

上海市市级财政项目 预算评审申报指引

上海市财政专项资金评审中心

2022 年 12 月

前 言

项目预算评审是预算管理的重要环节，是实施预算编审、管理预算执行、开展绩效评价的基础性工作。本市市级财政重点项目预算评审工作由市财政局所属上海市财政专项资金评审中心（以下简称“财政评审中心”）具体组织实施。

为规范本市市级财政项目预算评审的申报工作，我们根据《中华人民共和国预算法实施条例》（国令第 729 号）和《上海市市本级项目支出预算管理办法》（沪财预〔2017〕76 号）、《上海市市级财政项目预算评审管理办法》（沪财预〔2019〕69 号）的要求，按照预算编制和评审的一般程序，结合项目支出特点，编制了本指引，供预算主管部门和项目单位在编制项目申报资料时参考。

目 录

一、项目申报材料基本要求	4
二、项目预算评审一般程序	7
三、项目预算评审主要内容与方式	10
四、存在问题及注意事项	12

一、项目申报材料基本要求

(一) 时间要求

- 1.基本要求。按《评审告知书》**约定时间**报送项目申报资料。如因故无法及时提交申报资料的，应回复相关说明，并加盖公章。
- 2.资料催交。对于被评审单位不能按时提供符合评审要求资料的项目进行书面催交，并抄告预算主管部门。
- 3.退出评审。对于不具备实施条件，或经两次书面催交仍未提供申报资料的项目，出具退出评审的审核意见，提交市财政局。

(二) 材料要求

预算主管部门申报项目时应提交《**上海市市级财政项目预算评审申报文本**》及以下必要的**辅助资料**，申报资料应**装订成册**(一般应胶装)，同时提供**电子版本**，辅助资料主要有以下方面：

- 1.与项目直接相关的法律法规、规章制度、政策文件、决定、会议纪要等立项批复或实施依据文件；
- 2.预算单位前期准备、策划阶段形成的相关资料，如：规划设计、可行性论证、质量检测等；
- 3.项目实施方案、实施内容、预算安排、造价文件及图纸资料等；
- 4.项目相关测算标准和预算编制依据等；
- 5.有助于专家判断的相关佐证材料和其他附件等。

涉及国家秘密的项目材料，可与业务科具体联系，按照国家有关保密规定操作。包含信息化、基本建设和科研等属于特定专业评审的项目内容，预算主管部门要做好项目梳理和准备，根据

专业评审范围的划分，及早申报相关机构评审。

(三) 申报文本编制说明

1.封面申报信息部分

(1)“项目名称”应与《评审告知书》中项目名称一致，如包含多个子项目分别申报的，在报送总体申报文本的同时，应分别单独报送子项目申报文本，并在项目名称后加括号予以区分。

(2)项目单位盖章是本申报文本必要性的基础，是开展该项目评审的前提条件。

(3)“项目申报日期”应据实填写。

2.“基本信息”部分

(1)“项目名称”应与封面中项目名称一致。

(2)“项目申报金额”填列该项目总的预算资金；“当年预算金额”填写该项目当年度预算金额。

(3)“项目单位信息”和“预算主管部门信息”应按要求填写齐全。

3.“项目信息”部分

(1)“项目单位概况”应简要描述单位职责和工作内容，包括单位性质、职能、人员情况等。

(2)“项目概况”应重点描述项目立项背景、依据和实施必要性等。

(3)“项目实施方案”主要包括基础条件、前期工作、实施方案主要内容、运行管理及保障措施、项目计划进度等内容，重点说明项目的可行性。其中：“基础条件”应说明项目实施的现状；

“前期工作”应说明项目前期研究、论证过程和准备情况，延续性项目应说明前期项目实施、验收、绩效评价等情况；“实施方案主要内容”应具体、系统地说明本项目实施的工作内容、方式方法等；“运行管理及保障措施”应说明项目单位管理能力和管理制度，如投入管理、财务管理及实施保障措施等；“项目计划进度”应说明项目实施的计划进度安排。

（4）“预算主要内容”主要包括项目主要实施内容的预算需求、资金来源和使用计划、预算绩效目标情况等内容，应重点说明预算和绩效目标的合理性。其中：“项目主要实施内容的预算需求”应分类说明项目实施的主要内容和预算需求等，如项目分类实施，应明确分类实施的主体；“资金来源和使用计划”应说明项目所需资金的构成和来源，资金规定的用途、支付的计划进度等；“预算绩效目标情况”应简要描述本项目要达到的主要绩效目标，重点关注资金规模和绩效目标的匹配性。

（5）“相关文件及佐证材料”应按目录形式填列，并标注页码，包括项目执行的主要政策、决定、会议纪要等立项或实施依据文件；项目研究、设计和图纸、预算或造价等文件，材料、设备等询价依据，费用测算依据等；如预算单位已实施部门评审的，需提供相关完整评审报告；与项目相关的上年度或以前年度审计、验收、绩效评价报告和预算执行情况等；反映项目单位运行和财务状况的报告、报表、证照等；其他必要的资料。

4.“承诺及审核信息”部分

此部分项目单位及预算主管部门须签章完整。

5.上海市市级财政项目预算绩效目标申报表

按照市财政局《关于印发<上海市财政项目支出预算绩效管理办法（试行）>的通知》（沪财绩〔2020〕6号）文件有关要求予以填报。

6.预算资金申报汇总表

本表格填列项目一级预算内容。根据《上海市市级财政项目预算评审管理办法》（沪财预〔2019〕69号）规定，属于专业主管部门评审的项目不纳入财政评审范围，基本建设类项目、信息化项目和单项预算金额50万元以上的大型科研设备购置项目分别由市发改委、市经信委和市科委实施专业评审，项目单位应在本表中进行区分。

7.预算资金申报财政评审明细表

本表格填列项目三级预算明细，详细说明项目实施的内容、计量单位、单价、数量、预算需求、测算依据和规格参数等。其中，“测算依据”应填写预算测算的文件依据、计算过程或报价参考说明等。

二、项目预算评审一般程序

项目预算评审一般程序主要由三个阶段、五个环节组成。三个阶段为：受理预审、项目评审、出具报告。五个环节为：收集资料、制定评审方案、组织评审、交换意见、出具评审报告。

（一）收集资料

财政评审中心根据评审计划，及时联系预算主管部门和项目单位，获取项目资料。收到资料后，评审工作组将进行资料预审，

对不满足评审要求的项目，如：形式要件缺失、预算依据不足等，出具《评审资料联系函》，通知预算主管部门或项目单位补充、完善申报材料。

（二）制定评审方案

评审工作组根据前期准备情况，合理制定项目评审实施方案，确定评审方式、评审重点、时间安排、任务分工等。

（三）组织评审

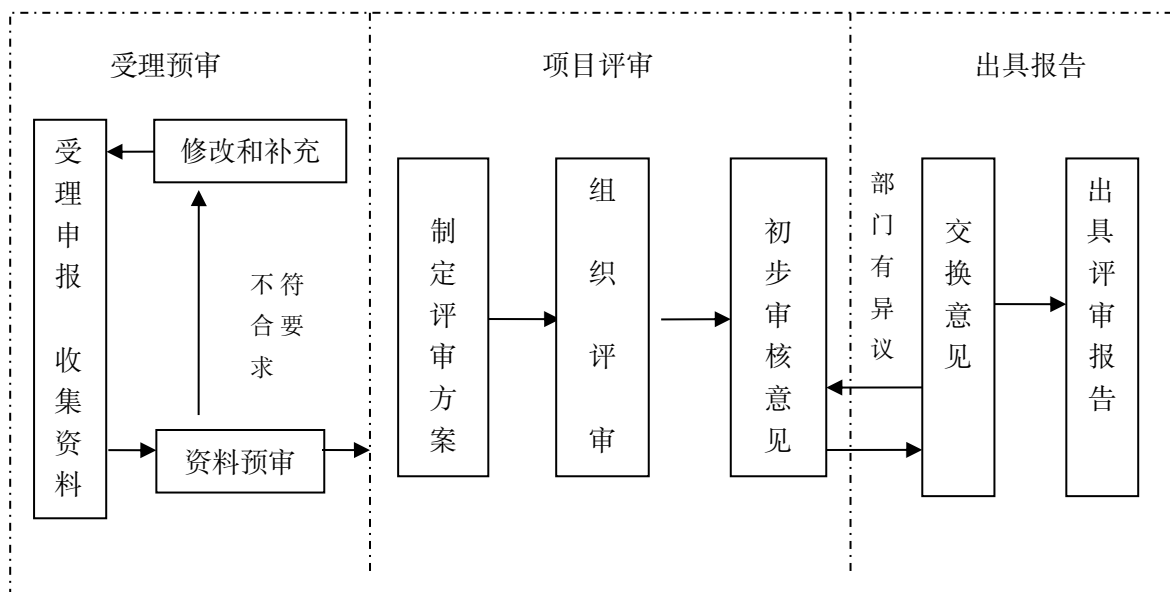
财政评审中心按照制定的评审实施方案组织评审工作，主要对项目的完整性、必要性、可行性和合理性进行评估和审核。

（四）交换意见

财政评审中心形成评审初步结论后，将意见反馈预算主管部门和项目单位，听取对评审结论的意见，必要时再次进行专家论证，或提请市局组织会商。

（五）出具评审报告

财政评审中心根据评审结论形成评审报告，报送市财政局。



三、项目预算评审主要内容与方式

(一) 项目预算评审主要内容

1.完整性。主要评估项目申报程序是否合规，项目申报内容填写是否全面，项目申报所需资料是否齐全等。

2.必要性。主要评估项目立项依据是否充分，与部门职责和宏观政策衔接是否紧密，与其他项目是否存在交叉重复等。

3.可行性。主要评估项目立项实施方案设计是否可行，是否具备执行条件等。

4.合理性。主要评估项目支出内容是否真实、合规，预算需求和绩效目标设置是否科学合理等。

(二) 绩效目标审核主要内容

1.完整性。绩效目标填报格式是否规范；填报内容是否完整、准确、详实；绩效指标是否对项目的主要内容、预期产出和效果进行了具体、明确、恰当的描述。

2.相关性。绩效目标是否符合国家法律法规、国民经济和社会发展规划要求，与本部门（单位）职能、发展规划和工作计划是否密切相关；绩效指标是否全面、充分，是否选取了最能体现总体目标的关键指标；指标值是否细化、量化，便于跟踪和评价，难以量化的定性指标描述是否充分、具体。

3.适当性。绩效目标是否符合行业正常水平或事业发展规律；绩效目标与项目资金量是否匹配，在既定资金规模下，绩效目标是否过高或过低；绩效目标与相应的支出内容、范围、方向、效果等是否匹配。

4.可行性。绩效目标是否经过充分调查研究、论证和合理测算，是否考虑了现实条件和可操作性；保障绩效目标实现的项目实施方案和相关制度措施是否合理；项目实施单位的组织实施能力和条件是否充分。

(三) 评审方式

1.集中评议。指在评审人员独立审阅项目实施方案、资金安排使用情况等项目资料，提出书面审查意见的基础上，经评审组集中讨论，提出集体评议意见。

2.现场答辩。指采取答辩形式，由申请项目的预算单位和技术依托单位等相关人员介绍项目情况并回答有关问题，评审组根据答辩情况提出评议意见。

3.书面评议。指评审人员独立审阅项目实施方案、资金安排使用情况等项目申报资料，对审阅内容进行专业判断，以书面形式提出评议意见。

4.实地考察。指评审组通过对项目进行实地查勘、核实等，而提出评议意见。

5.其他方式。除上述方法以外的其他评估、审核、论证等方法。

评审工作一般通过召开线下评审会的形式开展，但由于特殊原因参会人员无法在同一地点集中时，可依托信息化手段，召开线上评审会。

(四) 评审结果运用

根据《上海市市级财政项目预算评审管理办法》（沪财预〔2019〕69号）相关精神，财政评审结果是安排项目预算、规范预算编制的重要依据，项目预算安排数原则上不高于财政评审建议数，评审核减金额收回市级财政总预算统筹安排。同时，建立评审核减率与下年预算安排挂钩机制，对核减率较高的部门，严格控制下年度预算申报和安排。

四、存在问题及注意事项

(一) 项目申报中主要存在的问题

通过对近几年评审项目的梳理和分析，我们归纳总结出了项目申报过程中最普遍的三类问题：

1.项目申报资料不规范、不完整，主要体现为：

（1）缺少必要的批复文件或相关类似材料，如：立项批复、环评报告、历保建筑批复等。

（2）项目文本格式不规范、项目内容不完备。

（3）项目缺少具体的实施方案。

（4）项目预算缺少测算依据等相关资料。

2.项目实施方案不科学、不合理，主要体现为：

（1）项目与国家和本市相关政策的匹配度不够。

（2）项目实施条件不完备，如：前期论证、场地条件、人员条件等。

（3）项目建设目标不明确，如：与建设目标与单位中长期规划的匹配性、与绩效目标的匹配性等。

(4)项目实施内容与应由其他主体实施的内容界面划分不清。

(5)项目建设目标、实施方案、经费预算三者间匹配度不高等。

3.项目预算编制不合理、不准确，主要体现为：

(1)项目预算的费用标准过高、规模过大、数量过多，如：设备购置数量偏多（或重复申报）、单价偏高等。

(2)项目预算的费用测算依据不充分，标准不统一，误差较大等。

(3)项目预算结构不合理，如：部分项目主体内容不突出、间接费用占比偏高等。

(二) 项目申报中注意事项

1.厘清项目申报环节，提前准备立项必要材料。

在项目申报前应就项目须其他相关部门批复或出具意见方能实施的环节梳理清楚，尽早提交材料，取得相关材料。

2.加强项目方案论证，确保项目合理可行

在实施方案制定过程中应加强必要的技术论证和科学决策，必要时可引入第三方或聘请专家对方案进行把关，确保方案的可行性和合理性。

3.摸清项目实际需求，夯实项目预算编制

在项目预算编制时，要整合统筹各部门的实际需求，避免列支重复、超标及与实施方案匹配性不高的预算内容。

(三) 评审过程中注意事项

1.积极参会，充分沟通

一般情况下，我中心会采用现场答辩的评审方式进行项目评审。专家组在事先研读申报资料的基础上，在评审会上对文本中未说明清楚、有异议的内容进行提问。为了保证评审工作在充分沟通、深入了解的基础上进行，建议项目单位相关负责人、项目组成员、设计单位等应尽量出席项目评审会，并就各自涉及的业务内容做好答辩准备。

2.做好记录，有序答复

为了保证答辩环节的有序开展，提高评审效率，建议对于每位专家的提问先做好记录，经团队讨论、确认答案后有序给出答复。

3.尊重专家，尊重结论

对于专家组意见或评审结论存在异议的，可当场提出，进行沟通研究，达成最终评审结论。对最终结论仍存异议的，可在意见征询时复函提出。