

000911

# 辽宁省人民政府文件

辽政发〔2014〕38号

## 辽宁省人民政府关于印发辽宁省 深化预算管理制度改革实施方案的通知

各市人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

现将《辽宁省深化预算管理制度改革实施方案》印发给你们，请结合本地区、本部门实际，认真贯彻执行。



(此件公开发布)

# 辽宁省深化预算管理制度改革实施方案

为深化财税体制改革，改进预算管理，实施全面规范、公开透明的预算制度，根据新修订的预算法，按照《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号，以下简称《决定》）有关规定，结合我省实际，制定本实施方案。

## 一、指导思想和实施原则

### （一）指导思想。

按照党中央、国务院全面深化财税体制改革的总体要求和工作部署，全面落实《决定》各项规定，遵循社会主义市场经济原则，加快转变政府职能，改进管理理念，创新管理方式，提高管理绩效，构建全面规范、公开透明的预算管理制度。进一步规范政府行为，防范财政风险，强化有效监督，逐步建立与实现现代化相适应的现代财政制度。

### （二）实施原则。

1. 依法依规原则。预算管理制度改革要严格遵守预算法、税收征收管理法、会计法、政府采购法等财税法律法规，在法律和制度规范下进行。

2. 划清市场和政府边界原则。凡属市场能发挥作用的，财税等优惠政策要逐步退出；凡属市场不能有效发挥作用的，政府包括公共财政要主动补位。

3. 问题导向原则。从预算管理的政策内容和具体操作上查找问题，以问题为导向，有针对性、有重点地采取切实可行的改革措施，着力解决预算管理中的突出问题。

4. 协同推进原则。各地区、各部门既要按照省统一部署，努力实现改革总体目标和各个分项、分阶段工作目标，还要结合本地区、本部门情况有重点地推进相关工作。

## 二、具体任务

### （一）完善政府预算体系，积极推进预算公开。

#### 1. 完善政府预算体系。

（1）加大政府性基金预算与一般公共预算统筹力度。从2015年起，按国家规定将政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转的项目收支列入一般公共预算，仍主要用于或专项用于安排相关支出。对继续纳入政府性基金预算管理的支出，加强与一般公共预算支出的统筹安排使用，优先使用政府性基金预算安排相关支出。对一般公共预算和政府性基金预算都安排支出的项目，应制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式，避免交叉重复。

（2）加大国有资本经营预算与一般公共预算统筹力度。按国家要求，结合我省实际，逐步提高国有资本收益上缴比例，加大国有资本经营预算调入一般公共预算力度。细化国有资本经营预算编制，扩大编制范围。国有资本经营预算支

出范围除调入一般公共预算和补充社保基金外，应严格限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、国有企业政策性补贴、对国有企业的资本金注入等方面。

(3) 加强社会保险基金预算管理。规范社会保险基金预算上报同级人大程序，从2015年起，将社会保险基金预算上报同级人大审议。细化社会保险基金预算编制，将社会保险基金预算编列至支出功能分类的项级科目。按国家规定，做好基金结余的保值增值，在精算平衡的基础上实现社会保险基金预算的可持续运行。

## 2. 健全预算标准体系。

按照“降低成本，提高效益，公开透明，便于管理”的原则，在保证部门正常运转需要的基础上，兼顾需要与可能，完善定额标准，从而建立与公共财政相适应的定额标准体系。

(1) 完善定额标准体系。一是完善基本支出定额标准体系。进一步完善人均定额和实物定额相结合的定额体系，结合部门分类、单位工作量、占有资源、实际支出等制定科学、规范的基本支出定额标准。按照实事求是、区别对待的原则，进一步完善预算单位基本支出定额分类分档体系，对现行分类分档体系进行调整、优化，做到分类准确、分档清晰。二是加快推进项目支出定额标准体系建设。为满足项目支出预算管理需要，在对预算项目进行合理分类的基础上，

以项目支出范围、资产配置标准、资产消耗标准、业务工作内容标准等为主要对象，确定项目支出定额标准。三是建立定额标准动态调整机制。在深入分析预算单位经费保障水平和需求情况的基础上，逐步实现定额标准与政策变化、经济发展状况的联动，逐步完善单项定额标准，提高保障水平。

(2) 加强人员编制管理。完善人员编制与预算管理相结合的机制，严格按照单位性质和编制内实有人数核定人员经费和公用经费，对于临时聘用人员 and 超编人员经费一律不予安排。

(3) 进一步落实政府收支分类体系，调整完善有关规定，按经济分类编制部门预决算和政府预决算。

### 3. 积极推进预决算公开。

(1) 政府预决算公开。一是公开内容。将经本级人大或其常委会批准的政府预决算全部公开。除涉密信息外，将政府预决算全部细化公开到支出功能分类的项级科目。对政府预决算涉及的重要事项要做出说明。二是公开主体和时间。按预算法要求，各级财政部门在本级人大或其常委会批准后20日内公开本级政府预决算。

(2) 部门预决算公开。一是公开内容。除涉密信息外，所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算，包含本部门 and 所属单位的收支情况、财政资金安排和使用情况、机关运行经费安排和使用情况、政府采购情况、资产增减变化情

况以及本部门职责、机构设置情况，并对专业性较强的名词进行解释。除涉密信息外，应全部细化公开到支出功能分类项级科目，并逐步将部门预决算按基本支出和项目支出公开。“三公”经费预决算要随部门预决算一并公开，要按“因公出国（境）费”、“公务接待费”、“公务用车购置及运行费”分项公开，将“公务用车购置及运行费”细化公开到“公务用车购置费”和“公务用车运行费”，并对增减变化的原因进行说明。二是公开主体和时间。各预算资金主管部门应当在本级政府财政部门批复预决算后 20 日内公开本部门预决算。

对部门预决算公开过程中社会关切的问题，要规范整改、完善制度。各级财政部门要加强对本级各部门和下级财政部门预决算公开工作的指导和监督。

(3) 专项转移支付公开。一是公开内容。除涉密信息外，将经本级人大批准的本级预算安排的专项转移支付项目名称及预算安排情况、管理办法、分配结果，预算执行及决算情况予以公开。在此基础上，将本级预算安排的专项转移支付分地区公开。二是公开主体和时间。政府预算经本级人大批准后，各级财政部门负责在 20 日内将本级预算安排的专项转移支付项目名称和预算安排数额向社会公开。专项转移支付资金主管部门负责将资金管理办法、项目申报计划（或指南）、项目评审流程、评审结果公示、资金分配结果、

项目验收及绩效评价等相关信息向社会公开。

(二) 改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制。

1. 实行中期财政规划管理。

(1) 编制方式和内容。一是中期财政规划按照三年滚动方式编制。财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划，对总体收支和全面政策做好预判，再对影响较大的政策重点研究，逐步使政策制度定型，逐年更新滚动管理。中期财政规划对年度预算起到约束作用，年度预算编制必须在中期财政规划框架下进行。凡是涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划，都要与中期财政规划衔接。二是编制内容。中期财政规划的范围涵盖一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。具体包括现行财政收支政策及测算、问题分析、改革方案、改革后收支测算等。

(2) 启动时间及要求。按照国家要求，全省中期财政规划工作应于2015年启动，即在编制2016年预算时，要同时编制2016年—2018年财政规划。各级财政部门要主动加强与其他部门的沟通协调，做好中期财政规划与国民经济和社会发展规划、主体功能区规划以及其他专项规划的衔接，制定延续性政策要统筹考虑多个年度，不得一年一定。对于农业发展、教育科技、社会保障、医疗卫生等方面的重大政策，有关部门应会同财政部门建立中长期重大事项科学论证

机制。财政部门要加强财政数据信息管理、支出项目化管理和定额标准化体系建设，为规划编制提供必要的人员保障和技术支持。各部门要做好本部门、行业的规划，合理确定年度工作任务，及时提供部门基础信息和相关行业数据，为中期财政规划编制提供良好支撑。

## 2. 改进年度预算控制方式。

(1) 一般公共预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。审核政府预算要强化政策约束，各级政府向本级人大报告支出预算的同时，要重点报告支出政策内容。

(2) 落实先有预算后有支出的要求。根据预算法有关规定，各级政府、各部门、各单位的支出必须以经本级人大批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。各级政府依据法定权限做出决定或者制定行政措施，凡涉及增加或者减少财政收支的，应当在预算批准前提出，并在预算草案中做出相应安排。各级财政部门要严格按预算法和《决定》有关要求编制年度预算。

(3) 规范预算调整程序。预算执行中如发生需增加或减少预算总支出等预算调整事项，必须报经本级人大常委会审查批准。各级财政部门要进一步修订和完善财政资金管理相关规程，依法接受本级人大及其常委会的审查和监督。

## 3. 建立跨年度预算平衡机制。



根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要，建立跨年度预算平衡机制。各级财政一般公共预算执行如出现超收，要用于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、削减支出实现平衡。如采取上述措施后仍不能实现平衡，省级政府报本级人大或其常委会批准后增列赤字，并报财政部备案，在下一年度预算中予以弥补；市、县政府通过申请上级政府临时救助实现平衡，并在下一年度预算中归还。

各级财政政府性基金预算和国有资本经营预算如出现超收，结转下年安排；如出现短收，通过削减支出实现平衡。

### （三）加强财政收入管理，清理规范税收优惠政策。

#### 1. 加强税收征管。

（1）依法依规组织税收收入。各级税收征管部门要严格依照法律法规的规定组织税收收入，坚持“依法征收，应收尽收，不收过头税”的原则。进一步加强税收精细化管理，牢固树立税收精细化管理理念，探索精细化管理的方法，创新精细化管理手段，确保税收收入及时足额入库。

（2）建立税收收入考核体系。加强税收与经济指标的对比分析，研究税收收入与相关经济指标之间的变化规律，逐步建立与相关经济指标变化情况相衔接的税收收入考核体系。

（3）严格减免税管理。严格按照法律法规规定实施减免

税，坚决落实各项税收优惠政策，支持企业发展。严禁擅自出台税收先征后返等越权减免税政策。

## 2. 加强非税收入管理。

(1) 继续清理规范非税收入项目。各地区、各部门要严格按照法律法规设立和变更非税收入项目，清理现行项目和标准，减少或取消涉及民生、涉企业和涉农的不合理、不适应改革需要的行政事业性收费和政府性基金项目，降低收费标准。不得越权审批收费和基金项目、扩大征收范围、提高征收标准，国家和省已经宣布取消和停止征收的行政事业性收费项目不得擅自恢复或者继续收取。

(2) 依法组织非税收入。各执收单位要严格贯彻落实非税收入收缴改革工作要求，按照财政部门规定的非税收入收缴流程依法组织非税收入。要严格按照批准的项目和标准征收非税收入，不得擅自减收、免收、缓收，确需减、免、缓交的，按照法律法规从严履行审批手续。要强化非税收入项目、标准和征收方式的公开，财政部门要定期编制非税收入项目目录并向社会公布，对非税收入项目实行目录清单管理，目录清单之外的非税收入项目，一律不得执行。严禁违规调库、乱收费、乱罚款。

(3) 规范国有资源和国有资产有偿使用收入管理。加强土地、海域、矿产、水利等国有资源有偿使用收入的管理。对依法履行国有资源使用权招标、拍卖程序，实行市场化运

作，收入要严格按照国家有关规定上缴财政。行政事业和社会团体等单位国有资产处置收入（包括国有资产的出售、出租、置换、报废损残值变价等收入），以及用国有资产投资设立的企业整体或者部分产权（股权）转让、租赁经营等收入，均属于国有资产有偿使用收入，按照规定全额上缴财政。

（4）完善非税收入征收监管体系。各级财政非税收入管理部门负责非税收入的监管工作，要加强非税收入监管问题的研究和制度建设，推进非税收入管理的法制化进程，提升非税收入管理的法律效力。要组织财政、监察、审计、物价等部门，定期、不定期对各项非税收入管理情况进行监督检查，实现非税收入监管工作的经常化、规范化、制度化。进一步强化财政非税收入管理机构职能，上级财政部门要加强对下级财政部门的指导与监管，建立非税收入监管互查互检制度，研究制定非税收入监管措施。

### 3. 全面规范税收优惠政策。

（1）清理规范税收优惠政策。按照国务院清理规范税收优惠政策有关规定，部署我省税收优惠政策清理规范工作。

（2）做好政策清理后续工作。清理工作完成后，建立税收优惠政策备案审查、定期评估和退出机制，加强考核问责，严惩各类违法违规行爲，确保今后我省不出现违反国家法律法规的税收优惠政策。

#### （四）优化财政支出结构，加强结转结余资金管理。

##### 1. 优化财政支出结构。

（1）严格控制一般性支出。严格执行“约法三章”有关规定，对涉及政府性楼堂馆所、增加财政供养人员和“三公经费”支出从严控制。加强公务接待经费管理，控制公务接待经费开支标准和开支范围。按照国家规定的因公出国（境）经费开支标准审核经费，对突破因公出国（境）经费控制数的团组原则上不予安排经费。按照中央和省统一部署，积极推进全省公务用车改革工作，做好改革前后成本费用测算工作，合理确定补贴标准，有效配置公务用车资源，保障公务出行，降低行政成本。

（2）清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项。各级政府和部门制定的政策性文件或资金管理办法中有相关规定的，抓紧进行修订和完善，一般不采取挂钩方式。对重点支出根据推进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。

（3）逐步改变以收定支专项管理办法。结合国家税费制度改革和相关法律法规的调整，逐步取消城市维护建设税、排污费、探矿权和采矿权价款及矿产资源补偿费等专款专用的规定，统筹安排这些领域的经费。

##### 2. 优化转移支付结构。

(1) 进一步规范省对下一般性转移支付分配办法，增加一般性转移支付规模和比重。继续完善均衡性转移支付逐年增长机制，逐步增加均衡性转移支付规模，完善县级基本财力保障机制，增加对民族地区、贫困地区的转移支付。针对省对下各项财政转移支付的不同政策目标，在制定省对下转移支付补助政策时，落实国家关于建立财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制的有关要求。

(2) 清理整合专项转移支付项目。取消政策到期、政策调整、长期结余结转、绩效低下等已无必要继续实施的项目；结合事权和支出责任划分，将属于地方事务的项目，以及项目和金额相对固定、在各地区间调整幅度不大、具有基数性质的专项转移支付，划入一般性转移支付；对确需保留的项目，建立健全定期评估和退出机制，对其中目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的项目予以整合。

(3) 严格控制新设专项。依据法律、行政法规、国务院和省政府有关规定设立专项转移支付项目。新设立的专项应有明确的政策依据、政策目标、资金用途、主管部门和职责分工，并明确时限。市场竞争机制能够有效调节的事项不予设立专项转移支付。

(4) 规范专项转移支付资金分配和使用。一是专项转移支付应当分地区、分项目编制，对用于国家和省重大工程、跨地区跨流域的投资项目以及外部性强的重点项目，主要采

取项目法分配；对具有地域管理信息优势的项目，主要采取因素法分配。原则上一个专项对应一个资金管理办法。二是取消地方配套。除按照国务院和省政府规定应当由各级政府共同承担的事项外，安排专项转移支付时，不得要求下级政府承担配套资金。三是严格资金使用。除中央和省的委托事项外，专项转移支付不得用于机构人员经费和运转经费。

(5) 逐步取消竞争性领域专项转移支付。逐项梳理竞争性领域专项转移支付，采取有效措施，压减竞争性领域专项转移支付规模，直至取消。一是凡属“小、散、乱”、效用不明显以及市场竞争机制能够有效调节的专项应坚决取消；对因价格改革、宏观调控等配套出台的竞争性领域专项，应明确执行期限，到期取消。二是结合国家税收优惠政策替代部分竞争性领域专项相关改革进程，对可以通过税收优惠政策取得类似政策效果的，相应取消竞争性领域专项。三是探索实行基金管理 etc 市场化运作模式。对保留的具有一定外部性的竞争性领域专项，控制资金规模，突出保障重点，逐步研究改变行政性分配方式，引入无偿变有偿、直接变间接，如政府股权投资、建立创业投资引导基金和产业基金等市场化运作模式。少数不适合实行基金管理模式的，也应避免采取事前补助、直接补助的方式，而主要采取贴息、担保补贴等间接补助方式。

### 3. 加强结余结转资金管理。

(1) 建立结余结转资金定期清理机制。对确需继续保留的财政结转资金，要及时下达至本级有关部门和下级财政；对无法支出、无需支出以及连续两年未用完的财政结转资金和部门结余资金要及时收回总预算，统筹用于经济社会发展亟需资金支持的其他支出，或用于补充预算稳定调节基金。

(2) 建立预算编制与结余结转资金管理相衔接的约束机制。对结余结转资金长年居高不下、使用不力的部门，相应减少安排其预算；科学、合理、细化预算编制，提高年初预算到位率，从源头上控制结余结转规模。

上级财政部门要切实承担管理责任，督促和指导下级财政部门清理压缩结余结转资金，把压缩结余结转资金作为支出进度考核和财政管理绩效综合评价的重要内容，进一步完善相关考核机制。各市也要参照中央和省做法，建立健全考核制度，形成各方齐抓共管的长效机制。

#### 4. 加强政府购买服务资金管理。

(1) 政府购买服务资金列入财政预算。按照以事定费原则，政府购买服务所需资金从部门预算经费或经批准的专项资金等既有预算中统筹安排。《辽宁省政府向社会力量购买服务指导目录》(辽财综〔2014〕531号)所列项目，凡适合社会力量承担的，原则上都要实行政府购买服务。

(2) 政府购买服务方式可以灵活多样。按照方式灵活、程序简便、竞争有序、结果评价的原则，对符合政府采购竞

争性条件的，统一纳入采购程序，通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价、单一来源采购等方式确定承接主体；对具有特殊性、不符合竞争性条件的，可以采取委托、特许经营、战略合作等方式进行购买。

(3) 建立健全购买服务信息平台。要通过政府门户网站、政府采购网站等信息平台，及时向社会公开政府购买服务相关信息，提高政府购买服务的透明度、公正性和规范性。

(4) 加强政府购买服务工作的绩效管理。建立健全由购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制，强化部门支出责任，控制公共成本，节约社会资源，提高财政资金使用效益和服务项目质量。

#### (五) 加强预算执行管理，提高财政支出绩效。

##### 1. 做好预算执行工作。

各级政府要强化支出预算执行管理，集中有限的资金用于稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等重点领域和环节，提高财政资金使用效益。

(1) 硬化预算约束。在科学、合理、细化编制预算的基础上，年度执行中严格按照年初人大批准预算执行，除救灾等应急支出通过动支预备费解决外，一般不出台增加当年支出的政策，一些必须出台的政策，通过以后年度预算安排资金，努力实现预算未安排事项一律不再支出。规范预算变



更，各部门、各单位的预算支出要按照预算科目执行，不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金需要调整的，要严格按照财政部门规定程序办理。

(2) 加快支出预算执行进度。一是财政部门要会同资金主管部门及早拨付年初预算已经确定的项目，及时做好代编预算资金细化分配方案、指标下达和资金拨付工作。年初代编预算要在6月30日前下达并拨付使用，9月30日前仍未下达并拨付使用的，除据实结算项目外，财政部门要收回总预算统筹用于其它急需项目或补充预算稳定调节基金；对于上级转移支付，要在收到上级指标文30日内下达。二是建立健全预算执行通报和考评机制，调动各方积极性，加快支出进度，尽快形成实际支出。各级财政部门要按照《关于印发辽宁省预算支出进度考核办法的通知》(辽财预〔2014〕486号)有关规定，做好支出进度考核工作，并将考核结果与对下转移支付补助挂钩。

(3) 做好提前告知转移支付指标下达工作。对于中央提前下达的转移支付资金，除需由省本级直接安排的支出和中央指标下达较晚的转移支付资金外，其余部分全部提前下达至市(县)；对省级自有财力安排的转移支付资金，将按因素法分配且金额相对固定的转移支付提前下达的比例逐步提高到90%。按照预算法有关要求，中央财政于9月30日前将下一年度转移支付指标提前下达至省，县级以上财政部门

应当于11月30日前将下一年度转移支付指标提前下达至下级财政。各级财政部门要加强监督检查，确保下级财政部门将上级财政提前下达的转移支付指标全额编入下一年度年初预算，并准确列入相关收支科目。

## 2. 规范国库资金管理。

(1) 全面清理整顿财政专户。各地一律不得新设专项支出财政专户，除财政部审核并报国务院批准予以保留的专户外，其余专户在2年内逐步取消。

(2) 规范权责发生制核算。严格权责发生制核算范围，控制核算规模。各级财政除国库集中支付年终结余外，一律不得按权责发生制列支。按国务院规定实行权责发生制核算的特定事项，应当向本级人大常委会报告。

(3) 加强借垫款管理。全面清理已经发生的财政借垫款，应当由预算安排支出的按规定列支，符合制度规定的临时性借垫款及时收回，不符合制度规定的借垫款限期收回。各级财政严禁违规对非预算单位及未纳入年度预算的项目借款和垫付财政资金。对符合规定且确需借款的，应报经同级人民政府常务会议批准同意后办理借款手续。

(4) 全面清理财政暂存事项。对借入款项要及时归还资金，对暂收及应付款项要及时清理转账。

(5) 加强国库管理和监督。各级政府应当加强对本级国库的管理和监督，按照国务院的规定完善国库现金管理，合

理调节国库资金余额。

### 3. 健全预算绩效管理机制。

(1) 全面推进预算绩效管理工作。健全预算绩效管理约束激励机制，将预算绩效管理工作纳入省政府对省直部门和各市年度工作考核范围，提高省直部门和市以下政府对推进预算绩效管理工作重要性和紧迫性的认识，强化支出责任和效率意识。逐步扩大预算绩效管理覆盖面，到2015年，实现省直部门、省本级各类财政资金预算绩效管理全覆盖，各市全面建立全过程预算绩效管理体系。

(2) 拓展绩效评价范围。2014年起，开展省直部门整体支出管理绩效综合评价，促进部门更好地履行职责。尝试对重大财政政策开展绩效评价，促进完善决策程序，提高决策质量。

(3) 强化绩效评价结果应用。绩效评价结果要及时反馈被评价单位，督促整改。预算绩效管理工作情况和绩效评价结果报送同级政府，为其决策提供依据。完善评价结果与预算安排相结合机制，绩效评价结果好的优先安排，绩效评价结果差的，原则上不予安排或调减预算。加强预算绩效信息公开，将绩效目标、评价结果等信息逐步向社会公开，接受社会监督。

### 4. 建立权责发生制的政府综合财务报告制度。

认真贯彻落实国家政府综合财务报告制度改革方案，按

照国家制定的政府综合财务报告和政府会计标准体系，规范组织政府综合财务报告编制工作。待条件成熟时，将政府综合财务报告向本级人大或其常委会报告。将政府综合财务报告主要指标作为考核各级政府绩效的依据，逐步建立政府综合财务报告公开机制。

#### 5. 提高政府采购预算执行效率。

严格执行《中华人民共和国政府采购法》，所有使用财政性资金及其配套资金采购货物、工程和服务的支出都要编制政府采购预算，并细化预算品目。加快政府采购预算执行。对于年初部门预算下达的政府采购预算，要于当年10月31日前完成付款；对于年度执行中追加的政府采购预算，原则上在指标下达90天内完成付款。

### （六）规范地方政府债务管理，防范化解财政风险。

#### 1. 建立规范的地方政府举债融资机制。

（1）明确债务举借权限。明确划清政府与企业界限，政府性债务通过政府及其部门举借，不得通过企事业单位等举借。建立健全政府性债务规模控制制度，实行债务限额管理。省级政府可在国务院批准的限额内适度举借债务，市县级政府需举借债务的由省级政府代为举借，举借债务须报同级人大或其常委会批准。

（2）规范债务举借方式。地方政府举借债务采用地方政府债券方式。各级政府对其举借的债务负有偿还责任，省以

上政府实行不救助原则。没有收益的公益性事业发展需举借一般债务的，通过发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还；有一定收益的公益性事业发展需举借专项债务的，通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。积极通过发行地方政府债券置换存量债务，降低利息负担，优化债务结构。

(3) 加强政府或有债务监管。剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。新发生或有债务，要严格限定在依法担保的范围内，并根据担保合同依法承担相关责任。要加强对或有债务的统计分析和风险防控，做好相关监管工作。

(4) 积极推进政府与社会资本合作模式。认真贯彻落实党的十八届三中全会精神，积极推广使用政府与社会资本合作模式，加强能力建设，强化组织保障，积极推介项目，认真履行政策制定、项目储备、业务指导、项目评估、信息管理、宣传培训等职责，积极拓宽城镇化建设融资渠道，完善财政投入和管理方式。

## 2. 对地方政府债务实行分类管理。

(1) 建立健全债务预算管理制度。将一般债务和专项债务分别纳入预算管理。其中，一般债务收支纳入一般公共预算管理，专项债务收支纳入政府性基金预算管理，政府与社会资本合作项目中的财政补贴等支出按性质纳入相应政府预

算管理。

(2) 积极清理处置存量债务。按照财政部部署，积极开展存量债务清理及甄别工作，经财政部和国务院批准同意后，锁定一般债务、专项债务及或有债务余额。认真做好存量债务处置工作，明确偿债资金来源，合理确定债务偿还化解目标，加大对到期政府性债务偿债资金安排力度，切实履行偿债责任。

### 3. 严格限定债务资金用途。

按照规定用途使用政府性债务资金，举借债务用于公益性资本支出或归还存量债务，不得用于经常性支出，不得违规投入资本市场或用于楼堂馆所建设，不得违反国家产业政策投向高耗能、高污染、产能过剩行业以及低水平重复建设项目等。

### 4. 加强债务风险监控和预警。

认真做好政府性债务统计分析工作，全面反映债务规模、来源结构和风险状况，为各级政府科学决策提供依据。财政部门及时向各地区通报财政部发布的债务风险预警结果，积极采取措施降低债务风险。列入风险预警范围的债务高风险地区，立即全面查找和整改管理问题，制定债务风险化解方案，限期改善债务指标，严防出现债务危机；债务风险相对较低的地区，审慎举借新债，严格控制债务余额的规模。

## 5. 完善债务管理考核和问责机制。

积极明确责任落实，将规范和加强政府性债务管理列入领导干部经济责任审计范围和政绩考核体系，并将政府主要负责人作为政府性债务管理工作的第一责任人。对于脱离实际过度举债、违规举债或担保、不按规定使用和偿还债务、恶意逃废债务、对债务风险处置不力的，要严肃追究相关责任。加强对各市政府关于债务管理情况的绩效考评，完善考核方法，强化对各级政府合理举债、防范风险的监督约束力度。

### （七）规范理财行为，严肃财经纪律。

#### 1. 坚持依法理财，主动接受监督。

要严格执行财经法律法规，依法行使行政决策权和财政管理权，完善预算批复和报告备案制度，自觉接受人大监督。建立和完善政府决算审计制度，规范专项审计程序，加强审计监督。加大预决算信息公开力度，增强政府理财工作的透明度，减少政府自由裁量权，推动政府和社会公众在政务信息公开领域的良性互动，增强社会公众监督。

#### 2. 健全制度体系，规范理财行为。

（1）健全制度体系。要结合国务院《决定》和我省实施方案的有关要求，完善制度建设。省以上出台关于加强预算管理相关制度、办法等政策文件后，各地要结合实际，制定符合本地区财政预算管理改革方向、科学可行的实施方案，

保障改革操作环节有章可循。

(2) 按要求编报预决算。严格按照规范的程序和要求编报预决算，按规定的用途拨付和使用财政资金，预决算编报都要做到程序合法、数据准确、情况真实、内容完整。

### 3. 严肃财经纪律，强化责任追究。

各地区、各部门要严格遵守财经纪律，规范财政秩序。各级政府要对本地区各部门财经纪律执行情况进行全面检查，通过单位自查、财政部门和审计机关专项检查，及时发现存在的问题。对检查中发现的虚报、冒领、截留、挪用、滞留财政资金以及违规出台税收优惠政策等违规违纪问题，要依法依规坚决查处，对有关责任人员要追究责任。同时，要深入分析财经违法违纪问题产生的原因，强化源头控制，建立健全严肃财经纪律长效机制。

## 三、加强组织保障工作

### (一) 建立健全工作机制。

各级政府、各部门要统筹负责本地区、本部门预算管理制度改革工作。要建立“一项工作、一名领导、一套班子、一抓到底”的工作推进机制，按照工作推进时间表和任务完成时限，制定完成各项工作任务的主要措施，倒排工期，以目标倒逼进度，提高工作效率，确保按要求、按时限完成改革任务。

### (二) 落实工作责任。



各地区、各部门要高度重视，切实履行责任，按照实施方案的具体事项，强化工作责任落实，将目标任务逐项逐条细化分解，制定工作任务分解书，实行定岗、定责管理，在明确牵头单位的基础上，将责任落实到具体单位、具体责任人，构建横向到边、纵向到底、衔接紧密、责任清晰的责任执行链条。

### （三）加强宣传督导。

财政部门要加大对下指导和培训力度，做好相关政策解读。强化宣传舆论引导，妥善回应各方关切，为深化预算管理制度改革营造良好的社会环境。要建立预算管理常态化督查机制，及时通报预算管理督查结果，健全责任倒查、问效问责制度，确保全省预算管理制度改革稳步、有序推进。

---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，沈阳军区政治部，省军区，省纪委，省法院，省检察院，省各人民团体，国家机关驻省直属机构，各新闻单位。

---

辽宁省人民政府办公厅

2014年12月31日印发

---

