

推进财政资金统筹使用方案

为全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，落实国务院决策部署，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，按照预算法和国务院有关规定，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，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，也是用足用活积极财政政策的关键举措。

（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。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。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。

全面统筹。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。

分层推进。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。

远近结合。既要立足当前，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，把盘活的资金统筹安排使用；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。

改革创新。既要善于总结和推广已有的成功经验和做法，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。

依法依规。既要严格按照预算法及有关法规规定，推进财政资金统筹使用；又要对地方先行先试予以必要授权，推动修改相关的预算资金管理办法。

二、具体措施

（一）推进项目资金的统筹使用。

做好项目前期准备。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，确保预算一旦批复或下达，资金就能实际使用。

加快项目预算批复和下达。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，项目跨年度实施的，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。

加强项目库管理。发挥项目库的基础支撑作用，对没有进入项目库的项目一般不得安排预算；规范项目设置，做细做实项目库，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；实施项目全周期滚动管理，逐步完善项目退出机制。

（二）推进重点科目资金的统筹使用。

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。

加快推进科技资金优化整合。建立公开统一的国家科技管理平台，加快推进将目前分散在各部门实行公开竞争方式的科技计划（专项、基金等），优化整合为国家自然科学基金、国家科技重大专项、国家重点研发计划、技术创新引导专项（基金）、基地和人才专项等五类。

推进教育资金优化整合。按照事权与支出责任相匹配的原则，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。

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，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、生态恢复保护等六类进行统筹整合。

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、扶贫开发等六类，突出创新涉农资金管理使用机制。

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、医疗服务等三类。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。

推动修订重点支出挂钩相关法律。推动尽快修订重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项的相关规定，对相关领域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。

（三）推进部门资金的统筹使用。

推进统一预算分配权。对中央基建投资、中央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。对中央基建投资、中央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。对少量的中央基建投资、中央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。

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。严格控制每个部门管理的专项资金项目个数，在调整优化政府支出功能分类科目的基础上，项级科目下一般不再拆分成不同的专项资金。

推进跨部门资金的统筹使用。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规定分别列入各自部门预算，减少部门间横向分配资金。

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 workflows，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。

（四）推进政府预算体系的统筹协调。

加大政府性基金预算转列一般公共预算的力度。完善政府预算体系，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，三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

变现收入等五项基金转列一般公共预算。上述基金转列后，支出仍主要用于或专项用于安排相关支出，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。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。对政府性基金预算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。

推进国有资本经营预算与一般公共预算的统筹协调。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相关改革成本支出、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。

推进专项收入统筹使用。三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，相应推动修改法律法规，对相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。

（五）推进跨年度预算的统筹协调。

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，省级以上政府可以在报同级人大或其常委会批准后增列赤字实现平衡，市、县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。

编制三年滚动财政规划。对未来三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五年规划纲要及相关专项规划、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。

加快推进重点领域三年滚动财政规划。在水利投资运营、义务教育、卫生、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。

编制部门三年滚动财政规划。加强部门预算总量约束，在编制2016年部门预算时，同步编制中央部门2016-2018年滚动财政规划。

国民经济和社会发展五年规划纲要及相关专项规划、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。

（六）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。

清理压缩政府性基金和专项收入。结合投融资体制改革和政府职能转变，取消政策效应不明显、不适应市场经济发展的政府性基金和专项收入项目。归并征收对象相同、计征方式和资金用途相似、重复设置的政府性基金和专项收入项目。结合税制改革，依法将具有税收性质的政府性基金和专项收入改为税收。对决定取消、归并、调整的政府性基金，及时推动修订相关法律法规。

实行目录清单管理。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。

从严控制设立收入项目。一般不新设政府性基金和专项收入项目，如有必要筹集收入或调节经济行为，主要依法通过税收方式解决。个别需要新设立政府性基金或专项收入项目的，应有明确的法律、行政法规依据或经国务院批准，并明确征收期限。

（七）推进财政存量资金的统筹使用。

贯彻落实国务院关于盘活财政存量资金的各项要求，全面盘活结转结余资金、预算稳定调节基金、预算周转金等各类存量资金。

推进结转结余资金的统筹使用。对结余资金和连续两年未用完的结转资金，一律收回统筹使用。对不足两年的结转资金，要加快预算执行，也可按规定用于其他急需领域，不需按原用途使用的，应按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。地方各级财政除国库集中支付结余外，一律不得按权责发生制列支，已按权责发生制核算的存量资金，要结合当前财政经济形势在两年内使用完毕。

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%。

建立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，按一定比例相应核减其下年公用经费或项目支出规模。

（八）推进预算编制和预算执行的统筹协调。

统筹协调预算编制和预算执行工作，既要加强预算编制管理，提高预算编制的科学性和准确性，为预算执行打好基础，又要加强预算执行管理，加快预算执行进度，为预算编制提供重要参考。

严格控制代编事项，按照预算法和国务院的规定，细化预算编制，提高年初预算到位率。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，中央将对地方的转移支付预计数提前下达地方，地方应足额编入本级预算，并及时组织实施。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。

（九）推进债务资金的统筹使用。

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，由地方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。

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，可以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。

（十）推进转移支付资金的统筹使用。

优化转移支付结构。属于中央事权的，尽可能由中央本级支出安排，中央直接实施，并加强对项目遴选和执行的控制；属于地方事权的，由地方承担支出责任，中央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、项目确定权交给地方，中央侧重加强监管。

清理整合专项转移支付。对目标接近、资金投入方向类同、资金管理方式相近的专项转移支付予以整合。对整合后的专项转移支付，应逐项制定统一的资金管理办法，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。

探索专项转移支付分配新方式。对保留的具有一定外部性的竞争性领域专项资金，逐步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。

推动地方先行先试。通过对地方予以必要授权或修改相关预算资金管理办法，允许地方政府在推进财政资金统筹使用方面先行先试。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，结合本级安排的相关专项情况，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。

三、组织保障

（一）建立统筹协调机制。各地区、各部门要高度重视，加强组织领导，切实抓好工作落实。国务院有关部门要发挥带头作用，积极作为、主动配合。财政部要密切关注相关工作进展情况，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。

（二）建立信息定期统计机制。各地区、各部门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，并及时报送财政部。

（三）建立健全责任追究机制。建立健全考核指标，对未按规定完成的，要严肃追究相关部门和人员的责任。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。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、审批等环节相关部门和人员的责任。

（四）建立信息公开机制。除法定涉密信息外，中央和地方所有部门预决算都要公开，全面接受社会监督。