

新形势下政府财务报告制度的作用

中国财政科学研究院 | 陈穗红

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，目前，这项改革已经取得了显著的成就。在立法方面，政府财务报告制度已经列入预算法的内容；在制度建设方面，已经按照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》的要求，初步构建起新的政府会计准则体系和政府财务报告制度框架体系；在改革实践方面，政府财务报告试点范围不断扩大，特别是从2019年开始，随着新政府会计准则体系和制度实施，以及政府财务报告编制办法和操作指南的不断调整和完善，政府财务报告编制试点工作更加规范化。随着这项改革的不断深化和完善，政府财务报告制度的作用将在我国的财政管理和国家治理中得到更多的体现。

政府财务报告制度是现代财政制度建设的重要组成部分

我国政府财务报告制度的改革有着深厚的经济与社会背景。在改革开放过程中，随着社会主义市场经济体制的建立，政府宏观调控的方式、政府财政的收支结构和筹资方式较之以前发生了很大的变化，财政管理制度改革不断深化，无论是在财政管理还是国家治理过程中都不仅需要提供政府预算收支结果的信息，而且需要更多的政府财务信息。尤其是地方政府融资机制改革和防范财政风险，更是对政府财务状况信息产生了直接的需求。因此，在现代财政制度建设过程中，要求建立政府财务报告制度，提供更加透明有用的政府财务信息，科学、全面、准确反映政府资产负债和成本费用，从而促进政府更加有效使用公共资

源，防范财政风险，推进财政长期可持续发展和国家治理现代化。

在我国社会主义市场经济体制中，政府财务报告的基本作用是全面、系统、规范地反映和披露政府财务状况和运行情况的相关信息，包括资产与负债、收入费用、运行成本、现金流量等多维度的政府财务信息。通过提供这些综合信息为政府和单位的财政财务管理提供依据，为国家制定重大经济财政决策和宏观调控提供参考，为政府在资本市场的融资活动提供信用评级依据，以及接受公众及其代表机构对公共资金使用情况的监督。政府财务报告将在这些方面弥补原有政府决算报告的不足，为财政管理和国家治理提供新的工具。

财政是国家治理的基础和重要支柱，新形势下如何充分发挥政府财务报告制度作用，是社会各界关心的问题。

当前新形势下政府财务报告的作用

(一)为复杂形势下提高国家治理能力和建立公众合理预期提供政府财务信息帮助。近年来国际经济和政治形势复杂化，党中央提出最重要的是做好自己的事情，坚持既定的发展方向和目标，坚持深化改革和扩大开放。财政是国家治理的基础和重要支柱，全面、系统、准确的政府财务信息是国家治理不可缺少的信息条件。政府财务报告信息可以帮助政府决策者清晰了解可使用的公共资源和潜在的财政风险，增强战略定力，做出有效应对复杂形势的科学决策。政府财务报告制度可以帮助人民群众了解政府实际财务状况，建立正确预期，提高对政府政策的支持度，稳定和提

振市场信心，团结一致克服各种干扰和困难，实现我国的经济社会发展目标。

(二)为科学制定促进经济恢复和稳定发展的财政政策提供政府财务信息依据。新冠肺炎疫情期间的扩大赤字和增发债务的财政政策措施可能会影响到人们对政府财务报告制度作用的认识，由于在当初做出建立政府财务报告制度决策时，最直接的动因就是希望通过政府财务报告信息正确反映各级政府财务状况，防范政府财政风险。那么，在当前形势下，政府财务报告制度是否仍需要发挥防范财政风险的作用？笔者认为这一作用仍然是需要的。首先，在新冠肺炎疫情的特殊情况下，稳定和恢复经济关系到人民生活和社会稳定，是政府当前宏观调控任务的重中之重，财政政策必须为此担当起支柱性作用。但在制定具体的财政政策时，并不意味着不需要考虑财政可持续性，而是需要在当前经济稳定和未来财政可持续性之间进行权衡，统筹考虑，精准决策，政府财务状况仍然是决策时必须考虑的因素之一。其次，政府财务报告信息可以反映政府财务状况的长远趋势，有助于为后疫情时期经济稳定恢复正常以后，及时推进财政回归健康状态提供信息基础。

(三)为国内政府债券市场的健康运行提供政府债券信用评级信息条件。随着新冠肺炎疫情期间抗疫特别国债和地方专项债券发行额度的增加，对于加快建立地方政府信用评级体系、加强地方政府债务风险评估和预警结果在金融监管等方面的应用的要求进一步提高。政府财务报告信息，有助于科学评价政府债务风险，促进债券市场健康发展，保护投资人利益。

(四)为进一步深化财政管理改革提供政府财务信息支撑。我国近年来在财政管理方面加大了改革力度，如全面实施预算绩效管理、加强政府资产管理等，政府财务报告信息可以为这些改革提供必要的信息支撑。特别是全面实施预算绩效管理的改革已经得到广泛的推行，正在不断深入。政府部门整体的绩效评价中对财务绩效的关注、项目支出绩效评价中对成本效益的评价，都可以用到政府财务报告信息。加强政府资产管理制度有利于改变以往预算单位重分配、轻管理的

痼疾，新的政府会计和政府财务报告将能够提供政府资产更加全面和资产价值变动方面更加准确的信息。

综上所述，新形势下对政府财务报告信息的需求更加重要，并且除了防范财政风险以外，政府财务报告在宏观调控决策和财政管理方面的作用更加凸显。政府财务报告制度的作用正在由理论向实际过渡，由风险防范向预算管理扩展，由中观、微观领域向宏观领域发展。

深化改革，提高政府财务报告信息的实际效用

客观地看，目前我国政府财务报告制度处于建立初期，政府财务报告的信息质量、公开程度尚未达到应有水平，信息应用也还在探索过程中，政府财务报告制度的作用还未能充分发挥，大量潜在信息使用者的效用获得感还未能实际兑现。因此，我国政府财务报告制度的改革还只是有了一个良好的起点，充分发挥政府财务报告制度的作用还需要做好以下几个方面的工作：

(一)继续完善政府财务报告有关的制度建设，提高财务报告信息质量。近几年来我国已经制定并实施了政府会计基本准则、10个政府会计具体准则及应用指南，以及行政事业单位政府会计制度，制定了政府财务报告编制办法和操作指南，并根据实际情况经过了几次调整和修订。现有的这些制度为政府财务报告试点工作提供了依据和实务标准，但是由于我国政府会计体系和行政事业单位业务及财政关系的复杂性，现已建立的制度框架体系还不能充分满足政府财务报告应有的信息质量要求，包括政府会计具体准则的覆盖面还不够全面具体，政府总会计和行政事业单位政府会计体系还不够统一协调。因此，要继续完善政府会计准则制度体系、政府财务报告编制制度建设，并加快政府总会计与行政事业单位政府会计制度的并轨改革。

(二)加快政府财务报告审计制度和公开制度建设，提高信息可信用和公开性。政府财务报告是政府履行公共受托责任的一种方式，应当经过审计机构的严格审计，并向信息使用者提供公开信息。但目前我



来源：视觉中国

国政府财务报告审计制度尚未建立，各级政府财务报告试点单位的编制结果尚未得到公开披露，这一不足大大阻碍了政府财务报告信息的实际应用，使其作用未能得到实际发挥。应加强财政部门 and 审计部门的协同改革进程，尽快建立政府财务报告审计体系，根据我国政府财务报告审计的实际需要，制定相应的审计准则、确定审计模式和审计方法，为提高政府财务报告信息质量提供保障。同时建立规范、有序、便捷的信息公开制度，使各类政府财务信息需求者能够获得并使用信息。

（三）进一步研究科学的政府财务分析应用方法。政府财务报告制度在我国是首次建立，政府财务分析与企业财务分析在内容和方法上有很多不同，对于其信息的分析应用方法是一个有待探索的问题。现有的政府财务报告编制办法和操作指南中已经提供了一些分析方法和指标，但是还不能完全适应各类信息使用者各种用途的需要，也还不能完全适应政府财政财务管理的需要，还需要财政部门充分吸取各类信息使用者的需求和经验，继续加以完善，使政府财务信息的分析应用能够落到实处，才有可能充分发挥政府财务

报告的作用。

（四）在深化改革中创造构建发挥政府财务报告作用的环境条件。政府财务报告信息使用者群体及其信息需求的形成取决于他们所处的各种制度环境，无论是政府决策者、财政管理部门、行政事业单位管理者、立法机构还是债券市场投资者，只有当信息使用者在特定的制度环境下使用政府财务报告信息能够获得更多收益时，他们才会主动认真地搜寻并使用政府财务报告信息，政府财务报告的作用才会得到实现。我国目前已经在一定程度上形成了政府财务报告作用发挥的环境条件，如预算法关于政府财务报告的规定、地方政府融资机制的改革、政府债券市场化发行制度的建立、全面实施预算绩效管理制度等，都为政府财务报告作用的发挥提供了制度环境条件，但是目前信息的实际使用者还比较有限，例如行政事业单位管理者和政府债券投资者对政府财务报告信息的关注和使用远远低于企业管理者和资本市场投资者对企业财务报告信息的关注和使用程度。因此，需要在试点过程中发现和改善影响政府财务报告作用发挥的制度环境条件。□

责任编辑 张小莉