

主任会议材料

此件已呈王文荣同志审阅

听取和审议《三亚市人大常委会执法检查组
关于检查<中华人民共和国预算法>实施情
况的报告》

材料目录

| 内容 | 材料名称 | 页码 |
|----------|--|---------|
| 审议 材料 | 三亚市人大常委会执法检查组关于检查 《中华人民共和国预算法》实施情况的报告 | 13 页 |
| 附件 | | |

三亚市人大常委会执法检查組关于检查 《中华人民共和国预算法》实施情况的报告

市人大常委会执法检查組

主任会议：

为深入推进《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）的全面贯彻实施，充分发挥人大预算监督管理职能，根据市人大常委会 2019 年工作要点，市人大常委会以开展《预算法》执法检查为抓手，揭示我市在《预算法》及相关法律法规实施中存在的问题，提出切实可行的意见建议，促进我市预算管理水平有效提升。

市人大常委会对此次执法检查高度重视，精心组织。一是成立了以市人大常委会张震华主任任组长、王文荣副主任任副组长的执法检查組，邀请部分市人大常委会委员、人大代表参加检查，同时抽调市区审计、财政部门和邀请专业人员参与具体工作。二是为提升《预算法》执法检查工作质效，8 月 9 日，市人大常委会邀请全国人大常委会预算工委预决算审查室主任何成军来我市作《预算法》专题讲座，市区两级人大常委会组成人员、部分市人大代表、市人大专门委员会和常委会各工委委员、部分预算部门单位负责人参加了此次讲座。三是检查组于 9 月 7 日至 10 日对海棠区政府、市人社局及市水务局 3 家单位贯彻实施预算法情况进行调研，并就我市调研时发现的突出困难和问题赴南宁、合肥、泰州等地学习考察，借鉴其好的经验做法。

2019年9月20日至27日，执法检查组对我市贯彻实施《预算法》情况进行执法检查，先后听取了市人民政府及吉阳区政府、市财政局、市住建局、市交通运输局、市旅文局、市卫健委等7家单位关于贯彻实施预算法的情况汇报，并深入市财政局等进行了实地检查，重点检查预算编制执行、地方财政预决算和部门预决算公开和重大项目财政资金使用绩效等情况及存在问题。现将执法检查的主要情况报告如下：

一、我市贯彻实施《预算法》的基本情况

（一）认真组织学习培训，贯彻预算法基本内容和要求。

修订后的预算法自2015年1月1日正式实施以来，全市各部门高度重视新《预算法》的学习宣传和贯彻执行，自觉将新《预算法》作为政府理财的行为准则。2015-2019年，我市每年在组织召开全市预算单位编制部门预算会议的同时，认真学习新修订的《预算法》和国家、省的其他相关文件精神，财政部门着力抓好《预算法》中政府预算体系、政府预算公开、地方政府债务管理、转移支付制度等内容的衔接，进一步规范政府预算编制和执行，提高预算管理水平。全市各部门也以多种形式开展或参与《预算法》相关的培训和活动，将执行《预算法》作为财政工作的基本准则，进一步完善财政“大监督”格局，促进形成依法规范、公开透明的预算管理新机制，确保财政资金安全、规范、高效使用。

（二）全口径预算编制体系逐步完善，预算管理制度更加规范。

2015-2019 年，我市在编制部门预算时，逐项比照《预算法》及国家和省的各项财经纪律规定，在支出政策及支出预算编制过程中充分体现落实党中央有关方针政策和决策部署精神，强化全口径预算管理，加大年度预算编制与盘活存量资金的统筹力度，加强预算编制与执行衔接，加快支出预算执行，加强债务风险防控，健全政府购买公共服务制度，扩大项目评审范围，强化项目绩效管理，落实支出经济分类改革。2015-2019 年，我市已形成了稳定的预决算公开工作流程，预算单位决算信息公开覆盖率 100%。市财政及有关部门不断提高预算编制的科学性、规范性和有效性，加快建立全面规范、标准科学、约束有力的现代预算管理制度。

（三）加强预算支出绩效评价，提高财政资金使用效益。

市财政部门稳步推进预算绩效管理。积极探索、稳步推进绩效评价，绩效评价结果将作为预算编制的重要依据。在编制年度预算时，对评价结果好的项目或类似项目，适度调增项目资金；对评价结果差或无绩效的项目，适度调减或取消该项目或类似项目资金安排。2015-2018 年重点评价项目总计 161 个，通过绩效评价结果调整资金的项目有 127 个。绩效评价结果得到有效运用，实现资金安排的动态监测及调整。因预算绩效管理水平突出，我市在 2014、2015、2017 及 2018 年度市县财政管理绩效综合评价考核中，均位列全省市县前六名，获得奖金 3,000 万元。

（四）不断完善债务管控机制，积极化解地方债务风险。

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）等一系列国家加强地方政府债务管理的文件出台后，我市严格贯彻落实相关文件要求，建立健全防范债务风险机制，积极稳妥化解存量债务，规范政府举债行为。一是2015-2018年向省争取到145.0亿元置换债券，将2014年底清理甄别锁定的非债券形式高利率的政府债务置换为低利率的政府债券，极大降低融资成本；二是印发实施《三亚市政府性债务风险化解工作方案》，成立了三亚市政府性债务风险化解领导小组，对不同类型的债务化解做了全面部署，将工作任务分工到具体责任单位；三是建立三亚市地方政府性债务风险预警与应急机制，成立应急组织机构，将债务风险事件等级分为特大、重大、较大三个等级，并明确了分级响应和应急处理措施，为做好债务风险应对工作提供制度保障；四是对我市不规范的政府融资担保、政府购买服务模式融资等行为进行了全面排查，针对排查发现的不规范行为由相关责任单位进行了限期整改；五是按照中发〔2018〕27号以及财政部、省财政厅的统一部署，对全市隐性债务情况进行了全面清理摸底，并对隐性债务进行月度更新和动态管理。

（五）强化监督检查，确保《预算法》的有效执行。

各级人大及其常委会对各单位报送预算草案、决算草案、预算调整方案、预算执行情况报告、决算报告等各类预决算材料能够严格进行审查，及时督促整改检查中发现的各类问题；审计部门在加强对本级政府预算执行和其他财务收支审

计的同时，加大对重大项目建设资金、扶贫资金、民生资金等重点项目的使用情况的专项审计和跟踪审计，通过定期向市人大报告审计整改情况，完善整改机制，确保各类违规违纪问题得到解决。

二、存在的主要问题

（一）《预算法》的学习宣传有待加强

我市各级人大、政府及财政、审计等部门对学习宣传新《预算法》较为重视，也取得一定成效。但仍存在部分单位学习新《预算法》的主动性不够、积极性不高，对实施新《预算法》重要性的认识不到位，了解也不够透彻；部分单位预算法制观念不强，预算管理意识淡薄；社会公众对《预算法》的关注程度还不够高，社会监督氛围有待进一步提升。

（二）预算编制的科学化、精细化程度有待提高。

一是年初预算有些预算项目未细化到具体项目和用款单位，仍由主管预算部门列在其部门预算中，在预算执行过程中再进行二次调整分配，影响了预算执行效率；二是预算编制前论证工作不充分，存在“重争取、轻管理”现象。部分项目论证不充分、准备工作不足就申报预算，一味追求多争取安排项目资金，跨年度实施项目不按年度资金需求申报预算，往往在申请预算当年就一次性申请安排整个项目资金，影响财政资金使用效益。

（三）预算编制人员专业性不足，流动性大。

目前，随着各项财政改革的深入推进，对财务人员的业务素质要求越来越高。检查发现，各单位预算编制人员大多

非专职人员，有些甚至是非财会专业人员或是临时人员，财政法规、财政业务流程知识缺乏，专业性不足，加上大多数年龄偏大的财务人员对业务软件不熟悉，业务知识接受慢，在编制预算时，机械誊抄上年度预算数据现象时有发生。同时，人员流动性大，岗位调整后业务交接不到位，直接影响部门预算编制工作的正常开展，预算编制工作质量难以提高。

（四）预算执行刚性约束力有待强化。

一是由于预算单位在预算编制时申报预算项目不准确，有些预算项目安排资金较多，有些项目安排较少，与实际需求有较大出入，随意调剂预算科目、临时追加预算、年初预留和预备费使用不规范等情况仍然存在，个别部门追加的预算甚至超过年初预算，预算刚性约束不够，资金使用不规范。二是部分单位履职不到位，项目推进工作不力，在项目立项、评审、招投标等环节耗时较长，导致安排的预算项目实施进度较慢甚至无法实施，预算资金支出进度缓慢或无法支出，财政资金被闲置和占用。如：某水利工程 2018 年安排预算资金 3,600 万元，因征地补偿工作难以推进，项目进展停滞，当年度仅支出 263.72 万元，仅占当年预算安排的 7.32%。三是预算执行支出进度不均衡。2018 年，市本级一般公共预算支出 1,285,080 万元。其中，1-11 月市本级一般公共预算支出累计完成 887,888 万元，完成年初预算数的 69.09%，落后序时进度 21.1 个百分点；12 月份支出 397,192 万元，占全年一般公共预算支出的 30.91%，预算执行支出进度不均衡。

（五）财政资金绩效管理较为薄弱，重视程度有待提高。

一是预算绩效评价方式方法不科学，如对预算支出执行的评价，有时从支出的序时进度进行考核，造成有季节性支出预算的单位执行情况不均衡；二是绩效评价结果约束力不强，绩效管理未与预算编制充分结合，绩效评价结果大多停留在反映情况和问题的层面，如某污水处理项目建成后日处理量仅占近期设计目标的 4.21%、远期设计规模的 1.4%，远远未能达到预期设计目标，且缺乏相应的问责机制，绩效评价结果的权威性、公信力、实用性不足；三是由于项目专业性强，对绩效目标进行实质性审核缺乏全面的专业知识，审核批复时间紧，预算部门和财政部门之间信息不对称等原因，预算绩效目标的审核较为粗放，无法做到详细审核每个项目的预算绩效目标；四是一些部门单位绩效意识模糊，重视不够。大多只在乎“花钱是否合规合法”，而忽视了“花钱是否值得”，只想着尽可能多争取到项目资金，而忽视了对资金使用的有效安排。

（六）政府性债务管理有待进一步加强

一是偿债来源单一。部分国有企业过分依赖财政资金安排归还贷款，自身造血能力和偿债能力不足，造成财政资金压力较大；二是履职不到位。部分单位未及时清理统计拖欠民营中小企业债务，直至省审计厅对我市拖欠民营中小企业账款情况进行专项审计时，才将拖欠账款列入政府债务，造成债务数额不准确。

（七）预算信息公开内容完整性、细化程度有待加强

自预算信息公开工作开展以来，在财政部门督促指导下，预算单位对预算信息公开的重要性认识不断加强，除涉密单位外，预算单位预算信息公开实现全覆盖，形成了预算信息公开的常态化。但还存在有些单位信息公开表格填报不完整，细化程度不足，如不按要求公开到规定的功能分类科目或经济性质分类科目，没有填写三公经费同比增减情况及原因，没有对专业性较强的名词进行解释等。甚至还存在个别单位预算公开不及时的情况。

（八）送审资料提交不及时，监督水平有待进一步提升。

由于人大预算审查监督机构编制较少，数据化水平不高，尤其是区级负责预算审查的机构力量薄弱，全面开展监督检查有一定的困难。加上各级政府未能按照《预算法》第四十四条、六十九条及七十八条相关规定，在本级人民代表大会会议举行的三十日前将预算草案、预算调整方案、决算草案提交给本级人大常委会有关部门进行初步审查，审查工作质量和效果大打折扣。此外，对于占全市预算支出“大头”的工程建设项目，由于专业受限、人力不足，存在监督不到位的情况。

三、意见和建议

（一）进一步加强《预算法》的学习宣传和贯彻实施

各级政府要进一步做好《预算法》的学习宣传，采取多种方式，继续办好《预算法》的学习培训，确保各部门、各单位主要领导和工作人员准确掌握预算法的精神实质和原则规定，切实增强学习贯彻实施《预算法》的自觉性和主动

性。人大常委会要进一步加强人大代表特别是基层代表对《预算法》的学习培训，更好地发挥代表在预算审查监督中的作用。要利用媒体广泛宣传《预算法》，组织开展预算法律知识普及活动，提高社会公众的认知度和参与度，为深入贯彻实施《预算法》营造良好的社会环境。

（二）加强预算管理，提高预算编制的科学性。

一是进一步加强预算编制的指导工作。针对部门预算编制时间紧，部分人员业务水平较低的实际情况，财政部门各科室应进一步加强对预算单位的业务指导，对财政部门与预算单位意见不一致的内容进行积极磋商论证，使预算编制更加符合实际；二是细化预算编制，做好项目论证。将项目支出预算全部资金细化到具体的使用单位和用途，加强项目可行性论证，科学预测支出情况，确保预算编制的科学性、完整性；三是加强项目库建设，夯实部门预算编制基础。对项目库进行梳理，以“经常性项目、专项资金项目、一次性项目”分类为主线，按实施周期、项目级次、支出用途、设立时间、使用范围、编码规则等，对项目的相关信息进一步规范完善。同时，改变以往仅在编制预算时开放项目库的做法，项目库开放全年全天候申报和审核，部门可及早谋划、论证项目，提前做好项目储备，财政部门也可随时审核部门申请纳入财政项目库的项目，搭建财政与预算部门、单位之间实时申报、审核项目的平台，进一步强化预算约束，加强对预算的管理。

（三）充实财务管理人员队伍，提升业务水平。

预算单位财务人员综合素质高低直接关系到部门预算编制、执行工作质效。各预算单位要充实财务管理人员队伍，在招录人员时充分考虑本单位的财务需求，设置专业限定。要给予财务岗位人员更多的培训和进修机会，努力提升其业务技能，及时了解掌握各项财政财务法规，切实树立现代化理财观，重视资金使用效益，促进预算编制、执行工作进一步提升。

（四）严格预算支出管理，硬化预算执行约束。

一是财政部门要严格执行本级人民代表大会批准的预算，不得无预算安排支出，不得超出实际收入编制支出预算或追加安排预算。要严把预算支出关口，除应急救灾等支出外，预算执行中一般不再追加预算，需追加安排的资金，报市政府按程序审批。严禁在法定年初预算和调整预算之外编制资金安排计划，严禁无用款计划、超预算和超计划拨付资金。二是要强化预算单位的主体责任地位。各预算单位要履行主体责任，严格按照财政部门批复的部门预算安排支出，对已安排的预算项目，前期工作要按时间节点推进。对不按时间节点推进项目的部门，予以通报追责。

（五）合理安排财政支出，确保财政资源高效配置。

目前，我市面临着减税降费、房地产调控等带来的财政收入下滑，固定资产投资未能达到预期目标。面对种种不利因素，财政部门要按照“保工资、保运转，保基本民生”的原则安排支出，合理高效配置财政资源，增强抵御财政风险的能力。要坚持“三保”支出在财政支出中的优先顺序，树

立过紧日子的思想，严格控制行政事业单位开支，积极盘活存量资金。制定民生政策时，要始终坚持“尽力而为，量力而行”的原则。严格把握基础设施建设项目资金安排的节奏，对前期工作未完成的项目，应根据前期准备工作完成程度及预计后续完成前期准备工作所需时间，考虑当年度仅安排前期工作经费或适度增加部分项目建设资金，跨年度项目应按项目进度安排年度预算，严禁在一个年度按总投资安排，未纳入财政项目库的项目不得安排预算。严格国库库款管理，确保“三保”支出库款的优先顺序，不得擅自将“三保”库款挪用于扩大基本建设规模和其他支出领域，确保财政资源高效配置和财政资金有效使用。

（六）规范预算指标管理，提高预算执行时效性。

财政部门要进一步加强预算指标管理，在收到转移支付资金文件和指标数据后，于3个工作日内接收上级下达的转移支付指标数据，并在接到上级转移支付资金文件后30日内，将上级转移支付指标分配下达到单位和下级。市主管部门在接到上级转移支付资金30日内做出资金使用方案，并按资金使用方案安排的节点完成支出。同时加强对下转移支付资金管理，市级对区转移支付资金时，在对下转移支付指标后应通过资金调拨的方式支付至区代理国库，严禁将转移支付资金以可执行指标方式实拨至代理国库等不规范管理行为。区对上级下达的转移支付指标的接收、执行，参照市级管理模式，自上而下切实加强预算执行管理，提高财政支出的时效性和均衡性。

（七）建立健全绩效管理体系，稳步推进绩效管理全覆盖。

10月16日，《中共海南省委 海南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（琼发〔2019〕18号）印发。按照文件精神，我市应加快推进全面实施预算绩效管理工作。一是建立全过程预算绩效管理体系，从事前绩效评估、科学设置绩效目标、强化预算绩效执行跟踪监控、加强预算绩效评价和结果应用等方面入手，全面实施预算绩效管理；二是建立全覆盖预算绩效管理支撑体系，健全预算绩效管理制度、预算绩效标准体系、绩效评估评价方式方法、智力及信息智能化支撑体系；三是硬化预算绩效管理约束，建立预算编制与预算执行、绩效评价结果、项目预算调整等挂钩机制。进一步强化绩效管理工作考核，通报考核结果，对工作表现突出的，予以表扬和激励，对工作推进不力的进行约谈并责令限期整改。

（八）加强政府债务监管，严控债务风险。

要统一政府性债务的统计口径，严格追究瞒报、漏报、履职不到位部门的主管责任，确保我市政府债务数据的真实性、准确性；改变部分国有企业“等靠要”思想，多渠道筹措资金，完善偿债方案，缓解财政资金压力；强化政府性债务审计监督，突出政府重大项目融资以及融资平台公司的审计监管，建立健全投融资风险管理制度，有效防范债务风险。

（九）强化预算监督，形成检查“合力”。

一方面，要进一步规范和严肃政府提交初步审查材料的时限。市、区政府要提前编制本级预算草案、决算草案、预算调整的方案，按照《预算法》规定，在本级人代会（常委会）召开的三十日前，提交本级人大常委会进行初步审查。另一方面，市人大及各级人大要切实履行《预算法》赋予的监督职责，完善机构设置，提高数据化监督水平，充分借用行业专家、财政、审计等外部力量，利用“外脑”形成监督合力，提出改进我市预算执行过程中存在突出问题的建议，为规范我市财经纪律和自贸区（港）建设作出使命担当。