

西安市人民政府

市政函〔2022〕1号

西安市人民政府关于 进一步深化预算管理制度改革的实施意见

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

为深入贯彻落实《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）《陕西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》（陕政函〔2021〕150号），规范管理、提高效率、挖掘潜力、释放活力，现就进一步深化我市预算管理制度改革提出以下实施意见。

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，全面贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神，贯通落实“五项要求”“五个扎实”，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，推动高质量发展，将党的全面领导贯穿预算管理制度改革全过程，持续深化财税体制改革，坚决落实政府过紧日子要求，强化预算对落实全市重大政策的保障能力，更加有效保障和改善民生，为奋力谱写西安新时代追赶超越新篇章提供坚实财政保障。

二、重点任务

（一）加大财政资源统筹力度。加强政府收入预算管理，依

照法律法规及时足额征收应征的预算收入，不断提高收入质量。严格落实各项减税降费政策，不得违法违规制定实施各种形式的歧视性税费减免政策。规范非税收入征管，严禁将非税收入与征收单位支出挂钩。强化部门和单位收入统筹管理，部门和单位依法依规取得的各类收入全部纳入预算管理。强化一般公共预算与政府性基金预算、国有资本经营预算有机衔接，增强重大决策部署财力保障。发挥政府债券对经济社会发展的拉动作用，用好专项债券作为重大项目资本金和“专项债券+市场化融资”政策。盘活存量资金、资产、资源，充分挖掘释放各种闲置资源潜力。新增资产配置要与资产存量、配置标准、绩效目标等挂钩，依法依规编制相关支出预算，提高财政资源配置效益。

（二）严格政府预算编制管理。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，应当按程序报本级党委和政府审议；各部门预算草案应当报本部门党组（党委）审议。各级财政部门要加强中期财政规划管理，进一步增强与经济社会发展规划的衔接，强化中期财政规划对年度预算的约束。严格按照上级提前下达转移支付和新增地方政府债务限额如实编制预算，既不得虚列支出、增加规模，也不得少列支出、脱离监督。实事求是编制收入预算，考虑经济运行和减税降费等因素合理测算，实现收入预算从约束性向预期性转变。坚持量入为出原则，合理确定支出预算规模。积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化格局，相关重点支出预算安排不再与财政收支

增幅或生产总值挂钩。细化政府采购预算编制，确保与年度预算相衔接。全面实施项目库管理和项目全生命周期管理，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，未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。健全转移支付定期评估和动态调整、退出机制，提高转移支付管理的规范性，增强区县（开发区）预算编制的完整性和合理性。建立完善权责发生制政府综合财务报告制度，全面客观反映政府资产负债与财政可持续性等情况。

（三）调整优化财政支出结构。各级政府要不折不扣落实过紧日子要求，厉行节约办一切事业，严禁违反规定随意追加预算。严控一般性支出，大力压减无效、低效支出，腾挪更多财政资源优先保障重点支出。对到期的支出政策，经评估后分类予以延续执行、调整或取消。市财政要完善财政转移支付分配办法，优化市以下转移支付结构，提高基层“三保”（保基本民生、保工资、保运转）能力。区县（开发区）要统筹用好上级转移支付和本级预算资金，坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，坚持国家标准的“三保”在“三保”支出中的优先顺序。市财政要加强对区县（开发区）重点支出预算、“三保”预算、民生政策、风险防控的前置审核，对不符合要求的予以纠正。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。

（四）加快建立支出标准体系。加快建立与财政管理制度、流程及预算管理一体化系统相适应的支出标准体系。各级财政部

门要会同有关业务主管部门对基本公共服务保障标准进行梳理，结合公共服务状况、支出成本差异、财政承受能力等因素，对可细化的标准进行细化，对高出国家标准的予以评估，因地制宜制定地方标准，按程序报上级备案后执行。将科学合理的项目支出实际执行情况作为制定和调整标准的依据，根据支出政策、项目要素及成本、财力水平等，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，并结合经济社会发展、物价变动、财力变化和项目执行情况等建立动态调整机制。

（五）持续强化预算绩效管理。将落实中央、省级和市级重大决策部署作为预算绩效管理重点，加快建立全方位全过程全覆盖的预算绩效管理体系。各级各部门要牢固树立绩效理念，推进运用成本效益分析等方法研究开展事前绩效评估，将绩效管理嵌入预算管理全过程。强化绩效目标管理，实行绩效运行和预算执行进度“双监控”。加强对政府和社会资本合作（PPP）、地方政府债务等项目的全过程绩效管理。加大绩效评价力度，持续提升绩效评价工作质量。各级财政部门要建立健全绩效评价激励约束机制，加强绩效评价结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接，对低效无效资金一律削减或取消，对沉淀资金一律按规定收回并统筹安排。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。

（六）防范化解财政运行风险。各级财政部门要完善地方政府债务常态化监测和风险评估预警机制，加强风险评估结果应

用。大力推进地方政府债务信息公开，以公开促规范、防风险。各级政府要积极稳妥化解隐性债务存量，坚决遏制隐性债务增量，进一步加强日常监督管理，对违法违规举债融资行为终身问责、倒查责任。实施政府投资项目或出台民生政策前，要按规定进行财政承受能力评估，超出财政承受能力的，不得新上项目或出台政策。各级政府要建立民生支出清单管理制度，制定本地区民生支出清单，按程序报上级备案，不得对现有民生政策自行提高标准或扩大范围，不得自行出台新的民生政策，切实增强民生政策的有效性和可持续性。健全基层财政运行风险监测、评估和应对机制，加强基层政府债务风险评估结果应用，指导区县（开发区）防范化解隐性债务风险。

（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。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，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，除中央、省级、市级确定的重点事项以及应对突发性事项外，执行中新增支出原则上由部门通过调整支出结构在现有预算中解决。严格资金拨付程序，严禁将国库资金违规拨入财政专户。强化直达资金管理和监督，积极推进直达机制常态化。

（八）提高预算管理信息化水平。加大各级政府预决算公开力度，扩大部门预决算公开范围，各部门所属预算单位预算、决

算及相关报表应当依法依规向社会公开，增强财政透明度。发挥多种监督方式的协同作用，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，强化从资金源头到使用末端的全过程、全链条、全方位监管。不断加强直达资金监控，资金监管“一竿子插到底”，确保资金直达使用单位、直接惠企利民。推进财政管理信息化建设，依托陕西“财政云”系统加强财政资金动态监控管理。推动财政与编制、税务、统计、人社、审计、公安、市场监管等部门实现基础信息互联互通，以信息化手段支撑预算管理。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。

三、组织实施

（一）提高政治站位。各级各部门要充分认识深化预算管理制度改革的重要意义，把思想认识和行动统一到中央、省级和市级决策部署上来，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。结合《中华人民共和国预算法》及其实施条例等财政管理法律法规，组织集中学习，充分领会文件精神，以高度的责任感、使命感和改革创新精神，稳步推进改革工作。

（二）夯实主体责任。各级财政部门要牵头推进预算管理制度改革，组织做好具体任务落实工作。各部门、单位要严格落实改革要求，在预算编制、执行等方面，围绕项目谋划筹备、资金使用管理等工作，共同探索推进改革进程。各区县政府、开发区

管委会要结合本地实际，进一步细化各项政策措施，确保各项改革任务落实到位。

（三）强化督导落实。市财政要及时跟进全国、全省预算管理改革工作进展，加强对市级部门和区县（开发区）的培训指导，适时督导检查。各级财政部门要加大改革措施宣传力度，妥善解决改革中出现的矛盾和问题，推动全市预算管理制度改革不断深化。



抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体。