

威海市人民政府 关于深化预算管理制度改革的意见

威政发〔2024〕14号

各区市人民政府，国家级开发区管委，综保区管委，市政府各部门、单位：

为深入推进预算管理制度改革，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进一步深化预算管理制度改革的实施意见》（鲁政发〔2021〕19号）、《山东省人民政府关于强化预算执行刚性约束统筹做好重点支出保障的通知》（鲁政字〔2023〕25号）等文件精神，结合我市实际，现就深化预算管理制度改革提出以下意见。

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，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入落实习近平总书记视察山东工作重要讲话精神，坚持问题导向、需求导向、目标导向、效果导向，进一步深化预算管理制度改革，为不断开创“精致城市·幸福威海”建设新局面，争当新时代社会主义现代化强省建设排头兵提供有力保障。

从财政收支两端全面强化预算统筹，形成“收入一个笼子、

支出一个口子、管理一把尺子”的“大统筹”财政管理模式。实行全口径、一体化预算编制，加大专项资金清理整合力度，设立综合性专项资金，增强政府综合财力运筹能力。牢牢把握高质量发展这个首要任务，牢固树立大抓经济工作的鲜明导向，优化资金配置，调整支出结构，创新扶持方式，充分发挥财政杠杆作用，引导更多资金投向高质量发展相关领域，投向重点民生项目和经济社会发展薄弱环节，实现有限公共资源与政策目标有效匹配。推进预算和绩效管理一体化，以信息化推进预算管理现代化，加强预算管理各项制度的系统集成、协同高效，提高预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度。

二、加大收入统筹力度，增强财政保障能力

（一）规范政府收入管理。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。严禁将财政收入规模、增幅纳入考核评比。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，提高收入质量，严禁虚收空转。不得违法违规制定实施各种形式的歧视性税费减免政策，维护市场公平竞争。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。

（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、社会保险基金预算统筹衔接，连同政府债务收支计划实行全口径、一体化编报。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、开发区

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。

（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的存量资金等，按规定全面纳入预算管理。对预算执行过程中收到上级安排的未指定具体用途的切块资金、补助资金等，业务主管部门与同级财政部门会商，优先统筹用于本级年初预算项目及相关刚性支出。其中，符合法定预算调整情形的，应当编制预算调整方案，按程序提请本级人大或其常委会批准。合理提高国有资本收益上交比例。

（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，未纳入预算的收入不得安排支出。各级各部门要强化所属单位资金管理，加强单位间支出统筹调剂，对当年急需、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。将非财政拨款资金全面完整纳入预算管理一体化系统，统筹保障部门或单位合理支出需求。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1年及以上的资金、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。对结转不到1年以及当年预算安排的资金，除据实结算项目或突发事件外，预计当年难以实现支出或者按原用途难以使用的，阶段性允许收回财政统筹使用或调整用于其他项目，确有需要的通过以后年度预算安排。

（六）加强国有资产统筹。严格执行资产配置标准，新增资产配置要与资产存量挂钩，严禁超标准配置资产，达到报废更新年限但能正常使用的固定资产应继续使用。严格各类资产登记核算，各级行政事业单位将资产使用管理责任落实到人，确保国有资产安全完整。加大政府公物仓资产统筹调剂力度，探索资产跨层级共享共用，能够调剂解决的原则上不得租用、购置或新建。临时组建机构以及举办会议、活动等使用财政资金购置的资产，在相关工作结束后，应当纳入政府公物仓统一管理。鼓励将长期闲置、对外出租的房产、土地和大型设备等资产，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。推动将符合条件的行政事业单位国有资产，依法依规转化为国有企业经营性资产，增强企业投融资能力。

三、优化财政支出管理，推进财政支出标准化

（七）加强重大决策部署保障。各级预算安排要将落实党中央、国务院和省委、省政府重大决策部署作为首要任务，增强对市委、市政府重点工作任务和发展规划的财力保障。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，集中财力保重点。建立轻重缓急分类保障机制，明确大事要事保障

清单，对“保基本民生、保工资、保运转”（以下简称“三保”）和债务还本付息等刚性支出“应保尽保”，对国家和省、市有投入要求和具体标准的支出“尽力而为”，对部门合理需求“量力而行”。

（八）深化零基预算改革。以细化预算支出标准和项目库建设为基础，全面运用零基预算理念，进一步提高资金使用效益。各级各部门要对资金进行优化调整，对到期和一次性安排的，及时清理收回；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）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，市级业务主管部门需报市财政部门进行合规性审核。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5年，试点类项目不超过3年。

（十）优化财政支出结构。各级预算安排要突出重点，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。严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。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。

(十一) 推进“直达快享”和“免申即享”惠企服务改革。细化惠企政策预算编制，简化审核审批流程，稳妥有序推进市级政策的直接兑付，促进惠企资金及时精准发放到企业。探索推进“威企通”综合服务平台和预算一体化系统对接，在更多领域实现惠企政策线上发布、线上审批和线上兑付，提高资金的透明度和兑付效率。

(十二) 增强县级资金使用权限。对直接面向区市、开发区并由其实施更为便捷有效的资金，市级业务主管部门要按照“应放尽放”的原则，主要采取因素法等方式切块分配下达。各区市、开发区要结合本区域实际，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，市级业务主管部门应会同市财政部门从严控制、制定清单，并严格按相关管理办法配比资金。

(十三) 推进支出标准体系建设。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

(十四) 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。

规范预算调剂程序，严格审核调剂事项，重大支出事项调剂需按程序报同级党委、政府同意，符合法定预算调整情形的，需按程序报同级人大批准。合理安排预算支出进度，严禁以提前预付、超进度支付资金等方式突击花钱。严禁以拨代支，严禁将国库资金违规拨入财政专户。加强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拨付财政资金。

（十五）加强财政支出政策管理。改进重点支出财政保障机制，市县两级提出的教育、科技等领域财政投入增长要求，主要作为预期性或统计性指标，不作为预算编制和审核依据，不作为监督、考核和督导内容。严控新设专项资金和支出政策，年度中原则上不制定增加当年支出的政策，确需出台的通过优化既有支出预算结构、纳入以后年度预算安排等方式解决。年度中确实难以调整、需申请追加资金的，各部门应事先开展项目评审论证和财政承受能力评估，征求财政部门意见后，按程序报批。加强事前绩效评估和支出预算风险控制，不得制定资金规模不确定、无上限控制的敞口政策，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。根据形势变化，及时对既有支出政策进行评估清理和调整优化，对近年来为应对突发事件制定的临时性、阶段性政策，以及审计监督、财政监督等各类监督检查指出的低效无效政策，原则上全部清理退出；确需保留的项目，应压减资金规模，确保有限的财政资金用到刀刃上。

（十六）规范财政支持政策表述。各部门制定政策性文件或

起草规范性文件、规章草案中涉及财政支持政策的，原则上不得针对特定市场主体提出财政支持政策，不得将支出安排同财政收支增幅或国内生产总值等事项挂钩，不得明确以后年度预算投入规模、安排比例或规定逐年增加预算投入规模。对已制定文件中涉及上述事项的，要按照谁制定、谁清理的原则，尽快予以清理。规范内容表述，属于部门职责的长期性、持续性事项，涉及财政支持的条款内容，可表述为“应当(可以)将某项资金纳入预算”；属于部门职责的短期性、阶段性、试点性重要工作，涉及财政支持的条款内容，可表述为“编入年度预算或财政中期规划予以保障”。一般不得对设立专项资金或专项转移支付作出具体规定。

(十七)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，严格规范国库集中支付清算管理。深入实施政府非税收入缴库电子化管理改革，提高缴库效率，打通非税收入收缴电子化管理“最后一公里”。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。市县两级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支。强化债券管理与预算执行、资金调度的协调联动，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，提高财政资金运筹效益。

(十八)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。

（十九）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，资金实行总额控制，严禁将应由政府自身直接履职的事项通过政府购买服务方式变相增加编外人员，杜绝“一边购买服务，一边养人办事”。

五、强化预算绩效管理，提高财政资金使用效益

（二十）深化预算绩效管理融合。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同步推进。落实事前绩效评估机制，加大对新增和到期延续重大政策和项目的审核力度，将事前绩效评估作为申请预算和预算管理一体化系统项目入库的必要前置条件，做到“事前必问效”。强化绩效运行监控机制，

针对监控发现的预算执行偏差和绩效管理问题，做到早发现、早预警、早纠正，采取措施纠偏止损，实现“事中要有效”。完善绩效自评、财政抽评、重点评价相结合的综合评价机制，扩大全周期绩效评价范围，实现“事后评实效”。

（二十一）推动绩效管理提质增效。持续扩大预算绩效管理覆盖范围，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。推进成本预算绩效管理，通过成本效益分析，实现预算安排核成本、预算执行控成本、评估评价讲成本。强化结果应用，新增支出政策和非刚性项目绩效评价结果与预算安排实质性挂钩，评价结果未达预期的，压减或取消下一年度预算安排。推进预算绩效管理信息化建设，依托大数据等技术手段，探索完善信息化绩效管理新路径，持续打造“大数据+绩效”的威海特色。

（二十二）压实绩效管理主体责任。科学划分预算管理权责，财政部门重点抓好全过程预算绩效管理，牵头制定综合性预算绩效管理办法及制度和框架体系；各部门、单位作为预算管理责任主体，对其预算绩效管理的完整性、规范性、真实性和执行结果，以及监督检查发现问题和整改落实负责。探索建立政府财政运行综合绩效评价机制，科学分析地方财政运行状况，优化评价机制及指标体系，进一步落实政府和部门、单位的预算绩效管理主体责任，增强财政运行可持续性，提升公共服务能力。

六、强化风险防控措施，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，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。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。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。

（二十四）加强财政承受能力评估。按照国家有关规定，推动开展财政承受能力评估应用，各部门出台涉及增加财政支出的重大政策或重大项目前，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。市县两级要科学预测财力规模，合理把握民生政策提标扩围幅度，实行民生政策备案管理，修订出台的民生政策支出标准不得高于省级，防止超越经济社会发展阶段盲目建设投资项目，进一步规范和约束政府收支行为。除党中央、国务院及省统一要求，以及共同事权区市、开发区应承担部分外，市级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。

（二十五）兜牢基层“三保”底线。加强基层“三保”工作，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。健全“三保”预算审查机制，全面推进县级“三保”预算编制审核，确保“三保”支出精准、足额、优先纳入预算。健全

财政运行监测机制，加强对县级“三保”预算安排和执行情况的监测分析，强化预算执行约束。健全县级“三保”风险应急处置机制，提早制定应急预案，提前研判风险，确保不出问题。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，防范化解基层财政运行风险。

七、细化透明预算改革，推进预算管理一体化建设

（二十六）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。依法依规向社会公开转移支付资金管理方法及绩效目标、预算安排、使用情况等信息。推进政府投资基金、收费基金、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。

（二十七）强化信息互联共享和协同监督。全面启用预算管理一体化系统，集中反映单位基础信息、预算编制、调整调剂、预算执行、政府采购、会计核算、资产管理、部门决算、财务报告等信息，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、市场监管等部门基础信息按规定共享共用，夯实预算管理基础。依法接受人大及其常委会、审计部门监督，推进人大预算国资联网监督工作。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。

(二十八)建立全过程转移支付资金监管机制。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监管机制，加快推进预算管理一体化系统转移支付监控模块建设，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，加强转移支付预算执行监管结果运用，持续提升监管工作质效，提高转移支付政策效能。开展转移支付预算执行监管，推动各部门、单位落实预算执行主体责任。相关部门依法对转移支付预算执行情况进行监督。

(二十九)全面实施财政信息化监管。实施项目全生命周期管理，将预算管理各环节、全周期纳入预算管理一体化系统，形成顺向可控、逆向可溯的管理闭环，实现跨年度、跨级次、全链条、穿透式财政信息化监管。强化系统穿透式监控作用，开展重点财政资金监控，依托预算管理一体化系统，对“三公”经费、重点项目支出、基层“三保”等实施动态监控分析预警，提高财政资金政策有效性、精准性。

威海市人民政府

2024年9月3日

(此件公开发布)