

中央部门预算编制指南 (2002年)

财政部预算司 编著

7812.3-62



中国财政经济出版社

中央部门预算编制指南

(2002 年)

财政部预算司 编著

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. 2002 年/财政部预算司编著.
北京: 中国财政经济出版社, 2001.9

ISBN 7-5005-5333-1

I. 中... II. 财... III. 国家机构-国家预算编制
- 中国 2002 - 指南 IV. F812.3 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 065372 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cfec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.75 印张 253 000 字

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1 30 060 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-5333-1/F·4732

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

党的十五届五中全会《关于制定国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议》明确指出，“严格财政监督管理，逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架”，是“十五”期间财政管理与改革的一项重要任务。建立公共财政体制必须科学地界定社会主义市场经济体制下的财政职能范围，充分发挥财政提供公共服务、调节收入分配和促进经济稳定增长的作用；必须改革财政管理制度，加强财政立法，做到“依法治国、依法行政、依法理财”。从2000年开始的中央部门预算改革就是从规范管理入手，使预算编制和执行更加公正、公平、公开，管理进一步“公共化”，这是构建公共财政体制框架的重要内容，是党中央、国务院做出的一项重大决策，也是继1994年实行“分税制”财政管理体制以来，在财政支出管理体制方面所进行的又一项制度创新。

近两年来，在党中央、国务院的正确领导和各部门的大力支持、配合下，按照“坚定目标，积极稳妥，充分试点，分步实施”的指导思想和公开、公平、公正的预算编制原则，中央部门预算管理改革取得了积极进

展。目前已基本实现了“一个部门一本预算”、提前编报和批复预算、细化预算、增加透明度、强化预算监督等阶段性工作目标，初步建立起一个统一、规范的中央部门预算框架。2001年7月，财政部又相继出台《中央部门基本支出预算管理暂行办法》和《中央部门项目支出预算管理暂行办法》，相应调整了政府预算收支科目，从而为支出预算的科学编制与核定创造了更为有利的条件。

部门预算改革是一项长期、复杂、艰巨的工作。为进一步深化部门预算改革，不断提高预算编制质量和水平，财政部预算司根据2002年中央部门预算管理与改革的总体要求，以及各部门编制预算的具体实践，编写了《中央部门预算编制指南（2002年）》一书。该书详细介绍了部门预算改革的基本情况和预算编报的具体方法，通俗易懂、操作性强。我衷心希望，本书能在指导预算编制工作、进一步宣传和推进各项财政改革方面发挥积极的作用。

楼继伟

2001年9月

目 录

第一章 总论	(1)
一、什么是部门预算	(1)
(一) 部门预算的基本概念	(1)
(二) 部门预算与传统预算的区别	(3)
二、部门预算改革的必要性、指导思想和基本原则	(5)
(一) 改革的必要性	(6)
(二) 改革的指导思想和基本原则	(7)
三、部门预算改革的总体思路及实施步骤	(8)
(一) 部门预算改革的总体设想	(8)
(二) 中央部门预算改革的实施步骤	(9)
四、部门预算的编制原则	(10)
(一) 合法性原则	(10)
(二) 真实性原则	(11)
(三) 稳妥性原则	(11)
(四) 重点性原则	(12)
(五) 完整性原则	(12)
第二章 近年来中央部门预算改革的基本情况	(13)
一、改革背景	(13)
二、2000 年中央部门预算改革的主要内容	(14)
三、2001 年中央部门预算改革的主要内容	(14)
四、2000 年、2001 年改革进展情况及预算编制中仍存 在的问题	(15)

(一) 中央部门预算改革取得的阶段性成果·····	(15)
(二) 预算编制中仍然存在的问题·····	(16)
第三章 2002 年中央部门预算改革 ·····	(19)
一、改革要点·····	(19)
二、2002 年中央部门预算编制的要求 ·····	(25)
三、2002 年中央部门预算编制规程 ·····	(26)
第四章 2002 年中央部门收入预算的编制 ·····	(29)
一、中央部门收入预算的编制内容和方法·····	(29)
(一) 中央部门收入预算编制的内容·····	(29)
(二) 纳入预算管理的政府性基金收入预算的 编制内容·····	(31)
二、中央部门收入预算编制的程序和要求·····	(33)
三、我国预算外资金管理改革的主要内容·····	(34)
(一) 1978 年以来预算外资金管理沿革 ·····	(34)
(二) 预算外资金收入管理存在的问题·····	(37)
第五章 2002 年中央部门基本支出预算的编制 ·····	(39)
一、编制基本支出预算的总体设想·····	(39)
二、基本支出的主要内容·····	(40)
(一) 基本支出的概念·····	(40)
(二) 基本支出定额项目·····	(40)
三、基本支出预算的试行范围·····	(43)
(一) 试行单位的范围·····	(43)
(二) 试行经费的范围·····	(43)
四、基本支出预算的编制要求和方法·····	(49)
(一) 编制基本支出预算的基本要求·····	(49)
(二) 基本支出预算编制的方法·····	(50)
第六章 2002 年中央部门项目支出预算的编制 ·····	(54)

一、编制项目支出预算的总体设想·····	(54)
二、项目支出的主要内容·····	(55)
(一) 项目支出的概念·····	(55)
(二) 项目支出分类·····	(55)
三、项目支出预算的试行范围·····	(57)
(一) 试点单位和经费范围·····	(57)
(二) 试点项目范围·····	(58)
四、项目支出预算编制的要求和方法·····	(58)
(一) 编制项目支出预算的基本要求·····	(58)
(二) 项目支出预算的申报·····	(59)
(三) 项目支出预算的审核和评估·····	(60)
(四) 项目库管理·····	(61)
(五) 项目支出预算的核定与实施·····	(62)
(六) 项目完成情况报告和绩效考评·····	(62)
五、《中央部门项目申报文本(范本)》填报方法·····	(63)
(一) 项目申报表填报说明·····	(63)
(二) 《项目申报书》说明·····	(68)
第七章 2002 年中央部门预算报表填制说明 ·····	(72)
一、部门预算报表体系及设计目的·····	(72)
(一) 报表构成·····	(72)
(二) 报表设计目的·····	(75)
二、部门预算报表填报方法·····	(79)
(一) 有关概念·····	(79)
(二) 编码设置·····	(79)
(三) 资金填列范围·····	(79)
(四) 报表内部构成及具体填报方法·····	(80)
(五) 其他需要说明的问题·····	(100)

三、部门预算报表表间数据勾稽关系·····	(103)
(一) 预算 02 表与预算 03、09、10、11 表·····	(103)
(二) 预算 03 表与预算 04、05、06、07、08 表·····	(104)
(三) 预算 06 表与预算 09、10 表·····	(105)
(四) 预算 07 表与预算 09、10、12 表·····	(105)
(五) 预算 08 表与预算 09、10 表·····	(106)
(六) 预算 09 表与预算 04、05 表·····	(106)
(七) 预算 10 表与预算 04、05 表·····	(106)
(八) 预算 09、10 表与预算 04、05 表·····	(107)
(九) 预算 10 表与预算 11 表·····	(107)
附录一：领导讲话 ·····	(108)
项怀诚同志在中央部门预算工作座谈会上的讲话 (2000.9.21) ·····	(108)
楼继伟同志在中央部门预算工作座谈会上的讲话 (2000.9.21) ·····	(115)
积极稳妥地推进中央部门预算改革——财政部副部长 楼继伟在中央部门预算改革工作会议上的讲话 (2001.7.12) ·····	(132)
统一认识 加强领导 肩负起中央部门预算改革的历 史责任——财政部副部长楼继伟在 2002 年中央部 门预算编制工作会议上的讲话 (2001.7.27) ·····	(145)
精心组织 扎实工作 认真编好 2002 年中央部门预 算——财政部预算司司长张弘力在 2002 年中央部 门预算编制工作会议上的讲话 (2001.7.27) ·····	(152)
附录二：相关法规 ·····	(165)
中华人民共和国预算法·····	(165)
中华人民共和国预算法实施条例·····	(179)

全国人大财经委关于 1998 年中央决算审查结果（全 国人大财经委郭振乾副主任 1999 年 6 月 28 日在 九届全国人大常委会第十次会议上的报告节录）	(195)
关于加强中央预算审查监督的决定（1999 年 12 月 25 日第九届全国人民代表大会常务委员会第十 三次会议通过）	(199)
财政部关于改进 2000 年中央预算编制的通知 1999 年 9 月 20 日 财预字 [1999] 464 号	(203)
财政部关于编制 2001 年中央部门预算的通知 2000 年 8 月 8 日 财预 [2000] 126 号	(208)
财政部关于在国家计委等十个部门进行基本支出预算 和项目支出预算试点工作的通知 2000 年 9 月 30 日 财预 [2000] 281 号	(213)
财政部关于 2001 年国家计委等十个试点部门编制项 目支出预算的通知 2000 年 9 月 30 日 财预 [2000] 284 号	(215)
财政部关于下达 2001 年国家计委等 10 个试点部门基本 支出预算定员定额标准的通知 2000 年 11 月 2 日 财预 [2000] 308 号	(256)
财政部关于编制 2002 年中央部门预算的通知 2001 年 7 月 25 日 财预 [2001] 332 号	(259)
财政部关于印发《中央部门基本支出预算管理试行 办法》的通知 2001 年 7 月 25 日 财预 [2001] 330 号	(265)
财政部关于印发《中央部门项目支出预算管理试行 办法》的通知 2001 年 7 月 27 日 财预 [2001] 331 号	(270)

2002 年中央部门预算表	(295)
2001 年与 2002 年一般预算支出日级科目对照表	(321)

第一章 总 论

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，政府的职能、活动范围发生重大变化，财政的职能也应相应进行调整。如何合理调整财政的职能，充分发挥其提供公共服务、调节收入分配、促进经济稳定增长的作用，如何建立适应社会主义市场经济要求的有中国特色的公共财政框架，切实做到依法行政、依法理财，成为摆在我们面前的重大课题。1994 年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间的分配关系，增强了中央财政的宏观调控能力。但是，在财政支出管理方面，旧体制所造成的预算体系不够统一、规范，预算约束不力、监管不严，财政支出效益不高等问题却日益突出。为此，党中央、国务院决定，从 2000 年开始进行部门预算改革，这是实行分税制以来我国财政管理制度改革的又一项重大举措。

一、什么是部门预算

（一）部门预算的基本概念

部门预算是部门依据国家有关政策规定及其行使职能的需要，由基层预算单位编制，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综合财政计

划。

具体而言，部门预算包括以下几个方面的内容：

1. 从编制范围看，部门预算涵盖了部门或单位所有的收入和支出，不仅包括财政预算内资金收支，还包括各项预算外资金收支、经营收支以及其他收支；既包括一般预算收支，还包括政府性基金收支，体现了“大收入、大支出”的原则，也就是通常讲的“一个部门一本预算”。

2. 从支出角度看，部门预算包括部门或单位所有按支出功能分类的不同用途的资金，无论是基本建设经费，还是各项事业费，或是其他经费，全部按规定的格式和标准统一汇总编入一本预算，可以全面地反映一个部门或单位各项资金的使用方向和具体使用内容。

3. 从编制程序看，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，经逐级上报、审核并按单位或部门汇总形成。

4. 从细化程度看，部门预算既细化到了具体预算单位和项目，又细化到了按预算科目划分的各支出功能。经部门或单位汇总后，预算既反映了本部门所有收支预算总额，还反映了收支按单位和项目的具体构成情况，以及单位及项目的收支按支出功能分类的具体构成情况。

5. 从合法性看，部门预算必须在符合国家有关政策、规定的前提下按财政部核定的预算控制数编制，预算在呈报上级部门前，必须经单位领导同意；财政总体预算在上报全国人大前必须报经国务院批准；全国人大按法定程序批准年度预算后，由财政部门将预算批复到部门，部门再逐级批复到基层预算单位。

根据现行的预算分类方法，部门预算由一般预算和基金预算

构成，两类预算之下又分为收入预算和支出预算。其中，一般预算收入包括财政预算拨款、预算外收入、其他收入；一般预算支出包括基本支出和项目支出。部门预算基本框架如图 1-1 所示。

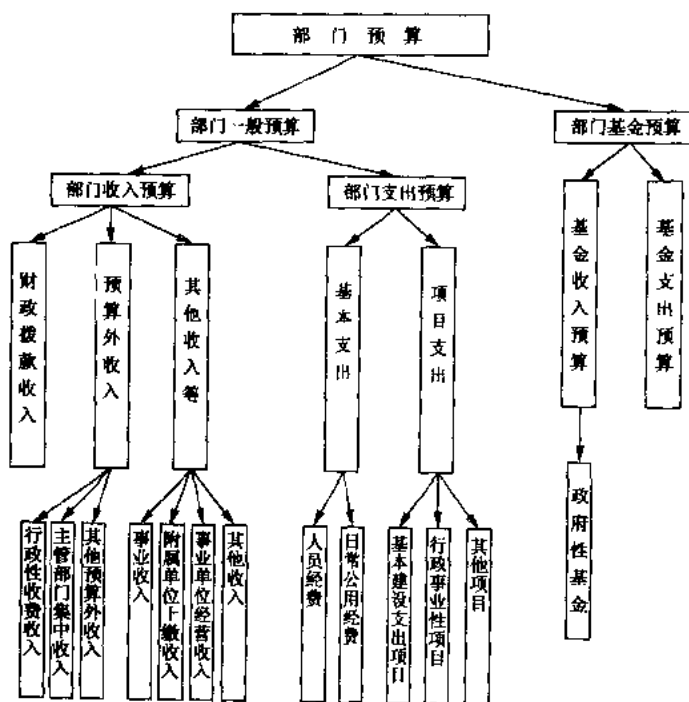


图 1-1 部门预算基本框架

(二) 部门预算与传统预算的区别

传统的预算，也称为功能预算。功能预算的编制方法是采取收入按类别、支出按功能编制的，其特点是在编制预算时，不以预算部门作为划分标准，而是根据政府的职能和经费性质对开支加以分类进行编制。部门预算是按部门分类编制预算，预算在部门下又根据部门行使的职能不同安排不同功能支出。由此可见，

部门预算继承了功能预算便于财政收支结构分析和政府宏观调控的优点,同时又具有以下优点:(1)一个部门行使各项职能所需要的经费保障全部在一本预算中反映,改变了部门按不同支出功能分类的经费分别编制预算的状况,从而使预算在形式上更加完整;(2)一个部门所有资金全部编入一本预算,改变了部门利用财政预算外资金和自有资金行使职能时,其经费脱离预算管理的状况,使预算在内容上更加全面;(3)预算从基层汇总形成,汇总后的预算不仅包括收支总数,还包括全部部门收支的单位构成,在单位分类下还有功能分类构成,使预算反映的内容更加细化。

部门预算与功能预算的区别主要在于:

第一,预算编制的分类基础不同。功能预算是将预算按支出功能分类,分别测算,最后汇总形成按支出功能分别列示的总体预算。部门预算则是将预算按部门或单位分解,部门或单位将涉及本部门或单位的所有按功能分类的资金统一编入部门预算,财政部门将各部门的预算审核汇总后,形成按部门列示的中央部门预算,并在此基础上形成传统的按功能列示的中央财政总体预算。

第二,预算涵盖的范围不同。功能预算的编制范围仅限于财政预算内资金收支预算,没有涵盖部门依据国家法律组织的基金收支预算、预算外资金收支预算和其他资金收支预算。部门预算的编制范围则涵盖了预算部门的全部收支,既包括一般收支预算,又包括基金收支预算,在一般收支预算中,既包括财政预算内资金收支,又包括预算外资金收支和其他收支。

第三,预算管理的侧重点不同。功能预算侧重于财政收入、支出结构分析和财政宏观情况分析,强调预算分配的计划性,有利于国家宏观经济政策和财政调控政策的实施。部门预算则侧重

于反映细化的某一部门的全部收支情况，强调部门行使职能过程中各项预算的全过程管理，突出预算的事前控制作用，实现了预算向微观管理层次的延伸。

第四，预算管理的方式不同。功能预算是一个部门不同功能的经费在财政和各部门均分别由不同的机构进行管理，在财政部门是一个机构管理若干部门同一性质的经费，同一部门的不同功能的经费预算分别由不同的主管机构审核和批复；部门预算则是一个部门不同功能的经费在财政和部门均由同一机构管理，在财政是一个机构管理一个部门的所有经费，同一部门所有经费的预算全部由一个机构审核和批复。

第五，预算编制的方式不同。功能预算编制过程是自上而下，即由财政部门根据政府目标的需要，先确定财政总体收支规模和支出构成，由财政部把按功能分类的预算控制指标分解给部门，主管部门代基层单位编制预算，层层代编。部门预算编制过程是自下而上，即从基层编起，逐级审核汇总，最后由财政部门审核汇总形成财政总体预算。

第六，预算的细化分类不同。功能预算是将预算按功能细化；部门预算则是以部门为基础，对部门内的各项资金再按功能、按预算科目把各项支出内容细化分解到具体支出项目。

二、部门预算改革的必要性、 指导思想和基本原则

部门预算是与市场经济体制相适应的现代政府预算管理方式，也是市场经济国家的通行做法。我国过去长期采用的预算编制方法是在计划经济体制下建立起来的，它在一定的历史时期曾

经发挥过积极的作用。但是,在新的形势下,这种预算编制方法已经不能适应实际需要,弊端不断显现。要彻底解决这个问题,就必须按照市场经济体制和公共财政的总体要求,充分吸收国际先进经验,积极采用新的、更为科学的部门预算编制方法。

(一) 改革的必要性

第一,实行部门预算有利于实现政府预算管理的统一性。传统的预算是按支出功能编制,分配存在着层层切块、层层分配、层层留机动,预算资金管理分散、混乱等问题。财政部和各部门预算管理效率不高,资金在部门之间的分配不透明,部门资金管理的责任不清。财政部采取一个司局管理一个或几个预算支出科目的“分块”管理模式,加之一个支出科目涉及到多个部门,如“基本建设支出”一项几乎涉及所有部门,形成主管司局间“铁路警察各管一段”,没有一个司局能够准确掌握一个部门全部预算资金情况的局面;部门在资金分配中按照资金用途“条条”分配到基层与项目,层层都预留机动;部门预算资金来源渠道五花八门,一个部门的预算要对口若干个部委、司局,预算工作十分困难、矛盾十分突出。实行部门预算,有利于克服这种条块分割管理模式造成的弊端,实现预算的统一管理,也有利于提高预算的透明度,增强部门管理资金的责任心。

第二,实行部门预算有利于保证政府预算的完整性。在传统的预算管理中,大量财政资金滞留在预算外,脱离预算的监管,导致财政预算约束软化、部门之间重复建设、大量经济资源被浪费,财政提供社会公共服务、加强宏观调控能力削弱等问题,实行部门预算,有利于将所有政府财政性资金全面纳入预算管理的范围,建立完整、全面的政府预算收支管理体系。

第三,实行部门预算有利于统一预算编制标准,采取科学的