

# 临沂市人民政府

## 关于进一步深化市级预算管理改革的 实施意见

临政字〔2019〕83号

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，临沂蒙山旅游度假区管委会，临沂综合保税区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

为贯彻落实省政府《关于深化省级预算管理改革的意见》（鲁政发〔2019〕1号）精神，进一步深化市级预算管理改革，制定本实施意见。

### 一、原则要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持新发展理念，坚持问题导向，进一步完善预算管理机制，加快构建全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，为谱写新时代大美新临沂建设新篇章提供有力保障。在工作指导上，主要把握以下原则：

（一）明确预算管理权责。市财政部门主要聚焦预算编制、放开预算执行、强化绩效管理，市业务主管部门全面负责本部门预算的编制、执行和评价，凝聚工作合力，提高行政管理效能和体制运行效率。

（二）强化政府财力统筹。建立健全政府预算体系，从财政收支两端全面强化预算统筹，实行“全口径、一体化”预算编制，从源头上优化财政资源配置，切实增强政府综合财力运筹能力，集中财力保障重点领域支出。

（三）创新专项资金管理。优化资金配置，加大专项资金清理整合力度，设立综合性专项资金，创新扶持方式，充分发挥财政杠杆作用，引导更多资金投向新旧动能转换和高质量发展，投向重点民生项目和经济社会发展的薄弱环节。

（四）全面实施绩效预算。全面引入绩效理念，更加注重结果导向，强调成本效益分析，加快构建“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系。健全完善预算公开、审计、问责等监管措施，倒逼预算管理更加规范高效，不断提升财政资金使用效益。

## 二、主要措施

（一）实施管理主体“两放权”，优化各环节权责配置。

1. 强化业务主管部门预算管理权责。落实预算法定职责，科学划分预算编制、执行、监督等各环节权责，进一步压实各方责任，充分发挥业务主管部门预算主体作用。一方面，市业务主管部门全面履行预算执行主体责任，自主审批项目，负责本部门预算编制、公开和具体执行，制定专项资金分配使用方案，并对资金的支出进度、使用绩效以及安全性、规范性负责。另一方面，严格按照机构编制设置情况划分部门预算管理权限，按照财务管理设置情况确定预算编制、执行和决算主体，切实

强化市业务主管部门对所属单位预算管理职责，做到“一个部门一本预算”，使部门行使其各项职能所需经费全部在一本预算中清晰、完整反映。市财政部门主要抓好预算编制、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，保证资金得到合理配置、严格监管和有效使用，原则上不参与专项资金的项目申报、审批、验收等具体事务。

2. 增强县（区）资金使用自主权。改变层层申报审批项目的做法，今后凡直接面向县（区）并由其实施更为便捷有效的资金，市业务主管部门要按照“应放尽放”的原则，主要采取因素法或县（区）整体竞争立项的方式切块分配下达。县（区）政府结合当地实际，在规定权限内自主安排使用资金，并对项目安排和资金使用的真实性、合规性及有效性负责。市级确需保留审批权的项目，市业务主管部门应从严控制、制定清单，并严格按相关管理办法配比资金，报分管市领导同意后实施。

（二）加强预算资金“两统筹”，增强政府调控能力。

3. 加强综合预算统筹。建立健全一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算定位清晰、分工明确、有机衔接、相互补充的政府预算体系。加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算统筹力度，发挥政府资金规模效益。用足用好地方政府债务限额，做到“四本预算”与政府债务收支预算（计划）一体编报、同步审核。改变按资金渠道分类核定预算、确定用途的管理模式，将部门执收的非税收入、清理盘活的存量资金、上级转移支付资金等市级

各类预算资金，全部纳入支出预算“盘子”，统筹研究预算安排意见，从源头上优化财政资源配置，强化政府预算统筹。

**4. 加强专项资金统筹。**建立专项资金评估和退出机制，根据全市经济社会发展需要、市以下财政事权与支出责任划分、市委市政府决策部署和特定政策调控要求科学设置专项资金，取消无政策依据、政策到期和未定期限项目的资金安排。结合实施党政机构改革，深入推进专项资金清理整合工作，归并设立综合性的“大专项”，实施“大专项+任务清单”管理模式。根据工作职责和目标任务，每个市业务主管部门原则上只管理一个专项，同时研究制定专项资金任务清单，明确专项资金的支出方向，报分管市领导同意后，与资金同步下达。加强对县（区）和用款单位的指导培训，允许县（区）在完成任务清单中的约束性任务后，将剩余资金在专项内统筹使用。

**（三）推动扶持方式“两转变”，放大财政政策杠杆效应。**

**5. 推动财政对市场主体支持方式的转变。**坚持市场化改革方向，改变以往财政对企业等市场主体的直接补助方式，相关支持主要通过税费政策优惠、政府引导基金、以奖代补等市场化普惠性方式实现，创造有利于公平竞争的政策环境，鼓励企业等市场主体进行创新，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。

**6. 推动财政资金分配决策程序的转变。**对财政专项资金全面实行零基预算管理，根据支出需求、财力可能和轻重缓急重新核定预算规模，优先保障中央和省、市部署的重大改革、重

要政策和重点项目资金需求，确保不留“硬缺口”。财政资金采用因素法或项目法进行分配。对采取因素法分配的资金，市业务主管部门要依据资金管理办法，科学遴选确定分配公式、因素和权重，研究制定资金分配方案。对采取项目法分配的资金，市业务主管部门要认真组织项目申报、评审、公示等，主要采取竞争择优、以奖代补等方式遴选项目，确保项目安排合理合法。

#### （四）深化预算标准“两规范”，提高编制预算科学化水平。

7. 加快预算标准体系规范建设。市财政部门加快完善公用经费分类综合定额标准、共性项目分类支出定额标准和资产配置标准；市业务主管部门按照资金管理权限，制定部门项目支出定额标准，严格按标准编制预算、配置资产。合理确定民生支出保障标准，使民生改善与经济发展相协调、民生支出与财力状况相匹配。提高预算管理信息化水平，完善组织、机构编制、财政、人力资源和社会保障、教育、机关事务管理等部门信息共管共享机制，进一步夯实财政供养人员、公车保有量、在校学生人数等基础信息，确保全面、准确编制基本支出预算。

8. 加快项目库规范化建设。市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财政规划和年度预算草案，确保预算申请与中央、省和市委市政府重大决策部署充分衔接，并提前做好项目申报、评估论证、工程招标、预采购、分年度资金需求测算、绩效目标设定等基础性工作，将已确定的项目在预算年度开始之前入库管理，充分发挥项目库对预算的约束

和支撑作用。对无细化政策内容、无入库项目支撑、无整体支出需求以及无详细资金测算的，一律不予安排预算。市级部门预算项目按一级项目和二级项目两个层次管理。一级项目依据部门主要职责、重大改革和发展规划等设立，要有明确的总体绩效目标和中期评价机制，数量严格加以控制，项目名称、内容和支出范围等在年度间保持相对稳定，每个一级项目包含若干二级项目。二级项目的设立要与对应的一级项目相匹配，要有充分的立项依据，具体的支出内容，明确、量化、可行的绩效目标和评价机制。

**（五）强化预算执行“两约束”，确保财政支出合法合规。**

**9. 强化预算编制对预算执行的约束。**严格执行市人大批准的预算，未经法定程序不得调整。严禁超预算或无预算支出。应列未列年度预算以及年度执行中新出台的支出事项，要同步提出包括政策依据、测算标准、绩效目标、支出计划、存续年限等的评估报告，并按程序报市政府常务会议研究批准，原则上列入以后年度预算安排；确需当年安排的，优先通过本部门主管专项资金统筹解决。严格控制不同预算科目、预算级次或项目间的预算资金调剂，确需调剂使用的，按照市财政部门的规定办理。属于预算法规定调整事项的，市财政部门要及时组织编制预算调整方案，经市政府同意后，按程序报市人大常委会审批。建立预算执行进度与预算安排挂钩机制，对支出进度慢、存量资金规模大的部门，相应压减下年度预算。

**10. 以盘活存量资金约束资金结转行为。**除据实结算项目

或突发事件外，对超出预算法规定时限未分配的市级资金，原则上由市财政部门报市政府批准后予以收回，按程序调剂用于经济社会领域亟需资金支持的项目。对市级部门当年结余资金和结转两年以上的存量资金，一律收回市财政统筹使用。各县（区）收到上级专项资金，尚未分配且结转两年以上的，应交回上级财政统筹使用；未满两年的，可在不改变资金类级用途的基础上，按程序调整用于同一类级科目下的其他项目。已分配到部门并结转两年以上的预算资金，由同级财政收回统筹使用。

#### （六）加快执行程序“两简化”，推进预算高效执行。

11. 简化国库集中支付程序。进一步深化国库集中支付改革，科学划分资金支付方式，扩大财政授权支付范围。对市级预算单位资金支出，原则上全部实行财政授权支付管理。建立“大额支付报备制度”，取消市财政部门用款计划审批，提高财政资金支付效率，打造管理规范、运行高效、权责一致、监控有力的国库集中支付新机制。

12. 简化政府采购程序。加大政府采购“放管服”改革力度，简化审核事项，优化采购流程，发挥信息化便捷优势，打造“一次办结、零跑腿”服务体系。减少程序性监管，逐步取消政府采购计划审核，探索政府采购预算调整电子化办理，实现从采购预算到采购活动的“直通车”。根据采购单位需求实施“预采购”机制，推行合同续签、统采分签等简易采购模式，积极探索“互联网+政府采购”网上商城模式，提升政府采购效

率和用户满意度。

（七）完善监管机制“两促进”，提高资金使用效益。

13. 以信息公开促进资金使用规范。坚持以公开为常态、不公开为例外，除涉密信息外，政府预决算以及使用财政资金的部门（单位）的部门预决算等信息全部向社会公开。重点加大专项资金信息公开力度，市财政部门主要公开专项资金目录、资金管理制度和重点绩效评价结果，市业务主管部门主要公开专项资金任务清单和具体支出政策、项目申报指南、资金分配因素和分配结果、绩效自评报告等。市财政部门和市业务主管部门在各自门户网站设立公开专栏，实现信息集中公开，便于公众查询。

14. 以绩效预算促进资金效益提升。将绩效理念和方法深度融入“全口径”预算管理全过程，加快构建事前事中事后绩效管理闭环系统。市业务主管部门要对预算执行情况以及政策、项目实施效果全面开展绩效自评，加大市财政部门重点绩效评价力度。强化预算绩效结果应用，将其纳入政府绩效考核和干部政绩考核体系，并与预算安排直接挂钩，对绩效结果达不到优良等次的，原则上按不低于 10%压减预算规模，必要时应及时调整支出政策。市审计部门按照“谁审批、谁使用、谁负责”的原则，对市财政部门、市业务主管部门和县（区）进行审计监督，依法合理确定问题责任主体，并责成进行整改。市人大及其常委会将预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，积极推进预算联网监督。对资金使用绩效差的市直部门和县（区），

市政府将进行约谈，问题严重的收回资金、通报曝光，并予以问责。

### 三、组织保障

（一）统一思想，抓好改革政策落实。各级、各有关部门要切实提高思想认识，深刻领会改革精神，结合工作职责抓好贯彻落实。市财政部门要加强对市级各部门、单位和各县（区）的预算业务指导，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，配齐配强财务人员力量，全面加强预算执行管理和内部财务管理。各县（区）要结合当地实际进一步深化本级预算管理改革，与市级改革有效衔接、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）健全机制，推进改革早见成效。市财政部门要牵头制定完善综合性资金管理、定额支出标准、项目库建设等制度，并会同市业务主管部门逐项制定或修订专项资金管理办法。市业务主管部门要按照新的预算管理职责定位，结合管理需要和支出事项，制定内部财务管理规章制度和各项资金分配使用的具体办法，做到按制度和规矩管理使用资金。

（三）强化监管，防控资金使用风险。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。市财政部门和市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。

各县（区）要根据本方案精神，结合当地实际，尽快研究制定深化预算管理改革的具体方案。市级涉农资金预算管理，按照《中共临沂市委办公室临沂市人民政府办公室印发〈关于进一步推进市级涉农资金统筹整合的实施意见（试行）〉的通知》（临办发〔2018〕39号）执行。

临沂市人民政府

2019年6月12日

(2019年6月14日印发)