

政府会计改革的困境与对策： 基于事业单位的视角

刘俊贵 林常青 ■

摘要：本文在分析事业单位推进政府会计改革遇到的问题与挑战的基础上提出如下对策：提高对政府会计改革重要性、必要性和紧迫性的认识，层层传导，达成共识；加强培训和指导，提高财务人员的综合素质和业务水平；顶层设计、集体攻关，为事业单位推进政府会计改革提供更好的、通用性更强的信息化平台。

关键词：政府会计；事业单位会计；深化改革；政策建议

随着我国政府会计体系构建进程的不断加快，很多事业单位的财务人员由政府会计改革却不甚了了，甚至认为那是政府部门（即行政单位）的事情，与事业单位无关。这种“不可思议”的现状触发了作者的思考：究竟应如何理解或者看待当前大力推进的政府会计改革，事业单位推进政府会计改革会遇到怎样的困难，需要采取什么样的措施来引导，从而最终形成改革的合力，确保改革的最终完成。

一、事业单位推进政府会计改革遇到的问题与挑战

（一）观念的挑战

1. 财务人员还没有做好思想准备。事业单位一线财务人员已经习惯了过去那种依据现金或者银行支付为判断标准记录事业单位支出的行为。无论是基建

项目还是设备购置等资本性支出基本上都是一次性进行费用化处理，尽管通过双分录的“补丁”形式计入资产，但是不计提折旧、不纳入成本，即使部分行业如科学事业单位固定资产计提折旧了，也只是冲减资产原值，并没有纳入成本。换句话说，长期以来事业单位拨款靠财政、支出列费用、年终看结余的观念如果不从根本上改变，面对政府会计改革就会感觉无从下手。而在当前的事业单位实际工作中，无论是财务负责人还是财务骨干人员对于政府会计改革的不可逆性和紧迫性都还没有清醒地认识，基本停留在疲于应对当前的日常工作和各种检查方面。

2. 单位领导认识不足。因为国家何时正式启动政府会计改革尚无明确的时间表，主管部门也还没有来得及对单位领导进行系统培训，从而导致政府会计改革在事业单位领导中概念尚未形成，而事业单位财务人员对政府会计改革也没有形成正确的认识，很少向领导汇报。政府会计改革表面上看是记账方式的变革，是业务问题，而本质上则是财政投入理念的变化，是国家治理能力与治理体系的根本性变革。改革的推行不能仅仅依靠财务人员，更要依靠单位领导尤其是一把手的高度重视与支持，站在讲政治、全面从严治党和提升单位治理能力与治理水平的高度来看待和推动，为改革创造宽松的氛围、组织人事经费保

障和追踪指导。但从目前来看，事业单位领导对政府会计改革重要性的认识还不足。

（二）人员队伍素质的困境

1. 财务机构尚不健全。受制于单位规模和内设机构等限制，不少事业单位没有独立的财务机构，财务往往作为办公室工作的一个组成部分，大多只配备一名会计和一名出纳。由于没有专门的财务机构和充足的人员，事业单位财务工作大多还停留在最基础的会计核算阶段，主要精力用于应付日常工作方面。

2. 财务人员编制不足，整体素质有待进一步提升。受制于现行事业单位的编制管理，事业单位财务人员基本都存在缺编现象。而且由于过去长期以来只是采用简单收付实现制的会计核算，人员队伍结构普遍较为老化、知识结构相对单一、学习能力不强。这些特点决定了现行财务人员的整体素质与政府会计改革要求还存在较大差距。

（三）财务信息化基础较为薄弱

1. 未广泛建立财务管理服务平台。无论是移动互联网时代的要求，还是加强行政事业单位内部控制的规定，都对财务信息化提出了更高要求。然而受制于管理基础、人员与经费投入等限制，目前事业单位财务信息化仍处在较低水平，还有不少单位仅仅是“脱离”了纸质账簿、实现会计电算化而已。集预算、决算、辅助决策与分析、国有资产管理、职

工薪酬管理等于一体的信息化财务管理服务平台只在少数事业单位初步建立。

2. 熟悉掌握财务信息化的人才较为缺乏。事业单位财务人员每日基本都埋头于日常账务处理中, 再加上专业基础知识较为薄弱、日常又缺乏后续培训, 普遍对财务信息化感到陌生。而政府会计改革的核心是“两套体系, 即两个会计基础、两套账务处理规则、两套报表”, 必须依赖财务管理服务平台才能较好完成, 这对事业单位财务人员来说是较大的挑战。

二、推进政府会计改革的建议

(一) 切实提高对政府会计改革的认识, 层层传导, 达成共识

1. 从全面深化改革、提升国家治理体系与治理能力的高度看待政府会计改革。改变当前就会计论政府会计改革的现状, 深刻认识从收付实现制到权责发生制为基础的政府会计改革不仅关系着政府成本核算这一基础性工作, 更关系着中央与地方财权与事权的合理规划、财税体制改革的大局及国家的长治久安。

2. 从讲政治的高度来做好政府会计改革的相关工作。当前我国正处在全面深化改革的攻坚阶段, 党中央、国务院不断推进主体责任, 各单位领导班子尤其是党政一把手任务重、压力大、工作多。只有认清政府会计改革的重要性, 从讲政治的高度来推进改革的落实, 政府会计改革才能引起事业单位领导班子尤其是党政主要领导的重视, 进而为政府会计改革提供必要的条件保障和宏观环境。

3. 层层明确责任、传导压力、协调推进。政府会计改革不仅仅是记账方式的转变, 更是国家治理思路的根本性变化, 改革不能是各单位财务部门的“独角戏”, 而应该是党政班子尤其是主要领导亲自带领下的“大合唱”。事业单位领

导班子、职能部门、财务部门各自要明确责任, 层层传导、责任到岗、落实到人。同时, 主管部门要加强监督与指导, 切实将改革细化实化。

(二) 加强培训和指导, 切实提高财务人员的综合素质和业务水平

1. 加强培训。政府会计改革毕竟是一项根本性的变革, 与当前事业单位财务工作的理论基础、方法习惯等截然不同, 我们必须正视这一转变, 加强培训, 让财务人员理解这种转变的理论基础、具体方法、关键环节、关注重点等, 切实从思想和能力上适应变革。

2. 以点带面。充分利用好会计学会直属单位分会等专业团体、会计领军人才培养项目等平台, 让他们率先学习, 助其所在单位率先改革, 并在实践基础上组织培训、指导帮助兄弟单位, 从而营造比学赶帮、互帮互助的氛围。

3. 重点突破。在深入学习政府会计改革有关理论和文件精神的基础上, 与主管部门、基层单位针对重点、难点问题积极开展研讨、集体攻关, 并通过培训、交流等多种形式将解决的思路、措施付诸实施, 保证政府会计改革的落地生根。

(三) 顶层设计、集体攻关, 为事业单位推进政府会计改革提供更好的、通用性更强的信息化平台

1. 加强顶层设计。政府会计改革是国家治理的一项深刻变革, 必须加强顶层设计, 尤其是要充分利用信息化平台优势, 组织、协同财务软件供应商按照政府会计改革的要求完成财务软件基础平台的设计开发, 并将以“双分录、双报表”为主要内容的“双体系”设计到财务管理服务平台当中, 避免财务人员的重复劳动。

2. 注重迭代更新。作为一项根本性的变革, 政府会计改革初期必然会问题迭出, 这种时候一方面需要我们坚定信心、坚持改革, 另一方面必须以问题为

导向, 建立快速反应机制, 组建快速反应队伍, 及时解决发现的问题, 确保改革的顺利推进。

3. 提升指导与服务。主管部门要充分理解基层一线部门和人员面对改革的畏难情绪, 不仅仅是提要求、强监督, 还要切实强化指导、优化服务, 合力推进政府会计改革的落地实施。

(本文系教育部经费监管事务中心2016年课题建设项目“政府会计准则和政府部门财务报告”的部分研究成果)

(作者单位: 中国教育科学研究院财务处 教育部考试中心财务处)

责任编辑 刘黎静

主要参考文献

[1] 余蔚平. 适应新常态 迎接新挑战 完成新使命 [J]. 财务与会计, 2015, (14): 6-9.

[2] 戴柏华. 认真学习贯彻《政府会计准则——基本准则》 加快推进政府会计改革 [J]. 财务与会计, 2016, (2): 9-11.

[3] 刘昆. 充分发挥政府会计准则委员会作用 合力推进政府会计改革 [J]. 预算管理与会计, 2016, (2): 5-7.

[4] 本刊编辑部. 深化政府会计改革 推进国家治理现代化——访中南财经政法大学政府会计研究所副所长王芳教授 [J]. 财政监督, 2015, (12): 3-4.

[5] 刘克文. 政府会计改革方案疑问、缺陷与补救 [J]. 财政监督, 2015, (12): 5-9.

[6] 路军伟. 政府会计改革的五突破 [J]. 财务与会计, 2015, (5): 61.

[7] 林钢, 武雷. 政府会计改革问题探讨——关于会计主体界定与政府资产界定问题 [J]. 财务与会计, 2015, (9): 10-14.