

修订《事业单位财务规则》 应考虑的几个问题

杨国瑞

摘要：《事业单位财务规则》实行以来，对确保和推进事业单位加强财务管理方面发挥了重要作用，但在协同与会计准则制度关系、完善经济核算体系、优化财务管理机制等方面，还有待进一步改进。本文基于《事业单位财务规则》在实践操作中遇到的有关问题，从如何注重协同性、联动性、实践性、一体性、同步性和引领性等几个方面对修订工作提出建议，推进《事业单位财务规则》更好地发挥指导事业单位财务管理的重要作用。

关键词：事业单位；财务规则；修订

中图分类号：F810.6 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2019)24-0013-02

一、注重协同性，处理好《事业单位财务规则》与《政府会计准则》《政府会计制度》的关系，构建上下贯穿的事业单位财务管理制度体系

2015年10月23日，中华人民共和国财政部令第78号公布《政府会计准则——基本准则》，此后，又陆续发布了存货、投资、固定资产、无形资产等多个准则。2017年10月24日，财政部印发《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》，该项制度已在2019年1月1日正式实施，政府会计核算模式有了全新的构建方式。其中所构建出的以“财务会计和预算会计适度分离并相互衔接”模式更加适应我国当前的发展国情，并实现了根据各类行业特点和共性整合现行各项单位会计制度内容，强化财务会计功能，扩大政府资产负债核算范围，进一步完善了各类会计报表的填报体系，优化会计报表结构，标志着更

加适合国情的政府会计标准体系得到了完善（刘芳，2019）。但笔者在与多位财务管理人员交流时发现，无论是在开展《事业单位财务规则》培训，还是在日常财务管理活动中，对于《事业单位财务规则》和《政府会计制度》之间的关系，很多人不甚了了。财务规则与会计制度在财务管理制度体系中的层级不同，财务规则是财务制度中顶层的制度设计，是财务管理方面的政策性设定；而会计准则则是中层的制度设计，是会计方面的方法性的设定（李建伟，2013），两者都是事业单位财务管理制度体系的重要组成部分，《事业单位财务规则》修订在前，而《政府会计准则》和《政府会计制度》制定于后，形成了两者之间在政策口径等方面的差异。虽然两者规范的主要内容各不相同，但在事业单位财务管理的基本原则和运行机制等方面要体现关联性和一致性，这也是本次《事业单位财务规则》修订需要解决的一个重大问题。

二、注重联动性，纳入财政改革相关成果，实现国家财政制度与事业单位财务制度在顶层设计上的同步

《事业单位财务规则》作为财政管理制度的重要组成部分，必须体现财政改革的相关成果。《事业单位财务规则》实施以来，我国在财政管理等方面先后推出了一系列改革措施，比如，2018年7月6日，《关于全面实施预算绩效管理的意见》由中央全面深化改革委员会第三次会议审议通过，自2018年9月1日起实行。《意见》明确规定，将各级政府收支预算全面纳入绩效管理。为深入贯彻落实中央有关要求，切实推动预算绩效管理，提高《事业单位财务规则》的时效性，建议将建立绩效评估机制、强化绩效目标管理、做好绩效运行监控、开展绩效评价和结果应用等内容和要求纳入新修订的《事业单位财务规则》中。

作者简介：杨国瑞，国家广播电视总局机关服务局党委书记。

三、注重实践性，丰富经济核算有关内容，切实提高事业单位财、用财、管财能力

《事业单位财务规则》指出，事业单位财务管理的主要任务之一就是加强经济核算。但纵观《事业单位财务规则》，更多地是从财政管理的视角来规范事业单位的“经济核算”，对事业单位财务管理中所应实施的具体财务管理工具和手段则少之又少。随着事业单位经济活动的不断丰富，加上《政府会计准则》《政府会计制度》带来会计处理的不断精细，非常有必要进一步细化财务管理相关政策和工具。因此，建议在修订《事业单位财务规则》时，结合事业单位管理特点，重点从全面预算管理、成本管理、内部控制管理、投融资管理、项目管理等方面逐步建立经济核算体系。本着积极稳妥的原则，可以考虑以全面预算管理为抓手，进一步服务财务战略方向，优化事业单位资源配置；以成本管理为抓手，进一步推动内部精细化管理，打造事业单位成本优势；以内部控制管理为抓手，进一步建立风险防范机制，提高事业单位安全发展能力；以投融资管理为抓手，进一步撬动符合条件的事业单位产业体系升级和产业结构优化重组；以项目管理为抓手，进一步提高内部管理效率等。

四、注重一体性，全面引入权责发生制，不断优化事业单位核算机制

权责发生制和收付实现制是会计核算的机制，是重要的财务管理内容。《事业单位财务规则》规定，部分行业根据成本核算和绩效管理的需要，可以在行业事业单位财务管理制度中引入权责发生制。《医院财务制度》等行业财务制度已全部或者部分引入权责发生制。党的十八大以来，全

面从严治党的要求越来越严、越来越细，依法办事、依规支出必然要求提高政府支出的财务信息质量，这也凝聚了党内推动政府会计改革的共识。《政府会计准则》和《政府会计制度》统一了现行各项单位会计制度，引入权责发生制核算原则，提高会计信息可比性，在不到一年的实际执行中，整体平稳，初步起到了加强财务管理的预期。但由于预算会计实行收付实现制、财务会计实行权责发生制，给基层事业单位带来了大量繁重的会计处理，也不利于财务管理的统一性和趋同性。因此，建议在修订《事业单位财务规则》时，充分体现对会计核算机制的指引，不断加强《事业单位财务规则》和《政府会计准则》的关联性，全面引入权责发生制，不再实施收付实现制，同时，为体现预算资金的收入、支出和结余结存等情况，可以通过增加相关财务报表和会计报表的方式来具体展现。

五、注重同步性，取消专用基金，进一步深化财务精准管理

在事业单位设立专用基金，用以核算一些特殊用途的专项资金，一直以来是事业单位财务管理的一个特点。随着事业单位资金来源渠道的日益多元化和部门预算改革的深入，专用基金与日常支出预算“两张皮”的问题越来越突出，特别是随着一些专用基金使用内容的不断调整和《政府会计制度》的实施，取消事业单位专用基金的呼声越来越高。比如：修购基金是事业单位在收付实现制核算基础上，对事业收入和经营收入提取一定比例得到的基金，用以维修和购置固定资产，但事业单位对固定资产实施计提折旧的会计处理办法后，修购基金已完成其历史使命；再有就是职工福利基金，专用于职工集体福利待遇和集体福利设施的支出，但随着事业单位一

些集体福利设施的不断社会化等原因，其相关支出规模不断压缩，完全可以通过将相关支出纳入部门预算的形式予以解决，等等。

六、注重引领性，全面实施总会计师制度，完善事业单位内部治理体系

事业单位总会计师制度是我国总会计师制度不可或缺的组成部分。《总会计师条例》规定，事业单位和业务主管部门根据需要，经批准可以设置总会计师。此前，《广播电视事业单位财务制度》《高等学校财务制度》《医院财务制度》等行业财务制度都对设置总会计师作了具体规定。当前，随着我国经济的高质量发展，事业单位的资金规模和资金渠道不断增加，财务管理的任务和责任也越来越大，特别是《政府会计准则》《政府会计制度》出台后，事业单位财务管理的专业性更强、要求更高、任务更重。总会计师是一个单位主管经营管理和财务会计工作的行政领导成员，在资金、资产和运营管理等方面起着非常重要的作用。为适应各项事业高质量发展的需要，推进事业单位的民主决策和科学决策，加强财务管理和监督，本次修订应当进一步明确：规模较大的事业单位，根据管理的需要，可以设置总会计师。

责任编辑 曹媛媛

主要参考文献

[1] 刘芳. 关于事业单位执行政府会计制度的思考[J]. 纳税, 2019, (25): 101+103.

[2] 李建伟. 论事业单位财务规则与事业单位会计准则的关系[J]. 现代经济信息, 2013, (2): 138.