事业单位预算分类管理初探

和 磊

(新华通讯社陕西分社 西安 710006)

【摘要】本文结合美国进步时代国家财政改革经验和现代预算制度,引入"一级法人,二级管理"管理体系,实行以内部部门预算为主要内容的分类预算管理体制是有效的方法。

【关键词】事业单位 预算分类管理 内部控制

一、建立事业单位分类预算管理体制

如何运用预算管理这一指挥棒,完善事业单位改革,进而实现事业单位的职能是一个突出问题,学者王绍光在其著作《美国进步时代的启示》中对现代预算的论述很有现实意义。该书详细描述了美国进步时代(1880~1920年)的社会背景以及美国进行的现代财政改革,对现代预算作了精彩的论述:第一,它是一个关于未来政府支出的计划,而不是事后的报账。第二,它是一个统一的计划,包括政府所有部门的开支。第三,它是一个详尽的计划,要列举所有项目的开支,并对它们进行分类。第四,对计划中的每项开支都要说明其理由,以便对开支的轻重缓急加以区别。第五,这个计划必须对政府的行为有约束力:没有列支项目不能开销,列支的钱不得挪作它用。第六,这个计划必须得到权力机构的批准,并接受其监督。第七,为了便于民众监督,预算内容和预算过程必须透明。这里建立分类预算管理体制是关键。在实践中,有些事业单位推行以内部部门预算为主要内容的"一级法人,两级管理"的预算分类管理体制。

1. "一级法人"指的是事业单位,是事业单位的权力机构,行使预算的审批权、重大财务政策和制度的批准权、全单位资金资产资源调配整合权等,实行宏观管理。"一级法人"还有另一层含义,就是事业单位只有一个事业法人,所有二级以下各类单位都纳入这个范围,它强调事业单位是一个不可分割也不允许分割的整体。

2. "两级管理"就是分两个层次进行管理。一个层次是事业单位对二级财务的管理。事业单位财务管理部门作为事业单位决策层的办事机构,认真执行其决定,行使"两级管理"中的一级财务管理权,就事业单位预算安排、重大财经政策和制度等财务事项提出意见,报事业单位权力机构审定。财务管理部门是在事业单位领导层领导下,进行中观管理,主要是管好预算,不直接管财务报账等具体事项,仅是负责监管。另一个层次就是内部部门、单位对本级财务事项的管理。事业单位内部各职能部门、派驻机构、直属事业单位、企业是事业单位的二级单位,行使"两级管理"中的二级财务管理权,在国家法规和财经政策、制度的框架内,组织事业单位内部微观经济财务活动,安排其财务收支,制定内部部门考核分配办法等。

3. "部门预算"就是要把预算放在内部部门,让部门负责编制预算、执行预算和决算。编制预算不能由事业单位财务总机构代理,做预算必须以内部部门为基础,所有的预算都要落实到部门。

4. 日常预算详细列示各项目,各项工作和活动开支均列入部门预算,按事业单位权力机构的决定一年内一次性下达。所有预算都要报权力机构审批,不搞多头预算、重复预算。日常预算要求勤俭节约,所有支出都列入部门预算;建立健全部门、单位之间的财务内部结算制度,实行收支两条线管理。

5. 专项预算的改革,专项预算都要经过论证,论证要落实其责任人;一定要统筹考虑,防止重复预算;凡社会施工,一定要坚持政府采购、招投标和资金集中统付的原则;项目负责人要终身负责,职能部门要全程监管并且终身负责;凡预算一定要及时决算,从源头上堵住漏洞。

6. 重视决算的作用,预算与决算是对立统一的,预算执行如何关键要看决算。决算带有审计性质,主要看所"预"的事情办了没有,所有支出是否符合规定。

二、事业单位分类预算管理体制的优势

1. 加强了资金的统一管理,规范了预算管理程序。改革后,事业单位所有的资金分为预算资金和预备资金,此外别无第三类资金。除了事业单位权力机构的批准,运用这些资金必须申报并纳入预算。改革就是把内部部门的权力削弱,把权力集中到事业单位权力机构。

2. 改内部部门自收自支和差额拨款的财务管理体制为收支两条线的内部部门预算管理体制。过去部门财务管理体制分两类,即自收自支与差额拨款。改革后部门所有的收入全部纳入事业单位总预算,采取全额拨款的方式。所有的支出由部门编制预算,由事业单位权力机构批准,支出预算不再由部门收入的多少来确定,也不以部门上一年花费的多少来定,而是根据事业单位统筹安排,实行零基预算。实行收支两条线,即收入进入收入账户,支出在批复的预算中合理开支。

3. 清理了事业单位内部部门设立的公司,一个部门一套账,收支统一纳入预算体系。个人收入统一由事业单位根据国

上市公司内部控制审计对审计费用影响的实证研究

陈丽蓉(教授)　毛　珊　杨　鹏

(重庆理工大学财会研究与开发中心　重庆　400050)

【摘要】本文基于Simunic审计收费模型,利用2009年12月31日我国沪深股市379家进行内部控制审计上市公司的截面数据,讨论在自愿进行内部控制审计情况下,内部控制审计的会计师事务所规模以及上市公司连续进行内部控制审计对审计费用会产生怎样的影响。

【关键词】审计费用　内部控制审计　会计师事务所

美国SOX法案的颁布标志着上市公司内部控制信息披露开始纳入强制性信息披露范围。同时,也首次以法律的形式提出对"财务呈报内部控制"的有效性进行审计。随后,其他一些国家也出台了相关的法规,都明确提出上市公司应对企业内部控制进行评估并由审计机构出具核实评价意见。

在这种背景下,我国也相应出台了关于内部控制审计的相关法规。对会计师事务所而言,内部控制审计是一个新型的审计业务,会增加会计师事务所的工作量与审计责任。会计师事务所依据企业内部控制的情况需要扩大审计范围,增加更多的实质性测试,这给审计费用的确定提出了一个新问题。在现在的审计市场上,选择不同的会计师事务所进行内部控制审计会对审计费用产生怎样的影响?上市公司连续内部控制审计与审计费用之间有怎样的关系?本文拟就这两个问题进行深入研究。

一、文献回顾

目前我国内部控制审计业务有一般通称的审计,也有审计、鉴证、审核、核实评价等形式。为了研究方便,本文将其统称为内部控制审计。

家政策和属地政策确定,规范了工资外收入,缩小了部门与部门的差距,收入分配由暗到明,改善了工资外收入管理混乱的局面,有利于偏远贫困地区事业单位部门的人员稳定。

4. 规范了预算管理程序,事业单位财务总机构不再是批准预算单位,而是审核论证单位、提出意见单位、监管单位,职能得以转变。所有的预算资金和预备金都要经过事业单位权力机关批准。对专项预算,项目有论证,执行按程序,进度有跟踪管理。

5. 事业单位根据国家规定制定政府采购管理办法,统一了采购合同管理。办公用品不再由内部各部门自己到市场上去购买,而是由事业单位总部按国家规定的程序和要求统一进行政府采购。逐渐使共性物料支出由各单位自行零星采购转变为通过法定程序集中大额采购,这样能够充分运用竞争机制、大幅节约财政资金。

6. 财务预算管理体系垂直管理有利于财务联网监控。部门二级财务均在事业单位财务总机构的监控范围内。财务总机构对银行账户、大额资金、大宗支出、个人收入、预算总额、对外投资、政府采购、固定资产变动、税收等方面进行即时监控,以及时发现和解决问题。

三、实行事业单位分类预算管理体制的变化

财务预算管理是事关事业单位全局的基础性工作,实行以部门预算为主要内容的"一级法人,两级管理"体制带来事业单位财务管理的显著变化,事业单位的核心竞争力明显增强,部门领导能够集中精力抓工作,履行党中央赋予的职能;清理与事业单位不相关的远离主体业务的公司;整合资源,结束过去利益分割、资源分割的局面,为整合各种资源奠定了体制性的基础;集中力量办大事,取消内部部门投资体制,事业投入明显增强,资金使用效率得到提高;规范收支管理后,扭转了过去单位收入归自己、支出失控的局面,从制度和源头上防止有些部门私设"小金库"、暗中发放钱物等;逐步建立内部控制制约机制,堵住了漏洞,可以在很大程度上使干部保持廉洁。

综上所述,加强事业单位的预算管理是一项系统工程,建立合理高效的分类预算管理体制是关键,它必须以合理、完善的预算为基础,以多项配套措施为依托,采取内部控制与外部控制相结合的多种监督为手段,对整个预算过程实施全方位的控制。随着部门预算制度、国库集中收付制度与政府采购制度的全面推广和日益完善,事业单位预算管理必将进一步规范和完善。

主要参考文献

1. 王绍光.美国进步时代的启示.北京:中国财政经济出版社,2002

2. 唐文.对行政事业单位预算管理的思考.当代经济,2010;10