

# 从政府职能转变 看《行政单位财务规则》的修订

史超 ■

**摘要：**本文以政府职能转变作为切入点，建议《行政单位财务规则》紧抓预算绩效管理主线，接轨政府会计改革并引入政府会计准则制度的会计要素，明确内部控制和信息公开要求，规范财务数据的信息化管理。

**关键词：**政府职能；行政单位；财务管理；财务规则

**中图分类号：**F812.2 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2021) 06-0024-02

随着社会主义市场经济体制改革的不断深入，我国的政府职能也在不断转变。党的十九届四中全会明确指出，“必须坚持一切行政机关为人民服务、对人民负责、受人民监督，创新行政方式，提高行政效能，建设人民满意的服务型政府”，在履行政府职责方面要“完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，实行政府权责清单制度，厘清政府和市场、政府和社会关系”。《行政单位财务规则》（以下简称“规则”）作为行政单位管理制度体系的重要组成部分，对规范行政单位财务活动、财政资金分配以及单位履行职能都发挥了重要作用。近几年随着新《预算法》《会计法》、新政府会计准则制度的实施，《规则》亟待修订。笔者认为，要站在国家治理现代化的高度，以政府职能转变作为切入点，认真厘清行政单位财务管理与政府职能转变的内在关系，进而把握好《规

则》修订的原则和方向。

## 一、围绕预算绩效管理主线，完善预算管理体系

### （一）明确预算管理工作新要求

根据2018年出台的《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（以下简称“意见”），行政单位要建成“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系。而现行《规则》中仅在第四条的行政单位财务管理工作主要任务中提出“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”，内容过于简略。为此笔者建议应在“单位预算管理”章节中单独增加规范行政单位预算绩效管理的条款，而且应明确体现“全方位、全过程、全覆盖”要求，从约束性角度规范行政单位绩效管理工作。《意见》中还指出要“通过自评和外部评价相结合的方式，对预算执行情况开展绩效评

价”，而现行《规则》中第二十一条提出“项目完成后，行政单位应该向同级财政部门或者上级预算单位报送项目支出决算和使用效果的书面报告”，不符合目前绩效评价工作的要求，应同时报送项目绩效评价工作报告，笔者建议应对相关内容予以修改。同时，《规则》应在预算编制、预算执行、决算编报、财务报告与分析等内容中突出绩效管理的重要地位，明确预算绩效管理贯穿于“预算编制→预算执行→评价分析”全过程。

### （二）适应《预算法》相关规定

《预算法》第十二条规定“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。各级政府应当建立跨年度预算平衡机制”，笔者建议应将此部分内容列入《规则》预算编制的有关条款。尤其是建立跨年度预算平衡机制工作已经在实务中推进，即2015年开始推行的中期财政规划

作者简介：史超，北京国家会计学院财务资产部。

和三年滚动预算,其相关内容应在《规则》中加以明确;另外,《预算法》中第六十七条对对应予进行预算调整的四种情况进行了详细说明,而《规则》中的第十二条“预算在执行中原则上不予调整。因特殊情况确需调整预算的,行政单位应当按照规定程序报送审批”的表述,显然与《预算法》内容不符,笔者建议应参照《预算法》有关内容加以修改。

## 二、接轨政府会计改革,引入“双功能”“双基础”“双报告”要素

(一)完善政府会计核算体系有关内容

应与政府会计准则制度保持一致,完善双核算体系的有关内容。首先,《规则》应单独增加条款明确收付实现制和权责发生制下会计工作的内容和要求,并对两种核算体系的适用范围加以规范;其次,应补充完善财务会计下的会计要素,如《规则》中的“收入管理”章节应添加预算会计收入和财务会计收入的定义与核算内容,“支出管理”章节应改名为“支出费用管理”并在章节内增加财务会计费用的定义与核算内容;最后,《规则》应对不符合新制度要求的有关内容加以修订,如修改“资产管理”章节关于资产的定义以及固定资产不计提折旧的规定,添加无形资产计提摊销的相关内容等。

(二)完善编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告的有关规定

现行《规则》中的“财务报告和财务分析”章节仅涉及决算报告相关内容,笔者建议首先对决算报告和政府综合财务报告分别加以说明,并对编制工作提出相应要求;其次应将两类报表的不同指标分别划分为财务会计指标和预算会计指标,并明确财务会计指标用来体现单位的财务状况及运行情况、预算会计指标体现预算的执行情况等有关定义;再次因行政单位财务报表

包括决算报表和政府综合财务报表,财务情况说明书的主要内容应结合决算报表和财务报表进行调整;最后对于《规则》附录中对各类分析指标的公式解释,已在《政府综合财务报告编制操作指南(试行)》有详细说明,遵循去繁从简的原则,在《规则》中建议删去。

## 三、吸收内控改革成果,明确内部控制和信息公开要求

(一)借鉴吸收内控改革相关成果

根据2012年发布的《行政事业单位内部控制规范(试行)》,行政事业单位经济活动业务层面的风险评估应当重点关注预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理、建设项目管理、合同管理等,而《规则》仅在“财务监督”章节第五十七条提出“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”,内容较为简单。考虑到目前行政单位财务管理中内部控制建设和评价已经被放在相当重要的位置,笔者建议首先应在《规则》的“总则”章节中明确内控工作的强制性,阐述其在行政单位财务管理工作中的重要作用,其次在相应的预算管理、收支管理、资产管理等章节分别增加与内控规范相一致的有关内容。

(二)明确信息公开有关内容

《预算法》第十四条对于政府单位预决算公开、第八十九条对政府单位的审计工作报告公开作出明确规定,而《规则》既没有明确公开内容也没有明确公开范围,笔者建议《规则》应依据《预算法》中相关规定单独设立条款说明,增加行政单位公开预算及接受预算审查等相关内容,提高预算编制、预算执行、财务监督的严肃性。

## 四、规范信息化管理,强化制度对信息化建设的指导

(一)对信息化数据的法定效用加以明确

政府会计改革、政府财务报告及预算绩效管理等相关工作本身就是依托信息化手段推进的,大量的财务信息以电子文档的形式储存,因此《规则》应单独设立原则性条款对财务信息数据的法定效用予以明确,如可在《规则》第二十四条中增加电子票据管理的有关内容等。

(二)对信息化建设予以鼓励并加以规范

目前,我国涉及对财务管理信息化工作予以规范的文件主要有《财政部关于全面推进我国会计信息化工作的指导意见》(财会[2009]6号)、《企业会计信息化工作规范》(财会[2013]20号)等,在行政单位财务信息化管理方面存在制度空白。因此,笔者建议应在《规则》中单独设立条款对行政单位推进财务管理信息化工作予以鼓励和支持,并对信息化的规范性管理作出原则性要求。此外,笔者建议应尽快出台行政单位财务信息化工作的规范性文件以配合做好制度建设工作。□

责任编辑 姜雪

## 主要参考文献

[1] 吕同舟.政府职能转变的理论逻辑与过程逻辑——基于国家治理现代化的思考[J].国家行政学院学报,2017,(5):54-58+145.

[2] 樊楚韵.从中国政府会计改革看政府职能转变[J].商情,2013,(2):3-4.

[3] 罗莹,朱久霞.政府会计制度改革应与政府职能转变同步进行[J].中国集体经济,2012,(4):64-65.