

《行政单位财务规则》修订的 四个方面的思考与建议

赵叶灵 常光辉

摘 要：本文从预算绩效管理、内部控制、管理会计、“大智移云”四个方面提出《行政单位财务规则》的修订思路。建议突出预算绩效，强化绩效管理；聚焦内部控制，提升风险防控水平；夯实管理会计，谋划行政单位会计转型；引入“大智移云”技术，助推管理方式创新。

关键词：行政单位；财务规则；修订

中图分类号：F810.6 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2021)06-0021-03

一、突出预算绩效，强化绩效管理

对于预算绩效管理，现行《行政单位财务规则》（以下简称《规则》）在“总则”第四条中指出“建立健全财务管理制度，实施预算绩效管理，加强对行政单位财务活动的控制和监督”；在“支出管理”第二十三条中提出“行政单位应当加强支出的绩效管理，提高资金的使用效益”。但是《规则》通篇并未阐述绩效管理的目标和原则，对绩效管理的工作程序等内容也未做明确说明。

行政单位全面实施预算绩效管理是国家顶层设计要求。新《预算法》提出“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则”。2018年和2019年相继发布的《中共中央 国务院关于全面实施预算

绩效管理的意见》《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》强调了过程控制、监督的重要性，各项指标和要求都在逐步细化，为全面预算以及绩效管理的落地打下了牢固的基础。2020年2月以及8月相继发布的《项目支出绩效评价管理办法》和《中华人民共和国预算法实施条例》进一步细化了新《预算法》的有关规定，将近年来改革和实践的成果以政策、法规形式固定下来，对预算信息公开也单独做了说明，进一步规范了预算绩效管理的约束功能。

当前和今后一段时期，健全绩效管理是全面预算管理发展的重点。因此，《规则》需要增加预算绩效管理的内容：一是明确绩效管理的目标和基本原则。预算绩效管理要坚持统筹全局、抓住重点、协调推进、标准科学、规范透明、约束有力的工作原则。二是规范工作

流程。具体包括建立绩效评估机制、科学确定绩效目标、构建绩效督查机制、多维度进行绩效评估以及督促结果的反馈等方面。要科学制定各自的目标，可以将定性、定量指标相结合，要求指标详细、可实现、具有关联性。要重点关注绩效评估结果，编制和调整预算都要严格按照绩效评估结果进行。三是增加中期财政规划的相关内容。要求行政单位根据国家中期财政规划管理的建议，逐步设立分阶段的预算管理体系，包括中期以及中长期的预算规划，明晰滚动预算的具体要求和实施措施。四是增加预算绩效信息公开相关的条款。明确信息公开的时间、内容和方式等，要求定期公布绩效报告，以此作为重要依据来筹集和运用资金、计算和发放绩效工资、调整和实施战略规划等，也可以让相关利益关系人充分监督

作者简介：赵叶灵，江苏大学财务处，江苏省高校会计高端管理人才；
常光辉，江苏大学财务处，江苏省会计领军人才，江苏省高校会计领军人才。

目标的确定是否科学合理、目标的达成是否顺利。

二、聚焦内部控制，提升风险防控水平

对于内部控制，现行《规则》仅在“财务监督”第五十七条中提出“行政单位应当建立健全内部控制制度、经济责任制度、财务信息披露制度等监督制度，依法公开财务信息”，这个陈述没有具体阐述内控建设的目标和原则，也没有突出对内控建设的要求。内控建设涵盖单位各项业务决策、控制、分析等，是强化行政管理水平、规范工作流程、提升防范风险能力和预防贪污腐败的重要保障，也直接关系到单位的财务管理水平。

行政单位内部控制体系是单位高效完成各项工作的重要保障。2012年印发的《行政事业单位内部控制规范（试行）》明确了内部控制建设的方向，有助于行政单位内控建设的落地，同时也有利于行政单位内部深入排查内控漏洞，有效推进惩防体系，遏制腐败和舞弊现象的产生，合理规避风险。2015年发布的《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》指出“单位应当科学运用内部控制机制原理，结合自身的业务性质、业务范围、管理架构，合理界定岗位职责、业务流程和内部权力运行结构，依托制度规范和信息系统，将制约内部权力运行嵌入内部控制的各个层级、各个方面、各个环节”。2016年发布的《关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》明确了以量化评价为导向开展单位内部控制基础性评价工作，提出“各单位可以将本单位内部控制基础性评价得分与同类型其他单位进行横向对比，通过对比发现本单位内部控制建设的不足和差距，并有针对性地加以改进，进一步提高内部控制水平和效果”。2017年

《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》发布，进一步约束和规范了内控报告编报的要求，提出“内部控制报告编报工作按照‘统一部署、分级负责、逐级汇总、单向报送’的方式，由财政部统一部署，各地区、各垂直管理部门分级组织实施并以自下而上的方式逐级汇总，非垂直管理部门向同级财政部门报送，各行政事业单位按照行政管理关系向上级行政主管部门单向报送”。

考虑到当前内部控制建设和评价的重要性，尤其是在“放管服”改革背景下，完善的内部控制建设更是深化放权、优化服务的前提，因此在修订《规则》时可以把内部控制作为一个独立的章节，以突出其重要性。一是首先应明确行政单位内控建设遵循的目标和原则。内部控制的具体目标是确保单位运行全过程的合法合规性、资产使用的安全有效性、财务报告及相关信息的客观可靠性、遏制腐败和舞弊现象、保障公共服务的高效性。内部控制始终坚持全方位、重要性、制衡性、有效性的原则。二是规范内控建设、实施的要求和具体工作。行政单位负责人对本单位内控建设及有效实施负责，主要包括对单位的各项业务活动、经济活动流程进行梳理，识别和确定活动中存在的风险及风险点，制定应对和防控风险策略，并将内控流程嵌入信息系统中，依托高科技手段完善内控机制的运行和监督。三是明确内控建设的关键要素和切入口。《规则》应要求行政单位抓住重要节点，按照科学性和可行性原则，设计内控制度以及评价体系，从COSO框架的五要素入手，厘清负责内控制度建设的归属部门，落实定期编制以及报送内控报告的要求，按照执行路径留痕、相关责任可反馈的原则，不断提高单位的内部控制水平。四是强化内部控制评价体系。《规则》应要求行政单位科学评判内控运行的有效性和

风险性，对发现的内控缺陷及时进行整改，不断优化内控设计和运行中存在的问题，从而保障内控的顺利实施，推进行政单位实现良性成长，最终达到以评促建的效果。

三、夯实管理会计，谋划行政单位会计转型

随着社会主义市场经济的不断发展与完善，行政单位改革向纵深推进，市场外部环境与内部管理发展需求给行政单位带来双重压力，而管理会计融合了管理与会计这两门学科，可以帮助单位编制计划，控制经济活动，规划未来战略发展方向，向行政单位负责人提供及时、有效的数据支撑。2014年财政部发布《关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》，2016年印发《管理会计基本指引》，后续又发布了34项应用指引，管理会计整体架构已经初具雏形。但是，目前大部分行政单位尚未建立完善的管理会计组织框架和管理模式，多数财务人员还是从事传统的会计基础工作，对财务应用、风险预警、价值评估等工作并不精通，复合型的会计专业人才资源稀缺。另外，大部分行政单位通过信息系统建设收集了大量的数据，除了少部分数据通过财务报表得以披露，绝大部分底层数据并没有按一定的规则去梳理和利用，无法为决策提供有用的参考依据。

现行《规则》中并没有专门提及管理会计的相关内容，应对接《管理会计基本指引》和应用指引，在《规则》中增加相关内容：一是明确管理会计体系建设原则、主体和关键要素。要健全管理会计的框架体系，坚持以战略为导向，以融合、适应为主线，以效益为原则。管理会计主体可以是单位整体，也可以是内部的某个责任中心，主要涵盖预测、控制、决策和评价四项职能。二是明确以管理会计报告作为辅助行政

单位决策的依据。《规则》可以考虑将管理会计报告作为辅助行政单位进行决策的依据,并对一些需要披露的内容进行规范。三是增加管理会计分析指标。考虑到管理会计更加重视成本效益,所以可以增加一些成本类的指标,如人均收入负债比、人均负债、单位费用净资产率、公用支出增长率和结余经费率等。四是增加管理会计理念和人才培养的内容。应在《规则》中建议行政单位结合实际情况,做好管理会计理念、知识的宣传和人员培训工作,培养管理会计方向的复合型专业人才。

四、引入“大智移云”, 助推管理方式创新

2015年7月出台的《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》将“‘互联网+’人工智能”列为11项重点行动之一。技术日益更新带来的电子发票管

理、数据实时传输、移动端记账、风险及时预警、数据集中共享等新模式、新机制,在提高财务管理效率的同时,也给财务管理具体活动带来考验。

现行《规则》中并未提及信息化建设方面的条款,建议在《规则》中增加相关内容:一是明确财务信息化建设的内容。要将“大智移云”先进信息技术运用于预算管理、绩效管理、内部控制、成本管理和会计核算等业务版块,要求加强业务运营和财务信息系统的密切融合、整体共享,建立信息处理系统,完善各项基础工作,规范业财融合的一体化运作。二是规范电子凭证、票据等的管理规则。由于电子商务的快速发展,各类电子票据、电子会计凭证等以其方便快捷的优势,应用逐渐广泛,对此,应增加电子票据入账、报销等管理规定。三是增加电子档案管理的规定。根据2015年重新修订的《会计

档案管理办法》,若是满足一定条件,单位可以电子形式保存相关档案。2020年3月财政部印发的《关于规范电子会计凭证报销入账归档的通知》(财会[2020]6号)进一步规范了电子会计凭证的报销入账归档工作。尤其是2020年受新冠肺炎疫情的影响,更迫切需要推广电子凭证应用。建议在《规则》中增加档案电子化相关内容。

责任编辑 姜雪

主要参考文献

- [1] 王清远, 苏蓉, 朱盈盈, 张翼飞. 财政预算绩效管理的北欧经验与启示[J]. 财会通讯, 2020, (2): 156-161.

(上接第20页)财务报告编制操作指南(试行)》关于财务分析指标的规定,在《规则》第五十三条关于财务分析指标的规定中,增加“资产负债率、现金比率、流动比率、固定资产成新率、收费费用率”等以权责发生制为基础核算的财务报告分析指标,并相应对《规则》所附行政单位财务分析具体指标及说明进行调整。

五、要体现资产与预算管理有机结合的要求

行政单位国有资产是行政单位履行职能、保障单位正常运转、提供公共服务的物质基础。为进一步完善资产管理与预算管理相结合的机制,充分发挥资产管理的资源配置作用,2015年,财政部发布了《关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》,要求“通过资产与预算相结合,管控总量、盘活存量、用好增量”;2018

年财政部又发布了《中央行政事业单位国有资产配置管理办法》,对资产配置预算的申请、审核和执行等作出规定,切实将资产配置管理职能嵌入到预算管理流程中。

为推动行政单位更好实现资产管理与预算管理相结合,提高资产配置的科学性,发挥好资产使用效益,建议在《规则》修订中体现资产和预算管理结合的要求。一是强化资产配置环节的预算管理要求,在《规则》第三十四条关于资产配置的规定中,增加“行政单位应当按要求编制新增资产配置相关预算,预算一经批复应严格执行,确需调整的,应严格执行同级财政部门有关规定”。二是发挥好资产统计报告在资产管理和预算管理中的基础性作用,推动行政单位做好资产统计报告工作,在《规则》第三十五条关于资产日常使用的规定中,增加“行政单位要按要求报送资产统计报告,反映资产使用管理情

况和实际取得绩效情况”。三是根据政府会计改革建立权责发生制财务报告制度的要求,将《规则》第三十八条关于“行政单位的固定资产不计提折旧,但财政部另有规定的除外”的表述调整为“行政单位应当按照政府会计制度要求对固定资产计提折旧,准确反映单位资产负债情况”。

此外,随着事业单位分类改革的深入推进,不再新增参照公务员法管理的事业单位,承担行政职能的单位纳入行政单位体系管理,应当执行《行政单位财务规则》;具有较强公益属性的单位大多分类为公益一类事业单位,应当执行《事业单位财务规则》。根据以上情况,已不存在参照公务员法管理事业单位的财务规则适用问题,建议删除《规则》第六十一条关于“参照公务员法管理的事业单位财务制度的适用,由财政部另行规定”的表述。

责任编辑 张璐怡