

新公共管理模式与我国预算会计改革的思考

孔郁霞

(合肥市公路管理局肥西分局,安徽 合肥 231200)

摘要:预算会计制度是我国财务管理基础性的制度之一,有着重要的作用。伴随着新的公共管理模式的运行,我国原有的预算会计在透明性、责任性、规范性、发展性、应用性等方面显得落后,已不能适应时代的发展。本文从公共管理模式的相关概念入手,针对预算会计制度运行中存在的问题,有针对性地提出了改革建议,希望对于我国政府会计体系的建设有一定的借鉴意义。

关键词:新公共管理模式;预算会计;改革

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2020.34.082

要想进一步降低政府的财政支出、减少公共产品成本,就要立足新的公共管理理论,从根本上改变预算会计制度,进行预算管理革命。伴随着全球一体化进程的加速,新的公共管理理论及模式席卷全球,如何定位政府层面的预算会计以便适应新的发展需要是目前我们需要解决的问题。

1 新公共管理模式相关概述

1.1 新公共管理的概念

所谓“新公共管理”是为了适应新的经济社会发展需要而形成的一种管理模式。伴随着全球化、信息化进程的加速,政府对于机构财政开支的不断加大和公共物品供给的不足,就开始对公共部门进行改革,从而利用市场来拯救政府失灵的一种公共管理的模式。

1.2 新公共管理的做法

新公共管理的做法一般包括:第一,政府减少对企业的直接干预,打破垄断,引入竞争机制,实行公共服务社会化的方式来调整政府的职能。第二,借鉴如人力资源开发、合同外包、电子政务、绩效评

估等先进的企业管理手段与方法来创新管理的方式。第三,实行决策权与运行权相分离的模式,让决策部门与执行部门分别签订责任书,对各自的责任范围、工作目标、考核标准等进行明确的规定。

1.3 新公共管理的特征

新公共管理具备缩减预算、明确付款信息、绩效考核责任明确化、绩效稽核制、以顾客为中心、将合同服务进行外包、决策权与执行权相互分离相互制约、具备战略规划的能力、生产与供应相互分离与制约、良性竞争、绩效评价以及弹性管理、审计管理、人力资源信息管理、财务管理优化、法律约束、制度规定健全、改善行政结构、倡导民主参与等特点。总体来说,就是一种职业化、标准化、战略化、服务化、公共化、分散化、竞争化、透明化的公共管理模式,其以市场为导向,提升政府公共资源的利用率;从企业的角度来审视政府预算会计对于受托责任的履行情况,即对预算会计是否对社会公共资源进行了有效的配置利用,是否满足了社会公众的需求和政府的受托责任,此种管理模式备受国际国内社会的青睐。

2 我国预算会计体系的发展历程

所谓预算会计是指以预算管理为核心,对我国的财政、行政、事业单位等进行会计核算的一种制度规范。从我国预算会计制度的发展历程来看,第一阶段是预算会计制度形成阶段(1950年),依据《预算决算暂行条例》等,正式制发了《各级人民政府暂行总预算会计制度》和《各级人民政府暂行单位预算会计制度》,这是我国第一套统一的预算会计制度。第二阶段是预算会计改革阶段。在1951年-1965年期间,财政部根据经济发展的需要,对预算会计制度进行了多次的修订,直到1965年才初步形成了以总预算会计为主,以单位预算会计为辅的区别于企业会计的会计体系。1983年-1988年期间,在之前的基础上对预算会计制度又进行了两次修改,形成了以总预算会计为主导、事业行政单位为补充的制度性独立会计系统。在1997年,进行了一次较大程度的改革。一改之前的计划商品经济时期的预算会计,制定并实施了《财政总预算会计制度》《行政单位会计制度》《事业单位会计准则》等一系列的预算会计制度,最大的特点就是体现了社会主义市场经济体制,转变了政府职能、财政管理方式、事业单位资金渠道等,具有重要的里程碑意义,标志着我国已建立起一套与社会主义市场经济体制相适应的预算会计制度。

目前,我国现行的预算会计制度是1998年正式实施的《财政总预算会计制度》《行政单位会计制度》《事业单位会计准则(试行)》和《事业单位会计制度》等一系列预算会计制度。在管理体系上是一种纵向的财政会计体系,按照组织结构类型来构建的;同时,还包括国库会计、税收征解会计、基本建设拨款会计等。在制度体系上,对不同层次单位进行了规范。在理论与方法体系上,对预算会计的概念、职能、方法、模式、对象等进行了完整的论述并对科目、凭证、报表进行了规范。随后,国家又颁布了《财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法》《社会保险基金会计制度》《住房公积金会计核算办法》等。

3 立足新公共管理模式审视我国预算会计体系的不足

虽然我国的预算会计体系越来越完善,但是在新公共管理模式的发展背景下,在运行过程中还是存在很多的问题。最重要的是现行的预算会计制度没有在一定程度上满足社会公众对政府会计信息的需求,不够透明,只是单纯地对政府及行政事业单位的财政资金收支活动进行核算、监督,没有从实质上体现新公共管理模式的实质。可以说,在新公共管理模式的运行下,对我国现行的预算会计体系提出了挑战,暴露了其运行中的弊端,必须引起我们的关注,具体来讲有以下四个方面。

3.1 动态性不足

近年来,我国在国库集中收付制度和政府采购制度上进行了规定,在一定程度上改变了财政资金的流向。对于行政单位、事业单位收到的财政资金由货币资金的增加表现为收入与费用的同时增加或者非货币资产的增加,这就需要对行政单位和事业单位会计制度、财政总预算会计制度进行必要的动态修改;尽管已经修改了一些试点范围的预算会计制度,但是涵盖面太窄,不利于各地开展会计核算,滞后性较强;同时,还会受到收付实现制的影响,不能真实反映预算执行情况。

3.2 真实性不强

编制部门在编制预算的过程中需要对预算会计信息进行研究,在预算编制上不能用“基数法”取代“零基法”。由于我国现行的预算会计更多关注于财政资金的收支核算方面,而对于各单位所占用的大量长期资产关注不够,存在登记不及时、不计提折旧等问题,在一定程度上造成账目不实、资产虚增,就不能真实反映各单位占用的资源,无法为预算编制部门提供真实的信息,也就无法编制出符合实际的财务预算报告。

3.3 透明性欠缺

我国为了实行积极的财政政策会发行一些国债,甚至借入一些外债,但是现行的预算会计不能够全面的反映这类信息;同时,对于

一些担保事项等或有负债也不能进行充分披露,公开披露较笼统,很难满足透明度原则的要求,不能真实反映政府的财务状况,夸大了政府可以任意支配的财政资源,长期来看不利于财政经济的持续健康运行。

3.4 责任性匮乏

我国现行的预算会计是以收付实现制为记账基础的,但是在新公共管理模式运行之下,无法从企业的视角来反映政府受托责任履行情况,对社会公共资源的有效配置和利用的情况较模糊,即现行预算会计体系提供的财务数据只能反映公共部门是否正确执行了预算计划,无法报告绩效情况及受托责任信息。

4 新公共管理模式下我国预算会计改革方向

伴随着公共财政体制的改革,必须立足社会公众角度对会计信息的反映提出更高的要求。充分认识新公共管理模式的要求,改革预算会计,充分借鉴澳大利亚、新西兰、美国、英国等各国建立的以权责发生制为基础的、能够充分反映政府财务状况、运营绩效和现金流量的政府会计体系经验,立足我国政府各项改革的实际情况,从以下方面来进行预算会计的改革。

4.1 全面核算和监督各项财政性资金活动

政府会计要在充分反映预算的前提下,全面核算和监督各项财政性资金活动的细节,结合我国实际情况吸收先进国家的政府会计管理经验,对各项资源进行控制和检查。同时,健全政府预算的法律法规,能够伴随着各行业的改革进行动态调整,为开展后续的真实、有效的财政预算奠定一定的法律基础。

4.2 适当引入权责发生制

在政府会计体系中引入权责发生制,在一定程度上能够反映真实的负债情况,从而能够更好地反映政府部门的受托责任和业绩情况,让社会公众及其他利益相关者充分认识与掌握,体现新的公共属性。

4.3 不断强化信息披露和监督力度

对于政府财务信息要规范详细信息披露内容,借鉴企业会计经验重视现金流量表的披露,丰富信息披露形式,结合信息化手段让财务信息更及时、直观、清晰。同时,强化政府绩效评价体系和监督体系,适当加入外部审计、民主监督,民主理财能更充分有效地达到监督的目的。

5 结束语

综上所述,在新公共管理模式下,我国预算会计要全面核算和监督各项财政性资金活动,适当引入权责发生制,不断强化信息披露和监督力度,完善和健全相关法律法规,立足社会公众角度来进行改革,以此来促进预算会计的发展。

参考文献

- [1]张娆.新公共管理模式与我国预算会计改革的思考[J].财务与审计,2005(10):55-57.
- [2]薛小颖.新公共管理模式与我国预算会计改革的思考[J].财政改革与发展,2019(10):12-14.
- [3]赵建勇.政府财务报告问题研究[M].上海:上海财经大学出版社,2002.
- [4]明燕飞,车世.新公共管理视角下推进我国绩效预算制度改革的思想[J].经济管理,2009(06):130-133.

作者简介:孔郁霞(1979-),女,汉族,安徽肥西人,本科学历,会计中级职称、税务师职业资格,现任合肥市公路局肥西分局会计师,研究方向:财务管理。