

构建预算管理新模式

GOUJIAN YUSUAN
GUANLI XINMOSHI

——部门预算制度与国库单一账户制度

中国财政学会 编



经济科学出版社

构建预算管理新模式

——部门预算制度与国库单一账户制度

中国财政学会 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

构建预算管理新模式：部门预算制度与国库单一账户制度/中国财政学会编. - 北京：经济科学出版社，2000.3

ISBN 7-5058-1979-8

I. 构… II. 中… III. 预算-财政管理体制-经济体制改革-研究-中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 02489 号

预算管理改革

提高认识 克服困难 编好 2000 年部门预算

财政部副部长 楼继伟

多年来财政部在党中央、国务院的领导下，根据中央的部署，在会计制度、财务管理、预算体制等方面进行了一系列的改革，取得了一定的成效。这些改革工作得到了中央预算单位的大力支持。广大财务工作人员在各自的岗位上，兢兢业业、努力工作，付出了辛勤的劳动；在加强预算管理、健全财务制度、规范预算执行等方面取得了很大的成绩；今年在贯彻中央 12 号文件落实收入分配政策工作中，各部委财务部门的同志高度重视、行动快，使得党中央、国务院制定的收入分配政策及时落实到基层单位和个人。同志们的工作保证了党和国家方针政策的贯彻执行，在很大程度上也支持了财政部的工作。在此，我代表财政部党组向大家表示衷心的感谢。

关于改进预算编制工作，我主要讲三个问题：

一、编制部门预算的背景

今年 6 月份，审计署代表国务院在第九届全国人民代表大会

* 本文系楼继伟副部长 1999 年 9 月 29 日在中央各部门 2000 年部门预算编制工作会议上的讲话摘要。

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。主要意见：一是“要严格执行预算法，及时批复预算”；二是“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明年在向全国人大提交中央预算草案时要提供中央各部门预算收支等材料，要报送部门预算。国务院领导对落实全国人大常委会意见专门作了指示。对此，财政部党组非常重视，多次进行了认真的研究，于 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》。国务院领导指示财政部先征求有关部门意见后报国务院领导审批。根据国务院领导的指示精神，财政部于 8 月 6 日召开了国家计委、国家经贸委、国务院机关事务管理局、科技部等有预算分配权部门的会议，请这些部门对我部提出的《关于改进和细化 2000 年中央预算编制的意见》提出意见。8 月 10 日又召开了教育部、农业部、社会保障部、卫生部、文化部等 11 个中央预算部门的会议，进一步征求对 2000 年改进和细化中央预算编制的意见。在吸收各方面意见的基础上，我部向国务院正式报送了《关于改进 2000 年中央预算编制的意见》，并于 8 月 31 日总理办公会议原则通过。9 月 16 日总理办公会议再一次听取了财政部关于 2000 年中央预算编制改革的汇报；9 月 17 日中央常委会议同意了国务院提出的关于 2000 年中央预算编制改革的意见。为了使部门预算编制工作顺利进行，我部根据总理办公会议原则通过的意见，于 9 月 20 日以财预字〔1999〕464 号文下发了《关于改进 2000 年中央预算编制的通知》，并于 9 月 15、16 日，对各部门的有关人员进行了报表填制和软件操作的培训，各项基础工作和准备工作正在有条不紊地展开。

二、编制部门预算的目的和意义

第一、编制部门预算是《预算法》的要求。《预算法》第四条提出“中央政府预算由中央各部门预算组成”。但是，多年来财政部报送全国人大及其常委会审查的预算草案一直是按收入类别和支出功能分类编报的，虽然符合《预算法》第十九条的规定，但没有达到《预算法》第四条的要求。即没有将中央预算细化到部门，而是在全国人大批准预算草案后，经过一段时间协商，才将预算再分配给中央各有关部门。由于预算的编报没有经过编制部门预算的过程，全国人大批准的预算不能及时细化到部门、项目，给财政部批复预算造成了困难，导致预算无法按照《预算法实施条例》第三十条规定“在全国人民代表大会批准预算之日起 30 日内批复中央各部门预算”的要求批复到中央各预算部门。各部门也无法将预算在法定的 15 日内批复到单位。

第二、编制部门预算有利于全国人大及其常委会履行对财政预算的审查和监督。现在财政部给全国人大提交的预算草案，是收入按类别、支出按功能编制的预算。这个预算比较粗，不够具体，没有有关部门的具体数字，不便人民代表进行审查和监督。编制部门预算，使预算进一步细化，有利于人大代表履行监督职能，也有利于审计和社会各界对政府财政的监督。

第三、编制部门预算，将使中央预算透明度提高，有利于预算编制的公开、公平、公正。通过编制部门预算，有利于防止预算分配过程中的黑箱操作，也有利于加强廉政建设，防止腐败。

第四、编制部门预算有利于强化预算观念，提高预算管理水平和。由于现在预算编制较粗，预算管理也比较粗放，预算随意性较强，管理水平不高，追加追减的情况时有发生。实行部门预算后，预算编制将科学化、制度化和规范化，客观上会要求和促进各级领导强化预算观念，减少追加支出的随意性，提高预算管理

水平。

第五、也是最重要的，编制部门预算是为了贯彻落实党中央、国务院“依法治国”的方针。江泽民总书记在党的十四大报告中指出：“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律保证党的基本路线和基本方针的实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”朱总理也多次强调国务院各部门要依法行政，还于今年召开了各部门依法行政的专门会议。编制部门预算有利于促进财政法制建设，规范政府行为，依法行政，依法治财。

三、几点具体要求

根据国务院的指示，2000 年要试编部门预算。从现在算起，到明年人大会议召开，只有短短的几个月的时间。时间紧、任务重、难度大。按预算编制程序，必须有两上两下的过程，要把原在人大会议以后将预算分解到部门的工作提前到人大会议以前，其间有大量的工作要做，时间相当紧迫。因此，为了编好 2000 年部门预算，共同落实好全国人大的意见，我在这里向各部门提出几点具体要求：

（一）加强领导，保证编制部门预算的工作顺利进行

编制部门预算，对各部门来讲都是一项新生事物。部门预算编报方法和以前有很大不同，各部门对此都不是非常熟悉，因此在编制过程中一定会存在较大的困难。这就要求各部门领导特别是财务部门的领导要提高对部门预算编制工作的认识，加强对部门预算编制工作的领导，以保证部门预算工作进行顺利。

（二）认真仔细地编好本部门预算

今年在预算编制的内容上，要求各部门预算不仅要全面反映本部门的年度财政需求，还要反映本部门的全部收入状况，内容上要求更加全面。由于目前的预算科目体系是按照功能（或用途）进行分类的，各部门在预算编制过程中，要按现行预算科目体系编制部门预算，再加上二级预算单位很多，工作将非常繁杂。在时间紧、任务重的情况下，各部门既要耐心、细致地做好预算编制工作，又要及时报送预算。我们希望各部门在预算编制过程中，要根据需要和可能，统筹安排，从紧编制支出预算，有关需求项目要有详细的论证，要建立项目库，要有说明，要区分轻重缓急。部门预算要真实、可行。这方面一定要引起大家的重视。

（三）积极适应新的预算编制方法

建国以来，我们是第一次编制部门预算。编制部门预算不仅内容增加，编制方法也与往年有新的变化，在部门收入和支出测算方法上要求更加科学、准确。

在部门预算收入方面，要求各部门要根据历年收入情况和下一年度增减变动因素测算本部门组织的收入（不含国家税收）。收入预算要按收入类别逐项核定，对本部门组织的行政性收费和其他预算外收入，以及部门其他收入要具体到单位和项目。

在部门预算支出方面，各部门要根据国家现有的经费政策和规定测算本部门的人员经费和公用经费；要按照预算年度所有因素和事项，分别轻重缓急测算每一级科目支出需求。基本建设、企业挖潜改造、科技三项费用、支援农村生产性支出等建设性专款和教育、科学、卫生、文体广播及其他部门的事业性专项支出，要进行项目论证，测定支出概算；要结合国务院确定的国民经济和社会发展规划，对行政事业单位经费中的专项支出进行分

类排队，制定滚动项目计划。

由此可见，同往年的预算编制相比较，今年的预算编制的方法改变较大，不仅要求预算编制者全面掌握本部门的基本情况，依据科学的计算方法，提出相应的财政需求；而且还要求将财政需求分配到相应的项目上，要接受全国人大和有关部门的监督。因此，各部门要积极适应新的预算编制方法的要求，认真地编制好本部门的 2000 年度预算。

（四）通力合作，密切配合

今年是编制部门预算的第一年，是在维持现有利益格局不变的状况下进行的。我想借此机会对有预算分配权和将向全国人大报送部门预算的几个部门以及各有关部门提几点建议。

1. 有预算分配权的部门（国家计委、国家经贸委、科技部、国务院机关事务管理局等）一定要按照财政部统一规定的时间表及时审核和落实部门预算指标，否则将影响到整个预算的编制进度。

2. 在要求各部门统一实行新的预算编制方法编报部门预算的同时，国务院已批准选择教育部、农业部、科技部以及劳动和社会保障部等四个部门作为报送部门预算的试点单位，在明年向全国人民代表大会报送预算草案时要附上这些单位的部门预算。因此，这四个部门要担当起比其他部门更重要的责任。这四个部门的预算要求要更全面、准确、科学、规范，要经得起人大代表的质询，要真正反映党和政府的方针政策。

3. 宏观管理部门要及早将涉及预算编制的指导性计划、宏观指标提供给有关部门，以方便各部门编制年度预算。

4. 根据国务院的要求，明年要继续压缩事业费。请各部门在编制部门预算时要考虑这一因素。

5. 各部门要调整内部职责分工，统一由一个机构负责编制本部门预算。财政部只接受各部门财务主管部门报送的本部门预

算。

6. 参加会议的同志要立即向本部门领导汇报，各部的领导要充分认识预算编制方法改革的目的、意义，采取有力措施，调整工作程序和方法，加强对预算编制工作的领导。

上面我对 2000 年预算编制的方法和内容向大家做了介绍，提出了一些要求，下面我就 2000 年预算编制过程应注意的事项再作进一步强调。

2000 年财政收支矛盾将更加突出。一方面，去年以来由于强化税收征管和打击走私等因素，使今年收入超常增长，明年再大幅度增长将比较困难；另一方面，为了贯彻中央 12 号文件精神，今年出台的调整收入分配政策大部分增支明年要继续安排，而且要翻番，与此同时，加强国防建设、实施科教兴国战略、天然林保护工程、粮食流通体制改革、大江大河治理、完善社会保障制度等都要增加大量的支出，明年的财政经济形势不容乐观。我们要求各部门在编制 2000 年预算时，一方面要保证本部门履行基本职能的需要；另一方面要严格控制支出。我们希望各部门不要把部门支出预算打得太高，造成预算审核的难度。各部门预算要在保证基本需要的情况下，对事业发展的专项支出要分轻重缓急进行排序，不要留有硬缺口。财政部在审核部门编报的预算时，将依据财力的可能和部门排列的项目的轻重缓急，按排序逐项安排资金。财政部和各部门都不留机动资金，各部门只有在预算执行中发生不可预见情况而需要追加支出时，才可向财政部报送，经财政部审核后，定期上报国务院，通过动支预备费解决。

总而言之，部门预算编制工作是一项复杂而庞大的系统工程，它涉及到各部门、各单位，且时间紧，任务重，困难大。但是，只要我们通力协作、认真细致做好部门预算编制过程中的每一项工作，我相信，经过各部门的共同努力，一定能完成部门预算改革的第一步，完成国务院和全国人大交给的任务。

强化预算管理 推进财政改革^{*}

财政部副部长 楼继伟

全国财政决算编审会经过近十天的紧张工作，年终结算的技术性汇审已基本完成。今天，邀请各位厅（局）长开个座谈会，主要是沟通思想，统一对财政决算工作的认识，探讨强化预算管理、推进财政改革的思路。

一、淡化决算，强化预算编制和执行

国家决算是按照法定程序编制、用以反映国家预算执行结果的会计报告。在包干财政体制下，为了保证各地的既得利益，对于一些社会经济政策的变化以及其他因素而引起的收支转移，采用年终结算的方式进行调整，年终结算可以说是包干体制的必要补充。实行分税制后，中央与地方财权与事权划分比过去清晰，结算事项相对固定和简化，有条件、也应当更加规范。但是，现在年终结算工作还存在一些明显不足，出现变形：一是过于繁杂，1994年以来虽逐年减少，但目前仍有20多项。二是产生大量结转资金和跨年度结算项目，对下年度预算形成冲击。三是一

^{*} 本文系楼继伟副部长在1998年地方财政决算汇审会厅（局）长座谈会上的讲话节录。

些地方对年终结算解决问题形成依赖思想。近年来，各地对年终决算解决问题的期望值越来越高，中央财政面临巨大压力。财政年终结算在预算管理中是一项十分重要的工作，重视决算工作本来是十分必要的，但是多年来，在办理决算过程中，动用大量的人力，层层汇报，重复汇报，消耗了大量的时间和精力，影响了正常工作的进行。

在发达市场经济国家，预算编制是预算管理最重要的一环。预算一经法定程序通过，即为法律文件，必须严格执行预算，执行中发生问题必须通过法律程序进行调整。美国的专项拨款实际上在预算年度开始前，就按照规定的公式分配落实，决算则侧重于合规性、配套及绩效的核查。

针对多年来我们在决算与结算方面存在的突出问题，部里反复进行过研究，对这项工作的态度是明确的，就是要按照规范财政体制运行的基本要求，通过一两年的努力，简化我们的年终结算工作，把各级财政部门的精力和注意力引导到科学合理编制预算和严格控制监督预算执行上来。我想，具体可以采取以下步骤逐步进行：第一，研究将一些定额项目计入体制上解、体制补助基数中，适当简并、压缩一些结算项目。第二，严格按照事权划分，属于地方政府事权范围的支出，预算安排上不得留有缺口。第三，在预算执行中，出现中央与地方收支转移问题时，应在现行政府间的事权划分框架内，确定支出责任，应由哪级政府负担的就由哪级政府在预算执行中处理解决，不要拖到年终决算时要求中央财政解决。第四，即使有必要由中央财政通过年终结算帮助地方解决一些问题，也要在中央财政财力允许的限度内，采用相对规范的办法处理，最大限度地减少主观随意性。

二、关于今后几年政府财政改革的主要举措

深化财政体制改革是本届政府的重要改革任务。党中央、国务院领导已明确指出：要按照社会主义市场经济的要求，切实转变财政职能，调整和优化支出结构，逐步建立公共财政的基本框架。财政部党组将按照这一战略部署，加大推进财政改革的力度，当前以至今后一段时期，我们面临的任务将十分繁重。借这个机会，我提出一些改革思路。

（一）深化财税体制改革，强化收入征管，提高“两个比重”

根据本届政府的施政纲领和主要任务，我们考虑经过3~5年的时间，力争使我国财政收入占GDP的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重分别提高到20%和60%左右，基本理顺政府间收入分配关系，建立合理的分配秩序。1998年我国的GDP为79553亿元，今后四年按平均递增10%（现价）测算，到2002年GDP将达到11.6万亿元，如果当年财政收入占GDP的比重提高到20%，2002年的财政收入应达到2.3万亿元，比1998年增加约1.3万亿元。完成这一任务，必须从两个方面入手：一方面要对现行税制进行调整完善，大力加强税收征管，继续保持近两年财政收入高于GDP增长的态势；另一方面要规范分配秩序，推进税费改革，将大部分预算外收入（包括各种基金和收费）纳入预算管理。具体措施包括：

1. 在实现国民经济持续快速健康发展的基础上，积极扩大财源，进一步认真落实“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的方针，努力增加预算收入，使财政收入占GDP比重提高1~2个百分点。

2. 要继续完善现行税制，逐步扩大增值税、消费税征税范

围并调整相关税率，进一步完善企业所得税制和个人所得税制，使财政收入占 GDP 比重提高约 0.5~1 个百分点。

3. 整顿政府分配秩序，有步骤地推进交通车辆、农村、社会保障、物业、教育、环保等方面的税费改革，将分散在各部门的财政性资金，通过税收方式纳入财政预算管理，使财政收入占 GDP 的比重提高 4~5 个百分点。

4. 在税费改革过程中，对继续保留的政府性基金和收费，通过规范的方式，尽可能纳入财政预算，使财政收入占 GDP 的比重提高 1 个百分点。暂时纳不进来的，也要缴入财政预算外专户，真正实现收支两条线管理。

与此同时，在进行税费改革过程中，新出台的一些税种，如燃油税、车辆购置税等，将作为中央税，还有一些税种可以作为中央与地方共享税。

我们要看到，上述改革措施不单纯是为了提高财政收入占 GDP 的比重，其深层次的意义在于：不断规范财政分配秩序，制止乱收费，消除腐败，维持社会稳定，促进国有企业改革顺利进行，为建立社会主义市场经济体制创造必要的条件。

（二）推进财政支出管理体制改革，逐步建立公共财政基本框架

与财政收入管理体制改革相比，我国支出管理体制改革的明显滞后。而支出管理改革，特别是政府采购制度，国库支付制度和预算科目分类体系的改革，是加强支出管理的基础。考虑到这一系列改革将涉及到各方面利益关系的调整，方案的制定和实施需要一定的时间，因此，我们考虑，在本届政府任期内要尽可能早地进行一些前期准备工作，争取在后期出台。

1. 推行政府采购制度。我国目前各支出单位的采购行为都是各自分头进行的。以这种方法进行的政府采购，其弊端非常明显：一是政府采购资金的分配和使用脱节，资金使用效益不高，

财政无法施行有效监督。二是采购过程不透明、不公开、随意性强，容易产生腐败现象，损坏党和政府的形象。三是强化了地方保护主义，不利于全国统一市场的形成。

我国政府采购制度的总体框架是：（1）政府采购坚持维护公共利益、竞争、择优、公正、公平、公开等原则。（2）政府采购范围包括使国家财政资金购买、租赁、委托或雇用等方式获取的货物、工程或服务。（3）财政部门为政府采购管理机关。具体职责是：政府采购政策、法律和集中采购目录的制定；政府采购预算的审核；供应商和中介组织的市场准入；采购资金的拨付与管理；采购行为的监督；政府采购信息的收集、统计和发布；办理其他有关政府采购事务。

2. 研究制定并逐步实施国库单一账户制度。多年来，我国财政资金支付办法一直沿用计划经济时期的做法，这种办法的弊病是：（1）资金使用效率低。往往是财政部门账户上已没有资金，甚至需要借债，而基层用款单位账户上却存在大量的间歇资金。（2）分散支付方式无法控制过程，只能检查结果，且挂一漏万，对查出的问题缺少处罚手段。

国库单一账户制度是市场经济国家管理财政资金普遍使用的一种制度。其基本要点是所有支出单位不得在银行开立自己的账户，而由财政部门在银行集中开立一个账户，为所有支出单位办理支出，总账下分别支出单位和资金性质进行明细核算。实行国库单一账户制度的关键，是财政部门要集中管理支出单位的会计人员和会计核算，并实行计算机联网，因此，这项改革会触及一些部门的局部利益，阻力将是很大的。我们要从舆论上做好宣传工作，争取各方面的理解和支持，同时要加紧认真研究实施方案。我们准备在方案成熟后，选择部分地市进行试点，为全面铺开积累经验。

3. 建立科学的预算支出分类体系。建立科学的预算支出分类体系是对各项财政支出实施有效控制和管理监督的基础。现行

预算支出分类体系比较混乱，口径复杂，科目内容重复交叉比较多。改革预算支出分类体系，一方面要适应财政职能转变和预算管理细化等方面的需要，另一方面要借鉴先进市场经济国家预算支出分类方面的成功经验，不断向国际惯例靠拢。

（三）理性运用财政政策，适时、适当、适度地实施宏观调控

去年实施的增发 1 000 亿元国债的措施是及时的、必要的，对于抵御亚洲金融危机冲击、扩大内需、调整经济结构、促进经济可持续发展等已经并将继续发挥重要的作用。今后一个时期，要根据宏观经济形势的发展变化，更加注重协调财政政策与货币政策的关系，把握宏观调控力度。根据党中央、国务院的战略部署，目前有关部门正在抓紧研究把小城镇发展作为拉动国内经济增长的后续政策问题。今年中央预算编制赤字 1 503 亿元，继续扩张，恐难以为继。从明年起，要逐步缩小中央财政赤字和债务规模，力争在本届政府任期内，把财政赤字和债务规模控制在一个合理的范围内。

（四）采取必要措施，防范金融风险

我国的政府债务，反映在账面上的，远低于国际公认的警戒线。但是，政府的或有债务数额并不小。粮食企业的亏损挂账、国有企业的潜亏、金融机构的不良信贷、地方公益事业及基础设施举借的债务、地方政府的隐性赤字、地方金融机构的财务风险等，都对财政形成压力，随时都有可能转化为财政风险。“广国投事件”已给我们敲了警钟。财政与央行在地方金融机构运作过程中，央行负责合规性监管，财政部负责财务监管，但是，实际操作中，财务监管不到位。对于地方财政如何防范金融风险、避免金融风险对财政的冲击，我部正在着手进行研究，主要是财政的财务制度管理与监督必须到位。希望地方的同志在这个问题上