

部门预算编制 改革研究

——部门预算编制指南

刘家凯 甘耘 编著
帅君平 黄茜

广西人民出版社

部门预算编制改革研究

——部门预算编制指南

刘家凯 甘耘 帅君平 黄茜编著

广西人民出版社

图书在版编目(C I P)数据

部门预算编制改革研究:部门预算编制指南/刘家凯等
编著. —南宁:广西人民出版社,2005.6

ISBN 7—219—05359—2

I. 部... II. 刘... III. 部门经济—预算编制—指南
IV. F810.3—62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 064744 号

责任编辑 董苏煌

部门预算编制改革研究

——部门预算编制指南

刘家凯 甘耘 帅君平 黄茜 编著

出版发行 广西人民出版社
(邮政编码:530028
南宁市桂春路6号)

印刷 广西财政厅印刷厂

开本 890毫米×1240毫米 1/32

印张 9.75

字数 200千字

版次 2005年6月 第1版

印次 2005年6月 第1次印刷

书号 ISBN 7—219—05359—2/F.629

定价 30元

前 言

预算编制是预算管理过程中最重要、也是最基础的一个环节。预算编制的质量在很大程度上决定了预算执行的质量和预算资金的使用效益。我国现行的预算编制制度是在计划经济条件下形成的,几十年来虽然有一些改动,但基本框架和方法没有大的改变。1994年,为适应社会主义市场经济发展的需要,我国在财政管理体制上进行重大改革,初步建立了分税制财政管理体制框架,合理划分了各级政府的事权和财权,基本上理顺了上下级政府之间的分配关系。但财政支出改革,尤其是同级政府所属部门之间的财政分配关系未做大的调整,集中体现在预算编制方法,资金分配模式和预算的执行方式没有进行深层次的改革,横向分配关系很不规范和科学,预算约束力不强,监管不严,严重影响了财政资金的使用效益。

近几年来,各级人大对预算编制的要求越来越高,细化预算的呼声越来越强烈。随着社会主义市场经济的建立与发展,财政管理体制在实践中的进一步完善,以及公共财政思想的确立,民主法制建设的不断加强和公民参政议政及全民理财意识的提高,各级人大代表在审议政府预算报告时,提出了很多建议和要求,尤其对预算编制问题,普遍认为太粗放,太笼统,下达时间晚,在执行中变动较大,刚性不足。为此,财政部在编制2000年预算时,选择了教育部、农

业部、科技部及劳动和社会保障部作为部门预算试点。要求全国各省、市、自治区结合实际,探索办法,总结经验,加快预算管理及预算编制改革的进程。因此,从理论上和实践上探讨部门预算编制改革的基本思路和对策措施,对于增强预算编制的科学性、合理性、准确性,进一步创新理财思路,转变理财观念,提高财政管理水平,全面推进部门预算编制改革,建立适应社会主义市场经济发展需要和公共财政改革要求的预算编制模式和新方法,实现依法理财、科学理财、民主理财具有十分重要的意义。

该书以我国传统预算编制方法存在的缺陷为切入点,在学习和借鉴西方发达国家部门预算理论和编制部门预算实践的基础上,阐述了部门预算的内涵及其主要特征,比较了部门预算与我国原来编制的功能预算的异同。在此基础上,结合我国建立社会主义市场经济的宏观体制改革目标,提出了部门预算编制改革的必要性,认为部门预算编制改革是更好地贯彻《预算法》的需要,是进一步规范政府、财政和部门行为的需要,同时也是提高财政管理水平,加强财政监督,实现依法理财、科学理财、民主理财的需要。从当前我国及我区部门预算编制改革的实际出发,重点研究了部门预算编制改革的基本思路,提出了部门预算编制改革的指导思想、目标模式、原则、内容及配套措施。同时,根据部门预算编制改革的总体思路,课题还专题研究了部门预算编制规程、部门预算编制的基础工作、部门预算编制方法、人员经费预算的编制、公用经费的编制、项目支出预算的编制等内容。根据这些改革思路和编制方法,我们设计了一套操作性比较强的表格体系,这些表格基本上可以根据部门预算编制所涉及的数据资料。为了

加强相互之间的交流和学习,我们对各省、市近几年来编制部门预算的方法进行了介绍和总结,希望能对进一步完善部门预算编制有所启发和借鉴。

由于我们水平有限、经验不足,加之编制部门预算是一项涉及面广、难度大、政策性强的工作,书中肯定有许多不足之处,敬请各位读者给予批评、指正。

目 录

第一篇 改革探索

- 部门预算编制改革概论 (1)
 - 一、传统预算编制方法存在的缺陷 (1)
 - 二、部门预算的内涵及特征 (7)
 - 三、部门预算改革的必要性 (15)
 - 四、部门预算编制改革的基本思路 (21)
 - 五、部门预算编制改革的配套措施 (25)
- 部门预算编制规程 (40)
 - 一、部门预算编制的原则 (40)
 - 二、部门预算的编制程序 (42)
 - 三、部门收支预算的编制 (43)
 - 四、部门预算的审批程序 (47)
- 部门预算编制的基础工作 (49)
 - 一、清产核资 (49)
 - 二、建立基本信息库 (60)
 - 三、建立计算机支持系统 (72)
- 部门预算编制方法 (74)
 - 一、综合预算法 (74)
 - 二、零基预算法 (76)
 - 三、滚动预算法 (78)
- 人员经费预算的编制 (80)

一、人员经费的组成	(80)
二、人员经费预算的核定	(82)
三、人员经费支出的测算	(83)
<input type="checkbox"/> 公用经费预算的编制	(85)
一、公用经费的构成	(85)
二、公用经费预算的核定原则	(87)
三、公用经费支出分类	(89)
四、公用经费支出定额标准的测算	(90)
<input type="checkbox"/> 项目支出预算的编制	(94)
一、部门项目支出的范围	(94)
二、部门项目支出预算编制的原则	(94)
三、建立部门预算备选项目库	(95)
四、部门项目支出预算的编制	(99)

第二篇 表格体系设计

<input type="checkbox"/> 部门预算录入表	(101)
<input type="checkbox"/> 部门预算录入表说明	(112)
<input type="checkbox"/> 部门预算输出表格	(121)
<input type="checkbox"/> 部门预算输出表说明	(149)
<input type="checkbox"/> 部门预算文本编制的格式及说明	(161)

第三篇 经验介绍

<input type="checkbox"/> 广西部门预算编制的主要做法	(166)
<input type="checkbox"/> 河北省深化部门预算编制改革的办法	(171)
<input type="checkbox"/> 天津市深化部门预算编制改革的办法	(188)
<input type="checkbox"/> 安徽省深化部门预算编制改革的办法	(201)

<input type="checkbox"/> 海南省深化部门预算编制改革的办法	(206)
<input type="checkbox"/> 辽宁省深化部门预算编制改革的办法	(211)
<input type="checkbox"/> 山西省深化部门预算编制改革的办法	(215)
<input type="checkbox"/> 黑龙江省深化部门预算编制改革的办法	(218)
<input type="checkbox"/> 内蒙古自治区深化部门预算编制改革的办法	(225)
<input type="checkbox"/> 江苏省深化部门预算编制改革的办法	(229)
<input type="checkbox"/> 福建省深化部门预算编制改革的办法	(232)
<input type="checkbox"/> 江西省深化部门预算编制改革的办法	(235)
<input type="checkbox"/> 陕西省平利县深化部门预算编制改革的办法	(238)

第四篇 附 录

<input type="checkbox"/> 中华人民共和国预算法	(243)
<input type="checkbox"/> 中华人民共和国预算法实施条例	(257)
<input type="checkbox"/> 行政单位财务规则	(268)
<input type="checkbox"/> 事业单位财务规则	(278)
<input type="checkbox"/> 广西壮族自治区预算外资金管理条例	(288)
<input type="checkbox"/> 广西壮族自治区小汽车配备和使用管理规定实施细则 (暂行规定)	(293)

第一篇 改革探索

□ 部门预算编制改革概论

预算编制改革是财政支出改革的核心。预算编制的模式和质量在很大程度上决定了财政支出改革能否落到实处,能否真正提高财政资金使用效益,进而充分发挥财政支出的调节作用和对社会经济各项事业的促进作用。我国传统的预算编制制度是在计划经济条件下形成的,几十年来虽然有一些改动,但基本框架和方法没有大的改变。1994年,为适应社会主义市场经济发展的需要,我国在财政管理体制上进行重大改革,初步建立了分税制财政管理体制框架,合理划分了各级政府的事权和财权,基本上理顺了上下级政府之间的分配关系。但财政支出改革,尤其是同级政府所属部门之间的财政分配关系未做大的调整,集中体现在预算编制方法,资金分配模式和预算的执行方式没有进行深层次的改革,横向分配关系很不规范和科学,预算约束力不强,监管不严,严重影响了财政资金的使用效益。因此,要改变这种局面,必须进行预算编制改革。

一、传统预算编制方法存在的缺陷

传统预算也称为功能预算。传统预算是采用收入按类别、支出按功能的方法编制的,其特点是在编制预算时,不以

预算部门作为划分标准,而是根据经费性质对开支加以分类进行编制。传统预算编制方法是与计划经济体制相适应的预算编制模式,对于促进国民经济的恢复和发展曾发挥过重要的作用。但是,随着我国改革开放的深入和社会主义市场经济体制的逐步建立,政府的职能已发生了很大的变化,对预算编制的方法也提出了新的更高的要求。因此,传统预算编制方法的不适应性已日益明显。

(一) 预算编制形式不统一

传统的预算编制方法是根据经费性质加以分类进行编制的,而各类经费又由不同处室和不同部门按照各自的方法进行分配和编制预算,因此在编制形式上很不统一。

1. 预算形式不稳定。从90年代开始采取新的预算形式以来,尽管在总体上均属复式预算形式,但具体形式一直处于更变状态之中。90年代初政府编制的预算为经常性预算和建设性预算,而从90年代中后期开始,各级政府预算则不再明确地编制复式预算,而以一般预算收支、基金预算收支取而代之,使得这两部分预算收支在形式上既不同于一般意义上的复式预算,又不完全等同于传统的单一预算。因此,预算形式不稳定。

2. 预算形式缺乏法理基础。《预算法实施条例》第二十条规定:“各级政府预算按照复式预算编制,分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算”。很显然,在现实经济生活中,无论是将政府预算编制成经常性预算和建设性预算,还是将政府预算概括为一般预算收支和基金预算收支,至少在形式上与前述法规的界定相距甚远,何况在这些收支中社会保障收支尚未得到应有的反映。而且,按照

常规,复式预算是依据资金性质的不同而划分预算收支的,但一般预算收支和基金预算收支,却因在性质上重构与趋同,以致其区分的界限模糊不清。

3. 预算标准不统一。由于不同的资金分别由财政部门各处室和各部门管理,在编制预算时,各项经费的开支标准不统一,资金多的部门,其分配的标准就高一些,资金少的部门,其支出的标准就低一些;比如同样是人员经费和公用经费,卫生部门和教育部门在编制各自预算时就会出现计算口径的不一致。由于各部门的人员经费和公用经费理解不一致,计算标准不一致,再加上预算外财力的差异,导致部门之间苦乐不均的现象比较普遍,一些部门的办公条件比较豪华,职工福利较高,而一些部门则办公条件很差,职工生活比较清苦,致使国家公务员的工作、生活条件差异较大。

4. 专项资金的分配方法、原则不统一。预算资金中有一大部分是专项资金,是指定安排到某一项目的资金,具有专用性和特定性。根据传统预算编制方法,专项资金分别由各处室和各部门按照自定的方法进行分配,在编制过程中,各专项资金分配的指导思想,编制原则、编制要求、监督机制等都不统一,致使各专项资金所产生的社会效益和经济效益存在较大差异。

5. 预算管理的要求尺度不统一。由于各项资金切块由相关处室和部门管理,在预算的编制、执行和监督方面,都由这些部门掌握,这种分散管理、职责不清的方法导致预算管理松散,宽严不一,大大削弱了预算资金管理的严肃性。

6. 预算编制的时间不统一。传统的预算编制模式是,财政部门各处室根据自己的分管范围分头下达预算编制时间和

要求,由于下达的时间不一样,要求的标准不一样,管理的范围不一样,因此各处室将预算汇总到预算处时,已是当年的4月份,使一年有几个月处于无预算的“真空”状况,严重影响了预算的严肃性。

7. 编制的技术方法不统一。每年预算的编制由于人员素质、计算方法、工作条件等的差异性,因此在编制的技术上很不统一,有些利用手工编制,有些利用电脑编制,各部门的表格体系也不一样,对预算中的专用名词的理解有较大差异,因此在预算汇总时,工作难度大,严重影响了预算编制的时间和工作效率。

(二) 预算编制内容不完整

我国传统的预算是内外分离的双预算体系,既编制预算内收支预算,又编制预算外收支计划,虽然近几年推行了综合财政预算,但在实际操作中,很难做到使预算内和预算外有机地结合起来。改革开放以来,我国预算外资金的规模不断膨胀,收费和基金的种类繁多。据不完全统计,截止1998年,全国行政事业性收费有5000多项。其中属全国性和中央部门的政府性收费有300项,地方收费项目,各省情况不一样,最多的省有400多项,全国各类收费规模达2175亿元,相当于我国同期财政收入的22%。在一些市县,收费收入已相当于同期财政收支。此外,各级各部门设立基金项目繁多,据不完全统计,截止1998年全国基金收入规模为2392亿元,同期全国财政收入的24.2%,其中属于中央的政府性基金收入为1177亿元,属地方的政府性基金收为1215亿元。(项怀诚编著《中国财政管理》2001年9月版第280页、285页),从以上两项合计可以看出,政府性收费和基金占同期财政收入的

46.2%，几乎达一半。这么大规模的预算外资金在编制预算时，未能纳入预算管理的笼子，预算内外资金“两张皮”的现象比较普遍，致使财政分配职能削弱，国民收入分配关系混乱：一是侵蚀税基。由于收费多，混淆了纳税人法定的纳税义务和税收不合理负担的界限，使个人和企业及整个社会实际税负水平模糊不清，降低了税收收入的增长潜力。向企业收取各种基金，由企业计入其当期损益，直接影响了企业的盈亏状况，减少了企业应缴纳的所得税额；二是助长了腐败现象的滋生和蔓延。一部分收费资金没有按规定实行规范化预算管理。长期体外循环，缺乏必要的监督和控制，致使有的部门和单位挪用预算外资金进行超前消费，甚至贪污私分、中饱私囊、挥霍浪费。三是削弱了政府宏观调控能力。由于收费和基金规模过大，加重了企业和社会的负担，分散了政府财力，影响了政府预算的统一性和完整性。

(三) 预算编制粗放，缺乏科学性

1. 预算指标粗略。传统的预算编制，各项收支一般只按“类”，少数按“项”排列，没有将预算指标细化到具体部门和单位，也没有细化到具体项目，从而给人大监督带来困难。另外，由于预算编制较粗，使财政部门无法在法律规定的期限内批复预算，形成一段时期预算执行的“真空期”。

2. 预算编制时间短。预算编制是一项很严肃的工作，必须经过法定程序，因而在编制的时间上应有保障。我国的预算编制时间过短，一般在上年11月份下达预算编制通知，3月份就开始由人代会讨论预算。而基层财政部门用于编制预算的时间更短，一些地区甚至只用一个月左右时间即完成整个编制工作。预算作为政府收支活动的一览表与一定时期内

政府经济社会活动的综合反映,理应建立在客观可靠的基础上,而目前在预算编制上存在的“短、平、快”,使收支安排明显带有随意性、草率性和盲目性,其反映的经济信息难免失真,以至无法发挥对预算收支执行的约束力,并带来了预算执行中的低效率。

3. 预算编制方法不科学。传统的预算编制方法,基本上采用的是“基数加增长”的办法。基数成为各地区、各部门的既得利益,成为各经济利益主体矛盾的焦点。这种状况使预算编制的质量差,既造成了在财政支出刚性增长的同时,各部门和各单位的苦乐不均,还导致财政在现有财力下难以对资源进行合理配置,使财政资金使用效益低下。

4. 中长期预算编制严重滞后。长期以来,预算编制只是在既定的收支之间安排资金,缺乏科学的分析预测工作,没有很好地将预算编制与经济预测结合起来。尽管各级政府也编制财政中长期发展计划,但由于认识不到位,领导重视不够,在指导思想上存在一定的偏差,致使部分执行中与年度预算基本上脱节,因而使年度预算对财政经济运行的约束力相当有限。

(四) 预算的分配方式和结构不合理

目前单位预算编制的目的之一是想争取更多的资金,至于如何用好管好这些资金考虑的不多,单位对预算资金使用缺乏责任意识,并没有意识到预算资金增加的同时也加大了预算管理责任。财政部门将一部分预算资金切块给一些主管部门进行再分配的做法,造成多个部门行使财政资金的分配权,严重影响了正常的财政分配秩序。

(五) 预算执行不规范,预算监督乏力

1. 大量专款结转,降低了资金的使用效益。由于预算编制和批复没有细化到单位、项目,造成预算下达晚,执行慢,大量专款集中在年底拨付。大量专款结转,财政资金流动速度慢,必然影响到财政资金的整体使用效益,极不利于优化财力资源配置。一方面财政收支矛盾突出,资金调度紧张;另一方面,大量专款结转,滚存结余越滚越大。

2. 预算执行透明度低,不易加强监督。一是重复和分散设置资金帐户,中间环节多,不利于对财政资金实施有效管理和全面监督;二是财政收支信息反馈迟缓,难以及时为预算编制、预算执行分析和政府宏观调控提供可靠依据;三是收入执行中征管不严,漏征漏管、缓征缓缴、虚增虚减、虚收实支时有发生。四是支出执行中资金拨付分散,造成财力分配秩序混乱,有些甚至被截留、挤占、挪用,既降低了资金使用效率,又容易诱发腐败问题。

二、部门预算的内涵及特征

(一)部门预算的内涵

部门预算就是部门依据国家有关政策规定及其行使职能的需要,从基层预算单位编起,逐级上报、审核、汇总,经财政部门审核后提交立法机关依法批准的涵盖部门各项收支的部门综合财政计划。从上述定义,可以把部门预算的基本涵义概括为以下几个方面:(1)部门预算是将部门作为预算编制的基本单元,对部门本身有特定所指,即必须限定那些与财政直接发生经费领拨关系的一级预算单位才能作为编制预算的“部门”。财政预算要从部门预算编起,部门预算要由其基层单位编起。(2)财政预算的各项收支要落实到每一个具体部

门,预算管理要以部门为依托。也就是要改变过去财政资金按性质归口管理的做法,将不同性质的财政资金统一编制到使用这些资金的部门。(3)部门预算是一个综合财政预算,涵盖了部门或单位所有的收入和支出,既包括预算内收支,又包括预算外收支及经营性收支;既包括行政事业性支出,又包括基本建设支出;既包括一般预算收支,又包括基金预算收支。(4)部门预算是汇总预算,它是基层预算单位编制,逐级审核汇总形成的。具体编制时,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,逐级上报、审核并按单位或部门汇总而成。(5)部门预算要求细化预算编制,要把各项资金细化到每一个项目,落实到具体执行单位。

(二)部门预算的主要内容

部门预算就是全面反映部门所有收支活动的预算。部门预算的内容,从资金类型看,包括一般预算和基金预算收支;从机构层次看,包括本级行政单位预算及其所属事业单位预算收支;从资金管理看,包括日常维持性的正常经费预算,建设性资金收支和专项支出预算;既包括财政预算内拨款收支计划,又包括财政预算外核拨资金收支计划和部门其他收支计划。

在我国近期实行的部门预算,不仅仅要包括一般预算收支,还要包括政府基金预算收支,这种设计与现在向人代会报送的预算草案一致。

在一般预算收支中,不仅要包括预算内收支,还要包括预算外收支;预算内收支中,不仅仅要包括财政部门直接安排的预算拨款及其支出,还要包括计委、经委、科技等有预算分配