

中央部门 预算编制

指南

2012年

财政部预算司 编

中国财政经济出版社

中央部门预算编制指南

(2012 年)

财政部预算司 编

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. 2012 年/财政部预算司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2928 - 7

I. ①中… II. ①财… III. ①国家机构 - 国家预算编制 - 中国 - 2012 - 指南
IV. ①F812.3 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 105626 号

责任编辑: 赵 力 吕小军

责任校对: 王 英

封面设计: 大盟文化

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 41.75 印张 634 000 字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 70.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2928 - 7 / F · 2479

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序 言

国家预算是经法定程序审核批准的国家年度财政收支计划，它是实现财政职能的基本手段，反映国家的施政方针和政策，规定政府活动的范围和方向。部门预算是国家预算的基础和重要组成部分，由政府各部门依据国家有关法律法规及其履行职能需要编制，反映部门所有收入和支出情况。部门预算编制和执行的好坏，直接影响着国家各项政策措施的制定和贯彻落实。

针对预算管理中长期存在的预算编制不完整、财政支出效益不高等问题，从编制 2000 年预算起，在国务院的领导下，财政部和中央各部门共同努力，不断推行部门预算改革，着力提高预算管理的规范性、安全性和有效性。部门预算改革是我国在财政支出管理领域实施的一项重大改革，其影响广泛而深远。这项改革既涉及预算管理流程的优化，又涉及预算管理内容的重新规范；既涉及预算编制环节，又涉及预算执行及预算监督环节；既涉及预算投入的监控，又涉及预算产出的追踪问效。10 余年来，部门预算改革不断深化，通过推进综合预算管理、改革预算编制方法、优化预算编制流程、加强预算执行管理、实施预算绩效评价、推进部门预算公开等一系列改革，更加有效地发挥了财政职能作用，提高了预算管理的完整性、规范性、科学性、有效性和透明性。可以说，一个管理职责明晰、预算程序规范、编制方法科学、决策过程透明、技术手段先进的部门预算管理体系已经初步建立。

随着形势的发展，财政预算越来越成为社会各界关注的焦点，社会各界对预算管理的要求也越来越高，凸显出财政预算管理中仍存在一些

需要改进的地方，主要包括：一是基础性管理工作有待加强，预算编制的准确性和科学性有待进一步提高；二是预算执行进度不够均衡，预算执行中调整事项仍然较多，影响了预算的严肃性；三是对财政资金的追踪问效仍较为薄弱，铺张浪费现象仍时有发生，影响了财政资金的使用效益；四是预算公开还处于起步阶段，预算管理透明度仍有待提高，等等。这些问题大多是预算管理中长期累积的问题，通过多年的改革已得到了一定程度的缓解，但和社会各界的要求相比，和预算科学化精细化管理的要求相比，仍存在一定的差距，需要我们以发展的眼光、以改革的决心和勇气，继续下大力气去推进、去解决。

2012 年是实施“十二五”规划的第二年，也是落实科学发展观、加快转变经济发展方式的关键一年。2012 年预算编制，要继续按照党中央、国务院的要求以及财政部党组推进预算科学化精细化管理的总体部署，进一步优化财政支出结构，控制和降低政府行政成本，健全预算决策机制，提高预算编制的规范性、科学性和透明性。

第一，要着力建立厉行节约的长效机制。坚持厉行节约，反对奢侈浪费是我们党的优良传统和作风，不仅关系到财政资金使用效益的高低，更影响到党和政府的形象，关系到国家的成败兴衰。2012 年中央部门“三公经费”预算继续实行零增长的政策，同时要严格控制会议费支出，大力精简会议和文件，减少因公出国出境团组数量和人数，严格控制党政机关楼堂馆所建设和公务出差、公务接待经费。除党中央、国务院已确定的重大支出以及教育、科学、农业等重点支出外，其他项目支出预算原则上按照零增长控制。

第二，要继续推进预算科学化精细化管理。一是要做好预算管理的基础性工作。加强对人员、资产等基础数据的动态管理，确保相关数据完整、准确；提前做好项目评估和可行性论证，确保项目预算科学合理、切实可行。二是要细化预算编制，提高年初预算到位率。继续推进基本支出和项目支出预算细化工作，切实把预算细化到基层单位，减少层层代编。提高横向分配指标的年初预算到位率，有预算分配权的部门要提早准备，认真执行年初预算到位率的要求，按规定及时向财政部报送横向分配指标分配方案。三是要切实推进预算支出标准体系建设，逐步实现标准化管

理。扩大基本支出定员定额试点和实物费用定额试点的覆盖面，继续将符合条件的参公单位和事业单位纳入试点范围，逐步将实物费用定额试点范围扩大到所有中央部门本级，促进实物费用定额试点工作与厉行节约、资产管理等工作的有机结合。加快推进项目支出定额标准建设，择机扩大通用定额标准和专用定额标准试点范围，加快推进部门内部标准建设，力争在项目支出定额标准体系建设方面取得新突破。

第三，要强化综合预算管理理念，完善预算决策机制。要进一步加强部门各项收入的管理，继续完善预算编制与执行相结合的具体措施，建立预算编制与支出绩效挂钩的机制，加大结转和结余资金统筹使用力度，对结转和结余资金增加较多或累计规模较大的部门，适当压缩其财政拨款预算。

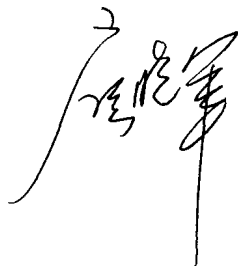
第四，要全面推进财政支出绩效评价工作。一要实现“两个提高”和“横向到边”，即纳入绩效评价试点的资金总量占财政支出的比例要有所提高，纳入绩效评价试点的部门项目支出占本部门支出的比例要有所提高；原则上所有的中央部门都要进行财政支出绩效评价试点。二要合理确定绩效评价试点项目。党中央、国务院关心的重大或重点民生项目，社会公众普遍关心的重大或重点项目，与部门职能密切相关、具有较大经济社会影响的重大或重点项目要优先作为绩效评价试点项目。

第五，要进一步做好预算公开工作。预算公开是政府信息公开的重要内容和公共财政的本质要求，对保障公民的知情权、参与权和监督权，加强法治政府建设，发展社会主义民主政治，具有重要意义。各部门要按照《政府信息公开条例》的有关规定和国务院常务会议的有关要求，切实履行部门预算公开的主体责任。一是要继续主动接受人大、审计对部门预算的监督。二是要进一步推动部门预算和决算公开透明。增加部门预算和决算公开的内容，扩大部门预算和决算接受监督的范围。三是要做好“三公经费”和行政经费支出公开工作。

改革和发展没有终点，只有起点。我们广大财政工作者，要在肯定取得成绩的同时，更加认清前进道路上的困难和曲折，以饱满的信心和充足的干劲，不断把我们的财政事业向前推进。

为配合2012年中央部门预算编制的工作，财政部预算司组织编写了

《中央部门预算编制指南 (2012 年)》，我欣然为之作序。相信此书的出版，对中央各部门顺利完成 2012 年预算的编制工作，进一步加强中央部门预算管理，将起到积极的推动作用。

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Wang Yong, the Vice Premier of the State Audit Commission.

2011 年 6 月

目 录

第一章 中央部门预算改革回顾	(1)
第一节 中央部门预算改革的背景	(1)
第二节 中央部门预算改革的历程和主要内容	(4)
第三节 中央部门预算改革的总体评价	(25)
第二章 中央部门预算编制及调整规程	(28)
第一节 中央部门预算编制程序改革简要回顾	(28)
第二节 中央部门预算编制的总体规程	(29)
第三节 中央部门预算编制的内部职责分工	(32)
第四节 中央部门编制预算的内部流程及有关要求	(35)
第五节 部门预算的调整	(45)
第三章 2012 年中央部门预算编制总体思路	(48)
第一节 中央部门预算编制的指导思想	(48)
第二节 中央部门预算编制的基本原则	(48)
第三节 中央部门预算编制的工作重点	(52)
第四章 2012 年中央部门收入预算编制	(55)
第一节 中央部门收入预算编制概述	(55)
第二节 2012 年中央部门收入预算编制	(57)
第五章 2012 年基本支出预算编制	(63)
第一节 基本支出改革总体情况	(63)
第二节 基本支出预算管理	(65)
第三节 行政单位实物费用定额试点	(94)

第六章 2012 年项目支出预算编制	(115)
第一节 项目支出预算改革概况	(115)
第二节 项目支出预算的基本概念	(117)
第三节 项目库及项目滚动管理	(120)
第四节 项目支出预算的申报	(123)
第五节 项目支出预算的审核和安排	(126)
第六节 项目支出预算的批复、调整和实施	(127)
第七节 项目支出管理的有关问题	(129)
第八节 项目支出定额标准体系建设	(131)
第七章 2012 年中央部门预算报表体系	(139)
第一节 中央部门预算报表体系的设计原则和修订情况	(139)
第二节 中央部门预算录入表的构成及填报方法	(143)
第三节 中央部门预算录入表数据勾稽关系	(166)
第四节 中央部门预算表	(180)
第五节 中央部门人员信息数据库	(186)
第八章 政府收支分类改革	(212)
第一节 政府收支分类概述	(212)
第二节 实行政府收支分类改革的必要性	(213)
第三节 政府收支分类改革的主要内容	(214)
第四节 2012 年政府收支分类科目修订情况简介	(216)
第九章 财政拨款结转和结余资金管理	(218)
第一节 加强财政拨款结转和结余资金管理的必要性	(218)
第二节 加强财政拨款结转和结余资金管理工作回顾	(220)
第三节 财政拨款结转和结余资金产生的原因分析	(223)
第四节 中央部门财政拨款结转和结余资金管理工作规程	(225)
第五节 进一步加强财政拨款结转和结余资金管理	(232)
第十章 中央部门财政支出绩效评价	(235)
第一节 开展绩效评价的重要意义	(235)
第二节 OECD 国家绩效评价的主要经验	(238)
第三节 我国绩效评价的现状	(241)

第四节	我国推进绩效评价工作的总体思路和具体设想	(246)
第十一章	行政事业单位国有资产管理	(250)
第一节	行政事业单位国有资产管理综述	(250)
第二节	近年来行政事业单位国有资产管理工作开展情况	(251)
第三节	下一阶段行政事业资产管理的思路	(255)
第四节	进一步推进资产管理与预算管理的有机结合	(258)
第五节	党政机关公务用车资产配置管理	(260)
第六节	政府机关软件资产管理	(261)
第七节	中央行政单位国有资产处置收入和出租出借收入管理	(262)
第十二章	地方部门预算改革	(265)
第一节	地方部门预算改革的简要历程	(265)
第二节	地方部门预算改革的原则和特点	(267)
第三节	地方部门预算改革的主要内容	(268)
第四节	地方部门预算改革的主要成效	(277)
第五节	深化地方部门预算改革的思路与措施	(280)
第十三章	预算支出标准汇编	(287)
第一节	部分岗位津贴及地区津贴标准	(287)
第二节	中央国家机关适用的津贴补贴	(297)
第三节	部分预算定额标准	(303)
第四节	部分资产配置标准	(331)
第十四章	部门预算管理经验交流	(339)
第一节	农业部部门预算管理经验交流	(339)
第二节	海关总署部门预算管理经验交流	(347)
第三节	中国地震局部门预算管理经验交流	(356)
第四节	福建省部门预算管理经验交流	(363)
第五节	湖北省部门预算管理经验交流	(369)
第六节	江苏省部门预算管理经验交流	(373)
附 录		(378)

一、廖晓军副部长在 2012 年中央部门预算编制布置会上的

讲话 (2011 年 6 月 2 日)	(378)
二、财政部关于编制 2012 年中央部门预算的通知 (2011 年 5 月 26 日 财预 [2011] 370 号)	(389)
三、财政部关于编制 2012 年中央行政事业单位住房改革支出预算的通知 (2011 年 5 月 26 日 财综 [2011] 40 号)	(462)
四、财政部关于印发《中央本级基本支出预算管理办法》的通知 (2007 年 4 月 13 日 财预 [2007] 37 号)	(481)
五、财政部关于印发《中央本级项目支出预算管理办法》的通知 (2007 年 5 月 9 日 财预 [2007] 38 号)	(486)
六、中央部门预算管理工作规程 (节选)	(507)
七、财政部关于印发《中央部门财政拨款结转和结余资金管理办 法》的通知 (2010 年 1 月 18 日 财预 [2010] 7 号)	(531)
八、财政部关于印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》 的通知 (2011 年 4 月 2 日 财预 [2011] 285 号)	(541)
九、财政部关于印发《中央本级项目支出定额标准管理暂行 办法》的通知 (2009 年 11 月 19 日 财预 [2009] 403 号)	(563)
十、财政部关于印发《中央本级项目支出定额标准体系建设 实施方案》的通知 (2009 年 11 月 19 日 财预 [2009] 404 号)	(572)
十一、财政部关于进一步做好预算信息公开工作的指导意见 (2010 年 3 月 1 日 财预 [2010] 31 号)	(579)
十二、财政部关于进一步做好预算执行工作的指导意见 (2010 年 1 月 22 日 财预 [2010] 11 号)	(601)
十三、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)	(604)
十四、财政部关于将按预算外资金管理的全国性及中央部门	

和单位行政事业性收费纳入预算管理的通知（2009 年 12 月 4 日 财预〔2009〕79 号）	(613)
十五、财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理 的通知（2010 年 6 月 1 日 财预〔2010〕88 号）	(620)
十六、国务院办公厅关于印发中央预算单位 2011—2012 年 政府集中采购目录及标准的通知（2010 年 12 月 5 日 国办发〔2010〕61 号）	(624)
十七、财政部关于印发《中央行政单位国有资产处置收入和 出租出借收入管理暂行办法》的通知（2009 年 10 月 12 日 财行〔2009〕400 号）	(628)
十八、财政部关于实施《中央行政单位国有资产处置收入和 出租出借收入管理暂行办法》有关问题的补充通知 （2009 年 12 月 30 日 财行〔2009〕567 号）	(632)
十九、财政部关于印发《中央级事业单位国有资产处置管理 暂行办法》的通知（2008 年 12 月 16 日 财教〔2008〕 495 号）	(636)
二十、财政部关于印发《中央级事业单位国有资产使用管理 暂行办法》的通知（2009 年 8 月 28 日 财教〔2009〕 192 号）	(649)

第一章 中央部门预算改革回顾

第一节 中央部门预算改革的背景

部门预算是编制政府预算的一种制度和办法，由政府各部门依据国家有关法律法规及其履行职能需要编制，反映部门所有收入和支出情况的综合财政计划。简单地讲，部门预算就是“一个部门一本预算”。推进部门预算改革，是我国加强财政支出管理的一项重大改革，对加强财政预算管理、提高财政资金使用的效率和效益、从源头预防腐败等，具有深远而重大的影响。

一、部门预算改革是市场经济体制和公共财政制度的内在要求

财政是党和国家履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段。作为国家政治经济体制的重要组成部分，财政预算制度服从于和服务于国家的政治经济制度。

改革开放初期，我国采用的预算编制方法是按照计划经济体制建立起来的，财政统收统支，资金按功能切块分配，带有明显的计划分配的痕迹，属于建设型财政的范畴。随着社会主义市场经济的建立和完善，政府的职能和活动范围逐步向提供公共服务、调节收入分配、促进经济增长等方面转变。财政作为政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段，亟需按照社会主义市场经济的要求，建立与之相适应的公共财政

体系。

1994 年实施的分税制财政体制改革，从收入方面初步理顺了中央与地方之间的分配关系，增强了中央财政的宏观调控能力，但是，财政支出方面的改革比较滞后，仍然采用与计划经济体制相适应的传统功能预算，已不能适应公共财政框架的要求。在新的形势下，迫切需要对预算编制的内容、方式和方法等进行系统的变革，实行部门预算改革，建立与市场经济体制和公共财政制度相适应的预算管理模式。

二、部门预算改革是消除传统功能预算种种弊端的必然选择

在计划经济体制下，传统功能预算适应于特定的历史需求，充分发挥了集中力量办大事的制度优势，为国家重大战略和政策的落实提供了充分的财力保障。但是，随着社会主义市场经济的逐步建立，传统功能预算的弊端逐步显现，一些不适应市场经济体制和公共财政的问题逐步暴露。主要包括：

（一）预算编制范围窄，涵盖不完整

部门预算改革前，我国的财政资金主要包括预算内资金、预算外资金、政府性基金、其他资金等，但预算编制范围仅限于预算内资金，各项预算外资金、政府性基金等基本上由各部门自行安排使用。这种管理方式对预算管理水平的要求较低，满足了特定时期的实际需要，但由于难以实施有效监管，预算外资金分配和使用随意性大，既影响了资源配置的合理性，又容易使这部分资金成为单位发放福利的“小金库”，助长了腐败的滋生。

（二）预算编制较简单，方法不科学

部门预算改革前，预算分配基本采用“基数加增长”的方法。这种预算编制方法虽然简单实用，但随着时间的推移，也逐渐固化了财政资金在部门之间的分配格局，造成部门之间分配不公，财政部门难以根据轻重缓急进行动态调整，预算安排的公正性和合理性被大幅削弱。

（三）预算编制时间短，程序不规范

部门预算改革前，整个预算编制过程仅有四五个月。这种做法虽然效率较高，但由于时间仓促，预算编制的许多基础性工作难以完成，预算收支的很多内容缺乏详细的调查研究，随意性较大。同时，财政部门为按时提交预算草案，往往采取层层代编的方式编制预算，更加剧了预算编制的随意性，造成预算编制和预算执行相脱节。

（四）预算支出安排粗化，调整余地大

传统的功能预算模式下，财政资金按照经费性质切块分配给各单位后，往往没有规定具体的用途，各单位有权力根据需要进行分配。也就是说，各单位既可以用于维持机构的运转，也可以用于发放福利；既可以留给本级使用，也可以分给下属单位使用。这种方式有利于各单位根据履行职能需要灵活配置预算，但在监管不到位的情况下，资金挤占、挪用现象频频发生，影响了财政资金使用的安全性和有效性。

（五）预算多头管理，分配较混乱

传统的预算模式下，一方面，中央部门内部没有统一的预算管理单位，各业务司局直接向财政部申请预算，而财政部内部各业务司局对预算也是切块管理，且预算编制不完整，导致财政部和各部门均难以掌握部门年度预算安排情况。另一方面，除财政部外，一些经费的使用安排是由国家计委、国家经贸委、国管局等部门负责安排下达。由于分工把口、各管一摊，预算资金管理分散、混乱，造成资金统筹使用的难度加大，重复建设和投入的问题比较严重。

上述问题不仅影响了预算管理的科学化和规范化，而且在一定程度上弱化了财政职能。要消除传统功能预算的种种弊端，就要紧密结合我国特殊的历史背景，对我国的预算管理模式进行全面思考，推动建立新型的预算管理模式。

三、部门预算改革是全国人大和审计署推动的直接结果

传统功能预算暴露的种种问题引起了全国人大和审计署的高度重视。1999 年 6 月，全国人大和审计署均提出要改进和规范中央预算编制工作：“要严格执行预算法，及时批复预算”；“要细化报送全国人大审查批准的预算草案内容，增加透明度”；“报送内容应增加对中央各部门支出、中央补助各地方的支出和重点项目的支出等”。全国人大预算工作委员会具体要求财政部 2000 年向全国人大提交中央预算草案时，要提供中央各部门的预算收支等资料，要报送部门预算。为贯彻落实全国人大的要求，推进依法行政、依法理财，财政部向国务院报送了《关于落实全国人大常委会意见改进和规范预算管理工作的请示》，提出了细化政府预算编制，实施部门预算改革的初步构想。经国务院批准，财政部印发了《关于改进 2000 年中央预算编制的意见》，正式拉开部门预算改革的序幕。2000 年 12 月，国务院印发了《国务院关于贯彻落实〈全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定〉的通知》（国发〔2000〕39 号），进一步明确了部门预算改革的相关要求。

第二节 中央部门预算改革的历程和主要内容

中央部门预算改革总体上遵循了“渐进改革、先易后难、逐步完善”的思路，先搭框架、再磨细节，既确保改革不断向前推进，又适当控制改革力度，确保相关措施得到有效消化，从而取得了较好的效果。

一、2000 年中央部门预算改革

2000 年是部门预算改革的第一年，改革的主要内容包括：

（一）延长预算编制时间

1999 年度以前，中央各部门编制预算一般从 11 月份开始，预算编制

时间为4个月；2000年度部门预算编制提前到9月份进行，预算编制时间延长为6个月。

（二）改变预算编制程序

从以前自上而下的代编方式转变为自下而上的汇总方式，从基层预算单位开始编制预算，解决了预算分配不能细化到具体项目的问题。

（三）采取综合预算编制方法

要求部门将所有收支统一纳入部门预算中反映，改变传统预算只反映预算内收支，大量预算外资金只报账甚至不报账的粗放管理方式。

（四）试行“一个部门一本预算”

将一个部门所有的收入和支出都按照统一的编报内容和形式在一本预算中反映，统一编报时间、统筹安排资金，改变了经费管理渠道分散、资金分配混乱的弊端，明确了中央部门在部门预算编制中的主体地位。

（五）开始向全国人大报送部门预算

教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部等4个部门作为首批部门预算试点单位，开始向全国人大提供部门预算。

（六）严格按照法律规定的时间批复预算

严格按照《预算法实施条例》的规定，财政部在全国人民代表大会批准中央预算之日起30日内，批复中央各部门预算；中央各部门在财政部批复本部门预算之日起15日内，批复所属各单位预算。

二、2001年中央部门预算改革

2001年部门预算改革的主要内容包括：

（一）改变预算编制方法

首次提出按照基本支出和项目支出编报部门预算，并开始在一些部门