

# 预算管理制度改革与政府会计改革的互动发展

## Interactive Development of Budget Management System Reform and Government Accounting Reform

肖敏

Min Xiao

山东省地质环境监测总站

中国·山东 济南 250014

Shandong geological environment  
monitoring station,

Jinan, Shandong, 250014, China

**【摘要】**新时期下，中国政府会计改革正处于初步阶段，在理论方法上积极借鉴国外成功的政府会计改革经验，并结合中国国情提出了很多珍贵的建议与意见。政府会计是政府预算管理工作开展的依托，预算管理模式的改变影响政府会计改革方向。伴随着预算管理的革新进程，其对政府会计提出更高要求，在这样的背景下政府会计做出改革势在必行，进而和预算管理工作建设良好互动关系，实现有效衔接。

**【Abstract】** In the new era, China's government accounting reform is in its preliminary stage. In terms of theoretical methods, China actively USES the successful experience of foreign government accounting reform for reference, and puts forward many valuable Suggestions and opinions combined with China's national conditions. Government accounting is the basis of government budget management. The change of budget management mode affects the direction of government accounting reform. Along with the reform process of budget management, it puts forward higher requirements for government accounting. Under this background, it is imperative for government accounting to make reform, so as to build a good interactive relationship with budget management and realize effective connection.

**【关键词】** 预算管理；制度改革；政府会计改革；互动发展；发展策略

**【Keywords】** budget management; institutional reform; government accounting reform; interactive development; development strategy

**【DOI】** <https://doi.org/10.26549/cjygl.v3i1.1155>

## 1 引言

改革开放后的几十年中，中国企业会计体系日趋完善，和其他会计类型相比较，政府会计具有起步迟缓、运行期间出现的问题类型多样等基本特征，特别是中国预算管理体制践行改革路线以后，政府会计在应用期间暴露出诸多弊端。而当下，世界上很多发达国家正在积极准备下一轮的政府会计改革。中国市场经济体制日趋完善化，政府会计应积极践行改革发展路线，并和预算管理制度建设良好的互动关系，是优化公共财政改革效果、转变政府职能与中国形象的有效办法之一，基于此本文进行相关研究。

## 2 政府会计的界定

笔者查阅中国会计制度相关文献资料，发现其均没有提及“政府会计”概念及其对应的内涵，在现实的会计管理工作中，人们通常会将过呢目前正在实施的“预算会计”叫做政府会计现阶段，中国正在推行的预算会计体制可以追溯到20世纪90年代末期，其是在预算会计体制变革期间形成与建设的。该制度的构建与推行，对强化财政资金核算与监管效果，提升政府机关预算管理水平具有很大促进作用。但笔者主观的认为，在预算管理体制变革进程中并没有构建能体现实质性价值的政府会计，仅仅是对政府会计体系的重要组

成部分——预算管理进行建设。

①会计目标：从某种分角度分析，社会大众和政府机关之间构建的一种委托代理关系，公民积极上缴税务的宗旨是期望获得政府机关提供的特殊公共产品和服务项目，而政府机关并非是无偿向外界提供公共产品，其经常以税收为渠道从社会公民获取各项活动的资金支撑。

②核算对象：政府会计是以政府活动运作期间所产生的资金活动为主要核算对象，预算收支为政府机关会计财务活动的主要构成，但不是整体。

③会计基础：纵观世界上政府会计的发展趋向，明显发现政府会计已经从内部控制引导转型为公共治理引导，此时会计核算对象类型也持续增加。为确保政府会计信息的有效性，需采用合法渠道把权责生成制整合至其中。

### 3 政府会计改革促进预算管理制度改革

#### 3.1 公共财政体制改革促进政府会计改革

中国在十年的改革历程中，市场经济环境出现明显改变，特别是政府职能的转变、公共财政体制革新、政府收支分类科目的调整、政府绩效评估机制的建设及政府监管力度的增强等，均从不同的角度反映出政府经济活动对政府会计信息质量提出更高要求的事实，政府会计应树立与时俱进的发展观念，为中国政府会计改革注入动能。

当下，中国公共财政体制改革主要体现在如下几方面：

①传统预算会计在朝现代政府会计转型发展的过程中，体现出政府机关落实职责落后与政府占据、耗用经济资源间的比例关系；②公共程序管理发展属于公共目标管理的范畴；③由倚重政府财政、财务状况的流量解析转型为流量解析与存量解析共存的发展格局，以将财政风险率降至最低水平。在中国公共才增体制发生巨大革新后，中国当下正在推行的政府会计体制就难以满足局势做出的相应变化。国有集中支付体制建设与实施以后，各个行政单位只能获得本年度的预算额，财政部门应加强对资金的管控力度，连续拓展预算会计的核算范畴。

#### 3.2 政府职能的调整促进政府会计改革

自上世纪80年代起，西方很多发达国家针对其区域性经济危机与经济衰弱等不良现象，主动开展以“新公共管理运动”为核心主题的内部管理活动，旨在全面提升公共部门的运作效果与效率<sup>[1]</sup>。

在新公共管理制度实施的时代背景下，中国改革开放政策与社会经济发展均对当下政府执政能力提出新标准。相关规范明确设定了中国政府行政管理的界限，这在很大程度上

促进了政府职能的转型。而转型目标的实现绝非一蹴而就，建设一个功能完善的政府信息信息系统是基础，该系统的基本功能是全面呈现出政府内部各项活动，同时也能实现对政府的执政行为与能力的有效监管。在该信息系统中，会计信息占据至高无上的地位，也是政府信息系统的关键部分。政府财务报告应具备整体反映本次政府财务状况、运作情况与现金流量等相关信息，为信息应用者了解政府资产负债与政府绩效等信息创造便利条件。正因如此，政府职能转变要求政府会计改革，政府会计改革后有助于强化会计目标的明确性，进而促进政府预算管理改革成果的巩固，同时也是公共受托责任体现出来。

#### 3.3 世界各国政府会计制度改革模式都体现出相应的政府预算管理要求

世界各国政治体制与经济环境的差异性，决定其在政府会计模式间存在差异性，各国政府机构与会计职业领域对政府会计的持有不同的态度与观点，此时各国一定会采取不同的政府会计模式。对政府会计运行的情况进行分析，发现政府会计改革均传递出各国政府对预算管理提出的需求，尚未构建在国际范畴中公认的、统一且有效的政府会计模式。各模式在推行过程中在权责发生制的应用程度、会计确认、财务报告形式、财务报告与预算关系等诸多方面存在分歧。故此在国际的大环境下，中国政府会计积极践行改革发展路线，是满足预算部门会计信息需求量大、有效落实国库集中收付体制、呈现政府集中性采购行为、促进政总预算会计与行政单位会计有效整合的方法之一。

### 4 政府会计改革需要预算管理制度不断完善

众所周知，财务会计在持续发展目标的实现需与外界环境特别是经济环境构建良性活动关系，会计理论所处的经济环境决定其发展格局。政府会计改革的实现需财政体制的支撑及其他各项改革的辅助，若各项改革工作的开展缺乏前瞻性与同步性，那么将会影响改革的效果。有资料记载，现阶段国内政府预算管理改革成果较为理想，部门预算、国库集中收付等项目基本上形成了早期预设的目标，但在执行过程中暴露诸多问题。

①部门预算制定过程中存在标准公用定额、项目支出预算缺乏明确性，时间因素对其产生深刻影响，预算编制内容存在粗糙、简略等问题。要解除以上问题需加大对基础信息管理。例如建设部门预算数据库、编辑分类分档定额标准体系等基础性工作，以优化部门预算的制定质量。

②国库集中收付制度改革工作尽管已惠及中央与地方，但改革力度缺乏平衡性，部分区域未能在全部预算部门中进行改革，或未能普及到所有基层预算单位。与支付改革相比较，收缴改革工作体现出明显的滞后性，体制、信息系统的构建工作亟待完善。需采用优化国库单一账户体系与财政收支缴拨流程等形式，强化中央对地方专项拨款支付行为方式的规范性，促使国库与网络建设横向联动关系，推行国库现金管理模式<sup>[2]</sup>。

③政府采购期间存在预算管理制力不足的问题，涵盖采购预算编制粗糙，未能对现实项目实现细化措施、预算批复落后、预算调整过程盲目性显著等内容。笔者回顾长期的实践工作，认为以上问题化解的有效方法之一是连续完善监督体制，囊括在各参与主体间建设相互制约的关系以实现内部严格监督；采购主管部门可以利用政府采购政策、原则及反馈信息等，对政府采购职能部门对采购任务的完成状况进行监督；还涵盖法律监督的内容，尽管当下中国已经颁发了《政府采购法》，但其在实施过程中表现出明确性、细致性缺失的弊端。因此在后续工作中应加强对法律条文的解释工作。社会监督机制的建设与执行，是提升政府采购行为与采购过程透明度的有效方法之一，这主要是由政府具备社会公众性的属性决定的。笔者主观的认为，连续完善预算管理制度，促进制度改革与创新发展进程，能

优化政府会计所处的政治环境。此外，政府会计改革是否能取得实质性进展，和各项改革工作存在密切关系，其涵盖了促进政府会计标准有效落实。除此之外，政府会计改革过程中是否能取得发生“质”的飞跃与进步，受其他方面改革效果的影响与牵制。

## 5 结语

预算管理制度的改革，是经济全球化、中国市场经济程度不断深入发展、财政日趋公共化的必然结果。预算管理制度的改革将会对政府会计改革产生重大影响，政府会计改革也在很大程度上推进与促进预算管理制度改革进程。目前，中国预算管理制度改革缺乏完善性，与其相关的配套机制尚未全面建设，在这样的发展形势下笔者建议中国的政府会计改革采用渐进式方法进行。

## 参考文献

- [1] 桂俊煜.《工会会计制度》的改革与完善——基于《政府会计制度》的影响[J]. 会计之友, 2018(13):15-18.
- [2] 韩小建. 浅谈国有企业分类视角下中国国有资产管理体制的改革[J]. 中国管理信息化, 2018, 21(11):69-70.