

关于制定《福田区财政预算管理办法（试行）》的起草说明

一、制定背景和依据

2012年6月区府办印发实施了《福田区财政预算准则》（福府办[2012]37号，以下简称《准则》），对规范我区财政预算编制、执行、监督、管理等发挥了重要作用。但随着《中华人民共和国预算法》（2014新修订，以下简称《预算法》）的正式实施，以及中央对财政资金使用管理提出了新的要求，原准则已不能很好地适应新形势和要求，亟需调整完善。

为进一步规范我区各部门、各单位的预算执行，提高财政资金使用效益，更好地推进依法理财、民主理财，我局分析了《预算法》精神及近年来国务院和财政部陆续颁布的各类新政策和新规定，结合我区实际，对原《准则》进行了修订完善，并在此基础上草拟形成了《财政预算管理办法（试行）》，对我区各行政事业单位的预算编制、预算执行和调剂调整、结算和决算、绩效监督等事项进行了更为清晰的界定和优化，进一步突出部门的预算管理主体责任，依法赋予部门更大的预算管理权责。

二、工作进展情况及时间表

1、1-6月份，比对原《准则》与新颁布的法律法规。在《财政预算管理办法（试行）》制定过程中，我局做了大量

的前期工作，深入对比了原《准则》与《预算法》、国务院和财政部 2013 年以来印发的关于推进盘活财政存量资金、加强地方预算执行管理、强化预决算信息公开的各类法律法规的区别（如财监[2015]15 号、财预[2015]15 号、国办发[2014]70 号、财预[2013]285 号、国发[2014]45 号、财监[2016]42 号），重新修改完善了《财政预算管理办法（试行）》的政策表述，将新政策和新要求吸纳到中，体现了预算管理与时俱进的基本原则。

2、7-8 月份，各业务科室沟通一致，形成修改共识。我局主要的业务科室就办法的修订稿多次开会讨论研究，从法规精神和操作科学性角度对办法进行完善，尤其是对该办法适用的财政资金范围、财政调剂和调整的审批权限，以及绩效考核事项等进行了更为清晰的规定。

3、9-10 月份，初步形成《财政预算管理办法（试行）》草稿，并二次内部征求意见，进一步完善文字表述和条款内容。

4、9-11 月份，发送区法制办及其他各行政事业单位征求意见，汇总整理各单位回复意见，对草稿进行再修订，基本形成初稿。

5、12 月份，将办法初稿报政府常务会审议，待审议通过后正式印发、实施。

三、《财政预算管理办法（试行）》修订内容的主要特点

（一）立足我区实际大力度开展修订工作

《财政预算管理办法（试行）》修订的主要思路是，将近年来国务院、财政部颁布印发的一系列关于强化财政管理工作相关法律法规进行汇总整理，本着清晰易懂、操作性强的原则，将涉及我区的财政预算实际工作尤其是具体操作层面的条款纳入进来，细化条文内容，删减或修改原《准则》中与现行法律法规冲突或不一致的条款。此次修订后，由原《准则》六章二十八条调整为七章三十五条，其中，新增11条，修改17条，删除4条，大部分修改类条款是在原基础上进行大修订。同时，根据《预算法》、财政部《地方预决算公开操作规程》等相关规定，新增“批复和公开”章节，详细规定预决算批复及公开的主体、公开时限等内容。

（二）按照最新政策法规更新并细化条文表述

在《财政预算管理办法（试行）》修订过程中，按照新修订版《预算法》及国务院、财政部2013年以来印发的关于推进盘活财政存量资金、加强地方预算执行管理、强化预决算信息公开等各类政策法规（如财监[2015]15号、财预[2015]15号、国办发[2014]70号、财预[2013]285号、国发[2014]45号、财监[2016]42号）的要求，对原《准则》条文与现行规定有冲突的进行修改完善。如将全文“公共财政预算”改为“一般公共预算”，第二条财政预算涵盖范围修改为“区级财政预算包括一般公共预算、政府性基金预算和国

有资本经营预算”，第六条财政收入预算的编制的原则由“参考上一年度预算执行和本年度收入预测进行编制”修改为“从约束性转为预期性”，删除原文中“量入为出，不列赤字”的要求等。细化条文内容，如第二十二條关于财政年终结余资金管理的要求，按照财预[2015]15号、国办发〔2014〕70号等加强盘活存量资金文件规定，新增了结余及两年以上的结转资金应补充预算稳定调节基金等的相关要求。

（三）进一步厘清财政调剂与调整范围

在原《准则》的基础上，《财政预算管理办法（试行）》草稿中进一步明确了财政调剂与调整的界定。预算调整仅包括有限列举的四类情况，凡属预算调整范围的，由财政部门提出调整方案。预算调剂主要是指由于特殊原因引起的部门支出预算追加（减）以及支出预算在不同部门或预算科目（级次或项目）之间的调剂等事项，不涉及引起区本级预算总支出的增加、减少以及其他按《预算法》要求应进行预算调整的事项。

（四）进一步明晰财政资金的审批权限

《财政预算管理办法（试行）》进一步明晰了预算调剂事项的审批权限和程序，分为部门研究决定办理、财政部门审核办理、区政府审批办理等三种情况，更具针对性和实用性。其中，原《准则》规定，对于年度内经费总额出现缺口的部门，如非急特办事项，实行年度中期集中申报审批制度，每

年6月份和9月份统一进行两次经费预算调整。为硬化预算约束,《财政预算管理办法(试行)》对由于特殊原因引起的部门(单位)支出预算追加(减),统一于每年9月份进行经费预算调整;对于因重大政策调整、突发应急事件等引起的临时经费追加,其部门预算又无法满足调剂的,方实行“一事一议”制。

(五) 进一步强化各部门主体责任

《预算法》突出强调了各部门的主体责任,明确规定各部门负责编制本部门的预算、决算草案,是本部门的预算执行主体,负责本部门的预算、决算的公开工作。因此,《财政预算管理办法(试行)》也进一步突出了预算单位的主体管理责任的表述,如在第六条中明确规定“各部门是部门预算的管理主体,负责具体编制本部门及其所属单位的预算、决算草案,组织本部门预算的执行,监督所属单位的预算执行情况,负责本部门及其所属单位的财政信息公开工作,对部门使用财政资金情况进行自我绩效评估”等。

(六) 建立预算执行通报考核机制

近年来,随着国务院大督查的持续开展和各级审计力度持续增强,强化预算执行硬约束越来越成为财政管理工作的重中之重。为进一步硬化预算约束,加快预算执行,严格控制预算调剂规模,根据《福田区2017年绩效考核工作实施方案》精神,《财政预算管理办法(试行)》草稿在第二十九条

新增了“财政部门将加强对各部门预算执行情况的监督检查，厉行预算执行定期通报机制；建立部门预算绩效考核机制，考核结果适时公开通报”的相关表述。



《福田区财政预算管理办法（试行）》政策解读

一、制定《福田区财政预算管理办法（试行）》的背景和依据是什么？

答：2012年6月区政府办印发实施了《福田区财政预算准则》（福府办[2012]37号，以下简称《准则》），对规范我区财政预算编制、执行、监督、管理等发挥了重要作用。但随着《中华人民共和国预算法》（2014新修订，以下简称《预算法》）的正式实施，以及中央对财政资金使用管理提出了新的要求，原准则已不能很好地适应新形势和要求，亟需调整完善。

为进一步规范我区各部门、各单位的预算执行，提高财政资金使用效益，更好地推进依法理财、民主理财，我局分析了《预算法》精神及近年来国务院和财政部陆续颁布的各类新政策和新规定，结合我区实际，对原《准则》进行了修订完善，并在此基础上草拟形成了《财政预算管理办法（试行）》，对我区各行政事业单位的预算编制、预算执行和调剂调整、结算和决算、绩效监督等事项进行了更为清晰的界定和优化，进一步突出部门的预算管理主体责任，依法赋予部门更大的预算管理权责。

二、《福田区财政预算管理办法（试行）》适用于哪些部

门和单位？

答：《福田区财政预算管理办法（试行）》适用于我区所有财政拨款的行政事业单位，包括一级单位和二级单位。

三、《福田区财政预算管理办法（试行）》的核心内容和创新亮点是什么？

（一）立足我区实际大力度开展修订工作

《财政预算管理办法（试行）》修订的主要思路是，将近年来国务院、财政部颁布印发的一系列关于强化财政管理工作相关法律法规进行汇总整理，本着清晰易懂、操作性强的原则，将涉及我区的财政预算实际工作尤其是具体操作层面的条款纳入进来，细化条文内容，删减或修改原《准则》中与现行法律法规冲突或不一致的条款。此次修订后，由原《准则》六章二十八条调整为七章三十五条，其中，新增11条，修改17条，删除4条，大部分修改类条款是在原基础上进行大修订。同时，根据《预算法》、财政部《地方预决算公开操作规程》等相关规定，新增“批复和公开”章节，详细规定预决算批复及公开的主体、公开时限等内容。

（二）按照最新政策法规更新并细化条文表述

在《财政预算管理办法（试行）》修订过程中，按照新修订版《预算法》及国务院、财政部2013年以来印发的关于推进盘活财政存量资金、加强地方预算执行管理、强化预决算信息公开等各类政策法规（如财监[2015]15号、财预

[2015]15号、国办发[2014]70号、财预[2013]285号、国发[2014]45号、财监[2016]42号)的要求,对原《准则》条文与现行规定有冲突的进行修改完善。如将全文“公共财政预算”改为“一般公共预算”,第二条财政预算涵盖范围修改为“区级财政预算包括一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算”,第六条财政收入预算的编制的原则由“参考上一年度预算执行和本年度收入预测进行编制”修改为“从约束性转为预期性”,删除原文中“量入为出,不列赤字”的要求等。细化条文内容,如第二十二关于财政年终结余资金管理的要求,按照财预[2015]15号、国办发[2014]70号等加强盘活存量资金文件规定,新增了结余及两年以上的结转资金应补充预算稳定调节基金等的相关要求。

(三) 进一步厘清财政调剂与调整范围

在原《准则》的基础上,《财政预算管理办法(试行)》草稿中进一步明确了财政调剂与调整的界定。预算调整仅包括有限列举的四类情况,凡属预算调整范围的,由财政部门提出调整方案。预算调剂主要是指由于特殊原因引起的部门支出预算追加(减)以及支出预算在不同部门或预算科目(级次或项目)之间的调剂等事项,不涉及引起区本级预算总支出的增加、减少以及其他按《预算法》要求应进行预算调整的事项。

(四) 建立简政放权、放管结合的预算调剂模式

《财政预算管理办法(试行)》进一步细化规定了预算调剂事项的审批权限和程序,分为部门内部自行决定、部门审批报财政部门备案、财政部门审批、区政府审批办理等四种情况,更具针对性和可操作性。充分调动部门对自身预算管理的积极性和能动性,实现简政放权、放管结合的预算调剂管理机制。原《准则》规定,对于年度内经费总额出现缺口的部门,如非急特办事项,实行年度中期集中申报审批制度,每年6月份和9月份统一进行两次经费预算调整。《财政预算管理办法(试行)》对由于特殊原因引起的部门(单位)支出预算追加(减),统一于每年9月份进行经费预算调整;对于因重大政策调整、突发应急事件等引起的临时经费追加,其部门预算又无法满足调剂的,方实行“一事一议”制。

(五) 进一步健全全覆盖、全过程的预算管理制度

《财政预算管理办法(试行)》修订后共包括七章 35 条,全面覆盖了预算的编制、执行、调整调剂、结算和决算、批复和公开、绩效及监督等所有环节,较原《准则》规定更全面、更细化、更清晰。其中,预算、决算的批复和公开属于全新增内容,充分吸纳了《预算法》、财政部《地方预决算公开操作规程》等法规政策的相关规定,进一步细化了预决算信息公开的内容、详细程度、时限、公开平台等相关规定,为单位提供了更详细易懂的操作指南。

(六) 进一步强化各部门主体责任

《预算法》突出强调了各部门的主体责任，明确规定各部门负责编制本部门的预算、决算草案，是本部门的预算执行主体，负责本部门的预算、决算的公开工作。因此，《财政预算管理办法（试行）》也进一步突出了预算单位的主体管理责任的表述，如在第六条中明确规定“各部门是部门预算的管理主体，负责具体编制本部门及其所属单位的预算、决算草案，组织本部门预算的执行，监督所属单位的预算执行情况，负责本部门及其所属单位的财政信息公开工作，对部门使用财政资金情况进行自我绩效评估”等。

（七）建立预算执行通报考核机制

近年来，随着国务院大督查的持续开展和各级审计力度持续增强，强化预算执行硬约束越来越成为财政管理工作的重中之重。为进一步硬化预算约束，加快预算执行，严格控制预算调剂规模，根据《福田区2017年绩效考核工作实施方案》精神，《财政预算管理办法（试行）》草稿在第二十九条新增了“财政部门将加强对各部门预算执行情况的监督检查，厉行预算执行定期通报机制；建立部门预算绩效考核机制，考核结果适时公开通报”的相关表述。

