

公共财政管理与政府会计的改进

刘用铨

(厦门大学管理学院 厦门 361005)

【摘要】 本文认为我国公共财政管理领域存在的某些问题与现行政府会计的缺陷有关,并从加强我国公共财政管理的角度提出了改进政府会计的措施。

【关键词】 公共财政管理 政府会计 预算会计

一、公共财政管理中存在的问题

当前我国公共财政管理领域存在的一些问题与我国政府会计缺陷有着密切的关系。

1. 预算约束软化,政府部门单位财务权力监督弱化,公共支出膨胀。当前我国预算执行过程中随意性大、预算约束软化的状况仍较为严重。虽然我国在1995年正式颁布了《预算法》,但实际执行情况不是很理想,依法理财、依法进行支出预算管理的氛围尚未真正形成。有的地方不按法定程序随意调整预算,支出预算追加频繁;一些部门和单位不按规定执行预算和财政制度,擅自扩大开支范围,提高开支标准,改变支出用途。

我国公共财政管理存在的这些问题,与我国现行政府会计的缺陷有着密切联系。我国现行预算会计体系内,财政总预算会计、行政单位预算会计、事业单位预算会计并行,关系不明确,无法反映预算资金运动的全貌。部门和单位预算约束软化、财务监督弱化,造成资金使用过程中资金挪用等违规、违纪现象频繁发生,公共支出不断膨胀。

2. 政府资产负债状况不清,国有资产流失严重,政府债务管理不当。在我国国有企业改革过程中,不法分子采用各种手段盗取国有资产,造成国有资产流失现象严重。据有关部门估算:从1982年到1992年,国有资产流失、损失大约高达5000多亿元。另据估算,1993年至2005年中大型国有企业在海外上市过程中,造成国有资产流失至少600亿美元。

行政事业单位的国有资产流失问题也相当严重。由于历史原因,长期以来我国行政事业单位的国有资产实行条块分割,由各部门分散管理,未形成统一综合管理,难以统计我国行政事业单位国有资产的总量。当前行政事业单位国有资产管理中存在的突出问题是“非转经”问题。一些部门、单位或个人利用非经营性国有资产从事经营性活动,谋求不正当利益。

在国有资产流失的同时,我国地方政府债务负担不断加重。随着我国经济体制改革的深入和“放权让利”战略的实施,各级地方政府获得了较大的经济自主权,地方政府的债务不断上升。特别是由于我国地方政府机构庞大,财政供养人员众

多,许多地方政府尤其一些县乡两级地方政府不堪重负,正常运转举步维艰,只得靠举债度日,财政负债累累。据统计,我国80%以上的县乡财政基本上都是“吃饭财政”、“赤字财政”,一半以上自身无力保障正常运转。

3. 一些部门单位铺张浪费现象严重,行政成本畸高。长期以来,我国一些政府部门单位办事不算经济账,不计成本、不讲代价。当前最为突出的问题是一些政府部门单位相互攀比办公条件,不少单位的办公楼建得高大气派,办公室装修得靓丽抢眼,配置时尚新潮。

我国现行预算会计制度下仍有许多收入没有纳入核算范围,而典型的“以拨代支”的做法不仅无法提供支出的准确信息,而且掩盖了铺张浪费、损公肥私等贪污腐败现象。更谈不上详细地提供项目成本及每一期间的费用信息,社会公众难以了解政府项目或公共产品的总成本及平均成本,难以进行公共选择与社会监督。

二、从加强公共财政管理角度改进政府会计

客观地说,造成公共财政管理问题的原因是多方面的,治理我国公共财政管理问题应当多管齐下、综合治理。但如前所述,公共财政管理存在的问题与政府会计的缺陷有着密切联系,为此,改进我国政府会计无疑是加强我国公共财政管理非常重要的一环。

1. 完善预算会计,真正发挥监督与控制功能。政府预算会计改革应以加强对部门单位的合规性监督与控制为目标展开,同时,政府预算会计改革还应当与公共财政改革相适应。预算会计应当记录部门预算的“预算数”,并以此作为预算执行情况对比及预算监督控制的依据。完善的预算会计应将预算资金运动的全貌纳入反映范围。在集中采购、集中付款的业务模式下,财政总预算会计与部门单位预算会计可以对部门单位的交易同时进行记录,这样,财政总预算会计就可以将“视野”延伸到部门单位交易层面,有利于发挥监督与控制功能。

2. 完善政府财务会计,真实、全面地反映政府的资产、负债、财务状况及财务业绩。

(1)以权责发生制为基础全面确认计量政府资产,加强对政府资产的管理,具体包括:①计提固定资产折旧和减值

我国内部控制的起源与发展

陈元芳

(荆州职业技术学院 湖北荆州 434020)

【摘要】 本文通过分析我国古代内部控制制度的产生条件,指出我国早在西周时期就已经存在较为完善的内部控制,说明了我国古代内部控制制度的发展过程并由此得出了一些启示。

【关键词】 内部控制 产生条件

一、内部控制的产生条件

辩证唯物主义认为,一切事物的存在和发展都是有条件的,存在于经济管理工作中的内部控制也不例外。从理论上讲,内部控制的产生与发展应当具备组织结构、会计核算、内部牵制与内部稽核等基本条件。

1. 组织结构。内部控制是组织内部的管理控制系统,组织结构是内部控制存在的空间条件。所谓组织结构,是指组织内部为实现合理分工、协调合作而形成的一种比较稳定的相互关系。无论组织大小,都必然存在一定的结构形式。从历史发展来看,我国早在西周时期,官厅组织结构就已经比较完备。据《周礼》记载,在当时的西周王朝,周王为最高统治者,在周王之下设有天官冢宰、地官司徒、春官宗伯、夏官司马、秋官司寇和冬官考工等六大官职。秦朝建立的三公(丞相、太尉、御

准备,以真实地反映固定资产价值及政府运营成本费用;②借鉴企业会计中投资核算的方法核算政府股权性投资,加强国有资产管理,防止国有资产流失;③确认计量社保基金资产及各期增值情况,使之与政府所承担的社保基金或有负债相对应;④确认计量政府其他长期资产包括公路、桥梁等基础设施,提高资产的使用效率。

(2)以权责发生制为基础全面计量政府负债,加强政府财政风险管理,具体包括:①确认计量养老金负债,包括政府雇员养老金和社会保障基金缺口。②确认计量各种形式贷款担保所形成的或有负债。③确认、计量政府其他长期负债,包括中长期国债未偿还部分(本金及利息)、社会义务负债(如下岗工人补助等)、环境责任(或有)负债等。

3. 构建政府成本会计系统,提供政府运营成本费用信息,加强政府成本控制,为政府绩效管理提供坚实基础。政府成本会计是一项技术性、专业性极强的工作,应当重点做好以下几个方面工作:①健全原始记录,加强成本核算的基础数据管理。②逐步引入权责发生制会计基础。③完善财务会计系统,真实、全面地反映政府受托责任、财务状况及财务业绩。④引入作业成本会计,准确地分配间接成本。⑤对外提供成本报表,包括提供产品项目总成本与平均成本、各级政府及部门

史大夫)九卿(太常、光禄勋、卫尉、廷尉、太仆、大鸿胪、宗正、大司农、少府)组织结构更为完备。所以,从官厅内部控制的角度来讲,西周时期就已经具备了内部控制产生的空间条件。

2. 会计核算。内部控制的产生与发展不仅需要具备完备的组织结构,而且需要具备一定的技术手段。最基本的手段就是会计核算。一方面,会计核算的产生能为内部控制的实施创造必要的条件;另一方面,运用会计核算进行经济管理活动时也需要实施内部控制。从这一意义上讲,会计核算的发展促进了内部控制的产生与发展。因此,会计核算与内部控制相辅相成、互相依赖。从保存下来的一些历史资料可以推测,早期人类文明中的“结绳记事”、“刻木记事”等,与会计核算存在相当高的关联性。在西周时期,会计组织由司会统一负责管理,司会的具体职责包括会计、出纳、税务、财物保管、考核(钩考)、

行政成本、各级政府及部门净成本等成本费用信息。⑥责任成本计算与成本控制业绩考核。⑦标准成本管理 with 差异分析。

4. 逐步引入权责发生制会计基础。全面确认、计量政府资产、负债,恰当地反映政府受托责任与财务状况,准确地核算政府营运的成本与费用,乃至考核政府部门业绩都必须以权责发生制为基础。权责发生制改革是世界各国政府会计改革的重点,更是难点。我国政府会计应当逐步引入权责发生制会计基础的最主要原因是我国总体政治经济体制改革基调是渐进式的,政府会计改革的是总体改革一部分,应与其步调一致。

主要参考文献

1. 陈小悦,陈立奇.政府预算与会计改革——中国与西方国家的模式.北京:中信出版社,2002
2. 李建发.政府财务报告研究.厦门:厦门大学出版社,2006
3. 杨发勇,瞿曲.试论公共财政与政府会计的关系.武汉大学学报(哲学社会科学版),2005;1
4. 王雍君.政府预算会计问题研究.北京:经济科学出版社,2004