

# 河南省人民政府

## 关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见

豫政〔2022〕16号

各省辖市人民政府，济源示范区、航空港区管委会，省人民政府各部门：

为加快建立现代财政制度，进一步完善宏观调控手段，强化财政对推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑作用，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，现就进一步深化预算管理制度改革提出如下实施意见。

### 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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实习近平总书记关于河南工作的重要讲话和指示批示精神，坚持和加强党对预算工作的全面领导，加快建立现代财政制度，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，锚定“两个确保”、实施“十大战略”，按照“紧日子保基本、调结构保战略”原则，提升预算对贯彻落实党中央、国务院及省委、省政府重大决策部署的保障能力，为谱写新时代中原更加出彩绚丽篇章提供有力财政支撑。

（二）工作目标。围绕完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度要求，全面对标对表，不折不扣落实各项改革任务；加强财政资源统筹，发挥集中财力办大事体制优势，促进预算资源配置与政策目标有效匹配；强化预算刚性约束，完善财政风险防控机制，推进预算和绩效管理一体化，加强预算管理各项制度的系统集成、协同高效，促进政府治理效能提升。

## 二、重点任务

（一）提高财政资源配置效率。

1. 加强重大决策部署财力保障。各级预算安排要将落实党中央、国务院决策部署及省委、省政府工作安排作为首要任务，建立大事要事保障清单管理制度，着力保障重大战略、重大政策、重大改革、重大任务、重大项目资金需求，合理确定保障重点和保障顺序；树立“项目为王、大抓项目”理念，集中财力保障重点项目资金需求。规范预算决策程序，各级预算、决算草案在提请本级人大或其常委会审查批准前要先按程序报本级党委和政府审议，各部门预算草案要报本部门党组（党委）审议。

2. 调整优化财政支出结构。不折不扣落实过紧日子要求，厉行节约办一切事业，持续压减非重点非刚性支出，建立节约型财政保障机制；以保基本、保战略为重点，压缩非生产性支出；持续强化不同专项资金之间以及同一专项资金不同使用方向之间竞争分配机制。严格控制竞争性领域财政投入，强化财政对具有正外部性创新发展的支持。严格控制政府性楼堂馆所和信息化项目建设，坚决杜绝大手大脚花钱、奢侈浪费等现象。按照国家统一部署，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，推动国有经济布局优化和结构调整。

3. 推进支出标准体系建设。根据国家基础标准，建立基本公共服务保障标准体系。各地要因地制宜制定本级标准并报上级备案后执行，超出上级标准部分所需资金自行承担。鼓励各地结合实际，在上级尚未出台保障标准的领域制定本级标准。各地要围绕“三保”等基本需要，研究制定县级标准。加强项目支出标准制度建设，加快完善预算项目支出标准体系并进行动态调整。加强对项目执行情况的分析和结果运用，将其作为制定和调整标准的重要依据。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。

## （二）加大财政资源统筹力度。

4. 加强财政收入统筹管理。将依托行政权力、国有资源（资产）获取的收入及特许经营权拍卖收入等全面纳入预算，加大预算统筹力度。统筹配置政府债券资金，优先安排用于经济社会效益好的资本性支出项目。完善收费基金清单管理，实行动态更新并向社会公开。落实国家统一部署，将应由政府统筹使用的基金项目转列一般公共预算，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。科学确定国有资本收益上交比例。

5. 推进财政支出政策统筹。加强本级预算和上级补助资金统筹，对政策目标相近、资金投向类同、管理方式相近的上级转移支付和本级项目，加大统筹使用力度，原则上按一个项目、一个办法进行管理。推进

同一领域有关支出的整合归并，原则上同一领域只保留一个项目，由一个部门进行管理。切块管理的基建投资要与其他财政资金实行目标统一规划、政策统一制定、资金统筹安排、信息互通共享，与财政事权和支出责任划分相匹配，避免交叉重复。各部门代拟地方性法规、规章（草案）或起草规范性文件，涉及财政支出事项的，对未经法定程序列入预算的支出项目，不得列明具体金额。

6. 强化部门（单位）收入统筹管理。各部门要加强对所属单位事业收入、事业单位经营收入等非财政拨款收入的管理，将依法依规取得的各类非财政拨款收入完整足额编入部门（单位）预算，未纳入预算的收入不得安排支出；非财政拨款收入能够满足需要时，一般不再安排财政拨款，有条件的部门（单位）可在下属单位之间统筹调配非财政拨款收入；对非财政拨款收入长期存在大额结余的部门（单位），财政部门可要求其将结余资金按一定比例上缴国库。行政事业性国有资产出租、处置等收入要按规定及时足额上缴国库或纳入部门（单位）预算统一核算、统一管理。

7. 盘活存量资金资源。严格执行盘活财政存量资金有关政策规定，完善结余资金收回使用机制；结转资金不需按原用途使用或支出进度明显滞后的，可收回调整用于急需事项。可进一步提高政府性基金预算结转资金调入一般公共预算统筹使用的比例，国有资本经营预算结转下年收入可按一定比例调入一般公共预算统筹使用。优化新增资产配置机制，严格执行资产配置标准，依法依规编制相关支出预算；严格各类资产登记、核算和使用管理，推动国有资产共享共用；进一步完善政府公物仓

制度，按规定处置不需使用且难以调剂的国有资产，临时机构和由财政负担经费的临时活动所需资产先从公物仓中调剂解决，难以解决的，由公物仓配备后转借至单位使用。

### （三）加强预算编制管理。

8. 改进政府收支预算编制。各级政府要将全部收入和支出依法纳入预算，实事求是编制收入预算，严格落实收入预算由约束性向预期性转变要求。严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。加大零基预算实施力度，打破基数概念和支出固化格局，全面落实国家和省清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩有关要求，一般不得作出单（某）项支出占预算总支出比例，或与财政收支增幅、生产总值、服务（监管）对象数量、上级补助资金数额挂钩等肢解预算的规定；重点支出应根据改革需要、确需保障内容和项目成熟度进行统筹安排，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法。加强跨年度预算平衡，强化中期财政规划对年度预算的指导和约束作用，将各类合规确定的中长期支出事项以及跨年度项目全生命周期内对财政支出的影响分析纳入中期财政规划。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地方可不单独编制本级国有资本经营预算。

9. 改进转移支付预算编制。省、市两级政府要依法依规提前下达转移支付，增强下级政府预算编制的完整性、主动性。相关部门要按照有关规定及时提出预算分配意见，财政部门要按时做好提前下达工作。各市、县级政府要严格按照上级提前下达数如实编制预算，用于本级的支出编入相应部门（单位）预算，细化到具体部门和项目。进一步优化转

移支付体系，不断提高一般性转移支付占比，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。

10. 加强部门（单位）预算管理。各部门（单位）要承担预算管理主体责任，对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责；财政部门要加大宣传培训力度，强化对部门（单位）的指导督促。各部门（单位）要按照综合预算管理要求，科学合理确定预算支出需求，优先使用非财政拨款收入安排支出。将项目作为部门（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。执行中细化追加的项目（包括有关部门负责安排的建设项目）要按规定纳入预算项目库。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。坚持“先谋事、再排钱”，做实做细项目储备，纳入预算项目库的项目要按规定完成可行性研究论证、具体实施计划制定等各项前期工作，按照轻重缓急等排序，突出保障重点，做到预算一经批准即可实施。严格代编预算管理，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。

11. 强化政府采购政策功能。建立政府采购需求标准体系，推动相关部门以行业标准为基础，在技术、服务、安全、质量等需求标准中嵌入支持创新、绿色发展等政策要求。加强政府采购预算编制管理，确保与年度预算相衔接。建立健全支持创新产品及服务、中小企业发展等政策落实的预算编制和资金支付控制机制，在编制政府采购预算时预留面

向中小企业的采购份额，严禁将预留份额资金用于非预留份额对象。对适合以市场化方式提供的服务事项，要依法依规实施政府购买服务，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。

#### （四）强化预算执行约束。

12. 严格预算执行管理。依法依规加强收入征管，着力提高收入质量，确保预算收入如实反映财政收入情况；严禁虚收空转，严禁收取过头税费、违规设置收费项目或提高收费标准，严禁将财政收入规模、增幅纳入考核评比内容，严禁违法违规制定实施各种形式的歧视性税费减免政策。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，严禁出台溯及以前年度的增支政策，年度预算执行中除救灾等应急支出外，一般不出台增加当年支出的政策。

13. 优化国库集中收付管理。对政府所有收入和支出实行国库集中收付管理，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；根据预算和项目实施进度拨付资金，合理控制库款规模，优先保障“三保”和政府债券还本付息支出，严禁将国库资金违规拨入财政专户，各地国库集中支付结余不得按权责发生制列支。加强财政暂付性款项管理，除已按规定程序进行审批的事项外，不得对未列入预算的项目安排支出。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。完善政府财务报告体系，建立权责发生制政府财务报告制度，推动预算单位深化政府会计改革。完善国有资产管理情况报告制度，加强与政府综合财务报告的衔接。

14. 完善财政资金直达机制。按照国家统一部署，稳步扩大直达资金范围，加强对直达资金分配使用情况的监督，确保资金安排符合相关制度规定、体现政策导向。按照“一竿子插到底”原则，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，确保资金直达使用单位、直接惠企利民。资金使用部门要严管快用直达资金，及时向本级财政部门反馈资金使用情况等。

15. 推动预算绩效管理提质增效。推动运用成本效益分析等方法开展事前绩效评估，分类明确转移支付绩效管理重点。强化对政府和社会资本合作、政府购买服务、国有资本资产使用、政府投资基金、政府债券等的绩效管理，对低效无效资金进行削减或取消，对沉淀资金按规定收回统筹使用。健全绩效指标体系，加快完善共性绩效指标框架以及分行业、分领域预算绩效指标体系并实行动态调整。推动建立绩效管理结果与党政主要领导年度考核、领导班子年度考核、预算资金安排、党政主要领导经济责任审计挂钩的机制。推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开。

#### （五）严格政府债务管控。

16. 加强政府债务预算管理。完善地方政府债务限额分配机制，促进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。各级政府要将其所有法定地方政府债务纳入限额，并分类纳入预算管理，严格按照上级政府提前下达或正式下达的政府债务限额编制本级预算草案或预算调整方案，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。完善专项债券管理机制，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、专项债券期限与项目期限相匹配，专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入应及时足额缴入国库，保障专项债券到期本息偿付。研究建立政府偿债备付金制度。

17. 强化政府债务预警管控。按照国家统一部署，完善政府债务风险评估和预警机制，综合评估政府偿债能力，建立健全政府债务与项目资产、收益相对应制度。加强风险评估预警结果应用，有效前移风险防控关口。健全地方政府债务信息公开及债券信息披露机制，发挥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。

#### （六）防范财政运行风险隐患。

18. 加强财政可持续风险防控。完善县级“三保”预算审核、运行监控、风险处置等管理机制；坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，强化市级保障监管及指导责任和县级保障职责，加大省对市县财力性转移支付力度，进一步向财政困难地方倾斜，坚决兜牢“三保”底线。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。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，要充分考虑政府中长期支出事项对财政可持续性的影响，按规定进行财政承受能力评估，评估认定不具备实施条件或存在风险隐患的不得安排预算。积极落实推进养老保险全国统筹相关要求，坚持精算平

衡，加强基金运行监测，防范待遇支付风险。加强医疗、失业、工伤等社保基金管理，推进省级统筹，根据收支状况及时调整完善缴费和待遇政策，促进收支基本平衡。

19. 防范化解隐性债务风险。将防范化解地方政府隐性债务风险作为政治纪律和政治规矩常抓不懈，坚决遏制增量，妥善处置和化解存量。强化常态化监管，依法依规向企事业单位拨款，决不允许通过新增隐性债务上新项目、铺新摊子，严禁以企业债务形式增加隐性债务，严禁各级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，严禁要求或接受各级党委、人大、政府及其部门出具担保性质文件或签署担保性质协议。清理规范地方融资平台公司，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。按市场化规则健全债务违约处置机制，鼓励债务人、债权人协商处置存量债务，坚决防止风险累积形成系统性风险。严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

#### （七）提高预算管理信息透明度。

20. 改进预决算信息公开。加大各级政府预决算公开力度，依法依规向社会公开转移支付资金管理办法及绩效目标、预算安排情况等，推进财政预算政策公开。部门所属单位预决算以及项目预算安排、使用情况等信息应依法依规向社会公开。推进按支出经济分类公开政府和部门预决算。建立民生项目信息公示制度，推进政府投资基金、收费基金、国有资本收益、政府采购意向等信息按规定向社会公开。

21. 推进财政信息共享共用。严格落实国家和省预算管理一体化业务规范要求，研究建立预算指标控制制度，完善全省统一的预算管理一体化系统，从编制 2022 年预算起实现全省各级财政全覆盖，并做好与中央财政的对接工作。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。实现财政部门与主管部门共享共用单位基础信息和会计核算、资产管理、账户管理等预算信息。利用大数据、云计算等信息技术，实现财政与组织、编制、人力资源社会保障、税务、人行、审计、公安、市场监管、教育等部门间的基础信息按规定共享共用。

22. 发挥监督协同效应。相关部门要强化对主管转移支付项目的监控管理职责，督导下级部门落实预算管理责任。推进财会监督与其他形式监督协同发力。各地、各部门要依法自觉接受各级人大及其常委会、审计部门监督。推进人大预算联网监督工作。各级财政部门要做好财税法规和政策执行、预算管理等有关情况的监督工作，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，监督发现问题的，严格依法依规追究有关单位和人员责任，加大处理结果公开力度。

### **三、保障措施**

（一）加强组织领导。各地、各部门要高度重视，将预算管理制度改革纳入工作全局，加强组织领导和统筹协调，主动谋划、精心组织，周密部署、扎实推动，形成良性互动局面，不折不扣落实各项改革部署，确保改革任务完成。

（二）形成推进合力。各地要建立政府统一领导、财政部门牵头组织、相关部门具体实施的工作体系，结合实际细化政策措施，完善现有预算制度体系，扎实推进本地预算管理制度改革工作。省财政厅要充分发挥牵头组织协调作用，明确职责分工，加强制度建设，强化人才培养，夯实改革基础，促进形成改革合力。各地、各部门要按照改革要求加强预算基础管理，不断提高预算管理能力和水平。

（三）强化督促指导。各地、各部门要牢固树立“上下一盘棋”思想，坚持结果导向，推动改革任务落实，以工作实绩检验改革成效。要加强宣传引导，及时总结推广改革中的成功经验，为改革营造良好氛围；建立工作推进机制和重点任务台账，加强督促指导，及时发现存在问题，督促整改落实。

河南省人民政府

2022年4月28日