

我国政府财务报告制度改革进展及展望

财政部国库司

曹雷 摄 来源：视觉中国

建立权责发生制政府综合财务报告制度是党的十八届三中全会提出的一项重大改革任务，也是预算法的明文规定。2014年国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，明确了改革的总体目标、主要任务、具体内容及配套措施，确定了改革的时间表和路线图，标志着此项改革正式启动。财政部按照党中央、国务院决策部署，扎实推进相关工作，取得了阶段性进展。

政府财务报告制度改革取得积极进展

（一）制度建设不断完善

一是不断完善政府会计准则制度体系。目前财政部已制定发布《政府会计准则——基本准则》、10项政府会计具体准则、1项应用指南、1项《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》，以及多项新旧制度衔接、补充规定和相关解释文件，建立了“双基础、双报告”的政府会计核算模式，要求在行政事业单位会计核算中全面采用权责发生制，从制度层面解决了政府财务报告的核算基础问题。

二是初步建立起政府财务报告编制制度框架体系。具体包括1个办法和3个指南，即：《政府财务报告编制办法（试行）》《政府部门财务报告编制操作指南（试行）》《政府综合财务报告编制操作指南（试行）》《地方政府综合财务报告合并编制操作指南（试行）》。同步开发管理软件，从业务规范和系统支撑层面保障政府

财务报告编制试点工作有序开展。

三是初步理顺了政府财务报告与部门决算、行政事业性资产报告的关系。政府财务报告与部门决算报告，两者既有联系又有区别，联系在于对同一单位、同一时期经济业务活动进行反映，有些数据是交叉的；区别在于两者的侧重点、编制基础和编制主体范围存在不同。政府财务报告与行政事业性国有资产报告，两者同样既有联系又有区别，联系在于部分资产信息来源一致、数据相同，区别在于报告的作用、内容以及编制范围和编制方法存在差异。

（二）试点范围逐步扩大

按照《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》要求，2016年财政部确定原国土资源部、原国家林业局等2个中央部门和山西省、黑龙江省、上海市、浙江省、广东省、海南省、重庆市等7个地方作为首批试点单位，于2017年着手编制上一年度政府财务报告。2018年，试点范围扩大到20个中央部门和20个地方，并选择4个地方试点编制上下级合并的行政区政府综合财务报告。2019年，试点范围进一步扩大到40个中央部门和36个地方，并选择12个地方试点编制上下级合并的行政区政府综合财务报告。2020年，编制政府财务报告的中央部门达到108个，地方政府实现全覆盖。相关部门和地方高度重视试点工作，加强组织领导，做实系统部署，注重业务培训，细化会计核算，保证了试点工作的顺利推进。

（三）试点工作初见成效

从试点情况看，试点单位都按要求编制并提交了政府财务报告，较为全面地反映了本部门资产、负债和收入、费用，初步达到了分析掌握部门单位财务状况、运行情况的目的。在工作组织方面，试点工作发挥了探索路子、积累经验的作用，形成了一批可复制、可推广的做法。在人才队伍方面，各单位财务人员普遍加深了对权责发生制核算基础的理解和掌握，对于贯彻执行新的政府会计制度起到一定促进作用。在财政财务管理方面，各级政府财政部门 and 单位及时发现了财政财务管理中一些值得重视的问题，并予以研究改进。可以说，政府财务报告编制形式上表现为财务数据的收集整理，实质上既体现各单位财务管理水平，也是推动提升管理能力的系统工程，对加强政府资产、负债、预算、绩效管理有直接的牵引作用。

政府财务报告制度改革任重道远

政府财务报告制度改革是公共财政管理领域的新事物，与传统的预算管理有较大不同，不仅涉及理念转变，还涉及会计技术、资产、负债管理政策等问题，技术性、政策性和敏感性较强，是一项复杂的系统工程。总体上看，政府财务报告制度改革已从夯基垒台、立柱架梁进入全面推进、提质定型的阶段。

在充分肯定改革前期取得成绩的同时，还需清醒认识到改革的系统性、长期性和复杂性，全面推进改革仍面临很多难啃的硬骨头。从组织层面看，目前 36 个地方已实现全覆盖，但部分中央部门还未参加编制，特别是所属单位多、级次多、规模大的中央部门将是政府财务报告编制难点。从制度层面看，虽已初步构建起政府财务报告编制框架体系，但一些与政府财务报告编制相关的政府资产负债管理制度尚不健全，管理责任有待明确，确认入账具体操作规则还需细化，政府财务报告审计和公开制度尚在研究。政府财务报告编制制度层次还需提升，以增强制度约束力。从技术层面看，政府综合财务报告编制涉及单位多、层级多、环节多，从部门财务报告编制到政府综合财务报告编制，采用类似于企业集团合并财务报表编制方法，经过层

层抵销合并，才能最终完成。由于政府单位众多、往来业务频繁，抵销工作涉及海量数据的匹配处理，比企业集团内部并表处理更为复杂。从信息系统看，高质量政府综合财务报告的编制需要功能完备、运行稳定的信息系统作为强大支撑，这也是改革能否顺利推进的关键。政府财务报告编制来自各单位会计核算数据，要发挥好信息系统支撑作用，必须做好政府财务报告信息系统与单位会计核算系统的对接，做好中央政府财务报告信息系统与地方系统的对接，必须制定统一、公开的系统接口标准规范，实现不同系统之间数据互联互通，保障政府财务报告编制准确性和及时性。从人员队伍看，要深入推进改革，必须有一支相对稳定的专业化人才队伍支撑。目前很多政府单位财务人员严重短缺，还有一些单位财务人员多为兼职，无论从人员数量还是从人员素质看，要有效保障现行制度执行到位，编制高质量的政府财务报告，还存在比较大的困难。

面对新的形势和任务，需要继续保持推进改革的决心和勇气，同时要注意改革的系统性、整体性和协调性，切实抓好落实工作。一是树立系统思维。切实加强组织领导、完善协调机制，处理好财务报告与决算报告、资产报告的关系，做到信息互通、成果共享，相互衔接，形成工作合力。二是狠抓基础管理。深刻认识政府财务报告制度改革不只是编报告，而是要通过编报告发挥改革对政府财务管理水平提升的牵引作用。对管理中的薄弱环节，要认真整改，补齐短板，增强弱项，进一步提升管理水平。三是持续加强制度建设。不断完善政府会计准则制度和政府财务报告编制制度体系，推动建立政府财务报告审计制度和公开制度，适时提升相关制度法律层次。四是完善信息系统建设。按照预算管理一体化规范要求，做好政府财务报告管理系统升级改造，完善系统功能，满足业务需要，发挥好信息系统对改革的支撑作用。五是努力打造人才队伍。创新培训方式，做好宣传工作，着力培养政府财务管理人才，充实引进专业人才，进一步提高政府财务管理人才队伍建设水平。□

责任编辑 刘慧娴