

楚雄州 2017 年 政府预算解读

楚雄彝族自治州财政局编制
二〇一七年三月

目 录

一、2016 年预算收入有关情况说明.....	()
二、2017 年财政预算草案说明.....	()
(一) 有利方面.....	()
(二) 不利方面.....	()
三、2017 年州级支出预算安排说明.....	()
(一) 州级可用财力.....	()
(二) 州级财政预算支出.....	()
(三) 财政预算安排的说明.....	()
(四) 州级财政专项支出需求缺口不断增加	()
(五) 州级各大类项目支出保持适度平衡	()
四、政府性债务情况.....	()
(一) 地方政府性债务基本情况	()
(二) 地方政府债务限额管理情况.....	()
(三) 地方政府债券资金管理情况... ()	
(四) 地方政府债务预算管理情况... ()	
(五) 地方政府性债务风险防控机制建立情况	()
五、财政工作和财政报告主要名词注解	()
【积极的财政政策】.....	()
【稳中求进总基调】.....	()

【“营改增”试点】	()
【基本公共服务均等化】	()
【三年中期财政规划】	()
【预算稳定调节基金】	()
【调入资金和调出资金】	()
【结余结转】	()
【地方政府债券】	()
【地方政府性债务】	()
【地方政府债务限额管理】	()
【债务风险防范预警】	()
【置换政府债券】	()
【新增政府债券】	()
【一般政府债券】	()
【专项政府债券】	()
【预备费】	()
【支出经济分类科目改革】	()
【财政事权和支出责任划分改革】	()
【财政体制】	()
【转移支付】	()
【一般性转移支付】	()
【均衡性转移支付】	()
【民族地区转移支付】	()
【生态功能区转移支付】	()
【专项转移支付】	()

- 【县级基本财力保障奖补机制】 ()
- 【财政存量资金】 ()
- 【全口径预算】 ()
- 【部门预算】 ()
- 【预算绩效管理】 ()
- 【国库集中收付制度】 ()
- 【国库集中支付电子化管理改革】 ()
- 【公务用车制度改革】 ()
- 【行政成本控制制度】 ()
- 【行政事业单位国有资产】 ()
- 【“一事一议”财政奖补】 ()
- 【精准扶贫】 ()
- 【城乡义务教育经费保障机制】 ()
- 【农村义务教育阶段学生营养改善计划】 ()
- 【生均经费】 ()
- 【机关事业单位养老保险制度】 ()
- 【城乡居民基本养老保险制度】 ()
- 【城乡居民最低生活保障】 ()
- 【城镇居民基本医疗保险】 ()
- 【医药卫生体制改革】 ()
- 【基本公共卫生服务】 ()
- 【国家基本药物制度】 ()
- 【县级公立医院综合改革】 ()
- 【政府与社会资本合作（PPP）模式】 ()

一、2016年预算收入有关情况说明

2016年，全州一般公共预算收入736,442万元，为年初预算729,620万元的100.9%，比上年决算数681,888万元增收54,554万元，增长10.2%（为省计算口径，自然口径增幅为8%）。

其原因为：按照国务院“营改增”收入划分政策和财政部同口径收入增幅列报要求，经省委、省政府同意，对2015年我省一般公共预算收入基数进行口径调整。即我州的2015年基数由681,888万元调整为668,545万元，扣除额为13,342万元，具体扣除项为增值税税返基数5,532万元，政府留成烟价差收入7,810万元。

二、2017年财政预算草案说明

一般公共预算收入增长7%，一般公共预算支出增长5%。主要考虑以下因素：

（一）有利方面。一是随着全面深化改革的不断推进，将继续释放经济增长动力，国民经济将继续保持增长。二是国家实施“一带一路”和长江经济带战略，省委、省政府强势推进滇中城市经济圈，“五网”建设、产业转型升级、精准脱贫和统筹城乡发展四大攻坚战等战略的实施，为我州提供了难得的发展机遇。三是考虑我州2017年GDP将保持10%以上的增长，固定资产投资将保持30%以上的增长。四是考虑按照“三个不低于”、实现“十三五”目标和明年全省收入增幅为4%和支出增幅3%的实际。

（二）不利方面。一是从宏观分析。经济下行压力较大，

减税政策仍将继续，新的经济增长点没有形成对税收增长有力支撑，工业经济对税收增长贡献有限，财政收入增长仍将主要依靠“两烟”、固定资产投资和非税收入拉动。二是从实体经济分析。非烟工业在短期内难以实现快速增长；作为支柱的“两烟”受消费和产量下降的影响，税收将继续下降。三是由于中央和省级收入回落，对下的转移支付补助增幅必然回落，补助方式上部分财政资金“拨”改“投”，向上争取资金实现7%以上增长压力较大。四是我州一般公共预算收入和支出基数不可比，一般公共预算支出增长5%，相应增加支出11.8亿元，但一般公共预算收入增长7%仅增加5.2亿元，其余的6.6亿元支出来源必须依靠向上争取。

三、2017年州级支出预算安排说明

（一）州级可用财力。根据确定的财政预算收入和现行财政体制计算，2017年州级一般公共预算收入总计323,664万元，比上年预算增加20,138万元，增长6.6%。具体构成为：

1.一般公共预算收入。安排163,010万元，比上年增加13,010万元。

2.返还性收入。安排88,691万元，从2016年起，属于州级的返还性收入已属于固定不变数，已无增量。其中：**一是**增值税返还7,457万元（增值税返还政策已更改为以2015年基数进行返还）。**二是**消费税81,942万元（消费税返还政策已更改为以2014年基数进行返还）。**三是**所得税基数返还-920万元（省对州为6,608万元，州对县为7,528万元），成品油价格和税费返还收入212万元。

3.上级补助收入。安排 38,165 万元，比上年增加 6,043 万元。主要是：**一是**体制补助 300 万元（固定数）。**二是**工资性转移支付补助收入 13,104 万元，比上年增加 432 万元，属于艰苦边远地区津贴提标增加。其他的增资补助、年终考核奖励补助和绩效工资补助属于固定数。**三是**民族地区转移支付补助收入 11,880 万元。**四是**均衡性转移支付 6,103 万元，比上年增加 1,023 万元。**五是**企事业单位下划 1,837 万元。（固定数）。**六是**其他返还 353 万元（固定数）。**七是**政府留成烟价差收入 4,588 万元，属 2016 年起由收入转为转移支付补助。

4.下级上解收入。安排 32,798 万元。这需要楚雄市和禄丰县的税收收入增长 5% 左右才能实现。

5.调入资金。安排 1,000 万元，比上年增加 65 万元。

（二）州级财政预算支出。按照州级可用财力情况，2017 年州级公共财政预算支出总计 323,664 万元。具体安排情况为：

1.一般性转移支付补助支出。安排 27,623 万元，与上年持平。其中：体制补助 22,658 万元，边疆津贴补助 90 万元，事业单位绩效工资补助 4,875 万元（主要是补助县级的义务教育绩效工资 3,478 万元、基层和公共医疗卫生单位绩效工资 481 万元、其他事业单位绩效工资 916 万元）。

2.专项上解支出。安排 11,793 万元，比上年预算增加 6,076 万元，主要是：**一是**师院上划省级后的上解每年增长 10%，今年为 5,260 万元。**二是**法院、检察院和审计上划预留上解 4,327 万元。

3.预备费。安排 2,500 万元，与上年持平。

4.州级正常支出。安排142,187万元，比上年预算增加12,860万元，增长9.9%。主要是因为工资增加和公务用车改革补贴增加。

5.州级项目支出。安排14.86亿元，比上年14.3亿元增加0.56亿元，增长3.8%。其中：公共财政预算13.96亿元，比上年增加0.16亿元；基金预算0.9亿元，比上年增加0.4亿元。

(三) 财政预算安排的说明

1.2017年预算编制的主要特点。一是坚持“保工资、保运转、保民生、保付息、保配套、保重点”的预算编制顺序。二是突出“五网建设、产业转型升级、脱贫攻坚、城乡统筹发展”四大攻坚战。突出“稳增长、稳工业、稳投资、稳收支”四稳工作。突出供给侧结构性改革。突出810民生工程。突出“民生、三农、市场主体培育”等政策性要求。三是体现“绩效管理、职能转变、放管服”的要求。

(1) 坚持“六保”预算编制顺序。即整个预算编制是按照“保工资、保运转、保民生、保付息、保配套、保重点”的顺序进行编制的。其中在“保工资、保运转、保民生”方面不留缺口。其中：在保工资方面安排11.5亿元，比上年增加1.7亿元，增长18%；在保运转方面安排1.6亿元，较上年下降3.8%；在保个人民生方面，足额安排了4.5亿元，较上年增加了1.2亿元。

(2) 坚持“突出工作重点、突出政策要求”。突出“五网建设、产业转型升级、脱贫攻坚、城乡统筹发展”四大攻坚战。突出“稳增长、稳工业、稳投资、稳收支”四稳工作。突出供给

侧结构性改革。突出 810 民生工程。突出民生、三农、市场主体培育等政策性要求。其中：安排项目前期经费 5,000 万元，比上年增加 1,000 万元；安排工商经济 1.82 亿元，比上年增加 961 万元；安排农业农村 3.7 亿元，比上年增加 1,628 万元；安排社会事业 2.8 亿元，比上年增加 5,468 万元，增长 24.6%；安排社会保障 2.82 亿元，比上年增加 8,788 万元，增长 45.3%；安排财政扶贫资金 1.1 亿元，比上年增加 1,000 万元；五网建设、棚户区改造、其他重点建设工程建设项目的资金来源将主要通过新增债券解决。

(3) 体现“绩效管理、职能转变、放管服”的要求。一是预算的编制按照党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在深化财税体制改革中明确提出“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式”。即：除国家明确规定外，不应对有关预算支出占财政收入或支出的比重和增幅作要求。清理规范挂钩事项并不意味着削减这些支出，只是不采取挂钩的方式，如支出属民生领域，仍要作为重点优先安排。**二是**预算编制的一个主要原则是实行“零基预算”，不实行“基数加增量”预算，《预算法》已明确规定，在预算审查时不再审核法定支出。**三是**州委常委会议纪要已明确，不再对安排财政资金数额作出具体规定。州人民政府 2016 年下发的《楚雄州州级项目支出预算管理暂行办法》、《楚雄州中期财政规划编制工作方案》、《楚雄州推进财政资金统筹使用实施方案》、《楚雄州人民政府关于深入推进州对下专项转移支付资金管理改革的意见》也规

定，州级项目支出的设立，执行“设立、评估、退出”机制，原则上不超过3年。到期的项目支出自动取消，确需延期的重新履行新设程序。对资金使用效率低、未达到政策预期效果的，及时调减预算额度或调整政策，切实做到项目支出“有进有退、有增有减、动态调整”。

2.州级财力平衡压力较大。从目前情况分析，收入保持低速增长将成为新常态，但个人及民生支出、还本付息支出、重点项目支出呈现快速上升态势，收支矛盾越来越突出，财政平衡压力巨大。

(1) 从收入分析。州级财力主要来源于一般公共预算收入、上级税收返还、上级财力补助和下级体制上解。其中：**一**是一般公共预算收入主要来源于楚雄烟厂、州烟草公司和州级重点工程，“两烟”税收下降已成定局，增收主要依靠州级重点项目。**二**是上级税收返还已不存在增量。消费税税收返还已改为以2014年基数核定，增值税税收返还已改为以2015年基数核定，不存在增量。**三**是“营改增”税收返还目前省已下达我州2016年基数5,532万元，但根据计算规则，2016年州级还将从财力中拿出1.6亿元补助县市，2017年预计为2亿元以上。**四**是上级财力补助中，2016年省下达我州财力性转移支付25.8亿元，其中：州级为6,103万元，占2.4%；县级25.2亿元，占97.6%。民族地区转移支付补助州统筹使用比例逐年减少，到县比例逐年增加，州级统筹使用部分已从2014年的17,820万元减少到2016年的11,880万元，2017年如省级再提高分配到县比例，州级财力还将下降。

(2) 从支出分析。一是州级除了要保证州本级的工资发放和正常运转外,还要承担州级债务付息、重点工程项目建设,全州的民生配套、各种项目配套及一些必要支出。二是从 2012 年以来的增加工资叠加后共计需要资金 58.9 亿元,其中州级 7.61 亿元。全州的收入也仅从 2012 年的 46.3 亿元增加到 73.6 亿元,仅增加 27.3 亿元;州级的收入也仅从 2012 年的 9.9 亿元增加到 14.8 亿元,仅增加 4.9 亿元。扣除上级转移支付增量后,州县两级“三保”后可自主支配财力下降明显。

近年出台的增加工资政策将对财政支出造成较大增加,叠加后共计需要资金 58.9 亿元,其中州级 7.61 亿元。主要有:

一是仅从 2012 年至 2014 年执行的规范津补贴,叠加后年需用自身财力解决 10 亿元,其中州级 1.1 亿元。二是仅从 2014 年 1 月执行的乡镇岗位补贴,年需要 1.9 亿元,其中州级 2,000 万元。三是仅从 2014 年 10 月起执行的增加工资和机关事业单位养老保险与企业养老保险并轨一项政策的出台,根据补助标准,全州年需用自身财力解决 7.9 亿元,其中州级 1 亿元。四是仅从 2015 年 9 月起执行的自治州津贴,年需用自身财力解决 11 亿元,其中州级 1.5 亿元。五是从 2016 年 1 月 1 日起执行的临时补贴全州将增加支出 4 亿元,其中州级 0.5 亿元。六是从 2016 年 1 月 1 日起执行的乡村教师补贴将增加支出 1.1 亿元左右,其中州级 4,500 万元;七是从 2016 年 7 月 1 日执行的改革性补贴(13.5%)年增加 16 亿元,其中州级 2 亿元。八是 2016 年正常工资调整 4 亿元,其中州级 0.5 亿元。九是公务用车改革将增加相应支出 3 亿元,其中州级 3,600 万元。

(3) 从平衡分析。财力可安排的 323,664 万元中，扣除对县市一般性转移支付补助支出 27,623 万元、专项上解支出 11,793 万元、预备费 2,500 万元、州级正常支出 142,187 万元后，仅能安排州级项目支出 13.96 亿元，加上基金预算可安排 9,000 万元，合计可安排州级项目支出 14.86 亿元。

可以看出，在近年人员刚性支出的大幅增加下，保发展的资金大幅下降，2016 年州级预算安排保工资运转经费 13.4 亿元，保发展的州级项目支出 14.3 亿元。今年，州级预算安排保工资运转经费达 14.3 亿元，比上年增加 1.4 亿元。但为保发展，一方面通过对运转经费进行大幅压缩，同时加大政府性基金统筹力度后，才确保了州级项目支出安排 14.86 亿元，比上年增加 0.56 亿元。

与此同时，在州级项目支出可安排的 14.86 亿元中，**一**是个人民生支出安排 45,367 万元，比上年增加 12,000 万元，主要是乡村教师生活岗位补贴 4,886 万元，州级机关事业单位养老保险资金缺口财政补助及职业年金财政补助 4,375 万元。**二**是付息安排 3.1 亿元；**三**是在项目可安排总量仅增加 0.56 亿元的基础上，新增的个人民生支出增加了近 1.2 亿元，这 1.2 亿元对其他项目支出预算进行了压缩，如不考虑加大基金统筹增加的 0.4 亿元，可安排财力在上年的基础上减少了 1.2 亿元以上。因此，为确保预算平衡，不得不对相关项目支出进行了压缩。

(四) 州级财政专项支出需求缺口不断增加

各部门为加快全州经济社会的发展，按照法律法规和州

委、州政府各项决定，申报项目支出需求 80.7 亿元，比上年申报数增加 3.3 亿元，但一般公共预算和政府性基金预算全部仅能安排 14.86 亿元，仍有 65.84 亿元支出无法安排。在确保州级债务利息支出，确保个人民生足额配套、确保扶贫攻坚支出后，各项州委、州政府规定每年按一定比例增长的专项支出，基本都是维持上年水平或略有下降，没有财力安排增长。为确保重点项目的安排，对常规性项目和保留奖励项目一律按 10% 进行压缩。

（五）州级各大类项目支出保持适度平衡

按照“统筹兼顾、突出重点、有保有压”的原则，首先确保政府债务利息支出，配套各项民生个人支出，突出扶贫和农村危房改造、继续支持农业和水利建设、工业经济和园区发展等，部分项目因特定因素增长，其他大类项目支出适度下降。

1. 农业和农村。安排支出 37,295 万元，比上年预算增加 1,628 万元，增长 4.6%。其中：**一是**农业安排 3,713 万元，增加 203 万元，主要是增加农村土地承包经营确权登记颁证专项资金 300 万元（上年安排 1,500 万元，今年安排 1,800 万元）。**二是**畜牧业安排 447 万元，减少 148 万元，主要是山地牧业发展资金减少 100 万元。**三是**林业安排 1,683 万元，增加 129 万元，主要是增加交通沿线绿化补助 100 万元（上年安排 100 万元、今年安排 200 万元）和三个新组建的自然保护区经费。**四是**水利安排 8,793 万元，减少 2,713 万元，主要是水利贷款债务通过置换后付息减少 2,196 万元，上年安排的小水窖建设 2,000 万元不再安排。**五是**扶贫和新农村安排 14,197 万元，增

加 974 万元，主要是增加州级扶贫攻坚专项资金 1,000 万元。

2.工商经济。安排支出 18,152 万元，比上年预算增加 961 万元，增长 5.6%。其中：**一是**工业安排 13,114 万元，增加 146 万元。**二是**流通业安排 1,961 万元，增加 871 万元，主要是兑现 2016 年批零住餐 630 万元，供销社发展基金 300 万元。**三是**招商引资安排 9,40 万元，减少 90 万元。**四是**旅游业安排 1,007 万元，比上年减少 108 万元。**五是**金融业安排 561 万元，与上年持平。**六是**工商质监安排 570 万元，比上年增加 138 万元，主要是安排第二届政府质量奖 155 万元。

3.交通。安排支出 8,652 万元，比上年减少 7,156 万元，下降 45.3%。主要是交通贷款债务置换后减少付息 4,063 万元，永广铁路建设与上年相比减少 3,000 万元。

4.城市建设。安排支出 10,243 万元，比上年预算增加 704 万元，增长 7.4%。与上年相比，安排了州城镇开发公司注册资本金 1,000 万元，60 年州庆建设经费 3,000 万元。

5.社会事业。安排支 27,682 万元，比上年预算增加 5,468 万元，增长 24.6%。其中：**一是**人口与计划生育安排 1,263 万元，比上年增加 113 万元。**二是**教育安排 18,231 万元，比上年增加 6,459 万元，主要是乡村教师岗位补贴 4,886 万元。**三是**卫生安排 2,086 万元，减少 2,560 万元，主要是新农合配套 2,559 万元划转社会保障口。**四是**文化安排 1,455 万元，比上年减少 82 万元。**五是**体育安排 1,620 万元，比上年增加 620 万元，主要是体彩公益金增加安排。**六是**广播传媒安排 360 万元，比上年增加 220 万元，主要是广电中心供配电系统改造

增加 250 万元。七是残疾人事业安排 361 万元，与上年基本持平。七是环境保护安排 2,304 万元，增加 704 万元。主要是重金属污染和环保专项各增加 500 万元。

6.社会保障。安排支出 28,177 万元，比上年预算增加 8,788 万元，增长 45.3%。其中：**一是**人力资源和社会保障安排 11,503 万元，比上年增加 6,137 万元。主要是新农合划转 2,735 万元和养老保险补助 4,375 万元。**二是**社会救济安排 15,489 万元，比上年增加 3,240 万元，主要是福彩公益金纳入预算增加 1,600 万元和低保增加 1,500 万元。**三是**粮食安排 1,185 万元，比上年减少 589 万元。

7.科学技术。安排支出 1,480 万元，比上年预算增加 250 万元，增长 20.3%。**一是**科技局安排 1,000 万元，比上年增加 150 万元，属从农口将科技示范园划转 100 万元和从工业划转院士专家工作站 50 万元。**二是**科协安排 480 万元，比上年增加 100 万元。主要是州科技馆运行经费增加。

8.国防和社会稳定。安排支出 4,142 万元，比上年增加 1,024 万元，增长 32.8%。

9.行政事务。安排支出 10,959 万元，比上年减少 6,246 万元，下降 36.3%。增加的有：组织部经费增加了 1000 万元（上年 1,000 万元，今年 2,000 万元，主要是基层党建增加 1000 万元）；人大、政协建设各增加 30 万元；宣传工作增加 135 万元（机场高铁宣传安排 300 万元，从外宣经费中安排 150 万元，从旅游专项中安排 150 万元）。

10.民族机动金。安排支出 1,800 万元，与上年持平。

四、政府性债务情况

（一）地方政府性债务基本情况。截止 2016 年 12 月，楚雄州地方政府性债务余额为 2,640,820.39 万元，其中：政府债务（一类债务）余额为 2,084,656.19 万元，政府负有担保责任的债务（二类债务）余额为 68,945.76 万元，政府可能承担一定救助责任的债务 487,218.44 万元。州本级一类债务余额 751,092.51 万元，二类债务余额 260 万元，三类债务余额 35,263.41 万元。

（二）地方政府债务限额管理情况。根据《云南省财政厅关于下达 2016 年地方政府债务限额的通知》（云财预〔2016〕150 号）的要求，核定我州 2016 年末地方政府债务限额 243.6 亿元，比 2015 年限额 229.1 亿元增加 14.5 亿元。根据新《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》和《云南省人民政府关于印发云南省深化政府性债务管理体制改革的 3 个实施方案的通知》等有关规定，我州在省级核定的政府债务限额基础上，提出了州本级及各县市的政府债务限额方案：全州 2016 年政府债务限额为 243.6 亿元，州本级债务限额为 78.8 亿元，各县市债务限额 164.8 亿元。并报经十一届州人大常委会第三十二次会议通过。

（三）地方政府债券资金管理情况

1. 置换债券。一是 2016 年共争取到置换债券额度 57.1 亿元。按照置换债券申报项目对 2016 年到期和逾期的政府一类债务，以及未到期的部分债务进行置换。置换债券资金严格按照申报项目，用于偿还符合条件的存量政府债务。存量债务按

照省厅有关规定办理转贷手续及签订债权债务解除协议。置换债券全部纳入预算管理。二是 2017 年置换债券工作已于 2016 年底开展前期项目准备工作。按照省厅通知要求，要求各县市结合项目库情况并会同债务单位对存量政府债务进行全面梳理，逐项与债权人沟通置换事宜及时做好 2017 年置换债券需求上报工作。

2.新增债券。2016 年省级核定我州新增债务 14.5 亿元，根据新增债券资金的用途要求，我州将新增债券资金安排用于楚姚高速公路建设，棚户区改造项目，农村危房改造项目，中小学校舍维修改造长效机制项目，扶贫项目等。

（四）地方政府债务预算管理情况

1.根据《云南省财政厅关于印发〈云南省政府一般债务预算管理办法〉的通知》（云财预〔2016〕388 号）和《云南省财政厅关于印发〈云南省政府专项债务预算管理办法〉的通知》（云财预〔2016〕387 号）的要求，及时将文件转发到各县市和州级相关单位，按办法要求，将政府一般和专项债务收入、支出、还本付息、发行费纳入一般公共预算和政府性基金预算管理。

2.根据《预算法》的有关规定，地方政府举借债务应编制调整预算方案报同人大审批，2016 年省级核定我州新增债券额度 14.5 亿元，我局及时提出了新增债券 14.5 亿元的分配方案，经州委州政府研究通过后，并报经州人大常委会第三十二次会议通过。

3.2016 年，我州积极推进政府债务公开工作。一是 2016

年9月公开了《楚雄彝族自治州人民政府关于提请审议2016年全州和州本级政府债务限额有关问题的议案》，向社会公众公开了2016年新增债券的举借、转贷和使用情况，明确了新增债券的偿还责任。二是十县市均按要求在门户网站对本地区的债务情况进行了公开公示。

（五）地方政府性债务风险防控机制建立情况

1.根据《云南省财政厅关于做好2014年末地方政府债务风险预警有关工作的通知》（云财预密电〔2016〕10号）的要求，省财政厅对我州2014年末政府债务风险进行了预警和提示，我州被列入风险提示名单，其中：州本级一般债务率、专项债务率、综合债务率同时高于预警线，被列入风险预警地区名单，楚雄市和禄丰县一般债务率、专项债务率其中一项指标超过风险预警线，被列入风险提示地区名单。为防范和化解财政金融风险，我州制定了政府债务风险化解规划和应急处置预案，实行债务风险预警制度，明确相关工作的管理、审批制度，明确权责，严控债务规模和优化债务投向，有效防范地方政府性债务风险，维护政府信用。

2.风险管控情况。我州根据省财政厅对各县市的风险预警测算，对超过风险提示和风险预警线的县市，在新增债券分配中，考虑其风险因素适当压缩转贷金额。并督促县市高度重视政府债务风险情况，调整支出结构，压缩一般性支出偿还政府债务，化解债务风险。

3.政府债务综合绩效考核情况。我州2016年对各市政府综合绩效考核，将政府性债务风险指数纳入考核评分范围，

根据省财政厅风险预警测算,对超过风险提示和风险预警线的县市进行扣分。

五、财政工作和财政报告主要名词注解

【积极的财政政策】

是指政府通过改变财政收入和支出来影响社会总需求,从而最终影响就业和国民收入的政策,财政政策包括财政收入政策和财政支出政策。积极的财政政策就是扩张性的财政政策,即通过增加政府投资与刺激消费需求来拉动经济增长。实施积极的财政政策,一方面可以通过增发国债或者发行地方政府债券,扩大政府的公共性支出需求;另一方面也可以通过减税的方式,减轻企业和个人的税负,从而促进企业扩大投资和个人增加消费。

【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。2016年12月14日-16日召开的中共中央经济工作会议指出,2017年是实施“十三五”规划的重要一年,是供给侧结构性改革的深化之年。要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持稳中求进工作总基调,牢固树立和贯彻落实新发展理念,适应把握引领经济发展新常态,坚持以提高发展质量和效益为中心,坚持宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的政策思路,坚持以推进供给侧结构性改革为主线,适度扩大总需求,加强预期引导,深化创新驱动,全面

做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

会议强调，稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则，也是做好经济工作的方法论，明年贯彻好这个总基调具有特别重要的意义。稳是主基调，稳是大局，在稳的前提下要在关键领域有所进取，在把握好度的前提下奋发有为。要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。财政政策要更加积极有效，预算安排要适应推进供给侧结构性改革、降低企业税费负担、保障民生兜底的需要。货币政策要保持稳健中性，适应货币供应方式新变化，调节好货币闸门，努力畅通货币政策传导渠道和机制，维护流动性基本稳定。要在增强汇率弹性的同时，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。要把防控金融风险放到更加重要的位置，下决心处置一批风险点，着力防控资产泡沫，提高和改进监管能力，确保不发生系统性金融风险。要坚持基本经济制度，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持扩大开放，稳定民营企业信心。要加强预期引导，提高政府公信力。按照守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论的思路，深入细致做好社会托底工作，扩大人民群众获得感，维护社会和谐稳定。

【“营改增”试点】

2011年，经国务院批准，财政部、国家税务总局联合下发营业税改征增值税试点方案。营业税改征增值税既是完善税收制度、营造公平税收环境的重大改革举措，也是促进产业转

型升级、推进经济发展方式转变的重要发展措施。2012年1月1日,全国在上海交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点,至此,货物劳务税收制度的改革拉开序幕。截至2013年8月1日,国务院已在全国范围内开展交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点。2013年12月4日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,决定从2014年1月1日起,将铁路运输和邮政服务业纳入营业税改征增值税试点。2014年6月1日起,对电信业完成营改增。2016年5月1日起,建筑安装、现代供给服务、金融保险、房地产四个行业纳入改革范围。我州同步实施,截至目前,已全部纳入营改增改革范围。

【基本公共服务均等化】

是指政府为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的最终大致均等的公共产品和公共服务。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出,要“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”。党的十七大提出了“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”的战略目标。党的十八大进一步提出到2020年“基本公共服务均等化总体实现”,“加快改革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系,构建地方税体系,形成有利于结构优化、社会公平的税收制度”。当前,财政部等国家部委正在抓紧研究推进全国基本公共服务均等化的制度措施。

【三年中期财政规划】

是指在科学预判未来三年财政收支情况的基础上，重点研究财政收支政策，合理确定财政收支政策和重大项目资金安排，逐年滚动管理，实现规划期内跨年度平衡的预算收支框架。中期财政规划中的第一年规划，主要是约束第一年的年度预算，后两年规划主要是引领后两年的年度预算，第一年度预算执行结束后，根据新的政策调整变化情况，将对原后两年规划进行调整完善，并将第四年度的规划增补进来，形成新一轮的三年中期财政规划。中期财政规划报同级政府审定后推行，中期财政规划有利于提高财政资金使用效率，集中财力办大事，提高预算编制的前瞻性；有利于各类规划与财政预算安排相衔接，强化财政规划约束；有利于发挥财政稳定器和“逆周期”调节器作用，实现财政经济可持续发展。

【预算稳定调节基金】

是指为保持年度预算的稳定性和财政政策的连续性，由政府设立，按规定范围筹集，专门用于调节和平衡年度一般公共预算运行的财政储备资金。它是实现跨年度预算平衡、改进预算管理和控制方式的重要手段，是连接中期财政规划与年度预算的重要桥梁与纽带，有利于保持宏观经济政策的连续性，有利于强化预算约束，促进宏观经济稳定和提高资源配置效益。

【调入资金和调出资金】

是指政府为平衡预算收支、从某类资金向其他类型预算运用调入、调出方式进行资金调拨，而直接用于平衡年度预算的其他资金。公共财政预算可从基金预算、国有资本经营预算及

其他资金调入；基金预算可从其他资金调入。被调方作调出资金处理。调入、调出两方匹配对应。

【结余结转】

结余是指与本级财政有经费缴拨关系的本级行政单位、事业单位、社会团体及企业，按照本财政厅批复的预算，在预算年度内未列支的预算资金。结转是指当年支出预算已执行但未完成，或因故未执行，需按原用途在下一年继续安排使用的支出。

【地方政府债券】

是指地方政府根据信用原则、以承担还本付息责任为前提而筹集资金的债务凭证，是指有财政收入的地方政府及地方公共机构发行的债券。地方政府债券一般用于交通、通讯、住宅、教育、医院和污水处理系统等地方性公共设施的建设。

2009年，国务院《关于发行2009年地方政府债券有关问题的通知》（国发〔2009〕2号）决定由财政部代理发行地方政府债券，为地方政府配合中央扩大内需、拉动经济增长筹集部分建设资金。地方政府债券为可流通记账式债券，由财政部按照现行记账式国债的发行方式，代理地方政府向国债承销团甲类成员发行，并代办还本付息和支付发行费，债券利率以市场化方式确定。地方政府债券发行后可在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上市流通。

【地方政府性债务】

是指地方政府及其职能部门（机构）、有财政经常性拨款的事业单位等直接借入、拖欠或依据合同提供担保形成的债务，以及地方政府及其职能部门（机构）成立的公司为进行基

基础性、公益性建设，以政府信用直接借入或依法提供担保形成的债务。包括地方政府负有偿还责任的债务、负有担保责任的债务及可能承担一定救助责任的债务。其中，地方政府负有偿还责任的债务称为地方政府债务。

【地方政府债务限额管理】

对地方政府债务实行限额管理，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、直辖市的预算中必须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。省级人民政府依照下达的限额编制预算调整方案，报同级人大常委会批准。市县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。

【债务风险防范预警】

是指在地方财政经济运行过程中，通过定期对各级各部门政府性债务情况进行统计和各项经济活动进行监督，从而能够对导致政府性债务风险增大的不稳定管理状态和不正常因素

产生的警兆进行分析，并在债务风险增大到一定程度时发出警示。债务管理部门可以据此查找警源，并责成相关主管部门进行妥善处理和整改，把债务风险降低到相对安全程度的机制。

【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，不得用于支付政府债务利息。

【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。

为全面规范地方政府债务管理，在编制 2017 年州本级预算草案时，根据《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43 号)的要求，将地方政府一般债务收支纳入一般公共预算管理，将专项债务收支纳入政府性基金预算管理。

【预备费】

《中华人民共和国预算法》第四十条规定“各级一般公共预算应当按照本级一般公共预算支出额的百分之一至百分之三设置预备费,用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支。

【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。

【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，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进行的重大改革，更是建立现代政府治理体系的必要途径。通过改革将有力解决当前政府间财政事权和支出责任划分中存在的不清、不合理、不规范的问题，不断规范政府在市场关系中的职能定位，有效提高政府提供基本公共服务的能力。重点解决包括政府与市场的关系中职能不清、政府财政事权划分不合理和省以下财政事权与支出责任划分不尽规范等。解决政府与市场边界不清晰的问题，明确政府定位，避免政府“越位”“错位”和“缺位”的问题，促进社会主义市场经济平稳健康发展，有效提供普惠性的基本公共服务。解决政府财政事权划分不合理问题，不断促进政府决策权和执行力相协调，推动一个事项归口一个部门管理，有效解决部门出现利益争着上、责任忙着推的不履职担当问题。解决省以下财政事权与支出责任划分不规范的问题，要着力构建事权法治化、规范化，逐步消除当前“一事一文、一文一策”等事权设立与调整的随意性等现象，优化公共财政资源配置，着力提高政府提供基本公共服务的效率。

【财政体制】

也称财政管理体制，是国家在财政管理中划分各级财政主体之间财政管理权限、确立预算组织原则以及规范财政分配关系的基本制度。广义地说，它包括预算管理体制、税收管理体制、企事业财务管理体制和基建财务管理体制。预算管理体制是财政管理体制的核心内容，是用来确定中央与地方以及地方各级政府之间财政分配关系的根本制度。实际工作中人们常常将预算管理体制等同财政管理体制。

财政管理体制一般具有整体性、规范性和稳定性三个特征。整体性即指一方面财政体制对各级政府的事权和财权加以明确划分；另一方面，作为一个统一的国家 and 统一的政治经济实体，中央财政必须充分发挥其宏观调控职能，实现财政的纵向平衡与横向平衡，并将多级财政连接成为一个统一的整体。规范性即指在绝大多数情况下，财政体制都是以法律法规的形式对各级政府和财政的责、权、利关系加以明确的界定，并使这种界定具有相对的稳定性。稳定性即指财政体制一经确定之后，就应在较长的时期内保持相对的稳定，尽量避免因体制频繁变动而造成消极影响。

财政管理体制的基本功能包括：履行各级政府职能的财权、财力保障功能；对地区间财政能力差异的调节功能；公平与效率的促进功能等。

制约和影响财政管理体制的主要因素，一是国家的政治历史因素，如政体上的联邦制和单一制就会对财政管理体制产生不同的影响；二是政府职能的大小。不同的国家或不同时期的同一国家，政府职能大小往往不一样，这也在一定程度上影响一个国家的财政管理体制；三是其他相关体制的影响，如政治制度、企业制度和社会的法制环境等。

【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（即专项拨款）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、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，从而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，省和州也相应制定了适合具体情况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，推进全面建设小康社会目标的实现。但受客观条件制约，近期均衡性转移支付的目标是：缓解财政困难地区财政运行中的突出矛盾，以及在保障机关事业单位职工工资发放和机构正常运转等最基本的需要的基础上，加快县级政府间财力均等化进程，逐步提高基层政府提供基本公共服务的能力。

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，参考国际通行做法，按影响财政收支的客观因素和全国统一的公式分配。具体来说，主要参照各地标准财政收入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，标准收入是指各地的财政收入能力，主要按税基和税率分税种测算；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，中央和省财政的补助程度越高。

【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。其总量来源有两个途径：一是2000年专项增加对民族地区政策性转移支付10亿元，今后每年按一定的增长率递增；二是对民族省区及非民族省区的自治州的增值税收入，采用环比的办法，将每年增值税收

入比上年增长部分的 80%转移支付给民族地区。其中：这部分增量的一半按来源地返还，以调动地方增加收入的积极性；同时考虑到民族地区经济发展水平客观上存在差异以及地区间财力不均衡等情况，将另一半通过转移支付方式分配给地方。民族地区转移支付的对象为民族省区和非民族省区的民族自治州。省财政每年根据中央财政对我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，以民族地区转移支付资金进行合理分配。

【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，省财政设立了云南省生态功能区财政转移支付，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尝试点，选聘贫困人口参与生态护林补助试点等。

【专项转移支付】

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。

【县级基本财力保障奖补机制】

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，围绕县乡政府“保工资、保运转、保基本民生”的目标，在中央财政的大力支持下，云南省自 2011 年起建立了省对下的县级基本财力保障机制。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。2016 年进一步梳理明确涉及“人头”的 35 项基本民生事项纳入保障范围，加大资金支持，并同各州市签订保障责任书，确保各项民生政策的及时兑现落实。

【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。具体内容是：**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。**四是不包括**当年季节性收支差额形成的资金。

【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 年正式颁布实施的新预算法第五条规定：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。

【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，经政府同意后报人大审议通过、全面反映部门所有收入和支出的预算。通俗地讲，就是“一个部门一本预算”。在部门预算中既反映一般预算的收入和支出，又反映基金预算的收入和支出。

我州在部门预算编制中遵循的基本原则包括：1.收支平衡原则。即兼顾事业发展和财力可能，所有预算资金统筹安排、综合平衡。2.综合预算原则。即按照“收支两条线”管理办法，统筹安排部门支出预算，将单位组织的各项收入和安排的各项支出纳入部门预算。3.零基预算原则。即按照建立公共财政基本框架的要求，以零为起点，以项目为依据编制预算。4.调结构保重点的原则。即大力调整部门支出结构，减少、压缩竞争性、经营性和一般性支出，集中资金保证部门重点支出需要。5.定员定额管理原则。即在认真核实分析单位人员、设备、车辆等基础信息的基础上，根据单位职能和收入状况为单位定档分类，并制定合理的支出定额办法进行管理。

【预算绩效管理】

预算绩效管理，是指政府依据其需要实现的职能和施政计划，确定实现计划所需要的支出经费，并评估和测量某项支出计划可能产生的社会经济效果和业绩。财政支出绩效评价是指

财政部门 and 预算部门(单位)根据设定的绩效目标,运用科学、合理的绩效评价指标、评价标准和评价方法,对财政支出的经济性、效率性、效益性进行客观、公正的评价。绩效评价贯穿于事前、事中、事后,以及结果反馈和结果应用全过程。2012年8月,楚雄州财政局绩效管理科成立,我州财政预算绩效管理工作正式开始。同年,楚雄州人民政府印发了《楚雄州人民政府办公室关于印发州级财政预算绩效管理实施办法试行的通知》(楚政办通〔2012〕110号),楚雄州财政局印发了《楚雄州财政局关于转发省财政厅转发财政部预算绩效管理规划(2012-2015年)》(楚财绩〔2012〕23号)。2013年,印发了《楚雄州财政局转发云南省财政厅关于进一步规范财政支出绩效评价管理工作的通知》(楚财绩〔2013〕19号),明确了项目支出、部门整体支出的共性指标体系,统一规范了各级财政、各预算部门财政资金绩效评价的内容和评价尺度,为公平、公正、客观地开展绩效评价提供了更加科学有效可行的制度保障。2015年,印发了《楚雄州财政局转发云南省省级财政预算绩效管理暂行办法的通知》(楚财绩〔2015〕8号),明确预算绩效目标管理的对象,将绩效目标按时效性或预算支出的范围和 content 进行分类,绩效目标管理包括编制、审核、批复和运用,并明确各个环节的职责分工和 workflow 等。

【国库集中收付制度】

又称财政国库单一账户制度,该项制度财政部从2001年起在全国推广,具体是由财政部门代表政府开设国库单一账户体系,收入通过国库单一账户体系,直接缴入国库,不

设立过渡性存款账户；支出通过国库单一账户体系，以财政直接支付或财政授权预算单位支付的方式，将资金直接支付到商品及劳务供应者或用款单位，即预算单位使用资金但见不到资金；未支用的资金余额均保留在国库单一账户，由财政部门代表政府统一管理。这种制度减少了财政收入收缴和财政支出的中间环节，可以有效遏制财政资金被截留、挤占、挪用等问题，确保财政资金使用效益。

我州的国库管理制度改革始于 2003 年，州级财政选择州法院、州财政局、州教育局、州卫生局、州农业局 5 个部门 33 个预算单位启动改革试点；县级财政选择楚雄市和南华县启动改革；乡镇国库集中支付制度改革最早始于 2006 年姚安县。截至 2015 年 9 月，楚雄市、双柏县、姚安县和永仁县所辖全部乡镇已开设“零余额账户”实施改革；牟定、南华、大姚、武定、元谋和禄丰 6 个县城所在地乡镇均已实施改革，已改革乡镇数占全州乡镇数的 43.7%。2016 年 6 月全面完成乡镇国库集中收付制度改革。

【国库集中支付电子管理改革】是对原有财政资金支付方式的一次彻底变革，单纯从技术角度和表象角度来说，就是实现“无纸化”。通过引入“财政版本网上银行”等结算方式，为财政资金支付互联网+式的现代化管理平台。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，不再人工校对；

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。

2013年9月，财政部与中国人名银行共同推进全国国库集中支付电子化管理改革工作。截止2016年末，云南省在全国率先实现省本级、16个州市本级及4个试点县区开展改革工作。云南省国库集中支付电子化管理改革得到了国家电子文件管理部际联系会议和财政部的肯定和认可。2016年9月27日，我州按照省财政厅的总体部署，选择州级31个预算单位试点实施电子支付管理业务。截止2017年1月1日州级全部预算单位的财政国库集中支付业务全部通过电子化支付平台办理，上线运转正常，取得一定成效。

【公务用车制度改革】

公务用车制度改革，是按照中央关于厉行节约反对浪费的要求，推进廉洁型机关、节约型社会建设，合理有效配置公务用车资源，创新公务交通提供方式，坚持社会化、市场化方向，转变传统的公务用车运行管理方式。通过改革，切实实现公务出行便捷合理，交通费用节约可控，车辆管理规范透明，监管问责科学有效，形成符合国情的新型公务用车制度。

【行政成本控制制度】

是按照科学化、精细化管理的要求，采取切实可行的措施和办法，促进各级行政机关进一步提高行政效能，对行政成本进行合理控制的管理制度。该制度按照行政管理权限，实行分

级负责、归口管理的原则，对机构编制和人员、公务用车购置，以及会议、庆典、论坛和出国、出境、出省考察经费等内容进行重点控制。

【行政事业单位国有资产】

由行政事业单位占有使用的，依法确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总称，是政府履行社会管理职能、提供公共服务、促进事业发展的重要物质基础，是国有资产的重要组成部分。行政单位不得用国有资产对外担保；不得以任何形式占有、使用的国有资产举办经济实体。

【“一事一议”财政奖补】

是指在农村税费改革取消村提留、乡统筹后，为尊重多数农民意愿，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，给予适当财政补助的政策。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。2008年，中央决定黑龙江、河北和云南3个省先行在全省范围开展村级公益事业建设“一事一议”财政奖补试点，2009年试点省份已由2008年的3个扩大到10个，2010年试点省份已扩大到27个，2011年全国推开。

【精准扶贫】

是粗放扶贫的对称。是指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况，运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的治贫方式。主要做到六个精准：“对象要

精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”。

【城乡义务教育经费保障机制】

《义务教育法》明确规定政府对义务教育经费投入负总责，由各级政府共同负担。对义务教育经费，地方政府要做到预算单列，要按照教职工的工资标准，学校的建设标准和学生人均公用经费标准拨付经费。经费分配要向农村学校、特殊学校和薄弱学校倾斜。2006年春季开学，我国西部农村地区率先实施了农村义务教育新的保障机制改革，即实施“两免一补”政策（免学杂费、免教科书费、补助寄宿学生生活费），将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，中央和地方分项目、按比例分担农村义务教育经费。2016年，我州出台《楚雄州人民政府关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》（楚政通〔2016〕80号）建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。

【农村义务教育阶段学生营养改善计划】

为进一步改善农村学生营养状况，提高农村学生健康水平，国务院决定实施农村义务教育学生营养改善计划。即自2011年秋季学期起，在实施农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿学生生活费补助的基础上，以集中连片特殊困难地区为试点县，向农村义务教育阶段学生提供营养膳食补助，标准为每生每天3元，全年按照在校200天计算，我省85个县纳入中央财政补助范围，试点县所需资金全部由中央财政承担。根据

省政府决定，2012年春季学期开始对我省义务教育阶段学生营养改善计划国家试点外的所有县实行全覆盖。2015年，补助标准提高到每生每天4元，全州农村义务教育阶段全部学生每人每年将得到800元营养改善膳食补助。

【生均经费】

《教育法》规定，各级人民政府教育财政拨款要按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。“生均经费”包括“生均公用经费”和“生均教育经费”。

生均公用经费，是由县级以上地方政府根据本地经济发展水平制定的、在该区域内统一实行的、对中小学校按照计划内学生人数的财政拨款标准。

生均教育经费，是在一定地区范围内（如某省、某市），按照当地的经济发展水平和教育发展实际，由政府制定的财政年度预算的依据，同时也是当地财政部门按照当地计划内在读学生数额，向相关教育部门拨款的依据。

【机关事业单位养老保险制度】

为统筹城乡社会保障体系建设，建立更加公平、可持续的养老保险制度，国务院决定从2014年10月1日起改革机关事业单位工作人员养老保险制度。改革的范围包括按照公务员法管理的单位、参照公务员法管理的机关（单位）、事业单位及其编制内的工作人员。机关事业单位工作人员养老保险制度实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，基本养老保险费由单位和个人共同负担，单位缴纳基本养老保险费的比例为本单位工资总额的20%，个人缴纳基本养老保险费的比

例为本人缴费工资的 8%，按本人缴费工资 8%的数额建立基本养老保险个人账户，全部由个人缴费形成。机关事业单位在参加基本养老保险的基础上为其工作人员建立职业年金，单位按本单位工资总额的 8%缴费，个人按本人缴费工资的 4%缴费。

【城乡居民基本养老保险制度】

按照中央和省的统一部署，2014 年 8 月，州人民政府批准出台了《楚雄州城乡居民基本养老保险实施细则》（楚政通〔2014〕39 号）。规定：从 2014 年 6 月 1 日起楚雄州与全省同步实行统一的城乡居民基本养老保险制度。凡年满 16 周岁（不含在校学生）、非国家机关和事业单位工作人员及不属于职工基本养老保险制度覆盖范围的、具有楚雄州户籍的城乡居民，可以在户籍所在地参加城乡居民基本养老保险。未满 60 周岁的参保人按规定缴纳养老保险费，缴费标准目前设为每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元、1500 元、2000 元十二个档次，参保人每年只能选择一个缴费档次，按年缴费，多缴多得。城乡居民社会养老保险实行基础养老金和个人账户养老金相结合的养老待遇；实行个人缴费、政府补贴、集体补助、社会捐助、基金收益及其他合法收入相结合的筹资办法。财政补助政策和标准：（1）基础养老金补助。一是参保人符合领取养老金条件时，由政府全额支付基础养老金，目前支付标准为每人每月 75 元，其中中央财政给予 70 元，省级财政再加发 5 元。二是实行长缴多补，对累计缴费年限超过 15 年的参保人，缴费年

限每增加 1 年，由州、县市两级财政每月增发 2 元基础养老金。

(2) 缴费补贴。参保人按规定缴费后，省级财政给予每人每年 30 元的缴费补贴。在此基础上，对选择 100 元以上（不含 100 元）档次缴费的参保人，每增加缴费 100 元，给予 10 元的缴费补贴，但最高补贴标准每人每年不超过 100 元，所需资金由省财政承担 50%，州、县市两级财政承担 50%。(3) 困难群体补助。一是对重度残疾人，省财政按 200 元的缴费档次标准逐年全额代缴养老保险费。二是对年满 55 周岁未满 60 周岁的重度残疾人，省财政提前发放每人每月 75 元的养老补助。三是对持有三、四级残疾证的参保人，州级财政每人每年给予 50 元的缴费补贴。(4) 丧葬补贴。参保人在参保期间死亡的，政府一次性给予 600 元丧葬补助金，由州、县两级财政按比例承担。

【城乡居民最低生活保障】

是政府对家庭人均收入低于当地城镇或农村居民最低生活保障标准的贫困人口，按照最低生活保障标准给予补差救助的一项社会救济制度，是社会保障体系的一项重要内容。近年来，国家高度重视城乡困难群众社会兜底救助，逐年提高城乡低保保障标准和补助水平，2016 年，城市低保保障标准调整到 442 元 / 月，补助水平提高到 342 元 / 月；农村低保保障标准调整为 224.5 元 / 月，补助水平提高到 160 元 / 月。

【城乡居民基本医疗保险】

是社会医疗保险的重要组成部分，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，为城乡居民提供医疗需求的医疗保险制度。2016年，各级财政补助标准在2015年每人每年补助380元基础上提高40元达到420元，其中：中央财政每人每年补助300元，省州县三级财政补助每人每年120元，省补助外部分由州县两级财政按三类分担比例补足。2017年起，城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗整合为城乡居民基本医疗保险，实现覆盖范围、筹资政策、保险待遇、医保目录、定点管理、基金管理“六统一”。

【医药卫生体制改革】

党的十七大提出了建立基本医疗卫生制度、实现人人享有基本医疗卫生服务的重大战略方针。2009年4月，国务院召开了深化医药卫生体制改革会议，对全国医改工作进行了全面部署，提出把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，实现人人享有基本医疗卫生服务。深化医药卫生体制改革近期目标是到2011年，明显提高基本医疗卫生服务可及性，有效减轻居民就医费用负担，切实缓解“看病难、看病贵”问题。长远目标是到2020年，基本建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度。改革的主要内容是建设覆盖城乡居民的公共卫生服务、医疗服务、医疗保障、药品供应保障四大体系；完善医药卫生的管理、运行、投入、价格、监管体制机制，加强科技与人才、信息、法制建设，保障医药卫生体系有效规范运转。为使改革尽快取得成效，落实医疗卫生服务的公益性质，着力保障广大群众看病就医的基本需求，云南省从2009年开始启动和稳步推进了五项重点医疗改革工作：一是加快推进基本医疗保障制度建

设，扩大基本医疗保障制度的覆盖范围和提高保障水平。二是建立国家基本药物制度，保证群众基本用药的可及性、安全性和有效性，减轻群众基本用药费用负担。三是健全基层医疗卫生服务体系，加强基层医疗卫生机构建设，改革基层医疗卫生机构补偿机制。四是促进基本公共卫生服务逐步均等化。五是推进公立医院改革试点。

【基本公共卫生服务】

基本公共卫生服务，是指由疾病预防控制机构、城市社区卫生服务中心、乡镇卫生院等城乡基本医疗卫生机构向全体居民提供，是公益性的公共卫生干预措施，主要起疾病预防控制作用。基本公共卫生服务均等化有三方面含义：一是城乡居民，无论年龄、性别、职业、地域、收入等，都享有同等权利，二是服务内容将根据国力改善、财政支出增加而不断扩大，三是以预防为主的服务原则与核心理念。基本公共卫生服务项目包括：建立居民健康档案、开展健康教育、预防接种、儿童健康管理、孕产妇健康管理、老年人健康管理、慢性病患者健康管理（高血压）、慢性病患者健康管理（2型糖尿病）、严重精神障碍患者管理、结核病患者健康管理、中医药健康管理、传染病和突发公共卫生事件报告和处理、卫生计生监督协管。基本公共卫生服务项目所需经费由各级财政筹措安排，2016年财政补助标准为每人每年45元，其中：中央财政补助36元、省级财政补助4.5元、州县财政配套4.5元。

【国家基本药物制度】

是党中央、国务院为维护人民群众健康、保障公众基本用

药权益而确立的一项重要的重要的国家医药卫生政策,是对基本药物目录制定、生产供应、采购配送、合理使用、价格管理、支付报销、质量监管、监测评价等多个环节实施有效管理的制度,是国家药品政策的核心和药品供应保障体系的基础,并与公共卫生、基本医疗服务、基本医疗保障体系相衔接。建立国家基本药物制度有利于转变“以药补医”机制,有利于减轻群众基本用药费用的负担,推动卫生事业发展。

【县级公立医院综合改革】

2012年6月,国务院办公厅印发《关于县级公立医院综合改革试点的意见》(国办发〔2012〕33号),启动县级公立医院综合改革试点,我州禄丰县纳入国家首批公立医院改革试点县,2015年公立医院改革在全州范围推开。县级公立医院综合改革坚持“保基本、强基层、建机制”的基本原则,坚持公立医院公益性质,以破除以药补医机制为关键环节,更加注重改革的系统性、整体性和协同性,更加注重体制机制创新和治理体系与能力建设,更加注重治本与治标、整体推进与重点突破的统一,全面深化县级公立医院管理体制、补偿机制、价格机制、药品采购、人事编制、收入分配、医保制度、监管机制等综合改革,建立起“维护公益性、调动积极性、保障可持续”的运行新机制。坚持以改革促发展,加强以人才队伍为核心的县级公立医院能力建设,统筹县域医疗卫生体系发展,实现“小病不出村,常见病不出乡,大病基本不出县,预防在基层”,90%左右的患者在县域内就诊的改革目标。

【政府与社会资本合作(PPP)模式】

政府和社会资本合作模式是指，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。

推广运用政府和社会资本合作模式的重大意义在于，一是有利于加快转变政府职能，实现政企分开、政事分开。作为社会资本的境内外企业、社会组织和中介机构承担公共服务涉及的设计、建设、投资、融资、运营和维护等责任，政府作为监督者和合作者，减少对微观事务的直接参与，加强发展战略制定、社会管理、市场监管、绩效考核等职责，有助于解决政府职能错位、越位和缺位的问题，深化投融资体制改革，推进国家治理体系和治理能力现代化。二是有利于打破行业准入限制，激发经济活力和创造力。政府和社会资本合作模式可以有效打破社会资本进入公共服务领域的各种不合理限制，鼓励国有控股企业、民营企业、混合所有制企业等各类型企业积极参与提供公共服务，给予中小企业更多参与机会，大幅拓展社会资本特别是民营资本的发展空间，激发市场主体活力和发展潜力，有利于盘活社会存量资本，形成多元化、可持续的公共服务资金投入渠道，打造新的经济增长点，增强经济增长动力。三是有利于完善财政投入和管理方式，提高财政资金使用效益。在政府和社会资本合作模式下，政府以运营补贴等作为社

社会资本提供公共服务的对价，以绩效评价结果作为对价支付依据，并纳入预算管理、财政中期规划和政府财务报告，能够在当代人和后代人之间公平地分担公共资金投入，符合代际公平原则，有效弥补当期财政投入不足，有利于减轻当期财政支出压力，平滑年度间财政支出波动，防范和化解政府性债务风险。

推广运用政府和社会资本合作模式，必须坚持以下基本原则：依法合规，将政府和社会资本合作纳入法制化轨道，建立健全制度体系，保护参与各方的合法权益，明确全生命周期管理要求，确保项目规范实施。重诺履约，政府和社会资本法律地位平等、权利义务对等，必须树立契约理念，坚持平等协商、互利互惠、诚实守信、严格履约。公开透明，实行阳光化运作，依法充分披露政府和社会资本合作项目重要信息，保障公众知情权，对参与各方形成有效监督和约束。公众受益，加强政府监管，将政府的政策目标、社会目标和社会资本的运营效率、技术进步有机结合，促进社会资本竞争和创新，确保公共利益最大化。积极稳妥，鼓励地方各级人民政府和行业主管部门因地制宜，探索符合当地实际和行业特点的做法，总结提炼经验，形成适合我国国情的发展模式。坚持必要、合理、可持续的财政投入原则，有序推进项目实施，控制项目的政府支付责任，防止政府支付责任过重加剧财政收支矛盾，带来支出压力。