

最全面的部门预算专业指导用书

# 部门预算与预算改革

BUMENYUSUAN YU YUSUANGAIGE

王雍君 著

山西教育出版社  
SHANXI EDUCATION PRESS

# 部门预算与预算改革

BUMENYUSUAN YU YUSUANGAIGE

王雍君 著



山西教育出版社  
SHANXI EDUCATION PRESS

## 图书在版编目 (CIP) 数据

部门预算与预算改革/王雍君编著. —太原: 山西教育出版社, 2001.12

ISBN 7-5440-2125-4

I. 部… II. 王… III. 国家预算—财政管理体制—经济体制改革—研究—中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 000120 号

山西教育出版社出版发行

(太原市迎泽园小区 2 号楼)

山西新华印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 12 月

开

字



第 1 次印刷

13

册

定价:45.00 元

## 内容提要

本书对2000年以来中央的部门预算情况作了全面而系统的介绍,包括部门预算的背景、意义、编报方法和技术支持,以及2000—2002财政年度中编报部门预算的整套报表及其填列方法。与部门预算相关的预算管理制度及其改革,如集中收付的国库体制、政府财政收支分类与预算科目,以及作为部门预算与预算管理技术平台的政府财政管理信息系统(GFMIS),在本书中也有详细的介绍和讨论。

对当前国内外的部门预算与预算改革的动态和基本理论,以及对诸如投入预算、产出预算、政府绩效计量、预算评估、总额财政制度等全新的预算理念和术语进行了综合介绍与分析。

除了介绍性的内容外,本书探讨了最近15年来OECD国家的预算管理改革,中国预算管理系统存在的根本性缺陷,进而提出中国当前和未来预算管理改革所面临的核心课题。

## 部门预算与预算改革

### 写在前面的话

自2000年中央开始实施部门预算始，我就一直酝酿写一本关于部门预算与预算改革的书。部门预算是当前中国财政预算领域中一个最为热门的话题，如同预算改革是当前世界范围内公共管理改革领域中最热门的话题一样。

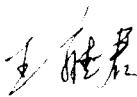
本书是为两类读者而写的。第一类读者是从事财政预算管理的工作人员、管理者和决策者。这类读者需要了解有关部门预算的许多相关知识，特别是实务操作方面的知识。为此，本书对2000年以来中央的部门预算情况作了全面而系统的介绍，包括部门预算的背景、意义、编报方法和技术支持，以及2000—2002财政年度中编报部门预算的整套报表及其填列方法。与部门预算相关的预算管理制度及其改革，如集中收付的国库体制、政府财政收支分类与预算科目，以及作为部门预算与预算管理技术平台的政府财政管理信息系统（GFMS），在本书中也有详细的介绍和讨论。相信这些范围广泛的信息能够对正在或即将开展部门预算的各地财政预算部门，提供迄今为止最为全面、详细和及时的帮助。

第二类读者是高校和研究部门的财经类教师、学

员和科研人员。由于种种原因，这类读者中的相当一部分很可能对当前国内外的部门预算与预算改革的动态和基本理论，以及对诸如投入预算、产出预算、政府绩效计量、预算评估、总额财政制度等全新的预算理念和术语缺乏必要的了解。正如本书能使财政部门的工作人员能够从中获益一样，我深信自己在本书中所作的努力，也能给第二类读者提供帮助，使他们中的每个人都能从中“挑选”到自己需要的东西。

除了介绍性的内容外，本书也有相当一部分内容是探讨性的。在这部分内容中，我努力使自己站在一个较高的起点和广阔的视野上，看待最近15年来OECD国家的预算管理改革，看待中国预算管理系统存在的根本性缺陷，进而提出中国当前和未来预算管理改革所面临的核心课题。这方面的内容在本书的第9—12章中得到了较系统的阐述。

我要借此机会感谢对本书的写作提供过帮助的所有朋友，特别要感谢我的夫人俞晓静女士，正是她承担的几乎全部的家务劳动才使本书得以顺利完稿。我还要感谢本书的广大读者，你们的阅读正是对我的莫大支持，你们对本书提出的任何意见和建议都将受到珍视。



2001.9.7 于北京

# 部门预算与预算改革

## 目 录

写在前面的话 .....	1
<b>第1章 中国全面推行部门预算 .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 部门预算的含义与由来 .....</b>	<b>2</b>
1.1.1 一个部门一本预算	
1.1.2 部门预算的背景	
1.1.3 全国人大和国务院要求编报部门预算	
1.1.4 部门预算的法律依据	
1.1.5 编制部门预算是国际通行做法	
1.1.6 部门预算是预算管理改革的突破口	
<b>1.2 2000年开始编制部门预算 .....</b>	<b>14</b>
1.2.1 向全国人大报送部门预算	
1.2.2 预算编报的程序和时间表	
1.2.3 报表体系	
1.2.4 部门预算软件系统	
1.2.5 主要内容	
1.2.6 编制方法	

<b>1.3 2001 年的部门预算</b> .....	<b>23</b>
1.3.1 从 4 个部门增加到 26 个部门	
1.3.2 基本支出预算和项目支出预算	
1.3.3 按定员定额标准编制基本支出预算	
1.3.4 建立项目库和项目支出预算评价指标体系	
1.3.5 预算编报时间进一步提前	
<b>1.4 部门预算流程</b> .....	<b>26</b>
1.4.1 中央部门预算的总流程	
1.4.2 部门编报预算的流程	
1.4.3 审核和上报预算的流程	
1.4.4 批复预算的流程	
<b>1.5 部门预算在中央与地方全面展开</b> .....	<b>29</b>
1.5.1 近期地方的部门预算试点	
1.5.2 各地将全面实行部门预算	
1.5.3 各地区实施部门预算的背景	
<b>第 2 章 部门预算与传统预算的比较</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1 预算编报</b> .....	<b>34</b>
2.1.1 从一个主体到两个主体	
2.1.2 从自上而下到自下而上	
2.1.3 从脱节到衔接	
2.1.4 从对口管理到统一管理	
2.1.5 计算机网络申报和审核	
<b>2.2 信息与透明度</b> .....	<b>40</b>
2.2.1 预算和财务报表的细化	
2.2.2 信息从政府延伸到部门	
2.2.3 更科学细致的收支分类	
2.2.4 预算更具完整性	
<b>2.3 时间提前和范围的扩大</b> .....	<b>44</b>
2.3.1 预算编制时间提前	



- 2.3.2 预算批复的时间缩短
- 2.3.3 预算覆盖的范围扩大
- 2.4 从基数法到定员定额 ..... 47
  - 2.4.1 总量控制加基数法
  - 2.4.2 支出标准和定员定额
- 2.5 新的收支分类与预算科目 ..... 49
  - 2.5.1 传统分类不利于实施部门预算
  - 2.5.2 收支分类与预算科目改革
  - 2.5.3 新老科目的衔接

### 第3章 部门预算是预算管理的重大改革 ..... 54

- 3.1 预算编制与审核的细化 ..... 55
  - 3.1.1 现行预算编制过粗
  - 3.1.2 预算编制和审核得以细化
- 3.2 对支出管理的改进 ..... 57
  - 3.2.1 支出低效是中国财政管理中最突出的问题
  - 3.2.2 从收入管理到支出管理
  - 3.2.3 对纳税人负责
  - 3.2.4 部门预算与公共支出管理
  - 3.2.5 促进预算的及时批复
  - 3.2.6 推动相关的公共支出管理制度改革
- 3.3 促进公共财政制度建设和政治民主 ..... 65
  - 3.3.1 部门预算是对传统预算管理的革命
  - 3.3.2 预算管理与政治民主
  - 3.3.3 现代意义上的政府预算
  - 3.3.4 预算改革与财政制度整合: 美国的经历
  - 3.3.5 部门预算与中国公共财政制度的改造

<b>第4章 部门预算报表(上)</b> .....	<b>74</b>
4.1 预算01表—收支预算总表 .....	75
4.2 预算02表—收入预算总表(按单位) .....	76
4.3 预算03表—支出预算总表(按单位) .....	77
4.4 预算04表—支出预算总表(按科目) .....	77
4.5 预算05表—财政拨款支出预算总表 (按科目) .....	77
4.6 预算06表—收入预算表 .....	78
4.7 预算07表—支出预算表 .....	80
4.8 预算08表—人员经费支出预算表 .....	81
4.9 预算09表—公用经费支出预算表 .....	83
4.10 预算10表—行政事业专项支出预算表 .....	84
4.11 预算11表—基本建设支出预算表 .....	85
4.12 预算12表—其他生产建设性支出预算表 .....	86
4.13 预算13表—事业发展支出预算表 .....	87
4.14 预算14表—财政拨款支出预算表 .....	87
4.15 预算15表—预算外资金支出预算表 .....	89
4.16 预算16表—纳入预算管理的政府性 基金收支预算表 .....	89
4.17 预算17表——行政事业性收费、政府性基 金和其他预算外资金收入预算表 .....	90
4.18 预算18表—单位人员情况基本数字表 .....	90
4.19 部门预算的编码 .....	91
<b>第5章 部门预算报表(下)</b> .....	<b>115</b>
5.1 预算01表—收支预算总表 .....	116
5.2 预算02表—收入预算表 .....	117
5.3 预算03表—支出预算表 .....	119
5.4 预算04表—基本支出人员经费预算表 .....	121

5.5	预算 05 表—基本支出日常公用经费预算表	122
5.6	预算 06 表—行政事业性项目支出预算表	125
5.7	预算 07 表—基本建设项目支出预算表	126
5.8	预算 08 表—其他项目支出预算表	127
5.9	预算 09 表—财政拨款支出预算表	128
5.10	预算 10 表—预算外资金支出预算表	129
5.11	预算 11 表—预算外资金收入预算表	130
5.12	预算 12 表—纳入预算管理的政府性基金收支预算表	131
5.13	预算 13 表—政府采购预算表	132
5.14	预算 14 表—中央行政单位基础资料情况表	134
5.15	预算 15 表—中央事业单位基础资料情况表	135
5.16	2000—2002 年预算表新旧对照	135
第 6 章 基本支出预算和定员定额		155
6.1	一般支出预算	156
6.1.1	由来和含义	
6.1.2	范围和编制依据	
6.1.3	编报和管理要求	
6.2	定员定额标准	158
6.2.1	定员定额标准化管理的意义	
6.2.2	定员定额标准的制定	
6.2.3	定员定额标准的核定依据	
6.2.4	人员经费定额核定的内容	
6.2.5	公用经费定额核定的内容	
6.2.6	基本支出预算的定员计算办法	

<b>第7章 项目支出预算和项目申报</b> .....	171
<b>7.1 含义和范围</b> .....	172
7.1.1 为何需要编报项目支出预算	
7.1.2 编报范围和口径	
<b>7.2 项目支出预算管理办法</b> .....	176
7.2.1 总则	
7.2.2 前期准备	
7.2.3 申报审核	
7.2.4 组织实施	
7.2.5 监督检查	
7.2.6 项目库的建立与管理	
<b>7.3 项目支出预算报表</b> .....	182
7.3.1 项目投资计划表 (01 表)	
7.3.2 项目资金来源情况表 (02 表)	
7.3.3 行政事业单位大型修缮项目支出预算表 (03 表)	
7.3.4 行政事业单位大型购置项目支出预算表 (04 表)	
7.3.5 行政事业单位大型会议项目支出预算表 (05 表)	
7.3.6 行政事业单位其他专项业务项目支出预算表 (06 表)	
7.3.7 行政事业单位基本建设项目支出预算表 (07 表)	
7.3.8 行政事业单位其他生产建设性项目支出预算表 (08 表)	
7.3.9 行政事业单位事业发展项目支出预算表 (09 表)	
7.3.10 项目拨款计划表	
<b>7.4 项目申报文件范本</b> .....	189
7.4.1 项目支出预算总报告	
7.4.2 项目申请书	
7.4.3 可行性研究报告摘要书	
7.4.4 项目评估报告书	

第 8 章 政府收支分类与预算科目 .....	208
8.1 收支分类的意义 .....	209
8.1.1 收支分类与部门预算	
8.1.2 收支分类与政府财政统计	
8.1.3 收支分类与国库运作	
8.1.4 收支分类与政府财政信息	
8.1.5 收支分类与国际接轨	
8.1.6 收支分类与预算科目的关系	
8.2 收支分类的原则 .....	213
8.2.1 满足各类信息使用者的需要	
8.2.2 全面准确反映政府收支活动	
8.2.3 规范和细化分类	
8.2.4 与国际接轨	
8.3 国际货币基金组织的分类 .....	215
8.3.1 收支分类方法	
8.3.2 收入分类	
8.3.3 支出分类	
8.4 传统分类的缺陷和改革取向 .....	218
8.4.1 传统分类存在的问题	
8.4.2 改革的基本取向	
8.4.3 推动配套改革	
8.5 新的收支分类 .....	223
8.5.1 收入分类	
8.5.2 支出的部门分类	
8.5.3 支出的功能分类	
8.5.4 支出的经济分类	
8.6 新收支分类下的预算编制 .....	229
8.6.1 按功能分类下的项级科目编制预算	
8.6.2 预算编制分四个层次	

<b>第9章 中外部门预算比较</b> .....	233
<b>9.1 部门预算是国际通行做法</b> .....	234
9.1.1 部门预算的法理基础	
9.1.2 中外部门预算存在很大差异	
<b>9.2 美国的部门预算</b> .....	236
9.2.1 预算准备与呈递	
9.2.2 规划与规划账户	
9.2.3 预算报表	
9.2.4 各部门的预算准备	
9.2.5 A-11 通告	
9.2.6 州的部门预算	
<b>9.3 韩国的部门预算</b> .....	252
9.3.1 定员定额标准	
9.3.2 项目支出预算	
9.3.3 预算指南与准则	
<b>9.4 中国与 OECD 国家的部门预算比较</b> .....	254
9.4.1 预算编制	
9.4.2 信息的报告与披露	
9.4.3 预算运作的会计基础和财务管理	
9.4.4 预算准备	
9.4.5 技术支持	
<b>第10章 进一步改进部门预算</b> .....	263
<b>10.1 加快建立与实施国库集中收付制度</b> .....	265
10.1.1 分散收付国库制度的缺陷	
10.1.2 国库制度与预算管理	
10.1.3 改革思路和目标模式	
10.1.4 资金管理和支付方式的变化	
10.1.5 收付程序	

- 10.1.6 建立国库支付执行机构
- 10.1.7 改革日程表
- 10.1.8 国库体制改革的进展
- 10.1.9 与集中收付制度相关的改革
- 10.2 抓紧开发政府财政管理信息系统(GFMIS) ……282
  - 10.2.1 GFMIS 与预算管理
  - 10.2.2 什么是 GFMIS
  - 10.2.3 GFMIS 之体系结构
  - 10.2.4 GFMIS 的集成
  - 10.2.5 建立 GFMIS 的几个问题
- 10.3 改进政府收支分类 …… 294
  - 10.3.1 建立规范的政府收支分类
  - 10.3.2 政府交易与收支分类
  - 10.3.3 政府收支的三重分类
  - 10.3.4 政府收支分类的基本要求
  - 10.3.5 预算科目需要进一步改革
- 10.4 其他方面的配套改革 …… 300
  - 10.4.1 部门预算需要配套改革
  - 10.4.2 延长预算准备和审批时间
  - 10.4.3 加强清产核资工作
  - 10.4.4 改进政府会计
  - 10.4.5 加快政府采购的规范化和制度化建设
  - 10.4.6 政策早知道
  - 10.4.7 建立绩效评估与考核制度
  - 10.4.8 与零基预算相结合
  - 10.4.9 加快财政法制建设
  - 10.4.10 调整和加强组织机构
  - 10.4.11 加强部门间合作
  - 10.4.12 大胆实践勇于探索

<b>第11章 从投入预算到产出预算</b> .....	<b>314</b>
<b>11.1 预算改革的新理念</b> .....	<b>315</b>
11.1.1 促进良好的公共治理	
11.1.2 财政透明度	
11.1.3 重新分配资源	
11.1.4 预算应是未来导向的	
11.1.5 权责制政府会计	
11.1.6 绩效预算	
<b>11.2 投入预算</b> .....	<b>320</b>
11.2.1 什么是投入预算	
11.2.2 投入预算的特征和优点	
11.2.3 投入预算的缺陷	
<b>11.3 产出预算</b> .....	<b>324</b>
11.3.1 产出预算是绩效预算的现代形式	
11.3.2 产出预算的特征	
11.3.3 转向产出预算需要的条件	
<b>11.4 计量财政绩效</b> .....	<b>331</b>
11.4.1 绩效导向的公共管理	
11.4.2 绩效指标	
11.4.3 投入、产出与成果	
11.4.4 效益、效率与成本效益比	
<b>11.5 预算与绩效评估——澳大利亚的案例</b> .....	<b>339</b>
11.5.1 绩效评估的作用	
11.5.2 财政部在绩效评估中的角色	
11.5.3 评估程序	
11.5.4 绩效评估指标	
<b>11.6 启示和借鉴</b> .....	<b>345</b>
11.6.1 重视产出预算	
11.6.2 强调结果与预期的一致	
11.6.3 通过改进投入预算,改进绩效	



第 12 章 中国预算管理改革的核心课题 .....	350
12.1 预算改革的逻辑 .....	351
12.1.1 对预算改革的重视	
12.1.2 改进预算效率	
12.1.3 改革的核心课题	
12.1.4 预算效率与实现的条件	
12.2 建立总额财政制度 .....	358
12.2.1 财政压力与预算改革	
12.2.2 支出受收入驱动: 糟糕的办法	
12.2.3 软化的财政约束	
12.2.4 总额财政规范应具备的特征	
12.3 致力预算与政策的联结 .....	370
12.3.1 支出决策与政策目标的脱节	
12.3.2 实现三个层次上的联结	
12.4 努力降低机构的运作成本 .....	374
12.4.1 机构和服務的高成本	
12.4.2 部门预算框架有利于降低运作成本	
12.5 发展与完善政治民主 .....	375
12.5.1 政治民主与政府预算	
12.5.2 致力政治民主,改进预算效率	
附录: 河北省本级 2001 年的部门预算 .....	378
一、预算编制原则 .....	379
(一) 积极稳妥、收支平衡	
(二) 按顺序安排支出	
(三) 积极支持经济和社会发展	
(四) 分级负担	
(五) 采用科学方法编制预算	
(六) 勤俭办事业	