



沧海桑田 摄影：吴国华

推进预算管理改革 促进财政高质量发展

云南省财政厅

云南省各级财政部门紧密结合云南经济社会发展实际，开拓创新，锐意进取，与时俱进地推进预算管理改革，始终充当着财税体制改革的先行军，为云南经济建设与发展贡献力量。

持续深化预算管理改革 编制和执行管理不断创新

云南省预算管理改革不断适应由计划经济向市场经济转型的要求，择机而动，推行了部门预算、政府收支分类、全口径预算管理等重大改革。通过改革，预算编制、预算执行管理模式不断创新，预算管理科学化、规范化、透明度逐步增强，在建设和完善公共财政体系方面起到了奠基作用。通过改革，全口径预算管理体系基本建立，

所有政府收支全部纳入预算管理，以一般公共预算为主体，政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算为辅的政府预算管理体系进一步完善，基本实现政府预算和部门预算按政府收支功能科目和经济科目分类编制。自2000年推行部门预算以来，全省各级预算单位全面实现“一个部门一本预算”，省级建立了预算单位基础信息库和项目库，实现动态管理。出台了省属高校、中职、普通高中均定额标准，适时研究制定出台了部分项目支出定额标准，支出预算定额管理由单一、粗放的切块管理向可量化标准方向转变，形成了与省本级部门预算管理相适应的定员定额标准体系，较好地解决了部门、单位履行职能的正常经费需求。预算编制方法、方

式以及编制程序不断优化,预算编审体系逐步规范,编制质量不断提高。在2007年探索预算编审委员会工作机制,2012年构建了以“控制为主、绩效引导”为核心的预算编审新模式,2015年建立起“一下、二上、三下、四调整、五批复、六分解”的编制规程,预算编制由粗放型向精细化转变,预算管理由“重分配”向“分配与管理并重转变”。建立了省级财政追加预算支出审批制度,省级部门追加预算支出的范围、申报和审批流程不断规范。特别是2015年新预算法颁布实施以来,按照“先有预算、后有支出”的管理规定,省级年度追加预算事项尽量控制在突发应急等其他不可预见事项内,省级一般公共预算年度追加预算规模逐年下降,由2014年的49.7亿元减少到2018年的18.8亿元。建立了预算单位财政结余资金管理办法,有效减少财政资金的沉淀和闲置。下大力气盘活财政存量资金,工作成效明显,存量资金规模大幅压减。

适时推进乡镇财政改革 乡镇财政预算管理不断加强

云南省2008年实施了乡镇财政预算管理方式改革,实行“预算县编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的乡镇财政预算管理方式。2011年,下发了《建立和完善县级基本财力保障机制的意见》,对县乡财政“保工资、保运转、保民生”存在缺口给予了全额补助,并在此基础上对县乡保证重点支出、控制财政供养人员增长、精简机构和人员进行考核奖励,进一步确保了乡镇财政保障水平。2013年,制定下发了《关于加强乡镇财政管理的意见》,着力健全乡镇财政管理,推动乡镇财政职能从“收支管理型”向“监管服务型”转变,相继下发了加强乡镇财政资金监管,推进基层财政预算管理提升和基层财政专项支出预算公开的一系列制度和办法。通过改革,全省乡镇财政保障能力显著增强,全省乡镇一般性转移支付补助从2011年的73.8亿元增加到2017年的207.4亿元,年均增长18.8%;专项转移支付从2011年的34.3亿元增加到2017年的71.9亿元,年均增长13.1%。乡镇财政收支管理进一步规范,通过乡镇综合财政预算的编制,实现预算内外资金统一核算、综合平衡,强化了乡镇财政支出的规范性、计划性和约束力,乡镇支出有保有压,公用经费支出、随意性支出得到有效控制。建立和完善了村级财务管理制度,实行“村账乡代理”,村级财政补助支出报账制,确保了村级组织的基本运转,实现了村级财务管理规范、公开、透明。乡镇财政资金监管力度不

断加强,乡镇惠民、民生政策资金安排和使用情况全面公开,在财政部组织的全国乡镇财政资金监管工作检查中,云南省连续两年排在全国前列,得到财政部认可和肯定,成效明显。

建立地方政府债务管理制度 政府债务管理不断规范

2006年,云南省率先研发政府性债务管理系统,多次开展全省性清理核查,摸清了全省地方政府性债务底数,并积极探索建立财政风险防控和预警机制。2015年新预算法实施后,云南省积极构建“举债有度、用债有效、化债有序、管债有力”的政府性债务管理制度体系,出台了云南省政府性债务管理办法、风险应急处置预案、云南省防范化解政府性债务风险方案、债务预算管理和新增政府债务限额分配管理办法等系列管理制度,各级政府债务“借、用、还”行为进一步规范。建立了规范的地方政府举债融资机制。2009年,抓住国务院决定代理发行地方政府债券机遇,首次争取地方政府债券84亿元,2009—2014年共争取中央代理发行地方政府债券资金722亿元。从2015年起,在限额内成功自发地方政府债券,2015—2018年,共计发行新增政府债券1744.8亿元,发行地方政府置换债券5385.4亿元,不仅有力地推动了全省一大批重大基础设施建设和民生项目取得重大进展,缓解了财政收支矛盾,还累计节约政府债务利息支出346亿元,为全省腾出预算内资金支持重点项目建设创造了条件。从2015年起,将一般债券和专项债券分别纳入一般公共预算和政府性基金预算管理,并提交同级人代会审议后向社会公开,真正实现预算一个“笼子”、支出一个“盘子”。从2016年起实行新增债券分配与债务风险挂钩机制,将政府债务风险情况纳入省对下党政领导政绩和州市综合考评指标体系,督促各级政府科学合理举债、用债、偿债,防范和降低债务金融风险,牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。

预算绩效管理理念逐步树立 资金使用效益不断提高

2010年,省财政厅正式将绩效评价处更名为绩效管理处,绩效管理从财政支出绩效评价向全过程预算绩效管理拓展,初步建立起了涵盖绩效目标管理、绩效跟踪管理、绩效评价管理和结果运用全过程的绩效管理制度体系。省级基本实现了:预算编制有目标,绩效目标与部门预算同步申报、审核、批复,并随同预算资金一并分



洱海小普陀

解下达。预算执行有监控，2017年省级各部门按省本级项目不低于项目总量1/3、省对下专项转移支付项目全部开展绩效跟踪的要求，按填报绩效跟踪信息，跟踪监控反映预算资金支出情况和绩效目标实现情况。预算完成有评价，绩效自评方面，自评项目由最初的一次性项目、重点项目和1/3延续性项目，扩大到所有部门整体支出和项目支出全部开展自评。绩效再评价范围和项目逐步拓展，评价项目涉及教育、卫生、农业、扶贫、产业发展、生态治理等重点民生领域，评价内容由项目支出评价扩展到部门整体支出评价、中期绩效评价、政策制度评价等方面。评价结果有应用，实现“三结合”，即绩效目标的前置评价与预算安排相结合，绩效自评工作与预算安排相结合，绩效再评价与预算安排相结合。运用绩效评价结果扣减部门预算安排，2017年、2018年分别达6.6亿元和9亿元，省级各部门“花钱必问效”的意识大大加强。财政管理绩效考核机制初步建立。将全省16个州市本级和省级一级预算单位绩效管理情况纳入考核范围，全面考核各级各部门绩效管理工作的开展“三联动”改革试点，切实推进州（市）、县级预算绩效管理改革。开展财政管理综合绩效考核。对省级部门和各地预算绩效改革情况进行考评，将收支执行、“三保”责任落实、债务管理、库款管理、盘活存量资金、预决算公开、推进财政资金统筹、县乡财政体制改革等关乎财政收支的管理事项纳入各州市预算绩效考核范围，对部门绩效管理工作进行考核和量化评分。

预算信息公开持续推进 预算管理透明度大幅提升

2008年，云南省启动预算公开工作，不断探索建立预算信息公开制度体系，扩大公开范围，规范公开内容和程序，创新公开形式，财政预算透明度大幅提高。自2009年省级12家部门预算开展内部公示以来，截至2018年，实现全省各级政府预算和部门预算、“三公”经费预算全面向公众公开。特别是2015年以来，先后研究出台了《进一步推进预算公开工作的实施意见》和《云南省预算公开工作实施细则》一系列制度，预算公开工作在覆盖面、及时性、完整性、细化程度及公开形式方面明显提升。政府和部门预算四本账、政府和部门“三公”经费预算、政府债务、部门绩效管理情况集中、统一、按时在财政厅门户网站上公开。预算公开统计和监督机制基本建立，2017年首次将预算公开情况纳入对州市绩效考评。同时，不断创新预算信息公开形式，2010年在全国首次以漫画形式编写《阳光财政 公民读本》，生动活泼地向人大代表、政协委员及社会公众解读政府预算，2017年又利用现代化信息技术手段，通过U盘、手机“二维码”等多种形式，为每位省人大代表提供了一份电子阅读手册，将预算报告和草案、财政报告解读、部门预算等海量信息资料纳入其中，便于代表随时随地在电脑和手机上查阅相关预算资料，创立微信公众号“走进预算”专题栏目，推送一批深入浅出介绍财政预算管理情况和政策微信短文，公开效率不断提高。□

责任编辑 刘慧娟