

# 聊城市人民政府文件

聊政发〔2019〕6号

---

## 聊城市人民政府 关于深化市级预算管理改革的意见

各县（市、区）人民政府，市属开发区管委会，市政府各部门、各直属机构：

为进一步建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施预算绩效管理，根据《山东省人民政府关于深化省级预算管理改革的意见》（鲁政发〔2019〕1号）要求，结合聊城实际，现就进一步深化预算改革，加强预算管理提出以下意见：

### 一、基本原则

（一）权责清晰，强化统筹。大力推进预算管理领域“放管

服”改革，市财政部门主要负责预算编制、绩效管理，市业务主管部门全面负责本部门预算的编制、执行和评价。加大专项资金清理整合力度，设立综合性专项资金，切实增强政府综合财力运筹能力。

（二）全面规范，公开透明。运用法律和制度规范预算管理，推进全口径政府预算管理，全面反映政府收支总量结构和管理活动。将公开透明贯穿预算改革和管理全过程，进一步提升预算的全面性、规范性和透明度。

（三）重点突出，服务发展。优化资金配置，调整支出结构，坚持保基本、兜底线、可持续，兼顾区域均衡和政策平衡，充分发挥财政杠杆作用，优先保障民生项目，引导更多资金投向新旧动能转换和高质量发展。

（四）绩效管理，效益优先。将绩效理念深度融入预算编制、执行和监督全过程，完善绩效管理激励约束机制，注重成本效益分析，关注支出结果和政策目标实现程度，不断提升公共服务质量和水平，提高人民满意度。

## 二、主要措施

### （一）明晰权责，为改革工作打好基础

1. 厘清部门预算管理权责。市财政部门负责预算编制、支出政策审核和预算绩效管理，牵头制定综合性资金管理制度和专项

资金管理办法，原则上不参与专项资金的项目申报、审批、验收等具体事务。市业务主管部门全面负责本部门预算编制和具体执行，制定专项资金分配使用方案，对资金的支出进度、使用绩效以及安全性、规范性负责。

2. 增强县（市、区）资金使用自主权。市业务主管部门要按照“应放尽放”的原则，主要采取因素法或县（市、区）整体竞争立项的方式切块分配下达。县（市、区）政府结合当地实际，在规定权限内自主安排使用资金，并对项目安排和资金使用的真实性、合规性及有效性负责。市级确需保留审批权的项目，市业务主管部门应从严控制、制定清单，并严格按相关管理办法配比资金，报分管市领导同意后实施。

## （二）构建现代预算编审体系

3. 深入推进预算编制改革。加强全口径预算管理，强化政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算与一般公共预算的统筹衔接。用足用好地方政府债务限额，做到“四本预算”与政府债务预算（计划）一体编报、同步审核。规范预算管理关系，市业务主管部门是预算编制、执行和绩效管理的责任主体，要提前谋划、统筹编制本部门中期财政规划和年度预算草案；财政部门是预算统筹、审核主体，要强化资源配置、综合平衡和监督职能，发挥好承上启下、综合服务的作用。

4. 做实预算项目库。建立健全项目库管理系统，所有列入中期财政规划编制和年度预算安排的项目均从项目库中择优选取，所有财政资金下达必须与项目库挂接。市业务部门要切实加强政策研究和项目前期论证，加大项目精简整合力度，建立项目动态评估清理机制，对中长期支出政策或重大项目进行滚动评估，提前做好项目申报、评估论证、工程招标、分年度资金需求测算、绩效目标设定等基础性工作，成熟一个纳入一个，并按轻重缓急排序，实现定期更新和滚动管理，未入库项目原则上不予安排预算。

5. 实施零基预算管理。紧紧围绕市委市政府的战略部署和发展规划，建立财政资金“能进能出”的决策机制，彻底打破“基数+增长”的编制方式，以细化预算和项目库建设为基础，对财政专项资金全面实行零基预算管理。专项资金预算突出绩效优先，不再采取先确定支出总额再确定具体项目的编制方式，除突发应急事项外，本级所有专项资金预算必须细化到具体项目。市业务主管部门按要求逐项编制专项资金预算，市财政部门按照政策要求，对部门提报的支出预算进行全面审核，科学合理地提出年度预算安排建议并报送市人大审议批准。

6. 推进预算标准化建设。市财政部门积极推进公用经费定额标准、通用项目分类支出定额标准和资产配置标准，研究探索由

市业务主管部门按照资金管理权限，制定部门项目支出定额标准，按标准编制预算、配置资产。合理确定民生支出保障标准，使民生改善与经济发展相协调、民生支出与财力状况相匹配。进一步夯实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、财政等部门人员信息共管共享机制，提高预算管理信息化水平。

### （三）加大专项资金清理整合力度

7. 规范专项资金管理整合。着力提高专项资金使用效益，规范专项资金设立程序，今后部门提议新设专项资金，要同步提出包括政策依据、测算标准、绩效目标、支出计划等的评估报告，并报市委常委会会议或市政府常务会议批准；严格执行到期政策清理退出机制，具有阶段性目标的专项资金执行期限一般不超过5年，试点类项目不超过3年。市财政部门和市业务主管部门要分别编制专项资金目录清单和资金使用总体计划，纳入预算草案一并报批。深入推进专项资金清理整合工作。根据工作职责和目标任务，每个市业务主管部门原则上只管理一个专项。市业务主管部门研究制定专项资金任务清单，明确专项资金的支出方向和绩效目标，报分管市领导同意后，与资金同步下达。县（市、区）在完成任务清单中的约束性任务后，可将剩余资金在专项内统筹使用。

8. 推进上级和市级资金统筹使用。统筹上级资金和市级资金使用，对上级切块下达资金，在符合规定前提下，与市级同领域专项资金相结合，一并研究预算安排和资金使用，形成资金合力；对按项目法分配的资金，要择优遴选上报市委市政府确定实施的重点项目，避免资金和项目两头安排。

9. 改进财政支持方式。紧紧围绕中央、省和市重大战略部署，研究和建立适应我市发展实际的财政政策体系，充分发挥政府宏观调控、统筹社会资源、示范推广作用，全力统筹财政资金，积极稳妥采用税费政策优惠、政府引导基金、以奖代补等市场化普惠性方式，多措并举，聚力增效，引导和吸引社会资本参与政府主导的事业发展和产业建设项目。

10. 完善资金分配决策程序。对采取因素法分配的资金，市业务主管部门要依据资金管理办法，科学遴选确定分配因素和权重，研究制定资金分配方案。对采取项目法分配的资金，市业务主管部门要认真组织项目申报、评审、公示等，主要采取竞争择优、以奖代补等方式遴选项目，确保项目安排合理合法。项目安排及资金分配方案，须按照“三重一大”要求，由市业务主管部门集体研究，在规定时限内以正式文件报送市财政部门。市财政部门进行合规性审核后拨付资金。大额资金分配和重要项目安排，应报市业务主管部门分管市领导同意。

#### （四）不断加强预算执行管理

11. 加快预算执行进度。各部门要切实履行主体责任，发挥自主性和积极性，编制预算时要同步做好政府采购等前期准备工作，确保预算一经批复下达即可执行。要严格按照批复预算、用款计划、项目进度、有关合同等及时办理资金支付，实行限时办结制。市财政部门要严格按照预算法规定时限做好转移支付下达工作，建立健全预算执行动态监控机制，定期通报各部门专项资金分配进度和本级预算支出进度，对支出进度慢、存量资金规模大的部门，相应压减下年度预算，确保财政资金高效安全运行，及时发挥政策效应。

12. 提高财政资金支付效率。深化国库集中支付改革，将市级预算单位资金支付方式逐步改为授权支付，建立“大额支付报备制度”。积极推进支付电子化改革，取消市财政部门用款计划审批，建立“支付一个口子、核算一张凭证、管理一个平台”的支付新机制，尽早实现市级国库支付全业务电子化管理。

13. 加大存量资金盘活力度。除据实结算项目或突发事件外，对超出预算法规定时限未分配的市级专项资金，原则上由市财政部门优先调剂用于市委市政府重大决策部署。对市级部门结余资金和结转两年以上的存量资金，一律收回市财政统筹使用。各县（市、区）收到上级专项资金，尚未分配且结转两年以上的，应

交回上级财政统筹使用；未满两年的，可在不改变资金类级用途的基础上，按程序调整用于同一类级科目下的其他项目。已分配到部门并结转两年以上的预算资金，由同级财政收回统筹使用。

14. 深化政府采购管理改革。推进政府采购“放管服”改革，简化审核事项，执行省政府采购监管系统流程，做到“一次办好”。减少程序性监管，实现从政府采购预算到采购合同全过程电子化。探索推行预采购、合同续签、网上商城等，着力提高采购效率和用户满意度。

15. 切实硬化预算约束。严格按照人大批准的预算执行，严禁超预算或无预算支出。应列未列年度预算以及年度执行中新出台的支出事项，原则上列入以后年度预算安排；确需当年安排的，优先通过本部门主管专项资金统筹解决。属于预算法规定调整事项的，市财政部门要及时组织编制预算调整方案，经市政府同意后，按程序报市人大常委会审批。

#### **（五）健全预算监管机制，提高资金使用绩效**

16. 全面实施预算绩效管理。按照全面实施预算绩效管理的要求，将预算绩效管理实施对象从项目支出为主向政策、部门整体绩效拓展，从转移支付为主向政府财政运行综合绩效拓展，从一般公共预算为主向“全口径”预算拓展。把绩效理念和方法深度融入预算管理全过程，将绩效管理关口前移，构建事前、事中、

事后“三位一体”预算绩效管理闭环系统，实现预算与绩效管理一体化运行。建立重大政策和项目事前评估机制，评估结果作为市业务主管部门申请预算的必要条件。硬化预算绩效目标约束，绩效目标与预算一并上报、同步批复下达和公开。市业务主管部门要对预算执行情况以及政策、项目实施效果全面开展绩效自我评价，加大市财政部门重点绩效评价力度。强化预算绩效评价结果应用，将其纳入政府绩效考核和干部政绩考核体系，并与预算安排进行挂钩，对绩效评价结果达不到优良等次的，原则上按不低于10%的比例压缩预算规模，必要时及时调整支出政策。

17. 加大预算信息公开力度。各级各部门要进一步加强预决算公开工作，不断完善预决算公开管理制度和操作规程，拓展预决算公开的内容和范围，完善预决算公开的方式方法。继续加大专项资金信息公开力度，市财政部门应在本级预算批复后公开本级专项资金目录，在收到上级通知后公开上级专项转移支付资金的基本信息；市业务主管部门负责公开除涉密内容外的专项资金管理办法、绩效评价办法和分配结果，并按规定逐步扩大公开范围，细化公开内容，最终实现专项资金申报评审、分配使用、绩效评价等全过程公开。市财政部门和市业务主管部门在各自门户网站设立公开专栏，实现信息集中公开，便于公众查询。

18. 强化审计和监督问责。市审计部门按照“谁审批、谁使

用、谁负责”的原则，对市财政部门、市业务主管部门和县（市、区）进行审计监督，合理确定问题责任主体，并责成进行整改。统筹整合上下级审计部门监督力量，避免重复检查和监督盲区，提高工作效能。市人大及其常委会将预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，积极推进预算联网监督，市财政部门要按时推送数据，确保联网监督取得实效。对资金使用绩效差的市直部门和县（市、区），市政府将进行约谈，问题严重的收回资金、通报曝光，并予以问责。

### 三、组织实施

（一）强化组织领导。进一步深化预算改革、加强预算管理事关改革发展全局，涉及制度创新和利益关系调整，任务艰巨，面临许多矛盾和困难。各级各部门要从大局出发，把思想和行动统一到市委、市政府的决策部署上来，以高度的责任感、使命感和改革创新精神，把预算管理改革作为全面深化改革的重要内容、作为当前和今后一项重要工作，切实履行职责，认真落实各项改革措施，合力推进预算管理改革取得实效。

（二）强化管理责任。市财政局要按照市政府的统一部署，牵头制定完善综合性资金管理、定额支出标准、预算执行监控等制度，并会同市业务主管部门逐项制定或修订专项资金管理办法，要建立支撑预算编制、执行、绩效、监督一体化运作的财政信息

平台，提高财政信息化管理水平。市业务主管部门要按照新的预算管理职责定位，结合管理需要和支出事项，制定内部财务管理规章制度和各项资金分配使用的具体办法。

（三）强化督查问责。各级各部门要严格按照要求推进改革、强化管理，市政府督查室要定期对预算编制、执行、绩效等情况开展督查和通报。市财政部门和市业务主管部门要严肃财经纪律，堵住制度漏洞，自觉接受人大、审计和社会监督，对在各项检查中发现的违规违纪问题，按照有关法规严肃处理。

附件：2019年市级专项资金优化整合方案

聊城市人民政府

2019年6月5日

（此件公开发布）

## 附件

# 2019 年市级专项资金优化整合方案

整合前专项资金信息	整合后专项资金信息		
	板块名称	序号	资金名称
专利专项资金	科技创新和人才建设	1	科技创新发展资金
聊城市科技成果转化贷款风险补偿			
1+5 新旧动能转换专项资金（科技）			
1+5 新旧动能转换专项资金（人才）		2	人才建设资金
市级洁净型煤补贴资金	节能减排与环境保护	3	市级洁净型煤补贴资金
自愿性清洁生产奖补资金		4	自愿性清洁生产奖补资金
非公有制经济发展专项资金	支持经济发展和产业升级	5	工业转型发展资金
企业上云扶持专项资金			
外经贸发展专项扶持资金		6	外经贸发展专项扶持资金
企业上市挂牌补助资金		7	企业上市挂牌补助资金
畜牧业政策性农业保险补贴资金		8	畜牧业政策性农业保险补贴资金
种植业政策性农业保险补贴资金		9	种植业政策性农业保险补贴资金
县域金融机构涉农贷款增量奖励资金		10	金融发展资金
农村金融机构定向费用补贴资金			
“政银保”贷款保证保险资金			
市级公共文化服务体系建设资金（贫困户电视收视费）		乡村振兴战略	11
中央及省重点水土保持治理项目市级配套			
财政扶贫资金			
“三品一标”奖补资金			
村级组织运转经费、为民服务及扶持村集体经济发展市级补助			
少数民族发展专项资金			
市级公共文化服务体系建设资金(用于农村部分)			
美丽乡村建设资金			
农村危房改造资金			
农村饮水安全攻坚及巩固提升工程资金			

整合前专项资金信息	整合后专项资金信息		
	板块名称	序号	资金名称
农业综合开发市级配套资金	乡村振兴战略	11	乡村振兴战略资金
“四好农村”公路建设专项资金			
农产品质量安全追溯点补助			
农村集体产权制度改革补助资金			
现代高效农业产业集群发展奖补			
户户通建设资金			
一事一议“乡村连片治理”资金			
主要农作物全程机械化推进项目资金			
农业土地开发		12	农业土地开发资金
污染治理专项资金	生态文明	13	污染治理专项资金
农村改厕专项资金		14	农村改厕专项资金
全市公路机械化保洁奖补资金		15	全市公路机械化保洁奖补资金
清洁取暖市级财政补贴资金		16	清洁取暖市级财政补贴资金
城市管理工作奖励资金		17	城市管理工作奖励资金
市级公共文化服务体系建设专项资金	文化繁荣发展	18	宣传文化旅游发展资金
聊城市乡村记忆项目资金			
行政村订阅党报党刊专项资金			
城乡义务教育生均公用经费	教育发展	19	教育发展资金
普通高中家庭经济困难学生资助			
学前教育政府助学金			
高等学校毕业生学费和国家助学贷款补偿			
免除普通高中建档立卡家庭经济困难学生学杂费			
免除高校建档立卡家庭经济困难学生学杂费			
校车安全补助资金			
校园体育设施建设专项资金			
义务教育提升专项资金			
学前教育建设以奖代补资金			
居民基本医疗保险市级补助	卫生健康发展	20	医疗保障和救助资金
长期护理保险财政补助			
离休干部医疗补助（医保统筹）			
市级保健对象医疗保健经费			

整合前专项资金信息	整合后专项资金信息		
	板块名称	序号	资金名称
基本公共卫生服务市级补助资金	卫生健康发展	21	卫生健康资金
基层医疗机构基本药物制度市级补助			
村卫生室实施基本药物制度市级补助			
计划生育特殊困难家庭扶助金			
农村计划生育家庭奖励金			
免费孕前优生健康检查补助金			
企业退休职工独生子女父母一次性养老补助			
免费婚前检查、产前检查市级补助			
农村困难家庭儿童先心病免费救治补助			
中医药服务能力提升工程专项资金			
城市公立医院改革专项资金			
县级疾控实验室装备（省财政重点项目）			
农村妇女两癌检查补助			
市级创业带动就业补助资金	22	促进创业就业资金	
三支一扶项目学生生活补贴			
养老服务专项补助资金	23	养老和养老服务业发展资金	
城乡居民养老保险基础养老金市级补助			
特困企业离休人员统筹外项目补贴			
百岁老人市级长寿补贴			
企业养老保险征收奖励专项资金			
市级机关事业单位养老保险收支缺口补助			
差额和自收自支事业单位离休干部离休费			
生活不能自理和低保重度残疾人补贴			
城市最低生活保障市级配套资金			
农村最低生活保障市级配套资金			
孤儿、困境儿童基本生活保障经费	24	社会福利和社会救助资金	
低保、失能老人高龄津贴资金			
五保供养市级补助资金			
低保家庭大学新生困难补助			
民生综合保险			
	25	民生综合保险	

整合前专项资金信息	整合后专项资金信息		
	板块名称	序号	资金名称
建国前老党员生活补助	社会保障	26	优抚安置资金
自主就业退役士兵一次性经济补助金			
农村籍退役士兵老年生活补助经费			
残疾人康复		27	残疾人康复和就业资金
残疾人就业			
穆斯林农户和城市穆斯林低保户牛羊肉价格补贴资金		28	穆斯林城市低保户和农村家庭牛羊肉价格补贴资金
公共建筑能效提升重点城市示范项目	区域协调发展	29	住房和城镇化建设资金
老旧小区综合整治提升改造奖励补贴资金			
棚户区改造奖补资金			
安全生产专项资金	社会治理和公共事务	30	安全生产和应急管理资金
地方政府债券还本付息资金		31	其他重点项目
妇女儿童家园示范点建设专项资金		32	妇女儿童家园示范点建设专项资金
城市社区居委运转经费		33	城市社区居委运转经费
城市社区党组织服务群众专项经费		34	城市社区党组织服务群众专项经费
红旗驿站建设一次性补助			
绿色网格员工作经费		35	绿色网格员工作经费
基层法律服务全覆盖专项资金		36	基层法律服务全覆盖专项资金

---

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监察委，  
市法院，市检察院，聊城军分区。

---

聊城市人民政府办公室

2019年6月5日印发

---