

对《行政单位财务规则》 修订的思考及建议

黄亮

摘要：本文基于行政单位财务管理现状，提出《行政单位财务规则》修订应遵循明确定位、融合完善和超前规划三个原则，以及梳理规则功能定位、衔接新《预算法》、突出成本绩效理念、夯实内部控制体系建设、充分考虑信息化发展前景等五个具体修订建议。

关键词：绩效；监督；财务规则

中图分类号：F812.2 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2020)15-0021-02

现行《行政单位财务规则》(以下简称《规则》)是2012年12月修订的。近年来,我国财政管理体系进行了一系列改革和调整,尤其在2014年和2018年,《预算法》进行了修订,《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》(国发[2014]63号)印发,明确“根据需要,进一步完善相关行政事业单位财务制度”,2012年版的《规则》已不适应国家财政体系改革发展的要求,需要进行相应调整。

一、修订原则

(一)明确定位

修订《规则》应当具备系统性思维,视其为国家治理体系和治理能力现代化建设的有机组成部分。特别是对于2014年和2018年《预算法》以及后续相关法律法规的细化,是行政单位规范经济活

动、规范财政管理的准绳,是行政单位从事经济活动的重要遵循。

(二)融合完善

《规则》修订需要充分认识现阶段我国全面深化改革的宏观背景。依据2014年和2018年修订的《预算法》的相关要求,全面系统地吸收融合现阶段行政单位相关会计核算、内部控制、管理会计、经费管理等一系列制度要求和精神,做出系统性的修订和调整。

(三)超前规划

层出不穷的新思维、新模式、新技术改变了行政单位的财务管理模式,新的模式和技术也会重构现有的管理模式,因此在修订《规则》时,需要充分考虑到未来发展趋势,在具体体系和制度设计方面要具备前瞻性和超前性,科学规划,精准布局,以适应未来发展。

二、具体建议

(一)梳理《规则》功能定位,完善行政单位财务管理制度体系建设

《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》对于完善中国特色社会主义制度建设提供了基本遵循。特别是在国家全面深化改革的要求下,进一步完善和健全政府财务管理体系建设、推动财务治理现代化水平发展意义更显重大。《规则》作为行政单位各类财务规范性文件的指引性规定,相关定位和作用需要认真谋划。2012年版《规则》在相关设计架构逻辑上主要以静态的科目为主线,对相应科目的概念和要求做出明确要求,与《企业财务通则》以动态的具体经济活动为主线进行明确要求存在不同。而从实施

效果看,行政单位财务规范的抓手应为具体经济活动的流程,应该是对动态行为的约束。只有通过规范流程,才能达到对财务管理行为的管控。

此外,目前行政单位财务管理制度规范文件的系统性还不够。近年来,行政单位财务管理规定变化较大,特别是在一些具体经费使用的标准、经济行为报批报备要求等方面做出了调整,但这些财务管理规定散见于管理部门的若干规范性文件里。《规则》应当明确其管理和功能定位,将行政单位财务管理规定进行有效整合,形成系统性的管理规范,完善行政单位财务管理制度体系建设。

(二) 完善预算管理机制,吸收融合新《预算法》修订精神

2014年,《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发[2014]45号)印发,明确深化预算管理制度改革的主要内容包括:推进预算公开,实施全面规范、公开透明的预算制度;改进预算管理和控制,建立跨年度预算平衡机制;一般公共预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展;完善一般性转移支付增长机制;加强财政收入管理,清理规范税收优惠政策;优化财政支出结构,加强结转结余资金管理,清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项;加强预算执行管理,提高财政支出绩效;规范地方政府债务管理,防范化解财政风险;规范理财行为,严肃财经纪律等。同年8月,经第十二届全国人民代表大会常务委员第十次会议审议对《预算法》进行修订,于2015年1月1日起施行;并于2018年第二次进行了修订。修订《规则》需要考虑到以上政策的变化,在相关条款中予以体现,做到和《预算法》以及相关实施条例的融合,形成系统的行政单位财务管理规范化制度体系。

(三) 突出成本绩效理念,建立行政

单位绩效评价体系

我国自2013年始陆续出台文件强调全面反映行政单位运行成本,突出绩效评价要求。其中,2013年《党政机关厉行节约反对浪费条例》要求“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”;2014年《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》(国发[2014]63号)提出“条件成熟时,推行政府成本会计,规定政府运行成本归集和分摊方法等,反映政府向社会提供公共服务支出和机关运行成本等财务信息”;2018年《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发[2018]34号)在总体要求中提出“更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束”。因此,在对《规则》进行修订时,建议增加成本核算和管理章节,明确行政单位开展成本核算的相关概念、原则、范围、方法、成本归集和分摊方法,以及行政单位运用标准成本法、作业成本法、完全成本法等工具方法进行成本管理的方式和路径,为行政单位开展成本核算和控制提供依据,并与《管理会计应用指引第804号——行政事业单位》做到彼此衔接。

行政单位实施全成本核算,可以为行政单位绩效评价奠定基础。《规则》修订时需考虑突出行政单位绩效评价的要求,不仅考虑预算执行情况,还要考虑财务状况绩效评价情况,建立涵盖预算执行和财务成本等方面的定量和事业发展定性指标相结合的绩效考核指标体系,科学评价行政单位运作情况。

(四) 强化财务监督要求,夯实行政单位内部控制体系建设

2012年《行政事业单位内部控制规范(试行)》发布,2014年10月党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对行政事业单位内部控制体系建设提出明

确要求,2015年发布《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(财会[2015]24号),进一步提出行政事业单位内部控制建设的要求。事实上,无论从相关审计、巡视整改要求对于单位的内生管理动力,还是相应主管部门对于所属单位的监管要求,不断建立健全单位内部控制体系是唯一选择。特别是根据政府会计改革方案,各级政府财政部门需要按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告,报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性,相关单位提供财务信息的真实性、可靠性、相关性相关信息质量愈发重要,对单位内部控制要求也越高。因此,对《规则》进行修订时,应当突出强调对行政单位内部控制的相关要求,强调行政单位应当建立健全内部控制体系,完善内部控制监督和评价体系等方面的要求。

(五) 考虑信息化发展前景,突出行政单位财务管理在新技术新业态下的改革方向

《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》明确要求:“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。推进数字政府建设,加强数据有序共享,依法保护个人信息”。在此条件下,我们需要科学、合理预测智能化、信息化发展的行政单位财务管理发展趋势。譬如应政府会计制度改革要求,并兼顾财务处理信息系统发展情况,可考虑成立财务共享中心,以有效解决行政单位财务职能建设中的重复投入和效率低下的弊端。考虑到近期出现的新事物,如政府和社会资本合作(PPP)等,特别是在PPP相关会计准则出台情况下,相关财务规则也应当做出相应约定要求。☐

责任编辑 姜雪