

临沂市人民政府 关于印发临沂市推进财政资金统筹使用 实施方案的通知

临政发〔2015〕25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，各县级事业单位，各高等院校：

《临沂市推进财政资金统筹使用实施方案》已经市政府第69次常务会议研究通过，现印发给你们，请认真组织实施。

临沂市人民政府

2015年11月18日

临沂市推进财政资金统筹使用实施方案

为贯彻落实《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》（国发〔2015〕35号）和《山东省人民政府关于印发山东省推进财政资金统筹使用实施方案的通知》（鲁政发〔2015〕20号）精神，进一步优化公共资源配置，盘活各领域财政沉淀资金，提高财政资金使用效益，用足用活积极财政政策，促进经济社会持续健康发展，制定本实施方案。

一、总体目标

坚持推进财政资金统筹使用与深化财税体制改革相结合，统筹考虑预算管理制度、中期财政规划、事权与支出责任划分等改革，大力盘活各领域“沉睡”的财政资金，把“零钱”化为“整钱”，统筹用于发展亟需的重点领域和优先保障民生支出，增加资金有效供给，不断提高财政资金使用效益，促进经济社会持续健康发展。**近期目标为：**盘活各领域财政沉淀资金取得明显进展，初步建立财政资金统筹使用机制，促进稳增长、调结构、惠民生。**远期目标为：**财政资金统筹使用机制更加成熟，将所有预算资金纳入财政部门统一分配，做到预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”，促进财政资金优化配置，推动建立现代财政制度。

二、主要原则

全面统筹。通过统筹使用各类资金、盘活用好结转结余资金、加快预算资金下达执行等，构建推进财政资金统筹使用的总体框架。

分层推进。以项目、科目、部门、政府预算体系、跨年度预算、增量与存量、编制与执行等为切入点，有序推进财政资金统筹使用。

远近结合。既立足当前，解决预算执行偏慢、财政存量资金规模居高不下等突出问题，统筹安排使用盘活资金；又着眼长远，加大各类资金整合力度，完善政府预算体系。

改革创新。总结推广成功经验和创新做法，用改革创新方法推进财政资金统筹使用，促使各级政府和部门主动作为，推

进简政放权、放管结合、转变政府职能。

三、具体措施

(一) 推进项目资金统筹使用。

1. 做好项目前期准备。提前做好项目可行性研究、评审、招投标、政府采购等前期准备工作，需履行主管部门报批手续的，及时报相关部门核准，符合条件的政府采购项目可采取预采购方式，确保预算一旦批复或下达，资金就能实际使用。

2. 严格控制新设专项。按照市级财政资金管理办法规定，未经市政府常务会议批准，一律不准新设专项资金。各部门单位新设的专项资金要依据有关法律法规设立，符合事权与支出责任相适应的要求，并有明确的政策目标、设立期限、资金用途和职责分工。预算执行中除按规定动支预备费外，一般不出台增加当年支出的政策，确需出台的，通过以后年度预算安排资金。

3. 加大专项资金整合统筹力度。认真梳理现有专项资金和政策，对政策到期、调整且无继续实施必要的专项，下年度不再安排；对绩效低下、引导作用不强以及市场竞争机制能够有效调节的专项，一律取消。同时，围绕科技、教育、农业、扶贫、医疗卫生、农村公益设施等重点领域，积极推进资金统筹使用，提高资金使用整体效能。对整合后的专项资金，应对支出方向进行合并和优化，并制定统一的资金管理办法，逐步做到政策目标明确、分配主体统一、分配办法一致、审批程序唯一、资金投向协调。

4. 加快项目预算批复和下达。预算经同级人大批准后，要严格按照规定时间及时批复、下达并拨付资金。对据实结算非

税项目，要采取当年列入部门预算或上半年预拨、下年清算方式，加快预算执行进度。强化年度预算理念，项目跨年度实施的，要根据资金需求情况分年下达预算。

5. 建立项目动态调整机制。实时跟踪了解项目执行情况，项目预算执行进度较慢的，同级财政可按一定比例或全部收回资金，统筹用于经济社会发展急需资金支持的领域。收回资金需继续按原用途使用的，要作为新设项目重新按程序申报。

6. 发挥项目库基础支撑作用。所有申请财政支持的项目原则上都要通过项目库申报，对未纳入项目库的项目一般不得安排预算；入库项目均需完整填报资金来源、项目实施期限、绩效目标等项目信息，作为项目审核和管理的依据；实施项目全周期、全链条滚动管理，逐步完善项目退出机制。

（二）推进重点科目资金统筹使用。

重点推进科技、教育、公共文化、节能环保、农业等重点科目资金的统筹，统筹安排当年预算资金，加快消化历年结转结余资金。按照国家和省有关部署，尽快修订重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项的相关规定，对相关领域支出根据改革需要和确需保障的内容统筹安排，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。

1. 加快推进科技资金优化整合。将所有实行公开竞争分配方式的市级财政科技资金，优化整合为科技发展专项资金，更好地适应科技创新规律，促进科技与经济融合发展。对科研机构、高等院校等继续给予稳定支持。

2. 推进教育资金优化整合。整合义务教育专项资金，重点

支持实施全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件等工程，切实改善农村义务教育办学条件。统筹职业教育专项资金，重点支持现代职业教育体系建设，促进职业院校和技工院校协调发展，提升职业教育质量。优化高等教育专项资金，重点通过提高拨款定额增强高校经费统筹能力。优化各级教育资金投入，逐步缩小区域、城乡、校际差距，促进教育公平。

3. 推进公共文化资金优化整合。优化公共文化服务体系建设资金支出结构，将各类预算安排的公共文化服务资金，优化整合为基本公共文化服务、文化遗产保护传承、艺术创作和人才培养、文化交流等四类，推动重大文化惠民项目实施，促进公益性文化事业繁荣发展。

4. 推进节能环保资金优化整合。将现有节能环保领域资金按照节能减排、环境监测监察、大气污染防治、水污染防治、土壤环境修复治理、生态恢复保护等六类进行统筹整合。

5. 推进涉农资金优化整合。逐步将市级涉农资金整合为农业综合发展、农业生产发展、水利发展、林业改革发展、农村社会发展、扶贫开发等六类，加快构建系统完整、权责清晰、上下联通、公开透明、简洁高效的涉农资金管理模式。重点推进农村基础设施、公共服务设施建设资金优化整合，推动各地以农村社区或行政村为载体，加大对农村教育、文化、卫生以及改水改厕、冬季采暖、污水处理、城乡垃圾处理一体化、环境综合整治等领域资金整合力度，发挥财政资金导向作用，引导社会资金投入，提高资金使用整体效能。

(三) 推进部门资金统筹使用。

1. 推进跨部门资金统筹使用。加强跨部门资金清理整合，同一工作事项，原则上明确由一个部门负责，资金相应列入其部门预算；确需由多个部门负责的，要按照项目和资金性质明确牵头部门，并按照部门预算管理规定的分别列入各自部门预算，减少部门间横向分配资金。

2. 推进部门内部资金统筹使用。厘清基本支出和项目支出的内涵界限，除经费自理事业单位外，项目支出一般不得用于本部门编制内人员经费支出。严格控制部门管理的专项资金项目个数，同一支出方向不得重复设立专项资金。

3. 推进部门职责调整和整合。深化机构改革，理顺部门间的职责划分，优化政府机构职能配置和 workflows，加强政府监管，更好发挥政府作用，创造公平竞争的市场环境。

（四）推进政府预算体系统筹协调。

1. 建立政府性基金与一般公共预算结合机制。加大政府性基金预算转列一般公共预算力度，对政府性基金预算中未列入政府性基金目录清单的收入项目，3年内逐步调整转列一般公共预算，并统筹使用。从2016年1月1日起，将水土保持补偿费、政府住房基金、无线电频率占用费等3项基金转列一般公共预算。加大政府性基金预算调入一般公共预算力度，对政府性基金预算中与一般公共预算投向类似的资金，应调入一般公共预算统筹使用，或制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式，形成政策合力。

2. 加大国有资本经营预算调入一般公共预算力度。2016年市级国有资本经营预算调入一般公共预算的比例提高到19%，

确保 2020 年达到 30%。除调入一般公共预算外，国有资本经营预算支出范围限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面，一般公共预算安排用于上述方面的资金逐步退出。

3. 推进专项收入统筹使用。按照中央、省部署，逐步取消一般公共预算中以收定支的规定，力争 2018 年全面完成。2016 年先行取消城市维护建设税以及矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费和价款、排污费等专项收入专款专用规定，相关领域支出列入同级预算统筹保障。新出台的税收收入或非税收入政策，一般不得要求以收定支、专款专用。

4. 清理、整合、规范并统筹使用各类非税收入。结合投融资体制改革和政府职能转变，取消政策效应不明显、不适应市场经济发展的政府性基金和专项收入项目，归并征收对象相同、计征方式和资金用途相似、重复设置的政府性基金和专项收入项目。结合税制改革，依法将具有税收性质的政府性基金和专项收入改为税收。深化综合预算改革，加大行政事业性收费、国有资源（资产）有偿使用收入等非税收入统筹使用力度，部门非税收入年度执行中超预算部分，全部由同级财政统筹使用，实现收支彻底脱钩。

5. 加大存量债务资金和新增债务资金的统筹使用力度。结合地方政府存量债务清理甄别工作，对尚未使用的存量债务资金，按规定分别纳入一般公共预算和政府性基金预算管理，与新增债务资金统筹安排使用。

（五）推进跨年度预算统筹协调。

1. 建立跨年度预算平衡机制。一般公共预算执行中如出现超收，超收收入用于化解政府债务或补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出等方式弥补。

2. 推进中期财政规划管理。做好中期财政规划与国民经济和社会发展规划及相关专项规划、区域规划的衔接，切实提高财政政策的前瞻性、统筹性和稳定性。按照省政府统一部署，自 2015 年开始，在市级全面启动 2016-2018 年财政规划编制工作，同时鼓励有条件的县区试编中期财政规划，力争 2017 年在县级全面实施。

3. 强化中期财政规划对年度预算的约束。年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行，未列入中期财政规划的重大项目，原则上不得列入年度预算。对列入中期财政规划的项目资金，因特殊原因无法使用的，各部门单位要及时调剂用于规划内的其他项目，并报同级财政部门备案。国民经济和社会发展规划纲要及相关专项规划、区域规划等，一般不得规定重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项。部门、行业规划涉及财政政策和资金支持的，要与三年滚动财政规划相衔接。

（六）推进财政存量资金统筹使用。

贯彻落实国务院和省政府关于盘活财政存量资金的各项要求，全面盘活结转结余资金、预算稳定调节基金、预算周转金等各类存量资金。

1. 推进结转结余资金的统筹使用。对结余资金和连续 2 年未用完的结转资金，一律收回统筹使用。对不足 2 年的结转资金，

要加快预算执行；不需按原用途使用的，应按规定统筹用于经济社会发展急需资金支持的领域。其中，基本建设项目应按程序调整投资计划。对政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入 30% 的部分，应补充预算稳定调节基金统筹使用。各级财政除国库集中支付结余外，一律不得按权责发生制列支。

2. 推进预算稳定调节基金的统筹使用。规范年度超收收入使用管理，没有设立预算稳定调节基金的应尽快设立。一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。各级可根据实际需要，将闲置不用的预算周转金调入预算稳定调节基金。合理控制预算稳定调节基金规模，预算稳定调节基金在编制年度预算调入使用后的规模，一般不超过当年本级一般公共预算支出总额（含对下级转移支付）的 5%。

3. 建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合的机制。将部门结转结余规模作为预算编制的重要依据，对整体支出进度慢、存量资金规模较大的部门，原则上不再安排项目资金增量。对财政拨款结转占当年财政拨款预算超过 10% 的部门，应按一定比例相应核减其下年公用经费或项目支出规模。对当年预算下达后由于政策调整或项目发生重大变更等因素，年内难以形成有效支出的项目，应及时调减预算，避免形成新的结转。

4. 加强财政暂存（付）款管理。因按权责发生制核算产生的年终结余资金，要在 2 年内使用完毕，逾期仍未实现支出的将收回统筹安排。2015 年底前，清户代管资金按政策规定仍未实现支出的，将一律收回统筹安排使用。同时，全面清理暂付款，按照财政部规定，所有借垫款必须在 2016 年底前收回；严

格控制新增财政借款，未经市政府常务会议批准，市级一律不准发生新的暂付。

（七）推进预算编制和预算执行统筹协调。

1. 提高预算编制科学化规范化水平。完善综合预算制度，部门各类收支必须全部纳入部门预算。严格控制代编预算规模，对确需代编预算的事项，应报同级政府批准，并在当年6月30日前下达；逾期未下达的，收回同级财政总预算统筹使用。严格预算约束，预算未安排的事项一律不得支出。

2. 加强转移支付和部门预算项目统筹。不断提高转移支付提前下达比例，下级政府应将上级提前下达转移支付足额编入本级预算，并与本级财力统筹安排；未提前下达的经常性项目，下级政府也应参照往年规模编入预算，并及时组织实施。对执行中上级下达的转移支付资金，要与本级同类预算做好衔接，提高预算资金配置效率。加强转移支付和部门预算项目的统筹，减少执行中的预算级次调整。

（八）推进转移支付资金统筹使用。

1. 清理整合专项转移支付。对目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项转移支付予以整合。对整合后的专项转移支付，应逐项制定统一的资金管理办法，做到政策目标明确、分配主体统一、分配办法一致、审批程序唯一、资金投向协调。加强转移支付项目和部门预算项目的统筹，减少执行中的预算级次调整。

2. 规范专项转移支付分配方式。对外部性强的重点项目，主要采取项目法分配，实施项目库管理，明确项目申报主体、

申报范围和申报条件，规范项目申报流程，发挥专业组织和专家的作用，完善监督制衡机制。对具有地域管理信息优势的项目，主要采取因素分析法，选取客观因素，确定合理权重，按照科学规范的分配公式切块下达，并指导其制定资金管理办法实施细则。对保留的具有一定外部性的竞争性领域专项资金，逐步改变行政性分配方式，主要采取基金管理 etc 市场化运作模式，鼓励与金融资本相结合，发挥撬动社会资本的杠杆作用。

四、组织保障

（一）加强组织协调。各级各部门要高度重视推进财政资金统筹使用工作，采取有效措施，抓好工作落实。市直有关部门要各负其责，密切配合，主动整合相关资金，避免资金使用“碎片化”。市财政要密切关注相关工作进展情况，加强督促指导。各级审计机关要加强审计监督，切实推进各项措施落实到位。

（二）推动县区先行先试。通过必要授权或修改相关预算资金管理办法，允许县区政府在推进财政资金统筹使用方面先行先试。结合国家和省部署，对上级政府下达的专项转移支付，下级政府可在不改变资金类级科目用途的基础上，发挥贴近基层的优势，结合本级相关资金安排情况，加大整合力度，将支持方向相同、扶持领域相关的专项转移支付整合使用，切实提高财政资金整体使用效益。

（三）建立信息公开和统计报告制度。除法定涉密信息外，各级所有部门预决算都要公开，全面接受社会监督。着力推进专项资金信息公开，积极推进专项资金申报评审、分配使用、绩效

评价等全过程公开,促进专项资金统筹使用和规范管理。各县区、各部门要建立信息定期统计报告制度,认真分析资金整合、预算执行、财政存量资金等有关情况,并及时报送市财政。

(四) 建立健全责任追究制度。建立健全考核指标,对未按规定完成的,要严肃追究相关部门和人员的责任。建立从项目申报到财政资金拨付全过程的权力和责任清单制度,切实明确权责。对虚报冒领、骗取套取、挤占挪用财政资金的问题实行一案双查,不仅严肃查处直接当事人,还要追溯追查申报、审批等环节相关部门和人员的责任。

(2015年11月18日印发)