

GONGGONG JIXIAO
GUANLI KUANGJIAXIA
ZHENGFU CAIWU
BAOGAO DE GAIGE
YANJIU

公共绩效管理框架下
政府财务报告的改革研究

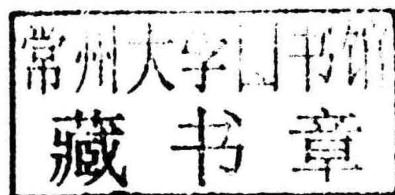
赵合云 著



中国财政经济出版社

公共绩效管理框架下 政府财务报告的改革研究

赵合云 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共绩效管理框架下政府财务报告的改革研究/赵合云著. —北京：中国财政经济出版社，2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6302 - 1

I . ①公… II . ①赵… III . ①国家机构 - 财务管理 - 研究报告 - 中国 IV . ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 161289 号

责任编辑：胡 博 庄 莉

责任校对：李 丽

封面设计：邹海东

版式设计：兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

营销中心电话：88190406 北京财经书店电话：64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 12.25 印张 194 000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月北京第 1 次印刷

定价：30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6302 - 1 / F · 5079

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

打击盗版举报电话：010 - 88190492，QQ：634579818

前 言

《公共绩效管理框架下政府财务报告的改革研究》顺应了公共绩效管理研究的国际潮流，体现了我国建立权责发生制综合政府财务报告制度的现实要求，对于丰富我国政府财务报告理论体系、促进公共绩效管理框架在我国的形成和发展以及提升我国政府治理的绩效水平等具有重要的理论意义与实践价值。

本书围绕研究主题，在分析了政府财务报告改革的理论依据基础上，从公共绩效管理框架的视角出发，论述了走向扩展是政府财务报告应对挑战及下一步改革的现实选择，并针对我国政府财务报告存在的问题，分别从目标、主体、编制基础及报告体系四个方面对政府财务报告的扩展进行了较深入的研究。

全文共分八章。第1章，绪论。主要分析了研究背景、意义及研究现状，阐明了论文的内容安排及可能的创新之处。第2章，政府财务报告改革的理论基础。在分别梳理了财务报告理论、公共受托责任理论、新公共管理理论、系统论与政府财务报告改革之间的内在逻辑关系的基础上，论述了政府财务报告改革的理论依据。第3章，走向扩展：公共绩效管理框架下政府财务报告改革的现实选择。首先阐述了公共绩效管理框架的形成及其基本特征；接着分析了公共绩效管理框架下政府财务报告的地位与功能；然后剖析了公共绩效管理框架下政府财务报告所面临的挑战；最后从必要性与政府财务报告的可扩展性两个方面论述了走向扩展是政府财务报告应对挑战的现实选择。第4章，我国政府财务报告的现状及其扩展的基本思路。首先介绍了我国政府财务报告的基本现状；接着以问卷调查的方式剖析了公共绩效管理

框架下我国政府财务报告目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系存在的主要问题；最后提出了我国政府财务报告扩展的基本思路。第5章，目标的扩展：从合规导向走向绩效导向。首先阐述了政府财务报告目标的公共受托责任观；接着根据公共受托责任的发展规律推演出了公共绩效管理框架下政府财务报告目标的扩展方式：从合规导向扩展为绩效导向；最后提出了我国政府财务报告目标扩展的具体政策建议。第6章，主体的扩展：建立一个多层次报告主体结构。首先阐述了政府财务报告主体的一般理论；接着论述了公共绩效管理框架下政府财务报告主体的扩展方式：从单一层次主体结构扩展为多层次主体结构；最后通过借鉴西方发达国家政府财务报告主体扩展的实践经验，提出了我国政府财务报告主体扩展的具体政策建议。第7章，报表要素及其确认基础的扩展：从单基础模式走向双基础模式。首先阐述了政府财务报表要素及其确认基础的基本理论；接着论述了公共绩效管理框架下政府财务报表要素及其确认基础的扩展方式：由单基础模式扩展为双基础模式；然后在介绍西方国家政府财务报表要素及其确认基础扩展的实践并总结其经验的基础上，提出了我国政府财务报表要素及其确认基础由单基础模式向双基础模式扩展的具体政策建议。第8章，体系的扩展：引入专门的政府绩效报告。首先分析了政府财务报告体系的构成；接着论述了公共绩效管理框架下政府财务报告体系的扩展方式：引入专门的政府绩效报告；然后在介绍西方国家政府财务报告体系扩展的实践并总结其经验的基础上，提出了将我国预算会计报告体系扩展为政府财务报告体系并引入专门的政府绩效报告的具体政策建议。

从整体上分析，本书最主要的创新之处在于系统论述了公共绩效管理框架下政府财务报告的改革问题，认为走向扩展是公共绩效管理框架下政府财务报告应对新挑战的现实选择。并以此为主线，运用财务报告理论、公共受托责任理论、新公共管理理论、系统论等理论，从目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系等方面对政府财务报告的扩展问题进行了较为系统的论述。具体而言，本书的创新之处在于：

第一，从公共绩效管理框架的视角出发较深入地分析了政府财务报告所面临的挑战及其应对挑战的现实选择。以往的绝大多数相关研究是将公共绩效管理与政府财务报告这两个问题分别进行研究，而从已有的少量把公共绩效管理与政府财务报告结合在一起的研究来看，还缺乏全面、深入的分析，并且都不是从整体性公共绩效管理框架的视角出发来进行的。本书在阐述了

公共绩效管理框架的形成及其基本特征，特别是在论述了公共绩效管理框架下政府财务报告的地位与功能的基础上，从公共绩效管理框架的视角较深入地分析了公共绩效管理框架的形成对政府财务报告的目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系所带来的挑战，并从必要性与可扩展性两个方面论证了走向扩展是政府财务报告应对挑战的现实选择。这是本书在研究视角上的一个创新。

第二，以问卷调查的方法研究了我国政府财务报告存在的问题。以往关于政府财务报告的研究多是描述性的或分析性的定性研究，少有问卷调查等定量研究。而本书为深入研究公共绩效管理框架下我国政府财务报告存在的问题，采取问卷调查的方法，专门设计了一份专门针对相关利益者的调查问卷，并根据其统计结果对我国政府财务报告存在的问题进行了解释分析。这是本书在研究方法上的一个创新。

第三，在理论层面论述了政府财务报告的扩展方式。本书认为，政府财务报告的扩展是公共绩效管理框架下政府财务报告应对新挑战的现实选择。并以此为主线，从目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系四个方面出发，在理论层面上论述了政府财务报告的扩展方式。认为政府财务报告目标应该从传统的合规导向扩展为绩效导向；政府财务报告主体应该从原来的单一层次主体结构扩展为多层次主体结构；报表要素及其确认基础应该从传统的单基础模式扩展为双基础模式；政府财务报告体系应该从传统的预算会计报告体系扩展为包含专门绩效报告的政府财务报告体系。

第四，在实践层面提出了我国政府财务报告扩展的具体政策建议。针对公共绩效管理框架下我国政府财务报告存在的问题，本书分别从目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系四个方面对我国政府财务报告究竟该如何扩展提出了具体的政策建议。（1）在目标的扩展方面，认为政府财务报告使用者要逐步走向多元化，他们对政府财务信息的需求将从单一的预算信息扩展为综合财务信息，政府财务报告应提供包括预算资源的取得和使用、预算与实际的对比、政府的现金流量、政府的资产负债、政府的服务努力与成本和成就情况、政府的运营风险等相关情况在内的综合财务信息；（2）在主体的扩展方面，认为要建立一个由各级政府、政府部门及政府相关单位组成的一个多层次结构的报告主体体系；（3）在报表要素及其确认基础的扩展方面，认为要在保留并优化现行收付实现制的基础上，逐步引入权责发生制，建立起收付实现制与权责发生制并存的双基础模式，要将现在

的单基础报表要素扩展为包含以收付实现制为基础的预算执行报表要素和以权责发生制为基础的财务状况报表要素在内的双基础报表要素；（4）在报告体系的扩展方面，认为要分步实施，最终建立起由预算执行情况表、资产负债表、营运表、现金流量表、财务业绩总表、产出与业绩分析表等主要报表以及报表附注、文字说明组成的包含专门政府绩效报告的双基础政府财务报告体系。

目 录

1. 绪论	(1)
1.1 研究背景与研究意义	(1)
1.2 相关概念的界定	(4)
1.3 国内外研究现状	(7)
1.4 研究内容与主要创新	(21)
2. 政府财务报告改革的理论基础	(25)
2.1 财务报告理论	(25)
2.2 公共受托责任理论	(28)
2.3 新公共管理理论	(33)
2.4 系统论	(38)
3. 走向扩展：公共绩效管理框架下政府财务报告改革的现实选择	(41)
3.1 公共绩效管理框架的形成及其基本特征	(41)
3.2 公共绩效管理框架下政府财务报告的地位与功能	(50)
3.3 公共绩效管理框架的形成对政府财务报告带来的挑战	(52)
3.4 走向扩展：政府财务报告应对挑战的现实选择	(55)

4. 我国政府财务报告的现状及其扩展的基本思路	.....	(61)
4.1 我国政府财务报告的现状	.....	(61)
4.2 我国现行政府财务报告存在的问题：基于问卷数据 的分析	.....	(63)
4.3 我国政府财务报告扩展的基本思路	.....	(77)
5. 目标的扩展：从合规导向走向绩效导向	.....	(80)
5.1 政府财务报告目标理论	.....	(80)
5.2 政府财务报告目标的扩展方式	.....	(85)
5.3 我国政府财务报告目标的扩展	.....	(90)
6. 主体的扩展：建立一个多层次报告主体结构	.....	(97)
6.1 政府财务报告主体的一般理论	.....	(97)
6.2 政府财务报告主体的扩展方式	.....	(101)
6.3 西方国家的实践：以美国为例	.....	(104)
6.4 我国政府财务报告主体的扩展	.....	(107)
7. 报表要素及其确认基础的扩展：从单基础模式走向双 基础模式	.....	(111)
7.1 政府财务报表要素及其可选确认基础	.....	(111)
7.2 报表要素及其确认基础的扩展方式	.....	(116)
7.3 西方国家的实践与经验借鉴	.....	(121)
7.4 我国的选择	.....	(130)
8. 体系的扩展：引入专门的政府绩效报告	.....	(136)
8.1 关于政府财务报告体系的构成	.....	(136)
8.2 政府财务报告体系的扩展：引入专门的政府绩效 报告	.....	(138)
8.3 西方国家的实践及其启示	.....	(140)
8.4 我国的选择	.....	(155)

结 论	(167)
参考文献	(170)
后 记	(185)

1. 绪 论

1.1

研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

会计是反映性的，政府会计环境决定着政府会计与财务报告的目标，决定着政府会计与财务报告的发展方向。

20世纪80年代以来，政府财务报告的运行环境正在发生深刻的变化：“新公共管理运动”已在全球范围广泛开展，公共绩效管理已成为大部分国家改善治理的重要内容和关键举措，并不断地发展成熟，从原来单一的以绩效评估为主扩展为包括绩效战略（预算）、绩效评估、绩效控制、绩效审计、绩效改进等诸多环节在内的一个完整的系统，公共绩效管理框架已经形成。这无疑给传统政府财务报告的目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系提出了新的要求、带来了新的挑战。于是越来越多的国家，如美国、英国、德国、澳大利亚等开始走上政府财务报告的改革之路，纷纷通过政府财务报告的扩展来应对这种挑战。这有力地推动了公共绩效管理框架在这些国家的进一步成熟，促进了这些国家经济和社会的稳定发展。

我国历来非常重视政府运转的效率问题，特别是近年来随着行政管理体制改革进程的加快和科学发展观的提出，党中央、国务院更加重视这方面的工作，多次对加快建立和推进政府绩效管理制度作出了重要部署。十六大提

出了“立党为公，执政为民”的执政纲领和建立透明政府、绩效政府的目标。十六届三中、四中全会和国务院相关会议先后对这项工作提出了明确要求。十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中明确指出：“要推行政府绩效管理和行政问责制度，建立科学合理的绩效评估指标体系和评估机制”。2011年颁布的国民经济和社会发展“十二五”规划纲要再次强调，要推行政府绩效管理制度，实行综合评价考核。事实上，随着我国经济体制改革的不断深化以及行政管理体制改革的稳步推进，加快建立和推进公共绩效管理制度正成为各级政府贯彻落实科学发展、转变经济增长方式的重要举措，绩效管理的实践正在全国范围如火如荼地进行，并越来越成熟，从原来单一的绩效评估模式发展为包含绩效目标、绩效评估、绩效报告及绩效改进等诸多环节和内容在内的一个完整的系统和过程，整体性公共绩效管理框架正在形成，有的已经初见端倪。

另一方面，对于我国而言，目前并不存在真正的政府财务报告体系，建立在现金制基础上的预算会计报告主要是为财政部门和上级单位了解当年预算执行情况、指导预算执行和下年度预算编制工作以及单位内部加强资金管理提供重要基础材料，其目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系比较滞后，离实质意义上的公共绩效管理框架的要求还相差很远，不能顺应公共绩效管理框架的挑战。

为此，将目前目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系等都相对滞后的预算会计报告改进为顺应公共绩效管理框架要求的、更为广泛地反映政府整体财务状况和产出绩效的政府财务报告，应成为我国的现实选择，这也是本研究的基本背景和原动力。

1.1.2 研究意义

研究公共绩效管理框架下政府财务报告的改革问题，不仅具有重要的理论意义，还具有重大的现实意义。

1. 理论意义。

首先，作为政府财务会计的一个基本理论问题，政府财务报告无论是在报告的形式上还是在报告的内容方面，其复杂程度都不亚于企业财务报

告。^①而目前的大部分研究都是在分析现有政府财务报告所存在问题的基础上对症下药地提出改进意见，不仅缺乏系统性，而且观点、结论重复现象较为严重。本研究将政府财务报告的扩展作为政府财务报告应对公共绩效管理框架挑战及下一步改革的现实选择，并以此为主线，运用财务报告理论、公共受托责任理论、新公共管理理论、系统论等理论，从政府财务报告的目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系四个方面出发，提出了政府财务报告改革的基本思路与政策建议，这对于丰富政府财务报告理论体系和促进政府财务报告理论的发展具有重要意义。

其次，“公共绩效管理框架”的提出，是对政府管理在新的历史条件下的一种新认识。尽管我国目前公共绩效管理框架已经初见端倪，但公共绩效管理的理论还不成熟，离其目标模式还有很大的距离。另一方面，作为公共绩效管理的重要信息来源的政府财务报告，在公共绩效管理框架中的地位举足轻重。为此，本书在界定清楚政府财务报告与公共绩效管理框架的关系，特别是深入分析公共绩效管理框架下政府财务报告所面临挑战的基础上，提出了政府财务报告改革的具体政策建议，这对于进一步丰富公共绩效管理理论，促进公共绩效管理框架在我国的建立和成熟，具有重要的理论意义。

再次，把政府财务报告作为公共绩效管理框架这个大系统当中的一个组成要素，基于系统论的研究视角，去分析公共绩效管理框架下政府财务报告的改革问题，这对于扩大政府财务报告的研究视野，拓宽政府财务报告的研究领域，也具有重要的理论意义。

2. 现实意义。

不仅如此，研究公共绩效管理框架下政府财务报告的改革问题，还具有重大的现实意义：

首先，公共绩效管理框架的形成与发展，使政府财务报告面临新的挑战，同时也推动了政府财务报告的发展：一方面为了应对公共绩效管理框架给政府财务报告带来的挑战，越来越多的国家开始走上政府财务报告的扩展之路；另一方面，为了促进和加强国际间政府的经济往来与合作，国际会计师联合会（IFAC）公共部门委员会（PSC）正致力于制定一套适用于各国的国际公共部门会计准则（IPSASS），以提供国际可比的政府财务信息。因

^① 这是由政府对社会公众所负有的公共受托责任的广泛性和复杂性，以及社会公众对政府所履行公共受托责任的普遍关注和较高要求所决定的。

此，作为国际会计师联合会的主要成员，我国如何将目前目标、主体、报表要素及其确认基础、报告体系等都相对滞后的预算会计报告改进为顺应公共绩效管理潮流的、又适应我国实际的政府财务报告，显然是实践层面上一个十分重要的问题。

其次，由于公共绩效管理框架下政府财务报告系统的扩展必将触动到现代政府管理的方方面面，这有利于帮助各级政府树立和落实科学的发展观和正确的政绩观，对于全面提升我国政府治理绩效水平具有十分重要的现实意义。

1.2

相关概念的界定

受到各种因素的影响，目前理论界对政府财务报告以及与之相关的一些基本概念的理解并不完全一致，为了使本研究更具有规范性，有必要对相关的概念进行界定。

1.2.1 预算会计报告

财务会计是由确认、计量、记录和报告四个程序组成的，产生财务报告是财务会计的目的，也是它的重点。财务报告是整个财务会计工作的产成品，也是最终产品，它是报告主体向信息使用者提供财务信息的重要载体，也是信息使用者评价报告主体业绩以及做出相应决策的重要依据。依此定义，预算会计报告应该就是预算会计的产成品，它是预算会计报告主体向信息使用者提供预算执行信息的重要载体，也是信息使用者评价政府预算执行情况的重要依据。

显然，正确界定预算会计报告的前提就是先要对预算会计有一个正确的认识。而关于预算会计，目前西方国家和我国对它的界定并不相同。西方国家一般认为预算会计是政府会计^①的一个分支（或组成部分），是专门记录预算的会计。而在我国，目前并没有真正的政府会计，人们习惯于将服务于

^① 政府会计指的是确认、计量、记录和报告政府财务收支活动的会计。

各级政府财政部门和行政事业单位的会计称之为预算会计。它与政府预算紧密相连，有政府预算业务的单位和机构就有预算会计。所以，我国现行的预算会计由财政总预算会计、行政单位会计和事业单位会计组成，它是各级政府财政部门和行政事业单位采用一定方法核算、反映、监督政府预算执行和资产负债情况的一种专业会计。

显然，我国的预算会计不仅反映预算执行的信息，而且也提供资产负债的信息。从这一点来看，它并不是西方国家的预算会计概念，而是与西方国家的政府会计有点接近。所以，本书中所提到的预算会计报告特指我国现行的由预算会计生成的财务报告，它有点接近于西方国家的政府财务报告，但又不是真正的政府财务报告。

1.2.2 政府财务报告

关于政府财务报告，目前并没有形成完全统一的说法。国际会计师联合会（IFAC）公共部门委员会（PSC）在其1991年3月公布的研究报告第1号《国家政府的财务报告》中将政府财务报告定义为报告主体为外部信息使用者提供信息的重要载体与外部信息使用者获取财务信息的重要来源。并且特别指出，虽然政府财务报告应该以政府财务报表为核心，但是政府财务报告也应该包含其他的如政府业绩和政府预算的信息。美国政府会计准则委员会（GASB）在1999年6月发布了《政府会计准则委员会公告第34号——州和地方政府的基本财务报告以及管理层讨论与分析》。该公告将美国州和地方政府的财务报告分成三个组成部分：一是基本财务报表（后来发展成为政府层面财务报表和基本财务报表）。二是管理层讨论与分析。管理层讨论与分析作为必要的补充信息的一部分，主要对基本财务报表作一简介，并且对政府的财务活动作一简要分析。三是除管理层讨论与分析外的必要的补充信息，包括必要的预算比较信息，紧跟在财务报表注释后面反映。

综上所述，我们可以看到，在政府财务报告的基本概念和内容方面，目前的说法并不完全统一。尽管如此，我们还是可以找到一些相同或相似之处。首先，从形式上来看，政府财务报告是报告主体向信息使用者提供信息的主要载体，也是信息使用者获取相关信息的主要来源，它主要由作为其主要组成部分的财务报表（包含附注、附表）以及其他必要的文字说明材料组成。其中财务报表主要包括资产负债表、收益表（收入支出表、财务业绩表）、现金流量表（财务状况变动表）。其次，从内容上分析，政府财务

报告除了提供财务信息之外，还应该提供非财务信息，特别是业绩计量和预算方面的信息。

所以，本书认为，政府财务报告是政府会计的产成品，它是报告主体向信息使用者提供信息以反映其受托责任履行情况的重要载体，也是信息使用者评价报告主体业绩的重要依据。

1.2.3 政府财务报告体系

综合分析以往关于政府财务报告体系的研究文献，可以发现不同的情况下以及不同的学者眼里的政府财务报告体系的外延是不一样的。有时人们在研究政府财务报告体系时，其外延很宽，可以将政府财务报告的目标、主体、要素及其确认与计量、具体报告形式和内容都包括在内；而有时人们在论述政府财务报告体系时，其外延却是特定的，仅仅包括政府财务报告的形式与内容。显然，前者就是人们一般所说的广义上的政府财务报告体系，而后者就是所谓的狭义上的政府财务报告体系。也就是说，政府财务报告体系有广义狭义之分。

广义上的政府财务报告体系是由政府财务报告目标、主体、要素及其确认与计量、形式、内容等构成的为满足信息使用者需求而编制的以相关信息为主要内容，以财务报表为主要形式、全面系统地反映政府受托责任的综合报告体系。后来，随着政府财务报表演变成政府财务报告，其形式和内容不断丰富，越来越多的学者开始将研究的内容集中在政府财务报告的形式与内容方面，这就形成了狭义上的政府财务报告体系。所以从狭义上分析，政府财务报告体系的外延往往特指其形式和内容，而将其主体、目标、要素及其确认与计量等内容剔除在外。其中，政府财务报告的形式主要指构成政府财务报告的一些基本要素及政府财务信息的披露方式。构成政府财务报告的基本要素说明的是政府财务报告由哪些部分组成以及各部分在政府财务报告体系中的地位如何；^① 披露方式主要指政府财务报告的具体报表项目的列报格式、信息披露的频度、信息报告模式等方面。^② 而政府财务报告的内容主要指报告主体要提供给信息使用者的各类信息。目前，从信息内容看，政府财

^① 如构成政府财务报告的基本会计报表、明细报表或附属报表、报表附注等。

^② 具体报表项目的列报格式在资产负债表上有固定列前或流动列前的列示方式，利润表上有单步式或多步式的列示方式；信息披露的频度有年报、半年报、季报、月报等；信息报告模式有事项基础的报告模式、价值基础的报告模式等。

务报告要提供的不仅有财务信息，还包括一些非财务信息。

需要说明的是，本书中所提及的政府财务报告体系主要指狭义的政府财务报告体系。并且以下内容未纳入本书的研究范围^①：一是政府财务报告的内容；二是信息披露的频度、信息报告模式。也就是说，本书所界定的政府财务报告体系主要是指政府财务报告的构成要素，或者说是政府财务信息的载体，如基本会计报表、明细报表或附属报表、报表附注和其他必要的信息载体等。

1.3

国内外研究现状

公共绩效管理与政府财务报告改革一直是国外研究的重要课题，近年来也引起了我国相关实践部门与理论界的高度重视。在公共绩效管理框架下研究政府财务报告扩展问题，需要总结国内外关于公共绩效管理和政府财务报告改革的研究成果。下面分别从公共绩效管理、政府财务报告改革、公共绩效管理与政府财务报告的结合三方面进行综述。

1.3.1 公共绩效管理

1. 国外的研究现状。

作为新公共管理运动的重要内容，公共绩效管理很早就为西方学者们所关注，他们纷纷从公共绩效管理的理论基础、内涵、指标设计、控制模型与制度框架等方面对其展开了较深入的研究。

关于公共绩效管理的理论基础。西方学者一致认为公共绩效管理是在新公共管理理论的基础上产生和发展起来的，新公共管理理论为公共绩效管理的实践奠定了强有力的理论基础。Frederickson (1974) 认为，从历史的角度看，西方的公共行政从 1900 年到 1960 年的研究重点是面向行政组织内部的结构、程序、规制和官僚体制。从 1960 年起，公共行政研究的焦点开始

^① 本书关于政府财务报告内容的分析主要体现在政府财务报告的目标之中，所以在政府财务报告体系不再重复。