

财政基层培训教材

支出经济分类科目 改革讲解

ZHICHU JINGJI FENLEI KEMU
GAIGE JIANGJIE

财政部教材编审委员会 组织编写

中国财经出版传媒集团
 中国财政经济出版社

财政基层培训教材

支出经济分类科目改革讲解

财政部教材编审委员会 组织编写



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

支出经济分类科目改革讲解/财政部教材编审委员会组织编写.
—北京:中国财政经济出版社,2018.1

财政基层培训教材

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7946 - 6

I. ①支… II. ①财… III. ①国家预算 - 财政收入 - 会计科目 - 中国 - 教材 ②国家预算 - 财政支出 - 会计科目 - 中国 - 教材
IV. ①F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 316764 号

责任编辑:尉敏

责任校对:杨瑞琦

封面设计:孙俪铭

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100142

营销中心电话:88190406 北京财经书店电话:64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 2.5 印张 43 200 字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月北京第 1 次印刷

定价:12.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7946 - 6

(图书出现印装问题,本社负责调换)

质量投诉电话:010-88190744

打击盗版举报电话:010-88190414 QQ:447268889

前 言

为了贯彻落实《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）规定，解决现行支出经济分类科目存在的主要问题，推动建立全面规范、公开透明的预算制度，财政部出台了支出经济分类科目改革方案，在保留部门预算支出经济分类的同时，增设政府预算支出经济分类。

政府预算支出经济分类科目设置力求简明，对部分过于细化的款级科目进行了归并。如部门预算支出经济分类科目“工资福利支出”类级科目下有13个款级科目，政府预算支出经济分类科目归并后在“机关工资福利支出”类级科目下仅保留了4个款级科目。政府预算支出经济分类科目设置兼顾了严格机关经费管理、推动事业单位改革和规范涉企资金等需要，对涉及事业单位的支出和涉及企业补贴类的支出，在政府预算支出经济分类中集中进行了反映。如部门预算支出经济分类中，事业单位支出在“工资福利支出”、“商品和服务支出”、“对个人和家庭补助支出”等各科目中均应进行明细核算，但在政府预算支出经济分类中，涉及事业单位的支出统一列入“对事业单位经

常性补助”、“对事业单位资本性补助”科目予以反映。

改革后，两套支出经济分类科目具有严格的对照关系，政府预算支出经济分类科目更加符合政府预算编制和执行的特点，可以形成政府预算和部门预算相互独立、各有侧重、统分结合的经济分类体系。

2018 年在全国范围内正式实施支出经济分类科目改革方案，财政部门 and 预算单位在预算管理中应当各负其责、各有侧重。政府预算支出经济分类突出政府预算的重点，主要用于政府预算的编制、决算、公开和会计核算；部门预算支出经济分类体现部门预算特点，主要用于部门预算编制、执行、决算、公开和部门（单位）会计核算。

为了配合支出经济分类科目改革工作的开展，财政部中华会计函授学校组织编写了《支出经济分类科目改革讲解》培训教材。本教材通过三部分全面介绍了支出经济分类科目改革的背景、改革的内容、新旧对比分析解读、改革问题解答及改革方案，供培训或自学参考选用。

本教材由成都市中华会计函授学校戴红、黄兴国、刘勇、王吾等同志执笔编写，财政部预算司进行了审定。

财政部教材编审委员会

2017 年 9 月

目 录

第一部分 支出经济分类科目改革解读	(1)
一、改革背景	(1)
(一) 改革的必要性	(1)
(二) 改革的指导思想和基本原则	(5)
(三) 改革的主要过程	(6)
二、改革内容	(7)
(一) 总体情况	(7)
(二) 政府预算支出经济分类科目	(9)
(三) 部门预算支出经济分类科目	(12)
三、新旧对比	(14)
(一) 新旧支出经济分类科目框架结构	(14)
(二) 新旧支出经济分类科目编码不同	(14)
(三) 新旧支出经济分类口径变化	(15)
四、两套支出经济分类科目对应关系	(16)
第二部分 支出经济分类科目改革问题解答	(17)
一、基本问题	(17)

二、政府预算支出经济分类科目 (22)

三、部门预算支出经济分类科目 (28)

第三部分 支出经济分类科目改革方案 (35)

一、改革的指导思想和基本原则 (35)

二、改革的主要内容 (36)

三、改革后有关预算管理问题 (42)

第一部分 支出经济分类科目 改革解读

一、改革背景

政府收支分类科目是预算管理的基础，是预算编制、执行、决算、公开和会计核算的重要工具。为贯彻落实《预算法》，实施全面规范、公开透明的预算制度，推进预算管理制度改革，决定改革支出经济分类科目。

（一）改革的必要性

1. 什么是政府收支分类科目

政府收支分类科目是对政府收入和支出项目进行的类别和层次划分，是各级政府和各部门编制预算、组织预算执行以及进行明细核算的基础工具。我国现行政府支出分类科目框架体系，是 2007 年参照国际货币基金组织

(IMF) 对各成员国的要求并结合我国实际情况确定的, 分为支出功能分类科目和支出经济分类科目。

功能分类科目和经济分类科目是从不同的维度反映政府支出。其中, 功能分类反映政府各项职能活动, 大体上是按行业划分的, 比如政府支出是用于社保, 还是办了教育, 还是投入到农业等方面。而经济分类反映政府的钱具体怎么花, 是按支出的性质划分的, 比如是支付了人员工资还是购买了办公设备。因此, 功能分类科目和经济分类科目是相互关联、各有侧重点的财政支出反映形式。

2. 现行政府收支分类科目体系演变过程

我国政府收支科目框架体系的形成及演变大致可以分为两个阶段: 第一阶段为新中国成立后至 2006 年; 第二阶段为 2007 年至今。

(1) 新中国成立后至 2006 年, 计划经济色彩比较浓厚。

我国这一时期施行的政府收支分类科目, 主要是参照原苏联财政管理模式形成并延续下来的, 具有比较明显的计划经济和生产建设性财政的特征。随着社会主义市场经济体制的建立和完善、社会管理法制化、公共财政管理框架的逐步确立以及部门预算、国库集中收付、政府采购等各项财政改革的逐步深入, 原有科目体系的弊端越来越明显, 已成为制约当时各项改革深化的因素。主要表现为: 一是与市场经济体制下的政府职能转变不相适应; 二是不

能清晰地反映政府职能活动；三是不能适应财政管理规范、科学化和精细化要求。

(2) 2007 年至今，市场经济条件下体现公共财政管理要求。

2007 年我国政府收支分类科目改革后，已初步建立了与公共财政管理要求相适应的较为完善的支出经济分类科目。近些年来，虽然年度间会根据收支政策的变化和改革管理需要对具体科目进行调整完善，但整个框架结构没有大的改变。包括：收入经济分类科目、支出功能分类科目和支出经济分类科目。

3. 现行支出经济分类科目存在的主要问题

新预算法实施前，各级政府和各部门（单位）主要是按功能分类编制预算，没有全面系统地按支出经济分类编制预算。中央层面，报送全国人大审议的政府预算和部门预算都是按照支出功能分类编制的，经济分类只用于部门和单位的决算编制和会计核算。地方层面，一些地方已经按经济分类编制了部门预算，但没有按经济分类编制政府预算。

2015 年新修订的《预算法》实施后，要求各级政府和各部门（单位）在按功能分类编制预算的基础上，还要按经济分类编制预算。现行支出经济分类科目的局限性逐渐显现出来：

一是科目设置不够清晰明了，人大代表审议预算时反

映“看不懂”。人大代表、政协委员以及社会各界普遍反映，财政部这些年不断深化预算管理制度改革，逐年推动细化预算，提高预算透明度，取得了积极成效，部分驻粤全国人大代表甚至提出该省预算细化程度已经超出香港。但是，大家普遍反映预算仍然不够清晰明了，一些科目设置不够通俗易懂，不利于人大代表审议预算和社会公众读懂预算，应当进一步优化科目设置，提升预算透明度。

二是现行经济分类科目设置过细，不利于财政预算编制和实施过程控制。近年来，支出经济分类科目调整完善的方向主要是方便部门（单位）预算会计核算和决算编制，科目设置过细。如现有支出经济分类科目中的“商品和服务支出”（302类）科目下设置了“印刷费”、“水费”、“电费”、“邮电费”等27个款级科目。政府预算按这么细的科目编制，既不利于突出政府预算的重点，也给预算编制工作带来了很大困难。同时，按照这么细的科目执行并控制预算，会产生过多的调整变更事项，给预算执行带来很大困扰。

三是无法集中归纳反映政府预算对事业和企业的补助支出。按照现行的支出经济分类科目，财政部门安排给事业单位、企业的补助支出，分散在工资福利支出、商品和服务支出等各个类级科目下，没有集中反映。不利于下一步推进事业单位分类改革、科研项目资金改革和规范涉企资金管理。

为了解决上述问题，按照财政管理发展的要求，对现

有经济分类预算科目进行改革和完善，就显得十分必要，也很迫切。

4. 支出经济分类科目改革的意义

实施支出经济分类科目改革，在继续保留部门预算支出经济分类科目的同时，增加设置一套政府预算支出经济分类科目，可以从支出经济属性的维度清晰、完整、细化地反映政府用于工资、机构运转、对事业单位补助、对企业投入以及对个人和家庭补助支出等方面的情况，有利于清晰明了、全面完整地反映预算支出，合理确定各级政府和各部门的支出预算，进一步规范各级政府和各部门（单位）的支出行为；有利于进一步提升预算编制的科学化、精细化水平，提高预算透明度；随着预算透明度进一步提高，有利于更好发挥人大监督、审计监督和社会监督效能，也有利于社会各界读懂预算、支持财政政策实施，推动依法理财、民主理财、科学理财。

（二）改革的指导思想和基本原则

1. 指导思想

以《预算法》、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发【2014】45号）为指引，按照实施全面规范、公开透明的预算制度的总体要求，充分考虑政府预算管理和部门预算管理的不同特点和需要，形成既适合我国国情，又符合国际通行做法的支出经济分类体系，为进一

步深化预算管理制度改革、提高预算透明度、加强人大审计监督创造有利条件。

2. 基本原则

依法有据原则。符合《预算法》中关于经济分类的各项要求，确保《预算法》有关规定能够得到有效贯彻落实。

区分特点原则。根据政府预算管理和部门预算管理的特点和需要，完善现有支出经济分类科目，继续作为部门预算支出经济分类科目，满足部分预算管理需要；同时，新增一套政府预算支出经济分类科目，进一步提高预算透明度，满足政府预算管理和人大审查预算需要。

推进改革原则。在政府预算支出经济分类中单独设置“机关经费”科目，为严格机关运行支出管理创造有利条件；单独设置的“对事业单位补助”科目，支持促进事业单位改革；单独设置“对企业补助”科目，推动加强涉企资金管理。

加强管理原则。清晰反映预算安排的经常性支出、资本性支出，以及债务还本付息等情况，有利于促进优化支出结构，提升预算管理的科学性、规范性和有效性。

（三）改革的主要过程

支出经济分类科目改革涉及面广，全国统一推广改革难度大。改革推进过程中采取了先行试编，再正式推开的

办法。一是通过试编检验改革方案的可行性；二是通过试编可以发现新科目存在的问题，以便在正式运行前尽量修改完善；三是通过试编扩大改革宣传，为全面实施改革积累经验。

1. 2015 年，着手改革准备，对中央和地方经济分类科目应用情况进行调研。

2. 2016 年初，组织中央部门及部分省市进行试编。

3. 2016 年 10 月，财政部印发《支出经济分类科目改革试行方案》（以下简称《试行方案》）（财预〔2016〕135 号）文件，要求各地 2017 年试运行，进一步完善后，从 2018 年正式全面实施。

4. 2017 年，中央本级一般公共预算、政府性基金预算已经按照新的两套支出经济分类科目编制。大部分省级财政部门已经根据《试行方案》开展试编 2017 年预算工作。针对试点过程中发现的问题进行深入研究，在征求中央部门及各地的意见基础上组织力量对《试行方案》和两套科目做进一步修改完善后，从 2018 年正式全面实施。

二、改革内容

（一）总体情况

本次支出经济分类科目改革紧密结合预算管理改革与发展实际，坚持问题导向，按照“简明实用、区分特点、

口径清晰、保持衔接”的原则，对支出经济分类科目进行调整完善。在科目体系上，设立了政府预算支出经济分类、部门预算支出经济分类两套科目，形成相互独立、各有侧重、统分结合的支出经济分类体系。在科目设置上，区分反映政府预算中机关、事业单位及涉企支出事项。在规范经济分类科目的应用上，明确了在预算编制、执行、决算不同的环节，财政、部门使用不同的经济分类科目，并要保持一定的对应关系。

1. 设立政府预算支出经济分类、部门预算支出经济分类两套科目，形成相互独立、各有侧重、统分结合的支出经济分类体系

政府预算支出经济分类主要用于政府预算的编制、执行、决算、公开和总预算会计核算，部门预算支出经济分类主要用于部门预算编制、执行、决算、公开和部门（单位）会计核算。两套经济分类之间保持对应关系，以便部门预算和政府预算保持衔接。

2. 合理设置政府预算支出经济分类科目，满足政府预算管理需要

政府预算支出经济分类主要依据政府职能、预算管理和改革需要进行设置，共设类级科目 15 个，款级科目 60 个。适应政府预算管理需求，政府预算支出经济分类科目区别经常性支出和资本性支出进行设置。同时，结合政府预算管理特点，适当归并简化款级科目设置，如政府预算支出经济分类中的款级科目“日常办公费”对应部门预算

支出经济分类中的“办公费”、“印刷费”、“水费”、“电费”、“维修费”等14个款级科目。

3. 分设机关、事业单位和涉企支出经济分类科目，适应事业单位改革和涉企资金管理要求

区分反映政府预算中机关、事业单位及涉企支出事项，既有利于落实严格机关经费管理的各项制度规定，也有利于配合目前正在推行的事业单位改革、中央财政科研项目经费管理改革等，进一步规范政府对企事业单位的补贴行为。

4. 规范经济分类科目应用，进一步完善预算管理机制

预算编制环节，财政部门在按部门预算支出经济分类批复部门预算的基础上，将政府预算支出经济分类作为部门经费来源和预算执行中部门申请款项的控制科目一并批复。预算执行环节，部门如需对政府预算经济分类科目进行调剂的，应当按财政部门规定办理。部门预算会计核算涉及的部门预算支出经济分类科目要与支付指令中使用的政府预算支出经济分类科目保持严格的对应关系。预算决算环节，部门决算编制使用部门预算支出经济分类，以部门会计核算数据为基础生成，政府决算编制使用政府预算支出经济分类，以财政总预算会计数据为基础生成。

（二）政府预算支出经济分类科目

政府预算经济分类按照《预算法》的要求设置类、款两级，类级科目15个，款级科目60个。具体科目设置情

况如下：

1. 机关工资福利支出类，反映机关和参照公务员法管理的事业单位（以下简称参公事业单位）的工资福利支出。下设4款：工资奖金津补贴、社会保障缴费、住房公积金、其他工资福利支出。

2. 机关商品和服务支出类，反映机关和参公事业单位的商品和服务支出。下设10款：办公经费、会议费、培训费、专用材料购置费、委托业务费、公务接待费、因公出国（境）费用、公务用车运行维护费、维修（护）费、其他商品和服务支出。

3. 机关资本性支出（一）类，反映机关和参公事业单位资本性支出。下设7款：房屋建筑物购建、基础设施建设、公务用车购置、土地征迁补偿和安置支出、设备购置、大型修缮、其他资本性支出。切块由发展改革部门安排的基本建设支出中机关和参公事业单位资本性支出不在此科目反映。

4. 机关资本性支出（二）类，反映切块由发展改革部门安排的基本建设支出中机关和参公事业单位资本性支出。下设6款：房屋建筑物购建、基础设施建设、公务用车购置、设备购置、大型修缮、其他资本性支出。

5. 对事业单位经常性补助类，反映对事业单位（不含参公事业单位）的经济性补助支出。下设3款：工资福利支出、商品和服务支出、其他对事业单位补助。

6. 对事业单位资本性补助类，反映对事业单位（不含