

省政府关于进一步深化 预算管理制度改革的实施意见

(苏政发〔2021〕58号)

各市、县(市)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

预算体现国家的战略和政策,反映政府的活动范围和方向,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑,是宏观调控的重要手段。党的十八大以来,我省认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,预算管理制度不断改革完善。当前和今后一个时期,全省财政处于紧平衡状态,收支矛盾较为突出,加之预算管理存在一些薄弱环节,影响了财政资源统筹和可持续性。为落实《中华人民共和国预算法》及其实施条例有关规定,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)精神,结合我省实际,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,深入贯彻习近平总书记对江苏工作的重要指示精神,全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,坚持稳中求进工作总基调,立足新发展阶段、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,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,更加有效保障和改善民生,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,为担当“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命,谱写“强富美高”新江苏建设的现代化新篇章提供坚实保障。

(二) 目标任务。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，进一步统筹各类资源，提高重大决策部署财政保障能力；突出集中力量办大事，实现有限公共资源与政策目标有效匹配；硬化预算约束，严肃财经纪律，维护法律权威和制度刚性；加快支出标准体系和预算一体化建设，以信息化推进预算管理现代化，提高预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度；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、加大预算收入统筹力度，增强财政保障能力

(三) 规范政府收入预算管理。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。严格落实国家减税降费政策，依法依规制定我省税收优惠和减费降负政策，严禁收取过头税费、违规设置收费项目或提高收费标准，维护统一市场和公平竞争。依照法律法规及时足额征收应征的预算收入，如实反映财政收入情况，提高收入质量，严禁虚收空转。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。

(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，加大预算统筹力度。按年度制定并公布行政事业性收费和政府性基金目录清单，确保清单之外无收费，将列入清单的收费基金按规定纳入预算。根据经济社会发展和国有企业经营情况，合理确定国有资本收益上交比例。加大政府性基金预算、国有资本经营预算调入一般公共预算统筹使用的力度。

（五）强化部门和单位收入统筹管理。各部门和单位要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。各部门应当加强所属单位事业收入、事业单位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。加强行政事业性国有资产收入管理，严格落实行政事业单位国有资产收益管理办法，资产出租、处置等收入按规定及时上缴财政或纳入单位预算。

（六）盘活各类存量资源。盘活财政存量资金，清理预算单位基本账户等实有资金账户结余资金，完善结余资金收回使用机制。新增资产配置要与资产存量挂钩，加强资产调剂和共享共用，确需新增的应当依法依规编制相关支出预算。严格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。各级行政事业单位要将资产使用管理责任落实到人，确保资产安全完整、高效利用。推动国有资产特别是大型科研仪器设备等共享共用，促进长期低效运转、闲置和超标准配置资产以及临时配置资产调剂使用，完善公物仓管理，探索建立网络公物仓，按规定处置不需使用且难以调剂的国有资产，提高财政资源配置效益。

三、规范预算支出管理，推进财政支出标准化

（七）加强重大决策部署财力保障。各级预算安排要贯彻党的路线方针政策，将落实党中央、国务院重大决策部署以及省委、省政府重点工作作为首要任务，增强对重大战略任务、发展规划的财力保障。进一步完善财政专项资金管理，更好发挥专项资金对重大决策部署和重点工作的支持效果。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。

（八）合理安排支出预算规模。坚持量入为出原则，积极运用零基预算理念，完善事前绩效评估和预算评审机制，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，不再与财政收支增幅或生产总值等层层挂钩，按规定取消专项收入专款专用。统筹发展和安全、当前和长远，杜绝脱离实际的过高承诺，形成稳定合理的社会预期。充分发挥财政政策逆周期调节作用。

（九）大力优化财政支出结构。各级预算安排要突出以人民为中心，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，坚持国家和省基础标准在“三保”支出中的优先顺序，坚决兜牢“三保”底线，在财力保障、预算安排、预算执行中不留硬缺口。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。不折不扣落实过紧日子要求，厉行节约办一切事业，建立节约型财政保障机制，精打细算，严控“三公”经费、会议费、培训费等一般性支出。严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。严格控制政府性楼堂馆所建设。完善通用资产配置标准，探索专用资产配置标准，并严格控制和执行，暂时没有标准的要从严控制、避免浪费。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，强化资本金注入，推动国有经济布局优化和结构调整。按照国家部署做好分领域省与市县财政事权和支出责任划分改革，形成省与市县财力和事权划分相匹配的合理格局。

(十) 完善财政资金直达机制。按照国家统一部署，落实我省常态化财政资金直达机制，确保资金精准、规范、安全、高效落实到位。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。完善直达资金分配审核流程，确保资金安排符合相关制度规定、体现政策导向。建立健全直达资金监控体系，加强上下级之间、部门之间协同联动，强化从资金源头到使用末端的全过程、全链条、全方位监管，资金监管“一竿子插到底”，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。

(十一) 推进支出标准体系建设。根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，建立不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准，并结合经济社会发展、物价变动和财力变化等动态调整。在基本公共服务领域，落实国家基础标准和地方标准相结合的保障标准体系，省级财政部门会同省有关职能部门按程序制定省基础标准，市县结合公共服务状况、支出成本差异、财政承受能力等因素因地制宜制定本地标准。下级标准不低于上级基础标准，并与同类地区保持大体平衡，防止脱离财力实际搞过度保障。下级标准应当按程序报上级备案后执行，未报上级政府备案的不得安排预算。在国家尚未出台基础标准的其他领域，鼓励各地结合实际制定地方标准。加强对项目执行情况的分析和结果运用，将科学合理的实际执行情况作为制定和调整标准的依据。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。

四、严格预算编制管理，增强财政预算完整性

（十二）改进政府预算编制。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，增强地方预算编制的完整性、主动性。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。进一步优化转移支付体系，完善转移支付资金分配方法，健全转移支付定期评估和动态调整、退出机制，提高转移支付管理的规范性、科学性、合理性。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市县可以不编制本级国有资本经营预算。

（十三）加强跨年度预算平衡。加强中期财政规划管理，进一步增强与经济社会发展规划的衔接，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，要根据项目预算管理等要求，将全生命周期内对财政支出的影响纳入中期财政规划。地方政府举借债务要科学测算评估预期偿债收入，合理制定偿债计划，严格落实偿债资金来源，并在中期财政规划中如实反映。要结合项目偿债收入情况，建立政府偿债备付金制度，债务负担较重地区要保持合理备付规模。健全预算稳定调节基金机制，编制预算后的余额要保持适当规模，增强跨年度预算平衡能力。

（十四）加强部门和单位预算管理。政府的全部收入和支出都应当依法纳入预算，执行统一的预算管理制度。落实部门和单位预算管理主体责任，部门和单位要对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责。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，保障合理支出需求。将项目作为部门和单位预算管理的基本单元，预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，实施项目全生命周期管理，未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。有关部门负责安排的建设项目，要按规定纳入部门项目库并纳入预算项目库。改革完善我省财政科研项目资金管理和绩效评价。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。做实做细项目储备，纳入预算项目库的项目应当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。推进运用成本效益分析等方法研究开展事前绩效评估。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。财政部门要加强对预算单位账户及资金的监督管理，预算单位应当按规定向财政部门报送预算执行情况报告和绩效评价报告。

（十五）完善政府财务报告体系。加强政府资产负债清查核实，进一步完善我省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，推进政府财务报告审计和依法备案工作，加强政府财务报告信息分析利用。严格执行政府会计准则和财政总预算会计制度，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，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。完善国有资产管理情况报告制度，健全国有资产报告信息平台，做好与政府综合财务报告的衔接。

五、强化预算执行和绩效管理，增强预算约束力

(十六) 强化预算对执行的控制。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。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，实现预算指标对执行的有效控制。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。严格按照年度预算、用款计划、项目进度、预算级次和规范程序拨付资金。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。规范预算调剂行为。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。严禁以拨代支，进一步加强预拨经费、借出款项、其他应收款等财政暂付性款项管理，积极清理消化存量，严格控制新增规模，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。加强对政府投资基金设立和出资的预算约束，提高资金使用效益。健全协同高效的国有资本管理与监督机制，确保国有资本安全和保值增值。

(十七) 推动预算绩效管理提质增效。将落实党中央、国务院重大决策部署以及省委、省政府工作要求作为我省预算绩效管理重点，加强财政政策评估评价，增强政策可行性和财政可持续性。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，强化引导约束。加强对政府和社会资本合作、政府购买服务等项目的全过程绩效管理。加强国有资本资产使用绩效管理，提高使用效益。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。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。

（十八）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。深化完善财税库银税收收入电子缴库横向联网机制，推进非税收入收缴电子化管理。严格执行国库集中支付制度，严禁将国库资金违规拨入财政专户，严禁将财政资金违规拨入预算单位实有资金账户。完善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，优化预算支出审核流程，全面提升资金支付效率。省级财政部门根据相关管理要求、支出需要、库款水平、债券市场等因素，科学合理安排全省政府债券发行计划，合理选择时间窗口，在保障项目建设需要前提下，避免债券资金长期闲置在国库。完善财政收支和国库现金流量预测体系，建立健全库款风险预警机制，统筹协调国库库款管理、政府债券发行与国库现金运作。

（十九）拓展政府采购政策功能。建立政府采购需求标准体系，相关部门要按照《政府采购需求管理办法》并结合部门和行业特点，科学合理制定政府采购需求，将支持创新、绿色发展、促进中小企业发展等政策功能嵌入采购文件编制过程。细化政府采购预算编制，做到应编尽编、规范编制、同步编制、合理编制，确保与年度预算相衔接。建立支持创新产品及服务、中小企业产品预留份额等政策落实的预算编制和资金支付控制机制。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，持续优化政府购买服务指导性目录，积极开展第

三方绩效评价，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、加强风险防控，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，合理适度申报年度新增地方政府债务额度需求，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。加强专项债券项目合规性审核和风险把控，专项债券必须用于有一定收益的公益性建设项目，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，确保专项债券到期本息偿付。建立健全专项债券项目全生命周期收支平衡机制，实现融资规模与项目收益相平衡。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，综合评估政府偿债能力。加强风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。依法落实到期法定债券偿还责任。健全地方政府债务信息公开及债券信息披露机制，发挥全国统一的地方政府债务信息公开平台作用，全面覆盖债券参与主体和机构，打通地方政府债券管理全链条，促进形成市场化融资自律约束机制。

（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，妥善处置和化解隐性债务存量。完善常态化监控机制，进一步加强日常监督管理，决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。强化国有企事业单位监管，依法健全地方政府及其部门向企事业单位拨款机制，严禁

地方政府以企业债务形式增加隐性债务。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，进一步加强融资平台公司经营性债务管理。有序推进地方融资平台公司市场化转型，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，坚决防止风险累积形成系统性风险。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。

（二十二）防范化解财政运行风险隐患。稳步实施企业职工基本养老保险省级统筹，强化依法征收，坚持精算平衡，加强基金运行监测，健全约束激励和责任分担机制，确保待遇按时足额发放。推进医疗保险省级统筹，完善失业、工伤保险省级统筹，根据基金收支状况及时调整完善缴费和待遇政策，促进基金收支基本平衡。各地出台涉及增加财政支出的重大政策或实施重大政府投资项目前，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。规范政府和社会资本合作项目管理，严守政府和社会资本合作项目支出责任不超过一般公共预算支出10%的监管红线，对超过7%的地区实行风险提示。各部门出台政策时要考虑地方财政承受能力。除党中央、国务院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。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。

七、增强财政透明度，提高预算管理信息化水平

（二十三）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应当将其预算、决算及相关报表依法依规向社会公开。推进政府投资基金、行政事业性收费和政府性基金目录清单、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。细化政府预决算公开内容，转移支付资金管理办法及绩效目标、预算安排情况等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、使用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。

（二十四）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，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，构建共商监督事项、共用监督资源、共享监督成果的工作机制。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。推进人大预算联网监督工作。各级财政部门要深化“大监督”机制，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。

(二十五) 实现各级财政系统信息贯通。按照预算管理一体化建设统一部署,充分运用信息化手段支撑全省预算管理,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。加快建设“横向一体化、纵向大集中”的全省预算管理一体化系统,并与中央财政对接,动态反映各级预算安排和执行情况,力争 2022 年底全面稳定运行。建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制,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。

(二十六) 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,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、市场监管等部门实现基础信息按规定共享共用。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。

各地各部门要充分认识到进一步深化预算管理制度改革的重要意义,把思想认识和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来,统一到省委、省政府工作要求上来,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,以高度的使命感、责任感和创新精神,履职尽责,通力合作,确保各项改革任务及时落地见效,共同推动我省预算管理水平再上新台阶。

江苏省人民政府

2021 年 9 月 15 日