

惠州市发电

中共惠州市委办公室
发电单位 惠州市人民政府办公室

邱伟泽
签批盖章 吴献民

等级 加急·明电 惠市委办发电〔2018〕76号 惠机发 号

中共惠州市委办公室 惠州市人民政府办公室 印发《关于深化市级预算编制执行监督 管理改革的实施意见》的通知

各县（区）党委、人民政府（管委会），市直和驻惠各副处以上单位：

《关于深化市级预算编制执行监督管理改革的实施意见》业经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共惠州市委办公室
惠州市人民政府办公室

2018年10月29日

共 页

关于深化市级预算编制执行监督管理改革的实施意见

为贯彻落实党的十九大关于建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理的精神，根据预算法等规定，参照《中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅印发〈关于深化省级预算编制执行监督管理改革的意见〉的通知》（粤办发〔2018〕17号），结合我市实际，现就深化市级预算编制、执行和监督管理改革提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，严格执行预算法等规定，以加快建立现代财政制度为目标，以依法依规、简政放权、绩效导向、风险防控为原则，以财政预算管理“放管服”改革为抓手，促进市财政部门和市业务主管部门转变职能、聚焦主业、协同高效，提升财政资源配置效率和使用效益。

（二）目标任务。转变财政管理重心，从全流程预算管控转变为聚焦预算编制、放开预算执行、强化预算监管。转变部门权责配置，从预算管理权责交叉转变为权责明晰、各负其责。精简财政资金和项目审批事项，改进审批效率。精简预算执行

流程,加快预算执行进度。提高各方积极性,充分发挥各县(区)各部门推动改革发展的主观能动性。提高财政资金使用效益,推动全市经济社会高质量发展。

二、主要措施

(一)明晰预算管理权责

科学划分和落实预算编制、执行和监督各环节权责,进一步压实各方责任。

1. 市财政部门

聚焦预算编制和严格预算监管,负责组织总预算收支平衡及总预算执行,不直接参与具体项目审批等事务。

2. 市业务主管部门

全面负责本部门预算执行,制定分管资金分配使用计划,承担预算执行主体责任,对预算执行进度、资金使用绩效、安全性、规范性负责。

(二)科学精准编制预算

加强财政预算统筹编制,强化部门预算编制作用。落实预算编制与中央、省和市政策紧密衔接,关注长远的经济、社会、生态效益。发挥中期财政规划对年度预算的指导和约束作用,以三年、五年甚至更长的周期统筹规划部门预算。

1. 市财政部门

(1)突出主责主业,加强全口径预算统筹,促进区域协调发展,用好用足地方政府债务限额,集中财力办大事。

（2）推进预算编制标准化建设。健全预算支出定额标准体系，明确重点支出和重大投资项目预算安排的基本规则。

（3）建立预算安排与绩效管理、资金使用效果、审计整改结果挂钩的激励约束机制。明确绩效目标申报作为预算安排的前置条件，实施绩效目标审核。试行重大项目绩效评审，注重成本效益分析，提高预算编制精准性。

（4）对县（区）财政部门预算管理及规范债务管理进行业务指导。

2. 市业务主管部门

（1）根据部门职责和相关规定统筹编制本部门市级政府投资项目三年滚动计划、中期财政规划和年度预算，切实保障中央、省和市部署的重大改革、重要政策和重点项目资金需求，不得留下“硬缺口”。具体项目可结合年度实际情况安排，不受以往项目基数限制。

（2）优化财政资源配置。在预算控制额度内，统筹考虑从本部门全年资金需求，按轻重缓急原则统筹编制。对符合政策支持方向的经营性、准经营性项目，应优先引导社会资本投入，确需财政支持的尽量减少直投直补方式；明晰市与县（区）的财政事权和支出责任，一般不对县（区）财政事权承担支出责任，不对共同财政事权的支出责任大包大揽；要有长远谋划意识，注重事业发展规划和部门中期财政规划的衔接；树立“凡事预则立”的理念，提前做好项目研究论证，提前一年储备项

目。

（3）及早对接省“大专项+任务清单”管理模式。提前与省业务主管部门研究论证项目编报计划，向省业务主管部门申报省级转移支付提前下达资金额度。统筹省级、本级资金总体情况，及早谋划项目安排的用款单位和用途，据实编制部门预算。

（4）做细做实部门预算。严格控制部门代编预算，对难以预见的年中突发事件等支出，可适当安排少量应急机动资金。按照政府采购法等有关要求，同步编列年度政府采购预算，细化政府采购项目的具体内容，确保采购预算下达后能迅速进行政府采购工作。

（三）规范项目审批

1. 市财政部门

（1）将原来预算执行过程中参与的项目政策审核等工作提前至预算编制阶段，加强对项目预算编制的细化、实化，项目绩效目标、任务与政策相关性、匹配性的把关。

（2）在预算执行过程中，按照市业务主管部门制定的绩效目标加强对该项财政资金使用情况进行监督，同时根据部门制定的任务清单，加强对项目实施效果的跟踪问效。

2. 市业务主管部门

（1）规范市级审批具体项目。对于市级保留项目审批权限的资金，从市业务主管部门与市财政部门联合办理，改为市

业务主管部门单独负责组织项目申报、评审、分配、公示、验收等。项目审批及调整方案按照“三重一大”要求由市业务主管部门党组会议或办公会议集体审议后，按相关程序审批后，向市财政部门备案。

（2）凡是直接面向基层、量大面广、由县（区）实施更为便捷有效的资金，市业务主管部门要依法将具体项目审批权限下放县（区）或用款单位，从事前审批或复核改为事后备案，并按因素法切块下达资金。确需市级保留项目审批权限的少数资金，市业务主管部门在预算编制环节制定清单，报分管市领导同志批准，未列入清单的不得由市级审批具体项目。

（3）试行市级“大专项+任务清单”管理模式。按照中央、省和市重大战略部署以及专项资金管理办法设置大专项，依据部门职能设置资金用途，一项用途由一个部门分配。根据各项资金政策，结合绩效目标，制定对县（区）和用款单位的任务清单，区分约束性任务和指导性任务（约束性任务主要包括中央、省和市确定的涉及国计民生的事项、重大规划任务、新设试点等，其余为指导性任务），将任务清单与资金同步下达，无任务清单的，原则上不得下达资金。

（4）严格规范分配工作。根据财政资金的性质功能、绩效目标等科学选取分配因素，合理设置相关因素权重，按公式客观分配，切块分配资金额度要与任务清单确定的各地、各用款单位任务量相匹配。属于普惠性政策的资金，可按地区分类

分档，充分考虑各地人均财力等情况确定补助档次。

（5）加强对县（区）和用款单位的指导培训，督导其落实项目审批、实施、检查验收等管理责任。允许县（区）和用款单位在完成约束性任务后，将剩余资金在专项内统筹使用。

（四）做实部门项目库

1. 加强部门项目库管理。未按规定列入项目库、未申报绩效目标或未通过绩效目标审核和预算审核的项目原则上不安排资金。业务主管部门应根据事业发展计划编细编实项目库。

2. 严格基建项目入库管理。未经立项的或未列入市级政府投资项目三年滚动计划的基建项目原则上不安排资金，对重点项目，确有必要可适当安排前期经费；需从专项资金中安排基建项目的，应编制滚动投资计划和年度投资计划，并与有关业务主管部门中期财政规划和年度预算做好衔接，待完成项目立项审批程序再安排资金。

3. 依法依规审批项目。对部门专项资金，按公平公正的原则设定申报项目范围，严格规范审批项目程序，需开展竞争性分配、专家评审的，要在保证公平公正的前提下，适当简化评审流程，鼓励选择联网评审和书面评审方式。

（五）优化预算执行流程

1. 市财政部门

（1）进一步优化预算执行的管理。推进国库集中支付电

子化管理，扩大授权支付范围。简化基建项目资金支付审核流程，基建项目进度款从市财政部门审核，改为项目资金预算单位根据审核要素和规则，结合年度预算控制数审核后直接办理资金拨付，市财政部门事后抽查。市业务主管部门负责二级预算单位及单项基建项目建安费金额 50 万元以下（含 50 万元）的基建项目的预、结算审核，市财政部门事后抽查。加快政府采购项目的推进速度。

（2）强化预算约束。严格执行市人大批准的预算，未经法定程序不得调整；确需调整的，原则上每年集中办理一次，按法定程序报批。规范市级预算调剂程序。

（3）积极盘活财政存量。市业务主管部门无正当理由未按规定时限分配下达资金的，由市财政部门按规定收回总预算统筹。县（区）和用款单位未按要求及时审批项目或因不具备实施条件、无法在年底前实际支出的，收回市财政统筹。县（区）违规提高支出门槛造成资金沉淀、自行统筹资金的，收回市财政统筹。探索建立资金沉淀及清理收回情况通报机制。

2. 市业务主管部门

（1）及时分配和使用资金。市级主管部门要按规定时限制定资金分配方案，将部门代编预算分解到基层预算单位。优化内部预算执行流程，提升内部决策论证能力，进一步提高预算执行的效果。

（2）依法对县（区）提前下达转移支付资金。提前分配

的专项转移支付预计数与其前一年度执行数之比原则上不低于 70%。按因素法分配且金额相对固定的专项转移支付预计数与其前一年度执行数相比应当不低于 90%。

（3）严格预算执行。严格按批准预算执行，年中不追加预算，并对执行结果负责。年中出台的新增财政支出的政策措施，原则上列入以后年度预算安排；确需当年支出的，优先在本部门预算和跨部门相关资金中统筹解决。严控预算调剂，确需调剂的，按市级预算资金调剂程序办理。

（六）完善绩效评价机制

1. 市财政部门

（1）对绩效目标落实和预算执行进度实行“双监控”并定期通报。

（2）扩大绩效评价范围，推进绩效自评抽查和部门整体支出评价，完善重大决策和项目评价，探索政府债务管理评价。

（3）健全绩效评价指标库，建立分行业、分领域绩效指标和评价标准体系。

（4）完善财政预算管理工作绩效评价机制，将部门预算管理评价结果纳入市级机关绩效考核范围，奖优罚怠。

（5）建立县（区）财政管理评价办法，评价结果与相关支持政策挂钩。探索将部门绩效监控和绩效评价结果、预算执行进度等向社会公开。

2. 市业务主管部门

市业务主管部门年初签订预算执行承诺书，每月对照分析预算执行，定期评估分管领域各级资金使用和项目实施情况，对偏离绩效目标的财政支出，及时采取相关纠偏措施，保障绩效目标的如期实现，年终组织开展绩效自评工作。

（七）加强预算执行监督

1. 市财政部门

加强预算执行监督和事中事后监督。落实向市人大及其常委会报批、报告和备案等规定，配合推进预算联网监督工作。

2. 市业务主管部门

全面负责本部门预算执行；对下达至市直单位和县（区）的分管专项资金的执行、绩效目标、任务清单实现情况承担指导和监管主体责任。主动接受市人大和审计部门监督，对预算执行中的重大事项或者特定问题如实反映情况和提供必要的材料，接受市人大及其常委会专题审议和调查等。

3. 市审计部门

按照“谁审批、谁使用、谁负责”的原则，对负责资金分配使用的市业务主管部门和县（区）进行审计监督。统筹整合上下级审计部门监督力量，避免重复检查和监督盲区，增强监督效能。

（八）强化预算执行问责追责

1. 市政府对预算执行进度慢、效果差的市业务主管部门和县（区）政府主要负责同志、分管负责同志进行约谈，对预

算执行存在严重问题的予以问责。

2. 市业务主管部门要制定完善本部门分管资金规范使用和风险防控的制度，报市财政部门备案，加强对关键岗位和重点环节的廉政风险排查和防控，发现涉嫌违纪违法违规的，移送市监察机关按规定追责查处。

3. 政府投资项目严格按《惠州市政府投资项目管理办法》（惠府〔2018〕12号）执行，严格履行审批和变更程序。对项目结算超过开工建设前批准的初步设计概算的，项目建设单位要按从严核查原则履行相关程序后报市政府审批。各职能部门须严格核查，审计部门依法对结算加强审计监督。对违反规定超概算的行为，由监察机关依法依规追究相关单位及责任人责任。

三、组织实施

（一）市政府建立市级与各县（区）预算管理联动机制，定期分析研判全市财政运行情况，督导各县（区）抓好收入真实性和质量、支出进度、资金使用绩效、存量资金、国库存款、债务风险等管理工作。

（二）市财政部门要制定全面实施绩效管理意见，修订完善专项资金管理办法、预算编制规程、预算执行监督制度等各项配套文件，加强对市业务主管部门和县（区）的预算业务指导和培训，依托“数字政府”开展全市财政信息化平台建设，设立全流程留痕机制，将各级财政资金分配使用纳入实时监控

范围。

(三)市业务主管部门要制定或修订部门分管资金管理办法、部门预算及项目库编制细则、任务清单标准规范、督导工作指引等具体实施细则,增强财务管理力量,加强对各县(区)的政策指导和培训,及时将部门预算编制和季度执行情况向分管市领导同志报告,全面、规范、及时向社会公开部门预决算和资金管理使用等信息。