



Yusuan Kuaiji Youxiu Lunwenxuan

预算会计优秀论文选

(2004)

北京市预算会计研究会编



北京科学技术出版社

预算会计优秀论文选 (2004)

北京市预算会计研究会 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(2004)/北京市预算会计研究会
编. -北京:北京科学技术出版社, 2005.7

ISBN 7-5304-1732-0

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 063299 号

预算会计优秀论文选(2004)

编 者:北京市预算会计研究会

责任编辑:张建国

封面设计:李婷婷

出 版 人:张敬德

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:0086-10-66161951 (总编室)

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

电子信箱:postmaster@bjkpress.com

网 址:www.bjkpress.com

经 销:新华书店

印 刷:三河紫恒印装有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

字 数:287 千

印 张:11.375

版 次:2005 年 7 月第 1 版

印 次:2005 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-5304-1732-0/F·110

定 价:25.00 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

北京市预算会计研究会成立 13 年来，在北京市财政局的领导下，在北京市社会团体管理办公室、北京市社会科学界联合会和全国预算会计研究会的指导下，坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想，与时俱进、开拓创新，紧密结合业务部门的工作开展科研活动，为财政管理改革服务发挥了积极的作用，取得了可喜的成果。13 年来共收到各区县、市级各单位交来的论文近 600 篇，从中筛选了部分优秀论文，汇编了四本《预算会计优秀论文选》，供广大预算会计工作者参阅。

为了便于及时总结和交流，使研究成果能尽快被预算会计工作者应用到实际工作中，北京市预算会计研究会决定从 2005 年起每年汇编一册《预算会计优秀论文选》。

本文选汇集了 2004 年的优秀论文和在全国预算会计研究会出版的《预算管理会计》杂志上发表过的文章。论文紧密联系现阶段财政、国库改革工作的热点、难点问题，在深入调查研究的基础上提出了建议和措施，为领导提供了决策依据，对解决当前财政改革中的实际问题有一定的参考价值。这些研究成果是全市财政部门 and 行政事业单位广大财政、财会人员集体智慧的结晶，也凝聚着大专院校的专家、学者、财会界人士的心血。论文选的出版将有助于北京市预算会计与预算管理科研工作地开展，进一步推进全市的财政、财务工作。

由于编者水平有限，所选文章难免有疏漏之处，希望得到读者的指正。

北京市预算会计研究会

2004 年 6 月

目 录

第一部分 预算管理

关于《中华人民共和国预算法》的修改意见

..... 北京市预算会计研究会修改《预算法》课题组 (3)

公共财政框架下宣武区政府财政支出结构的调查与思考

..... 王瑞珠 黄彦艳 (11)

遵循市场经济规律 压缩政府行政经费..... 杨树相 (23)

北京市现代化服务业税收的发展和前景

..... 北京市地税局课题组 (33)

绩效预算 势在必行..... 北京市石景山区财政局预算科 (45)

门头沟区“三农”存在的问题及解决思路

..... 李占国 张 伟 韩小胜 (56)

解决“三农”问题 建立和谐型社会..... 姚华松 薛海燕 (65)

深化改革 开拓创新 搭建财政收入指标体系分析平台

..... 王 丹 秦 征 (75)

关于在东城区建立绩效预算评价制度的探讨

..... 侯立华 万燕荣 吴 军 (85)

政府科技项目绩效考评方法研究

..... 北京市科委条件财务处 (94)

关于进一步加强政府债务管理, 规避财政风险的实施意见

..... 北京市平谷区财政局 (99)

关于平谷区“三农”情况的调研报告

..... 北京市平谷区财政局预算科 (104)

优化收入结构 做大财政蛋糕

..... 田 勇 刘晓燕 杜连帅 (111)

关于海淀区财政收入与经济结构关系的调研报告

..... 北京市海淀区财政局预算科 (119)

关于建立绩效预算的思考

吴鸿妍 (128)

关于朝阳区财政收入现状及增长趋势的分析报告

..... 北京市朝阳区财政局 (138)

对税费改革后农村公益事业投入的思考

沈建宙 (149)

推进财政管理改革 加快公共财政建设

..... 北京市房山区财政局预算科 (154)

从促进我区农民增收看财政支农问题

..... 北京市房山区财政局预算科 (166)

构建公共卫生投入新机制的财政思考

..... 王淑云 刘忆慧 王硕美 (175)

第二部分 部门预算

部门预算改革的业绩、存在的问题及对策建议

..... 北京市财政局预算处 (185)

浅谈部门预算、专项预算和绩效预算的联系和发展

..... 王志刚 (194)

第三部分 预算会计

锐意进取、不断改进和完善决算编报办法,努力提高决算

编制工作水平 王光业 余 兢 郝亚红 吴 琼 (205)

浅谈改革给试点单位会计工作带来的变化

高 越 (213)

第四部分 国库管理

北京市国库集中支付改革问题初探

..... 北京市预算会计研究会课题组 (223)

关于国库管理改革中账户设置问题的探讨	北京市预算会计研究会课题组 (236)
浅析我国的政府采购制度建设	李占国 张 伟 蒋晶晶 (244)
国库集中支付制度改革相关问题的探讨	唐桂均 (260)

第五部分 事业行政财务

得民心的改革	邢永富 (271)
效益——财务管理永恒的主题	张秀勤 (281)
高校预算管理系统的研究	王 卉 (289)

第六部分 其他

我国财政支出绩效监督的定位初探	北京市财政局财政监督处绩效监督课题组 (303)
北京市彩票管理调查与分析	班 毅 齐玉璞 路 伟 (313)
丰台区发展的金融支持战略	刘赫明 (327)
关于延庆县城乡居民低保情况调查报告	房建玲 (334)
发挥财政资金使用效益 服务老年社会福利事业	柴亚军 周玉刚 张青青 严学东 (339)
内控制度的现状及对策	邓 谦 (348)

第一部分 预算管理

关于《中华人民共和国预算法》的修改意见

北京市预算会计研究会修改《预算法》课题组

《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)是国家对预算实施管理的根本性法律,其宗旨是强化预算的分配和监督职能,加强国家宏观调控,保障经济和社会健康发展。《预算法》自1995年1月1日正式实施以来,为实现预算管理的法制化、规范化、科学化创造了有利条件,为强化预算分配和监督职能、健全预算管理、加强国家宏观调控、保障经济和社会健康发展发挥了重要的作用。但随着社会主义市场经济体制的逐步建立健全,部分预算、国库集中收付及政府采购制度等各项财政改革不断深入,客观上要求与时俱进,进一步完善《预算法》,以便更好地指导财政管理改革及各项财政工作的开展,强化预算的分配和监督职能,保障经济和社会的健康发展。

一、《预算法》的实施对我市财政管理与改革发挥了重要作用

《预算法》颁布实施九年来,对我市财政工作给予了有力的指导,预算管理和改革工作得到了进一步的规范和加强,特别是在贯彻落实分税制财政体制、试行标准预算周期管理制度以及强化市人大对财政工作的审议监督等方面取得了积极的成效。

(一) 实施分税制,促进了财政收入快速增长

《预算法》明确提出“国家实行中央和地方分税制”。分税制财政体制的实施,特别是2000年我市在全国省(市)中率先打破按行政隶属关系划分收入的办法,采取市与区县财政收入彻底

分税的体制，促进了首都经济的发展，有力地配合了中央实施所得税收入分享改革，为北京市以及各区县经济发展提供了一个既公平又有效率的财政机制。各区县转变观念，抓住机遇，积极转变工作作风，提高服务意识，从发展区属经济转向发展区域经济，强化财政收入和区域经济相互促进的良性运行机制，使政府提供社会公共服务的职能得到加强。财政收入的持续稳定增长，9年来财政收入年均增长20%以上，大大提高了我市财力保障能力。

（二）规范了预算管理工作

《预算法》对预算管理职能以及预算编制、预算执行、预算调整和决算等工作做出了宏观的规定和要求。根据《预算法》的有关指导原则，我市结合预算管理工作的实际需要，对预算编制、预算执行和决算等不同阶段中，以及各部门和单位编制年度预算、执行年度预算、汇编决算等具体工作，财政部门内部实施预、决算的编制、审核、监督、分析、管理等一系列工作的规程做出了具体规定。这些为我市预算编制及管理环节的有序运作提供了具体依据，将依法理财、科学理财、民主理财落到了实处，预算管理工作走上了程序规范化、管理科学化的轨道。

（三）强化了人大及其常委会的监督审议职能

《预算法》赋予地方人大及其常委会以审查、批准、监督财政预算、决算等工作一些法定职权，明确了人大及其常委会对财政工作实施监督审议职能的法律地位，规定了实施监督的各种形式，如各级人大及其常委会有权就预算、决算中的重大事项或者特定问题组织调查；县级以上各级人大有权改变或者撤销本级人大常委会关于预算、决算的不适当的决定和命令；等等。这些相关规定进一步增强了可操作性，更加有利于加强人大及其常委会对预算、决算的监督。我市人大及其常委会在认真贯彻执行《预算法》的过程中，充分发挥对财政预决算工作的监督审议职能，在《北京市预算监督条例》修订实施后，又进一步细化了监督审

议的程序，增加了预算草案主要内容的初步审查等内容，使预算编制、审批、执行、监督等环节的管理更加规范化。

二、《预算法》执行过程中遇到的主要问题

我市作为一级地方政府，在贯彻落实《预算法》工作中取得了一定成效，但同时也在执行中也遇到了一些问题。

（一）预算编制方面需要进一步完善的内容

一是预算编制时间过短。按照《预算法》及《预算法实施条例》的有关规定，基层部门编制预算的时间较短，从每年的 11 月到次年的 1 月仅有两个月的时间。预算编制是一件细致而又复杂的工作，需要收集大量相关数据，特别是编制部门预算，细化预算编制的改革，需要对各种数据进行计算、分析。如果预算编制时间过短，将直接影响编制预算的质量，科学的预算编制方法就难以发挥积极作用，预算编制的改革也难以有效推进。

二是预算编制方法有待于明确。目前，我国预算编制已采用零基预算，但在实际操作中，由于体制上的惯性，“基数法”仍在被沿用，这使得各部门间的经费保障水平不一，预算资金的使用效率难以提高，也有悖于公共财政的原则。预算编制方法的改变必然要涉及各方利益的调整，不仅需要政策的支持，更需要有法律的保障。

三是预算编制收支范围不完整。如《预算法》第三章第 19 条规定收支范围主要包含预算内收支，大量预算外资金没有纳入预算管理，这种双轨制运行既违背了预算的完整性，又削弱了财政宏观调控能力。再如《预算法》明确规定，地方政府不得发行公债。但在实践中，由于地方经济的迅速发展，各项建设资金缺口较大，通过贷款、市场运作等多种形式筹集了资金，形成了实际上的直接债务和或有债务。而由于缺乏对债务的管理，中央和地方政府都无法准确评估其中的财政风险。

（二）预算执行与调整方面需要进一步完善的内容

一是预算年度的起始期限与人大审批预算的时间无法衔接，造成预算效力的断档和真空。根据《预算法》第 10 条的规定，中国预算年度实行历年制，即从公历 1 月 1 日起至 12 月 31 日止。同时《预算法》还规定：“预算年度开始后，各级政府预算草案在本级人民代表大会批准前，本级政府可以先按照上一年同期的预算支出数额安排支出。”这种先期执行的做法有一定的不合理之处：首先是肯定了上年同期支出的合理性；其次没有考虑到经济形势的变化，上年的支出很可能不符合今年的实际；第三，这种做法弱化了预算的法律约束力，使预算约束流于形式，容易在制度上使上年同期不合理的支出合法化，给本年预算平衡留下隐患。

二是预算调整的内容不全面。《预算法》中对预算调整的定义是“预算调整是指经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的本级预算在执行中因特殊情况需要增加支出或者减少收入，使原批准的收支平衡的预算的总支出超过总收入”。可以看出，该定义针对的情况是由于特殊原因引起的支出超过收入，但对于其他情况的预算变更则没有相应的规定，如正常的超收收入的安排，突发事件或特殊因素引起的压缩支出（2003 年防治“非典”，我市压缩公用经费 5%）等都不能反映，预算调整的内容有待进一步充实。

三是缺少对部门预算、政府采购、国库集中收付制度等财政改革内容的相关规定。随着财政预算管理体制改革进一步深化，部门预算、政府采购、国库集中收付等改革步伐不断加快，而《预算法》中缺乏对这些改革工作的相关指导性规定，已不能适应预算管理改革的需要，使预算改革工作在深入推进的过程中缺少必要的法律依据，给深化改革工作带来一定的困难。

四是在预算执行中与《中华人民共和国教育法》等法律规定的关系难以妥善处理。教育、农业、科技等许多部门的法律法规

都对本部门的预算安排或执行做了约束性的规定，硬性要求在安排预算时其增长幅度要超过或高于经常性财政收入增长等等。如《中华人民共和国教育法》规定：“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在校生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”以我市的实际情况来看，随着财政收入的逐年稳定增长，为保证教育经费达到《预算法》规定的三个增长的要求，在预算编制时仍须以一定的增长比例优先安排教育支出，而不考虑当年实际支出的合理需要，这与《预算法》中“各级预算支出的编制应当统筹兼顾、确保重点，在保证政府公共支出合理需要的前提下，妥善安排其他各类预算支出”的规定不相符，造成各项法律制度之间不尽协调统一，同时也给财政支出带来较大的压力，增加了财政安排执行预算的困难，甚至超出了财政的负担能力，不利于财政收支平衡。

（三）预算监督方面需要进一步完善的内容

一是有待进一步补充预算审查监督力度相关条款的规定。《预算法》规定各级人民代表大会审查和批准各级政府预算，各级人民代表大会及其常务委员会监督各级政府预、决算。目前存在着一些问题：一是审查时间过短，审查过程匆忙，导致审查流于形式。按现在《预算法》的规定，留给人大审查的时间只有1个月左右。二是预算审查是一项专业性、技术性、政策性很强的工作，基层人大缺乏相应的专业人员承担这项工作，影响了预算审查的质量。

二是有待于进一步增加对部门预算执行审查的细化内容。从监督与被监督的主体而言，现行《预算法》主要强调的是人大对政府和财政的监督、上级政府对下级政府的监督、财政和审计对本级部门的监督，对于人大对部门的监督则没有较为明确的规定。实际上，预、决算的编制和执行的主体是各部门，人大对政府和财政的监督实际上最终要体现为对部门的监督。由于没有明

确的法律规定和授权，人大无法对部门的预算、决算进行有效监督。

三、关于修改和完善现行《预算法》的建议

随着社会主义市场经济体制的建立和完善，政府管理经济的职能已经发生很大转变，市场机制作为资源配置的主体越来越发挥基础性作用，与此相适应，预算管理加快了改革步伐，财政职能也在进行调整，正在逐步退出竞争性和经营性领域，向公共财政方向迈进。为适应社会主义市场经济的发展及各项管理改革的需要，应加快《预算法》的修订进程，具体意见如下。

（一）延长预算编制时间，改进预算编制方法

延长预算编制的时间。从国外来看，许多国家的预算编制要经过 10 个月甚至更长的时间，如美国在预算正式生效前 21 个月即着手编制，形成了“三个预算”并存的状况，一个在草拟中，一个在批准中，一个在执行中。从我市实践看，基层部门预算编制大都在本年的三、四月份就开始部署编制下一年的预算。因此，建议提前 6 个月至 1 年，为采集资料、项目论证和排序以及随后的预算审查等提供了充分的时间。

改革预算编制方法，建议提倡以项目管理为核心的编制理念，以绩效考评为手段，编制政府中长期概算。我国国民经济和社会发展的规划周期是 5 年，但尚未有与之配套的财政 5 年概算。建议将国民经济和社会发展 5 年周期内的重点支出内容以及一些跨年度发展项目编入 5 年概算，在此基础上形成年度预算纲要，从而提高政府预算的可预测性和稳定性，使预算与国民经济和社会发展规划相适应。在对上年预算项目执行情况进行追踪问效和综合平衡的前提下安排预算项目，改变简单的“基数加增长”编制方法。在收入预算方面，改变收入预算“与国民生产总值的增长率相适应”的模糊定义，代之以科学测算的方法，充分考虑 GDP、税基、人口数、人均收入等收入预算影响因素，结

合未来年度政策调整情况和宏观经济形势，综合测算出财政收入预算数。

（二）补充预算编制内容

为提高预算的完整性和政府宏观调控能力，建议将部门和单位的所有收支纳入预算编制范围（包括预算外资金），使政府所有收支行为都处于《预算法》的范围和监管之下。

建议推行复式预算，将政府预算分为四个部分：一是公共财政预算，用于反映政府的经常性收支；二是国有资产预算，反映国家以国有资产所有者身份获得的收益和资本金支出；三是社会保障预算，反映社会保障资金的收支计划；四是政府债务预算，反映政府的债务情况。各个预算自求平衡但又相互联系，分别反映政府收支行为的不同方面，共同组成完整的政府预算。

（三）改革预算年度，强化预算法律约束力

建议将预算年度由历年制改为跨年制，如以每年4月1日至次年的3月31日为一个预算年度，这样做可与人大开会批准预算的时间基本一致，各级政府在新的年度一开始就执行被批准的预算，使全年预算执行有法律依据，加强预算的严肃性和约束力。

（四）补充完善预算调整的内容

建议修改《预算法》第七章第53条关于“预算调整”的规定，重新定义预算调整概念。针对预算执行中科目调整、项目调整及其他调整情况，明确预算调整的界线，确保法律的严谨性：将超收收入及年初预算中的大额科目调整列入预算调整范围。针对不同的预算调整方式，制定严密的预算调整流程。

（五）增加有关政府采购、国库集中收付制度等方面的规定，以适应财政体制改革的需要

随着《政府采购法》的出台，《预算法》应与之衔接，在《预算法》中对有关政府采购的问题予以法律上的确认，进一步明确政府采购机关的设置及职责，政府采购的范围、方式以及有