，政府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。

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。2016年我省首次编报社会保险基金预算报省人大审议，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。

图 1，政府预算体系（全口径预算）



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。近年来，我省不断加大四本预算的统筹协调，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，加大国有资本经营预算资金调入一般公共预算的力度。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。

图 2，孝义市 2022 年财政预算执行情况（数据见附表）

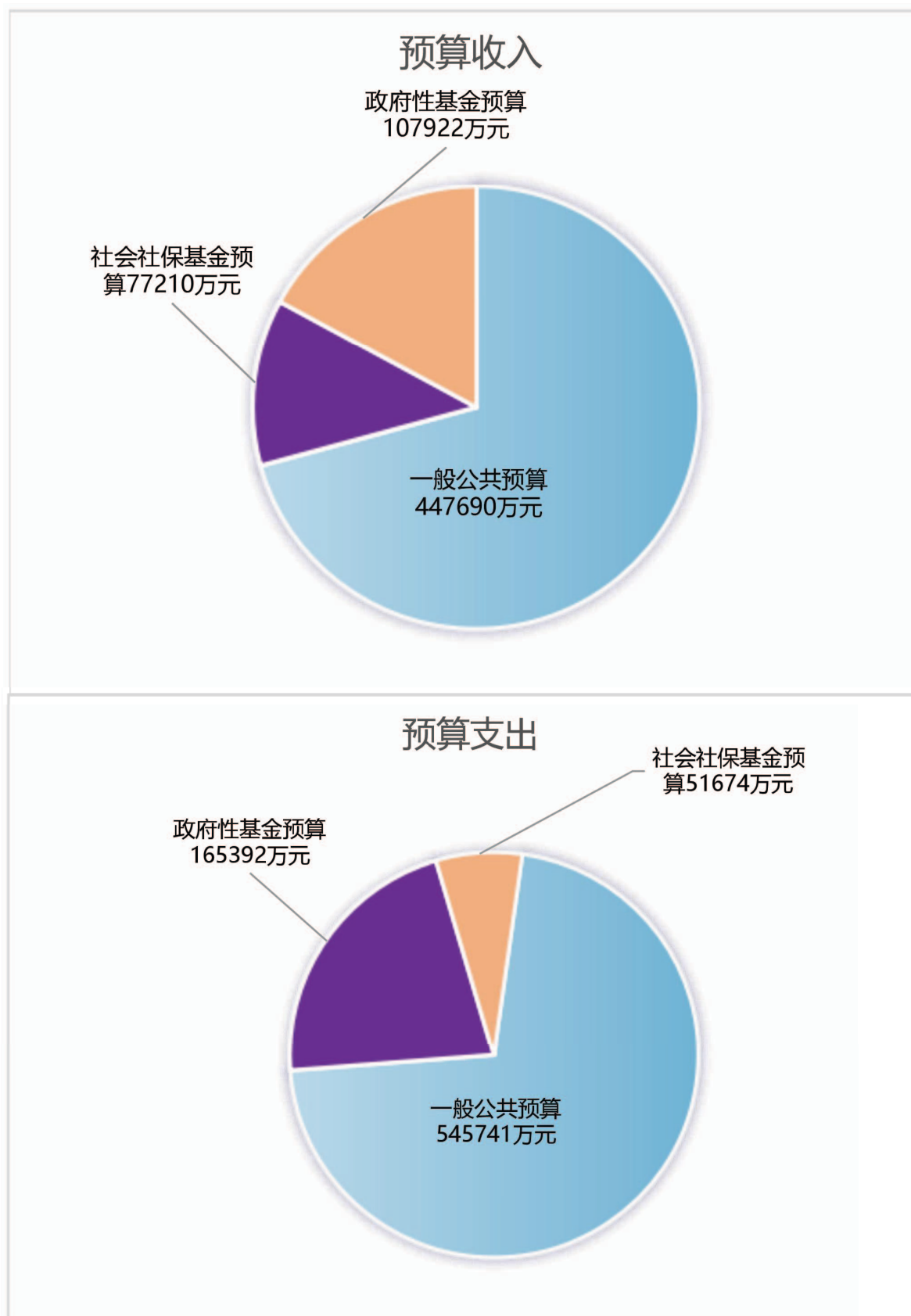
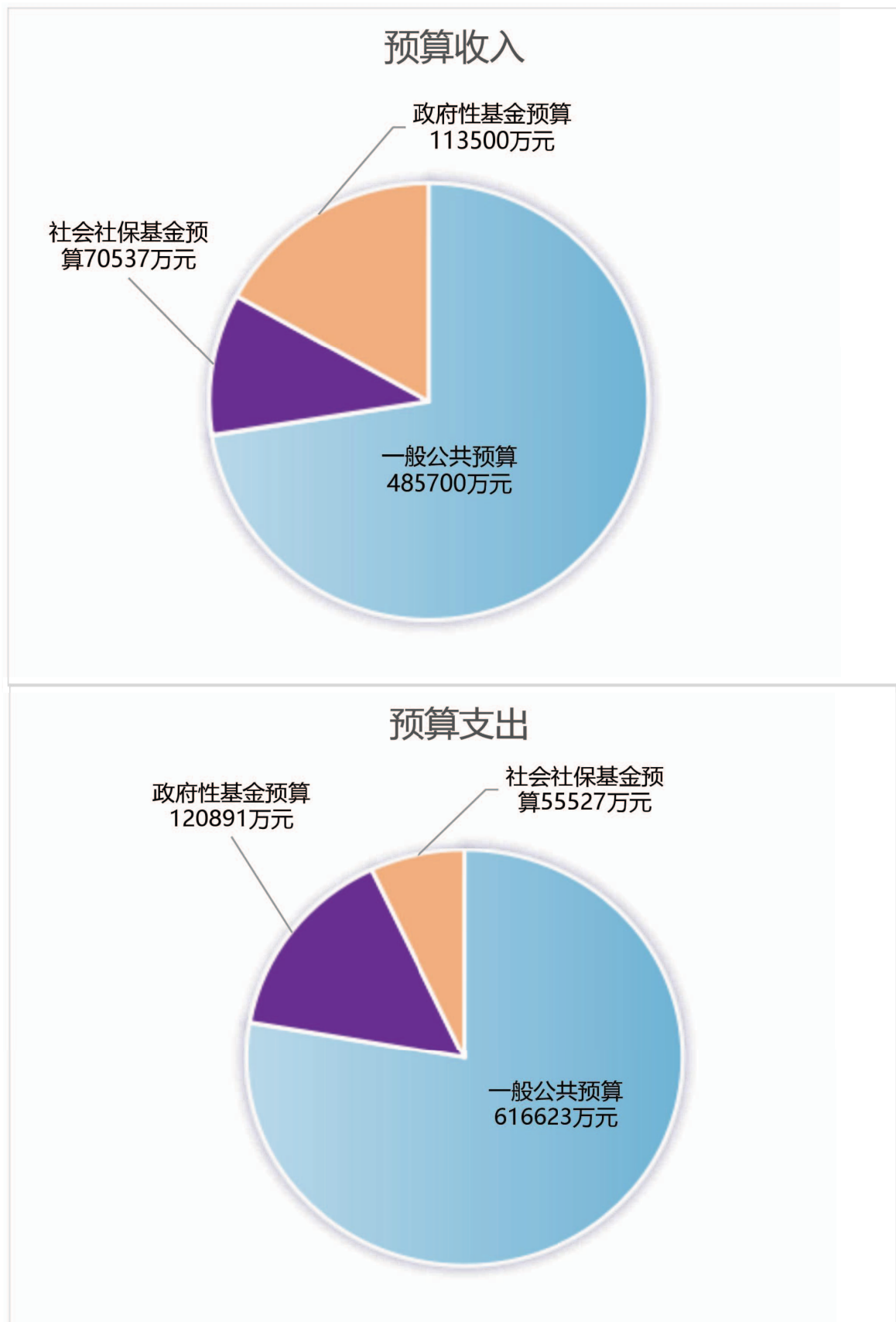


图 3，孝义市 2023 年财政预算（数据见附表）



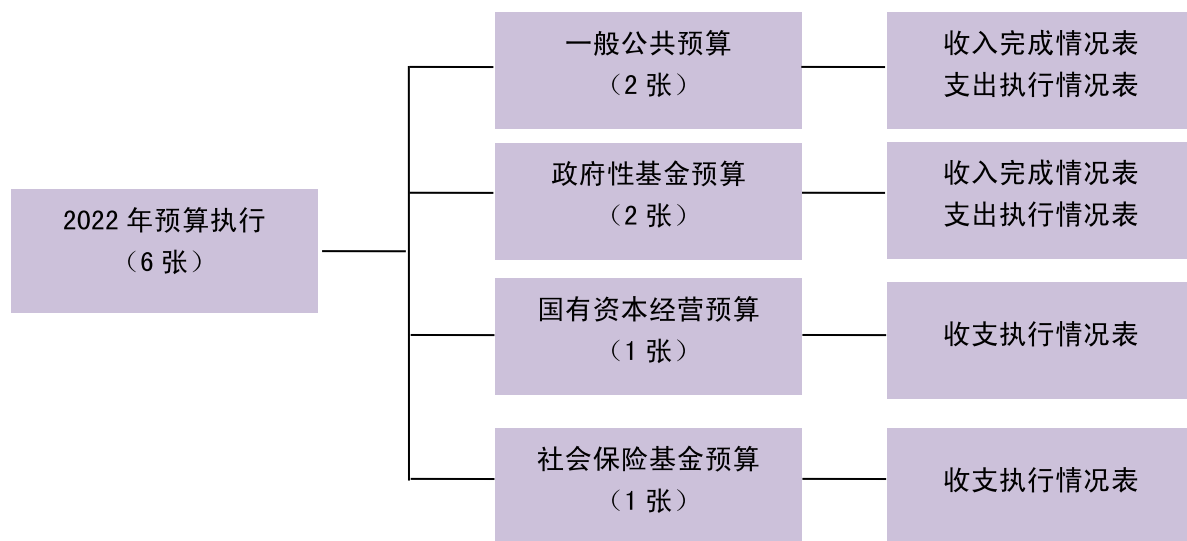
第三节 政府预算报告的主要内容有哪些

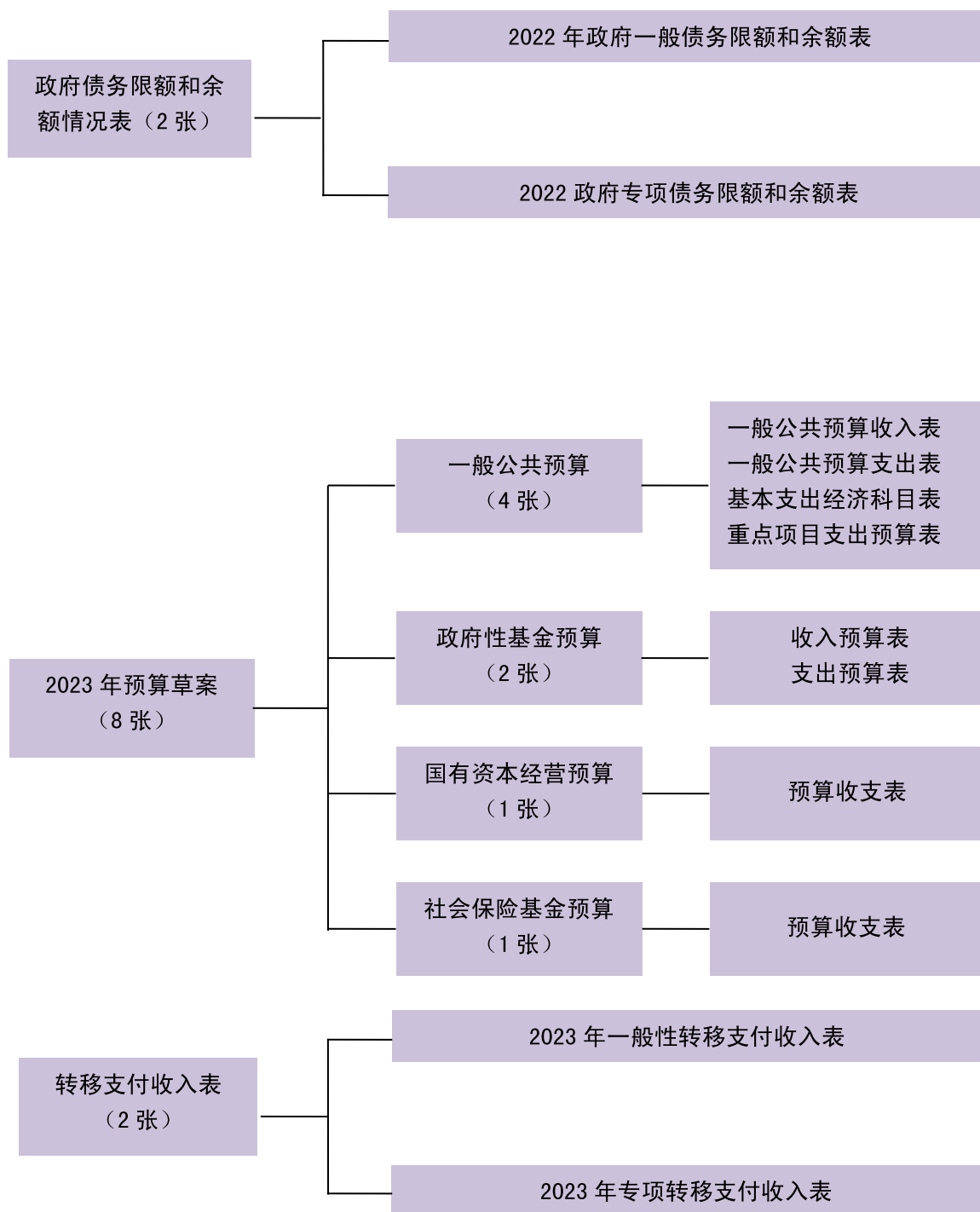
各级人民代表大会每年举行会议时，本级政府应当向大会作预算报告，并将预算草案一并印发会议。

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。

除了文字版政府预算报告，还有一本预算表及其说明，包括一般公共预算表、政府性基金预算表、国有资本经营预算表、社会保险基金预算表等及其说明，全方位反映政府预算的收支规模、结构等情况。这些预算表统称为“预算草案”。部门预算草案也一并提交省人大审查。

2023年，市政府提交市人大审查的预算内容包括四方面，一是2022年预算执行情况；二是2022年政府债务限额和余额情况；三是2023年预算安排情况（草案）；四是2023年转移支付收入情况。具体内容如下：





第四节 部门预算反映什么

全市人代会期间，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外，还有市直及各乡镇（街办）部门预算。科学编制部门预算、细化各项支出内容、推进部门预算向社会公开，是财政预算管理改革的重点任务之一。2023年，共有194个部门（单位）的预算报送市人大审查，覆盖面为100%。

一、部门预算如何编制

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、国有资本经营预算收入及其他收入。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而安排的支出。

从编制的程序看：部门预算采取“自下而上”的编制方式，编制程序实行“两上两下”的流程。部门预算是由基层预算单位编制，并经逐级审核汇总形成。经财政部门审核汇总、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

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”(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。

第二章 一般公共预算解读

第一节 一般公共预算收入如何构成

一、2023 年全市预算安排总体要求

一是勤俭节约，过紧日子。坚持党政机关过紧日子不动摇，将艰苦奋斗、勤俭节约贯穿财政工作始终。

二是“三保优先”，压减一般。严格落实中央、省、市关于“三保”支出优先要求，坚决压实“三保”主体责任，压减一般性支出，兜牢兜实“三保”底线。

三是统筹资源，保障重点。优化支出结构，统筹一切可统筹资金，强化预算对重点领域支出和重点项目的保障能力。

四是提升效能、绩效优先。持续深化预算绩效管理改革，进一步将预算评审、绩效评价、财政监督三者有机融合，实现绩效目标与项目预算“同频共审”，切实提高预算编制质量。

五是坚守底线，防范风险。依法构建管理规范、责任清晰、公开透明、风险可控的政府举债融资机制，健全政府债务“借、用、管、还”闭环管理制度。

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、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。包括税收收入和非税收入。

2022 年，全市一般公共预算收入完成 447690 万元，为调整预算的 104.1%，超收 17690 万元，比上年实际完成增长 43.46%，增收 135616 万元。

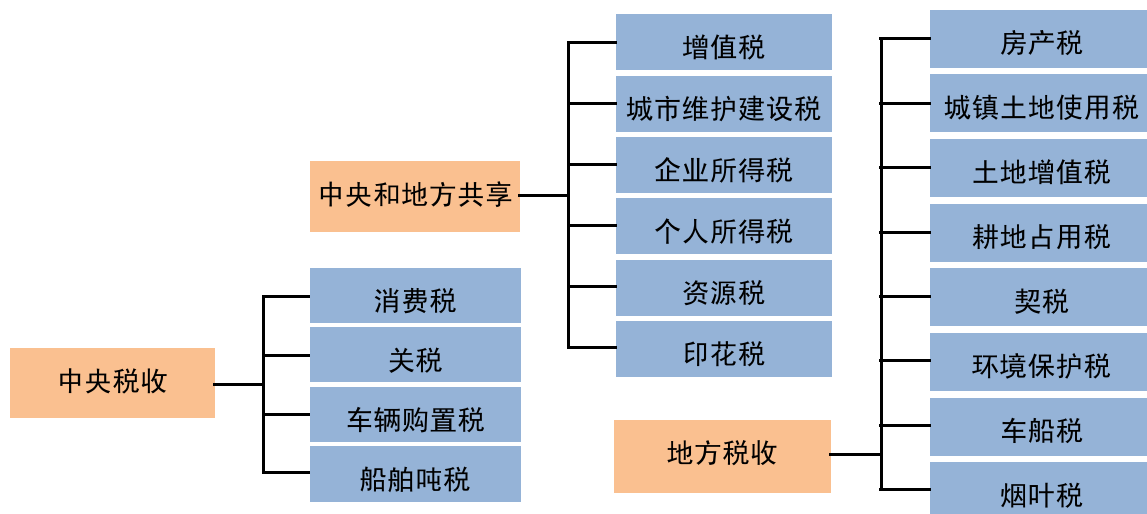
2023 年，全市一般公共预算收入计划 485700 万元，比上年

实际完成增长 8.5%，其中：税收收入 387700 万元，增长 8.5%；非税收入 98000 万元，增长 8.5%。

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。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，我省一般公共预算收入中涉及 14 个，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、印花税、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。除此之外的 4 个税收，消费税、船舶吨税、车辆购置税、关税均为中央级收入。



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。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、国有资源（资产）有偿使用收入和其他收入等。

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。

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。

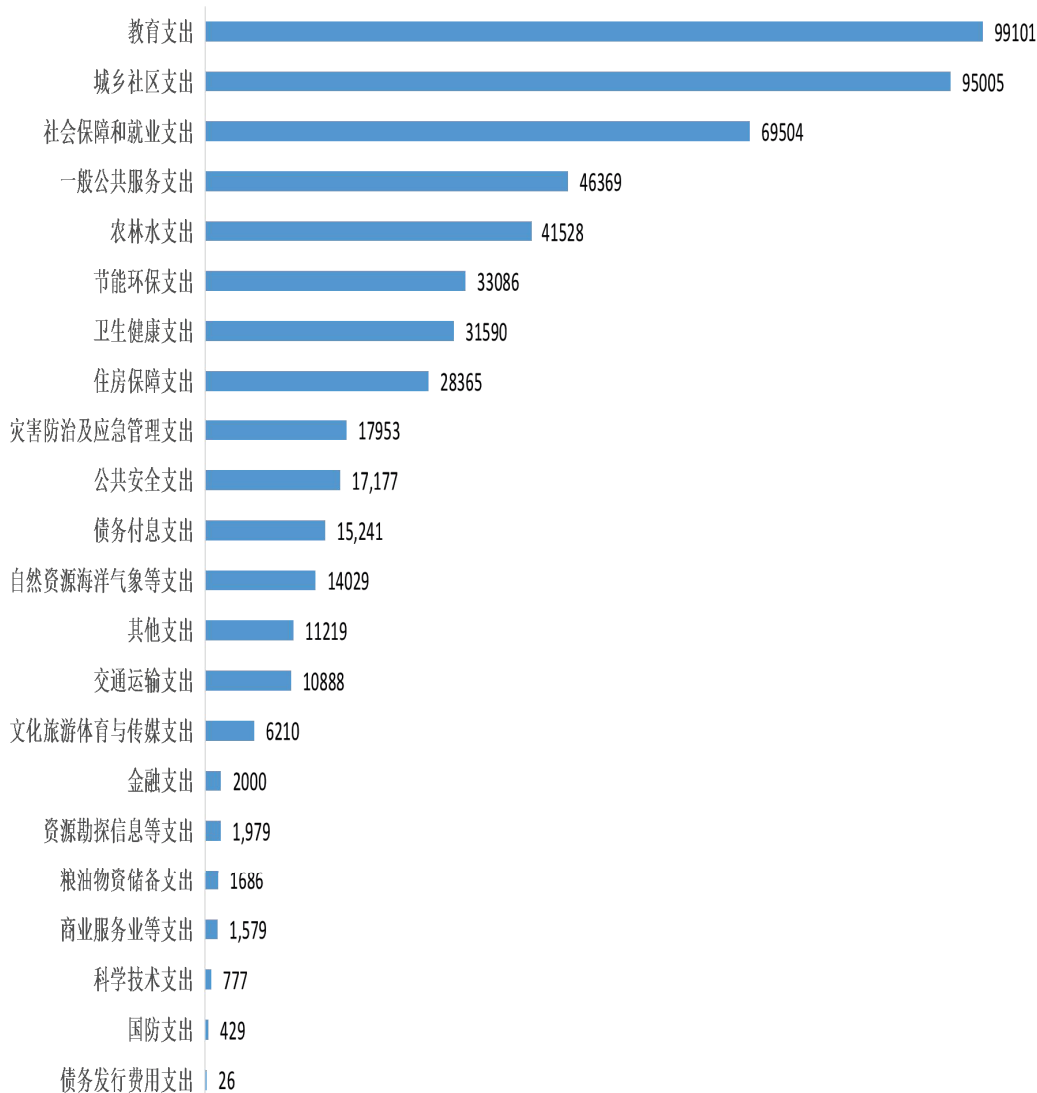
第二节 一般公共预算支出如何安排

一、一般公共预算支出主要安排在哪些方面

2022年，全市一般公共预算支出执行545741万元，为预算的93.68%，同比增长64.06%。主要支出项目安排情况是：

孝义市2022年一般公共预算分科目支出情况

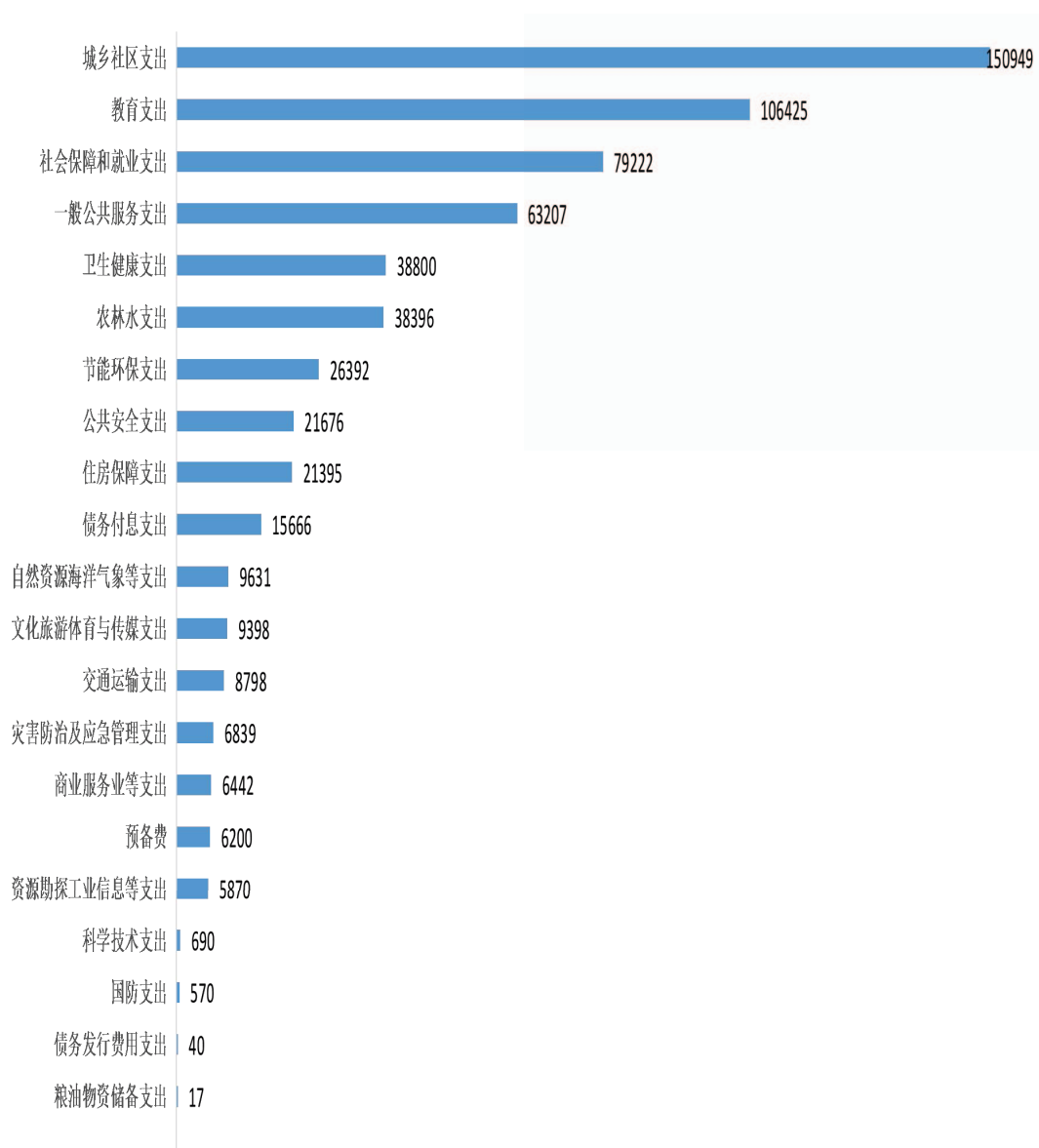
单位：万元



2023 年，全市一般公共预算支出安排 616623 万元，比 2022 年预算增加 227686 万元，增长 58.54%，主要支出项目安排情况是：

孝义市 2023 年一般公共预算支出分科目情况

单位：万元



二、财政转移支付预算是怎样安排的

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，上级对我市转移支付收入198197万元，比上年增长73463万元，增长58.89%。其中：一般性转移支付收入171920万元，增长50.83%；专项转移支付收入26277万元，增长144.46%。

2023年，上级对我市提前告知转移支付数为132757万元。其中：一般性转移支付提前告知数为131079万元，专项转移支付提前告知数为1678万元。

第三节 一般公共预算收支如何平衡

按照现行财政体制，2023 年全市一般公共预算收入 485700 万元、返还性收入-13929 万元、一般性转移支付收入 131079 万元、专项转移支付收入 1678 万元、动用预算稳定调节基金 69004 万元、上年结余收入 36845 万元、地方政府一般债券转贷收入 4000 万元，一般公共预算收入总计 714377 万元。

2023 年全市一般公共预算支出 616623 万元，加上上解专项支出 84570 万元，地方政府债务还本支出 13184 万元，一般公共预算支出总计 714377 万元。

全市一般公共预算收入和支出相等，收支平衡。

第三章 政府性基金预算解读

第一节 什么是政府性基金预算

一、什么是政府性基金

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、管理监督。

当前我国征收的政府性基金共有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、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、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、什么是政府性基金预算

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。

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。

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与安排情况

2022年，全市政府性基金预算收入完成107922万元，为预算的100.96%，增长49.88%。全市政府性基金预算支出140895万元，为预算的92.84%，增长134.86%。

2023年，全市政府性基金预算收入安排113500万元，比上年实际增长5.17%，加上上级专项转移支付收入1530万元、上年结余收入10861，收入总计125891万元；全市政府性基金预算支出安排125891万元，比上年预算增长15.75%。

第四章 国有资本经营预算解读

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依法取得国有资本收益，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政府以国有资本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。

二、国有资本经营预算支出内容有哪些

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) 用于对国有企业的资本金注入，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 国有资本预算执行与安排情况

2022 年，全市国有资本经营预算收入为零，上级补助收入 403 万元（国有企业退休人员社会化管理补助），上年结转 27017 万元，国有资本经营预算支出 27184 万元，结转下年使用 1236 万元。

2023 年，全市国有资本经营收入预算安排 403 万元（上级国有企业退休人员社会化管理补助），国有资本经营支出预算安排 403 万元，全部用于国有企业退休人员社会化管理支出。

第五章 社会保险基金预算解读

第一节 什么是社会保险基金

一、社会保险基金概述

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。

二、社会保险基金预算收入内容

我省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;失业保险基金和工伤保险基金收入。

收入按照收入项目包括: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。

三、社会保险基金预算支出内容

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与安排情况

一、2022 年社会保险基金预算执行情况

2022 年,全市社会保险基金收入预算 55247 万元,完成 77210 万元,执行数为预算数的 139.75%。分项目看:

——机关事业单位养老保险基金收入预算 38448 万元,完成 39133 万元,为预算的 101.78%;

——城乡居民基本养老保险基金收入预算 16799 万元,完成 38077 万元,为预算的 226.66%。

2022 年,全市社会保险基金支出预算 49099 万元,执行 51674 万元,为预算的 105.24%。分项目看:

——机关事业单位养老保险基金支出预算 38427 万元,执行 39672 万元,为预算的 103.24%;

——城乡居民基本养老保险基金支出预算 10672 万元,执行 12002 万元,为预算的 112.46%。

二、2023 年社会保险基金预算安排情况

2023 年,全市社会保险基金收入预算 70537 万元,其中财政补贴 27624 万元。分项目看:

——机关事业单位养老保险基金收入预算 42251 万元,比上年增长 9.89%;

——城乡居民基本养老保险基金收入预算 28286 万元,比上年增长 68.38%。

2023 年,全市社会保险基金支出预算 55527 万元,分项目看:

——机关事业单位养老保险基金支出预算 41969 万元。比上年增长 9.22%;

——城乡居民基本养老保险基金支出预算 13558 万元,比上年增长 27.04%。

第六章 防范化解债务风险

防范化解政府债务风险，是党中央一项重要的政治纪律和政治规矩，是坚决打好防范化解重大风险攻坚战的一项重要任务。2022年，市财政局将防范化解政府债务风险当做头等大事来抓，坚持统筹发展与安全、坚持统筹疫情防控和经济社会发展，聚焦高质量发展目标和稳经济工作任务，用足用好政府债券资金；健全常态化机制，加强和创新政府债务管理，防范化解政府债务风险，牢牢守住了不发生区域性系统性风险的底线，助力推动我市高质量转型发展。

第一节 全市政府债务基本情况

2022年全市政府法定债务限额810155万元，其中一般债务限额471555万元，专项债务限额338600万元。截至2022年底，全市政府直接偿还责任债务余额810155万元，未超过政府债务限额，其中一般债务余额471555万元，专项债务余额338600万元。

第二节 防范化解债务风险采取的主要措施

一、加强组织领导，强化源头管控。市委、市政府高度重视债务风险防范工作，成立以市长为组长，分管副市长为常务副组长，市财政、发改、金融、审计、债务单位为成员的市政府性债务管理领导小组，切实加强对政府性债务管理工作的组织领导。市领导亲自安排，多次召开会议听取汇报、研究部署，明确指示要求

进一步健全完善债务管理办法、债务化解、风险控制及预警制度，严格落实债务限额管理，坚决遏制债务增量；市人大多次督问，要求落实目标任务和工作职责，强化协调联动，多措并举降低债务风险。

二、稳妥有序化解存量债务，牢牢守住不发生系统性区域性风险底线

争取到期政府债券再融资 33900 万元，腾出宝贵财力用于其他亟需资金的项目建设，进一步筑牢“三保”工作基础。采取预算安排、积极争取上级资金、盘活存量等方式积极化解存量债务，确保如期完成化债任务。压实债务主体责任，持续强化监督检查和警示教育，开展全市防范政府债务风险财政秩序专项政治行动。

三、健全政府债务管理机制，优化专项债券使用

严格落实省财政厅《专项债券支出进度预警及闲置资金超期收回调整机制》精神，对专项债券支出进度进行考核预警，对超期未支出或违规使用的专项债券资金，统一收回调整，保证财政支出强度。

第三节 进一步加强政府债务管理

2023 年，将继续贯彻落实党中央“防范化解重大风险”的战略部署和中央、省、市经济工作会议精神，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，下好先手棋，打好主动仗，积极应对各类风险挑战，牢牢守住安全发展的底线。

一、继续加大债券争取力度。根据国务院、财政部相关政策，及早谋划、合理选择重点项目，组织申报 2023 年债券需求，争

取更多的项目收益与融资自求平衡的专项债券(以下简称项目收益专项债券)。下一步我们将加强与省财政厅对接,争取更大、更多倾斜支持,保障重点领域合理融资需求,为我市经济转型发展提供更加强有力的资金支撑。

二、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,加快谋划储备一批大项目好项目。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、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,确保政府债务不出任何风险。加强债务风险日常监测,对高风险领域及单位实施重点监控,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,综合施策完成年度化债任务,牢牢守住不发生重大风险的底线。

第七章 财税体制怎么改革

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：

（一）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；

（二）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；

（三）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 深化省以下财政管理体制改革

省以下财政管理体制是政府间财政关系制度的组成部分,对于建立健全科学的财税体制,优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安具有重要作用。党的十八大以来,我省不断推进省以下财政管理体制改革,省以下财政事权和支出责任划分改革和省直管县财政管理体制改革向纵深推进,加快推动县域经济转型发展的财政管理体制不断完善,权责清晰、财力协调、区域均衡的省以下财政关系逐步形成。

2022年5月,国务院办公厅印发了《关于进一步推进省以下财政体制改革的指导意见》(国办发〔2022〕20号),指导各地进一步理顺省以下政府间财政关系,逐步构建权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制。落实国务院文件精神,我省在深入调研、仔细测算、科学谋划、充分评估的基础上,目前已完成改革方案初稿的起草工作。我省改革方案重点完善省以下财政事权和支出责任划分、政府间财政收入划分、转移支付制度、财政管理四方面内容,着力构建权责清晰、财力协调、区域均衡、科学规范的省以下财政体制,推进基本公共服务均等化,为我省开启全面建设社会主义现代化新征程、全方位推动高质量发展提供坚实保障。

一、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。

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。

按照中央与地方财政事权和支出责任划分改革的总体部署，我省稳步推进省以下财政事权和支出责任划分改革相关工作，2018年以来，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9个领域的省级与市县财政事权和支出责任划分改革方案。目前，正在着手研究国防和水利领域的省级与市县财政事权和支出责任划分改革方案。

二、深化省直管县财政管理体制改革

为进一步激发县级发展经济、培植财源的积极性，充分释放县域经济活力，2017年，我省出台《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），规定从2018年1月1日起，从既有69个资金管理型省直管县中选择襄垣县、原平市、介休市、侯马市、孝义市、永济市6个县（市）开展深化省直管县财政体制改革试点工作，在这6个县试行体制管理型省直管县。在收入方面，试点县（市）与所属市在财政管理体制上由过去的上下级关系改变为平行关系，市级不再参与分享试点县（市）的财政收入，试点县（市）财政收入除上划中央和省级外全部留归当地。在支出方面，改革前市级通过自身财力安排给试点县（市）的各项配套支出仍由市级承担；改革后的各项新增支出，除法律法规规定外，原则上由省与试点县（市）两级负担，市级不再承担对试点县（市）

新增支出。此次改革从制度上重新定位省市县之间的财政关系，重点是在财政体制上明确改革后试点县（市）与所属市在财政管理体制上相互独立，使更多财力留在县级，将有力提升县级发展经济、培植财源的积极性。

2021年，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〔2021〕42号），进一步理顺省、市与体制管理型试点县（市）收入分享和支出负担政策。在收入分享方面，改革后对于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至试点县（市）。在支出负担方面，因扩围、提标或新出台各项新增支出，除国家另有规定外，对于省、市、县三级负担比例明确的，市级负担部分由省级分担；对于市、县两级负担比例由市级自行制定的，市级负担部分可以由试点县（市）分担。同时，明确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，在项目申报、资金下达、政府债券管理三方面比照“体制型直管县”管理，为充分发挥其示范引领带动作用提供财政政策支撑，助力高质量发展。

三、完善有助于推动县域经济加快转型的省以下财政体制

为激励县域经济加快转型，2017年，我省出台了《山西省人民政府办公厅关于改革完善财政管理体制促进县域经济转型发展的意见》（晋政办发〔2017〕176号），从改革财政奖补措施、调整省对县管理体制、完善专项转移支付管理方式、加大一般性转移支付保障力度等方面强化对县级加快转型发展的正向鼓励，引导县级进一步提升“转”的意识，强化“转”的举措。其中，改革财政奖补措施主要内容：2030年前，省财政对县级第三产业新兴产业、开发区全部行业产生的税收收入省级分成增量部分按100%奖励，充分调动了县级加快产业转型的积极性，

激发开发区发展的动力和活力，夯实全省转型创新发展的基础。

为进一步加快我省县域经济发展步伐，2021年，经省政府同意，省财政厅出台了《关于进一步完善省对县级财政、开发区财政奖补政策的通知》（晋财预〔2021〕24号），明确“十四五”期间对县级第三产业新兴产业、开发区全部行业税收奖励统一由“环比增量”调整为“定比增量”。其中：对县级（含县管开发区）第三产业、新兴产业以2019年为基数每年税收省级分成增量部分按100%奖励，对市管开发区全部行业以2020年为基数每年税收省级分成增量部分按100%奖励。通过以上政策调整，

“十四五”期间在县级落户的第三产业和新兴产业企业，以及在市管开发区落户的所有企业缴纳税收省级分成部分全部予以奖励，将充分发挥财政管理体制对县域经济转型发展的引导带动和保障支持作用，最大程度调动县级转型发展的主动性和当家理财的积极性，加速推动县域经济高质量转型发展。

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。

第四节 构建“五型财政”

山西财政将认真学习宣传贯彻党的二十大精神，深刻领会精髓要义，准确把握实践要求，守正创新、务实笃行，持续构建“五型财政”，高质量推动山西财政事业在新征程上踔厉奋发、勇毅前行。

一、凝心铸魂持续构建忠诚型财政

党的二十大报告鲜明指出，要把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节，使党始终成为风雨来袭时全体人民最可靠的主心骨。历史雄辩地证明，党的领导是党和国家事业不断发展的“定海神针”，坚持党的全面领导是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路。新时代十年，山西财政坚持把政治建设放在首位，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，不折不扣将党中央决策部署在全系统贯彻落实到位，确保了财政事业的正确发展方向。

山西省财政部门要牢固树立“以政领财、以财辅政”理念，牢牢把握政治机关属性，坚持和加强党对财政工作的全面领导。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，坚持把不折不扣贯彻落实与创造性贯彻落实有机结合，推动党中央大政方针及山西省委省政府决策部署落地落实。不断强化“财”服从服务于“政”的意识，加强对战略性、专业性重大问题的深入研究，主动参与全局性、长远性政策制定，发挥好专业化财经管理者作用，当好党委政府参谋助手，切实把忠诚担当奉献体现在财政工作的各方面、全过程。

二、用心聚力持续构建发展型财政

党的二十大报告鲜明指出，发展是党执政兴国的第一要务。没有坚实的物质技术基础，就不可能全面建成社会主义现代化强国。2020年5月，习近平总书记在山西考察时勉励我们“路子对了，就要坚持走下去，久久为功，不要反复、不要折腾。希望山西在转型发展上率先蹚出一条新路来”。山西财政始终牢记习近平总书记殷殷嘱托，紧盯重点领域关键环节，创新制定大事要事保障清单，统筹资金、集中财力优先保障转型发展重大战略，同时注重用好财政政策“工具箱”，打好“组合拳”，加力促进传统优势产业内涵集约发展、战略性新兴产业集群规模发展，全力支持山西转型蹚新路。

山西省财政部门要牢固树立科学理财理念。一方面，抓好财源税源建设，持续壮大财政实力。不折不扣贯彻落实国家宏观税收调控政策，发挥跨周期和逆周期调节作用，综合运用政策工具助企惠企，最大限度释放政策红利，努力形成“放水养鱼”“水多鱼多”的良性循环。在此基础上，切实抓好财政收入组织，坚决堵塞征管漏洞，做到依法征收、应收尽收。另一方面，持续优化支出结构，集中财力支持高质量发展。加强财政资金资产资源全要素统筹，建立健全财政大事要事综合协调保障机制，全力支持保障黄河流域生态保护和高质量发展、稳住经济一揽子政策措施、“两个转型”、中部城市群和太忻一体化经济区、市场主体倍增工程等重大战略任务。加强基础设施建设领域投融资等政策研究，深入开展政策创设，持续提升保障水平。同时，进一步强化对教育、科技、人才的资金支持、政策支撑和机制保障，全力支持办好人民满意的教育，加大重点领域和关键环节科技攻关投入，深化财政科技经费分配使用机制改革，加快引进和培育煤炭清洁高效利用、高端装备制造、大数据等领域高精尖缺人才，持

续打造一流创新生态，促进以高水平创新引领高质量发展。

三、暖心惠民持续构建共享型财政

党的二十大报告鲜明指出，为民造福是立党为公、执政为民的本质要求。必须坚持在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往。新时代十年，山西财政牢牢坚持公共财政取之于民、用之于民，坚持发展成果由人民共享，全省民生支出始终占一般公共预算支出的八成左右，支持保障生态环境、养老服务、医疗卫生、优抚救助、群众文化等方面一大批重点民生工程项目落地实施，全省基本民生保障水平稳步提升。

山西省财政部门要牢固树立人民至上理念，聚焦实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，一手增投入，一手建机制。把财政新增部分进一步向民生和社会事业倾斜。健全巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接机制，保持财政支持政策和资金规模总体稳定，接续推进脱贫地区发展。支持农业农村发展，加快推进农业高质量发展，扩规模、降成本、优品质、畅渠道，支持提升农村教育、医疗卫生、文化体育等公共服务水平。健全完善多层次社会保障体系，完善基本养老保险全国统筹分级分担机制，结合山西实际认真落实基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，统筹完善社会救助、社会福利、优抚安置等制度。多渠道筹资支持保障性安居工程建设。持续织密织牢全省社会保障网，托起人民群众稳稳的幸福。

四、匠心赋能持续构建创新型财政

党的二十大报告鲜明指出，深入推进改革创新，坚定不移扩大开放，着力破解深层次体制机制障碍，不断彰显中国特色社会主义制度优势，不断增强社会主义现代化建设的动力和活力，把我国制度优势更好转化为国家治理效能。新时代十年，山西财政

始终坚持用足用好改革这个关键一招，不断深化财政体制、预算制度和地方税体系等领域改革，有效促进了财政管理的科学化、精细化水平不断提升。

山西省财政部门要牢固树立改革创新理念，按照“健全现代预算制度，优化税制结构，完善财政转移支付体系”的要求，坚持问题导向，紧盯薄弱环节，持续深化改革，加快建立现代财税体制。进一步深化预算管理制度改革，深入推进预算支出标准体系建设，充分发挥标准对预算编制的基础性作用。加强预算绩效管理，前移绩效关口，扎实开展事前绩效评估，强化绩效运行监控和绩效评价结果应用，切实提高财政资金使用效益。从地方税种、地方税收管理权等方面提出合理科学的政策建议，加快建立税种科学、结构优化、规范公平、有利于全省高质量发展的地方税体系。以全面贯彻落实预算法及其实施条例为基础，进一步推进省以下财政体制改革，理顺省以下政府间财政关系。完善转移支付制度，引导财力向基层倾斜，促进省内地区间基本公共服务均等化。

五、恒心强基持续构建安全型财政

党的二十大报告鲜明指出，国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提。必须坚定不移贯彻总体国家安全观，把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程，确保国家安全和社会稳定。新时代十年，山西财政牢固树立底线思维，统筹发展和安全，正确处理防风险与促发展的关系，密切关注基层财政运行情况，兜牢兜实“三保”底线，持续强化政府债务风险管理，开好前门，严堵后门，妥善化解存量，强化动态监督，牢牢守住不发生系统性区域性风险的底线。

山西省财政部门要牢固树立可持续发展理念，进一步强化风险意识、底线思维，做好应对各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件的

预案，不断增强发展的安全性。坚守基层“三保”底线。坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，健全“三保”预算事前审核和事中监控机制，督促全省各级财政合理安排支出，坚决兜牢“三保”底线。坚守政府债务风险底线。健全规范政府举债融资机制，强化政府债券“借、用、管、还”全过程管理，分类推进融资平台公司市场化转型，抓实政府性债务风险化解工作，严守不发生系统性区域性风险底线。坚守金融风险底线。完善金融资本管理制度，对金融领域风险高度关注、提早防范，积极稳妥化解金融机构及衍生风险，坚决筑牢风险“防火墙”。

第八章 预算管理怎么改革

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《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。我省也制定了《山西省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》（晋政发〔2015〕19号）。

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。”2021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〔2021〕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〔2021〕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 做好预算公开，提高预算透明度

一、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。严格落实《预算法》及《预算法实施条例》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；各部门所属单位的预算、决算及报表，应当在部门批复后20日内由单位向社会公开。

中央和我省不断完善相关制度，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。

二、2022 年预决算信息公开情况

近年来，我市按照上级部署，大力推动预决算公开工作，财政透明度不断提高。

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全市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和细化；除正式报告和预算草案外，还报送了《政府预算解读》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。根据《预算法》规定，市财政局在市人民代表大会或其常务委员会批准后 20 日内将政府预决算信息及时在政府门户网站进行了公开，具体包括：预决算草案报告、上级转移支付情况、举借债务情况、政府债务限额、余额、使用安排及还本付息、“三公”经费预决算情况、绩效评价工作开展情况、专项扶贫资金项目实施计划和报告附表（包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金四本预算，按支出功能分类公示到项级，按支出经济分类公示到款级、专项转移支付分项目公开）。

三是做好部门预决算信息公开工作。积极推进部门公开工作。除涉密单位外，全市共有 189 个预算单位（部门预算公开 189 个单位，部门决算公开 272 个单位）按要求在政府门户网站公示了单位的预决算信息及“三公”经费预决算信息，具体包括：部门职责、机构设置情况及年度工作计划、部门预决算收支增减变化、上级专项转移支付、重点项目绩效目标及绩效评价结果、政府采购和购买服务、机关运行经费、“三公”经费预决算及专业性较强的名词解释等，一般公共预算支出功能分类公示到项级科目，一般公共预算基本支出经济性质分类公示到款级科目。

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。近年来我省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

从2014年开始，省财政厅陆续出台了《山西省财政厅省级财政专项资金管理办法》、《关于加强财政支出管理硬化预算约束的意见》、《山西省财政厅关于财政专项资金分配职责的规定》等一系列制度，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。2020年，为对标财政部预算一体化管理规范 and 省委不能腐制度建设的要求，省财政厅新制定印发了《省级财政专项资金管理办法》，包括专项资金的设立、调整、退出、预算编制和资金分配、预算执行、绩效管理、信息公开、监督检查等方面，全过程、全方位对专项资金进行规范管理。2021年，省财政厅印发《财政专项资金监管办法》，重点从规范专项资金管理、建立完善监管机制、明确各部门监管责任分工等方面建章立制，进一步扎牢规范财政资金使用管理的制度“笼子”，有效保障财政资金安全、提高资金使用效益。

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，部门项目库由省级和市、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；年度预算经省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省本级支出和省对下转移支付，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，省财政厅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法及时限要求、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、不符合全省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，并积极扩大提高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，由市、县实施更为便捷有效的资金，主管部门应当采取因素法分配，选取由权威机构统计的若干指标，提出因素、权重、分配公式并商省财政厅同意后，提出专项资金分配计划，由省财政厅切块下达到市、县财政，市、县主管部门分配到具体项目。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，

应积极推行竞争性分配方式，并按照省财政厅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省委、省政府确定的亟需支持的重点领域，提高专项资金使用效益。对已分配下达省级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。年底除科研项目资金和中央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省财政。

六、加强专项资金全面绩效管理

专项资金全面实施预算绩效管理，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。省财政厅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 加强“三公”经费管理

我市认真贯彻落实中央“八项规定”精神和《党政机关厉行节约反对浪费条例》，严格控制一般性支出，强力规范“三公”经费，不断降低行政成本，兑现了政府“三公”经费只减不增的庄严承诺。

一是完善制度建设，健全加强“三公”经费管理、严控一般性支出的长效机制。近年来，我市陆续制定了《孝义市人民政府

办公室关于严格预算约束加强支出管理的意见》、《孝义市进一步加强增收节支工作的意见》、《孝义市党政机关市内公务活动接待从简的规定的通知》、《孝义市市直机关会议费管理办法》、《孝义市党政机关差旅费管理办法》、《孝义市党政机关培训费管理办法》等。针对“三公”经费，出台了《孝义市人民政府办公室关于转发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》、《进一步加强“三公”经费管理、严格财经纪律的通知》、《“三公”经费管理办法》等文件，进一步强化了严格支出管理，厉行勤俭节约，反对奢侈浪费的规定。

二是严控“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。近几年，我市出国经费一直为零。

2023年财政预算安排“三公”经费1837万元，比上年减少3万元。

三是硬化“三公”经费预算约束。要求全市各部门（单位）严格实行“双控”管理，即“三公”经费预算安排不超过上年度预算，年度预算执行不超过当年预算。在年初预算编制中，要求各部门（单位）将“三公”经费合理细化，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，严禁超预算或无预算安排“三公”经费支出。

四是强化“三公”经费执行监控，加大“三公”经费公开力

度。充分运用一体化系统监控预警，强化预算单位主体责任，对“三公”经费管理使用不规范、不到位问题进行严肃问责。按照“公开为常态、不公开为例外”原则，要求全市各部门（单位）依法依规公开“三公”经费预决算信息，进一步增强公开透明度。2022年，全市189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。

第五节 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”的现在财政预算管理机制，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，山西省预算管理一体化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。

根据《财政部关于印发〈财政部整合下发地方应用软件工作方案〉的通知》（财办〔2021〕25号）等相关文件要求，2022年度省财政积极推进财政部下发地方应用软件整合工作，纳入一体化建设的系统7个，分别是山西省预算执行信息管理系统、山西省部门决算报表管理系统、山西省部门决算报表管理系统、山西

省地方政府性债务管理系统、山西省政府财务报告管理系统、山西省直达资金监控系统和山西省行政事业单位资产信息管理系统；与一体化系统对接的系统 2 个，分别是山西省社会保障资金信息管理系统和地方政府性债务管理系统（穿透式监测系统）。

山西省预算管理一体化系统的上线，是我省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作出财政新的贡献。

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，我市建立了本级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，市财政局与市国资委、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。

《孝义市人民政府关于 2021 年度行政事业性国有资产管理情况的专项报告》显示：截至 2021 年末，全市国有企业（不含金融企业）资产总额 110.54 亿元，负债总额 72.32 亿元、国有资本权益 38.22 亿元。全市国有金融企业资产总额 243.53 亿元、负债总额 220.75 亿元、所有者权益 22.78 亿元。全市行政事业性资产总额 106.57 亿元、负债总额 30.36 亿元、净资产总额 76.21

亿元。我市煤、铝资源丰富，境内储煤面积 783.5 平方公里，探明储量 70.7 亿吨，铝土矿探明储量 2.39 亿吨。

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市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，对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行修订，进一步完善行政事业性国有资产管理度体系。二是提升资产管理效能。强化部门资产绩效管理意识，推进行政事业单位资产调剂使用，促进低效运转或长期闲置、超标准配置的资产挖潜盘活。三是加快全市行政事业单位长期已使用在建工程转固工作。2022 年出台《关于进一步加快全市行政事业单位长期已使用在建工程转固工作的通知》，对全市行政事业单位资产业务进行规范化管理，重点督导资产数量大、价值高、竣工时间久远的住建等 9 家单位在建工程转固资产完成约 27 亿元。

第九章 全面实施预算绩效管理

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础，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预算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。财政部门要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

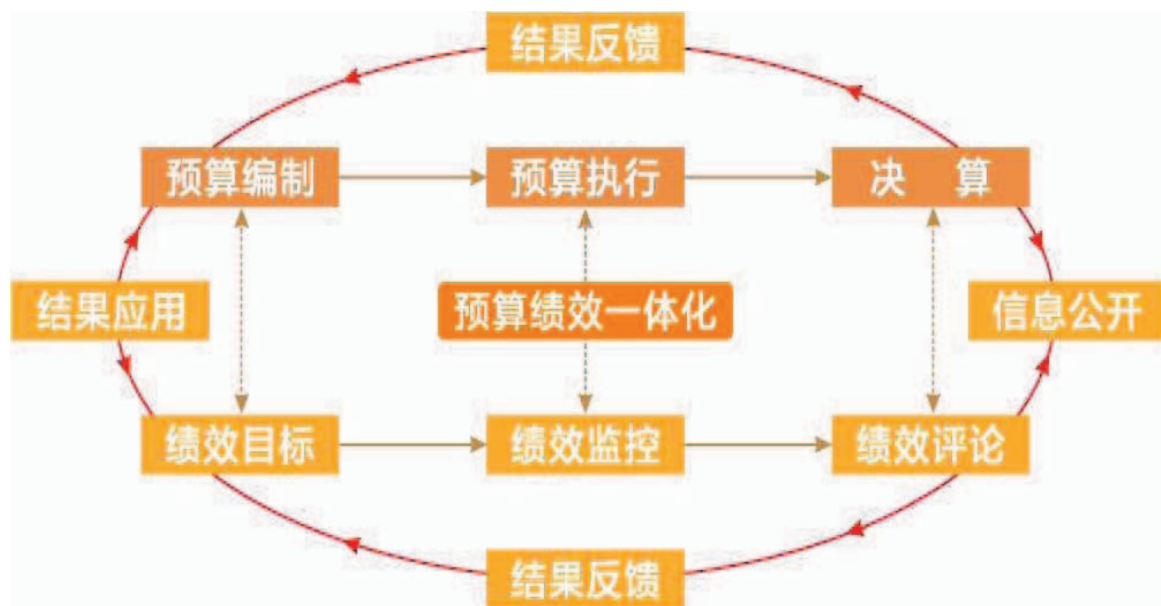
预算绩效评价是预算绩效管理的重要手段。预算编制时，预算部门和单位结合预算评审、项目审批等，以绩效为导向，建立新出台重大政策、项目事前绩效评估论证制度，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合

规性、预算编制准确性等,投资主管部门加强基建投资绩效评估,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,必要时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。

图 15, 预算绩效管理图



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，市财政局深入贯彻落实中央、省、市关于全面实施预算绩效管理的决策部署，建立健全“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系，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，注重评价结果应用，促进预算和绩效管理一体化，不断推动财政管理提质增效，为我市全方位推动高质量发展提供坚实保障。

一、完善制度体系，夯实预算绩效管理基础

2022年，继续加强制度建设，出台了《关于全面实施预算绩效管理的实施方案》，进一步拓展预算绩效管理范围，深入推进预算绩效管理提质增效。二是重新修订了《部门预算绩效运行监控管理》，进一步规范各部门预算绩效运行监控，提高预算执

行效率和资金使用效益。三是印发了《部门预算绩效目标管理》明确了各预算部门支出绩效目标管理范围及职责分工,规范部门支出绩效目标编制要求、编制方法及编制程序,加强部门绩效目标管理。另外还制定出台了《财政支出事前绩效评估管理》,《项目支出绩效评价管理》,《部门(单位)整体支出绩效评价管理》、《预算支出绩效评价结果应用管理》等暂行办法,为实现我市2023年预算绩效管理全覆盖提供了完善的制度保障。

二、突出绩效导向,推进绩效目标管理全覆盖

积极展开事前绩效评估。在2023年度预算编制中,要求各部门(单位)对拟新增500万元(含)以上且需市财政安排资金的重大项目和政策开展事前绩效评估,绩效评估结果作为财政项目库入库、申请预算的必要条件。扩大绩效目标编报范围。在编制2023年度预算中,要求除财力性一般转移支付外,所有项目(包括基本支出项目)均要填报项目绩效目标,绩效目标与预算同步编报、同步审核、同步批复、同步下达。按照项目库管理和预算编制流程,加强绩效目标审核,对未按要求设定绩效目标或审核未通过的项目,不予安排预算。

三、加强绩效事中监控,促进绩效目标实现

2022年,根据《孝义市部门预算绩效运行监控管理暂行办法》,对财政资金安排的政府采购、维修改造和政府购买服务等项目开展重点项目事中监控,并对财政资金执行率偏低的部分项目进行了专项核查,督促单位加快项目实施进度和支出进度。

四、加强统筹协调,推动绩效评价扩围增效

2022年市财政局组织各部门(单位)开展项目绩效自评,实现了本级所有项目资金绩效自评全覆盖。为提高绩效自评质量,加大了对部门绩效自评结果的审核力度,选取涉及重大民生的13个项目共计5.1亿元开展重点绩效评价,6个单位开展整

体绩效评价,并对评价过程中发现的违规问题,责令限期整改落实。

五、加大信息公开力度,推动绩效管理责任落实

推动预算绩效信息随部门预决算向社会公开。在2022年度部门预算公开中,95个部门中有92个部门公开了预算绩效管理情况,有78个部门以项目绩效目标申报表的形式公开了预算绩效目标;在2021年度部门决算公开中,96个部门中除3个涉密部门外,92个部门公开了预算绩效管理情况,其中,75个部门按要求公开了266个项目绩效自评表,29个部门公开了45份重点项目和部门(单位)整体绩效评价报告。

第十章 人大审查预算怎么开展

第一节 市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及本级总预算执行情况的报告；批准本级预算和本级预算执行情况的报告。

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本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；有权撤销本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）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。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；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。市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。市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。市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。

(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)

对市本级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);对市本级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

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。

市级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。

五、建立预算联网监控系统

为贯彻落实全国人大和省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，吕梁市人大办公室印发《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年以来全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。

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) 预算的编制是否完整, 是否符合本法第四十六条的规定;

(六) 对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当;

(七) 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;

(八) 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。