

上饶市人民政府

饶府字〔2022〕50号

上饶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

各县（市、区）人民政府，上饶经济技术开发区、三清山风景名胜区、上饶高铁经济试验区管委会，市政府各部门，各有关单位：

为贯彻落实党中央、国务院关于建立现代财税体制的决策部署，根据《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见》（国发〔2021〕5号）、《江西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》（赣府发〔2021〕24号）精神，结合我市实际，现提出以下实施意见：

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，全面学习宣

传贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记视察江西重要讲话精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，坚持党的全面领导，坚持稳中求进工作总基调，坚持预算法定，坚持目标引领，坚持底线思维，更加有效保障和改善民生，更加注重预算管理制度的系统集成、协同高效，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，为奋力开启建设区域性中心城市、打造现代化大美上饶新征程提供坚实保障。

二、加强财政资源统筹管理，增强保障能力

（一）建立重大决策部署财力保障机制。各级预算管理工作要全面贯彻党的基本理论、基本路线和基本方略，将落实党中央、国务院重大决策部署作为预算安排的首要任务。围绕国家、省、市重大战略、重要规划、重点任务，强化财力保障机制，提高财政资源配置效率，集中力量办大事。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和政府审议；各部门预算草案应当报本部门党组（党委）审议。

（二）规范政府收入预算管理。实事求是编制财政收入预算，科学合理测算确定收入预期目标。不得向下级政府和收入征管部门下达收入任务，严禁将财政收入规模、增长幅度纳入考核评比，不搞收入进度排名。依法依规及时足额征收应征的预算收入，如实反映财政收入情况，严禁通过资产处置、财政收支循环，虚假交

易等任何方式虚增财政收入。严格落实减税降费政策,严禁收取过头税费、违规设置收费项目或提高收费标准,坚决清理涉企乱收费行为。规范招商引资优惠政策,不得违法违规制定实施各种形式的歧视性税费减免政策,维护市场公平竞争秩序。

(三)加强政府性资源统筹。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等按规定全面纳入预算,加大预算统筹力度。完善收费基金清单管理,将列入清单的收费基金按规定纳入预算。加强政府性基金预算与一般公共预算的统筹衔接,按规定将应当由政府统筹使用的基金项目转列一般公共预算,相同领域资金逐步实行统筹安排。进一步完善国有资本经营预算制度,逐步将符合条件的市级国有企业全部纳入实施范围,并从**2022**年起提高国有资本收益上交比例。

(四)强化部门和单位收入统筹。各部门、单位要依法依规将取得的各类收入全部纳入部门或单位预算,未纳入预算的收入不得安排支出,对未按规定列入年初部门预算的单位资金,按规定缴回国库。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。各部门应当加强所属单位事业收入、经营收入等非财政拨款收入管理,在部门和单位预算中如实反映非财政拨款收入情况,并优先用于安排部门和单位预算支出。加强行政事业性国有资产收入管理,资产出租、处置等收入按规定纳入预算管理。

(五)大力盘活财政存量资金。完善结余结转资金收回使用机制。除另有规定外,对结余资金以及超过结转时限资金,按规定

收回财政统筹使用。上年结转项目资金原则上于本年度6月30日前下达,除据实结算项目外,逾期未分配的,收回财政统筹使用。对预计当年难以支出或进度明显滞后的预算资金,应按规定及时收回或调整用于经济社会发展亟需资金支持的其他领域。完善激励约束,建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合的机制,促进各地各部门进一步加大存量资金盘活力度,提高财政资金使用绩效。健全实有账户资金常态化清理机制。

(六) 加强行政事业性国有资产管理。严格行政事业单位各类资产登记和核算,所有资本性支出应当形成资产并予以全程登记。新增资产配置要与资产存量挂钩,依法依规编制资产配置相关支出预算。严格控制和执行资产配置标准,暂时没有标准的要从严从紧安排。建立国有资产共享共用机制,推动长期低效运转、闲置和超标准配置资产以及临时配置资产在部门内部和跨部门调剂使用。能通过调剂或收回出租出借等方式解决资产配置需求的,原则上不重新建设、购置、租用。有条件的部门和地区可以探索建立公物仓,并对不需使用且难以调剂的国有资产按规定进行处置。

三、规范预算支出管理,提升预算执行力

(七) 合理安排支出预算规模。坚持量入为出原则,强化零基预算理念运用,打破支出固化僵化格局,合理确定支出预算规模。调整完善相关重点支出的预算编制程序,不与财政收支增幅或生产总值挂钩。充分发挥财政政策逆周期调节作用,安排政府债务限

额和举借债务要与经济逆周期调节相适应，将政府杠杆率、库款保障系数等控制在合理水平，预留应对经济周期变化和处理突发事件的调控空间。

（八）推动项目全生命周期管理。树立“先谋事后排钱”的预算管理理念，将项目作为部门和单位预算管理的基本单元，实施项目全生命周期管理。预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，有关部门安排的政府投资项目应全面纳入预算项目库，未入库项目不予安排预算。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，建立健全项目入库申报、评审、调整和滚动管理制度。做实做细项目储备，纳入预算项目库的项目应按规定完成各项前期准备工作，做到预算一经批复即可实施。统筹事业发展需求、项目质量及成熟度等因素，按照轻重缓急等因素对入库项目进行排序，突出保障重点，合理安排年度项目。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）推进支出标准体系建设。市级有关部门要按程序制定全市基本公共服务标准体系，与国家、省基础标准有机衔接，并积极探索在国家、省尚未出台基础标准的领域制定我市地方标准。各地要结合公共服务状况、支出成本差异、财政承受能力等因素，因地制宜制定本地区基本公共服务标准，按程序报上级备案执行。建立民生支出清单管理制度，并围绕“三保”等基本需要研究制定县级保障标准。根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，

逐步建立不同行业、不同层级、分类分档的预算项目支出标准体系，并结合社会经济发展、物价水平、财力变化等进行动态调整。夯实部门专用类支出标准建设基础，加快推进项目要素、项目文本的标准化和规范化。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）优化财政支出结构。各级预算要突出重点，坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出在财政支出中的优先顺序，坚决兜牢“三保”底线。落实市级财政对县（市、区）“三保”预算的审核机制，压牢压实县级“三保”主体责任。“三保”支出保障不到位的地方，除应对突发事件支出外，一律不得安排资金用于其他支出事项。严格控制竞争性领域财政投入，强化对基础研究等具有正外部性创新发展的支持。优化转移支付体系，完善资金分配办法，对共同事权转移支付、专项转移支付实行清单管理，完善转移支付定期评估、动态调整、清理退出机制。稳步提高土地出让收入用于农业农村比例。优化国有资本经营预算支出结构，强化资本金注入，推动国有经济布局优化和结构调整。

（十一）树牢过“紧日子”思想。建立节约型财政保障机制，严格执行各项经费开支标准，精打细算、厉行节约办一切事业。严控一般性支出，加大“三公”经费监管力度，严格执行压减后的一般性支出预算和“三公”经费预算，加强对行政事业单位落实情况的跟踪评估。严格控制政府性楼堂馆所建设，严禁党政机关建设培训中心等各类具有住宿、会议、餐饮等接待功能的场所和设施。

严禁以业务用房名义或国有企事业单位代建等方式新建办公用房，积极盘活办公用房资源，鼓励优先通过调配方式解决办公用房紧张的问题。清理压缩各种福利性、普惠性、基数化奖励，除另有规定外，以市委、市政府或市直部门名义开展的一般性表彰活动原则上不发放奖金。严格执行统一规范的机关事业单位养老保险、医疗保险、公积金缴费（存）基数规定。

四、严格预算编制管理，增强预算完整性

（十二）改进政府预算编制。政府的全部收入和支出都应当依法依规纳入预算，执行统一的预算管理制度。增强预算编制的完整性、主动性，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、脱离监管。市级主管部门要加强资金分配与任务清单的衔接匹配，做到联动下达、放管结合。深化部门零基预算改革，稳步扩大实施范围，“十四五”期间全市行政机关、参照公务员管理以及公益一类财政全额补助事业单位原则上都纳入改革范围。细化政府性基金预算编制，完整反映专项债券项目对应还款来源的收入以及偿付本息情况。规范国有资本经营预算编制，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地区可以不编制国有资本经营预算。

（十三）建立跨年度预算平衡机制。各级要按规定设立预算稳定调节基金，一般公共预算年度执行中有超收收入的，除用于冲

减赤字外,原则上只能用于补充预算稳定调节基金。加强中期财政规划管理,进一步增强与地区发展规划的衔接,强化对部门及行业规划支出项目的约束。对各类合理合规确定的中长期支出事项和跨年度项目,根据项目预算管理要求,将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划。严格落实政府举借债务偿债资金来源,科学测算评估预期偿债收入,合理制定偿债计划,并如实列入中期财政规划。鼓励各地结合项目偿债实际情况,建立政府偿债备付金制度。

(十四) 加强部门和单位预算管理。部门、单位要落实预算管理、绩效管理主体责任,对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责;主管部门要加强对所属单位收支预算的重点审核。各部门要统筹各类资金资产,结合本部门非财政拨款收入情况统筹申请预算。科学核定事业单位人员绩效工资。

五、全面实施绩效管理,提升预算约束力

(十五) 硬化预算刚性约束。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。严禁出台溯及以前年度的增支政策,严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。执行中确需出台增支政策的,原则上通过调整当年支出结构或以后年度预算安排支出。对预算指标实行统一规范的核算管理,精准反映预算指标变化,强化预算指标对预算支出的追踪和控制。规范预算调剂行为。加强政府投资基金设立和出资的预算约束,实施全过

程绩效管理，完善运行报告制度，健全清理退出机制。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）强化预算绩效结果运用。将落实党中央、国务院，省委、省政府和市委、市政府重大决策部署作为预算绩效管理重点，充分发挥预算绩效管理的引导约束作用。将绩效理念和方法融入预算编制、执行和监督全过程，推进预算和绩效管理一体化。加快绩效指标体系建设，完善部门和单位绩效自评、财政部门实施重点评价以及引入第三方机构评价相结合的多元化评价工作机制。强化绩效结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，形成反馈、整改、提升的良性循环。

（十七）加强资金账户管理。严格按照规定办理财政专户开立、变更、撤销手续，落实财政专户归口统管和商业银行单一网点代理业务制度。严格执行同级预算单位银行账户管理规定，强化预算单位、财政、人民银行之间联网联审、信息共享，严禁多头开户、异地开户。进一步完善资金安全管理，实现岗位分离、职责明确、程序规范、监督制衡。加强预算单位资金存放管理，严格按照财政部和省财政厅要求，通过竞争性招投标或集体决策方式选择资金存放银行。严格印鉴和数字证书管理，实现专人保管、分离制约。

（十八）完善国库收付管理。对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。推进单位自有资金纳入预算管理一体化系统管理，实行国库集中支付。健全国库集中支付控制体系和集中校验机制，实行全流程电子支付，优化审核流程，提升支付效率。规

范按权责发生制列支事项,市县级财政国库集中支付结余不再按权责发生制列支。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。完善地方财政收支和国库库款保障体系,建立健全库款风险预警机制,统筹协调国库库款管理。规范国库资金拨付管理,严禁以拨代支,严禁违规将国库资金转入财政专户或预算单位实有资金账户等。

(十九) 拓展政府采购功能。强化采购人主体责任,落实主管预算单位采购执行管理职责,做好采购意向公开和采购需求管理。规范政府采购预算编制和调整程序,减少采购预算调剂事项,压减采购资金结余结转。细化优化支持创新、绿色发展及扶持中小企业发展、优先采购脱贫地区农副产品的采购政策。推进电子化政府采购管理系统应用,提高采购效率,降低采购成本。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。

六、防范化解财政风险, 增强财政可持续性

(二十) 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,完善激励约束措施,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收入及项目收益相匹配。完善专项债券管理机制,做好项目储备、评估遴选等工作,加强穿透式监测,对项目实行全生命周期收支平衡管理,融资规模要与项目收益相平衡,融资期限要与项目期限相匹配。专项债

券必须用于有一定收益的公益性建设项目，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，保障债券到期本息偿付，确保法定债务不出风险。合理安排政府债券的发行规模和节奏，节省资金成本，提高支出进度。加强债务风险动态监测，完善政府债务风险评估、预警和分级响应机制。健全地方政府债务信息公开及债券信息披露机制，切实增强地方政府债务信息透明度。

（二十一）防范化解地方政府隐性债务风险。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，稳妥处置和化解隐性债务存量，严禁虚假化债、数字化债。完善常态化监控机制，进一步加强债务变动统计及融资平台公司债务信息与金融监管部门共享比对。强化国有企事业单位融资监管，依法健全地方政府及其部门向企事业单位拨款机制，严禁以企业债形式增加隐性债务。严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债。金融机构要审慎合规经营，尽职调查、严格把关，严禁要求或接受地方党委、人大、政府及其部门出具担保性质文件或者签署担保性质协议。清理规范地方融资平台公司，剥离其政府融资职能。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，坚决防止风险累积形成系统性风险。严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

（二十二）防范化解财政运行风险隐患。坚持精算平衡，加强社保基金运行监测，防范待遇支付风险。建立健全企业职工基本

养老保险基金缺口分担、绩效考核和激励约束机制。加强医疗、失业、工伤等社保基金管理，完善市级统收统支政策，根据基金运行情况，及时调整完善政策，确保基金可持续运行。规范政府和社会资本合作（PPP）项目管理，严格项目入库标准和程序，加强财政支出责任管理。加强地方国有金融机构风险防控，增强财政部门履行国有金融资本监管能力，强化自我救助责任，提高危机处置能力。

（二十三）优化市县乡三级财政职能。深化财政体制改革，推动市县合理划分财力、优化政府间财政事权和支出责任、完善转移支付制度。除国家、省统一要求以及共同事权地方应负担部分外，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。结合预算管理一体化系统建设和应用，调整优化乡镇财政职能，强化县级财政对乡镇预算编制、预算执行、国有资产等管理监督，提升乡镇财政管理效率和水平。

（二十四）加强财政承受能力评估应用。各地制定、提高基本公共服务保障标准，出台新的民生政策或涉及增加财政支出的其他重大政策，及实施重大政府投资项目前，应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。各级财政部门应充分考虑地方财力情况，全面体现政府中长期支出责任，科学合理反映地方财政年度可承受能力。

七、加大预算信息公开，提升财政透明度

(二十五) 改进预决算公开。加大各级政府预决算公开力度，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。推进政府投资基金、收费基金、国有资本收益、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，公开项目政策、进展情况等信息。加大绩效信息公开力度，推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开。细化预决算公开内容，转移支付资金管理办法及预算安排情况、部门项目预算安排及使用情况等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。

(二十六) 完善政府财务报告体系。建立健全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。优化财政总预算会计体系，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。完善国有资产管理情况报告制度，与政府综合财务报告有效衔接。

(二十七) 构建全方位监督格局。充分发挥党内监督的主导作用，加强财会监督，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。各级政府、各部门要依法接受各级人大及其常委会、审计部门的监督，配合推进人大预算联网监督工作。各级财政部门要做好财税法规和政策执行情况、预算管理有关监督工作，构建日

常监管与专项监督协调配合的监督机制。强化监督结果应用，对监督发现的问题，严格依规依纪依法追究有关单位和个人责任，加大处理结果公开力度。建立负面清单制度，对财政性资金管理使用领域中存在失信、失范行为的责任主体依法依规实施联合惩戒。

（二十八）强化直达资金监控。按照中央、省统一部署，稳步扩大直达资金范围。完善直达资金分配审核流程，规范直达资金使用，在确保项目质量和资金安全的前提下加快支出进度。建立健全直达资金监控体系，强化部门工作协同、系统对接、数据联通，实现资金全过程、全链条、全方位监管，确保资金快速直达基层、直接惠企利民，提高直达资金使用的有效性和精准性。有关部门要落实项目管理主体责任，进一步加强项目储备，及时开展项目前期准备工作，确保预算下达后能够及时投入使用，对当年不具备执行条件的直达资金，市县财政部门应及时将资金按规定调整用于其他项目或收回同级财政统筹使用。

（二十九）推动预算管理信息化建设。按照国家、省统一部署，加快建设横向到边、纵向到底的预算管理一体化系统，2022年底全面运行，用信息化手段支撑预算管理，规范各级预算管理工作流程等，统一数据标准，推动数据共享。推动财政与组织、编制、人力资源社会保障、税务、人民银行、审计、公安、市场监管等部门开展基本公共服务大数据平台建设，强化基本公共服务相关数据收集比对。提高预算管理的科学性、精准性、实效性。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。加强数据安全管理工作,保障系统平台安全可靠运行。

八、强化组织实施，确保改革成效

(三十) 加强组织领导。各地各部门要充分认识深化预算管理制度改革的重要性，切实加强领导，精心组织实施，确保我市预算管理制度改革工作平稳推进。各地各部门要按照本实施意见要求，结合实际，细化政策措施，完善制度机制，夯实改革基础。

(三十一) 强化统筹协调。财政部门作为深化预算管理制度改革的牵头部门，负责做好部门开展改革工作的服务、沟通和指导。各部门要进一步转变理念、压实责任，加强本部门预算管理工作的内设机构管理，增强统筹能力，强化人员配备，确保改革工作全面落实。

(三十二) 推进建章立制。加强制度建设，财政部门要抓紧细化具体管理办法和操作规程等配套制度。各地各部门要结合工作实际，按照改革工作要求，建立健全本部门预算编制、执行、决算、绩效管理各项制度，切实强化预算管理。

上饶市人民政府

2022年12月30日

(此件主动公开)

