

科研事业单位政府部门财务报告编制研究

王梦醒, 邹宝群, 肖扬书* (安徽省农业科学院, 安徽合肥 230031)

摘要 推行权责发生制政府综合财务报告制度改革, 已经成为公共财政管理的国际发展趋势。探讨政府部门财务报告的具体内容, 通过对试点地区科研事业单位的试编工作进行调研, 分析政府部门财务报告实际编报中存在的难点及问题, 并据此提出编制和完善政府部门财务报告的对策和建议。

关键词 政府部门财务报告; 权责发生制; 事业单位; 资产管理

中图分类号 F302.6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)29-0005-03

Research on the Preparation of Government Financial Reports of Scientific Research Institutions

WANG Meng-xing, ZOU Bao-qun, XIAO Yang-shu (Anhui Academy of Agricultural Sciences, Hefei, Anhui 230031)

Abstract The reform of the accrual government's comprehensive financial reporting system has become an international trend in the management of public finance. The specific content of the financial report of government departments was mainly discussed. And through conducting research of scientific research institutions in pilot areas, difficulties and problems existing in the actual compilation of the financial report were analyzed, and countermeasures and suggestions for the preparation and improvement of the financial report of government departments were put forward.

Key words Government financial report; Accrual basis; Public institution; Asset management

我国现行政府报告制度是以收付实现制为会计核算基础的决算报告制度, 主要反映部门预算执行情况, 但不能全面准确反映政府的资产负债情况、运行成本和支出效果等, 存在诸多缺陷, 难以满足提升政府财务管理水平、促进财政长期可持续发展和推进国家治理现代化的要求。随着我国政府职能的转变和公共财政体制的建立完善, 推进政府会计制度改革, 建立全面清晰反映政府财务信息的权责发生制政府综合财务报告制度势在必行。

2013年党的十八届三中全会提出关于“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”的精神, 2014年《预算法》修订, 财政部连续出台政府会计基本准则、政府财务报告编制办法和操作指南, 2014年底国务院进一步明确改革时间表和路线图^[1]。2016年财政部明确了试点范围、工作内容和具体要求, 确定国土资源部、国家林业局2个中央部门和山西等7个地区为试点单位; 2017年财政部正式在全国部分地区开展部门财务报告和综合财务报告试点, 权责发生制改革进入实施阶段。2018年3月, 财政部开始全面开展编制试点工作, 试点部门拓展到财政、国土、环保、农业等21个部门, 试点地区延伸至京、津、冀、浙、沪、皖和厦门、青岛等20个省份和地区。改革目标是力争在2020年前建立具有中国特色的政府会计准则体系和权责发生制政府综合财务报告制度^[2]。

1 政府部门财务报告编制内容

权责发生制政府财务报告分为部门财务报告和综合财务报告。政府各部门负责编制政府部门财务报告, 再由本级政府财政部门汇总合并各部门及其他纳入合并范围主体的财务报表, 编制形成本级地方政府综合财务报告。

根据财政部印发的《政府部门财务报告编制操作指南

(试行)》(财库[2015]223号), 政府部门财务报告以权责发生制政府会计核算为基础, 具体包括财务报表和财务分析, 主要反映本部门财务状况、运行情况等信息, 为加强政府部门资产和负债管理、预算管理、绩效管理等提供信息支撑。

政府部门财务报告的核心内容为财务报表, 主要涵盖两方面内容: 一是会计报表, 通常包括一个完整会计期间的政府部门资产负债表等4个报表; 二是报表附注, 用于列示财务报表项目的明细信息或作进一步的阐述, 一般包括会计报表的编制基础、遵循相关规定的声明、会计报表包含的主体范围、重要会计政策与会计估计、会计报表重要项目的明细信息及说明、未在会计报表中列示的重大事项, 以及需要说明的其他事项(图1)。

政府部门财务报告的另一大组成部分是财务分析, 主要包括资产负债状况分析、运行情况分析、相关指标的变化情况和趋势分析, 以及政府部门财务管理方面采取的主要措施和取得的成效等(图1)。财务分析指标和图表可以清晰地反映政府部门的运转情况, 有助于报告信息使用者了解单位资产管理是否规范、负债是否可控、可能存在的财务风险等信息。

2 试点地区科研事业单位试编工作基本情况

根据对安徽、山东、湖北等地区省级农业科学院的调研和收集的其他资料, 试点地区科研事业单位的政府财务报告试编情况总体相似, 基本情况如下。

2.1 政府部门财务报告编制 预算单位通过财政专网统一登录政府财务报告管理系统进行财务报表和报告编制。报告管理系统由用友政务软件公司开发, 编制的基本步骤为“补、导、取、拆、发、对、调、转、存、编、交”, 即补充单位基本信息, 导入国标账簿数据或决算数据, 进行初始数据取数, 对资产负债表及收入费用表相关项目进行明细拆分, 发布单位间对账事项并确认对账, 编制部门调整分录, 完成权责发生制报告转换, 保存单位报告分析图后编制单位报告, 最后提交

基金项目 安徽省农业科学院软科学项目(18F0003)。
作者简介 王梦醒(1990—), 女, 安徽安庆人, 会计师, 硕士, 从事财务管理工作。* 通讯作者, 副研究员, 硕士, 从事财务管理工作。
收稿日期 2018-10-08

上级主管部门审核。

一级预算部门对所属单位上报数据进行审核,复核部门内及部门间事项,抵销后汇总形成本部门年度财务报告,在规定日期前上报本级财政部门。根据调研了解的情况,目前各单位均能按时完成政府部门财务报告的编报及上报工作,但报告质量还有很大的提升空间。

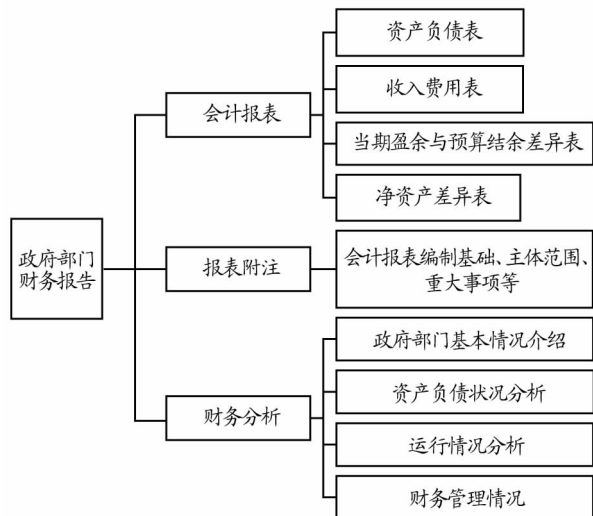


图1 政府部门财务报告内容

Fig.1 Content of the financial report of government departments

2.2 编报工作组织安排 财政部门制定政府部门财务报告工作实施方案,明确报告主体范围及报告时限等,由财政部门联合软件技术人员开展统一培训,详细解读报告编制操作指南和报告管理系统操作,以及编报工作提前准备事项,各预算单位财务负责人及具体经办人员参加培训布置会。培训工作一般只覆盖至一级预算单位,后续仍需各预算单位针对所属二级预算单位财务人员组织专题培训。

2018年试点地区中大部分省市是首次参与政府部门财务报告编制工作,因此财政部门对报告编制工作要求不高,仅要求各单位按时完成部门财务报告上报,对报告质量未做严格要求。

3 政府部门财务报告编制难点及问题

3.1 政府财务报告制度体系不完善 财政部于2017年11月发布《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》,要求自2019年1月1日起正式施行。新政府会计制度正式施行后将存在一定的过渡期。因此,目前政府部门财务报告中的会计报表一般是从决算报表数字提取后进行调整,而决算报表的会计核算基础为收付实现制。只调表不调账,即只针对报表数字进行调整,而不对具体业务的会计核算进行调整,导致会计报表的编制受现有会计制度和预决算框架体系约束,在此基础上形成的政府部门财务报告并不能完全准确和全面地反映部门资产负债和运行成本等情况^[3]。

3.2 财务信息不准确 对于部门内、同级政府部门间、非同级政府部门间的债权债务、收入费用往来事项,由当事人双方在报告管理系统中录入明细,再彼此直接对账确认。然而

基于各种主观或客观原因,双方在同一笔经济业务或事项上的核算未必一致。例如,上级单位向下级单位拨款,上级单位认定为借款周转而计入其他应收款,下级单位则可能计入上级补助收入。这将导致部门内部或部门间对账事项不能互相确认,难以进行抵销调整。

另外,由于会计政策的局限性、填报口径不统一或财务信息获取不规范等原因,对于一些难以界定或比较模糊的信息,财务人员在报告系统中填报时只能将相关内容归入“其他”栏目,报告信息失真在所难免。

3.3 单位资产管理不规范 大部分科研事业单位成立时间较长,资产建造或持有时间也相对较长,相应的历史数据难以取得或记录不尽准确,还存在应报废资产未及时清理或处置不规范、在建工程不能及时转入固定资产等诸多问题^[4]。因此,事业单位的资产账面数据与实有资产不相符的情况普遍存在,数据无法切实反映部门真实的资产情况。

财政部曾于2016年组织开展全国范围的行政事业单位国有资产清查工作,旨在摸清行政事业单位“家底”,从资产价值、结构、使用情况等多方面准确反映国有资产情况,为编制政府综合财务报告奠定基础。此次清查各单位虽按期完成并形成清查报告,但清查不够彻底,许多历史遗留问题,如部分资产记账错误、房屋产权归属不清等,仍未得到解决,部分资产处置或账务调整未得到财政部门批复,相关手续有待进一步完备^[5]。

3.4 财务分析缺乏实际指导意义 财务分析是政府部门财务报告的两大组成部分之一,目的是有效反映政府部门的运转情况,帮助和指导报告信息使用者做出有用决策。但从财务报告实际完成情况来看,多数单位的财务分析质量不高,仅限于按照概念和公式对部门财务状况进行简单说明及解释,不能对部门资产管理能力、偿债性和运行结果等方面进行深入有效地分析,进而无法根据分析结果提出优化意见,财务分析可用性不强^[5]。

另一方面,与企业财务报告相比,政府部门财务分析缺少完整的指标体系和明确的评价标准。由于单位性质及业务特点差异,不同单位的各个财务指标数值可能存在较大差异,如果没有明确的参照值或评判标准,单位无法准确分析和判断其财务状况的合理性^[6]。

3.5 财务人员水平有待提高 新政府会计制度将于2019年起正式实施,其最核心的变化就在于重构财务会计与预算会计适度分离并相互衔接的政府会计核算体系,通过“5+3”要素的会计核算模式实现“双功能”,采用“双基础”——权责发生制和收付实现制,形成“双报告”——决算报表与政府财务报告。对于纳入部门预算管理的收支业务,采用政府财务会计和预算会计“平行记账”,需要进行双分录处理,对会计人员来说,财务业务量和业务流程复杂程度均大幅提升。

由于权责发生制政府财务报告涉及面广且专业性强,在报告编制过程中,经常需要财务人员进行职业判断,若在判断时出现不同理解,则会形成不同结果。而科研事业单位财务从业人员年龄结构偏高,并且习惯于使用预算会计核算,

对权责发生制相关业务不熟悉、理解不深,专业素质和业务能力有限,也容易在处理抵销、调整、合并等事项时有所疏漏,造成政府部门财务报告质量不高^[4]。

4 编制和完善政府部门财务报告的对策

4.1 完善管理制度体系 优化单位内部控制,健全财务制度体系。制定和修订各项财务管理制度,规范财务工作流程。例如采用岗位分工和岗位授权的方法,对不相容岗位的重要业务事项设置接触限制;在编制报表时严格控制财务信息资料的提取来源,针对会计报表的编制环节设定明确的统一程序^[7]。控制和降低财务风险,确保政府部门财务报告使用的会计信息真实、可靠。

细化单位资产管理制度,可分别制定政府采购管理办法、资产使用管理办法、资产处置管理办法等细则,明确资产采购、资产登记盘点、资产折旧、资产处置等具体业务规范。针对科研事业单位的大型科研仪器设备等特殊资产,还可以单独制定科研仪器设备管理办法,促进资产精细化管理。

4.2 加强国有资产管理 各单位应加强国有资产日常管理,定期进行资产核实清查,按统一要求有计划、有步骤地分类清查部门资产和负债情况,根据清查结果及时督促办理报废资产处置,更正错误资产信息,尽快解决资产的历史遗留问题,从而全面真实地反映单位资产情况^[8-9]。

在固定资产后续计量方面,按照新的会计准则的核算要求,采用合理的折旧方法和折旧年限计提固定资产折旧,准确反映单位固定资产净值,为编制报告提供坚实的基础。对于需另外进行说明的资产相关信息,应在政府部门财务报告的报表附注中进一步详细解释说明。

4.3 强化信息技术支撑 充分利用现代信息技术,完善财务信息管理系统。督促现行的财务软件公司开发和更新适用新政府会计制度的功能和模块,并将财务记账软件与财政国库集中支付系统、行政事业单位国有资产管理系统、债务系统等进行功能对接^[10-11]。利用财务软件完成双分录记账,定期生成权责发生制基础的会计报表,集成和处理不同系统财务数据形成高质量财务分析,从软件相关模块中直接提取编制政府部门财务报告所需相关数据,促进日常会计核算与政府财务报表编制之间的有机衔接,逐步提高财务报告数据

质量^[3]。

4.4 提高报告编制人员水平 科研事业单位应将政府会计培训与会计人员后续教育、职称专业教育结合起来,充分利用高校、社会培训机构、科研会计学会等多方面资源,结合科研单位业务特点和实际需求,加大培训力度,拓宽培训范围,及时更新和学习相关业务知识^[12]。同时定期组织财务人员进行座谈交流,互相总结学习经验,切实提高科研事业单位财务会计业务能力和综合素质,为政府部门财务报告的编制夯实人才基础。

5 结语

权责发生制政府综合财务报告制度改革是基于政府会计规则的重大改革,是提高政府财务管理水平、促进财政经济可持续发展的重要举措。科研事业单位应当结合实际,针对目前编制政府部门财务报告存在的困难和问题,采取加强资产管理、完善制度体系、强化信息支撑和加大培训力度等一系列措施,不断加强本单位政府部门财务报告的编制工作,实现报告质量提升。

参考文献

- [1] 财政部. 权责发生制政府综合财务报告制度改革方案[Z]. 北京:财政部,2014.
- [2] 本刊记者. 财政部有关负责人就推进权责发生制政府综合财务报告制度改革有关问题答记者问[J]. 预算管理与会计,2015(2):19-21.
- [3] 朱虹. 关于政府财务报告编制的探讨[J]. 国际商务财会,2016(7):27-29.
- [4] 严刚,王双蕾,师慧. 基于权责发生制的政府综合财务报告编制探讨[J]. 经贸实践,2018(18):1-3.
- [5] 胡雪莲. 对政府部门财务报告编制试点的思考[J]. 卫生经济研究,2018(9):43-45.
- [6] 海南省财政国库支付局课题组,刘小虎,郭楚虹. 政府部门财务报告分析指标应用研究[J]. 预算管理与会计,2018(8):36-40.
- [7] 常丽. 政府财务报告内部控制研究:基于权责发生制改革的视角[J]. 会计研究,2016(3):15-20,95.
- [8] 杨杲. 编制权责发生制政府综合财务报告的相关问题研究[J]. 财会学习,2018(12):86-87.
- [9] 邱延敏. 地方政府综合财务报告编制探析:以石家庄市政府综合财务报告的编写为例[J]. 财会通讯,2018(25):42-46.
- [10] 余建林. 关于政府综合财务报告试编工作的若干思考:以绍兴市柯桥区为例[J]. 预算管理与会计,2018(6):38-39.
- [11] 崔玉良. 政府财务报告制度改革问题探讨:以M大学政府部门财务报告为例[J]. 商业经济,2017(7):55-57.
- [12] 吴非. 我国权责发生制政府综合财务报告的应用问题研究[J]. 纳税,2018(16):36-38.
- [13] 杨志安,李国龙. 政府全口径预算管理:内涵、存在的问题及对策研究[J]. 行政与法,2017(8):45-52.
- [14] 龚振波. 浅谈实施全口径预算制度的有效途径[J]. 天津人大,2015(11):20-21.
- [15] 张玉周. 河南省加强全口径预算管理的思考[J]. 商业经济,2017(1):53-54.
- [16] 安徽省财政厅. 安徽省省级部门预算编制手册[M]. 合肥:安徽省财政厅,2009:151-163.
- [17] 魏陆. 全口径预算信息公开透明保障机制构建研究[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2016,24(2):5-12.
- [18] 沈吴越. 论全口径预算监督机制实施的路径探讨[J]. 财经界(学术版),2016(16):147.
- [19] 徐阳晨. 我国全口径预算制度改革的现状及路径选择[J]. 行政管理改革,2014(11):53-57.
- [20] 陈世辉. 现行预算监督体系如何应对新《预算法》的挑战[J]. 财会通讯,2016(10):120-121.

(上接第4页)

- [6] 谭学驰. 当前政府预算编制存在的问题及对策:基于编制主体的考察[J]. 安徽行政学院学报,2016,7(3):28-32.
- [7] 孙克竞. 中国政府预算执行动态监控信息化平台体系建设研究[J]. 财政监督,2013(6):35-40.
- [8] 张谦煜. 新《预算法》实施与人大预算监督强化[J]. 地方财政研究,2015(1):17-20.
- [9] 籍吉生. 国家审计推进全口径预算管理制度的路径探析[J]. 审计研究,2013(5):35-39.
- [10] 李英. 政府预算绩效评估的学术支撑:近期研究文献述评[J]. 地方财政研究,2016(5):94-99.
- [11] 陈博,尚晓贺,倪志良. 政府预算绩效指标的外部评估:基于公众满意度的考察[J]. 青海社会科学,2016(4):99-105.
- [12] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.