

2015年会计人员继续教育

## 预算和专项资金管理 工作实务

2015年5月

## 第一部分 预算管理工作

新预算法实施后涉及预算管理工作和政策变化  
十个方面：

- |             |               |
|-------------|---------------|
| 1. 预算编制     | 6. 债务管理       |
| 2. 预算执行     | 7. 完善转移支付制度   |
| 3. 改进预算控制方式 | 8. 预决算公开      |
| 4. 结余结转资金管理 | 9. 责任追究       |
| 5. 决算编报     | 10. 工作中需注意的问题 |

## 主要内容

新预算法实施后涉及预算管理工作和政策变化  
三个层次：

- （一）新预算法要求
- （二）省级、校级实践及不足（重点）
- （三）应对方法及政策措施（重点）

## 一、关于预算编制问题

### （一）提高预算编制的完整性

- 1. 政府的全部收入和支出都应当纳入预算。

如何理解政府的收入和支出？

政府的收入：两大项

税收收入、非税收入

政府支出：支出功能科目、经济科目

### • 2. 政府预算包括四本预算：

- **一般公共预算**是对以税收为主体的财政收入，安排用于保障和改善民生、推动经济社会发展、维护国家安全、维持国家机构正常运转等方面的收支预算。
- **政府性基金预算**是对依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金，专项用于特定公共事业发展的收支预算。

- **国有资本经营预算**是对国有资本收益作出支出安排的收支预算。

- **社会保险基金预算**是对社会保险缴款、一般公共预算安排和其他方式筹集的资金，专项用于社会保险的收支预算。

### • 3. 四本预算之间的关系

- 一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。

- 加大政府性基金预算与一般公共预算的统筹力度。

- 从2015年1月1日起，将政府性基金预算中用于提供基本公共服务以及主要用于人员和机构运转等方面的项目收支转列一般公共预算，具体包括地方教育附加、文化事业建设费、残疾人就业保障金、从地方土地出让收益计提的农田水利建设和教育资金等11项基金。

- 完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政的比例。**2020年提高到30%**，更多用于保障和改善民生。

- 加强国有资本经营预算支出与一般公共预算支出的统筹使用。国有资本经营预算支出范围除调入一般公共预算和补充社保基金外，限定用于解决国有企业历史遗留问题及相关改革成本支出、对国有企业的资本金注入及国有企业政策性补贴等方面。

### • （二）提高预算编制的科学性

- 第32条 各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和**跨年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测**，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制。

### • （三）提高预算编制的细化性

- 第46条 报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案应当细化。本级一般公共预算支出，**按其功能分类应当编列到项；按其经济性质分类，基本支出应当编列到款**。本级政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算支出，按其功能分类应当编列到项。

### • 省级的实践和不足：

- 预算编制的完整性、科学性、细化性离预算法的要求还有较大的差距。
- 如在完整性方面：省级部分专项资金在年初预算未细化到具体项目和经济科目；
- 又如在预算编制依据方面，与年度经济发展目标衔接不够，也不需要参考上年度有关支出的绩效评价结果。

### • 应对方法及政策措施:

- 一是建立全口径预算编报体系，细化预算编制，部门预算细化编制到具体执行单位和项目，转移支付细分到具体地区和项目，提高年初预算到位率。
- 二是实施项目库管理，提前一年或更早做好下一年度及以后年度项目储备，再按照入库项目排序情况，结合财力条件，从项目库中择优编制项目预算。

- 三是推进零基预算改革。改变过去“基数加增长”传统预算编制方式，实行逐项审核当年各项费用的内容及其标准的预算编制方式，提高预算编制的科学性。

- 《广东省省级财政零基预算改革方案》
- 2015年6个部门
- 2016年18个部门
- 2018年全面实行零基预算

### • 校级预算编制:

- 一是可全面实行零基预算;
- 二是每年度(或一定周期)对校级有关经济政策或收入分配政策进行统计分析,适时做出调整。
- 三是提前做好项目库储备工作。

## 二、关于预算执行问题

### • (一) 硬化预算约束

- 第13条 经人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据,未列入预算的不得支出。
- 第63条 各部门、各单位应当加强对预算收入和管理,不得截留或者动用应当上缴的预算收入,不得擅自改变预算支出的用途。

- 第72条 各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。严格控制不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金的调剂,确需调剂使用的,按照国务院财政部门的规定办理。

### • (二) 提高预算执行效率

- 第52条 中央对地方的一般性转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后三十日内正式下达。中央对地方的专项转移支付应当在全国人民代表大会批准预算后九十日内正式下达。
- 县级以上地方各级预算安排对下级政府的一般性转移支付和专项转移支付,应当分别在本级人民代表大会批准预算后的三十日和六十日内正式下达。

### • （三）规范预算调整

- 第13条 经人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。
- 第68条 在预算执行中，各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施，也不制定减少财政收入的政策和措施；必须作出并需要进行预算调整的，应当在预算调整方案中作出安排。

### • 我省的实践和不足：

- 1. 存在年中预算随意追加、变更频繁的问题。
- 2. 新预算法实施前，没有对预算下达时间作出严格规定。
- 3. 预算支出进度不均衡问题突出。
- 4. 擅自改变预算支出的用途。

### • 应对方法及政策措施：

- 一是提高预算执行的时效性。严格按照规定下达和使用资金。
- 二是硬化预算约束，严格执行经人大批准的年度预算计划。
- 三是严格按照法律法规履行预算调整报批手续，严格控制不同预算科目、预算级次或项目间预算资金的调剂。

- 四是加强资金运行监控。对因特殊原因无法使用的资金以及预计年底可能形成较多结转或结余资金的，及时调整用于其他急需或有条件实施的项目。

### • 学校预算执行注意的问题：

- 1. 人员、公用经费要全部执行完毕。
- 2. 加强创新强校工程等资金使用监控，及时统筹安排。
- 3. 从年初开始抓预算执行，避免年底突击花钱。

## 三、关于改进预算控制方式问题

- （一）建立跨年度预算平衡机制（第12条）
- （二）各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金，用于弥补以后年度预算资金的不足。（第41条）

#### • 我省的实践和不足：

- 新预算法实施前，重点考虑的是收支平衡和控制赤字规模，偏重收入管理和当期管理。

#### • 应对方法及政策措施：

- 一是改进年度预算控制方式。
- 二是建立跨年度预算平衡机制。
- 三是实行中期财政规划管理。建立预算支出中期规划与省级财政专项资金项目库的对接机制，实现年度间项目资金的滚动管理、预算收支的综合平衡。

#### • 对省直部门来讲，如何编制中期财政规划？

- 统筹当前长远    坚持问题导向
- 实施滚动调整    强化约束机制

- 《2012-2015年省级财政教育投入和项目安排》一揽子计划的编制过程
- 《广东省关于编制中期财政规划的实施意见》

#### 四、关于加强结余结转资金管理问题

##### • 新预算法要求

- 第42条 各级政府上一年预算的结转资金，应当在下一年度用于结转项目的支出；连续两年未用完的结转资金，应当作为结余资金管理。
- 第66条 各级一般公共预算的结余资金，应当补充预算稳定调节基金。

#### • 相关财政政策措施

- 一是一般公共预算结转结余资金结转两年以上的，应当作为结余资金管理，收回本级财政统筹使用，用于补充预算稳定调节基金，统筹用于以后年度预算编制。
- 二是收回资金需要继续实施的，应作为新的预算项目管理，按照部门预算管理程序重新申请和安排。

#### 五、关于决算编报问题

##### • 新预算法要求

- 第77条 县级以上地方各级政府财政部门编制本级决算草案，**经本级政府审计部门审计后**，报本级政府审定，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。
- 第78条 省、自治区、直辖市政府财政部门应当在本级人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准本级决算草案的**三十日前**，将上一年度本级决算草案提交本级人民代表大会有关专门委员会进行初步审查。

### • 相关财政政策措施

- 一是确保决算草案收支真实、数据准确、内容完整，与预算对应。
- 二是做好决算草案送本机政府审计部门审计的衔接工作。

## 六、关于预决算公开问题

### • （一）政府预决算公开

- 第14条 经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开，并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。

### • （二）部门预决算、政府采购情况公开

- 第14条 经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表，应当在**批复后二十日内**由各部门向社会公开，并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。
- 各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开。

### • （三）审计结果公开

- 第89条 对预算执行和其他财政收支的审计工作报告应当向社会公开。

### • 我省的实践和不足：

- 印发《广东省关于全面推进预算公开工作的意见》《广东省财政专项资金信息公开办法》等，及时公开省级财政总预决算，并通过省级财政专项资金管理平台向社会公开专项资金信息。

### • 我省的实践和不足：

- 按统一公开时间、公开内容、公开程序和格式等“三个”统一的原则，进一步规范省直部门预决算和“三公”经费公开。
- 推动和规范高校预算公开；广州市等市进行了多方面推进预算公开工作探索。

### • 相关财政政策措施

- 一是进一步扩大公开范围。包括预算收支安排、预算执行、决算等全过程信息，以及依法合规的收费、政府采购、基建支出等项目信息。
- 二是落实预算公开时限。

### • 相关财政政策措施

- 三是突出公开重点，完备公开信息。加大对政府预决算、部门预决算、“三公”经费、专项转移支付、基层民生支出、地方政府债务、政府采购项目信息、预算绩效信息社会各界较为关注内容的公开。
- 四是加强督促检查。进一步完善公开制度，规范公开程序和要求，强化公开考核。

### • 学校预决算公开需要注意的问题：

- 1. 有关预算收入和支出项目的说明。
  - 2. 财政拨款“三公经费”的编制和公开问题。
  - 3. 加大公开力度，实行“阳光财务”。
- [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_1751/201311/159256.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1751/201311/159256.html)

## 七、其他工作中需注意的问题

- 政府采购预算编制和执行
- 国库集中支付业务
- 财政专户资金管理问题

## 第二部分 专项资金管理工作

### 一、概述

#### (一) 基本概念

- **部门预算：**就是一个部门一本预算。部门预算是由政府各部门编制，经财政部门审核后报同级人民代表大会审议通过的反映部门所有收入和支出的预算。

- **专项资金：**指通过财政预算内资金（含纳入预算管理的政府性基金）安排的，除人员经费、日常公用经费以外，为完成特定工作任务或实现某一项事业发展目标，具有专门用途和绩效目标的财政资金。



- **转移支付**：指以各级政府之间以及辖区之间所存在的财政能力差异为基础，以实现公共服务均等化为主旨而实行的一种财政资金或财政平衡制度。目的是实现社会公平，即上级政府利用转移支付制度的调节，使辖区内和辖区间的公共服务和财政能力趋于均等。

包括一般性转移支付和专项转移支付。

（二）近年来财政教育投入的主要方面：

- 逐步实施农村和城市免费义务教育
- 逐步建立从学前教育到研究生各级教育层次的学生资助和奖励体系
- 逐步扩大中等职业教育免学费政策范围
- 实施学前教育三年行动计划
- 全面清理化解农村义务教育债务
- 实施中小学校舍安全工程

- 普及高中阶段教育学校建设
- 以国家示范校和实训基地建设为抓手推动职业教育发展壮大
- 基础教育创强、争先奖补
- 大力推进高水平大学建设（“985工程”和“211工程”）
- 本科院校质量水平提升、高校创新强校工程、强师工程
- 积极推动高校化债和发展建设等等

## 二、财政专项资金管理改革主要内容

**2013年以前：专项资金管理存在什么问题？**

- 1. 专项转移支付过多过散，资金难以形成合力
- 2. 资金安排不公开不透明，容易导致权力寻租和产生腐败，地方和基层“跑部向钱”
- 3. 资金安排流程不规范。
- 4. 资金重申报，轻管理，使用效益不高。

- **2013年底出台省级财政专项资金管理办法，改进了什么？**

（一）建立健全专项资金管理制度

- **修订全省制度**：《广东省省级财政专项资金管理办法》出台
- **“一项资金一项制度”**：明确各专项资金的绩效目标、使用范围、管理职责、执行期限、分配办法、分配方式、审批程序和监督评价、责任追究等。

• **专项资金资金管理遵循“六要”原则：**

- 项目要公开
- 申报要公平
- 审批要制衡
- 去向要审计
- 绩效要评估
- 考核要问责



#### 出台配套制度：

- 《广东省省级财政专项资金目录管理办法》
- 《广东省省级财政资金项目库管理办法》
- 《广东省省级财政资金竞争性分配管理办法》
- 《广东省省级财政专项资金联席审批办法》
- 《省级财政到期资金使用绩效评价暂行办法》
- 《广东省省级财政专项资金信息公开办法》

#### （二）全程公开：专项资金信息实行“八个公开”

- 专项资金的管理办法
- 申报指南
- 申报情况
- 分配方式和分配程序
- 分配结果
- 绩效评价
- 监督检查和审计结果
- 接受和处理投诉情况等信息

#### （三）逐步推进项目库管理

- 项目库是对申请使用专项资金项目进行收集储存、分类筛选、评审论证、排序择优和预算编制的数据库。
- 执行期限在3年以上（含3年），可滚动实施或分期实施的专项资金逐步实行项目库管理，与“一上”预算同步编列项目滚动预算。

#### （四）管理信息化

- 省级财政专项资金管理平台
- 省政府投资项目资金管理系统
- 绩效评价管理信息系统

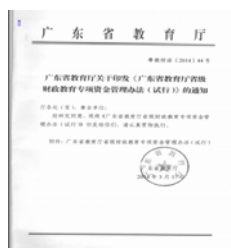
#### （五）强化绩效评价和审计

- 财政部门每年开展专项资金监督检查，重点检查范围达到当年专项资金总额的10%以上
- 审计部门独立进行审计监督，重点审计范围达到当年专项资金总额的10%以上

#### （五）强化绩效评价和审计

- 组织专项资金绩效考评（评价）：
  - 跨年度支出项目，每个预算年度结束1个月内，资金使用单位进行中期绩效评价；
  - 专项资金支出完成的项目，按规定进行由省级主管部门组织绩效自评；财政部门对1亿元以上或单个项目500万元以上的专项资金进行重点评价或者委托第三方机构实施独立评价；
  - 到期需继续安排的专项资金，绩效评价结果达到优良等次方可按程序申报

省教育厅落实情况：印发《广东省教育厅财政专项资金管理办法》（试行）



- **2014年实施新管理办法后，还有什么问题需进一步改进？**
- 1. 专项资金支出进度不均衡
- 2. 资金结余结转过多
- 3. 审批程序较为复杂，流程长
- 4. 财政部门与主管部门衔接存在问题

下一步专项资金管理改革的方向是什么？

- 1. 与中期财务规划对接，编制中长期滚动预算
- 2. 全面实行项目库管理——所有专项资金原则上提前一年或更早做好下一年度及以后跨年度项目储备，将申请项目纳入项目库管理，在编制预算阶段，同步将专项资金细化分配到具体用款单位、实施项目。
- 《广东省省级财政专项项目库管理办法（修订稿）

- 3. 完善资金分配管理模式。
- 将属于市县事权、适合学校自主管理的专项资金项目审批和管理权下放地方和学校，省按因素法分配资金，由市县、学校按照管理办法要求自行确定具体项目。省着重做好制度设计、监督检查和绩效评价。

- 4. 优化审批流程设计，严格规定办理时限。

- 修订广东省省级财政专项资金管理办法：省级财政专项资金管理流程图（修订后）。

- 5. 严格控制新增项目和资金规模，健全资金退出机制。全省专项资金总数压减至250项，占省级支出比重低于15%。
- 对预算执行率低、支出进度慢的专项资金要适时退出；预算支出不理想、使用绩效不高的项目，下一年度要减少预算额度或不安排预算。

- 6. 严格控制结余结转资金，加强对结余结转资金的统筹使用力度。
- 2015年底，结余结转资金额度不高于预算总额的9%。
- 7. 加强专项资金监督力度。
- 建设专项资金实时在线联网监督系统

- 校级专项资金管理需进一步改进的问题
- 与财政中长期规划对接——加强校级统筹谋划，统筹好各项资金用于学校发展建设
- 与财政资金项目库管理对接——完善专项资金校内分配办法和管理流程
- 与科技创新和高校管理改革对接——合理配置资源，建立共享机制和协调机制

- 与在线监督和专项审计对接——
- 加强专项资金预算管理、支出管理和项目验收
- 与项目绩效评价对接——建立考核问责制度
- 与预决算和专项资金管理信息公开对接——建立健全资金信息公开制度

谢谢！