

北京市社会科学界联合会社会组织重点资助项目

预算会计

优秀论文选

2015—2016

北京市预算会计研究会 主编



北京科学技术出版社

预算会计优秀论文选 (2015—2016)

北京市预算会计研究会 主编

 北京科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

预算会计优秀论文选. 2015—2016/北京市预算会计研究会主编. —北京: 北京科学技术出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5304 - 9095 - 2

I. ①预… II. ①北… III. ①预算会计 - 文集
IV. ①F810. 6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 130484 号

预算会计优秀论文选 (2015—2016)

主 编: 北京市预算会计研究会

责任编辑: 王 藏 韩 晖

封面设计: 耕者设计工作室

出 版 人: 曾庆宇

出版发行: 北京科学技术出版社

社 址: 北京西直门南大街 16 号

邮政编码: 100035

电话传真: 0086-10-66135495 (总编室)

0086-10-66113227 (发行部) 0086-10-66161952 (发行部传真)

电子信箱: bjkj@bjkjpress.com

网 址: www.bkydw.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

字 数: 450 千字

印 张: 26

版 次: 2017 年 7 月第 1 版

印 次: 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5304 - 9095 - 2/F · 262

定 价: 100.00 元



京科版图书, 版权所有, 侵权必究。
京科版图书, 印装差错, 负责退换。

前 言

2017年年初，北京市预算会计研究会组织开展了2015—2016年度优秀论文评选活动，并将获得二等奖以上的40篇文章，编辑出版《2015—2016年预算会计优秀论文集》。为方便大家学习，该论文集依据收录论文的内容细致编排，分为预算与国库管理、监督与绩效、政策与体制、部门财务管理和其他5个部分。

北京市预算会计研究会自1992年12月成立至今，已经走过了25个年头。本着“团结和组织从事财政、财务、税务、金库、政府会计的实际工作者和有关专家、学者，协同政府预算和政府会计主管部门，紧跟财政改革与发展的趋势，研究探讨政府预算与会计的基本理论、方法及应用业务技术操作规程，为建立具有中国特色的政府预算、政府会计理论体系和管理体系服务”的宗旨，多年来，研究会始终将积极组织财政财务系统的理论研究工作放在首位，自2005年起一直坚持每年组织论文交流选评活动并编辑出版优秀论文集，目前已经连续出版《预算会计优秀论文选》15辑。《预算会计优秀论文选》的文章内容，始终紧密结合北京市财政财务工作实际，集中探讨财政改革工作中的难点、热点问题，诸多见解对推进财政财务预算管理工作起到了一定的促进和推动作用。

长期以来，预算会计优秀论文评选工作得以顺利开展，不仅要感谢各级领导的大力支持，还要感谢各理事单位和广大财会人员的积极协作与参与。感谢各位专家学者的鼎力相助和各位评委的认真、公平、公正的工作精神。

由于编者水平有限，编辑过程中难免有疏漏之处，欢迎读者批评指正。

北京市预算会计研究会
2017年6月

目 录

第一部分 预算与国库管理

政府预算与运行分析研究

..... 北京市财政局——“政府预算与运营分析研究”课题组 / 3

关于深化国库集中收付制度改革的实践与思考

..... 北京市大兴区财政局 石月华 / 13

浅析权责发生制报告在全面反映政府财务和运营情况中存在的

问题和建议 朝阳区财政局国库科 李耀丽 / 24

认真贯彻新预算法，深入推进预算管理改革

..... 海淀区财政局预算科 赵仕伟 陈雨霞 闫 威 / 33

丰台区权责发生制政府综合财务报告试编相关问题浅析

..... 北京市丰台区国库科（支付中心） 张俊芝 / 43

关于编制权责发生制政府综合财务报告的研究——基于石景山区

财务报告试编工作的角度

..... 石景山区财政局 于惠娟 迟静琼 / 56

盘活财政存量资金的几点思考

..... 密云区财政局 张榕华 贾月利 / 67

对北京市平谷区行政事业单位固定资产管理与预算管理有机融合

的思考 平谷区财政局 韩 娇 / 72

北京经济技术开发区非税收入收缴改革的实践与思考

..... 北京经济技术开发区财政局 靳雪晶 / 79

高校国库集中支付管理现状、原因及对策研究

..... 北京外国语大学财务处 张 静 / 88

第二部分 监督与绩效

加强财政支出绩效评价结果应用的探索与建议

..... 丰台区财政局绩效考评中心 唐文娟 / 97

新时期东城区行政事业单位内控信息化实践与设想

..... 东城区财政局 贾 邦 祁 山 朱军明 / 112

关于行政事业单位内控体系建设难点及解决方案的研究

..... 北京市工商行政管理局计划财务处 姚余宝 刘 君 / 122

关于预算绩效管理的问题研究及对策建议

..... 怀柔区财政局 郇秀海 刘海东 刘艳蓉 肖彩彩 / 136

持续强化动态监控管理 充分发挥动态监管职能——关于推进财政

预算执行动态监控工作的探讨

海淀区财政局国库科 刘小秋 李 轩 姚晓红 张寒璐 / 147

东城区部门整体支出绩效评价现状及思考

..... 东城区财政局 胡异峰 刘丽妹 / 156

关于西城区街道内控制度相关问题的思考

..... 西城区财政局 王 丹 林思矜 / 164

高校内部控制建设中的问题与对策研究

..... 北京信息科技大学财务处 杨文静 郭慧峰 / 170

北京市属高校预算控制研究 北京第二外国语学院 王季冬 / 179

论高校项目管理中的内部控制 首都经济贸易大学 王 迪 / 186

第三部分 政策与体制

市对区转移支付与人均占有资源情况研究

..... 北京市财政局预算处 聂锋杰 秦 征 吴逸菲 / 197

朝阳区政府向社会力量购买服务问题研究

..... 朝阳区财政局预算科 欧晓勋 闫晓波 / 209

关于“营改增”从无到有的思考研究 昌平区财政局 张 墨 / 217

提升街道履职能力,完善街道财政体制

..... 海淀区财政局预算科 赵仕伟 陈雨霞 施 蕾 / 226

创新养老工作模式,构建四级服务体系

..... 密云区财政局 魏宝俊 王继金 / 238

政府与社会资本合作模式下的资产管理研究

..... 朝阳区财政局资产管理科 马 杰 / 245

优化资金配置,推进公共服务均等化

..... 朝阳区财政局街乡科 刘 兵 盛凤忠
汪 玥 韩耀辉 / 255

海淀区推进中期财政规划管理的相关问题研究

..... 海淀区财政局预算科 赵仕伟 陈雨霞 施 蕾 / 269

统筹财政资金分配,提高财政保障职能

..... 石景山区财政局 何继东 徐璟颖 / 277

关于完善财政专项资金管理的思考

..... 怀柔区财政局 邴秀海 梅云柱 / 283

坚持改革与创新,努力构建“五位一体”的公共财政体系

..... 密云区财政局 张亚东 张榕华 / 296

推进西城区政府向社会力量购买服务的几点建议

..... 西城区财政局 王路明 赫明莉 / 305

关于在平谷区重点行业领域推广PPP模式的研究

..... 平谷区财政局 韩 亮 王 云 陈建华 / 317

第四部分 部门财务管理

浅议“三公”经费管理 北京市人民政府办公厅 秦 剑 / 329

基于内部控制的高校国有资产管理相关问题研究

..... 北京交通大学 于爱娟 / 334

基于政府财务报告视角的财政长期可持续性分析

..... 北京外国语大学 苑雪芳 / 341

行政事业单位国有资产管理问题与对策研究

..... 昌平区财政局 金 华 许淑蕙 / 351

建立和完善行政事业单位国有资产生命周期管理机制探析

..... 昌平区财政局 罗 丹 / 360

第五部分 其 他

北京市民政局政府购买服务实践问题研究

..... 首都经济贸易大学 北京市民政局课题组 / 371

浅谈非首都功能疏解背景下的行政事业单位房屋出租、出借管理

..... 东城区财政局 贾 邦 何燕红 樊亚疆 / 385

以管资本为主加强国有资本经营预算管理研究

..... 北京市国资委预算处课题组 / 394

北京市使用福彩公益金培育发展社会养老服务机构的情况调查

..... 北京市民政局 林金良 / 400

政府预算与运行分析研究

北京市财政科学研究所 杨继明 杨继明 杨继明 杨继明 杨继明

政府预算与运行分析研究，是财政学理论体系的重要组成部分，也是财政学理论体系的重要组成部分。本书在吸收国内外研究成果的基础上，结合我国实际情况，对政府预算与运行进行了系统的分析和研究。本书共分五章，第一章为绪论，第二章为政府预算理论，第三章为政府预算编制，第四章为政府预算执行，第五章为政府预算监督。本书可作为财政学专业的教材，也可供从事财政工作的同志参考。

第一部分

预算与国库管理

政府预算与运行分析研究

政府预算与运行分析研究，是财政学理论体系的重要组成部分，也是财政学理论体系的重要组成部分。本书在吸收国内外研究成果的基础上，结合我国实际情况，对政府预算与运行进行了系统的分析和研究。本书共分五章，第一章为绪论，第二章为政府预算理论，第三章为政府预算编制，第四章为政府预算执行，第五章为政府预算监督。本书可作为财政学专业的教材，也可供从事财政工作的同志参考。

（一）预算收支与预算执行

政府预算与运行分析研究，是财政学理论体系的重要组成部分，也是财政学理论体系的重要组成部分。本书在吸收国内外研究成果的基础上，结合我国实际情况，对政府预算与运行进行了系统的分析和研究。本书共分五章，第一章为绪论，第二章为政府预算理论，第三章为政府预算编制，第四章为政府预算执行，第五章为政府预算监督。本书可作为财政学专业的教材，也可供从事财政工作的同志参考。

政府预算与运行分析研究，是财政学理论体系的重要组成部分，也是财政学理论体系的重要组成部分。本书在吸收国内外研究成果的基础上，结合我国实际情况，对政府预算与运行进行了系统的分析和研究。本书共分五章，第一章为绪论，第二章为政府预算理论，第三章为政府预算编制，第四章为政府预算执行，第五章为政府预算监督。本书可作为财政学专业的教材，也可供从事财政工作的同志参考。

政府预算与运行分析研究

北京市财政局“政府预算与运营分析研究”课题组

政府预算收支和运行的分析研究，是政府会计信息分析的重要组成部分，是通过重新组合政府会计账户和会计报表的信息，构建具体的信息主题和指标，发掘账户和报表中对信息使用者的目标更为直接和有用的增量信息。分析研究的两个根本目的：帮助使用者评价受托责任；有助于进行经济、社会和政治决策。本文旨在通过对政府预算收支、决算报告、部门决算报告的分析内容的研究，更好地聚焦分析研究的两个方面，提升政府预算与运营分析成果的使用价值。

一、政府预算收支分析的应用框架

在分析过程中将预算收支分析目标进行融合，以期在阐释责任履行状况的同时，得出决策所依赖的数据和结论。

（一）预算收支分析的数据范围

对决算数据（预算收支）的分析，是财政受托责任分析和资源分配决策分析的基础。

1. 四类预算覆盖的数据范围

政府预算收支分析的数据对象，是政府预算范围的全部收入和支出。根据我国预算法的规定，我国政府预算包括“政府的全部收入和支出”，分为“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”四本预算。

2. 每本预算中的收入支出数据范围

政府编制并经过同级人民代表大会审批的预算中，预算收入不仅包括本级收入，而且包括上一年度结余、下级上解收入、上级转移支付、

调入的资金情况。预算支出不仅包括本级支出，而且包括对上级政府的上解支出、对下级政府的税收返还和转移支付，以及上一年度结余或调入预算稳定调节基金、调出资金的使用情况。

3. 政府预算和部门预算的收入支出数据范围

我国本级政府预算由部门预算层层合并形成。各部门预算收入包括本级财政安排给本部门及其所属各单位的预算拨款以及合法取得的其他各项收入；各部门预算支出为与部门预算收入相对应的支出。对于本级政府预算收支的分析，最终需要进行部门预算收支的分析，不仅包括四本预算中财政资金的分析，还要包括部门合法取得的非财政资金以及全部支出的分析。

（二）政府决算报告的层级体系

政府预算收支分析以政府本级决算报告为龙头，针对决算报告所涉及的内容还需要相应的具体部门或特殊业务的报告，这些互相支持的政府全部预算收支分析的报告和内容，形成政府完整全面的决算报告体系。

第一层——综合性报告，包括政府本级决算报告、政府本级综合财务报告。

第二层——政府特殊重大事项或重大资金报告，包括政府长期可持续发展能力报告、政府公共基础设施运营情况报告、政府绩效报告等。

第三层——政府部门报告，包括政府各部门的决算报告、政府各部门的财务报告、政府各部门绩效报告等。

独立层——政府总决算报告。政府总决算报告通过汇总地方各级政府的决算报告而形成，各级政府的本级决算报告是总决算报告的基础数据和资料来源。通过抵消合并政府间的转移支付和其他往来，可得到最上一级政府的总报告。政府总决算报告的内容结构与政府本级决算报告基本一致。

在目前的架构下，预算支出执行过程中出现差异的主要原因，政府绩效预算的落实情况，都需要在第三个层面的部门决算中有完整详细的分析。因此，部门决算分析的数据和内容，需要与政府本级决算所分析的数据和信息内容对接。本级政府层面中相关的分析内容，可以采用标注信息来源的方式，引导信息使用者到第二层和第三层相关事项报告、相关部门的决算报告中查阅详细的分析和披露。

（三）财政受托责任分析的内容

财政受托责任分析的内容，主要由受托文件——预算的内容决定。从分析的内容上看，是针对预算的内容进行相关定量和定性分析，包括预算收支是否符合预算所设定的方向、金额，收支活动是否体现预算所引导的相关管理制度的落实等。预算收支分析必须与预算相衔接，而预算内容的完善性则决定预算收支分析内容的完善性。

1. 与预算和调整预算数的差异

我国预算法明确要求决算的编制要与预算相对应，按预算数、调整预算数、决算数分别列出。一般公共预算支出应当按其功能分类编列到项，按其经济性质分类编列到款。这意味着，对于预算收支数据的分析和列示，应与预算分类一致并进行比较。

2. 特殊预算事项的预算收支情况

我国政府和部门预算，除了按照基本的功能和经济分类进行编制之外，还根据法律和制度的相关规定，针对一些具体的热点问题和重大项目或专项业务，编制反映特殊资金或特殊业务的预算，如三公经费预算、机关运行经费预算、重大投资项目预算、重点支出业务预算、政府采购预算、政府购买服务项目预算、基本建设项目预算等。对这些特殊预算事项，必要时需单独进行预算收支与预算差异的分析和说明。

3. 特殊预算资金的预算收支情况

我国预算法要求在决算中对于预算涉及的一些特殊资金项目进行特别说明，这些需要说明的特殊资金的具体用途、预算完成情况、与管理规定的匹配程度，也是分析的一个重要内容。例如，结转资金的使用情况，资金结余情况，财政转移支付安排执行情况，经批准举借债务的规模、结构、使用、偿还等情况，本级预算周转金规模和使用情况，本级预备费使用情况，超收收入安排情况，预算稳定调节基金的规模和使用情况等。

4. 政府重大投资业务的预算收支分析

我国政府拥有大量的国有企业投资、公共基础设施投资，这些投资一方面构成投资当年的预算支出；另一方面，过往形成的累计投资是评判投资绩效的基础，但也产生了后期维护支出或产生政府收入，对后期维护的预算或国有资本经营预算收入的决策产生影响。对这类投资类型业务的预算收支从当期资本性投入和后期维护性投入或收益的角度分

析，为资产绩效评价和管理决策所需。

5. 预算决议事项的落实情况

国务院 2014 年 9 月 26 日发布的《关于深化预算管理制度改革的决定》提出，强化支出预算约束，各级政府向本级人大报告支出预算的同时，要重点报告支出政策内容。在当前和未来，我国预算中的支出安排越来越需要与政府经济政策的落实事项密切联系。预算收支分析不仅是预算科目差异的分析，更提高到以政策和项目为分析单元的任务履行责任分析，对政府预算决议和政府工作报告上涉及的政策、重大项目的预算落实程度和政策项目绩效预算的效果进行分析。

（四）支持资源分配决策的分析方法和产出信息

对资源分配决策有用，意味着能够帮助信息使用者预测和管理政府未来的资金流及其稳定性。预算收支分析，就是通过对基础决算数据的分析，展现这种未来的趋势和风险。

1. 预算收支的历史趋势分析与中长期规划

在经济政策没有发生重大改变的情况下，预算收支的历史发展趋势及其中稳定的预算收入、重大刚性预算支出的项目和金额，可以作为编制来年预算以及中长期规划中对政府收支规模和预算平衡的主要参考。预算收支的历史趋势，特别是实际预算收支趋势与决定收支规模的宏观经济的主要指标（如 GDP 指标、人口指标趋势等）相结合时，这种趋势的预测作用更为显著。

2. 决算与预算差异的原因分析与预测和改进

决算收支与预算收支之间的差异，不仅体现财政受托责任履行的情况，而且从决策有用角度，这些差异产生的原因对于未来预算编制决策更具有参考借鉴价值。从绩效评价角度，分析这些差异产生的原因和程度，也能够更为客观地评价政府提供服务和产品的绩效。因此，需要有意地区分影响本期决算收支与预算差异的偶然性原因和经常性原因，区分可控性的原因和不可控的原因，以及它们各自产生的影响程度，并且进行分类分析。这是提高来年预算质量、改进预算管理执行相关政策决策的关键。

3. 政策落实、绩效预算完成情况的相关分析

通过将预算资金投入情况与部门绩效进行匹配，获得支出与业务活动效果之间的关系，提供一些重要业务的成本数据，为支出结构调整和

后续绩效目标完成的支出预算提供依据。结合政府的部门绩效预算和评价,将绩效预算与预算支出联系起来,可以分析相关成果的投入情况,一方面体现政府活动的经济性;另一方面也为未来的绩效预算和成本分析提供数据积累,主要包括经常性支出与绩效分析、单个项目当期独立产生效益、单个项目多期才能产生效益、滚动投资项目的效益等分析。

二、政府本级决算报告的内容和主要分析

政府本级决算报告是对政府本级预算收支的一个全面分析报告。它在整合账户数据为完整的预算比较报表数据的同时,通过分析的手段,使重要项目和重大政策的预算收支的差异原因和趋势得到阐述,使信息使用者能够对政府履行财政受托责任进行客观的评判,对未来重要政策和项目资金分配的合理预期提供客观依据。

(一) 数据对象

目前,政府本级财政预算收支分析只涉及财政资金部分收支,这部分收支是政府履行行政和公共服务职能的主要资金,是政府财政管理和人大审批预决算时关注的重点。政府本级预算收支分析强调对这类资金的财政受托责任履行分析。但是,在强调政府整体资源应用和绩效的情况下,如果仅就财政部分资金单独分析可能存在一定的局限性。因此,政府本级预算收支分析需要在财政资金收支分析基础上加入非财政资金部分的分析,才能构成完整的政府本级决算。

(二) 本级决算报告的撰写格式和主要分析

1. 预算执行情况概述

对造成本期预算收入和本期预算支出与往年金额和预算金额差异的宏观经济状况、产业状况、临时政策调整进行简要的描述,对预算收入(包括四本预算和政府主要税收和非税收入种类、结构)、预算支出(主要功能和经济分类类别)的主要历史变动趋势、结构(主要税种还可以进一步按照征收对象进行区分,如企业所得税缴纳、个人所得税缴纳)、预算差异状况进行描述,用图表形式进行补充。还可以结合上一年政府工作报告和本年预算草案中提到的目标,如民生目标、城市管理

目标的实现情况等，简要描述取得的绩效，特别是历史上连续比较的绩效情况，以及与绩效预算相比的绩效目标落实情况。

2. 预算执行差异分析

对预算收入和预算支出的差异进行归类分析，并对具体原因和影响程度进行说明。可按照四本预算的顺序，选择每本预算的重大差异项目按照产生原因归类，并按照4类差异因素进行分析说明：宏观环境原因导致的超预期收入和超预期支出差异、产业或社会政策变动及覆盖面和效果超出预期导致的差异、财政管理措施改变引起的超预期差异、受到财政管理体制约束引起的程序等原因超预期差异等。

3. 重要民生和与政府自律相关的日常预算事项预算完成和绩效分析

这类事项是与政府日常主要职能业务相关的预算完成和绩效分析。尽管这些业务不一定是当年的重大项目，但是由于它与政府服务职能履行、公众对政府的期望、中央对政府角色的定位有关，需要在决算中作为一个固定部分进行分析和报告，分析和报告时结合历史趋势、预算完成情况、业务绩效指标或业务量进行分析说明。如果这部分预算支出中使用的是不同预算的资金，以及大量的部门非财政资金支出，建议同时对使用资金的来源、金额和预算差异进行说明。例如，政府在公共安全、中小学教育、医疗卫生、市容市貌、环境保护、社会保障、交通运输等基本服务中，财政投入、部门以及合计投入的资金来源、规模、比重的历史变化，全部和核心业务人员配置数量、服务人群数量、支持的业务数量等，这些绩效不一定需要进行复杂的计算，只需要将资金和人力投入与相应的业务数量进行列示和跨时间的比较，就可以为用户提供必要的信息。对于诸如三公经费预算、机关运行经费预算、政府采购预算、政府购买服务项目预算等涉及政府自律的业务金额，需说明管理的效果和预算差异的原因。

4. 政府重大投资事项预算完成和绩效分析

对于重大投资项目预算、重点支出业务预算、基本建设项目预算，需针对具体的单个项目分析历年累计财政资金和非财政资金、合计投入情况、形成的资产规模、涉及的债务资金使用情况、预算进度情况。这些项目在做预算的时候，通常都有相关的绩效指标，如服务对象数量、实现的业务数量、创造的产值等。在分析的时候，对于已经开始发挥绩效的项目，应该将实际的绩效数据与预算数据进行比较，分析完成的情

况，对偏离绩效预算较大的项目，按照宏观因素、政策因素、管理因素等，分析具体因素的影响程度。

5. 重大资产维护支出预算完整和绩效分析

对于公共基础设施等重大资产投入的运营维护资金的支出，根据公共基础设施运营主体的不同，政府本级预算会有不同的支付方式。政府决算主体范围内的，主要采用支付维护单位日常经费的形式；政府决算主体范围之外的，主要是以支付补贴的方式。可以选取本级政府预算中最主要的几项公共基础设施，如市政道路、公共交通、给排水系统等，分析当年拨款和补贴预算执行情况，以及维护的业务量，并结合相关设施管理措施和手段等进行分析。

6. 重大转移支付支出预算完成和绩效分析

本级政府对下级政府的重大转移支付，其具体的使用情况和绩效由使用层级的政府进行分析，本级政府应监督和汇总这部分资金的决算信息，如是否按照本级政府的目标以及下级政府的预算进行使用、是否取得预计的效果。

7. 人大预算决议落实情况分析

这部分的分析，是针对年初预算和年中人大批准或提出的政府当期重要工作和改进建议的回应。按照前一年人大批准的预算报告中列示的工作重点，逐一分析每个工作所涉及的资金投入与预算的差异、项目进展程度、绩效预算中的绩效指标完成情况。这部分的分析，通常一个决议事项由多个部门的多个项目共同构成，落实情况分析需要进行相关资料的汇总，最终形成与政策对应的项目结构、项目目标、项目支出进度、项目绩效情况的分析和报告，而不仅仅是投入的一个说明。

8. 年终或之前年度人大代表关于预算执行的意见和前一年度预算执行审计问题的解决情况

这部分是对年度中和以往年度出现的预算管理问题的一个回应，如人大对于大额资金预算编制和预算执行、资金管理等方面的问题，审计发现的某些资金交纳或支出不符合规定的问题，预算执行进度问题等。对于人大提出的问题，政府通常会有一个专门的解决情况报告。如果能够在决算报告中对于这些解决方案的效果进行披露，特别是有针对性地对于预算执行进度、绩效结果等方面的实质改进进行专门的说明，会使预算管理与监督形成有效的互动和良性的循环。