

从《政府收支分类科目》 看我国政府采购范围

□薛冰

政府采购制度改革已十年，但一些支出项目是否属于政府采购仍旧困扰着各部门各单位。本文试图通过对《政府收支分类科目》的剖析，逐项检视我国政府支出的内容，从支出项的本质探讨哪些属于采购性支出及这些采购性支出是否属于政府采购。

需要说明的是，采购性支出并不都属于政府采购，或者说并不都需要受到《政府采购法》的规范，这与一个国家对政府采购范围的划分是有关系的，在我国，政府采购是指各级国家机关、事业单位、团体组织使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。判断一项采购性支出是否属于政府采购，主要有采购主体、使用资金、采购对象三个要素需要把握。由于本文从编制预算的依据《政府收支分类科目》着手，而编制预算的主体正是国家机关、事业单位和团体组织，预算资金更是典型的财政性资金，因此本文的重点将集中探讨哪些科目属于采购性支出，在此基础上，进一步看这些科目反映的内容是否属于集中采购目录内或者采购限额以上。

一、我国现行《政府收支分类科目》的主要内容

我国现行的《政府收支分类科目》是2006年政府收支分类改革后新制定的，包括三大部分内容：收入分类、支出功能分类和支出经济分类。本文重点研究支出功能分类和支出经济分类的科目设置。

支出功能分类，简单讲就是按政府主要职能

活动对政府支出进行分类，是从宏观的角度看政府支出用在了哪些领域。我国政府支出功能分类设置了一般公共服务、外交、国防、公共安全等25大类，前21类与我国职能部门的设置有一定对应关系。类下设置款、项两级，如果说类级科目反映的是政府的某一项职能，款级科目反映的

表 1

| 类 | 款 | 科目名称 |
|-----|----|-----------|
| 302 | | 商品和服务支出 |
| | 01 | 办公费 |
| | 02 | 印刷费 |
| | 03 | 咨询费 |
| | 04 | 手续费 |
| | 05 | 水费 |
| | 06 | 电费 |
| | 07 | 邮电费 |
| | 08 | 取暖费 |
| | 09 | 物业管理费 |
| | 11 | 差旅费 |
| | 12 | 因公出国（境）费用 |
| | 13 | 维修（护）费 |
| | 14 | 租赁费 |
| | 15 | 会议费 |
| | 16 | 培训费 |
| | 17 | 公务接待费 |
| | 18 | 专用材料费 |
| | 19 | 装备购置费 |
| | 20 | 工程建设费 |
| | 21 | 作战费 |
| | 22 | 军用油料费 |
| | 23 | 军队其他运行维护费 |
| | 24 | 被装购置费 |
| | 25 | 专用燃料费 |
| | 26 | 劳务费 |
| | 27 | 委托业务费 |
| | 28 | 工会经费 |
| | 29 | 福利费 |
| | 31 | 公务用车运行维护费 |
| | 39 | 其他交通费用 |
| | 99 | 其他商品和服务支出 |

则是为完成某项政府职能所进行的某一方面工作，项级科目则反映某一方面工作的各项具体活动。按照支出功能分类编制的预算可以较为清晰地反映出政府的钱做了什么事，做每项事花了多少钱，便于社会公众了解政府预算的大致去向。但是，即使是项级科目，仍然较粗，比如用于小学教育的支出，究竟是盖了校舍、买了设备还是发了工资仍然是不清楚的。

支出经济分类是对支出的具体经济构成进行分类，是对政府支出活动更为明细的反映。我国支出经济分类共分12个大类，类下设款级。支出经济分类，应当说是在支出功能分类的基础上，对用于某个领域支出的再细分。

二、支出经济分类对政府采购内容的体现

支出经济分类相对较细，根据科目名称基本可以判断科目的内容，可以看出，采购性支出多集中在“302—商品和服务”支出，“309—基本建设支出”和“310—其他资本性支出”这三大类中，其他9类反映的内容大部分不属于采购性支出。

表 2

| 类 | 款 | 科目名称 |
|-----|----|----------|
| 309 | | 基本建设支出 |
| | 01 | 房屋建筑物构建 |
| | 02 | 办公设备购置 |
| | 03 | 专用设备购置 |
| | 05 | 基础设施建设 |
| | 06 | 大型修缮 |
| | 07 | 信息网络购建 |
| | 08 | 物资储备 |
| | 13 | 公务用车购置 |
| | 19 | 其他交通工具购置 |
| | 99 | 其他基本建设支出 |

表 3

| 类 | 款 | 科目名称 |
|-----|----|------------|
| 310 | | 其他资本性支出 |
| | 01 | 房屋建筑物构建 |
| | 02 | 办公设备购置 |
| | 03 | 专用设备购置 |
| | 05 | 基础设施建设 |
| | 06 | 大型修缮 |
| | 07 | 信息网络购建 |
| | 08 | 物资储备 |
| | 09 | 土地补偿 |
| | 10 | 安置补助 |
| | 11 | 地上附着物和青苗补偿 |
| | 12 | 拆迁补偿 |

(一) 302—商品和服务支出

302—商品和服务支出下设31款，暂未设10款、30款和32—38款，其中19款—23款反映的是军队(含武警)的装备、工程建设、作战及防卫方面的支出，根据我国政府采购法规定，这些支出的采购行为由军队另行制定相关法规予以规范，不属于政府采购法的适用范围。其余26款中，除04款手续费较为模糊外，其余款均为采购性支出。

(二) 309—基本建设支出和310—其他资本性支出

根据我国现有的管理体制，发展和改革部门有一定的预算分配权，其安排预算的支出用途广泛，横跨多个领域(如农业、卫生、交通、水利等)，涵盖内容丰富(货物、工程和服务)，既无法融合在支出功能分类中，也无法分解在支出经济分类中。因此，考虑到实际情况，2006年政府收支分类改革时在支出经济分类中专门设置了“309—基本建设支出”，用于反映各级发展和改革部门集中安排的公共财政预算用于购置固定资产、战略性和应急性储备等方面的支出。对应地，对于非各级发展和改革部门集中安排的用于购置固定资产、战略性和应急性储备、土地和无形资产等方面的支出，设置了310—其他资本性支出。这两类支出的具体内容基本一致，310类多了4款，这4款主要用于反映地方人民政府特有的征地和收购土地过程中的一些补偿、补助支出。具体内容见表2、表3。

如表2所示，309类中的所有款级科目都属于采购性支出。但在实践工作中，由于预算分配体制、工程管理体制等原因，使得大家对309类所反映的内容是否属于政府采购的认识误区较多，主要可概括为两个方面，一是认为由各级发展和改革部门安排资金的项目不属于政府采购；二是认为实行招投标的工程不属于政府采购。而310类的资金大部分都是财政安排的资金，因此，310类反映的内容除去“09—土地补偿”、“10—安置补助”、“11—地上附着物和青苗补偿”和“12—拆迁补偿”4款外，其他科目可以理解为财政性资金安排的采购性支出。

三、对政府采购范围的认识误区

(一) 认为由发展和改革部门安排资金的采购性支出不属于政府采购。这部分资金其性质仍然是财政性资金，之所以实践中有那么多误解，主要

是与我国预算管理的现状有关。目前,我国有预算分配权的部门主要有国家发展和改革委员会、财政部、科技部。发展和改革委员会负责基本建设资金,科技部负责科技三项费用资金。财政部做国家预算,但在年初会一次性将基本建设、科技三项费这样的大项支出切给国家发展改革部门和科技部门,由他们再在全国范围内进行分配。但无论是基本建设资金,还是科技三项费用资金都属于公共财政预算,是典型的财政性资金,使用这部分资金进行的采购活动,从资金性质上讲都应当属于政府采购。

发展和改革委员会安排的资金在政府收支分类科目中由“基本建设支出”这一科目单独反映。需要说明的是,“基本建设支出”与现行的“支出功能分类”和“支出经济分类”都无法较好的结合,“基本建设支出”并不属于功能分类范畴,如果在新的政府支出功能分类中仍然保留基本建设支出科目,必然造成其他支出功能分类科目反映内容的不完整。比如,教育支出中缺少了教育基本建设,农业支出中缺少农业基本建设。它也不属于经济分类,经济分类是按支出的经济性质和具体用途所作的一种分类,是在支出功能分类明确反映政府职能活动的基础上,明细反映政府的钱究竟是怎么花出去的。但是考虑到我国目前的管理体制,支出经济分类中仍然保留了“基本建设支出”,并对应的设置了310-其他资本性支出,这两大类的设置使得“商品和服务支出”很不完整,仅能反映不形成固定资产的商品和服务支出。

(二)认为302类商品和服务支出中的诸多科目不属于政府采购或不包含政府采购的内容。存在这一误解的原因,不仅与我国预算划分基本支出和项目支出分别编制有关,也与各级政府制定的政府集中采购目录有关。比如,“302—01款办公费”反映的是单位购买按照财务会计制度规定不符合固定资产确认标准的日常办公用品、书报杂志等支出。其实质属于采购性支出,但是由于并未列入集中采购目录实施集中采购,且费用往往较小,通常不超过政府采购限额标准,不属于《政府采购法》规范范围。第二种情形,如“302—11款差旅费”和12款因公出国(境)费,其中包含的住宿、机票、火车票等都属于采购性支出,但火车票和机票也未纳入集中采购目录实行政府集中采购。由

于一直以来各单位火车票和机票都是由出差或出国的个人分散采购,并未统一视作该单位的一项采购活动,每次购买火车票或者机票的金额未超过政府采购限额标准,也就不属于政府采购法规规范范围。第三种情形,如“302—05款水费、06款电费、07款邮电费、08款取暖费”等,其实质都是采购性支出。由于提供水、电、邮电、供热服务等供应商往往只有一家,或者地理位置上最近、最便捷的只有一家且其价格受政府控制,实施政府采购的结果也只能是这一家供应商,且价格没有多少可谈判的空间,因此,这些本该列入政府集中采购目录的内容并未列入,往往由各单位自行采购,导致不少单位认为水、电、邮电、取暖等不需要政府采购,有的单位则在支出额度超过公开招标限额时才向财政部门申请单一来源方式采购。

(三)认为工程项目不属于政府采购。囿于我国目前的管理体制,“302—商品和服务支出”只能反映日常性的非固定资产的购买行为,工程类的支出都集中在“309—基本建设支出”和“310—其他资本性支出”中反映。实践中,无论是使用“309—基本建设支出”,还是使用非发展和改革委员会安排的“310—其他资本性支出”,只要是用于工程类采购,不少单位还是会认为工程类采购不属于政府采购。存在这一误解的原因,除了我国预算分配权多元化外,最重要的就是达到一定限额的工程需要招标,而工程实行招标投标的需要按照《招标投标法》进行招标,这就导致不少单位认为适用《招标投标法》的工程不属于政府采购,这是错误的。《政府采购法》明确规定“政府采购工程实行招标投标的,适用招标投标法。”即这类工程的性质仍然是政府采购工程。

综上所述,我们认为在支出经济分类科目中,302类(除去19—23款)、309类和310类(除去09—12款)都属于采购性支出,从采购主体和资金性质上看都属于政府采购。在此基础上,再根据内容和预算金额判断是否属于政府集中采购目录内或者采购限额标准以上,政府集中采购目录内的无论金额大小全部属于政府采购,未列入目录的如果预算金额超过采购限额标准则属于政府采购。[❶](#)

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥