



全国高等院校会计与财务系列



规划教材



政府及非营利组织会计



孔为民 刘海英◎主编

0.6



科学出版社

www.sciencep.com

F-810.6
13

全国高等院校会计与财务系列规划教材

政府及非营利组织会计

孔为民 刘海英 主编

田俊燕 张海风 副主编

科学出版社

北京

内 容 简 介

政府及非营利组织会计也称为非企业会计,其中政府会计以政府财政总预算会计、行政单位会计为主要组成部分,此外还包括参与预算执行的国库会计、收入征解会计、政府性基金会计、财政托管基金会计等;非营利组织会计包括公立非营利组织会计和民间非营利组织会计,其中公立非营利组织会计即我们平时所说的事业单位会计。本书以我国现行预算会计的法规、制度为依据,从理论和实践上比较完整、系统地介绍了政府及非营利组织会计的基本理论和会计核算方法,内容新颖、结构严谨、表述准确,文字简练且通俗易懂。

本教材共分为四篇,具体包括第一篇政府及非营利组织会计基本理论、第二篇政府会计、第三篇非营利组织会计和第四篇财政预算管理制度改革与会计核算,除第一篇和第四篇外,其余各章的基本结构都围绕会计要素(资产、负债、净资产、收入和支出)的会计处理和报表的编制来写,章后附有复习思考题,以方便老师教学和部分读者自学。

图书在版编目(CIP)数据

政府及非营利组织会计/孔为民,刘海英主编. —北京:科学出版社,2008
(全国高等院校会计与财务系列规划教材)

ISBN 978-7-03-022005-9

I. 政… II. ①孔… ②刘… III. 单位预算会计-高等学校-教材
IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 070874 号

责任编辑:李娜 / 责任校对:柏连海
责任印制:吕春珉 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号
邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

骏立印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008年6月第 一 版	开本: B5 (720×1000)
2008年6月第一次印刷	印张: 16 3/4
印数: 1—3 000	字数: 370 000

定价: 27.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换<环伟>)

销售部电话 010-62134988 编辑部电话 010-62137374 (HF02)

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-64030229; 010-64034315; 13501151303

前 言

《政府及非营利组织会计》在我国也称为预算会计，当时的预算会计体系与同时代的会计环境相适应，主要内容包括政府财政总预算会计、行政单位会计和事业单位会计。自 1998 年之后，我国公共财政框架下的预算管理制度进行了重大变革（指编制部门预算、实行政府采购、建立国库统一收付制度、深化收支两条线等）。既然财政预算管理制度已经发生了变化，那么作为预算管理工具的预算会计势必会随之变化，使得原来的预算会计教材内容滞后，因此有必要对其进行修订。随着 2005 年民间非营利组织会计制度的实施及 2007 年政府收支科目分类的重大改革，按国际通行规定进行预算管理和会计处理的要求越来越迫切，充实预算会计教材体系和内容的任务已刻不容缓。为此，我们按照科学出版社的统一规划和要求，根据现行会计准则、制度和新的预算管理制度及相应会计核算办法的规定，编写了这本《政府及非营利组织会计》教材。

本书内容主要包括政府财政总预算会计、行政单位会计、事业单位会计和民间非营利组织会计。为了适应新的预算管理体制改革的需要，我们在本书最后增加了第四篇财政预算管理制度改革与会计核算。

本书由石家庄经济学院的孔为民、田俊燕、张海风、翟春风，河北师范大学商学院的刘海英，黄河水利职业技术学院的宋建涛等共同编写完成。其中由孔为民、刘海英担任主编，负责拟定大纲、统筹、修改并最终定稿，由田俊燕、张海风担任副主编，负责全书的校对，翟春风、宋建涛参加了部分章节的编写。

本书的主要使用对象为大学本科学生和会计从业人员，其他经济管理类的非会计专业学生也可在学完会计学基本原理后，将此书作为进一步学习会计的教程。

由于新的预算会计准则、制度尚未颁布，新一轮政府及非营利组织会计的改革尚在进行中，加之新的政府收支科目分类改革方案正在推行，故相关资料尚待汇集和完善。

由于编者水平有限，书中疏漏之处在所难免，恳请广大读者批评指正，以便我们及时修改，能够更好地为读者服务。

目 录

第一篇 政府及非营利组织会计基本理论

第一章 政府及非营利组织会计概述	1
第一节 我国的预算会计概述	1
一、预算会计的基本概念	1
二、预算会计的特点	4
三、预算会计的组成体系	5
四、我国预算会计的发展趋势	9
第二节 政府及非营利组织会计的要素	10
一、政府及非营利组织会计的会计要素	10
二、政府及非营利组织会计的会计等式	13
第三节 政府及非营利组织会计的规范体系	14
一、政府及非营利组织会计工作的基本法	14
二、政府及非营利组织会计的行政法规	15
三、政府及非营利组织会计的规章制度	17
第二章 政府及非营利组织会计的核算基础和方法	18
第一节 政府及非营利组织会计核算的基本前提	18
一、会计主体	18
二、持续经营(运营)	18
三、会计分期	19
四、货币计量	19
第二节 政府及非营利组织会计核算的基本原则	19
一、客观性原则	20
二、相关性原则	20
三、可比性原则	20
四、一贯性原则	20
五、及时性原则	20
六、明晰性原则	21
七、收付实现制原则	21
八、配比原则	21
九、专款专用原则	22

十、历史成本原则	22
十一、重要性原则	22
第三节 政府及非营利组织会计的核算方法	23
一、会计科目	23
二、记账方法	30
三、会计凭证	31
四、会计账簿	32
本篇学习目的与要求	34
复习思考题	34

第二篇 政府会计

第三章 财政总预算会计的资产	35
第一节 财政性存款、在途款和有价证券	35
一、财政性存款	35
二、在途款	37
三、有价证券	38
第二节 暂付及应收款项	39
一、暂付款	39
二、与下级往来	40
第三节 预拨款项	40
一、预拨经费	40
二、基建拨款	41
第四节 财政周转金债权	42
一、财政周转金的概念和管理原则	42
二、财政周转金放款	43
三、借出财政周转金	43
四、待处理财政周转金	44
本章学习目的与要求	45
复习思考题	45
第四章 财政总预算会计的负债和净资产	46
第一节 财政总预算会计的负债	46
一、应付及暂收款	46
二、借入款项	47
第二节 财政总预算会计的净资产	49
一、结余	49

二、预算周转金	51
三、财政周转基金	52
本章学习目的与要求	53
复习思考题	53
第五章 财政总预算会计的收入和支出	54
第一节 财政总预算会计的收入	54
一、预算收入	54
二、资金调拨收入	63
三、专用基金收入	65
四、财政周转金收入	65
第二节 财政总预算会计的支出	66
一、预算支出	67
二、资金调拨支出	72
三、专用基金支出	74
四、财政周转金支出	74
本章学习目的与要求	75
复习思考题	75
第六章 财政总预算会计报表	76
第一节 总预算会计报表概述	76
一、总预算会计报表的概念与分类	76
二、总预算会计报表的编制要求	77
三、总预算会计报表的编报程序	77
四、总预算会计报表的年终清理、结算和结账	78
第二节 总预算会计报表的编制	80
一、资产负债表的编制	80
二、预算执行情况表的编制	83
三、财政周转金报表的编制	85
四、政府决算的构成及编制	87
第三节 总预算会计报表的审核、汇总与分析	91
一、总预算会计报表的审核	91
二、总预算会计报表的汇总	92
三、总预算会计报表分析	93
本章学习目的与要求	94
复习思考题	94
第七章 行政单位会计的资产、负债和净资产	96
第一节 行政单位会计的资产	96

一、流动资产	96
二、固定资产	101
第二节 行政单位会计的负债	105
一、应缴预算款	106
二、应缴财政专户款	106
三、暂存款	107
第三节 行政单位会计的净资产	108
一、固定基金	109
二、结余	109
本章学习目的与要求	110
复习思考题	111
第八章 行政单位会计的收入和支出	112
第一节 行政单位会计的收入	112
一、拨入经费	112
二、预算外资金收入	112
三、其他收入	115
第二节 行政单位会计的支出	116
一、经费支出	116
二、拨出经费	118
三、结转自筹基建	119
本章学习目的与要求	119
复习思考题	119
第九章 行政单位会计报表	120
第一节 会计报表概述	120
一、会计报表的概念和作用	120
二、行政单位会计报表的种类	120
第二节 行政单位年终清理与结账	121
一、年终清理	121
二、年终结账	122
第三节 会计报表的编制	123
一、资产负债表	123
二、收入支出总表	126
三、经费支出明细表	127
四、基本数字表	128
五、会计报表说明书	128
第四节 会计报表的审核、汇总和分析	128
一、会计报表的审核	128

二、会计报表的汇总	129
三、会计报表的分析	130
本章学习目的与要求	134
复习思考题	134

第三篇 非营利组织会计

第十章 事业单位会计的资产、负债和净资产	135
第一节 事业单位会计的资产	135
一、事业单位会计的流动资产	135
二、事业单位会计的非流动资产	146
第二节 事业单位会计的负债	154
一、借入款项	154
二、应付及预收款项	155
三、应缴款项	158
第三节 事业单位会计的净资产	163
一、结余及其分配	164
二、事业基金	167
三、固定基金	167
四、专用基金	168
本章学习目的与要求	171
复习思考题	171
第十一章 事业单位会计的收入和支出	173
第一节 事业单位会计的收入	173
一、财政补助收入	173
二、拨入专款	175
三、事业收入	177
四、经营收入	178
五、其他收入	179
六、上级补助收入	179
七、附属单位缴款	180
第二节 事业单位会计的支出	180
一、拨出经费	180
二、拨出专款	181
三、事业支出	182
四、经营支出	183

五、成本费用	184
六、销售税金	185
七、专款支出	186
八、上缴上级支出	187
九、对附属单位补助	188
十、结转自筹基建	188
本章学习目的与要求	139
复习思考题	189
第十二章 事业单位会计报表	190
第一节 事业单位年终清理与结账	190
一、年终清理	190
二、年终结账	191
第二节 事业单位会计报表编制	195
一、资产负债表	196
二、收入支出表	196
三、附表	198
四、会计报表附注	199
五、收支情况说明书	200
第三节 事业单位会计报表的审核、汇总和分析	200
一、会计报表审核	200
二、会计报表汇总	201
三、事业单位财务分析	201
本章学习目的与要求	205
复习思考题	205
第十三章 我国民间非营利组织会计	206
第一节 民间非营利组织会计的资产、负债和净资产	206
一、资产	206
二、负债	216
三、净资产类	221
第二节 民间非营利组织会计的收入和费用	222
一、民间非营利组织会计的收入	222
二、民间非营利组织会计的费用	228
第三节 民间非营利组织会计报告	230
本章学习目的与要求	231
复习思考题	231

第四篇 财政预算管理制度改革与会计核算

第十四章 财政国库集中收付制度改革与会计核算	232
第一节 财政国库集中收付制度概述	232
一、实行财政国库集中收付制度的必要性	233
二、财政国库集中收付的单一账户体系	233
三、财政国库集中收付的收入收缴程序	234
四、财政国库集中收付的支出拨付程序	235
第二节 财政国库集中收付的会计核算	235
一、财政总预算会计	236
二、财政国库支付执行机构会计	236
三、事业、行政单位会计	237
本章学习目的与要求	239
复习思考题	239
第十五章 政府采购制度改革与会计核算	240
第一节 政府采购制度概述	240
一、政府采购的内容	240
二、政府采购的方式	241
三、政府采购的程序	242
第二节 政府采购业务的会计核算	244
一、财政总预算会计核算	244
二、行政单位的会计核算	245
三、事业单位的会计核算	246
本章学习目的与要求	247
复习思考题	247
第十六章 部门预算改革与会计核算	248
第一节 部门预算改革概述	248
一、部门预算的概念	248
二、部门预算改革的主要内容	249
第二节 部门预算改革后的会计核算	250
一、部门预算改革后的财政总预算会计的变化	250
二、部门预算改革后的事业单位会计的变化	250
三、部门预算改革后的行政单位会计的变化	251
本章学习目的与要求	251
复习思考题	251
参考文献	252

第一篇 政府及非营利组织会计基本理论

第一章 政府及非营利组织会计概述

中国的会计体系按其核算和监督内容不同,一直划分为两大类。一类是企业会计,是以营利为目的,以资本循环为核心,以成本核算为内容的经营型会计,例如,工业企业会计、商品流通企业会计、交通运输企业会计、施工企业会计、房地产开发企业会计、旅游饮食服务企业会计和农业企业会计等。另一类是预算会计,是以经济和社会事业发展为目的,以执行政府财政预算为核心,适用于各级政府 and 各类事业、行政单位,一般不进行完整成本核算的管理型会计。

预算会计是社会主义中国特有的会计术语,是一种带有中国特色的专业会计。顾名思义,预算会计就是与国家预算管理体制紧密相关的,为国家预算管理服务的,提供预算执行、实施情况的会计。但这里所说的预算是指国家预算而非企业预算,所以也可以说预算会计是以会计与国家预算的关系来定义的会计类别。

第一节 我国的预算会计概述

一、预算会计的基本概念

(一) 预算会计的适用范围

在我国实际会计工作中,预算会计的适用范围包括两部分:一是有预算缴拨款关系的单位;二是按规定纳入预算管理的单位。前者本身就是预算单位,而后者起码在其发展过程中起源或脱胎于执行国家预算的单位。这些单位基本上属于非物质生产部门,主要包括财政部门、行政单位和事业单位。财政部门是指具体负责编制和执行中央预算和地方各级预算的职能部门;行政单位是指进行国家行政管理、组织经济建设、文化建设,维护社会公共秩序的单位;事业单位是指不具有社会生产职能和国家管理职能,直接或间接为生产建设和人民生活服务的单位。它们虽不直接创造物质财富,但对于整个社会的再生产起着基础、先行的作用。也就是说,没有这些部门和单位的业务活动,整个社会再生产和社会活动将无法顺利进行,它们的业务活动不同于企业的生产经营活动,其资金运动过程也与企业不同。

(二) 预算会计的主体

预算会计主体是指预算会计为之服务的单位或组织。明确预算会计主体是组

织会计核算工作的首要条件。

预算会计的主体分为三部分：行政单位会计主体为各级行政单位；事业单位会计主体为各级国有事业单位（主要指国有事业单位，其他事业单位参照执行事业单位会计准则和制度）；财政总预算会计的主体为各级人民政府。这里需要强调的是：总预算会计的主体是各级政府，而不是财政部门，因为作为会计主体，从理论上讲必须相对独立地拥有资产和承担义务，而财政部门没有这些权责，它是代表政府履行筹集、分配、监督财政资金的职能，所以不能作为总预算会计的会计主体，而真正的总预算会计主体是各级政府。

（三）预算会计的核算对象

预算会计主要的核算对象即预算会计所核算和监督的内容，具体地说，财政性资金活动的过程及其结果，就是预算会计的核算对象。

预算会计主要包括财政总预算会计、事业单位会计和行政单位会计。财政总预算会计是政府预算会计，包括中央财政总预算会计和地方财政总预算会计；事业单位会计是各级政府有关主管部门所属事业单位的会计；行政单位会计是各级政府各主管部门所属行政单位的会计。由于政府财政部门 and 事业、行政单位执行预算的任务和业务活动的内容不尽相同，所以，财政总预算会计和事业、行政单位会计的核算对象也有所差别。

各级财政部门担负着具体执行各该级总预算的任务，要按照国家政策、法令及政府预算收入项目和指标安排，及时地组织预算收入，形成政府预算收入；然后，通过预算拨款和支出的方式，有计划地分配给各部门单位，由它们按照核定的预算和规定用途用于基本建设、发展文教科学卫生事业、支援农业以及国家所需要的军政费用等，从而形成政府预算支出。其尚未分配的资金和当年预算执行的结余表现为收支结余。因此，财政总预算会计的核算对象就是各级政府总预算执行过程中的预算收入、支出和结余，以及在资金运动中所形成的资产、负债和净资产。

事业单位为了完成各项事业计划，依法通过各种形式、各种渠道取得非偿还性资金，如财政补助收入、事业收入等，有的单位在开展非独立核算经营活动时取得的收入，也形成单位资金收入。然后，按照预算规定的用途和事业计划的需要以及国家规定的各项财政、财务规章和财经纪律，办理各项拨款和支出，在一定期间，各项收入与支出相抵后的余额，形成事业结余或经营结余。同时，在执行单位预算和本单位实际发生的经济业务活动过程中的各项资金活动，必然会形成各种资产、负债和相应的净资产。因此，事业单位会计就是以事业单位实际发生的各项收入、支出和结余，以及在资金运动中所形成的资产、负债和净资产为核算对象的。

行政单位会计与事业单位会计有共同点，又有许多不同点，主要包括：一是

行政单位业务活动的目标是行使政府职能,经济业务活动范围较窄,其会计核算比较简单;二是行政单位要与所属经济实体脱钩,不允许利用自身经济资源从事经营活动,而且要逐步实现后勤服务社会化,因此,不允许进行内部成本核算;三是行政单位的财务管理以预算拨款为中心,收支核算必然严格服从预算管理。因此,行政单位会计是以行政单位收入、支出和结余,以及在资金运动中形成的资产、负债和净资产为核算对象的。

(四) 预算会计的概念

综上所述,可以对预算会计作如下的概括:预算会计是指各级政府财政部门、各级事业单位和各级行政单位以货币为主要计量单位,对财政资金运动及其结果进行核算、反映和监督,以促进财政收支任务圆满实现的一种财政预算管理活动。

这个概念包括以下三层含义:

第一,会计主体。预算会计的主体是各级政府部门和事业、行政单位。

第二,会计客体。会计客体是指会计工作的对象。预算会计的客体包括政府预算执行过程中的各级收支、事业单位的事业业务收支和经营业务收支、行政单位的经费收支和预算外资金等。

第三,会计是一项管理活动。预算会计是反映和监督会计主体经济业务的一项管理活动。

对于预算会计的前身,在古代被称为“官厅会计”,在旧中国被称为“政府会计”,包括税收会计、经费会计、收支会计和综合会计四大部分。其他国家对这部分的称谓也不尽相同,归纳起来,主要有政府与非营利组织、政府、非营利组织、公立单位等几种。在各种称谓下,有关这一组织的性质、特征、运行环境、会计和财务报告的目标以及会计原则和报告准则等,也都在各自的称谓下进行阐述。尽管目前国外对于政府或非营利组织的称谓并不统一,但其所包含的主要组织或单位却基本相同。这些组织或单位主要有如下一些。

(1) 政府单位:包括联邦(中央)政府,州、县、市、镇、村等地方政府单位。

(2) 教育机构:包括幼儿园、小学、中学、职业技术学校以及高等院校等。

(3) 卫生福利机构:包括医院、诊所、护理所、福利组织、红十字会等。

(4) 各种宗教组织与机构。

(5) 各种慈善组织与机构。

(6) 各种基金会。

(7) 政府企业或者公立企业、国有企业、国营企业。

在上述组织单位中,通常将诸如教育机构、卫生福利机构、宗教组织、慈善组织和各种基金会等组织合称为非营利组织,而且还对它们按所有权性质区分为公立和私立两种。对于公立非营利组织和公立企业,通常也将它们视为政府的一

个组成单位。显然,目前在国外,政府、公立企业和公立非营利组织属于一类组织,它们执行或基本执行政府职能,业务运行不以营利为目的。

我国的预算会计是社会主义新中国诞生后,为了适应预算管理的需要而建立的,它不同于国外的政府会计或政府及非营利组织会计。

二、预算会计的特点

预算会计的特点是同企业会计相比较而言的。财政部门、行政单位和事业单位同企业的性质、任务、资金来源和资金运动的方式不同,两者不仅核算的对象和任务不一样,而且核算的内容和方法也有很大差别,其特征主要有以下三个方面。

(一) 具有统一性和广泛性

预算会计体系是与预算管理体系相适应的,预算会计是以国家预算为基础的,预算会计与国家预算年度一致、收支划期一致、收支科目一致、核算内容一致、组成体系一致。这“五个一致”决定了预算会计必须在全国形成一个预算会计的统一核算体系和信息系统,否则就无法定期反映整个国家预算收支执行情况和报告年度中央预、决算和地方各级预、决算。同时为了便于汇总和分析比较其是否符合预算管理的要求,从预算会计所提供核算的预算收支指标内容看,预算会计具有统一性的特点。

预算会计广泛性的特点是就财政总预算会计而言的。财政总预算会计核算国家预算收支,它既反映物质生产部门预算收入解缴情况,同时要反映预算支出的使用情况,还要反映非物质生产部门资金的领拨和使用及其结果。因此,预算会计的核算内容和范围比企业会计核算内容和范围更为广泛。

(二) 不以营利为目的

会计为之服务的单位按其业务活动目的不同可分为两类:一类是以获取最大利润为目的并按所有者出资比例进行利润分配的经济组织,称为营利组织,为之服务的会计也称为营利组织会计,包括工业、商贸、建筑等各种企业;另一类是以社会效益为主的单位,这类单位不以营利为目的,即使取得了收益也不必按资产提供者的出资比例进行分配,称为非营利组织,为之服务的会计即非营利组织会计,主要包括事业单位会计、行政单位会计、财政总预算会计等预算会计。

由于非营利组织的非营利性决定了预算会计与企业会计在会计目标、会计核算对象、会计核算原则上都具有显著的差别。

企业会计目标首先是为投资人提供资本投入、流出,债务发生、清偿,利润的组成和分配等明确产权关系,保护所有者权益,资本保值、增值方面的会计信息,以满足投资者作出投资决策的需要;而预算会计的目标主要是向其资产提供者提供按照国家有关法规取得资金,按规定的用途使用资金所取得的成果,以及

资金余缺和资金限制性条款的遵守情况,以便全面评价其业务活动成果和社会效益。

企业会计核算的对象是企业经营资金的运动,企业会计将资产减去负债后的余额定义为所有者权益。所有者权益具有留剩权益的特征,是具体投资人对该企业净资产的所有权、索偿权、谋利权。投资人可据此要求定期分得利润,企业清算时可据此要求分得剩余财产。因此,企业会计必须要求按具体投资人设明细账,以详细核算各投资人的投资额及资本保值、增值情况;而预算会计核算的对象是预算资金的收支活动,预算会计将资产减去负债后的余额定义为净资产,其本质是剩余的收益,表现为国家或整个社会而不是某个具体的资产提供者所拥有的所有权,不存在索偿权、谋利权问题。因而,其净资产不必按具体资产提供者设明细账,而应当按其是否受限和受限制的程度分别核算。

企业会计核算的一般原则包括谨慎性原则,它是为了正确计算各期盈亏而设置的会计原则,预算会计因为不必进行盈亏核算,而不必设置此原则。与此相应,预算会计核算的一般原则中包括专款专用原则,由于企业作为以营利为目的的经济组织,在市场经济情况下很难取得其他单位、个人投入的有专门用途需专款专用的资金,因而企业会计核算的一般原则中也就不包括这个原则。

(三) 以收付实现制为主要结账基础

各级总预算会计和单位会计为了准确地反映报告期的预算资金收支和单位资金的执行情况,应以本期实际收到和实际付出的数字划期,而不能把本期应收未收或应付未付的款项列作收入或支出。这样,才能既准确反映政府预算执行情况,又能及时编制会计报表和落实年度预算收支结余。因此,预算会计是以收付实现制为会计基础的。

有些事业单位会计结账基础可视会计核算实际情况,采用上述两种结账方法。1998年起开始施行的《事业单位会计准则》(试行)中规定:“会计核算一般采用收付实现制,但经营性收支业务核算可采用权责发生制”。也就是说,一般以预算资金供给为主的单位,采用收付实现制核算单位的实际收支;对一些开展对外有偿服务和经营活动的单位,因为要实行内部成本核算,可采用权责发生制。某些单位采用权责发生制作为结账基础,并不能否定预算会计就整体而言以收付实现制作为预算会计结账基础,这是区别企业会计的一个特点。

三、预算会计的组成体系

预算会计的组成体系是由政府预算组成体系所决定的。

(一) 政府预算的组成体系

政府预算由中央预算和地方预算组成。政府预算的组成同国家政权的行政区

域划分有着密切的联系,原则上凡是一级政权都应有一级独立预算。我国宪法规定,我国的国家机构,由全国人民代表大会(最高权力机关)、国务院(中央人民政府)和地方各级人民代表大会、各级人民政府组成。这就是说,国家政权机构包括中央和地方,地方又分为省(自治区、直辖市)、市(地区、自治州)和县、乡(镇)。因此,政府预算由中央预算和地方预算组成,在中央统一领导下,实行中央和地方的分级管理。“统一领导,分级管理”是我国预算管理体制的基本原则。具体来说,中央预算由国务院直属各部门预算组成;地方预算由省(直辖市、自治区)、市(地区)、县、乡(镇)四级预算组成。

这样,政府预算按国家政权结构和行政区划分为五级:①中央总预算,由中央各行政事业单位预算和企业财务收支计划组成;②省级总预算(省、直辖市、自治区),由省级各行政事业单位预算和财务收支计划组成;③市(地区、自治州)级总预算,由市(地区、自治州)级各行政事业单位和财务收支计划组成;④县级总预算,由县级各行政事业单位预算和财务收支计划以及下一级总预算汇总组成;⑤乡(镇)级总预算,由乡(镇)各行政事业单位预算和财务收支计划组成。

省、市(地区、自治州)、县、乡级总预算构成地方预算,和中央预算一起构成政府预算。

从上述分类可以看出,政府预算按预算收支管理范围分为总预算和单位预算,而单位预算又分为行政单位预算和事业单位预算两类。

中央预算和地方预算在政府预算中的地位,是由中央和地方政府的职能所决定的。根据各级政府的职责,中央政府担负全国性的政治经济任务,包括国防、外交和国家重点建设等。与此相适应,中央预算主要担负上述全国性的支出需要。此外,中央预算还要担负调剂地方预算的资金余缺、支援经济不发达地区和应付重大自然灾害等项开支,中央预算在政府预算中占主导地位。地方政府主要担负地区性的经济和文化建设任务。与此相适应,地方预算要保证城乡建设,包括发展农业和地方工业、城市公用事业、地方文教卫生事业以及少数民族地区建设的支出需要。此外,地方预算还要承担为国家组织收入,保证上解中央的任务,因此地方预算在政府预算中也占有相当重要的地位。

(二) 预算会计的组成体系

预算会计的组成体系和政府预算的组成体系是一致的。由国家预算组成体系的分类决定了预算会计也相应分为财政总预算会计、行政单位会计和事业单位会计。这是预算会计的主体会计,此外,还有参与组织政府预算和各级总预算执行的专门会计。它们是:国库会计、收入征解会计、基本建设拨款会计,它们和各级财政机关总预算会计和各级事业行政单位预算会计一起形成一个有机的整体,共同参与核算、反映和监督预算执行,共同为圆满实现政府预算收支服务。因此,从广义来说,这些专门会计也属于预算会计的范畴。