

关于绩效理念下基层行政单位 财务管理工作的新路径的思考

——兼论基层行政单位贯彻落实 《行政单位财务规则》的着力点

喻凯■

摘要:新修订的《行政单位财务规则》吸收了近年来预算管理、政府会计、行政单位资产管理等制度改革的最新成果,进一步凸显了绩效理念,再次强调了提高资金使用效益的目标任务,为加强行政单位财务管理提供了重要遵循。本文聚焦绩效理念,以基层行政单位的视角,坚持问题导向,对新修订的《行政单位财务规则》进行解析,并就贯彻落实工作的开展提出建议。

关键词: 行政单位财务规则; 财务管理; 绩效

中图分类号: F812 **文献标志码:** A **文章编号:** 1003-286X(2023)07-0028-04

近日,财政部印发了新修订的《行政单位财务规则》(财政部令第113号,以下简称新规则),并于2023年3月1日起执行。这是财政部致力于健全完善财政财务管理的最新制度成果,是规范行政单位财务行为的有力抓手,是贯彻落实党的二十大提出“健全现代预算制度”的有力举措,具有十分重要的现实意义。新规则最大的特色是将绩效理念贯穿于行政单位财务管理活动的方方面面,具有鲜明的绩效导向。全文共提及“绩效”或“效益”等相关概念10次,涉及多个章节条款。可以说,新规则从头到尾、自始至终贯穿着的绩效理念,符合近十年来我国政府组织财政财务管理改革的发展

趋势,也是健全现代预算制度、构建现代财政体制的必然要求。本文基于基层行政单位视角,从基层财务管理工作中的现状问题入手,解读新规则中有关绩效的指导性意见,提出基层行政单位强化绩效理念、破解难点问题、抓好“五个必须”的对策建议,努力将新规则学习贯彻落实落地、见行见效。

一、财务管理任务必须瞄准绩效

在基层行政单位,财务人员多处于工作末端,受工作定位和业务技能所限,长久以来主要精力都投入到了常规的财务核算工作中,思维模式容

易局限于财务核算本身,容易就财务论财务、就资金谈资金,满足于完成资金保障任务,绩效理念在资金配置和使用中难以发挥决定性作用,未能从政府绩效建设的高度重新审视财务管理工作的使命和任务,导致基层行政单位财务管理工作格局不大、站位不高、动力不强,没有充分激发绩效理念下财务管理工作的潜能和活力。

针对以上问题,新规则第一章“总则”第一条提出立规的目的之一是“提高资金使用效益”;第三条提出行政单位财务管理的基本原则之一是“注重资金使用效益”;第四条新增提出行政单位财务管理的主要任务之一是“全面实施绩效管理,提高资金使用效

作者简介: 喻凯,湖北省武汉市委办公厅处长,高级会计师,全国高端会计人才培养项目行政事业类六期学员。



图 / 中铁大桥局

益”。新规则一再强调行政单位的财务活动要围绕提高资金使用效益开展，并且从以前的“实施预算绩效管理”上升到“全面实施绩效管理”，明确要求将绩效贯穿于行政单位预算、收支、资产、财报、监督等一系列财务管理活动中，并以规则的形式加以规定，倒逼各单位讲绩效、重绩效、用绩效。此次新规则提出的“全面实施绩效管理”内涵更为丰富、更具有扩展性、更有创新空间，有利于进一步指引行政单位找准履职定位，优化财政资源配置，提升政府组织整体运行绩效。

为贯彻落实新规则在此方面的指导性意见，基层行政单位应将绩效作为财务管理的重要目标，在财务管理活动中全面贯彻执行。为此，基层行政单位首先要解放思想、转变观念，牢固树立绩效理念，紧紧抓住如何提升绩效这一目标任务，将所有财务管理活动围绕于、服务于、服从于这个目标任务开展，以思想革新推动工作创新，摆脱就资金谈资金的惯性，将财务工作放在更大的格局中去思考和考量。其次要观大势、谋大局，立足全盘视角，从反馈和提升资源、资产、资金的使用绩效多个维度去整体谋划财务管理工作，在预算、收支、资产、财报、监督等财务管理各个环节都

应体现提高资金使用效益和提升单位整体运转绩效的目标要求，坚定不移地抓好落实。再次要将财务指标纳入本单位综合绩效考评体系之中，通过对本单位行政运行成本的考核，衡量资金投入和取得的经济、社会效益，借此提升以绩效为导向的财务工作在本单位履职中的贡献度，这是落实绩效型财务管理模式的治本之策。

二、预算管理必须贯穿绩效

在基层行政单位，预算管理是财务核心任务，近年来财政部门指导各单位在预算管理改革方面提出了全面绩效管理的工作目标，并从预算编制、预算结果考评等方面进行了一些探索实践，但从实际效果来看，目前的预算绩效管理还存在形式较简单、规范性不足、闭环约束偏弱等问题，绩效理念还没有很好地贯穿预算管理全过程；工作的深度、力度还有欠缺，在一定程度上影响了全面预算绩效管理的实施效果，也不利于发挥全面预算绩效管理这项全新的管理方法在现代财政体制中的作用。

针对以上问题，新规则第二章“单位预算管理”第十条新增提出行政单位编制预算应当综合考虑“有关绩效结果”；第十五条新增提出“行政单位

应当全面实施预算绩效管理，加强绩效结果应用，提高资金使用效益”。这些表述都体现了新规则对预算编制、预算执行、预算结果应用等环节提出的绩效新要求。回顾近年来，预算管理与绩效管理相融合是行政单位财政财务工作发展的显著趋势，新规则新增了预算编制要将“有关绩效结果”作为参考因素的要求，正体现了绩效管理的导向。新规则新提出的“行政单位应当全面实施预算绩效管理，加强绩效结果应用，提高资金使用效益”要求，与2018年《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中的要求一脉相承，全面预算绩效管理具有全方位、全过程、全覆盖的特色，绩效结果应用是绩效管理中的关键一环，绩效结果既是上一轮预算管理活动成效的体现，又是指导下一轮预算管理活动的依据，彰显了预算管理的闭环效应。因此，行政单位要将绩效理念贯穿预算管理的始终，从预算编制、预算执行、预算监督、预算结果考评等全流程落实绩效管理的具体要求，这才是全面预算绩效管理的应有之义。

为贯彻落实新规则在此方面的指导性意见，基层行政单位要在预算管理中贯穿绩效理念，即在空间上要覆

盖从预算编制到执行、预算控制及预算结果考评等业务全过程,在时间上要涵盖事前、事中、事后全流程。为此,基层行政单位要在预算管理的闭环之中时时彰显绩效理念,将预算管理与绩效管理深度对接、融合。首先,在预算编制环节要突出绩效理念,在参考上一年度绩效评价结果的基础上,结合可研论证和预算评审,对项目进行事前绩效评估,评价指标要科学合理,贴近工作实际,不能机械照搬、千篇一律,在此基础之上根据评估结果对项目优先排序,纳入项目库管理,将绩效关口前移,以此作为编制预算的重要决策因素。其次,在预算执行环节要加强绩效监控,建立预算执行动态监控机制,对项目实施进度、支出安排进度、资金使用进度等方面进行监控,发现问题及时纠正。再次,在决算环节要加强预算结果的绩效评价,结合资金使用情况,从经济性、效率性、效益性等方面开展绩效评价,对单位整体履职情况及项目资金使用情况给予客观评价,以利于指导下一年度资金预算安排,形成管理闭环,确保在预算的全过程中实现绩效的全链条控制要求。

三、资产管理必须遵循绩效

在基层行政单位,资产是履行职能、保障运转的物质基础。长期以来,资产管理是基层工作的薄弱环节,现有的资产管理理念及方式方法滞后于资金方面的管理创新,存在“重资金、轻资产”“重购置、轻管理”等问题,表现为资产采购预算编制不够科学合理,准确性、预见性欠佳,没有与年度业务工作需要紧密结合起来,对保障实现单位绩效目标的支持作用发挥得不够充分;资产日常管理相对粗放,

资产底数盘不清,对使用主体的约束性管理要求不够,难以达到基层行政单位治理能力现代化的新要求。

针对以上问题,新规则第六章“资产管理”第三十五条提出“行政单位应该根据依法履行职能和完成工作任务的需要,结合资产存量和价值、资产配置标准、绩效目标和财政承受能力,优先通过调剂方式配置资产,不能调剂的,可以采用购置、建设、租用等方式”。可见,绩效目标已作为行政单位配置资产的依据之一,体现了绩效导向,将资产管理与实现单位绩效目标相挂钩,而不能脱离工作实际管资产,以此将资产管理纳入单位管理全局,这是一次资产管理工作定位的提升。新规则第三十五条还明确提出配置资产应优先通过调剂方式,体现出对资产本身使用管理层面的绩效要求。优先通过调剂方式配置资产,尽可能将有资产盘活,最大化使用,这符合新规则提出的“全面实施绩效管理”总体要求。因此,行政单位要从资金预算的绩效管理延伸到资产全生命周期的绩效管理,应在讲求规范的基础之上,树立绩效理念,讲求资产使用的绩效,由实物管理向价值管理提升,这也符合过紧日子的要求。

为贯彻落实新规则在此方面的指导性意见,基层行政单位在资产管理上要遵循绩效理念,即要在资产的全生命周期中按照绩效理念要求开展全方位管理,体现既重资金又重资产、既讲规范又讲绩效的工作发展要求。具体在落实新规则提出的资产管理绩效要求时,一方面配置资产要服务于本单位的绩效目标实现,以业务定资产,体现资产是实现单位绩效目标的物质保障;另一方面配置资产要符合资产自身使用管理的绩效原则,基层

行政单位每年在编制资产采购预算时,应在前一年资产清查的基础上盘清家底,对各类资产的使用情况进行一次全面绩效评价,结合本单位的绩效目标要求,制定科学合理的资产配置计划,遵循新规则提出的优先通过调剂方式配置资产原则,不能调剂的再采用购置、建设、租用等其他方式,最大程度提高存量资产的利用率,既满足业务保障需求,又体现资产管理的绩效导向。

四、两项报告必须服务绩效

在基层行政单位,编制财务报告和决算报告是年度财务工作成果的集中体现,基层财务人员花费大量精力编制这两份报告,但后期对这两项报告的使用不足,造成报告的综合运用与本单位的绩效管理相脱节,没有能够充分运用两项报告反馈的财务信息来支持整个行政单位的绩效管理全局,容易片面、“单回路”地看待这一环节编报工作,绩效导向下的财务管理工作链条没有串联起来,造成政府综合财务报告制度改革效力没有得到充分释放。

针对以上问题,新规则第九章“财务报告和决算报告”充分吸收了近五年多来政府会计改革的成果,对已构建的“双功能”“双基础”“双报告”的政府综合财务报告体系进行了表述,明确财务报告综合反映单位特定日期财务状况和一定时期的运行情况,其中财务分析主要包括财务状况分析、运行情况和财务管理情况等,目的是为了更加科学、全面、准确反映政府资产负债状况及成本费用情况,从而进一步加强政府资产管理、降低运行成本、提高运行效率、降低财政风险;决算报告综合反映单位年

度预算收支执行结果,其中决算分析主要包括收支预算执行分析、资金使用效益分析和机构人员情况等,目的是为了加强预算编制的规范性与合理性,两者相辅相成、相互补充。无论是财务报告还是决算报告都直接反映了本单位的财务及预算的综合情况,反映了财政资金怎么用、用到哪里、取得了哪些成效等信息,两项报告都要服务于本单位的绩效管理全局,这是加强行政单位绩效管理闭环的关键一招。

为贯彻落实新规则在此方面的指导性意见,基层行政单位要进一步提升对财务报告和决算报告的结果使用定位的认识。首先,要编好两项报告,严格执行政府会计准则制度,科学、准确地编制财务报告和决算报告,真实、全面地反映单位财务和预算的运行情况,提供第一手数据资料。其次,要充分将财务报告和决算报告的结果运用到单位的绩效管理中去,从绩效管理的需求入手,对标横向、纵向的绩效标杆,从中提炼出反馈和衡量本单位履职尽责情况的数据,有力支持单位绩效管理全局。再次,往更高层次提升,在研究制定本单位战略规划目标时,充分采纳运用两项报告所反馈的数据信息,紧盯政府组织的绩效目标,为研究制定本单位中长期的战略规划提供决策支持,促进本区域财政长期可持续发展和推进国家治理体系和治理能力现代化。

五、财务监督必须保障绩效

在基层行政单位,财务监督工作是保障实现本单位财务管理目标的有力抓手。以往财务监督关注的重点更多是资金是否合法合规使用、是否严格执行财经规章制度,且多体现为事

后的监督检查和问题督促整改。但随着政府组织治理方式的不断变革,在建设责任政府、绩效政府方面提出了新的更高要求,新形势下绩效导向以及事前、事中、事后全过程的治理方式随之成为政府组织自我革新的发展要求,相应基层行政单位对财务监督的内涵和外延都需要扩展和延伸,未来如何将财务监督关口前移、有效保障绩效目标实现尤为重要。

针对以上问题,新规则第一章“总则”第四条提出行政单位财务管理的主要任务之一是“建立健全财务制度,实施内部控制管理,加强对行政单位财务活动的控制和监督”;第十章“财务监督”围绕财务监督工作提出了指导性意见,新增了第五十九条部分内容,提出行政单位要在建立健全内部控制制度的基础之上“按照规定编制内部控制报告”,使财务监督手段更加完整、更加规范、更成体系,有利于发挥以内控为代表的新监管工具在监督关口前移、助力单位绩效管理方面的积极作用。回顾近十年来政府组织内控建设历程,在2014年实施的《行政事业单位内部控制规范(试行)》中专门提出单位内控的目标包括了“提高公共服务的效率和效果”,这一要求也体现了绩效理念。可见,以内控为代表的一系列财务监督工具核心还是在保障资金合法合规使用的基础上,处理好管理、服务和监督三者之间的关系,保障财政资金高质量使用,实现资金使用绩效最大化,推动经济社会高质量发展。

为贯彻落实新规则在此方面的指导性意见,基层行政单位应立足于绩效理念,持之以恒深化财务监督工作,在工作理念、方式方法上寻求新的突破。首先,财务监督工作要树立绩效

导向,不仅要关注资金的合法合规使用,还要对资金使用绩效进行监管,在监管工作规划、方案设计及方式方法等方面向保障绩效目标实现倾斜。其次,要进一步优化以内控为代表的监管工具创新,做实做细做好内控报告编制,不流于形式、不走过场,通过编制内控报告分析本单位风险点,将监督关口前移,体现事前、事中的监管效用,将风险隐患化解在最初阶段,以利于顺利实现单位的绩效目标。再次,要充分利用信息技术,探索智能化监管路径,利用预算管理一体化系统,将监管工作嵌入到全维度的资金管理全流程中,实现实时化、自动化、智能化监管,降低监管成本,这也体现了监管工作本身的绩效理念。

总之,新规则旨在为行政单位财务管理工作提供重要遵循,指导财务人员准确、规范、高效地完成财务管理工作。基层行政单位的财务人员要提高站位、加强学习,深刻领悟新规则修订的深刻内涵,准确掌握核心要义,切实将绩效作为财务管理工作的着力点,共同致力于全面加强国家治理体系和治理能力现代化建设。□

责任编辑 曹媛媛

主要参考文献

- [1] 张凤凉, 宋昆峰. 加快建立预算与绩效管理融合的地方财政体制[N]. 中国社会科学报, 2023-1-18(7).
- [2] 江书军. 预算绩效管理视角下《行政单位财务规则》修订建议[J]. 财务与会计, 2020, (21): 14-16.
- [3] 蔡晓霞. 浅谈行政单位财务管理存在问题及对策[J]. 财经界, 2019, (34): 115-116.