



# 揭阳市人民政府关于加强统筹 进一步深化预算管理制度改革的实施意见

揭府〔2022〕63号

各县（市、区）人民政府（管委会），市政府各部门、各直属单位：

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，深入推进预算管理制度改革，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）和《广东省人民政府关于加强统筹进一步深化预算管理制度改革的实施意见》（粤府〔2021〕34号）精神，结合我市实际，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，全面贯彻党的二十大精神，坚持和加强党的全面领导，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，认真落实中央决策部署和省委、市委工作要求，围绕保障国家及省市重大战略任务落实，坚持系统观念，按照“规划引领、政策聚焦、强化统筹、提升效益”的原则，着力构建全市统筹、全域协同、全链条衔接的预算管理格局，为我市加快建设活力古城、滨海新城和产业



强市提供财力保障。

（二）目标任务。以强化财政资源统筹为核心，推动做大财力“蛋糕”，为重大战略任务和政策项目的落实提供财力保障。以提升财政统筹能力为抓手，提高政府性资源资产利用效率，推动形成“大财政大预算大资产”格局。突出建立大事要事保障机制，完善财政资金资产资源和政策系统集成管理模式，实现政策聚焦、资金聚焦、工作聚焦，增强预算对重大战略任务保障能力。发挥全面预算绩效管理作用，进一步规范管理、提高效率、激发活力，推动财政资金提质增效。以建设“数字财政”为支撑，推进现代财税体制改革，建立全市统一规范的财政协同机制，全面增强整体预算管理能力，推动形成全市预算管理“一盘棋”格局。

## 二、重点任务

（三）加强全市财政收入统筹管理。建立健全财税工作协调机制，强化政策协同和信息共享，加强预算收入征收管理。不折不扣落实减税降费政策，依法依规及时足额征收应征的预算收入。健全政府性资源资产市场化出租出借和交易处置制度，推进水田指标、拆旧复垦指标等土地要素及海砂、河砂、土砂石等矿产资源交易出让。拓展土地出让多元化用途，增强土地出让收益的可持续性。优化国有资本经营预算支出结构，强化资本金注入，撬动社会资本参与，做大做强国资，支持本级国企业务拓展，推动形成资产向资本转化的良性循环。

（四）强化各类资金统筹使用。加强本级预算资金、上



级转移支付资金、部门非财政拨款资金、新增债券资金和社会资本等各类资金的统筹衔接、拼盘使用和错位配置，形成资金合力。各部门要主动谋划与中央、省重要政策和项目的对接工作，提高项目储备精准度，最大限度争取上级转移支付资金。做实做细债券项目储备，用足用好新增债券资金，建立健全跨部门工作专班机制，常态化梳理和储备项目，突出支持重点领域和重大项目。探索产业园区建设等重大项目投融资机制，积极引入社会资本共建共享，构建以政府为引导、企业为主体的重大基础设施投融资模式。定期核查和清理存量资金，落实部门实有资金账户财政存量资金定期申报、上缴制度，完善结余资金收回使用机制，除按规定由预算单位留用部分外，一律收回本级财政统筹。

**（五）建立大事要事保障机制。**将落实上级和市委、市政府重大决策部署作为预算安排的首要任务，按照财政事权和支出责任相匹配的原则保障好大事要事保障清单事项，建立大事要事保障清单管理机制。市财政部门要会同有关业务主管部门围绕市委、市政府工作部署，根据全省财政大事要事保障清单，细化补充制定我市资金保障方案并做好资金保障。市业务主管部门要依据清单逐项细化具体政策措施，明确顺序、绩效目标、事权划分和具体项目。强化大事要事保障清单刚性约束，各县（市、区）、各部门要统筹资金，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。

**（六）加强财政支出政策统筹。**各级预算安排要以切实



防范财政运行风险为财政工作基点，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，将优先保障“三保”支出的风险防控意识贯穿预算编制、审核、执行、调整、监督的财政预算管理全链条各环节，坚决兜住“三保”底线。加强财政扶持经济发展政策与上级政策的对接，市业务主管部门要积极争取上级资金支持，统筹用好上级转移支付和本级财政预算资金、部门自有资金。加强跨部门支出政策协调，在产业发展、科技创新等领域探索推广涉农资金统筹整合改革经验，提高财政政策和资金协同效益。不折不扣落实过“紧日子”工作要求，严控一般性支出，严禁违反规定乱开口子、随意追加预算，新的增支原则上在以后年度预算安排支出。运用零基预算理念，到期政策经评估后分类予以延续执行、调整或取消，取消的额度收回财政统筹，不作为部门固化支出基数。

（七）落实常态化财政资金直达机制。稳步扩大财政资金直达机制覆盖范围，逐步将涉及企业、民生、基层财力保障等资金纳入管理。承接好省级财政部门下达的直达资金，完善分配、审核等流程，切实加快资金分配下达，及时拨付到具体单位、项目和受益对象。建立健全直达资金监控体系，加强部门协同联动，强化从资金源头到使用末端的全过程、全链条、全方位监管，实现“一竿子插到底”，确保资金安排符合制度规定、体现政策导向，确保资金直达使用单位、直接惠企利民，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。



（八）推动预算编制与中期财政规划有效衔接。各级业务主管部门要围绕大事要事保障清单滚动编制中期财政规划，按照量入为出原则，结合政策和项目实施进度，加强对年度预算编制的预期引导和总量控制，合理安排预算收支规模，滚动编制分年度资金安排计划，科学编制债务还本付息、政府投资项目等重点支出政策的三年支出需求，确保年度预算和跨年度预算“双平衡”。加强中长期支出事项和跨年度项目管理，稳步开展财政承受能力评估和应用，推动财政可持续发展。

（九）全面实施项目预算管理。将项目作为预算管理基本单元，实施全生命周期管理，明确各类项目从前期谋划、预算编制、预算执行、项目调整、项目终止等全流程管理要求，预算支出全部以项目形式纳入项目库管理，未入库项目一律不予安排预算。强化“先谋事再排钱”理念，加强年度预算与项目库的衔接。各级业务主管部门要积极对接上级业务主管部门工作部署，加强项目统筹谋划、研究论证和精准申报，完善项目落地要素供给机制，提高项目储备成熟度，入库项目按照轻重缓急和成熟度排序，总体规模不得少于预算申报额度，做到预算一经批准即可实施。原则上对拟新增的重大支出政策和重大政府投资项目开展事前论证评估，并将事前论证评估结果作为项目入库及资金安排的前置条件。

（十）加强地方政府新增债券资金使用管理。优化地方政府新增债券资金投向，坚持“资金跟着项目走”的原则，围绕全市经济社会发展规划和重点工作，常态化梳理、储备



项目，科学谋划遴选储备一批“拉动作用大、迟早都要干”的高质量债券项目。扎实做好项目前期工作，加强项目前期经费保障，切实提升项目质量和成熟度。对债券资金穿透监管，规范债券资金使用，强化政府债券“借、用、管、还”全链条管理，健全完善债券资金限时拨付机制、支出进度通报预警机制、项目闲置资金超期调整机制等，压实各地各部门项目主体责任，实现对债券资金申报、拨付和使用、项目建设进度的定期跟踪监控，更好发挥债券资金对全市重大项目的保障作用。

（十一）推进财政支出标准化建设。建立健全地方基本公共服务保障标准体系，市财政部门会同有关部门建立民生支出清单管理制度，加强民生政策事前论证评估，出台民生政策或实施提标扩围前，应按程序报上级业务主管部门和财政部门备案。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。各级财政部门要完善通用标准，建立基本支出保障政策清单并实行动态管理，促进基本支出管理标准化和规范化。各级业务主管部门围绕重点项目、社会民生领域等重点领域工作需求，制定本行业领域专用标准，并建立动态调整机制，将科学合理的实际执行情况作为制定和调整标准的主要依据。

（十二）强化预算绩效管理。推进全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系建设，将绩效目标管理贯穿预算编制、执行和监督全过程。将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理，促进部门预算资金优化配置。各地各部门在组织项



目入库和编制预算时要根据上级工作部署、发展规划的主要指标和部门主责主业，科学设定部门和单位整体绩效目标、政策和项目绩效目标，细化支出政策绩效指标。突出重点领域预算绩效管理，开展政府投资项目事前绩效评估工作，全面提升财政资源配置效率。探索开展财政政策评估评价，增强政策可行性和财政可持续性。加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排、机关绩效考核有机衔接，对低效、无效资金一律削减或取消。加强对县（市、区）财政部门绩效管理工作的指导和督促，推动形成全市绩效管理“一盘棋”格局。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。

（十三）强化财政监督促进公开透明。构建日常监管与专项监督协调配合的监督机制，加强财税法规和政策执行情况、预算管理有关监督工作。实施重点项目资金预算执行和绩效目标运行情况“双监控”，逐步实现自动监控预警，提高预算执行和绩效目标运行监控效率。落实常态化财政资金直达机制，完善惠民惠农补贴资金清单管理和“一卡通”发放机制，实现财政补贴资金的信息查询、业务申报、审核、监督等“一网式”管理。加大各级政府预决算公开力度，大力推进财政政策公开，推动财会监督等多种监督方式协同发力。强化监督结果运用，逐步建立监督检查结果分类分级运用机制。

（十四）提升县（市、区）管财理财能力。实施对县（市、区）财政预算安排审核，根据省财政部门制定的统一



标准预算编制规范，加强对县（市、区）重点支出预算、“三保”预算、收入预算、民生政策、风险防控、程序合规性的前置审核，对不符合要求的予以纠正，督导县（市、区）科学合规配置财政资源，并及时报送省财政厅审核。推广定期研究财政重点事项工作机制，定期组织市县财政部门开展收支形势研判，确保财政收支与经济发展相适应。各地、各部门要定期集体研究分析收入组织管理、支出执行和绩效目标运行等情况。

（十五）强化财政风险防控约束。加强地方政府债务管理，严格履行预算法关于政府举债的法定程序，规范政府举债行为。全市举债规模在上级批准限额内，债券分配充分考虑各地财力水平及偿债能力，确保守住风险底线。依法落实到期法定债券偿还责任，将政府债券还本付息资金足额列入年度预算。建立健全防范化解隐性债务风险长效机制，坚持底线思维，压实工作责任，层层传导压力，强化日常监管，坚决遏制隐性债务增量，做好巩固存量隐性债务“清零”成果“后半篇文章”，坚决防止隐性债务“死灰复燃”。各地谋划自行出台民生领域增支政策或新增产业扶持等竞争性领域财政投入前，需根据收支情况进行财政承受能力评估，未通过评估的不得安排预算，对评估认定不具备实施条件或者存在风险隐患的一律不得实施。科学合理调度库款，确保库款保障水平处于合理区间。严格预算约束，严控新增财政暂付款挂账规模，稳妥消化暂付款挂账，防范财政运行风险。



（十六）强化“数字财政”支撑效应。依托“数字政府”公共财政综合管理平台，强化预算管理一体化，纵向贯通省、市、县、乡（镇）各级财政部门，横向接入各级预算单位。实现预算编制执行监督以及会计核算业务全流程线上管理，推进财政与组织、人力资源社会保障、税务、人民银行、审计、公安、市场监管等单位的跨部门信息集成，推进人大预算联网监督工作，加强项目入库、预算执行的数据共享，实现数据信息互联互通、共享共用。规范各级预算管理要素、业务流程和控制规则，强化预算动态监控和闭环管理，实现资金来源去向全程留痕、可追溯，支撑预算管理制度创新。

（十七）推进全市财政体制改革。按照深化财税体制改革和建立现代财政制度的总体要求，优化财政管理体制机制，进一步理顺市以下政府间财政关系，推进市以下财政事权划分改革，建立健全权责配置更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的市以下财政体制，推进基本公共服务均等化，促进区域协调发展，推动高质量发展。适度加强市级在完善政府宏观经济管理、统筹经济社会协调发展、促进基本公共服务均等化等方面的统筹调控力度，将地域性强、与区域发展密切相关、由县（市、区）管理更方便有效的社会经济发展事务作为县区级事权，兼具统一管理要求和地域管理优势的项目作为共同事权。对市与区（省直管县）共同事权采取按比例分担或按因素法确定市补助标准，落实各级支出责任。



### 三、组织实施

（十八）各级政府要加强对预算工作的统筹协调，落实“三重一大”集体决策机制，系统谋划预算编制执行监督管理，提高财政统筹能力和水平。各县（市、区）人民政府（管委会）可根据本意见进一步细化落实各项政策措施，完善工作机制，压实主体责任，确保各项改革任务及时落地见效。

（十九）各级财政部门要统筹抓好各项任务落实，会同有关部门研究制定相关配套制度办法，明确责任分工，及时解决改革中遇到的问题。重视财政干部业务能力培训，加强财政干部交流锻炼学习。加强市对县（市、区）预算管理常态化培训指导，推动全市预算管理水平整体提升。

（二十）各级业务主管部门要提高思想认识，增强责任担当，完善单位预算管理有关制度，在项目谋划储备、资金使用管理等方面加强对下级部门的指导督促，形成全市落实重大战略任务的工作合力。

揭阳市人民政府

2022年11月27日