

山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2017〕177号

山西省人民政府办公厅 关于改进预算工作 集中财力保基本保战略的意见

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

改进预算工作，提高财政支出有效性，集中财力保基本保战略，是贯彻落实党的十九大精神和省委省政府决策部署的重要举措，是依法理财、科学理财的内在要求，也是过好财政“紧日子”、增强财政保障能力的客观需要。各级各部门要充分认识到加强财政预算管理的重要性，切实将改进预算工作、集中财力保基本保战略作为一项基础性工作抓实抓好。要不折不扣“保基本”，坚决保住基本、补齐短板、兜住底线；要全力以赴“保战略”，将财政资金向转型综改、创新驱动、招商引资、开发区建设、国企改革等重大战略

倾斜,集中财力支援综改“前线”,保障转型“胜利”。贯彻落实党的十九大和省委十一届四次、五次全会精神,结合中央财税体制改革总体部署,现就进一步改进预算工作,提高财政支出有效性,集中财力保基本保战略,提出如下意见。

一、科学编制预算,合理安排支出

1. 科学合理组织收入。切实加强税收征管,完善税源控管体系,挖掘税收增长潜力,做到依法征收、应收尽收,不得违法违规或超越权限多征、提前征收税款,以及减征、免征、缓征应征的税款。加强非税收入管理,完善监督体系,不得截留、占用或挪用非税收入,严禁通过违规调库、乱收费、乱罚款、摊派等手段虚增财政收入,严禁违规减免、缓征、停征非税收入。落实减税降费政策,助推实体经济降成本增后劲。举借的政府债务全部纳入预算管理,不得超限额举债。

2. 健全完善预算标准体系。建立全面规范透明、标准科学的预算制度,科学设定相关标准,进一步完善基本支出和项目支出定额标准体系建设,充分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,合理制定机关运行经费实物定额和服务标准。加强人员编制管理和资产管理,完善人员编制、资产管理和预算管理相结合的机制。根据财政部关于政府收支分类体系改革的要求,按功能分类和经济分类编制部门预决算和政府预决算。

3. 严格硬化预算约束。继续坚持过“紧日子”,建立约束有力

的预算制度。2018年各级行政事业运行经费等一般性支出“零增长”，财政供养人员“零增长”，“三公”经费“零增长”。未履行审批程序的机关团体楼堂馆所建设一律不安排预算，基本建设项目超概算资金未经原审批机关及本级政府批准一律不追加，超范围超标准津补贴和超编人员支出一律不安排预算，预算之外的会议费、培训费、差旅费、办公用房装修等一般性支出未经同级政府批准一律不追加。未经批准不得在为领导准备的讲话材料或会议文件中要求财政新增专项资金，不得规定某项支出同财政收支增幅或生产总值挂钩，不得规定财政投入增长比例，不得规定按人均经费标准安排项目支出。

4. 减少财政预留资金。从2018年起，省本级支出要在年初预算中细化至省本级机关或基层预算单位，原则上不得预留部门进行二次分配，压减“待分配”资金规模，提高年初预算到位率；严格控制财政代编预算，确需代编预算的事项应报省政府批准。补助市县项目要做好提前下达工作，转移支付提前下达下一年数应不低于当年预算的70%，按因素法分配且金额相对固定的转移支付提前下达比例要达到90%。

5. 合理安排项目支出。项目支出在财政项目库中编制，各主管部门对项目的真实性、合规性、可行性负责。围绕部门职能和管理需要科学安排项目支出，优先保障国家和省委省政府确定的重点支出，不能留下硬缺口另行追加。无设立依据或设立依据不充分的事业发展和专项转移支付项目不得列入预算。已列入预算的

项目,结合项目实施条件,按项目实施进度分年度安排资金,实行项目滚动管理。使用一般公共预算安排的项目,根据财力可能优先安排重点项目、急需项目和可行的项目。使用政府性基金安排的项目,按照“以收定支、专款专用”原则合理安排支出。政府性基金预算安排支出的项目一般公共预算可不再安排或减少安排。

6. 大幅取消、压减专项转移支付。无设立依据、既定目标已实现、超过资金设立期限或政策到期的专项转移支付一律取消;无资金管理辦法的专项转移支付一律取消;绩效不高、资金沉淀或政策环境发生变化的专项转移支付,一律压减或取消;一些不合理的支出标准和超出财力可能的过高承诺,一律取消或调整;属于市县事权以及经费性质的专项转移支付原则上一律取消,确需在一定时间内安排的调整列入一般转移支付。2018年省级专项转移支付数量由现在的179项减少到100项以内。

7. 大力压减存量资金。建立结转结余资金定期清理机制,中央专项转移支付和科研项目结余按相关规定执行;省本级其他资金除已履行政府采购程序的项目外,年底原则上收回省财政。市县可比照省级规定执行。建立预算编制与结转结余资金管理相结合的机制,部门预算安排和预算追加与部门存量资金挂钩。对存量资金较大的部门,适当核减下年度预算规模,预计当年无法形成实际支出的项目不得编入年度预算;追加部门预算时优先使用部门存量资金解决。建立科学合理的预算执行进度考核奖惩机制,实施预算执行进度通报制度和监督检查机制,有效控制新增结转

结余资金。

二、改革资金管理模式,增强资金分配科学性

8. 进一步改进资金分配管理模式。省级主管部门尽可能减少直接向企业分配和拨付资金,尽可能减少审批和分配市县具体项目,将资金统筹、项目管理的权限进一步下放到市县一级,由市县承担资金使用的主体责任。省级主管部门侧重加强监管,管理重点转为政策制定、项目监督管理和绩效考评等,最大限度发挥财政资金聚合效应。

9. 加大项目资金统筹使用。加大财政资金统筹力度。对纳入预算内管理的行政事业性收费、罚没收入、专项收入、国有资源有偿使用收入和其他收入,同征收单位支出安排实行彻底脱钩管理,相关领域支出统筹安排保障。加大重点科目资金的统筹力度。根据国务院《推进财政资金统筹使用方案》要求,按类整合科技、教育、农业、节能环保、医疗卫生等重点科目资金,提高资金统筹力度,集中解决社会发展重大民生问题。加大部门资金统筹力度。严格控制部门事业发展类项目和专项转移支付类项目个数,一个项目对应一个资金管理办法。同一工作事项由多个部门负责,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。加大政府性基金预算统筹力度。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,调入一般公共预算。加大国有资本经营预算统筹力度。2018年,资源型、垄断性企业国有资本经营收益上缴比例由18%提高至22%,一般竞争性企业国有资本经

营收益上缴比例由 13% 提高至 17%。2020 年,国有资本经营收益上缴比例要达到 30%。将国有资本经营收益的 30% 调入一般公共预算统筹使用,其余 70% 用于省属国有企业培育新动能、发展新产业,解决历史遗留问题及相关改革成本等支出。

10. 统筹整合使用财政资金实施精准扶贫。严格执行省政府办公厅《关于统筹整合使用财政资金实施精准扶贫的意见》(晋政办发〔2016〕101 号)要求,除据实结算的普惠性直补资金、应急救灾等具有特殊用途的资金外,农林水等行业主管部门安排的用于贫困县的财政性资金,要在上年规模的基础上同口径平均增长 10%,其中农业综合开发、农村综合改革转移支付等资金按不低于资金总量的 60% 向贫困县倾斜,支持贫困县集中财力脱贫攻坚。各部门安排的项目资金,要最大限度地向贫困县、贫困村、贫困人口倾斜。所有纳入统筹整合范围用于 58 个贫困县的财政资金原则上采用因素法分配,直接切块下达到县,由县政府依据脱贫攻坚规划统筹整合使用。财政专项扶贫资金分配给深度贫困县的比例不低于 30%。提高一般性转移支付比重,加大对贫困地区特别是深度贫困地区的转移支付力度,增强贫困县县级财政保障能力。

11. 使用因素法分配财政资金。对教育、文化、社保、医疗卫生、就业、环保、人才、保障性安居工程、土地整理开发、农林水等民生事业类专项资金,省级可以选取年度任务、工作目标、实施项目、绩效评价结果、受益人口和财力分档等因素,新增债务限额选取财力状况、债务风险、管理绩效、投资需求、上年基数等因素,设置分

配因素的量化指标、权重系数和计算公式,切块下达市县,由市县统筹安排到具体项目,充分发挥市县就近管理的信息优势,提高市县使用资金的自主权。

12. 引入竞争性使用省财力机制。对分配结果具有可选择性、没有固定使用对象的省级财政专项资金,在分配管理环节引入科学合理、高效公平的竞争性机制,从众多备选对象中选择最能有效吸引金融资本、社会资本,以及政府绩效最好的项目,提高公共资源配置的效率 and 效益。2018年继续在“技术改造专项”、“科技重大专项”、“一事一议财政奖补美丽乡村试点”、以及“扶持村级集体经济专项”等专项资金中引入竞争性分配机制,今后视情况逐步扩大资金覆盖范围。

13. 试行“大专项+任务清单”的管理模式。2018年,先行在省农业厅、省林业厅、省水利厅、省农机局、省扶贫开发办等部门,试行“大专项+任务清单”制度。试点部门在大专项下按照具体任务分列清单,一个大专项对应一个资金管理办法,任务清单分为“约束性任务”和“指导性任务”,实施差别化管理。对各部门承担的新工作、新任务,优先通过调整任务清单解决,确需新增资金规模的,按程序报请省政府批准后通过增加资金额度予以支持。省教育厅组织实施的“1331”工程及推进“双一流”建设项目,通过新增资金和统筹整合相关专项资金参照执行,任务清单内的项目预算由省教育厅统筹安排,切实提高资金使用效率。在总结试点工作经验基础上,适时全面推开。

三、改革事业单位经费补助办法,增强资金使用引导性

14. 严格事业单位经费负担。对分类划入公益一类事业单位,财政补助的基本原则是:对承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务,不能或不宜由市场配置资源的事业单位,财政提供相应经费保障;对省级原自收自支单位分类后确定为公益一类和公益二类的事业单位,以及原财政补助单位分类后确定为公益一类的事业单位,经费渠道和方式仍维持不变,如这些单位人员工资和社会保险确实无法保障,由省编办和省财政厅逐一认定,并报省政府同意后确定单位改革和财政补助方式。因执行中央和我省减费政策失去经费来源的事业单位,其继续履职所需经费,财政予以保障。同时,严格控制新成立事业单位,今后新增公共服务事项,原则上通过政府购买服务实施;确需成立的事业单位,需经财政部门提出意见后,再提请编委会研究。

15. 改革公益二类事业单位经费供给方式。对公益二类事业单位,原则上以项目支出形式给予支持,具体以政府购买服务为主,政府购买服务所需资金在既有年度预算中统筹考虑,原则上维持现有财政补助水平。公益二类事业单位实行政府购买服务,2018年,按公益二类事业单位总数的30%左右执行;2019年提高到70%左右;2020年底,现由公益二类事业单位承担并适宜由社会力量提供的服务事项,全部转为通过政府购买服务方式提供。对划入公益二类的高校、医院维持目前财政保障方式,待财政保障

政策重新明确后,进行相应的改革。

16. 鼓励事业单位创收。落实好财政保障政策,引导激励有创收能力的公益一类单位划为公益二类,鼓励其结合自身资源、技术、科技实力,向社会提供有偿服务并取得合理收入,提高绩效工资系数,增加干部职工收入,充分调动事业单位干事创业积极性。

17. 选择医院、高校两个领域率先搞活。改革省财政对省级医院人员经费按 60% 的比例安排的做法,由“养人”向“办事”转变,由补助基本支出向补助项目支出转变。在安排项目支出时采用总额控制和分项预算相结合的方式,根据省级公立医院的业务量、绩效考核情况和财政投入倾斜政策等因素确定预算总额,并将政府对公立医院的六项投入责任落实到具体项目中,不断提升医疗质量水平。对省属高校,选择部分高校探索试行按学生人数和生均标准确定支出总额的办法,取得成功经验后,结合高校综合改革工作适时全面推开。医院和高校的财政补助重新核定以后,可把资金使用权最大限度地下放给单位,由单位自主安排具体支出,增强其发展活力。

四、加强绩效评价和政策评估,增强支出决策有效性

18. 充分发挥内审作用。建立完善内审机构服务支出决策的机制。充分发挥内审机构职能,对支出政策从制定到实施的各个环节进行跟踪监管,重点监管政策实施是否贯彻党中央、国务院和省委省政府重大决策部署,是否满足省委省政府重点支出需求,并对政策实施后可能出现的问题提前预判预警,对偏离预期目标、实

施效果不好的,按程序提出调整或者取消意见。各部门要配合财政部门对本部门制定出台的支出政策进行前置审查,做到政策支出与财力发展相适应,同时采取公众参与、专家论证、风险评估等方式对政策的必要性、可行性和绩效目标进行研究分析,确保政策高质量落地。

19. 引入第三方评估机制。支出政策出台前,严格按照省政府《健全重大行政决策机制实施细则》开展论证,对涉及面广、关系群众切身利益的决策事项,公开征求意见,引入有关社会组织、专业机构等开展第三方公众意愿调查;对专业性、技术性较强的重大决策事项,组织专家或委托第三方机构进行科学性、可行性论证。支出政策实施后,委托第三方机构对重大投资、重点支出和重大民生项目等方面的财政资金使用情况 and 政策实施效果进行绩效评价和政策评估,切实提升支出政策有效性。财政部门将第三方评估作为政府购买服务项目纳入财政预算,实现经费的有效保障。

20. 全面实施绩效管理。扩大预算评审和绩效目标报送范围,对专业性较强的新增项目(包括连续项目新增资金)以及100万元(含)以上的所有信息化项目和修缮项目进行预算评审,根据评审结果核定预算安排金额,并逐步扩大评审范围。所有事业发展类和专项转移支付类项目,以及300万元(含)以上的经费类项目全部报送绩效目标,并逐步扩大报送范围,实现绩效目标全覆盖。加强评价结果运用,加强绩效评价、政策评估与支出政策调整的有机结合,将评价评估结果作为预算资金安排或预算执行调整

的依据。建立支出政策动态调整机制,针对工作中遇到的新情况、暴露出来的新问题,在保证政策稳定性的同时,提出解决办法,该退坡的退坡,该取消的取消,不断完善政策措施。今后出台支出政策原则上都要留有期限窗口,确保支出政策始终与财力可持续发展相吻合,与经济社会发展现状相吻合,促进财政资金优化配置,推动政策目标顺利实现。

21. 加强风险防控。增强风险防范意识,合理控制支出规模,抓住收入形势好转的有利时机,打足预算稳定调节基金。定期对省、市、县政府债务风险进行评估和预警,推进高校和交通领域债务置换剥离,2018年将非政府债券形式的政府债务全部置换为政府债券。

各级各部门要注重结合实际,明确责任分工,细化工作措施,加强协调配合,切实提高预算管理工作水平和财政保障能力,为全省经济发展和民生改善提供有力支撑。

山西省人民政府办公厅

2017年12月29日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高法院，
省检察院，各人民团体，各新闻单位。
各民主党派山西省委。

山西省人民政府办公厅

2018年1月17日印发

