

# 目 录

第一章 政府会计改革概述 .....	1
第一节 政府会计改革的背景和意义 .....	1
第二节 政府会计改革的国际趋势和经验借鉴 .....	5
第三节 权责发生制政府综合财务报告制度改革方案 .....	8
第二章 政府会计标准体系 .....	15
第一节 政府会计标准体系的概述 .....	15
第二节 政府会计基本准则概述 .....	17
第三节 政府会计具体准则及应用指南概述 .....	22
第四节 政府会计制度概述 .....	31
第三章 政府会计核算模式 .....	36
第一节 政府会计核算模式概述 .....	36
第二节 收付实现制和权责发生制 .....	39
第三节 预算会计要素和财务会计要素 .....	41
第四节 政府决算报告和财务报告 .....	45
第五节 会计信息质量要求 .....	49
第六节 会计科目设置 .....	53
第四章 预算收入的核算 .....	56
第一节 预算收入核算概述 .....	56
第二节 财政拨款预算收入的核算 .....	64
第三节 事业预算收入的核算 .....	69
第四节 上级补助预算收入的核算 .....	72
第五节 附属单位上缴预算收入的核算 .....	73
第六节 经营预算收入的核算 .....	75

第七节	债务预算收入的核算 .....	77
第八节	非同级财政拨款预算收入的核算 .....	79
第九节	投资预算收益的核算 .....	81
第十节	其他预算收入的核算 .....	83
<b>第五章</b>	<b>预算支出的核算 .....</b>	<b>86</b>
第一节	预算支出核算概述 .....	86
第二节	行政支出、事业支出的核算 .....	90
第三节	经营支出的核算 .....	97
第四节	上缴上级支出和对附属单位补助支出的核算 .....	98
第五节	投资支出的核算 .....	100
第六节	债务还本支出的核算 .....	103
第七节	其他支出的核算 .....	104
<b>第六章</b>	<b>预算结余的核算 .....</b>	<b>110</b>
第一节	预算结余核算概述 .....	110
第二节	财政拨款结转的核算 .....	113
第三节	财政拨款结余的核算 .....	120
第四节	非财政拨款结转的核算 .....	123
第五节	非财政拨款结余的核算 .....	127
第六节	专用结余的核算 .....	133
<b>第七章</b>	<b>资产类科目的核算 .....</b>	<b>134</b>
第一节	货币资金 .....	134
第二节	应收及预付款项 .....	151
第三节	存货 .....	173
第四节	投资 .....	192
第五节	固定资产 .....	209
第六节	在建工程 .....	227
第七节	无形资产 .....	240
第八节	公共基础设施 .....	256
第九节	政府储备物资 .....	265
第十节	待处理财产损溢 .....	270

第十一节 其他资产 .....	274
<b>第八章 负债类科目的核算 .....</b>	<b>285</b>
第一节 短期借款和长期借款 .....	285
第二节 应交税费 .....	289
第三节 应缴财政款 .....	302
第四节 应付职工薪酬 .....	304
第五节 应付和预收款项 .....	307
第六节 预计负债 .....	313
第七节 其他负债 .....	315
<b>第九章 收入类科目的核算 .....</b>	<b>319</b>
第一节 收入概述 .....	319
第二节 财政拨款收入 .....	325
第三节 事业收入 .....	330
第四节 上级补助收入 .....	335
第五节 附属单位上缴收入 .....	336
第六节 经营收入 .....	338
第七节 非同级财政拨款收入 .....	340
第八节 投资收益 .....	342
第九节 捐赠收入 .....	347
第十节 利息收入 .....	349
第十一节 租金收入 .....	351
第十二节 其他收入 .....	353
<b>第十章 费用类科目的核算 .....</b>	<b>359</b>
第一节 费用概述 .....	359
第二节 业务活动费用 .....	364
第三节 单位管理费用 .....	371
第四节 经营费用 .....	375
第五节 资产处置费用 .....	380
第六节 上缴上级费用 .....	384
第七节 对附属单位补助费用 .....	385

第八节	所得税费用 .....	387
第九节	其他费用 .....	389
<b>第十一章</b>	<b>净资产类科目的核算 .....</b>	<b>392</b>
第一节	本期盈余 .....	392
第二节	期末盈余结转与分配 .....	394
第三节	累计盈余 .....	395
第四节	专用基金 .....	398
第五节	权益法调整 .....	400
第六节	无偿调拨净资产 .....	401
第七节	以前年度盈余调整 .....	403
<b>第十二章</b>	<b>报表格式与编制 .....</b>	<b>406</b>
第一节	报表的总体要求 .....	406
第二节	预算会计报表的构成和格式 .....	408
第三节	财务报表的构成和格式 .....	422
<b>第十三章</b>	<b>新旧会计制度衔接 .....</b>	<b>457</b>
第一节	新旧会计制度衔接概述 .....	457
第二节	新制度与《行政单位会计制度》的衔接及举例 .....	461
第三节	新制度与《事业单位会计制度》的衔接及举例 .....	477
第四节	基建并账的衔接及举例 .....	503
<b>第十四章</b>	<b>政府会计信息化 .....</b>	<b>518</b>
第一节	通过财务信息系统实现政府会计核算模式 .....	518
第二节	应用财务软件进行日常核算举例 .....	527
第三节	应用财务软件编制报表举例 .....	559
<b>附录：</b>	<b>政府会计改革落地实施案例——基于重庆市水利局政府会计改革 先行先试案例介绍 .....</b>	<b>571</b>

# 第一章

## 政府会计改革概述

### 第一节 政府会计改革的背景和意义

政府会计是会计体系的重要分支，它是运用会计专门方法对政府及其组成主体（包括政府所属的行政事业单位等）的资产负债、运行情况、现金流量、预算执行等情况进行全面核算、监督和报告的会计信息系统。长期以来，我国政府领域实施的主要是以收付实现制为基础的预算会计，并不是真正意义上的政府会计。

#### 一、政府预算会计制度体系的现状及特点

我国现行政府预算会计制度体系基本形成于1998年，主要由财政总预算会计、行政单位会计和事业单位会计构成，其中，事业单位会计包括事业单位会计准则、事业单位会计制度以及医院、高等学校、中小学校、科学事业单位、测绘事业单位、地质勘查单位、国有林场与苗圃等若干行业事业单位会计制度。此外，现行预算会计制度体系还包括参与预算执行的国库会计、税收征解会计，以及国有建设单位会计、社会保险基金会计、政府性基金（资金）会计和若干会计核算补充规定等。随着公共财政体制的建立和完善，为了适应财政改革的需要，财政部于2010年率先从医疗卫生行业入手，修订发布了《基层医疗卫生机构会计制度》、《医院会计制度》；2012年，为配合事业单位财务管理改革的需要，适时修订发布了《事业单位会计准则》、《事

业单位会计制度》；在此基础上，又于2013年修订发布了《行政单位会计制度》、《高等学校会计制度》、《中小学校会计制度》、《科学事业单位会计制度》，制定发布了《彩票机构会计制度》。

## 二、政府预算会计制度体系的缺陷

我国现行政府预算会计制度体系是适应财政预算管理的要求建立和逐步发展起来的，为财政资金的运行管理和宏观经济决策发挥了重要的基础性作用。然而，随着我国政府职能转变和公共财政体制的建立和完善，现行政府预算会计制度的缺陷逐渐显现，难以适应新形势的需要，主要表现为：

第一，不能如实反映政府“家底”，不利于加强资产负债管理，防范和降低财政风险。收付实现制基础以及较窄的核算内容，导致现行预算会计制度不能够将政府各项业务活动所形成的财政资源和财政责任都纳入会计核算、监督和报告范围，如实反映政府“家底”。例如，传统的总预算会计制度中，将所有对外权益性投资作为预算支出处理，没有进行投资资产的核算；对于政府投资的公共基础设施、保障性住房等项目，并未纳入行政事业单位会计账簿核算，最终未能在政府资产负债表中反映；对于许多已经发生的、需要在以后期间支付的现时义务并没有被确认为政府负债。

第二，不能客观反映政府公共管理成本，不利于科学地评价各个政府会计主体及各届政府的运营绩效和受托责任的履行情况。在现行预算会计体系下，每一会计期间的收入支出表是以收付实现制为基础来列报每期收入和支出的，因此，每期所列报的收入与当期实际实现的收入往往有一定差距。而每期所列报的支出与当前实际发生的费用也相差甚远，例如，本期发生的购建固定资产等资本性支出，因使多个期间受益按照权责发生制原则应均衡分配为各期间的费用，但收付实现制下将其全部列报为当期支出；本期产生资源耗费发生支付责任但本期没有实际支付的支出，权责发生制下应归属于本期的费用，但收付实现制下并不将其列报为当期支出。这些造成了主体基于实际资源耗费的成本水平得不到客观反映。由于缺乏公共产品的成本核算，收入与支出的比较既不能反映政府或者行政事业单位的成本控制情况和投入产出情况，也不能反映政府或者行政事业单位实际的运营绩效和效率；收入减去支出后的结余既不能反映政府真正可动用的资源，也不能反映政府财政的可持续情况。

第三，会计核算标准不统一，难以完整反映政府整体财务信息和预算执

行信息。现行预算会计体系构成复杂,涉及的制度、办法、规定种类繁多、条块分割、口径各异,相互之间核算标准不统一,缺乏有机内在衔接,不能全面、准确、及时地核算反映政府性资金和资源的整体运行状况,也难以对政府性资金和资产使用的全过程进行有效监督,一定程度上造成政府性资金和资源使用中行为不规范、效益不高等问题。另一方面,各预算会计制度之间相互分割的现状也造成难以形成有关各级政府整体资产负债、运营业绩、预算收支执行等情况的综合财务报告和披露制度。

### 三、政府会计改革的必要性和紧迫性

近年来,全国人大、理论界和实务界专家等纷纷呼吁,要求加快推进政府会计改革,建立能够真实反映政府资产负债等“家底”、成本费用等绩效及预算执行情况的政府会计体系。2006年,我国《国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》提出,要“推进政府会计改革”;2011年,“十二五”规划纲要再次提出,要“进一步推进政府会计改革,逐步建立政府财务报告制度”;2013年,中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》也明确要求,“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”。党的十八届三中全会通过的《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”的重要战略部署,新修订的《预算法》对各级政府提出按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告的新要求,《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)均明确提出要建立权责发生制政府综合财务报告制度。权责发生制政府综合财务报告制度改革是基于政府会计规则的重大改革,上述法规政策要求充分体现了新时期政府会计改革的必要性和紧迫性,也体现了政府会计改革在加强公共资金管理,推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。

### 四、政府会计改革的重要意义

财政是国家治理的基础和重要支柱,政府会计是财政工作的重要组成部分。党的十八届三中全会做出了全面深化改革的重大决策部署,提出了深化财税体制改革、建立现代财政制度的明确要求。推进政府会计改革是深化财

税体制改革、建立现代财政制度的一项重要内容。全面推进政府会计改革，对于建立现代财政制度、建设法治政府、提升国家治理体系和治理能力的现代化都有重要意义。

### （一）推进政府会计改革，是建立现代财政制度的迫切需要

财政是国家治理的基础和重要支柱。政府会计是财政管理的一项重要基础工作。通过政府会计改革，在政府领域引入权责发生制理念，在权责发生制下，对资产、负债等会计要素的概念、信息质量特征，都做出了重新界定、提出新的要求，从而保证政府资产、负债等信息得以如实记录、完整反映，有利于全面反映政府财务状况、财政能力和财政责任，有利于进一步加强政府的资产管理和债务风险控制，有利于健全预算管理基础，对于建立全面规范、公开透明的现代预算制度，促进财政可持续发展，具有重要的基础性作用。

### （二）推进政府会计改革，是建设法治政府的内在要求

通过政府会计改革，在政府综合财务报告中引入成本、绩效等先进理念，能够合理归集、反映政府的运行费用和履职成本，科学评价政府、部门、单位等耗费公共资源、成本边际等情况，有利于建立并有效实施预算绩效评价制度，有利于合理界定中央与地方政府间的财政关系，有利于科学评价政府履行责任情况和更好接受公众监督，从而为政府依法理财、依法履行职责奠定基础。

### （三）推进政府会计改革，是提升国家治理体系和治理能力现代化的重要基础

通过政府会计改革，建立健全政府财务报告体系、政府财务报告审计和公开机制，能够全面、清晰地反映政府预算执行信息和财务状况，满足权力机关、社会公众等对政府财政财务信息全面性、准确性和及时性的需求，并为制定财政中长期规划、国民经济和社会发展中长期规划和国家相关宏观政策提供依据，从而有利于改进和加强财政管理，进一步规范政府行为和提高政府决策能力，促进国家治理体系和治理能力的现代化。



## 第二节 政府会计改革的国际趋势和经验借鉴

### 一、政府会计改革的国际趋势

20世纪80年代以来,在新公共管理运动的推动下,澳大利亚、新西兰、英国、加拿大、美国、法国等西方国家都进行了政府会计改革。改革的基本趋势是在政府会计中逐步引入权责发生制基础。这项改革是在当时世界经济一体化和国际竞争日趋激烈,一些国家财政赤字和债务规模不断扩大,收支矛盾日益突出的背景下兴起的。

欧洲主权债务危机爆发以来,如何通过会计核算和财务报告反映政府财政风险、增强政府财政可持续性和透明度等问题在国际上受到前所未有的关注。以预算收支为核算与披露对象的预算会计系统无法披露政府资产、负债与运行成本信息,难以实现政府财务风险的防范目标。面对主权债务危机的影响,各国需尽快建立或完善以权责发生制为基础,以政府财务状况与运行业绩等信息为披露对象的政府会计系统。在上述背景下,国际会计师联合会(IFAC)积极行动,多次致信二十国集团(G20)会议,倡议各国政府推动权责发生制会计改革,建立先进的政府会计准则,提高政府财务信息质量和透明度以及政府财务管理水平。IFAC在2010年6月向G20峰会发出的建议书中指出“所有国家的纳税人、投资者和公民都有权获得有关本国政府的精确和完整的财务信息。他们应该要求本国政府提供全面的财政业绩和财务状况的情况,包括基于权责发生制的盈余或亏损计算方法,以及债务、其他负债、或有负债和担保、未来支出和支撑财力的详细信息。”该建议书还进一步指出,“当前世界上几大互相联系的经济体所采用的收付实现制会计缺乏透明度和受托责任的履行,无法计算评估财政政策 and 财政可持续性所必需的资产和债务,政府应改用已经要求所有国家上市公司采用的权责发生制会计。这样可更好地说明政府全部债务的状况,极大提高财务管理的质量,为所有利益相关方提供更好的信息。”该建议书传递出两方面的信息:一方面,就政府会计核算而言,权责发生制基础要显著优于收付实现制基础,前者有利于防范政府财务风险,便于纳税人、选民、立法机构代表、监督机构、投资者及债

权人评价政府绩效；另一方面，政府会计改革已是大势所趋。随着国际经济一体化进程的不断深化，各国政府参与国际经济事务的程度也逐步加深，会计作为一种通用的国际商务语言，在反映政府资产、负债与成本信息方面应发挥出应有的优势。政府会计在技术层面上的国际趋同有利于各国政府财务状况、运行业绩等信息的横向比较与分析。

目前，一半以上的经济合作与发展组织（OECD）成员国都不同程度地实施了权责发生制政府会计；有 20 多个国家或地区不同程度地采用或参照基于权责发生制的国际公共部门会计准则（IPSASs），实施本国政府会计改革。改革的实践证明，推进政府会计改革，对于这些国家强化政府的公众受托责任、提高政府公共支出管理水平、增强政府财政透明度、合理评价政府绩效、防范财政风险、增强财政可持续性等都起到了重要作用。

## 二、政府会计改革的国际经验

国外政府会计改革的主要做法和经验如下：

### （一）明确政府会计改革目标，注重改革的顶层设计与路径选择

政府财务报告是政府会计信息的载体，也是披露政府会计综合信息的一种规范化方式。各国政府会计改革始终是围绕政府财务报告这一核心进行的，以全面反映政府的公共受托责任。在政府会计改革顶层设计中，需要界定政府财务报告的使用者和政府财务报告目标，设计规范的政府财务报告编制准则，明确政府财务报告主体，并正确设定政府会计的核算范围，规定政府财务报告的主要内容，同时还需要建立与之配套的审计制度，以保证政府财务报告信息的可靠性。

### （二）制定一整套以权责发生制为基础的政府会计准则体系

政府会计准则体系包括概念框架和若干具体准则，全面规范政府各项经济业务和事项的确认、计量和报告行为，并推进该套准则在政府及其所有组成主体的实施。政府会计准则通常由各国会计准则制定机构制定。以美国为例，无论是联邦层面的准则制定机构——联邦会计准则咨询委员会（FAS-AB），还是州与地方层面的准则制定机构——政府会计准则委员会（GASB），都已制定了较为完善全面的政府会计与报告准则。这些准则基本建立在权责发生制基础上，主要关注资产（如不动产等）、负债（如政府贷款、政府雇员

养老金计划等)、收入(如税收收入等)、费用(如政府资产的折旧等)等政府财务状况与运行绩效等信息。

### (三) 结合本国国情制定政府会计准则, 不全盘照搬国际公共部门政府会计准则

一国的政治体制和经济体制决定了该国的政府会计准则必须贴合该国国情。在制定政府会计准则的过程中, 可以积极借鉴国际准则或企业准则, 但从各国的成功经验来看, 基于本国国情和需要制定政府会计准则是通行做法。例如, 即使是采取权责发生制的澳大利亚, 对政府会计准则的国际趋同虽然持积极态度, 但也不是全盘照搬, 而是紧密结合本国国情, 在保留本国特色的基础上建立国际会计趋同准则。

### (四) 权责发生制政府会计改革需要理念的突破和认识的提升

政府会计改革面临的最大阻力在于思想认识不统一, 许多政府部门财务人员对于采用收付实现制还是权责发生制核算方式存在异议。政府会计改革不只是一个会计技术变革问题, 更多地关系到政府管理理念的转变和政治决策。改革初期, 各国政府都十分重视转变改革决策者、政府财务与预算管理人员、公共部门审计人员的理念, 使他们认识到权责发生制会计能提供更完整、准确的信息, 从而能更正确地衡量公共部门业绩, 将他们的管理理念从重视对公共部门的预算投入转变到重视公共部门的产出上来。

### (五) 强调向权责发生制转变的同时, 还需关注收付实现制提供的预算信息

各国的政府会计改革大都以在权责发生制会计核算基础上生成权责发生制的政府综合财务报告为主要目标。但是, 政府会计核算实行权责发生制后, 资产、负债、收入、费用等的会计处理将包含需按权责发生制进行核算但不导致现金流入、流出的业务, 无法直观反映各部门现金流入、流出的实际情况, 而现金流量是财政现金管理的重要依据。因此, 不少国家政府会计系统仍然采用收付实现制预算会计系统和权责发生制财务会计系统并行的模式。政府及其组成部门在实际工作中对发生的经济业务或事项, 分别按照收付实现制和权责发生制在两个系统中进行记录。两个会计系统相互独立, 在作用上相互补充, 一方面继续发挥收付实现制会计核算的优点, 另一方面提高政府资产管理水平和资金运营业绩。

### （六）政府会计改革需要强大的会计信息系统的支持

与收付实现制相比，权责发生制政府会计涉及大量操作技术要求较高的业务处理，对信息技术系统建设的要求较高。政府会计改革是一个庞大的系统工程，仅政府年度综合财务报告的编制，就需要在获得政府各部门财务数据的基础上，通过大量数据调整、合并等技术处理才能完成。要确保政府会计改革的顺利推行，信息系统的强大支撑是必需的。

### （七）政府会计改革中需要建立相应的人员培训机制

政府会计从收付实现制向权责发生制的转变，对政府会计人员的业务水平提出了更高要求，政府需对相关会计人员提供培训以满足权责发生制政府会计核算的专业需求。从各国政府会计改革成功的经验来看，为确保改革顺利推进，至少需要实施庞大的培训计划，对从业人员进行系统性的培训，或者引入行业协会资格评价，以便对政府会计人员进行管理。

### （八）政府会计改革需要有力的法律保障和政策支持

政府会计改革作为一项牵涉范围广、影响力大、技术问题复杂的系统工程，必须得到有力的法律保障和政策支持。全面实施政府会计改革需要坚实的法律基础，以为政府施行权责发生制会计提供法律依据。在政府会计改革组织实施过程中，还需要成立以财政部门牵头，各部委都参与的部际协调委员会，着力推动政府会计改革。

## 第三节 权责发生制政府综合财务报告制度改革方案

为了将党的十八届三中全会关于“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”的战略部署、新预算法关于“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”的规定以及国务院有关文件要求落到实处，财政部起草了《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》（以下简称《改革方案》），于2014年12月12日由国务院以“国发〔2014〕63号文”批转发布。《改革方案》是规划指导新时期政府会计改革顶层设计的纲领性文件，在我国政府会计改革历程中具有重要的里程碑意义。

## 一、关于改革的指导思想、总体目标和基本原则

### (一) 指导思想

认真贯彻落实党的十八届二中、三中、四中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照党中央、国务院决策部署，加快推进政府会计改革，逐步建立以权责发生制政府会计核算为基础，以编制和报告政府资产负债表、收入费用表等报表为核心的权责发生制政府综合财务报告制度，提升政府财务管理水平，促进政府会计信息公开，推进国家治理体系和治理能力现代化。

### (二) 总体目标

权责发生制政府综合财务报告制度改革是基于政府会计规则的重大改革，总体目标是通过构建统一、科学、规范的政府会计准则体系，建立健全政府财务报告编制办法，适度分离政府财务会计与预算会计、政府财务报告与决算报告功能，全面、清晰地反映政府财务信息和预算执行信息，为开展政府信用评级、加强资产负债管理、改进政府绩效监督考核、防范财政风险等提供支持，促进政府财务管理水平提高和财政经济可持续发展。

### (三) 基本原则

#### 1. 立足中国国情，借鉴国际经验

在充分考虑我国政府财政财务管理特点的基础上，积极借鉴我国企业会计改革的成功做法，吸收国际公共部门会计准则、有关国家政府财务报告制度改革有益经验，构建具有中国特色的政府综合财务报告制度。

#### 2. 坚持继承发展，注重改革创新

积极吸收近年来完善现行政府会计制度、行政事业单位会计改革以及政府综合财务报告试编中取得的经验，注重制度创新，强化信息技术支撑，准确反映政府资产负债状况和运行成本，促进政府规范管理和有效监督。

#### 3. 坚持公开透明，便于社会监督

按照政府信息公开要求，规范公开内容和程序，促进公开常态化、规范化和法制化，满足各有关方面对政府财务状况信息的需求，进一步增强政府透明度。

#### 4. 做好总体规划，稳妥有序推进

科学合理设计改革总体框架和目标，指导改革有序推进。充分考虑改革的复杂性和艰巨性，先行试点，由易到难，分步实施，积极稳妥地推进改革。

## 二、关于改革的主要任务

《改革方案》提出，改革的任務主要包括四个方面。

一是建立健全政府会计核算体系。推进财务会计与预算会计适度分离并相互衔接，在完善预算会计功能的基础上，增强政府财务会计功能，夯实政府财务报告核算基础，为中长期财政发展、宏观调控和政府信用评级服务。

二是建立健全政府财务报告体系。政府财务报告主要包括政府部门财务报告和政府综合财务报告。政府部门编制部门财务报告，反映本部门的财务状况和运行情况；财政部门编制政府综合财务报告，反映政府整体的财务状况、运行情况和财政中长期可持续性。

三是建立健全政府财务报告审计和公开机制。政府综合财务报告和部门财务报告按规定接受审计。审计后的政府综合财务报告与审计报告依法报本级人民代表大会常务委员会备案，并按规定向社会公开。

四是建立健全政府财务报告分析应用体系。以政府财务报告反映的信息为基础，采用科学方法，系统分析政府的财务状况、运行成本和财政中长期可持续发展水平。充分利用政府财务报告反映的信息，识别和管理财政风险，更好地加强政府预算、资产和绩效管理，并将政府财务状况作为评价政府受托责任履行情况的重要指标。

这四项改革任务相辅相成。建立健全政府会计核算体系是前提和基础，在会计核算环节引入权责发生制，完善政府财务会计功能，为政府财务报告编制提供坚实的数据支撑；建立健全政府财务报告体系是关键，各级政府和部门需要编制资产负债表、收入费用表等财务报表，分别反映一级政府整体财务状况及各部门的财务状况；建立健全政府财务报告审计和公开机制是保障，政府综合财务报告和部门财务报告编制后，都要按规定接受审计，审计后的政府综合财务报告与审计报告依法报本级人民代表大会常务委员会备案，并按规定向社会公开，以保证财务信息的真实可靠、公开透明；加强政府财务报告分析应用是目的，以政府财务报告反映的信息为基础，系统分析政府的财务状况、运行成本和财政中长期可持续发展水平，促进政府预算、资产、负债和绩效管理加强，尤其是为地方政府发债提供一套可靠的信用评级依据，

有利于地方债市场的持续健康发展。

### 三、关于改革的具体内容

#### (一) 建立政府会计准则体系和政府财务报告制度框架体系

##### 1. 政府会计基本准则和具体准则及应用指南

基本准则用于规范政府会计目标、政府会计主体、政府会计信息质量要求、政府会计核算基础,以及政府会计要素定义、确认和计量原则、列报要求等原则事项。基本准则指导具体准则的制定,并为政府会计实务问题提供处理原则。具体准则依据基本准则制定,用于规范政府发生的经济业务或事项的会计处理,详细规定经济业务或事项引起的会计要素变动的确认、计量、记录和报告。应用指南是对具体准则的实际应用作出的操作性规定。

##### 2. 健全完善政府会计制度

政府会计科目设置要实现预算会计和财务会计双重功能。预算会计科目应准确完整反映政府预算收入、预算支出和预算结余等预算执行信息,财务会计科目应全面准确反映政府的资产、负债、净资产、收入、费用等财务信息。条件成熟时,推行政府成本会计,规定政府运行成本归集和分摊方法等,反映政府向社会提供公共服务支出和机关运行成本等财务信息。

##### 3. 制定政府财务报告编制办法和操作指南

政府财务报告编制办法应当对政府财务报告的主要内容、编制要求、报送流程、数据质量审查、职责分工等作出规定。政府财务报告编制操作指南应当对政府财务报告编制和财务信息分析的具体方法等作出规定。

##### 4. 建立健全政府财务报告审计和公开制度

政府财务报告审计制度应当对审计的主体、对象、内容、权限、程序、法律责任等作出规定。政府财务报告公开制度应当对政府财务报告公开的主体、对象、内容、形式、程序、时间要求、法律责任等作出规定。

#### (二) 编报政府部门财务报告

##### 1. 清查核实资产负债

各部门、各单位要按照统一要求有计划、有步骤地清查核实固定资产、无形资产以及代表政府管理的储备物资、公共基础设施、企业国有资产、应收税款等资产,按规定界定产权归属、开展价值评估;分类清查核实部门负

债情况。清查核实后的资产负债统一按规定进行核算和反映。

#### 2. 编制政府部门财务报告

各单位应在政府会计准则体系和政府财务报告制度框架体系内，按时编制以资产负债表、收入费用表等财务报表为主要内容的财务报告。各部门应合并本部门所属单位的财务报表，编制部门财务报告。

#### 3. 开展政府部门财务报告审计

部门财务报告应保证报告信息的真实性、完整性及合规性，接受审计。

#### 4. 报送并公开政府部门财务报告

部门财务报告及其审计报告应报送本级政府财政部门，并按规定向社会公开。

#### 5. 加强部门财务分析

各部门应充分利用财务报告反映的信息，加强对资产状况、债务风险、成本费用、预算执行情况的分析，促进预算管理、资产负债管理和绩效管理有机衔接。

### （三）编报政府综合财务报告

#### 1. 清查核实财政直接管理的资产负债

财政部门要清查核实代表政府持有的相关国际组织和企业的出资人权益；代表政府发行的国债、地方政府债券，举借的国际金融组织和外国政府贷款、其他政府债务以及或有债务。清查核实后的资产负债统一按规定进行核算和反映。

#### 2. 编制政府综合财务报告

各级政府财政部门应合并各部门和其他纳入合并范围主体的财务报表，编制以资产负债表、收入费用表等财务报表为主要内容的本级政府综合财务报告。县级以上政府财政部门要合并汇总本级政府综合财务报告和下级政府综合财务报告，编制本行政区政府综合财务报告。

#### 3. 开展政府综合财务报告审计

政府综合财务报告应保证报告信息的真实性、完整性及合规性，接受审计。

#### 4. 报送并公开政府综合财务报告

政府综合财务报告及其审计报告，应依法报送本级人民代表大会常务委员会备案，并按规定向社会公开。

#### 5. 应用政府综合财务报告信息



政府综合财务报告中的相关信息可作为考核地方政府绩效、分析政府财务状况、开展地方政府信用评级、编制全国和地方资产负债表以及制定财政中长期规划和其他相关规划的重要依据。

#### 四、关于改革的配套措施

##### (一) 推动修订相关法律法规

推动修订《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国预算法实施条例》等，为推进改革提供法律保障。

##### (二) 修订完善相关财务制度

根据需要，进一步完善相关行政事业单位财务制度和《行政单位国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理暂行办法》等，保证改革顺利实施。

##### (三) 进一步完善决算报告制度

进一步完善决算报表体系，侧重反映预算收支执行情况，与政府财务报告有机衔接。

##### (四) 优化政府财政管理信息系统

构建覆盖政府财政管理业务全流程的一体化信息系统，不断提高政府财政管理的效率和有效性。

##### (五) 加强政府财务报告编报内部控制

按规定建立和实施行政事业单位内部控制机制，设置充足的财务会计管理岗位，加强政府财务报告编报内部控制，保证政府财务报告真实、完整、合规。

#### 五、关于改革的时间表和路线图

建立权责发生制的政府综合财务报告制度涉及面广，技术性、政策性、敏感性较强，改革将按照先进行试点、由易到难的原则，分阶段、分步骤、