

枣庄市人民政府文件

枣政发〔2022〕9号

枣庄市人民政府 关于进一步深化预算管理制度改革的 实施意见

各区（市）人民政府，枣庄高新区管委会，市政府各部门单位，各大企业：

为深入贯彻上级关于建立现代财政制度的决策部署，落实《预算法》及其实施条例有关规定，推进财政资源统筹力度，逐步解决预算管理中存在的预算约束不够有力、资源配置效率有待提高、预算公开仍需拓展等问题，有效应对财政紧平衡状态，根据《山东省人民政府关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见》（鲁

政发〔2021〕19号),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实施意见。

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,深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,全面落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求,坚持和加强党的全面领导,按照预算法定、目标引领、底线思维原则,围绕保障国家重大战略任务和省、市重要决策部署落实,进一步完善预算管理制度,促进政府治理效能提升,为新时代社会主义现代化强市建设提供坚实保障。

二、重点任务

(一) 加大财政资源统筹力度,保障重大决策实施

1. 规范政府收入预算管理。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,合理确定预期目标,严禁将财政收入规模、增幅纳入考核评比。依照法律法规及时足额征收应征的预算收入,如实反映财政收入情况,提高收入质量,严禁虚收空转。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。严禁将非税收入与征收单位支出挂钩。

2. 加强政府性资源统筹管理。深入推进全口径、一体化预算管理,将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算与政府债务预算(计划)同步编制、统筹管理。扩大国有资本经营预算实施范围,将符合条件的企业纳入国有资

本经营预算管理。规范股权多元化国有企业国有资本收益收取制度。按规定逐步提高国有资本收益上交比例，加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，更多用于保障和改善民生。

3. 实行全口径部门预算。各部门、单位要按照“预算一个盘子、支出一个口子”的原则，将依法依规取得的各类收入全部纳入部门或单位预算管理，统一安排各项支出，未列入预算的收入不得安排支出。各部门要强化对所属单位非财政拨款管理，加强单位间统筹调剂，保障当年急需、刚性支出，在非财政拨款收入可以满足支出需要时，原则上不得申请财政拨款。

4. 全面盘活各类存量资源。加大存量资金清理力度，自2022年起，除财政科研项目资金、基建资金、债券资金和上级财政资金等有明确规定的资金外，预算年度终了，尚未执行完毕的本级项目资金，一律由同级财政收回。加强行政事业性国有资产管理，依法依规编制资产配置相关预算，严格各类资产登记和核算，所有资本性支出应当形成资产并予以全程登记。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。

5. 加强重大决策部署财力保障。各级预算安排要贯彻党的路线方针政策，将落实党中央、国务院重大决策部署以及省、市党委政府重点工作作为首要任务，增强对重大战略任务、发展规划的财力保障。进一步完善财政专项资金管理，更好发挥专项资金对重大决策部署和重点工作的支持效果。完善预算决策机制和程序，各级预算、决算草案提请本级人大或其常委会审查批准前，

应当按程序报本级党委和政府审议；各部门预算草案应当报本部门党组（党委）审议。

（二）规范预算支出管理，推进财政支出标准化

6. 合理安排支出预算规模。坚持量入为出原则，积极运用零基预算理念，完善事前绩效评估和预算评审机制，打破支出固化僵化格局，合理确定支出预算规模，调整完善相关重点支出的预算编制程序，不再与财政收支增幅或生产总值等层层挂钩，按规定取消专项收入专款专用。统筹发展和安全、当前和长远，杜绝脱离实际的过高承诺，形成稳定合理的社会预期。

7. 调整优化财政支出结构。各级要坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）在财政支出中的优先顺序，在财力保障、预算安排、预算执行中不留硬缺口，坚决兜牢“三保”底线。严格控制竞争性领域财政投入，强化对具有正外部性创新发展的支持。不折不扣落实过紧日子要求，建立节约型财政保障机制，严控一般性支出、政府性楼堂馆所建设和新增资产配置。严禁建设形象工程、政绩工程以及脱离财力可能的项目。清理压缩各种福利性、普惠性、基数化奖励。优化国有资本经营预算支出结构，强化资本金注入，推动国有经济布局优化和结构调整。

8. 深入推进专项资金统筹整合。全面推行专项资金“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。严控新设专项资金和重大支出

政策，确需新设的应按规定开展事前绩效评估。建立完善专项资金、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5年，试点类项目不超过3年。

9. 推进支出标准体系建设。把支出标准作为预算编制的基本依据和预算执行的硬约束，逐步建立覆盖各资金、各行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系，并根据经济社会发展 and 财力情况动态调整。加快推进项目要素、项目文本、绩效指标等标准化、规范化。根据国家基础标准，推进基本公共服务保障标准体系建设。探索建立民生支出清单管理制度，不得超财政承受能力制定过高标准或擅自扩大保障范围。进一步健全完善行政事业资产配置和更新标准。

（三）严格预算编制管理，增强财政预算完整性

10. 改进政府预算编制。政府的全部收入和支出依法纳入预算，执行统一的预算管理制度。上级政府应当依法依规提前下达转移支付和新增地方政府债务限额预计数，增强地方预算编制的完整性、主动性。下级政府应当严格按照提前下达数如实编制预算，既不得虚列收支、增加规模，也不得少列收支、脱离监督。进一步优化转移支付体系，完善转移支付资金分配方法，健全转移支付定期评估和动态调整、退出机制，提高转移支付管理的规范性、科学性、合理性。规范国有资本经营预算编制，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的区（市）可以不编制本级国有资本经营预算，相关收支纳入一般公

共预算管理。

11. 加强部门预算管理。落实部门（单位）预算管理主体责任，部门（单位）要对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责。将项目作为预算管理的基本单元，预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，实施项目全生命周期管理，未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。有关部门负责安排的建设项目，要按规定纳入部门项目库并纳入预算项目库。健全完善项目入库评审机制和项目滚动管理机制，做实做细项目储备，做到预算一经批准即可实施。严格预算级次管理，不得将补助下级政府支出列入部门预算。规范预算代编事项，除应急、救灾等特殊事项外，部门不得代编应由所属单位实施的项目预算。加强中期财政规划管理，将各类中长期支出事项和跨年度项目纳入中期财政规划，强化中期财政规划对年度预算的约束。

12. 完善转移支付预算管理。财政部门会同主管部门完善转移支付资金管理方式，强化资金统筹分配。按因素法分配的，实施“大专项+任务清单”机制，资金使用权限逐步下放区（市）；按项目法分配的，原则上应于每年9月底前提前组织下年度项目申报。除据实结算等特殊项目外，转移支付预算原则上应细化到区（市）和项目，并按规定比例提前下达，未达到规定的相应减少项目预算规模。清理整合转移支付项目，新增设立专项资金要严格控制，按程序报市政府批准，并做到一个专项一个管理办法。

（四）强化预算执行和绩效管理，增强预算约束力

13. 强化预算对执行的控制。严格执行同级人大批准的预算，预算一经批准非经法定程序不得调整。对预算指标实行统一规范的核算管理，精准反映预算指标变化，实现预算指标对执行的有效控制。坚持先有预算后有支出，严禁超预算、无预算安排支出或开展政府采购。严格按照年度预算、用款计划、项目进度、预算级次和规范程序拨付资金。严禁出台溯及以前年度的增支政策，新的增支政策原则上通过以后年度预算安排支出。规范预算调剂行为。规范按权责发生制列支事项，国库集中支付结余不再按权责发生制列支。严禁以拨代支，进一步加强预拨经费、借出款项、其他应收款等财政暂付性款项管理，积极清理消化存量，严格控制新增规模，除已按规定程序审核批准的事项外，不得对未列入预算的项目安排支出。加强对政府投资基金设立和出资的预算约束，提高资金使用效益。健全协同高效的国有资本管理与监督机制，确保国有资本安全和保值增值。

14. 推动预算绩效管理提质增效。将落实党中央、国务院重大决策部署以及省、市党委政府工作要求作为我市预算绩效管理重点，加强财政政策评估评价，增强政策可行性和财政可持续性。加强重点领域预算绩效管理，分类明确转移支付绩效管理重点，强化引导约束。加强对政府和社会资本合作、政府购买服务等项目的全过程绩效管理。加强国有资本资产使用绩效管理，提高使用效益。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，对低效无效资金一律削减或取消，对沉

淀资金一律按规定收回并统筹安排。加大绩效信息公开力度，推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开。

15. 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。深化完善财税库银税收收入电子缴库横向联网机制，推进非税收入收缴电子化管理。严格执行国库集中支付制度，严禁将国库资金违规拨入财政专户，严禁将财政资金违规拨入预算单位实有资金账户。完善国库集中支付控制体系和集中校验机制，实行全流程电子支付，优化预算支出审核流程，全面提升资金支付效率。完善财政收支和国库现金流量预测体系，建立健全库款风险预警机制，统筹协调国库库款管理、政府债券发行与国库现金运作。

16. 拓展政府采购政策功能。鼓励各部门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嵌入支持创新、绿色发展等政策要求。细化政府采购预算编制，对政府采购支持创新、中小企业等相关领域的预留份额单独列示，并建立相应的资金支付控制机制。依法依规实施政府购买服务，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）加强风险防控，增强财政可持续性

17. 健全政府依法举债融资机制。加强地方政府债务限额管理，强化财政预算约束，实现债务限额与偿债能力相匹配。完善专项债券项目全生命周期管理，强化项目资产与收益监管，严防专项债务风险。坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债

务存量，严禁通过企业债务等形式新增隐性债务，严禁通过金融机构违规融资或变相举债。加强风险监测预警和结果应用，将政府综合债务率控制在合理区间。健全跨部门联合监管机制，加强督查审计问责，严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

18. 加强财政承受能力评估。各级各部门出台涉及增加财政支出的重大政策或实施重大政府投资项目前，要按规定进行财政承受能力评估，未通过评估的不得安排预算。加强民生政策财政承受能力评估，对评估认定不具备实施条件或者存在风险隐患的民生政策，一律不得实施。除中央、省统一要求以及共同事权应承担部分外，各部门不得出台要求下级配套或以达标评比、考核评价等名目变相配套的政策。

19. 健全基层财政运行风险管控机制。各级要坚决兜牢“三保”底线，全面实施“三保”预算编制审核，确保足额编列、不留硬缺口。加强对“三保”预算安排和执行情况的监测分析，健全“三保”风险应急处置机制，发现问题及时解决，确保“三保”不出问题。实施基层运转保障成效与财政转移支付、预算绩效评价挂钩奖惩政策，压实责任。

（六）增强财政透明度，提高预算管理信息化水平

20. 加大预决算公开力度。推进按支出经济分类公开政府预决算和部门预决算。细化政府预决算公开内容，转移支付资金管理方法及绩效目标、预算安排情况等应依法依规向社会公开。细

化部门预决算公开内容，项目预算安排、使用情况等项目信息应依法依规向社会公开。推进政府投资基金、收费基金、国有资本收益、政府采购意向等信息按规定向社会公开。建立民生项目信息公示制度。

21. 推进部门间预算信息互联共享。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。积极推动财政与组织、人力资源社会保障、税务、人民银行、审计、公安、市场监管等部门实现基础信息按规定共享共用。各级政府、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。充分发挥党内监督主导作用，推动财会监督等多种监督方式协同发力，强化监督结果运用。

22. 建立全过程资金监控机制。建立完善全覆盖、全链条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，实现资金从预算安排源头到使用末端全过程、穿透式监控。完善财政资金常态化直达机制，稳步扩大直达资金范围，加强直达资金监督，防止挤占挪用、沉淀闲置等，提高财政资金使用的有效性和精准性。

各级、各有关部门要充分认识深化预算管理制度改革的重要意义，深刻领会改革精神，结合工作职责抓好贯彻落实。各级财政部门要牵头推进预算管理制度改革，会同有关部门研究制定相关配套制度办法，组织做好具体任务落实工作。各部门、单位要

严格落实改革要求，在预算编制、执行等方面，围绕项目谋划筹备、资金使用管理等工作，共同探索推进改革进程。各区（市）政府、枣庄高新区管委会要结合实际，细化各项政策措施，尽快制定进一步深化本级预算管理改革的具体方案，并抓好改革落实，推动全市预算管理改革再上新台阶。

枣庄市人民政府

2022年9月21日

（此件公开发布）

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监察委，
市法院，市检察院，枣庄军分区战备建设处。

枣庄市人民政府办公室

2022年9月22日印发
