

Yusuan Kuaiji Youxiu Lunwenxuan

预算会计优秀 论文选

(2000 ~ 2003)

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 (2000 ~ 2003)

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(2000~2003)/北京市预算会计研究会编. - 北京:北京科学技术出版社,2004.7

ISBN 7-5304-1076-8

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(2004)第 055541 号

预算会计优秀论文选(2000~2003)

作 者:北京市预算会计研究会

责任编辑:宗 石

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@bkjpress.com

网 址:www.bkjpress.com

经 销:新华书店

印 刷:三河市腾飞胶印厂

开 本:850mm×1168mm 1/32

字 数:370 千

印 张:14.25

版 次:2004 年 7 月第 1 次

印 次:2004 年 7 月第 1 次

印 数:1~2000

ISBN 7-5304-1076-8/F·101

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于1992年12月8日成立，至今已有11年。在这11年中，北京市预算会计研究会在北京市社会团体管理办公室、北京市社会科学界联合会、北京市财政局领导的关心支持下，在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，为财政管理和改革服务，紧密配合业务部门的工作开展科研活动，发挥了一定的作用，取得了可喜的成绩。11年来，北京市预算会计研究会收到各区县、各单位交来的论文共500余篇，从中筛选一部分优秀论文，已于1999年以前分别汇编了两本《预算会计优秀论文选》，供广大预算会计工作者参阅。

现从2000~2003年收到的论文中筛选一部分质量较高的或曾在全国预算会计研究会出版的《预算管理会计》，北京市财政局等单位联合主办的《北京财会》等刊物上发表的文章，这些文章凝结着全市财政部门 and 行政事业单位广大财政、财会人员的心血。为了展现这方面的优秀成果，便于广大财会人员参阅，我们编写了这本论文集，奉献给工作在财政、财务战线上的广大工作人员。

本论文集收录的是近4年来的文章，由于财务管理改革不断深化、完善，使得部分文章现在看来有些过时。但为了尊重历史，尊重作者原意，未做修改。尽管如此，我们相信，此论文集的出版，还是有助于北京市预算会计与预算管理科研工作的开展，进一步推动全市的财政、财务工作。

由于水平有限，书中如有疏漏与错误之处，恳请广大财会工

作者给予批评和指正。

北京市预算会计研究会

2004年6月

目 录

第一部分 预算管理

认真学习十五届六中全会精神 进一步深化预算

管理改革 徐 熙 (3)

预算法执行过程存在的问题与修改建议

..... 王长青 于舒元 (11)

对国债资金投资方向性问题的几点思考..... 杨朵轶 (24)

关于房山区财政现状的思考..... 高维魁 (30)

农村税费改革问题探讨..... 杨树相 (39)

搭建财政投、融资平台, 促进区域经济发展

..... 祝自河 张红宇 王爱忠 (53)

试论入世后我国农业补贴政策取向..... 刘来吉 (72)

构建丰台区政府债务管理体系的探索与实践..... 张永金 (81)

公共财政体制建设及危机过后的财政政策

..... 北京市财政局综合处 (93)

浅议地方财政预算体系的重新构建 刘巍 (106)

城市财政管理问题研究 余力莹 王瑞超 李红霞 (112)

从政府债务看财政风险控制

..... 杨慕彦 余力莹 聂锋杰 李红娜 王瑞超 (142)

公共财政框架体系下怀柔财政支农工作问题的研究

..... 祝自河 刘红军 (161)

构建昌平区公共财政框架下的财政支出结构

..... 刘会军 王立新 赵学军 (171)

第二部分 部门预算

深化部门预算改革, 加快构建我区公共财政基本框架

..... 许彪 马宏建 高振玲 曲世军 张伟 韩小胜 (189)

浅谈部门预算改革中的问题及对策 张文华 何继东 (201)

编制好部门预算与管理软件系统支持的关系

..... 王桂美 郑国东 (209)

完善部门预算, 推进预算管理改革进程

..... 北京市平谷区财政局预算科 (216)

第三部分 预算会计

内部会计控制在事业发展中的积极作用 张秀勤 (227)

对预算会计改革过程中一些问题的探讨

..... 杜锡智 聂宝玲 (237)

暂存款、暂付款核算的失真对会计信息的不良影响

..... 王雄义 (246)

网络财务对会计理论和实务的冲击 徐宁 (257)

第四部分 国库管理

构建我市国库管理制度改革的思路

..... 王光业 张建 侯雪梅 (269)

国库管理制度改革试点的实践与思考 唐桂均 (281)

浅析北京市非税收入收缴管理制度改革的必要性

..... 许晓芳 (290)

第五部分 事业行政财务

北京市社会保障资金筹集、管理和运作问题研究

..... 北京市财政局社会保障处 (303)

转变观念, 在改革创新中完善单位预算收支管理

.....	王雄义	(318)
养老保险基金存在的问题及对策	张双林	(327)
北京人民广播电台经济管理的思路和实践	陶祖嗣	(336)
如何加强科学事业单位经费支出的管理		
.....	李梅枝 邵乔海	(354)
乡镇计划生育经费管理现状、问题及措施	房建玲	(358)
科技经费管理改革与实践	北京市科学技术委员会	(364)

第六部分 其 他

关于北京市国有资产经营预算的研究

.....	北京市国有资产经营预算课题组	(371)
-------	----------------	-------

加入 WTO 对北京市财政的影响及应采取的对策

.....	北京市财政局综合处	(387)
-------	-----------	-------

WTO 与西城经济发展

.....	苏东 王文庚	(403)
-------	--------	-------

税收收入与北京市产业结构的分析和建议

.....	北京市地方税务局计会处	(413)
-------	-------------	-------

完善我国财政监督机制有关问题的研究

.....	曾跃进	(432)
-------	-----	-------

第一部分 预算管理

认真学习十五届六中全会精神 进一步深化预算管理改革

徐 熙（北京市财政局）

党的十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》中明确提出：“推行和完善部门预算、国库集中收付、政府采购、招投标等制度”、“强化预算管理和审批监督，经费按预算支出，不得随意追加”、“加强财政专户管理，逐步实行预算内外资金统管的财政综合预算”、“清理和取消‘小金库’，严禁设立账外账”。这是党中央在新的历史时期加强党风建设的重要举措，同时，也给财政工作者提出了严肃的课题。从北京预算管理改革实践出发，深刻领会《决定》精神，进一步深化预算管理，建立科学规范的预算管理机制，是新的历史时期赋予财政工作者的光荣职责，也是贯彻市委“立党为公，执政为民”的必然要求。

一、北京市预算管理改革取得了较大的突破

预算管理，作为一项基础性的管理制度，一直是财政管理的核心。但长期计划经济条件下形成的预算管理模式的越来越不能适应市场经济的预算管理要求。对此，近年来北京市的预算管理工作进行了大量的探索，在许多方面实现了较大的突破和创新。

在预算编制的基本组织形式上，实现了由功能预算向部门预算与功能预算相结合的转变。改变了单纯按收入类别和支出功能

编制预算的传统做法，把部门作为预算编制的基本单位，预算从基层编起，层层汇总生成。2001 年市级 166 个一级预算单位全部编制了部门预算。2002 年市级部门预算编制发展到 1369 个基层预算单位。预算批准后，财政部门直接将预算批复到部门，减少了财政与部门之间的中间环节，增强了预算的合理性和透明度。

在预算编制的方法上，实现了由基数法向零基预算的转变。部门收入预算，根据国民经济发展状况逐项核定。部门支出预算，按照预算年度内所有因素和事项的轻重缓急测算每一项目的支出需求。个人工资性支出，按照编制内实有人数和国家标准编制。公用经费，根据各部门特点分类、分档按定额逐项核定。专项支出预算，按照轻重缓急建立项目库，推行滚动预算。

在预算编制的内容上，实现了由预算内外“两张皮”向综合预算管理的转变。财政统筹考虑预算内外资金安排部门支出，所有预算单位的部门预算实现了既能反映部门一般预算收支情况，又能反映基金预算收支情况；在一般预算中，既包括了部门的预算内收支，又包括了部门预算外收支，从而使各部门每项资金来源渠道和各项支出均在一本预算中得到反映。

在预算管理机制上，实现了由编制与执行一体化管理向编制、执行、监督相对分离的管理机制的转变。市财政局成立了国库处，负责编制执行和预算账户管理。预算处集中精力把部门预算编细、编好。预算编制和执行相互配合、相互制约和监督，提高了预算管理的透明度。

在财政资金管理上，实现了由分散向集中管理的转变。在财政部门内部实行财政性资金统一账户管理。逐步推进国库集中收付制度，实行行政单位公务员工资统一发放。积极稳妥地推进政府采购预算，提高资金的使用效益。

在时间安排上，由原来的 11 月份提前到 4 月份开始编制下年度预算，使预算事项的论证时间更加充足。

二、预算管理改革中遇到的主要问题

预算管理改革两年来的实践说明，人们观念的转变是实现预算管理改革的前提与保证。预算管理改革的推进，是政府管理现代化的体现。正如生产力是一个国家发展标志一样，预算管理能力则标志着一级政府的管理水平。市场经济条件下预算管理对象的复杂性，客观上要求在预算管理工作将领导经验决策转变为民主科学决策。当然，要进一步深化预算管理改革，人们的主观观念的进一步转变仍是首要问题。现结合实际工作归纳预算管理改革中人们主观观念不适应的 8 种表现形式。

第一，不能适应早编预算的要求，部门工作计划滞后。预算编制是根据国民经济和社会发展规划以及各部门工作计划来确立重点支出方向和范围的。提前编制预算必然要求各部门要提前对本部门的工作有前瞻性的安排。目前，这方面的工作比较薄弱，有些部门往往以政府工作计划没出来为理由，不能主动地、前瞻地考虑下一年的重点工作安排，暴露出一些部门领导主动意识不强，中长期规划较弱的问题。

第二，不能适应零基预算的要求，部门既得利益意识太强。在编制部门预算时，一些部门不是想本部门要干什么事，而仅是停留在自己既得的“坛坛罐罐”中，力争在上年基数上有所增长。而零基预算的最大特点是不考虑基数，一切从零开始测算需求，并根据财力情况寻找最佳的需要与可能结合点。换言之，北京市的发展必须集中“拳头”办大事，必须削弱部分部门的既得利益，才能增加重点部门的财力支出。如若不分主次，不能相对集中财力保证重点，势必影响首都事业的快速发展。

第三，不能体现政府工作重点要求，在专项安排中把难题留给政府。专项预算安排应坚持“先保重点、后考虑一般”的原则，如 60 件实事，要优先考虑，部门不能把一些项目作为“硬缺口”再向市政府申请追加。部门预算专项支出应该把市政府工

作重点项目排在前面，将本部门其他项目排在后面，建立“轻重缓急”的项目库，财政根据财力可能按顺序安排。而有的部门为了部门利益，逆序排列，使市政府的重点工作项目成为“硬缺口”，把难题推向政府。

第四，不能适应综合预算的要求，预算外资金及其他资金安排过度地考虑部门利益。综合预算实质上是把所有行政事业单位的预算内外资金都作为国家财政性资金统一安排使用。可是，部分部门总认为，实行“收支两条线”只是管理方式的改变，部门预算外收入、罚没收入、其他资金收入等仍归部门所有，在资金安排上也多从部门角度考虑，加剧了部门间的“苦乐不均”。

第五，不能适应专项项目库管理的要求，预算执行中项目调整较大。按照“轻重缓急”建立项目库，是细化预算编制、科学预算管理的要求。但是，部分部门对预算编制重视不够，没有建立科学的项目库，在编制预算时，随意编列项目，因此造成执行过程中，项目调整频繁，常常是年初批复的部门预算，到了年终已面目全非，预算的严肃性受到了严重的削弱。

第六不能适应预算严肃性的要求，预算执行中申请追加过多。从依法理财方面来讲，预算一经人代会批准，就具有法律效力，不得再随意调整。政府能够调剂的手段只有年终超收安排以及动支预备费。而目前，在追加申请中，甚至有很大一部分是用在部门预算中已经按标准安排的公用经费支出上，损害了部门预算的严肃性。

第七，不能适应预算规模化管理的要求，仍停留在“分钱”的思维模式上。计划经济时期，各委办局都有着“分钱”的职能。财政“切块”，部门再去分。现在一些部门仍摆脱不掉这种做法，在部门预算的编制过程中，不是把精力放在从全局出发，统筹考虑部门的规划，细化项目安排，而是先努力“要钱”，在执行过程中再去“分钱”，影响了预算的严谨性和透明度。

第八，不能适应预算效益原则的要求，预算执行进度偏慢。

一方面是部门喊没钱，一方面是财政支出进度上不去，这已是多年以来北京预算执行中的一大“怪圈”。经常是年初部门把钱要了下去，但由于缺乏项目安排和科学的论证，钱总是迟迟花不出去，造成财政支出进度不快，财政资金效益难以发挥。

三、贯彻落实十五届六中全会精神，进一步深化北京预算管理改革

推进预算管理改革是党中央、国务院做出的重大决策。我们要以党的十五届六中全会精神为指导，以 WTO 规则为约束，不断适应国内外经济的新形势、新特点，提高认识、明确重点、深化改革，逐步建立起规范、科学的首都财政管理体制，促进首都社会生产力的发展。

（一）充分认识预算管理改革的重要意义

深化预算管理改革是贯彻落实党的十五届六中全会“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，保证权力沿着制度化和法制化的轨道运行”，防止以权谋私的根本措施；是建立与社会主义市场经济相适应的公共财政的要求；也是实践“三个代表”重要思想的必然要求。我们一定要充分认识到预算管理改革的重要意义。要统一思想，转变观念，逐步树立依法理财、依法行政的观念；要摆脱狭隘的部门利益，树立全局的观念；要克服长官意志，树立科学理财观念；要树立公共财政的观念，维护广大人民群众的根本利益；要树立财政效益观念，提高财政资金的使用效益。

（二）按照公共财政的支出方向和范围，结合市委市政府工作中心，确立财政支出范围和顺序

按照公共财政原则，财政支出是用来满足社会公共需要的，应逐步退出竞争性和经营性领域。具体支出保证顺序是：一是保障党政机关等权力机关的正常运转经费需要；二是社会保障的各项支出；三是城市基础设施、环境保护等支出；四是教育、科

学、文化、卫生等社会性服务的需要；五是支持农业、新兴产业发展，调整经济结构等支出；最后其他必须保证的满足社会需要的支出。因此，我们在改革中，应逐步向公共财政支出方向靠拢，在预算编制中，逐步减少不符合公共财政支出范围的资金支持。

（三）继续深化部门预算改革，建立科学的预算管理机制

预算管理改革实施两年来，取得明显的成绩。人员经费按实际、公用经费按标准，确保了预算编制的准确和公平。从目前暴露出来的问题来看，专项预算的编制是主要的薄弱环节，也应是下一步改革的重点。

1. 认真编制专项预算，并逐步走向科学、规范

专项预算的编制必须贯彻统筹预算内外财力，实行综合预算；调整支出结构，体现公共支出需求；量力而行，合理排序；严格管理，追踪问效等四个原则和前期准备、申报审核、组织实施、监督检查、项目库建设等措施。要从全局出发，科学论证，合理排序，围绕市委、市政府中心工作，结合当年实际财力，按照轻重缓急排序，优先安排急需和可行的项目。改变过去“拍脑袋、批条子”式的管理，提高财政资金分配的科学性。

2. 建立严格的专项预算审核程序

部门的专项预算必须符合市委、市政府确定的首都各项事业发展规划需要，符合公共财政支出的方向和范围，有明确的项目目标、组织实施计划和科学合理的项目预算。专项预算审核的程序：首先是部门审核，主管部门和财政部门审核的内容包括申报材料是否齐全，立项依据是否全面，是否符合中长期计划。其次是主管市长审核，主管市长审核各部门的专项支出预算是否符合市政府的中心工作，轻重缓急顺序是否妥当，是否集中有限财力解决一些市政府亟待解决的难题。最后是市长办公会核定，报送人民代表大会批准。

3. 切实减少预算执行中的调整和追加，严格追加预算的审

批程序

一是严格追加预算的审查。对于因国家政策性调整，在预算批准后，市级各部门出现人员经费、公用经费和专项支出等发生的变化，确需要追加预算的，应将追加预算申请报送财政部门。申请人员经费和公用经费应附市编办批准增加编制的文件，申请专项经费应附论证和评审材料。二是规范追加的处理办法。对于追加预算的申请，先划分为符合追加预算的申请和不符合追加预算的申请。对于符合追加预算的申请严格按照《预算法》和《北京预算监督条例》有关规定办理，规范预算追加的处理办法，强化预算的约束。

4. 逐步做到事权明确、责任清楚

市与区县财政体制改革进一步明确了财权、事权，并按照事权与财权相结合的原则，相应下放部分事权、财权。因此，逐步减少对区县的专项追加，同时，加大对区县的转移支付力度。

防止“几家抬”和“三边工程”的现象。财政在预算安排和超收安排上都尽量向人民群众极为关心、且公共财政支出又必须满足的项目加大投入力度。政府在预算执行中遇到专项追加申请，要责成事权部门安排，不搞“几家抬”。克服预算的随意性，提高预算的前瞻性，坚持杜绝“三边工程”。

（四）大力落实“收支两条线”，推进国库集中收付制度改革

深入贯彻落实十五届六中全会“加强财政专户管理，逐步实行预算内外资金统管的财政综合预算。清理和取消‘小金库’，严禁设立账外账。坚决执行党政机关与所办经营性经济实体脱钩的规定。执收执罚部门都要严格执行收支两条线制度”。把各部门的预算外收入纳入财政的监督之下，夯实部门预算收入的编制基础。

改革财政资金缴拨方式，稳步推进国库集中收付制度。逐步减少、最后取消各部门和单位在银行所设立的收支账户，由政府财政（国库）部门对所有政府性收入进行集中管理。同时，对各