

# 上海市财政局

沪财预〔2017〕116号

## 关于印发《上海市市本级基本支出预算管理办法》的通知

各市级预算主管部门，各市级预算单位：

按照深化预算管理制度改革的要求，为进一步规范和加强市本级基本支出预算管理，推动建立全面规范、公开透明的预算制度，提高财政资金使用效益，我们对2012年制定的《上海市市本级基本支出预算管理办法》（沪财预〔2012〕73号）进行了修订。现将修订后的《上海市市本级基本支出预算管理办法》印发给你们，请按照执行。

特此通知。



信息公开属性：主动公开

上海市财政局办公室

2017年8月18日印发

# 上海市市本级基本支出预算管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为规范和加强市本级基本支出预算管理，保障市级预算主管部门及所属预算单位正常运转的资金需求，提高财政资金使用效益，依据《中华人民共和国预算法》等法律法规和文件规定，制定本办法。

**第二条** 市本级支出预算由基本支出预算和项目支出预算组成，基本支出预算是市级预算主管部门及所属预算单位为保障其机构正常运转、完成日常工作任务而编制的年度基本支出计划，包括人员经费和公用经费两部分。

**第三条** 本办法适用于市级预算主管部门及所属预算单位的基本支出预算管理。

### 第四条 基本支出预算编审原则

(一) 综合预算的原则。市级预算主管部门及所属预算单位在编制基本支出预算时，应结合工作任务需要，合理安排财政资金和其他各项资金。

(二) 优先保障的原则。财政资金的安排，首先要保障基本支出的合理需要，以维持日常工作的正常运转。

(三) 定员定额管理的原则。基本支出预算实行定员定额管理；定员和定额是测算和编制基本支出预算的重要依据。

## 第二章 基本支出预算的定员定额管理

**第五条** 基本支出预算管理中，定员是指市编办根据市级预算单位的性质、职能、业务范围和工作任务所下达的人员配置标准；定额是指市财政部门会同有关部门，根据市级预算单位机构正常运转和日常工作任务的合理需求，结合财力可能，对基本支出的各项内容所规定的标准。

**第六条** 基本支出预算定额包括人员经费预算定额和公用经费预算定额。

**第七条** 人员经费预算定额的支出内容包括：基本工资、津贴补贴、奖金、绩效工资、社会保障缴费、住房公积金、离退休费、其他人员经费等。

**第八条** 市财政部门根据市编办核定的市级预算单位性质、人员配置标准内的实有人数，以及人员经费的支出标准，核定人员经费预算。

**第九条** 公用经费预算定额由市财政部门会同有关部门，根据市级预算单位性质及所承担的职能、编制内实有人数，予以分类分档设定。

公用经费定额分单项定额和综合定额。考虑到部分单位因编

定额项目	主要内 容
	运行和维护费用，以及事业单位按规定提取的修购基金。(公务用车的维修费，在公用经费单项定额管理项目“公务用车运行维护费”中开支) (2) 单项预算金额 10 万元以上且用于单位内部行政管理的办公自动化(OA)、人事、财务、会议保障、楼宇智能化、通信等方面的信息系统的运行和维护费用。(其他单项预算金额 10 万元以上的修理(护)费用，按项目支出管理)
11. 会议费	指三类、四类会议经费，反映单位在会议期间按规定开支的住宿费、伙食费、会议室租金、交通费、文件印刷费、医药费等。(一类、二类会议按项目支出管理)
12. 培训费	反映除因公出国(境)培训费以外的，在培训期间发生的师资费、住宿费、伙食费、培训场地费、培训资料费、交通费等各类培训费用。
13. 公务接待费	反映单位按规定开支的各类公务接待(含外宾接待)费用。
14. 购置费	指单项预算金额 10 万元以下(含 10 万元)的专用材料费、被装购置费、办公设备购置费、专用设备购置费、信息网络构建费、按固定资产管理的图书资料购置费等。 (交通工具购置费和单项预算金额 10 万元以上的专用材料费、被装购置费、办公设备购置费、专用设备购置费、信息网络构建费、按固定资产管理的图书资料购置费等，按项目支出管理)
15. 专用燃料费	反映用作业务工作设备的车(不含公务用车)、船设施等的油料支出。
16. 劳务费	反映支付给外单位和个人的劳务费用，如：稿费、翻译费，评审费等。
17. 委托业务费	反映因委托外单位办理业务而支付的委托业务费。
18. 其他商品和服务支出	反映上述未包括的日常公用支出。

# 上海市财政局

沪财预〔2017〕117号

## 关于编制 2018 年市级部门预算 和 2018-2020 年中期财政规划的通知

市政府各委、办、局，各有关单位：

为进一步深化本市财政预算管理制度改革，切实做好 2018 年市级部门预算和 2018-2020 年部门中期财政规划编制工作，根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《上海市预算审查监督条例》，以及市委、市政府有关深化部门预算编制和管理改革的工作要求，现将编制本市 2018 年市级部门预算和 2018-2020 年部门中期财政规划的有关事项通知如下：

### 一、指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，落实上海市第十一次党代会部署，按照预算法和深化预算

管理制度改革要求，聚焦保障重点支出，严格控制一般性支出，2018年新增财力原则上全部用于保障民生；强化中期规划引领作用，加大财政资金统筹力度；做实部门预算项目库，加强预算评审和绩效管理；完善支出标准体系，建立资产配置管理新机制；加强编制与执行衔接，加快支出预算执行；深化推进政府购买服务，落实支出经济分类改革，加大预算公开力度，着力构建全面规范、公开透明的预算管理制度。

## 二、编制原则

**(一) 公共财政原则。**各市级预算主管部门和预算单位（以下简称：部门和单位）应按照深化公共财政改革的要求，进一步调整和优化支出结构，落实厉行节约长效机制，严格控制各项行政开支，把更多的财政资金投向公共服务领域。

**(二) 综合预算原则。**各部门和单位在编制支出预算时，应结合部门职能和事业发展需要，统筹安排财政资金和其他各项资金。

**(三) 量力而行原则。**各部门和单位应综合考虑本部门和本单位当年收支增减因素，各项事业发展所需资金应与财政承受能力相适应，做到积极稳妥、量入为出，确保收支平衡。

**(四) 统筹兼顾原则。**各部门和单位应根据履行的职责、事业发展目标和现有资源配置情况，在财力可能的情况下，按照保障重点、兼顾一般的要求，区分轻重缓急，合理安排各项支出。

**(五) 讲求绩效原则。**各部门和单位应树立绩效意识、体现

绩效要求，编制绩效目标，开展绩效评价，实现预算绩效管理与预算编制、执行、监督的有机结合。

### 三、编制范围和内容

#### （一）部门预算

部门预算编制内容主要包括收入预算、支出预算、政府采购预算和国库集中支付方式。

1. 收入预算。收入主要包括财政拨款收入、事业收入、事业单位经营收入和其他收入。部门和单位应具体分析历年收入情况和预算年度收入增减变动因素，测算预算年度取得的各项收入（不含国家税收）来源。对于各部门和单位执收的非税收入，相关部门和单位应按政府性基金收入、专项收入、行政事业性收费收入、罚没收入等分类分项编报。

2. 支出预算。支出主要包括基本支出和项目支出。各部门和单位应根据《上海市市本级基本支出预算管理办法》和《上海市市本级项目支出预算管理办法》的规定，分别编制基本支出预算和项目支出预算。

在编制部门预算时，各部门和单位应切实将各项支出需求按轻重缓急纳入年初预算，确保年初预算不留硬缺口。同时，为解决年度预算执行中中央和市委、市政府新出台政策，以及其他难以预计的支出需求，各部门应在预算总额内留出一定比例的待分配预算（不超过项目支出的5%）。待分配预算的使用管理，按照《关于进一步加强市级部门待分配预算使用管理的通知》的规定

执行。

3. 政府采购预算。各预算单位在编制部门预算的同时，应按照《政府采购法》《政府采购法实施条例》和《上海市 2017-2018 年政府采购集中采购目录和采购限额标准》的规定，编制本单位 2018 度政府采购预算，并在编制的政府采购预算的基础上完善政府采购计划的相关内容。各预算单位应在每年的预算批复后至当年第一季度末，将每个政府采购项目的采购计划在预算管理系统中予以补充完善，具体内容包括：采购计划实施时间、简要采购需求。计划在一季度实施采购的项目，预算单位应当在采购项目委托前将采购计划补充完整；对于年中追加的预算项目，应在预算批复后即将采购计划补充完整。若未将上述采购计划内容在规定时间前补充完整，实施政府采购时，预算单位将无法进行采购项目委托。

各部门应根据关于转发《财政部 工业和信息化部关于印发〈政府采购促进中小企业发展暂行办法〉的通知》(沪财库〔2012〕15 号)的要求，统筹确定本部门（含所属单位）面向中小企业采购的项目。在满足机构自身运转和提供公共服务基本需求的前提下，应当预留本部门年度政府采购项目预算总额的 30%以上，专门面向中小企业采购，其中，预留给小型和微型企业的比例不低于 60%。

采购人依据《关于落实政府采购创新产品首购政策有关事项的通知》(沪财采〔2017〕11 号)的规定采购首购产品的，可不

通过本市政府采购信息管理平台（以下简称“政府采购平台”）开展采购活动，直接与提供首购产品的供应商签订采购合同，但所签合同中约定的采购货物及其生产企业名称必须与《上海市创新产品首购产品清单》所列产品名称、生产企业名称一致。采购人应在合同签订后 2 个工作日内登录政府采购平台，按线下采购项目有关规定录入相关数据信息并公开采购合同。采购人所录合同编号必须以“SHZFCGCX”开头，按《首购产品政府采购合同编码规则》编写。

4. 国库集中支付方式。各单位在编制 2018 年部门预算时，应根据《上海市深化国库集中支付制度改革方案》（沪府〔2008〕27 号）《上海市市级财政资金国库集中支付管理办法》（沪财库〔2013〕47 号）和《关于调整市级预算单位国库集中支付方式的通知》（沪财库〔2013〕50 号）的规定，准确选择本单位部门预算的国库集中支付方式，准确使用支出经济分类科目，加强用款计划管理，提高资金使用效率。

## （二）部门中期财政规划

编制部门预算的部门，对一般公共预算和政府性基金预算拨款收支均应编制 2018-2020 年收支规划，按照“二上二下”程序，与 2018 年部门预算编制同步进行。部门中期财政规划编制内容主要包括宏观形势分析、收入规划、支出规划和风险评估。

1. 宏观形势分析。各部门根据本部门的五年规划纲要及年度工作计划，考虑本行业、本领域的发展环境重大变化，结合基期

年（规划期前一年）情况，分年度研判未来三年行业和领域的主要指标走向。

2. 部门收入规划。各部门结合宏观形势分析、行业和领域深化改革等情况，具体分析历年收入情况和规划年度收入增减变动因素，测算规划年度部门执收的各项非税收入情况，按政府性基金收入、专项收入、行政事业性收费收入等分类分项测算。

3. 部门支出规划。各部门研究提出未来三年重大改革和政策事项（国家和本市有明确政策要求或纳入部门规划，对财政收支有重大影响的事项），测算重大改革和政策事项分年度支出需求。在此基础上，分基本支出和项目支出，测算未来三年部门支出需求。

4. 风险评估。各部门评估规划期内重大改革和政策事项对中期财政规划执行的影响。

#### 四、编制要求

##### **（一）聚焦保障重点支出，严格控制一般性支出**

2018年部门预算编制和审核，进一步调整和优化支出结构，从严控制一般性支出，加大对重大改革、重要政策和重点项目的支持力度，更好地服务经济社会发展。

一是聚焦保障重点支出。贯彻落实上海市第十一次党代会精神，进一步完善与引领经济发展新常态相适应的财政政策体系，更好地发挥财政政策在稳增长、调结构、惠民生、防风险中的重要作用。重点支持自贸试验区和科技创新中心建设，着力构建服

务国家“一带一路”建设、推动市场主体走出去的桥头堡，推动科技创新、实施创新驱动发展战略方面走在全国前列；重点支持区域和城乡协调发展，着力提升城市整体发展水平；重点支持生态文明建设，着力推进生产、生活、生态协调发展；重点支持深化改革、扩大开放，着力推进供给侧结构性改革，创新政府服务；重点支持保障和改善民生，着力加大教育、社保、养老、就业、医疗卫生、公共文化等投入力度，深入推进社会治理，支持补短板、强管理、促公平、提质量。

二是严控部门一般性支出。认真落实厉行节约和节用裕民的有关要求，除市委、市政府确定的重大改革和政策事项外，财政拨款的项目支出预算原则上不超过2017年预算规模。按照国家要求严格控制一般性支出（2018年预算编制和执行过程中，如国家出台相关新要求，本市将按国家的统一部署执行），继续从严控制“三公”经费，各部门2018年因公出国（境）费、公务用车购置及运行费、公务接待费总量和分项数，以及2018年会议费，不超过2017年预算数。

## **（二）强化中期规划引领作用，加大财政资金统筹力度**

中期财政规划对年度预算起指导和引领作用。加大政府性基金、国有资本经营预算与一般公共预算的统筹力度，改进重点支出预算安排方式，进一步加强专项资金管理。

一是强化中期财政规划引领作用。2018年是滚动编制中期财政规划的第三年，各部门要对前两年编制的部门中期财政规划进

行总结评估，分析中期规划与年度预算之间的差异，分析中期规划与预算执行之间的差异，总结中期财政规划编制经验。各部门要认真梳理部门年度工作计划、对照“十三五”规划，逐步将中期重点支出项目全部纳入项目库编报，拟出台的增支事项要做好与中期财政规划的有机衔接，制定延续性政策要统筹考虑以后若干年度的预算安排。

二是加大财政资金统筹力度。2018年国有资本经营预算调入一般公共预算的比例提高到25%，继续对政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入30%的部分，补充预算稳定调节基金统筹使用。贯彻落实国家有关清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩的要求，改进预算安排方式，完善重点支出保障机制。相关重点支出不再与财政收支增幅或生产总值层层挂钩，取消先确定支出总额再确定具体项目的编制方式。同时，继续将相关重点领域作为财政保障和预算安排的重点，结合重点领域发展规划和中期财政规划，根据项目轻重缓急以及实际财力情况，统筹安排、优先保障。

三是加强专项资金管理。按照《关于进一步加强财政专项资金管理的通知》（沪财预〔2017〕65号）要求，严格专项资金设立，加强专项资金管理，强化专项资金监督检查。专项资金主管部门要建立专项资金调整和取消机制，对专项资金进行清理、评估，并根据评估结果进行分类处理（专项资金政策到期的自动取消，确需延期的应按照设立程序实施修订；专项资金政策目标发

生重大变化的、使用效益低下的，应当予以调整或取消；专项资金支持方向、扶持对象和用途相近的，应予以归并整合）。2018年预算编制时，各专项资金主管部门应同步编制2018年专项资金的初步分配方案或项目预算，按程序审核后纳入财政预算。预算执行时，专项资金纳入市级专项资金管理平台，原则上应先将专项资金分配方案具体信息录入管理平台，再拨付资金。

### **(三) 做实部门预算项目库，加强预算评审和绩效管理**

2018年，加快构建以宏观政策目标为导向、以规范的项目库管理为基础、以预算评审和绩效管理为支撑的项目支出预算管理新模式，提高项目预算编制的科学性、准确性。

一是做实部门预算项目库。项目库是编制部门预算和中期财政规划的基础。按照《市本级项目支出预算管理办法》的规定，项目全部纳入项目库管理，列入预算安排的项目要从项目库中选取。项目库分为部门预算项目库、专业预算项目库、财政预算项目库等三级。部门预算项目库实行全年开放式管理，各预算单位可根据工作需要，经论证后编报项目，实时或定期上报预算主管部门，经评审通过后纳入部门预算项目库，作为部门预算备选项目。预算编制时，预算单位在部门预算备选项目中择优选取项目，编报形成单位项目支出预算，预算主管部门审核后编报形成部门项目支出预算。预算项目的选择要以国家和本市战略发展规划、经济社会政策为导向，以相关行业、领域发展规划和年度工作计划为依据，优先保障重点项目。

部门预算项目库由市财政部门统一搭建，预算主管部门和预算单位按规定进行项目管理。部门要按照项目库管理的有关要求，编制年度部门预算和部门中期财政规划前，完成项目的储备入库工作。入库项目要有充分的立项依据、明确的实施内容、合理的预算需求等。

需要说明的是：项目支出按规定原则上先纳入项目库再编报预算。考虑到部门预算项目库是一个逐步建立健全的过程，为确保 2018 年部门预算编审工作的顺利进行，部门和单位有特殊情况的，可以直接编报 2018 年项目支出预算。2019 年起，部门和单位应按照项目支出预算管理办法，严格执行先将项目纳入部门预算项目库备选管理后，再择优选取项目，编报项目支出预算上报市财政。

二是加强项目支出预算评审。预算评审是项目库建设的重要环节，2018 年各预算主管部门要建立健全部门评审管理制度。加强部门评审工作，原则上各部门开展评审的项目由上年不少于 60% 提高到不少于项目支出的 70%。在评审项目选择上，参考财政部做法，已确定立项且按规定的财政支出标准和要求编报的项目，可以不纳入评审范围。对于评审工作量较大的部门，可由部门授权所属预算单位开展评审，部门对评审结果进行审核。预算执行中拟申请追加预算的项目，以及项目内容、绩效目标或支出总规模等发生调整的项目，原则上也要履行部门评审程序。市财政部门按照市级财政项目预算评审管理办法，对项目支出中的重

点项目进行财政重点评审，并进一步提前财政重点评审时间。

三是加强项目支出预算绩效管理。各部门（单位）要根据本部门（单位）职能、事业发展规划、中期财政规划及年度工作重点，编报项目绩效目标，实现项目支出预算编报绩效目标全覆盖。要将项目的绩效评价结果作为完善相应项目绩效目标和测算项目资金的重要依据，提高绩效目标与项目预算的匹配性。各部门要选择经常性项目（一般不低于3个），按照上海市预算绩效管理实施办法要求完整填报项目绩效目标。纳入部门整体支出绩效评价试点的单位，应按要求试编部门整体支出绩效目标。市财政局按规定对各部门编报绩效目标情况（数量、质量、时间）进行考核，未达到要求的，市财政部门将暂缓批复有关项目的预算。

#### **（四）完善支出标准体系，建立资产配置管理新机制**

2018年，加快项目支出标准体系建设，推进资产管理与预算管理有机结合，为中期财政规划和年度预算编制夯实基础。

一是完善支出标准体系。支出标准是预算编制的基础。根据《关于加快推进市本级项目支出定额标准体系建设的实施意见》提出的目标任务，2018年各部门要对部门支出标准制定情况进行梳理，对标准体系建设情况进行中期评估，对尚未制定标准的项目，尽早纳入标准制定计划中，进一步完善部门标准规划和年度工作计划，确保“十三五”期末达到80%以上适合实行标准管理的项目都有标准可依，按标准核定。

2018年起，进一步完善公用经费定额标准，原作为公用经费

综合定额管理的“福利费”“工会经费”，调整为单项定额管理。剔除福利费和工会经费因素后，公用经费综合定额标准仍保持现标准不变。

二是建立资产配置管理新机制。结合市级行政事业单位房屋资产管理使用核查等工作，将长期闲置不用的房屋等资产纳入“公物仓”管理，并探索开展“公物仓”统筹调剂、调余补缺的工作。各部门在编制 2018 年预算时，要充分利用单位版资产管理信息系统，摸清存量，对下年度新增房屋租赁或原租赁合同到期仍需租赁的房屋优先从“公物仓”调剂，不足部分再由年度预算新增安排，为实现预算编制与资产配置有机结合的预算管理新机制夯实基础。

### **(五) 加强编制与执行衔接，加快支出预算执行**

2018 年，更好地发挥部门的预算编制和执行主体作用，在项目支出预算编制时考虑以前年度执行情况，加快支出进度，盘活用好存量资金。

一是强化预算编制与执行的有机衔接。预算单位应充分考虑以前年度预算执行及当年度实际情况，科学、合理编制各项预算。对于支出内容基本保持不变的项目支出，连续几年预算执行率较低的，原则上应按预算执行数编制预算。各预算主管部门要落实部门预算主体责任，加强预算审核，组织、管理和指导下属预算单位科学合理地编制预算，提高预算执行率。

二是加快预算支出执行进度。各部门要结合项目库建设，提

前做好项目储备，确保预算批复后资金能及时拨付使用，避免“钱等项目”。提高年初预算到位率，对于年初预算中尚未细化落实的部门代编项目，应于6月底前落实到具体项目，超过时限的由财政部门收回总预算统筹使用。加快项目预算资金拨付，各部门专项资金及项目支出原则上应于11月底前完成拨付，12月份原则上拨付基本支出。涉及对区实施专项转移支付的部门，在2017年9月底前要全面确定2018年专项转移支付的具体项目和分区分配金额，并提高预拨比例，便于相关区早作安排。有效盘活财政存量资金，连续两年未用完的结转资金按规定收回财政统筹使用，结转两年以内的财政资金要加快执行，2018年起部门结转资金使用进度将纳入财政支出执行进度通报范围。

## **(六) 深化推进管理改革，加大预算公开力度**

贯彻落实财政部有关要求，深化推进政府购买服务、支出经济分类等改革。加大预算公开力度，推进项目预算公开，提高预算透明度。

一是推进政府购买服务。各部门要按照国家和本市关于政府购买服务的有关规定，结合部门工作实际，进一步加大政府购买服务力度，增加政府购买服务资金规模。加大政府向社会组织购买服务的力度，民生保障、社会治理、行业管理、公益慈善等领域的公共服务，同等条件下优先向社会组织购买。按照财政部《关于做好事业单位政府购买服务改革工作的意见》，进一步规范政府购买服务的购买主体、承接主体。加快推进政府购买服务项目纳

入本市政府购买服务平台统一管理，实现政府购买服务信息的公开透明。

二是落实经济分类改革。按照财政部支出经济分类科目改革方案，支出经济分类科目改革成“政府预算经济分类”和“部门预算经济分类”两部分。“部门预算经济分类”体现部门预算管理要求，主要用于部门预算编制、执行、决算、公开和部门会计核算。2018年起，按照财政部改革方案，各部门编制“部门预算经济分类”预算，财政部门汇总编制“政府预算经济分类”预算。

预算编制时，预算单位按照“部门预算经济分类”编制部门预算并报财政部门，财政部门按照“政府预算经济分类”编制本级政府预算报同级人民代表大会批准。财政部门在原按“部门预算经济分类”批复部门预算的基础上，将“政府预算经济分类”作为部门经费来源和申请款项的控制科目一并批复。

预算执行中，部门如需对政府预算“类”级科目调剂的，应当报财政部门批准，部门和单位不得自行办理；需要对政府预算“款”级科目调剂的，由部门自行办理。

三是深化预算信息公开。认真贯彻落实国家和本市关于进一步推进预算公开工作的意见，在所有使用财政资金的部门和单位（除涉密信息外）均公开预算的基础上，参照财政部做法，探索公开项目支出预算信息。对于2018年项目支出总量较大的部门，选取金额较大、社会关注度高、代表性强的项目，随部门预算一起向社会公开，公开内容参照中央部门公开形式，包括项目概述、

立项依据、实施主体、实施周期、支出计划和年度预算安排、绩效目标等。

## 五、时间安排

预算编报的具体时间安排如下：

**(一) 2017年9月30日前**，各市级预算主管部门将2018年部门预算建议数（包括一般公共预算和政府性基金预算）和2018-2020年部门中期财政规划建议数报送市财政局。

一般公共预算和政府性基金预算同步编制，各市级政府性基金征收部门和使用（分配）部门要按照部门分工，负责编制全市及市本级政府性基金收支预算。政府性基金编制报表将以电子表格形式发送各市级相关部门。

**(二) 2017年11月10日前**，市财政局将预算控制数下达给各市级预算主管部门，反馈部门中期财政规划有关建议。

**(三) 2017年11月30日前**，各市级预算主管部门根据预算控制数，编制正式部门预算报送市财政局；编制2018-2020年部门中期财政规划报送市财政局。

**(四) 2017年12月底之前**，市财政局汇总2018年市级部门预算上报市政府，完成部门预算编制工作；汇总编制政府中期财政规划，提交市政府审批，报财政部备案，完成中期财政规划编制工作。

**(五) 市人代会批准市级预算草案之日起7个工作日内**，市财政局将部门预算批复各预算主管部门，各预算主管部门将部门

预算批复所属各预算单位。

特此通知。



信息公开属性：依申请公开

---

上海市财政局办公室

2017年8月18日印发

---