

H

HeBei Sheng

Zheng Fu Shou Zhi Fen Lei Gai Ge

河北省 政府收支分类改革 预算执行 培训教材

YUSUANZHIXING PEIXUN JIAOCAI



河北省财政厅国库处 编



经济科学出版社
Economic Science Press

河北省
政府收支分类改革预算执行
培训教材

河北省财政厅国库处 编

经济科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

河北省政府收支分类改革预算执行培训教材/河北省
财政厅国库处编. —北京:经济科学出版社, 2006. 5
ISBN 7-5058-5601-4

I. 河… II. 河… III. 国家行政机关—财政管理
体制—体制改革—中国—教材 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 043196 号

河北省政府收支分类改革预算执行培训教材

河北省财政厅国库处 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100036

总编室电话:88191217 发行部电话:88191540

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@esp.com.cn

河北省财政厅票证文印中心印装

787×1092 16 开 18 印张 350000 字

2006 年 5 月第一版 2006 年 5 月第一次印刷

ISBN 7-5058-5601-4/F·4860 定价:25.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 辑 说 明

为完整、准确地反映政府收支活动,进一步提高财政管理的科学性、规范性和透明度,强化预算监督,国务院决定从2007年1月1日起,全国统一实施政府收支分类改革。此次改革对全面促进部门预算、收支两条线、国库集中收付、政府采购等方面的改革,对进一步提高财政管理水平和财政资金使用效益,对逐步完善与社会主义市场经济相适应的公共财政管理框架,促进政府职能转换,以及促进国际交流,都具有十分重要的意义。

政府收支分类改革是财政预算管理的一项重要基础性工作。特别是在改革方案已经确定后,预算执行工作情况直接关系到改革的成败,为确保改革的顺利实施,我们编辑了《河北省政府收支分类改革预算执行培训教材》。全书共分四篇,第一篇为领导讲话,主要收录了财政部副部长楼继伟、纪检组长金莲淑、河北省财政厅厅长齐守印的讲话,以便深入学习领会其精神。第二篇为工作方案,主要收录了财政部国库司对实施改革的要求,以及我省政府收支分类改革重要文件等,这些既是实施改革的重要依据,也是我们工作的指南,要认真学习,并贯彻落实到改革中去。第三篇为预算执行培训讲解,共分五章,主要内容是财政预算执行报表、会计制度相关调整、财政部门会计核算、国库集中支付操作实务和财政国库支付系统,这些是实施改革的操作性规定,实际工作中要熟练地运用、掌握。第四篇是参阅材料,收录了《财政总预算会计制度》、《预算外资金财政专户会计核算制度》、《行政单位会计制度》、《事业单位会计制度》,供大家工作学习时参考。

本书主要针对改革实施准备阶段,预算执行面临的工作和问题进行的讲解,改革正式实施时,预算执行可能还会出现其他的问题,需要各地提出,以便研究解决办法,更好地保证改革顺利实施。由于时间仓促,本书一定存在错漏之处,敬请广大读者指正。

河北省财政厅国库处(支付中心)

2006年4月

目 录

第一篇 领导讲话

- 一、楼继伟副部长在地方政府收支分类改革动员布置会上的讲话 3
- 二、金莲淑纪检组长在地方政府收支分类改革动员布置会上的讲话 13
- 三、齐守印厅长在政府收支分类改革动员部署会上的讲话 18

第二篇 工作方案

- 一、河北省财政厅关于转发《政府收支分类改革方案》的通知 29
- 二、河北省财政厅关于印发《河北省 2006 年政府收支分类改革工作方案》的通知 36
- 三、河北省财政厅 河北省国家税务局 河北省地方税务局 中国人民银行石家庄中心支行关于转发财政部 国家税务总局 中国人民银行《关于做好政府收支分类改革工作的通知》的通知 45
- 四、财政部国库司关于扎实做好政府收支分类改革预算执行工作的要求 50

第三篇 预算执行培训讲解

- 第一章 2007 年财政预算执行报表 59
- 第二章 会计制度相关调整 93
 - 第一节 财政总预算会计制度 93
 - 第二节 预算外资金财政专户会计核算制度 95
 - 第三节 行政单位会计制度 97

第四节 事业单位会计制度	98
第三章 财政部门会计核算	101
第一节 财政部门会计账套设置方法	101
第二节 预算内总预算会计科目及其明细账设置	101
第三节 预算外财政专户会计科目及其明细账设置	104
第四节 会计凭证及会计报表体系	112
第五节 会计核算其他有关事项	113
第四章 国库集中支付操作实务	114
第一节 预算指标管理	114
第二节 划分支付方式	117
第三节 用款计划管理	118
第四节 资金支付管理	122
第五节 国库集中支付年终结余资金管理	128
第六节 财政、预算单位、银行间对账	131
第五章 财政国库支付系统	173
第一节 系统简介	173
第二节 业务流程说明	174
第三节 财政国库处使用功能	175
第四节 财政业务处使用功能	195
第五节 财政支付中心使用功能	198
第六节 与代理银行接口	209

第四篇 参阅材料

一、《财政总预算会计制度》	215
二、《预算外资金财政专户会计核算制度》	237
三、《行政单位会计制度》	247
四、《事业单位会计制度》	265

第一篇 领导讲话

楼继伟副部长在地方政府收支分类改革动员布置会上的讲话

(2006年2月23日)

同志们：

政府收支分类改革自1999年底开始研究以来，至今已有六年多的时间。在中央和地方有关部门的大力支持和配合下，在财政部各司局的共同努力下，目前正式进入了实施阶段。国务院对这项改革十分重视。去年12月27号，国务院正式批准了政府收支分类改革方案，决定编制2007年预算时全面实施此项改革。这是今年财政工作的一件头等大事，时间非常紧，任务也很重。所以春节一过，我们就立即着手部署。上周刚刚对中央部门的工作进行了动员和部署。今天把大家请来，就是要对地方政府收支分类改革工作进行动员和布置。刚才弘力同志讲了，为了开好这次会议，江苏省、苏州市政府和财政部门十分重视，给予了大力的支持。在这里，我们首先向他们表示衷心的感谢！

下面，我先谈几点意见，供大家参考。

一、要充分认识政府收支分类改革的重要意义

党的十六大提出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标”。“人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益”。要“改革和完善决策机制，推进决策科学化、民主化，完善重大决策的规则和程序”。从我国国情出发，建立起一个民主的、高效的预算管理制度体系，扩大公民民主参与预算过程，保证人民依法实现民主决策、民主管理和民主监督政府预算的权利，是推进社会主义政治文明和政治民主的必然要求。

为适应这种要求,近年来,按照党中央、国务院的总体部署,财政部和中央各部门积极探索,大胆实践,围绕着建立和完善我国公共财政体制的目标,在财政管理方面进行了一系列重大改革并取得显著成效。我们实行了部门预算改革,通过对预算内外的财政资源进行整合,实现了一个部门一本预算;通过编制基本支出预算和项目支出预算,对部门基本运行的钱和办事的钱进行了科学划分,为支出的追踪问效打下了基础;通过规范预算的编制和上报程序,使预算分配过程逐步走向公开透明的通道。我们深化了“收支两条线”管理,实行收支脱钩,规范了部门行政和执法行为,保证了部门职能的履行,推动了依法行政。我们推行了国库集中收付和政府采购制度,大大减少了财政资金被截留挪用和损失浪费,降低了政府行政成本,提高了财政资金的使用效益和效率。通过这些改革的推进,可以看出,财政在管理上确实迈上了一个新的台阶,一个符合社会主义公共财政体制要求的现代财政管理框架正在逐步形成。

政府收支分类是财政预算管理的一项重要基础性工作,直接关系到财政预算管理的透明度,关系到财政预算管理的科学化和规范化,是公共财政体制建设的一个重要环节。但目前这个环节的改革相对还比较滞后,与前面的几项改革不相适应,并存在一定的制约。我国现行的预算科目体系是建国初期参照原苏联体制设计的,是与计划经济体制下的建设型财政管理体制相适应的。几十年来虽然也有些小的调整,但总体框架基本没变。随着社会主义市场经济体制的完善、公共财政体制的逐步确立,以及部门预算、国库集中收付、政府采购等各项财政改革的不断深入,现行科目体系的弊端也越来越明显,主要存在于以下几个方面:

一是与市场经济体制下的政府职能转变不相适应。目前我国社会主义市场经济体制已基本建立,政府职能也发生了很大转变,市场在资源配置中的基础性作用日益发挥,政府公共管理和公共服务的职能日益加强,财政收支结构也发生了很大变化。但作为反映政府职能活动需要的预算收支科目,如基本建设支出、企业挖潜改造支出、科技三项费用、流动资金等仍然是按照过去政府代替市场配置资源的思路设计的。这既不能体现目前政府职能转变和公共财政的实际,也带来了一些不必要的误解,影响各方面对我国市场经济体制的认识。

二是不能清晰反映政府职能活动。在市场经济条件下,政府的重要职能,就是要弥补市场缺陷,满足社会公共需要,讲求公开、透明。政府预算必须反映公共需求,强化公共监督。但我国现行预算支出科目主要是按“经费”性质进行分类的,把各项支出划分为行政费、事业费等等。这种分类方法使政府究竟办了什么事在科目上看不出来,很多政府的重点工作支出如农业、教育、科技等都分散在各类科目中,形不成一个完整的概念,不透明,不清晰,往往造成“外行看不懂,内行说不清”。

三是财政管理的科学化和财政管理信息化受到制约。按照国际通行做法,政府支出分类体系包括功能分类和经济分类。功能分类反映政府的职能活动,如搞教育、办小学;经济分类是对各项具体支出进行剖析和核算,如办小学的钱究竟是发了工资,还是买了设备、盖了校舍。我们现有的支出目级科目就属于支出经济分类性质,但它涵盖的范围偏窄,财政预算中大多数资本性项目支出,以及用于转移支付和债务等方面的支出都没有经济分类科目反映。另外,现有目级科目也不够明细、规范和完整。这些对细化预算编制,加强预算单位财务会计核算,以及提高财政信息化水平都带来一些负面影响。

四是财政预算管理和监督职能弱化。现有《政府预算收支科目》只反映财政预算内收支,不包括应纳入政府收支范围的预算外收支和社会保险基金收支等,给财政预算全面反映政府各项收支活动,加强收支管理带来较大困难,尤其是不利于综合预算体系的建立,不符合十六届三中全会提出的实行全口径预算管理的方向,也不利于从制度、源头上预防腐败。

五是与国民经济核算体系和国际通行做法不相适应,既不利于财政经济分析与决策,也不利于国际比较与交流。我国国民经济核算体系以及金融统计指标体系均按国际通行标准作了调整,而政府预算收支科目体系一直未作相应改革,财政部门和国家统计部门每年要作大量的口径调整和数据转换工作。尽管如此,还是难以保证数据的准确性以及与其他国家之间的可比性。

二、改革的出台过程和主要内容

为解决现行预算科目存在的主要问题,全国人大、国务院、中纪委等有关方面对政府收支分类改革都提出了明确要求。1999年,国务院有关领导提出:“要着手进行政府收支分类改革,为细化预算编制、推行国库集中收付和政府采购制度创造有利条件。”全国人大财经委在《关于2003年中央决算的审查报告》中特别指出,“科学规范的政府预算科目体系,对于加强预算管理具有重要意义”,并建议“抓紧制定并推行新的政府预算收支科目体系”。全国人大预工委表示:“政府收支分类改革是一项非常重要的工作,它不仅对预算编制、预算执行具有十分重要的意义,也将对今后各级政府职能的调整、建立公共财政起到十分重要的推动作用。对这项改革,我们将给予充分支持。”中纪委指出,新的政府收支分类是“加强预算管理,促进源头反腐的一项重大财政改革”。社会各界对推进政府收支分类改革,提高政府预算透明度的呼声也越来越高。在十届全国人大、政协会议上,陈晓萍、陈家骅等10余位代表和委员提出,要积极创造条件,全面推进政府收支分类改革。各级政府在深化各项财政改革、加强财政预算管理、完善公共财政管理框架的进程中,也迫切希望尽快对原计划经济体制下设计出来的科目体系进行改革,以适应财政管理由重分配向重绩效转变的客观需要。

财政部从 1999 年底开始启动政府收支分类改革的研究工作。在此过程中,我们认真研究了政府收支分类的国际经验,包括国际货币基金组织的政府财政收支分类体系,美国、英国、意大利等 OECD 国家的政府收支分类方法,以及部分转轨国家的政府收支分类改革情况。同时,深入分析了我国现行科目体系存在的矛盾和问题,结合公共财政、部门预算、国库集中收付等财政改革对科目体系的新要求,在全国人大、中央有关部门、地方财政部门等各有关方面的积极支持和配合下,经过反复修改和完善,于 2004 年底形成了《政府收支分类改革方案(征求意见稿)》。

在设计新的政府收支分类体系的过程中,我们主要遵循三个基本原则:一是公开透明。确保按新科目编制的预算符合市场经济条件下公共财政的基本要求,既要让我们自己说得明白,也要让一般老百姓看得懂。二是符合国情。既要合理借鉴国际经验,实现与国际口径的有效衔接与可比,又要充分考虑我国目前的实际情况,尽可能满足各方面的管理需要。三是便于操作。科目设计在内容和层级设计上既要充分满足管理的要求,又要尽可能简化,不能太复杂。

按照上述原则,新的政府收支分类主要包括三个方面的内容,即收入分类、支出功能分类和支出经济分类:

第一,对政府收入进行统一分类,全面、规范、细致地反映政府各项收入。改革后的收入分类要全面反映政府收入的来源和性质,不仅包括预算内收入,还包括预算外收入、社会保险基金收入等应属于政府收入范畴的各项收入。从分类方法上看,现行收入分类基本上是各种收入的罗列,如各项税收、行政事业性收费、罚没收入等。新的收入分类按照科学标准和国际通行做法将政府收入划分为税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入以及转移收入等,这为进一步加强收入管理和数据统计分析创造了有利条件。从分类结构上看,现行收入分类分设类、款、项三级,改革后分设类、款、项、目四级,多了一个层次。四级科目逐级细化,以满足不同层次的管理需求。原来的一般预算收入、基金预算收入及社保基金收入和预算外收入等都统一纳入到政府收入分类体系,并进行了编码,形成了一个既可以按一般预算收入、基金预算收入分别编制预算,又可根据需要统一汇总整个政府收入的统计体系。这里有两点情况需要说明:一是税收收入按行业划分的问题。在方案设计过程中,部分地方提出税收收入应分税种按行业划分,以利于宏观分析和决策。国家税务总局反映,目前混业经营的情况比较多,按行业划分,工作量增加较大,加之各地税务部门软件尚未统一,一时改过来比较有难度。而目前税务部门的税收统计信息,在税银库联网后,可以通过信息共享,满足财政部门对宏观分析的需要。考虑到这些因素,我们这次改革对税收收入科目没做大的调整,以后视情况再逐步推进税收收入科目改革。二是非税收入科目设置的问题。《财政部关于加强政府非税

收入管理的通知》(财综[2004]53号)将非税收入划分为10类,考虑到目前预算编制的口径还不能完全与之相匹配,这次非税收入的个别科目暂时没有完全按照53号文件进行划分。

第二,建立新的政府支出功能分类体系,更加清晰地反映政府各项职能活动。这是这次科目改革的核心。从分类方法和结构上来看,现行支出分类科目主要是按经费性质设置的,如基建费、科三费、事业费等。作为补充,还有几十个按经济性质设置的目级科目。新的支出功能分类不再按基建费、行政费、事业费等经费性质设置科目,而是根据政府管理和部门预算的要求,统一按支出功能设置类、款、项三级科目,分别为17类、170多款、1100多项。类级科目综合反映政府职能活动,如国防、外交、教育、科学技术、社会保障、环境保护等;款级科目反映为完成某项政府职能所进行的某一方面的工作,如“教育”类下的“普通教育”;项级科目反映为完成某一方面的工作所发生的具体支出事项,如“水利”款下的“抗旱”、“水土保持”等。新的支出功能科目能够清楚地反映政府支出的内容和方向,有利于解决人大代表多次提出的支出预算“外行看不懂、内行说不清”的问题。但由于受管理体制的制约,新的功能分类有些科目可能也还有些交叉。比如科学技术,其实也不能算是个独立的功能,因为它会分散到各个行业之中。但考虑到目前我国科技管理工作的现实,单设了科学技术类科目,用来专门反映原来的科技三项费用、科学事业费支出及科技部门的支出。

第三,建立新型的支出经济分类体系,全面、规范、明细反映政府各项支出的具体用途。支出经济分类体系主要是对原来的支出目级科目作了扩充和完善。按照简便、实用的原则,支出经济分类科目设类、款两级,分别为12类和90多款。类级科目具体包括:工资福利、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、转移支付、基本建设支出等。款级科目是对类级科目的细化,主要体现部门预算编制和单位财务管理等有关方面的要求。如基本建设支出进一步细分为房屋建筑物购建、专用设备购置、大型修缮、土地资源开发等各种形态。全面、明细的支出经济分类是进行政府预算管理、部门财务管理以及政府统计分析的重要手段。

按照上述设计思路,新的政府收支分类能够基本实现“体系完整、反映全面、分类明细、口径可比、便于操作”的改革目标。改革完全到位后,新的科目体系与部门分类编码和基本支出预算、项目支出预算相配合,在财政信息管理系统的有力支持下,可对任何一项财政收支进行“多维”定位,清清楚楚地说明政府的钱是怎么来的,干了什么事,怎么干的,为预算管理、统计分析、宏观决策和财政监督等提供全面、真实、准确的经济信息。例如,通过信息管理系统提取经济分类中的全部基建支出,我们可以知道基建支出的总量和形态分量信息。通过基建支出对应的功能和部门分类,可以知道基建支出用在社会经济发展的哪个方面,办了什么项目,由哪个部门使用。需要说明的是,考虑到目前管理的实际情况,我

们在基建支出科目中设置了标记栏,反映发改委系统按投资计划分配的资金数量。

三、模拟试点情况

2004年12月14日,财政部专门召开部长办公会议,原则通过了《政府收支分类改革方案》的设计框架和基本内容。但考虑到政府收支分类改革是一项涉及面广、比较复杂的工作,本着积极稳妥的原则,会议决定2005年先选择部分中央部门和地方进行模拟试点,为全面推进改革做好准备。

2005年1月至8月,我们选择有代表性的交通部、科技部、中纪委、国家中医药管理局、水利部、环保总局6个中央部门以及天津、河北、湖北、湖南、海南5个省市,进行了政府收支分类改革模拟试点。这其中环保总局是听到我们要进行科目改革试点的消息后,主动要求加入试点的。试点部门和地区全面模拟了新科目在预算编制、执行等环节的使用情况,验证了方案的科学性和可行性,实现了预算编制、执行、报告、软件等各个环节的衔接。其中,中央部门重点模拟部门预算编制和预算执行;试点地区主要模拟各级政府预算的编制、汇总和报送人大审批情况以及预算执行情况。

通过试点,没有发现解决不了的重大问题。各试点部门、地区对政府收支分类改革方案给予了充分肯定。科技部等中央部门认为,科目改革对“坚持从科学发展与创新改革的思路来推进预算管理改革,对于提高科学执政、依法执政和民主执政水平具有十分重大的现实意义”。河北省、海南省等试点省市认为,此项改革“适应市场经济条件下转变政府职能、建立公共财政体系的总体要求,是促进财政信息化建设的重大举措”;“新的政府收支分类体系立足现实、着眼长远,将是我国预算管理方面牵涉面最广、调整幅度最大、意义最为深远的一次制度创新”;“政府收支分类改革是一项开创性的工作,对于转变政府职能、深化各项财政改革,都具有十分重要的意义”。

在模拟试点过程中,试点地区和部门对这项改革非常重视,做了大量的工作,河北、天津、湖北、湖南、海南五个试点地区我都去看了,工作确实做得比较扎实。今天我们的改革能全面启动,与试点地区和部门的努力是分不开的。通过试点,我们积累了许多有益的经验。这次会上,专门安排五个地区和水利部的同志从不同角度将他们模拟试点的情况给大家作个介绍。上周中央部门动员和培训的时候,水利部作了介绍,反映很好。特别是他们把新旧科目结合本部门的实际——作了明细对照,并编制了对照说明,下发下属单位进行指导,各部门觉得很有借鉴意义。为了让大家能更清晰直观地了解他们介绍的重点内容,预算司又专门请水利部和河北、天津的同志充实了材料,做了幻灯片。我想通过试点经验的介绍,大家一定会很有启发。希望大家在推进改革的过程中,把这些好的经

验和做法,结合实际创造性地运用到工作中去。

当然,在试点过程中,大家也提出了不少具体的操作性问题及完善建议:这些问题和建议有些是属于下一步预算管理要研究的问题,比如单位债务收入的反映问题;有些已经在科目中完善,比如地方和部门提出的一些具体科目设置的修改意见;有些已经在上报国务院的请示中明确,如预算的编报口径和法定支出考核问题等;还有一些问题则在财政部专门编制的问题解答材料中作了解答。

2005年10月25日,财政部党组在听取政府收支分类改革试点情况专题汇报的基础上,对政府收支分类改革再次进行了研究。会议认为,政府收支分类改革模拟试点是成功的,有些具体问题也都有相应的解决办法,方案已经基本成熟、可行。推行这项改革,有利于全面促进部门预算、收支两条线、国库集中收付、政府采购等其他方面的改革,进一步提高财政管理水平和财政资金使用效益;有利于逐步完善与社会主义市场经济相适应的公共财政管理框架;有利于从源头上建立反腐倡廉机制,推进政务公开,引导社会各界共同关注和监督政府预算,促进社会主义民主政治建设;有利于增进国际交流,加深各方面对我国社会主义市场经济体制的认识。要抓紧做好相关准备工作,争取2007年全面实行政府收支分类改革。我们也清醒地认识到,推进这项改革后,财政管理将更规范,透明度更高,各方面对财政管理的要求也会更高。从这个意义上讲,政府收支分类改革是财政自己革自己的命,对此我们一定要有足够的思想准备,努力做好工作,去适应这种要求。

按照部党组会议的部署,我们再次征求了各部门、各地方意见,进一步修改完善了改革方案,2005年11月中旬将有关材料上报国务院。在方案上报国务院的同时,我们也向全国人大预工委和财经委作了汇报,他们都非常赞同和支持这项改革。2005年12月27日,国务院正式批准了改革方案,决定编制2007年预算时全面实施此项改革。国务院的批准,标志着政府收支分类改革已结束了方案设计、模拟运行、报批阶段的工作,实施阶段正式启动。

四、新旧科目衔接的几个主要问题

新旧科目的衔接是科目改革的关键环节。这里把几个主要的问题给大家讲一讲。

(一)关于科目体系与预算管理方式的衔接

由于新的科目体系涉及面很广,如果完全到位,管理方面需要改革的内容很多。为了分清主次,尽快确立新的政府收支分类框架,我们考虑当前不改变预算管理的基本流程和管理模式;不改变预算平衡口径及政府性基金、预算外资金、社会保险基金等管理方式。我们在新科目体系下继续分别编制政府一般预算、政府性基金预算和预算外收支预算。各级政府可用新科目继续向人大报送一般

预算、基金预算,也可用新科目进行政府全部收支的统计汇总。为了方便工作,科目在总的编码体系下,又按一般预算、基金预算分别进行了科目拆分。预算报表和软件也主要是在原体系上对科目作些调整,口径、范围和管理程序暂不因科目改革作大的变动,这样做的目的是为了为了更好地实现新旧科目的平稳过渡。

(二)关于科目口径变化和数据转换

改革前后科目名称、口径发生较大变化,如新科目中的“教育支出”,除包括原“教育事业费”之外,还包括教育基建支出、教育行政费支出以及其他用于教育方面的支出。为保证2007年改革后与上年有关预算、执行数据的可比性,我们要对2006年的预算及其分月执行数按新科目进行数据转换,以实现新旧科目的衔接和可比。但改革后新科目数据与以前年度的旧科目数据之间就不能再直接进行比较了。同时,为了稳妥起见,2007年的预算按新科目编制和执行,同时要做一套老科目的预算数据,以作备查和备忘。这样做虽然会增加一些工作量,但从更安全和稳妥的角度考虑是非常有必要的。

(三)关于法定支出的考核口径

农业法、教育法和科技进步法都规定国家财政用于这几方面的投入要高于财政经常性收入的增长幅度。科目改革以前,法定支出增长的计算范围一般只包括老科目的教育事业费、科学事业费、农业事业费。改革后的教育、科学、农业支出科目不仅包括了原来的事业费支出,而且包括了老科目的基本建设支出、行政管理费、外事费等,口径变化比较大。为保证政策的延续性并方便操作,改革后在安排教育等法定支出预算时,仍使用原口径进行考核。

这些问题在请示里都向国务院汇报过,国务院都同意。

五、工作部署和要求

2007年实施政府收支分类改革,倒数计时不到一年,离编制2007年预算只有几个月,时间紧迫,任务繁重。需要做好的工作主要包括以下几项:

(一)要提高认识,加强领导

要在这么短的时间内保质保量地做好这项工作是有难度的,肯定会遇到不少困难,也确实会增加一些工作量,但也要看到推进这项改革也有很多有利条件:一是不调整利益格局。政府收支分类改革虽然牵涉面广,但它只改变资金的反映渠道和统计口径,并不触及各方面的资金分配、管理权限和 workflow,不涉及利益格局的调整,是一项技术性和基础性的改革。二是部门预算改革为科目改革打下了基础。现在单位预算按基本支出和项目支出核定,实行新科目后,对预算分配不会产生大的影响,只是原来以科目为依据的一些管理办法需要相应作些调整。三是改革采取渐进式的办法。平衡口径和管理模式暂不改变。收入分类变化相对较小。真正变化大的主要是功能分类。更为重要的是,我们要认

识到推进政府收支分类改革对社会主义市场经济体制建设,对深化预算管理改革,对完善公共财政体制的重要意义,自觉增强推进此项改革的责任感、使命感和荣誉感。我相信,只要我们思想上真正重视起来,努力做好工作,就一定能够把这项改革搞好。为了加强对这项工作的领导,财政部成立了以我为组长、张弘力同志为副组长、各部门司司长为成员的领导小组,各司也成立了专门的工作小组。希望地方各级财政部门也要组织精兵强将,专门负责抓好这项工作。另外,为了便于协调工作,要有一个牵头的部门,部里是预算司牵头,国库、信息中心和各司分工负责。地方也要根据自己的情况,明确各部门的责任分工。

(二)狠抓关键环节,确保工作落实

目前方案设计、中央部门预算报表及软件调整等工作已基本到位,下一步要抓好几个关键环节的工作:一是培训。从模拟试点的经验来看,通过组织好培训工作,让相关人员真正吃透新科目精神,做好新旧科目的衔接,对于推进改革至关重要。财政部将在3月中旬前完成对中央部门和地方财政的改革方案、预算编制及有关数据转换的培训,有关预算执行报表及数据转换的培训将在随后进行。中央部门预算的培训要求是3月份完成,地方层次多一点,也要争取在4月中旬前完成。需要强调的是,地方各级财政也要抓紧对同级部门和下一级财政的培训工作。由于时间关系,财政部对地方财政预算、国库、信息中心采取分开培训的办法,考虑到预算编制、执行联系非常紧密,我们建议省对下培训时,采取预算、国库、信息一块培训的办法。希望大家这个会回去后就抓紧研究,紧密部署报表和软件的调整工作,及早启动全面培训。二是2006年预算编制和预算执行数据的转换工作。用新科目转换2006年预算编制数据要从基层单位做起,财政部门内部各处室要各司其职,层层把关,随时解决部门预算编制中遇到的问题,切实将编制工作做实做细,避免走过场。各地要在6月中旬以前,完成2006年预算数据转换工作,并报财政部。财政部在6月底前完成2006年预算新科目转换数的全国汇总。下半年,要启动2006年预算执行分月数据的新旧科目转换工作,并着手用新旧两套科目编制2007年预算。这项工作是推进改革的一个重要环节,既是编制和执行2007年预算的需要,也是检验培训工作是否到位的一次练兵。大家一定要做细做实。三是制度配套工作。财政部在10月底以前,完成总预算会计、行政单位会计、事业单位会计、基本建设会计等制度、软件及相关财务管理制度的调整工作。各地也要对相关的财务、预算管理制度作相应的调整。

上述几个关键环节的工作互相衔接,一环扣一环,任何一个部门不按时间表推进都会影响整个改革工作的进程。希望各部门严格按照工作计划要求的时间层层落实,层层负责,确保各项工作按时按质完成。

(三)要主动协调,及时反馈