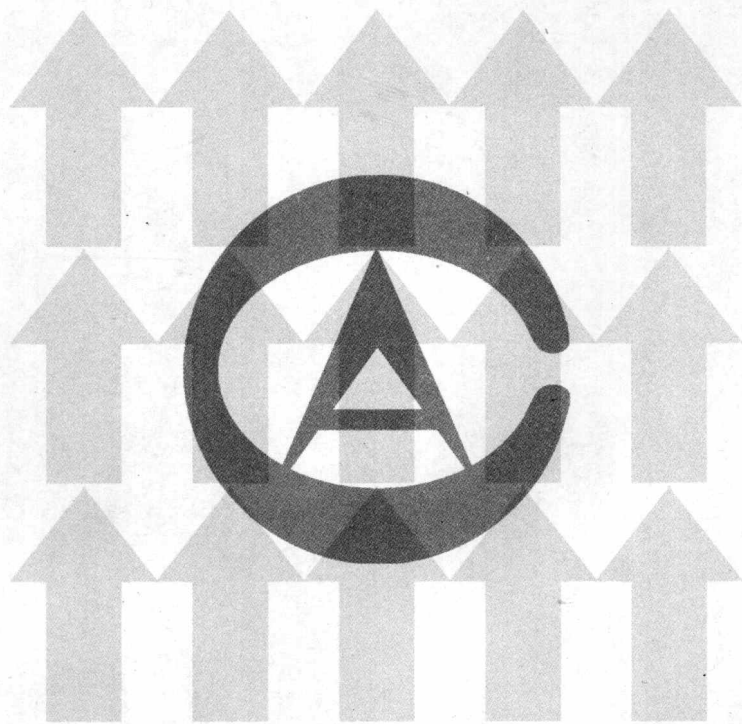


BUMENYUSUANZHIXINGSHENJIZHINA

部门预算执行 审计指南

● 审计署行政事业审计司 编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

序 言

财政审计是国家审计的永恒主题,部门预算执行审计是财政审计的重要组成部分。加强部门预算执行审计,是宪法和审计法赋予审计机关的重要职责。近年来,各级审计机关在部门预算执行审计中,做了大量工作,发挥了重要作用,积累了许多经验。例如,1998年以来,在中央部门预算执行审计中,审计人员积极探索,在借鉴国外经验的同时,注重突出中国特色,始终坚持“守土有责,把握总体,突出重点,整改提高”的原则,逐步探索出了一条有中国特色的部门预算执行审计的路子,促进了中央部门预算管理的不断规范,推动了财政管理体制和制度的不断改革和完善。

对部门预算执行审计中积累的经验进行总结和提炼,对有关的制度规定以及审计技术与方法进行梳理和规范十分必要,也很迫切。因此,审计署行政事业审计司和25个派出审计局的同志们研究、编写的这本《部门预算执行审计指南》很有意义,也很及时,将有助于加强部门预算执行审计工作的法制化、规范化和科学化。

审计指南的建设是一项长期的工作。随着我国审计事业的不断发展,部门预算执行审计的逐步深化,希望《部门预算执行审计指南》能够与时俱进,不断完善,真正成为审计人员的实用工具,审计工作的操作指引。

刘志毅
2007.9.28.

前 言

在《审计署 2006 至 2010 年审计工作发展规划》确定的审计工作总体目标中,明确要求“进一步加强审计工作法制化、规范化、科学化建设,积极构建与社会主义市场经济体制相适应的中国特色审计监督模式。”同时,要“根据审计质量控制需要,结合修订后的审计法,修订、完善各项审计准则和审计指南,吸取国际先进经验,进一步规范审计行为,提高审计工作质量”。部门预算执行审计经过多年的探索和实践,已经积累了丰富的实践经验,有必要对这些实践经验进行总结和提炼,编写一部审计指南,以加强部门预算执行审计工作的法制化、规范化和科学化,同时,也为审计人员开展部门预算执行审计提供一部操作指引。正是出于上述目的,我们组织编写了这部《部门预算执行审计指南》,以下简称《指南》。

本《指南》在总结中央部门预算执行审计经验和做法的同时,也借鉴了部分地方审计机关在开展部门预算执行审计方面的经验,在此基础上,又进行了充分的研究和探讨。可以说,这部《指南》的编写过程是一个不断学习、不断提高认识的过程,是对近十年部门预算执行审计的归纳、总结和升华。

本《指南》的编写得到了署党组高度重视,被列入署党组先进性教育整改方案。从 2005 年开始启动,审计署行政事业审计司具体组织,审计署 25 个派出审计局的领导和同志们积极参与,前后历时两年多。其间,多次召开派出审计局局长、有关专家和审计业务人员的研讨和座谈会,充分听取意见,数易其稿。现全书共分为 15 章,主要内容包括:部

门预算执行审计环境、部门预算执行审计概述、部门预算执行审计组织和准备、部门预算编制和批复审计、部门预算资金拨付审计、部门预算基本支出审计、部门预算项目支出审计、部门非税收入收缴审计、部门国有资产管理审计、部门政府采购审计、部门其他业务审计、审计报告与审计处理、部门决算草案审签、专项审计调查和经济责任审计。另外，还包括两个附录，分别是：重要性水平确定和审计风险评估、计算机审计技术在预算执行审计中的应用。

本《指南》由行政事业司提出总体架构和思路，收集翻译有关资料，组织协调写作出版事宜。具体执笔人员为：刘贝（第一章）、刘力云（第二章）、王芳（第三章、附录一）、刘淑珍（第四章）、崔明（第五章）、丛娜、黄瑞深（第六章）、翁红雅、胡光武（第七章）、何其智（第八章）、张新芳（第九章）、常利、陈全民（第十章）、俞立（第十一章）、黄树平、周晖（第十二章）、夏循福、汪照全（第十三章）、廖金梅（第十四、十五章）、曾宪策（附录二）。刘绍统提出了书稿的最初写作大纲。鲍国明、赵保林、曾宪策、梁晶、俞立、陈全民对书稿进行了总纂。

本《指南》在编写和定稿过程中，李金华审计长、刘家义副审计长、石爱中副审计长给予了具体指导，孙宝厚总审计师对书稿进行了最终审定。审计署25个派出审计局有关领导和同志们热情参与，由始至终做了大量卓有成效的工作。办公厅刘达朱主任、章轲副主任、法制司王秀明司长、重庆办陈尘肇特派员、计算机中心王智玉主任、信息办周德铭主任、科研所崔振龙副所长、福建省审计厅王光远副厅长、中国人民大学宋常教授和首都经贸大学杨庆英教授对《指南》给予了充分肯定，并提出了一些有价值的修改意见和建议。署干部培训中

心在《指南》的编写和出版过程中,也给予了大力支持。在此一并表示衷心的感谢。

需要说明的是,虽然部门预算执行审计的总体目标包括真实性、合法性和效益性,但由于篇幅所限,本《指南》对效益性的审计目标及为实现该审计目标所需实施的测试程序未作过多阐述。我们另外组织了“政府部门预算资金绩效审计”课题的研究,并在此基础上准备编写《政府部门预算资金绩效审计研究》一书,对部门预算资金效益审计的内容、程序、方法和标准等进行概括和阐述,部门预算执行审计中效益审计的相关内容可参考此书。

本《指南》可供中央和地方各级审计机关在开展部门预算执行审计时作为参考。此外,还可作为审计人员入门培训和财经类专业本科及研究生学历教育的教材。

由于时间紧,工作任务重,同时也限于我们的能力和水平,本《指南》难免存在一些缺憾和不足,还请广大读者批评指正。随着我国部门预算执行审计的发展,还会出现很多新情况、新问题,需要我们不断地研究解决。我们将继续加强这方面的工作,充分吸取大家的意见和建议,不断地完善《部门预算执行审计指南》的内容。

审计署行政事业审计司

2007年9月

目 录

第一章 部门预算执行审计环境	(1)
第一节 政府部门概述	(1)
第二节 部门预算和财务管理体制	(4)
第三节 部门内部控制	(9)
第二章 部门预算执行审计概述	(16)
第一节 部门预算执行审计的目标和内容	(16)
第二节 部门预算执行审计的程序和方法	(24)
第三章 部门预算执行审计组织和准备	(31)
第一节 审计项目计划	(31)
第二节 审计工作方案	(35)
第三节 审计准备	(38)
第四章 部门预算编制和批复审计	(65)
第一节 部门预算编制和批复业务概述和审计目标	(65)
第二节 部门预算编制和批复业务审计内容和方法	(69)
第三节 常见错弊	(77)
第四节 审计案例	(82)
第五章 部门预算资金拨付审计	(86)
第一节 部门预算资金拨付业务概述和审计目标	(86)
第二节 部门预算资金拨付业务审计内容和方法	(90)
第三节 常见错弊	(96)
第四节 审计案例	(100)

第六章 部门预算基本支出审计	(104)
第一节 部门预算基本支出业务概述和审计目标	(104)
第二节 部门预算基本支出业务审计内容和方法	(108)
第三节 常见错弊	(114)
第四节 审计案例	(118)
第七章 部门预算项目支出审计	(122)
第一节 部门预算项目支出业务概述和审计目标	(122)
第二节 部门预算项目支出业务审计内容和方法	(125)
第三节 常见错弊	(130)
第四节 审计案例	(138)
第八章 部门非税收入收缴审计	(142)
第一节 部门非税收入收缴业务概述和审计目标	(142)
第二节 部门非税收入收缴业务审计内容和方法	(144)
第三节 常见错弊	(149)
第四节 审计案例	(156)
第九章 部门国有资产管理审计	(161)
第一节 部门国有资产管理业务概述和审计目标	(161)
第二节 部门国有资产管理业务审计内容和方法	(166)
第三节 常见错弊	(180)
第四节 审计案例	(185)
第十章 部门政府采购审计	(189)
第一节 部门政府采购业务概述和审计目标	(189)
第二节 部门政府采购业务审计内容和方法	(193)
第三节 常见错弊	(200)
第四节 审计案例	(204)
第十一章 部门其他业务审计	(209)
第一节 部门其他业务概述和审计目标	(209)
第二节 财政拨款结余资金审计	(214)

第三节	应收款项审计	(224)
第四节	应付款项审计	(231)
第五节	非财政预算拨款资金审计	(237)
第十二章	审计报告与审计处理	(245)
第一节	审计报告	(245)
第二节	审计建议函	(258)
第三节	审计处理处罚	(261)
第四节	审计信息	(266)
第五节	后续跟踪检查	(274)
第六节	审计档案	(276)
第十三章	部门决算草案审签	(280)
第一节	部门决算草案审签概述和审计目标	(280)
第二节	部门决算草案审签的内容和方法	(285)
第三节	常见错弊	(309)
第四节	审计案例	(311)
第十四章	专项审计调查	(317)
第一节	专项审计调查概述	(317)
第二节	专项审计调查方案	(320)
第三节	专项审计调查的程序和方法	(323)
第四节	专项审计调查报告	(328)
第十五章	经济责任审计	(331)
第一节	经济责任审计概述	(331)
第二节	经济责任审计评价	(338)
第三节	经济责任审计报告	(355)
附录一	重要性水平确定和审计风险评估	(358)
附录二	计算机审计技术在预算执行审计中的运用	(371)

部门预算执行审计环境

第一节 政府部门概述

一、政府和政府部门的概念

政府是指在一定区域内，由占统治地位的阶级或集团运用公共权力来管理社会公共事务的国家机关。政府的概念有广义和狭义之分。广义的政府是指根据国家的本质和基本政治制度建立起来的，用于履行国家职能的所有机关，即国家权力机关（或立法机关）、国家行政机关和国家司法机关。狭义的政府就是指国家行政机关，也称国家管理机关，是统治者运用国家权力，通过强制和非强制手段对国家经济、政治、教育、科技、文化、卫生、国防等事务进行组织和管理的机关。

政府部门同样也有广义和狭义之分。广义的政府部门是包括国家权力机关、国家行政机关和国家司法机关在内的所有国家机关的组成机构的总称。狭义的政府部门则是构成国家行政机关的组成机构的总称。

二、我国政府的基本概况

（一）我国政府的基本架构

按照狭义政府的概念，我国政府划分为中央（国务院）、省（自治区、直辖市）、县（自治州、自治县、市）、乡（民族乡、镇）四个层次，在实行市领导县体制的地方，在省与县之间增加了地级市这个层次。因此，我国的政府架构分为五个层次：第一层次是中央政府；第二层次包括省、自治区、直辖市和特别行政区四种主体；第三层次是地级市和自治州；第四层次包括县、自治县、县级市和市辖区；第五层次是乡或镇，这是我国最基层的政府。

按照广义政府的概念，政府的组成包括国家权力机关（或立法机关）、国家行政机关和国家司法机关。根据宪法规定，我国的国家权力机关是各级人民代表大会，国家司法机关是各级人民法院和人民检察院，国家行政机关是各级人民政府。根据狭义政府的概念，我国的中央人民政府是国务院，它是我国最高权力机关的执行机关，是最高的国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。各级国家行政机关都由本级人民代表大会产生，对本级人民代表大会及其常委会负责并报告工作，受其监督。下级国家行政机关受上级国家行政机关的领导，地方各级国家行政机关服从国务院的统一领导。

（二）我国行政机关政府部门的划分

1. 中央政府（国务院）部门的划分

根据我国宪法和国务院组织法的规定，国务院由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长组成。国务院的行政机构根据职能分为国务院办公厅、国务院组成部门、国务院直属机构、国务院办事机构、国务院组成部门管理的国家行政机构和国务院议事协调机构。

（1）国务院办公厅。国务院办公厅协助国务院领导处理国务院日常工作。

（2）国务院组成部门。国务院组成部门依法分别履行国务院基本的行政管理职能，包括各部、各委员会、中国人民银行和审计署。

（3）国务院直属机构。国务院直属机构主管国务院的某项专门业务，具有独立的行政管理职能。

（4）国务院办事机构。国务院办事机构协助国务院总理办理专门事项，不具有独立的行政管理职能。

（5）国务院组成部门管理的国家行政机构。国务院组成部门管理的国家行政机构由国务院组成部门管理，主管特定业务，行使行政管理职能。

（6）国务院议事协调机构。国务院议事协调机构承担跨国务院行政机构的重要业务工作的组织协调任务。

2. 地方政府部门的划分

省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人民政府分别由省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长和秘书长、厅长、局长、委员会主任等组成；县、自治县、不设区的市、市辖区的人民政府分别由县长、副县长，市长、副市长，区长、副区长和局长、科长等组成；乡、民族乡、镇的人民政府由乡长、副乡长，镇长、副镇长等组成。

地方政府部门主要包括社会协调部门、公共事务管理部门、政法部门、

专业管理部门、监督检查部门等，一般分为四级，由高到低依次是省（自治区、直辖市）级、市（自治州）级、县（自治县、县级市、市辖区）级和乡镇（民族乡）级。通常，这些部门在省、自治区、直辖市一级以厅的名义出现，而在市、县两级则是以局的名义出现，乡镇则以办公室的名义出现。

（三）中央部门的涵盖范围

本指南中所指的中央部门，其涵盖范围与上述广义政府概念所指的国家机关的涵盖范围接近，但又有所区别。本指南中所指的中央部门（含直属单位），是指与财政部直接发生预算缴款、拨款关系的国家机关、军队（武警部队）、政党组织、事业单位和社会团体。具体包括：国务院组成部门及其直属机构、事业单位，中直系统、民主党派、全国人大办公厅、全国政协办公厅、最高人民法院、最高人民检察院、武警部队、部分全国性社会团体和国务院直属的企业集团等。

三、政府部门的财政财务收支活动

虽然各政府部门的职能不同、业务活动不同，但其财政财务收支活动却有着大致相同的流程。以下以中央部门为例予以说明。

（一）根据业务活动需要，编制部门预算

每年年中，部门财务机构在对以前年度本部门 and 所属预算单位收支情况进行认真分析的基础上，结合下一年度本部门的工作计划、任务以及事业发展规划，对下一年度本部门总体收支规模进行预测。部门各业务机构和所属单位根据年度事业发展规划和工作计划，向部门财务机构提出职责范围内下一年度的基本支出预算的定额标准制定或调整建议；根据项目库管理要求和本部门下一年度预算支出重点，向财务机构提出职责范围内的项目申报建议。财务机构根据财政部门下达的预算控制数，在汇总所属单位预算的基础上，编制本部门预算，经部门领导批准后报财政部门。

（二）按照批复的预算，开展各项业务活动

财政部门批复部门正式预算后，部门财务机构将财政部门批复的预算按职责分解到业务机构，并及时批复部门所属各预算单位预算。部门各业务机构和所属单位应严格按照预算规定的支出范围和标准开展各项业务工作。

（三）业务活动过程中，根据实际情况调整预算

在预算执行过程中，因国家政策发生变化或重大自然灾害等不可预见因素需要增加支出或者减少收入时，由该预算执行单位向部门财务机构提出调

整预算申请。部门财务机构组织业务机构对所属各预算单位要求调整预算的事项进行审核，提出处理建议，经部门领导批准后报财政部门申请调整预算。财政部门调整本部门预算后，财务机构根据财政部门对本部门预算的调整情况提出对所属各预算单位的调整方案，报部门领导审定后下达。具体执行预算的单位按调整后的预算执行。

（四）年度终了，按照业务活动进展情况编报决算

年度预算执行结束后，各部门要核对年度预算收支数额、清理本年预算应收应支项目、清理往来款项、清查财产物资、进行决算收支数字的对账工作并结清账目。在接到财政部门下达的本年决算编制通知和决算表格后，各部门开始按照财政部门的要求编制决算，并在规定的期限内将决算报表上报财政部门。

第二节 部门预算和财务管理体制

一、部门预算

（一）部门预算的含义

部门预算就是以部门为单位进行编制，经财政部门审核后报人民代表大会审议通过，反映部门所有收入和支出的预算。即每个部门编制一本完整的预算，它是部门依照行政职能的需要，由基层单位进行编制，逐级上报、审核、汇总，综合反映本部门在预算年度内的全部收入和支出情况，经财政部门审核后交立法机关依法批准的综合财政计划。部门预算可以视为政府和立法机构对预算进行管理和控制的基本框架。

（二）部门预算的内容

部门预算包括以下三个方面的内容：

1. 编制范围

部门预算涵盖了部门或单位所有的收入和支出，不仅包括一般预算收支，还包括政府性基金收支；一般预算收支既包括财政预算内资金收支，还包括预算外资金收支和其他收支。同时，部门预算包括了部门或单位所有按支出功能和支出经济分类的各种不同用途的资金，无论是基本建设经费，各项事业费，还是其他经费，全部按规定的格式和标准统一汇总编入一本预算，从而全面地反映一个部门或单位各项资金的使用方向和具体使用内容。

2. 编制程序

部门预算是汇总预算，它是由基层预算单位编制、逐级审核汇总形成的。编制时，由基层预算单位根据本单位承担的工作任务、部门发展规划以及年度工作计划测算编制，经逐级上报、审核并按单位或部门汇总形成。部门预算既细化了具体预算单位和项目，又保持了按预算科目划分的各项支出功能。经单位或部门汇总后，预算既反映了本部门所有财政性收支总额，还反映了各单位和项目的具体收支构成情况，以及按功能分类的支出构成情况。目前，部门预算编制和批复一般包括准备、“一上”、“一下”、“二上”、“二下”五个阶段。

3. 基本框架

部门预算由一般预算和政府性基金预算构成，这两类预算又分为收入预算和支出预算。因此，收入预算包括一般收入预算（财政拨款收入、预算外资金收入和其他收入的预算）和政府性基金收入预算；支出预算包括基本支出预算、项目支出预算和政府性基金支出预算。

有关部门预算编制和批复的具体内容和业务流程，将在第四章详细阐述。

二、与部门预算相关的其他财政改革措施

（一）国库集中收付制度

1. 国库集中收付制度的含义

所谓国库集中收付制度，国外称之为国库单一账户制度，就是将所有的财政性资金全部集中到国库单一账户，并规定所有的财政支出必须由国库直接支付。

国库集中收付是政府预算执行的重要环节，包括三方面的含义：一是集中收入管理，二是集中支出管理，三是集中账户管理。

国库集中收付由国库集中收入和国库集中支付两部分组成。国库集中收入是预算收入缴付者将各项收入直接缴入国库或其授权的代理商业银行，再经过银行清算将款项划入国库。国库集中支付的基本含义包括：财政部门在中央银行设立一个统一的银行账户，各预算单位资金统一在该账户下设立的分类账户集中管理；预算资金不再拨付给各单位分散保存；各预算单位可以根据自身履行职能的需要，在批准的预算项目和额度内自行决定购买何种商品和劳务，但支付款项要由财政部门来进行；除特殊用途外，资金都要通过国库直接支付给商品供应商和劳务提供者。

2. 国库集中收付制度的特征

(1) 国库集中收付是政府经济行为，是政府的财政管理活动的重要内容。

(2) 国库集中收付的对象是财政性资金，包括预算内收入、预算外收入和其他一切财政性资金，其他经济主体、企业及居民个人收支则不包括在内。

(3) 国库集中收付的中介是中央银行及其指定的代理商业银行。

(4) 国库集中收付具有集中统一性，财政资金统一存入国库单一账户，财政支出按实际发生数额由国库部门统一集中办理支付。

(5) 国库集中收付具有资金可控性，财政部门直接对每一笔财政资金进行严格的监督和控制，防止其被挤占挪用。

(二) 政府采购制度

1. 政府采购制度的含义

政府采购也称公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序，对货物、工程或服务的购买。政府采购不仅是指具体的采购过程，而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称，是一种公共采购管理的制度。政府采购的主体是公共部门，即政府有关主管部门和事业单位。政府采购的客体是财政性资金的购买性支出。

按照政府采购法的规定，政府采购应遵循四个方面的原则：即公平竞争原则、公开透明原则、公正原则和诚实信用原则。

2. 我国政府采购的组织实施形式和具体方式

政府采购的组织实施形式，又称政府采购的模式，一般分为集中采购、分散采购及集中采购与分散采购相结合等三种。我国目前实行的是集中采购与分散采购相结合的模式。

集中采购是由政府设立的职能机构统一为其他政府机构提供采购服务的一种采购组织实施形式。一个部门统一组织本部门、本系统采购活动，也称为集中采购。集中采购的实施主体为集中采购机构，一级政府的集中采购机构一般是一个，也可以是多个。集中采购机构的职能是受采购人委托开展采购活动，实际上是一个代理机构，不具备政府采购的行政管理职能。集中采购机构的采购范围视集中程度而定，一般情况下，主要是跨部门的通用商品。实行集中采购有利有弊。其有利之处是，能形成批量，取得规模效益；减少重复采购，降低采购成本；统一筹划，统一采购、统一配置标准，便于维修和管理；容易培养一支专业化采购队伍，保证采购质量；方便管理和监督；有利于政府采购有关政策取向的贯彻落实。其弊端主要是，容易滋生官僚习气，采购效率不高；难以满足用户多样性需求；采购周期较长等。

分散采购是指由各预算单位自行开展采购活动的一种采购组织实施形式。分散采购的组织主体是各预算单位，其采购范围与分散程度相关，一般情况下，主要是特殊采购项目。实行分散采购也有利有弊。其有利之处主要是，增强采购人自主权，能够满足采购对及时性和多样性的需求。不利之处主要是失去了规模效益，加大了采购成本，不便于监督管理等。

集中采购与分散采购相结合是指一级政府的政府采购组织实施形式既有集中采购，也有分散采购，二者同时并存。采取这种形式，有利于发挥集中采购和分散采购的各自优势，减少其存在的弊端。

按照我国政府采购法的规定，政府采购的具体采购方式主要包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价等六种方式。

（三）“收支两条线”管理制度

1. “收支两条线”管理制度的含义

“收支两条线”是指政府对行政事业性收费、罚没收入等政府非税收入的管理方式，即有关部门取得的非税收入与发生的支出脱钩，收入上缴国库或财政专户，部门不得截留、坐支，财政部门安排给部门的支出不能和收入挂钩，而是根据各单位履行职能的需要按标准核定并拨付的资金管理模式。深化“收支两条线”管理改革的核心是按照公共管理的要求，将全部财政性收支逐步纳入政府预算管理，不能有游离于政府预算之外、不受社会公众监督的财政性收支。它要解决的主要是公共财政收支的管理范围问题，其本质也是规范政府的活动范围。这项改革，从“收”的角度讲，主要是收缴分离，规范政府预算外收入收缴并减少部门、单位占压政府资金。对那些合法合规的收费收入，不再由部门、单位自收自缴，实行收缴分离，纳入政府预算或实行专户管理；从“支”的方面讲，主要是收支脱钩，执收单位上缴的收费和罚没收入不再与其支出安排挂钩。改革的最终目标是编制综合政府预算，逐步淡化和取消预算外收支。“收支两条线”管理是20世纪90年代以来我国政府非税收入管理的一种有效方式，也是防治腐败和搞好党风廉政建设的一项重要制度。

2. “收支两条线”管理制度改革的主要内容

2001年，国务院办公厅转发了《财政部关于深化“收支两条线”改革，进一步加强财政管理的意见》。这是在我国明确提出构建公共财政框架的财政改革目标后提出的，将所有行政事业性收费、政府性基金和罚没款项纳入了非税收入的范畴，对我国“收支两条线”管理制度改革和政府非税收入管理产生了深远的影响。其主要内容包括：一是对中央部门区分不同情况，分别

采取将预算外资金纳入预算管理或实行收支脱钩管理等办法。将公安部、最高人民法院、海关总署、工商总局、环保总局等5个行政执法部门按规定收取的预算外资金收入全面纳入预算管理，全额上缴中央金库，支出由财政部按该部门履行职能的需要核定；对国家质检总局等28个中央部门的预算外资金，实行收支脱钩管理，其预算外资金收入缴入中央专户，财政部按照核定的综合定额标准，统筹安排年度财政支出，编制综合财政预算；改变国税系统、海关系统按收入比例提取经费的办法，实行预算制，按照部门预算的统一要求核定经费支出。二是从2002年开始，在编制部门预算时，中央级行政事业单位要编制基本支出预算、项目支出预算以及政府采购预算。三是改革中央部门预算外资金收缴制度，实行收缴分离。四是促进地方加大“收支两条线”改革力度。

（四）预算支出绩效考评制度

1. 预算支出绩效考评的含义

预算支出绩效考评（以下统称“绩效考评”），是指运用一定的考核方法、量化指标及评价标准，对部门为实现其职能所确定绩效目标的实现程度，以及为实现这一目标安排预算的执行结果所进行的综合性考核与评价。绩效考评的目的，是通过对部门绩效目标的综合考评，合理配置资源，优化支出结构，规范预算资金分配，提高预算资金使用效益和效率。绩效考评的范围为纳入部门预算管理的资金。随着部门预算改革的逐步深入，预算管理更加强调公共支出的效率和效果，加强预算支出的绩效管理成为深化改革的重点。但从发达国家推行绩效管理的实践看，绩效预算的实行有很多限制条件：一是公共资产管理要到位，政府能够准确掌握公共资源的占有、使用情况，并能对投入进行严格的监督和控制；二是要赋予部门充分的自主权和灵活性；三是要具备一定的制度基础，制定有关法律规定；四是要有完善的实施方式，财政部要与部门签订完整的绩效合同，在绩效目标制定、考评指标选择、绩效标准确定等方面有一套比较成熟的做法等。上述条件我们还并不完全具备，无法全面推行绩效预算，因此，目前的工作重点就放在以绩效考评为突破口，探索建立科学、合理的预算支出绩效考评体系上，为将来实行绩效预算打下基础。

2. 预算支出绩效考评的内容和方法

绩效考评可以以包括基本支出和项目支出在内的部门预算支出为对象实施部门预算绩效考评，也可以以项目支出为对象实施项目支出预算绩效考评。绩效考评项目应以行政事业类项目或其他类项目为主，包括重大项目和一般

性项目，其中重大项目是指资金数额较大、社会影响较广、具有明显社会效益的本部门或者跨部门的项目。绩效考评以预算年度为周期实施年度考评，其中重大跨年度支出项目可根据项目完成情况实施阶段性考评。

绩效考评的主要内容包括：绩效目标的完成情况；为完成绩效目标安排的预算资金的使用情况和财务管理状况；部门为完成绩效目标采取的加强管理的制度、措施等；部门根据实际情况确定的其他考核内容。

绩效考评方法主要包括比较法、因素分析法、公众评价法、成本效益分析法等。

比较法。是指通过对绩效目标与绩效结果、历史情况和考评期情况、不同部门和地区同类支出的比较，综合分析考评绩效目标完成情况的考评方法。

因素分析法。是指通过分析影响目标、结果及成本的内外因素，综合分析考评绩效目标完成情况的考评方法。

公众评价法。是指对无法直接用指标计量其效果的支出，通过专家评估、公众问卷及抽样调查，对各项绩效考评内容完成情况进行打分，并根据分值考评绩效目标完成情况的考评方法。

成本效益分析法。是指将一定时期内的支出与效益进行对比分析，来考评绩效目标完成情况的考评方法。

第三节 部门内部控制

一、内部控制的概念及其要素

内部控制是指单位为了维护资产的安全、完整，确保会计信息的真实、可靠，保证其管理或者经营活动的经济性、效率性和效果性并遵守有关法规，而制定和实施相关政策、程序和措施的过程。内部控制的主体是内部控制的制定者和实施者，具体来说就是单位的管理部门和具体执行各项控制措施的人员。内部控制的客体是内部控制的实施对象，也就是单位的各项经济业务活动。

内部控制由五个要素组成：

（一）控制环境

指对设置和实施内部控制有重大影响的因素的统称，主要包括：管理层的控制意识和诚信度、单位规模和业务复杂程度、内部机构的设置、各内设