

四川省人民政府

关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见

川府发〔2022〕4号

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

为全面落实《中华人民共和国预算法》及其实施条例有关规定,深入贯彻《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)精神,现就我省进一步深化预算管理制度改革提出以下实施意见。

一、总体要求

(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四川工作系列重要指示精神,认真落实省委十一届三次全会以来决策部署,坚持稳中求进工作总基调,完整、准确、全面贯彻新发展理念,积极融入和服务新发展格局,坚持以供给侧结构性改革为主线,全面深化改革开放,坚持创新驱动发展,推动高质量发展,深入落实省委“三保一优一防”(保运转、保民生、保重点、优结构、防风险)重要要求,进一步完善预算管理制度,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,为全面建设社会主义现代化四川提供坚实保障。

(二)基本原则。

坚持党的全面领导。将坚持和加强党的全面领导贯穿预算管理制度改革全过程,加强财政资源统筹,集中力量办大事,坚决落实党政机关过紧日子要求,强化预算对落实党中央、国务院和省委、省政府重大政策的保障能力。

坚持预算法定。增强法治观念,严肃财经纪律,更加注重强化约束,着力提升制度执行力,维护法律的权威性和制度的刚性约束力。明确市(州)、县(市、区)和部门的主体责任,加强对权力运行的制约和监督。

坚持绩效导向。牢固树立“花钱必问效,无效必问责”意识,推进预算和绩效管理一体化,健全绩效结果运用机制。改革创新财政支持方式,完善预算管理机制,发挥财政资金“四两拨千斤”

作用,高效带动社会资本促进经济社会发展。

坚持底线思维。杜绝脱离实际的过高承诺,形成稳定合理的社会预期。加强财政承受能力评估,增强预算可持续性。加强政府债务和中长期支出事项管理,牢牢守住不发生系统性风险的底线。

二、加强预算收入统筹

(三)加强政府收入统筹管理。不得违法违规制定实施歧视性税费减免政策,不得超越权限制定实施税费优惠政策。新出台的一般公共预算收入政策一般不得规定以收定支、专款专用。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。加大上级补助资金与本级安排资金、财政拨款与非财政拨款资金、部门所属各单位预算资金的统筹力度。

(四)加强政府性资源统筹管理。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等按规定全面纳入预算。完善收费基金清单管理制度,将清单内的收费基金按规定纳入预算。应当由政府统筹使用的基金项目,按照国家统一部署转列入一般公共预算。合理确定国有资本收益上缴比例,研究建立国有独资企业利润上缴比例动态调整机制,健全股权多元化企业国有股份分红上缴机制,探索国有企业特别利润上缴长效机制。

(五)加强部门和单位收入统筹管理。部门和单位取得的各类收入要依法依规纳入部门或单位预算,未纳入预算的收入不得

安排支出。部门所属单位事业收入、事业单位经营收入等非财政拨款收入应在部门和单位预算中如实反映,行政事业性国有资产处置收入和资产出租出借收入应当按规定及时足额缴入国库或纳入单位预算。加强对主管部门集中收入的管理并统一缴入国库。严禁截留、挤占、坐支和挪用应上缴的财政收入。

(六)切实盘活存量资源。建立财政资金“三项清理”制度,执行中动态收回部门和单位各类闲置沉淀资金、低效无效资金、预算结余资金。按规定建立行政事业性国有资产台账,所有资本性支出应当形成资产并予以全程登记。各级行政事业单位要将资产管理责任落实到人。推进各级国有资产跨部门共享共用。探索建立公物仓,促进长期闲置、低效运转和超标准配置资产的调剂使用,按规定处置不需使用且难以调剂的国有资产。

三、严格预算编制管理

(七)科学编制政府预算。考虑经济运行和实施减税降费政策等因素实事求是编制收入预算。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。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。健全转移支付定期评估和动态调整、退出机制,实行转移支付清单制管理。量入为出合理确定支出预算规模,将预算绩效管理结果与预算安排挂钩,相关重点支出不得与财政收支增幅或生产总值挂钩。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市(州)、县(市、区)可以不编制本级国有资本经营预算。

(八)规范编制部门和单位预算。部门和单位要履行预算管理主体责任,对预算完整性、规范性、真实性、合法性以及执行过程、结果、绩效负责。部门和单位预算支出全部以项目形式纳入预算项目库,建设项目纳入部门项目库并纳入预算项目库,未纳入的不得安排预算。实行项目标准化分类,规范立项依据、实施期限、支出标准、预算需求等要素。建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制,开展事前绩效评估。做实做细项目储备,纳入预算项目库的项目应当编制绩效目标,按规定完成可行性研究论证、制定具体实施计划等各项前期工作,做到预算一经批准即可实施,并按照轻重缓急等排序,突出保障重点。将新增资产配置与资产存量挂钩,严格资产配置审批,严格按照规定编制相关支出预算。依法依规管理预算代编事项,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。

(九)持续优化支出结构。围绕党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作安排编制支出预算,加大对重大战略、重点规划、重点项目的保障力度。坚持“三保”(保基本民生、保工资、保运转)支出在预算编制中的优先顺序,兜牢“三保”支出底线。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。落实党政机关过紧日子要求,从严控制一般性支出。严格控制政府

性楼堂馆所建设,严格控制和执行资产配置标准,暂时没有标准的要从严控制、避免浪费。按照国家统一部署规范奖励性补贴,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,健全国有企业资本金动态补充机制。

(十)完善支出标准体系。充分衔接基本公共服务保障国家基础标准,结合我省实际制定省级支出标准。鼓励市(州)、县(市、区)在国家和省尚未出台支出标准的领域制定当地标准,按程序报上级备案后执行。结合国家“三保”支出保障范围和标准,研究制定我省保障范围和标准。建立不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系,根据经济社会发展、物价变动和财力变化等适时调整。加快推进项目要素、项目文本、绩效指标等标准化规范化。将支出标准作为预算编制的基本依据,不得超标准编制预算。

(十一)加强跨年度预算平衡。完善中期财政规划管理制度机制,进一步增强与国家、省发展规划的衔接,强化中期财政规划对年度预算的约束。对各类合规确定的中长期支出事项和跨年度项目,要将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划。地方政府举借债务应当严格落实偿债资金来源,科学测算评估预期偿债收入,合理制定偿债计划,并在中期财政规划中如实反映。鼓励市(州)、县(市、区)结合项目偿债收入情况,按照国家有关规定建立政府偿债备付金制度。完善补充和动用预算稳定调节基金

等有关管理制度。

(十二)完善预算报审程序。各级预算、决算草案和预算调整方案应当依法提请本级人大或其常委会审查批准,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。各地各部门(单位)应当根据本级政府的要求和本级政府财政部门的部署,结合本部门的具体情况,组织编制本部门及其所属各单位的预算草案,并报本部门党组(党委)审议。

四、加强预算执行管理

(十三)规范财政性资金管理决策程序。各地各部门(单位)要履行财政性资金分配主体责任,严格执行“三重一大”事项集体决策规定,分类规范资金分配、预算调剂等预算管理行为的流程和机制,减少资金分配随意性,防范资金管理决策风险。

(十四)建立健全常态化财政资金直达机制。在保持现行财政体制、资金管理权限和保障主体责任基本稳定的前提下,稳步扩大直达资金范围。优化直达资金分配决策程序,完善监控体系和机制,实施“一竿子插到底”监管,加大从资金源头到使用末端的全过程、全链条、全方位监管力度,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。

(十五)强化预算对执行的控制。依法依规及时足额征收应征的预算收入,严禁虚收空转。不得将各地财政收入规模、增幅纳入考核评比。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,严禁将国库资金违规拨入财政专户或单位实有资金账户。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,规范预算调剂行为。市县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。强化对政府投资基金设立、出资的预算约束。加强国有资本管理与监督,确保国有资本安全和保值增值。

(十六)加强预算绩效管理。加强财税政策和重大项目评估评价,将绩效目标设置作为预算安排的前置条件,健全绩效评价结果双向反馈机制,落实绩效问题整改责任制。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,加强对政府和社会资本合作、政府购买服务、政府投资基金等领域资金使用的全过程绩效管理。强化国有资本使用绩效管理,探索开展行政事业单位国有资产绩效管理。加强乡镇预算绩效管理,推动预算绩效管理纵向到底。强化全过程绩效结果应用,将绩效结果与完善政策、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。

(十七)加强国库集中收付管理。对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理,优化整合国库业务流程,分类管理单位账户,动态掌握账户收支情况。全面推行非税收入收缴电子化管理。

完善国库集中支付控制体系和集中校验机制,实行全业务、全流程电子支付,优化预算支出审核流程。科学制定地方政府债券发行计划,优化品种期限结构,合理把握发行节奏,节省资金成本。建立健全库款风险预警和现代国库现金管理机制,统筹协调国库库款管理、政府债券发行与国库现金运作。

(十八)拓展政府采购政策功能。强化政府采购政策执行,在政府采购需求中严格落实支持创新、绿色低碳发展、中小企业发展等政策要求。细化政府采购预算编制,严格按照政府集中采购目录及标准编制政府采购预算。合理确定采购需求,严禁超标准、豪华采购。对于适合以市场化方式提供的服务事项,应当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、强化风险防范化解

(十九)健全地方政府依法适度举债机制。健全地方政府债务限额确定机制,一般债务限额与一般公共预算收入相匹配,专项债务限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配。推动专项债券全生命周期管理,加强项目收益评估论证,确保融资规模与项目收益相平衡。专项债券期限要与项目期限相匹配,专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入应当及时足额缴入国库。完善以债务率为主的政府债务风险评估指标体系,建立健全政府债务与项目资产、收益相对应的制度,加强风险评估预警结果应用。完

善专项债券项目库管理,建立企业法人项目单位新增专项债券资金监管账户。依法落实到期法定债券偿还责任,将到期政府债券本息全面纳入预算安排,有序发行适当规模的再融资债券用于偿还到期政府债券本金。

(二十)防范化解隐性债务风险。把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩,坚决遏制隐性债务增量,妥善处置和化解隐性债务存量,完善隐性债务变动工作机制和程序。完善常态化监控机制,决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子,严禁违法违规融资担保及以政府投资基金、政府和社会资本合作、政府购买服务等名义变相举债。强化国有企事业单位监管,依法健全地方政府及其部门(单位)向企事业单位拨款机制,严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务,融资平台公司合规举债时应当在相关借款合同、信息披露文件中明确标示地方政府不承担偿债责任。严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债,金融机构要按市场化原则审慎授信,严禁要求或接受地方党委、人大、政府及其部门(单位)出具担保性质文件或者签署担保性质协议。金融监管部门要加强监管,堵塞金融机构向地方政府违规提供融资的漏洞。清理规范地方融资平台公司,剥离其政府融资职能,对失去清偿能力的要依法实施破产重整或清算。健全市场化、法治化的债务违约处置机制,鼓励债务人、债权人协商处置存量债务,切实防范恶意逃废债,保护债权人合法权益,金融机

构和企业违法违规融资的,要坚决予以查处,并依法承担相应损失。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。

(二十一)提升财政运行可持续性。进一步完善政府财务报告体系,扩展财政财务信息内容,全面客观反映政府资产负债与财政可持续性情况。完善国有资产管理情况报告制度,做好与政府综合财务报告的衔接。实施社会保险全民参保计划,扩大参保覆盖面。完善企业职工基本养老保险统收统支省级统筹制度,按国家部署推进全国统筹。推进工伤、失业保险统收统支省级统筹,做实基本医疗保险统收统支市级统筹并研究建立省级统筹制度。严格开展政府和社会资本合作项目财政承受能力论证,加强项目履约监管。各部门(单位)出台涉及增加财政支出的政策时,要征求财政部门意见,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。除党中央、国务院统一要求以及共同事权下级应负担部分外,上级政府及其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。

六、加大预算监督力度

(二十二)切实增强财政透明度。进一步完善预决算公开制度,做好财政政策公开工作。细化政府预决算公开内容,推进政府投资基金、收费基金、国有资本收益、政府采购意向、地方政府债务以及转移支付资金管理办法、预算安排、绩效目标、绩效完成情况

等依法依规向社会公开。各部门(单位)及其所属单位的预算、决算及相关报表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、资金使用、绩效目标、绩效完成情况等项目信息应当依法依规向社会公开。推进按支出经济分类公开政府预决算和部门预决算。建立民生项目信息公示制度。加强预决算公开情况检查,确保公开及时、完整、真实。

(二十三)发挥多种监督方式的协同效应。充分发挥党内监督的主导作用,整合监督力量,强化信息共享,促进财会监督与党内监督、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。各级政府、各部门(单位)要依法接受人大及其常委会、审计部门的监督。积极推进人大预算联网监督。各级财政部门要加强对财税法规落实、政策执行、预算管理等情况的监督,构建日常监管与专项监督协调配合的监督机制。强化监督结果运用,对监督发现的问题,严格依规依纪依法追究有关单位和人员责任,加大处理结果公开力度。

七、提高预算管理信息化水平

(二十四)实现各级财政系统信息贯通。以省级财政为主体加快建设覆盖全省的预算管理一体化系统并与中央财政对接,有力支撑省级和市(州)、县(市、区)预算规范统一管理。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制,实现资金从预算安排源头到使用末端全过程来源清晰、流向明确、账目可查、账实相符。

(二十五)推进部门间预算信息互联互通。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,推动实现信息资源共享。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(单位)实现基础信息按规定共享共用。财政部门与预算单位开户银行探索建立预算单位银行账户资金信息查询机制。

各地各部门(单位)要立足自身实际,细化落实举措,完善工作机制,强化协同配合,加强对预算工作的统筹协调,切实提升预算管理水平。

四川省人民政府

2022年2月18日