

部门预算 改革与实践

BUMEN YUSUAN GAIGE YU SHIJIAN

主编 胡幼桃

江西科学技术出版社

部门预算 改革与实践

BUMEN YUSUAN GAIGE YU SHIJIAN

主 编 胡幼桃

副主编 胡 强

编 委 朱 斌 聂和生 夏维红 吴彬洪
邓 忠 何光璞 钟志文 黄 平
周 骞 石慕松 黄荣辉 陈春辉

江西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

部门预算改革与实践/胡幼桃主编.—南昌:江西科学技术出版社, 2006. 2

ISBN 7-5390-2812-2

I. 部… II. 胡… 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(2006)第 006880 号

国际互联网(Internet)地址:

[HTTP://WWW.NCU.EDU.CN](http://www.ncu.edu.cn);800/

选题序号:KX2005169

赣科版图书代码:06006-101

部门预算改革与实践

胡幼桃主编

出版 发行	江西科学技术出版社
社址	南昌市蓼洲街2号附1号 邮编:330009 电话:(0791)6623341 6610326(传真)
印刷	江西博苑印务有限公司
经销	各地新华书店
开本	850mm×1168mm 1/32
字数	401千字
印张	15.5
印数	5000册
版次	2006年3月第1版 2006年3月第1次印刷
书号	ISBN 7-5390-2812-2/F·157
定价	50.00元

(赣科版图书凡属印装错误,可向出版社发行部或承印厂调换)

前 言

对政府部门经费实行部门预算管理,是早已被实行了市场经济的国家所证明了的一种行之有效的预算制度。党的十五届六中全会《关于加强和改进党的作风建设的决定》明确提出:“推进和完善部门预算、国库集中收付、政府采购、招投标等制度”,这就要求我们的预算管理制度必须依法行政、规范和透明。这样做,不仅是建立健全社会主义公共财政体制的客观要求,也是促进市场经济加快发展和建设法制化国家的必然要求。

2000年以来,按照中央的部署和要求,在省委、省政府的正确领导下,我省不断深入推进部门预算改革,目前省级所有行政事业单位已全面推行部门预算,市县也不断扩大部门预算编制范围,预算编制的科学性、规范性逐步提高,全省自上而下的部门预算编制体系已初步建立,这对构建公共财政框架,提高财政保障能力,促进依法行政、依法理财,加强党风廉政建设等都发挥了积极作用。

为客观总结我省五年来部门预算改革的成效和经验,进一步深化和推动今后的部门预算改革,我们组织编写了本书。全书共分理论篇、实践篇、经验篇三部分。理论篇概述了部门预算的理论基础以及我省部门预算改革的实践和成效,实践篇详细阐述了部门预算编制各个环节的程序、内容、方法和政策要求等,经验篇分别介绍了我省各设区市和部分县(市、区)推行部门预算改革的成效、经验和体会。此书的出版发行,对各地、各部门不断深入推进部门预算改革,对各级财政干部和行政事业单位预算编制人员学习和掌握部门预算知识,提高部门预算编制水平都有较好的指导

2 前 言

作用。

在本书的编写出版过程中,得到了江西博苑文化传播有限责任公司和各设区市及有关县(市、区)财政局等单位的大力支持,在此表示感谢。

编 者

2005 年 12 月

目 录

理 论 篇

第一章 总论

第一节	部门预算改革的背景	(3)
第二节	部门预算的概念	(11)
第三节	部门预算改革的必要性、指导思想和基本原则	(14)
第四节	部门预算编报的原则和基本程序	(16)
第五节	部门预算改革的目标和实践	(23)
第六节	省级部门预算改革的成效	(29)

实 践 篇

第二章 收入预算的编制

第一节	收入预算编制的程序和要求	(39)
第二节	收入预算的编制内容	(41)
第三节	财政拨款收入预算的编制	(45)
第四节	预算外资金收入和其他收入的编制	(47)

第三章 基本支出预算的编制

第一节	编制基本支出预算的总体思路 and 原则	(50)
第二节	基本支出的内容	(52)

2 部门预算改革与实践

第三节	公用经费预算定额标准的制定	(57)
-----	---------------------	------

第四节	基本支出预算的编制和审核	(64)
-----	--------------------	------

第四章 项目支出预算的编制

第一节	概 述	(67)
-----	-----------	------

第二节	项目支出预算的申报与评估	(71)
-----	--------------------	------

第三节	项目库管理	(78)
-----	-------------	------

第四节	项目支出预算的编制方法	(81)
-----	-------------------	------

第五节	项目支出的绩效评价	(84)
-----	-----------------	------

第五章 政府采购预算的编制

第一节	概 述	(91)
-----	-----------	------

第二节	政府采购预算的编制方法	(105)
-----	-------------------	-------

第六章 部门预算报表

第一节	部门预算报表体系的设计	(107)
-----	-------------------	-------

第二节	省级部门预算报表的填报方法	(114)
-----	---------------------	-------

第三节	省级部门预算报表数据勾稽关系	(131)
-----	----------------------	-------

第七章 部门预算编制软件操作

第一节	系统安装	(170)
-----	------------	-------

第二节	业务概述	(181)
-----	------------	-------

第三节	系统应用	(186)
-----	------------	-------

第四节	报表录入	(194)
-----	------------	-------

第五节	编审处理	(221)
-----	------------	-------

第六节	数据传送	(225)
-----	------------	-------

第七节	系统维护	(235)
-----	------------	-------

第八节	报表查询	(242)
-----	------------	-------

第九节 系统帮助	(246)
第十节 操作中的疑难解答	(250)

经验篇

第八章 部门预算管理经验总结

南昌市部门预算编制的做法与建议	(255)
景德镇市部门预算改革情况及存在的问题	(266)
萍乡市推行部门预算改革的基本情况	(270)
九江市部门预算改革正在稳步推进	(274)
新余市部门预算编制实践与探索	(280)
鹰潭市部门预算改革情况的汇报	(286)
改革中不断深化 实践中不断完善	
——赣州市本级部门预算改革的做法与思考	(292)
宜春市推行部门预算改革的实践与思考	(303)
上饶市部门预算试点改革的情况和体会	(310)
更新理念 开拓创新 努力推进部门预算改革	(317)
推进部门预算改革 不断提高财政管理水平	(326)
推进预算编制改革 积极实施部门预算	(333)
积极探索 主动实践 全面推行部门预算	(337)
关于推行部门预算改革的做法及体会	(342)
峡江县部门预算改革的主要经验和做法	(349)
加强财政收支管理 推进财政预算改革	(356)
深化预算编制改革 构建公共财政框架	(359)
推行部门预算 构建新型预算管理体系	(364)
求真务实 稳步推进部门预算改革工作	(370)
节约资金上千万 理财水平上台阶	(375)

附 录

- 江西省财政厅关于编制 2006 年部门预算的通知
(赣财预[2005]94 号)..... (383)
- 江西省财政厅关于印发《省级行政事业单位基本支出
预算管理试行办法》的通知(赣财预[2002]65 号) (390)
- 江西省财政厅关于印发《省级行政事业单位项目支出
预算管理试行办法》的通知(赣财预[2002]66 号) (395)
- 江西省财政厅 人民银行南昌市中心支行关于转发《财
政部 中国人民银行关于公安等部门收费收入纳入预算
管理的通知》的通知(赣财预[2002]21 号) (401)
- 江西省财政厅 人民银行南昌中心支行关于公安等部门
收费收入纳入预算管理的补充通知
(赣财预[2002]38 号)..... (405)
- 江西省财政厅 人民银行南昌中心支行关于转发《财
政部 中国人民银行关于将部分行政事业性收费纳入
预算管理的通知》的通知(赣财预[2002]131 号)..... (407)
- 江西省财政厅 中国人民银行南昌中心支行关于转发
《财政部 中国人民银行关于将部分行政事业性收费纳入
预算管理的通知》的通知(赣财预[2003]125 号)..... (422)
- 江西省财政厅关于转发《财政部关于发布全国政府性
基金项目目录的通知》的通知(赣财综[2004]14 号) ... (432)
- 江西省财政厅关于调整省直单位行政事业性收费收入
和预算外资金省政府调剂比例的通知
(赣财预[2004]49 号)..... (438)
- 江西省财政厅、江西省发展和改革委员会关于转发《财
政部 国家发展改革委关于公布取消 103 项行政审批
等收费项目的通知》的通知(赣财综[2005]3 号)..... (439)

江西省人民政府关于印发江西省省本级 2006 年政府 采购目录的通知(赣府字[2005]46 号).....	(447)
江西省财政厅关于印发《江西省省级项目支出绩效 考评管理办法(试行)》的通知 (赣财预[2005]197 号)	(450)
省级项目支出申报文本	(468)

理论篇

第一章 总 论

第一节 部门预算改革的背景

我国的预算管理改革有着深刻的历史背景和现实背景。我国是发展中国家,与发达国家相比,无论是在政治体制还是在经济体制上都有很大的区别,在财政管理体制上区别也很大。随着我国社会主义市场经济体制的建立,传统的政府预算管理制度越来越不适应社会主义市场经济体制的发展要求,尤其是我国加入 WTO 后,对传统的预算管理方式提出了新的挑战,政府财政的供给范围需要调整,政府财政的管理方式需要完善。党中央、国务院已经认识到预算管理改革的紧迫性,人大和审计部门也对预算编制改革提出了具体的要求。1994 年分税制以来,我国已逐步理顺了中央与地方各级政府之间的关系,初步形成了财政收入稳定增长的机制,预算管理改革前的一些准备工作已基本完成。

一、预算编制制度改革势在必行

传统的预算管理制度是计划经济的产物,它在一定的历史时期发挥了积极的作用。但是,随着社会主义市场经济体制的发展和公共财政体制的建立,传统的预算管理制度越来越不适应市场经济发展,其弊端也越来越明显,主要有:

(一)预算编制的范围太窄,涵盖的内容不完整

财政预算是对政府一个预算年度内的公共收支活动做出的预

先安排,预算编制应反映政府的资金收支活动,即预算收入应包括政府的全部资金,反映政府收入的资金来源和数量,预算支出应包括政府的全部支出,反映政府支出的用途、方向和数量。国外普遍将预算的完整性作为政府理财的一条重要原则,预算的完整性是指预算编制必须全面贯彻落实国家的方针政策,必须全面系统地涵盖政府的各项收支活动,包括预算政策和收支项目两个方面,并且在支出预算的安排上要完整执行国家的方针政策,不能肢解政策,既不能“越位”,也不能“缺位”。

预算政策的完整性表现在两方面:一是预算编制政策的完整性。国外一般是按部门编制预算,每个部门不论是基本支出还是专项经费都反映在一个预算本子上。我国预算编制是按部门和按功能交叉进行的,各部门的预算按功能由财政部门内设职能机构和具有预算分配权的主管部门管理,各职能机构的分散管理破坏了预算的完整性。如基本建设资金由发改委负责;技术改造资金由经贸委负责;科技三项经费由科技部门负责等;各主管部门也预留了大量的待分配资金。这种预算编制方式不仅使预算失去了法律约束和严肃性,而且弱化了财政的分配职能,难于有效地优化财力资源。二是表现在财政支出的合理性上。长期以来,政府一方面包揽过多,没有按照市场经济规则和公共财政的要求逐步退出竞争性、经营性领域,仍担负了一些不应负担的开支,财政负担过重,且支出效果不理想。另一方面应由政府管的事情又没有管好,如在一些地方还存在欠发机关事业单位人员工资情况,社会保障制度也尚未完全建立等。

预算收支的完整性要求实行包含预算内外资金在内的综合财政预算。凡是依据国家有关的行政法规、资产所有权或提供服务,由政府部门向企业和个人征收的各项收入,均应作为财政资金。政府各项支出的用途和数额,均应由财政部门统筹安排,纳入国家预算统一管理。财政部门作为政府的理财机构,对一切以政府为

主体的资金收支活动,应予以全面反映,不应在政府预算范围之外存在任何以政府为主体的资金收支行为。我国传统的预算编制仅限于预算内资金,单位的预算外资金、政府性基金以及组织的其他收入,基本上是由单位自主安排使用。这种预算编制方式涵盖面窄,造成预算外资金规模庞大,财政难于实行有效的监督,列收列支现象严重,冲击正常预算收支安排等不良影响,并且也容易滋生腐败,既不符合预算统一的原则,也不利于强化预算的管理。

(二)预算编制较粗放,内容不细化

预算编制内容细化,不仅是加强预算管理的要求,也是《预算法》的明确要求。《预算法》在第四、第五条中分别规定“中央政府预算由中央各部门预算组成”、“地方各级政府预算由本级各部门预算(含直属单位)组成”。在传统的预算编制制度下,存在一些与《预算法》要求不相适应的问题,主要有:一是预算资金在年度开始执行时没有全部安排到部门和具体的项目,财政部门对各项支出预算的管理大部分是采取切块归口的管理方式,主管部门不能提供较为详细的年度收支计划,财政部门只能将一个部门总的预算批复给主管部门,主管部门实际上成为一个“小财政”。二是预算单位的人员经费、公用经费难于准确的计算,也没有科学的编制依据,各部门单位之间的基本支出相差较大,单位之间贫富不均的现象比较严重。三是各部门单位的专项经费安排论证不充分,项目漏报较多,项目内容安排也不具体,不细化,预算留有硬口子,造成财政对预算收支总体控制力度较差。

从国外发达国家的预算编制来看,预算编制的内容是非常细的,法国政府预算的类级科目有 1100 多条;美国联邦政府每年提交国会审议的年度预算及相关材料多达 8000 页;日本的预算细化程度也是相当高的,在政府预算及相关资料中,每个用款单位的每一项用款额都是一目了然。预算编制细化不仅有利于提高预算透明度,便于预算的执行,更有利于人大的审查、批准预算和实施预

算监督。

(三)预算编制较简单,方法不科学

目前通行的预算编制方法有两种:零基预算法和基数预算法。零基预算法是在编制预算过程中,不依据上年情况和预算基数,而是参照计划年度影响因素来确定支出项目及其数额。这种方法兼顾了各预算部门的实际需求和本年度变化因素,因而被国外许多国家采用。基数预算法是在上年预算基数的基础上,考虑计划年度的新增支出因素来确定预算数额。

我国传统的预算编制采用的是“基数加增长”的编制方法。在收入预算方面,强调收入增长与国内生产总值增长相适应,主要是根据税收指标确定收入预算;在支出预算方面,往往是以上年实际支出数据为基础,并考虑下年度国民经济和社会发展规划、财政收入状况和影响支出的各种因素,对不同的支出确定一个增长比例,进而确定其预算。这种方法虽然比较简单但往往不能客观反映各预算部门和单位的现实需要,而且“基数”往往变成了常数,实际上只增不减。多年采用“基数法”编制预算,是一种基数加增长,使本年度核定的支出预算与实际情况相差较大,一方面固化了财政资金在部门之间的分配格局,确认了不合理支出的“合理性”,造成并延续了部门、单位之间的分配不公;另一方面,使一些支出项目的规模超常扩张,造成财政资源的大量浪费,而另一些需要国家大力扶持的社会事业却经费不足,加剧了资金供求矛盾,制约了经济结构和社会事业发展布局的调整。

(四)预算编制时间短,程序不规范

充足的预算编制时间是保证预算编制质量的重要条件。国际上无论是发达国家还是发展中国家,预算草案的编制时间一般是比较长的。如美国联邦的预算编制是从上年的3月开始,到次年的1月底结束,历时11个月;法国的预算编制从上年12月开始,到次年的12月底,历时一年;巴西提前10至12个月着手准备和

编制下一财政年度的预算。

我国财政年度是采用公历制,即从每年的1月1日起到同年的12月31日止。在传统的预算编制制度下,正式编制预算是从每年11月份开始,加上测算收支指标的一两个月时间,整个预算编制的时间一般不会超过四五个月。由于预算编制的时间较短,许多基础性工作难于完成,一些政策性、技术性工作很难做到细化。这种短时间编制出来的预算存在许多的不足:一是单位各项收支容易脱离实际,产生虚假数字;二是由于时间仓促,主管部门和财政部门采取层层代编的方式形成预算,预算的科学性、准确性都受到影响。

(五)预算执行随意性大,约束力不强

在我国传统的预算管理制度下,预算执行的随意性大,约束力不强,主要表现在:一是预算执行存在“法律真空期”。我国的预算草案要经各级人大审批后才能作为法律文件正式生效,而我国各级人大都是预算年度开始后召开的,这就意味着有一段时间各级部门单位预算执行没有法律依据,出现预算执行中的“法律真空期”,在制度上为随意追加支出提供了可乘之机,在一定程度上削弱了年度预算作为法律文件的严肃性。二是预算下达较晚,结转过多。因年初预算编制较粗,内容不细化,大多数支出均未细化到具体的单位和项目,造成下达较晚、执行较慢,大量专项资金集中在第四季度突击拨付,一方面财政收支矛盾突出,资金调度紧张;另一方面当年部门和单位应该做的事情没法完成,大量资金结转到下年,历年结存资金越来越大。三是国库管理制度不完善。传统的国库管理制度是以设立多重账户为基础的分散收付制度,这种制度存在很多的不足:一是重复和分散设置账户,导致财政资金分布分散;二是大量资金经常滞留在预算单位,影响了财政资金的使用效益;三是部门单位截留、挤占、挪用财政资金的现象时有发生,财政资金使用监督机制弱化;四是预算调整频繁。由于预算编