

烟台市人民政府文件

烟政发〔2022〕17号

烟台市人民政府 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（管委），市政府各部门，有关单位：

为深入贯彻落实中央、省关于深化预算管理制度改革的决策部署，进一步建立健全标准科学、规范透明、约束有力的现代预算管理制度，根据《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国办〔2021〕5号）、《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）等文件精神，结合我市实际，现提出以下实施意见。

一、总体要求

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二中、三中、四中、五中、六中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，按照建立现代财政制度要求，围绕国家、省、市重大战略任务部署，坚持问题导向、需求导向、目标导向、效果导向，进一步创新制度供给，完善预算管理机制，明确预算管理权责，加快构建权责清晰、协同高效、运行规范的预算管理新格局。

二、重点任务

（一）深化实施综合预算改革，强化政府资源统筹力。

1. 加强政府收入统筹。强化政府性资源统筹管理，将依托行政权力和国有资源（资产）获取的各项收入，以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算管理。推进上级转移支付资金与本级资金统筹管理，上级政府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，下级政府应当严格按照提前下达数如实编制预算，不得随意多列、少列收支。不得违法违规制定实施各种形式的歧视性税费减免政策，维护全国统一市场和公平竞争。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。

2. 加强政府预算统筹。深入落实全口径、一体化预算编制制度，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同步编制、统筹管理。规范国有资本经营预算编制，逐步扩大国有资本经营预算实施范围。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. 加强部门和单位收入统筹。各部门、单位要依法依规将取得的各类收入纳入部门、单位预算，未纳入预算的收入不得安排支出。加强所属单位非财政拨款收入管理，在部门、单位预算中如实反映非财政拨款收入情况，统筹协调单位间调剂，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求时，原则上不得申请财政拨款。财政部门应根据部门、单位收入情况合理统筹安排财政拨款预算。

4. 加强存量资金统筹。盘活财政存量资金，建立健全结余资金收回使用机制。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，除另有规定外，应及时收回财政统筹使用。加大非财政拨款结余统筹使用力度，推动行政、公益一类事业单位非财政拨款结余纳入预算统筹安排。

5. 加强行政事业性国有资产统筹。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部门、单位预算。健全完善通用和分行业专用资产配置标准，依法依规编制资产配置相关预算，从严审核新增资产需求，严禁超标准限额配置资产。严格各类资产登记核算，所有资本性支出应当形成资产并全程登记。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。鼓励有条件的区市组建资产运营公司，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率。

(二) 深化实施零基预算改革，推进财政支出科学化、规范化。

6. 合理安排支出预算规模。全面实施零基预算管理，改变“先有资金、后定项目”以及“基数+增长”的预算编制方式，坚持一切从实际需求出发，对每个支出项目的必要性、合理性、重要性、投入产出效果及资金需求进行决策分析，合理确定支出预算规模，提高预算安排的科学性和精准性。财政部门对部门提报的支出预算要进行全面审核，综合考虑支出政策、资金需求、可用财力等因素，科学合理提出年度预算安排意见，并按规定报本级人大审议批准。

7. 大力优化财政支出结构。各级预算安排要深入贯彻党的路线方针，将落实中央、省重大决策部署作为首要任务，增强对本级党委政府重大战略任务、发展规划的财力保障。要不折不扣落实过“紧日子”要求，厉行节约办一切事业，严控一般性支出、政府性楼堂馆所建设和新增资产配置。严格控制竞争性领域财政投入，鼓励采取普惠性、市场化扶持方式，强化对具有正外部性创新发展的支持。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. 全面实施项目全生命周期管理。把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，部门按照“先评审后入库”的原则，对部门本级及所属单位申报的项目进行部门评审，评审通过的项目作为预算备选项目进入部门项目库，财政部门按照“先预算评审后安排预算”的原则，对拟纳入预算安排的项目进行财政评审，根据评审结果确定是否安排及具体额度。健全完善项目滚动管理机制，实行“全天候”开放式项目库管理，业务主管部门根据部门职责，提前谋划、统筹编制本部门中期规划和年度预算草案，将新增项目及时录入项目库，实现定期更新和滚动管理。加强中期财政规划管理，对各类合规确定的中长期支出事项和跨年度项目，根据项目预算管理等要求纳入中期财政规划，强化中期财政规划对年度预算的约束。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。

9. 加快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，根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，逐步建立不同行业、分类分档的预算项目支出标准体系，并根据经济社会发展和财力变化等进行动态调整。加强对项目执行情况的分析和结果运用，将科学合理的实际执行情况作为制定和调整标准的依据。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、省基础标准，推进地方基本公共服务保障标准体系建设。

（三）深化实施刚性预算改革，增强预算执行约束力。

10. 依法加强财政收入管理。各级收入预算编制要实事求是，与经济发展相适应，与宏观调控政策相衔接。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。依法依规及时足额征收应征的预算收入，如实反映财政收入情况，提高财政收入质量，严禁虚收空转。严禁将财政收入规模、增幅纳入考核评比。完善收费基金清单管理，将列入清单的收费基金按规定纳入预算。

11. 强化预算对执行的控制。严格执行人大批准的预算，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，严禁将国库资金违规拨入财政专户。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。严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。规范按权责发生制列支事项，市县两级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支。严禁以拨代支，进一步加强地方财政暂付性款项管理，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。

12. 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。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。根据预算收入进度和资金调度需要等，合理安排地方政府债券的发行规模和节奏，强化债券发行与预算执行、资金调度

协调联动，节省资金成本。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，科学实施国库库款管理、保持合理库款水平。

13. 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，确保与年度预算相衔接。建立健全支持创新、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。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。

（四）深化实施绩效预算改革，提高财政资金使用效益。

14. 促进预算与绩效的深度融合。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一体化运行。健全完善重大政策和项目事前绩效评估机制，评估结果作为项目入库的必备条件。硬化绩效目标约束，将绩效目标作为预算申请的前置条件。加强对绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”，强化对重大政策、项目的重点监控，及时发现问题、调整纠偏。完善绩效自评、财政抽评、重点评价相结合的绩效评价机制，加强第三方绩效评价，提高绩效评价的科学性、公正性和可信度。

15. 推动预算绩效管理提质增效。将落实中央、省、市重大决策部署作为预算绩效管理重点，加强财政政策评估评价，增强政策可行性和财政可持续性。加强国有资本资产使用、政府和社会资本合作、政府购买服务、政府债务等方面的全过程绩效管理，

提高使用效益。强化结果应用，将预算绩效管理结果与完善政策、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。

（五）深化实施透明预算改革，推进预算管理一体化建设。

16. 加大财政预决算公开力度。推进各级政府投资基金、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。细化政府预（决）算公开内容，转移支付资金管理办法及绩效目标、预算安排情况等应当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当依法依规向社会公开。推进二级预算单位按支出经济分类公开政府预决算和部门预决算。

17. 推进部门间预算信息互联共享和协同监督。财政部门应充分运用预算管理一体化系统中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。积极推动财政部门与组织、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信息按规定共享共用。各级各部门要依法接受各级人大及其常委会、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。

18. 严格落实直达资金政策要求。市级业务主管部门会同财政部门及时做好直达资金分配下达工作，直达资金分配后，相关部门、单位应严格按照国库集中支付和直达资金使用管理要求，

加快直达资金支出进度，确保有效发挥直达资金效益。加大直达资金监管力度，充分发挥直达资金平台动态监控作用，强化从资金分配到使用末端的全过程、全链条、全方位监管，确保资金直达使用单位、直接惠企利民，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。

（六）深化实施可持续预算改革，防范化解财政运行风险。

19. 健全政府依法适度举债融资机制。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，严防政府债务风险。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。

20. 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。除党中央、国务院统一要求以及共同事权市县应承担部分外，上级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。

21. 防范化解财政运行风险隐患。各级预算要坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，坚决兜牢“三保”底线。全面实施县级“三保”预算编制审核，确保“三保”预算足额编列、不留硬缺口。加强对县级“三保”预算安排和执行情况的监测分析，健全县级“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。

三、推进措施

（一）提高认识，上下联动。深化预算管理改革是一项系统性工程，各级各部门要切实提高思想认识，深刻领会改革精神，抓好贯彻落实。市财政部门要加强对市级部门、单位以及各区市的业务指导，进一步细化改革措施，加快改革落地。市业务主管部门要强化责任担当，配强财务人员力量，全面加强预算管理和内控管理。各区市要结合当地实际进一步深化本级预算管理改革，与中央、省、市改革有效衔接、良性互动，确保改革后上级分配下达的资金能够“接得住、用得好”。

（二）划分权责，压实责任。落实预算法定职责，科学划分预算管理各方权责，进一步压实预算管理责任。财政部门负责预算编制、支出政策审核和预算绩效管理，加强对部门预算执行情况和绩效目标实现情况的跟踪监控，及时预警纠偏。部门和单位要对预算完整性、规范性、真实性和执行结果负责，按照“三重一大”要求，将本部门、单位预算编制、项目安排、资金分配方案报本部门党组（委）审议，确保财政资金安全高效使用。

（三）严肃纪律，防控风险。各级各部门要切实增强政治意识和责任意识，严格遵守预算法等财经法规，依法行使行政决策权和预算管理权，自觉接受人大监督和社会监督。财政部门和业务主管部门要积极压实内部预算管理责任，加强对关键岗位和重点环节的廉政风险排查与防控，对在各项审计和监督检查中发现的违规违纪问题，按照有关法规严肃处理。

各区市要根据本意见精神，主动谋划，精心组织，扎实推进改革。要结合当地实际，细化各项政策措施，尽快研究制定深化预算管理改革的具体方案，确保各项改革任务及时落地见效，推动预算管理水平再上新台阶。

烟台市人民政府

2022年8月13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，市法院，
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

烟台市人民政府办公室

2022年8月13日印发
