

各镇人民政府、街道办事处，市高新区，市政府各部门、各直属机构，市属以上驻肥各单位：

为进一步深化预算管理制度改革，加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度，加快推进政府治理体系和治理能力现代化，促进全市经济社会持续健康发展，根据《山东省人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》（鲁政发〔2014〕20号）和《泰安市人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》（泰政发〔2017〕13号）精神，结合我市实际，制定本实施意见。

一、总体要求

1.指导思想。全面贯彻党的十九大精神，紧紧围绕建立现代财政制度的总目标，进一步改进预算管理制度，创新预算管理方式，健全预算管理体系，优化预算收支结构，提升预算管理绩效，加快构建全面规范、公开透明的预算制度，进一步规范政府行为，强化预算约束，防范财政风险，为推进政府治理体系和治理能力现代化、加快建设美好肥城提供制度保障。

2.基本原则

（1）依法理财，公开透明。注重运用法律和制度规范预算管理，将公开透明贯穿预算改革与管理全过程，建设阳光政府、法治政府、责任政府、服务政府。

（2）全面完整，科学规范。完善政府预算体系，各类政府收支全部纳入预算管理，增强政府财力运筹能力，加强预算绩效管理，提高预算管理水平，推进预算管理科学化、规范化。

（3）厘清边界，转变职能。划清市场与政府的边界，优化财政支出结构，凡属市场能发挥作用的，财税等优惠政策要逐步退出；凡属市场不能有效发挥作用的，公共财政要主动补位。

（4）整体规划，重点突破。坚持长远谋划、系统设计，协同推进各项预算改革；坚持从我市实际出发，突出问题导向，着力破解当前预算管理中的突出矛盾和问题。

3.目标任务。巩固已有的改革成果，坚持问题导向，重点梳理改革短板，完善推进改革

措施，分解落实改革责任，在全市逐步构建起全面规范、公开透明的预算管理制度体系，初步建立现代财政制度基本框架。

二、推进预决算信息公开，建立透明预算制度

4.扩大预决算信息公开范围。除涉密信息外，要全面公开经本级人大或常委会批准的政府预算、预算调整、决算和预算执行情况的报告及报表，并对本级政府财政转移支付安排、执行以及举借债务情况等重要事项作出说明。本级所有使用财政资金的部门（单位）均应公开部门预决算及“三公”经费预决算，并逐步公开部门支出绩效情况。政府预决算、部门预决算和“三公”经费预决算均应按要求全面公开。各镇街区要结合本地实际，采取多种形式，及时公开政府预决算和“三公”经费预决算。

5.细化预决算信息公开内容。政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目（涉密信息除外），按规定公开到经济分类科目（涉密信息除外）；公开分地区的税收返还、一般性转移支付和专项转移支付情况，对下专项转移支付预决算全部按具体项目公开；举借债务信息包括经本级人大或其常委会批准的本地债务限额、债务余额和债务发行、使用、偿还等情况。部门预决算公开内容涵盖财政拨款和非财政拨款，包括本部门（单位）职责、机构设置、一般公共预算收支情况、政府性基金预算收支情况、机关运行经费情况等。部门预决算支出应当全部公开到功能分类的项级科目（涉密信息除外），按规定公开到经济分类科目（涉密信息除外）。公开的决算应当说明因公出国（境）团组数及人数，公务用车购置数及保有量，国内公务接待的批次、人数等情况。

6.公开其他预决算信息。逐步公开重大投资项目资金安排和使用情况、政府综合财务报告（涉密信息除外）。各部门（单位）应当按规定公开民生政策和政府采购信息，结合工作进展逐步公开专项资金、预算绩效信息和国有资产占有使用情况。依法确定为国家秘密的信息不予公开，涉密信息经法定程序解密并删除涉密内容后，予以公开。对公开过程中社会关

切的问题，要及时回应、规范整改、完善制度。

三、深化预算编制改革，健全政府财力综合运筹机制

7.完善政府预算体系。明确一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的收支范围，建立健全定位清晰、分工明确、有机衔接、互为补充的政府预算体系，政府的收入和支出全部纳入预算管理。完善政府性基金与一般公共预算结合机制，加大政府性基金预算转列一般公共预算力度以及政府性基金预算调入一般公共预算力度，对政府性基金预算中与一般公共预算投向类似的资金，应调入一般公共预算统筹使用，或制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式，形成政策合力。

8.健全预算标准体系。建立健全科学完备、动态管理的预算支出定额标准体系和资产配置标准，进一步完善基本支出定额标准体系，加快推进项目支出定额标准体系建设，发挥支出标准在预算编制和管理中的基础支撑作用。严格机关运行经费管理，加快制定机关运行实物定额和服务标准，完善机关运行经费预算支出定额标准和有关开支标准，严格执行公务接待、国内差旅、因公出国（境）、会议、培训等经费管理办法和开支标准。按照“开正门、堵旁门”的原则，规范机关事业单位收入分配秩序，严格按政策落实公务人员薪酬、福利和社保费用支出。实行财政供养人员实名制管理，完善组织、机构编制、人力资源社会保障、财政等部门联合共管人员信息共享机制，严禁超编配备人员，杜绝“吃空晌”现象。加强人员编制管理和资产管理，健全人员编制、财务管理、资产管理与预算管理相结合的机制。

9.改进规范预算编制。深化综合预算改革，将部门所有收支全部纳入部门综合预算，切实做到“收入一个笼子、预算一个盘子、支出一个口子”。加大行政事业性收费、国有资源（资产）有偿使用收入等非税收入统筹使用力度，部门非税收入年度执行中超预算部分，全部由同级财政统筹安排，实现收支脱钩。上级政府提前下达各类转移支付资金要全部编入本级预算，提高预算编制完整性。编实、编细、编准支出预算，规范编制新增资产配置预算，

建立资产统筹调配机制，逐步细化部门支出预算，增强预算编制的科学性和有效性。规范预算编制周期管理，提前启动部门预算编制工作，推进项目预算滚动编制，加强项目前期评审论证，将专项支出细化到具体项目，减少代编预算规模。

四、改进预算管理与控制，建立跨年度预算平衡机制

10.改进年度预算审核与控制方式。一般公共预算审核的重点由收入预算、平衡状态向支出预算和政策拓展。强化支出预算约束，预算执行中如需增加或减少预算总支出，要编制预算调整方案（草案），报经本级人大常委会审查批准。收入预算从约束性转向预期性，根据经济形势和政策调整等因素科学预测、合理安排。国有资本经营预算按照收支平衡原则编制，不列赤字。

11.建立跨年度预算平衡机制。一般公共预算年度执行中如出现超收，用于化解政府债务或补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出实现平衡。如采取上述措施仍不能实现平衡，通过向泰安市政府申请临时救助实现平衡，在下一年度预算中归还。政府性基金预算和国有资本经营预算如出现超收，结转下一年度安排；如出现短收，通过削减支出实现平衡。

12.实行中期财政规划管理。中期财政规划要与国民经济和社会发展规划纲要、国家宏观调控政策及相关专项规划、区域规划相衔接，按照3年滚动方式编制。市级试编中期财政规划，强化中期财政规划对年度预算的约束，年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行。部门、行业规划中涉及财政政策和资金支持的，要与中期财政规划相衔接。积极推进部门编制中期规划，加强项目库建设，健全项目预算审核机制，健全部门中期规划与预算项目库衔接机制。

13.加强政府债务预算管理。将政府债务收支全面纳入预算管理，其中一般债务收支纳入一般公共预算管理，专项债务收支纳入政府性基金预算管理。各部门（单位）要将政府债务

收支纳入本部门（单位）预算管理。县级政府举借债务的，由省政府代为举借，新增政府债务的举借和分配，应编制预算调整方案，经本级政府同意后报本级人大常委会审查批准。除此之外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。除外国政府和国际经济组织贷款转贷外，各级政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何形式提供担保，不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。地方政府债务只能通过政府及其部门举借，不得通过企事业单位等筹措。融资平台、国有企业举借的债务一律不属于政府债务，企业债务不得推给政府偿还，地方政府仅在出资范围内对其承担有限责任。各级政府及其部门在开展政府与社会资本合作过程中，不得向其他出资人承诺保底收益或回购本金。要健全统计监测机制，加强对中长期政府支出责任的事前审核和监控，超过财政承受能力的要一票否决。

五、加强财政收入管理，清理规范财税优惠政策

14.依法加强税收征管。各级税收征管部门要依照法律法规及时足额组织税收收入，并建立与相关经济指标变化相衔接的考核体系，做到依法征收、应收尽收，不收过头税。完善税源控管机制，推进科技治税、综合治税，加强税收信用评价体系建设，健全协税护税体系，严厉打击抗税、骗税及逃避缴纳税款等违法行为，提升税收征管能力和效率。积极推行税式支出管理改革，动态掌握税收政策执行情况。全面落实国家各项结构性减税政策，严禁违反法律法规和超越权限多征、提前征收或减征、免征、缓征应征税款。加强执法监督，强化税收收入库管理。

15. 加强非税收入管理。严格落实上级关于清理规范政府性基金和行政事业性收费的相关要求，进一步完善收费目录清单动态调整制度，着力打造收费基金目录清单“一张网”，确保“所有收费进清单，清单之外不收费”。各部门应按要求取消、停征或减免行政事业性收费和政府性基金，不得以任何理由拖延或者拒绝执行。规范国有资源（资产）有偿使用收入管理，加强非税收入分类预算管理，完善征缴制度和监督体系，严禁违规减免、缓征或隐

匿、滞留、挪用、坐支应缴库的非税收入，严禁通过违规调库、混库等手段虚增收入。

16.清理规范财税优惠政策。严格按照国发〔2015〕25号文件要求，做好清理规范财税优惠政策有关工作。国家统一制定的税收等优惠政策，要逐项落实到位。国发〔2014〕62号文件印发前，已经出台的优惠政策，有规定期限的，按规定期限执行；没有规定期限又确需调整的，按照把握节奏、确保稳妥的原则设立过渡期，在过渡期内继续执行。已与企业签订合同中的优惠政策，继续有效；对已兑现的部分，不溯及既往。

六、深化支出管理改革，完善财政转移支付制度

17.优化财政支出结构。健全厉行节约长效机制，严格控制政府性楼堂馆所、财政供养人员以及“三公”经费等一般性支出，降低行政成本。清理规范重点支出与财政收支增幅、支出规模或生产总值等挂钩事项，一般不再采取挂钩方式。对重点支出根据推进改革的需要和确需保障的内容统筹安排、优先保障，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。完善公共服务支出保障机制，全面落实关系群众切身利益的民生政策，做好“老小孤残”等弱势群体的保障工作，稳步提高民生保障水平。完善改革成本支付机制，落实好必要的改革性支出，推动各项改革顺利实施。推进专项收入统筹使用，按照省政府统一部署，逐步取消一般公共预算中以收定支、专款专用的规定，力争2018年全面完成。统一预算分配，逐步将所有预算资金全部纳入财政部门统一分配。

18.清理整合规范专项转移支付。结合事权与支出责任划分，大力清理压减专项转移支付，严格控制引导类、救济类、应急类专项，切实压减专项数量和资金规模。甄别排查竞争性领域专项，凡属“小、散、乱”以及效用不明显、用于一般竞争性领域的要坚决取消。对政策依据不充分、资金使用分散、效用不明显的一般性项目，压减专项资金预算规模，调整用于其他重点项目。对跨年度实施的项目，结合中期财政规划编制，制定分年度预算安排计划，合理确定年度预算安排规模。加大专项资金统筹力度，研究制定推进市级科技、教育、

农业、扶贫、医疗卫生、农村公益设施等重点领域的专项资金整合统筹方案，减少项目数量，提高资金使用的整体效能。严格专项转移支付项目设立，未经市政府批准，一律不得新设市级专项资金。建立健全定期评估和退出机制，今后市场竞争机制能够有效调节的事项不得新设专项。对具有地域管理优势的专项转移支付，主要采取因素法分配。对市级按因素法切块下达的资金，镇街区政府不得投向一般竞争性领域的企业或产业。

19.完善一般性转移支付制度。建立健全一般性转移支付增长机制，增加一般性转移支付规模和比例。结合上级补助，通过存量调整和增量倾斜，进一步提高市对下一般性转移支付比重，推动县域基本公共服务均等化“五个统一”政策的贯彻落实。围绕“保工资、保运转、保民生”政策目标，进一步完善县级基本财力保障机制，切实增强县级财政保障能力。完善财政转移支付分配办法，健全完善财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，推动城镇基本公共服务向常住人口全覆盖。

20.推进政府购买服务改革。坚持政府购买服务与推动事业单位改革、社会组织改革相结合，切实做到“费随事转”，提高公共服务质量，降低公共服务成本。建立健全政府购买服务制度，动态调整和完善政府购买服务指导性目录，明确政府购买服务的种类、性质和内容，为扎实推进政府购买服务夯实基础。各镇街区、各部门对适合市场化方式提供、社会力量能够承担的公共性和公益性服务事项，要积极采取租赁委托、合作经营等合同方式交由社会组织、企业和机构承担。政府购买服务所需资金从部门预算经费或经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。

七、完善预算执行管理制度，提高财政支出效率

21.加强预算执行管理。硬化预算约束，严格执行人大批准的预算，严禁超预算或无预算支出，严格按程序调整预算。年度执行中一般不出台增加当年支出的政策；必须出台的，通过预算调整或以后年度预算安排资金。规范预算变更，执行中不同预算科目、预算级次或

项目间的预算资金需要调剂使用的,按照财政部门的规定办理。严格禁止将任何预算资金违规用于个人住房、交通、接待、子女教育、医疗服务等支出。及时批复部门预算,财政部门应在人大批准预算之日起 20 日内批复各部门预算,各部门应在财政部门批复本部门预算之日起 15 日内批复所属单位预算。

22.推进国库管理制度改革。深化国库集中支付改革,推进电子化支付管理,健全国库单一账户体系,严格控制向部门单位实拨资金。加强财政专户管理,现有专户除经财政部审核并报国务院批准予以保留的外,其余专户一律取消。严格权责发生制核算范围,除国库集中支付年终结余外,一律不得按权责发生制列支。加强财政暂付款管理,严禁违规对非预算单位及未纳入年度预算的项目借款和垫付财政资金,全面清理历年暂付款,确保只减不增,逐年压减。完善国库现金管理,合理调节国库资金余额,严格按照国家规定办理退库业务。

23.完善政府采购制度。严格落实“管采分离”的管理体制,依法强化财政监管职能。坚持物有所值和结果导向原则,改进政府采购管理方式。加强政府采购预算编制管理,扩大政府采购预算编制范围。灵活运用自行组织采购、定点采购、合同续签等方式,提高政府采购工作效率。推行“预采购”机制,提高政府采购执行效率。年初批复的政府采购预算,应在当年 11 月底前执行并签订采购合同。严格遵循市场规则,创新监管方式,做好“管、放”结合文章。积极推行“阳光采购”,实现政府采购需求、预算、采购文件、合同、验收等采购信息公开,提升政府采购公信力。

24.加强结转结余资金管理。推进结转结余资金统筹使用,对结余资金和连续 2 年未用完的结转资金,一律收回统筹使用。对不足 2 年的结转资金,要加快预算执行,不需按原用途使用的,应按规定统筹用于经济社会发展急需资金支持的领域。其中,基本建设项目应按程序调整投资计划。对政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入 30%的部分,应补充预算稳定调节基金统筹使用。今后,各级一般公共预算结转结余资金规模占本级当年

一般公共预算支出的比重要控制在 9%以内；各级财政除国库集中支付结余外，一律不得按权责发生制列支。对部门（单位）连续结转 2 年以上的财政性项目资金，一律收回本级财政统筹安排。对财政拨款结转占当年财政拨款预算超过 10%的部门，应按一定比例相应核减其下年公用经费或项目支出规模。一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。合理控制预算稳定调节基金规模，预算稳定调节基金在编制年度预算调入使用后的规模，一般不超过当年本级一般公共预算支出总额（含对下级转移支付）的 5%。建立预算编制与结转结余资金管理相结合的机制，加大结转资金统筹力度，对不需按原用途使用的资金，可按规定统筹用于经济社会发展亟需资金支持的领域。

25.建立权责发生制政府综合财务报告制度。深化预算会计制度改革，推进建立权责发生制政府综合财务报告制度，全面反映政府所有收支及资产、负债等情况，以市为单位开展编制政府综合财务报告试点。

八、强化绩效结果导向，全面推进预算绩效管理改革

26.实施全过程预算绩效管理。全面构建“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”的全过程绩效管理新机制。加快推进绩效目标管理，绩效目标与部门预算同步编报、审核、批复，结合滚动预算编制改革，对专项资金绩效目标实行前期评审，积极推进市级财政资金安排的项目全部实行绩效目标管理。加大预算绩效评价力度，全面实施预算单位项目资金自评价，强化财政重点评价，不断提高评价规模和占比。大力拓展绩效评价领域，全面推进市级财政管理绩效综合评价，积极开展部门整体支出绩效评价，实施常态化的财政政策绩效评价机制，定期评估政策施行效果，及时调整完善政策措施。强化评价结果运用，评价结果与预算安排挂钩，对绩效较好的项目优先支持，对绩效较差的项目进行整改、调减或撤销，做到“花钱必问效、无效必问责”。

27.大力推行第三方机构独立评价。按照试点先行、逐步推开的原则，每年选取部分资

金规模大、社会关注度高的发展类和民生类项目，采取公开招标方式委托第三方机构开展独立评价，并不断提高第三方评价规模。加强对第三方机构的培育、管理和指导，规范委托第三方评价流程和第三方评价行为，健全第三方机构库和专家库，建立第三方机构评价质量考核评估机制。

28.夯实预算绩效管理基础。规范绩效管理流程，实现预算绩效管理与预算编制、执行的紧密衔接、有机融合，建立较为完备的预算绩效管理制度框架。科学设置可测量、可比较、可追踪的评价指标，逐步建立分部门、分类别、分行业的差异化绩效评价指标体系。建立财政部门、预算单位以及受托第三方机构分工明确、各司其职、密切配合的绩效评价工作机制。

九、强化组织保障，确保改革顺利推进

29.加强组织领导。深化预算管理制度改革涉及制度创新和利益关系调整，面临许多矛盾和困难，任务十分艰巨。各镇街区、各部门要从大局出发，进一步提高认识，把思想与行动统一到市委、市政府决策部署上来，以高度的责任感、使命感和改革创新精神，切实履行职责，确保完成各项改革任务。市财政部门要加强工作指导与统筹协调，妥善解决改革中出现的矛盾和问题。市直有关部门要加强协调配合，明确责任分工，健全工作机制，共同推进各项改革。

30.严肃财经纪律。各镇街区、各部门要严格遵守预算法等财经法规，依法行使行政决策权和财政管理权，自觉接受人大监督和社会监督，依法全面加强审计监督、财政监督、税务监督、会计监督，规范理财行为。要严格按照规定拨付和使用财政资金，规范预决算编报，做到程序合法、数据准确、情况真实、内容完整。全面实施财政专项资金信用负面清单制度，对单位或个人弄虚作假、冒领骗取、损失浪费财政资金等失信失范行为进行记录和惩戒，切实规范财经秩序。