

关于政府财务报告的探索和思考

卢晓丹

摘要：立足提高政府财务报告分析的质量和水平，安徽省围绕“为谁分析”，深刻剖析政府财务报告分析目标的三个层次和不同使用者的信息需求；围绕“分析依据”，在账表一致、数据衔接、资产及资本化支出等完整准确反映、附注编制、会审质效五个方面夯实分析基础；围绕“分析什么”，把握分析的内容要求及其对应指标的口径、内涵、意义和影响，并研究优化分析指标体系；围绕“怎么分析”，多位视角、多种方法深度挖掘、全方位解读，从而做出合理评价判断；围绕“谁来分析”，不断健全队伍机制建设。

关键词：政府财务报告；分析；指标体系

中图分类号：F810.6 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2024)11-0058-04

一、有关背景

2014年，国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，正式启动政府财务报告制度改革。近年来，财政部持续推进政府财务报告制度改革。制度层面，2019年1月1日起，政府会计准则制度在全国范围施行，通过建立“双基础、双报告”的会计核算体系，为报告编制提供数据支撑；同年，财政部对政府财务报告编制办法和操作指南作了全面修订，推动编制制度基本定型；2023年，为更好地衔接财政总会计制度、厘清和其他报告关系，再次对编制办法和操作指南进行修订，进一步完善了报告体例和报表样式。实践层面，政府财务报告编制工作覆盖面不断扩大，在2021年实现了全国范围内的编制全覆盖。

经过近10年的改革探索，在财政部的顶层设计和引领带动下，我国政府财务报告工作从“试点先行、建章立制”到“全面推进、提质定型”，取得重大突破、跨越发展。如何

更好地应用政府财务报告数据信息，是接下来应重点研究解决的问题。政府财务报告汇聚了全面、丰富、不同维度的财政财务信息，如何通过分析充分挖掘其中蕴藏的价值，既是改革的重点，更是实践中的难点。做好政府财务报告分析，应当坚持系统思维，将其放到整体工作布局中去思考、谋划和推进。近年来，安徽在现行制度框架下围绕编制高质量政府财务报告，在拓展报告分析的深度和广度、提高报告分析的质量和水平方面作了一些积极探索和思考。

二、围绕“为谁分析”，明晰分析方向

明确分析目标是编制高质量政府财务报告、推进报告分析应用的逻辑起点。

（一）政府财务报告分析目标的三个层次

1. 反映政府受托责任的履行情况。受托责任观认为公众将公共管理的权力委托给政府，政府有责任报告受托责任履行情况。政府以财务报告为载体披露会计信息，建立与公众之间的信任机制，通过对报告进行分析说明，有效缓解政府与公众之间的信息不对称，便于公众更好地监督政府受托责任的履行情况。

2. 提供报告使用者决策有用信息。决策有用观认为政府财务报告分析的首要目标是为报告使用者提供决策需要的信息。不同报告使用者的信息需求虽各有侧重，但都希望通过对财务报告的分析评价，获取决策相关的财政财务信息。

3. 加快推进国家治理的现代化。国家治理观认为政府财务报告反映了政府治理的效率和效果，建立健全政府财务报告分析应用体系，提供规范、准确的信息支持，有助于推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）不同使用者的信息需求各有侧重

作者简介：卢晓丹，安徽省财政厅国库处。

1. 内部使用者。包括各级政府和政府部门，作为最直接的利益相关者，是报告信息的首要需求者。各级政府主要关注政府的资产负债“家底”情况，为研判财政经济运行走势、合理配置社会资源、有效防范债务风险等提供决策支持。财政部门主要通过分析总体研判财政自给能力和运行能力，为改进绩效监督考核、提高财政资源使用效率等提供信息支持，同时也为优化财政决策、制定中长期规划提供依据。其他政府部门主要通过分析评价，为加强资产负债管理、提升财务管理水平等提供信息支持。



图 / 张庆龙

2. 外部信息使用者。包括社会公众、债权人、债券评级机构等。社会公众主要通过财务报告了解政府的运行效率、偿债能力以及公共资源的保值增值情况。债权人主要关注政府的偿债能力和财政可持续能力。债券评级机构主要通过财务报告获取政府按时足额偿还债务的能力等相关信息。其他信息使用者分别基于不同的职业目的使用政府财务报告获取相关信息。

3. 立法与监管机构。包括各级人民代表大会及其代表，纪检监察部门、审计机关等监督机构。主要关注政府财务信息的真实性和准确性，以及政府的资源配置能力和债务管理能力。

三、围绕“分析依据”，夯实分析基础

政府财务报告分析以政府会计报表、报表附注及其他相关资料为依据。推深做实政府财务报告编报工作，是提升分析质效的前提和基础。近年来，安徽紧盯目标、把握重点，着力在五个方面聚焦聚力，不断提升政府财务报告编制质量。

（一）聚焦账表一致，强化技术赋能

充分发挥预算管理一体化系统效能，推动业务技术深度融合。打破数据壁垒，实现单位会计核算云和财务报告模块互联互通。通过“账簿直连”方式，自动获取单位会计核算数据，生成财务报表，确保数据来源真实可信、逻辑关系准确合理、汇总反映完整清晰，真正做到账表一致、有“账”可循，切实提升了部门财务报告的数据质量。

（二）聚焦数据衔接，强化对比核实

全面梳理部门财务报告与部门决算、行政事业性国有

资产报告等报表在编报范围、口径、方法上的差异，分类设计“数据衔接表”并内嵌于系统中。主动适应不同报表编制周期差异，通过“T+1”每日自动获取其他报表数据，指导部门单位扎实做好与资产年报、部门决算之间相关数据的比对、分析，强化相关报表数据的衔接一致。

（三）聚焦完整准确，强化全面反映

坚持以资产负债率、收入费用率等核心指标为切入点、突破口，持续关注政府财务报告中资产反映完整性、支出资本化合规性，对净资产为负值、收入费用率过高的市县，督导进一步核实修改，“倒逼”重要资产项目和资本化支出的规范反映。

（四）聚焦附注来源，强化依规编制

强化部门财务报表附注编制审核，要求部门、单位应编尽编；强化综合财务报表附注编制管理，突出合并报表基本属性，要求各地依“规”编制、取之有“道”，深入查找披露不规范、不完整的现象，及时查明原因、修改完善，确保附注真实、合规。

（五）聚焦会审质效，强化探索创新

坚持全面审核与重点审核相结合，在全面开展线上审核的基础上，选择重点部门开展线下复审；坚持逻辑性审核与真实性提示相衔接，聚焦准确性、完整性和规范性，通过加强省级部门和地市财政的逻辑性审核，揭示部门单位和地方财政存在的真实性风险，提醒和督促有关各方进行核实整改；坚持综合财务报告审核与部门财务报告审核相贯通，将全省集中会审由市县综合财务报告向市县部门财务报告拓展、延伸，进一步夯实基层政府财务报告基础。

表1 实践中探索建立的政府财务报告分析指标体系

序号	反映内容	指标名称	公式
1	资源配置能力	流动资产占比*	流动资产 / 资产总额
2		固定资产占比*	固定资产净额 / 资产总额
3		公共资产占比*	公共资产(公共基础设施净值+政府储备物资+文物文化资产+保障性住房净值) / 资产总额
4		固定资产成新率	固定资产账面净值 / 固定资产原值
5		公共基础设施成新率	公共基础设施净值 / 公共基础设施原值
6		保障性住房成新率	保障性住房净值 / 保障性住房原值
7	偿债能力	短期偿债能力	流动比率 现金比率
8		长期偿债能力	可变现资产负债率 资产负债率
9		负债结构	单位负债占比
10			流动负债占比
11			应付债券占比*
12		债务风险	单位负债总额 / 负债总额
13			流动负债 / 负债总额
14			应付长期政府债券(应付地方政府转贷款) / 负债总额
15			负债变动率* 债务余额限额比*
16	财政自给能力	财政自给	政府自给率 (收入总额-政府间转移性收入) / (支出总额-政府间转移性支出)
17		收入结构	税收收入比重
18			税收依存度 年度税收收入 / 年度一般公共预算收入
19	政府运行能力	收入费用配比	收入费用率 年度总费用 / 年度总收入
20		人均费用情况	人均工资福利费用 工资福利费用 / 政府年末实有人数
21		费用结构	财务费用比重 财务费用 / 年度费用总额
22		费用控制	费用增长率* (本期费用总额-上期费用总额) / 上期费用总额
23	可持续性发展能力	负债率	债务总额 / 本地区GDP
24		偿债可持续性	带息负债(应付短期政府债券+短期借款+长期借款+应付长期政府债券+一年内到期的非流动负债中应付长期政府债券/转贷款) / 常住人口
25		收入可持续性	人均带息负债
26		发展持续性	税收收入弹性 净净资产变动率 (净资产总额年末数-净资产总额年初数) / 净资产总额年初数

注：标*指标为研究拓展的指标

四、围绕“分析什么”，把准内容指标

要提高报告分析质量，必须准确把握报告分析的内容要求及其对应指标的口径、内涵、意义和影响。

(一) 准确把握分析内容要求

1. 政府财务状况分析。重点围绕资产、负债、净资产的变化和构成情况，分析主要报表项目的总量、结构、趋势是否合理，分析政府的财务风险和可控程度。
2. 政府运行情况分析。重点围绕收入、费用的变化和构成情况，分析政府受托责任的基本履行能力；围绕政府的成本管控和盈余情况，分析政府财政财务运行质量和效率。

3. 政府财政中长期可持续性分析。主要基于当前的财务状况和运行情况，全面分析政府未来中长期收入支出变化趋势、预测财政收支缺口等。

(二) 深刻领会指标内涵意义

新修订的操作指南围绕上述三方面内容，提供了19个分析指标。其中部分指标有参考标准或国际惯例，如收入费用率、税收依存度、负债率、政府自给率、税收收入弹性等；有些指标要具体情况具体分析，如资产负债率、现金比率、流动负债占比等；此外，收入费用率、政府自给率、税收依存度等指标与当地经济发展水平密切相关。

(三) 研究优化分析指标体系

贯彻落实政府财务报告编制办法及编制指南,结合安徽实际,研究构建以“五种能力”为核心的分析指标体系(见表1),探索提升报告分析的针对性和实效性。

1.资源配置能力。包括反映资产结构的流动资产占比、固定资产占比、公共资产占比,以及反映资产质量的固定资产成新率、公共基础设施成新率、保障性住房成新率等。

2.偿债能力。包括反映短期偿债能力的现金比率、流动比率;反映长期偿债能力的资产负债率、可变现资产负债率;反映负债结构的单位负债占比、流动负债占比、应付债券占比;以及反映政府债务风险的负债变动率、债务余额限额比。

3.财政自给能力。包括反映收入结构的税收收入比重、税收依存度以及反映政府自给情况的政府自给率。

4.政府运行能力。包括反映收支运行情况的收入费用率、人均工资福利费用;反映费用结构的财务费用比重;反映费用控制情况的费用增长率。

5.可持续性发展能力。包括反映偿债可持续性的人均带息负债、负债率;反映收入可持续性的税收收入弹性;以及反映发展持续性的净资产变动率等。

五、围绕“怎么分析”,选好维度方法

(一) 多维视角分析

1.时间维度。以时间维度展开的分析需要结合宏观经济形势,剔除偶发、异常因素影响,保持不同会计期间的可比性。

2.空间维度。常模参照法就是典型的空问维度分析方法。2023年,安徽省优化调整报告编报步骤,及时发布当年地市、县区本级和行政区分析指标中位数、平均数的初核数和修正数,引导市县把本地放到全省的坐标系中比较分析,找准自身方位、查明长板弱项,切实提高财政经济分析的科学性、可靠性。在当前分析指标缺乏参考值或者标准值的情况下,此法不失为一种切合实际、行之有效且易于接受的分析方法。

3.因素维度。政府财务报告分析指标多以比率的形式体现,分析时要统筹考虑分子、分母,及其内部构成、外部环境的影响因素,揭示变化趋势规律。

4.逻辑维度。从财务数据之间的逻辑关系进行分析,包括资产负债表、收入费用表等。

(二) 常见方法分析

常见的分析方法包括比率分析法、比较分析法、结构

分析法、趋势分析法、因素分析法、回归分析法等。

六、围绕“谁来分析”,健全队伍机制

(一) 加强人才梯队建设

政府财务报告工作是一项复杂的系统工程,对编报人员的业务素质和综合能力要求很高,安徽省高度重视人才建设,着力在倾心选才、悉心育才、精心用才上出实招、求实效。

1.传导倾心选才要求。通过制发文件、领导讲话,强调政府财务报告在财政治理现代化建设中的重要作用,要求各地在保持核心队伍相对稳定的基础上,把政治素质好、业务能力强、工作作风实的干部安排到财务报告岗位上来。

2.做实悉心育才措施。利用培训、会审和专题研究等加强人才培养。倡导“工匠精神”,为全省政府财务报告高质量发展提供人才支撑。鼓励和引导各地各部门深入开展“以老带新”,牵线支持跨地市、跨部门结对帮扶,实现财务报告队伍新老接替、顺利过渡。

3.提升精心用才成效。从省级部门和地市财政挑选业务骨干,组建财务报告人才库,发挥其在研究疑难问题、加强审核把关上的攻坚作用。将各地人才建设情况纳入省对下考评表彰的重要内容,对参与全省会审和集中办公的地市主审人员,通过考核加分等方式予以鼓励支持。

(二) 健全分析工作机制

安徽省财政厅建立健全由国库处牵头,各业务处具体负责,预算、绩效、资产、债务等相关处密切配合的工作机制,形成责任共担、报告共编、成果共享的工作局面。

1.强化责任共担。研究起草政府财务报告工作规程,明确预算、债务、绩效、会计、监督以及各支出业务处在政府财务报告编制、审核、审计、报备等工作中的职责分工、具体流程和相关要求,压实各方责任、凝聚工作合力。

2.落实报告共编。牵头召开政府综合财务报告编制工作协调会,提前梳理并列明相关处室需要提供的资料清单,要求各处结合工作实际,围绕政策要求、主要举措、取得成效、存在不足和下步打算等方面提供详实资料,为政府财务报告的编制和分析奠定基础。

3.推进成果共享。研究开展历年数据的资料整理汇编,形成体系化的数据资料;结合报告编制过程中掌握的情况,对发现的问题追根溯源、查找症结,及时反馈预算管理、财务会计等前端环节,推动共同提升财政财务管理水平。

责任编辑 姜雪