建立政府综合财务报告制度 加强和改进预算管理

■ 本刊评论员

权责发生制政府综合财务报告，是以政府财务信息为主要内容，全面反映政府财务状况、运行成果和受托责任履行情况等的综合性年度报告。其特点是在提供收入、费用等体现政府运营流量结果的同时，反映包括政府管理的资产、负债、收入、费用等的具体信息，体现各级政府所拥有的各类资产和承担的各类负债，全面反映各级政府真实财务状况，从而形成政府在提供公共服务、改善民生、宏观调控等方面的履责情况。

目前，我国实行的是以收付实现制为基础的预算会计制度，尚未建立以权责发生制为基础的政府会计体系和综合财务报告制度。虽然预算会计制度能够满足预算管理的需要，但是单纯实行预算会计存在较多弊端，如仅能够核算反映政府财政预算收支情况，无法完整反映政府拥有的资源、政府的各类负债、政府的运行成本和费用，对政府财政能力和财政责任不能进行科学有效的会计记录、分析评价和报告披露。因此，党的十八届三中全会《决定》中提出“改进预算管理制度”，“建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”。在保留和完善现行预算会计的基础上，编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，完善政府会计体系，有助于为实现公共财政可持续发展、加强宏观经济调控提供坚实的会计信息基础和管理手段，是规范债务管理的前提条件、预算管理制度改革的主要内容和深化财税体制改革的重点任务。

建立政府综合财务报告制度，有利于满足政府公共财政管理需要。公共财政管理客观上需要政府综合财务报告连续地反映公共资金的来龙去脉、预算收支的前因后果以及前后会计期间财务状况的变动情况，以真实反映政府公共部门的成本费用情况，全方位、多层次披露政府公共部门的动态财务活动信息。政府综合财务报告通过及时、完整、真实地对公众报告其财政活动情况，使公众了解政府运作的效率和效果，帮助报告使用者客观评估公共部门的受托责任和公共服务能力；通过明确界定各级以及各届政府的

资源和义务，真实反映政府的执政过程和运行结果，并有助于合理解决政府责任的代际公平问题，有助于优化公共部门长期视野下的绩效管理。

建立政府综合财务报告制度，是政府进行有效资产管理的基础。政府管理的数额庞大的资产通常处于不断增长的过程，与此同时，政府资产在管理和使用上却往往存在不同程度的缺陷，包括固定资产价值管理与实物管理严重脱节，资产后续保障机制缺失；滞留账外的资产缺乏监管，造成国有资产流失；资产的形成、退出机制不完善，资产使用效率不高；资产的核算体系不健全，信息反映不全面，固定资产账面价值与实际价值严重脱节等。政府综合财务报告制度将资产信息作为核心内容，通过全面反映政府拥有和控制的自然资源和经济资源，运用权责发生制会计基础对资产价值进行真实公允反映，对于提高政府资产管理水平，改善政府资产结构，合理配置财政资源，增进财政资金使用效率具有十分重要的作用。

建立政府综合财务报告制度，是政府进行科学债务管理的必要条件。负债是政府在正常运营过程中不可避免的财务现象，但负债水平及其结构是否合理会影响政府未来的财务状况和偿债能力，特别是由于存在长期储蓄率过高、融资渠道单一等问题，在发展转型期，我国地方政府性债务不断积聚，全面规范地方政府债务管理是当前一项重要任务。政府综合财务报告制度将政府负债信息作为核心内容，通过全面反映包括政府负有偿还责任的债务、政府负有担保责任的债务和政府可能承担一定救助责任的债务等在内的各类现时经济责任义务，有利于完整了解政府债务规模，评估债务风险，对于通过积极筹资运作调整债务种类和期限结构，增加现金流和偿债能力，控制债务总体风险具有重要的作用。同时，推行权责发生制的政府综合财务报告制度，建立健全考核问责机制，探索建立地方政府信用评级制度，有助于加快建立规范合理的地方政府债务管理及风险预警机制，让公众和投资者通过市场对政府进行评价和监督，强化政府的责任和约束力，推动政府转变理念、科学行政。□