

江西：“六点发力”深化预算管理制度改革

廖乐达 | 万丽红 | 曾东伟

近日，根据《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》精神，江西以省政府名义出台《关于进一步深化预算管理制度改革的实施意见》（以下简称《实施意见》），针对如何筹钱、花钱、排钱、管钱、借钱、晒钱，从加强财政资源统筹管理、规范预算支出管理、严格预算编制管理、强化预算执行和绩效管理、防范化解财政风险、增强财政透明度等方面提出具体改革措施，着力解决财政统筹力度不足、预算约束不够有力、资源配置使用效率有待提高等预算管理存在的突出问题，为当前和今后一段时期江西财政预算管理改革明晰了“路线图”和“任务书”。

筹“钱”办实事 增强财政保障能力

《实施意见》坚持“多条腿走路”，规范收入管理，统筹好资金、资产、资本等财政资源，想方设法依托现有“存量”资源，充分挖掘释放各种闲置资源潜力，集中财力办实事，强化预算对落实党和国家重大政策的保障能力，实现有限公共资源与政策目标有效匹配。

不考核、不排名，收入预期坚持实事求是。《实施意见》指出，要实事求是编制财政收入预算，合理测算确定收入预期目标。不得向下级政府和

收入征管部门下达收入任务，不搞收入进度排名。严格落实减税降费政策，坚决清理涉企乱收费行为。依法依规及时足额征收应征的预算收入，如实反映财政收入情况。

管非税、管资本，统筹资源坚持全面依规。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规定全面纳入预算。完善收费基金清单管理，将列入清单的收费基金按规定纳入预算。加强政府性基金预算与一般公共预算的统筹衔接，按规定将应当由政府统筹使用的基金项目转列一般公共预算。加强行政事业性国有资产收入管理，资产出租、处置等收入按规定纳入预算管理。进一步完善国有资本经营预算制度，逐步将符合条件的省级国有企业全部纳入实施范围，并从2022年起提高国有资本收益上缴比例。

收结余、收结转，存量资金坚持盘活用好。完善结余结转资金收回使用机制，对结余资金以及连续结转两年以上资金，按规定收回财政统筹使用。对预计当年难以支出或进度明显滞后的预算资金，应按规定及时收回或调整。完善激励约束机制，促进各地各部门进一步加大存量资金盘活力度。健全实有账户资金常态化清理机制，对未按规定列入年初部门预算的

单位资金，按规定缴回国库。

花“钱”刀刃上 落实过紧日子要求

国家财政取之于民，用之于民。如何进一步增强财政支出精准性，确保资金“花在刀刃上”？《实施意见》提出，各级预算管理工作要全面贯彻党的基本理论、基本路线和基本方略，将落实党中央、国务院重大决策部署作为预算安排的首要任务，完善预算决策机制和程序，确保有限的财政资金更精准、更有效。

深化细化“重点改革”。深化零基预算改革，坚持量入为出原则，打破支出固化僵化格局，合理确定支出预算规模。推进支出标准体系建设，制定全省基本公共服务标准体系，与国家基础标准有机衔接，积极探索在国家尚未出台基础标准的领域制定江西省地方标准。有效实施常态化资金直达机制，稳步扩大直达资金范围，完善直达资金分配审核流程，规范直达资金使用，加快支出进度。

兜牢兜紧“三保”底线。各级预算要突出重点，坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出在财政支出中的优先顺序，坚决兜牢“三保”底线，不留硬缺口。“三保”支出保障不到位的地方，除应对突发事件支除外，一律不得安排资金用于其他支出

事项。优化转移支付体系，完善资金分配办法，对共同事权转移支付、专项转移支付实行清单管理，完善转移支付定期评估、动态调整、清理退出机制。稳步提高土地出让收入用于农业农村比例。

压减压缩“一般支出”。严控一般性支出，加大“三公”经费监管力度，加强对行政事业单位落实情况的跟踪评估。严格控制政府性楼堂馆所建设，严禁党政机关建设培训中心等各类具有住宿、会议、餐饮等接待功能的场所和设施，严禁以业务用房名义或国有企事业单位代建等方式新建办公用房。清理压缩各种福利性、普惠性、基数化奖励，除另有规定外，以省委省政府或省直部门名义开展的一般性表彰活动原则上不发放奖金。

排“钱”先谋事 提升财政预算完整性

预算编制是依法理财、科学理财的基础。坚持“统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡”的原则，把好关口，从严从紧、科学合理审核单位预算编制，切实提高预算编制的科学性、准确性和完整性。

紧扣预算编制。政府的全部收入和支出都应当依法依规纳入预算，执行统一的预算管理制度。增强预算编制的完整性、主动性，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；下级政府应当严格按照提前下达数如实编制预算。省级主管部门要加强资金分配与任务清单的衔接匹配，做到联动下达、放管结合。

紧扣项目管理。树立“先谋事后排钱”的预算管理理念，将项目作为部门和单位预算管理的基本单元，实施项

目全生命周期管理。预算支出全部以项目形式纳入预算项目库，未入库项目不予安排预算。统筹事业发展需求、项目质量及成熟度等因素，按照轻重缓急等因素对入库项目进行排序，突出保障重点，合理安排年度项目。

紧扣市县部门。部门、单位要落实预算管理、绩效管理主体责任，对预算完整性、规范性、真实性以及执行结果负责；主管部门要加强对所属单位收支预算的重点审核。深化省以下财政体制改革，推动市县合理划分财力、优化政府间财政事权和支出责任、完善转移支付制度。调整优化乡镇财政职能，强化县级财政对乡镇预算编制、预算执行、国有资产等管理监督，提升乡镇财政管理效率和水平。

管“钱”求绩效 严格预算约束力

坚持预算法定，增强法治观念，强化纪律意识，严肃财经纪律，更加注重强化约束，着力提升制度执行力，维护法律的权威性和制度的刚性约束力，加强对权力运行的制约和监督。

预算执行强调“硬约束”。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，严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。对预算指标实行统一规范的核算管理，精准反映预算指标变化，强化预算指标对预算支出的追踪和控制。

国库管理强调“提效能”。围绕现代财政国库管理“控制、运营、报告”三大功能，系统性地提出了优化国库集中收付管理的有关要求，对政府全部收入和支出实行国库集中收付管理。进一步加强财政暂付性款项管

理，除已按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。规范国库资金拨付管理，严禁以拨代支，严禁违规将国库资金转入财政专户或预算单位实有资金账户等。严格按照规定办理财政专户开立、变更、撤销手续，落实财政专户归口统管和商业银行单一网点代理业务制度。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情况。

绩效管理强调“全过程”。将绩效理念和方法融入预算编制、执行和监督全过程，推进预算和绩效管理一体化。加快绩效指标体系建设，完善部门和单位绩效自评、实施重点评价以及引入第三方机构评价相结合的多元化评价工作机制。强化绩效结果应用，将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接。

借“钱”守底线 增强财政可持续性

统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。要坚持底线思维，把防风险摆在更加突出的位置，统筹发展和安全、当前和长远，杜绝脱离实际的过高承诺，形成稳定合理的社会预期。加强政府债务和中长期支出事项管理，牢牢守住不发生系统性风险的底线。

促发展，健全地方政府依法适度举债机制。健全地方政府债务限额确定机制，完善激励约束措施，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收入及项目收益相匹配。完善专项债券管理机制，加强穿透式监测，对项目实行全生命周期收支平衡管理。合理安排政府债券的发行规模和节奏，加快支出进度。

守底线，防范化解地方政府隐性

债务风险。坚决遏制隐性债务增量，稳妥处置和化解隐性债务存量，严禁虚假化债、数字化债。完善常态化监控机制，进一步加强债务变动统计及融资平台公司债务信息与金融监管部门共享比对。强化国有企业事业单位融资监管，严禁以企业债形式增加隐性债务。严禁地方政府通过金融机构违规融资或变相举债。清理规范地方融资平台公司，剥离其政府融资职能。

稳运行，实现预算管理安全可持续。坚持精算平衡，加强社保基金运行监测，防范待遇支付风险。规范政府和社会资本合作（PPP）项目管理，严格项目入库标准和程序。加强地方国有金融机构风险防控，增强财政部门履行国有金融资本监管能力。充分考虑地方财力情况，全面体现政府中长期支出责任，科学合理反映地方财政年度可承受能力。加强财政承受能力评估应用，实施跨年度预算平衡和逆周期调节，着力实现预算管理更加

稳重、更可持续。

晒“钱”阳光下 增强财政监督透明度

以“公开为原则，不公开为例外”，扎实做好财政预决算信息公开工作，积极打造阳光财政。同时，依托预算管理一体化系统，极大提升监督实效，实施数据全省大集中，所有业务流程可追踪、可追溯、可约束，对资金监管实现“穿透式”监管。

充分发挥公开的效力。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、决算及相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规定向社会公开。建立民生项目信息公示制度。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。

充分发挥监督的合力。充分发挥

党内监督主导作用，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。强化监督结果应用，加大处理结果公开力度。建立负面清单制度，对财政性资金管理使用领域中存在失信、失范行为的责任主体依法依规实施联合惩戒。

充分发挥信息的威力。以省级财政为主体，加快建设横向到边、纵向到底的预算管理一体化系统，到2022年底全面运行。推动财政与组织、编制、人力资源社会保障、税务等部门开展基本公共服务大数据平台建设，提高预算管理的科学性、精准性、实效性。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。加强数据安全管理工作，保障系统平台安全可靠运行。□

（作者单位：江西省财政厅）

责任编辑 雷艳

预算报告名词解释

全域无隐性债务试点：指上海市、广东省等经济体量大、财政实力强的地区，率先实现全域隐性债务清零，并探索建立长效监管制度框架，消除隐性债务形成的土壤环境，为全国其他地区全面化解隐性债务提供有益探索。

政府财务报告：以权责发生制为基础编制，包括政府部门财务报告和政府综合财务报告。政府部门财务报告由政府部门编制，主要反映本部门财务状况、运行情况等，为加强政府部门资产负债管理、预算管理、绩效管理提供信息支撑。政府综合财务报告由政府财政部门编制，包括本级政府综合财务报告和行政区政府综合财务报告，分别反映本级政府整体和行政区政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，

可作为考核地方政府绩效、开展地方政府信用评级、评估预警地方政府债务风险、编制全国和地方资产负债表以及制定财政中长期规划和其他相关规划的重要依据。

预算管理一体化：财政部组织制定全国统一的预算管理业务规范和技术标准，将预算编制、预算执行、决算和财务报告等业务环节按一个整体进行整合规范，贯通各级财政预算管理。各地由省级财政部门统一按照业务规范和技术标准建设一体化系统，将市县级预算数据集中到省级财政，并与财政部联网对接，实现关联业务间、上下级财政间、财政与部门和单位间的工作协同和数据衔接，动态反映各级财政部门预算管理情况，并通过嵌入系统的控制规则规范预算管理和硬化预算约束。