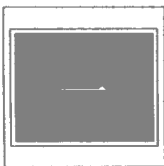


第一部分

理论篇



预算会计改革的背景

预算会计是以预算管理为中心的宏观管理信息系统和管理手段，是核算、反映和监督中央与地方各级政府预算以及事业行政单位收支预算执行情况的专业会计，是与企业会计并列的我国两大类会计体系之一。

我国预算会计从建国初期建立以来，经历了一个不断实践、不断总结、不断改革创新、不断开拓前进的历史。概而言之，大体上经历了“三起两落”的曲折发展道路。

所谓“三起”，即预算会计制度建设经历了如下三个重要发展时期：

建国初期和“一五”计划时期，是我国预算会计制度建设创建时期。新中国成立之后，预算会计工作的首要任务是建立全国统一的、新型的预算会计制度，以适应迅速恢复国民经济和有计划地进行经济建设的需要。建国初期，由于历史的原因，我国预算会计更多地学习、借鉴了苏联的一些作法。1950年财政部着手统一全国的政府会计工作，于1951年制定了《各级人民政府暂行总预算会计制度》和《各级人民政府暂行单位预算会计制度》。这两个暂行制度明确了中国政府会计的名称、会计的组成、会计方法等等，从而为建立我国新型的、统一的预算会计模式和会计工作体系打下了基础。

1962年—1965年国民经济调整时期，是我国预算会计制度建设的恢复和加强时期。这一时期，财政部根据党中央、国务院的指示精神，对预算会计制度在“大跃进”中遭到破坏

的情况，及时采取果断措施，修订、补充了上述两个预算会计制度，迅速扭转了预算会计工作上的混乱局面，并改革了记帐方法，由“借贷记帐法”改为“资金收付记帐法”。资金收付记帐法沿用了三十多年，为我国经济建设和加强财政管理发挥了重要作用。

党的十一届三中全会以来，我国预算会计制度建设进入了新的历史发展时期。这一时期，财政部根据党中央、国务院“拨乱反正”精神，对预算会计制度在“文革”十年动乱中遭受破坏的情况采取措施，很快地恢复和完善了预算会计工作有关的会计制度，适应了财政和财务体制改革的需要。

所谓“两落”，即我国预算会计制度的建设，在历史上曾先后两次遭受挫折和破坏，第一次是 1958 年“大跃进”，第二次是“文革”十年动乱。这两次挫折和破坏，其共同的特点是：由于大环境、大气候和“左”的思想影响，对经济发展规律和中国经济基本情况认识不清，夸大主观意志的作用，忽略会计工作的作用，放松对预算会计的管理，提出了一些破坏会计工作的口号，污蔑会计核算和会计监督是“管、卡、压”，打乱了预算会计工作秩序。其结果是造成帐目混乱、收支不实、财产不清，预算会计管理工作被削弱，国家经济建设和国有资产大量流失。

尽管有上述两次挫折和破坏，我国预算会计经过四十多年的改进和完善，已经形成了较为完备的预算会计组织体系和制度体系，建立了一套完整的会计制度体系，形成了比较符合我国国情的预算会计理论和方法体系，培养了一支近二百万人的预算会计队伍，在预算管理工作中发挥了重要作用。

勿庸讳言，这种预算会计的基本模式是在高度集中、统收统支的计划经济体制下形成的，建立在供给型财政管理模式基础之上。其预算会计的范围、预算会计组成体系的划分、预算会计程序及方法等都是囿于财政拨付资金的范围及渠道确定的。自 1978 年以来，我国开始了举世瞩目的经济体制改革，经过近二十年的努力，经济环境和经济形势都发生了巨大变化。我国正在由传统

的计划经济体制向社会主义市场经济体制逐步转化，财政分配格局以及单位财务管理形式也正在发生重大变化。随着财税、金融、行政事业单位财务管理的改革及不断深化，对预算会计也提出了新的更高的要求。这种变化使预算会计主体的经济内容和客体的运行方式发生相应改变。在这种情况下，原预算会计体制及运行机制与这种变化的要求明显的不适应。其表现是：

第一，原预算会计制度不适应财政转变职能的需要。随着社会主义市场经济体制的建立，我国财政的职能发生了根本性的变化，财政管理也由过去的直接管理向间接管理转变，但预算会计核算管理还是以直接管理、行政管理为主，计划经济色彩较浓，对单位会计特别是事业单位会计管得过多，统得过死，不适应新形势下财政职能转变和变化了的财政分配格局的发展需要，也不利于调动单位的积极性和主动性。

第二，在计划经济条件下，预算会计是一种报帐型会计，即向国家财政报帐，拨多少款报多少帐。改革开放以来，我国预算单位，主要是事业单位已从单纯由财政供应资金的“单轨制”转向多渠道、多形式筹集资金的方向发展，对财政拨款的依赖性逐渐减弱。而作为以财政资金运动为主要核算对象的预算会计，其核算范围、核算程序和核算方法却仍局限于传统的预算资金，因而出现报帐方式与单位资金运行方式错位，使会计涵盖的范围和提供的会计信息不够系统、全面和准确，无法满足社会各有关方面对会计信息的需要，影响了会计信息应有的决策价值。

第三，原预算会计制度，是按计划经济高度集中统一，统收统支模式设计的，把行政单位会计和事业单位会计捆在一起，政、事不分，实行一个统一的会计制度。这个制度在计划经济体制下是可行的。因为不管是行政单位还是事业单位，都靠财政拨款，没有其他收入，按国家预算管理那一套办法执行就可以了。在社会主义市场经济体制建立以后，情况发生了很大的变化。以行政单位来说，收入来源渠道增加了，不仅仅是财政拨款，还有相当的

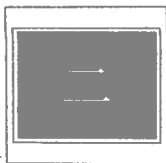
其他收入。事业单位的情况更复杂，不仅存在全额、差额、自收自支三种管理形式，有的事业单位直接组织的收入甚至超过了财政拨款。由于事业单位之间存在着不同的行业特点，决定了会计核算方式上应有所不同。因此，在这种情况下，要求行政单位和事业单位这两类不同会计主体的体系执行同一种单位预算会计制度，显然是不行的。这样做，既不能科学地体现行政单位与事业单位在会计管理上的差别，也无法满足不同行业的事业单位在会计核算上的客观需要，不利于引导单位利用市场机制参与竞争，提高资金使用效益。这就要求对预算会计制度体系进行必要的改革，采用一种建立在制度规范基础上，区别不同的会计主体，实行分类管理的会计模式。

第四，由于事业单位资金供给渠道的多元化，各单位对财政拨款的依赖性逐渐弱化，部分单位与财政原有的缴拨款关系也将发生变化。同时，大量随经济改革产生的、不同组织形式的新事业单位因与财政没有直接缴拨款关系而未列入预算会计范畴，使预算会计涵盖范围界限不清，并缺乏足够的说服力。

第五，会计作为一门科学，是在实践中产生和发展，并在实践中不断完善的。预算会计改革的整体目标就是建立与社会主义市场经济相适应的新的会计模式。在这个过程中，我们还要达到两个目的：一是要实现国内会计方法的统一，二是要实现与国际惯例接轨，走出一条既符合国际惯例，又适合中国国情的预算会计发展道路。但是，原预算会计制度，在会计记帐方法、会计要素分类、会计科目设置、会计记帐基础和会计报表体系等方面，与通用的一般会计原则和发展变化了的预算会计核算要求不相衔接和适应。

上述问题说明，原预算会计制度不利于发挥预算会计的职能作用，迫切需要按照社会主义市场经济的要求进行改革，建立与社会主义市场经济相适应，有利于转变政府职能，有利于促进单位转换机制，与财税体制协调一致的、具有我国预算会计特色的、

科学的预算会计模式和运行机制。需要指出的是，对预算会计进行改革，不是对以往取得成就的否定，而是着眼于今后，建立适应社会主义市场经济体制要求的新的预算会计制度。



预算会计改革的目标

预算会计改革是继企业财务、会计改革之后，我国财务、会计领域又一重大改革，也是一次涉及面较广、难度较大的改革，新预算会计制度的顺利出台标志着我国的行政事业财务管理和预算会计管理已步入规范化、科学化、制度化的新阶段。

这次预算会计改革的指导思想是：

1. 坚持社会主义方向，就是坚持以公有制经济为主体，发挥预算会计在维护社会主义市场经济秩序，强化预算管理，保护社会主义公共财产，防止国有资产流失的作用。

2. 适应社会主义市场经济发展的需要，就是一方面要通过预算会计制度的指导和规范，促进会计单位的微观活动服从国家宏观管理的需要，促进单位事业的发展；另一方面要运用预算会计提供的会计信息，为财政决策和宏观调控服务。

3. 从会计核算对象的实际情况出发，就是依据各级财政总预算的经济业务，依据事业行政单位经济业务的范围和特点，来确定会计政策、会计方法和会计制度。

4. 总结、继承多年来预算会计工作行之有效的核算方法和管理经验，吸取企业会计改革的成功经验，借鉴国际公共会计惯例，逐步建立具有中国特色、科学规范的管理型预算会计模式和运行机制，使预算会计更好地为预算管理服务。

根据上述指导思想，预算会计改革的总目标是逐步建立适应我国社会主义市场经济体

制需要，采用国际通用会计惯例、具有中国特色的科学规范的管理型预算会计模式和运行机制，以利于加强财政预算管理 and 国家宏观经济管理，加强单位财务管理和促进建立自我发展、自我约束的机制，提高资金使用效果，促进社会事业发展。

上述目标可归纳为以下两个方面：

第一，建立起适应社会主义市场经济体制的预算会计体系和运行机制。其内容包括三个方面：一是预算会计工作既要有利于加强宏观经济管理，又要有利于加强单位的微观经济管理；二是使单位会计真正成为微观决策的重要组成部分；三是具有明确的经济效益和社会效益取向，无论哪种资金运动都要把效益置于重要地位。要实现上述目标，预算会计工作必须实现四个转变：其一，管理方式转变。即由直接管理向间接管理、社会管理转变，由具体的高度集中的制度管理逐步向宏观的会计准则管理转变。改革后的预算会计体系划分为财政总预算会计、行政单位会计和事业单位会计。前二者属于政府会计，后者属于单位会计。政府会计是反映政府行使国家管理职能的专业会计，在管理上应强调集中统一性和规范性，其会计核算应严格遵循国家规定；单位会计则应强调其社会性和服务性，国家对其管理趋向于宏观管理，在统一会计原则的基础上，引导单位适应市场经济要求，建立核算体系。其二，管理观念转变。包括财政对单位业务的直接管理观念转变为服务观念，单位会计要转变被动反映观念，树立效益观念、竞争观念、市场观念，切实提高单位内部的管理水平，更好地为发展社会事业服务。其三，会计信息由主要为财政服务向在保证宏观管理需要的同时，为加强单位内部管理服务转变。其四，会计职能转变。要改变认为预算会计是收支会计、政策会计，只是收收付付的观念，实现由报帐型会计向经营管理型会计转变，会计在做好记帐、算帐、报帐的同时，把工作范围扩展到事前预测、事中调控以及进行效益核算，参与本单位的经济管理上来。

第二，建立起规范的会计行为模式。其基本内容包括下述几

个方面：一是确立基本的各类会计行为都必须遵守的一般原则。我国统一会计制度长期以来一直比较偏重于具体规定，对于指导会计工作的一般原则，缺乏全面、系统、明确的概括，尽管在会计制度中也提出了一些会计核算的一般要求，但不完整、不系统，各类会计制度的提法也不尽相同。在这次改革中确立预算会计应当遵循的一般原则，对统一协调各类预算会计和各行各业会计核算，规范会计行为，提高各行各业会计信息的可比性具有重要作用。二是制定会计准则和通用会计制度。准则和制度都是会计工作规范，准则比较原则概括，是制定制度的指导性文件；而制度则是可以直接操作并须严格遵照执行的具体规定。我国由于总预算会计和行政单位会计都由财政供应资金，其核算方式也比较单一，因而由财政部制定会计制度；而事业单位的业务比较复杂，会计主体、资金渠道、核算方式各不一致，因此先由财政部制定会计准则，作为各种事业单位都必须遵循的会计规范，然后根据准则规定的原则和方法，再由财政部制定一个通用会计制度。一些规模较大的特殊行业则根据准则要求，由主管部门制定行业会计制度，报财政部同意后执行。三是统一基本会计报表。过去各单位的会计报表种类繁多，过于具体，重点不突出，缺乏可比性和通用性。改革后的会计报表所提供的信息既要满足宏观经济管理的需要，又要为加强单位的内部经济管理服务，依据这个要求，相应建立对外和对内两套报表体系，对外报表设置资产负债表和收支情况表两个主表和有关的一些附表及必要的文字说明，对内报表只作原则要求，不作统一规定。四是统一会计记帐方法。我国预算会计自 60 年代中期以后一直采用资金收付记帐法，进入 80 年代后，部分单位为适应经济活动的需要采用了借贷记帐法。改革后，借贷记帐法将成为预算会计唯一使用的记帐方法。预算会计采用借贷记帐法，使用通用的会计语言，解决了过去两种记帐方法并存的问题，对于推动我国预算会计走向世界，促进单位经济活动的开展，规范预算会计的记帐方法，将发挥积极作用。五是单位预算

内外资金实行合并运行。原会计制度对预算外资金与预算内资金分别设置会计科目，并要求分别核算，各自平衡。这既不利于单位对资金统筹规划、统一安排，也不利于领导掌握单位全部资金的运行情况，因而在预算会计制度改革酝酿过程中，理论界和实务界要求对单位预算内外资金合并运行的呼声很高。国务院为了扭转财政资金分散和提高财政资金使用效益，专门颁布了《关于加强预算外资金管理的决定》，对单位通过市场活动取得的经营服务收入，不再界定为预算外资金，但必须依法纳税，应纳入单位的财务收支计划，实行收支统一核算。改革后，单位预算内外资金实行合并运行，统一核算，统一管理已成必然之势。

总之，预算会计改革要适应社会主义市场经济发展的需要，适应国家宏观管理的需要，适应基层单位改革的需要。财务要加强管理和监督，会计要真实反映单位情况。当然，实现上述改革目标是需要时间的，不能一蹴而就。现在我国正处于由计划经济向市场经济过渡、交替的阶段，预算会计制度改革不能搞短期行为，我们要在大量调查研究和科学论证的基础上，寻找出符合中国国情，适应我国现阶段生产力发展水平和经济管理要求的改革方式，达到我们预期的改革目标。

预算会计改革的原则

这次预算会计的改革无论在深度上，还是在广度上，都超过了历次的改革。改革不仅涉及预算管理、预算会计本身，还涉及财务管理、财务制度改革；不仅有会计理论问题、宏观管理方面的问题，还有会计核算的具体问题。因此，对于预算会计改革这项有相当难度的系统工程而言，确定一个总体设计原则，使改革按照既定的目标顺利进行，非常必要。

预算会计改革应遵循的原则，主要有下列 8 条：

1. 要适应国家宏观经济管理要求

会计是国民经济核算的基础，作为整个会计体系的重要组成部分，预算会计制度是国家预算管理、行政事业单位财务管理的一项重要基础工作。建国以来，根据不同历史时期的经济体制和财政管理的需要，我们创建并初步完善了一套适合中国国情的预算会计核算体系。这套核算体系与计划经济管理模式下的供给型财政体制是相适应的，对几十年我国经济建设和各项事业的发展起到了重要的保障和促进作用。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，预算会计主体的经济业务内容和客体的运行方式发生了巨大变化，在会计管理体制、会计制度体系、会计核算方法等方面进行改革的历史任务被提到了议事日程。但是，无论预算会计怎样改革，都必须把适应国家宏观经济管理要求作为一项基本原则。在我国，会计制度是政府管理经济的一个重要手段，会计反映的数字对于经济决策起着重要作用。预算

会计所反映的各项指标都同国家的宏观决策有密切的联系。在社会主义市场经济体制下，国家经济管理从直接的计划管理向间接的宏观管理转变，财务会计不仅保证着微观单位经济活动服从国家经济管理的需要，而且也保证着国家通过统一、准确、可靠的会计信息，有效地实施宏观调控。因此，在预算会计改革过程中，特别是会计制度的设计中，首先必须要适应国家宏观经济管理的要求。

2. 要适应预算管理的要求

预算会计是作为预算管理的一项基础工作存在的，与预算的关系至为紧密。我国预算会计的模式基本上是服从于一定时期的预算管理要求及水平的。财政总预算会计如此，单位会计也是如此。长期以来，国家对行政事业单位的资金供应形式是预算拨款制，即通过列入政府预算支出的形式，满足行政事业单位的资金需求。改革开放以来，我国预算单位，主要是事业单位已从单纯财政供应资金的“单轨制”转向多渠道、多形式筹集资金的方向发展，对财政拨款的依赖性逐渐减弱，但是这种变化不应该导致对单位预算管理的弱化。因为在我国，不仅仅是以财政拨款预算资金的多少作为维系财政预算和单位预算二者关系的标准。《预算法》规定，中央政府预算和地方各级政府预算由本级各部门的预算组成；各部门预算由本部门所属各单位预算组成；单位预算是指列入部门预算的国家机关、社会团体和其他单位的收支预算。尽管现在事业单位相对减少了对财政的依赖性，但单位仍然需要和政府财政发生经费领报关系，仍然是各级政府预算的基本组成单元。因此，预算会计改革不能脱离国家对单位、对部门、对财政预算管理的要求和控制。相反，通过预算会计改革，要进一步强化财政管理和预算约束，提高国家预算资金的使用效益。

3. 要保持预算会计体系的完整统一

我国的预算会计与国家预算特别是国家政权密切相关。它是核算、反映国家预算和单位预算执行的专业会计。财政总预算会

计和行政单位会计都是预算会计的组成部分。而事业单位纳入预算会计序列是由于目前我国事业单位正常运转所需经费的绝大部分是由国家财政预算供给的，其资金运动也应该纳入预算资金的收支范围。多年来我国预算会计体系中，一直是将事业单位会计与行政单位会计合并加以规范，事业单位财务管理要求也一直与行政单位相同。经过十几年的经济体制改革，国家财政拨款已不是事业单位维持生存和发展的唯一形式。大量民营、合资及其他组织形式的事业单位在国家的社会经济生活中发挥越来越大的作用。由于事业单位与行政单位性质不同，业务活动的特点不同，财务管理要求不同，对市场依赖程度不同，将单位预算会计分解为事业单位会计和行政单位会计已是势所必然。但是，重新划分预算会计体系并不是对预算会计的分解，预算会计体系的完整统一必须维护。因为从事业单位的组织形式看，尽管包括政府拨款事业单位和非政府拨款事业单位，部分事业单位正逐步走向市场，但占主体地位的仍然是国有事业单位，国有事业占绝对主导地位的状况不会改变，国家通过其职能从宏观上组织领导社会事业发展的方向不会改变，国家直接经事业和资助事业发展的方向不会改变，改变的只能是资助形式和管理形式。随着国力的增强，财政收入的增加，国家还会不断增加对事业发展的投入。总之，国有事业单位与政府预算的密切关系是不会改变的。事业单位必须在统一会计原则的基础上，按照政府预算的总要求编制预算，执行预算，进行会计核算，提供会计信息。

4. 要以会计主体为视点设计会计制度

所谓会计主体，简单地讲就是会计所服务的对象。会计主体的界定决定着会计工作的目标。会计主体问题的提出主要是针对单位会计而言。在高度集中的计划经济体制和“统收统支”的财政体制下，单位会计的职责是按国家规定办理本单位的各项收支事务的会计核算，单位客观上不是一个独立的利益主体，因此，原制度设计的各项会计政策并没有把单位作为一个会计主体来对

待。比如对会计科目、会计报表等的规定，主要从财政管理的需要出发；对事业单位全额、差额、自收自支三种核算方式的规定，也是从事业单位与财政的拨款关系规定的角度出发，而忽视了事业单位内部管理和事业发展的需要。随着改革的深入，单位的经济业务活动内容和业务活动形式发生了很大变化，单位特别是大量的事业单位作为一个独立利益主体的格局已基本形成。因此，事业行政单位会计不仅要为财政服务，而且要为本单位加强内部财务管理服务；事业行政单位会计核算的经济业务，是其本身的各项经济业务，主体是事业或行政单位。在改革中明确会计主体的概念，并以会计主体为视点设计会计制度，将有助于完整、客观、真实、准确地反映出每一单位的财务状况、收支规模和运营成果，也有利于调动单位会计核算的积极性，在满足国家宏观管理要求的前提下，加强单位内部的经济管理，建立自我约束机制。

5. 要与事业、行政财务管理制度相衔接

会计与财务都是资金管理的组成部分，两者有着密不可分的关系。实践中我们也往往是将财务与会计工作放在一起，建国以来，我国就将资金管理明确划分为会计与财务两个部分。但财务与会计仍然有不同的侧重点。财务着重于预算收支的分配、预算执行分析、效益考核等有关政策性的工作。会计则着重于预算收支的具体核算与反映、资金的调度、预算会计报表的汇总编报等技术性的工作。两者之间相互交叉、相互影响。因此，会计与财务工作必须密切合作，相互配合。财务制度要靠会计工作执行，会计制度要具体体现财务制度的要求。而财务制度的执行情况和问题，则依靠会计工作来反映。因而在改革中，我们要做好预算会计制度与国家预算管理和有关事业行政单位财务政策、规定的衔接工作，使财务与会计这两项制度协调一致、同步实施。

6. 要坚持会计制度的集中统一，特殊情况适当兼顾

我国国家预算是全国统一的预算，预算会计是为国家预算执行服务的，是执行、反映预算执行情况的专业会计。因此预算会

计要以国家预算执行为中心，组成一个全国统一的预算会计核算体系和会计制度体系。只有这样，才能定期地、正确地反映信息，为领导决策提供可靠的依据。如果该统一的不统一，该规范的不规范，各搞各的会计制度，就无法建立全国统一的预算会计工作秩序，导致整个国家预算执行的混乱，造成领导机关决策的失误。按规定，我国预算会计制度历来由财政部主管，但多年来，财政部没有系统地制定过行业性事业会计制度，而由各部门、各地区制定部门的行业会计制度。这些制度在一定程度上反映了行业性特点，满足了部分行业会计核算的特殊需要，但由于政策上缺乏系统性，加之管理失控，致使事业会计制度政出多门，造成会计方法、会计政策、会计体系不统一，地区、行业、单位之间会计信息不统一，不可比，架空了国家统一的预算会计制度。为了保证会计信息的可比性，会计核算要求同一性，在改革中应由财政部制定共性的“准则”和通用的“制度”，以此来规范不同行业的会计核算行为。个别特殊行业确需单独制定会计制度，经批准方可制定特殊行业的会计制度。但行业制度必须符合统一的会计制度的要求，与全国统一的会计制度相衔接。

7. 要将改革、创新与继承、引进相结合

由于经济环境的改变、政府职能的转变、预算管理方式的改革、财务管理要求的改变，预算会计已到了非改不可的时候。但预算会计改革，并不是对原模式的全盘否定，也不是完全照搬外国的做法或企业会计的经验，而是一个包括继承、创新和借鉴的过程。进行改革，必然会提出新的要求，产生新的体制，但总会保留若干旧的东西。彻底抛弃旧的东西是不符合历史辩证法的，是不可能的，也是不必要的。因此，在对那些非规范的或已不适应的东西坚决摒弃的同时，对另一些经过长期实践证明行之有效的方法要继承发展。在改革中，我们还要善于借鉴和吸收企业会计改革的成功经验和国外政府会计中的有效方法，尽可能地与国际惯例和企业会计接轨，但不要过于强求与其一致。当前我国经济

体制、预算管理体制、财政财务体系正处在大变化、大改革的过程中，改革必然要创新，创新是改革的重要组成部分。预算会计改革仅仅在原有制度上修修补补是不够的，必须以创新的精神进行一次科学的、系统化的改革，在继承和借鉴的基础上，建立新的预算会计模式。

8. 要面向基层、立足实际

预算会计改革必须面向基层，立足于实际，立足于解决实际问题，立足于增强可操作性，有利于提高基层单位的会计管理水平和会计人员的素质。

根据上述改革原则把握改革方案的设计，从预算会计核算对象的实际出发，总结、继承多年来预算会计工作行之有效的核算和管理经验，吸收企业会计改革的成功经验，借鉴国际公共会计的惯例，我们就一定能逐步建立具有中国特色的、科学规范的管理型预算会计模式和运行机制，使预算会计更好地为预算管理服务。

四

预算会计改革的内容

这次预算会计改革是一次承上启下的改革，是一次具有突破性的改革，是对预算会计制度根本性的改造。这次改革从组成体系到制度模式，从核算的基本理论方法到会计事项的处理，在原基础上均作了改进、调整或补充，既有开拓创新，又有继承吸收，是全新制度的建立。其主要内容，包括以下 11 个方面：

1. 重新划分预算会计体系

原预算会计体系由财政机关总会计和行政事业单位预算会计两部分组成。原预算会计制度，是按计划经济高度集中统一，统收统支模式设计的，把行政单位会计和事业单位会计融合一起，称之为单位会计，实行一个统一的会计制度。随着市场经济的逐步建立和完善，我国事业单位会计和行政机关会计核算的内容和管理方式差别越来越大，对管理的要求也越来越不同，因此，这次预算会计改革将原来的单位预算会计分解为事业单位会计和行政单位会计，并制定了不同的会计制度，同时，将财政总预算会计覆盖范围延伸到乡（镇）级财政预算。这样改革既照顾到了事业单位主体复杂，资金渠道多，管理形式多样的特点，又不是将事业单位从预算会计体系中分离出来，保持了预算会计体系的完整统一。新的预算会计体系由各级人民政府财政总预算会计、行政单位会计、事业单位会计和参与预算执行的国库会计、收入征解会计等共同构成。

2. 规定了预算会计核算的一般原则

改革前的会计制度长期以来一直比较偏