

云南省人民政府文件

云政发〔2015〕78号

云南省人民政府关于印发推进 财政资金统筹使用实施方案的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

现将《推进财政资金统筹使用实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

云南省人民政府

2015年10月26日

（此件公开发布）

推进财政资金统筹使用实施方案

为认真贯彻落实《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》（国发〔2015〕35号），进一步优化财政资源配置，提高财政资金使用效益，完善预算管理制度，促进经济社会持续健康发展，结合我省实际，制定本方案。

一、总体目标和主要原则

推进财政资金统筹使用，是贯彻落实党的十八届三中全会精神，落实国务院决策部署的重大举措，是推进财政改革和落实预算法的必然要求。避免资金使用“碎片化”，盘活各领域“沉睡”的财政资金，把“零钱”化为“整钱”，统筹用于发展急需的重点领域和优先保障民生支出，增加资金有效供给，是创新宏观调控方式的重要内容，是用足用活积极财政政策的关键举措，是解决财政收支矛盾的有效途径，也是提高财政资金使用效益的重要方法。各地各部门要认真按照党中央、国务院和省委、省政府的要求，大力推进财政资金统筹使用，改进和创新宏观调控，提高财政资金使用效益，促进全省经济社会持续健康发展。

（一）总体目标

推进财政资金统筹使用要与深化财税体制改革结合起来，统筹考虑预算管理制度、中期财政规划、事权与支出责任划分等改革。要以问题为导向，坚持改革创新，大力推进财政资金统筹使用，不断提高财政资金使用效益，促进经济社会持续健康发展。

近期目标是：盘活各领域财政沉淀资金取得明显进展，初步建立财政资金统筹使用机制，促进稳增长、调结构、惠民生、促跨越。长远目标是：财政资金统筹使用机制更加成熟，将所有预算资金纳入财政部门统一分配，做到预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”，促进财政资金优化配置，推动建立现代财政制度。

（二）主要原则

综合预算，全面统筹。政府所有收支全面完整地纳入预算管理，统一编制、统一管理、统筹安排，实行全口径预算管理。通过统筹使用各类资金、盘活用好结转结余资金、加快预算资金下达执行等，构建起推进财政资金统筹使用的总体框架。

总体规划，分层推进。推进财政资金统筹工作在全省各级财政和各部门全面开展，分级管理、权责一致、整体推进。以项目、科目、部门、政府预算体系、跨年度预算、各类收入、增量与存量、编制与执行等为切入点，有序推进财政资金统筹使用。

抓住重点，远近结合。既要立足当前，针对财政资金“碎片化”问题查找原因，提出解决问题的有力措施，重点解决目前预算执行偏慢、财政存量资金规模居高不下的突出问题，统筹安排用好盘活的资金；又要着眼长远，进一步加大各类资金整合力度，完善政府预算体系，提升预算管理水平，建立规范管理的长效机制。

总结经验，改革创新。既要善于总结和推广已有的成功经验

和做法，继续推进有效措施，用改革创新方法推进财政资金统筹使用；又要通过推进财政资金统筹使用，促使各级政府和部门主动作为，推进简政放权、放管结合，转变政府职能，提高政府治理能力。

严格约束，依法依规。严格按照预算法及有关法规规定，推进财政资金统筹使用。按照中央有关精神，结合实际推动修改相关的预算资金管理办法，注重运用法律和制度规范预算管理。

二、具体措施和要求

（一）推进财政存量资金的盘活统筹

1. 加大结转结余资金的统筹使用。加大一般公共预算结转结余资金统筹力度，对地方本级财政预算安排形成的结转项目超过1年的，一律收回同级财政统筹安排；对结转超过2年的一般公共预算资金，一律作为结余资金管理，统筹用于年度预算编制或补充预算稳定调节基金。对不足2年的结转资金，要加快预算执行，可按照规定用于其他急需领域；不需按原用途使用的，应按照规定统筹用于经济社会发展急需资金支持的领域。从严控制一般公共预算结转项目，可不结转的项目不再结转。各级财政除国库集中支付结余外，一律不得按照权责发生制列支，已按照权责发生制核算的存量资金，要结合当前财政经济形势在2年内使用完毕。

2. 推进预算稳定调节基金的统筹使用。根据实际需要将闲置不用的预算周转金调入预算稳定调节基金。合理控制预算稳定

调节基金规模，预算稳定调节基金在编制年度预算调入使用后的规模一般不超过当年本级一般公共预算支出总额（含对下级转移支付）的5%。超过5%的，各地应加大冲减赤字或化解政府债务支出力度。

3. 健全财政存量资金与预算安排统筹结合的机制。从2016年起，对上年末财政存量资金规模较大的地区或部门，适当压缩下年财政预算安排规模。其中，对上年末财政存量资金规模较大的地区，按照一定比例相应核减对其下年转移支付规模；对上年末财政存量资金规模较大的部门，按照一定比例相应核减其下年公用经费或项目支出规模。

（二）推进政府预算体系的协调统筹

1. 加强全口径预算统筹管理。健全和完善预算编制，把所有政府性收支纳入预算管理，使预算全面反映政府收支总量、结构和管理活动。加大一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算3套预算之间的协调统筹力度，实现财力统筹考虑、项目统筹保障、管理统筹推进。将部门预算收支和部门财务收支全部纳入本级预算管理，编制综合预算，凡符合政府性基金、专项收入、部门自有资金等使用范围和方向的支出，都要优先使用各项资金安排。

2. 加大政府性基金预算统筹力度。加大政府性基金预算转列一般公共预算的力度，对政府性基金预算中未列入政府性基金目录清单的收入项目，除国务院批准的个别事项外，3年内逐步

调整转列一般公共预算，并统筹使用。从2016年1月1日起，将水土保持补偿费、政府住房基金、无线电频率占用费、铁路资产变现收入、电力改革预留资产变现收入等5项基金转列一般公共预算；转列后，支出仍主要用于或专项用于安排有关支出，且收入规模增加的，支出规模原则上相应增加。加大政府性基金预算调入一般公共预算的力度，对暂时保留在政府性基金预算管理的资金，与一般公共预算投向类似的，应调入一般公共预算统筹使用，或制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式。政府性基金原则上要实现“当年收入、当年支出”，结转资金规模超过该项基金当年收入30%的部分，应补充预算稳定调节基金统筹使用。

3. 加大国有资本经营预算统筹力度。加大国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，2016年调入比例达到19%，并逐年提高调入比例。除调入一般公共预算外，国有资本经营预算支出范围限定用于解决国有企业历史遗留问题及有关改革成本支出、对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面。一般公共预算安排用于这方面的资金逐步退出。

4. 推进规范各类收入及其统筹使用。加大各类收入统筹使用的力度，进一步理顺税费关系，清理、整合和规范政府性基金和专项收入，逐步建立税收收入为主导、非税收入适当补充的收入体系。对政府性基金和专项收入实行目录清单管理，定期向社会公开项目名称、设立依据、征收方式和标准、收入规模等，提

高政策透明度，接受社会监督。

5. 强化非税收入管理。逐步取消行政事业性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源（资产）有偿使用收入等非税收入安排支出的收支挂钩政策，部门所发生的必要成本性支出按照预算编制程序编报。3年内逐步取消一般公共预算中以收定支的规定，2016年先行取消城市维护建设税以及矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费和价款、草原植被恢复费、海域使用金等专项收入专款专用，推动修改相应法律法规，对有关领域支出统筹安排保障。新出台的税收收入或非税收入政策，一般不得规定以收定支、专款专用。

6. 加强项目库管理。省级所有财政专项资金全部纳入项目库管理，各类项目资金申报、审核、预算编制、下达、执行、绩效考评和监督检查等各项流程全部依托项目库进行。从编制2016年部门预算起，项目库作为编制项目支出预算的唯一入口，对未编入项目库的项目不予安排预算。做实做细项目库，全面反映项目的执行单位、历年预算安排、结转结余资金、绩效评价结果等情况，跨年度项目要提出分年度实施方案，编制分年度支出计划。加强年度之间、部门与财政之间项目库的衔接，完善项目退出机制，实现项目实时滚动管理，发挥项目库的基础支撑作用。

7. 细化预算编制。加强预算编制管理，省直部门要准确测算项目支出需求规模，并对应支出经济分类科目将项目分解到明

细项目和具体用途，提高预算编制的科学性和准确性。要围绕省委、省政府战略决策和全省经济社会中长期发展规划等，及早谋划，提前做好项目可行性研究、评审、招投标、政府采购等前期准备工作，为预算执行打好基础。确保预算一旦批复或下达，资金就能实际使用。各级财政应严格控制代编预算，对确需代编预算的事项，应及时报同级政府批准，并在当年6月30日前下达；逾期未下达的，收回同级财政总预算统筹使用。提高地方预算完整性，省级提前下达对各地的转移支付预计数，各地应足额编入本级预算，并及时组织实施。

8. 加强预算执行管理。预算经同级人大批准后，要按照规定时间及时批复、下达并拨付资金。加快据实结算项目下达进度，一般采取当年列入部门预算或上半年预拨、下年清算的方式。强化年度预算理念，跨年度实施的项目，要根据资金需求情况分年下达预算。建立项目动态调整机制，实时跟踪了解项目执行情况，项目预算执行进度较慢的，同级财政可按照一定比例收回资金，统筹用于经济社会发展急需资金支持的领域。严格预算调整，硬化预算约束，年度预算执行中除救灾等应急支出通过动支预备费等解决外，一般不出台增加当年支出的政策，必须出台的政策，应通过以后年度预算安排资金。加快已定政策的预算执行，对机关事业单位养老保险制度改革和完善工资制度等已定政策要抓紧出台实施方案，及时下达预算。

（三）推进专项资金的整合统筹

1. 优化转移支付结构。属于省级事权的，由省本级支出安排，省级直接实施或委托各地实施，并加强对项目遴选和执行的控制；属于各地事权的，由各地承担支出责任，除与中央配套或省委、省政府决定外，省级主要通过一般性转移支付给予支持，对少量的引导类、救济类、应急类事务通过专项转移支付予以支持，并将具体资金分配权、项目确定权交给各地，省级侧重加强监管。

2. 清理整合省对下专项转移支付资金。切实加大清理整合力度，对已实现项目目标或到期的项目及经济社会发展情况发生变化、资金原设立目标不符合现实需要的项目予以取消；对使用违规、绩效不高、连年结转的项目予以压减；对各部门管理的政策支持方向、扶持对象和资金用途相近的项目一律予以归并。原则上一个部门设置一项省对下专项转移支付资金。对整合后的省对下专项转移支付资金，应逐项制定资金管理办法，做到政策目标明确、分配主体统一、分配办法一致、审批程序唯一、资金投向协调。加强转移支付项目和部门预算项目的统筹，减少执行中的预算级次调整。

3. 改革省对下专项转移支付资金分配方式。省对下专项转移支付资金围绕简政放权、增强各地统筹发展能力，建立以因素法为主、项目法等多种方法相结合的分配机制，大力推行因素法分配。将绩效贯穿于专项转移支付资金管理全过程，充分调动省主管部门和基层政府的积极性，逐步做到省级只分配资金和强化

监管，不审批具体项目，从重项目资金分配向重资金绩效和监督
管理转变，基层政府按照资金政策方向和绩效目标抓好项目实
施，确保实现资金预期效益。对上级政府下达的专项转移支付，
下级政府可在不改变资金类级科目用途的基础上，发挥贴近基层
的优势，结合本级安排的有关专项情况，加大整合力度，将支持
方向相同、扶持领域相关的专项转移支付整合使用，发挥专项转
移支付资金聚合效应。

4. 创新竞争性领域专项资金分配管理。转变财政支持产业
发展方式，大力创新投入机制，一般不再直接向企业分配和拨付
专项资金。对保留的具有一定外部性的竞争性领域专项资金，改
变行政性分配方式，主要采取基金管理 etc 市场化运作模式，鼓励
与金融资本相结合，发挥撬动社会资本的杠杆作用。

5. 推进部门内部资金的统筹使用。厘清基本支出和项目支
出的内涵界限，除经费自理事业单位外，逐步取消项目支出中用
于本部门编制内人员经费的支出。省直部门要增强统筹资金能
力，围绕部门整体支出绩效目标，按照“统一管理、集体决策、
集中配置、绩效优先”的原则，对现有专项资金进行分类整合、
细化编制，优先保障省委、省政府确定的重点项目，严控一般性
项目支出。

6. 推进跨部门资金的统筹使用。推进部门职责调整和整合。
深化机构改革，理顺部门间的职责划分，优化政府机构职能配置
和 workflow，加强政府监管，更好发挥政府作用，创造公平竞争

的市场环境。加强跨部门资金的清理整合，对同一工作事项，原则上应按照部门职责分工，明确由一个部门负责，资金相应列入其部门预算；确需分解为由多个部门负责的，应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，并按照部门预算管理的规定分别列入各自部门预算，减少部门间横向分配资金。

7. 推进统一预算分配权。对省级预算基建投资、省级科技资金等切块管理的资金，应加强与其他财政资金的统筹协调，按照统一的预算管理流程进行编制。对省级预算基建投资、省级科技资金安排支出的项目，其他财政资金可不再安排或减少安排，避免重复安排支出和固化投向。对少量的省级预算基建投资、省级科技资金和其他财政资金都安排支出的项目，应制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式。

（四）推进重点科目资金的优化统筹

1. 清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式，对重点支出根据推进财税体制改革的需要和确需保障的内容统筹安排，优先保障，不再采取先确定支出总额再安排具体项目的办法，据实安排重点支出，提升资金配置效率。重点推进科技、教育、农业、节能环保、医疗卫生等重点科目资金的统筹，既要统筹安排当年预算资金，也要加快消化历年结转结余资金。

2. 加快推进科技资金优化整合。根据国家战略需求和我省科技发展需要，优化整合各部门之间、各部门内部管理的科技计

划（专项、基金等），合理设立科技计划（专项、基金等），围绕科技计划（专项、基金等）功能定位，科学组织安排科研项目，提升项目层次和质量，合理控制项目数量。

3. 推进教育资金优化整合。按照事权与支出责任相适应的原则，优化各级政府教育资金支出方向。新增教育经费主要向边远、贫困、民族地区倾斜，逐步缩小区域、城乡、校际差距，促进教育公平。

4. 推进节能环保资金优化整合。按照加快推进生态文明建设总体要求，在省级已整合环保专项资金的基础上，各地要将现有节能环保领域资金按照节能减排、环境监测监察、大气污染防治、水污染防治、土壤环境修复治理、生态恢复保护等6类进行统筹整合。

5. 推进涉农资金优化整合。进一步深入推进各个层面的涉农资金整合统筹，逐步将涉农资金整合为农业综合发展、农业生产发展、水利发展、林业改革发展、农村社会发展、扶贫开发、新农村建设等7类，突出创新涉农资金管理使用机制。

6. 推进医疗卫生资金优化整合。逐步将医疗卫生领域资金整合为医疗保障、公共卫生、医疗服务等3类。将新型农村合作医疗和城镇居民医疗保险补助资金整合为城乡居民医疗保险补助资金，并实行统一管理。尽快推进计划生育服务和公共卫生服务项目资金整合，进一步优化支出结构，重点支持基本公共卫生、重大疾病预防控制、妇幼健康、计划生育、食品药品安全等领

域。

（五）推进跨年度预算的平衡统筹

1. 建立跨年度预算平衡机制。一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。一般公共预算执行中如出现超收，超收收入用于冲减赤字、化解政府债务或补充预算稳定调节基金；如出现短收，通过调入预算稳定调节基金或其他预算资金、削减支出等方式弥补，如仍难以平衡，省人民政府在报省人大或其常委会批准后增列赤字实现平衡，省以下各级政府可以向上级政府申请临时救助，并在下一年度预算中予以弥补。

2. 编制三年滚动财政规划。对未来3年重大财政收支情况进行分析预测，对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目，研究政策目标、运行机制和评价办法。三年滚动财政规划要与国民经济和社会发展规划纲要及有关专项规划、区域规划相衔接，强化三年滚动财政规划对年度预算的约束。编制部门三年滚动财政规划，加强部门预算总量约束，各级在编制2016年部门预算时，同步编制部门2016—2018年滚动财政规划。

3. 加快推进重点领域三年滚动财政规划。国民经济和社会发展规划纲要及有关专项规划、区域规划等，一般不得规定重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项。部门、行业规划涉及财政政策和资金支持的，要与三年滚动财政规划相衔接。在水利投资运营、义务教育、卫生计生、社保就业、环保等重点领域开展三年滚动财政规划试点。对列入三年滚动财政规划的项目

资金，因特殊原因无法使用的，各部门要及时调剂用于规划内的其他项目，并报同级财政部门备案。

（六）推进债务资金的使用统筹

1. 加大存量债务资金和新增债务资金的统筹使用力度。结合地方政府存量债务清理甄别工作，对尚未使用的地方政府存量债务资金，一律纳入预算管理，与新增债务资金统筹安排使用。其中，一般债务资金纳入一般公共预算，由各级财政部门统筹用于没有收益的公益性项目建设；专项债务资金纳入对应的政府性基金，与该项政府性基金统筹用于对应有一定收益的公益性项目建设。探索提前下达地方政府债务新增限额，提高预算编制的完整性，同时加快发行进度。

2. 加强库款管理与债务发行的统筹协调。加快地方政府置换债券发行进度。库款较高的地区，可根据库款余额适当控制债务发行的规模和节奏，促进库款管理与债务发行有机结合。

三、组织保障

（一）转变理财观念，加强统筹协调

各地各部门要认真贯彻执行预算法，主动适应经济发展新常态，主动适应新时期财政管理的各项要求，依法理财，科学理财。创新宏观调控方式，增强宏观调控能力，注重统筹谋划，注重协调平衡，优化财政资源配置，大力推进财政资金统筹使用。

（二）加强组织领导，抓好工作落实

各地各部门要高度重视，加强组织领导，切实抓好工作落

实。要建立信息定期统计制度，认真分析资金整合、预算执行、财政存量资金等有关情况，从2015年开始，每季度结束后5个工作日内，各部门向同级财政部门、各州市财政部门向省财政厅报送有关情况，省财政厅汇总后及时报送财政部。

（三）明确措施任务，推进公开透明

各地各部门要积极作为、主动配合，按照有关要求大力推进财政资金统筹使用，完善制度办法，构建长效机制，不断提高财政资金使用效益。省财政厅要密切关注有关工作进展情况，加强督促指导。各级审计机关要加强审计监督，切实推进各项措施落实到位。除法定涉密信息外，省与各地所有部门预决算都要公开，全面接受社会监督。

（四）加大追究问责，确保工作实效

各地要建立健全考核财政资金统筹使用情况的指标，对未按照规定完成的，要严肃追究有关部门和人员的责任。各地要建立从项目申报到财政资金拨付全过程的权力和责任清单制度，切实明确权责。监察、审计等部门要各司其职、通力合作，进一步加大对财政资金使用的监督审计力度，对虚报冒领、骗取套取、挤占挪用财政资金的问题实行一案双查，不仅严肃查处直接当事人，还要追溯追查申报、审批等环节有关部门和人员的责任，严肃财经纪律。

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区筹备组。

云南省人民政府办公厅

2015年10月26日印发

