

资源配置视角下 对《行政单位财务规则》修订的建议

唐大鹏 王伯伦 王婧颖 刘翌晨

摘要：本文立足《行政单位财务规则》修订，建构公共服务、政府部门内部、单位内部等三个层次的财务目标和制度逻辑；立足资源配置视角，提出财务规则应当聚焦政府财政事权目标的科学决策；根据财政法规，完善财务标准以降低单位违规风险。

关键词：行政单位财务规则；财务目标；资源配置

中图分类号：F810.6 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2021)04-0010-02

《行政单位财务规则》(以下简称《财务规则》)包括单位预算管理、收入管理、支出管理、结转和结余管理、资产管理、负债管理、行政单位划转撤并的财务处理、财务报告和财务分析、财务监督等内容,自2013年1月实施以来,对行政单位在政府部门财政资金、国有资产、公共资源的分配和使用,以及财务管理和会计信息都起到了至关重要的规制作用。《财务规则》不仅涉及行政单位内部财务管理,也对政府提供的行业公共服务和整个政府部门内部资源配置具有统御作用。以中央政府部门中的工信部为例,工信部机关作为行政单位,要对整个工业和信息化全行业提供公共服务、工信部内部各单位的财务管理(包含行政单位、事业单位等)和工信部机关财务管理这三个层次进行顶层设计。以地方的辽宁省一级政府为例,财政厅代表省政府对全省财政经济活动进行管理,要对所有与政府

资金活动相关主体、各个同级政府部门的财务管理和财政厅内部财务管理这三个层次进行顶层设计。因此,《财务规则》涵盖着政府公共服务职能、政府部门内部管理和行政单位内部管理三个层次,需要根据其内在运行机制对财务规则进行科学优化和修订。

一、聚焦资源配置,引导行政单位分级设计财务目标

第一,从公共服务看,建议“总则”中新增财务管理目标相关内容,明确行政单位部门规划和行业政策要同党和国家的战略方针相一致,以及与国民经济、财政、金融等政策所配置的基础性资源相匹配。此外,《财务规则》应明确,行政单位财务机构在制定部门财务目标时,要与其他业务归口机构紧密协作,将外部要求逐条分解为部门履职的具体任务,根据政策和项目资金需求,及时合理编制政策和项目预算并汇总

成为部门预算,确保部门整体工作有足够的财力支持。

第二,从政府部门内部看,《财务规则》应促进部门内部财务目标聚焦于部门资源配置的责任分工。当前第三章“单位预算管理”第十一条到第十四条是对预算管理各环节的程序性要求,而忽略了行政单位通过预算实现对自身政策决策以及下属事业单位项目执行的财务管控。具体地,在事权配置上,由行政单位的业务归口机构负责政策决策,并将行业资源配置的具体工作分配给各事业单位,同时对事业单位的项目执行监督,确保自身政策能够落地。相应地在财权配置上,上述章节应当要求行政单位财务机构对其业务归口机构和下属事业单位制定的政策和资金使用设定财务目标,重点关注财务资金投入(即预算执行情况),确保部门内部各个单位资金的支出方向与效率符合财政政策要求。

作者简介：唐大鹏,东北财经大学会计学院副教授,中国内部控制研究中心常务副主任,中国财政科学研究院应用经济学博士后;王伯伦,东北财经大学国际商学院硕士研究生,中国内部控制研究中心研究助理,深圳日浩会计师事务所(普通合伙)咨询顾问;王婧颖,深圳日浩科技现代服务业有限公司开发经理;刘翌晨,中国内部控制研究中心研究助理。

第三,从单位内部看,《财务规则》应确保单位财务目标着眼于政策质量和项目财务保障。由于单位的基本支出已经实现项目制管理,因此第四章“支出管理”第十八条需要重新界定单位支出的性质和用途:除去固定工资等人员类支出外,制定行政单位内部资源配置财务目标时,既要考虑调研差旅、会议、授课培训、委托业务、咨询等运转类支出,还应考虑上级交代的疫情防控等特定目标类支出。

综上,对公共服务职能的事权和财权、部门内部的责任和分工、单位内部的政策和项目分级设置财务目标,能够为行政单位财务管理工作奠定基础,应成为《财务规则》的一项重要内容。

二、提供合规保障,降低行政单位履职运行违规风险

(一) 提供合规保障

从整体看,《财务规则》应当借助我国制度优势下的法律法规体系,对行政单位履行资源配置职能的行为提供合规保障。首先,2018年修订的《预算法》中,“制度”和“机制”两词分别出现4次和6次。预算管理在发挥市场在资源配置中决定性作用的前提下,应通过风险识别、风险应对和责任追究三管齐下防范化解地方债务风险,抓好国库集中收付、转移支付、收支平衡等流程管控,管理全过程应加强权力制衡。《财务规则》应当体现制度建设的重要性并落实《预算法》要求,把建立制度化的长效机制作为首要任务,在第四条第一款予以明确,甚至可以将其在“总则”中单独作为一条说明。其次,《财务规则》应当指导行政单位将国务院的全部要求逐一分解落实到部门规章中,例如在第二十一条中添加项目支出相关的项目入库、项目滚动、预算评审等制度。再次,财政部通过制定部门规章,规范行政单位的财政资金分配使用、政

府采购、公共工程建设等重点经济活动。行政单位应当遵守经济活动基本规则。例如,作为政府购买服务的管理部门,财政部通过出台《政府购买服务管理办法》(财政部令第102号),对行政单位的购买活动实施、合同订立及履行提供共性指导,然而对于个性需求,《财务规则》第二十二条可支持行政单位在财政提供的指导性目录范围内编制本部门政府购买服务指导性目录,进一步规范采购的范围和内容。最后,应将财政部门规范性文件和通知公告落地为行政单位业务运行的具体标准。例如,财政部印发《预算绩效评价共性指标体系框架》(财预[2013]53号),要求各部门灵活选取共性指标并另行设计个性指标,而这一要求也应在《财务规则》中得到体现。

(二) 降低违规风险

第一,从公共服务看,建立财务标准应立足行业指导性法规,突出《财务规则》的合规性。《财务规则》应从当前的原则导向,逐步转为原则导向和规则导向兼顾,而财务标准正是规则导向的具体体现。随着业财融合概念从企业不断向政府延伸,《财务规则》在“总则”中应添加行政单位财务管理标准相关内容,并建立同归口业务机构的沟通协调机制。以预算管理为例,既要要求行政单位根据项目建设成本、投资方案、项目难度、运营成本等因素,核定试点项目综合成本,为编制专项资金预算提供依据,还要制定同项目执行和绩效运行联动的预算执行监控标准,确保资金能够有效统筹用于项目实施。

第二,从政府部门内部看,部门内部财务管理的标准应结合实际需要,突出《财务规则》的适应性。例如,《中央行政单位通用办公设备家具配置标准》(财资[2016]27号)规定了中央行政单位通用办公设备配置的具体标准。《财务规则》在“资产管理”部分新增行政

单位部门内部资源配置财务标准的相关内容时,应根据使用主体细化标准,而不是“一刀切”,在制度中给予相关单位自行确定财务标准的空间。

第三,从单位内部看,单位财务标准应保证政策合规和项目财务管控,突出《财务规则》的保障性和规范性。例如,《财政部关于印发〈中央和国家机关工作人员赴地方差旅住宿费标准明细表〉的通知》(财行[2016]71号)对行政单位工作人员差旅住宿费标准作出明确规定,要求在限额标准内据实报销。《财务规则》第二十条在规范行政单位制定财务标准时,不仅要考虑住宿条件对工作成效的影响,更要鼓励行政单位践行“过紧日子”思想,遵守厉行节约反对浪费相关要求,在保证质量的前提下进一步压低费用标准。同时,还应将重点放在财务审批的事前管控上,做好统筹安排并强化审批责任制,明确出差频次、人数和天数等具体标准,超过标准的须报负责人审批,形成节用裕民的积极氛围。

责任编辑 姜雪

主要参考文献

[1] 唐大鹏,冯婉昕.重大行政决策内部控制应用研究[J].财会通讯,2020,(4):3-8.

[2] 唐大鹏,常语莹,王伯伦,从澜匀.新时代行政事业单位内部控制审计理论建构[J].会计研究,2020,(1):160-168.

[3] 杜倩博.政府部门内部机构设置的组织逻辑与整合策略——基于中美差异性的比较分析[J].行政管理,2018,(9):111-117.

[4] 唐大鹏,冯婉昕,王伯伦.公共风险、财政政策与内部控制建构——对疫情防控下政策传导机制的反思[J].财政研究,2020,(9):14-28.