

# 实施政府会计制度对行政事业单位的影响及应对措施

李德兰

(禄劝彝族苗族自治县民族中学,云南 昆明 651500)

**摘要:**政府会计制度的改革贯彻了十九大的重要指导精神,是推动我国财税体制优化改革的关键步骤,对各行各业的财务工作起到积极影响,有助于各行政事业单位财务工作进一步规范。但是,新旧会计制度交替会引起系列问题,新的会计制度能否顺利实现财税制度深化改革尚需持续论证。本文将具体分析实施政府会计制度对行政事业单位的影响,以此探索行政事业单位对此的应对措施。

**关键词:**政府会计制度;行政事业单位;影响;应对

**【DOI】**10.12231/j.issn.1000-8772.2021.04.000

会计工作是行政事业单位财务工作中的重点内容,对预算管理、资产核对等有着重要意义。随着时代发展,我国财税体制不断改进,以适应当今世界政治经济发展变化,为此我国先后颁布了《政府会计准则——基本标准》《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》。新《政府会计制度》的实施促进了财税体制优化,对行政事业单位财务工作具有积极意义,但是还有许多现实问题需要解决。

## 1 政府会计制度概述

我国新《政府会计制度》即《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》于2019年在全国范围内正式实施,在同一会计核算体系中实现了“双功能”、“双基础”、“双报告”的效果,对各级各类行政事业单位财务工作带来一系列影响,现将围绕本会计制度的实施,对其背景、内容及意义进行简要概述。

### 1.1 施行背景

我国会计核算体系于1998年左右基本成形,并随着经济制度改革进行适应性调整。在会计制度改革之前,我国会计体系主要包括《财政总预算会计制度》《行政单位会计制度》《事业单位会计制度》以及《基层医疗卫生机构会计制度》《高等学校会计制度》《科学事业单位会计制度》《彩票机构会计制度》《国有建设单位会计制度》等,不同部门、单位会计制度核算口径不一,核算支付繁杂且核算内容交叉,导致会计核算信息的可利用性不高,也使政府部门财务报告质量不一,对财务工作造成了较大阻碍。为此,政府积极探寻深化财税体制改革的发展路径,在党的十八届三中全会上提出“建立权责发生制政府综合财务报告制度”,以进一步提升行政事业单位财务工作水平,提高政府财务工作信息质量。2014年新修订《预算法》要求各级政府按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告;2015年以来,财政部按照《改革方案》要求,相继出台了《政府会计准则——基本准则》和6项政府会计具体准则以及其他相关政策;2019年1月1日,新《政府会计制度》全面实行。

### 1.2 施行内容

根据《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国预算法》以及《政府会计准则——基本准则》等法律法规,政府会计制度有了进一步调整。新《政府会计制度》内容相对于前版有了以下变更。

第一,明确财务会计和预算会计平行记账体系。在总说明部分,新《制度》明确提出“会计核算应当具备财务会计与预算会计双重功能”并做出适度分离、相互衔接的具体要求。包括资产、负债、现金流量和财富风险在内的全部行政事业单位经济活动都属于财务会计的核算对象,而预算会计则以收现付制为核算基础,对行政事业单位预算部分现金收支进行核算,两者在业务上具有一定的关联

性,采取平行记账的模式可以较为全面地反映出行政事业单位财务和预算工作内容。第二,明确单位会计要素。新《政府会计制度》明确提出财务会计与预算会计要素包含于会计要素,具体来说,会计要素包括资产、负债、净资产、收入和费用的财务会计要素,也包括预算收入、预算支出、预算结余的预算会计要素。这几大要素重新构建了行政事业单位会计工作结构。第三,进一步明确财务会计和预算会计联系。财务会计和预算会计之间存在一定程度上的衔接,从前的会计制度中并未有明确体现,新《制度》中则正式提出要求,有效促进了财务会计和预算会计间的互相协调和补充。第四,实现了会计报表的全面建设。新《制度》针对财务会计报表和预算会计报表的编制做出明确要求。其中会计报表项目包括:资产负债表、收入费用表和净资产变动表,与其附注共同构成财务报表。预算报表则主要包括预算收入支出表、预算结转结余表等。同时《制度》对单位编制报表的具体要求做出规定。

### 1.3 施行原则

为持续深化财税体制改革,进一步推动行政事业单位财务管理制度完善,政府会计制度的制定主要遵循的六大原则。其一,从会计业务处理及财务报告信息利用价值出发,统一各单位会计制度的归并统一原则。其二,适应当前财务工作需要,在原有会计工作体系上不断做出突破的继承创新原则。其三,统筹各部门资产管理、财务制度规定的充分协调原则。其四,显著提升政府各部门以及各单位会计信息可比性的提升质量原则。其五,力求简化操作,提升会计工作便捷度的务实简化原则。其六,吸收借鉴国际公共部门财税管理与会计制度,总结我国会计工作发展经验的适当借鉴原则。这六大原则立足于我国会计制度现行状况,对各个行政事业单位和各行业事业单位会计制度的内容进行整合,使新会计制度更加贴合实际情况,具备更高可行性。

### 1.4 施行意义

《政府会计制度》的实施对行政事业单位的财务管理起到极大作用。具体而言,新《政府会计制度》对行政事业单位会计制度进行了有效整合,大大提高会计工作信息可比性;对会计核算模式进行改进,采用权责发生制方式开展核算工作,更加全面地反映了财务工作情况;通过对新《制度》的实施推进了财税体制改革,有效提升了行政单位财务工作效率,有助于改进资产管理模式,强化绩效管理,提升行政效能。

## 2 政府会计制度实施问题

新《政府会计制度》的实施促进了财税体制优化,对行政事业单位财务工作具有积极意义,但新规定全面实行不超过三年,还有许

多现实问题需要解决。同时,由于会计核算工作牵一发动百,行政事业单位内部的适应性调整需要谨慎进行。因此在新《政府会计制度》实施的过程中,行政事业单位普遍性面临着一些问题。

### 2.1 会计人员素养不足

在各行各业、各个领域的工作当中,从业人员的职业素养问题始终是提升行业整体素养的关键所在。会计工作涉及诸多专业性知识的运用,对从业人员有着较高要求,新《制度》的实施需要行政事业单位的会计人员对过往工作进行调整,分析对比新旧规定重新总结经验,十分考验会计人员的综合素养。在新《政府会计制度》实施之后,行政事业单位的会计核算开始采取权责发生制与现收现付制相辅相成的“双基础”核算方式,在“双基础”模式下,会计工作需要采用双报表编制模式,与未改革前的会计制度大不相同。因此,现今会计人员难免存在对新会计知识了解不足、掌握不到位、运用不灵活的问题,这在一定程度上阻碍了新《制度》的推行。

### 2.2 财务工作强度激增

在“双基础”的会计核算模式下,行政事业单位的同一经济业务需要采取财务会计和预算会计平行记账的处理方式,并进行财务报表和预算报表的双报表编制,使账目管理更趋精细化。精细化的账目管理意味着计算内容激增,使单位财务部门工作量大大增加。除了财务工作计算量增加,对数据内容的分析也成为财务人员需要处理的工作。依照原本的会计制度要求,行政事业单位的会计人员的工作并不包括财务数据分析,但在新《政府会计制度》的要求下,财务数据分析成为会计又一任务。虽然在信息化时代,借助大数据和云计算等技术可以实现对数据的高效分析,但对行政事业单位会计人员来说,其工作强度仍有大幅度增加。

### 2.3 财务工作难度加大

在政府颁布新的会计制度之后,行政事业单位的财务工作强度增加,其工作难度亦随着新规定的推行而有所提升。自“双基础”的核算方法实施以来,会计工作开始采用平行记账模式,但行政事业单位现有的会计工作机制不能满足平行记账的要求,其单一核算的模式无法兼顾平行记账所要求的财务会计或预算会计两种核算方式并行的制度。此外,在现如今的新会计核算制度下,会计工作的报告编制被分为决算报告和财务报告两种形式,其报告编制的技术要求较从前更高。报告编制难度不仅与新规规定的调整有关,政府财务情况复杂也同样影响着会计报告编制工作。在我国,政府资产与国家负债十分庞大,相关事务在一定程度上存在界定模糊的情况,如此情形极大干扰了财务工作的运作,对资产管理带来麻烦,使行政事业单位的会计报告编制面对更多困难,财务工作难度极大增加。

### 2.4 协调衔接出现问题

新的会计制度实施以来,习惯于原本工作规定与模式的各个单位都在一定程度上对新制度表现出不适应。旧版会计报表所涉及的范围和内容相对新报表而言较少,对于行政事业单位会计人员来说,习惯旧报表编制后对新的规定更难适应。因此最新《政府会计制度》在落实过程中围绕新旧报表的衔接产生了一些问题,使单位财务工作进展不顺。新旧报表的衔接大体上需要协调三个方面。第一,实现财务报表衔接的协调。财务报表工作内容中很重要的一部分工作涉及资产负债表,一般情况下资产负债表中当期净资产变化体现为收入费用表中的盈余内容,若是当前阶段盈余当中未包含净资产

变动,那么就需要对此情况进行及时调整。第二,财务会计报表和预算会计报表间存在一定差异,衔接过程中需要进行协调。根据新版《政府会计制度》的要求,会计工作需要达成权责发生制与现收现付制相协调的“双基础”模式,根据本年度盈余与预算结余间的差异性对比说明,分析年度收支差异产生的因素,将年度预算结余直接调整归并为年度盈余项目,以此对财务会计报表和预算会计报表的差异进行协调,使报表工作衔接顺畅。第三,行政事业单位与下属单位间的报表衔接需要协调。行政事业单位当中,有一部分除要编制本单位财务报表外还需要对其下属单位的财务报表进行编制。对下属单位进行报表编制,主要涉及内部交易事项合并抵消等问题,编制合并报表需要专业的技能素养和充足的职业经验,是一项技术含量较高的任务,属于财务报表编制中的重难点部分。从整体上看,行政事业单位的下属单位层级、数目越多,报表合并编制的技术要求也就越高,相应的难度也将提升。

### 2.5 业务操作出现问题

由于政府会计制度对行政事业单位会计工作制定了新的规定并提出了更多要求,单位会计人员的实际业务操作也就不可避免的面临了更多问题,其中最为普遍、也十分关键的问题即为系统操作与业务整合。在原本财务工作较为简单的情况下,新制度为会计人员工作增加了难度,为了适应新会计制度的相关规定,与之相对应的新财务系统和会计软件投入使用。会计人员容易对新财务系统的操作使用感到不适,一些对新知识与新技术接受较慢的会计人员很难迅速掌握全新的操作系统,工作中产生了较大的障碍。会计软件的操作在业务整合当中也存在一定问题,如步骤复杂不够简明直观,财务工作做账科目不全等,操作系统的不健全也为行政事业单位会计核算造成影响。

## 3 政府会计制度对行政事业单位影响

新《政府会计制度》实行双基础双体系平行记账模式,增加了行政事业单位会计核算工作强度与工作难度,需要会计人员具备更高的工作能力,对会计人员提出了较高的业务素养要求。会计制度规定的变化使会计工作发生了不小变化,打破了从前的传统模式,使众多会计人员不得不重新开始适应新规定。但是,习惯了传统会计模式之后,大多会计人员形成了工作舒适圈,对新规定所需要掌握的新知识技能抱有畏难和抗拒情绪,一时之间难以迅速转变心态,适应改革后的会计制度。在一段时期内,行政事业单位的会计工作将会受到影响甚至出现成绩下滑现象,对其他工作的展开也会产生影响。而且,政府对会计制度的改革还拓宽了单位资产的核算范围,在提升行政事业单位财务管理能力的同时也提升了会计工作难度。新《政府会计制度》中对行政事业单位的资产进行了细化分类,对会计人员提出了更加精细的工作要求,但一些行政事业单位对新的会计制度尚不适应,缺乏理解也不能顺利掌握、灵活运用新制度所需求的技术,这使政府制定的新规定难以发挥其应有功用,不利于财税体制改革顺利进行。另外需要注意的是,改革后的会计制度不仅要求会计人员持续提升技术素养,也对单位财务管理系统提出更高要求。在信息化时代,行政事业单位要妥善利用信息化技术,重视数据管理,通过信息化平台建设增强财务管理能力,推动会计业务水平提升。

以上为政府会计制度对行政事业单位整体的影响,新制度对单位会计核算的具体影响主要体现在资产核算、费用核算和负债核算

三个方面。新《制度》明确提出,长期股权投资需按照权益法会计进行处理,并围绕收账款、存货核算等为资产核算模式增添了新的核算元素。新规定下的行政事业单位费用核算有两处受到了明显影响,一是无形资产资本化,二是增加待摊费用和预提费用等核算科目并将事业单位费用划分为单位管理和业务活动两种类型,使单位费用核算体系更趋精准备。在行政事业单位负债核算方面,新制度为此增设了预计负债科目,预算负债核算科目的设立可以较为清晰地反映单位负债情况,有利于会计核算在单位中更充分地发挥作用。

#### 4 行政事业单位实施政府会计制度措施

《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》对行政事业单位会计核算形成了较大影响,既促进了其财务管理水平提升,也增加了会计人员工作难度。为与会计制度改革相适应,让新会计制度的科学效用充分发挥出来,行政事业单位围绕新《政府会计制度》相关规定进行了系列调整。

##### 4.1 加强专业人才吸纳培养

新规定增加了会计核算工作强度和工作难度,对行政事业单位会计人员的能力素养提出更高要求,因此单位要适应会计制度改革,切实落实《政府会计制度》的实施,就需要加强对专业会计人员的吸收和培养。单位应当对内部会计人员进行全方位、系统性的专业财务能力培养,通过专题学习和培训会等多种方式,在会计人员当中树立起爱岗敬业、积极进取的职业意识,并以适当的奖惩、考核措施督促其专业素养的提升,令会计人员尽快掌握新规定、新要求,以专业技能的提高应对财税体制改革。除了对内部人员展开培训之外,行政事业单位也要招收高层次专业人才,并引进第三方机构,有效借助会计事务所等的技术力量,不断优化内部财务体系建设,从多个角度,借助多种渠道提升会计核算专业水平。

##### 4.2 健全会计工作管理制度

《政府会计制度》的实施是对各单位会计管理体制的改革,可以有效保护国有资产。在我国,各个行政事业单位应对其所分配的政府资产承担责任,但在资产保值、增值的运作过程中,如果单位会计管理制度不健全,就可能造成国有资产流失。因此,行政事业单位必须明确其权责义务,明确划分责任范围,健全会计工作管理制度。依照相关法律法规和实际情况,各单位的责任划分应根据其应付责任和相应职位进行严格规划,以便进一步明确各部门责权,方便资产核算和监督。为保障政府资产的科学管理,政府和各单位都应对会计管理重视起来,以健全的管理制度营造良好的资产管理环境。

##### 4.3 完善资产管理配套制度

完善会计工作管理制度之外,各单位还应对资产管理配套制度重视起来,严格加强资产管理内部管控,以明确的责权划分牢牢掌握工作流程。具体而言,行政事业单位应当加强对相关工作人员的思想建设,建立起职业道德考核机制;加强日常管理制度建设,做到流程清晰、信息明确,让各个工作环节记录完备、有据可查,并建立起合理的定期盘点核查机制;通过责任落实制度,加强对固定资产、信息数据、财产事物等的保管,让数据记录与实际情况可以一一对应;建立健全信息化资产管理平台,以先进的资产管理系统和信息化设备为条件,提财务工作者信息技术水平,有效整合财务、预算等管理科目,促进资产管理保障措施进一步完善。

##### 4.4 探寻科学会计核算方法

为了更好地实现政府资产保管,保障资产保值增值,促进国有资产提升,各单位需要探寻科学的会计核算方法。根据新《政府会计制度》说明,行政事业单位财务人员应该充分学习相关业务知识,并将其与本单位实际情况有机结合,最大限度发掘新制度的积极作用,提高会计核算业务能力。

##### 4.5 规范会计工作核算内容

在具备科学会计核算能力的基础上,行政事业单位还应对核算工作内容进行规范,借助财务会计和预算会计的双功能,落实权责发生制和现收现付制的双基础,实现会计核算各科目的适度分离、相互衔接。依照新《政府会计制度》的具体规定,会计工作要围绕财务会计与预算会计的各要素进行精确核算处理,并编制相应报表。财务报表和预算报表等相关文件都需要根据规定进行严格的格式与内容规范。

##### 4.6 提高衔接工作重视程度

目前为止,政府会计制度的实施过程中工作衔接面对极大问题。新旧管理制度、核算方法和报表编制等都在一定程度上存在衔接问题,且想要在短时间内理顺、扭转是难以实现的。旧核算模式影响着会计工作运行方式和会计人员思维模式,要尽快完成新旧制度的过渡,使会计工作顺利衔接,就要充分提高对衔接工作的重视程度,督促管理制度优化和人员素养提升。行政事业单位应当全面理解新制度规定,根据单位实际情况制定过渡衔接方案,分阶段制定实施方案,逐步落实会计制度改革。在改革实施方案落实过程中,单位必须为其审查监督与回馈建立起完善机制,令会计制度改革工作有序地展开,以实现新旧制度平稳衔接,并保障衔接过程中会计工作的质量。

##### 4.7 进一步加强信息化建设

为推进会计制度改革,落实《政府会计制度》,全面提升行政事业单位财务管理能力,必须加强信息化建设。当今时代科技发展,信息技术发达,工作节奏迅速,要更好地顺应环境发展,会计工作就需要充分借助信息化手段,实现高效高质的核算运作。各单位应当加大对信息化建设的投入力度,完善财务系统构建,通过信息化的数据平台实现对信息资源的有效利用和科学管理。信息化平台构建对会计核算起到提效减负的重要作用,可以有效促进财务管理水平提升。

总之,政府会计制度新要求对各单位财务管理制度有着积极意义,同时也为行政事业单位和会计人员带来更大挑战。为适应会计制度改革,各个行政事业单位应当切实立足财税体制改革,以政府新规定为基准,深入掌握《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》要求,提升人才素养,完善制度建设,实现单位的长远发展,推动我国财税体制深化改革。

#### 参考文献

- [1]常烁婷,杨超,刘青.新政府会计制度对事业单位的影响[J].中国集体经济,2019.
- [2]杨秀绣,郑敏.事业单位会计制度新旧衔接实务操作详解[J].财会学习,2019,000(001):67-68.
- [3]钱嘉琪.浅析政府会计制度对事业单位财务管理影响[J].行政事业资产与财务,2020(17):43-44.