

形成政府购买服务的良好机制。四要严明党纪政纪。严管即是厚爱，队伍建设要坚持“一岗双责”，加强党性教育、廉政教育，把纪律和规矩挺在前面，不触碰纪律的“红线”和“底

线”，这是对广大监督干部的最好保护。

（注：本文系刘伟2017年5月8日在全国会计金融监管培训班上讲话的主要部分）

## 认真学习贯彻政府会计准则制度 加快推进政府会计改革

财政部部长助理 赵鸣骥

近日，财政部印发了《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（以下简称《制度》），这是继《政府会计准则——基本准则》（以下简称《基本准则》），存货、投资、固定资产、无形资产、公共基础设施、政府储备物资等6项具体准则以及固定资产准则应用指南出台以来，政府会计改革工作取得的又一重要成果，标志着具有中国特色的政府会计标准体系初步建成。

### 一、充分认识制定发布《制度》的重要意义

党的十九大报告明确提出，要加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。这对政府会计改革工作提出了新的、更高的要求。政府会计改革是财政改革的重要内容之一，财政部高度重视，始终作为一件大事来抓。2015年以来，财政部按照《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》（以下简称《改革方案》）要求，积极推进政府会计标准体系建设工作。制定发布《制度》，是财政部全面贯彻落实党的十九大精神和《改革方案》的重要举措，是服务全面深化财税体制改革的重要基础，是建立统一、科学、规范的政府会计标准体系的重要内容，在我国政府会计发展进程中具有划时代的里程碑意义。

（一）制定发布《制度》，是规范政府单位会计核算，提高政府会计信息质量的迫切需要。长期以来，我国政府部门实行的是以收付实现制为核算基础的预算会计体系，主要反映部门预算执行情况，对准确反映预算收支情况、加强预算管理和监督发挥了重要作用。随着现代财政制度的逐步建立，仅仅实行预算会计，难以满足新形势下全面加强政府资产负债管理、防范财政风险、促进政府财务管理水平提高和财政经济可持续发展的需要。另一方面，现行预算会计体系基本形成于上世纪90年代末，内容相对滞后，在所反映的经济业务、确立的核算方法等方面不能完全适应当前改革的需要。此外，当前规范政府单位会计核算的制度达十几项之多，各项制度在会计科目、报表结构和政策标准等方面

存在一定差异，导致不同政府单位所提供的会计信息可比性不高。因此，迫切需要对现行预算会计制度进行改革。《制度》在完善传统预算会计功能基础上强化了政府财务会计功能，有机统一了现行政府单位各项会计制度，有利于系统、完整规范各部门、各单位的会计核算，提高政府会计信息的准确性、全面性、相关性、可比性和及时性，从而全面提升政府会计信息质量。

（二）制定发布《制度》，是推进政府会计改革，建立现代财政制度的内在要求。党的十八大以来，党中央、国务院对于建立现代财政制度做出了一系列重要部署和安排，对于完善政府预算体系、推进预算公开、加强预算执行，以及规范地方政府债务管理等提出了一系列要求。党的十九大报告从全局和战略高度，再次强调要加快建立现代财政制度。政府会计准则制度是财政管理的重要基础，是现代财政制度的重要组成内容。因此，建立现代财政制度，必须加快推进政府会计改革，构建统一、科学、规范的政府会计标准体系，适度分离政府财务会计与预算会计、政府财务报告与决算报告功能，全面、清晰反映政府财务信息和预算执行信息，为开展政府信用评级、加强资产负债管理、改进政府绩效监督考核、防范财政风险等提供支持，更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

（三）制定发布《制度》，是准确反映政府运行成本，全面实施绩效管理的重要基础。构建科学的政府绩效评价体系是加快转变政府职能，推进服务型政府建设的有效途径，也是我国推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。准确核算政府运行成本，是科学评价政府绩效和实施绩效管理的重要基础工作。中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》中明确提出，要“推进政府会计改革，进一步健全会计制度，准确核算机关运行经费，全面反映行政成本”。党的十九大报告更是明确提出要全面实施绩效管理。为此，需要在政府会计核算中引入成本、费用、绩效等理念和方法，合理归集、反映政府的运行费用和履职成本，以科学评价政府、部门和单位耗费公共资源的情况以及提供公共服务的行政效率。《制度》在财务会计核算中引入

权责发生制基础,全面反映政府资产负债、收入费用、运行成本、现金流量等信息,并通过建立预算执行与财务结果的对应关系,客观反映支出结果和政策目标的实现程度,为构建科学的政府绩效评价体系、全面实施绩效管理奠定了基础,有利于进一步规范政府行为、提高政府决策能力,促进国家治理体系和治理能力的现代化。

## 二、准确把握《制度》的重大创新与突破

在《制度》起草完善过程中,财政部扎实深入地开展了系列工作,充分调研论证、广泛征求意见、积极回应社会关切、力求体现各方共识。总体看来,本次出台的《制度》在继承多年来我国行政事业单位会计改革的有益经验基础上,吸收了当代政府会计理论研究的最新成果,反映了当前政府会计改革的发展方向,基本上满足了新形势下部门预决算管理和资产管理以及编制权责发生制政府综合财务报告的需要,相对于现行行政事业单位会计制度,具有以下重大创新与突破:

一是重构了政府会计核算模式。长期以来,我国行政事业单位会计核算主要突出预算会计功能,侧重于反映预算收支执行情况,资产负债和成本费用等信息未能得到全面反映。《制度》在总结分析传统预算会计体系的利弊基础上,突破现行单系统预算会计核算模式,创造性地构建了“财务会计和预算会计适度分离并相互衔接”的会计核算模式。新的核算模式要求在同一会计核算系统中实现财务会计和预算会计双重功能,通过财务会计核算形成财务报告,通过预算会计核算形成决算报告,预算会计要素和财务会计要素相互协调,决算报告和财务报告相互补充,共同反映政府会计主体的预算执行信息和财务信息。这种会计核算模式兼顾了现行部门决算报告制度的需要,又能满足部门编制权责发生制财务报告的要求,对于规范政府会计行为,夯实政府会计主体预算和财务管理基础,强化政府绩效管理具有深远的影响。

二是有机统一了政府单位会计制度。针对目前行政事业单位多项会计制度并存、会计政策不一致的现状,《制度》有机整合了现行《行政单位会计制度》《事业单位会计制度》和医院、基层医疗卫生机构、高等学校、中小学校、科学事业单位、彩票机构、地勘单位、测绘单位、国有林场(苗圃)等行业事业单位会计制度的内容。在会计科目和报表设计方面,一般情况下,不再区分行政和事业单位,也不再区分行业事业单位;在核算内容方面,基本保留了现行各项制度中的通用业务和事项,同时根据改革需要增加各级各类行政事业单位的共性业务和事项;在会计政策方面,对同类业务尽可能作出同样的处理规定。通过会计制度的统一,大大提高了政府各部门、各单位会计信息的可比性,为合并单位、部门财务报表和逐级汇总编制部门决算奠定了坚实的制度基础。

三是全面引入了权责发生制核算原则。党的十八届三中全会提出要“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”,为我国政府会计改革指明了方向。纵观世界各国政府会计改革的基本经验,无一不是在会计核算中逐步引入权责发

生制的核算原则。所谓权责发生制,是指以取得收取款项的权利、发生支付款项的义务为标志来确定本期收入、费用的会计核算基础。相对于收付实现制,权责发生制更能够体现经济业务或者事项的本质以及权责义务,更能够全面反映单位的运行效率和可持续发展能力,也更有助于增强财政财务信息的透明度。《制度》在政府财务会计核算中全面引入了权责发生制核算原则,着力强化财务会计功能,对于科学编制权责发生制政府财务报告、准确反映单位财务状况和运行成本等情况具有重要的意义。

四是充分体现了财政预算改革的新要求。政府会计是建立现代财政制度的重要基础,是财政预算改革的重要内容。《制度》全面贯彻落实《预算法》所要求的“政府所有收入和支出全部纳入预算”“各级预算的收入和支出实行收付实现制”等规定,充分满足政府收支分类科目改革和预决算公开的相关要求;增加了公共基础设施、政府储备物资、文物文化资产、保障性住房和受托代理资产的核算内容,以满足加强行政事业单位国有资产管理的需要;增加了预计负债等核算内容,以全面反映单位所承担的现时义务,并与政府债务管理等政策相互协调;改变了现行制度下要求对基建投资业务进行单独建账、定期并账的规定,要求按照新制度规定统一进行会计核算,以与基本建设财务规则和部门预算管理相关规定保持一致;积极贯彻落实“营改增”相关要求,细化增值税相关会计处理规定。《制度》充分体现了当前财政预算改革的要求,有利于进一步提升部门预算和决算的全面性、规范性和透明度,夯实政府资产负债管理的基础,提升财政资源的配置效率。

## 三、扎实做好《制度》的贯彻实施工作

综合考虑各方面因素,我们将《制度》的正式施行日期确定为2019年1月1日。尽管从时间上看还有一年多的时间,但这期间还有大量的准备工作要做。下一步,财政部将加快制定出台《制度》与现行各项行政事业单位会计制度的衔接规定,研究制定相关特殊行业执行《制度》的补充规定,确保《制度》在各类行政事业单位有效实施。各地区、各部门、各单位一定要未雨绸缪,抓紧行动,积极做好贯彻实施《制度》的相关准备工作。

一是要加强组织领导。加快推进政府会计改革,是贯彻落实党的十九大精神、建立现代财政制度的重要任务。各地区、各部门、各单位必须提高政治站位,进一步增强使命感、责任感,把《制度》的贯彻实施作为一件大事来抓,列入重要议事日程,精心组织、扎实准备、周密部署。各级财政部门要高度重视《制度》的贯彻实施工作,加强统筹规划、协调指导和督促检查。各部门、各单位要强化单位负责人的责任意识,制定详细的实施方案,明确目标,落实责任,确保工作到位。有关专家学者要充分发挥作用,在做好准则制度解读宣传工作的同时,积极关注《制度》的贯彻实施工作,及时提出建设性的意见和建议。

二是要加强学习宣传。加强宣传培训,是确保《制度》有效贯彻实施的重要工作。各级财政部门和有有关部门,要善于利用多种宣传手段,广泛开展新制度的宣传工作,使社会

各界高度重视、准确理解新制度，为新制度的贯彻实施营造良好的社会氛围。各部门、各单位要结合实际制定培训方案，切实加强对新制度的培训工作；要把新制度培训与会计人员继续教育结合起来，使广大财会人员丰富知识体系、提高职业判断能力。各级各类行政事业单位的会计人员要认真学习、准确理解《制度》制定背景、原则以及变化与创新，全面掌握《制度》各项规定；要通过《制度》的学习，尽快树立权责发生制理念，熟悉和掌握固定资产折旧、无形资产摊销、收入确认、费用归集和分摊等会计处理方法；还要不断提高对财务会计信息的分析利用水平，逐步实现从“核算型”会计到“参与管理型”会计的转变。

三是要加强会计信息化建设。《制度》所确定的新的核算模式离不开会计信息系统的支撑，这一点大家都有共识，在制度征求意见稿模拟测试阶段已经充分显现。各单位要尽早做好预案，客观分析和研判新制度实施可能对本单位带来的挑战，结合《制度》内容和本单位实际，及时调整和更新会计信息系统，探索利用现代信息技术手段开展会计核算。各级财政部门和相关单位要加强对单位开展会计信息化工作的指导，确保单位会计信息系统所生成的信息能够满足政府会计改革的需要。

四是要加强单位内部控制建设。加强单位内部控制建设是政府会计准则制度有效实施的重要保证。党的十八大以来，中央十分重视建立健全单位内部控制，将内控建设作为推进全面从严治党、规范权力运行的一项重要抓手。党的十九大

报告也再次强调“加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行”，并鲜明地提出“强化不敢腐的震慑，扎牢不能腐的笼子，增强不想腐的自觉”。因此，希望各部门、各单位要在现有工作基础上，进一步重视和加强单位内部控制建设，使之成为规范权力运行、管控系统性风险、保证会计信息质量、保全资金资产安全的“防火墙”，并促进政府会计准则制度及各项财税政策顺利实施。近几年，我们围绕单位内部控制建设制定了一系列的制度，包括《行政事业单位内部控制规范》《关于全面推进单位内部控制建设的指导意见》和《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》等，有关要求都是十分明确的，希望各部门、各单位一定要把这些制度执行好，真正使内控制度发挥应有的作用。

五是要加强政策协调。政府会计改革涉及面广、技术难度大、政策性强、敏感度高，各级财政部门一定要把思想和行动统一到党中央、国务院相关决策部署上，积极推动修订相关法律法规，加快修订完善相关财务制度，进一步完善决算报告制度，优化政府财政管理信息系统，认真做好各项政策统筹协调，努力通过贯彻实施《制度》的新成效推动财政改革各项工作。各部门、各单位要以贯彻实施《制度》为契机，加强会计核算与部门预决算管理、绩效管理、资产管理、政府财务报告编制等工作的协调，不断提升部门、单位的财务管理水平。

（注：本文系赵鸣骥2017年11月21日在政府会计准则制度暨行政事业单位内部控制培训班上讲话的主要部分）

## 落实全面从严治党要求 不断深化行业党的建设

财政部部长助理 赵鸣骥

### 一、行业党建工作取得很大成绩

过去的一年里，各级行业党委和事务所党组织全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，在各级财政部门党组的正确领导下，紧跟党中央全面从严治党的坚定步伐，扎实开展“两学一做”学习教育，积极开展“创新服务年”主题活动，认真做好“两个覆盖”专项工作，持续推进行业统战和团建工作，圆满完成了年度工作任务。其中，上海、安徽、湖北、陕西、北京、浙江、江西、山西、江苏、辽宁等地10家行业党委在省级行业党组织2016年度工作考核中位于全国前列。全国有3家省级行业党组织、近20家事务所党组织、3名党员和党务工作者受到省委或组织部门表彰，2家事务所团组织和6名青年受到团中央表彰。2月21

日，我和行业党委几位同志向中组部领导汇报了行业党委过去一年的工作，中组部领导给予高度评价。在上周召开的全国新的社会阶层人士统战工作会议上，注册会计师行业作为新的社会阶层人士四大群体的唯一一家代表作了大会经验交流。

2016年行业党建工作，总体来看，有以下几个特点：

第一，组织领导有力，部署落实迅速。各级财政部门高度重视注册会计师行业党建工作，对行业党建工作给予了及时有力的指导和支持。财政部党组年初专题听取全国行业党委的工作汇报，对全国行业党建工作提出明确要求，分别就深化行业党的建设、开展“两学一做”学习教育制发文件，作出部署。各省级财政部门党组把注册会计师行业党建工作列入议事日程，按照财政部党组的部署，结合本地区实际，第一时间制订实施方案，提出具体要求，并及时研究解