

政府会计制度视域下高职院校财务绩效评价研究*

叶茂华

(江苏电子信息职业学院, 淮安 223003)

摘要: 政府会计制度已在行政事业单位全面施行, 高职院校不再执行高等学校会计制度, 同时以收付实现制为核算基础的传统财务绩效评价已经不能满足改革要求, 评价体系亟须完善。在此背景下, 从政府会计制度的制定原则、主要内容、创新与变化等方面出发, 分析制度实施对财务绩效评价产生的影响, 指出其中面临的问题, 并阐述具体优化措施, 为高职院校建立科学合理的财务绩效评价体系提供重要借鉴。

关键词: 政府会计制度; 高职院校; 财务绩效评价

0 引言

为深入贯彻党的十八届三中全会提出关于建立权责发生制政府综合财务报告制度精神和《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》(以下简称《改革方案》)要求, 财政部于2017年正式印发《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》, 自2019年1月1日起在全国行政事业单位范围内施行^[1]。政府会计制度的全面改革, 标志着具有新时代中国特色的政府会计标准体系已基本建成。对于高职院校而言, 无论是顺应国家相关政策的外部要求, 还是基于学校自身发展的内在需要, 都对财务绩效评价工作提出更高要求, 特别是政府会计制度的重要创新举措, 势必会对财务绩效评价体系产生重要影响。鉴于此, 高职院校要以此次制度改革为契机, 不断完善和改进现有绩效评价机制, 旨在真实反映办学状况, 优化资源配置, 提供科学决策, 提高办学水平, 以期实现学校高质量和可持续发展。

1 政府会计制度和财务绩效评价相关概念

1.1 政府会计制度概述

政府会计制度以《中华人民共和国会计法》、《中

华人民共和国预算法》、《政府会计准则——基本准则》(以下简称“基本准则”)等有关法律、规章为指导, 对原有行政单位、事业单位, 以及学校、医院、林业等9项行业事业单位的会计制度进行有机整合, 是财政部制定且适用各级各类行政事业单位的会计制度^[2]。政府会计制度主要有7个方面的创新与突破: 第一, 重构财务会计和预算会计“双功能”的会计核算模式; 第二, 形成资产、预算收入等“5+3”的会计要素核算内容; 第三, 实现权责发生制和收付实现制“双基础”的会计核算方式; 第四, 引入对同笔业务一张凭证上进行财务会计和预算会计“双分录”的会计记账方法; 第五, 编制财务报告和决算报告“双报告”的会计核算制度; 第六, 增加资产和负债的会计核算范围; 第七, 改变基本建设项目进行统一核算的会计记账规则。政府会计制度施行, 是国家有关部门全面落实财税体制改革的重要成果, 对行政事业单位提高会计信息质量, 提升财务管理水平, 实行全面绩效管理具有重要现实意义。

1.2 财务绩效评价概述

1.2.1 绩效内涵

绩效内涵较为多样, 单从词语方面可以理解为成

* 基金项目: 江苏省高校哲学社会科学研究一般项目“BSC视角下高职院校财务绩效评价体系研究”(2021SJA1835)阶段性研究成果。

绩和效益两层意思,但放在不同领域确有不同表述。从管理学来定义,绩效是组织为实现预期目标而在不同方面展现出的行为和结果,主要分为组织绩效和个人绩效两个部分;从经济学来定义,绩效是以个人完成对组织的承诺为前提,由组织通过薪酬等方式兑现个人所做承诺的行为,体现出市场经济运行的基本原则;从社会学来定义,绩效是由社会分工产生不同角色成员所承担的社会责任。综合来说,绩效内涵会随着应用领域不同而存在差异,但其核心内涵保持不变,即绩效是组织或个人在特定环境下为实现目标或任务所完成与之相关的成果或效率。

1.2.2 高职院校财务绩效评价内涵

高职院校财务绩效评价是通过选取财务、非财务等相关特定指标,对照统一标准,采用规定程序,对学校投入教育经费所产生的成果、效率和效益进行分析,做出全面、客观和准确的判断。高职院校不以追求利润为目的,具有社会公益性,其绩效评价内容与企业有所不同,其中成果主要侧重人才培养、科学研究、服务社会等;效率主要反映资金、资产、师资等使用情况;效益主要体现办学效益、社会效益、发展效益等方面。

2 政府会计制度实施对高职院校财务绩效评价的影响

2.1 统一各项行政事业单位会计制度,进一步增强会计信息可比性

政府会计制度遵循“充分协调、归并统一和继承创新”的制定原则,与现有法律法规和规章准则等内容保持协调,对原有行政事业单位的会计制度进行整合,充分继承各项会计制度合理和共性的内容^[1]。相对于之前各自独立,相互分散的会计制度,政府会计制度扩大了制度适用范围,统一了会计核算口径,规范了会计核算内容,单位之间的会计信息高度统一,

有效解决不同单位在相同会计期间的横向对比,增强了会计信息可比性,为科学制定高职院校财务绩效指标体系提供有利条件。

2.2 重构会计核算新模式 进一步提高会计信息质量

根据基本准则和《改革方案》要求,政府会计制度重新构建财务会计和预算会计适度分离并相互衔接的会计核算模式^[2]。财务会计采用权责发生制为核算基础,通过资产、费用等5类要素进行会计核算;预算会计采用收付实现制为核算基础,通过预算收入、预算结余等3类要素进行会计核算。政府会计制度不仅扩大资产和负债的核算范围,而且对会计科目进行优化和设置。在资产方面,新增公共基础设施、文物文化资产等核算内容,对基本建设项目通过在建工程进行核算,不再单独建账,资产核算范围覆盖单位所能控制的各类资产;在负债方面,新增预计负债等核算内容,能够综合反映单位所承担的各项义务,保证会计信息的完整性。会计科目设置更加科学和全面,共设有103个一级科目,保证会计信息的全面性。有些科目,如单位管理费用、业务活动费用等,能够精准核算单位的运营成本;有些科目,如坏账准备、长期待摊费用、预提费用等,能够准确反映资产负债的增减变化,保证会计信息的可靠性。因此,相比原有制度,政府会计制度的核算范围更广、核算方法更优、科目设置更细、账务处理更准,可有效提高单位会计信息质量,为保障高职院校绩效评价结果的准确反映提供有力支持。

2.3 引入成本核算 进一步提升财务绩效管理水平

财务会计采用权责发生制对各项经济业务和事项进行核算,不仅强化财务会计核算功能,使得成本核算在行政事业单位会计核算中成为现实。政府会计制度新增收入和费用2类会计要素核算内容,对固定资产、公共基础设施等按可使用年限计提折旧,对无形资产按会计期间进行摊销,有助于真实反映其资产净值,并且将计提折旧额或摊销额计入单位管理费用,

全面反映单位成本信息,有利于增强单位成本管理意识。此外,政府会计制度扩大固定资产核算范围,并对资产分类进行细化,有利于单位对固定资产进行全面清查和高效配置,提高固定资产精细化管理水平。同时,制度还增加应收账款和应付账款核算内容,引入坏账准备等减值核算功能,对应收账款和其他应收款等进行计提坏账准备,有效减少账实不符现象,有利于提升单位风险防范意识和财务管理水平。成本核算是实行财务绩效管理的重要内容,政府会计制度不但满足高职院校对成本核算的需求,同时促进学校对成本管理的重视,还能够合理反映学校运营成本,进一步提高学校综合管理水平,为推动高职院校财务绩效管理提供有力依据。

2.4 完善会计报表结构 进一步优化财务绩效监督机制

政府会计制度对会计报表进行重要改革,将其分成财务报表和预算会计报表两种类型,形成“4+3+1”的会计报表结构。财务报表能够准确反映单位财务状况,是编制单位财务报告的重要基础,而预算会计报表能够全面反映单位预算执行情况,为编制单位决算报告提供依据。报表内容细化和“双报告”体系的形成,一方面能够提升高职院校会计信息透明度,使信息披露内容覆盖学校各项经济业务全过程,清晰反映学校资金使用效益和办学成本;另一方面能够加大信息公开力度,让社会公众充分了解学校经营状况,更好接受上级主管及各方监督,有效降低财务风险和腐败现象,不断强化财务监督和绩效管理,为优化高职院校财务绩效监督机制提供有力保障。

3 政府会计制度改革前高职院校财务绩效评价存在的问题

3.1 相关法律法规和制度保障缺失

高职院校主要依托行业办学,不同行业主管部门未能形成统一、有效的财务绩效评价机制,使评价结

果缺乏权威性。近年来,相关部门陆续出台相关政策和实施细则,绩效评价工作的规范性得到加强,但针对财务绩效评价的相关法律和制度缺失,导致基层绩效评价工作发展缓慢,成效不佳。

3.2 学校管理人员绩效评价意识淡薄

高职院校推行财务绩效时间较早,实际效果却非常有限。学校管理者大多非财务专业背景,对绩效评价认识不足,重视不够,未能意识到绩效评价能够为学校事业发展、制定远景规划和提升办学效益提供重要参考和决策依据,评价工作常流于形式,缺乏专业性。长期以来,很多学校普遍存在盲目注重项目规模与投入,追求多渠道争取专项资金,不考虑效益与产出,无法真实反映办学成本,轻视管理与监督,造成资源配置不合理,资金浪费,效益低下等不良现象。

3.3 绩效评价体系设计缺乏科学性、系统性和客观性

高职院校因办学层次、办学定位等方面存在较大差异,以致不同院校之间评价体系建设没有统一标准。很多学校评价标准不统一、不规范,不能真实、全面反映绩效;有的评价指标过于依赖个人经验,一些难以量化的关键指标无法体现,具有较强的主观性和随意性;有的评价方法过于简单,未能从多维度、多层次、多因素构建评价体系。

3.4 绩效评价监督机制不健全

监督机制不健全、内控制度不完善、信息披露不完全、监管落实不到位、工作责任不明确等,使得构建的评价体系成为摆设,不能发挥应有实效。同时,在绩效评价过程中容易出现监管漏洞,造成指标数据失真,无法保证评价结果准确,严重制约绩效评价工作的开展。

3.5 绩效评价结果应用不充分

高职院校管理者对绩效评价结果不重视,应用不充分,评价结果不能有效引导和规范办学行为。很多学校绩效评价仅停留在结果层面,没有对整个评价工作进行考核与问责,对评价结果反馈的问题没有进行

跟踪和纠正,缺少激励和奖惩措施,财务绩效评价失去原有意义和价值。

4 政府会计制度背景下高职院校财务绩效评价对策

4.1 建立绩效评价长效机制,充分发挥制度的权威性、约束性和有效性

学校要以会计法、政府会计制度等现行法规制度为依据,建立健全财务绩效评价管理机制,从法律层面保障绩效评价工作的权威性。学校管理者要对现有规章制度进行全面梳理和审核,对不能指导和提升绩效评价工作的相关条款,要加以完善和修订。要结合高职院校办学实际,创新绩效管理理念,实现绩效管理与评价工作协同推进,要建立贯穿绩效目标、绩效实施、绩效监督、绩效考核、评价结果应用等全过程的绩效评价管理机制,充分发挥制度的约束性和有效性,保证绩效评价工作合理有序,有章可循^[3]。

4.2 加强组织领导,普及绩效理念,积极营造绩效管理新局面

学校管理者应从思想上重视和加强对财务绩效评价工作领导,从行动上积极落实和完善绩效评价组织体系。通过学校财经工作领导小组牵头,建立由财务、资产、审计、人事、教务、科研、后勤等核心部门组成的管理机构,为学校财务绩效评价工作提供组织和人员保障。要积极营造“讲绩效、重绩效、用绩效”的理念氛围,利用学校网络平台、专题讲座、业务培训等途径,加大绩效评价宣传力度,增强教职员工的效率和责任意识,全面提高学校精细化管理水平,有效形成“人人学绩效、事事讲绩效、花钱必问效、无效必问责”的绩效管理新局面^[4]。

4.3 构建科学适用的绩效评价指标体系

科学、适用的指标体系,必须通过规范、合理的评价指标来体现,评价指标不仅能够真实反映高职院

校办学状况,通过指标纵向或横向对比,还能发现自身不足以及与同类院校之间的差距。高职院校财务绩效指标体系的构建,要以政府会计制度“双基础”的会计核算方式为前提,要与职业教育发展需要和学校战略规划紧密结合,主要途径有:第一,评价指标要定性和定量相结合,综合考虑指标的代表性、实用性、可操作性等设计原则,指标选取既要兼顾共性指标的选择,也要根据办学特色融入一些个性化的指标;第二,要实现财务指标和非财务指标有效衔接,加强资金效益、资产管理、债务风险、成本控制、预算执行等指标分析,为学校管理者科学决策提供数据支持;第三,要深入二级学院和行政管理部门,对指标设计进行充分调研,积极听取相关人员的建议,从财务综合实力、财务发展潜力、财务运行绩效等方向形成一套比较全面的指标体系;第四,要强化以权责发生制为核算基础的成本绩效指标比重,从教学、科研、服务社会等方面综合反映教育成本效益状况,如生均直接教学成本,教师平均科研管理成本、部门投入创收率等;第五,要按照“分类细化、共建共享”原则,形成科学规范、分门别类、动态可调的财务绩效指标库,评价指标体系在实际应用中得到不断升级和优化。

4.4 推行动态高效的绩效评价监督机制

有效监督是实施绩效评价的重要保障。高职院校不仅要树立监督意识,把绩效监督与内控管理、财政监管、巡查审计等进行有效融合,建立动态高效的财务绩效监督体系,同时还要明确监督职责,由学校绩效评价管理机构统一负责,组织并联合主要部门成立监督小组,对财务绩效完成情况进行全方位和全过程监管。若发现与绩效目标存在较大偏差,要及时采取措施进行干预,对出现评价结果异常或争议较多并悬而未解等问题,也可委托校外第三方机构参与监督或对评价结果进行复核,保证绩效评价客观、公正和准确^[5]。信息化建设条件较好的学校,可推出财务绩效监督管理系统,全面推进绩效监督网络化和信息化。要积

极落实财务绩效评价信息公开,接受社会公众监督,同时鼓励更多教职工参与到绩效监督工作中来,正确引导学校办学行为,稳步促进评价工作有序、健康开展。

4.5 实施绩效考核,提升绩效问责与激励导向作用

高职院校要重视财务绩效评价结果分析,通过绩效考核,采取有效问责与激励措施,能够增强评价结果约束力,激发教职工积极性,全面提升评价结果应用价值。学校绩效评价管理机构要加强与人事、财务、纪委、审计等部门联动,一方面将绩效考核与年度考核、部门预算、部门巡察、专项审计、领导干部经济责任审计等工作相结合,并为相关部门及有关工作提供重要参考;另一方面将考核结果与部门经费、工资奖金、职称评定、职务晋升等奖惩机制进行挂钩,奖罚并举,充分调动部门领导和工作人员主动性和创造性。对考核优秀的部门或个人,要给予物质奖励、精神奖励和政策支持;对考核合格的部门或个人,要对存在问题进行分析和整改,防止类似问题再次发生;对考核不合格或多次整改不到位的部门或个人,要执行问责、追责、扣减年终奖金、压缩下年预算等措施,有效约束办学行为,提高风险防范意识,保证评价结果应用落到实处。

5 结语

政府会计制度是新时期社会经济发展的必然产物,

作为制度实施主体之一,高职院校必须认识到制度改革仍处在不断探索和总结的过程。在新形势下,财务绩效评价体系建设要积极适应未来制度发展所面临多重不确定因素影响,通过理论与实践相结合,不断发现实际工作中的问题,积极采取措施加以解决,逐步把高职院校财务绩效评价工作推到更加科学和规范的进程中来。

参考文献

- [1] 财政部. 财政部会计司有关负责人就印发《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》答记者问 [EB/OL]. (2017-11-09) [2022-03-01]. http://kjs.mof.gov.cn/zhengcejiedu/201711/t20171109_2746905.htm.
- [2] 财政部. 关于印发《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的通知: 财会(2017)25号 [A/OL]. (2017-10-24) [2022-03-01]. http://kjs.mof.gov.cn/zhengcefabu/201711/t20171109_2746877.htm.
- [3] 杨洵. 完善高校财务绩效评价的思考 [J]. 财会学习, 2017(24): 45.
- [4] 邓文慧. 政府会计制度下高校专项资金绩效评价研究 [J]. 中国总会计师, 2020(5): 144-145.
- [5] 邱荣妹. 新政府会计制度背景下高校预算绩效管理研究 [J]. 商讯, 2021(35): 46-48.

收稿日期: 2022-05-17

作者简介:

叶茂华,男,1981年生,硕士研究生,助理研究员、工程师,主要研究方向:财务管理、软件工程。