

凝心聚力 奋楫笃行 践行财政总会计初心使命 努力交给人民一本“明白账”

财政部国库司司长 | 王小龙

2023年1月1日,《财政总会计制度》(以下简称新《制度》)在全国正式施行,实现了财政基础管理制度的重大创新。推进财政总会计制度改革是财政部贯彻落实党的十八届三中全会“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”要求的重要举措,是进一步深化预算管理制度改革的重要内容,是党中央、国务院交给财政总会计的重要任务,责任重大、使命光荣。自2019年启动《财政总预算会计制度》修订工作以来,财政部领导始终关心、重视《制度》修订工作。刘昆部长先后3次作出重要批示。许宏才副部长先后3次听取专题汇报,并作具体部署、指导。在部领导的悉心指导下,国库司立足打基础、利长远,凝聚全国各级财政国库人的智慧和热情,携手广大同仁秉承财政国库精神,不忘初心使命,践行责任担当,努力拼搏奋斗,组织《制度》修订、开展试点运行,极大提升了新《制度》的科学性、有效性、实用性。

新《制度》适度分离预算会计和财务会计功能,建立预算会计功能和财务会计功能“双功能”,采用收付实现制基础和权责发生制基础“双基础”,支撑决算报告和财务报告“双报告”,开展财政总会计核算。各级财政国库部门要从以下三方面加以把握,统筹规划、守正创新、担当作为,夯实财政管理重要基础性制度。

提高站位、统一思想,充分认识推进实施《财政总会计制度》的重要意义

习近平总书记指出,财政是国家治理的基础和重

要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。《财政总会计制度》是财政管理重要基础性制度,推进实施财政总会计制度改革是财政国库旨在努力交给人民一本“明白账”的自我革命,是着眼于长远机制的财政内部系统性自我重构,是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础实践。当前和今后一段时期,财政收入中低速增长将成为常态,而加强民生保障和推进高质量发展的支出需求刚性增长,特别是三年来我国经济受疫情冲击,财政收支矛盾突出,可持续性面临挑战。这就更需要财政为国家和人民持续管好“钱袋子”、打准“铁算盘”、记清“明细账”,努力交给人民一本“明白账”。各级财政国库部门要进一步提高政治站位,从完善现代财政制度体系、健全财政治理基础框架的高度,深刻认识推进实施《财政总会计制度》的重要意义。

(一)推进实施新《制度》,是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措

党的十八届三中全会提出,“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”。2014年《国务院关于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通知》要求,“完善财政总预算会计制度”“全面开展政府综合财务报告编制工作”。推进实施新《制度》,可以科学、全面、准确反映政府资产负债运营情况,提升政府财务管理水平,促进政府会计信息公开,实现政府财务会计与预算会计适度分离并相互衔接,是贯彻落实

党中央、国务院决策部署的重要举措。

（二）推进实施新《制度》，是贯彻实施《政府会计准则——基本准则》的重要成果

2015年财政部发布《政府会计准则——基本准则》（以下简称《基本准则》），规定政府会计由预算会计和财务会计构成，其中预算会计实行收付实现制，财务会计实行权责发生制，并适用于各级政府、各部门、各单位。我国各级各类行政事业单位于2017年施行《基本准则》，2019年执行基于《基本准则》制定的政府会计准则制度。作为政府会计核算体系的重要组成部分，修订完善原《制度》，是贯彻实施《基本准则》基本要求的必然趋势，推进实施新《制度》，是积极贯彻落实《基本准则》的重要成果。

（三）推进实施新《制度》，是编制权责发生制政府综合财务报告的现实需要

财政总会计报表、部门政府会计报表是编制权责发生制政府综合财务报告的重要数据来源。目前，我国各级各类行政事业单位均执行以收付实现制、权责发生制为基础的政府会计准则制度。原《制度》核算基础，“股权投资”“政府债券”等资产、负债事项核算方法，不能满足编制政府综合财务报告要求。基于原《制度》编制的总会计报表体系，亦不能满足统筹政府预算与单位会计核算、准确编制政府综合财务报告的要求。推进实施新《制度》，有利于构建统一、规范、科学的政府会计体系，夯实权责发生制政府综合财务报告制度改革的前提基础，满足编制政府综合财务报告的现实需要。

（四）推进实施新《制度》，是适应预算管理一体化建设的必然趋势

预算管理一体化将统一的预算管理规则嵌入信息系统，实现全国各级预算管理“车同轨、书同文”，剑指各级财政预算管理长期以来存在的“信息孤岛”问题，助力实现财政领域对“国之大者”心中有数。高标准的管理要求，对财政资金基础数据的来源载体——财政总会计数据质量提出更高要求。财政总会计数据不仅要真实、准确反映财政收支，同时也要完整、及时反映财政财务信息，有效支撑预算、执行、决算、负债、资

产管理各环节贯通。推进实施新《制度》，构建功能完备、核算高效、反映全面的政府财政总会计制度，能够有效满足预算管理一体化需要，为政府部门科学开展财政决策、加强资产负债管理、防范财政风险等提供更扎实有效的会计信息支撑。

（五）推进实施新《制度》，是加强财会监督工作的重要抓手

财会监督是党和国家监督体系的重要组成部分，是对国家机关、企事业单位、其他组织和个人的财政、财务、会计活动实施的监督。财政总会计是实施财会监督的重要载体，是核算、反映、监督财政资金有关经济活动或事项的专业会计。通过会计核算和反映，对财政、部门及其所属单位的预算执行和财务管理情况实行会计监督。推动实施新《制度》，夯实完善了以收付实现制为基础的预算管理功能，更加全面、准确反映政府财政财务状况，为加强财政资金财会监督提供了坚实的制度保障，是加强财会监督工作的重要抓手。

坚定信心、主动作为，财政总会计制度改革顺利开局

路虽远，行则将至；事虽难，做则必成。自2019年启动制度修订工作以来，财政部国库司认真落实部领导“先立后破”的改革嘱托，始终牢记努力交给人民一本“明白账”的郑重承诺，秉承“开门修制度”原则，审慎稳妥推进各项工作，反复调查研究、深入研讨论证、多轮征求意见，确保了制度设计合理、内容适用。在制度修订期间，部内相关司局通力合作，地方财政部门密切配合，给予鼎力支持。特别是2022年以来，各级财政国库人奋楫笃行、攻坚克难、并肩发力，克服疫情影响，多线并行，如期完成制度修订发布、试点运行、系统开发上线等工作，实现财政总会计制度改革顺利开局。

（一）中央本级组织实施双推进，为财政总会计制度改革顺利开局提供了根本保证

2022年4月，财政部发布《〈财政总预算会计制度〉改革试点方案》，中央本级与6个试点省份在2022年开

展改革试点工作。作为本次制度修订的起草主体与组织试点执行主体，中央本级克服疫情影响，改革试点组织与执行工作两手抓，高效推进各项工作。一是先行先试，中央本级积极开展改革试点工作。在试点方案发布前，中央本级即着手新《制度》核算系统研发工作，在制度试运行前，完成核算模块开发工作，试运行期间，新旧系统同时运行，验证了新制度核算的有效性。二是周密组织，指导地方高效实施改革试点工作。建立周联络工作机制，试点省份对接到人，时时跟进地方改革试点推进情况。试点期间，注重实地调研、开展座谈、了解实际；收集问题、集体讨论、及时反馈；总结经验、梳理成文、加强推广。结合实际，分层级多方式开展培训。2022年面向全国各级国库部门，举办《财政总会计制度（模拟版）》网络培训班，共有1万余人参加。三是依据实践，编制新《制度》教材。精心编印《财政总会计主要业务和事项账务处理举例》《财政总会计系统业务规范》等新《制度》教材，共计40余万字，为各级总会计提供工作参考。四是加强宣传，提高社会各界对财政总会计的认识。与新华社、《中国财政》《中国财经报》等多家权威媒体合作，宣传财政总会计制度改革，为改革的顺利推进凝聚人心。

（二）试点地区深耕“试验田”，为财政总会计制度改革顺利开局奠定了坚实基础

2022年，河北、山西、广东、四川、海南、陕西6个试点省份，高效推进改革试点各项工作，出色地完成了改革试点任务，为改革顺利开局积累了可复制、可推广的成功经验。一是确立了核算模块开发模式。试点省份均依托预算管理一体化系统，采取省级集中部署开发、市县直接使用模式，通过1—2个月的时间完成了核算模块开发工作，为后续部署全国非试点地区核算模块开发工作模式、时间安排提供了可靠依据。二是攻克了新《制度》重难点工作。试点过程中，各省分组边干边研究新《制度》重难点内容，河北省、山西省全面理顺存量企业股权、新增企业股权核算流程；广东省、陕西省完成了《现金流量表》取数规则设定；四川省、海南省完成了《本年预算结余与本期盈余调节表》取数规则设定，为新《制度》的顺利推进提供了试

点智慧。三是验证了新《制度》的有效性。经过一年的试点工作，6个省份通过真实的生产数据、并行的核算系统，验证了新《制度》预算会计科目保持稳定，财务会计科目设计合理，两套账务相互衔接、互相验证，为新《制度》的顺利开局提供了制度自信。

（三）非试点地区提前谋划，为财政总会计制度改革顺利开局提供了有力支撑

财政总会计制度改革工作是集体努力的结果，在新《制度》修订、试运行过程中，非试点地区始终与中央、试点地区保持充分沟通，紧密合作，不仅为新《制度》的修订贡献总会力量，而且时刻根据制度改革工作进展，推进本地区工作。截至2022年11月中旬，在新《制度》发布前，所有非试点地区均提前谋划，着手新《制度》总会计核算模块的开发工作，其中10个地区完成总会计核算模块省级改造工作，安徽省、云南省等6个地区自发开展新《制度》试点工作。非试点地区的主动作为，为新《制度》的顺利发布、财政总会计制度改革顺利开局提供了有力支撑。

勇于担当，攻坚克难，切实推进新《制度》贯彻落实

财政总会计工作是承接政府预算和执行的桥梁枢纽，是财政管理的关键性环节，努力向人民交出一本“明白账”是财政总会计的郑重承诺。正如习近平总书记所强调，“人民永远是我们最坚实的依托、最强大的底气”，这是我们共产党人不忘初心、牢记使命的自觉担当。近年来，在财政部党组坚强领导下，国库司始终坚持以人民为中心的发展思想，推进国库事业蓬勃发展。例如，牵头推动预算管理一体化建设成功在中央和地方全面推广实施，加强财政收支监测和分析研判，立足全局抓好预算执行，有力保障大规模留抵退税政策加快实施，财政资金直达机制使基层落实惠企利民政策更加有力，推动构建统一的政府采购法律体系取得突破性进展，建立“832”平台助力打赢脱贫攻坚战等。这些成绩的取得是以习近平同志为核心的党中央坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引的结果，是全国财政国库系统广大同仁

在部党组的带领下坚持人民至上，脚踏实地、顽强拼搏的结果。财政国库人要保持昂扬斗志，发扬财政国库精神，再接再厉，从保障财政经济发展的大局出发，将财政总会计制度改革工作不断向前推进，做实、做细、做好，向人民交出一本“明白账”。

（一）强化组织领导，压实各级责任

各级财政部门要担当担责、知重负重，要以时时放心不下的责任感、时时都在状态的精气神，把新《制度》的贯彻落实工作抓实、抓细、抓到位。省级财政国库部门要切实担负起贯彻落实新《制度》的主体责任，在制定财政内外协调机制、本地区新《制度》学习宣传、制定新《制度》实施方案、完善总会计核算模块功能等方面主动作为，确保本地区新《制度》施行各项任务落地见效。市县财政国库部门要发挥主观能动性，既要学懂弄通新《制度》各项要求，做好新《制度》施行工作，也要注意收集新《制度》施行中遇到的问题、积累的经验，进一步激发推动新《制度》落实的责任感使命感。

（二）坚持问题导向，加快重点领域的研究推进

一是强化与预算管理一体化深度融合，做好预算管理一体化的会计数据中心。预算管理一体化建设是财税体制改革的重要基础性工作，目前已实现了中央到地方的全面覆盖。财政总会计作为核算、反映、监督财政资金活动的重要载体，必须与预算管理一体化充分结合，实现“一盘棋、一本账、一体化”的预算管理格局。各省财政国库部门要发挥主体责任，做到数据核算在一体化，确保本地区新《制度》核算模块布局在一体化系统中，依托一体化生产数据进行总会计核算，并确保总会计核算及时、准确、完整；核算管理在一体化，将新《制度》的要求全面贯穿预算管理各个环节，体现在一体化系统中，与预算执行、决算、资产、负债等模块信息互联互通共享共用；账簿报表生成在一体化，依据总会计财务处理形成的账簿、报表生成在一体化系统中，确保会计核算数据和报表报送数据一致，实现与决算、政府综合财务报告编制系统有效衔接，为实现中央与地方财政数据贯通，建立全国财政运行监测中心提供数据支持。

二是加快推进会计报表开发工作，注重预算会计、财务会计数据衔接。新《制度》重新设计了会计报表体系，以保证两套科目数据有效衔接，实现总会计支撑“双报告”的制度设计目标。及时、准确生成会计报表，能够更有效验证预算会计与财务会计的有效衔接，防止出现“两张皮”现象，能够更好为各级政府、各级财政防范风险、夯实“家底”、强化管理提供有力数据支撑。各地要参考《财政总会计系统业务规范》，成立“业务+技术”工作小组，建立定期协商机制，加强与新《制度》推进良好的兄弟省份沟通，加快推进会计报表开发工作，力争7月底之前完成会计报表开发工作，顺利生成2023年上半年会计报表。通过会计报表，及时验证预算会计与财务会计勾稽关系正确，两套账务相互衔接、互相验证，确保按照预算会计、财务会计生成的决算报告、财务报告数据具有内部逻辑和联系。

三是捋顺股权投资核算机制，切实提高股权投资核算质量。股权投资是政府最重要的国有资产之一，提高股权投资核算质量是提高政府资产管理水平的题中应有之义。根据调研，各级总会计对股权投资的核算仍然存在核算不完整、不准确、不规范等问题，亟待解决。目前中央财政本级正在着手研究《股权投资部内核算规程》，旨在通过制度明确数据来源、记账依据、责任划分等。各省也要以新《制度》施行为契机，捋顺股权投资核算各部门间职责分工，研究形成适合本地区的股权投资核算机制，核算实践中积累的好经验好做法及时总结上报。

（三）加强培训宣传，确保学深弄透新《制度》

各省级财政国库部门要结合本地区实际，通过线上线下相结合的方式，开展各层级总会计业务培训，确保各级财政总会计学深悟透新《制度》各项规定、具体要求和实务操作。畅通沟通渠道，注意收集各级财政在新《制度》施行中遇到的问题、积累的经验，问题及时反映，经验及时总结上报。要切实加强宣传力度，主动发声，对总会计制度改革工作进行全方位、多角度宣传，形成良好的宣传态势，凝心聚力，不断提高社会各界对总会计工作的认识。■

责任编辑 刘慧娴