

荣成市人民政府

关于深化预算管理制度改革的实施意见

经济开发区、石岛管理区、好运角旅游度假区管委会，各镇人民政府，各街道办事处，市政府各部门、单位：

为深入推进我市预算管理制度改革，加快建立全面完整、规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，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）、《山东省人民政府关于深化省级预算管理改革的意见》（鲁政发〔2021〕19号）等文件精神，结合我市实际，现就进一步深化预算管理制度改革提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，健全现代预算制度，落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，坚持党的全面领导，按照问题导向、需求导向、目标导向、效果导向，加快完善预算管理机制，构建权责清晰、协同高效、运行规范的预算管理新格局，为建设现代化新荣成提供坚实保障。

（二）基本要求。全面落实持续“过紧日子”要求，坚持“量入为出、量力而行”，树牢底线思维，强化绩效理念，加强财政资源统筹，集中力量办大事。加强政府债务和中长期支出事项管

理，防范潜在风险，牢牢守住不发生系统性风险的底线。强化预算对落实市委、市政府重大政策的保障能力，实现有限公共资源与政策目标有效匹配。完善管理手段，推进预算和绩效一体化，加强预算管理各项制度的系统集成，以信息化推进预算管理现代化。

二、加大收入统筹力度，增强财政保障能力

（一）规范收入管理。实事求是编制收入预算，考虑经济运行和实施减税降费政策等因素合理测算。严格落实各项减税降费政策，严禁收取过头税费、违规设置收费项目或提高收费标准。依照法律法规及时足额征收应征的预算收入，提高收入质量。不违法违规制定实施各种形式的歧视性税费减免政策，维护市场公平竞争。将政府非税收入与征收单位支出脱钩。

（二）加强政府预算统筹。加强一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的统筹衔接，连同政府债务预算（计划）一体编报、统筹管理。经本级人大或其常委会批准，国有资本规模较小或国有企业数量较少时可以不编制本级国有资本经营预算，相关收支事项纳入一般公共预算。推动社会保险基金预算落实精算平衡原则，促进收支平衡并略有盈余，一般公共预算可根据财力状况，适当安排资金补充社会保险基金预算。

（三）加强政府收入统筹。将依托行政权力、国有资源（资产）获取的收入以及特许经营权拍卖收入，连同上级转移支付资金以及清理盘活存量资金等，按规定全面纳入预算。对于预算执行过程中收到的上级安排的没有指定具体用途的切块资金、补助资金等，除用于置换本级年初预算项目外，优先用于补充本级财力。

（四）加强部门和单位收入统筹。依法依规将取得的各类收入纳入部门或单位预算，未纳入预算的收入一律不安排支出。各部门要强化对所属单位各类资金管理，加强单位间统筹调剂，保障当年急需、刚性支出，在包括上级转移支付、非财政拨款在内的各类资金可以满足支出需要时，原则上不得申请财政拨款。加强行政事业性国有资产收入管理，资产出租、处置等收入按规定上缴国库或纳入单位预算。

（五）加强存量资金统筹。建立清理盘活财政存量资金常态化机制，定期开展财政存量资金集中清理。除有特殊规定外，对结转超过一年的资金、结余资金和政府采购节约资金，以及不具备实施条件或不急需、使用效益低下的资金，及时收回财政统筹使用。对当年预算安排的本级资金，除据实结算项目或突发事件外，9月底前仍未分配下达的，收回财政或调整用于其他项目。市级将市直部门单位财政拨款结转情况纳入市直机关绩效考核，对非政策性原因财政拨款结转率超过10%的部门单位，调减其下

年度预算规模。加大事业基金统筹使用力度，加强部门单位银行存款管理，行政机关、公益一类事业单位（含参照公务员管理单位）各类事业基金、专用基金结余全部纳入预算统筹安排，以前年度结存的银行存款力争于 2023 年底前全部消化完毕，涉密和按规定代管的资金从其规定，严格控制暂存暂付类资金增量。

（六）加强资产资源统筹。新增资产配置要与资产存量挂钩，健全完善通用和分行业专用资产配置标准，从严审核新增资产需求，杜绝超标准限额配置资产。严格各类资产登记核算，各行政事业单位要将资产使用管理责任落实到人，确保资产安全完整。推动建立政府公物仓等资产调剂平台，实行资产跨层级、跨部门共享共用，能够调剂解决的原则上不得租用、购置或新建。各行政事业单位组建临时机构以及举办会议、活动等使用财政资金购置的资产，在相关工作结束后，应当集中上缴公物仓。鼓励将长期闲置、对外出租的房产、土地和大型设备等资产划转国有公司，采取集约化、市场化方式实施统筹运营，提高财政资源配置效益。

三、优化财政支出管理，确保支出更加科学规范

（七）增强重大决策部署保障。各部门单位的预算安排要将落实党中央、国务院重大决策部署作为首要任务，增强对市委、市政府重大战略任务和发展规划的财力保障。为解决项目预算“松、散、乱”问题，集中财力保重点，市级特定目标类项目安排必须与市委、市政府确定的重要事项清单挂钩，无法挂钩的项

目需经市委常委会会议或市政府常务会议研究批准后方可编入预算。

（八）实施零基预算改革。改变“先有资金、后定项目”以及“基数加增长”的预算编制方式，以细化预算支出标准和项目库建设为基础，对财政专项资金全面实行零基预算管理，改变财政资金基数化、沉淀化和部门化的状况，进一步提高预算编制的科学性和准确率。各部门要对专项资金进行优化调整，对以前年度延续性的事项，能缓则缓、能压则压；对到期和一次性安排的，及时清理收回；对交叉重复、碎片化的，统筹调整投向；对低效无效的，坚决削减或取消；对用于竞争性领域的，从严从紧控制；对申请新出台的，严控设立门槛和支出规模；对以奖代补和据实结算的，原则上压茬安排。

（九）加强财政支出政策管理。严控新设专项资金和重大支出政策，确需新设的应按规定加强事前评估，增强支出政策的科学性和实用性，避免预算资金安排与支出政策不匹配、不衔接。加强对支出政策的财政可承受能力评估，在出台政策之前，主管部门应充分考虑当前财力和长远影响，联合人大、审计、财政等部门及第三方机构实施“物有所值”和“财政可承受能力”评估，凡是评估认定不具备实施条件、存在财政风险隐患的政策，一律不得出台实施，确保民生支出与财力状况相匹配。

（十）推进专项资金整合。积极推行专项资金“大专项+任

务清单”管理模式，归并整合性质相同、用途相近的资金设立大专项，根据资金用途设置支出政策和任务清单，按照轻重缓急原则动态调整支出顺序和规模。对大额资金分配和重要项目安排，各部门要报市财政部门进行合规性审核后，再报分管市领导研究实施。建立完善专项资金、重点支出政策定期评估和退出机制，具有阶段性目标的专项资金评估期限一般不超过3年，试点类项目不超过2年。

（十一）优化财政支出结构。预算安排要突出重点，坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出在财政支出中的优先顺序，健全“三保”预算编制，优先足额保障“三保”预算规定的国家标准、省级标准，对于市级出台的“三保”提标扩面政策，严格执行民生支出提标备案制度。健全“三保”风险应急处置机制，制定应急预案，发现问题及时解决，坚决兜住“三保”底线，不留硬缺口，确保“三保”不出问题。不折不扣落实过紧日子要求，厉行节约办一切事业，建立节约型财政保障机制，精打细算，严控一般性支出。严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。严格控制政府性楼堂馆所建设，严格控制和执行资产配置标准，暂时没有标准的要从严控制、避免浪费。清理压缩各种福利性、普惠性、基数化奖励。优化国有资本结构，强化资本金注入，推动国有经济布局优化和结构调整。

（十二）探索支出标准体系建设。把支出标准作为预算编制

的重要依据和预算执行的硬约束，围绕部门核心职能活动，聚焦重点支出领域、共性项目、重大延续性项目，统筹推进支出标准体系建设，并根据经济社会发展和财力情况动态调整。根据国家、省基础标准，结合公共服务状况、支出成本差异、财政承受能力等因素，因地制宜制定保障标准。

四、深化刚性预算改革，增强预算执行约束力

（十三）强化预算支出执行控制。预算一经批准非经法定程序不得调整，严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购。严禁出台溯及以前年度的增支政策，年度执行过程中，除突发性、应急性事项外，原则上一律不予追加预算，确需出台的政策优先通过调整现有资金结构、纳入以后年度预算安排等方式解决。年度确实难以调整需申请追加的，在报请市政府审批时，必须附送财政部门出具的事前绩效评估审核建议或评估结论。规范部门预算调剂行为，对预算科目、预算级次或项目间的预算资金确需调剂使用的，要提出充分理由及相关证明材料，经主管部门审核通过后，报财政部门核准。对于因年初预算编制不准确、项目管理不规范等，对预算进行调剂且调剂金额较大的部门，核减下年度预算。严禁以拨代支，严禁将国库资金违规拨入财政专户，除已按规定程序审核批准的事项外，未列入预算的项目不安排拨付财政资金。

（十四）优化国库集中收付管理。对政府全部收入和支出实

行国库集中收付管理。深入实施政府非税收入征缴和财政电子票据管理改革，平稳有序落实将非税收入征管职责划转税务部门，实现非税收入征缴信息实时共享。全面推进国库集中支付电子化改革，优化预算支出审核流程，健全国库集中支付控制体系和集中校验机制，保障支付安全，提升支付效率。合理安排政府债券支出进度，强化债券执行与资金调度、国库现金运作的协调联动，科学控制筹资成本，保持合理库款水平。健全财政收支与国库现金流量预测体系，完善库款运行监测评价预警机制，科学实施国库现金管理，提升财政资金运筹效益。

（十五）完善政府财务报告体系。按照权责发生制政府综合财务报告制度要求，组织编制政府综合财务报告，全面客观反映政府资产负债与财政可持续性情况。健全财政总预算会计制度，将财政财务信息内容从预算收支信息扩展至资产、负债、投资等信息。推动预算单位深化政府会计改革，全面有效实施政府会计标准体系，完善权责发生制会计核算基础。完善国有资产管理情况报告制度，健全全口径国有资产报表体系，做好与政府综合财务报告的衔接。

（十六）落实政府采购政策功能。各部门要按照政府采购需求标准体系，结合部门和行业特点提出政府采购政策需求，推动在政府采购需求标准中落实支持创新、绿色发展等政策要求，逐步建立从预算编制、采购文件、采购评审、履约验收到绩效评价

全过程的政策功能导向机制。进一步细化政府采购预算编制，单独列示政府采购支持创新、中小企业等相关领域的预留份额，并建立支持创新产品及服务、中小企业发展等政策落实的预算编制和资金支付控制机制。规范政府购买服务管理，坚持费随事转，防止出现“一边购买服务，一边养人办事”的情况。

五、强化预算绩效管理，提高财政资金使用效益

（十七）促进预算与绩效深度融合。把绩效理念和方法深度融入预算管理全过程，实现预算与绩效管理的一体化运行。安排预算要科学合理评估事项安排的必要性和经济性，将事前绩效评估作为项目入库的必备条件，多做“雪中送炭”、不做“锦上添花”，加大对新增重大政策和项目预算的审核力度，增强预算安排的科学性。将绩效目标作为预算申请的前置条件，加快绩效指标标准体系建设，提高预算编制精准度。突出绩效运行监控的时效性，及时发现问题、调整纠偏。完善绩效自评、财政抽评、重点评价相结合的评价机制，扩大全周期跟踪问效范围，及时跟踪评价政策、项目实施效果。

（十八）推动绩效管理提质增效。实施成本预算绩效管理，通过成本效益分析，做实成本绩效目标，实现预算安排核成本、预算执行控成本、评估评价讲成本。强化预算绩效结果应用，对于绩效监控、评价不过关的项目，不管是预算安排，还是“一事一议”补贴，原则上均不予拨付资金，将管理结果与反馈整改、

完善政策、调整预算安排有机衔接，推动财政资金聚力增效。加强绩效管理工作考核，健全考核结果通报和激励约束机制。

（十九）压实预算管理主体责任。科学划分预算管理权责，财政部门聚焦预算管理，重点抓好预算编制、支出政策审核和预算绩效管理，牵头制定综合性资金管理制度和专项资金管理办法；部门单位作为预算管理责任主体，对其预算完整性、规范性、真实性、执行结果以及监督检查发现问题和整改落实负责。推动部门整体绩效管理全面覆盖，进一步落实地方政府、部门单位的预算绩效管理主体责任。发挥人大监督和组织部门考核推动作用，强化对预算绩效管理的考核激励与监督问责。强化巡察巡视、审计检查结果运用，与预算安排额度挂钩，对于问题突出和整改不力的部门单位，核减或取消下年度项目预算。

六、细化透明预算改革，推进预算管理一体化建设

（二十）加大预决算公开力度。坚持“以公开促规范”，完善政府预决算公开制度，大力推进财政政策公开。扩大部门预决算公开范围，各部门所属预算单位预算、决算及相关报表应当依法依规向社会公开。细化预决算公开内容，推进按支出经济分类公开政府预决算和部门预决算。要依法依规向社会公开转移支付资金管理办法及绩效目标、预算安排、使用情况等信息。

（二十一）强化信息互联互通和协同监督。2022 年全面应用全省预算管理一体化系统，通过预算管理一体化系统集中反映

单位基础信息和会计核算、资产管理、账户管理等预算信息，实现财政部门与主管部门共享共用。进一步畅通预算单位与财政部门会计核算信息互联共享通道，完善预算单位基于预算管理一体化系统开展单位会计核算。积极推动财政与组织、人力资源和社会保障、税务、人民银行、审计、公安、市场监管等部门基础信息按规定共享共用，夯实预算管理基础。各部门要依法接受人大及其常委会、审计部门的监督，推进人大预算联网监督工作。促进财会监督与党内监督、监察监督、行政监督、司法监督、审计监督、统计监督、群众监督、舆论监督等协同发力，强化监督结果运用。

（二十二）建立全过程资金监控机制。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制，实时记录和动态反映转移支付资金分配、拨付、使用情况，实现转移支付资金穿透式管理。完善直达资金管理机制，加强直达资金使用，确保资金直达使用单位、直接惠企利民，提高财政资金使用的有效性和精准性。

七、硬化风险防控措施，增强财政可持续性

（二十三）健全依法举债融资机制。加强政府债务限额管理，强化财政预算约束，推进政府债务信息公开，实现债务限额与偿债能力相匹配，杜绝盲目过度举债。完善专项债券全生命周期管理机制，优化项目库管理，强化项目资产与收益监管，加强绩效管理，严防专项债务风险。抓实做细隐性债务风险化解工作，完

善常态化监控机制，规范区政府投融资管理，提升区镇抗风险能力，决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。强化国有企业事业单位监管，严禁以企业债务形式新增隐性债务，严禁通过金融机构违规融资或变相举债。清理规范政府融资平台公司，依法撤销失去偿债能力的平台公司，加快推进融资平台市场化转型，提高平台抗风险能力。完善政府债务风险识别、评估预警机制，将政府综合债务率控制在合理区间，加强风险监测预警和结果应用，有效前移风险防控关口。健全跨部门联合监管机制，严防监管盲区，加强督查审计问责，严格落实政府举债终身问责和债务问题倒查机制，严肃查处违法违规政府举债行为，严守不得新增隐性债务的红线。

针对预算管理的重点领域和关键环节，市财政局会同有关部门研究制定相关配套制度办法，深化细化改革措施，确保预算管理制度改革落地见效。

荣成市人民政府

2023年1月6日

（此件公开发布）

