

关于 2019 年海东市本级政府预算公开 有关事项的说明

一、关于一般公共预算的情况说明

总体情况。海东市本级 2019 年年初预算总收入 205400 万元，较上年年初预算增加 119550 万元，增长 139.25%。其中：地方一般公共预算收入安排 16107 万元，比上年预算增加 2507 万元，增长 18.43%；上级补助收入（财力性补助）80180 万元，比上年预算增加 25880 万元，增长 47.66%；调入预算稳定调节基金 41769 万元，比上年预算增加 23819 万元，增长 132.70%；上年结转收入 58444 万元，比上年预算增加 58444 万元；专项转移支付收入（省级预告资金）8900 万元，比上年预算增加 8900 万元。市本级一般公共预算支出安排 205400 万元，较上年年初预算增加 119550 万元，增长 139.25%。

（一）收入情况。本着“实事求是、积极稳妥、留有余地”的要求，综合分析当前经济社会发展新情况与财政政策的衔接，全面落实减税降费等新政策，确定 2019 年全市一般公共预算收入预期目标为 8.5%。同时，将省财政补助地方转移支付资金、预算稳定调节基金和上年结转资金纳入预算，政府所有收入全部列入预算，进一步提高了年初预算的到位率。

按照上述原则，2019 年市本级地方一般公共预算收入安排 16107 万元，比上年增加 2507 万元，增长 18.43%，主要根据年度经济发展以及实施减税降费等因素预计。

分主要收入项目看：

- (1) 增值税 7000 万元，较 2018 年执行数下降 20.81%；
- (2) 资源税 440 万元，较 2018 年执行数下降 60.57%；
- (3) 房产税 355 万元，较 2018 年执行数下降 60.02%；
- (4) 土地增值税 900 万元，较 2018 年执行数下降 60.95%；

(5) 契税 1905 万元，较 2018 年执行数下降 47.40%；

(6) 非税收入 5007 万元，较 2018 年执行数下降 71.98%。

(二) 支出情况。2019 年市本级一般公共预算支出安排 205400 元，比上年年初预算增加 119550 万元，增长 139.25%。

具体安排为：

一般公共服务支出 34221 万元，比上年年初预算增加 16236 万元，增长 90.28%；

国防支出 490 万元，比上年年初预算增加 230 万元，增长 88.46%；

公共安全支出 13414 万元，比上年年初预算增加 3724 万元，增长 38.43%；

教育支出 40502 万元，比上年年初预算增加 32187 万元，增长 387.10%；

科学技术支出 276 万元，比上年年初预算增加 17 万元，增长 6.56%；

文化旅游体育与传媒支出 5884 万元，比上年年初预算增加 2157 万元，增长 57.87%；

社会保障和就业支出 17253 万元，比上年年初预算增加 14559 万元，增长 540.42%；

卫生健康支出 12775 万元，比上年年初预算增加 8781 万元，增长 219.85%；

节能环保支出 5797 万元，比上年年初预算增加 4963 万元，增长 595.08%；

城乡社区支出 16247 万元，比上年年初预算增加 14815 万元，增长 1034.57%；

农林水支出 20905 万元，比上年年初预算增加 12024 万元，增长 135.39%；

交通运输支出 695 万元，比上年年初预算减少 49 万元，下降 6.59%；

资源勘探信息等支出 784 万元，比上年年初预算减少 514 万元，下降 39.60%；

商业服务业等支出 4465 万元，比上年年初预算增加 4249 万元，增长 1967.13%；

自然资源海洋气象等支出 2972 万元，比上年年初预算增加 1932 万元，增长 185.77%；

住房保障支出 5304 万元，比上年年初预算增加 4710 万元，增长 792.93%；

灾害防治及应急管理支出 1226 万元，比上年年初预算增加 1226 万元；

债务付息支出 7355 万元，比上年年初预算增加 5355 万元，增长 267.75%；

预备费 2100 万元，比上年年初预算增加 850 万元，增长 68%；

其他支出 180 万元，比上年年初预算减少 20457 万元，下降 99.13%。

补助下级支出 6055 万元，比上年年初算增加 6055 万元。

二、关于政府性基金预算的情况说明

市本级 2019 年政府性基金预算收入安排 11502 万元，比上年年初预算增加 2964 万元，增长 34.72%，其中：国有土地收益基金收入 4767 万元，上年结转收入 6735 万元。政府性基金预算支出安排 11502 万元。

（一）市本级政府性基金预算当年完成收入安排 11502 万元，较上年增加 2964 万元，增长 34.72%。主要是：政府性基金上年结转收入增加。

1. 国有土地使用权出让收入预算数比上年减少 1036 万元，国有土地收益基金收入预算数比上年减少 2484 万元，两项合计减少 3520 万元，下降 42.48%。主要是：2019 年可

供出让的土地计划比上年减少。

2. 上年结转收入预算数比上年增加 6484 万元，主要是：

（1）上年政府性基金专项补助收入（省级彩票公益金安排的专项支出）结转增加 1543 万元；

（2）上年国有土地使用权出让收入结转，用于支付 2019 年地方政府专项债券利息及偿还到期专项债券本金。

（二）市本级政府性基金预算支出安排 11502 万元，较上年增加 2964 万元，增长 34.72%。

具体安排为：

彩票公益金安排的支出 1543 万元，按照 2018 年原结转项目进行安排；

债务付息支出安排 9959 万元，其中：市本级政府专项债券付息支出安排 3815 万元，乐都区、平安区政府专项债券付息支出安排 6144 万元。（按照市本级及乐都区、平安区政府专项债券余额及利率测算安排）

三、关于国有资本经营预算的情况说明

2019 年市本级无国有资本经营预算收入，不编制国有资本经营预算。

四、关于社会保险基金预算的情况说明

城乡居民基本医疗保险及新型农村合作医疗保险实行省级统筹后，全市城镇职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险、城乡居民社会养老保险四项社会保险基金 2019 年预

算收入安排 464599 万元，比上年执行数增加 64840 万元，增长 16.22%。其中：职工基本医疗保险基金预算收入安排 264133 万元，比上年执行数增加 33815 万元，增长 14.68%；工伤保险基金预算收入安排 6890 万元，比上年执行数增加 550 万元，增长 8.68%；生育保险基金预算收入安排 12208 万元，比上年执行数增加 2025 万元，增长 19.89%；城乡居民基本养老保险基金预算收入安排 181368 万元，比上年增加 28450 万元，增长 18.60%。

全市社会保险基金预算支出安排 212148 万元，累计结转 252451 万元，具体为：

职工基本医疗保险基金预算支出安排 152034 万元，比上年执行数增加 16445 万元，增长 12.13%，累计结转 112099 万元；

工伤保险基金预算支出安排 5755 万元，比上年执行数增加 716 万元，增长 14.21%，累计结转 1135 万元；

生育保险基金预算支出安排 4042 万元，比上年执行数增加 487 万元，增长 13.70%，累计结转 8166 万元；

城乡居民基本养老保险基金预算支出安排 50317 万元，比上年增加 9317 万元，增长 22.72%，累计结转 131051 万元。

五、财政转移支付安排情况

2019 年市本级上级补助收入预算安排 89080 万元，较上年年初预算增加 34780 万元，增长 64.05%。其中：返还性补

助 9115 万元，与上年持平；一般性转移支付 71065 万元，增加 25880 万元，增长 57.28%；专项转移支付 8900 万元，增加 8900 万元。

1994 年分税制财政体制改革后，引入了税收返还制度。现行税收返还包括增值税和消费税返还、所得税基数返还、成品油价格返还和税费改革税收返还以及营改增税收返还，其性质是维护既得利益，是旧体制的延续，不具有均等化功能。

一般性转移支付是一种财力性补助，为均衡地区间的基本财力，由地方政府统筹安排使用的转移资金，这类转移支付仅有十多项，主要包括均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金、重点生态功能区转移支付、农村税费改革转移支付、调整工资转移支付，以及基层公检法司、义务教育、基本养老保险和低保、新型农村合作医疗、农村综合改革、产粮(油)大县奖励资金等转移支付。其中均衡性转移支付规模最大，是有效缓解基层财政困难、缩小地区间财力差距的一项重要财政制度。一般性转移支付预算按照相关标准和计算方法，采取因素法编制（由省级分配下达）。

专项转移支付按照法律、行政法规和相关规定设立，用于办理特定事项的转移资金。专项转移支付按照集中资金、突出重点、专款专用的要求，重点用于公共安全、文化体育与传媒、农林水、教育、医疗卫生、社会保障和就业、交通

运输、节能环保等领域。专项转移支付预算根据项目对应的具体管理办法，采取项目法或者因素法编制（由省级分配下达）。

六、预算绩效工作开展情况

围绕破解部门对绩效管理的惯性思维与规范化管理的矛盾，大力推进部门预算管理改革，增强部门主体责任意识和当家理财观念；建立健全绩效运行监控工作机制，对预算项目绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”，深化绩效管理考核，强化绩效评价结果运用，确保绩效目标按期保质实现。

（一）绩效评价工作有序开展。一是在各县区自评的基础上，市本级采取交叉考核的方式，对 2017 年度各县区财政管理综合绩效工作进行了考核，并结合省对县区财政管理综合绩效考评结果，对各县区进行综合排序后分别奖励 80 万元、50 万元和 30 万元。共奖励资金 270 万元，并向市委、市政府、市人大财经委进行专题报告，向各县区人民政府、财政局下发了考评通报。二是根据《青海省人民政府关于建立财政预算管理综合绩效考评机制的指导意见》（青政〔2011〕43 号）要求，通过政府购买服务方式，积极引入第三方评价机构参与财政管理综合绩效评价，委托第三方机构对市本级 61 家预算单位开展了 2017 年度预算管理综合绩效考评，考评内容包括全年预算执行率、预算资金结转结余、

“三公”支出执行、经费开支合规性、部门财务规章制度建立及财务监管、银行账户及“小金库”治理、暂存暂付资金的挂账及清理、资金管理使用的安全性、市级安排重点项目资金监管制度建立、人员资产信息数据库等方面，考评覆盖面达到 100%。向市委、市政府，市人大财经委上报专题报告 3 个，下发考评反馈意见 61 个，向考评达到优秀的市人大办、科技局、财政局 3 个预算单位下达奖补资金 15 万元。三是根据 2017 年市本级重点项目安排情况，按照资金量 30%的比例对“三基”建设专项资金、创建民族团结进步先进区专项资金、精准扶贫专项资金 3 个重点专项进行了考评，对“三基”建设专项资金、创建民族团结进步先进区专项资金、精准扶贫专项资金进行了专项反馈，向市政府、市人大财经委作了专题汇报。

（二）绩效监督工作得到加强。从部门预算编制、预算收支执行、资金监管、绩效基础管理工作和结余结转资金规模等综合情况看，各县区预算编制比较完善，按照“两上两下”程序编制了综合财政收支预算。绩效评价监督检查工作得到进一步加强，重点项目资金监管力度不断加大。市本级根据市人大财经委对绩效工作的有关要求，及时制定了市对县区和各预算单位考评方案，考评结束后以专报形式向市人大财经委进行了评价专题汇报。

（三）绩效管理基础工作进一步完善。为进一步加强预算绩效管理工作，按照 2018 年度全省预算绩效管理的工作要求，在年初制定并印发了《关于印发 2018 年全市预算绩效管理工作要点的通知》、《关于 2018 年市级部门预算项目支出绩效目标的批复》、《关于下达 2018 年重点专项支出绩效评价计划的通知》、《关于开展市本级预算单位 2017 年度预算管理综合绩效再评价工作的通知》。各县区结合自身工作实际，紧紧围绕省、市对县区财政管理综合绩效考评办法和细则，重绩效、抓管理，规范相关制度办法，修订了评价指标体系。2016 年市本级批复预算单位 20 万元以上项目绩效目标 7 个，项目金额 3215 万元；2017 年批复预算单位 30 万元以上项目绩效目标 25 个，项目金额 5080 万元；2018 年批复预算单位项目绩效目标 405 个，项目金额 13154 万元，达到了部门预算项目支出绩效目标全覆盖。

七、政府债务有关情况

（一）2018 年末政府债务余额情况

截止 2018 年底，全市地方政府性债务管理系统内政府债务余额 1294537.12 万元。其中：2014 年清理甄别锁定的存量政府债务余额 33879.25 万元（历年国债及外债转贷债务），置换债券 864657.87 万元，新发债券 361000 万元，再融资债券 35000 万元。按债务类型分为：一般债务 795136.12 万元，专项债务 499401 万元；分地区构成情况为：市本级

319415.59 万元、工业园区 165000 万元、乐都区 227775.51 万元、平安区 102219.43 万元、民和县 153705.56 万元、互助县 175418.69 万元、化隆县 89357.73 元、循化县 61644.61 万元。

经初步测算，全市 2018 年综合债务率为 65.16%，且无逾期债务。各项债务指标控制在预警线以内，债务风险总体可控，债务规模与经济社会发展水平相适应。

（二）2018 年政府债务余额限额情况

2018 年省财政下达海东市政府债务限额（调整后）为 165.86 亿元，其中：一般债务限额 100.02 亿元，专项债务限额 65.84 万元。2018 年 12 月 12 日海东市第二届人民代表大会常务委员会第十七次会议审议批准市本级及各县区 2018 年政府债务限额，具体为：市本级 43.91 亿元、工业园区 25.56 亿元、乐都区 24.98 亿元、平安区 11.33 亿元、民和县 17.95 亿元、互助县 19.39 亿元、化隆县 13.38 亿元、循化县 9.36 亿元。截止 2018 年底，市本级及各县区政府债务余额均控制在批准下达的债务限额以内。

八、名词解释

1. 政府预算体系：目前我国各级政府预算由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算共同构成。《预算法》规定：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。

2. 积极财政政策：也称扩张性财政政策，是政府为防止经济衰退而采取的一种宏观经济调控政策。主要通过增发国债，扩大政府公共投资，增加政府支出，实行结构性减税等财政手段，促进社会投资和居民消费，扩大社会总需求，拉动经济增长。

3. 一般公共预算：指政府凭借国家政治权力，以社会管理者身份筹集以税收为主体的财政收入，用于保障和改善民生、维持国家行政职能正常行使、保障国家安全等方面的收支预算。

4. 政府性基金预算：指政府通过社会征收基金、收费，以及发行彩票等方式取得收入，专项用于支持特定基础设施建设和社会事业发展等方面的收支预算。

5. 社会保险基金预算：指根据国家社会保险和预算管理法律法规建立、反映各项社会保险基金收支的年度计划。具体包括企业职工基本养老保险、失业保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险等。

6. 国有资本经营预算：指政府以所有者身份从政府出资企业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。建立国有资本经营预算制度，对增强政府的宏观调控能力，规范国家与国有企业的分配关系，建立

健全国有资本收益收缴管理制度，推进国有经济布局和结构的战略性调整，加快经济发展方式转变，集中解决国有企业发展中的体制性、机制性问题具有重要意义。

7. 部门预算：是指与财政部门直接发生预算缴款、拨款关系的政府部门、社会团体和其他单位，依据国家有关法律、法规规定及其履行职能的需要编制的本部门年度收支计划。通俗的讲，就是“一个部门一本账”。

8. 财政收入：是政府为履行经济社会管理职能需要而筹集的货币资金，是政府参与国民收入分配的主要形式，也是政府履行职能的财力保障。

9. 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而征收、提取、募集的除税收和政府债务收入以外的财政收入。

10. 财政支出：是政府为社会提供公共产品和服务，满足社会共同需要而进行的财政资金支付。近年来，全省财政收入增速趋缓，但各项重点刚性支出规模持续扩大，如何进一步优化财政支出结构，花更少的钱办更多的事，厉行节约，严控一般性支出，提高支出绩效，更好保障和改善民生，是编制支出预算面临的新挑战。

11. 预算信息公开：是指除涉密信息外，所有涉及财政资金情况的公开，包括预算收支安排、预算执行、预算调整、

决算情况、绩效评价、财税政策和预算管理制度以及各部门单位涉及财政资金的管理制度等的公开。

12. **政府和社会资本合作模式（简称为 PPP 模式）：**指在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报，政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管，以保证公共利益最大化。

13. **财政存量资金：**是指存放于财政部门及预算单位而未形成实物工作量的各类财政性资金（亦即结余结转资金）。

14. **预算稳定调节基金：**是指为了保持财政收支预算平稳运行而建立的预算储备资金，其目的是以丰补歉。按照有关规定，预算稳定调节基金主要从以下渠道筹集：公共财政预算当年超收收入、公共财政预算财力性结余、政府性基金滚存结余、统筹整合的专项资金和财政存量盘活资金。调节基金主要用于弥补公共财政预算编制的收支缺口，弥补年度预算执行终了因收入短收形成的收支缺口，解决党委、政府决定的重大事项所需资金等。在安排或补充基金时在支出方反映，调入使用基金时在收入方反映。

15. **政府购买公共服务：**指政府按照法定程序和采购目录，将原来由政府直接承担或通过事业单位承担的公共服务事项，以合同方式交予有资质的社会组织来完成，并根据后

者提供服务的数量和质量，按照一定标准进行评估后支付服务费用。其主要方式是“市场运作、政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”，主要涵盖大多数公共服务领域，特别是养老、教育、公共卫生、文化、社会服务等。

16. 政府综合财务报告制度：指政府财政部门按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告的制度，报告的内容主要包括政府财务报表(资产负债表、收入费用表等)及其解释、财政经济状况分析等。这项制度从根本上突破了传统财政决算报告制度仅报告当年财政收入、支出及盈余或赤字的框架，能够完整反映各级政府所拥有的各类资产和承担的各类负债，从而全面反映各级政府真实的财务状况。

17. 政府投资基金：是指由各级政府通过预算安排，以单独出资或与社会资本共同出资设立，采用股权投资等市场化方式，引导社会各类资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，支持相关产业和领域发展的资金。按照相关规定，投资基金设立应当由财政部门或财政部门会同相关行业主管部门报本级政府批准，并控制设立数量，不得在同一行业或领域重复设立基金。政府投资基金应按照“政府引导、市场运作，科学决策、防范风险”的原则进行运作，主要用于支持创新创业、中小企业发展、产业转型升级和发展、基础设施和公共服务领域。

18. 预算绩效管理：是以目标为导向，以政府公共部门

目标实现程度为依据，进行预算编制、控制以及评价的一种预算管理新模式。其核心是通过制定公共支出的绩效目标，建立预算绩效考评体系，逐步实现对财政资金从注重资金投入的管理转向注重对支出效果的管理。我省出台实施的财政预算管理综合绩效考评机制，是以财政支出绩效为重点，涵盖所有财政资金，对基层财政和预算部门的预算编制、执行和监管各环节的管理情况进行全面综合考评的一种管理制度，以加快建立“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理模式，其目的是为了进一步提升财政、财务管理水平，提高财政资金使用效益。

19. 政府负有偿还责任的债务（政府债务）：是指地方政府依法纳入预算管理的，政府负有直接偿还责任的债务。主要包括：地方政府债券、经清理甄别认定的截止 2014 年末存量政府债务、政府负有偿还责任的国际金融组织和外国政府贷款转贷债务。主要分为两类：一般债务和专项债务。

一般债务：是指为没有收益的公益性事业发展举借、主要以一般公共预算收入偿还的政府债务，由地方政府发行一般债券融资，纳入一般公共预算管理。

专项债务：是指为有一定收益的公益性事业发展举借、以对应的政府性基金或专项收入偿还的政府债务，由地方政府发行专项债券融资，纳入政府性基金预算管理。

20. 政府负有担保责任的债务：是指因地方政府提供直接或间接担保，当债务人无法偿还到期债务时，政府负有连带偿债责任的债务，是地方政府或有债务的一种。