

如何加强和完善行政事业单位财务管理

温燕玲

(贵州省农业委员会水产站 贵阳 550001)

【摘要】最近两年出台的行政事业单位财务准则和会计制度等的执行与实施,规范了会计基础,完善了行政事业单位财务管理,但还存在一些问题。本文从预算、非税收入、“三公”经费、往来款、资产管理、项目资金等六个方面进行论述,提出加强和完善财务管理的建议。

【关键词】财务管理 行政事业单位 探讨

一、行政事业单位财务管理概述

行政事业单位财务管理是单位管理的重要组成部分,是规范单位经济活动和社会经济秩序的重要手段,它是指行政事业单位按照国家有关法律法规和财务规章制度,有计划地筹集、分配和运用资金,对单位经济活动进行核算、财务监督与控制,以保证行政事业计划及任务的全面完成。最近两年相继出台的《行政事业单位内部控制规范(试行)》、《行政单位财务规则》、《行政单位会计制度》、《事业单位财务准则》、《事业单位会计准则》、《事业单位会计制度》等准则、制度以及相关法律法规的施行,规范了行政事业单位会计基础,特别是新《事业单位会计

制度》的实施,解决了事业单位会计实务核算的突出问题,如固定资产不提折旧、无形资产不摊销、捐赠划拨资产不入账、基建游离大账、财政投入资金核算不清晰、会计报表结构不合理、会计核算只采用收付实现制等问题,提高了会计信息质量,提升了事业单位的财务管理水平,促进了各项财政改革政策的贯彻落实。但是由于各部门或单位对相关政策的理解和执行程度不同,目前一些行政事业单位财务管理还存在较多问题。

二、行政事业单位财务管理存在的主要问题

1. 预算编制不准确,预算编制与预算执行、决算相互脱节。预算项目不细,编制粗糙,主观性强,随意性大,人

例如:2001年前,加拿大联邦政府对科研项目不提供间接成本补偿,2001~2002年度开始提供一次性科研间接成本拨款,2003年开始将其作为一项长期项目设立。对间接成本的补偿程度也从一个侧面反映了各国政府对该问题的研究程度和认识过程。

五、结论

科研项目完全成本核算政策的研究,对于改革和完善我国现行的科研项目资助政策以及科研经费的管理具有重要的现实意义,直接影响着项目的完成质量、科研经费的使用效率、科研人员的经济分配关系、高校教学科研事业的协调健康发展以及受托经济责任的正确履行。高校对于科研项目资助政策科学性质疑集中体现在对科研项目直接成本中人工成本和间接成本管理费补偿不足两个方面,从近期看,对科研成本补偿不足直接影响项目的完成质量,从长期来看,则会影响到高校的创新力。因此,加快高校科研项目全成本核算的研究和实施,才能保障高校科研能力的可持续健康发展、促进高校各项事业的战略需求。

【注】本文系陕西省会计教育学会重点项目“高校科研经费全成本核算问题研究”的阶段性成果。

主要参考文献

1. 冯宝军,李延喜,李建明.基于多属性分析的高校科研经费全成本核算研究.会计研究,2012;5
2. 湛毅青,欧阳花,刘爱东.高校科研项目完全成本补偿问题研究.科学学研究,2010;3
3. 毛建军,李汉光.高校科研间接成本补偿管理机制比较研究.高校科研,2011;6
4. William F M,Jeffery E O. Indirect cost rate variation for university research several conventional explanations do not work. Research in Higher Education, 1994;35
5. Jeffrey O S. Research garnts Who pays the overhead?. Education Economics, 1994;2
6. 江建梅.浅谈高校科研项目的预算编制及控制.财会月刊,2012;35
7. 刘雁霞.加强高校科研经费管理之我见.财会月刊, 2009;5

员经费和日常公用经费之间自主调整,导致预算不准确,缺乏约束力;不按批复的预算安排各项收支,存在无预算、超预算支出等问题,对预算的执行没有及时进行分析,导致预算的执行没有按规定时间进度完成;预算与决算相互脱节、口径不一,决算报表不真实、不完整,导致预算管理的效率低下。而且重大预算项目没有按立项评审方式进行,缺乏科学合理的项目论证。

2. 非税收入管理混乱。非税收入包括行政性收费、事业性收费、政府性基金、罚没收入、国有资产收益以及其他非税收入。有些单位非税收入存在乱收费、乱摊派、乱罚款现象;非税收入使用的财政票据管理不规范,违规使用,或不及时办理核销;违反“收支两条线”管理原则,收入不及时上缴国库或财政专户,截留、挤占、挪用、坐收坐支,或者将非税收入列入“暂存款”、“其他应付款”等往来科目中,隐瞒真实的收支情况,截留收入,隐瞒支出。由于单位对非税收入不能直接使用,必须上缴国库或财政专户,申请返还时手续较麻烦,以致对非税收入的收取缺乏积极性,造成应收未收现象时有发生。上述现象使国家财政收入流失,财政部门无法进行有效监督控制。

3. “三公”经费违规支出时有发生。“三公”经费包括因公出国(境)费、公务用车购置及运行维护费、公务接待费。虽然“三公经费”控制管理取得明显成效,但还是存在一些问题:①因管理部门对财政拨款支出的“三公”经费管控较严,有些单位就列入其他资金中支出,逃避主管部门、审计以及财政部门的监督检查。②各种协会、学会、社团以出国考察或学习培训的名义组织国家工作人员到境外旅游,或进行不必要的考察培训等,造成国家资金浪费和不良的社会影响。③公车管理混乱。存在超标准、超编配备车辆,公车私用现象屡禁不止,公务用车运行维护费(燃料费、保养和修理费、过路过桥费、保险费等)支出过高。④各种名目的招待费支出较高,占公用支出的比重过大;还有些单位将接待费列入会议费、差旅费或办公费等科目中支出,或以虚假会议通知文件,虚造会议报到名册等堂而皇之将实际的招待费列入“会议费”项目,有的将接待费直接以房屋租金抵扣或者直接在职工食堂列支,达到隐瞒公务接待费开支过大的目的。⑤“三公”经费公开的透明度不高,公开的内容不够细化,超支没有具体说法,难于起到很好的社会监督作用。

4. 往来账款科目使用混乱或长期挂账不清理。行政事业单位的往来款项分为债权类及债务类两大类,债权类包括应收票据、应收账款、预付账款、其他应收款、暂付款等;债务类包括应付票据、应付账款、预收账款、其他应付款、暂存款等。财政或审计部门在对一些行政事业单位的检查审计中,往来款项往往存在大量问题,如往来款项长期挂账不清理,金额大,账户多,产生大量呆账、死账、

坏账;有的单位违规将收入放入往来款中列支,不上缴国库或财政专户;或将专项资金不通过收入支出核算,而将其放入暂存款、其他应付款等科目核算,以达到隐瞒项目收入或结余的目的。造成单位的资产、收支不实,会计信息失真,甚至造成国有资产大量流失,应该引起政府、监管部门及行政事业单位的高度重视。

5. 国有资产管理职责不清,账实不符,资产流失,配置不合理,使用效率低下。国有资产管理是指对国有资产的占有、使用、收益和处置进行管理。一些单位国有资产内部管理体制和制度不够完善,没有建立资产台账,没有实行定期盘存制度,账实不符。资产的配置、使用和处置未按照国有资产管理相关规定办理,没有明确使用和保管责任,使资产存在毁损、流失或被盗的风险,例如一些单位的存货因采购数量过多,剩余的已不用,又不申请变卖处理,时间长已淘汰、过期或报废;有些单位的资产不使用也不调剂给其他单位使用,造成国有资产使用效率低下和严重浪费。因为以前的行政事业单位会计制度没有强化资产的计价和入账管理,对于接受捐赠、无偿调入的资产计量口径不统一,单位不入资产账或是项目中形成国有资产不纳入单位管理,造成大量账外资产或国有资产流失。

6. 项目资金违规使用。有些单位在管理使用专项资金方面不够规范,主要表现为:①项目资金没有单独核算。一些单位会计核算中没有建立项目管理专账,而是与本单位包干经费、财政拨款其他项目或不同资金来源的项目混在一起核算,以致在该单位账面上无法真实、具体反映该专项资金的收支、结余情况。②存在挤占专项资金现象。如个别单位扩大专项资金的使用范围,把属于公用经费的支出放在专项经费中列支等,甚至还列支招待费、人员工资等。③专项经费的使用效益不能充分体现。由于存在专项资金没有单独核算、挤占专项资金现象,加之有的专项资金缺少效益评估标准,有关项目资料又不齐全,致使专项资金的使用效益无法评价或难以评价。④单位财务人员没有参与项目管理中,只负责资金收付,而项目负责人财务意识淡薄,违背了专款专用的原则。⑤有些单位专项资金大量结余,形成资金沉淀,而另一些专项资金又供给不足,影响事业发展和政府职能实现。

三、如何加强和完善行政事业单位财务管理

1. 完善预算管理制度和流程,加强预算目标绩效管理。单位应当建立健全预算编制、审批、执行、决算与评价等预算内部管理制度,合理设置岗位,确保不相容岗位相互分离,使预算编制的程序规范、方法科学、编制及时、内容完善、项目细化、数据准确,提高财务管理的计划和预测能力。重大预算项目采取立项评审方式,严格控制内部预算追加调整。根据批复的预算安排各项收支,确保预算严

格有效执行。加强决算分析,建立健全单位预算与决算相互反映,相互促进机制。因为预算是决算的前提,是政府实施宏观调控的重要手段,决算则是对预算的检验和评价,也是监督,它为今后更科学合理地安排预算提供依据,为政府更好地实施宏观调控服务,只有把二者关系理清,并有机结合起来,才能确保预算执行和经济健康发展。加强预算绩效管理,制定适合本行政事业单位发展的预算管理考核制度,确定具体的预算管理考核指标,落实奖惩措施。

2. 规范非税收入征收管理体制,强化“收支两条”线管理原则。各级部门应严格行政事业性收费等的立项审批制度,收费的项目和标准必须按国家有关规定执行,须凭物价部门许可的一定要取得收费许可证才能收费。要加强收费票据的管理,全面推行“票款分离”制度,有效堵塞漏洞。简化非税收入申请返还手续,制定奖励措施,充分调动执收单位积极性,实现非税收入应收尽收,按规定及时、足额上缴国库及财政专户。加强非税收入与往来款项、“小金库”的清查,防止将非税收入混入往来款中截留资金,或形成单位“小金库”。各部门及单位应将各项收入全部纳入单位预算,统一管理,统一核算。

3. 严格控制“三公”经费的支出,减少损失浪费以及违法违规行为的发生。进一步细化“三公”经费各项管理办法及内部控制制度。笔者认为可以采取以下措施:对于因公出国(境),应凭主管部门及同级财政部门的文件,按规定流程严格审批,对于协会或学会等民间团体组织出国(境)的原则上不予批准。严格公务用车的配置,加快公车改革步伐,完善公车改革的内容。对公车运行维护费用实行定点维修、定点加油、统一保险和统一报废更新制度,每季度对发生的车辆支出进行公示,接受监督。如实登记上报公务用车情况,节假日将公务用车统一停放管理、防止公车私用。进一步规范公务接待费的开支范围和标准,防止将招待费变相以会议费的名义支出,加强会议费支出真实性核查。全面地推行公务卡制度,对“三公”经费及会议费等支出项目实行公务卡强制结算,结合地方实际制定强制结算目录,严格控制公务消费现金支出的范围与消费规模。完善“三公”经费的定期公开制度,并加强对公开制度执行情况的跟踪检查,避免流于形式,接受社会和民主的监督,促使“三公”经费开支更加规范透明。按照国务院办公厅2013年7月发布的《当前政府信息公开重点工作安排》,2013年各省级政府要全面公开省本级“三公”经费;争取2015年之前,实现全国市县级政府“三公”经费全面公开。将“三公”经费支出纳入政府绩效考核范畴,与单位领导干部考核挂钩,将外部压力变为自我施压,增强降低“三公”经费内在动力。加强“三公”经费及会议费的审计监督,防止会议费成为招待费的替身,发现问

题及时通报处理,防患于未然。

4. 做好往来款项的核算、清查管理工作。对往来款项进行定期清理,减少挂账。必要时还要将欠款人进行公示,接受群众监督,敦促责任人或还款人及时还款或办理报销手续;规范往来款项会计科目的使用范围,严禁将收入、支出以及项目结转结余放入往来科目中;加强单位领导及经办人的责任意识,对于欠款不清或经办的往来款项手续没有交接清楚的不予办理调动、离退休手续,特别对于领导干部调离时要将其作为离任审计的重点内容。行政事业单位的主管部门、财政、审计部门等要加强对各单位往来款项的监督检查,建立呆账、死账及坏账的责任追究机制,对相关责任人进行制度约束。

5. 建立严格的国有资产管理责任制,强化资产管理。将资产管理责任落实到人,定期清查盘点,保持账、卡、物相符,对积压不用的存货或其他资产要及时申报处理,以免造成损失或浪费。完善国有资产处置审批流程,未经相关部门批准不得自行处置国有资产。行政事业单位对资产应实行分类管理,完善资产内部管理制度,合理设置岗位,明确相关岗位的职责权限,确保资产安全和有效使用。坚持资产管理与预算管理、实物管理和价值管理相结合的原则。规范资产入账手续,防止资产账外循环,特别要对以前接受捐赠、调拨或用项目资金购买的资产进行清理,补办入账手续,对已毁损、遗失的资产要查明原因,追究相关责任人的责任。完善资产信息管理系统,实现对资产的动态管理。

6. 完善专项资金管理与监督机制。行政事业单位从财政部门 and 上级部门等取得的有指定项目和用途的专项资金,应当专款专用,定期向财政部门、主管部门以及其他部门报送专项资金使用情况。每个项目必须建立项目管理专账,单独核算专项资金,真实、完整地反映单位专项资金的收支、结余情况;项目实施单位要根据专项资金的使用要求,结合本单位实际制定专项资金管理实施办法和方案,明确资金的使用范围、标准,严把专项资金使用关,确保专款专用,充分发挥专项资金应有的效益;实施专项资金绩效评价,促进规范核算,建立科学合理的绩效评价指标体系和符合项目特点的分项指标体系,将项目完成结果与预期目标进行对比分析,推行绩效评价结果反馈和公开。同时各级财政与审计部门等应加强对项目资金的全程监督,建立严格的追踪问效机制,防止专项资金浪费、损失、挪用、非法套取。

主要参考文献

1. 章新荣. 事业单位财务管理目标浅析. 财会月刊, 2004;11
2. 张辅娥. 《事业单位会计制度》执行中的一些思考. 财会月刊, 2013;21