

# 信阳市财政局文件

信财预〔2021〕17号

## 信阳市财政局关于印发《信阳市推进市级部门支出零基预算管理改革方案》的通知

各县（区）财政局、管理区（开发区）财政局、各市直部门：

现将《信阳市推进市级部门支出零基预算管理改革方案》印发给你们，请市直部门认真贯彻执行；各县区应参考此方案并结合本地实际制定改革方案，确保零基预算管理改革在当地落实到位。



# 信阳市推进市级部门支出零基预算管理改革方案

按照深化部门预算改革有关要求，市级积极运用零基预算理念，不断完善部门预算编制制度，全面加强部门预算基础管理，着力破解支出预算固化格局，努力提高预算编制的科学性、准确性和有效性，取得了一系列成效。但随着我国经济发展进入新常态，减税降费等政策积极有效实施，我市财政收入增速趋缓，上级转移支付补助增幅下降，市级可用财力增量有限，财政收支矛盾十分突出。同时，预算管理领域的深层次问题也逐步浮出水面，如预算统筹力度不足、约束力不强、项目库管理尚未建立、部分支出规模及方向固化、预算资源配置效率有待提高等问题。要解决这些问题，必须创新预算管理方式，改革预算编制方法，推进零基预算管理改革，提高财政资源配置效率，增强新时代财政统筹保障能力。按照预算法及实施条例有关规定，制定本方案。

## 一、总体目标和原则

推进零基预算管理改革是落实好市委、市政府决策部署，优化财政资源配置，提高财政保障能力和财政资金使用效益的重要举措。

### （一）工作目标

从编制 2022 年市级预算起，全面深化预算管理制度改革，

加大零基预算实施力度，打破基数概念和支出固化格局，加强财政资源统筹，突出保基本、守底线，强化预算对落实党和国家重大政策的保障能力，提高预算编制的科学性和准确性。坚持统筹兼顾、突出重点，全力保障市委、市政府重大决策部署和重点领域改革。加强特定目标类项目资金管理，规范其资金设立和预算管理，统筹各类资金聚焦经济社会发展重点领域和关键环节。筹备建立项目库，严格项目入库审核，切实发挥项目库基础作用。牢固树立艰苦奋斗、勤俭节约的思想，真正过紧日子，坚持精打细算、把钱花在刀刃上，坚决压减一般性支出。强化预算绩效管理，以问题为导向，以绩效为抓手，探索建立能增能减、有保有压、能上能下的预算安排机制，促进预算和绩效管理一体化，提升财政资金使用效益。

## （二）基本原则

**统筹平衡，保障重点。**收入预算安排实事求是、积极稳妥，与经济社会发展状况相适应；支出预算着力优化支出结构，强化资金统筹，集中财力保障市委、市政府确定的重点支出。参考部门以往预算收支安排和执行进度，逐项审核部门年度各项支出预算，统筹收入、综合平衡后核定当年财政拨款。部门按综合预算要求，编制年度部门预算。

**强化管理，硬化约束。**坚持预算法定，严格按照预算法等有关规定编制预算，强化预算约束，严控预算调整和调剂，推进建立约束有力的预算制度；严格执行财政部印发的预算管理一体化

规范，规范预算管理，实现项目全生命周期管理；完善部门职能职责引领项目支出设置机制，落实零基预算要求，逐项审核各项支出预算，着力增强预算安排科学性。

**讲求绩效，提高效益。**全面实施预算绩效管理，推进预算和绩效管理深度融合，实行预算编制、执行和监督全过程绩效管理，强化事前绩效评估，增强项目立项和预算安排的科学性；加强绩效运行和评价结果运用，着力提高财政资源配置效率和使用效益。

**坚持底线，防范风险。**把防风险摆在更加突出位置，统筹考虑当前和长远，避免过高承诺，形成稳定合理社会预期。聚焦应对重大挑战、抵御重大风险，加强中长期支出责任管理，牢牢守住不发生系统性风险的底线，维护社会长治久安。

## 二、主要措施

### （一）加强预算编制管理

1. 以零为基点，打破部门界限和项目使用限制，立足当前重点改革任务、重点工作目标、重大项目建设，在成本效益分析的基础上，重新评估论证各项支出安排的必要性、紧迫性，规模的合理性、科学性，坚决改变预算安排和资金分配的基数依赖，打破支出固化格局。

2. 人员经费支出预算以组织、编制、人社等部门批准的人员工资信息和市级预算支出标准据实核定，随工资增加的影子工资预算严格按省级和市级规定的计提口径和比例（标准）核定。

3. 公用经费综合定额预算以编制数为基础核定；公用经费分项定额严格按基础对象数量和预算编制标准核定，其中：车辆运维费预算严格按照编制内实有车辆数量和车辆运维费预算标准核定。结合以前年度预算执行情况，重新评估各项公用支出预算标准的科学性、合理性，视情况予以调整。

4. 部门运转类项目支出中经常性支出规模，以部门三定规定职能职责为基础，参考以前年度预算执行情况、预算年度工作重点任务及目标等，剔除一次性因素后统筹确定，部门在核定规模内统筹安排具体项目，确保将预算年度内履职所需各项经费足额纳入预算予以保障。

5. 部门运转类项目支出中临时性支出，根据其承担的工作任务和目标，逐项确定其预算支出规模，执行到期后坚决取消；对原定仍在实施期内的项目支出，逐项评估其任务目标完成情况，根据其剩余工作任务情况调整原预算支出安排，确保预算安排规模与承担的任务量相匹配；对原定项目执行到期后仍需实施的，按新增项目开展预算绩效评估，论证其安排的可行性、必要性和急需性，视评估结果再统筹考虑是否安排。

6. 对现有特定目标类项目资金全面梳理，逐项核实执行期限。区分不同类型特定目标类项目，科学核定预算金额。

(1) 对到期和政策目标已完成的项目，坚决予以撤销。

(2) 对未到执行期限的，核实其目标任务是否已完成、支持方向是否与省委、省政府和市委、市政府当前决策部署相一致，

及时进行调整完善。

(3) 对未明确执行期限的，依据支持方向和重点，明确执行期限，原则上不超过3年。对确需再延长执行期限的项目资金，要结合上一执行期内实施情况和绩效评价结果，重新按新增项目开展事前评估论证后再统筹研究。

(4) 对市和县区共同财政事权项目，要严格按照文件规定和市县各级负担比例，科学核定市级应负担预算金额。

(5) 对落实市委、市政府重大决策部署项目，要依据分年度财力状况和支出需求核定预算金额；对有明确支出标准民生项目，要按照民生项目政策规定的具体支出标准、政策涵盖的支出范围、市级分担比例等，科学准确核定预算金额。

(6) 对重大工程建设项目，要在项目履行相应审批手续基础上明确财政负担比例，根据预算评审结果，将相应年度支出列入预算。

(7) 对政务信息化建设项目，要先审批立项，由项目审批牵头部门统筹实施，需单位自行开发建设内容，原则上由单位统筹现有部门预算资金解决。

7. 加强部门非财政拨款收入预算管理，实行综合预算、统筹安排，参照财政拨款收入进行预算管理，预算执行中发生的非财政拨款经费收入超收部分，当年不安排支出；发生的短收，按程序调减当年预算，切实增强部门预算约束力。

## (二) 强化预算执行约束

8. 年度预算批复后，部门要严格按照规定的项目和用途使用，不得随意变更，确需调整预算的，严格按程序进行报批；年度预算执行中，部门因工作任务增加或调整所需新增支出，由其统筹年初预算、上年结转资金和单位自有资金解决，一般不追加预算。对确需追加支出的事项，预算追加资金当年应支出完毕，年底剩余支出原则上不办理结转，以后年度也不再重新安排。

9. 严格预算级次管理，预算执行中市级部门预算支出和对下级转移支付支出原则上不得相互调整；今后凡将市级部门预算支出调整为对下级转移支付的，市财政按调整金额的一定比例扣减预算资金。市级安排的对县区一般性转移支付和专项转移支付要分别在市人代会批准年度预算后 30 日和 60 日内分配下达；除救灾、预留项目配套外，市级预算安排用于市级部门支出的特定目标类项目资金要于当年 6 月 30 日前分配下达，逾期未下达的，原则上收回统筹使用。

10. 严格落实预算法实施条例有关规定，完善结转结余资金政策，人员类支出和运转类支出原则上不办理结转，特定目标类项目资金只办理一次结转，结余资金和结转一年以上资金一律收回；财政结转资金原则上要于当年 6 月 30 日前分配下达到具体单位和项目，部门结转资金 9 月底前支付完毕，逾期未支付的，市财政收回统筹用于亟需的关键领域；对年末财政存量资金规模较大的部门，要压减其下年度财政预算安排规模，完善财政存量资金与预算安排挂钩机制。

### （三）完善相关配套制度

11. 加大资金统筹整合力度，对现有特定目标类项目资金进行清理整合，整合政策目标相似、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目，清理取消琐碎零散、政策绩效导向不明确、使用效果欠佳的项目；建立完善不同特定目标类项目资金之间以及同一资金内部不同使用方向之间的竞争分配机制，聚焦重点领域和关键环节，提升资金使用效益；强化预算安排同执行、评审、审计、绩效的挂钩机制，对执行进度慢、评审审减率较高、存在屡查屡犯审计问题的部门，按一定比例压减其项目支出预算。

12. 规范转移支付管理，严格区分市本级部门预算支出和对下级转移支付支出，进一步评估论证各项转移支付设立的依据是否充分、支持领域是否符合要求、使用绩效是否明显、与财政事权和支出责任划分结果是否相匹配等，优化调整转移支付项目。对按比例或标准安排的转移支付，严格按政策足额予以保障；对补助引导类转移支付从严从紧控制；加强民生支出政策管理，坚持保基本、兜底线、可持续，既要尽力而为，也要量力而行，确保民生改善与经济发展相协调、民生支出与财力状况相匹配，切实防范在民生领域过高承诺过度保障而引发“悬崖效应”。

13. 将过紧日子作为部门预算管理长期坚持的基本方针，执守简朴、力戒浮华，厉行节约办一切事业，杜绝大手大脚花钱，奢靡浪费等现象；大力精简会议、差旅、培训、调研、论坛、庆典等公务活动，加强地点相同、对象重叠、内容相近等公务活动



整合，积极采用视频、电话、网络等新型方式开展，努力节约日常经费开支；提倡通过市场化运作方式举办论坛、展会及招商引资活动。根据事业发展重心，压缩非急需、非刚性项目，优先保障市委、市政府重大改革、重要政策和重点项目所需支出；对非急需的，不属于本部门职责或市级财政事权范围的，以及市场能够有效发挥作用的领域，财政资金要坚决退出。

14. 落实部门和单位预算管理主体责任，部门和单位要对预算真实性、规范性、准确性和执行结果负责，建立内控制度，实施部门整体支出绩效报告制度；统筹使用本部门各类资金资产，结合非财政拨款收入情况统筹申请预算，统筹保障支出需求。部门依法取得的各类收入要按规定全部纳入预算统筹使用，未纳入预算的收入不得安排支出；切实加强预算编制基础管理，优化支出结构，将年度部门急需和重点支出足额纳入年初部门预算，提高预算编制质量。

15. 坚持“先谋事、再排钱”，实施项目库管理；所有进入项目库的项目必须按规定履行论证、评审、立项等必要程序。严格项目支出审核，根据项目支出用途和范围，完善项目支出分类，建立预算优先保障清单；做实做细项目储备，按轻重缓急、绩效目标和项目成熟度等对储备项目进行排序，突出保障重点；部门申报的项目必须有充分的立项依据、具体的支出内容、详细的支出计划、合理的绩效目标、成熟的实施方案，不具备条件之一的不得进入财政项目库，确保预算一经批复即可执行。

16. 按照“全方位、全过程、全覆盖”及“政策项目有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”的要求，将预算收支全面纳入绩效管理。结合部门实际情况，全面设置部门整体绩效目标、政策及项目绩效目标，开展绩效运行监控；提前防止和及时纠正偏差，避免资金损失浪费。加快建立绩效评价结果应用的激励约束机制，将评价结果作为预算安排、完善政策和改进管理的重要依据，形成“花钱必问效，无效必问责”的机制。

17. 对市财政通知安排的特定目标类项目资金，市直有关部门要按要求细化到具体单位和项目，凡未按要求细化到位的，原则上不予安排；对年初确实无法细化的，应由部门提出申请、经财政审核后作为待分资金管理，严格控制待分特定目标类项目资金规模和数量；对难以细化到具体项目资金，一律由市财政收回统筹使用。对细化到市级单位资金，由市财政随同年初预算一并批复到具体项目承担单位；对细化到县区的转移支付资金，有关部门要按规定配合市财政做好资金提前下达，预算批复后在规定时间内下达剩余资金。

### 三、保障措施

（一）高度重视，加强领导。推进零基预算改革是落实党的十九大精神、深化预算管理改革的重大举措，是优化财政资源配置、提高财政资金使用效益的重要手段。市直各部门要高度重视，切实加强领导，把推进零基预算改革作为当前一项重要任务，认

真组织，确保改革工作取得实效。

**(二)统筹协调，强化指导。**市财政负责牵头组织推进零基预算改革工作，加强对各市直部门开展改革工作的服务、沟通和指导，按规定按程序严格审核，保障预算编制质量。市直各部门要加强内部相关单位的沟通协调，真实、准确、完整编制基础数据和各项收支预算，提高预算编制准确性。

**(三)建章立制，强化管理。**市直各部门要结合本部门实际，建立健全部门预算编制、执行、决算、绩效管理各项制度，完善并落实内控机制，加快预算执行，强化预算管理。对零基预算编制和执行过程中存在的问题及时与市财政沟通，为深化预算管理制度改革积累经验。

信息公开选项：主动公开

---

抄送：各县（区）、开发区（管理区）财政局、市人大预算工作委员会，市审计局等。

---

信阳市财政局办公室

2021年7月15日印发

---