

预算会计理论与实务

黄晓清 主编
中国言实出版社



YSKJLLYSW



预算会计理论与实务

主 编 黄晓清

副主编 钟守英 刘孝诚

中国言实出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

预算会计理论与实务/黄晓清主编

—北京:中国言实出版社,1999.9

ISBN7-80128-201-9

I. 预…

II. 黄…

III. 预算会计

IV. F810.6

中国版本图书馆CIP数据核字(1999)第39078号

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街2号 邮政编码100017)

电话:63099063 66126185

新华书店经销

湖北省仙桃市新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 11印张 270千字

1999年9月第一版 1999年9月第一次印刷

印数 5000

定价 20.00元

(如印装质量不合格 请与出版社联系调换)

序

湖北省常务副省长 邓道坤

预算会计从职能上讲是国家经济管理的一个重要组成部分。实现财政职能,执行国家预算,搞好行政事业单位的财务管理,首先必须规范预算会计的核算与管理。预算会计从学科上划分又是会计学的一个重要分支,它具有缜密的科学性、广泛的应用性和高度的政策性。预算会计制度体系的完善与否,大而言之影响到国家财政收支和宏观调控,小而言之则关系到行政事业单位的正常运转与发展。故自80年代以来,预算会计的改革便提到议事日程上来。预算会计准则如何制定,国际惯例如何借鉴,我国实际情况如何结合,更是学术界和业务部门讨论的热点问题。本书对于当前我国预算会计制度改革的一些理论问题进行了论述,并通过大量实例进行验证。书中既充分吸取了我国企业会计改革的成功经验,又合理采用了我国预算会计数十年来的可取做法;在预算会计方法体系上既与我国现阶段的改革大方向相吻合,又积极与国际惯例接轨;此外,书中还用特别专章介绍了西方国家公用事业单位的会计实务。本书由长期从事财政业务管理和预算管理工作的领导同志与从事相关教学、研究工作的专家学者共同完成。通览全书,我们不难感到,该

书内容丰富,观点新颖,资料翔实,操作性强,体现了作者较深的学术功底和严谨求实的治学态度。

在我国财政体制改革的不断深入、预算会计理论与方法不断丰富和创新、部分新预算会计制度开始实施之际,本书的问世,不仅对预算会计的理论研究,也对预算会计改革配套方案的构建和预算会计单位的会计实务都有一定的参考价值。

改革是一个庞大的系统工程,预算会计制度改革是其中重要的一环。它的重要性就在于预算会计制度改革已成为摆脱传统的计划经济体制,建立和完善社会主义市场经济制度的重要条件。预算会计制度改革从社会管理行为学的角度看,可以说既是个制度创新过程,又是个技术创新过程,都需要以科学为依据,借鉴先进经验,去摸索与探求。目前正在进行的预算会计制度改革,也不能说是一蹴而就,一改到位。我希望有更多从事实际工作的同志来研究这个问题,把我省的改革和建设事业推向前进。

1999年8月

目 录

序	邓道坤
第一章 预算会计制度改革的必要性	1
第一节 预算会计的历史沿革	1
第二节 我国预算会计特点及现状	6
第三节 预算会计改革的必要性	14
第二章 预算会计改革	20
第一节 改革的指导思想及目标	20
第二节 预算会计体系改革的基本思路	24
第三节 会计方法体系的改革	28
第三章 预算会计核算的基本理论与方法	34
第一节 预算会计的基本前提	34
第二节 预算会计核算的一般原则	38
第三节 会计要素与会计等式	43
第四节 借贷记帐法	47
第四章 资产的核算与管理	56
第一节 资产概述	56
第二节 货币资金的核算与管理	58
第三节 应收及暂付款项的核算与管理	65
第四节 存货的核算与管理	75

第五节 固定资产的核算与管理	82
第六节 无形资产的核算与管理	91
第五章 负债的核算与管理	95
第一节 负债概述	95
第二节 负债的核算	96
第三节 负债的管理	105
第六章 净资产(基金)的核算与管理	107
第一节 净资产(基金)概述	107
第二节 行政单位净资产的核算	109
第三节 事业单位净资产(基金)的核算	113
第七章 收入的核算与管理	117
第一节 收入及确认	117
第二节 行政单位收入的帐务处理	119
第三节 事业单位收入的帐务处理	124
第八章 支出的核算与管理	131
第一节 支出概述	131
第二节 行政单位支出的帐务处理	133
第三节 事业单位支出的帐务处理	140
第四节 成本费用核算管理	145
第九章 财务报告与财务分析	155
第一节 财务报告概述	155
第二节 事业单位的财务分析	158
第十章 结余、分配及财务清理清算	163
第一节 结余及分配	163
第二节 行政单位年终清理和结帐	165
第三节 事业单位的年终清理和结帐	167
第四节 事业单位的财务清算	168

第十一章 美国:政府和非营利组织会计	170
第一节 政府和非营利组织	170
第二节 政府和非营利组织会计理论	174
第三节 基金会会计	186
第四节 政府会计	192
第五节 非营利组织会计	200
附录	216
一 中华人民共和国会计法	216
二 中华人民共和国预算法	221
三 财政总预算会计制度	233
四 事业单位财务规则	275
五 事业单位会计准则(试行)	285
六 事业单位会计制度	294
后记	338

第一章

预算会计制度改革的必要性

第一节 预算会计的历史沿革

预算会计的发展,总的可划分为三个阶段。根据历史考证,早在公元前 11 世纪周王朝时,我国就产生了“官厅会计”,直到清王朝的灭亡,这是预算会计发展的第一阶段——封建社会的“官厅会计”;民国年间,国民党政府把中央和地方政府机关的会计,叫做“政府会计”,这是预算会计发展的第二阶段;第三阶段,新中国成立后,正式改名为预算会计,可以说是从本质上对“官厅会计”和“政府会计”进行改革,从而逐步建立起一套具有中国特色的社会主义预算会计体系。

(一) 封建社会的官厅会计

西周时期,国家建立了一套管理国家会计事务的专门机构和简单的会计制度,配备有专职的会计人员。《周礼》载,在周王之下设天、地、春、夏、秋、冬六官,统称六卿。其中天官大宰(亦称冢宰)居六卿之首,除辅佐周王管理国务大事之外,国家财政大权也是由其总揽。在财政会计管理方面,天官大宰主要抓两大部门:一是财物保管部门;一是会计部门。在会计核算方面,大宰主要抓一年和三年一度的总合核算¹。

¹ 郭道扬:《会计发展史纲》,中央广播电视大学出版社 1984 年版。

在天官之下,又设小宰和司会官职,“小宰中大夫是财物保管部门的首领,掌握王朝的财政行政,如财政‘预算’、各类财物的保管和出纳等。”(同前注)司会中大夫“为计官之长,主管王朝财政经济收入的全面核算,负责所属计官的工作,正确反映王朝的财政收支情况,监督王朝财物在各个部门、各个环节的动态,以维持统治阶级的既得利益。”^①

《周礼·天官·司会》篇中指出:“司会、以参互考日成,以月要考月成,以岁会考岁成”(同前注)。日成之日为旬日,是计官在对王朝每日所发生的经济收支事项记载反映基础上的加总考核;月要,是在日成的基础上,对一月来王朝经济收支情况的汇总考核。一日、一旬、一月之核算,属于日常的、零星的会计核算。岁会,则是对王朝一年的财政经济收支情况的总合考核^②。日成、月要、岁会相当于现代会计的旬报、月报和年报。

由上述内容可见,我国西周时期就有了会计机构、会计官员组成的较为完整的官厅会计。在世界会计发展史上,它具有领先的地位,是我国古代灿烂文化的一页。也是后来的政府会计和我国现代预算会计发展的前身。

官厅会计于奴隶社会产生以后,在延续 2300 余年的封建社会里,伴随着封建王朝的时盛时衰,封建经济的倏起倏落,在波浪起伏的历史进程中,纵然困难重重、步履维艰,但它仍然取得了长足的进步和发展。例如:唐朝时期官府办理钱粮报销和移交时所使用的“四柱清册”,是会计方法的重大发展;明末清初的“龙门帐”,是当时会计核算方法体系的空前完整;清代中叶的“天地合帐”,是我国近代会计工作者为复式记帐原理做出的杰出贡献。

① 郭道扬:《会计发展史纲》,中央广播电视大学出版社 1984 年版。

② 郭道扬:《中国会计史稿》1982 年第一版。

（二）旧中国的政府会计

北洋军阀和民国时期所称的政府会计,是官厅会计向预算会计发展的第二个阶段。当时的政府会计是指中央和地方各级政府机关的一种专业会计。按照机关经管公款业务的不同,政府会计分为岁入会计、岁出会计、收支会计及综合会计四种,岁入会计,亦称税收会计,主要核算国家预算年度内的一切收入;岁出会计,又称经费支出,主要核算国家预算年度内的一切支出;收支会计主要是经管现金的机关核算经费现金的收入、支出和结余;综合会计是主管机关的会计,主要核算财政资金的收、支、余、超和资金调度。

（三）新中国的预算会计

新中国成立半个世纪来,我国预算会计工作的发展,经历了一个不断实践、不断总结、不断开拓前进的过程。预算会计工作在各级政府和部门领导的重视、支持和关怀下,通过广大预算会计人员的共同努力,取得了很大的成绩,保证了经济和财政预算管理工作的有秩序开展。回顾历史,我们走过的道路是不平坦的,甚至是相当曲折的。概括起来说,经历了如下几个时期:

1. 新中国成立初期和“一五”计划时期

这一时期是我国预算会计工作的起步时期。新中国成立后,会计工作的迫切任务是,清理整顿旧中国落后混乱的会计制度,改革我们自己的“供给型”会计,逐步建立起会计工作的正常秩序,建设社会主义新中国的会计工作体系,以适应迅速恢复的国民经济和有计划地进行经济建设的要求。这一阶段,我们在彻底摆脱旧中国的会计体系,改革各解放区实行的“供给型”会计,建立全国统一的新型的预算会计核算制度等方面做了大量的工作。1950年,财政部根据原中央人民政府政务院相继公布的《预算决算暂行条例》和《中央金库条例》中有关各级总预算和单位预算体系的原则,提出

了社会主义预算会计体系的设想,并于同年10月召开了第一次全国预算会计金库制度会议,讨论通过了各级财政机关适用的《暂行总预算会计制度草案》和各级各类事业行政单位适用的《暂行单位预算会计制度草案》,以及《中央金库条例实施细则》。为建立我国社会主义的预算会计制度和会计工作体系打下了良好的基础。以后随着我国经济建设事业的发展,我们对预算会计制度又进行过多次修订和补充,在合理组织会计核算,提高核算质量,保证核算资料的正确完整,建立全国统一的预算执行情况的会计报表体系和财政总决算、单位决算体系等方面取得了较大进展,使预算会计工作生机勃勃地开展起来,逐步显示了它在加强经济建设管理中的重要作用。

2. “大跃进”时期

1958年的“大跃进”及其以后的一段时间里,由于领导工作中“左”的错误,不仅使国民经济遭受重大损失,而且也使会计工作受到了严重挫折。当时,对各项规章制度提出“先破后立,立在其中”,“彻底放权,大力简化”。在这类口号的影响下,“以表代帐”泛滥,“无帐会计”盛行,预算会计机构和人员被裁减,基础资料和各种规章制度受到破坏,全国统一的预算会计核算工作也难以正常开展。

3. 1962—1965年期间

此阶段在党的“调整、巩固、充实、提高”方针指导下,预算会计工作又得到了恢复和加强。

党中央针对“大跃进”中的失误,明确指出:“办经济离不开会计。经济越发展,会计越重要。”并采取有力措施,纠正一些错误做法。1962年5月,根据刘少奇同志关于加强会计工作的指示,财政部和中国人民银行总行联合召开了全国会计工作会议,李先念同志亲自到会作了重要讲话。会议着重研究了如何建全帐目,确保会计数字准确可靠等问题。会后,中央批转了“关于会计工作会议情况的报告”。并指出:“当前的迫切任务是把基本的会计制度恢复起

来,把会计队伍整顿和充实起来,扎扎实实地重新把基础工作做好,保证会计数字的真实、正确、全面”。并提出了“办经济离不开会计,经济越发展,会计越重要,科学的会计制度,对于社会主义来说,比它对于资本主义更为重要”的著名论断。1962年末,周恩来总理亲自审阅批发了新中国的第一个会计法规——《会计人员职权试行条例》。1965年秋季,财政部又根据上述指示和文件精神,召开了全国预算会计工作会议。这次会议不仅恢复了被“大跃进”搞乱了的预算会计工作,而且对新中国成立后,17年的预算会计理论和实践经验进行了总结,适应预算会计办理预算收支的特点,会议决定推行我国独特的“资金收付记帐法”。同时修订颁布了《行政事业单位会计制度》,修订补充了1963年制发的《财政机关总会计制度》。

4. 十年动乱时期

会计工作再次遭受严重扼杀和破坏。正当会计工作沿着正确方向迅速恢复蓬勃发展的时候,“文化大革命”开始了。十年内乱不仅使国民经济遭受到了严重破坏,包括预算会计工作在内的整个会计工作也受到严重的扼杀。经过十几年建立起来的适应我国社会主义经济建设管理的会计核算和会计监督制度,被污蔑为修正主义的“烦琐哲学”和“管、卡、压”,甚至有人提出,“三年不算帐,钱也跑不到外国去。”。在那颠倒黑白的年代里,很多会计机构被撤并,会计人员被“精简”下放,会计核算严重削弱,整个会计工作濒临崩溃的边缘。这种情景,许多会计界的老同志都记忆犹新。

5. 党的十一届三中全会以来

我国预算会计工作进入新的历史发展阶段。

党的十一届三中全会是我国社会主义政治和经济发展的一个里程碑。全会确定的路线、方针、政策和后来的一系列改革、开放、搞活的方针,为恢复和完善预算会计工作指明了方向。十多年来,我们的预算会计工作同全国各行各业一样,在“拨乱反正”的基

础上,不断改革,不断进步,不断发展,取得了显著成绩。

第二节 我国预算会计特点及现状

一、会计与预算会计

会计是经济管理活动的重要组成部分,它是以货币为主要计量单位,全面地、系统地、综合地反映社会再生产过程,取得必要的核算信息资料,用以指导和监督社会生产和分配的一种管理活动。

会计按其反映和监督的对象可以分为两大类:一类是企业会计,它主要反映和监督工业、农业、交通运输业、商业、金融业等生产和流通行业的经营活动。另一类是预算会计,它是以预算管理为中心的宏观管理信息系统和管理手段,是核算、反映和监督中央与地方各级政府预算以及事业行政单位收支预算执行情况的会计。

预算会计主要有以下三方面的特点:

1. 统一性

预算会计的统一性是指其核算内容在全国范围内是统一的,它必须以国家预算执行为中心,形成一个全国集中的预算会计核算体系,否则就不能定期反映整个国家预算的执行情况,也无法向全国人民代表大会报告国家财政决算和各地方财政决算。其次,它的方法是全国或各省统一的,它的各项主要指标、报表格式、计算口径、在全国和各省都是统一的,没有这些统一,就无法真实、全面、统一地反映国家预算收支执行情况。

2. 广泛性

预算会计的广泛性指其核算范围既涉及到非物质生产领域的各项收支,也涉及到物质生产领域和流通领域的一切与预算相关的收支的核算、反映和监督工作。

3. 非营利性

行政单位的资财供应者只有政府,其业务营运的目的是为了保持社会正常运转;事业单位的资财供应者除了政府外,还有其他社会力量的出资、接受捐赠、业务收入等多种渠道,与企业资财供应者是为了取得相应的报酬不同,事业单位资财的供应者其目的不是为了营利,而是为了保证其投资目的的实施,事业单位业务营运的目的是为了向社会提供公益服务、产品或劳务。当然,随着经济改革的不断深入,事业单位也正积极参与市场竞争,事业单位会计也将越来越接近于企业会计。

二、我国预算会计的现状和问题

新中国成立以来,我国预算会计建设道路很不平坦,甚至是相当曲折的,但总体上看,经过广大预算会计工作者的共同努力,成绩是主要的,特别是改革开放以来,预算会计也进行了一系列改革,其成绩大体可归纳为以下几点:

(一) 已初步建立了一套预算会计的法规体系

早在建国之初,中央人民政府就相继公布了《预算决算暂行条例》和《中央金库条例》,财政部也据此讨论通过了《暂行总预算会计制度草案》和《暂行单位预算会计草案》,以及《中央金库条例实施细则》,为建立我国社会主义预算会计制度和会计工作体系打下了良好的基础。1962年,周恩来同志亲自审批签发了新中国的第一个会计法规——《会计人员职权试行条例》。1966年,财政部又修订颁发了《事业行政单位会计制度》。1984年,财政部重新修订制发了《财政机关总预算会计制度》,1985年,财政部与中国人民银行共同拟定《中华人民共和国国家金库条例》,并经国务院常务会议审议通过后公布。1986年,财政部同中国人民银行又制定了

《国库条例实施细则》。1989年,建立了全国人民代表大会总决算编审制度。1989年颁发了经多次修订的《事业行政单位会计制度》,1994年3月《中华人民共和国预算法》由第八届全国人民代表大会第二次会议通过。同时,为适应财政管理体制、财务管理制度、税收管理体制、国库体制等改革的需要,预算会计制度也进行了改革,制定了许多配套的单项会计制度、办法和文件。可以说我国预算会计法规体系已有一定的基础。

(二) 预算队伍不断壮大,会计人员素质不断提高

据统计,我国预算会计人员已逾130万人,占整个财会队伍的1/3。与此同时,预算会计人员的素质不断提高。改革开放以来,各级财政部门 and 中央主管部门采取了多种形式,如开设预算会计专业短训班、电大、业大、函校、上岗训练等方式,培养预算会计人才,培养了一批预算会计专业人才(一些高等和中等财经院校设置了预算会计专业)。特别是近年来全国会计职称考试,预算类系列的单列更促进了预算会计人员水平的提高。

(三) 会计核算与监督等基础工作质量进一步提高

会计人员之间,地区、部门之间经常开展联审互查和经验交流,使核算质量和报表数据的及时性、准确性、完整性都有较大的提高。预算会计的监督作用也比过去有所加强,预算会计电算化也有较大的发展。

然而勿容讳言,随着我国经济体制改革的不断深入,特别是党中央关于建立社会主义市场经济体制这一目标明确提出后,现行的预算会计制度的缺陷也越来越明显。主要表现为:

1. 不适应市场经济体制和社会事业发展的需要

现行的预算会计制度是以财政部发布的自1989年1月1日执行的《事业行政单位预算会计制度》为主体的相关制度组成。由

于这些制度产生于高度集中的计划经济管理体制,已不能体现新形势下预算会计的要求。如现行制度对事业单位的所有业务活动收支均纳入国家预算管理,事业单位的会计主体地位异常淡薄。(1)现行制度将事业单位的资金按其与国家预算的关系严格划分为预算内资金和预算外资金两部分,两部分资金分别运行,各自平衡,一般不发生相互对应关系;(2)将核算预算单位经济业务的所有会计科目划分为资金来源、资金运用和资金结存三大类。采用“资金来源-资金运用=资金结存”这一会计平衡公式等等。这些使得事业单位尤如国家财政的一个报销单位,需要时向国家伸手,用完后向国家报帐。这与市场经济体制下事业单位作为一个相对独立的经济组织,相对独立地拥有资产、承担负债、参与市场竞争,讲究社会效益,同时也讲究经济效益的要求是不相适应的。同时也无法核算当前国家与社会各方共同兴办事业单位,资财供应多元化的新的经济格局。

2. 会计核算缺乏规范,多种制度并存

现行制度按预算管理方式将预算单位划分为全额预算管理单位、差额预算管理单位和自收自支预算管理单位三种类型,并对各类型预算单位分别设置一套会计科目,组织会计核算,使得三种预算单位之间缺乏统一的会计核算规范。

目前,我国事业单位的行业会计制度由各行各业主管部门分别制定。如卫生部制定的《医院会计制度》、国家教委制定的《高等学校会计制度》、国家科委和财政部联合制定的《科学研究单位会计制度》等。分部门制定事业会计制度使各事业间、行业间的会计核算缺乏统一的规范。

随着社会主义市场经济体制的不断深入,事业单位新兴业务不断拓展,事业单位资财来源的日益多元化和运用的日益多向化,使现行的制度越来越不适应这些新兴业务核算的需要。