深圳市福田区区属企业全面预算管理

工作指引

（第二次征求意见稿）

**第一章 总则**

**第一条** 为了推行企业全面预算管理，促进企业提升经营管理水平，督促和引导企业切实建立以预算目标为中心的各级责任体系，完善企业内部控制机制，制定本指引。

**第二条** 本指引适用于深圳市福田区人民政府授权深圳市福田区财政局（国有资产监督管理局）（以下简称“区财政局（国资局）”）直接出资的国有独资公司、国有资本控股公司（以下简称“区直企业”）以及区直企业直接或间接出资的下属所有全资公司和国有控股公司（以下简称“辖属企业”）。区直企业和辖属企业合称“区属企业”。

**第三条** 企业全面预算是在企业战略目标的指引下，在对未来环境预测的基础上，以货币或其他计量形式反映企业预算期内生产经营、投资决策、资本运作等活动的具体计划安排。业务预算、资本预算、筹资预算和财务预算共同构成企业的全面预算。

预算期一般以年度为单位。

**第四条** 全面预算管理是通过预算的编制、执行、控制、考核与评价，整合企业业务流和信息流，控制企业日常经营活动，分散企业经营风险，优化企业资源配置，以实现企业战略目标。

**第五条** 企业实行全面预算管理，至少应当关注下列风险：

　　（一）不编制预算或预算不健全，可能导致企业经营缺乏约束或盲目经营。

　　（二）预算目标不合理、编制不科学，可能导致企业资源浪费或发展战略难以实现。

　　（三）预算缺乏刚性、执行不力、考核不严，可能导致预算管理流于形式。

**第六条** 企业应当按照内部经济活动的责任权限进行全面预算管理，并遵循以下基本原则和要求：

（一）坚持战略导向原则，强化战略落地，实现战略与预算结合；

（二）坚持效益优先原则，科学分配资源，提升企业核心竞争力；

（三）坚持对标先进原则，落实对标要求，提高预算目标的先进性；

　　（四）坚持积极稳健原则，确保以收定支，加强财务风险控制；

　　（五）坚持权责对等原则，强化预算考核，确保预算执行刚性。

**第七条** 企业是实施全面预算管理的主体，负责建立健全全面预算管理体系，完善全面预算管理制度建设，加强对所属企业的预算管控。

　　企业应结合行业特点，探索建立符合企业实际的预算管控模式，全面梳理业务流程，明确各预算单位的职责权限、授权审批程序和工作协调机制。

**第八条** 区财政局（国资局）负责指导、督促、检查、考核区直企业全面预算管理工作。区直企业的预算（包括合并报表范围内的辖属企业）由区财政局（国资局）负责审批。

**第二章 全面预算管理的组织机构**

**第九条** 企业的股东大会或类似最高权力机构（以下简称“企业最高权力机构”）负责审批企业年度预算草案、年度预算调整案。

**第十条** 企业的董事会负责审议企业年度预算草案、年度预算调整案。区直企业董事会应设置预算管理委员会或类似专业委员会，负责全面预算管理工作。

**第十一条** 区直企业的预算管理委员会成员由董事及经营班子相关成员组成，其中至少应有一名成员是具有注册会计师或高级会计师资格的专业人士，区财政局（国资局）委派的财务总监为预算管理委员会的当然成员。

预算管理委员会的主要职责包括：

　　（一）研究拟订本企业全面预算管理制度和预算管理模式；

　　（二）根据战略规划研究拟订本企业年度经营目标和计划；

　　（三）审查、讨论本企业的全面预算，协调、解决有关方面在编制预算时可能发生的矛盾；

　　（四）将最高权力机构批准后的预算分解落实到各预算单位，并定期检查和分析预算的执行情况，促使各预算单位协调一致地完成预算所规定的目标和任务；

（五）接受、审查本企业预算单位年度预算执行报告并做出评价，定期向董事会报告预算执行情况，负责年度预算执行的考核工作。

**第十二条** 企业经营班子负责全面预算的编制和实施。区直企业应设置预算管理办公室负责全面预算管理的具体工作，必须有专职人员从事预算管理工作。

预算管理办公室的主要职责包括：

　　（一）提出本企业年度经营目标计划及有关预算编制政策的建议；

　　（二）组织、指导、督促各预算单位编制年度预算草案；

　　（三）分析、汇总各预算单位的预算草案，提出审核意见，提交预算管理委员会讨论；

　　（四）定期检查和考核预算单位的预算执行情况，分析实际执行结果与预算的差异情况，督导各预算单位切实执行预算，并将分析报告定期报预算管理委员会；

（五）其它与预算编制、执行、考核有关的事项。

**第三章 全面预算的编制与审批**

**第十三条** 企业应将业务层层分解成最小的业务单位进行预算编制。企业编制全面预算应当按照业务预算、资本预算、筹资预算、财务预算的流程进行，并按照各预算单位所承担经济业务的类型及其责任权限，编制不同形式的预算。

**第十四条** 全面预算的编制依据包括如下：

　　（一）明确的战略规划。企业应制定积极、科学、可执行的战略规划，并依据规划制订年度经营目标和计划，作为预算编制的基础，鼓励企业根据实际情况编制滚动战略规划，以实现规划与目标的更好衔接；

　　（二）科学的形势研判。企业在编制年度预算前，应深入开展宏观经济形势、行业发展趋势及企业竞争优劣势等内外部经济环境的调研和预测，确保预算编制与市场、社会环境相适应；

　　（三）深入的分析调查。企业应深入分析调查预算期内资源状况、生产能力及技术水平等自身条件，并结合对标管理要求编制预算，确保预算目标的客观性和先进性，确保对标工作落到实处；

　　（四）扎实的基础管理。企业应加强预算管理基础工作，包括历史资料记录、定额制定与管理、标准化工作、会计核算等，确保预算编制以可靠、翔实、完整的基础数据为依据。

**第十五条** 企业可根据自身经济业务特点、基础数据管理水平、生产经营周期和管理需要，选择或综合运用固定预算、弹性预算、滚动预算、零基预算、概率预算等方法编制预算。

企业应当对以下情况进行说明：

1、企业年度预算报表的编制及全面预算管理有关情况；

2、企业预算年度相关重大事项；

3、可能影响年度预算指标落实的重大不确定性事项。

**第十六条** 企业编制预算，应按照“自上而下、上下结合、分级编制、逐级汇总”的程序进行编制与填报。

　　（一）经营目标的确定。企业董事会应结合公司战略规划、对标工作计划、经济形势的变化及对市场环境的预测确定企业下一年度经营目标，并分解下达到各预算单位，作为预算编制的基础。

　　（二）预算草案的编制。各企业预算管理办公室根据年度经营目标，组织各预算单位编制初步预算方案，经过逐级汇总、上下结合、沟通协调，最后经经营班子办公会议审查最终达到综合平衡，形成年度预算草案。

（三）预算草案的审议。董事会负责审议企业年度预算草案，董事应在预算审核中尽职尽责，确保年度预算草案的科学性和先进性。在董事会审议预算草案前，预算管理委员会应对企业的预算进行认真审核、表决，并督促企业根据审核意见修订预算草案。

（四）区直企业对其辖属企业的预算草案进行审核汇总并提出调整意见，及时反馈给各辖属企业，辖属企业根据调整意见，修改调整下一年度预算草案，于每年10月底前逐级报送区直企业；区直企业预算管理小组对其出资企业的预算草案（修改稿）进行审核汇总。

（五）区直企业按照区财政局（国资局）统一印发的报表格式和编制要求，编制下一年度预算草案，并于每年11月底前报送区财政局（国资局）。

（六）区财政局（国资局）对预算草案进行审核，并与区直企业交换预算审核意见，对于需要调整的，区直企业根据反馈意见进行修改，并将修改后形成的预算草案，一并报送区财政局（国资局）。

如果出现预算审批与预算执行时间不能衔接的情况，则在此期间内区属企业的人员工资等人工成本支出的标准不得超过上一年度预算的标准，直到本年度的预算草案获得正式批准为止。

**第十七条** 国有全资的区属企业，预算草案经上一级产权单位批复同意后即为企业正式预算。

**第十八条** 国有控股的区属企业，在召开预算决策会议前，国有产权代表应提前15天与上级产权单位沟通，未征得上级国有产权单位同意，国有产权代表不得在企业决策程序中就企业预算草案发表意见和行使表决权。区财政局（国资局）委派的财务总监应就预算草案出具独立审核意见。

国有控股的区属企业应把经企业最高权力机构审议批准后的预算提交区国资委备案。

**第四章 全面预算的执行、分析与控制**

**第十九条** 企业应当加强对预算执行的管理，明确预算指标分解方式、预算执行审批权限和要求、预算执行情况报告等，落实预算执行责任制，确保预算刚性，严格预算执行。

**第二十条** 企业预算一经批准下达，各预算单位必须认真组织实施，将预算指标层层分解，从横向和纵向落实到内部各部门、各单位、各环节和各岗位，形成全方位的全面预算执行责任体系。

**第二十一条** 企业应当以年度预算作为组织、协调各项生产经营活动的基本依据，将年度预算细分为季度、月度预算，通过实施分期预算控制确保年度预算目标的实现。

**第二十二条** 企业应当根据全面预算管理要求，组织各项生产经营活动和投融资活动，严格预算执行和控制，切实加强业务、投资、筹资、费用等预算执行情况的跟踪和监督，认真分析存在的问题，及时采取相应的解决措施。

　　企业应当加强资金收付业务的预算控制，及时组织资金收入，严格控制资金支付，保持资金收付平衡，防范支付风险。对于预算内的资金拨付，按照正常授权审批程序执行。对于超预算或预算外的资金支付，应当实行严格的审批制度。对于重大的预算外支出项目，企业应实施重点跟踪和监控。

**第二十三条** 企业应当建立健全预算报告制度。董事会应定期听取预算执行情况报告，研究、解决预算执行中存在的问题，促进企业完成预算目标。企业预算管理委员会应当加强与各预算单位的沟通，及时向预算单位反馈预算执行进度、执行差异及其对预算目标的影响，并责成有关预算执行单位查找原因，提出改进经营管理的措施和建议。

**第二十四条** 企业根据月度财务报告建立企业预算分类监测和反馈制度，对主要预算指标执行情况进行分类跟踪监测，根据年度预算目标对有关经济活动做出调整。

预算执行过程中如发生重大变动和实行重大预算外活动，应随时向区财政局（国资局）报告。

每年4月底前，区直企业应当向区财政局（国资局）上报上一年度全年的企业预算执行情况分析报告，8月底前上报本年度上半年的企业预算执行情况分析报告。

**第二十五条** 区直企业监事会对企业预算执行情况负有监督责任，应督促企业严格执行预算，并在年度工作报告中对企业预算执行情况作专项说明。

**第五章 全面预算的调整**

**第二十六条** 企业批准下达的预算应当保持稳定，不得随意调整。

企业预算执行过程中出现以下情形之一，导致预算编制基本假设发生重大变化的，可予以调整：

（一）出现自然灾害等不可抗力因素；

（二）市场环境发生重大变化；

（三）国家经济政策发生重大调整；

（四）福田区委、区政府布置的重点工作发生重大调整；

（五）企业发生分立、合并等重大资产重组行为。

确需调整预算的，应当履行预算编制审批流程，报企业最高权力机构审批。

区直企业应当将预算调整情况及时报区财政局（国资局）审核。报送内容包括：

（一）主要财务指标的调整情况；

（二）调整的原因；

（三）预计执行情况及保障措施。

**第二十八条** 区财政局（国资局）可以视企业情况变化提出预算调整建议，经企业董事会及该企业最高权力机构审议批准后下达执行。

**第六章 全面预算的考核评价**

**第二十九条** 区财政局（国资局）每年对区直企业预算工作进行考核，考核结果作为区直企业经营班子年度考核的重要依据，与企业负责人的薪酬挂钩。

　　区直企业编制的预算的主要指标与实际完成值差异较大的，应当向区财政局（国资局）做出专项说明。

**第三十条** 区直企业负责每年对其出资企业的预算工作进行考核，并将预算执行结果作为其出资企业负责人年度考核的重要依据，核定其出资企业负责人的薪酬。

企业应当建立严格的预算考核制度，对各预算单位和个人进行考核，切实做到有奖有惩、奖惩分明。

**第七章 全面预算管理的信息化**

**第三十一条** 企业管理信息系统是提高全面预算管理水平的必要手段。企业应从实际出发，统筹规划，分步实施，逐步建立企业全面预算管理信息系统。

**第三十二条** 企业应结合行业特点，建立完善的业务预算表格体系，作为开发预算管理信息系统的基础。

**第三十三条** 企业在建设全面预算管理信息系统工作中，应加强全面预算历史数据库的建设，加强预算管理基础工作。

**第八章 附则**

**第三十四条** 有关法律、法规、规章对国有控股上市公司全面预算管理有特殊规定的，应当按照有关规定执行。

**第三十五条** 区直企业不按时上报预算草案，或者上报的资料不符合编制要求、存在严重质量问题，以及预算执行监督不力的，区财政局（国资局）责令其整改。

区直企业在编制预算、报告预算执行情况等工作中弄虚作假的，由区财政局（国资局）对相关企业给予通报批评，对企业相关责任人追究法律责任。

**第三十六条** 本指引由区财政局（国资局）负责解释。

**第三十七条** 本指引自颁布之日起实施，有效期五年。