

完善科目设置 深化政府收支分类改革

李 炜

政府收支分类改革是我国预算管理制度改革的一次深刻变革，直接关系到公共财政体系的建立和完善。通过对河北省承德市各县区及市直部门的调研，笔者发现了政府收支分类改革中科目设置存在的一些问题需要加以解决。

政府收入科目设置有待完善

新的收入科目设置了类、款、项、目四级，类级科目设置了税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入、转移性收入等6类，形成了较为完整、统一的政府收入分类。但类以下的款、项、目等设置基本未做修改，各税种下基本按经济成分来设置目级或项级科目，如：增值税——国内增值税——国有企业增值税（集体企业增值税、股份制企业增值税、联营企业增值税等）；企业所得税——国有冶金工业所得税（国有煤炭工业所得税、国有电力工业所得税等）——攀钢集团（大企业集团）或企业所得税——联营企业所得税（港澳台和外商投资企业、私营企业所得税）；消费税、城建税、房产税等税种也是按经济成分设置。

从政府收支角度分析，随着国有企业改制的进行，县区级已基本没有国有企业，市属的纯国有企业也较少，据统计2006年承德市税收收入的10%

来自国有企业，73%来自股份公司和私营企业。各税种的项级科目或目级科目按国民经济大的行业分类设置，便于准确分析全国及各地方税收的产业、行业构成，同时与相关经济指标对比，有利于及时发现经济发展及组织收入过程中存在的问题，以采取有效的措施确保收入的增长与经济增长同步，比按经济成分设置更具有统计分析意义。

因此，建议企业所得税、城建税的项级科目，增值税、消费税的目级科目按国民经济行业分类设置。如在“企业所得税”款下按行业设置项级科目，采矿业所得税、制造业所得税、建筑业所得税、交通运输业所得税、批发零售业所得税等；在项级科目下，可按中央直属大型企业集团设置目级科目，如在制造业所得税下可设置攀钢集团所得税、武钢集团所得税等。

政府支出科目需要完善的地方

（一）行政事业单位离退休支出如何反映。在新的支出功能分类中，行政、事业单位离退休支出实行归口管理的在“社会保障和就业”类下的“行政事业单位离退休”款中反映；未实行归口管理的仍在各部门相应的支出功能科目中反映。这样会造成各功能分类科目反映的离退休支出数字不完整、不真实。因此，建议行政事业单位离退

休支出无论是否归口管理均在“社会保障和就业”类下的“行政事业单位离退休”款级科目中反映。

（二）事业单位项级科目分类标准不统一。在新的支出功能分类中，有些事业单位的支出在同一个类级科目下，项级科目分类标准不统一，有的按职能设置，有的按活动设置。比如“农林水事务”类下，“农业”按活动设置了“农业事业单位”项级科目，反映农业事业单位的基本支出，但是“水利”款下的项级科目却是按职能设置的，如“水利工程运行与维护”、“水土保持”、“水质监测”等。由于项级科目设置分类标准不统一，一方面造成部分统计数据不全面，另一方面，容易造成单位财务人员对科目理解的混乱。因此，事业单位项级科目分类标准最好统一，至少在同一个类级科目下的项级科目分类标准要统一。

（三）转移性支出该如何反映？财政部预算司在《政府收支分类改革问题解答》中明确，各级政府对下级政府的专项转移支付不用分别在各具体的功能科目中反映，但实际操作中，如果在预算编制阶段将对下级政府的专项转移性支出（即专项拨款）不列入本级具体功能科目，而直接列入“转移性支出”科目，那么下级政府在编制本级预算时，因对转移支付的情况没有确切的了解和掌握，亦不可能将上级政府

的专项转移支付准确编入当年本级预算有关功能科目，势必会影响年度预算支出的透明度。因此，建议在编制部门预算时将下级政府的专项转移性支出直接在本级相关功能科目中反映。

(四) 法定支出增长比例的计算。农业法、教育法、科技进步法分别规定财政用于农业、教育、科技方面的投入要高于财政经常性收入的增长幅度。新的教育、科学、农业支出科目除原来统计范围外，还增加了基本建设支出、行政管理费等，但计算法定支出增长时仍沿用原口径。比如以前对教育拨付的基建资金列在基本建设支出科目中，但是现在要列入教育科目中，而按照原口径计算法定增长比例时就要剔除基建资金，这就需要平时记录好哪些资金是事业费，哪些是基建资金。2007年考核换算成原口径支出尚可以，但随着时间的推移，可操作性会越来越差。建议将教育、农业、科技的基建资金单独设置支出科目反映，如在“普通教育”款下设置一项“普通教育基建支出”。

(五) 具体支出科目设置中存在问题。一是住房改革支出科目的设置。在新的支出功能分类中，住房改革支出在“其他支出”类中单设款级科目“住房改革支出”反映，一方面不能直观、清晰、完整地反映各部门的职能活动支出；另一方面一个部门或单位的工资及按工资比例计算出来的住房公积金分别在两个功能分类科目下核算，无论是对于预算编制还是对执行都加大了工作量。此外，“住房公积金支出”列支口径不一致，有的地方把它放在“其他支出”里反映，有的地方则分别在不同的功能分类科目下反映，未单独核算，会造成科目使用上全国不统一。鉴于住房改革支出已在支出经济分类中的“对个人和家庭补助支出”类下设置的住房改革的款级科目完整反映，建议将住房改革支出分散列入各部门相应

的功能分类科目，而不在其他支出科目中单列。二是有些支出科目设置不够明细。如文明生态村建设在县级投入很大，主要用于农村的各项建设（如环境的改善等），但是在新的功能分类下只在“环境保护”类下“农村环境保护”下列支，不能很好体现县级对农业投入的增加。另外，有些部门的支出也不能够在新的科目上得到完整的体现。三是有些支出科目的分类过于细化。比如在“一般公共服务”下分“民族事务”和“宗教事务”两款，但是对市、县来说这两项工作由一个部门管理，很难分清两种事务分别花了多少钱。四是有些科目界定不清楚。比如“一般公共服务”下的“国土资源事务”款下的“土地资源储备支出”在实际运作中已经包括了拆迁费用，河北省财政厅预算处发文明确，在“城乡社区事务”下新增“征地和拆迁补偿支出”，但征地和拆迁支出往往用于土地资源储备，这就存在着是列入“一般公共服务”，还是列入“城乡社区事务”的问题，无法科学界定。

拓展总预算会计核算内容 积极推进相关配套改革

新科目政府性基金收入、支出已不再含社保基金，在“基金结余”科目当然就不包括社保基金结余，但是为了正确核算反映基金收支结余情况，建议在总预算会计账目中增设“社保基金结余”科目，在总决算资产负债表中也要相应增加“社保基金结余”一栏。

同时，政府收支分类改革后，新科目体系已经涵盖了政府性基金、预算外资金、社保基金等，但在实践中基本是分账核算。政府收支分类改革又要求预算管理方式不变、会计核算方式不变，给会计核算带来了不便。比如财政预算外资金账目设置是按具体的收费项目记收入目级科目，支出按单位

的功能分类科目记账，这就带来了一些问题：一是收费项目按缴入国库和缴入专户进行了划分，但实际上应纳入预算内的收费项目实际纳入预算外专户管理的情况比较普遍，填列时只能选择其他缴入财政专户的收费，不符合实际情况。二是由于各地方预算外资金实行不同的管理形式，有的地方实行了综合预算，有的地方没有实行，导致核算繁琐。对没有实行综合预算的地区如承德市，对各单位的预算外资金必须按其预算外收入缴入财政专户的总额扣除资本金后拨回单位。这样，预算外资金除了按收入科目设明细账外，还必须按单位设辅助核算，一个单位有多个收费项目的情况较普遍，还要逐项扣除资本金，核算过于繁琐。

政府收支分类改革推行后，全面、科学、准确地划分政府预算收支，需借助强大的预算管理系统和会计信息系统。为此，首先要积极推行部门预算、综合预算改革，将预算外资金、社保资金逐步纳入总预算会计核算范围，妥善做好相关体制、机制和制度等方面与新科目体系相适应的综合性配套工作。其次要积极推进预算会计制度改革，财政总预算会计按照新的政府收支分类设置一级会计科目，收入类科目设置为：税收收入、社会保险基金收入、非税收入、政府间转移收入、贷款回收本金和产权出售收入、债务收入、调入资金；支出类科目设置为：一般性支出、社会保险基金支出、政府间转移支出、债务支出、债权资产支出、调出资金。第三要加快预算会计信息化建设。逐步统一业务要素和业务流程，进一步拓展会计软件的辅助核算功能，满足总预算会计同时按支出功能分类和经济分类核算的需要，满足与国库集中支付系统无缝连接的需要，提高会计核算工作效率。●

(作者单位：河北大学)

责任编辑 刘慧娟