

XIANGMUYUSUANGUANLI

# 项目预算管理

张红兵 著

 中国财政经济出版社

# 项目预算管理

张红兵 著

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

项目预算管理/张红兵著. —北京: 中国财政经济出版社,  
2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0548 - 9

I. 项… II. 张… III. 项目管理 - 预算 IV. F224.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 029512 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.625 印张 188 000 字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 26.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0548 - 9/F · 0447

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 前 言

为适应社会主义市场经济体制的要求，近年来，我国在会计制度、财务制度、税收制度和财政管理体制等方面进行了一系列改革，使我国的财政管理不断向科学化、法制化、规范化方向迈进。从1999年开始，根据全国人大和国务院的要求，借鉴市场经济国家的普遍做法，我国积极推进了以部门预算、国库集中收付和政府采购为主要内容的财政管理体制改革，加快建立了公共财政体制。

公共财政是为社会提供公共服务的政府财政，是唯一与市场经济相适应的财政类型。部门预算是公共财政的基本存在形式。建立公共财政体制，是我国社会主义市场经济发展的需要，是对我国财政预算管理根本性的制度创新。通过近十年的实践，改革取得了阶段性的成果，初步构建了中国公共财政的体系框架，为公共财政构筑了基础性的制度平台，进而影响到公共管理水平的提高。构建公共财政体系，必须与政府职能范围和方向相适应，要充分体现和满足公共需要，服从政府职能转变以及与国情和财力水平相适应。部门预算不仅要满足预算单位基本支出的

需要，同时还要满足预算单位按照职责完成其特定的工作任务或事业发展目标的支出需要。因此，部门预算除了要编制基本支出外，项目预算的编制管理尤为重要，也是部门预算编制管理的重点和难点。

根据我国财政预算体制改革的要求，作为国家确定的改革试点部门，笔者在组织本部门改革试点、预算编制、资金管理工作的同时，借鉴国内外政府预算管理的模式，吸取其他部门的先进经验，对部门预算管理特别是项目预算的编制管理、预算定额制定、财政资金管理责任等方面进行了深入的研究探讨，并组织研究制定了一系列管理制度、办法和标准，在本部门实施，从理论和实践诸方面都取得了显著的效果，对我国公共财政体系的建立、部门预算编制管理、国库管理制度的建立完善、财政资金的规范管理和效益、公共管理水平的提高发挥了重要作用。

目前我国的财政预算体制改革，已经取得了阶段性的成果，相对于西方现代的公共预算管理体制，还属于从传统的预算管理方式向现代管理过渡的阶段，部门预算特别是项目预算的编制和管理还需要进一步完善和加强。本书从部门预算的意义作用、组成体系和项目支出预算管理的一般要求入手，重点对行政事业及其他类项目和基本建设项目的立项、评审、项目库、申报审批、组织实施、总结验收、绩效考评等理论和实践进行了深入探讨，还对本部门开展的项目预算定额标准的研究制定、财政资金管理责任制度的建立等改革实践进行了专门介绍，不失为一本理

---

论和实践紧密结合、具有实用价值的参考书。希望本书的出版，能够对从事本专业的同仁有所帮助。

作 者

2007 年 11 月

# 目 录

前 言 .....	( 1 )
<b>第一章 概述 .....</b>	<b>( 1 )</b>
第一节 部门预算的历史沿革 .....	( 2 )
第二节 部门预算改革的内容 .....	( 3 )
第三节 部门预算的基本要求 .....	( 7 )
第四节 部门预算的意义作用 .....	( 11 )
第五节 部门预算的组成体系 .....	( 12 )
第六节 部门预算的改革展望 .....	( 14 )
<b>第二章 项目预算管理的一般要求 .....</b>	<b>( 18 )</b>
第一节 项目预算及作用 .....	( 18 )
第二节 项目分类 .....	( 20 )
一、按支出性质划分 .....	( 20 )
二、按项目类别划分 .....	( 22 )
三、按项目属性划分 .....	( 23 )
第三节 项目预算管理的原则 .....	( 23 )
一、合法合规性 .....	( 23 )
二、系统完整性 .....	( 24 )
三、科学合理性 .....	( 24 )
四、客观真实性 .....	( 25 )

五、统筹兼顾性 .....	( 25 )
六、公开透明性 .....	( 26 )
七、管理连续性 .....	( 26 )
八、追踪问效性 .....	( 27 )
第四节 项目预算的管理程序 .....	( 27 )
一、项目立项和项目库 .....	( 27 )
二、项目预算申报审批 .....	( 29 )
三、项目预算的实施 .....	( 29 )
四、项目预算的调整 .....	( 29 )
五、项目总结验收及成果管理 .....	( 30 )
六、项目监督检查与绩效考评 .....	( 30 )
第五节 结余资金的处理 .....	( 31 )
一、结余资金的概念 .....	( 31 )
二、结余资金的类型划分 .....	( 31 )
三、结余资金的处理方式 .....	( 32 )
四、结余资金的处理程序 .....	( 34 )
五、特殊结余资金的处理 .....	( 35 )
第三章 行政事业及其他类项目管理 .....	( 36 )
第一节 项目立项 .....	( 37 )
一、项目的立项范围 .....	( 37 )
二、项目的立项条件 .....	( 38 )
三、项目申报文本 .....	( 39 )
四、项目立项的注意事项 .....	( 48 )
第二节 项目评审 .....	( 48 )
一、项目评审组织 .....	( 49 )
二、项目评审依据 .....	( 49 )
三、项目评审程序 .....	( 50 )



---

四、项目评审内容 .....	( 51 )
五、项目评审资料 .....	( 51 )
六、项目评审报告 .....	( 52 )
第三节 项目库管理 .....	( 59 )
一、项目库的管理原则 .....	( 59 )
二、项目库的分类 .....	( 60 )
三、项目库的建立 .....	( 60 )
四、入库项目排序 .....	( 62 )
五、项目库的管理要求 .....	( 62 )
六、项目库的清理 .....	( 63 )
第四节 项目的申报审批 .....	( 65 )
一、项目申报 .....	( 65 )
二、项目审核 .....	( 67 )
三、项目批复 .....	( 68 )
第五节 项目的组织实施 .....	( 69 )
一、制定项目实施方案 .....	( 69 )
二、项目实施过程控制 .....	( 70 )
三、项目实施资金管理 .....	( 71 )
四、项目预算的调整 .....	( 72 )
五、项目结余资金的认定和处理 .....	( 73 )
六、项目的监督检查 .....	( 73 )
第六节 项目总结验收 .....	( 75 )
一、项目总结 .....	( 75 )
二、项目验收 .....	( 76 )
三、项目资产交付 .....	( 83 )
第七节 项目绩效考评 .....	( 83 )
一、绩效考评的目的 .....	( 84 )
二、绩效考评的原则 .....	( 84 )

三、绩效考评的依据 .....	( 84 )
四、绩效考评的内容 .....	( 85 )
五、绩效考评的方法 .....	( 85 )
六、绩效考评的指标 .....	( 86 )
七、绩效考评的组织 .....	( 87 )
八、绩效考评的程序 .....	( 87 )
九、绩效考评结果及运用 .....	( 88 )
<b>第四章 基本建设项目管理 .....</b>	<b>( 90 )</b>
<b>第一节 基本建设项目预算及特点 .....</b>	<b>( 90 )</b>
一、预算管理程序不同 .....	( 90 )
二、前期工作不同 .....	( 90 )
三、支出经济分类不同 .....	( 91 )
四、经费性质类型不同 .....	( 91 )
五、执行会计制度不同 .....	( 91 )
六、项目执行成果不同 .....	( 91 )
<b>第二节 基本建设项目的计划管理 .....</b>	<b>( 91 )</b>
一、基本建设计划管理的程序 .....	( 91 )
二、基本建设项目的设计变更 .....	( 94 )
<b>第三节 基本建设项目预算的编制方法 .....</b>	<b>( 96 )</b>
一、基本建设项目预算编制要求 .....	( 96 )
二、基本建设项目经济性质分类 .....	( 97 )
三、基本建设项目预算编报程序 .....	( 99 )
<b>第四节 基本建设项目预算的执行 .....</b>	<b>( 101 )</b>
一、项目招标 .....	( 101 )
二、工程价款结算 .....	( 104 )
三、国库集中支付 .....	( 106 )
<b>第五节 基本建设项目预算的调整 .....</b>	<b>( 111 )</b>

---

第六节	基本建设项目竣工财务决算 .....	(112)
一、	竣工财务决算的编制要求 .....	(112)
二、	竣工财务决算的组成 .....	(114)
三、	竣工财务决算报表编制 .....	(116)
第七节	基本建设竣工财务决算审查 .....	(124)
一、	竣工决算财务审核 .....	(124)
二、	竣工财务决算审计 .....	(125)
第八节	基本建设项目竣工验收 .....	(129)
一、	竣工验收时间 .....	(129)
二、	竣工验收权限 .....	(129)
三、	竣工验收条件 .....	(130)
四、	竣工验收依据 .....	(130)
五、	竣工验收内容 .....	(130)
六、	竣工验收工作程序 .....	(131)
七、	“竣工验收鉴定书”格式 .....	(132)
第九节	基本建设项目竣工财务决算批复 .....	(136)
一、	竣工决算的批复及投资核销 .....	(136)
二、	项目结余资金的处理 .....	(136)
三、	资产交付使用 .....	(137)
第十节	基本建设项目后评价 .....	(138)
一、	项目后评价的依据和原则 .....	(139)
二、	项目后评价的内容 .....	(139)
三、	项目后评价指标体系的构建 .....	(144)
四、	项目综合后评价 .....	(146)
五、	项目后评价结论 .....	(149)
<b>第五章</b>	<b>水利项目预算定额标准简介 .....</b>	<b>(150)</b>
第一节	编制定额标准的背景 .....	(150)

第二节	编制定额标准的原则依据 .....	(153)
一、	指导思想 .....	(153)
二、	编制原则 .....	(153)
三、	编制依据 .....	(154)
第三节	编制定额标准的思路方法 .....	(154)
一、	对专项业务工作进行分类 .....	(155)
二、	确定各专项业务工作等级 .....	(155)
三、	分析确定定额标准项目 .....	(155)
四、	量化项目业务工作量 .....	(155)
五、	确定业务工作项目单元开支费用 .....	(156)
六、	测算确定定额项目经费定额标准 .....	(156)
第四节	水利部门预算定额标准编制实践 .....	(157)
一、	水利工程维修养护定额标准 .....	(158)
二、	水文业务经费定额标准 .....	(202)
<b>第六章</b>	<b>财政资金管理责任制度简介 .....</b>	<b>(219)</b>
第一节	制定《责任制度》的背景 .....	(219)
第二节	《责任制度》的主要内容 .....	(221)
一、	总责任 .....	(222)
二、	预算编制管理责任 .....	(223)
三、	资金申请、拨付责任 .....	(224)
四、	收入管理责任 .....	(224)
五、	资金使用管理责任 .....	(224)
六、	账户管理和会计核算责任 .....	(225)
七、	合同管理责任 .....	(225)
八、	政府采购管理责任 .....	(226)
九、	决算和验收责任 .....	(226)
十、	国有资产管理责任 .....	(227)
十一、	监督审计与考评责任 .....	(227)
第三节	《责任制度》的贯彻落实 .....	(228)

# 第一章

## 概 述

财政作为国家政权活动和经济管理重要组成部分，近年来为适应社会主义市场经济体制的要求，在会计制度、财务制度、税收制度和财政管理体制等方面进行了一系列改革，使我国的财政管理不断向科学化、法制化、规范化方向迈进。在不断完善财政收入体系的同时，从1999年开始，根据全国人大和国务院的要求，按照财政改革的总体思路，针对我国财政支出管理存在的问题，借鉴市场经济国家的普遍做法，财政部门加快建立公共财政体系建设，积极推进了以部门预算、国库集中收付和政府采购为主要内容的财政管理体制的改革。2003年10月，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“推进财政管理体制的改革。健全公共财政体制，明确各级政府的财政支出责任。”进一步明确提出要建立以部门预算为核心的公共财政体制。

建立公共财政体制，实行部门预算改革适应了我国社会主义市场经济发展的需要，是对我国财政预算管理根本性的制度创新。通过近十年的改革，取得了阶段性的成果，构建了中国公共财政的体系框架，为公共财政框架构筑了基础性的制度平台，进而影响到公共管理水平的提高。构建公共财政体系，必须与政府职能的范围和方向相适应，要充分体现和满足公共需要、服从政府职能转变以及

与国情和财力水平相适应。部门预算不仅要满足预算单位基本支出的需要，同时还要满足预算单位按照职责完成其特定的工作任务或事业发展目标的支出需要。因此，部门预算中项目预算的编制管理非常重要，也是部门预算编制管理的重点和难点，必须高度重视和规范管理，以提高管理水平和效益。

## 第一节 部门预算的历史沿革

财政作为国家政权活动和经济管理的重要组成部分，新中国成立以后，我国就建立了相应的财政预算管理制度，随着国家社会经济发展和管理体制的转变，在不同的历史时期，我国的财政预算管理制度也经历了不同的发展阶段。总体来说我国的财政预算管理体制主要经历了统收统支体制、统一领导分级管理体制、划分收支分级包干体制、分税制预算管理体制等四个阶段。1999年全国人大对财政预算工作提出了一系列要求，拉开了我国财政预算体制改革的序幕，开始了以建立公共财政为目标，实施部门预算为核心的财政预算制度改革。我国的财政预算管理进入了推行公共财政和部门预算改革阶段。改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，政府职能、活动范围的重大变化，原来旧的预算管理体制已经不能满足市场经济的要求，出现了很多问题，主要包括以下几个方面：

### 一、预算编制内容不完整

预算只是包括了财政拨款预算，国家核定和批复预算只是针对财政预算内资金，不包括预算外资金、各种基金、各项事业收入在内的大量政府性资金。这些资金游离于政府预算管理之外，由单位

自行安排，造成政府财政预算内容缺失。

## 二、预算管理程度不细化

预算管理停留在按经济类型反映类、款级预算科目功能的层次上，报送人大的预算草案也只是按功能汇总，不能体现经费预算与中央部门工作间的对应关系。

## 三、预算编制方法不规范

例如，上级代编预算，以支出定预算，多次批复追加预算，随意调整预算，预算不反映预算外资金、各项基金，收支不能纳入单位财务统一管理。

## 四、财政资金支付不科学

由于预算管理的不完整性，大量财政资金游离在财政监督之外，资金支付处在分散化的状态下，出现了违规开设银行账户、账外账、“小金库”等比较严重的现象。

## 五、财政资金使用效率低

财政资金支付缺乏监督，资金使用单位采购过程不公开、不透明、公用支出随意性大、成本高，效率低等。

针对财政预算管理中存在的问题，从1999年开始，我国实施了以建立公共财政为目标，以部门预算为核心的财政预算制度改革。

## 第二节 部门预算改革的内容

以建立公共财政为目标，实施部门预算为核心内容的财政预算

制度改革，经过近十年的努力，改革不断深入和细化。这一改革主要经历以下阶段和内容：

### 一、确定建立公共财政体制的改革方向

公共财政是为社会提供公共服务的政府财政，是唯一与市场经济相适应的财政类型。保证必要的公共支出，是公共财政的首要任务，是实行社会主义市场经济的基本要求。市场经济体制与计划经济体制的一个根本区别就在于政府不再充当资源配置的主体，而主要着眼于满足社会公共需要。公共财政改革的方向，就是要大幅度减少财政对营利性、经营性领域的投入，大力压缩财政直接用于企业的投资，将财力主要用于社会公共服务和社会保障方面来。例如科技、教育、文化、卫生、国防、外交、行政、治安、城乡公共设施建设、生态环境保护以及社会保障、转移支付的支出等，使国家财政走上公共财政的轨道，推进社会主义市场经济体制的建立。同时，还要建立相应的支出管理制度，保证财政资金合理有效使用。

### 二、调整财政主管部门内部机构及职能

将财政部原来按预算收支功能设置的机构，调整为按部门预算管理的要求设置，基本理顺了财政部内各司局与中央各部门之间的关系。

### 三、逐步改革规范预算编制程序方法

这主要是提前一年编制下年预算，延长预算编制时间，按照法定要求时间一次性批复预算，为预算编制执行的准确性、合理性和合法性提供保障；改变以前代编预算的编制方式，实行“自下而上”、“两上两下”、“树型结构”编制汇总批复部门预算的程序，保证预算编报内容更加符合实际、执行更加严格；改变传统预算只反映预算内收支，大量预算外收支不在账内的粗放式管理，采用编



制综合预算的方法，要求部门将所有收支统一纳入部门预算中反映，保证部门和单位的一切收支纳入单位财务统一管理。

#### 四、严格划分基本支出与项目支出预算

公共财政预算必须与政府的职能范围和方向相适应，充分体现和满足公共需要，服从政府职能转变，与国情和财力水平相适应。部门预算不仅要满足预算单位公用支出的需要，同时还要满足预算单位按照职责完成其特定的工作任务或事业发展目标的支出需要。因此，部门预算将支出划分为基本支出预算和项目支出预算两个部门。基本支出预算逐步实行“定员定额”的编制方法，项目支出预算试行“项目库管理”的编制方法。并不断改进和完善部门预算基本支出预算和项目支出预算的编制和管理工作。

#### 五、不断推进基本支出定员定额管理改革

逐步扩大定员定额管理范围，核定编制和人员工资标准，推行行政事业单位人员工资制度改革。加强国有资产管理，逐步推行和扩大按单位占有实物资源核定公用经费的定额和试点范围。

#### 六、逐步推行和完善项目支出预算管理体系

项目预算的编制管理是部门预算编制管理的重点和难点，为此国家先后出台了《中央部门项目支出预算管理试行办法》、《中央本级项目支出预算管理办法（试行）》、《中央本级项目库管理规定（试行）》等文件，通过逐步建立滚动的项目库管理模式、加强项目管理基础性工作、明确基本支出公用经费与项目支出之间的界限、简化和规范项目支出预算申报文本、划清项目预算分类、明确项目库管理权限和职责、加强项目审核、规范项目排序管理、控制项目申报规模、不断完善和修订相关办法等途径，初步建立起了与国家宏观调控政策及部门职能紧密结合的预算分配机制，以规范项