

加强支出经济分类科目管理 助力部门预算管理制度改革

□肖刚

政府收支分类，就是对政府收入和支出进行类别和层次划分，以全面、准确、清晰地反映政府收支活动。政府收支分类科目是编制政府预决算、组织预算执行以及预算单位进行会计明细核算的重要依据。支出经济分类科目是与支出功能分类科目并行的一套政府支出科目体系，自2007年政府收支分类改革设立以来在部门预算管理中发挥了重要的基础性作用，但同时也存在一些亟待解决的问题。因此必须从实际工作出发，立足当前，着眼长远，不断加强支出经济分类科目管理，为深化部门预算管理制度改革打下坚实的基础。

一、现行部门预算管理体制下支出经济分类科目管理中存在的主要问题

政府收支分类改革后设立的支出经济分类科目体系基本能够满足部门预算编制、单位会计核算和编制财务报告等部门预算管理需要。尤其是自2011年以来，为提高财政管理水平，强化社会监督，财政部将因公出国（境）费、公务用车运行维护费、公务用车购置和公务接待费4个款级科目确定为“三公”经费科目，并要求各部门向社会公开相关预决算信息，既符合中央关于厉行节约、加强“三公”经费管理的要求，又积极回应了公众对相关信息的高度关切，取得了良好的效果。但同时也应看到，在支出经济分类科目的管理和使用中存在部分

科目开支内容交叉、部分支出难以找到对应科目、资本性支出科目不能满足管理需要、预算单位科目使用不够规范、单位财务工作负荷明显增加等问题，支出经济分类科目未能充分发挥在部门预算管理中应有的基础性作用。

（一）部分科目开支内容存在交叉。30231-公务用车运行维护费“反映公务用车租用费…等支出”，30239-其他交通费用“反映…出租车费用等”；按照定义，两个科目均可列支单位为满足公务需要从出租车公司以期租的方式承租车辆的费用；302112-因公出国（境）费用“反映…公务出国（境）的…培训费”，30216-培训费“反映各类培训支出”，后者未排除公务出国（境）的培训支出；31002-办公设备购置“反映…购置…办公设备的支出”，31007-信息网络及软件购置更新“反映…计算机硬件…购置支出”，电脑既是通用办公设备，也是计算机硬件，按照定义，两个科目均可列支电脑购置费。

（二）部分支出难以找到对应科目。预算单位实际工作中经常发生借助科研院所等“外脑”开展课题研究、聘请会计师事务所开展审计等业务，因找不到明确的对应科目，相关支出需要分析填列或列入“其他支出”，一定程度上影响了会计信息质量。

（三）资本性支出科目不能满足管理需要。资本性支出主要是用于购置固定资产、土地和无形资产等的支出，与支出形成的资产存在一定的对应关系，但涉及资本性支出的经济科目与会

计科目、《固定资产分类与代码（GB/T 14885-2010）》之间互不衔接，资产分类标准不统一，形成资产的资本性支出难以追溯，给资产管理工作带来一定的困难。以购买的办公软件为例，在固定资产国标分类中属于通用设备下的2010903-应用软件，在会计科目中属于1601-无形资产，而购置支出在支出经济分类科目中属于其他资本性支出下的31007-信息网络及软件购置更新，三者类别不一致，单位会计处理中如果出现差错很难通过比对直观地发现，待到资产处置时仅通过资产卡片难以直接查找到原始支出凭证。

（四）预算单位科目使用不够规范。单位在会计处理过程中，经常发生科目使用不规范、串用科目的情况。有的单位在30229-福利费科目中直接列支职工集体活动费用，将应列入31002-办公设备购置的支出误列入30902-办公设备购置，误使用专为军队、法院等部门设置的30105-伙食费、30220-工程建设费、30224-被装购置费等科目，还有的单位凡是拿不准的支出都列入“其他支出”，甚至未按支出经济分类科目进行明细核算。

（五）单位财务工作负荷明显增加。政府收支分类改革后，预算单位在支出科目下按规定的支出经济分类款级科目设置明细科目并进行明细核算，许多单位根据管理需要还设置了项级乃至更明细的科目，科目数量较改革前增加一倍多，涉及支出的记账凭证分录行数量相应增加，财务报告的指标数量也倍增。

在部门预算、单位会计核算、财务报告等有关系统尚未实现一体化闭环运行,各类业务数据无法从系统中自动提取的情况下,所有业务数据均需手工录入,单位财务人员的工作量明显增加。

二、产生上述问题的主要原因

(一)各级预算管理部门对支出经济分类科目的重视程度不够。相对于反映政府各项职能活动、一定程度上体现财政资金分配权的支出功能分类科目,支出经济分类科目的作用更多体现在对支出的管理上。多年来受部门预算管理工作“重分配、轻管理”的思维影响,各有关方面普遍存在着“重功能科目、轻经济科目”的思想,在完善和规范使用支出经济分类科目上缺乏主观能动性。

(二)部门预算尚未完全按照支出经济分类科目编制。以2014年部门预算为例,上报的部门预算中,除基本工资、办公费、“三公”经费相关科目等28个款级科目单独编列外,其他支出均未按照支出经济分类科目编制,批复的部门预算中仅“三公”经费是按照支出经济分类科目列示的。由于预算未按照支出经济分类科目编制,预算执行环节缺少控制依据,预算单位在按支出经济分类科目进行明细核算时存在一定的随意性。

(三)科目设置不够科学,科目说明简单。一是支出经济分类科目并非全部按照支出的经济性质和具体用途设置,一些科目是专为满足个别部门管理需要设置的,不具有通用性。二是部分科目说明简单,缺少必要的细化和解释。例如,30231-公务用车运行维护费和30239-其他交通费用的说明中均未详细解释车辆租用的方式和期限,对30203-咨询费、30227-委托业务费和30229-福利费的说明分别是“反映单位咨询方面的支出”、“反映因委托外单位办理业务而支出的委托业务费”、“反映单位按规定提取的福利费”,但未对哪

些经济业务属于咨询、何谓委托外单位办理业务、按何规定提取福利费等作进一步的解释说明。

(四)相关制度不够健全,存在管理真空。许多科目缺少配套的经费管理规定。目前,中央已针对部分支出经济分类科目制定了专门的经费管理办法,尤其是中央出台“八项规定”以来,财政部陆续发布了新的差旅费、会议费、培训费、外事接待费、因公临时出国经费、因公短期出国培训经费等6项具体经费管理规定,但仍有许多科目,如劳务费、印刷费、维修费、租赁费、取暖费、物业管理费等尚未制定具体的经费管理规定。

(五)部门之间缺少沟通,全局意识不强。以资产管理为例,在资产分类标准的制定、会计科目和支出经济分类科目中资产科目的设置、相关报表的指标设计等工作中,相关部门多从自身职责和管理需要出发,忽略了部门间的沟通协调,没有形成有机统一的管理链条。

(六)监督检查力度不够,缺少制约措施。一是缺少内部监督。除“三公”经费等重点支出外,财政部门对单位会计核算和部门决算中支出经济分类科目使用的监管停留在布置要求、数据汇总上,审计部门则侧重对支出的合理合规性检查,较少涉及对支出经济分类科目使用规范性的审计。二是缺少外部监督。部门预决算尚未按支出经济分类科目对社会公开,公众无从知晓相关信息。

三、加强支出经济分类科目管理、深化部门预算管理制度改革的政策建议

(一)切实提高对支出经济分类科目重要性的认识。支出经济分类科目是政府收支分类科目体系的重要组成部分,是编制部门预算、单位会计核算和编制政府财务报告的基础。支出经济分类科目始终贯穿部门预算管理全过程,在部门预算管理制度改革过程中发挥着穿针引线的作用。

各级预算管理部门要树立功能科目和经济科目并重的观念,切实加强和规范支出经济分类科目的管理和使用。

(二)将部门预算全部细化到支出经济分类科目。在现有部分支出已按支出经济分类科目编制的基础上,将部门预算全部支出细化到经济科目,依据相关支出标准、数量和管理要求科学、合理地编制部门预算,强化预算约束,规范支出行为。

(三)完善支出经济分类科目体系。一是进一步细化科目说明,清晰划分科目之间的界限,明确课题研究经费、审计费等一些经常性支出应当使用的科目。二是在满足财政管理需要的前提下对部分科目进行适当简化归并,取消专门为少数部门设置的科目,体现财政管理重点。三是参照固定资产国标分类重新设置资本性支出科目。

(四)加强支出标准制度建设。在“三公”经费、会议费、差旅费等相关经费管理已取得明显成效的基础上,认真总结经验,继续研究制定和完善其他科目经费管理办法,为全面实现支出有标准、预算有依据、执行有控制的部门预算管理目标提供制度基础。

(五)加强部门之间协调配合。有关部门要加强分工协作,统一固定资产的国标分类、会计制度和支出经济分类科目中与资产相关的科目分类,为进一步完善资产管理打下坚实的基础。

(六)强化监督,适当公开。一是加强内部监督。要实现部门预算、单位会计核算、财务报告等有关系统的一体化闭环运行,减少科目使用的随意性,同时审计工作中要加强对支出经济分类科目使用合规性的审计。二是加强外部监督。要顺应财政改革和社会发展需要,将部门预决算逐步公开到支出经济分类科目,为外部监督创造条件。

(作者单位:财政部办公厅)

责任编辑 李燕