

# 部门预算：预算编制行为逐步规范

从2000年开始试编部门预算至今，中央部门预算改革已走过了四年历程。四年来，按照财政部预算改革领导小组办公室制定的《预算改革工作总体规划》，财政部预算司与部内各部门管理司密切合作，集中力量，精心组织，周密安排，踏实工作，不断总结改革经验，逐步完善部门预算改革方案，取得了显著成效。

**初步实现了“一个部门一本预算”的目标，进一步明确了部门预算的主体。**传统的预预算编制方法是财政支出按功能划分成若干类，各部门分别按功能分类申报预算，各类经费的预算编制程序和编报途径各不相同，不可避免地出现编报时间不统一、编报内容和形式不规范。在预算管理方式上，预算司按照功能分类将预算指标分配到各业务司，各业务司再进行二次分配，将预算指标下达到中央各预算单位。实行部门预算改革，促进了预算管理方式和预算观念的转变，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得到反映，保证了部门预算的统一性和完整性，明确了中央各单位作为部门预算编制主体的地位，增强了各单位认真编制预算的自觉性。同时，在预算管理方式上各负其责，预算司主要负责预算统一平衡，各部门管理司具体负责审核分管部门的预算，进一步规范了预算编制行为，增强了预算编制的公开性和透明度，提高了财政资金使用效益。

**改变传统的预算编制方法，按照基本支出预算和项目支出预算编制部门预算。**传统的预算编制方法是“基数+增长”，这种方法在当时的历史条件下有其存在的必然性和合理性，但随着社会主义市场经济的发展和政府职能的转变，基数产生的初始条件和确定基数的客观依据已发生了很大的变化。因此，在2001年，选择国家计委、农业部、公安部、科技部等10个部门进行基本支出和项目支出预算编制试点，试行定员定额和项目库的方法编制部门预算，2002年又扩大到所有行政单位和部分比照国家公务员制度管理的国务院直属事业单位，共计有102个部门。经费范围包括行政管理费、公检法支出和部分事业费。试点单位根据《中央部门基本支出预算管理暂行办法》的规定和定员定额标准编制本部门的基本支出预算。行政管理费、公检法支出和外交外事支出中的项目支出按照《中央部门项目支出预算管理暂行办法》的规定进行项目支出预算改革试点，编制本部门的项目支出预算。

**延长预算编制时间，规范预算编制程序。**1999年度以前，中央各部门编制当年预算一般从上年11月份开始，

编制时间为2个半月。2000年部门预算编制提前到上年9月份进行，预算编制时间为4个月，2001年和2002年又在此基础上继续提前，从上年7月份开始着手编制，预算编制时间为6个月。同时，逐步规范部门预算编制程序，严格按照“两上”和“两下”的预算编制规程办事。5月上旬至7月上旬为预算编制准备阶段，主要是预计下一年度预算收支，提出年度中央部门预算框架，下达年度中央预算编制通知。7月上旬至9月下旬为“一上”阶段，主要是各单位根据中央预算编制通知精神编制本单位的部门预算，预算司会同各部门管理司对各单位的部门预算进行审核。11月下旬开始“一下”阶段，主要是财政部向各单位下达预算指标控制数。下达后至12月上旬为“二上”阶段，主要是各单位根据财政部下达的预算指标控制数，调整其部门预算，将其细化落实到所属各个预算单位，并上报财政部。3月中旬至4月中旬为“二下”阶段，主要是财政部按照《预算法》的有关规定，完成对中央各单位部门预算的批复工作。

**逐年细化部门预算编制。**2000年开始试行部门预算时，只是将部门的各项功能预算指标简单归并到一本预算中，预算分配仍采用“基数法”。2001年部分单位初步尝试改变按照基数分配预算的方法，按照基本支出预算和项目支出预算编制部门预算，预算得到细化。为了适应预算编制改革的需要，2002年预算司对目级预算支出科目进行调整，将原一般预算支出中的12个目级科目修改、扩充并细化为44个目级科目，中央各单位按照细化的预算科目编制本部门的基本支出，预算编制进一步细化。

**自觉接受全国人大及其常委会对预算的审查监督，进一步规范向全国人大报送预算的格式和内容，逐步扩大报送预算单位的范围。**实行部门预算以后，中央预算的公开性和透明度增大，有利于全国人大及其常委会审查批准中央预算(草案)、监督中央预算执行，增强中央预算的严肃性和约束力。根据全国人大的要求，2000年向全国人大报送了教育部等4个单位的部门预算，2001年和2002年向全国人大报送了国务院26个组成单位的部门预算。预算报送内容逐年细化，编制格式逐年规范，编报质量逐年提高，得到国务院和全国人大的好评。

**积极推动地方部门预算编制改革。**预算司在总结各地经验的基础上，进一步推动地方加快部门预算改革。2002年全国各省本级和计划单列市全面实行部门预算，部分地市县也开始试行部门预算编制方法。

(财政部预算司供稿)