



淮南市人民政府办公室关于进一步加强 财政资金管理制度建设的实施意见

淮府办〔2016〕55号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实《安徽省人民政府办公厅关于进一步加强财政资金管理制度建设的指导意见》（皖政办〔2016〕29号）精神，发挥制度建设在财政资金管理中的基础性和支撑性作用，切实把财经纪律挺在前面，增强财政制度刚性，保障财政资金安全，提高财政资金绩效，经市政府同意，现提出如下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府和市委、市政府关于加强财政资金管理的决策部署，遵循财政管理制度建设全覆盖的总体要求，突出公示、监督、处理三大重点，填补空白、细化举措、注重公开、压实责任，着力构建全面规范、公开透明的管理机制，不断提高财政资金管理的针对性、操作性和实效性。

（二）基本原则



——坚持问题导向，实行全覆盖。认真落实市委、市政府推进制度规范全覆盖要求，全面梳理查找财政资金管理存在的薄弱环节，围绕财政资金使用到哪里、制度跟进到哪里，问题出现在哪里、制度完善到哪里，进一步健全覆盖资金使用各流程、环节和层级的制度链条和制度体系。

——坚持改革创新，提高绩效水平。正确处理政府与社会之间关系，围绕制度设计科学性、制度执行绩效性、制度监督约束性，健全资金使用流程管控机制，完善绩效评价管理制度，创新资金投入方式，建立“制度+科技”防控机制，提升财政资金管理制度的有效性。

——坚持立根固本，建立长效机制。围绕全程留痕、全程公示、全程监督，强化制度顶层设计、统筹规划，突出公开透明、动态完善、长效管理，健全设立审批、分配审核、公开公示、监督检查等配套制度和实施细则，提高财政资金管理制度的针对性。

——坚持权责匹配，严格责任追究。围绕过程可倒查、责任可追究，细化量化财政资金监管的责任主体，明晰责任到岗到人，严格考核督查，严格责任追究问责，形成分级管理、分级负责、齐抓共管的工作格局，切实保障财政资金管理各项制度落到实处。



二、加强财政资金制度建设的主要内容

（一）严格财政资金设立审批

1. 严格立项审批。各级要严格控制新设财政专项资金，各部门不得申请设立市场机制能够有效调节的、不属于本部门职责范围的、不属于本级事权或共同事权的专项资金。确需设立的财政专项资金，必须向同级政府或同级政府财政部门申请立项，经同级财政部门审核后报同级政府审批，并列入专项资金清单目录，实行动态管理。

2. 加强立项评审。各级各部门要建立新设财政专项资金立项评审机制，通过第三方评估、预算评审论证等方式科学论证。凡未经评审论证的，新设专项资金立项申请一律不得提交同级政府会议研究，一律不得安排预算资金。

3. 完善评估退出。各级各部门要建立财政专项资金定期评估和动态退出机制，对政策目标完成、巡视巡察发现重大问题、支持方向重合、绩效评价不合格等财政资金，经同级财政部门审核，报同级政府审批后，予以撤销或调整。

（二）严格财政资金分配管理

4. 规范资金分配办法。各级各部门要建立规范化、标准化、透明化的资金分配制度，一般性转移支付原则上采取因素法、公式化分配，专项资金原则上采取因素法分配，确需采取项目法分



配的，要积极采取竞争性分配方式，择优确定支持对象。

5. 创新财政投入方式。各级各部门要围绕重点领域，创新PPP模式、产业基金、购买服务、风险补偿、保险保费补贴、民办公助、公建民营等投入方式，积极推进先建后补、以奖代补等后补助方式；要制定发挥财政资金杠杆作用考核办法，引导更多社会资本投入。

6. 分项完善管理制度。各级各部门要分项（分类）制定专项资金管理办法，未制定资金管理办法的不得分配资金，逾期未制定的取消对应项目。对多个部门管理、多个渠道安排的项目资金，要制定统一的资金管理办法，实行统一的资金分配方式。对纳入支持贫困县统筹整合使用的财政涉农资金，市、县级有关部门要及时修订完善各项制度，取消限制资金统筹整合使用的相关规定；贫困县要制定统筹整合使用财政涉农资金具体办法，明确部门分工、操作程序、资金用途、监管措施。

（三）严格财政资金审核拨付

7. 建立资金申报身份识别制度。各级各部门要建立“制度+科技”的资金申报身份识别制度，凡补助到企业的，一律要求企业提供法人组织机构代码，通过涉企项目资金管理系统申报；凡补助到个人的，一律要求个人提供居民身份证信息，做到发放精准、对象真实、数据可查。



8. 建立资金审核联审机制。各级要落实财政资金部门联审机制，对补助对象需要多部门联合认定的或通过多个部门获得同类补助的，建立相关部门参与的联审会审制度，提高补助对象审核认定的精准度。要建立信息联审机制，综合运用财政涉企项目资金管理系统等信息化手段，对补助对象工商信息、税务信息、外贸信息等进行联审比对，杜绝多头申报、虚假申报、违规申报等现象。

9. 建立申报审核台账。各级各部门要按照申报审核全程留痕的要求，健全项目资金申报审核台账，清晰记录所有流程的审核负责人、经办人的审核意见，申报审核资料原则上长期归档保存，以备核查。

10. 规范财政资金账户管理。严格预算单位账务管理，进一步加强制度建设，堵塞制度漏洞。完善财政资金拨付程序，加快项目资金支出进度。加强银行账户管理，各级行政事业单位开立、变更、撤销银行账户，实行财政审核、备案制度，规范发票使用和现金管理。将“小金库”治理工作纳入财政部门日常监管范围和审计监督范围，坚持常抓不懈，常年接受群众举报，做到有举报必受理，有违纪必查处。压实部门单位主体直接责任，加强相关部门之间相互沟通和协调，实现“小金库”案件核查和处理的有效衔接，探索建立“小金库案件查处信息共享平台”。严格责



任追究，对私设“小金库”行为实行“零容忍”。

（四）严格财政资金绩效管理

11. 完善绩效目标管理。建立健全财政项目资金绩效评价指标体系，按照“花钱要有效、无效必问责”原则，项目资金预算编制同步申报绩效目标、同步审核绩效目标、同步批复绩效目标。

12. 完善绩效评价制度。根据“谁用款、谁负责”的原则，推进部门绩效自评全覆盖。完善第三方绩效评价机制，引入社会力量开展绩效评价，分类分项制定财政项目资金绩效评价实施细则，将绩效管理范围覆盖到各级预算单位和所有财政资金。

13. 严格绩效评价结果运用。对资金管理制度不健全、无责任落实机制、无项目资金支出台账、审计反映突出问题的，要根据绩效评价结果，采取暂缓拨付资金、减少预算安排、撤销调整项目、移交纪检监察机关等方式严肃处理，促进财政资金高效使用。

（五）严格财政资金公开公示

14. 推进财政资金全程公开。除涉密信息外，财政资金要做到预算、分配、监督全过程公开，各级财政部门要主动公开政府预决算、资金管理办法、资金分配结果、绩效评价办法等信息。主管部门要主动公开部门预决算，逐项公开项目申报指南、项目管理办法、项目分配结果、绩效评价情况等信息。审计、监察部



门要依法公开财政资金审计结果、巡视巡查情况等信息。

15. 加强财政资金分级公示。深入推进村级财务公开，所有分配到乡村的财政资金，实行县乡村三级公示制度，同步公开资金制度、分配结果等信息，做到分配到哪里、公开到哪里；贫困县在本地政府门户网站和主要媒体公开统筹使用的涉农资金来源、用途和项目建设等情况，并实施扶贫项目行政村公示制度，接受社会监督。实行“墙上+网上”公示管理，财政资金在乡镇服务大厅、村务公示栏等固定场所常态化公示的基础上，同步通过部门网站、政务微博微信等渠道网上公示，原则上不得低于3年，方便社会公众查询。

16. 细化财政资金公示内容。对涉农补贴类财政资金，公示补贴种类、补贴标准、补贴依据、补贴对象、补贴金额、监督电话等重要信息；对补助到企业或其他补助到个人的财政资金，每年通过资金申报身份识别系统集中审核后，汇总公示政府补助资金总额、补助项目、补助标准等重要信息；对工程项目类财政资金，公示项目名称、批复文件、建设内容、资金来源、建设地点、受益范围、管护责任等重要信息。

（六）严格政府债务资金管理

17. 规范政府举债融资管理。加快建立以政府债券为主体的举债融资机制，政府债务只能通过政府及其财政部门举借，不得



通过企事业单位等举借。严禁县区（园区）通过财政违规担保和采取保底承诺、回购安排、明股实债等形式变相举借政府债务，防止 PPP 模式异化走偏造成新的政府债务。

18. 强化限额管理和风险预警管理。各县区政府债务规模实行限额管理，举债不得突破批准的限额。要严格控制新增债务，高风险地区必须制定中长期债务风险化解规划，积极采取措施，逐步降低风险。要定期向社会公开政府性债务及其资金使用情况，自觉接受社会监督。

19. 完善政府债务监督考核机制。将政府性债务管理纳入政府目标管理绩效考核，纳入对县区和有关部门主要负责人的经济责任审计范围。建立对违法违规融资和违规使用政府性债务资金的惩罚机制，对脱离实际过度举债、违法违规举债或担保、违规使用债务资金、恶意逃废债务等行为，追究相关责任人责任。

（七）严格财政资金监督

20. 加强财政资金全程监督。将所有财政资金全部纳入财政监督和审计监督范围，对重点部门、单位和重大专项资金实行定期轮审制度，实现财政资金立项、审核、分配、使用、绩效情况全程监督。将财政资金管理和使用各个主体纳入财经纪律监察范围，增强财政资金监督威慑效果。实行乡镇财政财务互审全覆盖制度，重点加强征地拆迁补偿款、惠农补贴发放、扶贫资金使用、



村级财务监管等互审监督。

21. 强化基层财政资金监管。进一步健全完善财政资金“村财乡管、乡财县管”制度，村级集体所有资金收支账目，由乡镇统一管理，村级开支实行报账制，依法委托乡镇全程监督；乡镇财政资金使用，由县财政统一管理，并动态监控，构建相互制约的有效监督机制。健全乡镇财政内控制度，落实不相容岗位分离、财务会计岗位交流管理，实行村民民主决策，强化财政资金的监督约束。

22. 严格津贴补贴政策执行。开展津贴补贴发放管理专项整治，严格执行中央规范津贴补贴政策，严肃津贴补贴发放纪律，建立健全津贴补贴发放管理长效机制，认真做好规范津贴补贴工作。进一步规范市直机关一次性工作奖励，对现行工作奖励项目进行全面清理规范，进一步压缩奖励项目，规范奖励发放程序，强化财务管理。

23. 建立举报奖励制度。各级政府要创新财政资金监督方式，畅通监督渠道，探索建立举报人奖励制度，鼓励群众对财政资金管理使用的违法违纪行为进行举报，举报属实的，给予一定奖励。

（八）严格财政资金考核问责

24. 压实财政资金管理责任。财政部门 and 主管部门承担财政资金管理制度建设责任，主管部门承担资金管理制度细化分解责



任，财政资金使用部门承担资金管理制度执行落实责任，财政部门 and 审计部门承担资金管理制度监督责任，监察机关承担资金管理制度执行过程中违规违纪行为的执纪问责责任。对财政资金使用过程中违规违纪行为，资金使用部门主要领导、分管领导、经办人员依法承担责任。

25. 构建财政资金考核制度。将财政资金制度建设和执行情况纳入各级领导班子和领导干部综合考核评价体系，突出财政资金制度建设和执行责任的考核管理，做到全流程、全层级、全领域考核全覆盖。

26. 加大违法违纪违规问责力度。保持制度执行问责高压态势，对发现的问题特别是私设“小金库”、违规发放津贴补贴，以及民生、扶贫等重点领域违法违纪违规问题，依法依规从严处理。建立专项资金管理领域信用负面清单制度，对骗取套取挪用财政资金等违规使用财政资金的单位和个人，一律追缴违法违规套取的财政资金，并纳入资金审核身份识别系统，以后年度原则上不得再申请相关资金；对违反财政资金管理制度的主管部门，取消相应项目或压减下年度预算。坚持既问责事、又问责人，落实“一岗双责”要求，严格根据《中华人民共和国预算法》《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定，依法依规对主要领导、分管领导和具体经办人员分别问责；涉嫌犯罪的，及时移交司法



机关处理。

三、强化财政资金制度建设保障措施

（一）强化组织领导。各级各部门要以高度的责任感、紧迫感和改革创新精神，强力推进财政资金制度建设，做到用制度管钱、管人、管事、管权。各级各部门主要负责人要将财政资金制度建设作为当前和今后的重要任务，作为严肃财经纪律、源头预防腐败的主要抓手，切实加强组织领导，有力有序有效推进财政资金制度建设，确保取得实效。

（二）强化协调配合。财政、审计和监察部门要强化统筹协调，合力推进财政资金制度建设。财政部门要加强对制度建设的指导，审计部门要加强对制度执行的审计监督，监察机关要加强对制度执行过程中违纪违规行为的执纪问责，保障财政资金制度建设、制度执行、制度监督规范化、长效化。

（三）强化信息报送。各县区（园区）要将财政资金管理制度建设情况，以及本级国库库款余额、政府融资举债规模、政府融资成本、财政风险隐患及防范措施等情况，每半年开展1次分析评估，形成材料报市政府或相关部门备案。

（四）强化奖优罚劣。建立激励约束机制，对财政资金管理制度缺失、执行不严格导致财政资金管理出现严重问题的县区及市有关部门和单位，相应收回上级安排的有关项目资金；对财政

资金管理制度健全、执行到位、资金绩效较优的县区及市有关部门和单位，适当统筹安排奖励资金。

（五）强化细化落实。各县区（园区）和市有关部门要根据本意见要求，结合各自工作职责，制定加强财政资金管理的具体实施办法和操作规程，及时清理清除与本意见不相符的制度规定，确保财政资金管理制度有效落实。

淮南市人民政府办公室

2016 年 7 月 21 日