

济南市人民政府文件

济政发〔2022〕8号

济南市人民政府 关于进一步深化预算管理制度 改革的实施意见

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

为深入贯彻落实党中央、国务院关于建立现代财税体制的决策部署，根据《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）精神，结合我市实际，现就进一步深化预算管理制度改革提出如下实施意见。

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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实习近平总书记对山东、对济南工作的重要指示要求，立足新阶段、对标新要求，以坚持党的全面领导、坚持预算法定、坚持目标引领、坚持底线思维为原则，更加注重预算管理制度的系统集成、协同高效，进一步统筹各类资源，提高对重大决策部署的财政保障能力，促进财政治理效能提升，为奋力开创社会主义现代化强省会建设新局面提供坚实保障。

二、主要目标

（一）构建全面统筹、运行平稳的财政调控机制。坚持财政收支市级统筹“一盘棋”，将系统观念贯穿预算管理制度改革全过程。加强对政府性资金资产资源的全面统筹，处理好当前和长远、收入和支出、安全和发展、市级和区县（含代管镇、街道的功能区，下同）、需求和保障等关系，进一步强化预算对落实党委政府重大决策部署的保障能力。

（二）构建系统整合、高效有序的政策协同机制。进一步增强财政政策与金融、投资、产业、区域发展等政策的协同，强化跨部门、部门内部的支出政策统筹。完善财政政策预算绩效管理及事前评估、定期评估和到期退出机制，提高资源配置效率，形成资金与政策合力。

（三）构建能增能减、讲求绩效的资金分配机制。全面

打破“基数”依赖和支出固化格局，实行零基预算，以项目谋预算、以项目看绩效、以项目促发展，打破切块分配、基数加增长、收支挂钩、硬性增长等安排方式，建立政策决策、项目清单、预算保障、项目落实“四位一体”的财政资金分配、运行和保障机制。

三、重点任务

（一）加大财政统筹力度，保障重大决策部署。

1. 规范政府收入预算管理。统筹经济运行和实施减税降费政策等多重因素影响，实事求是、科学合理编制收入预算，依法依规及时足额征收应征的预算收入。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，科学研判对财政收入的影响，密切跟踪政策运行情况。强化纳税评估和稽查，做好重点税源企业管理和服务，研究完善新业态税收管理机制，着力培育财源增长点，提高财政收入质量，增强财政可持续性。不断稳固预算收入与财力相匹配的格局，严禁通过税收返还等方式违规引税，除另有规定外严禁出台长期固定的奖补政策。严格执行非税收入“收支两条线”管理，严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。

2. 强化资金资产资源统筹能力。深入推进全口径、一体化预算管理，将依托行政权力和国有资源（资产）获取的收入、特许经营权拍卖收入、以政府名义接受的各类捐赠收

入以及上级政府提前下达的转移支付和政府债务转贷收入等按规定全面纳入预算，加大预算统筹力度。政府性基金预算结转资金规模超过规定比例部分，按规定补充预算稳定调节基金，推进实行更严格的统筹使用措施。扩大国有资本经营预算实施范围，将符合条件的文化企业纳入国有资本经营预算管理；按照上级有关规定，加大国有资本经营预算调入一般公共预算力度，合理确定国有资本收益上交比例。严格落实“动态监控、常态清理”的盘活机制，及时核查清理各类存量资金，重点监管财政性存量资金规模大、结存时间长的部门，持续加强结余结转资金的收回使用力度。对市级部门银行账户现有结余资金，采取交回或分年度编入部门预算的方式逐步予以消化。加强国有资产统筹管理，建立新增资产配置与资产存量挂钩机制，优先通过调剂方式配置资产。

3. 建立大事要事保障机制。预算安排要将落实党中央、国务院重大决策部署，以及省委、省政府和市委、市政府重点工作作为首要任务，增强对重大战略任务、发展规划的资金保障。综合考虑财政承受能力、可持续发展能力，建立和完善大事要事保障清单机制。根据市委、市政府确定的事项，市财政部门牵头梳理编制大事要事保障清单，“政财金平社”五力联动，拟订资金保障方案，并实行动态调整。纳入保障清单的事项，市级主管部门要明确项目优先顺序、绩

效目标、事权划分和具体内容，配合拟订资金保障方案。要强化大事要事保障清单刚性约束，各区县、各部门要坚持“增量优方向”与“存量调结构”相结合，统筹资金优先保障清单事项，未按规定保障到位的，原则上不得安排其他事业发展性支出。

4. 加强财政支出政策统筹。遵循“尽力而为、量力而行，注重顺序、收支平衡”的原则，优先安排“三保”、政府债券还本付息、大事要事保障清单后，按照“轻重缓急”的原则，视财力情况再安排其他重点支出。加强跨部门支出政策协调，进一步打破部门界限，对政策目标相似、资金投入领域类同、资金管理方式相近的专项资金进行源头整合，实行“大专项+清单”管理模式，统筹用好上级转移支付和本级预算，充分发挥资金的规模效应、政策的协同效应。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。运用政府引导基金、风险补偿、贷款贴息等方式，吸引更多金融和社会资本投向重点领域。加强对政府引导基金设立和出资的预算约束，除市委、市政府确定的事项之外，各部门不得出台设立引导基金的政策文件。建立完善专项资金、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。

5. 完善预算决策机制和程序。各级预算、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、政府审议；各部门预算草案应当报本部门党组（党委）审议。未经市政府常务会议批准，不得设立财政专项资金，不得在部门政策性文件和工作会议中对设立专项资金的事项作出规定。市级各部门提请市政府研究出台涉及增加财政支出的重大政策前，要进行财政承受能力分析，重点论证政策出台的必要性、可行性、公益性及资金来源可靠性，更加注重财政事权和支出责任划分的合理性。市级部门出台政策时，要考虑区县财政承受能力。年度预算执行过程中，一般不出台增加当年支出的政策，必须出台的增支政策原则上通过以后年度预算安排支出，严禁出台溯及以前年度的增支政策。加强政府中长期支出事项管理，客观评估对财政可持续性的影响。

（二）深化部门预算改革，强化预算管理科学性。

6. 全面深化零基预算改革。坚持以“零基预算”为起点，以市委、市政府工作部署为指引，以实际支出需求为导向，立足全局性、系统性，深入谋划年度目标任务，科学做好财政预算管理。经常性项目、延续性项目的上年预算安排情况不作为当年预算安排的依据，仅作为当年预算的参考。调整完善重点支出预算编制程序，不得与财政收支增幅或生

产总值层层挂钩。进一步完善预算安排与项目要素完整性、预算执行情况、绩效评价结果、审计监督反馈问题、项目评审情况等挂钩的预算分配机制。细化政府采购预算编制，确保与年度预算相衔接。进一步加强和规范政府购买服务管理，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。

7. 加快支出标准体系建设。根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等实际，逐步建立健全分类别、跨层级、分领域的预算项目支出标准体系，并根据经济社会发展情况动态调整。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，强化支出标准应用，突出支出标准在预算管理中的基础性作用。建立支出标准体系动态调整机制，每年预算编制前，根据经济社会发展、物价变动、财力变化、政策调整、履职需要等情况动态调整支出标准。加强对项目执行情况的分析和结果应用，将科学合理的实际执行情况作为制定和调整标准的依据。根据国家基础标准，推进全市基本公共服务保障标准体系建设。建立民生支出清单管理制度，合理设定民生支出标准，各级各部门不得超财政承受能力制定过高标准或擅自扩大保障范围；对区县政府自行出台的民生政策，以及受益范围、保障标准、实施期限超出全市统一规定的民生政策，严格按程序报市政府审核备案。进一步健全完

善行政事业资产配置和更新标准。

8. 完善项目库管理。坚持“先有项目后安排预算”的原则，发挥项目库的基础支撑作用，将项目作为部门预算管理的基本单元，全部预算支出以预算项目的形式纳入项目库，实行全生命周期管理，未纳入项目库的项目一律不得安排预算。全面完善项目库，项目库实行分级分类规范化管理，并按照轻重缓急排序，突出重点。入库项目应当按规定完成可行性研究论证、制定具体实施计划、分年度资金需求测算、绩效目标设定等前期工作，做到预算一经批准即可实施。依法依规管理预算代编事项，除应急、救灾等特殊事项外，项目预算应细化编制到具体项目，部门不得代编项目预算，未细化的待分配项目预算原则上不纳入部门预算进行批复，统一纳入财政预算管理。

9. 完善政府财务报告体系。建立完善权责发生制政府综合财务报告制度，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，做好与政府综合财务报告的衔接。

（三）完善转移支付体系，推进市域协调发展。

10. 深化市以下财政体制改革。进一步明晰财政事权划分边界，明确各级财政支出责任，加快推进分领域市与区县财政事权和支出责任划分改革，建立健全市以下财政事权和支出责任划分动态调整机制。用好用足省财政各项激励约束机制，发挥市级统筹和调节作用，进一步提升区域统筹发展水平。全面梳理现行市对区县转移支付政策，提高转移支付资金的精准度，更好发挥转移支付的调节和均衡作用。进一步强化和规范区县以下财政预算管理，建立健全与基层履行职能相适应的财政保障体制。

11. 加大转移支付资金统筹力度。建立健全一般性转移支付稳定增长机制，稳步扩大均衡性转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金等财力性转移支付规模，一般性转移支付规模增幅原则上应高于专项转移支付。完善一般性转移支付资金分配方法，简化分配因素，聚焦政策目标，对财政困难区县适当倾斜，提高转移支付管理的规范性、科学性、合理性，促进财力均衡配置，推进基本公共服务均等化。市级财政依法依规提前下达转移支付和新增地方政府债务限额提前下达额度，增强区县预算编制的完整性、主动性。区县级财政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。

12. 落实财政资金直达机制。不断完善直达资金管理长

效机制，进一步规范直达资金分配、下达和使用管理，推动直达资金管理规范化、制度化、系统化。各级各部门要提前谋划、协同配合，根据直达资金范围和支持方向，有针对性加强项目库建设，着力提升项目储备数量和质量，确保直达资金下达后尽快安排使用。密切跟踪直达资金预算执行情况，加强分析研判，全面提高资金使用效益。进一步完善直达资金常态化监控机制，全过程监控资金的分配、拨付、使用，确保直达资金全部用在刀刃上，更好发挥惠企利民实效。

（四）强化预算约束，提升财政资金使用效益。

13. 进一步深化预算绩效管理。继续健全完善“三个挂钩”“四个精准”“五方协同精准联控”机制，坚持向绩效管理要财力。建立集中财力办大事财政政策定期评估机制，开展财政政策全面绩效审查，完善财政政策绩效管理机制。加强重大政策、重大项目事前论证，完善政府投资项目事前绩效评估机制，未经事前绩效评估的政府投资项目，不予安排预算。推进部门整体预算绩效改革，构建更加科学的部门整体绩效指标体系，将绩效目标的编制、执行、调整和评价全过程纳入部门预算管理。优化项目绩效管理机制，加强对绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”，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

绩效评价机制。加强地方政府专项债券项目资金绩效管理，提高专项债券资金使用效益。

14. 强化预算执行管理。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。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。对已按规定时限下达的专项资金，要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，财政可按一定比例收回资金。年度预算执行中，部门（单位）因工作任务增加或调整所需新增支出，由其统筹已安排预算资金解决，一般不追加预算。进一步规范预算调剂行为，预算调剂全部依托项目库按规定程序进行。严控暂付性款项增量，逐步消化存量，2018年年底形成的暂付性款项原则上应在2023年年底消化完毕。

15. 健全政府过紧日子长效机制。不折不扣落实政府过紧日子要求，厉行节约办一切事业，建立节约型财政保障机制，坚决压减一般性支出。实施政府过紧日子清单化管理，对限制类事项坚持能缓则缓、从严控制，执行中一律不予追加。进一步降低行政运行成本，严格会议费、培训费、办公费等支出标准，从严从紧安排“三公”经费预算。提倡市场化方式举办庆典、论坛和活动，用财政资金举办的庆典、论坛和活动，应当按规定办理审批手续，未按规定办理审批手

续的，不得使用财政资金支付费用。严格按照规定标准配置固定资产，无配置标准的，应结合部门（单位）履职需要和事业发展需求，厉行节约，合理配备。固定资产原则上不得一边出租出借、一边新增配置。

（五）加强财政风险防控，增强财政可持续性。

16. 切实兜牢“三保”底线。将“三保”支出作为预算安排的重点，坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序。全面实施区县“三保”预算编制审核，确保“三保”预算足额编列、不留硬缺口。加强对区县“三保”预算安排和执行情况的监测分析，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，压实区县主体责任。健全区县“三保”风险应急处置机制，各区县要对照收支平衡、债务风险、暂付款规模、库款保障水平等情况，及时研判“三保”形势，对发现的疑点要逐项排查，对发现的问题要及时解决，确保“三保”不出问题。

17. 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，在预算管理一体化系统中预设校验规则，建立校验规则库，实现对政府采购、工资支付、现金支付、向实有资金账户转款申请的事中校验，实行全方位、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。建立

健全库款风险预警机制，统筹协调国库库款管理，完善财政收支和国库现金流量预测体系。财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支，建立完善资金收回机制。

18. 强化地方政府债务管理。将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。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，严防专项债务风险。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。主动接受人大对政府债务的审查监督，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。

（六）加强财政信息公开，增强财政透明度。

19. 加大预决算公开力度。加大各级政府预决算公开力度，细化政府预决算公开内容。扩大部门预决算公开范围，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。大力推进财政政策公开，推进政府投资基金、收费基金、国有资本收益、政府采购意向、预算绩效管理等信息按规定向社会公开。健全地方政府

债务信息公开及债券信息披露机制。建立民生项目信息公示制度。

20. 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，促进财政监督与党内监督、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。各区县各部门要依法接受各级人大及其常委会、审计部门监督，推进人大预算联网监督工作。构建财政“大监督”机制，推进财政监督与财政内控建设融合。做好财税法规和政策执行情况、预算管理有关监督工作，推进财政监督融入预算一体化业务。强化监督结果运用，对监督发现的问题，严格依法依规依纪追究责任，并加大处理结果公开力度。

（七）推进财政数字化改革，提升预算管理信息化水平。

21. 推进预算管理一体化系统建设。按照全省统一部署，加快建设覆盖全市所有区县的预算管理一体化系统，并做好与省级财政对接，动态反映各级预算安排和执行情况。依托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，实现数据共享共用。单位资金全部纳入一体化系统管理，单位资金信息向财政部门 and 主管部门开放，加强对单位资金纳入预算管理的监督。落实部门和单位财务管理主体责任，强化部门对所属单位预

算执行的监控管理职责。

深化预算管理制度改革是一项系统性工程。各区县政府要按照本意见要求，结合本地工作实际，研究制定深化预算管理制度改革的具体措施意见，进一步压实工作责任，确保各项改革任务及时落地见效。各级财政部门要发挥统筹协调作用，切实加强制度建设，抓紧细化完善各项政策措施，加强与其他部门的沟通协调，凝聚各方共识，形成改革合力。市级各部门要落实部门预算管理、财务管理的主体责任，切实强化预算约束，并积极配合财政部门做好各项工作，推动全市预算管理水平整体提升。

济南市人民政府

2022年6月20日

(联系电话：市财政局预算处，66603736)

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委，市工商联。

济南市人民政府办公厅

2022年6月20日印发
