

土地开发整理项目 预算编制

指

南

国土资源部财务司
国土资源部土地整理中心

地质出版社

土地开发整理项目 预算编制指南

国土资源部财务司
国土资源部土地整理中心

地质出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

土地开发整理项目预算编制指南/国土资源部财务司, 国土资源部土地整理中心. -北京: 地质出版社, 2002.10

ISBN 7-116-03679-2

I. 土… II. ①国… ②国… III. 土地资源-资源开发-预算编制-基本知识-中国 IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 074917 号

责任编辑: 屠涌泉

责任校对: 王素荣

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010) 82324508 (邮购部); (101) 82324569 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京朝阳区小红门印刷厂

开 本: 850mm×1168mm^{1/32}

印 张: 11

字 数: 304 千字

印 数: 1—12200 册

版 次: 2002 年 10 月北京第一版·第一次印刷

定 价: 22.40 元

ISBN 7-116-03679-2/F·157

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行处负责调换)

前 言

我国是一个人口多、人均耕地少、耕地总体质量差、耕地后备资源不足的发展中国家。根据全国土地利用现状调查统计结果，截止到2000年10月31日，我国耕地面积为19.24亿亩，人均耕地面积仅1.51亩[●]，不足世界人均耕地的二分之一。随着社会经济的的发展和人口的持续增长，我国的人多地少的矛盾将越来越突出。

新《土地管理法》确立了“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策和“占多少，补多少”的原则及“耕地总量不减少”的总目标；江泽民总书记在中央人口、资源、环境座谈会上多次强调了“在保护中开发，在开发中保护”的土地利用总原则和“资源开发和节约并举，把节约放在首位”的总方针；并要求实行世界上最严格的土地资源管理制度。新的《土地管理法》鼓励开展的土地开发整理工作，是实现“耕地占补平衡”和“耕地总量动态平衡”目标的有效措施。

为加强和促进土地开发整理项目的管理，规范土地开发整理项目预算的编制，国土资源部财务司和土地整理中心组织编写了《土地开发整理项目预算编制指南》。全书由绪论、土地开发整理基础知识、土地开发整理项目预算的编制、土地平整工程施工费预算的编制、农田水利工程施工费预算的编制、田间道路工程施工费预算的编制、其他工程施工费预算的编制、设备购置费、其他费用、不可预见费预算的编制和土地开发整理项目预算审查及附录10个部分组成。本书力求从土地开发整理工作的实际出发，

● 1亩≈666.7平方米，下同。

遵循财政预算管理改革的最新要求和现行规章制度的规定，本着理论与实务并重的原则，着重为解决土地开发整理预算编制中存在的问题提供指导和帮助。

由于土地开发整理是一项全新的工作，既缺乏规范、经验，又缺乏更多实践，一些重要的规章制度、预算定额和费用开支标准等正在研究制定之中，加之编写的时间仓促，不足及欠缺之处在所难免，望不吝指正，以便我们弥补和改正。

在本书编写过程中，还得到了吴晔、连镜清等同志的大力帮助；廖永林同志审阅了全书，提出了许多宝贵的意见和建议，在此一并表示衷心的感谢。

本书编写人员

主 编：王瑞生 高向军

副主编：宋静波 江 峰 梁 军 刘喜韬

执 笔：宋静波 李秋元 江 峰 李美玉

梁 军 曹海欣 刘喜韬 肖光强

王长江 马海涛 余 莉 底 艳

目 录

绪 论	(1)
第一节 社会主义市场经济体制下的财政及政府 预算管理	(1)
第二节 我国现阶段预算制度的改革	(8)
第三节 部门预算和预算项目管理	(12)
第一章 土地开发整理	(17)
第一节 土地开发整理概述	(17)
第二节 土地开发整理项目	(25)
第三节 土地开发整理项目管理程序	(31)
第二章 土地开发整理项目预算的编制	(39)
第一节 项目预算的内涵	(39)
第二节 项目预算标准	(40)
第三节 项目预算编制的原则和依据	(43)
第四节 预算编制的特点和基本要求	(45)
第五节 预算文件的组成	(48)
第六节 预算组成和项目划分	(63)
第七节 项目预算编制的程序和方法	(72)
第三章 土地平整工程施工费预算编制	(77)
第一节 土地平整工程	(77)
第二节 编制土地平整工程施工费预算	(78)
第四章 农田水利工程施工费预算编制	(90)
第一节 排灌工程	(91)
第二节 喷滴灌工程	(104)
第三节 竖井工程	(112)
第四节 排灌电气工程	(113)

第五章 田间道路工程施工费预算编制	(119)
第一节 田间道路工程.....	(119)
第二节 编制田间道路工程施工费预算.....	(120)
第六章 其他工程施工费预算编制	(127)
第一节 农田生态防护林工程.....	(127)
第二节 水土保持工程.....	(132)
第七章 设备购置费、其他费用和不可预见费预算编制	(135)
第一节 设备购置费预算.....	(135)
第二节 其他费用预算.....	(136)
第三节 不可预见费预算.....	(141)
第四节 项目预算的汇总及其他工作.....	(141)
第五节 预算编制注意事项.....	(145)
第八章 土地开发整理项目预算审查	(147)
第一节 审查的意义.....	(147)
第二节 审查的依据.....	(148)
第三节 审查的主要内容、步骤、方式和方法.....	(149)
附录 1 ××省 AA 县土地开发整理项目预算书	(155)
附录 2 土地开发整理项目预算编制相关法律法规和 文件	(205)

绪 论

第一节 社会主义市场经济体制下的财政 及政府预算管理

一、社会主义市场经济体制下的财政

(一) 财政的概念

财政是政府集中一部分国民生产总值或国民收入来满足社会公共需要的支出活动。或者说，是政府从事资源配置和收入分配的收支活动，并通过收支活动调节社会总供给与总需求的平衡，以达到优化配置、公平分配、经济稳定与发展的目标。

1. 财政是一种经济活动

在社会经济生活中，时时处处都有财政现象，大到国家的政治活动、经济建设，小到个人的衣食住行，具体表现为经济单位及个人税收的缴纳和政府部门、社会团体经费的拨付。这是一种涉及到社会经济生活各个领域的经济活动。

2. 财政收支活动体现了政府与其他经济活动主体间的关系

财政作为一种经济活动，其外在表现形式是财政资金的分配活动。透过财政收支活动和财政资金运动，财政活动体现了国家与各个方面的分配关系，即社会产品的分配关系。这种关系表明的是对社会产品的占有和支配的关系，即利益关系，这是财政活动内在联系和本质的体现。财政作为一种分配活动，是财政分配关系的外在表现，而分配关系则是财政活动的本质体现。

3. 财政分配的主体是国家或政府

一般经济分配的主体是投入要素的单位和个人，而财政是一种以国家或政府为主体的分配活动，这是财政分配区别于其他分

配范畴的基本特征。

（二）财政的职能

财政职能指财政作为一个经济范畴所具有的内在功能，只要存在着财政，这种功能就不会消失。财政职能要说明的是财政同其他经济活动或其他经济主体之间的相互关系和相互影响，财政职能是由财政本质决定的。财政职能是国家职能的重要组成部分，又是实现国家或政府职能的一个重要手段。

在我国社会主义市场经济体制下，财政主要职能包括资源配置职能、收入分配职能、稳定经济职能。

1. 资源配置职能

社会主义市场经济下，市场在资源配置中起着基础性作用，财政职能要相应转换，发挥财政在补充市场资源配置中的特有作用。其特点与作用是通过本身的收支活动为政府提供公共产品、提供财力，引导资源的流向，弥补市场的缺陷，实现全社会资源配置的最优化状态。

财政资源配置职能的主要表现是：财政资源配置通过处理好与市场配置的关系，实现社会需求和企业需求的资源有效配置；通过税收、政府投资、补贴、贷款、贴息等多种手段，进一步调节资源在各部门和行业之间的投向，实现资源在产业部门的最优配置，以达到适宜的产业结构和产品结构；通过正确处理积累和消费的比例、投资性支出和消费性支出及其内部的比例、购买性支出和转移性支出的比例等，实现财政支出结构的优化。

2. 收入分配职能

收入分配职能是通过调节价值分配的份额，调整收入与财富的分配，使之基本符合社会的公平分配。

财政收入分配职能主要表现是：运用税收手段、利润上交制度调节国有企业的收入水平；通过税收等手段将利润的相当大部分留给非国有经济，以调节非国有经济的收入水平；通过充分利用发达地区的优势、鼓励发达地区和不发达地区的协作等手段，发挥地区经济发展的潜力，调节地区的收入水平；通过农业税制

度，实行轻税的政策，调节农民个人收入水平；通过转移性支出，使每个社会成员得以维持起码的生活水平与福利水平。

3. 稳定经济职能

稳定经济职能是市场经济的特色环境所需要的。市场经济内含着大量的不稳定因素，如失业、滞胀等，这些不稳定因素会干扰经济，使之出现周期性的波动。财政作为政府调控市场的重要手段，运用政府对市场的干预和保护作用，最大限度地延缓周期的到来或减少波动造成的损失。

财政稳定经济职能主要表现在：通过增收减支，抑制社会需求总量，或扩大支出规模，刺激社会需求总量，组织社会供需的基本平衡；通过控制财政收支平衡影响社会购买力和商品供应，维持物价稳定。

财政收入分配职能、资源配置职能和稳定经济职能是相互联系、相互作用的。收入分配职能更多地体现为经济利益的调节，资源配置职能更多地体现为经济结构的调整，稳定经济职能则作用于整个社会经济领域。

二、社会主义市场经济体制下的政府预算管理

（一）政府预算的概念

政府预算是一国政府经过立法程序审查并批准的年度财政收支计划，是国家的基本财政计划。首先，政府预算是预算年度内对财政收支进行预测的资金一览表，反映一个政府预算收支的规模和收支的对比关系。政府预算的收支内容反映着国家的施政方针、社会经济政策、政府活动的范围和方向，是实现经济增长和社会进步的重要财力保证。政府预算是具有法律效力的国家年度财政收支计划。

通常预算年度为1年，但各国预算年度的起止日期是有差别的。目前世界各国普遍采用的预算年度有两种：一是历年制，大部分国家用日历年度制，即从每年1月1日起至12月31日止；二是跨年制，即从每年某月某日开始到次年某月某日止，中间经历12个月，但却跨越了两个年度。

（二）政府预算的原则

政府预算原则是指国家选择预算形式和体系应遵循的基本准则，也是编制和实现政府预算的指导方针。随着预算制度的日趋完善，被大多数国家所接受的主要原则是：

1. 公开性

指全部预算收支必须经过立法机构审查批准，并采取一定的形式向社会公布，让民众了解财政收支的情况，并置于民众的监督之下。政府预算公开性体现出政府预算不仅关系到社会经济的发展，而且与人民群众的切身利益息息相关。

2. 可靠性

指编制和批准政府预算所依据的情况必须真实可靠。在确定预算收支数时，要收集和分析大量详实的资料，运用科学的计算方法，保证预算所列数据符合实际情况。不能依据不足，甚至以假设、估算为依据，更不能任意编制预算收支数。

3. 完整性

指政府预算应包括全部的财政收支，反映全部的财政收支活动。不准造假账、少列或虚报财政收支，不允许存在政府预算规定范围以外的财政收支活动。

4. 统一性

中央预算和各级地方预算共同构成了预算体系。在统一的预算体系内，要设立统一的预算科目，各科目有统一的表格，各级预算都要按规定的程序计算和填写。

5. 年度性

政府必须按法定预算年度编制实现政府预算。在预算年度内，要列入本年的财政收支，不允许将不属于本年度的财政收支内容列入本年度的预算之内。

各国制定政府预算的指导思想并不是完全相同的，通常意义上的政府预算原则还要与本国的具体情况相适应，要体现本国政治经济政策的需要。

我国始终把编制和实现政府预算视为一件极为慎重的工

除上述国际通常意义的政府预算原则外，还必须遵循适应我国国情的基本原则：

(1) 以国家的路线方针政策为依据。政府预算作为实现国家职能的重要手段，决定了编制和实现政府预算必须以党的基本路线为准则，以各个历史时期党和国家的具体方针政策为依据，使政府预算充分体现出国家的大政方针，反映出政府活动的根本方向。

(2) 以国民经济和社会发展规划为基础。政府预算同国民经济、社会发展有着密切的制约关系。国民经济和社会发展的总体规划确定了整个国家在一个时期内的建设规模和增长速度，政府预算是国民经济和社会发展规划的重要组成部分，是实现国家计划的主要财力保证。编制政府预算必须坚持留有余地，这是保证社会经济持续稳步发展的重要条件。

(三) 政府预算分类

1. 按政府预算的组成分类

可分为中央预算和各级地方政府预算。中央预算由中央各部门的单位预算和财务收支计划汇总而成，地方各级总预算则由本级政府预算、财务收支计划汇总的下一级总预算组成。

2. 按政府预算的内容分类

可分为总预算和分预算。从政府预算项目内容的分与合来看，总预算是政府财政收支的综合计划，各分预算经汇总组成总预算。

3. 按政府预算的组织形式分类

可分为单式预算、复式预算、业绩预算、计划规划预算、零基预算、增量预算。

(1) 单式预算是将政府的全部收支汇集编入一个统一的预算表中，而不区分各项财政收支的经济性质的预算形式。这种编制方法符合预算的完整性原则，整体性强，便于立法机关审批和社会公众了解。

(2) 复式预算指把预算年度内的全部财政收支按收入来源和

支出性质的不同，分别汇集编制成两个或两个以上的收支对照表。复式预算的典型形式是双重预算。

(3) 业绩预算是由政府各部门先制定有关的事业计划或工程规划，再根据政府的职能、施政计划的成本与效益，择优选择列入预算的项目，并依此编制政府预算。

(4) 计划规划预算是根据国家确立的社会经济发展目标，按项目计划的需要编制政府预算。

(5) 零基预算是指财政收支计划指标的确定，只以社会经济发展在预算年度的发展状况为依据，不考虑以前年度的财政收支状况。

(6) 增量预算是指财政收支计划指标在以前预算年度基础上，按照新的预算年度的社会经济发展情况加以调整以后确定的。

(四) 政府预算的体系

政府预算体系与国家政权机构有着密切的联系。《中华人民共和国预算法》规定，有一级政权就要相应设立一级预算，这是国家职能所决定的。

按照我国宪法规定，国家政府机构分为中央和地方两级。中央政府为国务院，地方政府为各级人民政府，由省（直辖市、自治区、计划单列市），设区的市（自治州），县（自治县、不设区的市、市辖区），乡（民族乡、镇）政府组成，据此，我国政府预算由五级预算组成。

在我国，中央预算在政府预算体系中居于主导地位。它对政府预算资金全局性平衡起决定性作用。同时，地方预算在政府预算体系中居于重要地位。政府预算收入的大部分是由地方预算组成的，预算支出的相当一部分也是由地方预算拨付的，地方预算的收支状况对政府预算的平衡与稳定有重大的影响。

(五) 政府预算的程序

1. 政府预算编制程序

在我国，由财政部主持预算编制工作，预算编制的程序采取

自下而上和自上而下相结合的办法。

首先由国务院向中央各部门和各省、自治区、直辖市下达编制下一年度预算草案的通知和指示，具体部署预算草案编制事项。然后由各省、自治区、直辖市和中央各主管部门提出预算建议数报送财政部。财政部根据上报的建议数和国民经济计划指标，拟定预算收支指标，再经国务院批准后下达；各地方、各部门根据下达的预算收支指标，结合本地区、本部门的实际情况，自下而上地编制各省、自治区、直辖市地方的总预算草案和中央各主管部门的单位预算草案，报送财政部。财政部对中央各部门的单位预算草案、财务收支计划草案和各省、自治区、直辖市的总预算草案进行审核后，汇总编成政府预算草案。然后，附上编制政府预算草案的文字说明报送国务院，经国务院审查通过后，提交全国人民代表大会审查批准。

2. 预算审批程序

政府预算草案编制后，须经过各级立法机关的审查、批准，才能成为具有法律效力的政府预算。全国人民代表大会审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告，批准中央预算。县以上地方各级人民代表大会审查本级总预算草案以及本级总预算执行情况的报告，批准本级预算。

地方各级政府应及时将经过本级人民代表大会批准的本级预算以及下一级政府报送备案的预算汇总，报上一级政府备案。县级以上各级政府还须将下一级政府报送备案的预算汇总后，报本级人民代表大会常务委员会备案。国务院将省、自治区、直辖市按规定报送备案的预算汇总后，报全国人民代表大会常务委员会备案。

各级政府预算经本级人民代表大会批准后，本级财政部门应在 30 日内，向本级各部门批复预算，各部门应自本部门预算批复之日起 15 日内，批复所属各单位预算。

3. 预算执行和监督程序

(1) 预算执行

我国预算由国务院和地方各级人民政府组织执行，国务院负责中央预算和地方预算的组织执行，地方各级人民政府负责本地区预算的组织执行，具体工作由各级财政部门负责。

具体执行预算的机构分为两部分：一是负责预算收入的机构，如各级税务机关（是负责组织政府预算收入的专职机关）负责税收的征收工作，国有资产管理部负责国有资产收益的监督缴纳，海关总署及其分支机构主管关税的征收管理以及为税务机关代征进口货物的增值税、消费税等其他税收；二是主管预算的支出的执行机构，预算支出主要由财政部负责执行。

预算执行的结果，要编制成国家决算。我国预算实行收付实现制，各级财政决算收入以 12 月 31 日缴入基层金库的数字为准，各级财政决算支出以 12 月 31 日各基层用款单位的银行支出数为准。决算草案由各级政府、财政部门、各单位在每一预算年度终了后按国务院规定时间编制。

（2）预算监督

预算的监督主要包括两种方式，一是与预算的执行结合的监督，主要目的在于强化行政主管部门对预算单位收支的控制。另一种是由审计机构进行的事后监督，它的主要任务是监督预算资金是否按预算规定的用途使用。我国《审计法》规定，审计机关要对本级和下一级政府预算的执行情况和决算进行监督，并向本级政府和上一级审计机关提出审计结果报告。

第二节 我国现阶段预算制度的改革

一、预算制度改革的背景

我国财政预算管理制度，是在计划经济体制的条件下逐步形成的。改革开放以来，中国财政预算管理制度进行了一些较大的改革，取得了很大的成效，但这些改革多是侧重在财政收入管理方面，而在财政支出管理方面，受一些主客观条件的制约，一直没有进行深层次的、根本性的改革。目前的财政预算支出管理制

度，已经越来越不适应建立社会主义市场经济体制和依法治国、依法行政的要求。主要表现在以下几个方面。

（一）财政支出预算的编制不合理

长期以来，财政部报送全国人大及其常委会审查的中央预算草案存在以下问题：①由于上报的预算草案中没有有关部门的具体数字，不利于全国人大对财政预算进行审查和监督；②由于全国人大批准预算后，财政部还要与有关部门协商，往往造成预算批复不及时，财政部无法按照《预算法实施条例》的要求，做到在全国人大批复预算之日起 30 日内批复中央各部门预算，中央各部门也无法做到在自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；③由于目前的预算编制比较粗，而且没有全面考虑预算年度可能发生的各种情况，预算执行中追加的情况时有发生，不利于加强预算管理，硬化预算约束。

1999 年 6 月，国家审计署代表国务院在第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议所作的《关于 1998 年中央预算执行情况和和其他财政收支的审计工作报告》和全国人大常委会在审议 1998 年中央预算和中央财政审计报告中，都提出了要改进和规范中央预算编制工作的意见。其重要内容是：①要严格执行预算法，及时批复预算；②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。

（二）财政资金的支付制度不科学

长期以来，我国在财政资金的支付管理上，实行的是分散支付制度。这种支付制度主要存在以下弊端：

（1）支出过程脱离财政监督。财政部按期将资金拨付到各部门银行账户以后，即由各部门自行管理，对各部门及其所属单位如何分配使用、什么时间使用，财政部难以实施有效的监督和控制。

（2）财政资金分散支付和储存，使用效率不高。一方面，由于各部门、各单位的财政资金是逐渐支用，而预算资金按期拨付，由各部门、各单位分散保存的情况下，必然造成大量财政资金在各部门、各单位形成沉淀。另一方面，财政部门为应付短期