

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部干部教育中心组织

部门预算编制 问题研究

BUMEN YUSUAN BIANZHI WENTI YANJIU

贾康 苏明 主持



经济科学出版社
Economic Science Press

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部干部教育中心组织

部门预算编制问题研究

贾 康 苏 明 主持

经济科学出版社

责任编辑：闫建平 吕亚亮

责任校对：董蔚挺

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

部门预算编制问题研究

财政部干部教育中心组织

贾康 苏明 主持

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880×1230 32 开 8.5 印张 190000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—8000 册

ISBN 7-5058-4200-5/F·3478 定价：19.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书》

编 审 委 员 会

主任委员：楼继伟

副主任委员：廖晓军 王 军 解学智
王建国 贾 康 吴俊培

委 员(以姓氏笔画为序)：

马国强	马海涛	王 乔	王雍君
帅重庆	丛树海	刘尚希	孙 开
李 赤	李俊生	张 军	张 馨
苏 明	赵凌云	杨灿明	周秉建
贾荣鄂	高培勇	储敏伟	

序

“财政改革与发展重大问题研究”因兼具丰富理论与指导实践双重任务而倍显重要。经过努力，课题组的同志们取得了一批很有份量的研究成果，确实难能可贵。现在又将其结集出版，提供更多的关心财政、支持财政、研究财政的人们学习借鉴、研究参考，不能不说又是一件好事。

改革开放 20 多年来，特别是党的十四届三中全会以来，在党中央、国务院的正确领导下，我国财政实施了一系列重大改革，打破了统收统支的财政体制，初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的公共财政框架，有效发挥了财政的职能作用。1994 年至 2003 年，全国财政收入年均增长 17.4%。2003 年，全国财政收入已达 21 715 亿元。财政实力的不断壮大，明显增强了财政宏观调控能力，有力促进了国民经

济和社会各项事业的健康发展。

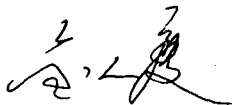
当前,我国正处在全面建设小康社会的关键时期。按照科学发展观的要求,更好地发挥财政职能作用,促进实现“五个统筹”,是财政工作首要而紧迫的任务。这之中,有许多重大理论和现实问题需要认真研究与积极探索。实践表明,采取由行政机关主导、专家学者参与,理论界和实践部门并肩携手研究财政改革与发展中的重大课题的办法,是一种很好的形式。将来自多个方面的力量结合起来,取长补短,优势互补,既可有效地推动财政理论研究的不断深化,又可大大加速科研成果在实际工作中的推广与应用。这次出版的12项课题研究成果,就是理论工作者与实践工作者密切合作的结晶。

总体上看,这些研究成果具有以下共同特点:一是研究视野较为开阔。注重吸收借鉴了国内外以及相关学科的前沿成果,既丰富了财政理论研究内容,又拓展了财政理论研究领域,体现了较高的学术研究水平。二是具有一定的前瞻性。课题的研究,不仅注重解决当前面临的现实问题,还注重从长远发展的角度,设计未来的公共财政体制框架,分析财政政策的未来取向,研究长效机制的具体内容,既指导了当前实践工作,又启示了今后改革发展思路。三是理论联系实际,针对性强。课题研究人员能够贴近财政改革和发展实际,广泛调查研究,深入层层分析,提出了许多有针对性的对策建议。

当然,坦率一点说,上述课题研究也还存在如何进

进一步增强时效性和可操作性的问题，个别观点也还有可商榷、可完善之处。尤其是要看到，社会政治和经济财政形势在不断发展变化，财政改革和发展的目标、重点、内涵、路径等也将随之相应调整。因此，现在取得的研究成果是阶段性的，还需要根据形势发展的要求，继续加强跟踪研究，不断加以丰富和完善。希望广大财政工作者更加重视财政理论和工作专题研究，广大专家学者更加关心财政事业、支持财政工作，共同为我国的财政改革与发展大业做出新的贡献。

是为序。



2004年7月21日

出版说明

为了广泛动员社会力量，深入研究当前财政改革与发展中的重大问题，发挥理论对实践的指导作用，进一步推动财政改革向纵深发展，财政部于2001年12月成立了“财政改革与发展重大问题研究”课题组，组织一批全国著名的财政理论研究领域的专家学者对财政改革与发展进程中的一些重大问题进行研究。

“财政改革与发展重大问题研究”课题组组长由财政部副部长楼继伟担任，副组长由财政部副部长（时任财政部部长助理）廖晓军、财政部部长助理王军、西藏自治区副主席（时任财政部税政司司长）解学智、财政部干部教育中心主任王建国、财政部科研所所长贾康、武汉大学副校长吴俊培担任。“财政改革与发展重大问题研究”课题包括12项子课题，它们分别是“积极财政政策问题研究”、“入世后的中国

财政政策问题研究”、“中国税费改革问题研究”、“建立健全社会保障管理体系问题研究”、“构建公共财政框架问题研究”、“部门预算编制问题研究”、“国库集中收付制度问题研究”、“政府采购问题研究”、“财政风险及其防范问题研究”、“政府预算会计问题研究”、“地方财政问题研究”、“财政体制改革问题研究”，这些子课题分别由吴俊培、马国强、高培勇、丛树海、张馨、苏明、马海涛、杨灿明、刘尚希、王雍君、贾康、孙开等十二位国内财政理论界的著名专家、教授任负责人。课题组的具体组织协调工作由财政部干部教育中心负责。

“财政改革与发展重大问题研究”课题为对策性研究课题，按照课题组的要求，各子课题最终研究成果应包括三部分内容，即借鉴与思考（各种不同类型国家此项工作的做法）、现状与问题（我国此项工作的现状及存在的问题）、对策与措施（可操作的对策意见）等。课题研究工作大体分为五个阶段，即（1）前期准备阶段；（2）研究报告撰写阶段；（3）充实完善阶段；（4）评审鉴定阶段；（5）研究成果完成阶段。

在研究报告撰写阶段完成之后，各子课题分别形成了5000字左右的阶段性研究报告，为了检验各子课题的阶段性研究成果，在各子课题之间进行情况交流，课题组于2002年8月在河北涿州召开了“财政改革与发展重大问题研究”课题研究工作座谈会。课题组在充分肯定了各子课题的阶段性研究报告之后，进一步明确了课题研究工作的目标：开展“财政改革与发展重大问题研

究”课题研究工作的出发点和落脚点，就是为财政改革实践提供参考意见，立足于现实，着眼于长远，为财政改革出谋划策。

座谈会后，各子课题对其阶段性研究报告做了进一步的充实完善，截至2003年下半年，各子课题均形成了15万字左右的最终研究成果，基本完成了研究工作。课题组分别于2003年10月和12月在乌鲁木齐和北京召开了“财政改革与发展重大问题研究”课题研究成果的评审鉴定会，12项子课题均以高质量的研究成果通过了评审鉴定。

“千淘万漉虽辛苦，沥尽漫沙始得金”，课题研究工作与淘金一样，各子课题负责人为各自承担的研究任务做出了许多努力，经过深入推敲、广泛求证，付出了大量的心血，才形成了最后的研究成果，这批课题研究成果是我国财政学界著名的专家学者集体智慧的结晶。

在课题研究过程中，财政部部领导对研究工作十分重视和关心，楼继伟副部长、廖晓军副部长和王军部长助理就课题研究工作多次做出书面指示。楼继伟副部长和王军部长助理分别出席了在研究中期的座谈会和最后的评审鉴定会，为研究工作提出了具体要求，保证了课题按照既定目标顺利完成。为了协助和配合研究工作，财政部有关司局为课题研究工作提供了大量的第一手资料和最新的财政业务工作信息。财政部关税司王伟副司长、国库司周成跃副司长和姜洪处长、社会保障司余功斌处长以及国务院农村税费改革领导小组办公室胡忠勇

副处长参加了有关子课题的评审鉴定，并从实际工作的角度提出了许多宝贵意见和实践信息。各子课题负责人所在单位对课题研究工作给予了支持并提供了方便。在此，向所有对课题研究工作给予支持和帮助的单位和个人表示感谢。

为及时推广本课题的研究成果，更好地为财政改革与发展提供理论支持和借鉴参考，在各子课题根据评审鉴定意见进行修改完善之后，课题组将各项研究成果编辑整理，作为财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书予以出版，不足之处，请读者批评指正。

财政部财政改革与发展重大问题研究
课题组

2004年8月

前 言

我国的改革开放从 1978 年党的十一届三中全会以来，磅礴发展，势不可挡，社会主义市场经济体制初步建立，逐渐完善，各种经济制度不断改革和创新。在波澜壮阔的改革大潮中，国家财政始终站在改革的前列，与时俱进，从财政体制到管理制度进行了一系列的重大改革，部门预算就是其中之一。

部门预算改革的提出，是为了适应我国社会主义市场经济体制的需要，在调整财政职能的转轨中改进财政运行管理。1994 年分税制财政体制改革后，虽然初步理顺了中央和地方的财政分配关系，但在财政管理方面，传统体制具有的预算不统一、不规范，预算软约束，财政支出效率不高等问题却日益突出，成为各方面关注的焦点。1999 年，国家审计署代表国务院在第九届全国人大常委会第十次会议上做出的《关于 1998 年中央预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告》和全国人大常委会《关于加强中央预算审查监督的决定》

中，针对中央财政预算管理中存在的问题，提出了进一步改革和规范中央预算编制工作的明确要求；指出要严格执行《预算法》和及时批复预算，强调要细化报送全国人大审查批准的预算草案内容，特别是应增加对中央部门支出、中央补贴各地方的支出和重点项目的支出。

为了切实贯彻落实全国人大常委会的要求，财政部于1999年从财政预算的编制方法入手，决定对我国预算管理体制进行改革。1999年7月24日，向国务院报送了《关于落实全国人大常委会意见，改进和规范预算管理工作的请示》。经国务院批准，财政部在充分听取各方面意见的基础上，颁发了《关于改进2000年中央预算编制的通知》，正式开始了我国部门预算的重大改革。近年来，我国部门预算改革从中央到地方逐步推开，进展很快，成就斐然，对于强化财政支出管理、优化财政分配结构、规范财政支出行为起到了明显的积极作用。为了从理论、实践和政策的结合上深化部门预算研究，推进部门预算改革，财政部干部教育中心于2002年正式立项，将部门预算编制作为财政部改革与发展重大研究课题，并委托财政部财政科学研究所进行课题研究。本书就是在这一背景下，经课题组一年多的深入调研，并进行大量的国际比较分析之后的研究成果。

《部门预算编制问题研究》一书，分上、中、下三篇。上篇共分六章：第一章主要回顾了新中国成立以来预算管理体制的改革与发展，以说明财政预算管理体制要与我国经济体制的改革相适应，随着我国由原来的计划经济体制转变为社会主义市场经济体制，财政预算管理体制也必须进行改革，部门预算改革是我国财政改革发展的历史必然。第二章主要介绍了部门预算编制

的法律依据、编制原则、主要内容和编制的方法，使人们对部门预算改革从整体到局部都有一个明确的认识。第三章是部门预算与传统预算的比较，指出部门预算与传统预算有哪些不同，部门预算在哪些方面进行了改革和创新。第四章是中央部门预算改革的情况。第五章是地方财政部门预算改革的情况。第六章总结了中央和地方部门预算改革所取得的成效和存在的问题，对我国到目前为止的部门预算改革进行了实事求是的估价。

中篇分四章：第七～九章分别论述了美国的部门预算体制和英国、法国的预算管理制度和编制方法；第十章分析了外国部门预算编制的特点和值得我国借鉴的地方，旨在为我国的部门预算编制改革提供新的方法。

下篇分七章，主要论述了我国部门预算改革的思路和对部门预算编制方法的探索，是本书的重点。其中，第十一章论述了部门预算与公共财政的关系，指出部门预算是公共财政体系建设的关键所在。部门预算的推行标志着现阶段中国财政管理发生了重大的转变，从过去的只重视收入管理转移到收入和支出管理并重、而且更加重视支出管理的阶段。部门预算的核心是提高预算效率，使预算编制、审核、执行更加科学和规范。第十二章论述了完善部门预算的总体思路，指出建立以部门预算为主导的预算编制和执行更加透明、公正的管理体制，提高预算的法制化程度，是部门预算改革的总体目标；体现政府职能、依法理财、公平与效率和综合预算改革的基本原则；基本支出预算规范化、项目支出预算科学化、按经济性质等不同分类方法显示预算数据、完善预算法规、统一预算分配权是对改革思路的具体探索。第十三章是部门预算编制的原则、编制的范围、科目的设置和部

门收入预算的编制方法。第十四章是基本支出预算的编制原则、编制的范围和科目设置、基本支出的定员定额管理。第十五章是项目支出预算编制的原则、编制的范围、科目的设置及编制的程序和方法。第十六章是部门预算报表的功能分析及与报表间的联系。第十七章是部门预算改革的有关配套措施。

为了对部门预算改革这一课题进行全面、深入、细致的研究，我们注重了以下研究方法：一是理论和实践相结合，这主要体现在深入实际的调查和将预算理论与我国实际存在的问题结合起来进行研究，不是无的放矢，而是把解决问题、把如何建立部门预算作为研究的最终目的。不仅在理论上要有所创新，而且在方法上要有可操作性。二是国外和国内相结合，以利于充分开阔视野，拓宽思路，在世界范围内寻找我国改革中可吸收和借鉴的有益成分，他山之石为我所用，使我国的部门预算编制建立在更加先进和科学的基础之上。三是历史和现实相结合，以利于接受我国历史上的经验和教训，建立具有社会主义特色的部门预算体制。四是全局和个案研究相结合，本书在对全国部门预算改革进行总体分析和评估的同时，对河北省、深圳市、江苏省和福建省的部门预算改革进行了重点分析研究，发挥“解剖麻雀”的作用，以利于指导和推动全局的改革工作。五是运用比较法，通过部门预算和传统预算的优劣比较，明确改革的关键所在，进一步提高部门预算改革的成效。

财政科学研究所贾康所长和苏明副所长主持本课题的研究，并担任本书的主编。上篇由财政科学研究所研究员余小平和赵云旗同志撰写，中篇由财政科学研究所助理研究员赵福昌和财政部国库司唐龙生硕士撰写，下篇由财政科学研究所副研究员马晓玲

和博士罗建刚同志撰写。最后，在听取多方面意见的基础上，由贾康和苏明同志负责总纂和修改定稿。

“部门预算编制问题研究”作为财政部财政改革与发展重大课题，已于2003年12月份顺利通过，评议组的专家学者给予了高度评价，这是对我们的鼓励和鞭策，希望本书的出版能对宏观决策和改革深化起到一定的参考价值。但由于本课题研究任务重、时间紧，课题组同志的认识水平有限，因而本书还会有不少不尽人意的地方和缺点，敬请读者批评指正。

《部门预算编制问题研究》子课题组

2004年7月

目录

前言 // 1

上篇 现状、目标与问题

第一章 新中国财政预算编制的历史沿革 // 1

- 一、计划经济体制下我国财政预算编制的发展变化..... 2
- 二、改革开放以来我国财政预算管理体制的改革与创新 16

第二章 部门预算的基本概念 // 29

- 一、基本概念 29
- 二、部门预算改革的由来 31
- 三、进行预算编制改革的必要性及法律依据 33
- 四、部门预算的编制原则 36
- 五、部门预算编制的主要内容 39
- 六、预算编制的方法和流程 45