

2010年度河南省行政事业单位会计人员继续教育

培 训 教 材

◎ 主编 毕治军 王秀芬

吉 林 人 民 出 版 社

2010 年度河南省行政事业单位会计人员继续教育

培 训 教 材



主编 毕治军 王秀芬

384308

广西工学院鹿山学院图书馆



d384308

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

2010年度河南省行政事业单位会计人员继续教育培训教材/毕治军,王秀芬主编.
—长春:吉林人民出版社,2010.5

ISBN 978—7—206—06757—0

I. 河… II. ①毕… ②王… III. 单位预算—会计—终身教育—教材
IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 084312 号

2010 年度河南省行政事业单位会计人员继续教育培训教材

主 编:毕治军 王秀芬

责任编辑:隋 军 封面设计:赵聪丽

咨询电话:0431-85378017

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:郑州文华印务有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:7.5 字数:160 千字

标准书号:ISBN 978—7—206—06757—0

版 次:2010 年 5 月第 1 版 印 次:2010 年 5 月第 1 次印刷

定 价:14.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

为进一步加强河南省行政事业单位会计人员对业务知识的学习,我们组织编写了本培训教材,以使行政事业单位会计人员重点了解财政支出绩效评价、项目预算管理、政府非税收入管理及会计信息化等相关内容。由于目前对财政支出绩效评价无统一标准,本教材在参考有关省市具体做法的基础上,结合河南省实际情况设计了财政支出绩效评价指标体系,供有关方面参考。

本教材由毕治军、王秀芬任主编,负责总体框架设计、拟定大纲、组织编写、审阅、修改及总纂等工作。全书共分五章,由郑州航空工业管理学院教师编写,具体分工如下:第一、二、三章,王留根副教授;第四、五章,王玫副教授。

由于时间紧迫和水平所限,书中难免存在疏漏和有待进一步完善之处,敬请读者批评指正。在编写本书的过程中,参阅了国内有关文献,郑州航空工业管理学院杨定泉教授提出了修改建议,在此一并表示衷心的感谢!

编 者

2010年4月于郑州

编 审 委 员 会

主 审 鲁 玉

主 编 毕治军 王秀芬

目 录

第一章 财政支出绩效评价	(1)
第一节 概述	(1)
第二节 财政支出绩效评价的指标体系	(7)
第三节 财政支出绩效评价的标准体系	(25)
第四节 财政支出绩效评价的组织实施	(35)
第二章 项目预算管理	(47)
第一节 概述	(47)
第二节 行政事业及其他类项目管理	(63)
第三节 基本建设项目管理	(97)
第三章 政府非税收入管理条例	(138)
第一节 概述	(138)
第二节 政府非税收入的征收管理	(148)
第三节 政府非税收入的资金管理	(163)
第四节 政府非税收入的票据管理	(166)
第五节 政府非税收入的监督管理	(174)
第四章 政府会计信息化及其流程重组	(181)
第一节 政府会计信息化概述	(181)

第二节 政府资源计划	(186)
第三节 政务流程重组	(193)
第五章 可扩展商务报告语言	(204)
第一节 可扩展商务报告语言的产生及其发展	(204)
第二节 可扩展商务报告语言的基本理论	(207)
第三节 可扩展商务报告语言在我国的应用与发展 ...	(222)
参考文献	(228)

第一章 财政支出绩效评价

第一节 概述

一、财政支出绩效评价的基本概念

(一) 财政支出的概念

财政支出是财政支出绩效评价的对象,因此,了解和掌握财政支出的基本概念和内涵,是进行财政支出绩效评价的基础。财政支出是指市场经济条件下政府为完成其职能,取得所需商品和劳务而进行的财政资金支付活动,是政府作为社会经济管理者为弥补市场失灵而采取的一种经济行为。财政支出的范围一般是市场机制作用失效的领域,如一般公共服务、教科文事务与服务等。因此,财政支出的数额与范围往往反映着市场经济国家政府介入社会经济生活的规模与深度,也反映着国家财政在社会经济中的地位与作用。

(二) 绩效评价的概念

所谓绩效是效益、效率和效果的统称,包括行为过程和行为结果两个方面。从经济学和行为学角度看,只有效益、效率和效果有机结合的人类社会和经济活动才是推动人类社会进步和经济发展的决定性因素,因此,绩效应当是衡量人类一切实践活动的客观标准。所谓评价,是指为了达到一定目的,运用特定的指标、设定的标准和规定的方法,对事物发展结果所处的状态或水平进行分析

判断的计量或表达的过程。评价必须具有以下特征：一是评价的依据具有合理性；二是评价的标准具有客观公正性；三是评价的方法具有科学性；四是评价的结果具有可比性。

（三）财政支出绩效评价的概念

在财政支出领域中，效益、效果和效率以及其他术语经常在不同的场合使用，但其本质内涵并无实质性差别，它们都从资源投入与产出关系的角度描述资源配置所处的特定状态。但对于衡量财政支出结果，效益、效率和效果都是其中的一个方面，任何一个名词都不能准确、全面反映公共资源的配置状况。“绩效”的内涵更加广泛，绩效包含了效率、产品与服务的质量及数量、机构所做的贡献与质量，包含了节约、效益和效率（普雷母詹德：《公共支出管理》，中国金融出版社1995年6月版，第192～193页）。运用“绩效”概念衡量财政支出行为，所指的不单纯是一个政绩层面的概念，主要包括财政支出成本、支出效率、政治稳定、社会进步和发展前景等内涵。对于财政支出绩效可从不同的角度进行分析。

从衡量尺度上，可从实物和价值两个方面去分析。从实物形态分析看，支出的实物结果与所使用的资源投入的对比关系，反映了技术的有效性。在既定投入水平下，产出规模的大小，代表技术效率的高低；在产出规模既定的条件下，投入规模的大小，也代表技术效率的高低。从价值形态分析看，“绩效”意味着通过各种资源投入的合理组合，实现既定产出的成本最小化或既定成本的产出最大化。

从结果体现上，可从经济绩效、社会绩效和政治绩效去分析。讲求社会绩效和政治绩效是财政活动与企业活动的根本区别。政

府理财不仅仅停留在经济绩效的表层上,还注重社会绩效和政治绩效的提高。经济绩效表现在经济持续发展上,不仅仅在经济总量上扩张,而且经济结构和生产效率有质的提升;社会绩效是经济发展基础上的社会进步,包括居民生活水平和生活质量的普遍改善,社会公共产品供应质量与水平的提高,社会治安状况良好,就业水平稳定增长,公民素质不断提高,社会环境不断得到优化等;政治绩效主要体现在制度安排和制度创新方面的改进,通过制度创新改进决策机制和决策成本,实现公平与效率原则。在政府绩效体系中,经济绩效是政府绩效的根本内涵和外在表现。根据以上有关财政支出、绩效评价的分别定义,不难给出财政支出绩效评价的定义:财政支出绩效评价是财政部门 and 预算部门(单位)根据设定的绩效目标,运用科学、合理的评价方法、指标体系和评价标准,对财政支出产出和效果进行客观、公正的评价。

二、财政支出绩效评价的理论基础

(一)公共财政理论

公共财政是国家为市场经济提供公共服务而进行的政府分配行为,其分配具有公共性和非市场盈利性两个基本特征,其收支活动主要通过公共财政预算来体现。公共财政支出是公共财政的一个重要内容,财政支出管理所寻求的目标就是经济增长、社会稳定、效率和公平等等。为了履行好财政职能,在经济实际运行过程中,必须以高效的方式对采集的公共资源进行分配和运用。从社会资源的角度看,资源永远是稀缺的,资源的稀缺性正是公共财政研究的理论基点。既然社会存在着资源稀缺问题,就有一个如何

提高资源配置效率的问题。

财政支出的效率性体现在政府对公共商品的资源配置是否达到最优化,公共商品的提供成本是否最低,提供的水平和结构是否合理,从而能达到社会福利最大化的目标,这是公共财政研究所追求的永恒主题。“效率优先、兼顾公平”是公共财政分配的重要原则,财政支出的配置模式及最终支出必然要体现这一原则。资源稀缺反映到政府收支上来,就是财政不能满足支出需要,必然存在一个节约资源和讲求效益的问题。这就要求对财政支出的资金去向合理性及资金使用效果两个问题做出解释,进行科学的描述。这也是财政支出绩效评价存在的前提。

(二)受托责任理论

受托责任理论认为,随着人类社会的发展,人类所拥有的财产规模不断膨胀,致使财产所有者无法直接经营和管理所掌握的财富和资源,由此必然导致财产所有权和财产经营管理权的分离。财产所有权与财产经营管理权的分离,又客观上导致财产委托者对财产受托者进行经济监督的需要。因此,受托责任就是财产受托者在经济上受托或受命履行自己的经济责任,并向委托者负有定期报告履行职责状况和结果的责任,受托责任关系也就成为委托人与受托人之间的权利与义务关系。在此关系中,委托人将其财产托付给受托人并赋予其相应的行为要求、报酬和权力;受托人接受委托并对其承担特定经济责任。

在受托责任关系中,委托人希望受托人能诚实、公允地履行受托经济责任,不仅要求实现其财产的保全,还要实现财产的高效、安全运行。而受托人也具有向委托人交代或说明其在诚实、公允

地履行受托经济责任的义务。基于委托人的愿望和确保受托人履行受托责任的真实公允性或可信性,产生了对绩效评价的要求,即委托人借助于绩效评价来控制受托人对于受托经济责任履行的过程和状况。之所以如此,是因为委托人和受托人在财产经营管理上存在着法律、时间、空间和信息等诸方面的分离性,使得委托人往往不能直接控制受托人的责任履行过程和会计报告质量,因此,必须借助于一个独立的第三者来实现这种控制,这就直接导致了绩效评价的产生。因此说,受托经济责任的存在是绩效评价产生和发展的首要前提,而绩效评价的本质目标就是要确保受托经济责任的全面、有效履行。绩效评价对于受托经济责任的履行具有以下两个方面的作用:一是反映和控制受托经济责任的具体履行过程;二是反映受托经济责任履行的最终结果。在实践中,后者对于委托人来说更为重要,它是委托人了解责任履行状况的最基本依据。政府作为纳税人的代言人,代表纳税人筹集财政资金,并分配使用财政资金,有责任对其支出管理情况进行绩效评价,以评判其支出管理过程是否符合经济性、效率性和有效性原则,是否达到最大的财政支出效益。这种受托经济责任理论构成了财政支出绩效评价的基础理论。

三、财政支出绩效评价的重要意义

(一)财政支出绩效评价是公共财政框架的重要组成部分

在公共财政框架下,预算编制、预算执行和预算监督三分离是公共财政框架的基本要求。以“零基预算”为具体编制方法的部门预算,其特点是:“人员经费按编制、公用经费按定额、专项经费

按财力可能”的预算编制方法,打破了长期以来沿用的“基数加增长”办法;以财政国库单一账户体系为主要形式的预算执行制度——国库集中收付制度,改原来由各单位承担的出纳职能,变由财政部门设立的国库集中支付机构统一办理,并采取财政直接支付和财政授权支付两种形式,将所需支付的资金直接支付到商品供应者和劳务提供者;以绩效评价为重要手段的预算监督机制正在逐步形成,它将成为公共财政管理的“三驾马车”之一,共同规范财政资金的使用与绩效。财政支出绩效评价采用科学规范的评价制度体系,通过“跟踪问效”的方式,对财政资金运行过程及其结果进行科学分析和综合评判。

(二) 财政支出绩效评价是推进政府职能转变的客观需要

财政资金是政府性资金,实际上是老百姓的钱,必须符合人民群众的利益。政府职能主要是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四个方面。财政的职能、结构由政府职能来决定,必须依据政府职能转变的要求来优化财政支出结构,财政资金的安排必须符合政府公共管理的要求。今后财政支出重点要放在公共事业领域,如社会事业发展、基础设施、社会保障等,对市场能配置资源的领域要坚决退出。因此,通过绩效评价,优化财政资源配置,提高财政支出效益,用有限的财力最大限度地满足公共管理需要,解决好事关人民群众切身利益的根本问题,在客观上也是政府职能转变的需要。

(三) 财政支出绩效评价是提高资金使用效益的内在要求

随着经济社会的不断发展,财政支出规模也不断扩大,财政在确保解决“吃饭”问题的前提下,有雄厚的资金用于“建设”。“建设”与“吃饭”不同,必须更讲求效益。花钱就要花个明白,要搞清

楚资金的投向及效益,要符合老百姓的意愿。政府将大量资金用于专项建设,这些资金使用情况到底如何,有没有达到预期的效果,客观上需要一套科学、规范的评价体系来衡量。

四、财政支出绩效评价的基本依据

- (一)国家和省、市有关法律、行政法规及规章制度;
- (二)各级政府制订的国民经济与社会发展规划和方针政策;
- (三)财政部门制定的绩效评价管理制度和工作规范以及相关专项资金管理办法;
- (四)部门(单位)职能、职责及绩效目标和年度工作计划与中长期发展规划;
- (五)部门(单位)预算申报的相关材料和财政部门的预算批复、地方申请专项转移支付资金的相关资料;
- (六)部门(单位)项目预算申报论证材料和项目验收报告;
- (七)部门(单位)年度决算报告和年度审计报告;
- (八)其他相关资料。

第二节 财政支出绩效评价的指标体系

财政支出绩效评价指标包括两大类,即定量指标和定性指标。定量指标是指直接可以通过数据计算分析评价内容、反映评价结果的指标,包括共性指标和个性指标。共性指标是适用所有部门的概括性指标。个性指标是根据评价对象不同特点设定的特定指标。个性指标目前主要根据财政支出的不同特性和类型,兼顾评价工作的可操作性分类设立评价“指标库”,按照财政资金支出性

质和类别,将财政支出绩效评价指标划分为若干大类。定性指标是指无法直接通过数据计算分析评价内容,需对评价对象进行客观描述和分析来反映评价结果的指标。

定量指标和定性指标共同构成财政支出绩效评价的指标体系(如图1-1)。绩效评价指标体系是动态的、可扩充的。财政部门 and 预算部门(单位)可根据绩效评价工作的开展情况,结合评价对象的不同特点,不断完善评价指标体系,从而保证评价结果的科学性和真实性。

一、定量指标

(一)共性指标

1. 目标设定情况。是指评价对象对预定目标的设定、规划情况是否科学、合理,能否体现财政支出的经济性、效率性和有效性等。可细化为以下指标:

(1) 依据的充分性:项目资金设立依据是否充分,有无经科学论证。

(2) 目标的合理性:项目资金使用预定目标是否明确,目标设置是否客观、科学。

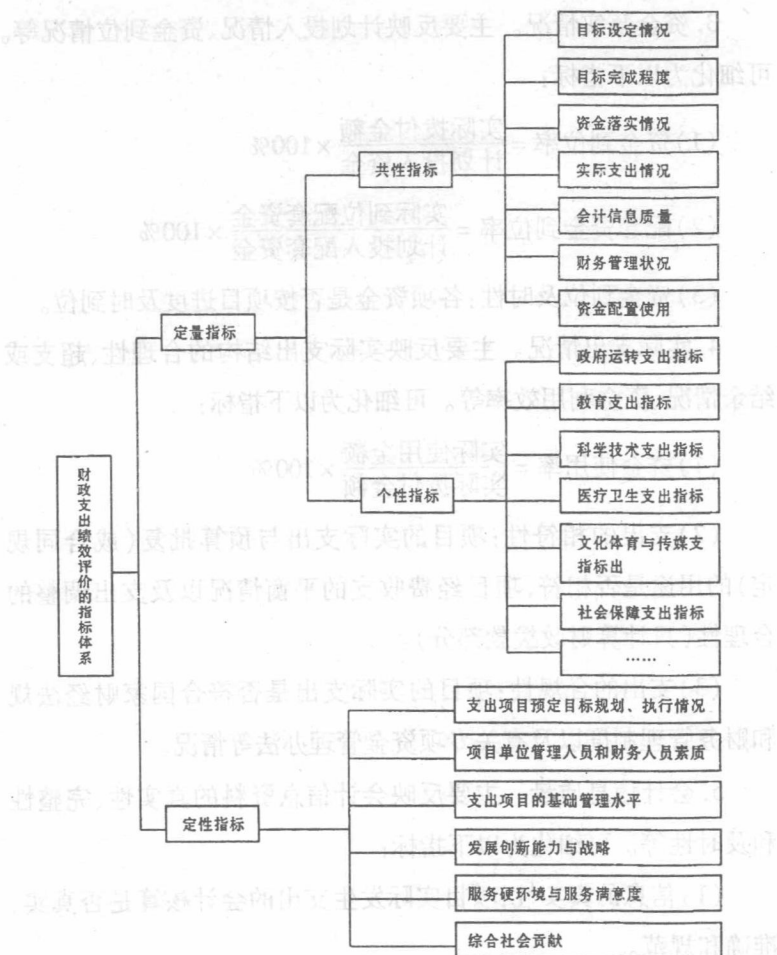
2. 目标完成程度。是指评价对象总体目标或阶段目标的完成情况。可细化为以下指标:

(1) 目标完成率 = $\frac{\text{实际完成数}}{\text{预定目标数}} \times 100\%$

(2) 目标完成质量 = $\frac{\text{实际达到的效果}}{\text{预定目标}} \times 100\%$

实际达到效果是指评价对象实际达到的效益,当效益可以量

化时,则采用相应的数额;当效益不可量化时,可以采用专家评议、调查问卷等方法,得出结论。



(3)完成的及时性:项目资金使用的预定目标是否如期完成,未完成的理由是否充分。

(4) 验收的有效性:项目验收方式的合理性、验收机构的权威性和验收结果的公正性等。

3. 资金落实情况。主要反映计划投入情况、资金到位情况等。可细化为以下指标:

$$(1) \text{资金到位率} = \frac{\text{实际拨付金额}}{\text{计划投入资金}} \times 100\%$$

$$(2) \text{配套资金到位率} = \frac{\text{实际到位配套资金}}{\text{计划投入配套资金}} \times 100\%$$

(3) 资金到位及时性:各项资金是否按项目进度及时到位。

4. 实际支出情况。主要反映实际支出结构的合理性、超支或结余情况、资金利用效率等。可细化为以下指标:

$$(1) \text{资金使用率} = \frac{\text{实际使用金额}}{\text{实际拨付金额}} \times 100\%$$

(2) 支出的相符性:项目的实际支出与预算批复(或合同规定)的用途是否相符,项目经费收支的平衡情况以及支出调整的合理性(只计算财政拨款部分)。

(3) 支出的合规性:项目的实际支出是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关专项资金管理办法等情况。

5. 会计信息质量。主要反映会计信息资料的真实性、完整性和及时性等。可细化为以下指标:

(1) 信息的真实性:项目实际发生支出的会计核算是否真实、准确和规范。

(2) 信息的完整性:项目资金投入、支出、资产等会计核算资料的完整性。

(3) 信息的及时性:各类会计核算资料提供的及时性;已完成