

基于转移支付视角的行政事业单位债务研究

徐佳

(浙江商业职业技术学院 浙江杭州 310053)

摘要:伴随国家经济发展、社会进步,为了对社会公平正义、和谐发展有效保证,重要途径之一,即是推进公共服务均等化。对公共服务均等化实现的重要基础,即是需要不同级政府财力的有效支持,对转移支出纵向、横向财务功能有效实现。在复杂的市场环境下,行政事业单位财务管理内涵也更加丰富,债务管理作为财务管理重要组成部分,能够在一定程度上对不良债权债务有效防范,能够作为行政事业单位生命线的有效保障。本文就此基于财政支付视角下,以杭州市为例,对行政事业单位债务相关内容进行分析。

关键词:转移支付;行政事业单位;债务管理

一、引言

行政事业单位主要是为了对社会福利增进,从事教育、卫生、社会文化等当面活动,为社会提供不同类型服务的组织,为国有资产设置的企业组织。该领域是理论界、会计实务界研究的重点内容之一,但近些年,有关行政事业单位的负面新闻频频出现,对行政事业单位经营管理工作造成了严重的影响,特别以财务管理层面规范性不足突出。为了对财务风险有效防范,对经营管理水平提升,势必需要针对行政事业单位债权、债务问题,采取有效措施解决,对事业单位资金流有效保证,从而为行政事业单位的长久发展奠定良好的基础。

二、行政事业单位债务风险

就现阶段具体情况看,行政事业单位存在一定的债务风险。受到诸多因素影响,债务风险提升。导致行政事业单位债务风险提升的因素主要包括以下方面。

其一,一些行政事业单位管理者的债务风险防控意识有待提升。现阶段,对于我国部分行政事业单位,未能及时明确内部存在的债务风险隐患,很大程度上是因为内部人员的风险防控意识有效提升,为充分明确债务风险于行政事业单位的严重危害。债务风险很容易对单位内部的资金应用效率造成影响,进一步导致资金配置、应用合理性不足,导致较低的资金运用效率。部分行政事业单位管理者对于自身的业绩相对重视,在一定程度上忽视长期规划工作,决策层面缺乏长远战略眼光,影响资金运营效率,进一步对行政事业单位职能发挥的作用造成影响。此外,部分单位职工思想层面严密性不足,为针对内部债务风险进行有效的防范和预警工作,从而使得风险不断累计,资金周转未进行合理的规划工作,从而使得单位资金周转难度相对较大,增加债务风险发生的几率。

其二,一些行政事业单位内部控制工作有待强化。对债务风险规避的重要措施之一,即是对内部控制工作健全、完善。完善对应的内部控制工作,有利于对资金应用效率有效提升。为了实现上述内容,需要首先基于制度层面加强对应的宏观设计,对人为因素导致的债务风险有效避免,对不必要的经济损失有效避免。同时也需要结合单位内部实际情况,采取具体、针对性的措施。借助完善的内部控制,有利于对风险有效控制,同时对管理效率提升,有效规避行政事业单位内部的债务风险。行政事业单位在开展内部控制过程中,需要同时注重内部环境以及外部环境,加强动态、实时的监控,并针对单位内部管理明确其中可能存在的潜在风险,针对具体风险进行改善。但就现实情况看,一些行政事业单位需要进一步强化自身的内部控制工作,内部控制相关制度、措施完善性不足,使得债务风险不断累计,很容易导致经济损失。

其三,债务考核管理机制有待完善。对债务风险减少的一个重要的途径,即是对行政事业单位债务考核管理机制完善。一些财政事业单位考核管理制度不足,日常工作运行过程中缺少有效的考核监督,控制效果不佳,从而提升债务风险。另一方面,一些行政事业单位债务考核层面应用的方法科学性不足,内容全面性有待提升等,不能针对相关问题追究到具体的负责人,从而使得债务风险增加,对行政事业单位的长久发展造成影响。

三、财政转移支付必要性

借助财政转移支付制度,能够对基本公共产品以及服务的均等化有效实现,结合国外转移支付制度以及相关财政基础理论看,财政转移制度的必要性主要体现以下方面。

(一)对纵向结构失衡的情况缓解

就税收分享比例情况看,中央优势相对比较明显。中央收入将消费税全部纳入其中,企业所得税和个人所得税为地方政府和中央政府之间四六分,因此很显然地方收入远远低于中央收入。但作为直接提供公共产品和服务一方,地方政府具有较大的支出责任,但收入能力则相对较弱,二者并不能成正比。上述地方政府、中央政府收入与支出责任之间不对称形成的结构性失衡,便被称为纵向财政损失。借助中央政府的财政转移支付,能够很好的对地方政府收入和支出责任之间的缺口有效弥补。

(二)对横向结构失衡的情况环节

受到资源等因素的差异因素影响,相比较资源相对匮乏的地区,资源相对丰富的地区具有更加广泛的税源。过多的财政收入使得区域间出现区域间收入不平衡的情况,同时受区域间不同方面的支出需求差异,导致不平衡的支出的情况。收入与支出纸质件的失衡即为横向失衡。为了对最低公共产品以及服务水平有效保障,需要对应级别的地方政府借助转移支付对基本公共服务均等化实现。

(三)对辖区间外溢的情况矫正

公共服务利益具有外溢性特点,会导致一些辖区为对成本分担便能够享受对应的公共产品以及服务,也就是经济学中的“搭便车”情况,外溢不仅体现于本区域的公共产品、服务外溢受益范围到起区域,同时也体现在其他区域人口进入本区域并对本区域的公共产品以及服务进行享用。该种情况需要借助财政转移支付制度服地区公共产品以及服务水平、质量有效保障,对区域之间搭便车的情况有效减少,对不同区域之间的公共产品、服务的水平以及质量有效保障。

(四)强化政府宏观调控

财政转移支付是政府的一种行为,既存在经济属性,同时又兼具政治属性,能够展现政府的宏观意图以及偏向。财政转移支付能够对下级政府收入与其自身的宏观调控强化,为不同地区提供最低标准的基本公共服务水平。

四、转移支付对债务风险的影响

分税制改革开始于1994年,划分水中为中央地方共享税、中央税以及地方税,同时在此基础上构建了对应的转移支付体系,包括税收返还、一般性转移支出以及专项转移支付。在对中央政府掌控资源、发展宏观调控的职能有效发挥,借助转移支付能够在一定程度上对地方收入期待,从而作为对地方公共支出成本控制的重要途径。结合近些年财政实践情况看,虽然地方政府被拨付中央政府的70%的收入,但对于地方政府而言,仍然需要借助其他不同的收入渠道对自身的财政资金筹集,以便对收支缺口有效弥补,转移支付在地方财政支付的比重呈现出下降趋势。2019年开始,国务院陆续发布关于小微企业普惠性税减免、个人所得税改革、深化增值税改革以及对社会保险费率降低等相关减费降税措施,使得该年的减税降费规模大幅度提升。相比于收入增速趋缓的趋势,财政支出的态势仍呈现出刚性增长,财政面临着减支与增收的双重压力。对于政府间财政关系以及地方政府收入而言,转移支付在其中占据着十分重要的地位,针对财政压力不断加大减税目标一定的情况下,对于地方政府而言,需要借助有效措施,对自身的转移支付结构有效改善,从而对财政资金使用效率有效提升,同时需要一对减税导致的公共服务供给水平降低的情况,有效避免,同时对可能出现的风险因素有效降低,对社会成员的公共需求小满足,最终推动国家治理现代化的发展。

转移支付会单独对债务风险造成影响,为了对自身收支财力缺口有效弥补,同时保证财力均等化,中央政府结合实际情况,逐渐建立

了相对较为规范的转移支付制度。就转移支付本质而言,实际是无偿补助地方政府的此阿里,因此能够对分税后地方政府财力缺口的情况,对地方政府可能出现的财政压力有效环节,从而抑制财务风险。另一方面,结合实际不同国家的实践情况看,如果借助转移支付能够被上级政府转移支付弥补,则很容易出现对应的道德风险。对于地方政府而言,其能够借助转移支付的方式,转变本身所要承担的公共投资成本到其他辖区政府以及中央政府,公共投资对应的收益能够被特定地区享受,因此转移支付会对地方政府的公共投资力度造成影响,地方政府会进一步增加公共投资力度,从而提升经济效益。如果其他因素不变,上述情况会进一步导致政府举债规模增加以此对日益增加的公共投资需求满足,从而使得地方政府出现偿债压力布局失衡的情况,提升债务举债、偿还的风险。

针对陷入债务危机的地方政府而言,中央政府一般会采取有效的措施对其进行救助,救助的途径则主要为在事后进行转移支付,该种途径本质上对地方政府举债成本降低,如果在前期地方政府出现债务危机,便会获得中央政府的救助,很多对地方政府的举债融资门槛降低,导致债务举债风险。因此可以看出,转移支付对债务风险的影响具有不确定性的特点,应用不同的策略性举债行为会使得转移制度对地方政府债务风险造成明显的影响。

五、杭州市行政事业单位账务管理存在的不足

(一) 债务债权挂账情况

行政事业单位的债务债权账户能够在一定程度上展示单位以及合伙单位或是个人的债务债权关系。因此,对于行政事业单位而言,应当结合自身实际情况,对账户中的各项欠款账目进行及时的清理以及结算,避免因各种债务债权导致的纠纷问题。针对杭州的一些行政事业单位而言,在审计工作中发现一些债务债权存在挂账的情况,且挂账数额不等,挂账时间也不等,少则三年,多则十年不等债务,且涉及的单位也相对较为复杂,如果长期不对账,户内的账款进行清理,很容易在人员调动或机构改革过程中,使得债权债务主体发生变化,导致后期债务债权清理难度提升,一些债权当事人出现变动,债权信息记录全面性不足,从而使得账款回收工作难度提升,甚至可能会导致债权不能完全收回,使得国有资金出现流失的情况。

(二) 会计核算规范性有待提升

杭州市小部分行政事业单位还存在着债务债权业务登记内容完善性以及规范性不足的情况,未结合结合实际情况,对债务债权明细科目进行明确,从而使得国有资产流失或仅有应付款项或应收款项的总数,未充分明确债务债权的时间以及具体的内容。加之上文所说的账户长期不进行清理以及核算账款的工作,使得债务债权数额不断提升,后续账款清算难度提升。此外,针对一些公务借款还存在着一些部门的干部职工,在对公务借款申请后,未进行及时的报备以及归还,且单位内部管理人员没有进行及时的催收借款工作,如果申请公务借款的工作人员出现调动,很容易导致公务借款长期出现挂账的情况,加之财务人员以及相关管理人员对上述内容重视程度不足,使得行政事业单位的借款不能完全收回。

(三) 专项资金挪用

小部分行政事业单位将财政管理部门与项目资金专项资金长期挂账,存在专用资金挪作其他用途的情况,甚至将资金作为经营管理费用,并未充分发挥项目资金的具体作用。此外,还存在着收入与支出账务挂在债务债权账上,将缴纳财政专户管理收入管来债务债权上,进一步导致行政事业单位的会计信息以及财政收支准确性以及真实性不可靠的情况。

(三) 部分财务管理人员素质有待进一步提升

作为一项专业性极强的工作,债务管理要求对应的财务人员具有较高的综合素质,特别对于行政事业单位的财务人员而言,不仅需要相关的政策水平,系统的财务知识全面精通,同时还要保证严谨的工作作风,能够有较强的抵挡诱惑的能力,敬业爱业。但就现阶段行政事业单位的一些财务管理人员而言,很容易出现故步自封的情况,为充分了解新的法律法规,财务理论知识有待进一步更新,对于债务债权,预计负债坏账准备等行为内容了解不足。同时,部分管理人员缺乏对债务管理的重视,而使得内部缺乏有效的监控机制。缺乏有效的监控机制,是现阶段杭州市一些行政事业单位的共性问题。该问题主要体现在以下方面:其一,内部审计工作不足。缺少完善的审计制

度,虽然使得审计流程以方法的科学性不足,同时缺少对应的审计委员会,加之债务债权管理岗位以及审计岗位之间的约束关系不足,从而使得行政事业单位内部工作监督作用不能充分发挥;其二,国家审计的有效性不足。作为审计署以及不同地方审计机关的重点审计对象,更需要加强对行政事业单位审计工作的重视。但就实际情况看,国家审计对收入支出,财政预算,纳税义务相对较为重视,但在一定程度上忽视债务管理的重要性。其三,社会审计功能有待提升。一些注册会计师在对行政事业单位的债务管理审计过程中存在规范性的情况,且审计报告质量有待提升。

六、优化行政事业单位债务管理策略

(一) 对行政事业单位管理层的债务风险意识要提升

对于行政事业单位账务风险而言,需要重视债务风险管控,首先需要注意对行政事业单位的管理者风险管控意识,需要提升对风险管理中的重要作用进行明确。一方面要注意对行政事业单位管理者的财务法规,教育与强化提升其日常工作过程中操作的合规性,规范性对其日常财务管理的风险管控水平的提升,对因人为因素导致的债务风险,有效避免,同时也能够避免不必要的损失。同时需要注意引导管理者形成风险意识,规避意识,借助风险意识,加强对行政事业单位内部的资金管理质量重视,避免出现资金流失或者资金浪费的情况。针对日常工作中可能出现的管理漏洞,需要及时明确并采取有效的措施应对,有效降低债务风险,提升行政事业单位的账务管理水平。

(二) 对行政事业单位内部控制机制有效完善

对于行政事业单位而言,其面临的风险一般与自身内部控制水平之间有着十分密切的联系。如果行政事业单位内部控制水平不足,则其面临的风险也更大。与企业相比,行政事业单位内部控制组织架构以及制度设计层面的差距都比较大,因此,自身内部控制的效率,效益会对其债务风险管控造成重要的影响。内部控制对于行政事业单位的债务管理有着重要的以及积极的作用,因此,对于相关管理人员而言,需要给予行政事业单位具体情况,强化自身内部控制管理工作。健全完善对应的内部控制制度,优化内部控制流程,加强对应的监督机制,对内部控制不同环节的衔接,有效提升,从而提升行政事业单位内部控制的效率及质量,防范可能出现的债务风险,提升债务管理质量。

(三) 优化行政事业单位的债务考核管理机制

对行政事业单位债务考核管理机制完善,能够很好的降低行政事业单位的债务风险,因此对于行政事业单位而言,需要对自身的债务考核管理机制,有效解决完善结合具体的标准,强化管理者债务风险责任落实,对其财务管理能力提升。

七、结束语

综上所述,对于行政事业单位而言,需要始终重视自身债务管理工作,保障债务管理质量。针对自身债务管理方面存在的不足,需要结合针对性的措施完善对应的政策制度,从而推动自身长久的发展,避免出现资源浪费流失的情况。

参考文献:

- [1] 解静. 行政事业单位债权债务管理问题分析[J]. 行政事业资产与财务,2021(8):32-33.
 - [2] 雷增弟. 行政事业单位债务管理内部控制风险评估方法研究[J]. 财务与会计,2015(15):64-66.
 - [3] 郭俊珍. 探索行政事业单位债权债务管理问题[J]. 财会学习,2020(10):213-214.
 - [4] 谷成,张洪涛. 转移支付结构与财政资金使用效率[J]. 财经问题研究,2021(6):80-90.
 - [5] 范永茂,马瑶. 中央转移支付和地方财政缺口:制度环境下的省级数据阈值效应分析[J]. 上海行政学院学报,2021,22(1):98-111.
 - [6] 陈小亮,谭涵予,刘哲希. 转移支付对地方政府债务影响的再检验[J]. 财经问题研究,2020(10):64-73.
- 徐佳,(1977.12—),女,浙江杭州人,浙江商业职业技术学院高级会计师,主要从事财务理论与实务研究。
- 本成果获得浙江省教育会计学会资助(课题编号:ZJKJ21069)。