

农业科研单位全口径预算管理机制研究

肖扬书, 李湘毓, 林震红 (安徽省农业科学院, 安徽合肥 230031)

摘要 全口径预算管理是政府推进国家治理体系和治理能力现代化, 建设现代财政体系的重要途径。作为公共性、基础性和社会性特征明显的农业科研事业单位, 建立科学合理的全口径预算管理机制至关重要。基于梳理全口径预算管理方面已取得的成果, 分析全口径预算管理存在的困难和问题, 探寻全口径预算管理实现路径, 并提出相关对策建议。

关键词 农业科研单位; 全口径预算; 管理机制

中图分类号 F 302. 6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)29-0001-04

Fully-covered Budget Management Mechanism for Agricultural Scientific Research Institutions

XIAO Yang-shu, LI Xiang-yu, LIN Zhen-hong (Anhui Academy of Agricultural Sciences, Hefei, Anhui 230031)

Abstract Fully-covered budget management is an important way for the government to promote the modernization of national governance system and governance capacity, and to build a modern financial system. It is very important to establish a scientific and reasonable budget management mechanism, as an agricultural institution with obvious public, basic and sociological characteristics. Based on the achievements of the whole-cover budget management, this paper analyzed the difficulties and problems of fully-covered budget management, explored the implementation paths of the whole-covered budget management mechanism, and put forward relevant recommendations.

Key words Agricultural research institution; Fully-covered budget; Management mechanism

财政在实现国家治理体系和治理能力现代化中发挥着基础性、制度性和保障性作用, 是国家治理的基础和重要支柱。科学的财政预算是优化资源配置、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。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 对预算改革提出了明确要求。其主要内容包括实施全面规范和公开透明的预算制度; 审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展; 加强人大预算决算审查监督和国有资产监督职能等。省级农业科研单位大多定位为公益一类事业单位, 实行财政全额供给; 也有部分研究所是公益二类。农业在国民经济和社会发展中的基础性地位, 以及农业科技的公共性、基础性和社会性等特性, 决定了农业科研事业单位的公益属性。预算是单位财务管理工作的龙头, 预算管理是一项系统工程和全员性工作。预算工作质量和成果绩效取决于预算部门和单位领导的重视程度, 超前思维和预测决策能力, 以及科学管理和协调配合水平。新型的治理模式依托于现代预算管理制度, 将政府财政权力及其他公共权力关进制度的笼子, 并在此基础上约束和引导各项财政支出。农业科研事业单位实行全口径预算管理是适应财税体制改革和农业科技发展新趋势新需求的必然选择, 应抓紧抓实抓出成效。实施全口径预算管理应以《预算法》为根本遵循, 贯彻预算法治原则。财政预算全面性特征主要体现在预算程序全面性、报告全面性和线上线下分离等。笔者在全面梳理全口径预算制度安排的基础上, 分析预算管理存在的困难和问题, 探寻全口径预算管理建设的主要内容和实现路径, 并针对农业科研事业单位特点提出相关对策建议。

1 全口径预算的制度安排

1.1 关于全口径预算的研究成果

关于政府全口径预算管理及研究领域研究的代表性观点主要体现在以下几个方面:

①全口径预算管理概念界定。万鹏^[1]、王雍君^[2]认为, 全口径预算管理概念与西方古典财政理论中的预算基本原则当中的全面性原则相类似。蒋元文^[3]认为, 全口径预算就是在预算管理方面不能有例外, 四大类预算必须统一纳入预算管理, 从而构建完整和规范的预算体系。白景明^[4]认为, 所谓全口径预算管理, 就是要将政府所有收支全部纳入预算, 实行统一、完整、全面、规范的管理; 只要是凭借政府公共权力所获得的收入以及行使政府职能所产生的支出均要纳入政府预算管理。孙玉栋等^[5]认为, 全口径预算是指在编制部门预算时, 将中央部门的财政拨款收入(包括中央财政和地方财政拨款收入)、事业收入、上级补助收入、附属单位缴款收入、其他收入以及事业单位经营收入等各项收入全部统筹考虑, 用以安排部门预算支出的一种预算管理模式。②财政预算编制和执行方面的研究。谭学驰^[6]认为, 人大、政府、财政部门是预算编制的三大主体, 应精准定位、协调配合、科学编制预算。孙克竞^[7]从动态监控信息化平台建设的视角对政府预算执行进行了研究。③全口径预算审查和监督方面的研究。张谦煜^[8]提出了加强预算管理体系建设, 强化落实人大监督工作的建议。籍吉生^[9]从国家审计的角度提出了深化财政预算改革, 推进预算审查与监督, 精确界定政府收支范围和全口径预算的路径。④财政预算绩效考评方面的研究。李英^[10]通过构建评估模型与指标体系对政府预算绩效进行评估。陈博等^[11]基于公众满意度调查的视角, 利用 CSI 模型与 ACSI 模型对政府预算绩效展开了外部评估。

1.2 我国政府全口径预算的提出

财政预算的适当范围决定了政府活动的合理边界。党的十六届三中全会首次提出“实行全口径预算管理”, 即政府收支全部纳入预算管理。财政部于 2010 年 6 月下发《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》, 规定自 2011 年 1 月 1 日起, 中央各部门各单位的全部预算外收入纳入预算管理, 收入全额上缴国库, 支出通过公共财政预算或政府性基金预算安排。地方各级财政部门也按此规定执行。相应修订《政府收支分类科

作者简介 肖扬书(1964—), 男, 安徽金寨人, 副研究员, 硕士, 从事财务管理研究工作。

收稿日期 2018-10-08

目》,取消全部预算外收支科目。2015年1月1日,颁布实施的《中华人民共和国预算法》第一章总则第五条明确规定,“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算”,标志着全口径预算管理有了法律依据。我国实行一级政府一级预算,即设立五级预算体制。

党的十九大报告明确提出:“加快建立现代财政制度,建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理^[12]。”这对实施政府全口径预算管理提出了新的更高要求。所谓“规范透明”意味着预决算向社会公开,在政府信息门户网站永久性或阶段性公开,接受社会和公众监督。“标准科学”就是要建立适用于各单位和部门预算的统一标准体系。“约束有力”进一步强调预算的刚性约束,要求在科学编制预算的基础上,严格执行经批复的预算,纳税人的钱花在什么地方,支出要一清二楚,明明白白。否则,不按规定花钱的行为要受到严厉惩罚,相关单位和个人要受到追责问责。

1.3 全口径预算管理的内涵 政府全口径预算管理(comprehensive budget management of the government)是指在新预算管理体系之下相对完善的政府集中支配公共财力的管理活动,具有公共性、法律性、全面性、程序性和公开性等特征。具体而言,就是预算管理主体通过综合运用法律、经济、行政等手段,将游离于财政预算之外的财政资金纳入预算内,并细化完善政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障基金预算的基本框架,强化“四本预算”之间的衔接和统筹,推进横向到边纵向到底的预算管理^[13]。实施全口径预算就是要在《预算法》等法规框架下建立全面统一、规范完整的政府预决算体系和相应的预决算审查监督体系,达到“所有收入装入一个袋子、所有预算出自一个盘子、所有支出通过一个口子、预算监督形成一个笼子”的目标^[14]。主要包含5个方面的内容:一是理清财政收入与支出的种类和数量及其体现的收支作用和性质;二是明确预算部门和单位在处理财政收支问题中的相互关系和各自所应承担的具体责任;三是财政收支管理中应体现程序性,即经过预算编制、执行、监督、评估等预算过程;四是部门预算应按照财政统一规定的时间,在政府信息网和单位门户网站上同时公开,并长期(一般为5年)或永久性公开;五是财政实行“零基预算”和“3年滚动预算”,体现周期性和循环性;六是全口径预算管理需要有力的财政资金归集渠道,财政专户过多导致国库单一账户这一同行体制难以落地生根,应进一步规范和改进国库管理制度^[1]。

1.4 全口径预算管理的法治原则 立法机关表决预算本身是一项授权行为,表明政府活动和公共资金的征集与使用已经获得合法性。基于任何涉及公共资金的政府承诺或支出都应获得法定授权的理念,预算要受到立法机关公开和详细的审查,包括预算外资金。呈交立法机关审查的预算文件,还应包括关于政府整体和部门的财务报告,至少覆盖资产负债表、财政收支(收益费用)表、现金流量表、资本支出(公共投资)表以及量化的财政风险表。我国非权益类支出如教

育、农业、科技等采取了“非预算决策”的形式,一定程度上弱化了预算全面性原则^[2]。在预算过程中,应尽可能避免脱离预算申报、审查和批准程序的活动发生,以致形成“黑箱预算”。

2 预算管理机制的主要内容

预算管理机制是指预算管理系统的结构组成及运行机理,其本质是预算管理系统的内在联系、组织功能及运行原理,是一种客观存在的内部运动过程,决定管理功效的核心问题。预算管理机制具有系统性、客观性、程序性、周期性和循环性特征,一般从每年的1月1日至12月31日为一个财政年度,预算的准备、审批、执行和报告通常在一个法定的财政年度内完成,之后开启另一个新的预算循环。各级政府应建立跨年度预算平衡机制和3年滚动预算机制。

2.1 全口径预算管理体系 全口径预算管理体系是指由一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算为主,将政府全部收支纳入预算管理的复式预算体系,强调预算的统一性和完整性。在明确和细化政府各项职能的基础上,以科学的全口径预算管理加以规范。其意义在于通过该体系形成一个能够覆盖所有政府收支,不存在游离于预算管理之外的政府收支预算,使所有的财政资金受到行政层面的内部控制和立法层面的外部控制,最终实现政府预算收支的科学、规范、透明和高效,以及对人大等立法机构和公民负责^[15]。

全口径预算管理体系有利于预算公开的操作,是全面规范透明预算的基础。全口径预算是建立公共服务均等化的现代财税体制机制的基本前提,实际上建立综合的政府收支问责机制,是财政收支管理向政府依法理财观念转变的深刻变革。通常所说的政府“四本预算”与农业科研事业单位全口径预算不同。

2.2 预算编制和审批机制

2.2.1 完善预算项目库设置。建立预算项目储备和退出机制,完善预算项目库设置,全面反映项目的执行单位、执行期限、结转结余资金、绩效评价结果等。发挥项目库基础支撑作用,未纳入项目库的一般不安排预算,逐步健全项目退出机制。新增预算项目应接受省财政厅和省人大财经委共同组织的项目评审论证。需要跨年度实施的项目,应根据资金需求分年下达预算。2019年安徽省级部门项目全面实行“大专项(大类别)+任务清单”预算编制方式,每项任务实施期限不超过3年,最长不超过5年。这样可加大项目清理整合力度,进一步优化项目结构,提高部门和单位统筹使用资金的能力和空间,增强资金安排的科学性、合理性和准确性。

2.2.2 保证充分的编审时间。部门预算比传统预算的编制时间提前,但由于基础数据量大、项目论证复杂,现有时间仍不足,以致编制质量粗糙。以美国为例,从开始准备到编制完成开始执行往往需要2年,这样预算编制可以得到有关各方面的充分研究分析和与财政部门之间的反复磋商。目前年度预算虽然从5月份开始,但编制程序繁杂,财政审核时间过长,留给部门的时间相对较少,一定程度上影响了预算

编制的质量。

2.2.3 健全完善复式预算。与单式预算相比,复式预算能够更加完整、详细地反映不同性质的政府收支,符合全口径预算的要求。我国政府预算由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算构成。部门其他性质的资金预算未得到足够的重视。以农业科研单位为例,科研成果转化收入和技术服务收入游离在预算外管理,支出随意性大,资金使用问题多。这几项收入中的项目支出比重很大,更应该细化,以完整地反映收支情况。首先,要按照项目进行细化;其次,要分别按功能分类和经济分类进行细化。只有同时提供功能分类和经济分类的信息,才能全面完整地反映预算行为和结果。

2.2.4 明确预算收入类型。农业科研事业单位纳入部门预算管理的收入主要有以下几种类型:一是成果转化和技术服务收入,可留存基本户且纳入部门预算;二是出租出借和利息等收入,需上缴财政专户;三是土地出让收入,需上缴国库。这些收入可采用3年滚动加权平均的方法,测算各项组织收入,基本做到全口径预算。

2.3 预算执行和调整机制 从预算程序看,政府部门首先进行预算申报,而后立法机关行使预算审批或合法性审查,再到预算部门或单位执行预算,从而进入财务合规性控制程序。政府财政资金的收支预算编制,功能分类方面应细化到“类、款、项”的项级,经济分类方面应规定具体的用途。全口径预算体系中各预算间的功能界定和准确细化有利于预算执行。财政主管部门按照“依法依规、适当挂钩、统一规范、公平公正”的原则,通过量化考核指标,建立预算执行结果与部门预算安排挂钩机制,将考核结果作为下年度预算安排的重要依据,可有效提高财政资金使用效益。预算执行考核内容主要包括预算执行管理、资金使用效益和支出进度,考核实行百分制,按不同权重赋分,其中支出进度权重高,占总分的60%,并设有加分项。财政部门依托省级国库集中支付动态监控系统,对预算执行中反映的问题进行梳理、归纳和分析,以书面形式向有关部门和预算单位反映客观情况,适时形成预算执行动态监控通报^[16]。加强财政资金统筹使用,推动盘活财政沉淀资金,逐步将所有预算资金纳入财政部门统一分配,做到预算一个“盘子”、收入一个“笼子”、支出一个“口子”,优化财政资金配置,提高财政资金使用效益。

2.4 预算信息公开透明保障机制 建立完善全口径预算信息公开透明保障机制是建立现代财政制度的客观要求。在公开政府部门和单位的组织结构及其职能信息的基础上,部门预算应在财政部门的“预决算公开平台”和政府信息网的专门栏目上统一集中公开,公开内容主要包括预算目标、编制依据及全部收支信息,以便于接受社会公众查阅和监督。2011年4月14日,科技部最先公开了“三公”经费的合计数,这是我国政府预算公开的标志性事件。《预算法》第十四条规定预算公开的时间界限为20d,并要求对本级政府财政转移支付、举借债务等重要事项进行说明,政府采购情况也要及时向社会公开^[17]。预算信息公开内容还应包括预算全过

程的公开透明;预算的所有信息除涉及国家机密外应全部公开,预算语言要清楚、内容有可读性、易于理解、便于分析;预算过程开放,可随时接受外部和民众的监督与质询。若要实现预算公开透明的目标,需要政府不断强化管理服务、“修炼内功”、提升素质,持续推进制度创新、流程再造与技术进步,保证公开程度、公开内容和公开效果。

2.5 预算审查监督机制 全口径预算审查监督机制将直接影响预算管理效果,作为财政监督的重要内容,应从事前、事中、事后3个阶段全面落实。党的十八届三中全会提出,加强人大预决算审查监督职能,实现预算审查监督重点向支出预算和政策拓展。《安徽省预算审查监督条例》于2016年1月1日起施行。在政府部门预算编制、执行与同级人大及常委会的预算审查及监督之间,构建全方位、全过程、多角度的无缝衔接预算控制机制,保证全口径预算审查监督过程中有法可依、有规可循,真正将审查及时、监督高效落到实处。预算审查监督机制的主要内容应以预算资金的合规性、效率性、有效性为主,并注重各种预算之间的有机衔接。其监督路径主要包括内部监督、审计监督、人大监督和社会公众监督4个方面^[18]。

2.6 预算绩效管理机制 2018年9月1日,中共中央、国务院发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》,要求更加注重结果导向,强调成本效益、硬化责任约束,构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,实现预算和绩效管理一体化,改变预算资金分配的固化格局,提高预算管理水平和政策实施效果。国务院于2018年7月28日下发《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知(国发〔2018〕25号)》,将科研项目分为基础研究与应用基础研究类、技术和产品开发类及应用示范类3类,并明确不同类型项目的绩效评价重点内容和评价方式方法。开展基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点,推动项目管理从重数量重过程向重质量重结果方向转变。简化科研项目经费预算编制,扩大科研经费使用自主权,用好用活项目间接经费,积极探索完善科研项目资金的激励引导机制。按照“花钱必问效,无效必问责”的理念,坚持预算绩效优先原则,构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理机制,加强绩效目标管理,建立预算安排与绩效目标挂钩制度,推进绩效目标和绩效结果公开。省财政主管部门成立绩效管理处专职负责预算绩效考核评价等工作。2018年开始安徽省直部门预算绩效评价实现全覆盖,要求各预算部门和单位对上一年度预算资金进行整体绩效自评,对项目预算资金也开展自评。绩效评价工作可自行组织也可以委托中介机构。绩效评价结果运用与下一年度预算安排紧密挂钩。

2.7 权责发生制政府部门财务报告制度 政府财政部门按年编制的综合财务报告,对各项财务报表进行公开解释、分析,从而完整反映各级政府所拥有的各类资产和承担的各类负债,揭示政府最真实的财务状况。政府一旦做出承诺,就应考虑到具体的行政行为在财务报告上的反映及相对应的责任,这对政府财务管理的规范性和透明度提出了很高的要

求,促使各级政府做到自律廉洁,坚持承诺和责任对等,可有效改变过去财政支出随意、权责错位的乱象。在成熟的综合财务制度运行之后,可向本级人大或其常委会做出报告,人事部门可根据财务报告对政府绩效进行考量,逐步形成科学规范的考核指标体系^[19]。

3 预算管理存在的问题

3.1 预算编制方法不科学,预决算差异率大 全口径预算要求明确划分权利和职责,事权和财权匹配,而分裂的政府预算分配权曾给随意调整预算、“钓鱼工程”以及地方总预算编制不准确留下了一定空间。我国全口径预算编制主要采用“基数加增长”的方法,其缺点是前瞻性预测不够。财政主管部门预算编制工作启动早,但真正留给各单位编制预算的时间很有限,因没有足够的时间保证,很大程度上影响了预算编制质量。预算编制不全是预决算差异率大的主要原因。一些部门和单位预算编制碎片化,预算完整性和统一性不够,有的只是涵盖财政部门分配的资金,由其他具有预算分配权的部门所分配的资金则不在预算中反映,年初部门报给人大的预算草案也不包括这部分预算。如通过国家部委和省直厅局等渠道争取的竞争性科研项目资金量大到账迟,通常都在预算执行过程中甚至到年底才追加,客观上增加了预算资金支出难度;有的3年期项目资金一次性到账,不可能当年完成全部支出,只能结转结余。部门预算执行追加率偏高是农业科研事业单位预决算差异率大的主要原因之一。

3.2 支出和收入测算不准确,预算项目细化不够

3.2.1 支出预算的编制。在规范人员津补贴后,随着预算信息系统的发展,基本支出的编制已做到较为准确。但部分单位的一些职工福利等性质的支出,在预算中存在少编、漏编等现象。而项目支出预算的编制难度较大,需要单位领导亲自抓,各部门密切配合、通力合作;应与单位事业发展规划和年度重点任务有机衔接。

3.2.2 收入预算的编制。各类收入预算的编制要重点关注非税收入的合规性和真实性。不同部门和不同性质的活动收入与财政资金相比,具有更大的不确定性,难以合理测算。如成果转化和技术服务收入是公益一类农业科研单位收入的主体,按财政要求这部分收入可进入单位基本户,但必须列入部门预算。而有的单位未将这部分收入纳入预算管理,造成全口径预算内容不完整,存在坐收坐支违规违纪现象。

3.2.3 预算项目的细化。项目预算应细化到功能分类和经济分类,经财政部门审核后细化至款级科目的指标下达到各预算单位。但有的仅细化到支出经济分类的项级科目,细化程度不到位;有的项目细化缺乏前瞻性和预见性,预算编制和实际执行严重脱节,细化不够科学合理。

3.3 预算执行进度迟缓,执行刚性约束不足 项目预算执行率低存在很多主客观原因:一是预算法治意识淡薄,在支出预算盘子中随意调增调减;二是预算编制上存在一定的盲目性,与单位的工作职能、年度重点工作任务和实际需求结合不紧密,以致项目预算支出的关联性和逻辑性不强;三是预算执行的刚性约束不够,奖惩措施落实不到位。

4 对策建议

4.1 提高全口径预算编制的精准度和透明度 预算编制是财政资金执行进度和支出绩效的基础和前提。预算部门和单位应将既定事项和人员经费、公用经费等基本支出足额编入部门预算,切实将部门预算编实、编足,细化到款项,对应设置账户。部门预决算(涉密除外)和财政拨款安排的“三公”经费(含涉密部门),以及专项资金目录和重大民生政策性资金分配结果应及时在规定信息平台上公开。预算部门和单位应依法依规实施全口径预算,将所有收支全部纳入预算管理,取消全部预算外收支,且预决算差异率应控制在5%以内。

4.2 构建科学合理的全口径预算管理机制 提高预算部门单位领导和全体职工对财政财务预算工作认识,使预算工作深入人心,加强单位内部控制建设和各部门间的协调配合。单位财务管理部门应加强对二级预算单位的监督管理。成立以单位主要负责同志为组长的预算编审领导小组,健全完善科学的全口径预算制度体系并严格执行,将预算工作作为“一把手”工程切实抓出成效。预算工作应纳入各单位年度重点工作任务清单。

4.3 建立零基预算和跨年度预算协调平衡机制 财政实行零基预算并注重年度预算收支平衡,这在一定程度上对预算资金执行造成很大困难和压力。为避免税收征管过程中的压库和预算单位年底突击花钱,同时确保跨年度预算平衡,应强化中期财政规划管理和3年滚动财政规划对年度预算的刚性约束。《预算法》对年度预算的控制方式进行了改进,预算收入从任务改为预期,若当年度预算收入大于支出,则可结转下年使用。年度预算审核重点也由收支平衡转向支出政策拓展,当年度预算收入小于支出时,通过跨年度对赤字进行弥补,不再强求削减当年支出,确保政策性支出落实到位^[20]。

4.4 强化财政预算资金绩效管理和评价结果运用 全口径预算管理是适应审计监督和巡视巡查需求,使财政财务管理风险防控关口前移,确保财政资金使用安全高效。按照“先有事、后有项目、后有资金、先有办法、后有拨付”的分配原则,推行财政资金竞争性分配,严控“三公”经费等一般性支出。公共财政支出绩效评价将覆盖到各级预算单位和所有财政资金,加强预算部门和单位支出行为的约束与激励。进一步健全预算绩效管理机制,完善绩效评价办法,编制预算绩效目标,细化量化绩效指标,将评价结果作为调整支出结构、加强财政政策和科学安排预算的重要依据。

参考文献

- [1] 万鹏.全口径预算管理:研究回顾与展望[J].地方财政研究,2015(12):32-39.
- [2] 王雍君.全口径预算:解读与改革[J].地方财政研究,2014(8):4-8,22.
- [3] 蒋元文.关于加强人大对全口径预算决算审查监督的思考:学习党的十八大报告的体会和认识[J].人大研究,2013(1):27-28.
- [4] 白景明.政府规划与政府预算绩效管理[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2016,49(3):49-52.
- [5] 孙玉栋,郭雪飞.全口径预算视角下“三公”经费公开与透明问题分析[J].财政监督,2015(34):12-15.

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信息系统、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] 杨栋. 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管理的有效途径[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.