

下午好



政府会计改革和对高校事业 单位的影响

陕西省教育厅 杨笛

2018年9月5日

主要内容

- 一、有哪些主要术语？
- 二、主要改革了什么？
- 三、改革有哪些影响？
- 四、如何去适应改革？

第一部分 有哪些主要 术语？

1. 制度 ∨ 准则
2. 制度 【统一∨分行业】

1. 政府与政府会计
2. 权责发生制与收付实现制
3. 预算会计与财务会计
(∨企业会计∨管理会计)

1. 决算报告与财务报告
 2. 政府综合财务报告∨政府部门财务报告
 3. 财务报告与财务报表
-

1、政府与政府会计

- ▶ **政府**：广义是指国家的立法机关，行政机关和司法机关等公共机关的总合，代表着社会公共权力。
- ▶ **政府会计**：是指用于确认、**计量**、记录和报告政府和事业单位财务收支活动及其受托责任的履行情况的会计体系。【国家会计准则委员会】
- ▶ **政府会计主体**：基本准则适用于各级政府、各部门、各单位。

前款所称各部门、各单位是指与本级政府财政部门直接或者间接发生预算拨款关系的国家机关、军队、政党组织、社会团体、事业单位和其他单位。

军队、已纳入企业财务管理体系的单位和执行《民间非营利组织会计制度》的社会团体，不适用本准则。

【基本准则--第二条】

我国会计体系

▶ 微观实体类型

▶ 营利组织 —— 企 业

▶ 非营利组织 —— 公立非营利组织
(行政、事业单位, 一级政府)
—— 民间非营利组织

▶ 相应会计体系

▶ 企业会计

▶ 现行预算会计/政府会计

▶ 民间非营利组织会计

政府会计标准体系【三位一体】

▶ 会计工作——

确认：用什么标准？是什么要素？什么时间？

计量：用什么属性、多少、单位

记录：科目、账、备查【经济活动—凭证】

报告：表、报告等

▶ 标准体系——

- 1、基本准则
- 2、具体准则
- 3、统一制度

【新旧制度转换—衔接办法】—行业办法

会计标准体系

---准则---具体准则---制度

▶ 政府会计基本准则

▶ 若干具体准则及应用指南

- ▶ 会计要素类
- ▶ 财务报告类
- ▶ 特殊事项类

▶ 政府会计制度

- ▶ 财政总会计
- ▶ 行政事业单位会计

▶ 基本准则属于概念框架，统驭具体准则和会计制度制定。

- ▶ 具体准则规定政府发生的经济业务或事项的会计处理原则。

应用指南是对具体准则的实际应用作出的操作性规定。

- ▶ 会计制度规定政府会计科目及其使用说明、财务报表格式及其编制说明等。

《基本准则》地位

- 《基本准则》作为政府会计“概念框架，对建立统一的政府会计标准体系的基础和统领，具有里程碑意义
 - 统驭政府会计具体准则和政府会计制度的制定
 - 为政府会计实务问题提供处理原则
 - 为编制政府财务报告提供基础标准

2、权责发生制与收付实现制

- ▶ 收付实现制，指以**现金的实际收付为标志**来确定本期收入和支出的会计核算基础。凡在**当期**实际收到的现金收入和支出，均应作为当期的收入和支出；凡是不属于当期的现金收入和支出，均不应当作为当期的收入和支出。【基本准则--六十一条】
- ▶ 权责发生制，指以**取得收取款项的权利或支付款项的义务为标志**来确定本期收入和费用的会计核算基础。凡是**当期**已经实现的收入和已经发生的或应当负担的费用，**不论款项是否收付**，都应当作为当期的收入和费用；凡是不属于当期的收入和费用，即使款项已在当期收付，也不应当作为当期的收入和费用。【基本准则--六十条】

会计公式

- ▶ 资产=负债+所有者权益【净资产】
- ▶ 收入-费用 = 利润【盈余】--本期
- ▶ 资产+费用+利润【盈余】=负债+收入
 - ▶ 收入-支出= 结转结余【财政、非财政】
 - ▶ 预算收入-预算支出 = 预算结余
【业务变化，引起要素变化？】

收付实现制

1、确认什么？【收入、支出—不是费用】

2、用什么标准确认？【现金】

政府会计制度下——

1、预算收入、预算支出，与现行收入、支出有没有差异？

2、是否只要有现金变化，都需确认预算收入或预算支出？

3、预算收入、预算支出变化，按复式记账会引起什么对应科目变化？

4、预算收支是否有无时间性差异问题？【往来】

权责发生制

- 1、确认什么？【收入、费用】
- 2、用什么标准确认？【权责是否发生？】
- 3、权责分别是什么？【收款权力、付款义务】
- 4、何为权责发生了？【不管款是否收到】

政府会计制度下---

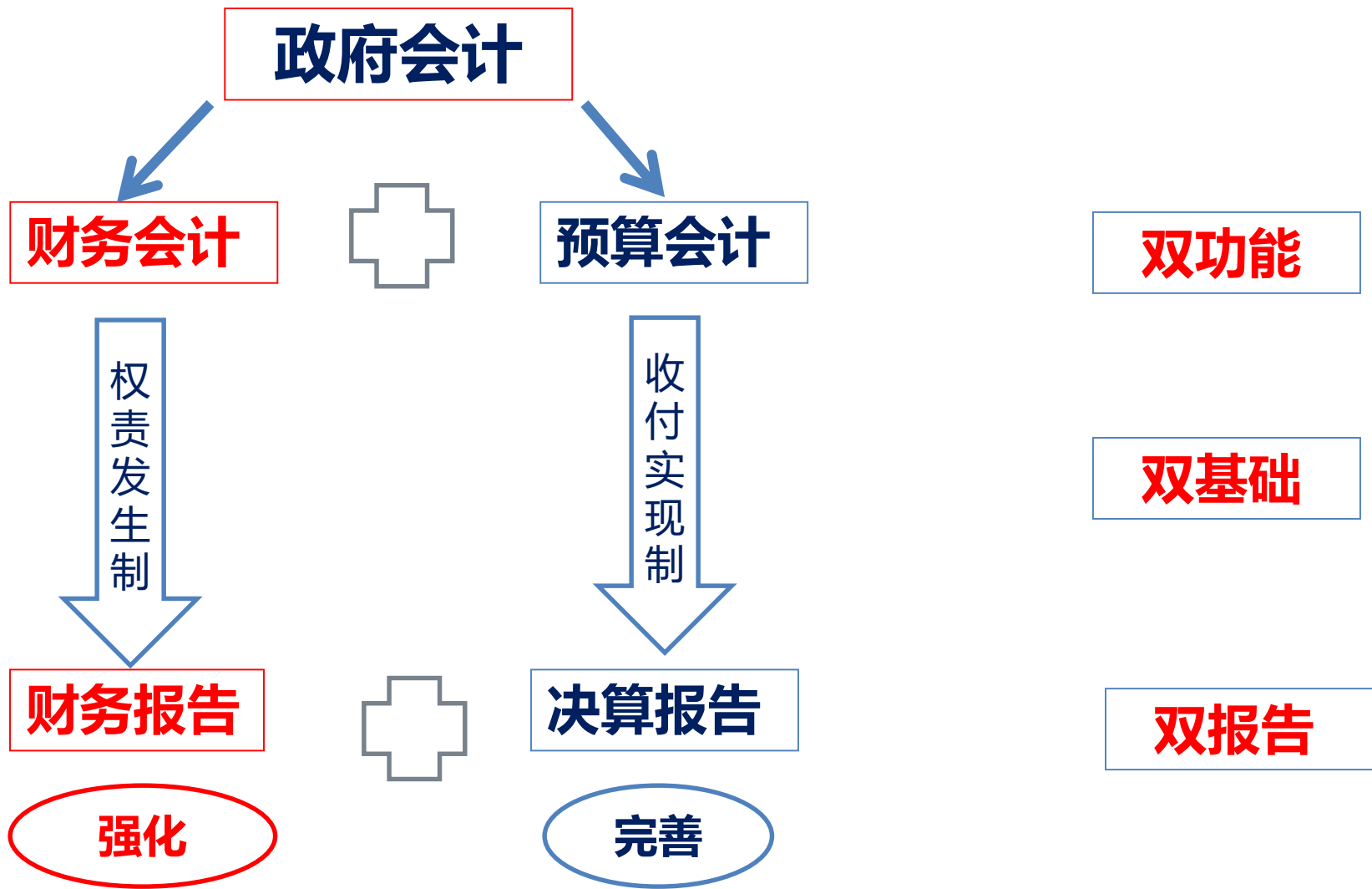
- 1、款是什么？【现款、欠款】
- 2、权责是否可以扩充？【权力、义务】
- 3、收入、费用发生变化会引起其他会计要素发生变化？
- 4、权是否与资产有关、责是否与负债有关？
- 5、权责发生制下，当期确认、未来确认、分期确认？【待摊预（计）提、折旧摊销】

时间观：过去、现在、未来

3、财务会计与预算会计

- ▶ **财务会计**，是指以**权责发生制**为基础对政府会计主体发生的各项经济业务或者事项进行会计核算，主要反映和监督政府会计主体**财务状况、运行情况和现金流量**等的会计。【基本准则---五十九条】
- ▶ **预算会计**，是指以**收付实现制**为基础对政府会计主体预算执行过程中发生的**全部收入和全部支出**进行会计核算，主要反映和监督预算收支执行情况的会计。【基本准则---五十八条】

4、决算报告和财务报告



第二部分 主要改了什么？

- 一、近年现行预算会计改革
- 二、政府会计改革主要文件
- 三、政府会计改革主要内容

1、制度修订情况

财务制度

- 2010年——**医院**会计制度修订发布，基层医疗卫生机构会计制度制定发布
- 2012年——事业单位会计准则、事业单位会计制度修订发布
- 2013年——行政单位会计制度修订发布，高等学校、中小学、科学事业单位、彩票机构会计制度修订发布
- 2015年——财政总预算会计制度修订发布

2、主要改革内容

- 反映财政预算管理制度改革成果
- 提高资产负债核算的全面性
- 引入固定资产折旧【虚提—没提】
- 基建并账
- 改进科目体系
- 改进财务报表

➤ 改革总结评价

➤ 存在的主要问题

—不能科学、全面、准确反映政府或单位的资产和负债状况。

资产、负债在哪里？家底有多少？政府或单位可调配的资源有多少？

—不能反映政府或单位履职的运行情况。

收入减支出反映什么？不能反映政府或单位可持续发展能力？不能反映政府或单位的投入产出情况？

—不能准确核算成本，不利于推进绩效考核。

政府或单位的成本如何计算？如何考核政府或单位的绩效？
如何评价政府或单位的可持续发展能力？

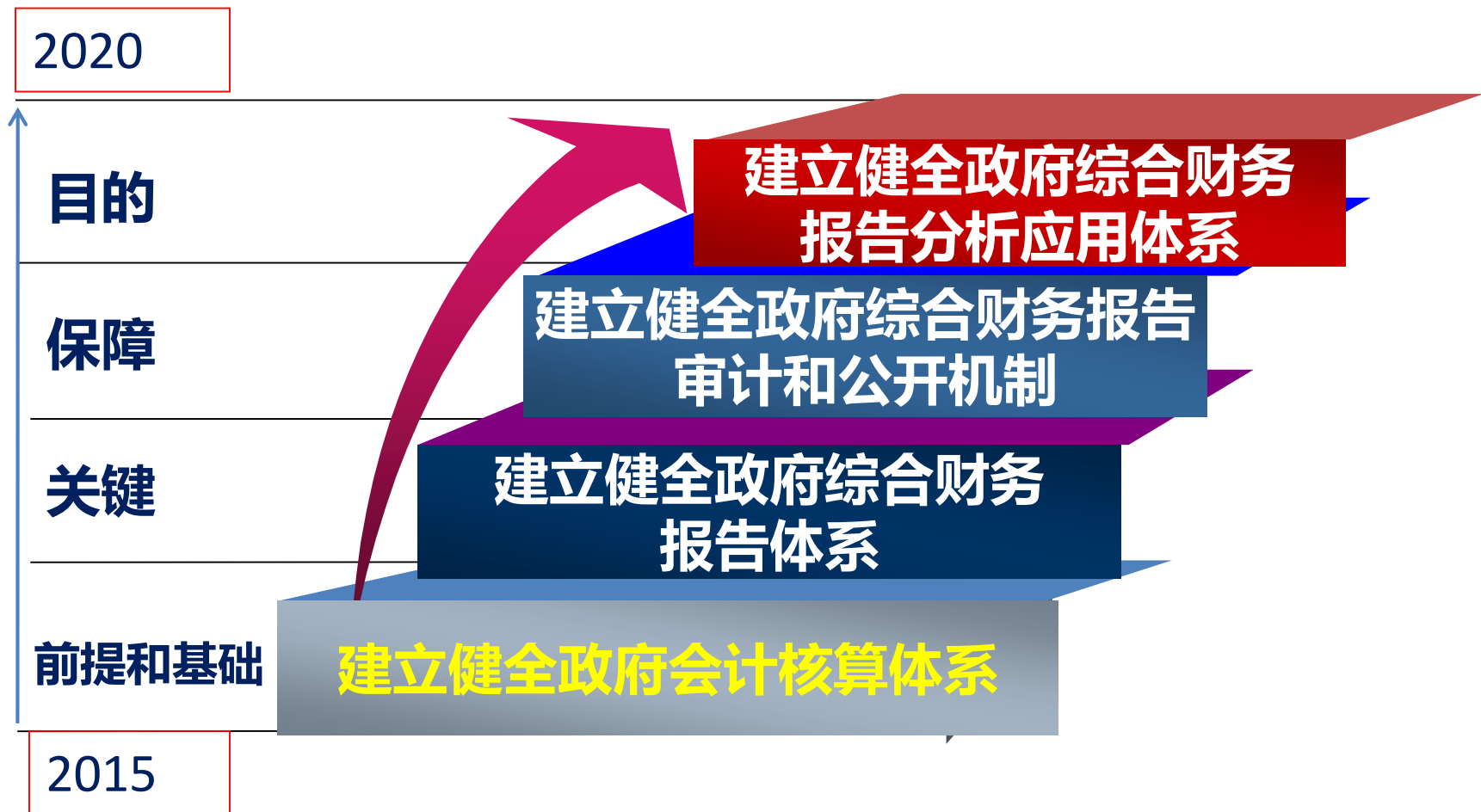
—不能提供信息完整的政府综合财务报告

—会计制度各自独立、相互分割、不能形成一个有机的整体

改革的成因和目的

- --成因：2013年11月，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了“建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”。
- --顶层设计：2014年12月12日国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》（国发〔2014〕63号）
- 目的：提升国家治理体系和治理能力现代化
 - 社会需求、国际趋势、实践检验、理论探索
 - 摸清家底、信用评级、绩效评价、财政透明、监督管理、分析利用
- 2017年3月，OECD的调查报告：全部34个成员国中，有25个国家（占73%）表示其公共部门年度财务报告是以权责发生制为基础编制的；在2003年，只有25%的国家用权责发生制为基础编制。

改革的四大任务



二、改革出台的主要文件

- 1、《改革方案》
- 2、《基本准则》
- 3、1个办法2指南
- 4、六项具体准则
- 5、政府会计制度
- 6、修订1个指南

主要文件梳理

1、2014年12月

《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》（国发〔2014〕63号）

2、2015年10月

《政府会计准则——基本准则》（财政部令第78号，2017年1月1日起施行）

3、2015年11月【国库司】

- 《政府财务报告编制办法（试行）》
- 《政府综合财务报告编制操作指南（试行）》
- 《政府部门财务报告编制操作指南（试行）》

（规范试点期间的政府财务报告编制工作，还会完善与修订）

图解

权责发生制 政府综合财务报告 制度改革方案

01

重要意义

推进政府会计改革，建立全面反映政府**资产负债、收入费用、运行成本、现金流量**等财务信息的权责发生制政府综合财务报告制度。



- 建立健全政府会计核算体系。
- 建立健全政府财务报告体系。
- 建立健全政府财务报告审计和公开机制。
- 建立健全政府财务报告分析应用体系。

02

主要任务

03

具体内容

- 建立政府会计准则体系和政府财务报告制度框架体系。
- 编报政府部门财务报告。
- 编报政府综合财务报告。



- 推动修订相关法律法规。
- 修订完善相关财务制度。
- 进一步完善决算报告制度。
- 优化政府财政管理信息系统。
- 加强政府财务报告编报内部控制。

04

配套措施

05

实施步骤



- 1 组建政府会计准则委员会。
- 2 修订发布财政总预算会计制度。
- 3 制定发布政府会计基本准则。
- 4 研究起草政府会计相关具体准则及应用指南。
- 5 制定发布政府财务报告编制办法和操作指南。
- 6 开展政府资产负债清查核实工作。
- 7 完善行政事业单位国有资产管理办法等。
- 8 开展财政管理信息系统一体化建设。

1

2014—2015年工作

2

- 1 制定发布政府会计相关具体准则及应用指南。
- 2 开展政府财务报告编制试点。
- 3 研究建立政府综合财务报告分析指标体系。



2016—2017年工作

- 1 制定发布政府会计相关具体准则及应用指南，基本建成具有中国特色的政府会计准则体系。
- 2 完善行政事业单位财务制度和会计制度、财政总预算会计制度等。
- 3 对政府财务报告编制试点情况进行评估，适时修订政府财务报告编制办法和操作指南。
- 4 全面开展政府财务报告编制工作。
- 5 研究推行政府成本会计。
- 6 建立健全政府财务报告分析应用体系。
- 7 制定发布政府财务报告审计制度、公开制度。



3

2018—2020年工作

4、6项具体准则发布

2016. 7. 14号发布四项-----

- ①1号存货
- ②2号投资
- ③3号固定资产
- ④4号无形资产

2017. 08. 07发布2项-----

- ⑤5号公共基础设施
- ⑥6号政府储备物资

2017.11.29 发布----

政府会计制度

——行政事业单位会计科目和报表

第一部分 总说明

第二部分 会计科目名称和编号

第三部分 会计科目使用说明

第四部分 报表格式

第五部分 报表编制说明

附录： 主要业务和事项账务处理举例

2018. 3. 9日---

关于修订印发《政府综合财务报告编制操作指南（试行）》的
通知

财库〔2018〕30号

财政部正在准备出台的三个具体准则

- 4月19日，财政部公布《政府会计准则第X号——会计调整（征求意见稿）》（财办会〔2018〕9号），公开征求意见
- 4月26日，财政部公布《政府会计准则第X号——负债（征求意见稿）》（财办会〔2018〕12号），公开征求意见。
- 7月12日，财政部公布《政府会计准则第X号——财务报表编制和列报（征求意见稿）》（财办会〔2018〕22号），公开征求意见。

2018年6月4日教育部财务司关于印发征求高等学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定和衔接规定意见

- 教财司便函〔2018〕181号

- 各直属高校：

- 近日我司收到财政部《关于高等学校执行<政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表>的补充规定（征求意见稿）》和《关于高等学校执行<政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表>的衔接规定（征求意见稿）》，现征求你单位意见。请于6月11日前将有关意见电子版发送至邮箱lining0912@moe.edu.cn。谢谢支持！

-

- 联系人：李宁 联系电话：66097194

-

财政部又出台了七个应用指南

- 7月12日，财政部印发国有林场和苗圃执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定和衔接规定（财会〔2018〕11号）
- 7月22日，财政部印发测绘事业单位执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的衔接规定（财会〔2018〕16号）
- 7月22日，财政部印发地质勘查事业单位执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的衔接规定（财会〔2018〕17号）
- 8月14日，财政部印发中小学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定和衔接规定（财会〔2018〕20号）

财政部又出台了七个应用指南

- 8月20日，财政部印发科学事业单位执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定和衔接规定（财会〔2018〕23号）
- 8月27日，财政部印发医院执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定和衔接规定（财会〔2018〕24号）



财政部关于印发高等学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定和衔接规定的通知

财会〔2018〕19号

教育部，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，有关单位：

《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（财会〔2017〕25号）自2019年1月1日起施行。为了确保新制度在高等学校的有效贯彻实施，我部制定了《关于高等学校执行〈政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表〉的补充规定》和《关于高等学校执行〈政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表〉的衔接规定》，现印发给你们，请遵照执行。

执行中有什么问题，请及时反馈我部。

附件：

1. 关于高等学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定
2. 关于高等学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的衔接规定

财 政 部
2018年8月14日

附件下载：[关于高等学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定.docx](#)

[关于高等学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的衔接规定.docx](#)

三、政府会计改革主要内容

---基本准则

- (1) 地位意义
- (2) 框架结构
- (3) 主要创新

(1) 地位作用

- 《基本准则》作为政府会计“概念框架，对建立统一的政府会计标准体系的基础和统领，具有里程碑意义
 - 统驭政府会计具体准则和政府会计制度的制定
 - 为政府会计实务问题提供处理原则
 - 为编制政府财务报告提供基础标准

(2) 框架结构

- 共六章62条
 - 第一章 总则 (10条)
 - 第二章 政府会计信息质量要求 (7条)
 - 第三章 政府预算会计要素 (8条)
 - 预算收入、预算支出、预算结余
 - 第三章 政府财务会计要素 (22条)
 - 资产、负债、净资产、收入、费用
 - 第五章 政府预算报告和财务报告 (9条)
 - 第六章 附则 (6条)

3、主要创新

之一：2大核算系统并存

体系由预算和财务两大会计核算系统组成，两大系统适度分离又相互衔接。这彻底打破了多年来实行的单一预算会计核算体系，是重要理论创新，具有一定中国特色。

影响？

之二：2大核算基础并用

与2大核算系统相对应，明确规定：

- 预算会计实行收付实现制，
- 财务会计实行权责发生制。

对于长期以来政府会计采用何种核算基础？是单一制还是混合制等多种争论，给出明确说法。



影响？

之三：2类报告目标有别。

政府会计主体应编制决算报告和财务报告，两类报告目标不同-----

- 决算报告目标在于：有助使用者**监管**，为编制以后预算提供参考和依据；
- 财务报告目标在于：有助使用者的**决策或监管**，反映会计主体公共受托责任履行情况。

影响？ ---平衡

受托责任观+决策有用观

之四、4大信息需要提供

政府会计主体应提供**预算执行、财务状况、运行情况（含运行成本）和现金流量**等信息，由不同的报告完成。

- **决算报告**应提供与政府预算执行情况有关的信息；
- **财务报告**应提供与政府财务状况、运行情况（含运行成本，下同）和现金流量等有关的信息。

- **决算报告使用者**包括:各级人大及其常委会、各级政府及其有关部门、政府会计主体自身、**社会公众**和其他利益相关者。
- **财务报告使用者**包括:各级人大及常委会、**债权人**、各级政府及其有关部门、政府会计主体自身和其他利益相关者。

影响?

现在制度下传统双分录核算模式

某事业单位根据预算利用财政拨款购买电脑20台，每台5,000元，通过财政直接支付方式支付货款。

双目标	反映预算执行情况	反映财务状况
双分录核算	借：事业支出 100 000 贷：财政补助收入 100 000	借：固定资产 100 000 贷：非流动资产基金 100 000
双基础	收付实现制	权责发生制

现行的会计制度，存在现金制预算会计与权责发生制财务会计混合体

现行会计制度下的存货核算模式

20X6年8月25日乙单位自行购入一批价值10 000材料并验收入库，货款通过财政授权支付方式支付。购入过程中发生运杂费800元，以银行存款支付

借：存货 10800
贷：零余额账户用款额度 10 000
银行存款 800

20X6年9月12日乙单位为开展业务活动领用材料一批，经计算价值为5 400元。

借：事业支出 5400
贷：存货 5400

上述存货业务是典型的权责发生制，所以可以看出现行的会计制度并不是纯粹的收付实现制为基础，厦门国家会计学院的刘用铨老师对现行会计制度核算基础称为可修正的收付实现制

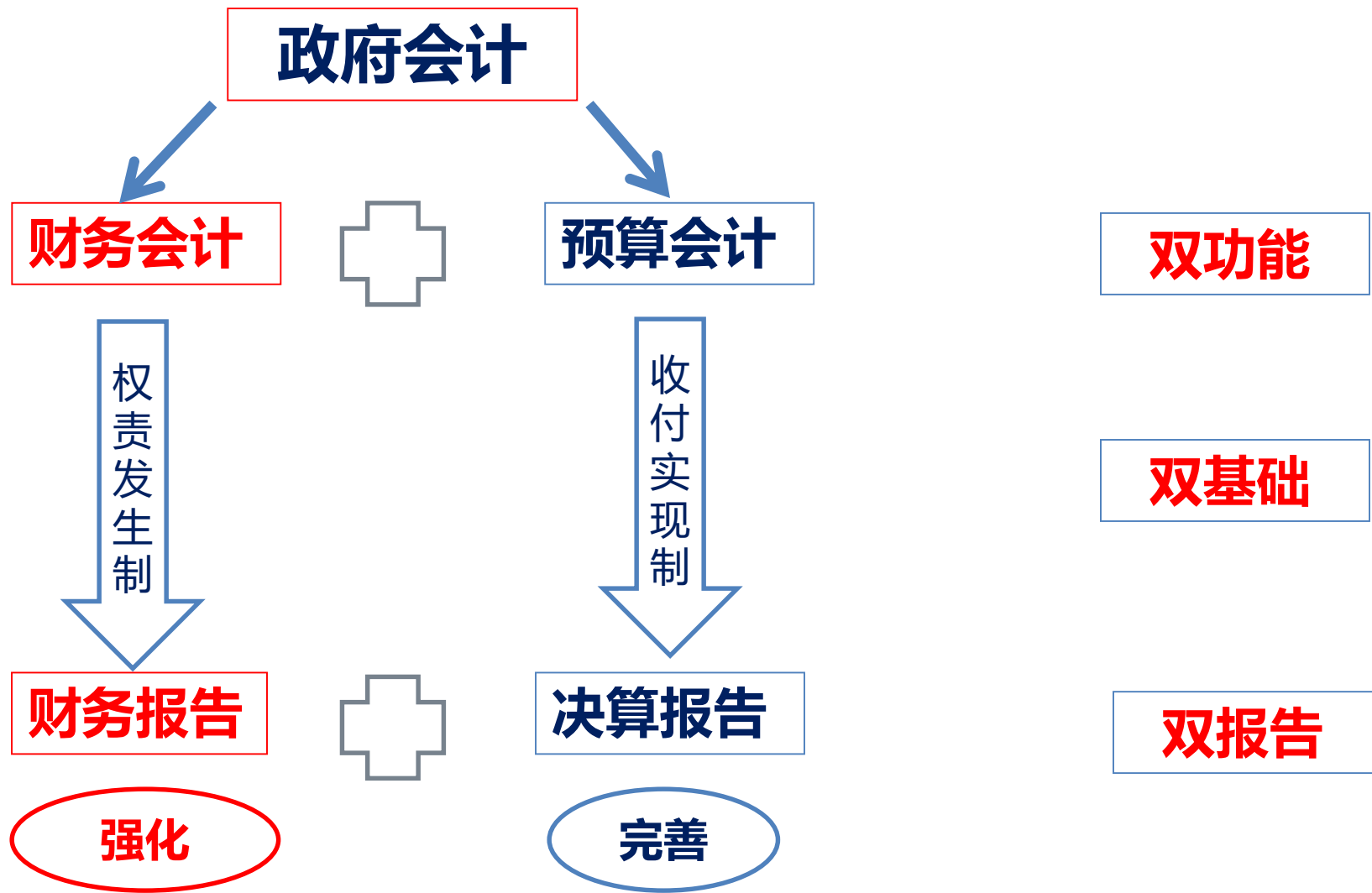


政府会计改革“5双”

传统预算会计缺陷	政府会计改革
仅以现金制为基础	现金制基础上引入权责发生制【双基础】
主要反映预算信息	在反映预算执行信息基础上反映资产负债等财务信息【双目标/双功能】
决算报告信息高度分散、细化	在分散细化决算报告基础上编制反映整体财务状况的综合财务报告【双报告】

- 政府综合财务报告（表）是合并报表。
- 合并报表是财务会计三大难题之一，企业合并报表前提是个别报表是统一的。
- 长期以来我国政府会计体系缺乏统一政府会计标准，不利于编制政府综合合并财务报表。

核心：构建政府预算会计和财务会计适度分离并相互衔接的政府会计核算模式



之五、7个会计质量要求提出

政府会计主体的信息质量要求更高更全，应满足7个方面：即

- 可靠性
- 全面性
- 相关性
- 及时性
- 可比性
- 可理解性
- 实质重于形式



影响？

之六、8个（3+5）会计要素划分

确立了“3+5要素”的会计核算模式——

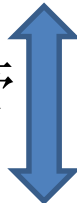
- 3个预算会计要素，即预算收入、预算支出和预算结余；
- 5个财务会计要素，即资产、负债、净资产、收入和费用。

首次提出收入、费用两个要素，有别于现行预算会计的收入和支出要素。

影响？

政府会计3+5要素核算模式

$$\text{资产 } 35 = \text{负债 } 16 + \text{净资产 } 7$$

预算管  理核心

$$\text{净资产 } 7 = \text{收入 } 11 - \text{费用 } 8$$

$$\text{预算收入 } 9 - \text{预算支出 } 8 = \text{预算结余 } 9$$

- **资产定义**：是指政府会计主体**过去的经济业务或者事项**形成的，由政府会计主体**控制的**，**预期能够产生服务潜力或者带来经济利益流入的经济资源**。
- **定义解析**：①是政府会计主体**控制的**经济资源；②**过去的经济业务或者事项**形成的；③**预期能够产生服务潜力或带来经济利益流入**
 - **服务潜力**是指政府会计主体利用资产提供公共产品和服务以履行政府职能的潜在能力。
 - **经济利益流入**表现为现金及现金等价物的流入，或者现金及现金等价物流出的减少。
- **资产确认**：同时满足以下两条件：①与该经济资源相关的**服务潜力很可能实现或者经济利益很可能流入**主体；②该经济资源的**成本或者价值能够可靠地计量**。

——**负债定义**：指政府会计主体**过去**的经济业务或者事项形成的，**预期**会导致经济资源流出政府会计主体的**现时义务**。

——**负债确认**：同时满足以下两条件：

- ①履行该义务很可能导致含有服务潜力或者经济利益的经济资源流出政府会计主体；
- ②该义务的金额能够可靠地计量。

负债确认.....

现时义务是指“政府会计主体在现行条件下已承担的义务”，必须是政府会计主体过去的经济业务或者事项形成的；政府会计主体目前尚未承担的义务，不能确认为政府负债；对未来发生的经济业务或者事项形成的义务不属于现时义务，不应当确认为负债。

例如未来某地可能发生的自然灾害，但是目前并没有给政府带来现时义务，所以政府也不会因此而承担负债；

— 负债的类别：流动负债、非流动负债

- 政府负债应包括直接显性负债、直接隐性负债、或有显性负债、或有隐性负债四类。

——净资产定义：指政府会计主体资产扣除负债后的净额。

——净资产与预算结余的关系

- **资产-负债=净资产**
- **收入-费用=本期盈余（当期净资产变动额）**
- **预算收入-预算支出 = 当期预算结余**
- **---通过“净资产变动表和预算结转结余变动表”，反映财务会计与预算会计的部分衔接**

- **---费用定义：**指报告期内导致政府会计主体净资产减少的、含有服务潜力或者经济利益的经济资源的流出。
- **---费用确认：**还应当同时满足以下条件：
①与费用相关的含有服务潜力或者经济利益的经济资源很可能流出政府会计主体；②含有服务潜力或者经济利益的经济资源流出会导致政府会计主体资产减少或者负债增加；③流出金额能够可靠地计量。
- **-----注意：**①与预算支出的区别
- ②与成本的区别

支出费用成本概念

- 《高等学校财务制度》第二十三条规定：“**支出是指高等学校开展教学、科研及其他活动发生的资金耗费和损失。**”
- 《政府会计基本准则》中讲的是**预算支出**：“它是指政府会计主体在预算年度内依法发生并纳入预算管理的现金流出。”
- 《高等学校财务制度》中，**费用**的定义是高校为完成教学、科研、管理等活动而发生的当期资产耗费和损失。
- 美国会计学会对**成本**的定义是：成本是指为达到某特定目的而发生或应该发生的价值牺牲，它可以用货币单位加以衡量；
- 我国学者对**成本**的常见定义是：人们要进行活动或达到一定目的，就必须耗费一定的资源（人力、物力和财力），其所耗费资源的货币表现及其对象化称之为成本。

支出费用成本

- 现行会计制度主要以收付实现制为基础，只有部分经济业务和事项采用权责发生制，会计要素只有支出要素，没有权责发生制的费用要素。这使得现行政府会计主体的会计数据只能提供单位会计期间内的支出信息，部分权责发生制核算的费用数据只能计入相关支出科目。这一模式带来的问题：
 - 一是支出数据本质上反映单位的资金流出，既包括形成资产的情况，也包括费用化的情况，并不能反映单位在会计期间内的资源耗费；
 - 二是部分权责发生制的费用数据混入支出科目，使得支出数据的性质也不再单一，不再与单位会计期间内的资金流出对应。
 - 三、基于收付实现制的现行会计制度不能对单位的成本和费用进行区分。成本和费用数据在进行评价和管控时，需要采用不同的机制，如果一味的压缩直接构成公共服务与公共产品的直接成本，则会导致公共服务与公共产品产出数量或质量的下降，影响政府依法履职的效果，同时，也不能合理地防止浪费、厉行节约，从而更不能促进财政资金更有效地使用。
- 针对收付实现制在成本确认、计量方面存在的问题，《政府会计制度》引入权责发生制的财务会计系统，为行政事业单位科学、全面地核算成本提供了基础。在新制度中，财务会计的费用要素，可以天然地将资本化和费用化的资金流出进行了区分。

之七、4个计量属性资产可用

即历史成本、重置成本、现值、公允价值 and 名义金额。

除名义金额外，其他三种也是负债计量属性。

同时，强调资产负债一般应当采用历史成本，采用其他的应保证所确定金额能持续、可靠计量，这充分体现了发展与现实结合的考虑。

影响？

- 名义金额（1元）



无偿划拨的土地使用权、文化陈列品

之八、6项政府资产内容纳入

界定政府资产特别强调“服务潜力”这一特点，明确将下述资产纳入政府会计核算范围。

- 公共基础设施
- 政府储备资产
- 文化文物资产
- 保障性住房
- 自然资源资产
- ……

未来是否会有？

之九、2类收入内涵完全不同。

- “预算收入”流入的是现金，按收付实现制确认；
- “收入”流入的是服务潜力或经济利益等经济资源，按权责发生制确认。

很多情况下会同时记账？

之十：3大财务报表要求编制

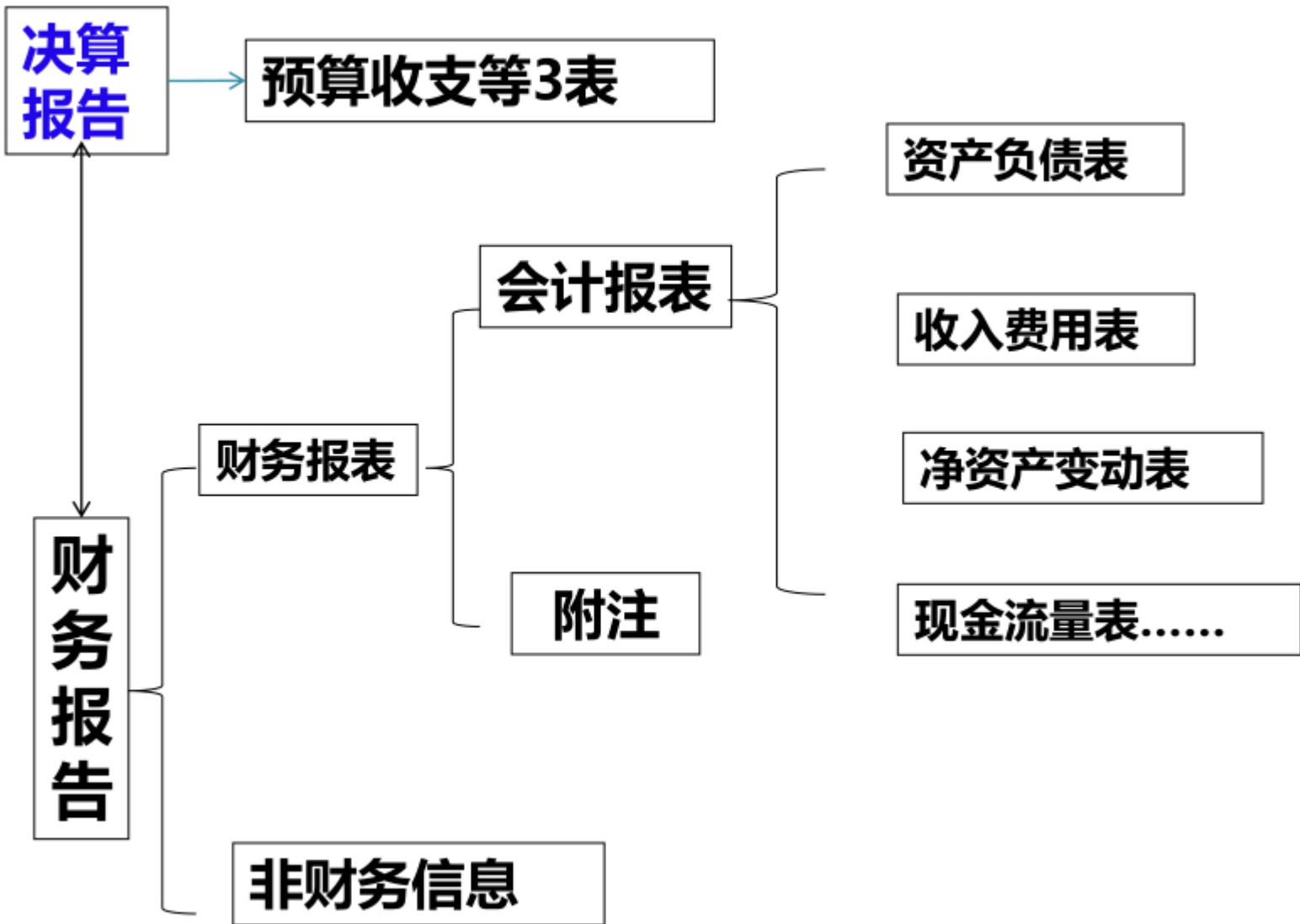
政府会计主体除应编制决算报表外，至少还应编制**三大财务报表**，即：

- 资产负债表
- 收入费用表
- 净资产变动表
- 现金流量表【可选择】

并按规定编**合并财务报表**。

同时强调**政府财务报告**包括综合财务报告
和部门财务报告。

财务报告体系？



基本准则的创新归纳

“三个双”

- 双功能
- 双基础
- 双报告

- **一套标准：**
- 一套统一科学规范的会计标准体系
- **两份报告：**
- 决算报告+财务报告
- **三项制度：**
- 审计制度+公开制度+分析利用制度
- **四项措施：**
- 1.修订完善财务制度
- 2.健全资产管理制度
- 3.完善决算报告制度
- 4.优化政府财政管理信息系统



新会计制度三大亮点

❖ 《政府会计制度》首要创新是构建“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。

- 可以根据实际情况自行增设或减少某些会计科目，如其他费用、其他预算收入、事业支出、其他支出；
- 将制定行业事业单位的特殊经济业务或事项的会计处理的规定。

统一

● 双体系

● 双目标

● 双功能

● 双基础

● 双报告

新制度

亮点

适度
分离

相互
衔接

- 纳入部门预算管理的现金收支平行记账；
- 财务报表与决算报表之间存在勾稽关系，通过附注编制“本期预算结余与本期盈余差异调节表”揭示内在联系。

高等学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的补充规定：

- 1 关于在新制度相关一级科目下设置明细科目
- 2 关于报表及编制说明
- 3 关于留本基金的会计处理
- 4 关于受托代理业务的账务处理
- 5 关于受托加工物品的账务处理
- 6 关于计提和使用项目间接费用或管理费的账务处理
- 7 关于附属单位工资返还的账务处理
- 8 关于出资成立非企业法人单位的账务处理
- 9 关于按合同完成进度确认事业收入
- 10 关于固定资产折旧年限
- 11 生效日期

高等学校执行《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的衔接规定：

- 新旧制度衔接总要求
- 财务会计科目的新旧衔接
- 预算会计科目的新旧衔接
- 财务报表和预算会计报表的新旧衔接
- 其他事项



双体系平行记账模式

○2X18年3月18日甲单位购入一台不需要安装的检测专用设备，设备总价11.5万元，通过财政授权支付方式支付货款；购入过程中发生运杂费5000元，以银行存款支付。该项固定资产的使用年限10年，每月按照年限平均法计提固定资产折旧1000元。

经济业务和事项	财务会计账务处理	预算会计账务处理
收到30万元授权支付额度；	借:零余额账户用款额度 30 贷:财政拨款收入 30	借:资金结存-零余额账户用款额度30 贷:财政预算拨款收入 30
购入固定资产11.5万元并授权支付货款，支付运杂费5000元；	借:固定资产 12 贷:零余额账户用款额度 11.5 银行存款 0.5	借:行政支出/事业支出等 12 贷:资金结存-零余额账户额度 11.5 资金结存-货币资金 0.5
按月计提固定资产折旧1 000元。	借:业务活动费用等 1000 贷:固定资产累计折旧 1000	不做会计处理



双体系平行记账模式五大特征

双体系平行记账模式五大特征：

- 第一，纳入部门预算管理的现金收支平行记账；
- 第二，实提资产折旧或摊销；
- 第三，取消资产基金类科目，新设“资金结存”核算，起着借贷方平衡作用；
- 第四，财务会计与预算会计都设“收入”核算；
- 第五，不是双系统，而是单帐套，同一张记账凭证同时进行账务处理。



重构政府会计核算模式

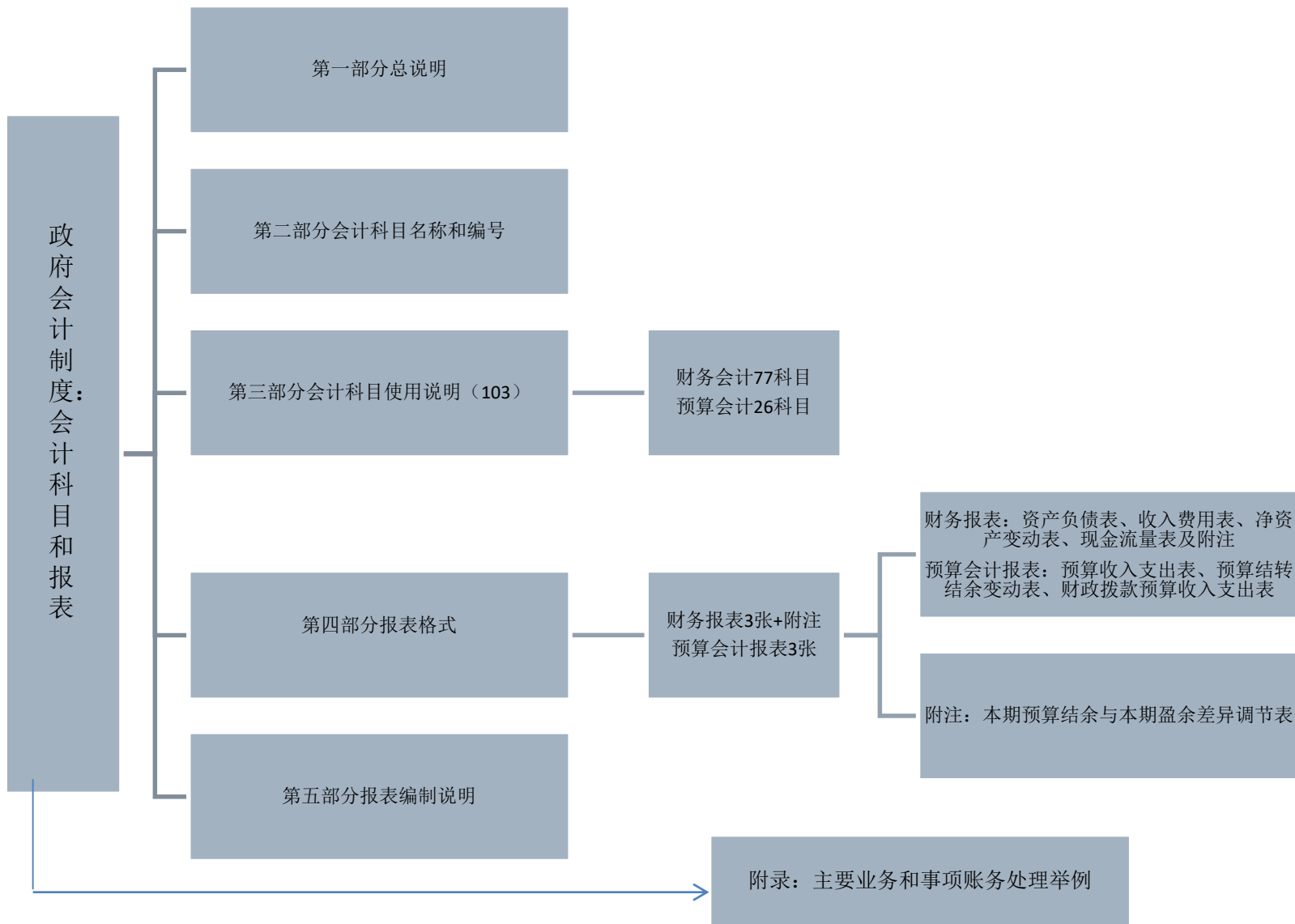
会计双体系	预算会计体系	财务会计体系
会计双目标	提供与政府预算执行情况有关的信息	提供与政府的财务状况、运行情况（含运行成本）和现金流量等有关信息。
会计双基础	收付实现制	权责发生制
会计3+5要素 会计双等式	预算收入-预算支出=预算结余	资产=负债+净资产 (Δ 净资产=收入-费用)
会计规范	预算会计制度	政府会计准则体系
政府双报告	政府决算报告	政府财务报告

○ 政府会计改革最重大创新：建立政府预算会计和财务会计适度分离又相互衔接的政府会计核算模式。

政府会计具体准则 和制度的改革内容

- **一、资产具体准则五大创新**
- **1、全面计提资产折旧与摊销**
- **2、引入长期股权投资权益法核算**
- **3、强化自行研发无形资产入账成本核算**
- **4、谁管理谁入账原则核算经管资产**
- **5、健全完善资产确认、计价和入账管理**
- **二、政府会计制度的四大改革**
- **1、基建投资统一会计核算**
- **2、重点费用项目辨析**
- **3、改进预算会计功能**
- **4、全新政府会计报表体系和结构**

政府会计制度的组成内容





六项资产具体准则五大创新

- 2016年7月6日财政部发布第1-4号《政府会计准则》自2017年1月1日起施行；2017年4月和7月发布第5号和第6号《政府会计准则》自2018年1月1日起施行。





全面实提资产折旧与摊销

- 《政府会计准则第3、4、5号—固定资产/无形资产/公共基础设施》规定，政府会计主体应当对固定资产/无形资产/公共基础设施进行计提折旧或摊销。
- 适当简化操作：一般应当采用年限平均法或者工作量法计提折旧或摊销，不考虑预计净残值。
- 2017年《<固定资产>应用指南》规定固定资产折旧年限表；无形资产摊销年限按法律规定有效年限>合同或申请书受益年限>预计的使用年限的顺序来确认。
- 2017年《政府会计制度》设置固定资产累计折旧、无形资产累计摊销、公共基础设施累计折旧（摊销）、保障性住房累计折旧等四个资产类科目以及业务活动费用、单位管理费用等费用类科目，用于实提折旧与摊销核算。



全面引入投资权益法核算

- 《政府会计准则第2号-投资》全面引入投资权益法核算。
- 【权益法】投资最初以投资成本计量，以后根据在被投资单位所享有的所有者权益份额的变动对投资的账面余额进行调整，并确认投资损益。

政府会计制度

资产类科目

1501 长期股权投资科目，核算事业单位按照规定取得的，持有时间超过1年（不含1年）的股权性质的投资。

预算支出类科目

7601 投资支出科目核算事业单位以货币资金对外投资发生的现金流出。



强化自行研发无形资产核算

- 传统会计制度规定，按照依法取得时发生的注册费、聘请律师费等费用确认自行研发无形资产的初始成本，造成无形资产核算不准确。
- 《政府会计准则第4号-无形资产》引入企业会计关于自行研发无形资产的会计处理规定并适度简化（区分两阶段支出模式）。

研究阶段	样	开发阶段
研究阶段的支出，应当于发生时计入当期费用。	品	开发阶段的支出，先按合理方法进行归集，如果最终形成无形资产的，应当确认为无形资产；如果最终未形成无形资产的，应当计入当期费用。



政府经管资产管理与核算

- 2014年地方政府性债务甄别清理后地方政府债务纳入预算管理，与之对应的资产也应当入账核算。
- 财政总预算会计不核算非货币性资产；多数管理单位也不核算公共基础设施等经管资产。
- 一些管理单位作为固定资产核算，与自用资产混淆。
- 2013年《行政单位会计制度》增设公共基础设施、政府储备物资等科目单独核算与单位自用资产相区分。
- 《政府会计准则第5、6号—公共基础设施/政府储备物资》规定“谁负责管理维护、谁入账”；尚未入账的根据“原始凭据注明的金额”或“评估价值”再或“重置成本”入账。
- 《政府会计制度》设置公共基础设施、政府储备物资、文物文化资产、保障性住房等科目单独核算“为满足社会公共需求而控制”经管资产并与自用资产相区分。





政府会计资产负债多维计量属性

- 《基本准则》第三十一条/三十七条政府会计主体在对资产/负债进行计量时，一般应当采用历史成本。
- 政府会计主体更多地通过非交换性交易获取资产，比如接受捐赠、无偿调入等方式。

资产获取方式	初始入账成本
接受捐赠	相关凭据注明的金额
	评估价值
	市场价格
	名义金额
无偿调入	调出方账面价值
盘盈	评估价值
	重置成本



基建投资统一会计核算

- 《政府会计制度》规定，单位对基本建设投资统一进行会计核算，不再单独建账，但应当按项目单独核算。
- 2016年《基本建设财务规则》（财政部81号部长令）第七条 项目建设单位按项目单独核算，按照规定将核算情况纳入单位账簿和财务报表；按照规定向财政部门、项目主管部门报送基本建设财务报表和资料。
- 《政府会计制度》设置“1613 在建工程”科目核算单位在建的建设项目工程的实际成本。
- “1613 在建工程”科目设置“建筑安装工程投资”、“设备投资”、“待摊投资”、“其他投资”、“待核销基建支出”、“基建转出投资”等明细科目。



重点费用项目辨析

项目	业务活动费用	单位管理费用
核算内容	单位为实现其职能目标，依法履职或开展专业业务活动及其辅助活动所发生的各项费用。	事业单位本级行政及后勤管理部门开展管理活动发生的各项费用，包括单位行政及后勤管理部门发生的人员经费、公用经费、资产折旧（摊销）等费用，以及由单位统一负担的离退休人员经费、工会经费、诉讼费、中介费等。
明细核算	按照工资福利费用、商品和服务费用、对个人和家庭的补助费用、对企业补助费用、固定资产折旧费、无形资产摊销费、公共基础设施折旧（摊销）费、保障性住房折旧费、计提专用基金等成本项目设置明细科目	按照工资福利费用、商品和服务费用、对个人和家庭的补助费用、固定资产折旧费、无形资产摊销费等成本项目设置明细科目



改进预算会计功能

- 《政府会计制度》将依法纳入部门预算管理的现金收支均纳入预算会计核算范围，增设债务预算收入、债务还本支出、投资支出等科目核算。
- 《事业单位财务规则》第五十条 建立健全财务风险控制机制，规范和加强借入款项管理，严格执行审批程序，不得违反规定举借债务和提供担保。
- 丁事业单位向银行借入长期借款1000万元，其中基建借款600万元，其他借款400万元。

财务会计账务处理	预算会计账务处理



政府会计报表体系

资产负债表和收入
费用表按月编制

政府会计报表体系

预算会计报表是
编制部门决算报
表的基础。

财务会计报表

预算会计报表

资产负
债表

继承

收入费
用表

创新

净资产
变动表

创新

现金流
量表

创新

预算
收入支
出表

继承

预算结
转结余
变动表

创新

财政拨
款预算
收入支
出表

继承

本年盈余与预算结余差异
调节表（附注）



新制度八大改革创新

重构政府会计 核算模式	统一政府单位 会计制度	强化财务会计 功能
增强制度可操 作性（附录）	新制度八大 改革创新	扩大政府资产 负债核算范围
完善报表体系 和结构	整合基建会计 统一核算	改进预算会计 功能

第三部分：改革对高校和事业单位有何影响？

- 一、当前党和国家要求
- 二、教育财政改革要求
- 三、高校单位自身需求
- 四、当前财会三大工作
- 五、从会计要素看影响
- 六、从业务管理看配合

小结：影响分析归纳

一、当前党和国家的要求

1、党的十八届三中全会要求

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013）

五、深化财税体制改革

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，**建立现代财政制度**，发挥中央和地方两个积极性。

（17）改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，**一般不采取挂钩方式**。建立跨年度预算平衡机制，“**建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制**”【风险管理】

（18）完善税收制度。

（19）建立事权和支出责任相适应的制度。

问题1：高校和事业单位是否存在负债？是否真实？是否全面？

问题2：政府会计的**权责发生制与事权-责任**是否相适应？

2、党的十九大报告：财政全面实施绩效管理



- 建立现代财政体系
- “建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”。
- 深化税收制度改革，健全地方税体系。

进入新时代 建设现代财政

财政管理目标的变化

- 随着政府职能转变和现代财政制度改革不断深化，政府财政管理目标从预算平衡逐渐扩展到管理政府资产、控制行政成本、提升运行效率、防范债务风险、促进财政可持续发展等更复杂多样的目标。
- 一、在资产核算方面：对政府及事业单位的资产进行全面的反映和管理；
- 二、在债务核算方面：合理安排政府及事业单位融资和偿债计划；
- 三、在收入费用核算方面：对政府及事业单位提供的公共产品及服务的成本效益进行配比，实现对政策效果、资金使用效益与部门履职绩效的监督评价，为预算绩效管理提供会计核算基础。
-

2、党的十九大报告：优先发展**教育**事业



- 建设**教育强国**是中华民族伟大复兴的**基础工程**，必须把教育事业放在**优先位置**，加快**教育现代化**，办好**人民满意**的教育。
- 加快**一流大学**和**一流学科**建设，实现高等教育**内涵式**发展

进入新时代 建设“双一流”

3、预算法要求

- 新《预算法》（2014年8月通过）——第97条

各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告，报告政府整体财务状况、运行情况和财政中长期可持续性，报本级人民代表大会常务委员会备案。

4、政府要求

- 2018. 3十三届人大一次会议：政府工作报告——
- 《党政机关厉行节约反对浪费条例》（2013）
-----“推进**政府会计改革**，进一步健全会计制度，准确核算机关运行经费，全面反映**行政成本**”。
- 2015年国务院批复财政部《建立权责发生制的政府综合**财务报告改革**方案》
 - 财政部文件.....
 -

政府会计改革：高校和行政事业单位 究竟“改”哪里？

-
- 近期，很多高校和行政事业单位已着手组织开展政府会计相关制度衔接工作。从实际情况来看，大多数单位都将该项工作委托给单位财务人员，特别是具体负责会计核算的人员。然而，多数行政事业单位财务人员表示，对此项工作感到迷茫，甚至一筹莫展。
- 为什么对于基本原理较为简单的政府会计制度，广大财务人员却感到非常艰难呢？
- 解决这一问题的关键是单位财务人员需要进一步厘清政府会计改革的本质。所谓政府会计改革，改的不仅仅是一项会计核算的“游戏规则”，更重要的是在**管理意识、业务流程和内部治理水平**方面进行改革。

政府会计改革：高校和行政事业单位究竟“改”哪里？

- 一、对单位负责人管理意识的冲击
- **政府会计改革的核心，是由原来以收付实现制为基础的预算会计制度体系，变革为“双功能”“双基础”“双报告”的预算会计和财务会计相互分离又互相衔接的会计制度体系。虽然从表面上看，仅仅只是由于会计基本假设变化导致的会计核算体系变化，但实际是对单位负责人管理意识的冲击。**
- **在权责发生制为基础的财务会计体系下，行政事业单位实现了全成本核算。资产的折旧需计入日常费用核算，意味着以前“占山为王”“多拿多占”配置资产的观念会导致“占有资产越多，相应的资产折旧费用就越多”。而在评价单位绩效时，占有的资产量多也许并不是一件“好事情”。**

政府会计改革：高校和行政事业单位究竟“改”哪里？

- 二、业务流程变革势在必行
- 在政府会计改革背景下，业务流程也在悄然间发生着变革。
- 例如，单位合同管理原来不受重视，未设置统一归口管理部门、合同由各部门分散管理、无合同管理信息系统等问题，造成财务部门无法掌握单位全部合同特别是经济活动情况。在收付实现制基础上，会计核算的是以资金的收付为基础的，而在权责发生制基础上，由于缺乏经济合同的必要信息，单位财务人员无法准确确认和计量收入、支出，以及应收和应付往来款情况。
- 从以上例子可以看出，在原有会计制度体系下的一些好像运转还比较“顺畅”“便捷”或者大家已经习惯的业务流程，在现有的政府会计制度体系下则会显得“走不通”“转不动”。财务信息流和业务信息流是相伴相生的同步关系，不可能割裂业务信息流而只强调财务信息流的改变。特别是在业财融合的大趋势下，财务信息的改变势必会影响到业务信息的改变，进而导致业务流程的改变。只有通过前端业务流程的梳理，才能产生新制度框架体系下所要求的财务信息。否则，如果只是变革会计管理体系，政府会计将会是“无米之炊”“无本之木”。

政府会计改革：高校和行政事业单位究竟“改”哪里？

• 三、倒逼单位内部治理水平的提升

- 党的十八大以来，社会治理取代社会管理正式成为我国社会建设的关键词。党的十九大报告中更是将“加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定”作为新时代中国特色社会主义思想的重要内容，而且对“打造共建共治共享的社会治理格局”做出新的部署。提升行政事业单位内部治理水平，成为现阶段的主要工作目标。对比原有的预算会计体系，政府会计制度体系更能全面的反映单位的财务情况。在一定程度上，单位财务情况是内部治理水平的客观反映。内部治理水平的低下、日常运转的低效，直接体现在单位较高的成本费用以及较差的绩效评价级别上。政府会计改革的实施，则可以倒逼单位内部治理水平的提升。
- 财务数据来自上游业务系统，政府会计改革的成败取决于从上至下单位内部管理理念、模式和流程的转变，从业务前端带动财务的转变。如果仅仅依靠财务人员从核算末端影响业务端，政府会计改革的过程将充满困难和反复。事实上，政府会计制度的具体核算规则可以嵌入到会计核算信息系统。在人工智能快速发展的今天，具体的会计核算分录甚至可以通过信息化系统自动生成。作为财务人员，需要掌握的不仅是政府会计制度本身，还包括在政府会计改革背景下，管理会计如何在行政事业单位管理中运用，如何在行政事业单位的发展中充分发挥财务的作用。

陕西省属高校内部治理水平存在的财务问题

- 一、高校对财政拨款的依赖程度较高，超过68%。
- 二、现有经费分配机制急需改革。依据高校的标准学生人数测算，不与办学成效挂钩，对学校的激励和引导作用不明显
- 三、工资支出存在攀比现象，“大锅饭”严重。高校财政支出中工资福利支出占比,由2013年的20.72%提高到了2017年的40.68%，几乎翻了一番。但没有真正实现按岗位、按劳动付出分配收入
- 四、存量资源没有得到充分利用。高校规模较小但“大而全”；资产综合利用差，使用效益低；资产配备使用缺乏有效约束。
- 五、经费使用评价机制尚不完善。更多关注于分配公平、预算执行率等情况，对于产出效果关注较少；评价手段简单；奖惩机制不完善，助长了高校“只管伸手要钱”的行为。
- 六、人才培养质量有待提高。由2013年的全国第5名降至2017年的第9名。



新《制度》可拖一两年执行吗

- 近期不少同志，包括政府部门、财务软件公司、会计师事务所同志，都问到一个问题：

2019年1月1日每个政府单位真地必须全面执行《政府会计制度》吗？能不能像上一次改革一样推迟一两年执行了？

- 我的回答：“每个政府单位必须以讲政治的高度，按规定时间要求执行好《政府会计制度》。”
- 请关注“鹭岛正计”公众号近期第二篇文章。



以讲政治高度执行好新《制度》

每个政府单位必须以讲政治的高度，按照规定时间要求执行好《政府会计制度》：

- 第一，2017年《政府会计制度》彻底改变政府单位会计核算基本逻辑和会计要素，旧会计制度很难“苟延残喘”。**
- 第二，每个政府单位是否如期执行《政府会计制度》直接关系到我国能否如期建立权责发生制政府综合财务报告制度。**
- 第三，每个政府单位实施《政府会计制度》的效果直接关系到我国权责发生制政府综合财务报告制度完善与否。**



政府单位会计核算之“蝴蝶效应”

- 每个政府单位会计核算水平，通过“蝴蝶效应”最终影响到全国政府综合财务报告（biao）编制水平。



五、会计要素看影响

- 1、资产要素
- 2、负债要素
- 3、收入要素
- 4、费用要素
- 5、净资产要素

- 1、预算收入类要素
- 2、预算支出要素
- 3、预算结余要素

1、资产要素影响

权力确认	权力表现	问题	举例
控制权：经济资源 【控制：掌握住不使任意活动或超出范围】 控制代价-- 控制收益-- 【经济利益-服务潜力—流入】	所有权 使用权 支配权 处置权 收益权	1. 资产是不是自己的？ 2. 资产是否在单位？能否收回？收不回怎么办？ 3. 资产是否在自用？ 4. 资产是否能马上变现？ 5. 资产是否能马上用？ 6. 资产是否有形？ 7. 资产能否自行处置？处置收益归谁？	1. 受托资产 2. 债权资产 3. 投资、出租出借 4. 货币与非货币资产 5. 在建、在途 6. 无形资产 7. 资产待处理、处置
责任确认 【政策强、责任大】	保值 增值	1、原有价值、现有价值？ 【保什么责任】 2、收益应有？应收回？ 应上交？ 【使用、交易、处置】	

资产时间问题----

- 时点与时期的问题
- 起初资产：期间增加、期间减少--期末资产
【追溯调整】
- 资产使用期间：年限
- 资产使用价值损耗：折旧摊销【计提时点与时期】
- 资产消耗与本期费用：费用计入当期、成本？
-

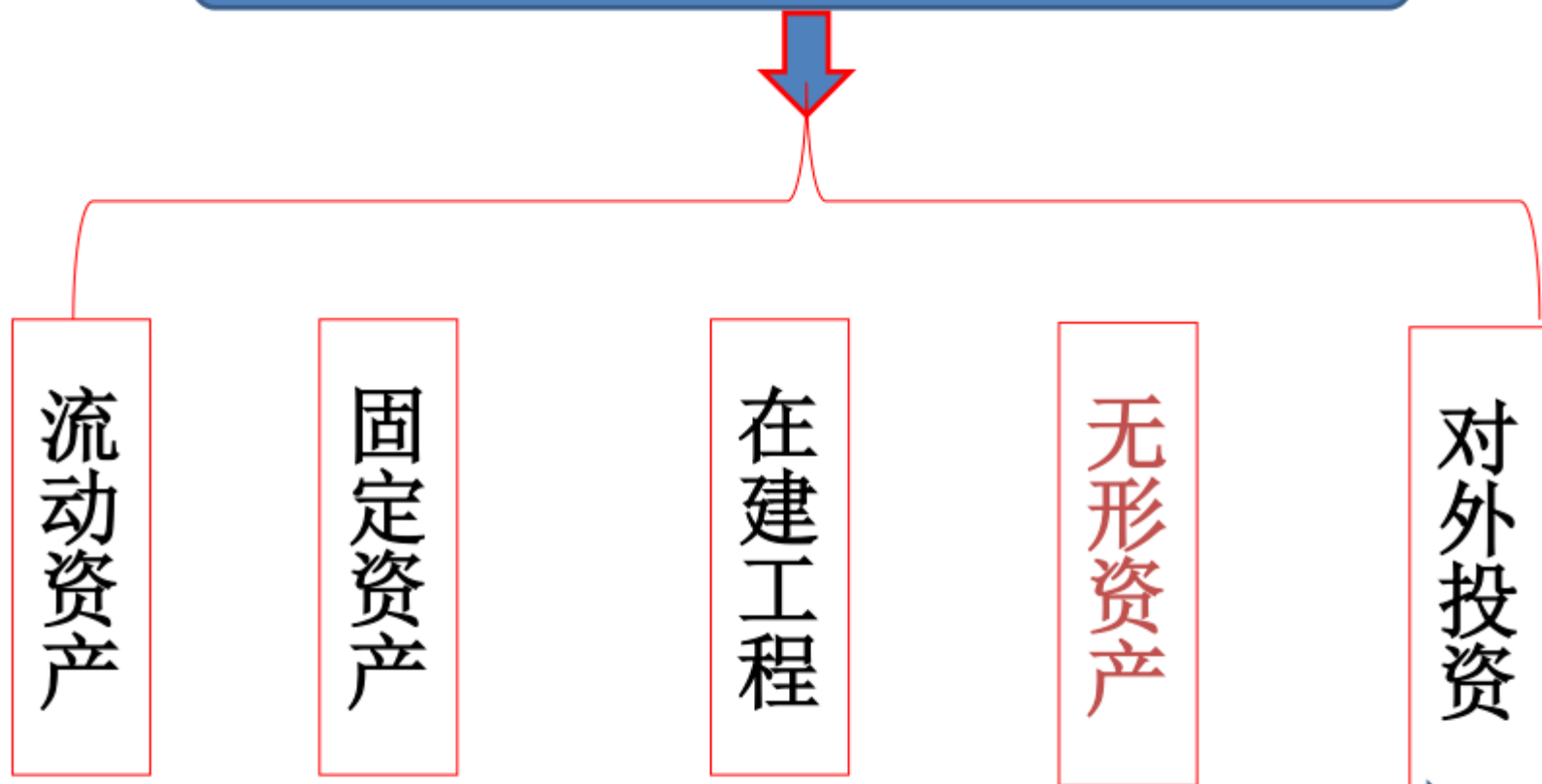
存量资产折旧摊销：初始化时？

库存现金	应收账款	库存物品	工程物资	政府储备物资
银行存款	预付账款	加工物品	在建工程	文物文化资产
零余额账户用款 额度	应收股利	待摊费用	无形资产	保障性住房
其他货币资金	应收利息	长期股权投资	无形资产累计 摊销	保障性住房累 计折旧
短期投资	其他应收款	长期债券投资	研发支出	受托代理资产
财政应返还额度	坏账准备	固定资产	公共基础设施	长期待摊费用
应收票据	在途物品	固定资产累 计折旧	公共基础设施 累计折旧（摊 销）	待处理财产损 益

时间引发资产问题：

1、应收【股利、利息】？ 2、待摊与待处理、坏账
计提？ 3、折旧摊销【费用】？ --资产减值

资产分类管理—引发的科目



受托代理资产-----

流动资产： 工程物资、在途物资、加工物资

固定资产： 经管资产、文化资产

无形资产： 研发支出？

投资： 股权----权益法

资产要素影响：最大三个问题

- 1、资产确认【全面性】【控制？】【分类】
- 2、资产折旧摊销【真实性】【存量、本期？时间】
- 3、资产计量与记录【科学性】【科目入账】
【政策、制度与人员、基础】

会计是管理基础，管理影响会计

2、 负债要素影响

权力确认	权力表现	问题	举例
过去流入 (资产收入费用等增加)	已控制或收益已实现等	1. 欠谁的钱? 2. 为什么欠的? 3. 什么时间欠的?	1、国家、职工、银行、客户、其他等----明细 2、法规、劳动、交易、其他 3、账龄登记分析-----
责任确认	责任履行	问题	举例
【现时或未来履责】	资产费用等支付.....	1、什么时间还? 2、还多少? 3、用什么还?	1、现时或未来 2、应计数 3、资产、净资产还是其他?

负债类要素科目

1	短期借款	事业单位
2	应交增值税	
3	其他应交税费	
4	应缴财政款	
5	应付职工薪酬	
6	应付票据	事业单位
7	应付账款	
8	应付政府补贴款	行政单位
9	应付利息	事业单位
10	预收账款	事业单位
11	其他应付款	
12	预提费用	
13	长期借款	事业单位
14	长期应付款	
15	预计负债	
16	受托代理负债	

从负债对象看影响---

- 1、国家：各类款税费【增值税等】---政策法规影响
- 2、职工个人：各种人事制度和用工制度改革、各类合同【工资薪酬改革、社保养老改革、物业改革、扣款】
(是否有应付学生等?)
科研等各类到款问题-----
- 3、银行：利息
- 4、客户：各类应付
- 5、内部管理：各类预提与预计、代扣款等，如科研管理费等

内部债务？客户管理系统？

3、收入要素影响

权力确认	权力表现	问题	举例
经济资源流入的权力已获得	资产增加等	1. 什么收入? 2. 谁的收入? 3. 能否收入? 4. 应收多少? 5. 是否现收? 6. 是否货币? 7. 是否上缴?	1、类型：财政、教育、科研... 2、客户单位 3、依据：文件、合同、法规等 4、数量标准等规定 5、收入对应资产：应收 6、捐赠收入--- 7、应缴财政
责任确认	责任履行	问题	举例
【服务或资产】 等已提供 【发生】	费用或资产已发生.....	1、是否完全履责? 2、是否增加相关费用? 3、责任未履行, 钱已到?	1、收入或净资产调整? 2、捐赠收入等? 3、预收租金、科研等?

收入类要素科目

- 1 财政拨款收入
- 2 事业收入 事业单位
- 3 上级补助收入 事业单位
- 4 附属单位上缴收入 事业单位
- 5 经营收入 事业单位
- 6 非同级财政拨款收入
- 7 投资收益 事业单位

- 8 捐赠收入
- 9 利息收入
- 10 租金收入
- 11 其他收入

预算收入类科目

- 1 财政拨款预算收入
- 2 事业预算收入 事业单位
- 3 上级补助预算收入 事业单位
- 4 附属单位上缴预算收入 事业单位
- 5 经营预算收入 事业单位
- 6 债务预算收入 事业单位
- 7 非同级财政拨款预算收入
- 8 投资预算收益 事业单位

- 9 其他预算收入

从收入类型看影响

- 1、是否所有收入类型都采用权责发生制确认？【财政补助收入、非同级财政收入等】
- 2、是否所有收入类型都是发生时确认？【应缴、捐赠与利息等】
- 3、事业收入如何分类？【教育、科研】【一级二级】？
- 4、教育事业收入【学费、培训费】确认时点与金额？
- 5、科研事业收入确认时点与金额问题？【差异】
- 6、非同级财政拨款收入中科研收入？
- 7、投资收入确认方法？【权益与成本】
- 8、科研成果转化投资收益问题？
- 9、租金收入确认问题？【合同等】
- 10、有些收入是否需按部门、项目反映？【管理】
- 11、收入与预算收入是否有对应？

4、费用要素影响

权力确认	权力表现	问题	举例
<p>为xx活动或事项发生</p> <p>【财务制度：费用是高等学校为完成教学、科研、管理等活动而发生的当期资产耗费和损失】</p>	未来权益代价	<p>1. 为什么耗费？</p> <p>2. 耗费什么？</p> <p>3. 耗费能否补偿？ 【绩效】</p> <p>.....</p>	<p>1、业务、管理、经营；资产处置、上缴、所得税等；</p> <p>2、人员费用、商品服务费用、资产费用</p> <p>3、收入配比、成本核算</p>
责任确认	责任履行	问题	举例
【耗费一流出】	过去 现时	<p>1、什么时间发生？</p> <p>2、还多少？</p> <p>3、用什么还？</p> <p>.....</p>	<p>1、现时或未来</p> <p>2、应计数</p> <p>3、资产、净资产还是其他？</p>

费用类科目

- | | | |
|---|-----------|------|
| 1 | 业务活动费用 | |
| 2 | 单位管理费用 | 事业单位 |
| 3 | 经营费用 | 事业单位 |
| 4 | 资产处置费用 | |
| 5 | 上缴上级费用 | 事业单位 |
| 6 | 对附属单位补助费用 | 事业单位 |
| 7 | 所得税费用 | 事业单位 |
| 8 | 其他费用 | |

业务活动和费用计入、分摊

预算支出类科目

1	行政支出	行政单位
2	事业支出	事业单位
3	经营支出	事业单位
4	上缴上级支出	事业单位
5	对附属单位补助支出	事业单位
6	投资支出	事业单位
7	债务还本支出	事业单位
8	其他支出	

费用要素的影响

- ① 业务活动费用分解与明细科目设置？
- ② 单位管理费用包含内容？【划分】
- ③ 费用分摊：【不同费用之间、不同分摊时间】
- ④ 资产折旧摊销费用计入问题？
- ⑤ 费用不按项目、部门，成本计算是是否需归集？
- ⑥ 费用与收入配比？

成本核算考虑-----

5、预算收入、支出要素影响

收入实现确认	时点	问题	举例
资金流入 【纳入预算管理】	流入时 【无往来】	1. 是否全部资金? 2. 收入是否还?	1、受托代理等; 2、债务预算收入?
支出实现确认	时点	问题	举例
资金流出 【纳入预算管理】	流出时 【无往来】	1. 是否资金出去时就做账? 2、支出还收入?	1、差旅费、财政拨款预拨与实拨等 2、债务预算支出?

预算收入类科目

- | | | |
|---|-------------|------|
| 1 | 财政拨款预算收入 | |
| 2 | 事业预算收入 | 事业单位 |
| 3 | 上级补助预算收入 | 事业单位 |
| 4 | 附属单位上缴预算收入 | 事业单位 |
| 5 | 经营预算收入 | 事业单位 |
| 6 | 债务预算收入 | 事业单位 |
| 7 | 非同级财政拨款预算收入 | |
| 8 | 投资预算收益 | 事业单位 |
| 9 | 其他预算收入 | |

预算支出类科目

1	行政支出	行政单位
2	事业支出	事业单位
3	经营支出	事业单位
4	上缴上级支出	事业单位
5	对附属单位补助支出	事业单位
6	投资支出	事业单位
7	债务还本支出	事业单位
8	其他支出	

预算结余类科目

1	资金结存	
2	财政拨款结转	
3	财政拨款结余	
4	非财政拨款结转	
5	非财政拨款结余	
6	专用结余	事业单位
7	经营结余	事业单位
8	其他结余	
9	非财政拨款结余分配	事业单位

预算收入/支出要素影响

- 1、判断标准两条：如何职业判断？
- 2、事业预算收入、事业预算支出如何**明细**？
- 3、从科研预算收入中**提管理费**？
- 4、内部转账【有资金/无资金】是否涉及收支？
--测试费、水电费、维修费、接待费等
- 5、**投资预算收益【收到】与投资支出【以货币资金】**？
- 6、质保金支付？
- 7、预算收入支出带部门、项目结转？
- 8、其他

六、业务活动看影响：①人事

涉及哪些会计要素：费用【成本】

- 各类**人员编码统一、分类**----基础、业务费用
- 教学、科研人员费用分摊标准
- 养老改革--- 在职与离退休
- 绩效工资【**绩效体现？**】
- 引进人才----【**各类配套**】
- PI人才等【**分期**】
-

需要人事做什么？

六、业务活动看影响：②财务

涉及哪些会计要素：资产、收入、负债等

- 思维观念转变
- 流动资产、负债的往来款重新清理登记
- 预算收支清理
- 科目、部门、项目的清理
- 系统初始化....
-

建账：人—物配合

管理思维的全面转变和协调

- 政府会计改革不仅是会计处理方式变革和会计基本假设的变化，而是会给行政事业单位带来全方位的变革。
- 一、经济活动计量确认方式从收付实现制向权责发生制转变，会计数据的业务基础也将随之改变，随之将带来业务流的重新变化和再造。
- 二、权责发生制的实行，为行政事业单位的成本费用核算带来基础，也倒逼行政事业单位树立“成本费用观”，加强成本管理。因此，如果单位一把手仅仅认为这项改革仅仅是财务部门的事情，那么政府会计制度在本单位落地将会非常艰难。

六、业务活动看影响：③资产

主要涉及哪些会计要素：资产、负债、费用等

- 资产分类：---资产、费用
- 资产计价
- 资产清理【盘盈亏、处置等】、未入账等
- 资产折旧：费用
- 费用分摊标准
- 资产对账：账实相符
- 系统对接....
-

大资产部门：提供什么？

六、业务活动看影响：④科研

主要涉及哪些会计要素：资产、负债、费用等

- 无形分类：---资产、费用
- 无形资产计价
- 无形资产对外投资清理
- 无形资产清理【盘盈亏、处置等】、未入账等
- 无形资产摊销：费用
- 科研与教育费用等分摊标准
- 科研项目清理
- 系统对接....
-

科研部门：提供什么？

六、业务活动看影响：⑤教学

主要涉及哪些会计要素：资产、负债、收入费用等

- 教育费用归集口径：
- 教育费用项目内容
- 学生奖助学金等
- 教育经费项目清理
- 教学收入清理
-

教学部门【含研究生学工培训】：提供什么？

六、业务活动看影响：⑥基建

主要涉及哪些会计要素：资产、负债、费用等

- 基建的预算收入与预算支出
- 基建资产竣工决算转固
- 质保金等清理
-

基建部门【含维修】：提供什么？

六、业务活动看影响：⑦经济合同

主要涉及哪些会计要素：资产、负债、收入、费用等

- 各类合同清理
- 各类合同应收、应付余额
- 各类合同预计风险评估
-

各归口部门【三大类】：提供什么？

六、业务活动看影响：⑧信息化平台

基础与基本条件

- 基础数据标准或数据仓库
- 会计核算系统
- 财务内部系统链接
- 相关人事、资产、科研、合同、基建等系统互联共享
-

信息部门：提供什么？

政府会计信息化的问题和协调

- 政府会计信息系统是政府会计制度改革顺利实施的关键。
- 随着国家经济发展，行政事业单位经费规模快速增长，特别是在人工智能时代，更多的会计核算工作将主要依靠信息化手段予以解决。要顺利实现政府会计制度的新旧衔接，生成决算报告和财务报告，是需要科学的会计信息系统予以实现；并且未来会计工作发展的趋势并不仅仅在于报账、记账，还是在于运用会计基础数据通过管理会计工具，实现业财融合，为管理者提供战略决策有用的信息。
- 关键需要财务信息系统和相关业务管理系统，如资产管理系统、人事管理系统、采购管理系统等实现互通共享，建立单位内部的大数据平台，互为支撑。

小结：有利影响

1. 预算执行进度
2. 两个基础清晰【内债反映】
3. 财务会计与企业会计越来越接近
4. 成本费用绩效考评有可能反应
5. 会计信息质量会有所提升【全面、客观与可比性】

小结：不利影响

1. 平行记账思维转换
2. 无形资产更加重视
3. 资产需做实分类计提折旧摊销
4. 费用分摊归集与细化
5. 往来账款需明细
6. 往来款项可能要计提坏账
7. 收入与预算收入要区分
8. 支出与费用要区分
9. 既计算本期盈余，也要算预算结余
10. 长期投资方法稍复杂
11. 核算与报表工作量增加
12. 合并报表

工作量加大、风险加大

影响归纳

1. 将更加规范高校会计行为，提高**会计信息质量**
2. 将夯实高校**财务管理**基础，提升财务管理水平
3. 将准确反映高校**运行成本**，科学评价资金**绩效**
4. 将全面反映高校**预算执行和财务状况**，提高财务透明度

改+革
质量+成本+素质

一场战役

第四部分 如何适应【推进】？

- 提高认识
- 准确理解
- 周密组织
- 信息化建设
- 提升管理

一、高度重视

二、指导思想

三、基本原则

四、总体目标

五、主要任务

六、具体要求

对策的思考

主动+学习——转变+适应

▶ 一、充分认识实施《制度》的重要意义

- 1、事关党中央和国务院重大改革部署的落实
- 2、事关《预算法》的实施
- 3、事关“双一流”等专项资金绩效管理和分配
机制改革
- 4、事关单位内部治理能力提升和机制转变

对策的思考

主动+学习——转变+适应

一、充分认识实施《制度》的重要意义

5、提高高等教育系统会计信息质量

6、准确发现、完整反映高校资产负债的“家底”

7、提升高校财务和预算管理水平

8、对全面实施绩效管理具有重要的政策支撑

对策的思考

主动+学习——转变+适应

二、指导思想

- ▶ 以党的十九大精神为指引，贯彻落实党中央国务院重大改革部署，按照**财政部、教育部统筹安排，以直属高校、直属单位的法人作为实施责任主体**，结合教育单位实际，以实施政府会计制度为契机，**加快推进政府会计实施所需的人事、资产、合同和信息等配套管理改革**，加快建立以目标绩效为导向的**内部资源配置机制**，更好地提升单位财务会计保障战略目标的能力，更好地提高单位内部治理水平。

三、对策的思考

主动+学习——转变+适应

三、基本原则

1. 坚持实施的**统一性**
2. 坚持**问题导向**
3. 坚持**配套改革**整体推进
4. 坚持**业务与财务**的**信息融合**

三、对策的思考

主动+学习——转变+适应

五、主要任务

- 1、开展各类**人员**清理和费用分类管理工作
- 2、开展**资产**核实清理和分类统计工作
- 3、开展**往来款项**的清理分析工作
- 4、开展各类**经济合同**的清理规范等工作
- 5、加快“业财融合”的**信息化平台**建设
- 6、开展政府会计核算和财务报告**编报**工作
- 7、加强政府会计实施的人才保障

三、对策的思考

主动+学习——转变+适应

六、具体要求

(一) 加强组织领导和责任分工，制定具体实施方案

- 1、纳入单位年度重点工作。
- 2、成立领导小组
- 3、制定政府会计实施具体方案。
- 4、做到试点先行与稳步推进。
- 5、及时反馈实施问题和组织指导督查。

(二) 倒排时间进度，重点抓好配套条件保障的准备工作

- 1、倒排时间分段推进
- 2、提前开展相关配套保障改革等准备工作。

(三) 加强宣传培训，营造实施的良好氛围

七、陕西省教育厅政府会计改革实施时间进度计划

第一阶段（启动布置，2018年4月底前）：成立领导小组，制定实施方案，明确职责分工，起草编印《陕西省教育政府会计制度核算实务操作指南》（上下册）。

第二阶段（方案推进，2018年5月至8月）：召开政府会计改革实施启动动员会，组织开展各项学习培训活动；统一政府会计一级至三级会计科目和财务系统软件；准备实施所需的各项配套改革和条件。

第三阶段（模拟测试，2018年9月至12月）：统一组织财务系统软件的升级、更换和培训工作；统一组织单位设置2019年会计科目、项目以及往来结算明细；对财务系统软件进行模拟运行测试，并加以完善改进。

第四阶段（正式实施，2019年1月至12月）：初始化科目建账、进行系统设置，正式运用政府会计科目和报表核算业务。

第五阶段（完善推进，2020年1月至12月）：编报政府会计报表，总结评价政府会计制度实施经验与成效，推动政府会计信息与单位管理平台进一步融合，更好运用政府会计信息为教学、科研等业务活动提供决策支持服务。

八、政府会计信息化建设过程中关注的问题

- **1、会计核算中双分录触发的问题**
- **2、项目号、项目账、项目库的应用与管理问题**
- **3、构建信息化模型实现财务会计与预算会计差异化记录、标识、分析等问题**
- **4、往来账、各类税款、内部交易等账务核算问题**
- **5、资产清理、折旧、入账相关问题**
- **6、实现财务报表和预算会计报表自动化编制的问题**
- **7、其他业务问题**

➤ **政府会计改革-----任重道远！！**

➤ **衷心感谢大家的理解和支持！！！！**

谢谢

