

索引号:	11220000013544357T/2015-00677	分类:	财政、金融、审计、财政;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2015年09月23日
标题:	吉林省人民政府关于推进财政资金统筹使用的实施意见		
发文字号:	吉政发〔2015〕44号	发布日期:	2015年09月30日

吉林省人民政府关于推进 财政资金统筹使用的实施意见

吉政发〔2015〕44号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为贯彻落实《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》（国发〔2015〕35号），进一步优化财政资源配置，提高财政资金使用效益，完善预算管理制度，促进经济社会持续健康发展，按照预算法及国家和我省有关规定，提出以下实施意见：

一、总体目标和主要原则

（一）总体目标。

推进财政资金统筹使用，盘活存量资金，化“零钱”为“整钱”，增加资金有效供给，促进经济社会持续健康发展。在盘活各领域财政存量资金取得明显进展，初步建立财政资金统筹使用机制，促进稳增长、调结构、惠民生的基础上，建立规范的财政资金统筹使用机制，将所有预算资金纳入财政部门统一分配，实现预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”，促进财政资金优化配置，提高财政资金使用效益。

（二）主要原则。

全面推进。通过统筹使用各类资金、盘活用好存量资金、加快预算执行进度等，构建财政资金统筹使用总体框架。从项目、科目、部门、政府预算体系、跨年度预算、各类收入、增量与存量、编制与执行、债务资金和转移支付资金等方面全方位入手，全面推进财政资金统筹使用。

统筹兼顾。既要立足当前，用活用好各领域财政存量资金，解决预算执行进度偏慢、财政资金有效供给不足等问题；又要着眼长远，与深化财税体制改革结合起来，统筹考虑预算管理制度、中期财政规划、事权与支出责任划分等改革，进一步完善政府预算体系，加大各类资金整合力度。

改革创新。既要学习借鉴、总结推广成功经验和做法，用改革创新思维推进财政资金统筹使用；又要通过建立财政资金统筹使用机制，促使市（州）政府、长白山管委会、县（市）政府（以下统称市县政府）和省级部门主动作为，推进简政放权、放管结合、转变职能。

依法合规。既要符合预算法、有关法规、国家和我省有关规定，也要结合实际及时修改相关预算资金管理办法，依法依规做好财政资金统筹使用工作。

二、工作措施

（一）改进项目预算管理，推进项目资金统筹使用。

清理整合项目预算。遵循“零基预算”理念，按照“年度预算”要求，根据部门职责和实际需要，对部门项目预算进行清理整合，该取消的取消，该归并的归并，该下放的下放，该规范的规范，该精确的精确，使部门预算既能准确反映部门作为，又能充分发挥资金使用效益。

做好项目前期准备。纳入预算的项目，必须提前做好可行性研究、评审、招投标、政府采购等前期准备工作，确保预算一旦批复或下达，资金就能实际使用。前期准备工作不充分的项目，原则上不得纳入预算。重特大项目，需经省政府批准后启动前期工作。前期工作所需经费，结合三年滚动财政规划，在年度部门预算中安排。

加快批复下达预算。预算经同级人大批准后，财政部门要按规定时间及时批复、下达并拨付资金；据实结算项目，对本级预算部门的列入当年部门预算、下年清算，对下级政府的要在上半年预拨、下年清算；跨年实施项目，要强化年度预算理念，根据实际用款进度分年安排和下达预算。省和市（州）财政部门应按规定将下一年度转移支付提前下达至下级财政。

建立动态调整机制。实时跟踪了解项目执行情况，切实加快预算执行进度。各级财政和部门当年预算资金和不足两个预算年度的结转资金，不需要按原用途使用的，同级财政可按规定盘活；预算执行进度较慢的，同级财政可按一定比例收回预计闲置资金，统筹用于经济社会发展急需资金支持的领域。

加强项目库管理。健全完善项目库制度，充分发挥项目库在项目预算管理中的基础支撑作用，未入库的项目一般不得安排预算；规范项目设置，做细做实项目库，全面反映项目的执行单位、历年预算安排、结转结余资金、绩效评价结果等情况；实施项目全周期滚动管理，建立健全项目退出机制。

（二）优化整合重点支出，推进重点科目资金统筹使用。

优化整合科技资金。建立公开统一的省级科技管理平台和省级部门联席会议制度，加快推进将目前分散在各部门实行公开竞争方式的科技计划（专项、基金等）优化整合为自然科学基金、科技引导计划、科技创新人才培养计划、科技条件与平台建设计划、科技攻关计划、科技成果转化计划等六类。

优化整合教育资金。按照事权与支出责任相适应的原则，优化各级政府教育资金支出方向。新增教育经费主要向边远、贫困、民族地区倾斜，逐步缩小区域、城乡、校际差距，促进教育公平。

优化整合节能环保资金。按照加快推进生态文明建设总体要求，将现有节能环保领域资金按照节能减排、环境监测监察、污染防治、生态恢复保护等四类进行统筹整合。

优化整合涉农资金。进一步深入推进各个层面的涉农资金整合统筹，逐步将涉农资金整合为农业综合发展、农业生产发展、畜牧业发展、水利发展、林业改革发展、农村社会发展、扶贫开发等七类，突出创新涉农资金管理使用机制。

优化整合医疗卫生资金。逐步将医疗卫生领域资金整合为医疗保障、公共卫生、医疗服务等三类。将新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险补助资金整合为城乡居民医疗保险补助资金，并实行统一管理。尽快推进计划生育服务和公共卫生服务项目资金整合，进一步优化支出结构，重点支持基本公共卫生、重大疾病预防控制、妇幼健康、计划生育、食品药品安全等领域。

清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，对相关领域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。

（三）改进预算管理机制，推进部门资金统筹使用。

改进切块资金管理。对预算内基建投资等切块管理的资金，按照统一规范的管理流程编制预算。对符合切块管理资金方向的项目，要首先使用切块管理资金安排，避免重复安排支出和切块资金闲置。对少量切块管理资金和其他财政资金共担的项目，制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式，统筹安排预算和拨付下达资金。

改进部门内部资金管理。厘清基本支出和项目支出的内涵界限，除经费自理事业单位外，不得在项目支出中安排本部门编制内人员经费支出。严格控制每个部门管理的专项数量，项级科目下一般不再拆分成不同的专项。部门管理的专项要按照经费用途和管理办法规定统一使用和分配，不得按部门内设机构进行切块管理。

改进跨部门资金管理。加强跨部门资金的清理整合，对同一工作事项，原则上按照部门职责分工，明确由一个部门负责，资金相应列入其部门预算；确需分解由多个部门负责的，按照项目和资金性质明确牵头部门，制定统一的资金管理办法，并按照部门预算管理规定分别列入各自部门预算；部门间不得横向分配资金，执行中确需调整的，牵头部门应会同配合部门提出调整方案，由同级财政部门统一调整。

调整理顺部门职责。深化机构改革，理顺部门间的职责划分，优化政府机构职能配置和 workflows，加强政府监管，更好发挥政府作用，创造公平竞争的市场环境。

（四）完善政府预算体系，推进预算资金统筹使用。

推进政府性基金预算统筹。一是加大政府性基金预算转列一般公共预算的力度。对政府性基金预算中未列入政府性基金目录清单的收入项目，除国务院批准的个别事项外，三年内逐步调整转列一般公共预算，并统筹使用。从2016年1月1日起，将水土保持补偿费、政府住房基金、无线电频率占用费等转列一般公共预算。上述资金转列后，仍主要用于或专项用于安排相关支出，且收入规模增加的，支出规模原则上相应增加。二是加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹力度。相关支出能使用政府性基金安排的，首先用政府性基金安排，如有不足且必须安排的，再通过一般公共预算安排。暂时保留在政府性基金预算管理的资金，与一般公共预算投向类似的，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。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。

推进国有资本经营预算统筹。加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，2016年调入比例达到19%，并逐年提高调入比例，到2020年达到30%。除调入一般公共预算外，国有资本经营预算支出范围限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面。一般公共预算安排用于这方面的资金逐步退出。

推进专项收入统筹。相关支出能使用专项收入安排的，首先用专项收入安排，如有不足且必须安排的，再用其他财力安排。三年内逐步取消一般公共预算中以收定支的规定，相关领域支出统筹安排保障。新出台的税收收入或非税收入政策，一般不得规定以收定支、专款专用。

（五）建立跨年度预算平衡机制，推进跨年度预算资金统筹使用。

建立跨年度预算平衡机制。一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。一般公共预算执行中如出现超收，超收收入用于冲减赤字、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、削减支出等方式弥补。如仍难以平衡，省本级由省政府报省人大或其常委会批准后增列赤字，在下一年度预算中弥补；市县政府因自然灾害等不可抗力因素造成的收支缺口，可以向省政府申请临时救助实现平衡，在下一年度预算中归还。

编制三年滚动财政规划。对未来三年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法。三年滚动财政规划要与国民经济和社会发展规划纲要及相关专项规划、区域规划相衔接，强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。推进市县全面编制三年滚动财政规划。

编制省级部门三年滚动财政规划。加强部门预算总量约束，在编制2016年省级部门预算时，同步编制省级部门2016—2018年滚动财政规划。对列入省级三年滚动财政规划的项目资金，因特殊原因无法使用的，各部门应及时上报调整意见，经财政部门批准后用于规划内的其他项目。

编制国民经济和社会发展规划纲要和相关专项规划、区域规划等，除国家有明确规定外，不得规定重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩的事项。部门、行业规划涉及财政政策和资金支持的，要与三年滚动财政规划相衔接。

（六）清理规范各类收入，推进财政收入统筹使用。

贯彻落实国家税费改革政策，清理压缩政府性基金和专项收入，从严控制设立收入项目，逐步建立税收收入为主导、非税收入适当补充的财政收入体系。

对政府性基金和专项收入实行目录清单管理，定期向社会公开收入项目名称、设立依据、征收方式和标准、收入规模等，提高政策透明度，接受社会监督。

（七）清理盘活各领域财政存量资金，推进财政存量资金统筹使用。

清理盘活结转结余资金。一般公共预算、部门预算结余资金和连续两个预算年度未用完的结转资金，一律收回财政总预算统筹使用；每项政府性基金结转规模超过当年收入30%以上的部分，一律调入一般公共预算统筹使用；连续两个预算年度未分配的上级专项转移支付资金，一律交回上级财政统筹使用。收回资金确需继续使用的，按预算程序及年度用款计划重新安排。对未到收回时限的结转资金，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。从严控制一般公共预算项目结转，能不结转的不再结转，下年无法支出的不得结转。

清理盘活财政支出专户资金。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，已按权责发生制核算尚未实际支出的资金，要结合当前财政经济形势按规定在两年内使用完毕。

合理控制预算稳定调节基金规模。根据实际需要，将闲置不用的预算周转金调入预算稳定调节基金。编制年度预算调入使用后的预算稳定调节基金规模，不得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%。

明确年度预算执行进度控制线。自2015年起，各级财政一般公共预算支出执行率不得低于92%，各级预算部门实际支出执行率不得低于85%。

（八）强化预算管理基础工作，推进预算编制与预算执行统筹协调。

提高年初预算到位率。改进部门预算编制，严格按照定额管理要求编制基本支出预算，按照年度用款计划编制项目支出预算，建立预算安排与预算执行相结合的机制。改进转移支付预算编制，一般性转移支付按照规定标准和计算方法编制，专项转移支付分市县、分项目编制，分别于人大批准预算后30日和60日内下达完毕。下级政府应将上级政府提前下达的转移支付足额编入本级预算，提高预算完整性，并及时组织实施。

严格控制代编事项。除国家和我省重大改革事项可在年度预算中预留资金外，未完成审批程序、前期工作不到位的项目原则上不得纳入年度预算。对确需代编预算事项，应及时报同级政府批准，并在当年6月30日前下达；逾期未下达的，收回同级财政总预算统筹使用。

硬化预算约束。年度预算执行中，除救灾等应急支出通过动支预备费等解决外，一般不出台增加当年支出的政策，必须出台的政策，应通过以后年度预算安排资金。

预算安排与存量资金统筹结合。自2016年起，对上年末财政存量资金规模较大的市县，按一定比例核减对其下年转移支付规模；对上年末财政存量资金规模较大的部门，按一定比例核减其下年项目支出规模。

（九）将政府存量债务纳入预算管理，推进债务资金统筹使用。

加强政府债务预算管理。结合地方政府存量债务清理甄别工作，将尚未使用的地方政府存量债务资金一律纳入预算管理，与新增债务资金统筹安排使用。其中，一般债务资金纳入一般公共预算，由各级财政部门统筹用于没有收益的公益性项目建设；专项债务资金纳入对应的政府性基金，与该项政府性基金统筹用于对应有一定收益的公益性项目建设。探索提前下达地方政府债务新增限额，提高预算编制的完整性，加快发行进度。

统筹债券发行与库款管理。加快地方政府置换债券发行进度，根据库款余额适当控制债券发行的规模和节奏，促进债券发行与库款管理的有机结合。

（十）优化整合转移支付，推进转移支付资金统筹使用。

优化转移支付结构。建立一般性转移支付稳定增长机制，清理压缩省对市县专项转移支付，逐步将一般性转移支付占比提高到60%以上。属于省级事权的，原则上在省本级预算中安排，省级部门直接实施，并加强对项目遴选和执行的控制；属于市县事权的，由市县承担支出责任，省级通过一般性转移支付给予支持；对少量的引导类、救济类、应急类事务，通过专项转移支付予以支持。

清理整合专项转移支付。对目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项转移支付进行整合，并逐项制定统一的资金管理办法，做到政策目标明确、分配主体统一、分配办法一致、审批程序唯一、资金投向协调。要严

格按照列支级次区分部门预算项目和专项转移支付项目，分别列入部门预算和转移支付预算，减少执行中的预算级次调整。

探索创新专项转移支付分配方式。对保留的竞争性领域专项转移支付，逐步改变行政性分配方式，更多地采取基金管理 etc 市场化运作模式，鼓励与金融资本相结合，发挥撬动社会资本的杠杆作用。除重大投资项目实行项目法分配外，省对市县专项转移支付原则上采取因素法分配并切块下达，将资金分配权、项目确定权交给市县，充分发挥市县的积极性和区域管理优势，保证项目顺利实施，省级主管部门按照“谁切块、谁负责”的原则侧重资金监管。

推动市县先行先试。通过修改相关资金管理办法或对市县予以必要授权，允许市县政府在推进财政资金统筹使用方面先行先试。对上级政府下达的专项转移支付，下级政府可在不改变资金类级科目用途的基础上，发挥贴近基层的优势，结合本级安排的相关资金情况，加大整合力度，将支持方向相同、扶持领域相关的专项转移支付整合使用。

三、保障措施

（一）高度重视，统筹协调。

各地、各部门要高度重视，切实加强组织领导，以“零基预算”理念和三年滚动财政规划思维，提高年度预算到位率，加大资金优化整合力度，清理盘活财政存量资金，提高财政资金使用效益。省财政厅要密切关注相关工作进展情况，加强督促指导，切实推进实施。省政府有关部门要积极作为、主动配合，在优化整合资金、创新资金分配方式等方面发挥带头作用。各级审计机关要加强审计监督，切实推进各项措施落实到位。

（二）定期报告，信息公开。

各地、各部门要建立定期信息报告制度，认真分析资金整合、预算执行、财政存量资金等有关情况，并及时报送省财政厅。除法定涉密信息外，省和县所有部门预决算都要公开，全面接受社会监督。

（三）考核惩戒，责任追究。

将预算执行和盘活财政存量资金工作纳入对各地、各部门的绩效考核范围。建立健全绩效考核指标，对未按规定完成的，严肃追究相关部门和人员的责任。建立从项目申报到资金拨付全过程的权力和责任清单制度，明确权责，对虚报冒领、骗取套取、挤占挪用财政资金等问题，不仅严肃查处直接当事人，还要追溯追查申报、审批等环节相关部门和人员的责任。

吉林省人民政府

2015年9月2日