修订《事业单位财务规则》的 几点建议

毕春梅 王争 ■

摘要：本文以适应新时代事业单位财务管理需求为目的，提出修订《事业单位财务规则》的七点建议：明确事业单位财务管理的公益性原则、明确《事业单位财务规则》的定位、建立符合管理规律的领导机制、根据相关法律法规对《事业单位财务规则》内容重新分类和补充、适量增加绩效管理和成本管理的内容篇幅、“财务报告”章节与“双报告”体系相统一、将《事业单位财务规则》的规范前提条件调整为单位持续经营及单位清算两种状态，并针对具体章节明确做法。

关键词：事业单位财务规则；财务管理；政府会计制度；修订

中图分类号：F812.4 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2019)24-0018-02

一、修订《事业单位财务规则》的建议

(一) 明确事业单位财务管理的公益性原则

《事业单位财务规则》(以下简称《规则》)是事业单位财务管理的基本原则，是事业单位财务工作应遵循的规则，在事业单位财务管理的基本原则规定中，除了强调执行国家法律、法规和财务规章制度，建立依法办事的意识，还应明确事业单位的活动应有利于社会、有利于群众，当公益性和经济性发生矛盾时，经济性必须服从于公益性。

(二) 明确《规则》的定位

要明确《规则》与会计准则、内部控制规范、预算管理制度、成本管理制度等相关制度之间的关系。笔者认为，《规则》应定位于规范事业单位财务行为的基本原则，着力于建立财务管理运行机制，侧重于对单位整体的管理。而

会计准则等其他财务管理制度是事业单位开展财务管理工作的行动指南和制度规范，主要侧重于保障经济活动秩序和经济信息质量等。在开展财务管理活动时，事业单位还会结合自身的实际情况对内部财务制度进行细化。所以，笔者建议，作为事业单位财务制度体系中的基本制度、制定行业财务制度及事业单位内部财务管理办法的依据，《规则》的规范内容应涵盖事业单位所有财务活动。

(三) 建立符合管理规律的领导机制
笔者认为，经济业务复杂的事业单位应建立总会计师制度，由总会计师协助单位负责人进行经济活动管理，通过与其他部门相互协调、相互制衡，促进单位的财务事业发展。同时，总会计师需要参与重大经济、财务事项的决策。这样，有利于加强财务监督的力度，使管理更为有序，增强财务工作协同性，使财务管理更加规范化、制度化。

(四) 根据相关法律法规对《规则》内容重新分类和补充

新《预算法》中的全口径预算、拓展预算审核重点、完善地方债管理、强化预算公开、规范转移支付、明确违规责任等相关改革措施已经逐步融入近年来的事业单位预算管理中，预算管理的实际情况远比现行《规则》涉及的内容更全面、更丰富。因此，建议将新《预算法》修订的相关内容补充完善进《规则》中。此外，《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》(以下简称《政府会计制度》)对收入、支出等会计要素的分类有较大变化，建议将相关规定补充进《规则》中，使内容更完整准确。

(五) 适量增加绩效管理和成本管理的内容篇幅

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》指出，全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税

作者简介：毕春梅，中日友好医院财务处副处长，高级会计师，全国高端会计人才培养工程行政事业类第五期学员；
王争，中日友好医院财务处，经济师，卫生健康行业经济管理领军人才。

体制改革、建立现代财政制度的重要内容,是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。成本管理是绩效管理的重要依据之一,所以笔者建议,应适量增加绩效管理和成本管理的内容篇幅,但由于其在实际应用时没有统一的标准,必须依据单位实际情况而行,建议内容不宜过细,给各单位实际应用留出空间。

(六) 建议“财务报告”章节与“双报告”体系相统一

《政府会计制度》中引入了“双基础”和“双报告”,为进一步理顺关系,建议《规则》中涉及财务报告的内容,与《政府会计制度》中的双报告体系相统一。

(七) 将《规则》的规范前提条件调整为单位持续经营及单位清算两种状态

现行《规则》中预算管理、收入管理、支出管理、结余管理、基金管理、资产管理、负债管理、财务报告、财务监督等章节内容是基于单位持续经营状态,建议将这些章节归入单位持续经营状态。单位清算状态是和持续经营状态完全不同的情况,管理侧重点有所不同,对于相关的管理要求应予以区分。

二、建议框架

(一) 总则

总则部分需包含制定财务规则的目的、适用的单位范围、财务管理的基本原则、财务管理的主要任务、财务管理的领导机制。其中,在财务管理的基本原则部分应增加“坚持公益性”这一原则;在财务管理的主要任务部分增加“加强成本核算和成本管控”“加强财务信息化建设”等内容;在财务管理的领导机制部分,应增加“对于经济业务复杂的单位,可增设总会计师岗位,协助单位负责人做好经济运营工作,参与‘三重一大’的决策事项等。”

(二) 预算管理

建议预算管理部分的框架结构按照

预算管理原则、预算组织形式、预算编制、预算审批、预算执行、预算调整、决算和分析考核来规范,且与新《预算法》相关内容保持一致。因预算管理与资产配置、政府采购等内容也是相关的,建议清楚阐述相关环节之间的联系。

预算管理涉及单位内部众多部门,且在各单位开展预算管理过程中,要经过集体决策。现行《规则》没有提到预算组织形式,建议在预算管理部分进一步明确单位各相关部门的参与和保障,明确预算管理的组织形式。在预算编制部分,建议补充资产管理相关原则,比如按照资产存量和共享等,使预算编制更为科学。另外,应要求各单位将预算分解到各具体部门,使预算执行主体更加明确,为后续考核奠定基础。预算分析和考核在现行《规则》里涉及较少,但在实际管理中非常重要,建议适当增加相关内容,使预算管理闭环更为完整。

(三) 收入管理

建议收入管理部分与《政府会计制度》相一致,收入的分类按照《政府会计制度》规定重新分类。并补充票据管理、价格管理、日清月结等相关内控规定,使收入管理内容更加充实完整。

(四) 支出管理

建议支出管理部分与《政府会计制度》相一致,支出的分类按照《政府会计制度》规定重新分类。同时建议将预算控制的要求写入支出管理部分,使各项支出围绕单位事业发展计划,继续明确支出控制等内控内容。经营支出部分建议保留。

(五) 基金管理和结余管理

建议此部分内容与《政府会计制度》相一致,基金、结余的分类按照《政府会计制度》规定重新分类。

(六) 成本管理

建议此部分包含成本管理目标、成本核算单元设置原则、成本归集、成本分摊、成本分析、成本结果应用等规范

内容。

(七) 绩效管理

绩效管理是以目标为导向、以业绩评估为核心的管理机制。主要根据资源的分配情况、资源的使用情况及产生的效益等,衡量资源分配是否能够满足事业发展目标,以及为下一阶段资源分配提供参考依据等。建议此部分包含绩效管理目标、绩效管理方法、绩效结果分析及应用等。

(八) 资产管理和负债管理

建议这两部分内容与《政府会计制度》相一致,资产、负债的分类按照《政府会计制度》规定重新分类。建议资产管理与预算管理、政府采购等相关联,覆盖从购入、使用、日常管理到处置的全生命周期管理。

(九) 财务信息化

建议《规则》中增加这一章节。内容应包含财务信息化的目的、原则、与内部业务系统的衔接、信息系统控制、授权管理、信息系统安全等。

(十) 财务报告

建议《规则》中涉及财务报告的内容,与《政府会计制度》中的“双报告”体系相统一。

(十一) 财务监督

财务监督是对事业单位所有财务活动的监督,并且应是事前监督、事中监督和事后监督相结合,日常监督与专项监督相结合。建议仍保留相关规范内容。

(十二) 事业单位清算

基本可沿用现行《规则》中关于清算的规定,此部分内容需与内部控制要求相一致。因清算业务发生概率较低,且清算期间的业务和存续期间的业务差异性较大,事业单位财务管理人员此部分业务熟悉度不够,为提高工作效率,保障清算工作的顺利有序进行,建议此部分增加“必要时,可聘请第三方专业机构进行清算”。

责任编辑 李卓