

高等学校政府会计改革实施问题研究

杨凌 高蕾

摘要：随着政府会计改革实施工作的不断推进，行政事业单位特别是高等学校的财务管理正经历重大变革。改革目标敦促高校财务工作的重心从核算向管理转型。本文旨在从高等学校财务工作实际出发从宏观和微观不同角度阐述工作开展过程中遇到的难点问题并尝试提出解决方案。

关键词：政府会计改革；财务管理；高等学校

中图分类号 C93

文献标识码 A

文章编号 1003-6547 (2021) 08-0088-04

DOI:10.13221/j.cnki.lhjj.2021.08.025

政府会计准则制度从2019年1月1日起正式实施已经有两年余时间，此次改革意义重大，对高等学校财务管理工作更是影响深远，如何更好地贯彻落实政府会计准则制度，借此契机推动高等教育发展是个值得思考的问题。

一、高校实施政府会计制度以来产生的相关问题概述

政府会计制度与原来行政事业单位各行业会计制度相比，其核算模式、方法和范围均发生了巨大变化，会计核算处理更加复杂，执行过程中难点问题不断凸显，主要反映在以下几个方面：

1. 对政府会计制度改革的重视程度不够

(1) 高校普遍对财务部门定位不高

目前绝大多数高校一般是基层的财务部门和会计人员更关注政府会计改革实施工作。单位领导大多更重视预算资金安排等其

他经济工作，多数职能部门更是存在事不关己的思想，甚至对改革一无所知。究其原因多数高校并未将财务部门定性为战略管理部门，财务部门职能在学校受重视程度不够，学校财务管理模式、管理理念等方面受传统思维习惯影响，存在与改革需求间的严重矛盾，不同程度影响到改革的落实。

(2) 高校财务人员缺乏扎实的学习态度

基层单位财务人员是这次政府会计改革的主力军，在改革实施过程中投入的精力最多，遇到的困难最大，需要掌握的政策信息范围也最广，同时也被提出高标准的工作要求并赋予艰巨的责任使命。由于时间紧任务重，财务人员两年来普遍体会到前所未有的工作压力。但是政府会计改革实施以来暴露的较突出问题还是绝大多数会计人员普遍缺乏系统学习政策原文、悟原理的扎实学习态度。相关培训没少组织，参考资料也不缺

基金项目：本文系2020年度辽宁省教育会计学会科研课题项目“高等学校实施政府会计制度的热点、难点问题研究”(010707)的研究成果。

[作者简介] 杨凌，沈阳工业大学财务处副处长，高级会计师；高蕾，沈阳工业大学财务处科长，会计师。

乏,学习不求甚解,不深入研究准则制度的现象较普遍。部分人员学习政策制度存在头痛医头、脚痛医脚的实用主义问题,结果必然影响本次改革基础工作质量。

2. 政府会计制度改革与相关政策缺乏协同性

政府会计制度实施以来,与改革相关的财务管理和政策协调问题暂时得不到根本解决,想从会计核算上寻找突破口实质是本末倒置。

(1) 政策层面

政府相关部门需抓紧解决政策层面产生的体制机制问题。目前的政府会计准则体系还不够完善,主要体现在与相关制度协同问题。由于政府会计制度改革提前一步实施,其他法规没尽快跟进改革步伐导致实施中遇到重重困难。

高校执行的行政事业单位的财务规则与会计准则制度不相匹配是个不容忽视的问题。会计制度解决的是具体经济业务核算和记录问题,相关财务规则是来解决管理中能不能做、怎么做的问题。比如政府会计制度增加了“研发支出”会计科目,对研发支出科目的确认、计量、记录和报告做了明确规定,使无形资产的核算更加全面,也顺应了高等学校及科研事业单位经济发展的需要。但是现阶段高校科技成果转化资本化过程中研究支出和开发支出的界定、确认、计量,科技成果资本化的临界点确定标准、时点等问题未加明确,导致各高校在执行中存在严重实际操作障碍,结果是按要求落实的高校寥寥无几。另外会计制度要求应收账款提取坏账准备,但需要核销时尚无法律依据可循,相关规定暂时跟进不上,势必造成制度执行打折扣。诸如此类不能彻底贯彻落实制度要求的业务还有很多。政府会计改革的目标是规范政府会计核算,保证政府会计信息质量,财务会计实现完全的权责发生制,实施两年来部分规定可能暂时做不到全面落实,有些也只能是权宜之计,因此,政府会

计改革的落实和事业单位财务管理工作目标迫切要求抓紧推进完善配套政策制度工作。

(2) 实施层面

此次政府会计制度改革不是单纯会计核算方法的变化,在政府会计准则制度贯彻落实过程中,单位财务管理基础和执行人员业务水平,都将严重影响会计信息输出质量。例如最典型的是单位之间转拨经费问题,一方按收入确认做业务处理,另一方按预收账款入账,未进费用科目,主管部门需要双方抵销,由于各单位制度落实程度不同抵销不掉,最终在政府综合财务报告环节集中暴露出来,影响报告质量,给二级单位和主管部门增加大量单位间协调、确认的工作成本。因此,个体认知的差异会严重影响制度落实。

3. 财务信息系统碎片化、孤岛化

随着高等教育改革不断深入推进,高校财务工作的重心已经逐步向管理型转变。政府会计改革按基本准则设计的两套体系,要求财务会计、预算会计两条腿走路,财务软件与业务软件不互补相生的现状下会计人员工作量和难度相比改革前成倍增加,严重制约改革实施进度和效果。因此,依托强大的财务信息化系统成了改革实施的必要条件,同时通过财务信息化推动学校整体信息化建设水平提升。

政府会计制度的实施落实,从层级范围来说,范围越大,层级越多,运用制度生成的会计信息数据越有效。但以高校为例的基层单位业财融合程度普遍不高,信息化建设突出问题就是单位信息系统“碎片化”“孤岛化”问题。信息系统的不完善说明学校科学管理能力不足,信息化建设任务多属于被动应对,在资产管理、合同管理、业财融合方面尚有很大提升空间。

4. 对准则制度的把握和认知差异

政府会计核算业务虽不像企业会计涉及的经济活动类型复杂,但政府会计核算主体因级次较多,会导致会计核算主体编制的各

类财务报表报告非常复杂。新准则制度要求双系统实行平行记账，对高等学校这样业务量比较大的单位无疑是巨大挑战。另外，提取坏账准备、固定资产提折旧、无形资产摊销、权益法调整等业务内容是准则制度新规定的工作要求，由于业务类型较复杂，难度相对较大，个别单位主观可能会回避这方面业务，维持改革前业务处理方式。更有单位觉得按制度细化科目过于麻烦，甚至将“单位管理费”和“业务活动费”简化到同一科目，同时对必要的支出功能分类和支出经济分类辅助账设置也一概省略，随意简化合并会计科目。实施单位对政策把握认知的差异会严重影响改革实施落实效果。

二、对于高校实施政府会计制度的几点建议

1. 提升高等学校自身管理能力，尽快适应政府会计改革要求

(1) 转变观念、适应改革

高校会计人员是推进高校政府会计改革的核心力量，但会计人员整体业务素质还有待进一步提高。绝大多数高校会计人员主要从事的是与基础核算相关的会计工作，投入在简单、重复的报账、算账上精力较多，并没有真正为学校战略规划发展提供有用信息。在改革新形势下，政府会计改革对政府会计人才素质提出了更高要求。原有的财务管理和会计模式需要变革，必须意识到原有的知识结构已不再与国家财政管理和学校发展要求相适应。希望高校财务人员抛弃思维定式，尽快建立适应未来发展和转型的崭新思维，提高财务工作质量。

(2) 加强培训、提升素质

各高校要高度重视政府会计制度的实施工作，在前期基础性培训基础上持续加强培训。改革实施已经逾两年，下一步的培训重点应更倾向从面到点的专题学习。针对高校的行业特点和工作重点问题，经常组织开展针对性更强的继续教育业务培训，如依托权责发生制会计核算基础的各类经济业务核算

方法、科技成果转化相关核算问题等热点和难点的研究。激发广大会计人员积极主动钻研学习新制度的热情，增长主动学习能力，变被动为主动，全面掌握政府会计制度的各项规定和具体要求并能正确运用，提高会计人员应用政策的能力。

2. 加强基于内控管理的信息化建设

高等学校财务信息化建设不是简单财务报告的信息化，也不是单一财务核算系统的信息化，业财融合是实现高校现代财务管理的必要条件，也是目前各高校信息化建设的努力方向，这是未来信息化的目标，也是解决实施政府会计制度各种问题的关键。高校信息化建设是涵盖内部控制、预算管理的完整财务生态系统，通过完善的顶层设计和信息化的深度实施使学校财务业务与经济业务互相渗透，达到各部门在完成本职工作同时促进学校综合管理能力全面提升。

(1) 加强内部控制制度建设

新制度实施后高校财务管理各环节发生较大变化，首先应在重新梳理工作流程基础上修订现有各项经济业务制度。目前按照行政事业单位内部控制规范，很多高校都做了单位层面和六个业务层面的内控评价。但评估评价只是一个环节，还要真正做到内部控制建设。高等学校综合治理体系建设，综合管理水平的提高其实要做到非经济活动的内部控制建设，这样学校的内控机制才能健全，在良好的内控环境下我们的政府会计制度才能顺利执行。

(2) 加强基于内控的信息化建设

这次改革对信息化要求非常高，双系统两套账，手工核算不现实，只有通过信息化手段才能有效落实。未来我们的财务管理活动，是为单位管理能力提升提供支撑。财务管理关注的重点不仅是经济活动，还有会对经济活动产生影响的非经济活动。同时，需要关注不同维度，如学校本部、分校、下属单位，各级组织机构的经济活动全过程，比如事前预算编制、事中控制、事后评价，既

有横向比较也有纵向比较。过去重视核算,未来只有通过部门间信息交流、信息交互,才能保证政府会计制度权责发生制的落地和实施。同时,高校财务信息化工作目标应体现以人为本的服务理念,只有实现业务部门与财务部门数据共享,才能达到各部门工作共治、共赢的效果,学校事业健康发展,师生满意,才能体现财务工作的初心。财务信息化建设是当前高等学校管理工作的有力抓手,内部控制、预算管理、资产管理、会计核算、绩效评价等各方面都需要通过信息化来提升工作质量。同时,财务信息化建设是一项打基础,谋长远的工作,需要坚持数年才能达到预期效果。

3. 政府部门加快政策协同性步伐

对于会计准则和制度相关配套制度的制定,相关部门需积极加快推进。当前政府会计改革对广大财务工作者来说是全新的内容,如果缺乏权威性的操作指南和指引,在执行层面的理解和落实势必会有一定困难。例如近期《事业单位成本核算基本指引》已经颁布,明确了成本核算的基本原则和基本方式,但成本核算对象、成本归集和分配方法尚不明确,还缺乏实际运用时更细化的操作指南,各行业行政事业单位成本核算具体指引也有待出台。

政府会计的改革是一个持续性的过程,政府会计准则制度 2019 年 1 月 1 日正式实施,这只是改革起点不是终点。政府会计改革是一项庞大的系统工程,还需要坚定信心,继续推进和深化。随着政府会计基本准则和具体准则、政府会计制度以及解释文件等的出台,我国已经初步建立了政府会计标准体系。但两年来准则制度的实施落实中暴露的问题必须引起各方面足够重视。财政改革推进的程度,依赖制度基础的完善程度,在制度基础不完善的条件下,快速推进制度改革存在较大风险,会导致好制度难以实施或变形走样。我们知道改革的过程从来不是一帆风顺,实现建立健全政府会计体系和政府综合财务报告制度的改革总体目标,更有效地为国家管理和决策服务仍有很长的路要走,有许多任务要完成。■

参考文献:

- [1] 阳秋林,刘微.政府会计改革的突破、问题与对策[J].商业会计,2020,(2):58-60.
- [2] 黄亮.以改革助推高校财务管理转型[N].中国会计报,2020-05-08(政府会计).
- [3] 李峻.逆水行舟,不进则退[N].中国会计报,2020-11-20(政府会计).

责任编辑:阿莽

Research on the Implementation of Government Accounting Reform in Colleges and Universities

Yang Ling Gao Lei

Abstract: With the continuous advancement of the implementation of government accounting reform, the financial management of administrative institutions, especially institutions of higher learning, is experiencing significant changes. The goal of reform urges the focus of financial work in colleges and universities to transform from accounting to management. This paper aims at elaborating the difficult problems encountered in the process of financial work and trying to put forward solutions from the macro and micro perspectives.

Key Words: government accounting reform; financial management; colleges and universities