关于玉溪市2017年地方财政预算执行情况和2018年地方财政预算草案的报告（书面）

——2018年2月2日在玉溪市第五届人民代表大会第一次会议上

玉溪市财政局

各位代表：

受市人民政府委托，现将玉溪市2017年地方财政预算执行情况和2018年地方财政预算草案提交市第五届人民代表大会第一次会议审查，并请市政协各位委员和列席会议的同志提出意见。

一、2017年地方财政预算执行情况

2017年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全市各级各部门深入贯彻落实中央、省、市各项决策部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持以新发展理念引领经济发展新常态，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，紧扣“5577”总体思路，凝心聚力稳增长、调结构、促改革、保生态、惠民生、防风险，全市经济运行保持了总体平稳、稳中有进、进中向好的良好态势，财政改革发展有序推进，预算执行情况较好。

（一）一般公共预算执行情况（快报数）

全市一般公共预算收入完成137.2亿元，为年初预算的100.7%，比上年决算数增长4.7%。支出完成262.1亿元，为年初预

算数的109.1%，比上年增长12.3%。

全市一般公共预算收支平衡情况是：一般公共预算收入137.2亿元，转移性收入108亿元，上年结余收入0.2亿元，调入资金26.5亿元，调入预算稳定调节基金4.8亿元，地方政府债券转贷收入71.7亿元，收入总计348.5亿元。一般公共预算支出262.1亿元，转移性支出20.4亿元，地方政府债券还本支出58.1亿元，安排预算稳定调节基金7.7亿元，支出总计348.3亿元。收支相抵，年终结转0.2亿元。

市本级一般公共预算收入完成60.4亿元，为年初预算的105.6%，比上年决算数增长9.8%；支出完成69.8亿元，为年初预算的120.9%，比上年决算数增长24.5%。

市本级一般公共预算收支平衡情况是：一般公共预算收入60.4亿元，转移性收入125.6亿元，上年结余收入0.1亿元，调入资金4亿元，债券转贷收入71.7亿元，收入总计261.8亿元。一般公共预算支出69.8亿元，转移性支出130.3亿元，债券转贷下级支出19.7亿元，债券还本支出38.4亿元，安排预算稳定调节基金3.4亿元，支出总计261.6亿元。收支相抵，年终结转0.2亿元。

高新区一般公共预算收入完成6.7亿元，为年初预算的102.7%，比上年决算数增长13%。支出完成7.1亿元，为年初预算数的134.4%，比上年增长42.1%。

高新区一般公共预算平衡情况：一般公共预算收入6.7亿元，转移性收入1.4亿元，调入资金0.3亿元，收入总计8.4亿元。一般公共预算支出7.1亿元，上解支出1.3亿元，支出总计8.4亿元。收支平衡。

（二）政府性基金预算执行情况（快报数）

全市政府性基金预算收入完成30.8亿元，为年初预算的78.6%，比上年决算数增长33.2%。支出完成19.9亿元，为年初预算的42.8%，比上年下降17.8%。（全市及市本级政府性基金收支均未完成年初预算的主要原因是受政府宏观调控及市场影响，土地交易项目未能完成年初预期，收支相应减少）。

全市政府性基金预算收支平衡情况是：基金预算收入30.8亿元，转移支付收入1.5亿元，上年结余收入5.4亿元，债券转贷收入17.8亿元，收入总计55.5亿元。基金预算支出19.9亿元，基金调出10.1亿元，债券还本支出17.8亿元，支出总计47.8亿元。年终结转7.7亿元。收支平衡。

市本级政府性基金预算收入完成5.9亿元，比上年决算数增长25.5%；支出完成2.8亿元，比上年决算数增长86%。

市本级政府性基金预算收支平衡情况是：基金预算收入5.9亿元，转移性收入1.6亿元，上年结余收入2.9亿元，债券转贷收入17.8亿元，收入总计28.2亿元。基金预算支出2.8亿元，转移性支出2.1亿元，债务还本支出16.8亿元，债券转贷下级支出1亿元，支出总计22.7亿元。年终结转5.5亿元。收支平衡。

高新区政府性基金预算收入完成3.1亿元，比上年决算数增长57.2%；支出完成3.4亿元，比上年决算数增长134.8%。

高新区政府性基金预算收支平衡情况是：基金预算收入3.1亿元，上年结余收入0.8亿元，收入总计3.9亿元。基金预算支出3.4亿元，调出资金0.4亿元，支出总计3.8亿元。年终结转0.1亿元。收支平衡。

（三）社会保险基金预算执行情况（快报数）

全市社会保险基金预算收入完成80.2亿元，为年初预算数的116.6%，比上年决算数增长24.1%。支出完成68.7亿元，为年初预算的118.8%，比上年决算数增长27.7%。当年收支结余11.5亿元，年终结转99.9亿元。

市本级社会保险基金预算收入完成38.3亿元，为年初预算数的109.6%，比上年决算数增长66.7%。支出完成25.7亿元，为年初预算的106.2%，比上年决算数增长84.7%。当年收支结余12.6亿元，年终结转75.3亿元。

高新区社保基金预算未发生收支。

（四）国有资本经营预算执行情况（快报数）

全市国有资本经营预算收入完成744万元，为年初预算数的907%，比上年决算数增长370.9%。支出完成744万元，为年初预算的907%，比上年决算数增长370.9%，其中：调出资金645万元。（收支增幅较大的原因是红塔区预算执行中新增南陵园公墓分成收入526.12万元，影响了全市收支数大幅增长）。

全市国有资本经营预算收支平衡情况是：国有资本经营预算收入744万元，国有资本经营预算支出99万元，调出资金645万元，支出总计744万元，收支平衡。

市本级国有资本经营预算收入完成131万元，为年初预算数的87%，比上年决算数下降3.1%。支出完成131万元，为年初预算的87%，比上年决算数增长3.1%。

市本级国有资本经营预算收支平衡情况是：国有资本经营预算收入131万元，国有资本经营预算支出91万元，调出资金40万

元,收支平衡。

高新区国有资本经营预算未发生收支。

以上均为快报数,省财政厅批复我市2017年财政决算后,部分数据会有所变化,届时再向市人大常委会报告变化情况。

(五)其他特殊说明事项

1.地方政府债务管理情况。省财政厅核定我市2017年地方政府债务限额564.9亿元,截至2016年末,全市政府债务余额506.67亿元;2017年末,全市地方政府债务余额为509.88亿元。

2.2017年新增债券资金调整情况。2017年下达市直相关部门的债券资金1095.5万元,截止年底未形成实际支出,按新增债券资金管理相关规定,经市政府批准,全部收回财政重新安排红塔区殡葬改革专项经费1095.5万元。

3.2016年新增债券资金整改情况。2017年审计发现,市本级下达相关部门的新增债券资金用于经常性支出859.6万元,属于未按规定用途使用新增债券资金,要求予以整改。经报市人民政府同意,市级财政已收回未按规定使用的2016年新增债券资金859.6万元,并调整用于玉江大道提升改造工程。

各位代表,过去的一年,全市财政系统认真把握新常态下财政工作的规律和特点,更加注重目标和问题导向,认真做好“开源、节流、盘活、争取、规范”五篇文章,加大改革创新力度,狠抓收支管理,创新投入方式,强化风险管控,夯实基础工作,努力促进全市经济社会持续健康发展。主要做了以下工作:

一是多措并举抓收支。面对异常严峻的收入形势和愈加突出的预算平衡压力,及时召开全市财政、国资、金融工作会和财税形

势分析会等专题会议，科学研判，综合施策，力促年度财政收支目标的顺利完成。在经济下行压力加大、烟草收入下滑、税源有限的大环境下，各级财税部门积极克服国务院六项减税政策、营改增及清理涉企收费基金等减收因素的不利影响，及时量化分解任务，建立税收征管信息交换平台，运用“大数据”查补税款，全面开展收入质量大核查，加快支出进度以支促收，增强了收入的稳定性和可持续性。紧抓国家政策机遇，加大对上争取协调力度，全年共争取中央、省各类补助资金114.4亿元，同比增长4.9%。争取省级转贷债券资金89.74亿元。同时我市被列为全国第二批山水林田湖草生态保护修复工程试点，争取到中央10亿元资金支持。明确支出进度考核、督办、约谈制度，采取按月考核通报排名、年终综合考评扣分扣款等有效措施，将支出进度考核结果与下一年度项目支出预算规模直接挂钩，有力提高了预算执行进度和资金使用效益，支出进度和均衡性进一步增强。积极发挥财政资金的保障作用，把一般公共服务、教育、科学技术等“八项支出”作为促进经济增长的重要手段，力促支出进度与重点项目实施进度更加契合、更相匹配，全市“八项支出”完成225.67亿元，同比增长33.2%，有效发挥了财政支出对经济增长的拉动作用。

二是精准预算促“三保”。围绕保工资、保运转、保基本民生，突出“精准”二字，科学编制本年度预算。坚持有财力才安排预算，有预算才有支出，努力做到预算执行与预算安排一一对应，避免执行过程中出现大起大落。坚持与时俱进，完善编审体系，对上年支出不理想的项目，压减或不再列入本年度预算编制，确保预算编制做到科学、精准。坚持远近结合，编制市本级2018年—2020年三

年中期财政规划，改变了过去“规划是规划、预算是预算”的两张皮状况，发挥了规划的引领作用。坚持科技创新，通过争取省财政厅的支持，玉溪市财政局在全省率先建成预算标准化管理平台，实现基础数据采集、业务流程、管理平台三个标准化，打通了预算—指标—项目—支付各个环节的信息通道，使预算编制到执行全过程置于各部门监督之下。坚持项目优先，项目前期经费从1亿元增加到2亿元，以此来推动部门和县区做实做强项目储备，提高项目的科学性和可执行性，改变了以前年度“资金等项目”的被动局面。

三是注重实效强管理。坚持标本兼治，着眼源头治理，探索建立长效机制，依法理财、规范管理能力不断提升，财税体制改革举措成效显著。强化非税收入预算管理，全省第一家出台了《玉溪市市级非税收入预算管理办法》，将市级非税收入的收入预算和支出预算用制度形式加以规范，实现了非税收入预算编制与部门预算的无缝对接。率先在全省建立县乡财政增收激励机制，出台了完善县乡财政管理体制促进财政增收的实施意见，乡镇的增收不但不分成，市里还给予奖励，有效调动了乡镇抓财源促增收的积极性。完善市级专项资金管理办法，出台了专项资金清单目录管理办法、项目库管理办法，细化明确了绩效目标、使用范围、管理职责、执行期限、申报程序、信息公开等内容，扎紧了专项资金管理的制度笼子。强化财政资金审批管理，进一步硬化预算约束，规范审批流程。严控三公经费，2017年“三公”经费下降16.78%。持续推进预算公开，建立了更加完善、更加规范的预算公开制度，市、县两级均按《预算法》要求公开了政府预决算和部门预决算，实现了公开面、及时率两个百分百。启动实施重点支出绩效再评价工作，选

取市林业局木本油料产业发展经费、市工信委生物医药发展专项资金、市民政局居家养老项目补助经费、市委宣传部陶瓷文化产业发展专项资金4个项目开展绩效再评价，对评价中发现的问题及时督促单位整改落实。强化财政监督检查，以重大财税政策落实和各项民生支出为重点，加大预算执行监督、会计监督、非税收入检查和重点专项资金检查力度，确保财政资金安全、规范、有效使用。健全内控机制，严格内部监督，建立了一个基本制度和七个风险防控管理办法，为提高工作效率、防范财政风险提供了制度保障。强化政府和社会资本合作模式的规范管理，有效发挥拉动社会资本的作用，截止2017年底，玉溪市列入财政部PPP示范项目5个，投资总额49.09亿元；省级示范项目4个，投资总额27.2亿元。

四是完善机制保民生。认真落实党和政府各项惠民政策，统筹整合资金，强化跟踪问效，千方百计加大财政投入，有效动员社会力量积极参与。加大对精准脱贫的投入，支持实施易地扶贫搬迁、产业扶贫、贫困劳动力转移就业、教育扶贫、健康扶贫、生态扶贫、社会保障兜底扶贫、培育壮大贫困村集体经济等各项工作，各级投入财政扶贫专项资金4.52亿元，比上年增长14.9%。深入开展财政涉农资金整合工作，切实解决长期以来资金使用“碎片化”等问题，初步形成“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个口子放水”的统筹整合使用机制。支持增加城乡居民收入，落实城乡养老、城乡医保、机关事业单位人员津补贴改革等政策，拉动城镇居民收入增长。坚持教育优先发展，全市财政教育投入48.32亿元；全力推进教育“全面改薄”工作，完善经费保障机制，不断提升义务教育均衡水平。安排资金30.52亿元，支持社会保障和就业工作；实施社

保扩面提标工程，推进城乡居民医保整合；落实“就业创业玉溪”行动计划，确保年内新增城镇就业人员2.5万人，城镇登记失业率控制在4.3%以内。深化医药卫生体制改革，安排资金26.35亿元；实施全民参保计划、调整城乡医保人均筹资、基本公共卫生服务人均补助等标准；完善公共卫生服务体系，健全完善公立医院经费补偿机制。加大文化旅游投入，支持农村基层综合文化服务中心建设，加强公共文化服务体系建设，增加旅游发展专项引导资金，提升重点景区基础设施建设，支持打造高端旅游品牌。

各位代表，2017年财政工作取得的新进展、新成效，是市委坚强领导、科学决策的结果，是各级人大、政协及代表和委员们监督指导的结果，是省财政厅及省级相关部门大力支持的结果，也是全市上下协同配合、奋力拼搏的结果。同时，我们也清醒地看到，随着税制改革和减税降费政策效应的逐步显现，财政收入增速进一步放缓；财政支出结构虽然有所改善，但各种刚性支出增长较快，财政平衡压力越来越大，支出效益有待提高；财政资金统筹整合和即期效应发挥仍不够明显，资金等项目、项目等资金的现象仍然存在，财政资金使用的安全性、有效性仍需提高；部分财政干部的思维观念和理财能力同引领新常态的要求还不相适应。我们将正视这些问题，持续深化改革、强化举措，切实加以解决。

二、2018年地方财政预算草案

2018年，我市面临的经济环境复杂多变，经济稳中向好的态势还不明显，下行压力依然较大。反映在财政收支上，一方面，由于经济增速趋缓，烟草持续下滑，工业品出厂价格低位徘徊，房地产市场一直低迷，政策性减税降费效果继续显现，全年地方收入增

长乏力；由于清理整合专项资金，上级推行项目资金竞争性分配，我市争取中央、省支持的难度进一步加大，上级转移支付增长基本到了极限；另一方面，财政支出刚性较强，积极的财政政策加力提效，支持供给侧结构性改革以及脱贫攻坚、生态环境保护等增支需求旺盛。总体上看，2018年财政形势更加严峻，预算平衡面临极大压力。

2018年全市财政工作和预算编制的总体要求是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和习近平总书记系列重要讲话特别是视察云南重要讲话精神，按照市委五届五次全会的部署，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立五大发展理念，做实“开源、节流、盘活、争取、规范”五篇文章，认真落实积极的财政政策并加力提效，更好发挥财政政策在稳增长和调结构中的重要作用；以推进供给侧结构性改革为主线，着力补齐扶贫脱贫短板、生态环境短板、产业发展短板、基础设施短板和科技创新短板，保障基本公共服务，强化民生托底；深化财税体制改革，完善预算管理制度，调整优化支出结构，创新财政投入方式，加大财政资金统筹整合使用力度；认真落实中央八项规定及实施细则精神，牢固树立过“紧日子”的思想，压缩一般性支出；强化政府性债务管理，守住不发生系统性风险底线，促进全市经济社会持续健康发展。

2018年主要预算指标安排建议如下：

（一）一般公共预算

全市一般公共预算收入安排141.3亿元，比上年快报数增长3%以上。支出安排264.7亿元，比上年快报数增长1%。

全市一般公共预算收支平衡情况是：一般公共预算收入141.3亿元，转移性收入126.9亿元，上年结余收入0.2亿元，调入资金18.3亿元，收入总计286.7亿元。一般公共预算支出264.7亿元，转移性支出22亿元，支出总计286.7亿元。收支平衡。

市本级一般公共预算收入安排62.2亿元，比上年快报数增长3%。支出安排70.5亿元，比上年快报数增长1%。

市本级一般公共预算收支平衡情况是：一般公共预算收入62.2亿元，转移性收入145.4亿元，上年结余收入0.2亿元，调入资金3.3亿元，收入总计211亿元。一般公共预算支出70.5亿元，转移性支出140.5亿元，支出总计211亿元。收支平衡。

高新区一般公共预算收入安排7.3亿元，比上年快报数增长10%。支出安排8.3亿元，比上年快报数增长17.4%。

高新区一般公共预算收支平衡情况是：一般公共预算收入7.3亿元，转移性收入1.8亿元，调入资金0.8亿元，收入总计9.9亿元。一般公共预算支出8.3亿元，一般性转移支付1.4亿元，专项转移支付0.2亿元，支出总计9.9亿元，收支平衡。

（二）政府性基金预算

全市政府性基金预算收入安排49.4亿元，比上年快报数增长60.4%。支出安排21.9亿元，比上年快报数增长9.7%。

全市政府性基金预算收支平衡情况是：基金预算收入49.4亿元，转移支付收入1.5亿元，上年结余收入7.7亿元，收入总计58.6亿元。基金预算支出21.9亿元，基金调出9.4亿元，债券还本支出27.3亿元，支出总计58.6亿元。收支平衡。

市本级政府性基金预算收入安排10.1亿元，比上年快报数增

长72.1%。支出安排3.4亿元，比上年快报数增长18.7%。

市本级政府性基金预算收支平衡情况是：基金预算收入10.1亿元，转移性收入1.5亿元，上年结余收入5.5亿元，收入总计17.1亿元。基金预算支出3.4亿元，转移性支出2亿元，债券还本支出11.7亿元，支出总计17.1亿元。收支平衡。

高新区政府性基金预算收入安排5亿元，比上年快报数增长62.7%。支出安排4亿元，比上年快报数增长16.3%。

高新区政府性基金预算收支平衡情况是：基金预算收入5亿元，上年结余收入0.1亿元，收入总计5.1亿元。基金预算支出4亿元，调出资金0.8亿元，支出总计4.8亿元。年终结转0.3亿元。

（三）社会保险基金预算

全市社会保险基金预算收入安排72.5亿元，比上年快报数减少9.6%，支出安排59.5亿元，比上年快报数下降13.4%。年终结转预算113.9亿元，比上年快报数增长14%（收支减少是因为2017年机关事业单位基本养老保险基金预计执行数包含2014年10月以来改革实施准备期的清算收入和支出数）。

市本级社会保险基金预算收入安排34.2亿元，比上年快报数下降10.7%；支出安排24.8亿元，比上年快报数下降3.8%。年终结转预算84.6亿元，比上年快报数增长12.4%。

高新区社保基金预算未安排收支。

（四）国有资本经营预算

全市国有资本经营预算收入安排2,016万元，比上年快报数增长171%。支出安排916万元，比上年快报数增长559%。国有资本经营预算收入及调出资金较大的原因是2018年市属国有企业房

租收入增加及高新区收入增加600万元，缴入国库后调入一般公共预算安排支出。

全市国有资本经营预算收支平衡情况是：国有资本经营预算收入2,016万元，国有资本经营预算支出916万元，调出资金1,100万元，支出总计2,016万元，收支平衡。

市本级国有资本经营预算收入安排1,208万元，比上年快报数增长822.2%。支出安排108万元，比2017年快报数增长18.7%。

市本级国有资本经营预算收支平衡情况是：国有资本经营预算收入1,208万元，国有资本经营预算支出108万元，调出资金1,100万元，支出总计1,208万元，收支平衡。

高新区国有资本经营预算收入安排600万元，支出安排600万元。2017年高新区国有资本经营预算支出无数据，无法计算增减率。

高新区国有资本经营预算收支平衡情况是：国有资本经营预算收入600万元，国有资本经营预算支出600万元，收支平衡。

需要特别报告的事项：

1.按照《预算法》规定，在2018年预算年度开始后和市人民代表大会批准预算之前，为保障市本级正常运转，市财政已将需下达的基本支出42,122万元（其中，1—2月人员工资14,600万元，社会保障支出7,900万元，一季度公用经费5,212万元、公务交通补贴913万元、综合考核奖6,218万元、离退休生活补助3,256万元、奖励性绩效工资　4,023万元）提前下达各部门。同时，下达了急需安排的项目资金6,643万元，其中人民代表大会会议经费140万元，政协会议经费80万元、春节送温暖经费560万元、政府债券1—2月付息及服务费支出4,351万元、农业综合开发项目资金1,512万元。

2.国库权责发生制的事项。根据《中华人民共和国预算法》和《财政总预算会计制度》等有关规定，将市本级2017年末预算单位形成的财政授权支付额度结余20,728万元，按权责发生制核算，转列当年支出，其中：一般公共预算支出19,838万元、政府性基金支出890万元。形成的主要原因有以下几个方面：

（1）根据合同约定及部分项目未能竣工结算等原因，部分项目资金2017年度内不具备拨付条件，需在以后年度待具备支付条件后才能支付；

（2）部分中央、省专项资金下达我市时间较晚，导致资金下达预算单位后，预算单位未能及时支付资金；

（3）部分非税收入年末收缴入库时间较晚，导致财政局相关科室办理资金清算时间较紧，因此资金下达预算单位后未能及时支付出去，形成结余；

（4）部分基本支出指标由于年度执行中发生人员调动、退休，以及厉行节约等原因形成少量结余，该部分资金2018年度将通过盘活存量收回财政统筹使用。

三、锐意进取，改革创新，切实做好2018年各项财政工作

2018年是落实党的十九大精神的开局之年，也是决胜全面建成小康社会的关键之年。我们将围绕中心，服务大局，积极进取，奋发有为，充分发挥财政职能作用，重点抓好以下工作：

（一）持续增强财政保障能力。坚持组织收入和向上争取“两手抓、两条腿走路”的方针，做大财政蛋糕，增强财政保障能力。一方面，狠抓辖区收入组织工作。密切关注国家税制改革动向，健全完善税收保障机制，加强重点企业、重点行业、重点工程的税源监

管，加大稽查力度，强化依法征管，做到应收尽收、颗粒归仓；充分调动县乡组织收入积极性，加大奖励力度，鼓励县乡培植财源、增加收入。创新非税收入征缴制度，推广运用电子化征管系统，提高征管效率和水平。加大资产盘活力度，将政府可变现资产出售给平台公司，再向平台公司租用，既可增加财政收入，也可加大公司资产及现金流。投融资体制改革进一步深化，为我市经济社会发展注入强大活力。另一方面，狠抓向上争取工作。准确把握国家政策导向和支持重点，着力在均衡性转移支付、重点生态功能区补助、山水林田湖生态修复保护工程、新增政府债券额度，以及扶贫、生态环保、科技创新等方面加大争取力度。跟进中央、省专项竞争性分配方式改革，选取部分市级专项进行竞争性分配试点，引导各县区、各部门适应新形势、增强竞争力，夯实项目库储备，做实做细项目，力促中央、省各类补助持续增加，确保财力总量稳定增长。

（二）开足马力支持经济发展。围绕党的十九大对财政工作的新部署，积极引领经济发展新常态，多措并举抓好七大重点产业，全力推动卷烟及配套、矿冶及装备制造等传统产业提质增效，切实筑牢支柱税源，支持新兴产业快速发展力度，努力开辟新税源。强化放水养鱼意识，落实财税优惠政策，减轻税负、培育税基、激发活力。深化供给侧结构性改革，支持传统产业转型升级，发展壮大新能源、新材料等战略性新兴产业，培育节能环保、信息技术应用等新业态，淘汰退出落后低效产能，推动工业经济提质增效。支持现代流通等生产性服务业发展，培育电子商务、售后服务等新兴服务业，改造提升健康、养老、旅游等生活性服务业，扩大有效需求。支持农业供给侧改革，推进种养植结构调整，优化区域布局，发展适

度规模经营，加快高原特色现代农业发展步伐，不断提升农业综合生产能力。支持实施创新驱动发展战略，全面落实年初“科教引领创新发展”大讨论、大行动工作部署，加大财政投入，实施重大创新工程，促进科技成果转化和运用。

（三）统筹兼顾优化支出结构。正确处理好吃饭与建设、重点与一般、当前与长远、上级与下级的关系，调整存量、优化增量，加快建立支出合理、结构优化、规范有效的现代财政制度运行机制。健全完善民生保障机制，支持办好政府十件惠民实事，进一步破解民生难题、回应社会关切、满足民生需求。注重加大投入和完善制度、健全机制并举，妥善处理好民生诉求与财力许可的关系，渐进提高保障水平，合理均衡政府、单位和个人负担，鼓励社会力量参与，增强财政可持续性。清理长期固化和非急需的支出项目，加强对支出政策的定期评估，特别是集中清理常年雷打不动、用途固化的支出项目，对其中绩效不高、资金沉淀的，减少或不再安排预算。清理整合专项转移支付，严格控制同一方向或领域的专项数量，取消政策到期、预定目标实现、绩效低下等专项，整合政策目标相似、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目。加大财政资金统筹使用力度，综合采取“收、调、减、控”等措施盘活存量资金，推进部门内部、跨部门和重点科目资金的统筹整合。牢固树立过“紧日子”的思想，继续压减一般性支出，压缩会议费等非急需、非刚性支出。

（四）继续深化财税体制改革。2016年以来，我市按照中央、省的部署，下大气力推进财税体制改革，一年来，改革进展顺利、成效显著，预算制度改革取得决定性进展，税收制度改革按照中央、省

的要求稳步推进,事权与支出责任划分改革的前期准备工作基本完成,切合玉溪实际的现代财政制度框架已初步建立。下一步,我市将在改革的深度和广度上下功夫,继续深化预算编审体系、预决算信息公开、跨年度预算平衡等改革,深入推动已出台改革举措的落地见效。全面落实零基预算改革,2018年政府预算严格按照以下顺序安排:第一层次是保“三保”(保工资、保运转、保基本民生),第二层次是保政府偿债信誉,第三层次是保促发展。夯实部门预算编制基础,完善公用经费分类、分档定额标准,加强项目库管理,健全项目预算审核机制,从严控制专项设置和资金规模,加快建立“能出能进”的财政资金分配机制。推进中期财政规划管理,做好拟出台的增支事项与中期财政规划的衔接,提高预算编制的前瞻性和财政与经济的协调性,真正做到干着今年、备着明年、看着后年、想着大后年。巩固营改增、资源税从价计征等改革成果,落实取消涉企行政事业性收费相关政策,跟进环境保护税改革,最大限度地释放财税政策的减负作用。加快推进支出责任划分改革,按照中央、省的部署,科学合理划分市以下财政事权和支出责任,促进各级政府更好履职尽责。

(五)着力提升财政管理水平。硬化预算执行约束,强化源头控管,坚持防止虚列支出、转移或套取资金、超范围和超标准列支费用等问题的发生。综合考虑物价上涨因素和各部门工作需要,2018年市级部门办公费、差旅费定额标准适当提高,定额标准提高后,各部门要严格执行专项资金管理办法,除中央、省另有规定外,原则上不得在项目经费中列支“三公”经费、会议费、培训费、差旅费等一般性支出。强化预算执行管理,加快预算批复、资金下达进

度，加强资金和项目的对接，提高政府采购的执行效率，推动及早形成实物工作量，避免出现新的存量资金。强化地方政府债务管理，确保政府债务风险总体可控，坚决控制隐性债务增长，坚决杜绝各种违法、违规担保和变相举债行为，坚决防止PPP模式和政府购买服务演变成地方政府的变相融资工具。强化预算绩效目标管理，建立预算安排与绩效目标、资金使用效果挂钩的激励约束机制，推动绩效评价提质扩围，提升公共服务质量和水平，提高人民满意度。认真学习贯彻新《会计法》，推进政府会计制度改革，加强内部控制体系建设，全面提升会计信息质量和服务水平，更好服务于经济社会发展和财政中心工作。强化财政监督职能，围绕重大财税政策落实和民生领域重点专项资金，扩大覆盖范围，加大监督检查力度，提升监督质量。创新监督方式，推进“双随机、一公开”制度全面落实，注重监督检查结果运用，切实维护财经秩序。

各位代表，党的十九大描绘了我国经济社会发展的宏伟蓝图，让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，按照市委的总体部署要求，认真落实本次大会决议，不忘初心、牢记使命，坚定信心，真抓实干，努力使财政管理在分配上更加科学、在执行上更加高效、在监管上更加严谨、在资金使用上更有绩效，为推动全市经济社会持续健康发展做出新的贡献，为决胜全面建成小康社会奠定扎实的基础！

玉溪市2018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,预算是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。一般公共财政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。本级一般公共财政预算收入按来源包括税收收入和非税收入等。一般公共财政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。本级一般公共财政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:2017年地方财政预算执行情况、财政改革发展取得的成效、2018年预算草案和2018年财政重点工作。

2017年预算执行情况包括:1.“四本预算”全市、市本级及高新

区收支完成年初预算情况、与上年决算对比情况、收支平衡情况;2.财政改革发展取得的成效;3.2017年预算执行存在的问题等。

2018年预算安排草案包括:1.2018年经济形势分析;2.2018年预算编制总体要求;3.2018年“四本预算”全市、市本级及高新区收支预算安排;4.2018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。2017年12月中共中央召开的经济工作会议指出,2018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。

【稳健的货币政策】

是使本国货币稳定的国家经济政策与宏观调控手段。即使本

国货币发行量与国家有效经济总量等比增长。稳健的货币政策不但避免因货币政策造成的物价上涨,而且对非货币政策造成的物价上涨也能用宏观调控手段加以控制。

【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。

【“三去一降一补”】

是供给侧结构性改革当前的五大任务,即“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”。“去产能”就是积极化解低利润、高污染的过剩产能。主要先从钢铁和煤炭两个行业入手。“去库存”就是为新的产能提供空间。关键是去房地产库存。“去杠杆”就是降低长期性和系统性风险。主要是去企业的杠杆。“降成本”是提高效率的基础。目前主要是降低制定性交易成本,以及不合理的企业负担等。“补短板”就是扩大有效供给,补供给的短板。不同的领域短板不同。

【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。

(二)财政管理基本词

【现代财政制度】

财政是国家治理的基础和重要支柱,现代财政制度就是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。建立现代财政制度,就必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,发挥中央和地方两个积极性。

党的十九大提出:加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,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。深化税收制度改革、健全地方税体系。

【全口径预算管理】

是财政预算管理的一种模式,目标是将所有政府收支纳入预算,进行高效、统一管理。2015年正式颁布新修订的《预算法》第五条规定:预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。至此,把所有预算按上述四类全部分类管理,为政府高效运行奠定基础。

【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。

【零基预算】

是指按照零基预算的原则编制预算的一种方法。在编制年度预算时,每个部门对新的预算年度中要做的所有事情进行审核,测定不同层次服务所需的资金,而不仅仅是修改上年预算或检验新增部分。零基预算的实质并不是一切以零为基数,割断与过去的一切联系。零基预算的核心是打破基数加增长的预算编制方法。

【部门预算】

是反映政府部门收支活动的预算。是政府部门依据国家有关

政策及其行使职能的需要,由基层预算单位编制,逐步上报、审核、汇总,经财政部门审核,经政府同意后提交同级人民代表大会审议通过的、全面反映部门所有收入和支出的预算。通俗地讲,就是“一个部门一本账”。

【财政存量资金】

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

【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商品和服务支出,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,推进全面建成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。

【跨界河流水环境生态补偿试点】

十八届三中全会提出坚持“谁受益、谁补偿”原则,完善对重点生态功能区的生态补偿机制,推动地区间建立横向生态补偿制度。云南省地处长江上游、珠江源头,也是红河、澜沧江、伊洛瓦底江、怒江4条国际河流的发源地和上游地区,水污染防治是云南省环境保护的重中之重。且河流具有流向明确、水质可测的基础条件,开展跨州市水环境质量横向补偿试点,有利于水污染防治。所以,省财政厅2017年以生态功能区财政转移支付为基础,以跨界河流上下游州(市)人民政府为主体开展跨界河流环境质量补偿试点

工作,探索建立跨界河流上下游生态补偿机制。以选定的跨界河流考核断面(州市交界处)的水质监测结果为依据,在州(市)间进行生态价值相互补偿,当水质达到或优于目标值时,下游州市作为受益地区给予上游州市补偿资金;当水质劣于目标值时,上游州市作为污染地区给予下游州市补偿资金。同时,为鼓励相关州市开展试点工作,省财政等额配套补偿资金给予州市间的受补偿方,引导各级人民政府全面履行对辖区环境质量负责的法定责任,切实加强水环境污染综合防治,有效保护和改善流域水环境质量。

【边境地区转移支付】

为支持边境地区发展、改善边境地区群众生产、生活,加快边境地区经济社会发展,促进边疆各民族共同繁荣,从2006年开始,财政部在边境地区设立边境地区专项转移支付资金。省财政厅将全省25个边境县纳入补助范围,按边境线长度、边境县人口等客观因素计算分配资金,转移支付资金由各地边境县专项用于边境维护和管理、改善边境民生、促进边境贸易发展等方面。

【革命老区转移支付】

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

【资源枯竭城市转移支付】

为推动资源枯竭城市转型发展、解决历史遗留问题,财政部自2008年起设立了资源枯竭城市转移支付资金。2008年、2009年、2011年,分别将云南省个旧市、东川区和易门县纳入补助范围。补助期限为两轮共9年,到期后分五年退坡,每年退20%。个旧市和东川区分别于2016年、2017年起进入退坡补助期。2016年起,财政部安排资源枯竭城市转移支付增量资金(5%)和到期地区补助退坡腾挪出来的资金新增设立独立工矿区(采煤塌陷区)补助,2017年将云南省纳入补助范围。

【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。

【农村义务教育阶段学生营养膳食补助】

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

【生均经费】

是指按照在校学生人数平均的教育费用,包含学校支出的各种费用,包含财政性经费和非财政性经费,如:教师工资、改善办学条件支出、学校公用经费等支出。

【生均公用经费】

是指保证学校正常运转、在教学活动和后勤服务等方面开支的费用。公用经费开支范围包括:教学业务与管理、教师培训、实验实习、文艺体育活动(满足学校体育工作需要)、水电、交通差旅、邮电、日常专用材料等购置,房屋、建筑物及仪器设备的日常维修维护等。

【城乡居民基本医疗保险财政补助】

城镇居民基本医疗保险是社会医疗保险的重要组成部分,具

有强制性,采取以政府为主导,以居民个人(家庭)缴费为主,政府适度补助为辅的筹资方式,按照缴费标准和待遇水平相一致的原则,为城镇居民提供医疗需求的医疗保险制度。2016年,财政补助标准提高到每人每年不低于420元。

新型农村合作医疗是由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。按照国家的统一部署,2017年1月1日起,以上两项制度合并为城乡居民基本医疗保险制度。实现覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录、定点管理、基金管理"六统一"。

【基本公共卫生财政补助】

是指政府针对当前城乡居民存在的主要健康问题,以儿童、孕产妇、老年人、慢性疾病患者为重点人群,面向全体居民免费提供的基本公共卫生服务补助。包括城乡居民健康档案管理、健康教育、预防接种、0—6岁儿童健康管理、孕产妇健康管理、老年人健康管理、高血压患者健康管理、II型糖尿病患者健康管理、重性精神疾病患者管理、传染病及突发公共卫生事件报告和处理以及卫生监督协管服务等13类项目,2018年,基本公共卫生服务项目财政补助标准提高到每人每年55元,所需经费由各级财政共同负担。其中:中央财政补助80%,省级财政对各州(市)实行分类补助,各州(市)和县(市、区)财政按配套要求补齐补助资金,确保达到国家要求的当年人均补助标准。

通过实施基本公共卫生服务项目,可以对全省居民健康问题实施干预措施,减少主要健康危险因素,有效预防和控制传染病及慢性非传染疾病,加强突发公共卫生事件应急机制建设,提高公共

卫生服务和突发公共卫生事件的应急处置能力,使城乡居民获得均等化的基本公共卫生服务,不断提高全体居民的健康水平。

【基层医疗卫生机构基本药物制度和综合改革补助】

基本药物是适应基本医疗卫生需求,剂型适宜,价格合理,能够保障供应,公众可公平获得的药品。为保障群众基本用药,减轻医药费用负担,国家要求政府举办的基层医疗卫生机构全部配备和使用基本药物,随着改革的发展,允许基层医疗卫生机构适当配备和使用非基本药物。为支持基层医疗卫生机构实施国家基本药物制度、推进基层医疗卫生机构综合改革,建立了基层医疗卫生机构运行新机制,省财政厅设立专项资金,根据各地区服务人口人均补助1.5元和区域面积每平方公里补助150元测算安排,支持基层医疗卫生机构实施基本药物制度和综合改革。

【乡村医生生活补助】

乡村医生是公共卫生服务体系的重要基石,距离我国广大农村居民最近,分布面广,为农村居民提供安全、可及、均等化的基本医疗和公共卫生服务,在疾病预防、控制、治疗、管理四个方面发挥着不可替代的作用。为提高乡村医生收入水平,经报省政府批准,省财政对乡村医生每人每月补助200元,从2014年起,省财政对村医的补助标准从每人每月200元提高到300元,村医补助不断提标扩面。

【重特大疾病医疗救助】

是对重点救助对象和低收入救助对象基本医疗保险、城乡居民大病保险及各类补充医疗保险、商业保险等报销后个人负担的合规医疗费用,直接予以救助;因病致贫家庭重病患者等其他救助

对象负担的合规医疗费用,先由其个人支付,对超过家庭负担能力的部分予以救助。合规医疗费用主要参照当地基本医疗保险的有关规定,已经开展城乡居民大病保险的地区,也可以参照城乡居民大病保险的有关规定确定。

【临时救助制度】

是国家对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境,其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的家庭或个人给予的应急性、过渡性的救助。

【“贷免扶补”扶持政策】

“贷”是为首次创业人员提供创业小额贷款支持。即对2009年1月1日起从事自主创业的人员,按规定提供每人不超过10万元的创业小额贷款。

“免”是为首次创业人员创业实行“四减免”。即①免收登记类、证照类和管理类行政事业性收费。②给予税收优惠。③创业者申请创业小额贷款免反担保。④创业小额贷款3年内按规定减免利息。

“扶”是首次创业人员实行“一条龙”帮扶。为创业人员提供创业咨询、创业培训、创业项目评审、创业指导和跟踪服务等帮扶。开展“1+3”跟踪服务,每1名享受鼓励创业“贷免扶补”政策的创业人员,应有1个承办单位负责服务,1名联络员负责联系协调,1名创业导师负责帮扶指导。

“补”是对首次创业成功人员提供创业补贴。即对首次创业人员创业并稳定经营一年以上、招用云南省一定数量的劳动者就业

并签订劳动合同的,给予一次性创业补贴。

【“一事一议”财政奖补】

是指在农村税费改革取消村提留后,为尊重多数农民意愿,由农民民主决策、民主管理,并实行上限控制,采取“一事一议”的方式筹集资金、劳务,量力而行建设村内公益事业的制度。“一事一议”财政奖补是指村民通过规范的“一事一议”筹资筹劳开展村内公益事业建设项目,政府采取以奖代补、民办公助的方式,给予适当财政补助。该试点坚持政府引导、分级负责、农民自愿、上限控制、财政补助的原则。

【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。

(三)财政改革相关名词

【财政事权和支出责任划分改革】

财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责,支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障。推进财政事权和支出责任划分改革是全面深化财税体制改革三大核心内容之一,是建立现代财政制度的关键,是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要途径,也是自1994年实施中央与地方分税制以后又一次对政府间财政关系的重大改革。2016年8月,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)。2017年1月,省政府印发了《关于推进省以下财政事权和支出责任划分改革的实施意见》(云政发〔2017〕7号)。为指导好各个基本公共服务领域财政事权和支出责任划分改革,市财政局积极开展重大课题研究,2017年9月报请市政府印发了《玉溪市人民政府关于推进市以下财政事权和支出责任划分改革的实施意见》(玉政发〔2017〕43号)。截止2017年底,财政部在外交、教育、医疗卫生领域和基本公共服务共同事权划分出台了改革方案(征求意见稿)。省财政厅紧跟中央,将教育、医疗卫生等作为云南省推进改革的试点,各项改革稳步推进。玉溪市也将紧随省级改革推进情况,推动市以下财政事权与支出责任划分改革。

【财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制】

是指在测算分配各类基本公共服务转移支付时,要根据资金性质、补助对象、实施条件等因素,与农业转移人口市民化挂钩,为农业转移人口平等享受城镇基本公共服务提供财力保障。要根据不同时期农业转移人口数量规模、不同地区和城乡之间农业人口流动变化、大中小城市农业转移人口市民化成本差异等,对转移支付规模、结构以及保障标准进行动态调整。

【支出经济分类科目改革】

2016年10月,财政部印发了《支出经济分类科目改革试行方案》,明确从2018年起将在试行改革的基础上正式全面实施支出经济分类科目改革。改革试行方案提出通过分设两套经济分类(政府预算经济分类和部门预算经济分类),清晰反映政府对行政(参公)单位、事业单位、企业、个人补助规模和政府资本性支出规模,

加强对政府资产、债务、涉企资金的管理。

【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,利用信息网络技术,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。

会议秘书处　　2018年1月

(共印680份)