

财政部预算司/编

ZHONGYANG BUMEN YUSUAN BIANZHI ZHINAN 2011NIAN

基本支出卷

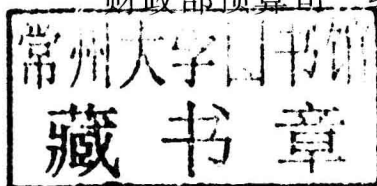
中央部门预算 编制指南 (2011年)

中央部门预算编制指南

(2011 年)

基本支出卷

财政部预算司 编



中国财政经济出版社

目 录

第一章 基本支出改革总体情况	(1)
第一节 基本支出改革的背景和历程	(1)
第二节 基本支出改革的主要内容	(2)
第二章 基本支出预算管理	(4)
第一节 基本支出预算的基本概念	(4)
第二节 基本支出定员定额标准	(14)
第三节 基本支出预算编制及调整	(33)
第三章 行政单位实物费用定额试点	(35)
第一节 实物费用定额试点的意义和原则	(35)
第二节 实物费用定额试点情况	(36)
第三节 实物费用定额试点工作总结及下一步 工作思路	(50)
第四章 中央部门人员信息数据库	(56)
第五章 基本支出有关规章制度	(81)
第一节 中央本级基本支出预算管理办法	(81)
第二节 2011 年中央行政事业单位住房改革 支出预算编制通知	(85)
第三节 工资制度	(104)
第四节 部分机关事业单位津贴补贴简介	(114)

第六章 地方基本支出管理经验	(132)
第一节 黑龙江省基本支出管理经验	(132)
第二节 天津市市级基本支出预算管理暂行办法	(136)
第三节 山东省省级基本支出预算管理暂行办法	(142)

第一章 基本支出改革总体情况

第一节 基本支出改革的背景和历程

基本支出预算是部门预算的主要组成部分，是中央部门为保障其机构正常运转、完成日常工作任务而编制的年度基本支出计划。

部门预算改革前，基本支出采取基数加增长的方法核定。财政每年在核定部门基本支出预算时，是以上年度基数为基础，考虑下一年度财政收入状况和各项增支因素，对不同的支出确定一个增长比例和规模，从而确定一个新的基数。由于每年确定支出增长比例和规模时不可能全面考虑各种影响支出的因素，年复一年，基数往往脱离了部门经费开支水平的实际情况。

从2001年起，财政部开始对基本支出试点“定员定额”管理方式，选择了农业部等10个试点部门，在中央编办核定各部门人员编制基础上，根据各单位履行职能的需要和各种客观因素，合理确定中央部门的人均基本支出标准。从2002年颁布《中央本级基本支出预算管理办法（试行）》开始，财政部对基本支出的内涵做了新的界定，即将原基本支出中列支的“经常性专项业务费”改列项目支出，主要是为了各部门或单位的基本支出在口径上具有可比性，使财政资金在基本支出预算分配上采用定额管理更加合理、公平、透明，同时也是为了体现部门或单位的不同业务特点，有利于加强对经常性专项业务费的管理。随着改革的推进，定员定额试点范围不断扩大，2002年扩大到102个行政部门及部分依照国家公务员制度

管理的事业单位，2010 年已扩大到所有行政单位、绝大多数参公管理事业单位和部分公益性事业单位。经过 10 多年的完善，目前基本支出定员定额已基本实现了与中央部门性质、职能、业务范围和工作任务相适应，与中央部门机构正常运转和日常工作任务的合理需要相适应，与国家当年财政收入情况相适应的良好局面，既提高了基本支出安排的公正性和合理性，也提高了行政事业单位基本支出的保障水平。

第二节 基本支出改革的主要内容

一、完善制度体系，提高基本支出的规范性

在深入调查研究的基础上，2001 年财政部研究制定了《中央部门基本支出预算管理暂行办法》，确立了基本支出实行定员定额管理的新模式，明确了基本支出实行定员定额管理的具体思路。2002 年，结合 2001 年定员定额试点情况，及时将《中央部门基本支出预算管理暂行办法》修订为《中央本级基本支出预算管理办法（试行）》，以更好地规范基本支出管理。2007 年，在认真听取中央部门有关意见的基础上，结合基本支出改革工作的重点，财政部重新修订印发了《中央本级基本支出预算管理办法》（以下简称《办法》）。在做好修订完善基本支出管理办法的同时，结合形势发展和管理需要，进一步完善基本支出财政拨款结转资金管理规定、基本支出预算编制管理规程等。

二、扩大定员定额试点范围，提高定员定额的覆盖面

按照积极稳妥，逐步推进的原则，2001 年率先选择国务院系统 10 个部门进行了定员定额试点。2002 年将试点范围从行政管理经费、公检法司支出扩大到包括气象事业费、地震事业费、供销社事业费、交通事业费、高校经费和离退休管理机构经费的范围。此后，试点范围逐年扩大，试点单位也逐步由单一的行政单位扩展到参公事业单位和公益性事业单位。截至到 2010 年，基本支出定员定额试点范围扩大到 97 家行政单位、109 家

事业单位、105 家参公单位和武警部队 6 警种以及实行归口管理的行政单位离退休经费和离退休管理机构经费，覆盖了全部的行政单位、大部分参公管理事业单位和少量公益性事业单位。

三、创新管理方法，提高定额标准的合理性

结合经济发展、物价变动、工资政策调整等因素，及时调整基本支出定额标准，积极研究建立定额标准的动态调整机制。在此基础上，实行了行政单位实物费用定额试点工作，将资产作为测算和编制中央部门基本支出预算的重要依据，实现预算安排与部门占有资产的有机结合，推进资产管理与预算管理相结合，推动节能型政府建设。

四、夯实管理基础，建立人员基础信息数据库

本着积极稳妥，循序渐进和充分整合利用现有资源等原则，2009 年财政部启动了中央部门人员信息数据库工作，以全面掌握当前中央部门编制、人员、工资、津补贴等情况。目前，中央部门人员信息数据库基本上覆盖了所有由财政保障基本支出的单位，所含信息既包括了在职人员，也包括了离休退休人员；既包括了人员工资，也包括了津贴补贴等。进一步夯实了基本支出管理基础，提高了基本支出预算的科学化、精细化。

第二章 基本支出预算管理

第一节 基本支出预算的基本概念

一、基本支出预算的含义

基本支出预算主要是保障单位机构正常运转、完成日常工作任务而编制的年度基本支出计划，包括人员经费和日常公用经费两部分。人员经费主要是指维持机构正常运转且可归集到个人的各项支出。公用经费主要是指维持机构正常运转但不能归集到个人的各项支出。

二、基本支出预算编制的原则

（一）综合预算的原则

在编制基本支出预算时，各部门要对当年财政拨款和以前年度结余和结转资金、其他资金，包括单位财政补助收入、非税收入和其他收入等，统筹考虑、合理安排。

（二）优先保障的原则

部门预算的编制要根据财力可能，结合单位的行政事业工作任务需要，合理安排各项资金。预算资金的安排，要首先用于基本支出的合理需要，保障中央部门的正常运转，履行基本职能。在此基础上，本着“有多少钱办多少事”的原则，安排各类项目支出。

（三）定额管理的原则

基本支出预算实行以定员定额为主的管理方式，同时结合部门资产占有情况，通过建立实物费用定额标准，实现资产管理与定额管理相结合。对于基本支出中没有财政拨款的事业单位，其基本支出预算可以按照国家财务规章制度的规定和部门预算编制的有关要求，结合单位的收支情况，采取其他方式合理安排。

需要特别强调的是：基本支出预算实行以定员定额为主的管理方式，这一“定额”指的是预算分配定额，它用于公开、透明、规范地分配预算，而不是预算执行定额。另外，目前下达给部门的定员定额是综合定额，而不是单项定额，但在具体定额标准制定过程中是按照单项定额分项目测算的。

三、基本支出定额项目

为了满足基本支出预算以定员定额方式为主核定与管理的需要，财政部根据基本支出的性质，以政府收支分类科目的支出经济分类款级科目为基础，进行适当归并，最终确定了构成基本支出的 21 个定额项目，并将其划分为人员经费和日常公用经费两部分。

（一）人员经费定额项目

人员经费定额共有 8 个具体项目，分别为：基本工资、津补贴及奖金、社会保障缴费、离退休费、助学金、医疗费、住房补贴和其他人员经费，在支出经济分类科目中体现为“工资福利支出”和“对个人和家庭的补助”两部分。为了定额计算的规范和方便，将支出经济分类科目中的一些项目进行了归并，其中共有 4 个定额项目是由多个支出经济分类科目归并而成的：

1. 将津贴补贴、奖金、绩效工资归并为“津补贴及奖金”；
2. 将离休费、退休费、退职（役）费归并为“离退休费”；
3. 将住房公积金、提租补贴、购房补贴归并为“住房补贴”；
4. 将工资福利支出中的伙食费、伙食补助费、其他工资福利支出和“对个人和家庭的补助”中的抚恤金、生活补助、救济费、奖励金、生产补贴、其他对个人和家庭的补助支出、武警部队的被装购置费归并为“其

他人员经费”。

(二) 日常公用经费定额项目

日常公用经费定额共有 13 个具体项目, 分别是: 办公及印刷费、水电费、邮电费、取暖费、物业管理费、交通费、差旅费、日常维修费、会议费、专用材料费、一般购置费、福利费和其他费用, 在支出经济分类科目中体现为“商品和服务支出”和“其他资本性支出”等。为了定额计算的规范和方便, 将支出经济分类科目中的一些项目进行了归并, 其中共有 5 个定额项目是由多个支出经济分类科目归并而成的:

1. 将办公费、印刷费归并为“办公及印刷费”;
2. 将水费、电费归并为“水电费”;
3. 将交通费、武警部队用的军用油料费归并为“交通费”;
4. 将“办公设备购置”中的一般办公设备购置、“专用设备购置”中的一般专用设备购置、“交通工具购置费”中的一般交通工具购置、武警部队用的装备购置费及“其他资本性支出”中非大批量的图书资料购置费归并为“一般购置费”;
5. 将培训费、咨询费、手续费、招待费、劳务费、委托业务费、工会经费、专用燃料费、被装购置费(武警部队的被装购置费除外)、武警部队的军队其他运行维护费和其他商品和服务支出等归并为“其他费用”。

需要说明的是, 构成日常公用经费定额的 13 个具体项目仅包括“商品和服务支出”和“其他资本性支出”中的日常公用经费开支, 不包括租赁费、大型会议、大型修缮、大型购置、专项培训、大型设施的专项运行维护等按照项目支出管理的经常性专项经费。

四、定额项目的具体内容

掌握定额项目所应包括的具体内容有助于在实际工作中更好地编制预算与核算经费。定额项目包括的具体内容如表 2-1 所示。

表 2-1

基本支出定额项目的主要内容

定额项目	主要内容
一、人员经费	
1. 基本工资	反映按规定发放的基本工资，包括公务员的职务工资、级别工资；机关工人的岗位工资、技术等级工资；事业单位工作人员的岗位工资、薪级工资；各类学校毕业生试用期工资；军队（武警）军官、文职干部的职务（专业技术等级）工资、军衔（级别）工资、基础工资和军龄工资；军队士官的军衔等级工资、基础工资和军龄工资等
2. 津贴及奖金	（1）津贴补贴：反映经国家批准建立的机关事业单位艰苦边远地区津贴、机关工作人员地区附加津贴、机关工作人员岗位津贴、事业单位工作人员特殊岗位津贴补贴。 （2）奖金：反映机关工作人员年终一次性奖金。 （3）绩效工资：反映事业单位工作人员的绩效工资
3. 社会保障缴费	反映单位为职工缴纳的基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育等社会保险费，残疾人就业保障金，军队（含武警）为军人缴纳的伤亡、退役医疗等社会保险费
4. 离退休费	包括离休费、退休费、退职（役）费。 （1）离休费：反映行政事业单位和军队移交政府安置的离休人员的离休费、护理费和其他补贴。 （2）退休费：反映行政事业单位和军队移交政府安置的退休人员的退休费和其他补贴。 （3）退职（役）费：反映行政事业单位退职人员的生活补贴，一次性支付给职工或军官、军队无军籍退职职工、运动员的退职补助，一次性支付给军官、文职干部、士官、义务兵的退役费，按月支付给自主择业的军队转业干部的退役金
5. 助学金	反映各类学校学生助学金、奖学金、学生贷款、出国留学（实习）人员生活费，青少年业余体校学员伙食补助费和生活费补贴，按照协议由我方负担或享受我方奖学金的来华留学生、进修生生活费等

续表

定额项目	主要内容
6. 医疗费	反映行政事业单位在职工、离退休人员的医疗费,军队移交政府安置的离退休人员的医疗费,学生医疗费,优抚对象医疗补助,以及按国家规定资助农民参加新型农村合作医疗的支出和对城乡贫困家庭的医疗救助支出
7. 住房补贴	包括住房公积金、提租补贴、购房补贴。 (1) 住房公积金:反映行政事业单位按人事部和财政部规定的基本工资和津贴补贴以及规定比例为职工缴纳的住房公积金。 (2) 提租补贴:反映按房改政策规定的标准,行政事业单位向职工(含离退休人员)发放的租金补贴。 (3) 购房补贴:反映按房改政策规定,行政事业单位向符合条件职工(含离退休人员)、军队(含武警)向专业复员离退休人员发放的用于购买住房的补贴
8. 其他人员经费	包括“工资福利支出”中的伙食费、伙食补助费、其他工资福利支出和“对个人和家庭的补助”中的抚恤金、生活补助、救济费、奖励金、生产补贴、其他对个人和家庭的补助、武警部队的被装购置费等。 (1) 伙食费:反映军队、武警义务兵、供给制学员伙食费和干部、士官灶差补助等支出。 (2) 伙食补助费:反映单位发给职工的伙食补助费,如误餐补助等。 (3) 其他工资福利支出:如各种加班工资、病假两个月以上期间的人员工资、编制外长期聘用人员、长期临时工工资,公务员及参照和依照公务员制度管理的单位工作人员转入企业工作并按规定参加企业职工基本养老保险后给予的一次性补贴等。 (4) 抚恤金:反映按规定开支的烈士遗属、牺牲病故人员遗属的一次性和定期抚恤金,伤残人员的抚恤金,离退休人员等其他人员的各项抚恤金。 (5) 生活补助:反映按规定开支的优抚对象定期定量生活补助费,退役军人生活补助费,行政事业单位职工和遗属生活补

续表

定额项目	主要内容
8. 其他人员经费	助, 因公负伤等住院治疗、住疗养院期间的伙食补助费, 长期赡养人员补助费, 由于国家实行退耕还林禁牧舍饲政策补偿给农牧民的现金、粮食支出、复员军人以及村干部的补助支出, 看守人员和犯人的伙食费、药费等。 (6) 救济费: 反映按规定开支的城乡贫困人员、灾民、归侨、外侨及其他人员的生活救济费, 包括城市居民的最低生活保障费, 随同资源枯竭矿山破产但未参加养老保险统筹的矿山所属集体企业退休人员按最低生活保障标准发放的生活费, 农村五保供养对象、贫困户、麻风病人的生活救济费, 精简退职老弱残职工救济费, 福利、救助机构发生的收养费以及救助支出等。实物形式的救济也在此科目反映。 (7) 奖励金: 反映政府各部门的奖励支出, 如对个体私营经济的奖励、计划生育目标责任奖励、独生子女父母奖励等。 (8) 生产补贴: 反映各种对个人发放的生产补贴支出, 如国家对农民发放的农机具购置补贴、良种补贴、粮食直补以及发放给残疾人的各种生产经营补贴等。 (9) 其他对个人和家庭的补助: 如婴幼儿补贴、职工探亲旅费、退职人员及随行家属路费、符合条件的退役回乡义务兵一次性建房补助、符合安置条件的城镇退役士兵自谋职业的一次性经济补助费、对农户的生产经营补贴等。 (10) 武警部队的被装购置费: 按现行管理方式, 武警的被装购置费支出在人员经费支出中反映(法院、检察院、政府各部门等被装购置支出在日常公用经费或项目支出中反映)
二、日常公用经费	
9. 办公及印刷费	包括办公费和印刷费。 (1) 办公费: 反映单位购买按财务会计制度规定不符合固定资产确认标准的日常办公用品、书报杂志等支出。 (2) 印刷费: 反映单位的印刷费支出
10. 水电费	包括水费、污水处理费和电费

续表

定额项目	主要内容
11. 邮电费	反映单位开支的信函、包裹、货物等物品的邮寄费及电话费、电报费、传真费、网络通讯费等
12. 取暖费	反映单位取暖用燃料费、热力费、炉具购置费、锅炉临时工的工资、节煤奖以及由单位支付的在职职工和离退休人员宿舍取暖费等
13. 交通费	包括交通费和武警部队的军用油料费。 (1) 交通费: 反映单位车船等各类交通工具的租用费、燃料费、维修费、过桥过路费、保险费、安全奖励费等(部队的军用油料费除外)。 (2) 武警部队的军用油料费: 按现行管理方式, 武警部队的军用油料费在交通费中反映
14. 差旅费	反映单位工作人员出差的住宿费、旅费、伙食补助费、杂费, 干部及大中专学生调遣费, 调干家属旅费补助等
15. 会议费	会议费是指二、三类会议经费, 反映会议中按规定开支的房租费、伙食补助费以及文件资料的印刷费、会议场地租用费等(大型会议按项目支出管理)
16. 福利费	反映单位按规定提取的福利费
17. 物业管理费	反映单位开支的办公用房、职工及离退休人员宿舍等的物业管理费, 包括综合治理、绿化、卫生等方面的支出
18. 日常维修费	反映单位日常开支的固定资产(不包括车船等交通工具)修理和维护费用, 网络信息系统运行与维护费用, 以及按规定提取的修购基金(租赁费、大型修缮费和修理费按项目支出管理)
19. 专用材料费	反映单位购买日常专用材料的支出。具体包括药品及医疗耗材, 农用材料, 兽医用品, 实验室用品, 专用服装, 消耗性体育用品, 专用工具和仪器, 艺术部门专用材料和用品, 广播电视台发射台发射机的电力、材料等方面的支出

续表

定额项目	主要内容
20. 一般购置费	包括一般办公设备购置费（含办公家具）、一般专用设备购置费、一般交通工具购置费、按固定资产管理的图书资料购置费、武警部队用的装备购置等（大型设备购置费、大型交通工具购置费、大批量的图书资料购置费按项目支出管理）
21. 其他费用	包括日常培训费、咨询费、手续费、招待费、劳务费、委托业务费、工会经费、专用燃料费、被装购置费（不含武警部队的被装购置费）、武警部队的其他运行维护费、其他商品和服务支出等等。 （1）日常培训费：反映各类日常培训支出。按标准提取的“职工教育经费”也在此反映（专项培训费按项目支出管理）。 （2）咨询费：反映单位咨询方面的支出。 （3）手续费：反映单位支付的各类手续费支出。 （4）招待费：反映单位按规定开支的各类接待（含外宾接待）费用。 （5）劳务费：反映支付给单位和个人的劳务费用，如临时聘用人员、钟点工工资，稿费、翻译费，评审费等。 （6）委托业务费：反映因委托外单位办理业务而支付的委托业务费。 （7）工会经费：反映单位按规定提取的工会经费。 （8）专用燃料费：反映用作业务工作设备的车、船设施等的油料支出。 （9）被装购置费：反映法院、检察院、政府各部门以及军队（不含武警）的被装购置支出。 （10）武警部队的其他运行维护费：反映武警部队的其他运行维护支出。 （11）其他商品和服务支出：反映上述未包括的日常公用支出。如行政赔偿费和诉讼费、国内组织的会员费、来访费、广告宣传、其他劳务费及离休人员特需费、公用经费等

五、定额项目与支出经济分类款级科目的关系

为了更清晰地反映定额项目与支出经济分类款级科目的关系，现将其以表 2-2 列示。

表 2-2 定额项目与支出经济分类款级科目关系表

定额项目	支出经济分类款级科目
一、人员经费	包括工资福利支出和对个人和家庭的补助
1. 基本工资	基本工资
2. 津贴及奖金	津贴补贴
	奖金
	绩效工资
3. 社会保障缴费	社会保障缴费
4. 离退休费	离休费
	退休费
	退职（役）费
5. 助学金	助学金
6. 医疗费	医疗费
7. 住房补贴	住房公积金
	提租补贴
	购房补贴
8. 其他人员经费	伙食费
	伙食补助费
	其他工资福利支出
	抚恤金
	生活补助
	救济费
	奖励金
	生产补贴
	武警部队的被装购置费
	其他对个人和家庭的补助支出
二、日常公用经费	商品和服务支出、其他资本性支出等科目中属于基本支出的内容
9. 办公及印刷费	办公费
	印刷费

续表

定额项目	支出经济分类款级科目
10. 水电费	水费
	电费
11. 邮电费	邮电费
12. 取暖费	取暖费
13. 交通费	交通费
	武警部队的军用油料费
14. 差旅费	差旅费
15. 会议费	“会议费”中二、三类会议费
16. 福利费	福利费
17. 物业管理费	物业管理费
18. 日常维修费	“维修（护）费”中的日常维修（护）费
19. 专用材料费	专用材料费
20. 一般购置费	“办公设备购置费”中的一般办公设备购置费
	“专用设备购置费”中的一般专用设备购置费
	“交通工具购置费”中的一般交通工具购置费
	武警部队用的装备购置费
	“其他资本性支出”中非大批量的图书资料购置费
21. 其他费用	“培训费”中的日常培训经费
	咨询费
	手续费
	招待费
	劳务费
	委托业务费
	工会经费
	专用燃料费
	被装购置费（不含武警部队的被装购置费）
	武警部队的军队其他运行维护费
	其他商品和服务支出