

数字治理视角下 政府综合财务报告分析指标体系构建

张津津 李敏 刘丽珑 陈菁

摘要：地方政府综合财务报告指标构建能够为加强政府财政治理、提升服务决策能力、防控财政风险等提供重要的信息支撑。本文基于政府综合财务报告编制现状，结合目标定位和信息使用需求，对政府财政经济分析的原有指标进行完善，同时设计了反映政府财政财务管理情况的指标体系和分析报告，助力政府数字化治理水平提升。

关键词：地方政府；综合财务报告分析指标；数字治理

中图分类号：F81 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2023) 10-0059-03

一、引言

2020年，财政部印发《关于开展2021年度政府综合财务报告编报工作的通知》，要求各地财政部门扎实推进政府财务综合报告编制工作，着

力提升政府财务报告编制质量。建设数字政府，提升政府治理效能，可以为推进国家治理体系和治理能力现代化提供重要支撑。而政府数字化转型以获取、共享和分析数据为基础，以面向、基于和经由数据的治理为机制，这意味着财政数据分析与应用在数字政府建设中具有重要作用。本文基于政府综合财务报告编制现状，构建全面、科学和可行的政府综合财务报告分析体系，为加强政府财政治理、提升服务决策能力、防控财政风险等提供重要的信息支撑，助力建设数字政府。

二、政府综合财务报告分析指标应用现状

(一) 报告分析指标缺乏全面性、前瞻性和综合性

首先，现有指标的设计较为简单，如资产负债率、流动比率等指标只是参考企业财务报告分析指标，无

法完整全面反映政府资产状况。其次，当前指标大多为静态指标，缺乏与动态指标结合的数据以及对未来的预期，其可比性、前瞻性差。最后，政府财政经济分析指标设置不完整，缺少绩效类管理指标，且指标与宏观数据结合不紧密，未能体现政府的政治、经济、法律环境，不能综合反映政府财政对外部环境压力的承受能力。

(二) 报告分析指标不够深入

当前以财务报表提供的会计信息为基础设计的政府综合财务报告分析指标并未对债务风险等进行深入探析，也未对预算绩效、预算执行等实际情况进行定量分析。以政府财政财务管理情况为例，“相关政策要求、主要措施和取得成效等”均是定性阐述，缺乏相关数据佐证，也并未进行预算管理、资产负债管理的有机衔接，导致分析往往流于形式，不够深入、科学和全面。

(三) 财务人员素质有待提高

基金项目：河南省软科学研究计划项目“河南省政府综合财务报告分析应用体系研究”(212400410502)；世界银行贷款课题子项目“基于河南省情的政府会计数据分析与应用研究”(B08-2020)

作者简介：张津津，郑州航空工业管理学院商学院讲师；李敏，广州工商学院副教授，通讯作者；刘丽珑，厦门理工学院副教授；陈菁，江西师范大学副教授。

权责发生制下的财报编制对财务人员的专业水平和综合能力提出了更高要求。政府综合财务报告分析尚处于起步和摸索阶段,财务人员囿于相关专业培训不足等原因,不能根据单位实际情况对指标代表的含义进行进一步分析,导致政府综合财务报告无法有效发挥其应有的信息支持作用。

三、地方政府综合财务报告分析指标应用体系构建

(一) 目标定位

1. 提升财政治理能力。财政信息存在公开透明度不高、专业术语多等问题。通过构建数字治理视角下的政府综合财务报告分析指标应用体系,加强对政府综合财务报告数据的解读和分析,挖掘数据反映的情况,使数据变得更加直观、简便,能够提升财政信息公开的透明度和可理解性,有助于提高财政资金使用效率,推进财政政策精准发力。

2. 提高政策服务能力和决策能力。基于功能定位和信息使用需求构建政府综合财务报告分析指标体系,通过服务各级地方政府财政日常管理、全面追踪政府预算项目执行情况等,提高财政信息预测作用和准确度,提升财政数据的系统性和连续性,为政府优化公共资源配置、防控政府债务风险等提供有力的信息支持,推进管理决策科学化,加快建设服务型政府。

3. 助推打造数字财政。财政部门需要以财政数据的分析与应用为基础,通过激活释放财政数据资产价值发挥其决策参谋作用,保障财政经济高效安全运行,实现财政服务便捷化、预算管理精准化、资金使用安全

化,提升政府智慧化、信息化、数字化水平。

(二) 指标设计

以下结合政府综合财务报告编制要求,对其中的政府财政经济分析和政府财政财务管理情况指标设计进行分析。其中政府财政经济分析主要是借鉴国内外已有的关于政府财政经济分析的指标,对我国现有的政府财政经济分析指标进行补充和完善;政府财政财务管理情况分析重点对政府财政财务管理中的政府预算管理、政府资产负债管理、政府收支管理等三部分内容展开研究。

1. 指标设计原则。指标设计在坚持相关性、全面性、明确性、重要性、可比性、可计量性的同时,还需坚持定性定量结合,其中定量指标主要侧重于对政府宏观经济数据的测度与分析,定性分析则要综合考虑政府经济结构、外部环境等多种因素。此外,从时间维度上,需坚持动态指标与静态指标相结合,综合历史、当前和前瞻性数据,对重要指标采用三到五年的平均值计算。

2. 具体指标。

(1) 政府财政经济分析表。

一是政府财务状况分析:重点考查资产质量和债务质量。资产质量包括金融资产质量、长期资产质量和资产利用能力三个方面,分别通过金融资产的占比和变动率、长期资产的占比和变动率以及固定资产闲置率来衡量。债务质量主要关注债务结构和偿债能力。通过一般债务余额和专项债务余额的限额比、流动负债和新增债务的占比等指标来分析债务结构,通过流动比率、逾期债务率、债务变动率、债务支付保障率等指标来反映偿债能力。

二是政府运行情况分析:重点考查政府财政自给能力和政府服务能力。政府财政自给能力重点分析收入质量和支出质量两个方面,分别通过税收收入比重、政府自给率以及人均工资福利费用、“三公”经费执行率、利息保障倍数来反映。政府服务能力重点分析资金使用效率和预算执行效率两个方面,通过人均公用经费和“三公”经费的变动率、公共服务投入率、服务类资产占比来反映资金使用效率,通过预算执行率、预算调整调剂率来反映预算执行效率。

三是财政中长期可持续性分析:重点关注收入和资产可持续性及其债务可持续性。资产可持续性主要关注固定资产、公共基础设施和保障性住房的成新率;收入可持续性主要考虑税收依存度、税收收入弹性、收入费用率;债务可持续性方面主要关注负债可持续性和债务收入可持续性,表现为负债率和偿债率两个指标。

(2) 政府财政财务管理情况表。

一是政府预算管理情况:重点关注一般公共预算管理和政府性基金预算管理(政府预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算,由于国有资本经营预算在全部预算中所占比例较低,以及社会保险基金预算资金的特殊性,所以本文主要研究一般公共预算和政府性基金预算中的相关财政数据分析与应用,这也体现了指标设计的重要性原则),主要包括收支结构、支出结构、收支平衡情况、调整效度和执行效果四个方面,分别通过收支结构的合理性和增长率、收支平衡能力和收入支出保障率、新增举债债务占比以及税收收入预算完成率和支出完成率来反映。

二是政府资产负债管理情况：重点关注资产管理情况和债务管理情况。资产管理情况包括资产利用能力和资产可持续性两个方面；债务管理情况包括偿债能力和债务资金使用效率两个方面。

三是政府收支管理情况：政府收支管理情况包括收入管理情况、支出管理情况和收支配比情况三个方面。收入管理情况重点关注收入结构、收入支配情况和政府间转移性收入波动率；支出管理情况重点关注支出结构、运行成本率和支出完成情况；收支配比情况则重点关注财政收支比率和政府自给率。

（三）形成分析报告

为实现政府财政数据分析与应用的目的，需立足地方政府实际，基于政府财政数据分析与应用领域，围绕服务于政府管理这一目标，对大量政府财政数据进行挖掘，总结和评价政府财政经济运行情况、政府财政财务管理情况，并将其以通用报告的形式提供给信息使用者。为保证分析报告的科学性、实用性，分析报告应遵循定性定量结合、重点突出、决策导向、可执行性强等原则。

其中，政府财政经济分析报告应包括以下六个内容：一是政府财政经济运行总体情况；二是政府财政经济运行分析对象与范围；三是政府财政经济运行分析方法与分析标准；四是政府财政经济运行指标分析，包括政府财务状况分析、政府运行情况分析 and 财政中长期可持续性分析；五是存在的问题及相关建议；六是其他需要说明的问题。

政府财政财务管理情况分析报告应包括以下六个内容：一是政府财政财务管理总体情况；二是政府

财政财务管理分析对象与范围；三是政府财政财务管理分析方法与分析标准；四是政府财政财务管理指标分析，包括政府预算管理情况、政府资产负债管理情况和政府收支管理情况；五是存在问题及相关建议；六是其他需要说明的问题。

四、保障措施

政府综合财务报告分析指标应用体系的构建有助于释放财政数据资产价值，而财政数据资产价值的激发则需增强财政数据的流动性和共享性、拓展财政数据应用的覆盖面、保证财政数据分析体系的落地，因此，需从组织设置、制度建设、人才支持等多个方面对财政数据分析与应用提供保障。

（一）组织保障

一是加强组织领导。机关各处室、厅属有关单位与信息化办公室要建立协调推进机制，统筹人员力量、细化目标任务，及时协调解决工作推进中出现的问题。二是明确责任分工，建立健全工作机制。政府债务管理办公室、预算局、预算执行局、预算绩效管理处、资产管理处等业务攻关，信息化办公室为数据分析系统建设提供技术支持，政府采购监督管理处负责采购业务指导，财政监督检查局负责过程监督，即建立业务、技术、政府采购、监督等部门各司其职、相互协调的工作机制，实现上下级部门间有效联动，加强工作交流指导，推进实现对不同部门数据的采集融合、分析、挖掘、利用和监控，支持财政数据的实时查询、分布式计算，实现数据共享。

（二）制度建设

财政部对财政数据分析与应用

的相关制度进行了多次修订。其中，关于分析框架、分析维度、分析指标、分析结果应用等方面的制度还需要进一步完善，如建立政府财政数据标准化管理制度，主要用于规范政府财政数据管理的组织、职责、方法和流程，通过对政府财政数据的科学、规范管理，明晰相关人员职责，确保数据质量、保证数据安全传递；建立政府财政数据资源共享管理办法，主要用于规范政府财政数据资源的共享活动，以打破信息壁垒，促进政府财政数据资源的共享。

（三）人才支持

一是加强政府会计业务人才专业能力培养，通过财务报告系统和各平台数据的勾稽和互联，将财务分析延伸至业务前端、提高分析质量的同时充分发挥财务分析指标的预警作用。二是结合财政人才培养的战略要求，财政部门必须加强数据挖掘应用培训，培养并引进相关人才，进而为打造数字财政、支持财政决策和保障有效运行提供坚实的人才保障。

责任编辑 任宇欣

主要参考文献

- [1] 苑雪芳, 何正根. 我国政府综合财务报告试编的难点与对策[J]. 财务与会计, 2017, (13): 61-62.
- [2] 海南省财政厅. 海南: 先行先试当好政府财务报告制度改革排头兵[J]. 中国财政, 2019, (4): 16-17.
- [3] 宋达飞, 丛树海. 信息需求视角下政府综合财务报告分析指标体系构建研究[J]. 中央财经大学学报, 2019, (2): 13-23.