

中央部门预算编制指南 (2003 年)

财政部预算司 编著



中国财政经济出版社

中央部门预算编制指南

(2003 年)

财政部预算司 编著

F812.5
2003.1

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. 2003 年/财政部预算司编著.
北京: 中国财政经济出版社, 2002.7

ISBN 7-5005-5896-1

I. 中… II. 财… III. 国家预算编制-中国-2003
-指南 IV. F812.3-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 047752 号

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: cfeph @ drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京印刷三厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.25 印张 238 000 字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1-30 060 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-5896-1/F·5180

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

与时俱进，逐步建立与社会主义市场经济相适应的公共财政框架

（代序）

党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》明确提出，要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架。公共财政框架包括两个基础内容，一是公共财政的基本职能，就是弥补市场缺陷，满足社会公共需要；再一个是公共财政管理体系。李岚清副总理在2000年7月27日全国财政工作会议上精辟地指出，以满足社会公共需要为目标的公共财政，具有明显的“公共性”特征。必须将包括预算外收入在内的各种财政性资金，逐步纳入统一的财政预算，实行规范化、科学化管理，并置于人民群众的监督之下。公共财政的公共特性主要源自两个方面：其一，钱是老百姓的钱——公共资金；其二，事是老百姓的事——公共服务。所以，与我国社会主义市场经济相适应的公共财政必须以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，必须“始终代表中国最广大人民的根本利益”。具体来讲，在预算编制上，要公平、公开、透明、规范，充分反映公共资金是怎么来的，怎么花的，要让人民群众看得懂，可以做出评价。同时，要保证按这样的要求编制的预算真正得到完整不走样的执行，并尽一切可能节约。近年来，为了实现公共财政对预算编制的要求，财政部和各部门在党中央、国

务院的领导下，在全国人大的监督之下，进行了坚持不懈的探索，并在部门预算、综合财政、零基预算、标准定额、项目支出预算等方面取得明显突破。我们欣喜地看到，随着各项改革的不断推进，一个有中国特色的公共财政框架正在逐步形成。

一、审时度势，实现我国公共财政基本职能的合理定位与转换

市场经济条件下公共财政的基本职能就是满足社会公共需要。西方学者进一步细化为三个方面：稳定经济、调节分配、资源配置。在我看来，实际可分为两类职能：一类是保障职能，即为政府职能活动提供财力保障；另一类是调节职能，即调节收入分配，调节资源配置，调节经济运行。保障和调节都需要通过财政收支发生作用。要提供有力的保障并实施高效的调节，必须不断规范和强化公共财政的三大功能：收入功能、支出功能和调控功能。改革开放以来，特别是 1994 年财税管理体制改革的以来，在财政分配领域，一个收入快速增长的机制逐步形成。但由于支出规模不断扩张，中央财政和地方财政的收支矛盾一直未能得到根本缓解，有些地方甚至到了难保吃饭的地步。这显然是财政支出功能严重弱化的表现。如何通过公共财政职能的合理定位，大力强化财政支出功能，有效调控财政支出总量和支出结构，成为目前乃至今后一个时期必须重点解决的现实课题。

公共财政不是吃饭财政，但首先必需保证吃饭的需要。江泽民总书记在 2000 年省部级主要领导干部财税专题研讨班上的讲话中特别强调了“一要吃饭、二要建设”的财政支出原则，要求“我们的财政工作必须坚持量力而行、量入为出、勤俭节约、开源节流，有所为，有所不为。”要切实做到有所为、有所不为，必然涉及财政职能的重新定位和财政支出结构的合理调整问题。

改革的方向似乎非常明确：市场能做到的，政府和财政不要去做；市场做不到的，政府和财政要做到、做好。但是，具体操作起来并非易事。因为，不同的国家有不同的公共需要，同一国家的不同历史时期也有不同的公共需要。我们既要解决财政供应在竞争性、盈利性领域的“越位”问题，同时又要解决在基础教育、社会保障等方面的“缺位”问题。因此，我们必须从我国现实情况出发，审时度势，对我国公共财政的职能进行阶段性合理定位，并通过循序渐进的办法逐步完成我国财政职能的合理转换。

二、以改革促管理，精心构建我国公共财政管理体系

公共财政管理体系与过去生产建设型财政体系一样，仍然包括收入管理和支出管理两项内容。所不同的是，管理的目标、原则以及财政运行的机制发生了变化。公共财政以提供公共服务为目标，要求将公平与效率的原则充分体现在财政管理的各个环节。根据目前财政管理的实际情况和问题，我个人考虑，要构建我国公共财政管理体系，我们必须：第一，在收入管理方面，要通过税费改革、预算外资金管理改革、国库集中收付改革以及强化税收征管等，将所有政府收入纳入财政预算的控制范围，重点解决财政收入体外循环和流失浪费问题；第二，在支出管理方面，要以建立公开、透明、规范、科学且具有强约束力的现代支出预算制度为主线，从预算、执行、决算三个环节入手，进行全面、系统的配套改革，真正实现财政资源的公平分配和高效配置。

财政支出管理显然是目前财政管理工作的重点，同时也是公共财政体系建设的关键所在。沿着预算、执行、决算三个具体支出管理环节顺序考查，我们看到，围绕建立公共财政框架，虽然

已经进行了一系列改革，但很多方面还需进一步深化。

预算编制是公共财政支出管理的核心环节。从目前部门预算改革的实际情况看，这个环节仍需重点解决的是如何使预算编制更为科学、合理、公开、透明的问题。要做到科学、合理，我们必须进一步建立和完善两个标准：定性标准和定量标准。定性标准决定某件事情究竟该不该办，这主要取决于由某一阶段政府、财政以及部门、单位的职能定位。定量标准由一系列与市场价格相适应的具体数据指标构成。它必须保证每一项支出预算的确定都有据可依。基本支出预算如此，项目预算更需如此。我主张算实账、算细账，反对拍脑袋算花账。其实，最简单的方法往往是最科学、最规范的方法。只有算实账才不怕讨价还价，才能让人心服口服；才能真正把钱花在刀刃上，有效避免财政资源浪费。关于解决预算的公开、透明问题，我们的目标是让人大代表乃至社会一般群众都能看得到预算，而且看得懂预算。要做到这两点，必须抱着服务于民的思想，进一步改革政府收支分类体系和预算报表、说明体系，使各支出项目能够全面、准确地反映政府职能活动，能够清楚明了地反映政府的钱究竟花到了哪些地方。

预算执行环节最能体现、也最需要体现预算约束。一旦失去有效约束，预算就会变形走样，甚至变成虚假计划。为强化预算约束，我们实行了政府采购制度和财政集中支付制度。对政府大宗采购事项采取公开招标方式，并将政府的钱从国库财政账户直接拨付到商品和服务供应者的户头上，这是保障预算执行、提高财政资金使用效益以及从源头上防治腐败的重要举措。在进一步深化这两项改革的同时，还要着重解决两个问题：一个是预算执行中的频繁调整问题。预算编制一定要提高科学预见性和计划性，尽可能把预算做实、做细。要规范和强化预算约束，绝不能

在执行中不断追加、不断调整，一年预算，预算一年。再一个是预算执行的灵活性问题。需要特别说明的是，强化执行约束并不等于“打酱油的钱绝对不能买醋”。实际上，作为一种支出计划的预算，很难对未来一年内的所有具体事项做出十分准确的估计。这就需要给预算单位一定的自主权，以便根据其最终的绩效目标实事求是地因时制宜、因地制宜。因此，从预算执行的角度看，必须妥善处理预算的硬性约束与适度灵活性的辩证关系。

财政决算是预算执行情况的全面总结。决算绝不仅仅是事后报账。我们不仅要要看钱花的如何，同时更要看事情办得怎么样。在这方面，澳大利亚、新西兰等国实行绩效预算、并将权责发生制引入预算管理的成功经验值得我们研究、借鉴。长期以来，我国财政分配上客观存在重投入、轻产出的问题。同公司企业一样，政府花钱购买社会公共产品也要讲成本核算，也要引入竞争机制。如果决算结果表明，某政府职能部门所提供的一种公共产品能够从市场上以更低廉的价格获得，那么，我们完全有理由取消该部门提供这种公共产品的职能以及相应的支出预算。这便是决算绩效考核反过来促使预算编制进一步优化的意义所在。

以改革的方式促使财政管理逐步走向制度化、规范化、科学化，将是较长时期内财政工作的主旋律。通过上述预算管理方面的系列改革，我们可以逐步形成一套预算有标准、执行有约束、决算有考评的较为科学规范的现代预算管理制度。以此为基础，围绕建立和完善我国公共财政支出管理体系，我们还须总揽全局，统筹安排，切实做好财政转移支付、社会保障等其他方面的改革。这些改革亦属财政支出管理范畴、但又具有特别独立的意义。它们不仅涉及到各级政府之间、不同地区之间、不同社会群

体之间的公平分配问题，而且还涉及到社会稳定与发展的大局，必须引起足够的重视。

三、解放思想，开拓创新，不断深化部门预算改革

从某种意义上讲，改革就是革命。部门预算改革这场革命从 2000 年起步，经历了一个悄然推进的过程。到目前为止，各省本级均参照中央的做法实行了部门预算改革，地、市、县级改革也在逐步展开。总的来看，此项改革至少实现了五项突破：一是形式突破。由传统的按支出功能编制的分散预算，转变为以部门为主体、按部门职能需要编制统一、完整的部门预算，即一个部门一本预算；二是内涵突破。改变过去预算内、外资金管理“两张皮”的做法，将部门所有收支统一纳入部门预算管理，即综合预算；三是方法突破。预算编制方法由“基数加增长”转变为零基预算；四是时间突破。将预算编制时间由过去的 4 个月延长至 9 个月，并按法律规定时间及时批复预算；五是监管突破。通过政府收支分类改革、政府采购预算的编制以及部门预算编报范围的不断扩大，使人大、审计部门关于细化预算、强化监管的要求得到初步落实。

为进一步深化部门预算改革，财政部预算改革小组在认真总结近年改革经验的基础上，提出了 2003 年中央部门预算改革的具体措施。主要包括：

第一，进一步扩大改革范围。将基本支出定员定额管理和项目支出管理改革的实施单位，在 2002 年包括中央级所有行政单位和部分依照公务员制度管理事业单位的基础上，新增加 127 个事业单位。

第二，严格界定基本支出与项目支出，重新拟定中央本级基本支出管理办法和项目支出管理办法。将原列基本支出预算的专

项业务费一律改按项目支出管理；合理调整基本支出定额核定方法，使预算资金的分配更加公正、公平、透明；在对项目支出进行适当分类、排序和严格评估、审核的同时，全面实行项目库滚动管理和绩效考评管理，切实增强项目预算编制的计划性和前瞻性，实现项目预算安排与部门事业发展规划的紧密结合，进一步提高财政资金的使用效益。

第三，继续深化预算外资金“收支两条线”管理。按照党中央、国务院的要求，在2002年对外交部等33个部门预算外资金进行收支脱钩管理的基础上，2003年要对所有中央部门预算外资金真正实行“收支两条线”管理。部门所有支出一律通过预算统一安排。

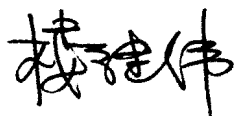
第四，继续推进政府收支科目改革，改善和强化政府资产管理，为部门预算的规范、科学编制创造更为有利的条件。2003年，将原有44个支出目级科目调整、归并为35个。同时，按支出功能分类的一般原则先行对农业、教育、科学等部分支出的类、款、项科目进行改造，使之能明确反映各部门的具体职能和各项支出的具体用途，切实体现预算细化、公开、透明的要求。在政府资产管理方面，要逐步建立政府资产实物定额体系，为预算支出定额的确定提供可靠依据。

此外，为提高部门预算编制的准确性和工作效率，2003年还将采用先进的网络技术和数据库管理模式。

行之有效的改革来自解放的思想和创新的精神，来自不懈的努力和踏实的实践。为顺利完成2003年部门预算改革和其他各项改革任务，广大财政干部必须进一步改善工作作风，提高工作效率，与其他有关部门、单位加强合作，真正将各项改革措施落到实处。我相信，在党中央、国务院的正确领导下，在各有关部门的密切配合下，包括部门预算改革在内的各项财政改革必将逐

步走向深入，与社会主义市场经济相适应的公共财政也必将对我国社会经济的全面发展起到越来越大的推动作用。

在《中央部门预算编制指南（2003 年）》出版之际，我就公共财政框架建设及有关预算改革问题谈几点想法，是为序。

A handwritten signature in black ink, reading '陈建伟' (Chen Jianwei). The characters are stylized and fluid.

2002 年 7 月

目 录

第一章 中央部门预算改革总体回顾	(1)
一、中央部门预算改革的背景	(1)
二、2000—2002 年部门预算改革的主要内容	(2)
(一) 2000 年中央部门预算改革	(2)
(二) 2001 年中央部门预算改革	(3)
(三) 2002 年中央部门预算改革	(4)
三、2000—2002 年中央部门预算改革的总体评价	(6)
(一) 改革的阶段性成果	(6)
(二) 需要进一步解决的问题	(9)
第二章 2003 年中央部门预算安排的基本方向与原则	(13)
一、预算安排的基本方向	(13)
二、预算安排的基本原则	(15)
(一) 合法性原则	(15)
(二) 真实性原则	(15)
(三) 稳妥性原则	(16)
(四) 重点性原则	(16)
(五) 完整性原则	(17)
(六) 透明性原则	(17)
(七) 部门参与性原则	(17)
(八) 绩效性原则	(18)
第三章 2003 年中央部门预算改革	(19)

一、进一步规范基本支出与项目支出管理	(19)
二、继续推进政府收支分类改革	(20)
三、规范和强化政府资产管理, 为部门预算编制创造有利条件	(20)
四、制订统一、规范的预算编制操作规程	(21)
五、进一步做好预算编制的准备、协调工作	(21)
六、加强预算编制的业务培训与技术服务工作	(22)
第四章 中央部门预算编制规程	(23)
一、中央部门预算编制总体规程	(23)
(一) 预算编制时间表	(23)
(二) 预算编制流程	(25)
二、中央部门编制预算的内部组织分工建议	(26)
(一) 基本组织体系	(26)
(二) 内部职责分工	(26)
(三) 有关基础工作要求	(27)
三、中央部门编制预算的程序及各阶段的具体工作	(28)
(一) 准备阶段	(28)
(二) “一上”及审核阶段	(30)
(三) “一下”阶段	(32)
(四) “二上”阶段	(33)
(五) “二下”阶段	(34)
四、部门预算的执行与调整	(35)
(一) 预算执行	(35)
(二) 预算调整	(35)
第五章 2003 年中央部门收入预算编制	(38)
一、中央部门收入预算的编制内容	(38)

(一) 中央部门收入预算·····	(38)
(二) 纳入预算管理的政府性基金收入预算·····	(40)
二、中央部门收入预算编制的程序和要求 ·····	(41)
三、强化收入测算分析, 做好部门收入预算编制工作 ·····	(42)
(一) 财政拨款收入的测算·····	(42)
(二) 预算外资金等其他收入的测算·····	(43)
第六章 2003 年中央部门基本支出预算的编制 ·····	(45)
一、编制基本支出预算的总体设想 ·····	(45)
二、基本支出定额项目及内容 ·····	(45)
(一) 基本支出内涵的变化·····	(46)
(二) 基本支出定额项目·····	(46)
(三) 定额项目与一般预算支出目级科目的关系·····	(47)
(四) 定额项目的具体内容·····	(49)
三、中央部门行政单位和事业单位的分类 ·····	(52)
(一) 行政单位的分类·····	(52)
(二) 事业单位的分类·····	(52)
四、2003 年基本支出预算改革的范围 ·····	(53)
五、基本支出预算的编制原则 ·····	(64)
(一) 综合预算的原则·····	(64)
(二) 优先保障的原则·····	(64)
(三) 定员定额管理的原则·····	(64)
六、基本支出定员定额标准的制定 ·····	(66)
(一) 制定定员定额标准的依据·····	(66)
(二) 制定定员定额的一般程序和方法·····	(66)
(三) 基本支出预算控制数的形成·····	(69)
(四) 2003 年行政单位定员定额标准的制定 ·····	(69)

(五) 2003 年试点事业单位定员定额标准的制定	(70)
七、基本支出预算的编制	(72)
八、定额标准和基本支出预算的调整	(73)
(一) 定额标准的调整	(73)
(二) 基本支出预算的调整	(73)
第七章 2003 年中央部门项目支出预算的编制	(75)
一、编制项目支出预算的总体设想和实施步骤	(75)
二、项目支出预算改革的回顾	(76)
三、《中央本级项目支出预算管理办法(试行)》的 主要内容	(77)
(一) 关于项目的分类与适用范围	(78)
(二) 关于项目库的设立和项目库中项目的管理	(78)
(三) 关于项目申报	(78)
(四) 关于项目的审核和项目支出预算的批复	(79)
四、项目的分类和内容	(79)
五、2003 年项目支出预算编制的范围、内容和方法	(82)
(一) 项目支出预算改革的范围	(82)
(二) 项目支出预算编制的要求和方法	(83)
六、项目库管理办法	(87)
七、《中央部门项目申报文本(范本)填报方法》	(89)
(一) 项目申报表填报说明	(90)
(二) 项目申报书说明	(92)
八、非试点部门和单位项目支出预算的填报	(96)
第八章 预算外资金管理改革	(97)
一、预算外资金管理沿革	(97)
二、预算外资金管理存在的问题	(101)

三、深化“收支两条线”改革的具体内容	(102)
四、深化“收支两条线”改革对预算管理改革的重 要意义	(104)
五、预算外资金管理改革的方向及需要进一步研究 的问题	(105)
第九章 2003 年政府收支分类改革	(107)
一、政府收支分类改革的必要性	(107)
二、改革的指导思想、基本原则及总体步骤	(108)
(一) 指导思想	(108)
(二) 基本原则	(108)
(三) 总体步骤	(109)
三、2003 年改革的主要内容	(110)
(一) 收入分类	(110)
(二) 支出功能分类 (类、款、项级科目)	(110)
(三) 支出经济分类 (目级科目)	(111)
(四) 基金科目	(111)
第十章 2003 年部门预算报表体系	(112)
一、中央部门预算报表体系的总体设计思路	(112)
二、中央部门预算表	(114)
(一) 预算表的构成	(114)
(二) 预算表的设计目的	(115)
(三) 预算表的具体调整情况	(118)
三、中央部门预算录入表	(120)
(一) 录入表的构成	(120)
(二) 有关概念	(121)
(三) 编码设置	(121)
(四) 资金填列范围	(122)

(五) 录入表内部构成及具体填报方法·····	(122)
(六) 其他需要说明的问题·····	(138)
四、中央部门预算录入表数据勾稽关系·····	(140)
(一) 表内数据勾稽关系·····	(140)
(二) 表间数据勾稽关系·····	(141)
第十一章 地方部门预算改革 ·····	(144)
一、总体进展情况·····	(144)
二、地方部门预算改革的主要内容和形式·····	(146)
(一) 改革传统功能预算编制形式, 实行部门预算 ·····	(147)
(二) 参照中央部门预算编制改革办法, 分别编制 基本支出预算与项目支出预算·····	(147)
(三) 改变预算编制内容, 实行综合预算·····	(148)
(四) 改进预算编制方法, 实行零基预算·····	(149)
(五) 细化预算编制, 强化预算约束·····	(151)
(六) 完善预算编制程序, 实行标准周期预算·····	(151)
附 录 ·····	(153)
楼继伟同志在财政收支情况通报和 2003 年中央部门 预算编制工作会议上的讲话 (2002 年 7 月 11 日)·····	(153)
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·····	(167)
财政部关于编制 2003 年中央部门预算的通知 2002 年 7 月 4 日 财预 [2002] 395 号·····	(178)
财政部关于印发《中央本级基本支出预算管理办法》 (试行) 的通知	