

从预算管理视角 看《行政单位财务规则》修订

陶拯

摘要：本文从建立跨年度预算平衡机制、强化项目支出预算管理、规范行政单位收支行为、推动预算管理与政府会计改革相衔接、推动预算管理与资产管理相衔接等五个方面分析了行政单位财务管理面临的新要求，从预算管理视角对修订完善《行政单位财务规则》提出具体修订建议。

关键词：行政单位；财务规则；预算管理；预算平衡；资产管理

中图分类号：F812.2 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2021)06-0019-02

一、要体现建立跨年度预算平衡机制的要求

建立跨年度预算平衡机制是部门预算管理改革的重要内容。跨年度预算平衡机制的实施既能够统筹当前需要，也考虑了长远需求，是解决预算支出安排短期化、支出政策碎片化等问题的有效措施。《预算法》第十二条提出了“各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”的要求。《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》和《财政部关于推进中央部门中期财政规划管理的意见》相继发布实施后，从2016年起，中央部门开始编制三年滚动支出规划，强化中期财政规划对年度预算编制的约束，明确年度预算必须在中期财政规划框架下运行。

为体现中期财政规划实施要求，建议在《行政单位财务规则》（以下简称《规则》）修订中增加关于建立跨年度预算平衡机制的内容，在指导行政单位在编制年度预算的同时，考虑长远支

出需求，编好三年滚动支出规划。一是体现建立跨年度预算平衡机制的要求，在《规则》第三条关于行政单位财务管理基本原则的规定中，增加“建立跨年度预算平衡机制”的表述。二是根据行政单位预算构成由单纯的年度预算扩展到三年滚动支出规划的实际情况，在《规则》第六条关于行政单位预算构成的规定中，增加“行政单位在编制年度预算时，要同时编制三年滚动支出规划”的表述。三是为适应三年滚动规划编制要求，增加中长期事业发展规划等作为三年滚动支出规划编制的依据，在《规则》第十条关于行政单位预算编制考虑因素的规定中，增加预算编制要考虑“国民经济和社会发展五年规划及相关专项规划、本部门未来三年涉及财政支出的重大改革、政策事项及相应的三年支出需求”的表述。

二、要体现强化项目支出预算管理的要求

项目支出预算是行政单位预算的

重要组成部分。加强和改进项目支出预算管理是行政单位改进预算管理方式、优化支出结构、提高财政资源配置效率和使用绩效的必然要求。《预算法实施条例》第四十一条提出了“各级政府应当加强项目支出管理”和“项目支出实行项目库管理，并建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制”的要求。近年来，财政部着力强化项目支出预算管理，先后发布了《财政部关于加强和改进中央部门项目支出预算管理的意见》和《财政部关于进一步做实中央部门预算项目库的意见》并组织实施，项目支出预算管理内容进一步细化规范，项目库管理基础逐步夯实。从2016年起，项目库建设、项目预算评审、绩效管理等项目管理工作环节开始嵌入部门预算管理链条，项目库管理已成为部门预算管理的重要基础。

建议在《规则》中增加关于项目库建设和管理的相关内容，推动行政单位进一步做实预算项目库，建立起与现代

作者简介：陶拯，中央宣传部办公厅预算和项目管理处处长，全国高端会计（后备）人才行政事业类七期学员。

预算管理制度相适应的预算项目管理体系,主要包括以下四个方面的内容:一是明确强化项目支出预算管理是行政单位财务管理的主要工作任务之一,在《规则》第四条关于行政单位财务管理主要任务的规定中,增加“加强项目支出预算管理,开展好预算评审和绩效管理工作,做实预算项目库”的表述。二是适应项目预算评审和绩效目标管理工作环节嵌入预算编制链条的实际情况,在《规则》第十条关于行政单位预算编制考虑因素的规定中,增加预算编制要考虑“项目预算评审情况和绩效目标审核情况”的表述。三是进一步强化预算支出绩效管理要求,将《规则》第二十三条关于绩效管理工作的表述调整为“行政单位应当加强支出的监管和绩效管理,实施事前绩效评估、事中执行监控和事后绩效评价,实现预算安排向实施效果好的项目倾斜,提高资金使用效益。”四是根据进一步加强行政单位政府采购预算管理的要求,在《规则》第二十二条关于行政单位执行政府采购制度的规定中,增加“行政单位要按规定编报政府采购预算并严格遵照执行”的表述。

三、要体现规范行政单位财务收支行为的要求

财务收支是行政单位财务活动的重要组成部分。随着部门预算改革和政府会计改革的深入实施,关于规范行政单位财务收支活动的制度相继修订发布,对行政单位进一步规范财务收支行为提出了新的要求。《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》增加了“非同级财政拨款预算收入”科目作为预算类收入科目,规定该科目用于核算“单位从非同级财政部门取得的财政拨款,包括本级横向转拨财政拨款和非本级财政拨款”,从而将“非同级财政预算收入”纳入行政单位收入预算

管理范围。同时,《预算法实施条例》第五十三条对各部门、各单位在预算执行中建立健全内部控制机制、严格支出管理、规范会计核算、定期报告执行情况等主要职责作出了具体规定。

为适应行政单位财务收支管理要求的新变化,更好指导行政单位开展财务收支活动,建议在《规则》中对行政单位财务收支行为作出进一步规定:一是根据行政单位收入范围发生变化的实际,将《规则》第十五条关于“财政拨款收入,是指行政单位从同级财政部门取得的财政预算资金”的表述调整为“财政拨款收入,是指行政单位从同级财政部门取得的财政预算资金以及依法取得的本级横向转拨财政拨款和非本级财政拨款等非同级财政预算资金”。二是为进一步提高行政单位项目支出科学化、精细化水平,推动行政单位加强支出标准体系建设,建议在《规则》第二十条关于行政单位支出管理职责的规定中,增加“行政单位要在财政部门的指导下,加强项目支出标准建设”的表述。三是现行《规则》未对行政单位基本支出的管理要求进行规定,也未对预算调整工作作出规定,建议在《规则》第二十一条关于项目资金预算执行要求的有关规定中,增加“行政单位要按规定执行基本支出预算,人员支出和公用支出不得混用”和“行政单位要严格执行批准的预算,因特殊情况确需调整的,按同级财政部门规定执行”的表述。

四、要体现与政府会计改革有效衔接的要求

政府会计改革的深入实施推动了行政单位实现以收付实现制为基础的预算会计和以权责发生制为基础的财务会的有机结合。《预算法》第九十七条提出,要“按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告”。

2015年以来,随着政府会计准则和政府会计制度的相继出台和逐步完善,较为科学规范的政府会计准则和制度体系已初步成型。

为体现政府会计改革成果,更好适应预算会计和财务会计管理要求,推动行政单位实现决算报告和财务报告有效衔接,建议在《规则》修订中充分体现政府会计改革成果和要求。一是明确行政单位财务报告由决算报告和部门财务报告构成,将《规则》第五十条关于行政单位财务报告构成的规定调整为“财务报告是反映行政单位预算执行结果和资产负债状况的总结性书面文件,由以收付实现制为基础编制的决算报告和以权责发生制为基础编制的部门财务报告构成。”二是根据政府会计制度关于财务报表构成的规定,将《规则》第五十一条关于行政单位财务报表构成的规定调整为“财务报表包括资产负债表、收入费用表、净资产变动表、现金流量表等财务会计报表和预算收入支出表、预算结转结余变动表、财政拨款预算收入支出表等预算会计报表及有关附注附表。”三是根据对财务报告有关规定进行调整的情况,相应地对决算报告和部门财务报告编制说明内容进行适当调整,将《规则》第五十一条关于行政单位财务情况说明书有关内容的表述调整为“财务情况说明书由决算报告编制说明和部门财务报告分析构成。其中,决算报告编制说明主要反映行政单位本期预算收入、支出、结转、结余及专项资金使用情况,部门财务报告分析主要包括行政单位财务状况分析、运行情况分析、相关指标变化情况及趋势分析等。财务情况说明书要反映本单位财务管理情况,影响财务状况变化的重要事项,总结财务管理经验,对存在的问题提出改进意见。”四是根据财政部印发的《政府部门(下转第23页)