湖南省人民政府

关于深化预算管理制度改革的实施意见

湘政发〔2015〕8号

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

为贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）等法规规定和文件精神，结合我省实际，现就深化预算管理制度改革提出以下实施意见。

一、强化全口径预算管理，统一预算分配

1、完善政府预算体系。政府的全部收入和支出都应当纳入预算。建立一般公共预算为主，政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算与一般公共预算相衔接的全口径政府预算管理体系。政府债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理。

规范政府预算编制规程。各级财政部门根据政府预算编制指导意见，拟定四部预算收支政策，四部预算在政府预算统一框架下分块编制，由财政部门统一审核、统筹安排，报本级人民政府审定后，报送本级人民代表大会审议。通过规范收支行为、健全审批流程、明确管理权责，构建完整统一、有机衔接、统筹配置、规范透明的全口径政府预算管理新机制。

2、加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹力度。逐步将政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转的项目收支列入一般公共预算，统筹安排相关支出。2015年起，将地方教育附加、文化事业建设费、残疾人就业保障金、从地方土地出让收益计提的农田水利建设和教育资金、转让政府还贷道路收费权收入、育林基金、森林植被恢复费、水利建设基金、船舶港务费等基金转列一般公共预算。对于继续纳入政府性基金预算管理的支出，加大与一般公共预算支出的统筹安排使用。凡是可以通过政府性基金预算安排的支出，应首先从政府性基金预算中安排。对在一般公共预算和政府性基金预算都安排支出的项目，应制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式，避免项目支出交叉重复、标准不同。根据实际需要，可以将政府性基金中能够统筹使用或结转较多的资金调入一般公共预算。

3、加大国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度。2015年国有资本收益上缴一般公共预算的比例为15%，以后每年提高3个百分点，到2020年达到30%。国有资本经营预算支出范围除调入一般公共预算和补充社会保险基金外，应严格限定用于解决本级国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、国有企业政策性补贴、对国有企业的资本金注入等方面。一般公共预算安排用于这方面的资金逐步退出。国有资本经营预算支出应编列到具体项目。国有企业需要通过国有资本经营预算安排的支出，由一级预算单位审核后报财政部门，财政部门审核后统筹提出资金安排使用方案，报本级政府审批。

4、加强一般公共预算资金的统筹使用。结合中央税费制度改革，逐步取消城市维护建设税、排污费、水资源费、教育费附加、探矿权和采矿权价款、矿产资源补偿费、广告收入等专款专用的规定。2015年起，三年内实现全部统筹。严格执行收缴分离和收支两条线管理制度，收费罚没收入全面实现收支脱钩，土地、房屋、矿产等国有资产（资源）处置收支脱钩，严禁通过返还、超收分成或与支出挂钩等方式同部门利益直接或者变相挂钩。

5、建立社会保险基金稳定运行机制。社会保险基金预算应当分险种编制，收入依法足额征缴，支出严格按规定的政策和标准安排。按照中央规定，探索多元化投资、现金管理等运营方式，确保社会保险基金预算在自身精算平衡的基础上实现基金结余的保值增值和可持续运行。根据需要和财力许可，可以从一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算中适当安排资金补充社会保险基金，但不得将社会保险基金调出用于平衡其他预算。

二、推进预算公开，实现透明预算

6、建立涉密信息清单制度。以公开为常态，以不公开为例外，做到“非涉密、全公开”。统一确定预算公开工作的涉密信息目录清单，除纳入目录清单范围的涉密信息外，其他所有财政安排的资金都要公开。

7、政府预决算公开。全省各级政府的一般公共预决算、政府性基金预决算、国有资本经营预决算、社会保险基金预决算全面向社会公开，并细化到支出功能分类项级科目。在此基础上，将本级一般公共预决算细化公开到支出经济分类。

8、部门预决算公开。所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。部门预决算应细化公开到支出功能分类项级科目和支出经济分类款级科目。

9、“三公”等经费公开。各部门所有财政资金安排的“三公”经费和会议费、培训费预决算全面公开，“三公”经费决算公开还要细化说明因公出国（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、经费总额，以及“三公”经费增减变化原因。

10、转移支付资金公开。全省各级政府应当将一般性转移支付和专项转移支付（专项资金）目录全面向社会公开，专项转移支付预决算按项目按地区公开。对农林水、教育、医疗卫生与计生、社保就业、住房保障、节能环保、科学技术、文化体育与传媒等所有重大民生政策性资金的分配结果向社会公开。所有重大产业类专项资金都要实行管理办法、申报流程、评审结果、分配结果和绩效评价的全过程公开。资金最终使用的基层政府要将支出的项目、政策、资金来源、发放形式、分配结果等，通过简易便民的方式公开。

11、其他财政信息公开。建立土地等重大资产购置、处置公示制度。完善财税政策和规章制度的新闻发布和及时公开制度，将税收等优惠政策目录清单逐步向社会公开。逐步公开政府资产负债情况。将政府采购目录、采购预算、采购结果和采购合同依法及时进行公示公开。逐步将绩效目标和绩效评价结果随同部门预决算一并公开。将行政事业性收费和政府性基金项目目录清单及征缴方式向社会公开。

三、建立跨年度预算平衡机制，实行滚动平衡

12、改进年度预算控制方式。收入预算由约束性转向预期性。编制收入预算时，要实事求是、积极稳妥，与经济社会发展水平相适应，根据经济形势和政策调整等因素科学预测。一般公共预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。全省各级政府向本级人大报告支出预算的同时，要重点报告支出政策内容。经国务院和省政府批准，一般公共预算为没有收益的公益性事业发展可编列赤字，通过举借一般债务予以弥补；政府性基金预算为有一定收益的公益性事业发展可以举借专项债务；国有资本经营预算按照收支平衡的原则编制，不列赤字。

13、建立跨年度预算平衡机制。全省各级政府一般公共预算当年超收，只能用于化解政府债务或补充预算稳定调节基金；当年短收，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。如采取上述措施后仍不能实现平衡，由省政府报省人大常委会批准后增列赤字，在下一年度中予以弥补；市县政府通过申请省级财政临时救助实现平衡，并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，结转下年安排；如出现短收，通过削减支出实现平衡。

14、实行中期财政规划管理。财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对未来三年重大改革、重要政策和重大项目进行分析预测，研究政策目标、运行机制和评价办法，与国民经济和社会发展规划纲要及宏观经济调控政策相衔接。2015年，省财政厅会同省直各部门探索编制2016—2018年全省中期财政规划。全省中期财政规划对省级年度预算起约束作用，对市县中期财政规划和年度预算起指导作用。凡是涉及财政收支的重大改革和政策事项，都要与中期财政规划相衔接。2016年，市县政府在编制2017年预算时，同时编制2017—2019年财政规划。

四、规范财政收入征管，建设统一市场

15、依法加强税收和非税收入征管。健全并严格落实财政收入征缴、退库制度，严格按照收入分类和级次管理收入，坚决防范和禁止虚收空转、转引税款、提前征收税款、应退不退及混库行为。高度关注中央税改动态，做好国税、地税之间的衔接工作，加强对重点税种、行业和企业的分析监控。完善税收保障办法，加快税收保障信息平台建设，完善部门配合、信息共享、联合管控长效机制。清理规范行政事业性收费和政府性基金，坚决取消不合法、不合理的收费（基金）项目。按照财力与事权匹配和方便征缴的原则，完善非税收入征缴制度，合理划分政府间非税收入。

全省各级政府不得向下级政府和收入征收部门下达收入指标。探索建立与相关经济指标变化情况相衔接的财政收入考核体系，进一步细化内容、量化指标、实化标准，重收入质量，重征管效率，做到依法征收，应收尽收。全省各级政府在编制收入预算时，增设收入质量改善预期指标，切实提高税收收入占财政收入的比重。对虚增财政收入的市县，省级财政按虚增额度的一定比例扣减对该市县的一般性转移支付。

16、全面清理规范税收等优惠政策。除专门的税收法律法规规定外，各级各部门起草地方性法规、规章、发展规划、区域政策和行业政策等都不得规定税收优惠政策。严禁对企业违规减免或缓征行政事业性收费和政府性基金、以优惠价格或零地价出让土地；严禁低价转让国有资产、国有企业股权以及矿产等国有资源；严禁违反规定减免或缓征企业应当承担的社会保险缴费，或允许企业低于统一规定费率缴费。对违法违规制定与企业及其投资者（管理者）缴纳税收或非税收入挂钩的财政支出优惠政策，坚决予以取消。2015年，根据中央部署对各类税收等优惠政策开展专项清理。清理规范后，建立健全包括财税优惠政策评估和退出、考评监督、信息公开和举报、责任追究在内的长效机制，对违反规定出台或继续实施税收等优惠政策的市县政府，省级财政按照税收等优惠额度的一定比例扣减对该市县的税收返还或转移支付。

五、完善转移支付体系，优化财力配置

17、结合事权和支出责任划分，优化转移支付结构。在合理划分省与市县事权和支出责任的基础上，形成以均衡地区间基本财力、由市县政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体，一般性转移支付和专项转移支付相结合的转移支付制度。强化省政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县政府执行职责。属于省级事权的，直接通过省级支出安排，取消市县配套，少量通过专项转移支付委托市县承担支出责任；属于中央与地方共同事权的，除中央分担部分外，地方部分由省与市县共同分担支出责任，并明确各自的分担比例，省级分担部分通过专项转移支付承担；属于市县事权的，由市县承担支出责任，省级主要通过一般性转移支付给予支持，少量的引导类、救济类、应急类事务通过专项转移支付予以支持，以实现特定政策目标。先在环保、交通、水利等领域探索划分省与市县事权与支出责任，调整转移支付结构，分步扩大到其他领域。

18、完善一般性转移支付制度。建立以均衡性转移支付为主体，以革命老区、民族地区、生态功能区和贫困地区等特殊地区转移支付以及少量体制结算补助为补充的一般性转移支付体系。建立一般性转移支付稳定增长机制。逐步将一般性转移支付占转移支付比重提高到60%以上，均衡性转移支付增幅高于转移支付的总体增幅。增加对革命老区、民族地区、生态功能区和贫困地区等特殊地区的转移支付。对于中央和省出台增支政策形成的市县财力缺口，作为测算市县收支缺口的因素，通过一般性转移支付调节。完善资金管理办法。一般性转移支付资金要全部按照因素法进行分配，不得按照项目进行审批和安排，科学采用面积、人口等客观数据作为分配因素，真实反映支出成本差异。建立转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，客观反映与人口相关支出的需求和成本。建立激励与约束并举的财政综合考评机制，省财政对市县在规范预算管理、优化收支结构、盘活存量资金、加强债务管理和控制财政供养人员等方面实行综合考核，引导市县提高理财水平和财政运行绩效，并将一般性转移支付资金更多地投入到保工资、保运转、保民生等重点支出领域。

19、整合规范专项转移支付。大力清理整合专项转移支付。坚决取消政策到期、政策调整、绩效低下等已无必要继续实施的专项；严格控制并压减引导类、救济类、应急类专项；切实整合目标接近、方向类同、管理方式相近的专项。省级财政专项转移支付控制在100项以内。完善专项转移支付设立、评估和退出机制。严格控制新增专项，专项转移支付需报本级人民政府批准后设立。专项转移支付期限一般不超过3年，到期后自动终止，需要延续的，重新评估论证后按新设专项程序报批。对因价格改革、宏观调控等而配套出台的竞争性领域专项，要根据情况形势变化及时评估并调整。规范资金分配。专项转移支付采取项目法或因素法进行分配，做到一个专项一个资金管理办法。对用于国家和省重大工程、跨地区跨流域的投资项目以及外部性强的重点项目，主要采取项目法分配；对具有地域管理信息优势的项目，主要采取因素法分配，将项目审批权和资金确定权下放到市县。对关系群众切身利益的专项，逐步推行政府引导、社会组织评价、群众参与，形成各方参与的分配机制。由省和市县共同承担支出责任的事项，要依据公益性、外部性等因素明确分担标准或比例，在此基础上，根据各地财政困难程度，同一专项对不同地区可采取有区别的分担比例，但不同专项对同一地区的分担比例相对统一规范。除省与市县共同承担的事项外，省政府在安排专项转移支付时，不要求市县政府承担配套资金。

20、改革重点领域专项转移支付分配办法。逐步取消市场能够有效调节的竞争性领域专项转移支付。坚决取消使用“小、散、乱”以及绩效不高的竞争性领域专项。确需保留的压缩规模或实行零增长，探索实行基金管理等市场化运作模式，少数不适合实行基金管理模式的，也应避免采取事前补助、直接补助的方式，主要采取贴息、先建后补、以奖代补等事后补助方式或者保险保费补贴、担保补贴等间接补助方式。2015年起，省级战略性新兴产业与新型工业化、文化产业等产业类资金要逐年提高通过股权投资、基金管理等进行市场化运作的比重。改进财政科研项目和资金管理。财政科研经费要健全科研信用管理、改进资金结算办法、完善专家遴选制度，并调整实行后补助、创投引导、风险补偿等资金安排方式，进一步健全分配管理机制。划清基建投资和其他财政专项资金的边界，优化基建投资支出结构，逐步退出竞争性领域投入，减少对基本公共服务领域的小、散投资补助，主要用于区域内重大工程，跨地区、跨流域的投资项目以及外部性强的重点项目。

六、优化财政支出结构，提高资金绩效

21、清理规范重点支出挂钩机制。重点支出安排一般不再与财政收支增幅或生产总值挂钩；今后，也不新出台与财政收支增幅或生产总值挂钩，以及直接或间接规定增长比例的支出政策。对重点支出，不采取先确定支出总额、切块分配再安排具体项目的办法，应在优先保障的基础上，根据中长期事业和财政发展规划以及当年财力可能，按照“以事定钱”、“钱随事走”的原则，分轻重缓急安排预算。

22、健全部门预算管理体系。各部门预算由本部门及其所属各单位预算组成，严格做到“一个部门一本预算”。各部门应当将所有政府收入全部列入预算，不得隐瞒、少列。部门预算支出应当按其功能和经济性质分类编制。专项转移支付应当分地区、分项目编制。规范预算单位设置，预算单位的设立和级次要与机构改革后的设置衔接一致。

23、完善支出标准体系。结合经济社会发展水平和财力可能，根据实际工作任务的合理需要，健全基本支出定额标准，探索建立分类分项的项目支出定额标准体系。建立资产配置标准，通过标准和数量控制，实现资产与预算的紧密结合，盘活存量、管好增量，优化资产配置和支出安排结构，提高财政资金使用效益。推进厉行节约工作长效化、常态化、制度化，严格控制政府性楼堂馆所、“三公”经费等一般性支出，完善人员编制与经费管理联合管控机制。

24、推广政府购买服务。凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买，并推动事业单位加快改革。2015年，保障性住房后续管理、机关后勤服务、养老服务、环保检测、新建公路养护、法律援助、社区矫正、办公信息化等领域先行政府购买服务试点，力争实行政府购买服务的比例达到公共服务项目资金的30%，以后年度逐步扩大试点范围。政府购买服务所需资金列入财政预算，从部门预算经费或者经批准的专项资金等既有预算中统筹安排，切实降低公共服务成本，提高公共服务质量。

25、建立预算编制与执行风险控制机制。按照分事行权、分岗设权、分级授权，强化流程控制、依法合规运行的要求，以信息化为支撑，将财政监督全程嵌入预算管理，对预算编制与执行风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正，提高预算管理效率。健全项目支出预算管理制度，实行重大项目事前评审和事后绩效评估。完善资产管理与预算管理、政府采购管理、财政国库管理之间有机衔接、有效制衡的工作机制，规范资产配置、使用及处置行为。把政府采购纳入规范化、法制化轨道，强化政府采购的政策功能，加强采购源头和结果管理，构建规范透明、公平竞争的政府采购工作机制。完善一体化信息平台，促进信息对称、数据运用和资源共享。

26、开展第三方绩效评价。全面推进预算绩效管理，强化支出责任意识和效率意识，通过引入第三方绩效评价，逐步将绩效管理覆盖全省各级预算单位和所有财政资金，将绩效评价结果作为调整支出结构、完善财政政策和科学安排预算的重要依据。大力推行第三方机构独立评价，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，不断提高评价质量和公信力。

27、依法规范预算决策机制。在厘清政府与市场边界，区分省以下各级政府间事权与支出责任的前提下，明确并完善预算议事规则和决策程序，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为决策的基本程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，更着眼于建立机制和可持续发展，避免决策随意化、制度碎片化。

七、严格预算执行，盘活存量资金

28、硬化年度支出预算约束。牢固树立依法行政和先有预算后有支出的观念。全省各级各部门的支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。全省各级政府制定政策措施，凡涉及增加或减少财政收入或支出的，应当在预算批准前提出并在预算草案中作出相应安排。年度预算执行中除救灾等应急支出通过动支预备费解决外，一般不出台增加当年支出的政策，必须出台政策的，通过以后年度预算安排资金。

29、加快支出进度。进一步提高提前下达转移支付预计数的比例。按因素法分配且金额相对固定的转移支付提前下达的比例要达到90%。加快转移支付预算正式下达进度。除据实结算等特殊项目外，一般性转移支付和专项转移支付应当分别在本级人民代表大会批准预算后的30日和60日内正式下达。省接到中央转移支付后，应在30日内正式下达市县。对于年初非税收入预算安排的支出，年度执行中按项目进度及时拨付，一般不再与非税收入入库进度挂钩，年底统一清算。调整排污费、文化事业建设费、新增建设用地土地有偿使用费、彩票公益金等专项收入（政府性基金）“上年收、下年用”的安排方式，实行“当年收、当年用”。跨年度项目资金由“一次申请、一年安排预算”改成“一次申请、分年安排预算”，凡是当年不能形成支出的，当年不编入预算。

30、规范国库管理。严格执行国库集中收付制度。严禁违规将财政资金从国库转入财政专户并虚列支出，严禁违规将财政资金支付到预算单位实有资金银行账户。除国库集中支付年终结余外，一律不得按权责发生制列支。严格控制财政对外借款。对于确需出借的临时急需款项，借款对象限于纳入本级预算管理的一级预算单位（不含企业），借款用途限于临时性资金周转或为应对影响较大的突发事件的临时急需垫款，借款期限不得超过1年。全面清理已经发生的财政借垫款，应当由预算安排支出的原则上在2017年底前列支完毕，其余借垫款原则上在2016年底前收回。严格规范财政专户管理。全面清理整顿财政专户，全省各级政府一律不得新设专项支出财政专户，除财政部审核并报国务院批准予以保留的专户外，其余专户在2年内逐步取消。彻底实现财政专户归口管理，严格规范专户开立程序，强化专户资金使用管理。建立以库底目标余额管理为基础，以安全性、流动性、收益性相统一为原则的国库现金管理制度，建立健全商业银行公开招标竞争性存款机制。加快推进政府会计改革，逐步建立以权责发生制政府会计核算为基础，以编制和报告政府资产负债表、收入费用表等报表为核心的权责发生制政府综合财务报告制度。

31、加强结转结余资金管理。建立结转结余资金定期清理机制，加大结转资金统筹使用力度。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；对连续两年未用完的结转资金，应当作为结余资金管理，其中一般公共预算的结余资金，应当用于平衡预算或补充预算稳定调节基金。建立部门年度预算编制与结转结余资金管理相结合的机制，对各部门当年预算执行率不到85%的专项资金，下年度预算要按一定比例扣减。

八、加强政府性债务管理，防控财政风险

32、规范政府举债融资机制。经国务院批准，省政府可以适度举借债务，市县政府确需举借债务的由省政府代为举借。政府举债采取政府债券方式，只能通过省政府及其财政部门举借，不得通过其他部门和企事业单位等举借。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由省政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还；有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由省政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

按照中央要求做好存量债务清理甄别后的置换工作。将政府承担偿还责任的债务认定为政府债务，政府存量债务报国务院批准锁定后，发行政府债券置换。健全债务扎口管理机制，严控新增债务。加强公益性项目举债管理，公益性项目融资必须经债务风险评定和规范性审核后方可实施。进一步规范市县政府性融资行为，坚决制止非法集资、违规担保和以BT方式举借政府性债务。

33、推广使用政府与社会资本合作（PPP）模式。鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市供水、供暖、供气、污水和垃圾处理、保障性住房建设、地下综合管廊、轨道交通、医疗和养老服务设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，使投资者有长期稳定收益。投资者按照市场化原则出资，按约定规则独自或与政府共同成立特别目的公司建设和运营合作项目。投资者或特别目的公司可以通过银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债并承担偿债责任。政府对投资者或特别目的公司按约定规则依法承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任，不承担投资者或特别目的公司的偿债责任。

34、对政府债务实行规模控制和预算管理。政府债务规模实行余额限额管理，起步阶段同时实行发行额管理。省政府在国务院下达的新增债务限额内，确定省级新增债务规模和市县新增债务限额，编制预算调整方案报省人大常委会批准，并将可代市县发债的限额下达市县。市县政府在下达的限额内，确定本级新增债务规模，编制预算调整方案报本级人大常委会批准后，提请省政府代发债券。政府一般债务、专项债务，分别纳入一般公共预算和政府性基金预算管理。政府举借的债务只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。

35、建立债务风险预警及化解机制。根据中央要求，综合一般债务率、专项债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，评估各地区债务风险状况，对高风险地区进行风险预警。风险测算结果作为确定政府债务余额限额的主要依据。债务高风险地区要积极采取措施，逐步降低风险。本级政府对其举借的债务负有偿还责任，上级政府实行不救助原则。建立考核问责机制，政府主要负责人为第一责任人，将债务审计结果、债务状况评估等作为组织人事部门政绩考核的重要依据。

九、推进依法理财，严肃财经纪律

36、将法治观念贯穿财政管理始终。全省各级各部门要严格遵守预算法、税收征收管理法、会计法、政府采购法等财税法律法规，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各界的监督。建立和完善政府决算审计制度，进一步加强审计监督。健全预算编制、收入征管、资金分配、国库管理、责任追究等方面的制度，规范理财行为。财经法律法规是财经工作中必须遵守的行为准则，全省各级政府要对本地区各部门、各单位财经法律法规的执行情况进行监督检查，通过财政部门、审计机关专项检查和审计监督，及时发现存在的问题并予以整改。强化责任追究，对检查中发现的虚报、冒领、截留、挪用、滞留财政资金以及涉及违法违规的行为，要按照预算法等法律法规的规定严肃处理。

湖南省人民政府

2015年2月15日