

深化会计改革 推进国家治理体系和治理能力现代化

□王鹏

党的十八届三中全会提出了完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标。《决定》在推进国家治理体系和治理能力现代化、建设法治政府和服务型政府、加快事业单位分类改革和创新社会治理等诸多方面提出的新论断、新决策、新举措、新要求、新部署，既为深化会计改革指明了方向，也为深化会计改革提出了新的课题和新的要求。习近平总书记指出，“一分部署，九分落实”。笔者认为，当前和今后一个时期的会计改革工作要做到“四个落实”。

一、落实推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，大力推进政府会计改革

《决定》从推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标这一大局出发，在经济和生态文明建设两个重要领域创新地提出了要编制好三张“资产负债表”：一是在深化财税体制改革方面，提出要“建立跨年度预算平衡机制，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”。二是在加快转变政府职能方面，提出要“加快建立国家统一的经济核算制度，编制全国和地方资产负债表”。三是在加快生态文明制度建设方面，提出要“探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计”。这三个方面的要求都涉及到资产负债表，资产负债表是会计上的一个基本概念，需要在会计制度层面上加以规范，其

中至关重要的，也是最核心的是政府会计。因此，《决定》中这些新举措、新要求为我国政府会计改革提出了现实要求和制度安排。大力推进我国政府会计改革，建立科学的政府会计标准和编制规范的政府综合财务报告，真实完整地反映政府的资产负债状况、运营业绩和现金流量情况，对于摸清政府家底、防范和化解财政风险、增强政府财政透明度、财政政策的前瞻性和财政可持续性，建设法治财政、民生财政、稳固财政、阳光财政、效率财政，处理好政府与市场的关系，提高政府公信力和执行力，推进国家治理体系和治理能力现代化具有不可替代的重要作用。但是，目前我国还不具有真正意义上的政府会计和《决定》所要求的这三张“资产负债表”。

根据《决定》的新要求，结合企业会计改革的经验和近年对政府会计改革的研究，笔者认为，我国政府会计改革可以考虑以下“12568”方案：

（一）实现好一个目标：建立权责发生制的政府综合财务报告。

（二）坚守住两条底线：一是科学性；二是可操作性。

（三）遵循好五大原则：一是顶层设计与摸着石头过河相结合；二是立足国情与借鉴国际相结合；三是立足当前与着眼长远相结合；四是整体推进与重点突破相结合；五是分步实施与分级实施相结合。

（四）解决好六大问题：一是我国政府会计信息的使用者和政府会计的主体问题；二是我国政府会计的性质问题；三是我国政府会计改革路径问题；四是我国政府会计改革与国外有益经验的关系

问题；五是我国政府会计标准体系构成问题；六是
我国政府会计实施步骤与方式问题。

（五）处理好八大关系：核心是处理好财政预算管理与政府受托责任的关系；前提是处理好财务管理与会计核算的关系；关键是处理好政府会计改革的管理体制与工作机制的关系；难点是处理好中央事权与地方事权的关系；标志是处理好预算会计与财务会计的关系；成果是处理好建立政府会计标准体系与建立权责发生制的政府综合财务报告制度的关系；目标是处理好试编权责发生制的政府综合财务报告与编制并公开经法定审计的权责发生制的政府综合财务报告的关系；路径是处理好从上到上与从下往上的关系。

二、落实建设法治政府和服务型政府的要求，大力推进行政事业单位内部控制建设

《决定》明确指出，“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”，“增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”，“完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制”，“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明”。《决定》所提出这些新要求、新论断，都深刻表明了建设法治政府和服务型政府、强化权力运行制约和监督体系的极端重要性和紧迫性。

有效的政府治理、建设法治政府和服务型政府与构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系三者之间具有内在的必然联系，是一脉相承的。行政事业单位作为公共部门领域的主体，代表党和政府履行社会管理和公共服务职能，在推动经济社会发展过程中起着至关重要的作用。行政事业单位能否有效履行职能，关键在于是否具备较高的内部管理水平。“打铁还需自身硬”。运用内部控制来推进行政事业单位从科学发展的角度自觉提高内部管理水平，从经济活动风险管控的角度落实廉政风险防控的要求，能够在实现有效的政府治理，建设法治政府和服务型政府，构建决策科学、

执行坚决、监督有力的权力运行体系的过程中发挥重要作用。

财政部于2012年制定印发了《行政事业单位内部控制规范（试行）》，自2014年1月1日起在各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、各民主党派机关、人民团体和事业单位等九大领域施行。单位内控规范通过把握内部环境与具体活动的关系，实现了单位层面和业务层面“两个并重”控制；通过把握各类经济活动的内在特点和相互联系，实现了业务流程和部门岗位“两个维度”管控。加强行政事业单位内部控制建设，构建起权责明确、运行有效、执行有力、管理科学的内部控制体系，既有利于加强行政事业单位内部管理，制约和监督权力运行，提高公共服务的效率和效果，又利于保护公共资金、国有资产和公共资源的安全，保护党政干部。

2014年是单位内控规范的实施之年，我们要认真落实部领导“重点抓好内控规范的执行”的指示，加强对各部门、各地区、各单位执行单位内控规范的指导和督促，及时应对和解决执行中出现的新情况、新问题。一是研究制定行政事业单位内部控制自我评价指标体系；二是总结出版单位内部控制实施案例；三是总结提炼推广单位内控规范实施经验；四是加强单位内控规范的宣传力度，组织开展单位内控规范全国知识大赛。通过这些努力，使单位内控规范的各项要求真正落到实处，切实推进行政事业单位内部控制建设，推进行政事业单位有效防范和管控经济活动风险，全面提升单位的内部管理水平，并通过制衡机制“严格规范权力行使”，“把权力关进制度的笼子里”，科学有效预防腐败。

三、落实加快事业单位分类改革的要求，大力推进事业单位会计准则制度实施

事业单位是我国经济社会发展中公益服务的主要提供者。加快事业单位分类改革是转变政府职能的内在要求。《决定》强调，要“加快事业单位分类改革，加大政府购买公共服务力度，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别”，“建立事业单位法人治理结构，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织”。这就要求加快事业单位分类改革，遵循“分类指导、分业推进、分级组织、分

步实施”的方针，科学划分事业单位类别，逐步建立起功能明确、治理完善、运行高效、监督有力的管理体制和运行机制；积极探索政事分开、管办分离的有效实现形式；探索建立多种形式的法人治理结构，健全事业单位内部决策、执行和监督机制；形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。通过改革，更加明确事业单位的功能定位，强化公益属性，促使事业单位在完善公共服务方面发挥更大作用，更好地实现政府的公共服务目标。

会计制度对于推进事业单位分类改革具有基础性意义。财政部为适应事业单位分类改革、公共财政预算管理改革、事业改革发展的要求，将2012年和2013年分别确定为“事业单位会计准则制度改革年”和“行业事业单位会计制度改革年”。我们经过了大量的调查研究、模拟测试和专题研讨。财政部在这两年相继修订发布了《事业单位会计准则》、《事业单位会计制度》、《高等学校会计制度》、《中小学校会计制度》和《科学事业单位会计制度》，制定发布了《彩票机构会计制度》。事业单位会计准则制度改革顺应了中央分类推进事业单位改革的要求，满足了公共财政预算管理改革的需要，为公共资金管理套上了“紧箍咒”，对于规范事业单位会计行为，保证会计信息质量，提高公共资金透明度，促进各项事业健康发展将发挥重要的作用。同时，也为政府会计改革积累了经验，奠定了基础。2014年是《高等学校会计制度》、《中小学校会计制度》、《科学事业单位会计制度》和《彩票机构会计制度》等四项会计制度的实施之年。我们要按照李克强总理2014年2月11日在国务院第二次廉政工作会议上提出的“严格会计制度，为公共资金装上‘安全锁’、‘防盗门’”的要求，抓好这四项会计制度的执行。一是广泛深入开展各项会计制度的宣传和培训工作；二是认真做好各项会计制度新旧衔接的指导、督促工作；三是积极与相关司局配合，加大监督检查力度，使制度刚性运行，确保会计制度严格执行。

四、落实创新社会治理的要求，大力推进非营利组织会计标准建设

社会治理是全社会的共同行为，社会组织是社会治理的重要主体和依托。《决定》明确指出，“激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系，

加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动。”这些部署安排，要求改革社会组织管理制度，鼓励和支持社会力量参加社会治理、公共服务，对于激发社会活力，巩固党的执政基础具有重要作用。

推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用，是创新社会治理体制、提高社会治理水平的新要求。党委政府在社会治理中起着领导、主导作用，社会组织是社会治理的重要主体和依托，社会组织作用发挥好了，就能有效地提高社会治理水平。激发社会组织活力，充分体现了党领导下的多方参与、共同治理理念和主张。

会计制度对于规范非营利组织的活动具有重要作用。财政部于2004年8月制定发布了《民间非营利组织会计制度》，自2005年1月1日起在基金会、社会团体、民办非企业单位等民间非营利组织范围内施行。该制度的出台标志着我国非营利组织会计标准体系建设迈出了重要的一步，填补了我国会计标准的一项空白。《民间非营利组织会计制度》的发布实施有力地规范了民间非营利组织的会计行为，提高了民间非营利组织的会计信息质量和透明度，从而提升了民间非营利组织在社会各界的公信度，促进了民间非营利组织健康、规范发展，维护了资源委托人的利益和关切，对防止受托人舞弊发挥了重要作用。

下一步，应当根据《决定》的要求，正确处理政府和市场关系、政府和社会关系，进一步研究《民间非营利组织会计制度》的适用性，努力构建既符合非营利组织发展的需要，又与事业单位会计准则制度体系实现合理分工、相得益彰的会计标准新格局。☐

（作者单位：财政部会计司）

责任编辑 雷艳