

四川省财政厅文件

川财预〔2015〕74号

四川省财政厅关于编制 省级部门2016-2018年三年 滚动财政规划和2016年部门预算的通知

省级各部门（单位）：

根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于印发推进财政资金统筹使用方案的通知》（国发〔2015〕35号）、《四川省人民政府关于贯彻落实国务院深化预算管理制度改革决定的意见》（川府发〔2014〕74号）、《四川省人民政府转发〈国务院关于实行中期财政规划管理的意见〉的通知》（川府发〔2015〕29号）有关规定，现就编制省级部门2016-2018年三年滚动财政规划和2016年部门预算有关事项通知如下：

一、主要工作

认真贯彻落实省委关于依法治省和全面深化改革的决策部署，全面推进落实财税体制改革总体方案，切实加强和改进预算管理和控制，有效防控财政和债务风险，盘活用好财政存量资金，推进预算信息公开，加快构建全面规范、公开透明的现代预算制度。

（一）实行中期财政规划管理

贯彻落实国务院和省政府安排部署，省级预算编制必须在中期财政规划框架下进行。省级部门 2016-2018 年三年滚动财政规划和 2016 年部门预算同步编制，2016 年部门预算数即为三年滚动财政规划中的 2016 年规划数。财政厅汇总各部门三年滚动财政规划，编制省级中期财政规划。省级部门应结合国民经济和社会发展规划纲要及相关专项规划的实施，配合财政厅编制好中期财政规划。凡涉及财政政策和资金支持的部门、行业规划，都要与中期财政规划相衔接。强化中期财政规划对年度预算编制的约束，除执行中国家出台增支政策外，未纳入中期财政规划的增支政策，原则上不予安排预算。第一年度规划执行完成后，省级各部门对本部门三年滚动财政规划进行评估，财政厅对省级中期财政规划进行评估，根据当年规划实施和预算执行情况，动态调整后两年部门规划和财政规划，形成后三年部门滚动财政规划和中期财政规划。

（二）强化预算统筹安排

按照国发〔2015〕35号文件的要求，进一步优化财政资源配置，提高财政资金使用效益，建立财政资金统筹使用机制，促进经济社会持续健康发展。一是推进政府预算体系统筹协调。加大政府性基金预算转列和调入一般公共预算的力度，推进国有资本经营预算与一般公共预算的统筹协调，推进专项收入统筹使用。二是推进财政存量资金统筹使用。建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合的机制，对2015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2016年项目支出预算规模。三是推进重点科目资金统筹使用。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。四是推进部门资金统筹使用。推进部门内部资金统筹使用，优先使用部门非财政拨款收入，合理动用事业基金和专用基金，统筹解决部门支出需求；部门财政拨款收入预算按财政厅核定支出规模扣减非财政拨款收入后的差额编制。五是推进项目资金统筹使用。加强项目库管理，做好项目前期准备，加快项目预算下达，建立项目动态调整机制。

（三）严格控制一般性支出

认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府厉行节约、反对浪费的制度规定，严格按支出标准测算编制预算，严格控制一般性支出总量。从严控制“三公”经费预算，结合公务用车制度改革，进一步加强车辆购置经费和车辆运行维护费管理；加大会

议、培训、办公设备购置经费压缩力度，防止通过会议、培训等形式变相开支“三公”经费，确保“三公”经费总量控制目标不突破。严把预算安排关，确保不新建政府性楼堂馆所；从严控制人员经费增加，实现预算安排管控财政供养人员增加。继续提高公务卡覆盖范围和使用效率，差旅费、接待费等严格按照有关规定采用公务卡方式结算，不得以现金支付。扩大资产管理与预算管理相结合试点，健全预算编制与资产管理有机结合的机制。

（四）深化专项资金管理改革

进一步清理整合省级专项资金，压减同一方向或领域专项资金个数，完善专项资金管理制度。专项资金预算分别编制省级支出预算和对市县转移支付预算。专项资金预算中应由本级部门负责实施的项目列入本级支出，并尽量编入年初部门预算；专项资金中由下级政府负责实施的项目列入省对下转移支付预算。贯彻落实《四川省人民政府关于改革完善省对下转移支付制度的意见》（川府发〔2015〕35号），优化转移支付结构，提高一般性转移支付规模和比例；严格控制专项转移支付项目个数和资金规模，新设立的专项转移支付应有明确的政策依据、政策目标、资金需求、资金用途、主管部门、职责分工和执行期限，市场竞争机制能够有效调节的事项原则上不得新设专项转移支付，属于市县支出责任的事项省级不得设立专项转移支付；规范专项转移支付资金管理办法，做到每一个专项转移支付都有且只有一个资金管理办法；转变资金支持方式，探索实行基金管理 etc 市场化运作模式。

（五）改进基本建设预算编制

对预算内基建投资安排的项目，其他财政资金不再安排或减少拼盘安排，避免多渠道资金安排基建项目支出。预算内基建投资主要安排用于公益性和对全省经济社会发展有重大影响的全局性、基础性、战略性项目建设，逐步取消对市县的小、散投资补助，逐步退出竞争性领域。基本建设项目资金管理实行“政府投资总额一次核定，预算按进度分年安排”办法，避免预算跨年安排，导致大量资金沉淀结转。在项目主管单位已完成项目前期工作且项目具备开工建设条件前提下，省发展改革委根据项目实施进度下达 2016 年需使用资金的投资计划，省级部门按投资计划根据实际需要编制 2016 年基本建设支出预算（含一般公共预算、政府性基金和其他用于基本建设的资金）细化项目，应纳入政府采购的项目要同时编制政府采购预算。

（六）规范政府采购预算编制

省级部门（单位）应当按照省政府确定的政府集中采购目录和分散采购限额标准编制政府采购预算。集中采购目录内的项目和集中采购目录外、分散采购限额标准以上（货物和服务 20 万元、工程 50 万元）的项目均须编制政府采购预算。在编制政府采购预算过程中，应当加强调研论证，科学合理确定政府采购需求，严格执行有关资产配置标准和技术服务标准等，不得超标采购。提前做好政府采购准备工作，确保部门预算批复后即可启动实施采购。对于政府采购项目中涉及政府向社会力量购买服务的项目，

既要编制政府采购预算，同时也要按照规定要求编制政府向社会力量购买服务预算，详细填报资金来源、购买服务的具体内容、绩效目标等。

（七）强化预算绩效管理

牢固树立绩效管理理念，促进绩效管理与预算编制、执行、监督有机融合，健全全过程预算绩效管理机制。加强绩效目标管理，健全绩效目标逐级审核、统一批复、全程监控机制。扩大预算绩效管理范围，在继续开展项目支出绩效管理基础上，积极开展部门整体绩效评价，推行财政政策绩效评价试点，开展中期财政规划和部门三年滚动财政规划绩效评价。继续强化第三方评价，提升预算绩效管理工作质量。进一步规范评价标准，完善特性指标，提高评价结果的客观性和公正性。加大绩效评价结果应用，推进绩效评价结果公开，建立绩效问责机制。

（八）推进预算信息全面公开

除涉及国家秘密的事项外，省级部门（单位）应按照规定在财政厅批复部门预算二十日内向社会公开部门预算、“三公”经费预算和政府采购预算，并对部门预算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。除涉密内容外，公开所有省级专项转移支付项目名称和预算安排情况，并逐步扩大专项资金管理办法、分配结果的公开范围。

二、编制要求

（一）中期财政规划相关经济指标填报

省发展改革委根据我省“十二五”规划纲要及“十三五”规划编制情况，结合 2015 年经济社会发展情况，分年度预测 2016-2018 年全省经济社会发展状况及地区生产总值、全社会固定资产投资、居民消费价格指数、进出口总额等主要经济指标走向。国税、地税及省级非税收入征管部门需对宏观税负情况、税收优惠政策、结构性减税、普遍性降费的实施情况以及非税收入设置等现行财政收入政策存在的问题进行分析，分年度预测 2016-2018 年全省税收收入以及非税收入情况。在此基础上，财政厅测算未来三年财政收入情况。

（二）部门三年滚动财政规划编制

1、编制内容。部门三年滚动财政规划是中期财政规划的基础，部门三年滚动财政规划的主要内容包括：预测现行政策下部门收支、分析现行部门收支政策问题、制定未来三年行业政策改革方案、测算改革后部门收支情况等四方面内容。

（1）预测现行政策下部门收支。一是非财政拨款收入测算。根据当前国内经济形势、行业发展现状和 2014-2015 年非财政拨款收入情况，分年度研判未来三年本部门非财政拨款收入。二是部门支出测算。按照现行财政支出政策和部门行业领域发展规划，结合非财政拨款收入测算，并参考前三年财政拨款安排情况，量入为出，合理测算未来三年支出，一般公共预算测算到功能分类的类级科目。三是部门债务变动预测。结合部门存量债务结构和年限，合理编制未来三年偿债支出。

(2) 分析现行部门收支政策问题。一是收入政策问题，包括本部门负责管理的非税收入项目设置是否符合简政放权、激活市场、减轻社会负担、提供基本公共服务能力等政策导向等。二是支出政策问题，包括本部门负责管理的行业现行支出政策设计是否符合行业发展实际和群众需要，现有支出是否准确区分政府与市场的边界，政策群体变化和区域发展对行业规划项目支出的影响等。本行业推行政府社会资本合作（PPP）模式的现状和存在的问题等情况。本行业一些亟需解决问题在支出预算中的保障情况，长期沉淀财政资金情况等。三是本部门债务风险控制情况及债务还本付息存在的问题等。

(3) 制定未来三年行业政策改革方案。按照四川省深化财税体制改革总体方案、川府发〔2014〕74号和本行业改革规划，认真研究制定本行业涉及财政收支政策的改革措施。一是收入政策方面。按照规划期内国家非税收入调整政策，提出贯彻落实意见，评估政策对行业发展的影响。二是支出政策方面。针对现行行业支出政策中存在的突出问题，结合事权划分，综合考虑本部门非财政拨款收入能力和近年本部门财政拨款收入增幅情况，严格围绕规划期内省委、省政府确定的本行业中心工作，研究确定重大改革和政策事项及其绩效目标，列出分年度工作任务和时间节点，积极盘活财政存量资金。民生支出政策要说明资金使用对象、保障标准、运行流程等情况；重大建设项目要明确投资规模、筹资渠道等事项；产业发展要说明转变财政支持方式等情况。三

是政府债务方面。主要是本部门规划期内还本付息计划及偿债来源等。

(4) 测算改革后部门收支情况。按照本部门(行业)收支改革政策, 测算本行业收支平衡情况。一是详细测算收入情况。包括本部门财政拨款收入预计情况, 非财政拨款收入测算情况, 存量资金盘活情况, 动用事业基金和专用基金情况等。预计财政拨款收入要实事求是, 特别是增加部分要有详细测算的过程说明, 不能简单将近年来财政对本部门(行业)投入的增幅作为预计本部门(行业)财政拨款收入的依据。二是详细测算支出情况。对本部门(行业)改革后涉及财政政策和资金支持的测算要科学合理。包括增支政策与省委、省政府的重点安排部署对接情况, 行业规划审定情况, 增支政策进行可行性和必要性分析论证情况, 增支需求详细测算情况(包括政策涉及的对象、范围、标准等)。三是综合平衡。部门对收入和支出进行收支平衡测算。对不能收支平衡, 但规划项目确需实施的, 提出财政增支需求, 并详细说明增支理由和增支测算情况。

2、编制流程。部门三年滚动财政规划按照“二上二下”程序, 与2016年部门预算同步编制。

(1) 部门报送规划。“一上”时, 省级各部门向财政厅提交本部门三年滚动财政规划文本, 文本应包括预测现行政策下部门收支、分析现行部门收支政策问题、制定未来三年行业政策改革方案、测算改革后部门收支情况等内容。省预算内基本建设资金、

省级技术与开发资金、省级机关房屋修缮经费、省级部门因公出国（境）经费等二次分配项目资金的支出规划，由相关主管部门负责汇总编制。

（2）财政厅审核控制数。财政厅根据财政政策、部门需求等情况，综合平衡后，核定下达部门 2016-2018 年分年度支出控制数，第一年控制数即为 2016 年预算控制数。

（3）规划调整。控制数下达后，分年支出总额不得调整。省级各部门根据财政厅下达的控制数修改完善形成三年滚动财政规划建议方案，报分管省领导审定，并在“二上”时以正式文件报财政厅。此外，“二上”时部门编制的基本支出规划分年数与 2016 年基本支出预算数应保持一致。涉及 2017-2018 年基本支出的重大调整政策，由财政厅测算并编入规划。如因人员、编制或机构变化需调整后两年规划的，待编制相关年度预算时调整。

（4）规划下达。财政厅审核各部门三年滚动财政规划建议方案，汇总省级部门三年滚动财政规划；同时，形成省级中期财政规划草案，报省政府审定实施并报财政部备案；财政厅批复各部门三年滚动财政规划。

（三）2016 年部门预算编制

根据部门（单位）履职要求和事业发展规划，按照统一制定的部门预算报表及相关管理规定，编制反映部门（单位）全部收支的综合预算，确保不重不漏，不得在部门预算外保留其他收支项目。

1、预算编制主体。部门预算从基层预算单位编起，严禁代编和不按规定编制。一级预算单位负责组织本部门二级预算单位和基层预算单位预算建议计划的编制。

2、收入预算编制。部门预算收入包括财政拨款收入和事业收入、事业单位经营收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、其他收入等非财政拨款收入。各部门（单位）要准确把握政策，合理编制收入预算。非财政拨款收入预算按照国家有关政策规定，结合历年实际收入情况和当前经济社会发展实际合理测算，确保不漏报、不瞒报、不虚报；财政拨款收入预算按非财政拨款收入及动用事业基金和专用基金总规模抵顶财政厅核定支出需求后的差额编制。非税收入征收计划参考历年收入情况和预算年度收入增减变动因素，分类分项测算编制。

3、支出预算编制。支出预算按照“零基预算”方法编制，即人员经费（含工资福利支出和对个人和家庭的补助，下同）按标准、日常公用经费按定额、专项经费按项目分别编制。

（1）基本支出预算编制。基本支出预算包括人员经费和日常公用经费两部分。省级各部门（单位）要按照《四川省省本级基本支出预算管理办法（试行）》（川财预〔2002〕35号）有关规定，认真测算基本支出需求。行政机关（含参照公务员法管理的事业单位）、机关事业单位根据定员和人员经费标准、日常公用经费定额计算确定；其他事业单位根据单位性质、工作任务、财务体制和相关政策，按照规范财政资金供给范围以及收支统管的要

求计算确定。基本支出需求经财政厅据实核定后通过综合预算统筹安排。

基本支出预算以 2015 年 10 月 31 日为基准期（即 10 月工资基金审核变动表）编制。

（2）项目支出预算编制。省级各部门（单位）要切实做好项目的审核、论证、立项、遴选工作，对符合政策规定和行业规划的项目，经合理排序后纳入项目库管理，完整准确填报项目信息。对于债务还本付息和实施 PPP 模式的政府支出责任，应全额纳入项目支出预算。

一是项目绩效目标编制。按照“谁申请资金，谁设定目标”的原则，填报绩效目标，未按要求设定绩效目标的项目支出，不得纳入项目库管理，也不得申请部门预算资金。部门预算项目绩效目标按照通用项目和专用项目分别填报，通用项目绩效目标主要反映经费预算安排增减变动原因，专用项目绩效目标必须详细反映保障完成的工作任务、经费预算的测算过程（含具体工作量和采用的支出测算标准等）、达成的效果等。专项预算项目绩效目标按照“四类三级”要求进行填报，即：按照民生保障、基础设施（设备购置）、产业发展、行政运行四个大类项目为填报对象，以中长期、年度、明细三个级次的目标设置为填报内容。

二是部门预算项目编制。①参考 2015 年实际支出情况并结合 2016 年工作安排，合理提出通用项目和专用项目预算计划。②根据绩效目标核定预算规模。财政厅根据部门报送的绩效目标，

考虑部门资产配置和职责任务，核定项目预算规模。有定额标准的项目根据标准核定预算；无定额标准的项目根据支出需求逐项核实确定预算。③合理分解预算、统筹安排支出。省级部门（单位）财务管理处发挥统筹协调职能，按照财政厅核定的预算规模对部门（单位）内设处室项目需求进行总量控制、统筹平衡。

三是专项预算项目编制。①清理整合专项预算项目。严格控制部门管理专项资金个数，确保 2016 年部门预算专项资金个数在 2015 年基础上只减不增，逐步实现项级科目下一般不再拆分成不同的专项资金。②突出保障重点支出。根据省委、省政府年度工作重点，梳理确定专项预算项目支持方向，在保证基本公共服务合理需要的前提下，优先安排国家确定的重点支出，优化支出保障序列，最大程度优化财政资源配置，充分发挥财政资金使用绩效。③明晰各级支出责任。属于省与市县共同支出责任的民生政策类、全省性重大基础设施项目和事关全省大局的产业发展项目，属省政府承诺承担相应支出责任的，足额安排支出预算；属于市县支出责任但省级需统筹引导发展的跨区域基础设施建设项目和产业发展项目，省级可适当安排专项资金予以补助；完全属于市县支出责任的市县机构运行经费及一般性工作经费、自行出台的民生政策、自行规划的基础设施建设和产业发展项目，以及小额零星事业发展经费，由市县政府统筹本级财力和省级均衡性转移支付安排，省级不再通过专项转移支付予以补助，省级原已设立的专项预算项目一律予以取消、整合。④从严控制专项转移支付。

以 2015 年省级专项转移支付项目为基础,扣除一次性项目和到期项目后,对剩余专项转移支付项目,按照整合归并、优化结构、调整方向、保障重点的要求,分地区、分项目编制,并按规定程序报批。进一步压减专项转移支付规模,提高一般性转移支付比重。按照法律、行政法规和国务院规定设立专项转移支付,规定政策执行期限,建立健全专项转移支付项目年度评估和退出机制。除按规定应当由省级和市县共同承担事项外,不得要求市县政府对专项转移支付进行配套。⑤转变支持方式。对产业发展资金,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,少数不适合实行基金管理模式的,采取贴息、先建后补、以奖代补、保险保费补贴、担保补贴等补助方式。

(3)“三公”经费预算编制。部门预算中单独编制“三公”经费预算,同时编报编制说明,财政厅在批复部门预算时一并予以批复。

一是因公出国(境)经费。实行因公出国(境)任务与经费预算联动审核控制机制。部门(单位)应于 10 月底前按要求向省外侨办、省台办、省港澳办分别申报下年度出国(境)计划;省外侨办、省台办、省港澳办根据年度预算总额审核确定部门(单位)因公出国(境)人员控制数报财政厅。财政厅据此核定各(部门)单位因公出国(境)人员控制数和经费预算数,经省领导审批后下达各部门(单位),由各部门(单位)按此编入部门预算。

二是公务接待费。实施公务接待费预算总额控制,财政厅根

据部门职能职责、历年支出水平、接待工作任务等相关因素，测算核定部门（单位）公务接待费预算控制数。部门（单位）根据预算控制数编制公务接待费预算报财政厅审核，并严格按照《四川省党政机关国内公务接待管理办法》有关规定，规范本部门（单位）公务接待管理。

三是车辆购置及运行费。2016年公务用车购置经费仅限于购置按规定准予配备的执法执勤用车。实行执法执勤用车购置计划与经费预算联动审核控制机制。部门（单位）应于10月15日前按要求向财政厅申报执法执勤用车购置计划；财政厅根据部门（单位）执法执勤车辆编制情况，在年度购车经费预算总额内审核确定部门执法执勤车辆更新购置计划；部门（单位）根据批复计划，编制执法执勤车辆购置经费预算报财政厅审核。部门（单位）根据车辆保有数量合理编制公务用车运行维护费预算。

（4）上年支出预算结余编报。部门（单位）财政拨款结转资金经财政厅审核批准后，严格按核定项目和金额编入部门预算；对结余资金和连续两年未用完的财政拨款结转资金，全部收回财政统筹使用。非财政拨款结转资金按照单位上年决算编报结余数全额纳入下年部门预算管理，其中，尚未执行完毕的项目，按照规定结转下一年度继续使用；已经执行完毕的项目，结余资金可以按照国家有关规定提取职工福利基金，剩余部分作为事业基金用于弥补以后年度单位收支差额；国家另有规定的，从其规定。按权责发生制核算的收回财政存量资金，预算安排一年仍未用完

的，结余部分一律收回财政。

三、时间安排

(一) 8月15日前，省发展改革委向财政厅提交涉及编制省级中期财政规划主要经济指标测算分析的详细文字材料，并填报《2016-2018年省级中期财政规划相关经济指标报表》(表一)。

(二) 8月15日前，国税、地税及省级非税收入征管部门对等现行财政收入政策存在的问题进行分析，提出解决问题的具体建议意见，形成文字材料报财政厅，并填报《2016-2018年省级中期财政规划相关经济指标报表》(表二、表三)。省级部门(单位)完成基础信息资料收集、整理、分析工作，调整完善本部门(单位)基础信息数据库，编制2016年基本支出预算和非税收入征收计划，报财政厅预算编审中心审核。

(三) 8月15日前，省级部门(单位)完成2016年部门预算项目清理、筛选和审查，完善项目库，向财政厅提交本部门三年滚动财政规划文本和《2016-2018年**部门三年滚动财政规划报表》。编制完成2016年收支预算建议计划(不含向相关部门报送的二次分配项目预算)，报财政厅相关部门管理处。2016年规划支出与2016年省级预算建议计划相衔接。

(四) 10月15日前，财政厅根据省级各部门提出的收支规划和财政收支政策改革措施，测算改革后未来三年省级一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算财政收支情况，确保未来三年实现一般公共预算总量平衡、政府

性基金预算和国有资本经营预算当年平衡、社会保险基金分险种收支平衡。

（五）10 月 31 日前，省直机关事务管理局将负责管理的省级机关房屋修缮经费，省外侨办等部门将负责管理的省级部门因公出国（境）经费，省发展改革委、省科技厅等部门将安排用于支持省级单位的基本建设支出、技术与开发资金等资金落实到具体项目，提出 2016 年项目（经费）安排意见一式两份送财政厅相关部门管理处。

（六）10 月 31 日前，省级部门将政策已经明确、资金规模相对固定的常年安排专项预算项目 2016 年分配方案报分管省领导审定，并以正式文件报财政厅。

（七）11 月 30 日前，省级部门（单位）根据财政厅下达的部门三年支出控制数，与财政厅相关处室对三年滚动财政规划和 2016 年部门预算相关数据进行沟通、衔接和优化调整后，编制 2016-2018 年部门三年滚动财政规划草案和 2016 年部门预算草案，正式报送财政厅。其中：基本支出预算建议和非税收入征收计划与财政厅预算编审中心联系；项目支出预算建议与财政厅相关部门管理处联系。

（八）12 月 30 日前，财政厅将省级部门 2016-2018 年三年滚动财政规划汇总纳入省级中期财政规划报省政府后批准后，分解下达给部门。

（九）财政厅在省人代会批准 2016 年省级财政预算草案后

20 日内，完成 2016 年省级部门预算和绩效目标批复。各部门应当自财政厅批复本部门预算之日起 15 日内，批复所属各单位预算。

省级各部门（单位）要严格执行新修改的《中华人民共和国预算法》相关规定，贯彻落实省委、省政府的决策部署，加强组织领导，增强主体责任意识，着力提高预算编制质量。要优化支出结构，强化预算约束，严格财务管理，确保资金安全，提高使用绩效。财政厅将对部门（单位）预算的真实性和合法性组织专项检查，对隐匿收入、虚报支出导致预算信息失真的部门（单位），按照有关规定予以处置，同时依法追究相关单位和直接责任人责任。

附件：1. 2016-2018 年省级中期财政规划相关经济指标报表
2. 2016-2018 年**部门三年滚动财政规划报表



四川省财政厅办公室

2015 年 7 月 6 日印发