

美国联邦政府部门财务管理改革及启示

张雅琴

美国联邦政府部门财务管理改革是联邦政府对政府行为实施财务控制，总结分析其经验做法，可以为我国推进预算管理一体化改革，特别是加强部门预算执行管理、绩效评价、部门内部控制及推进政府财务报告编制等方面工作提供有益借鉴和参考。

改革概况

20世纪80年代，美国联邦资金使用部门因管理不善，在项目管理、资产保全等方面出现重大缺陷，造成数十亿美元财政资金流失，严重影响向公众提供服务的效率和效益。为扭转这一局面，美国于1990年颁布《联邦首席财务官法》（简称CFO法），正式开启改革。CFO法是改革的核心法律，目标是建立现代化的政府财务管理系统；提高联邦政府预算资金管理水平，大幅减少因失误、浪费、滥用以及管理不善导致的政府资源损失；提供及时、可靠、全面和一致的数据信息，为国会和资金使用部门管理者决策提供依据；提高政府效率和效益以及政府问责能力。CFO法强制要求24个美国最大的联邦资金使用部门必须适用，其他使用联邦资金规模较小的部门鼓励适用，但并不强制。

主要内容

（一）设立部门首席财务官制度。为推进改革，CFO法等重点明确了部门财务管理改革的领导机构，负责人员、议事机构和协调机构等组织机构。一是明确美国管理与预算办公室（简称OMB）为政府财务管理改革领导机构，负责制定统一的政府财务管理标准，改进政府财务管理系统，推行政府财务报告制度。为此，授权OMB增加一名副主任，主管政府财务管理工作，负责信息政策、采购政策、资产管理以及提高政府效率等工作。增设联邦财务管理办公室，长官为主计官，具体负责组织联邦各部门按要求推进改革。二是要求联邦部门设立首席财务官岗位，负责与部门项目及日常运转有关的所有财务管理事项，涵盖预算执行、会计核算、信息系统、资产管理等。为确保充分授权，首席财务官一般由总统任命，是部门高层管理人员，直接向部门最高领导汇报。首席财务官应具备的资质要求由OMB统一规定，在制定政策时要遵守有关会计准则以及OMB和财政部的要求。三是建立联邦首席财务官委员会，由OMB副主任兼任主席，委员来自财政

部以及24个美国最大的联邦资金使用部门正副首席财务官，主要任务是对会员单位财务管理工作提出改进建议，下设多个跨部门专业小组。2019年增设部门风险管理指导委员会，协助部门强化风险管理。四是推行部门财务管理联合改进计划机制，由财政部、美国审计署、OMB、人事管理办公室定期联合召开专题议事会议，主席由以上4家机构负责人轮流担任，负责确定关键性的财务管理改革议题（如财务管理绩效评价）等。

（二）推行政府财务报告和审计机制。编制部门财务报告和政府综合财务报告，不断提高报告质量，既是政府部门财务管理改革的主要内容，也是改革实施效果的综合反映。在资金申报、使用和结果的完整问责链条中，政府财务报告发挥了重要作用，既实现了向上和总统管理议程要求的对接，又向下反映了资金使用部门的绩效和责任。2000年通过的《合并报告法案》，要求部门每年编制合并的绩效和问责报告，将预算、绩效（财务和非财务指标）和财务信息整合报告，更加全面反映政府预算执行情况。同时由于政府关注焦点从平衡预算向平衡财政风险过渡，政府更加关注决策的

长期影响,要求政府财务报告关注政府长期存在的风险及其对预算、绩效和资金流的影响。

(三)建立会计核算、财务管理、绩效评价、项目管理、内部控制一体化系统,规范部门财务管理系统建设。CFO法明确要求,每个联邦资金使用部门应建立会计核算、财务管理(绩效评价)、内部控制(项目管理)一体化系统,实现业务自动或手动从管理系统导入会计总账。通过提供全面、可靠、一致和及时信息,记录和报告成本信息,整合会计和预算信息,系统化计量绩效信息,为预算和资金使用部门管理者在管理、融资、预算编制、联邦项目评估等方面的决策提供数据支持。为提高财政在部门层次追踪项目以及联邦政府汇总财务报表的便利性,美国财政部发布美国联邦政府标准总账会计科目表,明确财政总预算和联邦单位通用一套总账会计科目。OMB和财政部联合发布的《联邦财务管理系统要求(修订版)》中明确,“联邦部门财务管理系统”是指部门财务管理的整个流程,即部门财务运营人员按照规定流程,采用适当技术,通过获取、分类、汇总以及报告有关数据,支持决策。为强化系统应用,2019年,OMB再次发布文件,规范财务管理服务共享流程和预期收益,明确有关管理要求和问责机制。截至2019年,一体化财务管理系统建设取得显著进展,有效提升了联邦政府预算资金管理水平。依托一体化系统,财务管理服务共享取得重大进展,例如通过工资统发服务,10年间节约成本超过10亿美元;内部控制中的重

大缺陷显著减少。

对美国政府财务管理改革的思考

(一)改革的实质是将企业管理理念引入政府管理,对政府行为实施财务控制,建立高效、结果导向的政府财务管理制度。改革通过将标准化商业程序、系统和数据管理方法(例如绩效评价方法、成本分析法、财务系统和业务系统融合等),引入政府管理,从而提高资金使用效益,改善数据质量,为评估并改进政府决策提供依据。通过整合会计和预算信息,统一会计成本与预算编制成本(项目支出)涵盖范围,将预算执行结果和相应成本对应,提高预算执行控制能力和预算编制能力,更好考核部门公共资金的使用效率和效益。通过对成本和绩效的记录分析报告,帮助管理者尽早了解成本趋势和绩效指标情况,对未来可能发生的问题形成早期预警。

(二)融合会计核算、财务管理、绩效评价、项目管理、内部控制等业务的一体化系统,是改革顺利实施的重要保障。此前的财务管理系统通常被割裂为会计和项目管理两个部分,致使数据共享性差、业务协调难度大,而且经常造成昂贵的系统开发失败、不能发挥有效的控制作用、无法满足部门整体管理需求等问题。通过打通部门业务(项目)、会计、财务、绩效、内控等管理系统,建立完善完整的财务管理体系,有助于解决上述问题。出于灵活性考虑,在OMB和财政部最新关于财务管理系统要求中,系统解决方案要求坚持中性原则,可以是共享、商业、定制或通用的解决

方案,甚至支持手工作业,但前提是遵照统一标准、统一目标、统一要求、统一产出。

(三)财务管理重点由对外报告的财务会计转向为内部决策提供支持的管理会计。1996年美国管理会计协会研究报告指出,在过去5—10年,会计师们正在由传统的会计业务向提供更多财务分析和管理咨询服务转变。根据1990年的CFO法、1994年的政府管理改革法、1996年的联邦财务管理改进法、1993年的政府绩效和成果法以及2014年的联邦信息安全管理法要求,在财务管理改革实施过程中,联邦部门也发生了类似的巨大变化。

(四)审计监督评价改革进展,是推动改革进程的重要外部力量。CFO法要求部门年度财务报告需经独立外部审计,同时要求部门财务报告中应报告部门该财年所有发生过业务的账户。联邦财务管理改革法要求政府综合财务报告和部门年度财务报告都必须审计,这既是确保政府财务管理持续不断进步的重要手段,也是监督预算执行、政府财务状况、运行绩效和评价问责的重要监督机制。审计是综合的系统审计,不仅对财务报告进行审计,对与财务报告有关的财务管理制度、内控制度、绩效也要审计。

对我国的启示

(一)根据财政预算管理一体化系统要求引导规范部门财务管理系统建设。当前,我国部门财务管理系统存在分散建设、功能单一、控制不力、数据割裂等共性问题,多数仅支持会计核算功能,预算执行、资产管理、绩

效管理、内部控制等相关数据缺失，不能提供及时、可靠、全面和一致的数据，对政府管理决策支撑力度不足。因此，亟需结合财政预算管理一体化系统建设方案，制定部门财务管理系统建设框架，确保统一标准、统一目标、统一要求、统一产出，实现与财政预算管理一体化系统数据互联互通，为加强部门财务管理、提高财政资金使用效益提供数据支撑。

（二）加快推进部门总会计师制度。加快推进总会计师制度落实落地，不仅能够提高专业财务人员在部门职能履行中的话语权，保证预算资金使用效益，而且能够解决财务人员职业晋升渠道缺失问题，有助于财务人员梯队培养和业务能力持续提升。

（三）开展预算管理中的政府管理会计理论和实践研究。发展管理会计是提升财政数据质量、提升预算管理水平、推进国家治理能力现代化的现实需要，也是促进市场在资源配置中起决定性作用、打造中国经济升级版的时代要求。应尽快开展政府管理会计理论和实践研究，引入现代企业管理理念，研究建立政府管理会计理论框架，建立高效、规范、结果导向的政府管理会计制度，实现对政府行为实施财务控制，搭建政府管理会计报告体系，满足政府预测、决策对数据和信息的需要，支撑现代预算管理制度建设。可考虑优先在年度财务报告审计、政府自身需要的服务共享、数据标准化、风险管理以及绩效评估和估值体系建设等方面进行重点研究。■

（作者单位：财政部国库司）

责任编辑 张蕊

寻找“我身边的驻村第一书记”征稿启事

脚下沾有多少泥土，心中就沉淀多少真情。多年来，财政部和各级财政部门高度重视定点帮扶工作，坚持选派驻村第一书记扎根基层，践行为党为民的初心使命，涌现出一大批先进典型，展现了驻村第一书记巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、助力全面建成小康社会的时代风采。作为庆祝建党100周年系列宣传活动之一，中国财政杂志社将结合全国及各省脱贫攻坚表彰，在各地财政部门推优评优基础上，大力宣传财政系统选派驻村第一书记、切实发挥“尖兵”作用的经验做法，树先进典型，传递正能量。《中国财政》将在全国财政系统开展“我身边的驻村第一书记”特别报道活动。

征稿主题

寻找“我身边的驻村第一书记”：他们是全国财政系统驻村第一书记；他们不忘初心、牢记使命，用激情与赤诚践行驻村诺言，用拼搏与奉献推动脱贫攻坚与乡村振兴；他们扎根基层，抓党建促脱贫，办实事促和谐，让财政为民直达基层；他们勇担重任，辛勤耕耘，努力做好党的政策的“宣传队”、农村党建的“领头雁”、农民脱贫致富的“智多星”、人民群众的“勤务员”；他们用扎根一线、建功基层的热情，赢得了群众的信任与爱戴。

征稿要求

1. 文字类稿件：讲述财政系统驻村第一书记扎根基层、攻坚克难，助力脱贫攻坚与乡村振兴的先进事迹和奋斗故事，文字稿件体裁不限，要求原创作品，真人真事，事迹突出，可配相关图片，字数3000字左右，需加盖单位公章。

2. 图片类稿件：体现驻村第一书记扎根基层、拼搏奋斗的一组纪实性图片报道，5—8幅，要求图片真实、生动，大小为2M以上的JPEG格式原片，配简要文字说明。

3. 视频类稿件：展现驻村第一书记风采的微视频作品，要求时长不超过5分钟。

同时，欢迎提供采访线索。

征稿方式

1. 邮寄地址：北京市海淀区万寿路西街甲11号院3号楼中国财政杂志社《中国财政》编辑中心，邮编100036。

2. 电子邮箱：csf187@126.com，主题请注明“我身边的驻村第一书记征稿+省市名称”。

3. 来稿请注明作者姓名、工作单位、联系方式、详细地址等，以便联系。

起止日期

即日起至2021年12月31日。

联系方式

李 燕 电话：010-88227057

陈璐萌 电话：010-88227058（传真）

《中国财政》编辑中心

二〇二一年八月十七日