

● 窦喜生 主编

政府收支分类

ZHENG FU SHOU ZHI FEN LEI XIN JIE

新

解

新华出版社

政府收支分类新解

奚喜生 主编

江苏工业学院图书馆
藏书章

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府收支分类新解/窦喜生主编. —北京: 新华出版社, 2006. 7

ISBN 7-5011-7567-5

I. 政... II. 窦... III. ①国家行政机关—财政收入—体制改革—研究—中国②国家行政机关—财政支出—体制改革—研究—中国 IV. F812.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 072476 号

政府收支分类新解

责任编辑: 陈一青

装帧设计: 七彩河

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100043

经 销: 新华书店

照 排: 北京京辉一诺文化有限公司

印 刷: 北京奥隆印刷厂

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 13.875

字 数: 373 千字

版 次: 2006 年 6 月第 1 版

印 次: 2006 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5011-7567-5

定 价: 28.00 元

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电话: (010) 61639067

前 言

温家宝总理在《政府工作报告》中指出：实施政府收支分类改革，完善预算管理制度，是2006年我国政府体制改革的重点。

在财政改革中，预算科目分类是最基础的改革。中国政府收支分类体系的这一次重大变革是新中国建立后最重大的一次变革。当前我国的公共财政体系建设不够健全，漏洞不少。财政资金处于收支多条线状态，这种收支分散的状况造成财政监控不得力，无法及时、充分地反映财政资金运转情况，对拨付到各级预算单位的财政资金无法进行有效的实时监控，造成截流、挪用财政资金的现象此起彼伏，甚至滋生腐败。这次政府收支分类改革将有效地克服原有的弊端，将国际通行做法与国内实际相结合，充分体现市场经济条件下建立健全我国公共财政体系的总体要求。

改革完全到位后，新的政府收支分类体系与部门收支分类编码和基本支出预算、项目支出预算相配合，在财政信息管理系统的有力支持下，可对任何一项财政收支进行“多维”定位，清楚地说明政府的钱是怎么来的，

做了什么事，怎么做的，为预算管理、统计分析、宏观决策和财政监督等提供全面、真实、准确的经济信息。

在不改变预算管理的基本流程和管理模式，不改变平衡口径及政府性资金、预算外资金、社会保险基金等管理方式，预算报表的口径范围和管理程序暂不作大的变动的前提下，如何保证改革后与上年有关数据的可比性？如何对2006年的预算及其每月执行数按新科目执行数据转换？本书着重从实务操作方面做一些尝试性阐述，以解预算会计工作者的燃眉之急。

这次改革涉及的面很广，环节也很多，新科目体系还需要一个过渡和磨合期。与之配套的相关会计、财务制度尚未出台，加之时间较紧、作者水平有限，书中肯定会存在许多缺点或疏漏，恳请读者批评指正。

本书由窦喜生主编。第一、二章由董群三执笔，第三、四、五章由张严平执笔，全书由窦喜生总纂。即将出台的新修预算类会计制度若有与本书内容不符之处，请以新规定为准。

作 者

2006年6月

目 录

第一章 政府收支分类改革方案出台的背景	(1)
第一节 现行《政府预算收支科目》的弊端	(1)
第二节 政府收支分类改革方案的出台过程和主要内容	(4)
第二章 政府收支分类改革方案及科目设置	(33)
第一节 收入分类	(34)
第二节 支出功能分类	(57)
第三节 支出经济分类	(145)
第四节 其他问题的说明	(156)
第三章 会计制度若干修改	(163)
第一节 财政总预算会计制度	(163)
第二节 预算外资金专户会计核算制度	(165)
第三节 行政单位会计制度	(168)
第四节 事业单位会计制度	(170)
第五节 财政部门会计核算	(172)
第四章 新旧科目数据转换	(180)
第一节 新旧科目数据转换概述	(180)
第二节 新旧科目数据转换的范围	(182)
第三节 新旧科目数据转换依据和原则	(184)

第五章 财务预算执行报表	(202)
第一节 编报要求	(202)
第二节 报表体系	(202)
第三节 新旧科目数据转换	(207)
 附录一：2007 年支出功能分类科目与 2006 年支出科目 对照表	 (278)
附录二：行政事业性收费标准管理暂行办法	(407)
附录三：行政单位国有资产管理暂行办法	(415)
附录四：事业单位国有资产管理暂行办法	(425)

第一章 政府收支分类改革 方案出台的背景

第一节 现行《政府预算收支科目》的弊端

我国 20 世纪 50 年代模仿前苏联国家预算管理体制制定了政府预算收支管理科目，对应的是计划经济体制，而后有过多次调整，但基本框架一直没有大的变化。最明显的弊端是重建设轻服务，难以清晰地反映政府职能活动，以至于常常导致“外行看不懂，内行说不清”，给政务公开、依法理财和财政监督造成了障碍。比如“支出科目”中，详细地列有“基本建设支出”、“企业挖潜改造资金”、“地质勘探费”、“科技三项费用”、“农业支出”、“水利和气象支出”等。其中既有需要政府发挥作用的公共领域，也有应当由市场来配置资源的竞争性领域。

同时，一些支出存在交叉。如基本建设支出既包括用于竞争性领域的支出，也有用于公共工程的经费；在用于公共领域的事业费中，有的也用于竞争性领域。这使得政府与市场的分工变得模糊，公共支出“越位”与“缺位”并存。

从技术上看，现行科目分类与国际通行做法也有较大差别，使得口径不可比。

市场经济国家的政府收支分类一般包括部门分类、功能分类和经济分类，中国现行的分类将这三种混杂在一起；同一支出功能的分类，也常常分散在几处反映。如教育支出，除在教育事业

费中反映，还在基建、科技三项费用、科学事业费、行政管理费、卫生经费等部门事业费中反映。如此庞杂，便难以准确地掌握财政资金的投入规模。

有一个案例。20 世纪 70 年代，一个地级市财政局副科长经办了一笔拨往其原籍县的支农周转金补助款 3 万元。以他每月 40 元的工资养活 6 口之家已是捉襟见肘，那时在农村他盖了一栋浑砖大瓦房，其奢侈程度使当时当地的百姓们惊叹不已。领导听到当地强烈反映后多次派员调查，有证据证明该副科长巧立名目把 3 万元逐级转回他家用于建造住宅。

类似这种移花接木的案例相信不是绝无仅有的。

还有一个地区财政局局长在原籍为官，他的原籍县近水楼台先得月，老是源源不断地从该地区得到很多项目追加补助款。甚至一个项目重复申请多个名义的追加，以至于那些年连同其他追加项目在内，该地区预算追加的比例往往达到预算的 35% - 50%。对这种明显违背《中华人民共和国预算法》、很不利于人民代表大会监督的行为，省审计局审计后着实吃了一惊。尽管个别领导对此承担了一些责任，他后来还是被平调往其他部门。笔者不是说他个人其中一定要负些责任，只想说明原来这种不透明的收支分类办法的弊端才是造成某些不正常预算执行现象的直接根源。

随着社会主义市场经济体制的完善和公共财政体制的逐步确立，现行科目的弊端也越来越见明显：

一、与市场经济体制下的政府职能转变不相适应。目前我国社会主义市场经济体制已基本建立，政府职能也发生了很大转变，市场在资源配置中的基础性作用日益发挥，政府公共管理和公共服务的职能日益加强，财政收支结构也发生了很大变化。但作为反映政府职能活动需要的预算收支科目，如基本建设支出、

企业挖潜改造支出、科技三项费用、流动资金等仍然是按照过去政府代替市场配置资源的思路设计的。这既不能体现目前政府职能转变和公共财政的实际，也带来了一些不必要的误解，影响各方面对我国市场经济体制的认识。

二、不能清晰反映政府职能活动。在市场经济条件下，政府的重要职能，就是要弥补市场缺陷，满足社会公共需要，讲求公开、透明。政府预算必须反映公共需求，强化公共监督。但我国现行预算支出科目主要是按“经费”性质进行分类的，把各项支出划分为行政费、事业费等等。

按照国际通行做法，政府支出通过两种分类反映：一种是按照反映政府职能活动的支出功能分类，如教育、农业、国防等；再一种就是按照反映政府支出的经济性质和具体用途的支出经济分类，如工资、办公费、会议费、设备购置费等。支出经济分类体系是政府预算编制以及单位财务会计核算的重要依据。2001年以前的科目体系中，支出类、款、项科目之后附设了基本工资、公务费、业务费等12个目级科目（基本工资、补助工资、其他工资、职工福利费、社会保障费、助学金、公务费、设备购置费、修缮费、业务费、业务招待费、其他费用），这些目级科目类似于国外的支出经济分类，但涵盖范围有限，只能反映行政事业单位的部分经费支出，财政预算中大多数资本性项目支出（比如基本建设支出），以及用于转移支付和债务等方面的支出就无法反映。实行部门预算改革后，很多项目支出都无法通过这些目级科目细化，影响了预算的科学编制与执行。根据逐步细化部门预算的要求，2002年推出了新的、较为明细一点（44个）的一般预算支出目级科目，2006年设立了35个目级科目，但仍不是一个相对独立并能完整反映政府支出活动的经济分类体系。

三、财政管理的科学化和财政管理信息化受到制约。按照国

际通行做法，政府支出分类体系包括功能分类和经济分类。功能分类反映政府的职能活动，如搞教育、办小学；经济分类是对各项具体支出进行剖析和预算，如办小学的钱究竟是发了工资，还是买了设备、盖了校舍。我们现有的支出目级科目就属于支出经济分类性质，但它涵盖的范围偏窄，财政预算中大多数资本项目支出，以及用于转移支付和债务等方面的支出都没有经济分类科目反映。另外，现有目级科目也不够明细、规范和完整。这些对细化预算编制，加强预算单位财务会计核算，以及提高财政信息化水平都带来一些负面影响。

四、财政预算管理和监督职能弱化。现有《政府预算收支科目》只反映财政预算内收支，不包括应纳入政府收支范围的预算外收支和社会保险基金收支等，给财政预算全面反映政府各项收支活动，加强收支管理带来较大困难，尤其是不利于综合预算体系的建立，不符合十六届三中全会提出的实行全口径预算管理的方向，也不利于从制度、源头上预防腐败。

五、与国民经济核算体系和国际通行做法不相适应，既不利于财政经济分析与决策，也不利于国际比较与交流。我国国民经济核算体系以及金融统计指标体系均按国际通行标准作了调整，而政府预算收支科目体系一直未作相应改革，财政部门和国家统计部门每年要作大量的口径调整和数据转换工作。尽管如此，还是难以保证数据的准确性以及与其他国家之间的可比性。

第二节 政府收支分类改革方案的 出台过程和主要内容

为解决现行预算科目存在的主要问题，全国人大、国务院、中纪委等有关方面对政府收支分类改革都提出了明确要求。1999

年，国务院有关领导提出：“要着手对政府收支分类改革，为细化预算编制、推行国库集中收付和政府采购制度创造有利条件。”全国人大财经委在《关于2003年中央决算的审查报告》中特别指出，“科学规范的政府预算科目体系，对于加强预算管理具有重要意义”，并建议“抓紧制定并推行新的政府预算收支科目体系”。全国人大预算工作委员会表示：“政府收支分类改革是一项非常重要的工作，它不仅对预算编制、预算执行具有十分重要的意义，也将对今后各级政府职能的调整、建立公共财政起十分重要的推动作用。对这项改革，我们将给予充分支持”。中纪委指出，新的政府收支分类是“加强预算管理，促进源头反腐的一项重大财政改革”。社会各界对推进政府收支分类改革，提高政府预算透明度的呼声也越来越高。在十届全国人大、政协会议上，陈晓萍、陈家骅等10余位代表和委员提出，要积极创造条件，全面推进政府收支分类改革。各级政府在深化各项财政改革、加强财政预算管理、完善公共财政管理框架的进程中，也迫切希望尽快对原计划经济体制下设计出来的科目体系进行改革，以适应财政管理由重分配向重绩效转变的客观需要。

财政部从1999年底开始启动政府收支分类改革的研究工作。在此过程中，认真研究了政府收支分类的国际经验，包括国际货币基金组织的政府财政收支分类体系，美国、英国、意大利等OECD国家的政府收支分类方法，以及部分转轨国家的政府收支分类改革情况。同时，深入分析了我国现行科目体系存在的矛盾和问题，结合公共财政、部门预算、国库集中支付等财政改革对科目体系的新要求，在全国人大、中央有关部门、地方财政部门等各有关方面的积极支持和配合下，经过反复修改和完善，于2004年底形成了《政府收支分类改革方案（征求意见稿）》。

在设计新的政府收支分类体系的过程中，主要遵循三个基本

原则：一是公开透明。确保按新科目编制的预算符合市场经济条件下公共财政的基本要求，既要让我们自己说得明白，也要让一般老百姓看得懂。二是符合国情。既要合理借鉴国际经验，实现与国际口径的有效衔接与可比，又要充分考虑我国目前的实际情况，尽可能满足各方面的管理需要。三是便于操作。科目设计在内容和层级设计上既要充分满足管理的要求，又要尽可能简化，不能太复杂。

按照上述原则，新的政府收支分类主要包括三个方面的内容，即收入分类、支出功能分类和支出经济分类：

第一，对政府收入进行统一分类，全面、规范、细致地反映政府各项收入。改革后的收入分类要全面反映政府收入的来源和性质，不仅包括预算内收入，还包括预算外收入、社会保险基金收入的罗列，如各项税收、行政事业性收费、罚没收入等。新的收入分类按照科学标准和国际通行做法将政府收入划分为税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入以及转移收入等，这为进一步加强收入管理和数据统计分析创造了有利条件。从分类结构上看，现行收入分类分设类、款、项三级，改革后分类、款、项、目四级，多了一个层次。四级科目逐级细化，以满足不同层次的管理需求。原来的一般预算收入、基金预算收入及社保基金收入和预算外收入等都统一纳入到政府收入分类体系，并进行了编码，形成了一个既可以按一般预算收入、基金预算收入分别编制预算，又可根据需要统一汇总整个政府收入的统计体系。这里有两点情况需要说明：一是税收收入按行业划分的问题。在方案设计过程中，部分地方提出税收收入应分税种按行业划分，以利于宏观分析和决策。国家税务总局反映，目前混业经营的情况比较多，按行业划分，工作量增加较大，加之各地税务部门软件尚未统一，一时改过来有较大难

度。而目前税务部门的税收统计信息，在税银联网后，可以通过信息共享，满足财政部门对宏观分析的需要。考虑到这些因素，这次改革对税收收入科目没做大的调整，以后视情况再逐步推进税收收入科目改革。二是非税收入科目设置的问题。《财政部关于加强政府非税收入管理的通知》（财综〔2004〕53号）将非税收入划分为10类，考虑到目前预算编制的口径还不能完全与之匹配，这次非税收入的个别科目暂时没有完全按照53号文件进行划分。

第二，建立新的政府支出功能分类体系，更加清晰地反映政府各项职能活动。

这是这次科目改革的核心。从分类方法和结构上看，现行支出分类科目主要是按经费性质设置的，如基建费、科技三项费用、事业费等。作为补充，还有几十个按经济性质设置的目级科目。新的支出功能分类不再按基建费、行政费、事业费等经费性质设置科目，而是根据政府管理和部门预算的要求，统一按支出功能设置类、款、项三级科目，分别为17类、170多款、1100多项。类级科目综合反映政府职能活动，如国防、外交、教育、科学技术、社会保障、环境保护等；款级科目反映为完成某项政府职能所进行的某一方面的工作，如“教育”类下的“普通教育”；项级科目反映为完成某一方面的工作所发生的具体支出事项，如“水利”款下的“抗旱”、“水土保持”等。新的支出功能科目能够清楚地反映政府支出的内容和方向，有利于解决人大代表多次提出的支出预算“外行看不懂、内行说不清”的问题。但由于受管理体制的制约，新的功能分类有些科目可能也还有些交叉。比如科学技术，其实也不能算是个独立的功能，因为它会分散到各个行业之中。但考虑到目前我国科技管理工作的现实，单设了科学技术类科目，用来专门反映原来的科技三项费用、科学事业费

支出及科技部门的支出。

第三，建立新型的支出经济分类体系，全面、规范、明细反映政府各项支出的具体用途。支出经济分类体系主要是对原来的支出目级科目作了扩充和完善。按照简便、实用的原则，支出经济分类科目设类、款两级，分别为12类和90多款。类级科目具体包括：工资福利、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、转移支付、基本建设支出等。款级科目是对类级科目的细化，主要体现部门预算编制和单位财务管理等有关方面的要求。如基本建设支出进一步细分为房屋建筑物构建、专用设备购置、大型修缮、土地资源开发等各种形态。全面、明细的支出经济分类是进行政府预算管理、部门财务管理以及政府统计分析的重要手段。

按照上述设计思路，新的政府收支分类能够基本实现“体系完整、反映全面、分类明细、口径可比、便于操作”的改革目标。改革完全到位后，新的科目体系与部门分类编码和基本支出预算、项目支出预算相配合，在财政信息管理系统的支持下，可对任何一项财政收支进行“多维”定位，清清楚楚地说明政府的钱是怎么来的，干了什么事，怎么干的，为预算管理、统计分析、宏观决策和财政监督等提供全面、真实、准确的经济信息。例如，通过信息管理系统提取经济分类中的全部基建支出，可以知道基建支出的总量和形态分量信息。通过基建支出对应的功能和部门分类，可以知道基建支出用在社会经济发展的哪个方面，办了什么项目，由哪个部门使用。需要说明的是，考虑到目前管理的实际情况，我们在基建支出科目中设置了标记栏，反映发改委系统按投资计划分配的资金数量。

2005年1月至8月，财政部选择有代表性的交通部、科技部、中纪委、国家中医药管理局、水利部、环保总局6个中央部门以及天津、河北、湖北、湖南、海南5个省市，进行了政府收

支分类改革模拟试点。试点部门和地区全面模拟了新科目在预算编制、执行等环节的衔接。其中，中央部门重点模拟部门预算编制和预算执行；试点地区主要模拟各级政府预算的编制、汇总和报送人大审批情况以及预算执行情况。

通过试点，没有发现解决不了的重大问题。各试点部门、地区对政府收支分类改革方案给予了充分肯定。科技部等中央部门认为，科目改革对“坚持从科学发展与创新的思路来推进预算管理改革，对于提高科学执政、依法执政和民主执政水平具有十分重大的现实意义”。河北省、海南省等试点省认为，此项改革“适应市场经济条件下转变政府职能、建立公共财政体系的总体要求，是促进财政信息化建设的重大举措”；“新的政府收支分类体系立足现实、着眼长远，将是我国预算管理方面牵涉面最广、调整幅度最大、意义最为深远的一次制度创新”；“政府收支分类改革是一项开创性的工作，对于转变政府职能、深化各项财政改革，都具有十分重要的意义”。

在模拟试点过程中，试点地区和部门对这项改革非常重视，做了大量的工作。特别是试点单位把新旧科目结合本部门的实际一一作了明细对照，并编制了对照说明，下发下属单位进行指导，各部门觉得很有借鉴意义。

当然，试点单位也提出了不少具体的操作性问题及完善建议：这些问题和建议有些是属于下一步预算管理要研究的问题，比如单位债务收入的反映问题；有些已经在科目中完善，比如地方和部门提出的一些具体科目设置的修改意见；有些已经在上报国务院的请示中明确，如预算的编报口径和法定支出考核问题等；还有一些问题则在财政部专门编制的问题解答材料中作了解答。

2005年10月25日，财政部党组在听取政府收支分类改革试

点情况专题汇报的基础上,对政府收支分类改革再次进行了研究。会议认为,政府收支改革模拟试点是成功的,有些具体问题也都有相应的解决办法,方案已经基本成熟、可行。推行这项改革,有利于全面促进部门预算、收支两条线、国库集中收付、政府采购等其他方面的改革,进一步提高财政水平和财政资金使用效益;有利于逐步完善与社会主义市场经济相适应的公共财政管理框架;有利于从源头上建立反腐倡廉机制,推进政务公开,引导社会各界共同关注和监督政府预算,促进社会主义民主政治建设;有利于增进国际交流,加深各方面对我国社会主义市场经济体制的认识。要抓紧做好相关准备工作,争取2007年全面实行政府收支分类改革。推进这项改革后,财政管理将更规范,透明度更高,各方面对财政管理的要求也会更高。从这个意义上讲,政府收支分类改革是财政自己革自己的命。

按照部党组会议的部署,财政部再次征求了各部门、各地方意见,进一步修改完善了改革方案,2005年11月中旬将有关材料上报国务院。同时,也向全国人大预工委和财经委作了汇报,他们都非常赞同和支持这项改革。2005年12月27日,国务院正式批准了改革方案,决定编制2007年预算时全面实施此项改革。国务院的批准,标志着政府收支分类改革已结束了方案设计、模拟运行、报批阶段的工作,实施阶段正式启动。

部分试点单位简要经验或者体会、建议如下:

一、交通部改进建议:

(一) 支出功能分类科目设置、使用方面的建议

根据交通部事业单位承担的职责,现有支出功能分类科目不能完全满足实际使用的需要。

1. 交通部除交通部海事局和长江海事局承担水上运输安全职