世界银行贷款“现代财政制度与国家治理”技援项目

子项目“中国会计标准改革与完善”

政府部门全面预算管理研究

工作任务大纲（TOR）

经财政部批准，财政部会计司正在执行世界银行贷款“现代财政制度与国家治理”项目中的一个子项目——“中国会计标准改革与完善”。该子项目的目标包括开展全面修订完善我国企业会计准则体系及其持续国际趋同研究，完善企业内部控制规范体系研究，中国政府会计准则建设相关问题研究，政府部门全面预算管理研究，注册会计师行业国际化发展及监管研究，会计人员职业道德规范研究和开展基于XBRL（可扩展商业报告语言）的应用案例研究。为此，财政部会计司希望聘请咨询顾问，就该子项目下其中一项任务“政府部门全面预算管理研究”开展研究。

**一、背景**

**（一）关于“中国会计标准改革与完善”子项目。**

改革开放以来，会计作为我国财政经济工作的基础和重要组成部分，经历了渐进式的改革历程，我国在会计标准建设与实施等诸多方面，取得了举世瞩目的成就。尤其是近年来，财政部在总结多年来会计改革经验的基础上，根据我国国内企业和资本市场发展的实际需要，全面推进会计标准体系的建设和完善，为维护市场经济秩序、保护社会公众利益、促进经济社会发展发挥了重要作用。当前，经济全球化发展不断加深，国际金融危机后续影响尚未完全消除，金融风险防范能力亟需提高。党的十九大报告明确提出，贯彻新发展理念，建设现代化经济体系。这也对会计改革提出了更高的目标和要求。面对新形势、新挑战，为更好地发挥会计在财政经济和社会发展中的重要基础性作用，我们要积极落实全面深化改革的战略部署，全面推进会计标准体系的改革与完善。

本项目依托数个子课题开展实施，各个子课题针对的实际问题和面对的挑战是（包括但不限于）：

1.企业会计准则体系完整但仍有改进之处，与国际财务报告准则处于持续趋同过程中。

2.内控规范体系在企业中的指导性和适用性不强，部分企业内控体系建设与评价工作存在“走形式”的现象及人为逾越的问题，内控规范体系尚未在广大小企业得到有效实施，金融行业内控失效案例频发并且缺乏相应的内控规范。

3.我国目前的政府财务报告制度实行以收付实现制政府会计核算为基础的决算报告制度，无法全面准确反映政府负债，难以有效防范财政风险，无法完整清晰反映政府资产，不利于强化政府资产管理，无法科学合理反映政府成本费用，不利于降低行政成本。

4.我国注册会计师行业在执业水平、内部治理、品牌管理、人才培养等方面与国际发达经济体相比还有一定的差距，财政部还面临统筹现行开放承诺与国内监管需求、完善注册会计师行业管理、推进审计监管等效战略实施等一系列问题。

5.在从事会计工作的法定准入门槛不复存在的新形势下，目前尚没有建立起一套成体系的《会计人员职业道德规范》，缺乏对会计人员行为的规范和引导，会计信息质量难以得到有效保障。

6.XBRL是一种用来解决电子格式财务报告数据交换问题的计算机语言，推动XBRL的应用是我国会计信息化工作的重要内容，但在推动过程中发现存在企业对于XBRL运用积极性不高，缺乏可借鉴经验等问题。

**（二）关于本任务**

全面推进管理会计体系建设，是建立现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。财政是国家治理的基础和重要支柱，要发挥好大国财政职能作用，必须具备国际先进的管理能力和宏观调控水平。管理会计重在利用有关信息参与决策、规划未来、控制和评价经济活动，其理念和方法对财政管理具有较大的借鉴意义。

全面预算管理以“权力共享前提下的分权”思想为指导，层层分解单位制定的发展战略及发展目标，下达于单位内部各个部门，以预算、控制、协调、考核为内容建立科学完整的指标管理控制系统，将各职能部门的目标与单位发展战略、目标相连接，责权分散，集中监督，有效配置单位资源，对基层部门运营活动进行全过程管理控制，并以其绩效表现作为考评、激励的依据。政府部门承担社会公共事务的管理、监督和服务职能，但长期以来，由于缺乏外部和内部的约束机制，政府部门的预算管理相对比较宽松，因此很多单位也就没有把严格的预算制度、内部成本控制制度摆上议事日程，因此建立政府部门的全面预算管理已成为当务之急。为此，我们在“中国会计标准改革与完善”子项目下设立了“政府部门全面预算管理研究”子课题。

**二、工作目标和范围**

**（一）目标**

研究并形成政府部门建立全面预算管理体系的框架结构，总结提炼全面预算管理工具在中国政府部门的应用案例。

**（二）范围**

本任务主要研究以下几个方面内容：

1.政府部门预算管理应用现状研究。对我国政府部门现行预算管理体制进行梳理和剖析，发现主要问题。

2．国际政府部门预算管理发展研究。对国际主要发达国家政府部门预算管理体制进行梳理和研究，总结可借鉴的经验。

3.政府部门全面预算管理应用框架研究。基于政府全面预算管理与政府业务的整合，深入研究全面预算管理会计工具方法在政府部门的应用路径、有哪些优缺点、运用环境、预计效果等内容。

4.政府部门全面预算管理案例研究。通过研究若干政府部门全面预算管理的案例，提炼影响政府部门应用全面预算管理的关键因素，提升政府部门应用全面预算管理的可行性和可操作性。

**（三）方法**

本项目应采取的研究方法包括但不限于以下内容：

1.资料收集。咨询机构应收集、翻译、整理关于全球主要经济体国家政府部门全面预算开展情况资料，分析总结其具体做法。

2.实地调查。咨询机构可采取现场访问等方式到我国各级政府部门调查研究了解预算管理现状，听取被调查单位的意见和建议。

3.组织召开座谈会。咨询机构应至少组织召开2次座谈会，邀请政府部门相关专业人士听取本机构的研究进展情况，并对项目研究提出意见和建议。

4.咨询机构应选择个别条件成熟的地方进行案例研究，并形成1-2个政府部门全面预算管理应用案例。

5.听取专家意见。咨询机构应参与财政部会计司针对本子课题组织召开的课题评审，充分听取有关专家对课题研究成果的意见和建议，并根据评审意见完善课题研究成果。

**三、专业资历**

项目承担咨询机构应具备但不限于以下条件：

1.能够组成专门从事该项目研究的高效、稳定的研究团队，至少应包括课题相关领域的高级职称以上专家3人，研究团队应拥有政府会计、管理会计等方面的专业人才。

2.有丰富的课题研究经验和较强课题研究组织能力，承担过省部级以上相关课题或类似课题的研究任务。

3.研究团队应保证有充分的时间和精力投入本课题研究。

**四、交付成果及时间计划**

**（一）交付成果**

本子课题应向财政部会计司提供以下成果：

1．《政府部门全面预算管理研究报告》研究提纲、报告初稿、报告二稿、最终稿；

2．《政府部门全面预算管理应用指引政策建议稿》初稿、二稿和最终稿；

3．《政府部门全面预算管理应用案例》初稿、二稿、最终稿。

上述研究成果应做到观点鲜明且符合实际，内容完整、逻辑严谨、结构清晰、语言精练，并在研究报告的基础上，提炼撰写中英文摘要，长度建议控制在5000字以内，且可以脱离报告全文独立成篇。

上述所有成果均应提供中文文本，各提供3份打印稿，同时提供电子版。数据和表格需以Excel文档提供。如有需要，还应提供英文文本。

**（二）时间计划**

1.本任务开始时间不迟于2018年6月30日；

2.研究报告提纲交付不迟于2018年7月31日；

3.研究报告、政策建议稿和案例的初稿交付时间不迟于2018年12月31日；

4.研究报告、政策建议稿和案例的二稿交付时间不迟于2019年1月31日；

5.研究报告、政策建议稿和案例的最终稿交付时间不迟于2019年2月28日。

以上时间均为预估时间，具体以实际签订合同中的约定条款为准。

**五、合同及付款计划**

中标咨询机构将获得一份总价合同。

合同金额将在咨询机构交付质量满意的成果之后分期支付，具体安排如下：

交付研究报告、政策建议稿和案例的初稿后支付30%；

交付研究报告、政策建议稿和案例的二稿后支付30%；

交付研究报告、政策建议稿和案例的最终稿后支付其余40%。

**六、监督管理**

咨询机构向财政部会计司报告研究工作进展，并接受财政部项目管理办公室和世界银行项目管理组的监督。财政部会计司将为开展本任务提供必要的条件。