

财政部预算司/编

ZHONGYANG BUMEN YUSUAN BIANZHI ZHINAN 2011NIAN

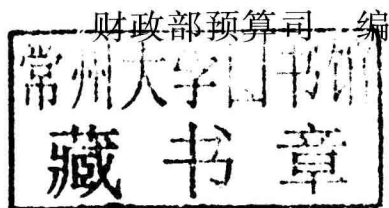
综合卷

中央部门预算 编制指南 (2011年)

中央部门预算编制指南

(2011 年)

综 合 卷



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中央部门预算编制指南. 2011 年/财政部预算司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2322 - 3

I. ①中… II. ①财… III. ①国家机构 - 国家预算编造 - 中国 - 2011 - 指南
IV. ①F812.3 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 117070 号

责任编辑: 赵 力

责任校对: 黄亚青

封面设计: 天女来

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: 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

787×960 毫米 16 开 54.25 印张 812 000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 总定价: 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2322 - 3/F · 1865

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序

随着中央部门预算改革的逐步深化，中央财政支出结构不断优化，部门预算管理体系不断完善，预算编制更加科学精细，财政资金效益不断提高，成效是显著的，影响是深远的。特别是近年来，中央部门和财政部一道，按照学习实践科学发展观的要求和财政改革的总体部署，齐心协力，克服困难，预算管理水平和上了一个新台阶：

一是继续优化财政支出结构，关注民生，厉行节约，严格控制一般性支出。在中央财政可用收入增加较少的情况下，继续保障了教育、科学技术、环境保护等方面预算增长，对科技重大专项、维护稳定等重大政策也给予了有力支持，还解决了京外中央行政事业单位在职和离退休职工购房补贴等在内的涉及中央部门广大干部职工切身利益的问题。与此同时，将控制支出和压缩经费作为预算编制和管理的重点，包括公用经费统一压缩5%，实行项目支出“零增长”政策，严格控制中央部门出国（境）费等“三项”经费等，切实将党中央、国务院要求控制一般性支出的精神落到了实处。

二是细化预算，统筹兼顾，推进预算科学化精细化管理。按统一要求，预算编制的每项支出都细化落实到具体承担单位，2010年“二上”预算基本支出数据条目已达41万条，项目支出数据条目达7.9万条；同时，预算编制与预算执行相结合、与结转和结余资金管理相结合、与资产管理及政府采购相结合，保证了资金的统筹安排使用，提高了预算的科学化水平。

三是扩大试点，完善标准，提高财政资金分配的科学化、标准化水

平。实物费用定额试点取得实质进展,开始按照人员定额和实物定额相结合的方式核定公用经费规模,解决了以往“两张皮”的问题;建立了中央部门人员信息数据库,夯实了基本支出预算管理基础。加快推进了项目库建设和项目预算滚动编制的研究,启动了中央本级项目支出定额标准体系建设工作,先后出台了《中央本级项目支出定额标准管理暂行办法》、《中央本级项目支出定额标准体系建设实施方案》等规范性文件,并组织开展了第一批通用定额标准和资产管理标准的制订和修订工作。

四是建章立制,完善体系,提高财政资金使用效益。新修订的《中央部门财政拨款结转和结余资金管理办法》,明确了财政拨款结转和结余资金的概念,强调预算编制与结转和结余资金情况相结合,使结转和结余资金规模得到了较好的控制;新印发的《财政部关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价试点工作的通知》,对绩效评价各方职责、工作程序、内容体系等做了详细规定,并继续扩大绩效评价试点范围,2010年共选择了115个部门的200个项目进行试点。

五是完善制度,扩大范围,推进部门预算公开透明。一方面,报送全国人大审议预算的部门数量由2009年的95个增加到2010年的98个,报送全国人大审议的中央本级支出预算,除涉密及敏感支出外,基本上按款级科目进行了细化。另一方面,财政部进一步扩大中央预算公开范围,在2009年已公开中央财政一般预算4张表格的基础上,2010年又及时公开了中央财政国债余额情况表等8张表;同时要求报送全国人大审议预算的部门,在财政部批复预算后15日内公布本部门收支预算总表和财政拨款预算表。2010年国土资源部等一批部门率先公开了本部门预算,首次实现了中央部门预算向社会主动公开。

在看到成绩的同时,我们也清醒地认识到管理工作中仍存在一些问题和不足:一是基础性工作不够扎实,影响了预算编制的准确性;二是综合预算编制亟需加强,仍有一些预算单位和资金编报不全;三是项目支出预算管理上,一些部门项目预算申报不够规范,项目预算编制随意性较强;四是由中央部门代编下级单位预算的情况仍然存在,严重影响了财政资金使用效益,等等。出现这些问题,既有重视程度不够、对政策理解不到位等主观原因,又有相关监管机制不健全等客观原因。这些问题,需要我们

在今后的工作中引起重视，认真加以解决。

2011年是实施“十二五”规划的开局之年，也是落实科学发展观、推动和谐社会建设的关键之年。2011年预算编制，要继续树立过紧日子的思想，坚持统筹兼顾、优化结构、突出重点、有保有压的方针，着力保障和改善民生，严控一般性支出，推进综合预算编制，提高财政资金使用效益，努力提升预算编制和管理的科学化精细化水平。

（一）进一步强化制度约束，建立厉行节约的长效机制，并认真做好三项经费预算编制等基础性工作

一是要继续开展厉行节约工作。坚持厉行节约、反对铺张浪费是党中央、国务院的一贯要求，各部门要继续从严控制行政管理经费和一般性支出，使厉行节约成为一个长效机制。要继续实行项目支出“零增长”政策，继续从严控制出国费等“三项经费”规模，大力精简会议和文件，严格控制会议经费和庆典、论坛等活动，严格控制党政机关楼堂馆所建设，禁止高档装修办公楼等。

二是要抓好预算编制的基础性工作。基础性工作是部门预算管理和改革的重要内容。做好基础性工作，对深化部门预算改革、提高部门预算管理和财务管理水平、提升预算编报质量具有重要意义。各部门要高度重视各项基础性工作，加强领导，夯实基础，努力提高基层单位财务人员的业务水平，增强预算编报的规范性、准确性和完整性。

（二）进一步提高预算编制的规范化、精细化水平，加大公共资源统筹使用力度，推进预算编制与预算执行、结转和结余资金、资产管理等的有机结合

一是要进一步规范并细化预算编制。各部门基本支出预算应严格执行定额管理的要求，项目支出预算要做好项目评估和可行性论证，推动项目的滚动管理。要严格控制代编预算规模，提前做好预算细化工作，切实把预算细化到基层单位，细化到具体项目。财政部在审核时，也将严格控制中央总预算代编项目，进一步压缩中央总预算代编规模及其占中央本级支出的比例。

二是要继续完善预算编制的“三结合”：一是与预算执行相结合，财政部将进一步完善办法，对执行进度慢的，严格按比例核减下年预算。二

是与结转和结余资金管理相结合,对结转和结余资金规模大、多年居高不下的部门,将适当压缩其财政拨款预算。三是与资产管理及政府采购相结合,注重新增资产配置预算与部门基本支出、项目支出和政府采购预算之间的衔接,提高各单位政府采购预算编制的规范性和完整性。

三是要加强综合预算管理,提高预算编制的完整性。从2011年开始,除教育收费继续实行专户管理、交通部集中的航道维护收入纳入政府性基金预算外,其他预算外资金全部纳入公共预算,列“专项收入”,使用时原则上用于收入上缴部门的相关支出。

(三) 进一步完善公共资源配置机制,健全财政支出标准体系,推动项目支出预算滚动管理

基本支出标准体系建设要继续改进基本支出测算方式,完善实物费用定额标准,推进人员、资产、预算更加紧密地结合;结合事业单位改革,探索新形势下事业单位基本支出经费保障模式;结合收入分配制度改革,适时调整完善基本支出定员定额标准体系。项目支出定额标准体系建设要在总结经验的基础上全面推进,在已启动部分通用定额标准编制工作基础上,启动一批专用定额标准建设,大力推进内部标准编制和应用工作。

要着力推动项目支出预算滚动管理。要切实抓好项目库建设,充分发挥其项目分类、排序和滚动管理的职能。要充分运用信息化手段,把项目库做实、做细。在此基础上,推进项目支出预算与部门中长期规划的有机结合,逐步实现不同年度间项目库、部门项目库与财政部项目库间的有效衔接。

(四) 进一步强化结转和结余资金管理,增强部门绩效观念和效率意识,提高财政资金使用的有效性

一是切实加强财政拨款结转和结余资金管理。按照《中央部门财政拨款结转和结余资金管理办法》的要求,加强对财政拨款结转和结余资金的统计分析。继续采取有效措施,减少结转和结余资金规模。加大结转和结余资金统筹使用力度,预算执行中,对当年执行进度缓慢、预计年底可能形成较多结转或结余资金的项目,及时调减当年预算。

二是大力推进预算支出绩效评价工作。要在及时总结绩效评价试点经验的基础上,继续加强绩效评价体系建设,提高试点的规范性和试点工作

实效。对一些重点绩效评价试点项目，财政部将有选择地开展评审工作，推进绩效评价工作的规范发展。加强绩效评价项目库、数据库和专家库等的建设，为将来全面开展项目支出绩效评价工作提供技术支持。

（五）进一步完善预算监督机制，做好预算信息公开工作，强化人大、审计和社会各界对部门预算的监督

预算信息公开是公共财政的本质要求，也是推进政府信息公开的重要内容。国务院领导对这项工作高度重视，多次作出重要批示和指示，提出了很高的期望和要求。中央各部门要认真学习领会和贯彻国务院领导指示精神，按照《政府信息公开条例》相关规定，积极推动部门预算公开，力争把各项准备工作做在前面。

改革和发展没有终点，只有起点。我们广大财政工作者，要在肯定取得成绩的同时，更加认清前进道路上的困难和曲折，以饱满的信心和充足的干劲，不断把我们的财政事业向前推进。

为了进一步深化部门预算改革，加强部门预算管理，配合 2011 年中央部门预算编制的工作，财政部预算司的同志们在业务工作之余，组织编著了《中央部门预算编制指南（2011 年）》，我欣然为之作序。相信此书的出版，对中央各部门顺利完成 2011 年预算的编制工作，进一步加强中央部门预算管理，将起到积极的推动作用。



2010 年 6 月

目 录

第一章 中央部门预算改革总体回顾	(1)
第一节 中央部门预算改革的背景	(1)
第二节 2000—2010 年部门预算改革的主要内容	(4)
第三节 2000—2010 年中央部门预算改革的总体评价	(29)
第二章 中央部门预算编制及调整规程	(32)
第一节 中央部门预算编制程序改革简要回顾	(32)
第二节 中央部门预算编制的总体规程	(33)
第三节 中央部门预算编制的内部职责分工	(36)
第四节 中央部门编制预算的内部流程	(38)
第五节 部门预算的调整	(45)
第三章 2011 年中央部门预算编制总体思路	(47)
第一节 中央部门预算编制的指导思想	(47)
第二节 中央部门预算编制的基本原则	(48)
第三节 中央部门预算编制的工作重点	(51)
第四章 2011 年中央部门收入预算编制	(55)
第一节 中央部门收入预算的构成	(55)
第二节 中央部门收入预算编制的总体要求	(56)
第三节 中央部门收入预算编制测算依据	(57)
第五章 2011 年中央部门预算报表体系	(59)
第一节 中央部门预算报表体系的设计原则和修订情况	(59)
第二节 中央部门预算录入表的构成及填报方法	(62)

第三节	中央部门预算录入表数据勾稽关系	(80)
第四节	中央部门预算表	(91)
第六章	预算外资金管理与改革	(96)
第一节	预算外资金的历史沿革	(96)
第二节	近年来加强预算外资金管理的主要措施	(100)
第七章	政府收支分类改革	(103)
第一节	政府收支分类概述	(103)
第二节	实行政府收支分类改革的必要性	(104)
第三节	政府收支分类改革的主要内容	(105)
第四节	2011 年政府收支分类科目修订情况简介	(107)
第八章	财政拨款结转和结余资金管理	(110)
第一节	加强财政拨款结转和结余资金管理的必要性	(110)
第二节	加强财政拨款结转和结余资金管理工作回顾	(112)
第三节	财政拨款结转和结余资金产生的原因分析	(115)
第四节	关于《中央部门财政拨款结转和结余资金管理办法》 的说明	(117)
第五节	中央部门财政拨款结转和结余资金管理工作规程	(124)
第六节	进一步加强财政拨款结转和结余资金管理	(130)
第九章	中央部门预算支出绩效评价	(133)
第一节	开展绩效评价的重要意义	(133)
第二节	OECD 国家绩效评价的主要经验	(136)
第三节	我国绩效评价的现状	(139)
第四节	我国推进绩效评价工作的总体思路和具体设想	(144)
第五节	《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》 解析	(147)
第六节	《关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价 试点工作的通知》解析	(154)
第十章	行政事业单位国有资产管理	(159)
第一节	行政事业单位国有资产管理历史回顾	(159)
第二节	近年来行政事业单位国有资产管理工作的开展情况	(162)

第三节	下一步改革的想法	(166)
第四节	《中央行政单位国有资产处置收入和出租出借收入 管理暂行办法》解析	(168)
第十一章	政府采购预算	(171)
第一节	政府采购制度改革	(171)
第二节	政府采购预算	(176)
第十二章	地方部门预算改革	(178)
第一节	地方部门预算改革的简要历程	(179)
第二节	地方部门预算改革的原则和特点	(180)
第三节	地方部门预算改革的主要内容	(182)
第四节	地方部门预算改革的主要成效	(190)
第五节	深化地方部门预算改革的思路与措施	(193)
附 录		(201)
一、	廖晓军副部长在 2011 年中央部门预算布置会上的讲话 (2010 年 6 月 4 日)	(201)
二、	财政部关于编制 2011 年中央部门预算的通知 (2010 年 6 月 2 日 财预〔2010〕271 号)	(217)
三、	财政部关于印发《中央部门财政拨款结转和结余资金 管理办法》的通知 (2010 年 1 月 18 日 财预〔2010〕7 号)	(284)
四、	财政部关于印发《中央部门预算支出绩效考评管理办法 (试行)》的通知 (2005 年 5 月 26 日 财预〔2005〕86 号)	(295)
五、	财政部关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价 试点工作的通知 (2009 年 10 月 26 日 财预〔2009〕390 号)	(309)
六、	财政部关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见 (2010 年 3 月 1 日 财预〔2010〕31 号)	(335)
七、	财政部关于进一步做好预算执行工作的指导意见 (2010 年 1 月 22 日 财预〔2010〕11 号)	(357)

- 八、国务院办公厅转发财政部关于深化“收支两条线”
改革 进一步加强财政管理意见的通知
(2001年12月10日 国办发[2001]93号) (360)
- 九、财政部关于将按预算外资金管理的全国性及中央部门和
单位行政事业性收费纳入预算管理的通知
(2009年12月4日 财预[2009]79号) (369)
- 十、财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理
的通知(2010年6月1日 财预[2010]88号) (376)
- 十一、财政部关于印发《中央行政单位国有资产处置
收入和出租出借收入管理暂行办法》的通知
(2009年10月12日 财行[2009]400号) (380)
- 十二、财政部关于印发《中央级事业单位国有资产处置
管理暂行办法》的通知
(2008年12月16日 财教[2008]495号) (384)
- 十三、财政部关于印发《中央级事业单位国有资产
使用管理暂行办法》的通知
(2009年8月28日 财教[2009]192号) (397)

第一章 中央部门预算改革总体回顾

第一节 中央部门预算改革的背景

一、部门预算改革是建立公共财政框架的内在需求

改革开放初期，我国采用的预算编制方法是按照计划经济体制建立起来的，财政统收统支，资金按功能切块分配，带有明显的计划分配的痕迹，属于建设型财政的范畴。随着社会主义市场经济的建立和完善，政府的职能和活动范围逐步向提供公共服务、调节收入分配、促进经济增长等方面转变。财政作为政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段，亟需按照社会主义市场经济的要求，建立与之相适应的公共财政体系。

按照建立公共财政框架的总体部署，1994 年我国实施了分税制财政体制改革，从收入方面初步理顺了中央与地方间的分配关系，增强了中央财政的宏观调控能力，但是，财政支出方面的改革比较滞后，仍然采用与计划经济体制相适应的传统功能预算，已不能适应公共财政框架的要求。在新的形势下，迫切需要对预算编制的内容、方式和方法等进行系统的思考，建立与市场经济体制和公共财政框架相适应的预算编制和管理模式。

二、部门预算改革是消除传统功能预算种种弊端的必然选择

在计划经济年代，传统功能预算适应于特定的历史需求，充分发挥了集中力量办大事的制度优势，为国家重大战略和政策的落实提供了充分的财力保障。但是，随着社会主义市场经济的逐步建立，传统功能预算的劣势逐步显现，一些不适应市场经济体制和公共财政的问题逐渐暴露。主要包括：

（一）预算编制范围窄，涵盖不完整

我国传统的功能预算编制范围仅限于预算内资金，各项预算外资金、政府性基金等，基本上由各部门自行安排使用，造成预算外资金规模庞大、财政难以实施有效监管，以及列收列支现象严重、滋生腐败，冲击正常预算收支安排等不利影响，既不符合预算统一完整性原则，也不利于预算管理。

（二）预算编制较简单，方法不科学

“基数加增长”的预算编制方法，固化了财政资金在部门之间的分配格局，难以根据部门年度经费需求进行动态调整，预算安排的公平、公正和合理性被大幅削弱，造成部门或单位之间分配不公，其结果就是，有的部门资金充裕，甚至形成很多结余，而一些重要的社会事业经费保障不利，制约了经济结构调整和社会事业发展。

（三）预算编制时间短，程序不规范

传统功能预算的整个编制过程一般不超过四五个月。由于时间短，预算编制的许多基础性工作难以完成，一是使得预算收支的各项内容缺乏详细的调查研究，极易脱离实际、产生虚假数据；二是因时间仓促，财政部门往往被迫采取层层代编的方式进行编制，预算周期不完整，程序不规范。

（四）预算管理不规范，效益不高

由于传统的分工把口、各管一摊的做法，预算资金管理分散、混乱，造成资金间统筹使用的难度加大，重复建设和投入的问题比较严重。同

时，财政部门管理意识淡薄，“重分轻管”的问题比较突出，导致预算单位使用资金比较随意，也不重视资金的使用效益。

（五）预算支出安排粗化，不透明

我国传统的预算是按财政支出功能编制的，预算划分较粗，对各项支出内容的划分不细，不仅外行看不明白，内行也是只见树木、不见森林，人大、政协、社会各界对此意见颇多。

（六）预算多头管理，体系较乱

一是机构设置不合理。在财政部内部，每个业务司局负责管理一块支出，中央各个部门几乎要与财政部每个业务司局打交道；在中央部门内部，没有建立统一的预算管理单位，而是由各个业务司局直接向财政部申请，由此导致财政部和中央部门都难以掌握其年度预算安排情况，不利于维护预算的完整统一性。二是资金分配混乱，一些经费预算由国家计委、国家经贸委、国管局等部门负责安排下达。由于各个单位工作习惯和管理方法不同，各项经费的预算编制与下达在时间上不统一、在内容和形式上不规范，不仅影响了中央预算的严肃性，也妨碍了各部门和单位严格执行预算，妨碍了更好地发挥资金使用效益。

上述问题不仅影响了预算管理的科学化和规范化，而且在一定程度上弱化了财政职能。要消除传统功能预算的种种弊端，就要紧密结合我国特殊的历史背景，对我国的预算管理模式进行全面思考，推动建立新型的预算编制和管理模式，实现预算编制和管理的规范、科学、统一、高效，提高财政资金的规范性、安全性和有效性。

三、部门预算改革是全国人大和审计署推动的直接结果

传统功能预算暴露的种种问题引起了全国人大和审计署的高度重视。1999年6月，审计署代表国务院在第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议所作的《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》和全国人大常委会在审议1998年中央决算和中央财政审计报

告中都提出要改进和规范中央预算编制工作：“要严格执行预算法，及时批复预算”；“要细化报送全国人大审查批准的预算草案内容，增加透明度”；“报送内容应增加对中央各部门支出、中央补助各地方的支出和重点项目的支出等”。全国人大预算工作委员会具体要求财政部2000年向全国人大提交中央预算草案时，要提供中央各部门的预算收支等资料，要报送部门预算。为积极落实全国人大的指示，推进依法行政、依法理财，在深入调查研究的基础上，财政部向国务院报送了《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》，提出了细化政府预算编制，实施部门预算改革的初步构想，拉开了中央部门预算改革的序幕。

财政部决定以贯彻全国人大的要求为契机，从改革预算编制方法着手，逐步推进我国预算管理改革。1999年7月24日，财政部向国务院报送了《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，财政部在广泛征求部门意见的基础上，提出了《关于改进2000年中央预算编制的意见》，开始着手实施部门预算改革。

第二节 2000—2010年部门预算改革的主要内容

一、2000年中央部门预算改革

2000年是部门预算改革的第一年，改革的内容主要包括：

1. 提前编制预算，延长预算编制时间，按照法定时间批复预算。1999年度以前，中央各部门编制预算一般从11月份开始，预算编制时间为4个月；2000年预算年度部门预算编制提前到9月份进行，预算编制时间延长为6个月。

2. 改变了预算编制方式，从以前自上而下的代编方式转变为自下而上的汇总方式；从基层预算单位开始编制预算，解决了预算分配不能细化到具体项目的问题。

3. 采取综合预算编制方法，要求部门将所有收支统一纳入部门预算中

反映，改变传统预算只反映预算内收支，大量预算外资金只报账甚至不报账的粗放管理方式。

4. 实现“一个部门一本预算”的统筹安排，将一个部门所有的收入和支出都按照统一的编报内容和形式在一本预算中反映，统一编报时间，统筹安排资金，改变了经费管理渠道分散、资金分配混乱的弊端，明确了中央部门在部门预算编制中的主体地位。

5. 开始向全国人大报送部门预算。教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部等4个部门作为部门预算试点单位，不仅向立法机关提供传统的功能预算，而且提供部门预算。

6. 严格按照法律规定的时间批复预算。

二、2001年中央部门预算改革

在2000年部门预算改革试点工作取得成功的基础上，2001年部门预算的编制又采取了以下几项改革措施：

1. 进行基本支出和项目支出预算编制试点。将部门支出划分为基本支出和项目支出两部分。基本支出预算试用定员定额的方法编制；项目支出预算试行项目库的方法编制。

2. 适应部门预算改革的需要，调整财政部内部机构及其职能。2000年6月，财政部在内设机构上进行了适当调整，将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。此外，一些中央部门也根据自身的工作性质和对象调整了内设机构，有些部门还成立了预算处，统一管理本部门的预算工作。没有设立预算处的部门也明确由财务部门统一管理本部门预算，并充实了财务部门的力量。机构的调整在人员和组织上为预算编制改革工作提供了保障。

3. 试编部门“政府采购预算”。在2001年预算编制过程中，财政部要求部门根据下达的部门预算控制数，在“二上”时依据财政部公布的采购品目和实施政府采购的条件，对符合条件要求的支出项目编制部门采购计划，并要求在预算执行过程中，根据部门采购计划开展采购工作。