### 云南省人民政府关于完善省以下财政体制 深化预算管理制度改革的意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为认真贯彻落实《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），完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度，进一步优化省以下财政分配关系，充分发挥省以下各级政府积极性，引导各地加快高质量发展，现就完善省以下财政体制、深化预算管理制度改革提出以下意见：

**一、总体要求**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持把习近平总书记考察云南重要讲话精神作为做好财政改革发展工作的“纲”和“魂”，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务和融入新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，更加有效保障和改善民生。完善“保障与激励并重、更加注重激励”的省以下财政体制，推动建立权责清晰、财力协调、区域均衡的省与州、市财政关系。深化预算管理制度改革，强化预算编制的宏观指导，加强财政资源统筹，深入推进财政支出标准化管理、预算绩效管理和中长期财政规划管理，增强国家和省的重大战略任务财力保障，建立健全高质量可持续财政体系，推动边疆财政治理体系和治理能力现代化，服务和保障全省高质量发展。

完善省以下财政体制、深化预算管理制度改革，要将坚持和加强党的全面领导贯穿财政工作和预算管理制度改革全过程，强化预算对落实中央和省委、省政府重大政策的保障能力；坚持预算法定，严格落实《中华人民共和国预算法》及其实施条例，始终在法治财政的轨道上全面推进各项预算管理制度改革工作；坚持目标引领，按照建立现代财税体制的总体目标要求，加强预算管理各项制度的系统集成、协同高效，提高预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度；坚持底线思维，加强政府债务和中长期支出事项管理，推动财政更可持续，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

**二、完善省以下财政体制，增强发展内生动力**

（一）规范省级分享税收收入增量管理。以2020年为基期年，2021—2025年，省级分享的企业所得税、个人所得税、耕地占用税、卷烟企业城市维护建设税等4项税收收入增量部分全额留归各地。各州、市将省级留归各地的税收收入增量资金尽量留给县、市、区，积极支持县域经济发展，具体措施由各州、市自行确定。该政策已覆盖园区和各类开发区等特定区域（不含滇中新区、自由贸易试验区），有关区域今后不再单独出台体制让利政策。滇中新区、自由贸易试验区支持政策按照现行规定执行，到期后不再单独实施。

（二）建立高质量发展转移支付奖补制度。围绕省委、省政府对高质量发展的目标要求，激励高质量发展和财源培植。优化转移支付方式和结构，全面运用高质量发展综合绩效评价结果，整合资源建立高质量发展转移支付奖补制度。“十四五”时期，按年度实施差别化的高质量发展成效奖补政策，将16个州、市和129个县、市、区政府纳入奖补范围，每年选取70%的州、市、县、区进行奖补。其中，对前5名的州、市和前30名的县、市、区实行重奖，充分发挥奖补政策对高质量发展的导向作用。

（三）完善转移支付分配挂钩工作机制。建立审计结果和转移支付分配挂钩机制，对财政预算管理、绩效管理及财政供养人员管控、财政往来款、临聘人员管理、乡镇财政管理等成效突出的地区给予奖补。“十四五”期间，着力考核基层财政业务规范管理、预算执行约束力、财政资金使用和基层财政干部能力培训等方面。对屡审屡犯、审计整改不彻底的地区扣减奖补资金。强化对政府债务风险、“三保”（保基本民生、保工资、保运转）落实、财政库款资金管理等情况的监督考评，实施转移支付奖惩措施。

**三、加大预算收入统筹力度，增强财政保障能力**

（四）规范政府收入预算管理。实事求是编制收入预算，考虑经济运行和实施减税降费政策等因素合理测算。严禁将财政收入规模、增幅纳入考核评比。严格落实各项减税降费政策，严禁征收过头税费、违规设置收费项目或提高收费标准。依法加强收入征管，及时足额征收应收的预算收入，如实反映财政收入情况，提高收入质量，严禁虚收空转。全面落实国家出台及授权我省制定的各项税收优惠政策，不得违法违规制定实施各种形式的歧视性税费减免政策，维护市场公平竞争。严禁向征收单位下达收入任务，严禁将政府非税收入与征收单位支出挂钩。

（五）加强政府性资源统筹管理。将依托行政权力、国有资源（资产）获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按照规定全面纳入预算，加大预算统筹力度。完善收费基金清单管理，将列入清单的收费基金按照规定纳入预算。加强政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和一般公共预算之间的统筹衔接。省本级政府性基金收入原则上按照不低于20%比例调入一般公共预算（不含地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券项目对应的政府性基金收入和专项收入，以及用于偿还贷款的农网还贷资金），统筹用于巩固拓展脱贫攻坚成果同全面推进乡村振兴有效衔接。合理确定国有资本收益上交比例，国有资本经营预算调入一般公共预算比例不低于35%。加强地方政府专项债券与其他财政资金的统筹，加强财政拨款资金与非财政拨款资金的统筹，加强不同年度间财政资金的统筹。强化政策集成和资金协调，提升财政支出综合效能。

（六）强化部门和单位收入统筹管理。各部门和单位要依法依规将取得的财政拨款收入和非财政拨款收入纳入部门或单位预算编报、批复，对涉及本部门的收费项目和收费标准，准确测算、如实填报，未纳入预算的收入不得安排支出。加强行政事业性国有资产收入管理，资产出租、处置等收入按照规定上缴国库或纳入单位预算。

（七）盘活各类存量资源。盘活财政存量资金，收回部门沉淀资金和不需要使用的财政专户资金。从严控制结余结转，结转2年以上的资金一律收回同级财政统筹安排使用。建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合机制，对上年末存量资金规模较大的地区和部门，适当压缩下年预算安排规模。新增资产配置要与资产存量挂钩，依法依规编制有关支出预算。严格各类资产登记和核算，所有资本性支出应当形成资产并予以全程登记。各级行政事业单位要将资产使用管理责任落实到人，确保资产安全完整、高效利用。推动国有资产共享共用，促进长期低效运转、闲置和超标准配置资产以及临时配置资产调剂使用，有条件的地区和部门可以探索建立公物仓，按照规定处置不需使用且难以调剂的国有资产，提高财政资源配置效益。

**四、规范预算支出管理，推进财政支出标准化**

（八）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、国务院和省委、省政府重大决策部署作为首要任务，贯彻党的路线方针政策，增强对国家和我省重大战略任务、发展规划的财力保障。完善预算决策机制和程序，各级预算、决算草案提请本级人大或其常委会审查批准前，应当按照程序报本级党委和政府审议，决算草案需按照程序报经同级政府审计部门审计，县级预算草案报告中，要对“三保”预算安排情况作单独说明。各部门预算草案应当报本部门党组（党委）审议。

（九）合理安排支出预算规模。财政支出要量入为出。全面深化零基预算改革，打破支出固化僵化、预算只增不减的格局，结合财力情况合理确定支出预算规模，调整完善有关重点支出的预算编制程序，不再与财政收支增幅或生产总值层层挂钩。各地各部门要牢固树立过紧日子的思想，“十四五”期间一律严禁新建和改扩建楼堂馆所。

（十）大力优化财政支出结构。各级预算安排要突出重点，坚持“三保”在财政支出中的优先顺序，国家和省级标准“三保”支出优先落实，坚决兜住“三保”底线，不留硬缺口。严格控制竞争性领域财政投入，强化对具有正外部性创新发展的支持。不折不扣落实过紧日子要求，建立节约型财政保障机制，大力压减非刚性、非重点支出，规范临聘人员管理政策，严格规范各地绩效考核奖发放，严控一般性支出。严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。严格控制和执行资产配置标准，暂时没有标准的要从严控制、避免浪费。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，强化资本金注入，保障党委、政府决策部署和国资国企改革事项，推动国有经济布局优化和结构调整。

（十一）完善财政资金直达机制。稳步扩大直达资金范围。完善直达资金登记、分配审核流程，确保资金安排符合有关制度规定、体现政策导向。依托监控系统建立直达资金总台账，单独测算和调拨直达资金。加强部门协同联动，强化对直达资金全过程、全链条、全方位监管，严格按照国库集中支付制度和直达资金使用要求，确保资金直达使用单位、直接惠企利民。防止挤占挪用、沉淀闲置等，提高财政资金使用的有效性和精准性。

（十二）推进支出标准体系建设和清单化管理。建立地方标准与国家基础标准相衔接的基本公共服务保障标准体系，鼓励各地结合实际在国家尚未出台基础标准的领域制定地方标准。各地要围绕“三保”等基本需要研究制定县级标准。推进“三保”和民生保障等支出政策清单化管理。建立不同行业、不同地区、分类分档的预算项目支出标准体系，推动标准分类管理。建立标准动态调整机制，合理保障部门履职需要。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。

**五、严格预算编制管理，增强财政预算完整性**

（十三）改进政府预算编制。上级政府应当依法依规提前下达转移支付和新增地方政府债务限额预计数，增强地方预算编制的完整性、主动性。下级政府应当严格按照提前下达数如实编制预算，既不得虚列收支、增加规模，也不得少列收支、脱离监督。优化转移支付制度体系，完善转移支付资金分配方法，体现对各地高质量发展的引导和支持。建立健全转移支付设立、定期评估、动态调整和到期退出机制。规范国有资本经营预算编制。

（十四）加强跨年度预算平衡。围绕国家和我省重大战略任务、发展规划编制中期财政规划，强化中期财政规划对预算编制的约束。涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划，要做好与中期财政规划衔接。各地各部门应当严格落实偿债资金来源，科学测算评估预期偿债收入，合理制定偿债计划，并在中期财政规划中如实反映。结合项目偿债收入情况，探索建立政府偿债备付金制度。

（十五）加强部门和单位预算管理。政府的全部收入和支出都应当依法纳入预算，实行全口径预算管理。统一执行“二上二下”的预算编制程序。探索建立财政支出政策库，完善预算支出事项政策支撑。落实部门和单位预算管理主体责任，部门和单位要对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责。各部门要统筹各类资金资产，结合本部门非财政拨款收入情况统筹申请预算，保障合理支出需求。将项目作为部门和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。有关部门负责安排的建设项目，要按照规定纳入部门项目库并纳入预算项目库。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、项目滚动管理和到期清理机制，做实做细项目储备，纳入预算项目库的项目应当按照规定完成可行性研究论证、制定具体实施计划等各项前期工作，做到预算一经批准即可实施，并按照轻重缓急等排序，突出保障重点。使用专项债券资金的部门和单位，应当按照项目编制收支预算总体平衡方案和分年平衡方案，全面反映项目收入、支出、举债、还本付息及资产等，分年纳入预算管理。推进运用成本效益分析等方法研究开展事前绩效评估。依法依规管理预算代编事项，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。

（十六）完善政府财务报告体系。建立完善权责发生制政府综合财务报告制度，将全省各地各部门纳入编制范围，全面真实客观反映政府资产负债与财政可持续性情况。健全财政总预算会计制度，推动总预算会计核算系统的升级改造并实现平稳过渡，将财政财务信息内容从预算收支信息扩展至资产、负债、投资等信息。推进单位会计核算与预算管理各环节的贯通衔接，实现以项目为核心的全流程闭环管理。全面有效实施政府会计标准体系，完善权责发生制会计核算基础。完善国有资产管理情况报告制度，做好与政府综合财务报告的衔接。

**六、强化预算执行和绩效管理，增强预算约束力**

（十七）强化预算对执行的控制。严格执行人大批准的预算，预算一经批准非经法定程序不得调整。对预算指标实行统一规范的核算管理，实现预算指标对执行的有效控制。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，严禁将国库资金违规拨入财政专户。严禁出台溯及以前年度的增支政策，新的增支政策原则上通过以后年度预算安排支出。规范预算调剂行为。规范权责发生制列支事项，州市级、县级财政国库集中支付结余不再按照权责发生制列支。严禁以拨代支，进一步加强财政暂付性款项管理，除已按照规定程序审核批准的事项外，不得对未列入预算的项目安排支出。从严控制新增暂付款项。加强对政府投资基金设立和出资的预算约束，提高资金使用效益。加强国有资本管理与监督，确保国有资本安全和保值增值。

（十八）推动预算绩效管理提质增效。将落实党中央、国务院和省委、省政府重大决策部署作为预算绩效管理重点，加强财政政策评估评价，增强政策可行性和财政可持续性。聚焦重点领域和重点项目加强预算绩效管理，分类明确转移支付绩效管理重点。分类开展重点财政支出政策绩效核心指标体系建设，加强重点项目运行监控。加强政府和社会资本合作、政府购买服务等项目的全过程绩效管理和国有资本资产使用绩效管理。健全以绩效为导向的预算分配体系，完善预算安排与绩效结果挂钩的激励约束机制，对低效无效资金一律削减或取消安排。加大绩效信息公开力度，推动绩效目标、绩效评价结果向社会公开。

（十九）优化国库集中收付管理。深化国库集中收付制度改革，以国库单一账户体系制度为基础，对政府全部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，对所有财政资金实行全流程支付电子化管理，建立高效的资金拨付体系。科学制定地方政府债券发行计划，合理控制筹资成本。提升资金调度的科学性、合理性，保持合理库款规模。加强国库库款与财政专户间资金往来管理，严禁违规将国库库款转入财政专户以拨代支，严禁违规将财政专户资金借出周转使用。根据预算和项目实施进度，按照国库集中支付规定拨付资金，严禁无预算、超预算拨款。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。

（二十）拓展政府采购政策功能。建立政府采购需求标准体系，鼓励有关部门结合部门和行业特点提出政府采购有关政策需求，引导采购单位在政府采购需求标准中嵌入支持创新、绿色发展等政策要求。推进政府采购预算编制与年度预算相衔接，严格按照政府采购预算控制资金支付。建立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。依法依规实施适合以市场化方式提供政府购买服务事项。坚持费随事转，严格审核把关政府购买服务事项，防止出现“一边购买服务，一边养人办事”的情况。

**七、加强风险防控，增强财政可持续性**

（二十一）健全地方政府依法适度举债机制。健全地方政府债务新增限额分配机制，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。完善专项债券管理机制，严把项目储备、申报和发行质量关。建立健全专项债券项目全生命周期收支平衡机制，按照规定将专项债券项目收益足额缴入国库并纳入政府性基金预算管理，保障专项债券到期还本付息。完善以债务率为主的政府债务风险评估指标体系，建立健全政府债务与项目资产、收益相对应的制度，综合评估政府偿债能力。加强风险评估预警结果应用。依法落实到期法定债券偿还责任。健全地方政府债务信息公开及债券信息披露机制。

（二十二）防范化解地方政府隐性债务风险。把防范化解地方政府隐性债务风险作为重要的政治纪律和政治规矩，坚决遏制隐性债务增量，妥善处置和化解隐性债务存量。完善常态化监控机制，决不允许新增隐性债务上新项目、铺新摊子。抓实隐性债务风险化解工作，严禁虚假化债、数字化债。严禁地方政府以企业债务形式增加隐性债务。严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债。金融机构严禁要求或接受地方党委、人大、政府及其部门出具担保性质文件或者签署担保性质协议。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。健全市场化、法治化债务违约处置机制，坚决防止风险累积形成系统性风险。加强督查审计问责，严格落实政府举债终身问责制和债务问题倒查机制。

（二十三）防范化解财政运行风险隐患。加强医疗、失业、工伤等社保基金管理，按照国家统一部署和有关规定推进省级统筹，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。合理把握民生政策提标扩围幅度，杜绝超越经济社会发展阶段、盲目建设投资上项目。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，要按照规定进行财政承受能力评估，未通过评估的不得安排预算。各地要建立“三保”风险预警机制，提前做好“三保”风险防范措施。对县级财政运行划分不同风险等级，分类管理。规范政府和社会资本合作项目管理。各部门出台政策时要考虑地方财政承受能力。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评比达标、考核评价等名目变相配套政策。加强政府中长期支出事项管理，客观评估对财政可持续性的影响。

**八、增强财政透明度，提高预算管理信息化水平**

（二十四）改进预决算公开。加大各级政府预决算公开力度，大力推进财政政策公开。扩大部门预决算公开范围，各部门所属预算单位预算、决算及有关报表应当依法依规向社会公开。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照规定向社会公开。建立民生项目信息公示制度。细化政府预决算公开内容，转移支付资金管理办法及绩效目标、预算安排情况等应当依法依规向社会公开。细化部门预决算公开内容，项目预算安排、使用情况等项目信息和“三公”经费预决算信息应当依法依规向社会公开。推进按照支出经济分类公开政府和部门预决算。

（二十五）推动实现预算信息互联互通共享共用。规范各级预算管理工作流程，强化数据和业务标准管控，建立健全集中式运维管理体系。加快“横向到边、纵向到底”的预算管理一体化建设，推进系统以省级大集中方式部署应用，2021年底前全面上线运行。建立各级政府预算的动态汇总和转移支付追踪机制，动态反映各级财政预算执行全过程，实时记录和动态反映转移支付资金分配、拨付、使用情况，实现资金从预算安排源头到使用末端全过程来源清晰、流向明确、账目可查、账实相符。积极推动财政与组织、人力资源社会保障、税务、人民银行、审计、公安、市场监管等部门和单位实现基础信息按照规定共享共用。

**九、加强部门协同联动，全面提升监督效能**

（二十六）依法落实监督管理规定。严格落实《中华人民共和国预算法》及其实施条例监督规定。各级财政部门要做好财税法规和政策执行情况、预算管理监督工作，构建日常监管与专项监督协调配合的监督机制。落实部门和单位财务管理主体责任，强化部门对所属单位预算执行的监控管理职责。强化监督结果运用，对监督发现的问题，严格依规依纪依法追究有关单位和人员责任，加大处理结果公开力度。

（二十七）推动综合监督协同发力。各地各部门要依法接受各级人大及其常委会、审计部门的监督。推进人大预算联网监督工作。充分发挥党内监督的主导作用，加强财会监督，促进财会监督与党内监督、监察监督、行政监督、司法监督、审计监督、统计监督、群众监督、舆论监督等协同发力。

各地各部门要把思想和行动统一到党中央、国务院和省委、省政府的决策部署上来，不折不扣将深化预算管理制度改革的各项规定和要求落实到位。各地要按照本意见要求，结合地区实际，细化各项政策措施，切实加强制度建设，夯实改革基础，推进人才队伍建设，确保各项改革任务及时落地见效，推动预算管理水平再上新台阶。

云南省人民政府

2021年9月3日

（本文有删减）