

惠州市财政局文件

惠财预〔2021〕34号

关于印发惠州市 2022 年预算编制 工作方案的通知

市直各部门预算单位，各县（区）财政局：

经市人民政府同意，现将《惠州市 2022 年预算编制工作方案》印发给你们，请按照执行。



惠州市 2022 年预算编制工作方案

为做好 2022 年全市预算编制工作，根据《预算法》《预算法实施条例》等法律法规和中央、省和市关于深化预算管理制度改革的文件精神，结合工作实际，制定本方案。

一、总体思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻落實习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话精神以及对广东重要讲话和重要指示批示精神，紧扣全面建设社会主义现代化国家目标任务，坚持稳中求进的工作总基调，积极的财政政策落实落细，兜牢基层“三保”底线，巩固常态化疫情防控和经济社会发展成果。深化预算管理制度改革，加强财政资源统筹，科学合理安排预算收支计划，增强对国家、省和市的重大战略任务财力保障。全面落实政府过紧日子要求，强化预算约束和绩效管理，防范化解财政运行风险，促进财政可持续发展，确保“十四五”各项部署起步成势，为把惠州打造成为珠江东岸新增长极、粤港澳大湾区高质量发展重要地区和国内一流城市提供坚实的财政保障。

二、主要编制工作措施

（一）加强资源统筹，增强财政保障能力

1. 实事求是组织财政收入。科学预测收入增长预期，充分考虑经济运行和实施减税降费政策等因素影响，合理确定收入增长预期。进一步完善协同办税工作机制，加大涉税信息共享力度，

确保税收收入应收尽收。严格规范非税收入征收核算，做实土地出让收入调入一般公共预算规模，严禁坐收坐支和虚列收入。加大清理盘活各类政府性资源（资产）力度，进一步推进水田指标、拆旧复垦指标、矿业权出让等各项资源交易和收入收缴，挖掘财政收入增长潜力，增强重大战略保障能力。加大预算统筹力度，将依托行政权力、国有资源（资产）获取的收入以及特许经营权拍卖收入等按规定全面纳入预算。

2. 加大财政资金统筹力度。加强政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算的衔接，全面统筹预算资金、存量资金、债券资金等，有效盘活各类财政资金，形成持续稳定收入来源；积极争取中央及省级财政各类转移支付资金，进一步强化预算资金、债券资金和上级转移支付资金的统筹衔接，符合条件的公益性资本支出项目优先通过债券资金合理安排；对上级安排的资金与市级相同、相近领域资金统筹安排使用，对上级“戴帽”下达资金，分类采取拼盘使用、实行错位配置，市级不重复安排；统筹增量资金和存量资金，加大存量资金清理盘活。

3. 强化部门收入统筹管理。各部门要依法依规将取得的各类收入纳入部门预算，如实反映事业收入、事业单位经营收入等非财政拨款收入，未纳入预算的不得安排支出。各部门要结合非财政拨款收入、存量资源资产和财政资金结转情况合理预计编列，财政部门统筹安排，保障合理支出需求。各部门要将上级提前下达转移支付资金如实编入本部门或单位预算，不得虚列或少列。各部门和单位预算应当反映一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算安排给本部门及其所属各单位的所有预算资金。

（二）加强重点保障，优化财政支出结构

4. 优先保障重点支出。各部门要围绕省级统一确定的大事要事保障清单，全面系统梳理中央、省和市各类法律法规、政策文件中确定的财政刚性支出事项，对中央、省和市部署的重大改革、重要政策资金需求优先保障到位，确保不留“硬缺口”。优先保障教育、科技、乡村振兴等重点领域支出、还本付息等刚性支出项目。大力推进深化专项资金管理改革，有关部门要聚焦主责主业，与中央、省和市重大决策部署和政策紧密衔接，对本部门的专项资金进行梳理整合，集中投入办好几件大事。

5. 加强规划政策对接。围绕“十四五”规划目标任务，加强中期财政规划管理，发挥中期财政规划对预算的指引和约束作用，合理确定分年度预算安排计划，减少年度间结余结转。以中央和省、市的战略政策为依据，科学精准研究编制支出预算。落实中央关于调整完善土地出让收入使用范围，优先支持乡村振兴的工作要求，稳步提高土地出让收入用于农业农村的比例。提高国有资本经营预算统筹用于民生支出的比例。

6. 打破支出固化格局。继续运用零基预算理念，到期政策一律先收回统筹，再根据评估情况分类予以继续执行、调整或取消，压减、收回额度不作为部门固化支出基数，腾出财力保障重点领域支出。大力清理压缩各类福利性、普惠性、基数化奖励。合理确定支出预算规模，相关重点支出不得与财政收支增幅或生产总值层层挂钩。市级进一步加强部门结转结余资金管理，原则上按有关规定收回的部门结转资金和结存在单位实体账户的财政存量资金由财政部门统筹使用。如确需继续使用的，由部门在当年财政下达的预算额度中调剂安排。

7. 落实过“紧日子”要求。将过紧日子作为预算管理长期坚

持的基本方针，建立节约型财政保障机制。市直各部门要带头严格支出管理，厉行节约办一切事业，严控“三公”经费支出管理，从严从紧核定“三公”经费预算。严禁违反规定乱开口子、随意追加预算。各部门非刚性、非重点项目支出要应压尽压、可压尽压，大力精简会议、差旅、培训、调研、论坛、庆典等公务活动预算，积极采用网络、电话、视频等新型方式，努力节约日常经费开支。严格控制一般性支出，具体如下：

（1）2022 年部门预算部门综合类、职能类以及信息化运维类项目，三类项目合计总额 100 万元以下的，在 2021 年预算额度基础上压减 2%；100 万元（含 100 万元）-500 万元，压减 3%；500 万元以上的（含 500 万），压减 5%。以上压减的项目类型，如包含支付合同款的，按 2021 年原合同款金额编入 2022 年部门预算，经财政部门审核前，不得随意调增原合同金额。

（2）培训费延续 2021 年标准按每人每年 1000 元安排。

8. 切实兜牢“三保”底线。要坚持“三保”（保基本民生、保工资、保运转）支出在财政支出中的优先顺序，坚持国家标准、省定标准的“三保”支出在“三保”支出中的优先顺序，在预算安排时予以优先保障，“三保”支出足额编列前不得安排其他支出项目，严禁截留、挤占上级安排的“三保”资金，确保国家和省制定的工资、民生政策落实到位，坚决杜绝工资拖欠等问题。

（三）加强谋划安排，提高预算编制精准度

9. 扎实做好项目储备工作。预算支出全部以项目形式纳入项目库，实行全生命周期管理，未入库项目一律不予编制和安排预算。各部门要进一步树立“先谋事后排钱”理念，按照“急需、成熟、聚焦”的原则组织项目入库，按规定完成可行性研究论证、

制定具体实施计划等各项前期准备工作，确保入库项目具备实施条件，资金到位即可形成实际支出和实物工作量。

10. 科学精准安排预算支出。按照省级统一规范的预算报表样式编制年度预算，对照审核事项清单提前做好重点事项的预算安排工作。建立预算评审机制，充分运用支出标准、成本效益分析方法等部门申报项目进行审核，紧扣项目实际需要及功能，严格控制项目支出内容和规模，暂时没有标准的，要从严控制、避免浪费，财政评审结果作为预算安排的上限。严格执行资产配置标准，新增资产与资产存量挂钩，原则上实行等量或减量置换。完整编制政府采购预算，严格落实促进中小企业发展等政府采购政策，从严控制单一来源和进口产品采购。

11. 规范市级政府投资项目预算安排。已列入《惠州市2021-2023年市级政府投资项目三年滚动计划》的项目按以下四种情况分别列入2022年部门预算：

（1）截止至2021年9月底，达到序时进度及以上的，按2021年批复的三年滚动计划中2022年需求金额50%列入2022年部门预算。

（2）截止至2021年9月底，支出进度低于序时进度的，在2021年批复的三年滚动计划中2022年需求金额基础上，按（实际支出进度/序时进度）*50%的金额，列入2022年部门预算。

（3）截止至2021年9月底，政府投资项目三年滚动计划项目支出进度为0的，不得列入2022年部门预算。

（4）原则上在2021年12月底前，未完成可行性研究论证的项目，一律不列入2022年市级政府投资项目三年滚动计划新建项目。

年度预算不再单独预留市直城建计划资金，原城建计划建设类项目按照上述三年滚动计划项目编列预算，原城建计划非建设类项目由各单位编列部门预算。

12. 落实部门预算下达分配率。对分配到县（区）的项目资金，原则上按一般性转移支付不低于 90%、专项转移支付不低于 70%的额度细化分配编列部门预算并可提前下达，剩余未分配额度需在预算年度 6 月底前进一步细化安排完毕。

13. 推动预算编制支出标准化。探索构建支出标准体系，拓展通用类项目支出标准，建立一批重点专项支出标准，完善与人社、社保等部门数据对接的财政供养人员信息库，健全支出政策制度依据，制定重点支出及新增支出申报和审核的标准及程序，发挥预算支出标准基础作用。各部门参考《惠州市市直行政单位通用办公设备配置标准》等各类支出标准，按标准编细、编实、编准预算。

14. 落实常态化资金直达机制。将直达机制嵌入预算编制流程，对照中央和省的直达资金项目清单，及时将本地区对应安排的资金纳入直达资金监控，提前做好资金分配、备案、下达等工作，实施全流程监控，推动资金快速高效直达基层、直接惠企利民。

（四）加强绩效管理，促进资金提质增效

15. 完善预算安排“四挂钩”机制。加强项目入库、绩效评价结果、审计意见、执行进度考核等结果应用，对无效、低效资金，管理不规范、使用进度不理想的资金，市财政予以扣减预算直至取消预算安排：一是未在财政部门规定时限内纳入预算项目库的项目，一律不得编制和安排预算。二是绩效评价结果为“差”

的项目，原则上不再安排；绩效评价结果为“中”且分数在70-80分的项目，压减对应项目预算额度20%；绩效评价结果为“中”且分数在60-70分的项目，压减对应项目预算额度40%。三是对有关审计或检查报告中已作出明确与预算安排相关的处理意见的，严格按照审计意见调整预算安排。对于未明确处理意见的，根据所反映问题严重程度，结合经审计认定的整改结论，与该项目下年度预算额度挂钩。四是根据当年9月的项目支出进度，与下年度预算额度挂钩：支出进度为50%-75%（含75%）的，原则上压减对应项目预算额度3%；支出进度小于等于50%的，原则上压减对应项目预算额度5%；支出进度为0的，原则上不再安排，如确需安排的，预算单位需提供充分依据报经分管市领导同意，并承诺第二年执行率不低于90%。

16. 规范绩效目标申报管理。事业发展性支出等特定目标类项目必须设置绩效目标，各部门要加强一级项目和二级项目绩效目标衔接，突出项目核心产出和效果，科学设置绩效指标和目标值。绩效指标应以定量指标为主、定性指标为辅，目标值要与资金投入相匹配，绩效目标审核不通过的，一律不予安排预算。市级财政预算安排的重点项目或资金的绩效目标随财政预算草案提交市人代会审查。

17. 推进预算评审评估。加强对重大支出政策的预期绩效研判，论证项目必要性、可行性、经济性和科学性，通过事前预算评审评估压减无效低效资金，提高预算编制科学性及精准度。财政部门对涉及经济社会发展重要领域和关键环节的重大政策和项目组织开展绩效评审，评审结果作为预算安排的重要参考依据。

（五）加强风险防控，确保可持续发展

18. 强化预算执行约束。如年度执行中需进行预算调整的，优先从部门年度预算项目中调剂安排，原则上不得追加预算；严格按照法定比例安排市级预备费，将预算稳定调节基金保持在适度合理规模；加强应急救灾类资金管理，一律留待年中据实安排。

19. 加强民生支出管理。坚持量力而行、尽力而为，加强民生支出政策的论证评估，严禁超财力实施民生支出提标扩围，对经评估认定不具备实施条件或存在风险隐患的民生政策，一律不得实施。落实民生支出标准备案制度。规范经常性支出保障，对个人和家庭的补助原则上应通过一般公共预算规范安排，确保有稳定的经费来源，严禁违规举债用于民生支出。强化对中长期支出事项和跨年度项目管理，做好财政承受能力评估，评估未通过的，一律不得实施。

20. 加强财政运行风险管理。加强对新增专项债的风险分析和预判，测算债务风险和举债空间，确保各项债务风险指标在可控区间内，同时明确政府债务偿还资金来源，按期足额纳入预算安排，及时足额将专项债券项目对应的收入、专项收入缴入国库，确保法定政府债务不出现任何风险。落实暂付款项清理计划资金来源，从土地出让收入、盘活政府资源资产收益、收回存量资金中优先安排一定比例资金用于消化暂付款挂账。

（六）加强流程优化，提升预算编制效率

21. 加强预算编制的宏观指导。抓住预算编制管理关键节点优化完善，明确编制预期及编制规程，清晰界定部门权责和各环节分工，明确审核规则，推动预算编制更加透明。各部门预算方案提交财政部门前，应按照“三重一大”要求，经本部门党组（党

委)审批。

22. 强化“数字财政”系统支撑。运用“数字财政”系统，加强对预算单位的指导，进一步完善预算编制业务流程和控制规则，将支出定额标准等嵌入系统，强化预算与项目库的衔接，用于辅助预算编制和审核，减轻预算编制工作量；加强系统运维保障，切实解决预算编制中的痛点、堵点问题。

23. 增强预算信息公开透明度。建立与人大代表和政协委员沟通服务机制，加强日常联系和信息反馈，充分听取代表委员意见建议，符合财政改革发展方向、契合实际的意见建议要在预算编制中充分体现和采纳。加大预算信息公开力度，确保公开信息“找得到、看得懂、能监督”。扩大部门预算公开范围，除依法依规可不予公开的信息外，各部门及所属单位预算及相关报表应当向社会公开，细化部门预算公开内容，项目预算安排等信息应当向社会公开。推进按支出经济分类公开政府预算和部门预算。

三、组织实施

市财政局要落实牵头组织协调职责，加强与本级部门和单位的沟通对接，多方听取意见建议，做好预算汇总平衡。各部门要落实预算编制主体责任，主动接受人大预算审查监督，严格按照本级财政部门规定的时限要求做好各项编制工作(市直预算编制工作时间表详见附表)，积极配合人大预算审查重点向支出和政策拓展工作，做好人大提前介入、专题审议等各项工作。

附表：2022年市直预算编制工作时间表

2022 年市直预算编制工作时间表

阶段	时间	任务
项目入库	持续推进	市直部门常态化开展项目入库，成熟一个报送一个，在 8 月底前完成所有二级项目信息录入，市财政局按规定开展预算项目审核评审，与预算编制做好衔接。
预算布置	7 月-8 月初	市财政局布置市直预算编制工作。
预算“一上”	9 月上旬	市直部门提请分管市领导专题研究（审核）本部门年度预算编制，谋划下一年度工作重点及资金安排计划。
	9 月中旬	各部门根据市财政局下发的基础控制数，结合本部门及行业领域发展实际，通过预算编制系统编制部门预算，包括：中期财政规划、基本支出预算需求（含人员经费、公用经费）、项目支出需求（特别是落实中央、省和市部署的重大改革、重要政策和重点项目资金需求，确保不留“硬缺口”）。涉及新增资金需求的，应书面向市财政局报送资金申请及相关辅助材料。部门“一上”方案应测算年度资金需求，并滚动编制三年财政支出规划。
	9 月底	市财政局初审市直有关部门“一上”需求，向市领导汇报预算编制初步情况。
预算“一下”	10 月底前	市财政局综合各部门申报年度资金需求，经审核汇总平衡并按程序报批后，按照分类分批的原则，将“一下”预算控制数下发至各部门。
预算“二上”	11 月中旬	各部门根据下达的控制数细化编制部门预算，细化资金分配方案、绩效目标，通过系统提交预算“二上”数据，市财政局按照预算审核规则进行审核，经修改完善后，书面报送本部门年度预算套表及相关说明。其中，市直有关部门应细化申报部门预算基本支出和项目支出计划、绩效目标及审批权限清单；按规定时限编制提前下达计划，提交市财政局办理提前下达转移支付，涉及专项资金的，由市直有关部门同步下达任务清单。
报市委、市政府审议	12 月中旬	市财政局汇总形成预算草案向市领导汇报。
		市财政局将预算草案呈报市政府常务会议、市委常委会审议。
报市人大审议	市人代会召开前 30 日	市财政局将预算草案提交市人大财经委初审。
	根据市人大常委会确定	市财政局将预算草案提请市人代会审查批准。
预算“二下”	市人代会批准后 20 日内	市人代会批准预算草案后，市财政局在规定时限内将年度预算批复市直各相关部门（“二下”）。
	市财政局批复预算后 15 日内	年度预算经批准后，市财政局将市直部门预算批复各业务主管部门。各业务主管部门应在 15 日内将部门预算批复至下级预算单位，并按照统一公开时间、公开内容、公开格式和程序的原则公开本部门预算及“三公”经费信息。

