

粮食生产的积极性,缓解中西部地区特别是粮食主产区县的财政困难,中央财政将安排 150 亿元资金,增加对产粮大县和财政困难县的转移支付,促使县乡政府下功夫提高农业综合生产能力,为确保国家粮食安全奠定坚实基础。今年中央 1 号文件还提出,要“建立粮食主产区和主销区之间的利益协调机制,调整中央财政对粮食风险基金的补助比例,并通过其他经济手段筹集一定资金,支持粮食主产区加强生产能力建设”。这一政策导向的目的在于,逐步调减中央财政对一些粮食主销区粮食风险基金包干补助的比例,将这一部分资金集中用于粮食主产区的基础设施建设。这些资金目前在粮食主销区的粮食风险基金中所占比重不高,在当地财政收入中的比重更小,对当地经济社会发展和财力的影响微乎其微。但对粮食主产区而言,这不仅是一个资金支持,而且更重要的是一个较强的政策导向。通过这些途径,建立粮食主产区 and 主销区之间经济利益互惠互利的关系,形成粮食稳定生产、有序流通和均衡供应的良性格局,避免粮食生产和粮食供求的剧烈波动。与直接补贴相比,实行农产品最低收购价政策对农业生产的促进作用更为直接和显著。

3. 逐步建立稳定的农业投入增长机制。目前我国已基本上建立了比较稳定的多元化的农业投入机制,逐步形成了以农民个人投资为主体,国家财政性资金为引导,信贷、外资等各类资金为补充的多渠道、多元化的农业投入格局。这是保持我国农业和农村经济全面、协调、可持续发展的重要保障。一是加强农业发展的综合配套体系建设。应坚持“政府引导和市场推进并举”的原则,政府投资主要用于公益性和基础性工程,为农业发展提供公共服务和基础条件;其他带有经营性的项目,可通过中央投资引导、多种渠道投入解决。应充分发挥国家投资的示范性、引导性和调控性作用,充分运用市场经济手段,引导社会资本、工商资本参与体系建设,形成多元投入、利益共享的投资新机制。二是加强农业科研、技术推广和农民培训。应对我国在土地资源减少、水资源短缺和生态环境恶化方面的严峻挑战,最根本的出路是农业科技创新。加强农业科技创新的重点是纠正过于市场化的倾向,大幅度增加财政投入。增强农业科技推广能力的重点是加强县级推广部门建设,发挥其承上启下的作用。要充分重视和发挥示范户的带动作用,加快农业科技入户工程建设。要加大对农民培训的支持力度,全面提高农村劳动者素质。三是积极推进农村社会保障制度建设。政府应发挥主导作用,努力增加公共财政对农村社会保障的投入,使广大农村居民进一步享受到公共财政的利益。同时,还要注意发挥各类社会组织的作用,形成社会保障责任共担机制,建立多层次的农村社会保障体系。四是加快农村社会事业的发展,促进农村社会全面进步。政府最主要的责任,就是要切实贯彻基础教育均衡化的方针,通过财政转移支付和其他措施,切实保障农村义务教育的普及。要建立健全农村医疗卫生服务体系和药品供应网,切实加强农村卫生基础设施和卫生队伍建设,让农民看得上病,看得起病。要把农村计划生育政策落到实处。要加大对农村重大文化建设项目投入的力度,鼓励社会力量参与农村文化阵地建设,加强和完善农村公共文化服务体系,不断丰富农村文化生活。

4. 坚持城乡统筹发展的方略,努力实现城乡一体化发展目标。正确处理城乡关系、工农关系,实现农业和二、三产业协调发展和城乡共同进步,是关系“三农”发展能否取得成效的大问题。工业化、城镇化、市场化是推动“三农”发展和现代化建设的强大动力,农业劳动生产率和综合生产能力的不断提高是工业化、城镇化水平不断提升的必要条件。只有把农村人口和农村劳动力不断有序地转入城镇二、三产业,工业和城市的发展才会有持续的动力,才会充满生机和活力。坚持城乡统筹发展方略,就是要求我们必须实行“工业反哺农业,城市支持农村”的方针;就是要把农业发展放到整个国民经济发展中统筹考虑,把农村的繁荣进步放到整个社会进步中统筹规划,把农民增收放到国民收入分配的总体格局中统筹安排;就是把农村和城镇作为一个有机统一的整体加以统筹协调,形成以工促农、以城带乡、城乡互动、协调发展的体制和机制,为实现城乡一体、共同发展开辟道路,从而推动我国整个国民经济的全面、协调和可持续发展,早日建成全面的小康社会。

关于政府会计引入权责发生制的思考

田桂林

(安徽财经大学 成教学院,安徽 蚌埠 233041)

一、我国政府会计引入权责发生制的客观必然性

(一) 引入权责发生制是政府转变职能、提高财政透明度、取信于民的必然要求。随着我国市场经济体制的不断完善,政府的职能也在不断地发生转变,其重点是要在人民和政府之间真正建立起委托和受托关系,政府负有公共受托责

任。在这一转变过程中,政府应当为人民当好家,理好财,应当接受人民的监督和评价,其中包括对政府国有资产管理、债务管理和财政性资金管理的监督和评价。这就需要政府提供全面反映财政资金运动的信息,包括收入与支出配比信息、资产与负债信息,以及经常性支出与资本性支出信息等。显然,收付实现制是难以全面提供这些信息的,只有权责发生制基础才能提供相关的政府会计信息,提高财政透明度,使政府真正能够取信于民,更好地履行人民赋予的重任。

(二)引入权责发生制是反映政府的或有负债、防范财政风险的必然要求。在实际工作中,政府部门近年来承担的或有负债呈逐渐上升趋势,已成为一些地方财政运行的包袱。这些或有负债主要包括:政府为企事业单位融资提供的担保或承诺、地方金融机构不良资产、下级财政收支缺口和债务等。由于收付实现制只记录以现金实际支付的部分,无法反映尚未用现金支付的部分即或有负债。因此,现行的政府会计对财政负债信息的披露无法做到真实、完整和及时,因而给政府部门带来了极大的财政风险,对国家经济持续发展也造成了潜在威胁。如果采用权责发生制基础,则能及时真实地反映政府的或有负债信息,有效防范财政风险。

(三)引入权责发生制是防止政府代际债务转嫁、建立政府绩效评价体系的必然要求。近年来,我国实行了积极的财政政策,通过发行国债的方式筹集了大量资金用于基础设施建设,在拉动经济增长的同时,积累了大量的公共资源,但也形成了一定的国家债务。在目前的收付实现制下,总预算会计只反映当期实际支付的利息和实际归还的部分本金,不反映当期应支付的利息和应偿还的债务,因此,客观上可能造成相同会计期间权力和责任不相匹配,出现政府代际的债务转嫁,即本届政府举借的债务或已经发生的支出可能并不由本届政府偿还或支付,而是转嫁给了以后的某一届政府。从而不能客观、全面、综合地评价和考核政府的绩效,导致各届政府之间权责不清,绩效不明。如果引入权责发生制,则该问题可得到较好的解决,根据债务投资成本及其产生的效益将债务成本与效益分摊到各个受益时期(各届政府),各届政府分摊的债务就有了合理性。

(四)引入权责发生制是进行财政体制改革、考查政府采购成本公允性的必然要求。随着近年来财政管理体制改革的进一步深化,尤其是政府采购和国库集中支付制度的推广实施,不论是财政拨款,还是单位自有资金,采购资金的支付均由财政部门直接向供货商或劳务供应者支付,这在收付实现制下就存在具体的会计处理问题:采购的货物或劳务何时记账。例如,在采购过程中,有的货物已到,但单据未到;有的货物未到,但单据已到;还有的采取分期付款等等。在收付实现制下,这些采购业务只能在实际收到拨款单据时按拨款金额确认和计量,显然,如此生成的会计信息很难与实际采购业务相符合,也不利于相关部门考察政府采购成本的公允性。因此,引入权责发生制已成为一种必然选择。

(五)引入权责发生制是正确处理有关年终结转事项的必然要求。在年度预算执行过程中,各级财政部门经常会遇到预算已安排,但由于各种原因当年无法支出的情况。即出现了预算指标已经下达给部门,由于用款进度等原因,年终结账前一部分资金仍留在财政总预算会计账上拨不出去,虚增当年财政结余的情况。如果在权责发生制下,通过列示支出,同时增加应付款,问题即可迎刃而解。但在收付实现制下,处理起来却非常困难。在实际工作中,中央和地方财政部门大多采用“列支出、挂暂存”的做法,显然,这与收付实现制的核算原则明显不符。财政部门也知道这种做法极不规范,但为了预算安排的需要,在现行收付实现制下也只能这样办理。

二、我国政府会计引入权责发生制的几点思路

(一)宣传教育,营造改革环境。从国外的改革实践看,权责发生制政府会计改革是一项系统工程,做好宣传教育工作,可以为改革的顺利进行营造良好的环境。我国政府会计是在长期的计划经济体制下形成的,并一直采用收付实现制基础,在观念上与权责发生制的核算方式有较大差距。因此,有必要对政府官员、媒体以及公众进行广泛宣传,使他们了解为什么要进行改革,改革能带来什么样的利益,从而使他们对权责发生制的相关改革措施能充分理解和认同。同时,要精心制定教育和培训计划,加大对工作人员的教育和培训力度,使他们掌握权责发生制的有关内容,熟悉其操作程序,为政府会计改革培养大量有能力、有经验、懂专业的骨干人才,从而为改革营造人才环境。

(二)建立健全法制,做到有法可依。从国外经验看,政府会计引入权责发生制需要一个健全的法律环境,要有相应的法律和制度予以保障。例如,美国先后颁布了《首席财务长官法案》、《政府绩效和成果法案》,为政府会计引入权责发生制起到了保驾护航的作用。我国也应尽快修订和制定相应的法律、制度,明确权责发生制在政府会计中的地位。这些法律和制度应当包括制定政府会计法、政府会计制度,修订财政法规、财务制度以及审计法规等。

(三)制定政府会计准则,做到有章可循。各国在引入权责发生制的过程中都非常慎重地制订了相应的政府会计准则。例如,澳大利亚、新西兰、美国等均已建立了一套以权责发生制为基础的政府会计准则。因此,我们应当在深入研究收付实现制存在的问题和财政体制改革对政府会计信息新要求的基础上,密切关注国际上政府会计准则的发展动态,在研究和制定我国政府会计准则过程中,应尽可能地与国际通行的做法相协调。鉴于此,我们认为,国际货币基金组织

(MF)发布的《财政透明度手册》、国际会计师联合会(IFAC)制定的以权责发生制为基础的国际公共部门会计准则以及美国、澳大利亚和新西兰等国已经实施的完全以权责发生制为基础的政府会计准则等,都应引起我们的足够重视,并为我国政府会计引入权责发生制提供有益的借鉴。

(四)根据政府会计特点,采用双重会计基础。从国外经验看,几乎很少有国家在引入权责发生制后就完全抛弃收付实现制的,大多数国家都是采用权责发生制的修正模式。例如,美国、丹麦、法国对于雇员养老金收益、公债利息以及第三国家的贷款或担保等特定会计事项采用权责发生制,而对其他事项则采用收付实现制。加拿大、冰岛、芬兰则对固定资产采用收付实现制,而对其他事项则采用权责发生制。因此,我国在引入权责发生制过程中,必须实事求是、根据政府会计的特点,针对不同的会计事项采用不同的会计基础,不能因为引入权责发生制而否定收付实现制的作用。

(五)建立良好的信息系统,提供信息处理平台。从各国经验看,建立一套完备、迅速、安全、高效的信息系统对引入权责发生制至关重要,它可以为权责发生制政府会计改革提供一个良好的信息处理平台,从而使权责发生制发挥出更好的效果。例如,澳大利亚财政部建立了一个以计算机为基础的权责发生制信息管理系统,并选择了实力雄厚、技术领先的大公司作技术保障,从而使澳大利亚成为继新西兰之后第二个采用完全权责发生制的国家。我国应借鉴国外成功经验,建立一整套与权责发生制改革相适应的信息管理系统,确定计算机硬件和软件配置的统一标准,确保我国政府会计引入权责发生制的顺利进行。

会计信息失真的原因

郑诗旭

(安徽省教育厅,安徽 合肥 230000)

一、企业内部原因

1. 委托人与代理人之间的委托代理关系。根据契约理论中的委托代理理论,企业是一个在其框架中由相互合作的大量生产要素所有者达成的书面或非书面的契约。契约的一方当事人为资产的所有者,即委托人;契约的另一方为资产的使用者,即代理人(受托人)。在所有权与经营权分离的条件下,委托人将资产的使用权以契约形式转让给代理人(受托人),契约(代理)关系即宣告成立,在企业内部,所有者与经营者之间便表现为委托代理关系。股东作为委托人拥有剩余索取权,其目标是企业价值最大化,着眼于企业的长远利益,因此要求代理人在经营过程中实现资本的保值和增值。但他们处在公司外部,并不对企业实施直接的控制。相反,经营者作为委托人聘任的代理人控制着企业,但着眼于企业的短期利益,往往和股东不一致,“道德风险”和“逆向选择”等问题随之产生。而股东不直接参与企业经营过程,只通过经营者提供的会计信息了解企业的状况,也就是说,双方掌握的信息不对称。显然,经营者处于优势地位,所有者相对处于劣势地位,无法正确判断企业资产的保值增值情况、企业盈利能力和未来发展状况,同时也没有一定的标准去比较和选择经营者。另外,我国目前的股票市场拥有较多的散户,股民的投机动机较强,乐于赚取短期差价,因此对企业真正的经营和会计诚信不太关心,存在“搭便车”心理。企业经营正是利用了以上两点向外界提供虚假会计信息,以确保自己能够继续在经理人市场立足。从这一角度看,会计信息失真的本质就是经营者为了个人业绩和利益,故意高估企业经营业绩或隐瞒费用。

如果将股东和经营者之间的委托代理关系看作天平,会计就是天平上的砝码,其职责是代表代理人向委托人反映受托责任的履行情况,满足委托方监管代理方的基本需要,使委托方摆脱信息劣势的地位。这种情况下,会计人员必须本着诚信原则,如实对外披露会计信息,才能消除信息不对称现象,使天平指针归零。会计人员能否坚持诚信主要取决于委托方的地位。一旦委托人远离企业或者根本找不到确定的真正代表,会计诚信便失去了动力和压力。在利益的驱动下,会计人员或主动或被动地“配合”经营者欺骗股东,天平无法平衡,会计造假行为开始出现并愈演愈烈。

2 会计人员的权责不对称。理论上,会计人员应遵守职业道德,按照法律的规定对企业的经营管理活动进行核算与监督,如实反映企业的财务状况,向会计信息使用者提供真实的会计报表。但是,在现实社会中,会计人员在对所披露的信息质量负有相当责任的同时,没有被赋予相应的权利,形成了一种权责不对等的状态,有压力没动力。会计人员属于企业的经营管理人员,受聘于企业,必须接受企业管理当局的直接领导,除了按照制度办事外,就是听从领导的旨意。地