

西安市人民政府国有资产监督管理委员会文件

市国资发〔2020〕30号

西安市人民政府国有资产监督管理委员会 关于印发《西安市市属企业全面预算管理办法》 的通知

西咸新区、各开发区国资监管机构，各监管企业：

现将《西安市市属企业全面预算管理办法》印发你们，请遵照执行。

西安市人民政府国有资产监督管理委员会

2020年3月20日



西安市市属企业全面预算管理办法

第一章 总则

第一条 为推动市属企业高质量发展，围绕企业战略构建以全面预算管理为核心的企业管理控制体系，提高经营效率，根据《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国企业国有资产法》、《企业财务通则》、《企业内部控制基本规范》等有关法律法规和制度规范，结合企业实际情况，制定本办法。

第二条 本办法所称全面预算管理是指以企业战略目标为导向，在科学预测决策的基础上，通过合理配置各项财务和非财务资源，以数量化的方式对未来一定时期的企业活动作出详细的计划和安排，并对执行过程进行监督、控制、分析，对执行结果进行考核、评价、反馈，指导改善和调整经营活动，进而推动实现企业战略目标的管理活动。

第三条 企业应对预算年度内各类经济资源、经营、投融资等行为合理预计，确定预算期内经营管理目标，应按照内部经济活动的责任权限实施全面预算管理，并遵循以下基本原则：

（一）战略导向原则。全面预算管理应围绕企业的战略目标和业务计划有序开展，引导各预算责任主体聚焦战略、专注执行、达成绩效。

（二）价值导向原则。全面预算管理应强化企业价值导向，将风险可控前提下的企业价值最大化作为衡量资源配置效果的

标准，坚持将投资回报水平作为项目取舍的依据，力求以最小的耗费取得最大收益，将预算执行主体的价值创造水平作为考核评价的主要内容。

（三）积极稳健原则。全面预算管理要兼顾规模速度、效益质量与风险的平衡，注重转变发展方式，提升发展质量，处理好企业能力与市场机会之间的关系，合理确定企业能力可承受的发展边界，在积极发展的同时，警惕盲目追求规模扩张，推动企业持续健康发展。

（四）全面融合原则。以业务为先导、以财务为协同，将预算管理嵌入企业经营管理活动的各个领域、层次、环节。形成由业务预算、投资预算、筹资预算、财务预算等一系列预算组成的相互衔接和勾稽的预算管理体系。

（五）过程控制原则。全面预算管理应通过及时监控分析等，把握预算目标的实现进度并实施有效评价，对企业经营决策提供有效支撑。

（六）权责对等原则。确保企业内部各预算责任主体权责利关系具体明确，规范量化，努力做到授权适当，刚柔适度，考核合理。

第四条 企业是全面预算管理的主体，应结合自身实际制订完善全面预算管理制度，组织开展内部全面预算的编制、报告、审批、执行、调整、监督和考核工作。

第五条 企业应通过加强战略管理、明确业务计划、优化组

组织架构、明确责任分工、完善内部管理制度、加强信息系统建设等措施优化全面预算基础环境，完善预算管理体系，提高预算管理水平。

第六条 企业应根据战略规划编制中期（5年）商业计划，根据中期商业计划编制年度预算，形成年度预算与中期商业计划有效衔接、滚动编制、动态调整的全面预算管理机制，促进战略目标落地。

中期商业计划是指根据企业发展规划以数量化形式滚动编制的未来5年前后衔接、相互勾稽，涵盖主要业务计划、投资计划和融资计划的财务预算，是企业发展规划在财务上的呈现。

第二章 全面预算管理的组织领导

第七条 市国资委是企业全面预算工作的监督管理部门，负责指导、督促、检查、考核企业全面预算管理工作，引导和督促企业建立以全面预算控制为核心的企业管理控制体系。

第八条 企业应当建立健全全面预算管理组织体系，按照不相容职务相互分离的原则细化部门、岗位在全面预算管理体系中的职责、分工与权限，明确全面预算编制、执行、分析、调整、考核各环节的授权批准制度与程序。

第九条 企业应当成立全面预算委员会或类似机构，其成员由熟悉企业预算、财务及经营管理等方面专业知识并具备相应业务能力的董事及经营班子相关人员组成，主任委员由董事长或其委托代理人担任。全面预算委员会负责本企业的全面预算管理工

作，主要行使以下职责：

（一）拟定企业全面预算管理制度，包括全面预算管理的政策、标准、措施、办法、要求等；

（二）根据企业战略规划，拟订全面预算目标，并确定全面预算编制原则、方法和程序；

（三）组织编制、综合平衡全面预算草案，确定全面预算目标分解方案；

（四）协调解决全面预算编制和执行中的重大问题；

（五）审议全面预算调整方案，依据授权进行审批；

（六）对企业全面预算执行情况进行考核并提出奖惩方案；

（七）其他全面预算管理事宜。

第十条 企业应设置全面预算办公室，全面预算办公室在全面预算委员会领导下，负责组织全面预算编制、报告、执行和日常监控工作，主要履行以下职责：

（一）拟订年度全面预算总目标分解方案及有关全面预算编制程序、方法的草案，报全面预算委员会审定；

（二）组织和指导各预算执行单位开展全面预算编制工作；

（三）审核各预算单位的预算初稿，进行综合平衡，并提出修改意见和建议；

（四）汇总编制企业全面预算草案，提交全面预算委员会审查；

（五）跟踪、监控各预算执行单位的预算执行情况，并向全

面预算委员会提交预算执行分析报告；

（六）接受各预算单位的预算调整申请，根据企业全面预算管理制度进行审查，集中制订年度预算调整方案，报全面预算委员会审议；

（七）协调解决各预算执行单位预算编制和执行中的有关问题；

（八）组织开展对各预算执行单位执行情况的考核，提出预算考核和奖惩方案，报全面预算委员会审议；

（九）全面预算委员会授权的其他工作。

第十一条 企业内部各业务部门和所属企业为全面预算执行单位。在全面预算委员会和办公室的统一指导下，履行以下主要职责：

（一）负责全面预算编制和上报工作；

（二）负责分解经批准的全面预算指标，落实到各部门、各环节和各岗位；

（三）按照授权审批程序严格执行各项预算，及时分析预算执行差异原因，解决预算执行中存在的问题；

（四）及时总结分析全面预算编制和执行情况；

（五）配合全面预算管理机构做好预算的综合平衡、协调、分析、控制、考核等工作。

第三章 全面预算编制

第十二条 企业编制全面预算应依据企业战略规划和中期商

业计划，全面分析企业内外部环境，结合往年预算执行情况，对未来的主要经营指标进行估测，对各种可能的变化情况进行模拟，选择确定主要预算目标，作为企业各预算主体预算编制的目标指引。

第十三条 企业编制全面预算应将内部各业务机构和所属企业的全部经营活动纳入预算编制范围，强化集团总部的统领和总控作用，按照“自上而下、上下结合、分级编制、逐级汇总”的流程编制全面预算，以提升战略执行力和预算准确性。

第十四条 企业年度全面预算报表与年终财务决算报表的编制范围、口径应当一致，对纳入合并财务报表范围的所属企业编制合并全面预算报表，对不纳入合并财务报表范围的所属停产、关闭、破产企业及托管企业编制汇总全面预算报表，做到不重报、不漏报。

第十五条 企业应根据行业特性和不同的预算项目，合理选择或综合运用固定预算、弹性预算、滚动预算、零基预算、作业预算等方法编制预算，并与中长期规划有效衔接，更好地保障战略实施。

第十六条 企业编制全面预算应覆盖企业经营管理的各个领域、层次、环节，形成业务预算、投资预算、筹资预算、财务预算。其中：

业务预算包括主要业务经营预算、主要业务损益预算、对外捐赠支出预算等；

投资预算包括固定资产投资、股权投资、金融工具（包括银行理财）投资预算等；

筹资预算包括债权性筹资和股权性筹资预算等；

财务预算包括现金预算、利润表预算、资产负债表预算等。

第十七条 企业应根据行业特性和自身特点设置涵盖各个环节、各个层面的关键控制指标体系，确保预算对各类生产经营活动的有效控制。财务预算层面的关键控制指标应当包括企业运营能力指标、盈利能力指标和偿债能力指标。各项控制指标的预算值原则上应优于上年并对标行业先进企业，市国资委有明确要求的指标，应符合相关要求。

第十八条 企业应健全并不断完善成本费用定额和开支标准，加快企业办社会职能剥离，严格控制成本费用开支范围和规模，加强投入产出水平的预算控制。工资总额预算应与经济效益保持同向变动，经济效益下滑的企业应严格控制非生产性费用的开支预算，“三公经费”原则上不得高于上年水平。

第十九条 企业编制投资预算应坚持效益优先和资金保障原则，以投资促进转型升级和结构调整，严格控制非主业投资预算，加强低效无效投资的清理。严控资金难以落实、超越财务承受能力、过度依赖负债的投资。财务风险较大的企业要严格控制投资规模。

第二十条 企业应加强营运资金管理，合理设置存货规模和信用政策，加强存货和应收应付款管理，提高资金使用效率。准

确预测预算年度经营现金收支，综合考虑投资规模和国有资本收益政策，确定融资规模。要强化资产负债约束，根据融资成本和企业承受能力，合理确定融资结构和负债规模预算，确保企业债务风险稳健可控。

第二十一条 企业应严格按照市国资委有关担保事项的管理要求，加强担保管理。在编制全面预算时，应编制担保事项及金额清单，评估被担保企业发生债务逾期的可能性，判断企业预算年度可能履行担保责任的债务金额，在筹资预算中为企业担保责任留足筹资空间，防止被担保企业债务逾期引发连锁反应甚至系统性风险。

第二十二条 企业编制全面预算应按照国有资本收益收缴相关管理要求，以归属母公司所有者净利润预算为依据测算年度应上缴的国有资本收益，合理确定各子公司上年的利润分配政策，确保监管企业可供分配利润满足国有资本收益上缴的需要。

第二十三条 企业编制全面预算应按企业会计准则合理预计各项资产减值准备，不得任意扩大多计资产减值准备预算，除按资产比例计提的减值准备外，其余各项资产的减值准备原则上不得高于上年决算。

第四章 全面预算的审批

第二十四条 企业应按照市国资委每年的企业全面预算编制工作要求，编制并按时上报年度全面预算报告和中期商业计划。

第二十五条 企业的年度捐赠计划、资金理财计划等预算事项，应在预算报告中单独列示。

第二十六条 市国资委依据企业预算控制指标对其年度全面预算进行审核。企业预算控制指标未达到市国资委预算或考核要求的，应按市国资委相关要求调整后重新上报。

第二十七条 企业个别预算控制指标确因客观原因当年难以达到市国资委要求的，应在预算报告中充分说明原因并报请市国资委同意，但同时应列明今后的改进计划，达到要求的时间，并体现在中期商业计划中。

第二十八条 企业的年度全面预算草案应经董事会审议通过，报市国资委、股东会或股东大会批准后执行。

国有独资企业的全面预算报告由市国资委批准。其中，市国资委授权企业董事会批准的，由企业董事会批准后，报市国资委备案；

国有全资、国有控股、国有参股企业的全面预算报告由企业股东会或股东大会批准，市国资委的股东代表根据市国资委的审核意见，在企业股东会或股东大会上对全面预算报告行使表决权。

第二十九条 企业的年度预算在未经批准前，可以先按上报的预算草案执行，待正式批准后，按批准后的预算进行调整并予以执行。

第五章 全面预算执行与调整

第三十条 企业全面预算一经批准，应及时将全面预算指标向所属各预算执行单位进行层层分解，各预算执行单位将分解下达的年度全面预算指标可细分为季度、月度预算，通过实施分期预算控制，实现年度预算目标。

第三十一条 企业应建立预算执行控制机制，明确预算审批权限，严禁擅自调整预算或超预算审批。

第三十二条 企业应建立全面预算执行监控、分析制度。定期召开预算执行分析会议，通报预算执行情况，分析预算执行差异，研究、解决预算执行中存在的问题，提出改进措施。重大预算差异及其原因应及时报告市国资委。

第三十三条 企业年度全面预算经审批后，原则上不予调整。在预算执行过程中出现下列情形之一并对年度预算目标产生重大影响的，可申请调整：

（一）自然灾害等不可抗力因素影响企业停产、停业超过一个月；

（二）企业发生合并、分立、产权变动导致隶属关系发生变化。

第三十四条 企业发生第三十三条规定情形需要调整全面预算的，应向市国资委正式行文报送调整申请，申请文件中应详细说明影响预算执行的事项、影响程度、调整后预算、预算调整前后的差异以及市国资委要求上报的其他相关资料。预算调整的审

核批准参照年度预算审核批准的程序执行。

第六章 全面预算考核及责任追究

第三十五条 市国资委负责对企业的全面预算进行考核评价，并纳入企业年度目标责任考核范围。预算考核评价的主要内容包括全面预算管理情况和全面预算的完成情况。

第三十六条 全面预算管理情况考核的主要内容包括：

（一）全面预算的组织管理机构的设立及履职情况；

（二）全面预算的控制体系及控制成效；

（三）全面预算编制的工作质量，包括目标的合理性、编制的完整性和预算控制指标的科学性等；

（四）全面预算的严肃性，主要包括是否按照市国资委的要求编制、上报、调整全面预算；

（五）市国资委在年度预算工作安排中的其它要求。

第三十七条 全面预算完成情况主要评价企业年度预算目标和控制指标的完成情况。市国资委将依据市属企业相关经营业绩考核办法对其全面预算完成情况进行考核，同时通过市属企业的年度财务决算批复进行考核评价。

第三十八条 企业应当建立全面预算执行结果考核制度，对下属预算执行单位进行考核评价。将全面预算目标执行结果纳入各预算执行单位和个人考核体系，切实做到有奖有惩、奖惩分明。

第三十九条 企业无正当理由拒不落实市国资委有关全面预算编制、审核、调整等要求，视情节严重程度，在企业年度目标

责任考核中相应扣分。

第四十条 企业不按规定上报全面预算报告，或执行未经批准的全面预算报告，由市国资委责令限期整改。不按期整改的，按相关规定追究企业主要负责人的责任。

第七章 附 则

第四十一条 企业应当根据本办法制定本企业全面预算管理实施细则。

第四十二条 各区县国有资产监督管理机构参照本办法执行。

第四十三条 本办法自公布之日起施行。《西安市市属国有企业财务预算管理暂行办法》（市国资发〔2008〕186号）同时废止。

抄送：各区（县）国资监管机构。

西安市人民政府国有资产监督管理委员会办公室 2020年3月20日印发
