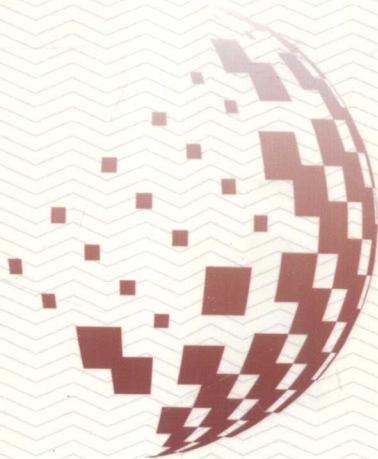


地质调查财务管理 与 运行机制研究

罗晓玲 张润丽 等编著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



地质调查财务管理与运行机制研究

罗晓玲 张润丽 等编著



机械工业出版社

本书依托于中国地质调查局发展研究中心承担的“地质调查财务管理与运行机制研究”项目而编写，主要内容包括：理论与政策跟踪，地质调查预算管理研究，地质调查财务管理研究，地质调查综合统计与资产管理研究，数据库及其管理信息系统的研建、维护完善与应用推广。

本书适合于地质矿产类企事业单位使用，便于其预算财务管理人员借鉴，也可作为对相关领域有兴趣的高校和科研机构研究人员的参考资料，对相关政策制定者也有很大的启发性和借鉴性。

图书在版编目 (CIP) 数据

地质调查财务管理与运行机制研究 / 罗晓玲等编著.

—北京：机械工业出版社，2016.10

ISBN 978-7-111-55111-9

I. ①地… II. ①罗… III. ①地质调查-财务管理-研究

IV. ①P622 ②F275

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 246057 号

机械工业出版社 (北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑：曹俊玲 责任编辑：曹俊玲 刘 静 商红云

责任校对：刘怡丹 封面设计：张 静

责任印制：常天培

北京机工印刷厂印刷 (三河市南杨庄国丰装订厂装订)

2017 年 1 月第 1 版 · 第 1 次印刷

169mm × 239mm · 17.5 印张 · 2 插页 · 318 千字

标准书号：ISBN 978-7-111-55111-9

定价：59.80 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

电话服务

网络服务

服务咨询热线：010-88361066

机工官网：www.cmpbook.com

读者购书热线：010-68326294

机工官博：weibo.com/cmp1952

010-88379203

金书网：www.golden-book.com

封面无防伪标均为盗版

教育服务网：www.cmpedu.com

前 言

地质调查项目属于公益性投资项目，其经费多来自国家财政拨款，提供的产品也属于公共产品。在市场经济条件下，非财政投资项目实施中的资源优化配置，是通过市场这只无形的手实现的。政府投资项目一般是提供公共产品和服务，通过严格的预算体系保证资源的优化。绩效的考评是对预算实施效果的检验，绩效考评体系和预算体系相互配合，才能保证政府财政资金的优化使用。因此，开展地质调查财务管理与运行机制研究，不仅有助于进一步规范国家财政投入地质调查经费的支出管理，而且有助于进一步规范地质调查项目管理，扩大地质调查工作的社会影响力。

本书依托于中国地质调查局发展研究中心承担的“地质调查财务管理与运行机制研究”项目而编写，主要内容包括：理论与政策跟踪，地质调查预算管理研究，地质调查财务管理研究，地质调查综合统计与资产管理研究，数据库及其管理信息系统的研建、维护完善与应用推广。

本书由罗晓玲负责制定结构框架，并最终定稿，具体内容编写人包括罗晓玲、张润丽、王文、夏英煌、陈元旭、姚震、吕晓岚、王旭光、石森、王蔚、余国栋、才宇、肖劲奔、王楠、张宇、李晓莉、于清、于湛、窦云涛、黄龙、姚舜禹、刘海蓉、李玉芝。

本书依托项目的研究工作进展顺利，研究基础扎实，成果内容丰硕，应用效益明显。本研究工作自始至终得到了王学龙、王保良、武选民、严兴华、薛迎喜、龙宝林、张生辉、王长峰等专家的指导和帮助，得到了国土资源部有关司局、中国地质调查局及其发展研究中心领导的关怀和支持以及协作单位的大力配合，在此一并表示最诚挚的谢意！由于地质调查财务管理与机制研究是一个系统和动态的研究过程，受到诸多因素的影响，还存在很多难点和需要深入研究的内容，书中的观点仅是项目组的研究成果，仅供参考。而且由于项目研究时间主要集中于2011—2012年，因此本书中大部分内容基于此时间区段，



与现在的情况可能有出入，还请读者谅解。书中存在的不足之处，恳请专家学者不吝赐教，我们将在今后的研究中逐步深化完善。

本书由地质调查项目“地质调查财务管理与运行机制研究”（项目编码：1212011120394；任务书编号：财〔2011〕01-78-03、财〔2012〕01-064-003；工作起止年限：2011—2012年）提供资金支持。

编者

目 录

前 言

绪 论	1
一、本书简介	1
二、研究成果的转化和应用	6
三、研究成果的评价情况	7
第一章 理论与政策跟踪	8
第一节 公共财政制度改革与发展态势	8
一、公共财政的概念、职能及存在的问题	8
二、财政预算管理体制改革的新技术与新规定	8
三、现行财政预算管理体制的基本框架及其运行机制	10
四、我国财政预算管理体制存在的问题	11
五、我国财政预算管理体制改革的态势及未来趋势	13
第二节 相关法律法规制度的跟踪研究	15
第二章 地质调查预算管理研究	16
第一节 地质调查预算管理现状	16
一、地质调查项目预算编制和审查制度建设与时俱进	16
二、预算标准的修改完善持续进行	19
三、项目预算编制和审查人员队伍建设得到了加强	19
四、相关审计结论	19
五、中国地质调查局全口径部门预算推进顺利	20
六、中国地质调查局预算执行现状分析	23
七、地质调查项目预算管理面临的新要求	36
第二节 地质调查项目绩效考评研究	36
一、财政预算支出绩效管理的现状及趋势	36
二、地质调查项目绩效评价方法及应用研究	39
第三节 人均饱和货币工作量研究与应用	44



一、财政预算规模与结构分析	44
二、地质调查矿产评价专项承担单位立项预算控制数测算及 项目经费结构统筹部署应用	49
三、财政拨款项目预算执行计划应用	54
第四节 竞争性承担单位预算财务管理机制调查研究	59
一、地质调查工作竞争现状	59
二、地质矿产调查评价项目竞争性承担单位预算财务管理现状	61
三、公共财政资金市场化运作机制研究	65
第三章 地质调查财务管理研究	69
第一节 地质调查财务管理现状	69
第二节 中央公益性地质调查队伍经济运行情况分析	73
一、中央公益性地质调查队伍财务指标设置与解释	74
二、局属单位经济运行情况对比分析	77
三、所属队伍财务考核指标体系与应用研究	80
第三节 国库集中支付条件下地质调查项目支出管理研究	89
一、地质矿产调查评价项目委托业务费支付管理研究	89
二、地质矿产调查评价项目备用金管理研究	90
三、地质矿产调查评价项目类款项支出管理研究	91
四、地质矿产调查评价项目内部核算管理研究	91
五、地质矿产调查评价项目资金归垫管理研究	91
第四节 地质事业单位内部控制应用研究	92
一、我国内部控制的发展及研究综述	92
二、内部控制的本质和构建原则	95
三、地质事业单位内部控制的现状	97
四、内部控制方法	105
五、内部控制举措	107
六、信息与沟通	144
七、监督检查	147
八、内部控制自我评价	149
九、结论和建议	153
十、地质矿产调查评价野外差旅费管理内控体系试点研究	155
第五节 地质调查财务管理存在的主要问题与建议	170
一、地质调查财务管理相关问题梳理	170

二、相关建议	174
第四章 地质调查综合统计与资产管理研究	178
第一节 中央公益性地质调查队伍综合	
统计指标体系规范化研究	178
一、统计学的研究方法	178
二、统计工作的基本任务与职能	179
三、统计指标体系	180
四、中央公益性地质调查队伍综合统计指标体系中的	
补充指标及其解释	181
五、综合统计报表的含义与种类	183
第二节 所属队伍的资产管理现状调查研究	183
一、事业单位资产特点及国家相关管理政策	183
二、承担地质调查项目的所属单位资产管理现状	186
三、资产绩效评价研究	189
四、地质事业单位资产管理改革的思考	191
第五章 数据库及其管理信息系统的研建、维护完善与应用推广	196
第一节 总体目标、总体思路和功能架构	196
一、经济管理数据库建设的总体目标	196
二、经济管理信息系统开发的总体思路	197
三、经济管理信息系统的功能	197
第二节 各系统情况综述	198
一、维护、更新和升级、推广应用中央公益性地质调查队伍	
经济管理系统预算管理子系统	198
二、跟踪、维护完善和推广应用中国地质调查局	
综合统计报表系统	198
三、地质调查项目支出管理信息系统研究专题取得阶段性成果	198
四、构建了“地质矿产调查评价项目预算管理系统”原型	200
五、开展了地质矿产调查评价项目年度决算数据库与	
管理系统研究	200
六、初步研建了地质矿产调查评价项目预算管理系统	201
七、初步研建了地质矿产调查评价项目决算管理系统	203
八、研建了局基本建设项目数据库	204
第三节 下一步研究思考——关于构建“中国地质调查局内部控制	



“管理信息系统”的探析	205
一、制定内部控制规范的必要性	205
二、制定行政事业单位内部控制规范要处理好四个关系	207
三、行政事业单位内部控制体系的构建	207
四、整合资源构建中国地质调查局内部控制管理信息系统	217
附 录	220
附录 A 相关法律法规制度清单	220
附录 B 地质调查项目绩效评价指标体系参考样表	238
参考文献	268

绪 论

一、本书简介

本书是以中国地质调查局（简称地调局）委托中国地质调查局发展研究中心承担的“地质调查财务管理与运行机制研究”（项目编码：1212011120394）项目为依托，由中国地质调查局发展研究中心承担，北京超图软件股份有限公司及中国地质科学院（简称地科院）地球物理地球化学勘查研究所（简称地物地化勘查研究所）参加，共同完成的研究成果。^①

（一）本书研究的特殊性与重要性说明

公共财政体制改革的推进，对细化预算编制、严格预算执行、规范预算财务管理等方面都提出了新的要求。地质调查项目财务管理无论是在经费管理流程、经费开支范围，还是费用结构等方面都和以往相比，均有了较大变化。在财政体制改革的不断推进下，依据国家财政改革文件，结合《地质矿产调查评价专项资金管理办法》的新要求，研究新条件下的地质调查项目经费管理及运行机制意义重大。

1. 地质调查预算财务管理需要积极适应公共财政体制改革，建立强有力的财务监管机制

近年来，随着我国财政体制改革的不断深入，形成了以建立国家公共财政体制为目标，以改革部门预算为切入点，推行国库集中收付制度、“收支两条线”、政府采购以及政府收支分类改革等的一系列配套改革措施。作为国家财政投入的地质矿产调查评价专项启动，急需从如何适应公共财政体制的需要、如何创新运行机制等方面入手研究地质调查预算财务管理；同时也需要建立从预算到经费支出到决算的相关数据库，从而为中国地质调查局建立强有力的财务监管机制。

2. 地质调查需要提高绩效管理和经费管理水平，保证政府财政资金的优化使用

长期以来，绩效管理一直被认为是推动绩效预算的核心部分。20 世

① 因项目主要完成时间集中在 2011—2012 年，所以本书中涉及的数据资料等基本是 2012 年以前的，涉及的部分法规文件现在已被废止，在相应位置做了注释。



纪中期开始,西方发达国家对财政支持的公共项目已经建立了较为完善的绩效考评制度,不仅有效地提高了政府管理效率,而且增进了社会对政府公共支出的监督和了解。在此影响下,我国政府也逐渐意识到构建我国财政绩效管理新模式,探索公共财政支出的绩效管理办法,科学评价公共财政支出经济性和有效性的紧迫性和重要性。当前财政资金绩效考评工作已成为规范财政支出、提高资金使用效益的有效手段,受到各级财政部门的重视。

地质领域的效益评价问题一直是一个非常重要而又难以解决的课题。公益性地质工作具有公共产品的特点,产出难以货币化,且具有重复使用、效益后续等特点。矿产地质工作具有高风险性、长周期性、效益在开发阶段才能体现等特点,导致了对地质工作效益评价存在很大难度。随着社会主义市场经济体制的逐步建立,公益性地质工作与商业性地质工作分开运行的体制框架已经确立,地质工作必须更加紧密地与经济建设相结合,更加主动地为经济社会发展服务才能更好地生存和发展。因此,新形势下的地质工作不仅仅是提供地质产品,而更要突出地质产品如何为后续部门和社会公众提供服务。

地质调查项目属于公益性投资项目,其经费多来自国家财政拨款,其提供的产品也属于公共产品。政府投资项目形成的公共产品和服务,必须通过严格的预算体系保证资源的优化。政府财政资金的绩效考评是对预算实施效果的检验,绩效考评体系和预算体系相互配合,才能保证政府财政资金的优化使用。因此,开展地质调查经费管理与运行机制研究不仅有助于进一步规范国家财政投入地质调查经费的支出管理,而且有助于进一步规范地质调查项目管理,还有助于进一步扩大地质调查工作的社会影响力。

(二) 本书主要创新点

本书创新点主要表现为以下三个:

1. 实用性强

数据库及管理信息系统建设及时,实用性强,各系统功能作用明确,数据流清晰,系统间数据共享,采用技术符合实际,性价比高,有力地覆盖、支撑和优化了地质调查预算财务管理的主要业务流程,及时、有效、持续服务了地质调查的日常预算财务管理,与中央部门的预算、决算系统和国土资源部的财务管理系统实现了有效对接,实现了“自成体系、相互衔接、循环推进、螺旋式提升”的系统研建目标。

2. 问题导向明确

紧密围绕着地质调查财务管理的主要内容，准确抓取预算管理、财务管理、绩效管理、资产管理、内部控制等关键问题，进行深入研究，形成的研究成果时效性强，为管理决策提供了及时的研究支撑。

3. 实现了财务管理的集成创新

关键问题研究与管理系统研建、数据持续跟踪更新及其系统功能完善、更新、集成紧密衔接。概括为“顶层设计、模型构建、系统实现、集成创新”，如图 1 所示。

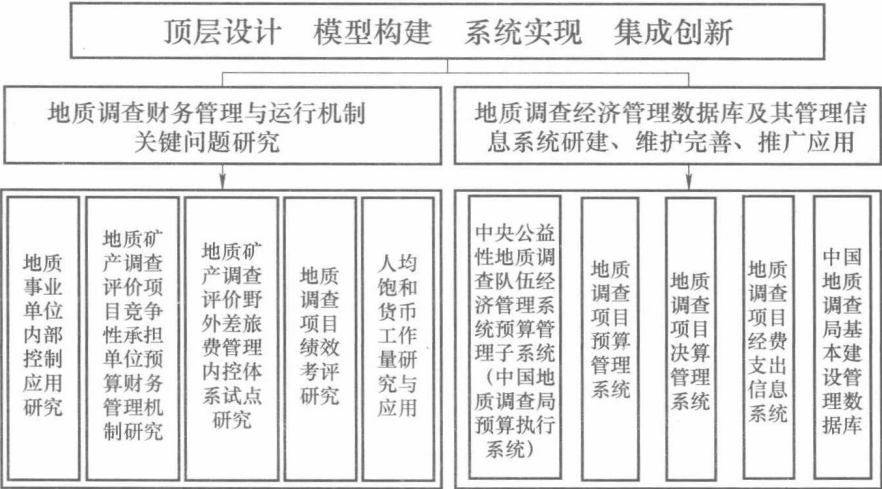


图 1 本书创新之处概括图

具体从以下两方面展开：

(1) 模型构建。首次以关键问题为抓手，开展顶层设计，构建了管理协同矩阵和五轮驱动机制模型。

借助协同思想，开展顶层设计，研究并构建了管理协同矩阵和地质调查经济管理五轮驱动机制模型。梳理、总结了规范、高效的地质调查财务管理运行机制，研究了“项目—预算—决算—资产—绩效”五者有效结合的管理运行机制，为地调局的部门预算和财务管理科学化、精细化提供了具有可操作性的理论基础。相关内容见图 2、表 1、图 3。



图2 公共财政体系下部门预算、国库集中支付和绩效评价相互作用示意图

表1 项目管理、预算管理、决算管理、资产管理和绩效管理协同矩阵

协同	项目管理	预算管理	决算管理	资产管理	绩效管理
项目管理	项目与项目协同	项目与预算协同	项目与决算协同	项目与生产协同	项目与绩效协同
预算管理	预算与项目协同	预算与预算协同	预算与决算协同	预算与资产协同	预算与绩效协同
决算管理	决算与项目协同	决算与预算协同	决算与决算协同	决算与资产协同	决算与绩效协同
资产管理	资产与项目协同	资产与预算协同	资产与决算协同	资产与资产协同	资产与绩效协同
绩效管理	绩效与项目协同	绩效与预算协同	绩效与决算协同	绩效与资产协同	绩效与绩效协同



图3 项目管理、预算管理、决算管理、资产管理和绩效管理齿轮咬合联动模型

(2) 集成创新。坚持总体设计、分步实施，开展了数据库管理信息系统的研发、测试、维护完善、推广应用，首次实现了地质调查预算财务管理的集成创新。运用管理协同矩阵和五轮驱动机制模型，根据总体设计、分步实施的工作

理念,遵循地质调查经济管理客观规律和经济管理信息系统研发的相关标准要求,开展了五个数据库管理信息系统的研发、测试、维护完善、推广应用,支持了地质调查经济管理的相关环节,支撑了地质调查预算财务管理模式的创新。同时与“中央部门预算系统”“中央部门决算系统”“国土资源部财务管理系统”等外部要求使用的系统在数据上进行了有机衔接,为地质调查经济管理业务和数据集成打下了坚实基础,如图4、图5和图6所示。

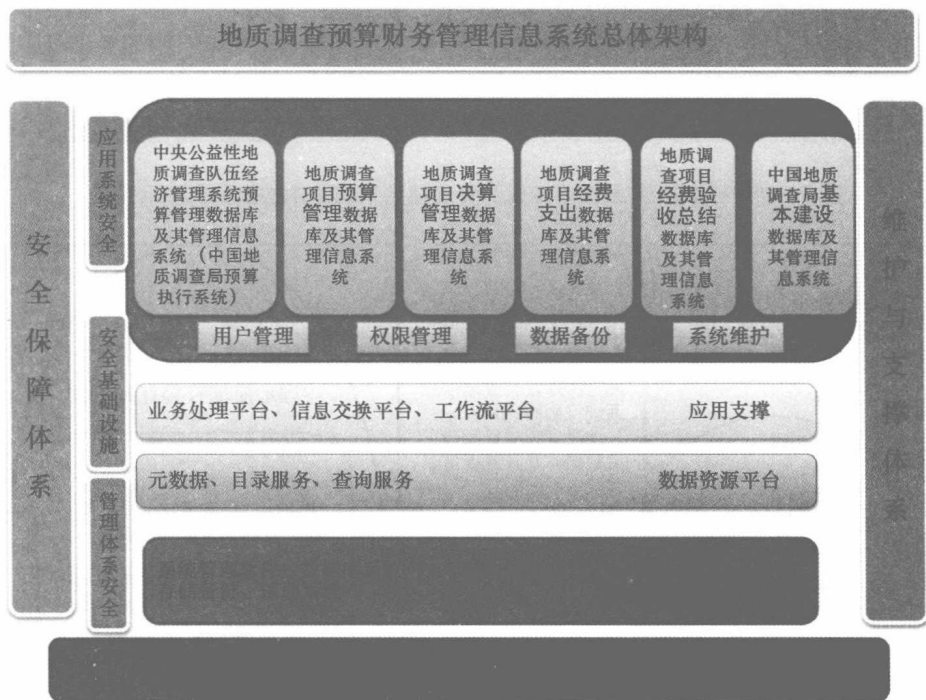


图4 2006—2015年地质调查预算财务管理信息系统总体架构示意图

二、研究成果的转化和应用

1. 预算管理、财务管理、项目管理、绩效管理的系统化、整体化、协同化基本成型

借助协同思想和研建的若干个数据库,研究并构建的地质调查项目管理、预算管理、决算管理、资产管理、绩效管理五轮驱动机制模型正在预算管理、财务管理的实践中应用、检验、完善。为地质调查预算财务管理顶层设计奠定了良好的基础。

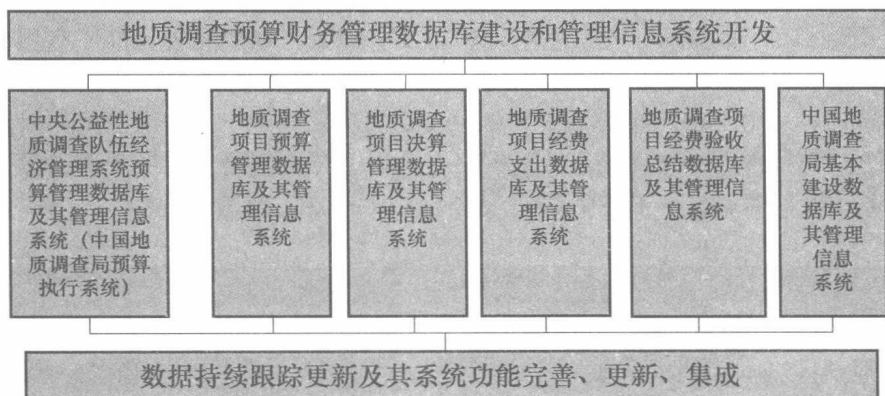


图5 2006—2015年数据库建设和管理信息系统总体构想及实现示意图

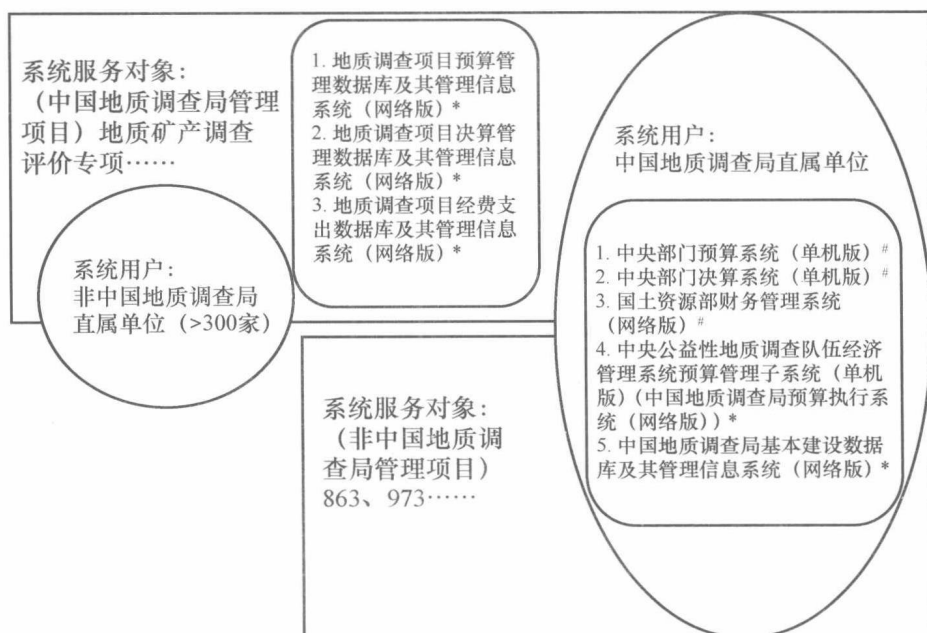


图6 地质调查预算财务管理系统服务对象、用户、系统间及与外部要求使用系统关系示意图

(注：带*者为项目研究成果的五大数据库及管理信息系统；带#者为外部要求使用系统)

2. 相关数据库及其管理系统的研发、跟踪、维护完善、升级及推广应用实现了软科学研究的硬支撑

“中央公益性地质调查队伍经济管理系统预算管理子系统”“地质调查项目

预算管理系统”“地质调查项目决算管理系统”“地质调查项目经费支出信息管理系统”“局基本建设项目数据库”五个系统有力地支撑了局经济管理的信息化和现代化。

3. 配合局财务部预算处认真落实预算管理统筹机制

充分利用“中央公益性地质调查队伍经济管理预算管理子系统”，配合局财务部预算处认真落实预算管理统筹机制，财政资金预算执行难题进一步破解。

4. 支撑出台了多个相关文件，协助启动项目经费支出绩效评价试点工作

研究了局属单位规范和加强预算管理和财务管理的若干政策建议，支撑出台了预算、财务管理方面多个相关文件，协助启动地质调查与科研项目经费支出绩效评价试点工作。

5. 充分利用专题研究成果，协助局属单位健全完善内部管理制度

充分利用专题研究成果，重点围绕地质调查与科研项目支出中内部控制制度的执行情况、年度项目业务与预算支出统筹管理机制的运行情况，协助局属单位以内部审计问题整改与验收为抓手，健全完善内部管理制度。

三、研究成果的评价情况

以姚华军为评审委员会主任的专家组一致认为，项目研究成果在国内同类研究中处于领先水平，评审等级为优秀。具体评审意见包括：

(1) 项目展开了“人均饱和货币工作量研究与应用”“地质事业单位内部控制应用研究”等11个专题研究，研建、维护完善、推广应用了五个数据库管理信息系统，完成了任务目标。

(2) 通过“注重基础数据积累和团队建设”“研究构建管理协同矩阵和五轮驱动机制模型”“坚持开展数据库和信息系统的研发、测试、培训、推广应用、维护和应用研究”“借力地质信息技术实验研究平台、寻找局属业务系统整体定位”等方式方法，形成了“需求分析”“问题导向”“目标探索”“框架构建”“成果完善”的实用研究特色。

(3) 研究成果主要包括“理论与政策跟踪”“地质调查预算管理研究”“地质调查财务管理研究”“地质调查综合统计与资产管理研究”等，资料翔实、图文并茂，内容丰硕。

(4) 项目研建了“地质调查项目预算管理系统1.0”“地质调查项目决算管理系统1.0”等五个数据库及其管理信息系统，并取得了五项国家版权局颁发的计算机软件著作权登记证书。

(5) 项目研究结合地质调查财务管理需求，及时推广应用有关研究成果，成果应用效果显著，为地质调查预算财务管理的规范化、科学化、信息化提供了重要支撑。

第一章

理论与政策跟踪

第一节 公共财政制度改革与发展态势

一、公共财政的概念、职能及存在的问题

1. 公共财政的定义、职能

公共财政就是国家通过社会和经济管理者的身份获取对应的收入，政府在公共活动上的开支是主要的支出，从而达到保障国家安全和秩序的目的，公共服务水平也得到了一定的提高，经济得到了均衡的发展，实现了一种与市场经济对应的财政运行体制。它主要诠释了公共收入和公共支出两个主要的方向，公共收入是政府公共职能得以实现的必需品，而公共支出体现了政府履行的公共职能。

公共财政主要有满足公共需要、稳定宏观经济、促进社会公平、监督市场运行、促进市场发育五个职能。

2. 公共财政存在的问题

从我国财政运行状况来看，我国公共财政体系还存在两个方面的主要问题：一是财政职能定位不清，主要还存在“缺位”和“越位”的现象，对一些竞争性领域的投入和公共领域的欠投入；二是从监督环节上看，表现为集中性和非连续性的事后检查多，事前、事中监督少。

二、财政预算管理体制改革的新政策与新规定

1. 政策变化的总体原则

政策变化的总体原则是：加强综合预算管理，细化预算编