

我国政府组织财务共享服务中心的构建

仇莹^{1,2}

【摘要】基于财务共享服务相关理论,参考企业集团财务共享服务中心的建设经验,从战略结构、服务模式 and 流程设计三个方面探讨我国政府组织财务共享服务中心的构建问题,并剖析其管理效益。研究表明:构建我国政府组织财务共享服务中心时,宜采取区域合作的方式,按照政府层级来建立不同级别的财务共享服务中心,各级财务共享服务中心应以政府组织财政绩效最大化为目标,为纳入本级政府财务报告合并范围内的各单位提供财务共享服务,并向本级政府财政部门汇报工作。搭建共享中心平台时,应利用信息和智能技术,通过对成员单位的财政资金结算、会计核算、预算编制和财务分析等活动的流程再造来实现业务与财务活动的集中与融合,从而提高政府组织财务信息披露质量、预算管理和内部控制效率。

【关键词】政府组织; 财务共享服务; 流程设计; 战略结构

【中图分类号】F275.5

【文献标识码】A

【文章编号】1004-0994(2019)21-0022-6

一、引言

随着大数据、云计算、人工智能等技术的出现,社会经济发展进入智能时代,产生了许多新兴商业模式,如共享经济、跟踪经济(以智能技术和物联网为基础,通过对活动或事项进行追踪来挖掘其商业价值的商业模式)等。商业模式的创新推动了财务管理方法的革新,财务共享服务应运而生,并在我国企业中得到了广泛应用。大量的企业应用案例表明,财务共享服务在降低运营成本、提高财务管理效率和控制风险方面表现卓越。与企业组织的财务管理创新相比,我国政府组织的财务管理发展缓慢、管理效率低,主要表现为政府组织财务机构臃肿、财务人员专业素质不高、预算管理粗糙、财政评估指标体系不科学、不能对政府债务风险进行有效预警^[1]。

习近平总书记在十九大报告中明确指出:“要进一步深化机构和行政体制改革,统筹使用各类编制资源,形成科学合理的管理体制,要转变政府职能,创新监管方式,建设人民满意的服务型政府。”新预算法(2018年修订版)也强调了财务管理对政府工作的重要性,首次明确要加强政府组织的绩效评价

和管理工作。此外,随着一系列政府会计准则和新政府会计制度(2017年版)的出台,预算会计和财务会计被纳入政府会计体系,政府会计的会计科目核算内容和会计报表披露内容得到了统一,从而为政府组织开展财务管理提供了完备的信息基础。然而,传统的财务管理方法难以从根本上改变我国政府组织财务管理效率低下的现状,若通过机构精简和合并来进行改革,需要考虑的因素又较多,不利于在短期内全面铺开,因此,构建政府组织财务共享服务中心是一种较为现实的选择。目前,爱沙尼亚政府和澳洲昆士兰政府已经成功地将财务共享服务应用到政府管理中^[1],但财务共享服务在我国政府管理中的应用尚处于探索阶段,因此本文将对我国政府组织财务共享服务中心构建的相关问题进行初步探究。

二、文献综述

(一)财务共享服务

财务共享理念最早是由美国学者 Moller^[2]提出的,经过不断的完善,学者们又提出了财务共享服务的概念。从狭义上看,财务共享服务是指将那些具有范围经济和规模经济属性的会计核算业务,通过技

术、流程和人员整合到同一地点或多个地点进行集中处理的服务,从而实现成本的节约;从广义上看,财务共享服务是通过信息技术将经济主体的财务管理各个环节中那些重复性、同质化程度高的业务集中起来进行统一处理,运用规范化的流程来实现财务和业务数据的融合,从而提高组织的运作效率和价值。财务共享服务是通过财务共享服务中心来实现的^[3]。Dollery等^[4]认为,在政府组织中建立财务共享服务中心,既能避免政府机构的大幅度调整,又能降低政府组织的运行成本、提高运行效率。李闻一等^[1]认为,通过在政府组织建立财务共享服务中心,把政府所属各单位的财务核算和管理工作纳入其中,从而实现对政府财政预算的全面监控和管理,有利于提高政府财政信息的透明度,协调和理顺各级政府的责、权、利关系,推动财政体制的转变和人民满意性政府的建设。

(二)财务共享服务模式

根据国内外财务共享服务的管理实践可知,财务共享服务中心的构建可采取以下四种服务模式:流程统一模式、管控服务模式、决策支持模式和智能决策模式^[5]。①流程统一模式只是简单地将经济主体的总部和分部之间重复性较高的业务集中到财务共享服务中心,虽然可以降低财务管理成本,但这种模式无法为财务管理提供决策支持,通常经济主体在财务共享服务中心建设的初期会采用这种模式。②管控服务模式是在流程统一模式的基础上,将会计核算和资金支付活动集中处理,并对共享数据进行整合和分析,为经济主体的经营管理提供决策支持,通常处于发展阶段的财务共享服务中心会采用这种模式,如海尔集团财务共享服务中心、TCL集团财务共享服务中心。③决策支持模式是对经济主体的业务数据和财务数据进行耦合,在财务共享服务中嵌入财务分析模块,通过对经济主体财务状况的分析来为各分部提供决策支持,通常较为成熟的财务共享服务中心会采用这种模式,如长虹集团财务共享服务中心。④智能决策模式则是在前三种模式的基础上,综合利用现代信息技术对企业财务和业务数据进行深度挖掘,为经济主体的战略管理提供宏观、微观数据分析报告。政府组织在建设财务共享服务中心时应结合已有的业务基础和管理目标,循序渐进、因地制宜地选择适合自身发展的模式。

(三)业务流程重组理论

业务流程重组理论起源于20世纪90年代,该理

论的核心思想是借助先进的技术手段对组织的工作流程和结构进行重新设计和改造,从而降低组织运营成本、提高组织服务质量和加快组织运营速度,进而实现突破性的进展。张瑞君等^[3]认为业务流程重组理论解释了财务共享服务中流程再造的机理,构建财务共享服务中心的过程也是一个财务流程再造的过程。Allan^[6]认为,政府组织通过构建共享服务中心对现有业务和财务流程进行重组,将那些重复性高、繁琐单一的后台工作(如财务工作、IT工作、人力资源管理等工作)合并至共享服务中心,把政府从后台工作中解放出来,使其更专注于核心业务(如基础设施建设与维护、为公民提供更好的市政服务等),从而创造更大的价值。

三、构建我国政府组织财务共享服务中心的基本策略

我国政府层级包括中央、省、市、县、乡(镇)五个,财政实行的是“统一领导、分级管理”的模式,各级政府依法对本辖区范围内各行政事业单位的财政工作承担管理责任,除了要切实做好财政资金的筹集与配置管理,还应该强化政府组织内部对资金和资源使用效率的管理。作为非营利机构,政府组织的财务管理目标与企业有所不同,但并不表明其可以忽视效率管理,政府也要为实现既定的财政目标而实施各种财务管理活动。姜宏清、郭馨雨^[7]认为,政府组织的财务管理目标是通过政府对政府所属各单位财务活动的效率管理来实现政府组织财政绩效最大化。因此,政府组织财务共享服务中心建设应以政府组织财政绩效最大化为目标,以预算管理、会计要素管理、财务报告管理和绩效管理为核心来设置工作流程,借助于智能技术,通过对财政业务的流程重组来降低运营成本、加强内部控制,从根本上改变政府组织财务机构臃肿、预算管理不到位、内部控制不完善的现状。以下将从战略结构、服务模式、流程设计三个方面对构建我国政府组织财务共享服务中心的策略进行分析。

(一)战略结构

我国政府的层级是按照其行政管辖区域来划分的,建设政府组织财务共享服务中心时,宜以区域合作的方式来实现财务共享,按照政府层级建立不同级别的财务共享服务中心。在初始阶段,应先从具备条件的基层政府开始,建设市或县级财务共享服务中心,等到时机成熟时,再逐渐向更高一级的政府组

织推进。每一个层级的财务共享服务中心主要为本级政府组织的财务管理提供支持,因此其服务对象应包括所有纳入本级政府合并报表范围内的单位和实体(包括行政单位、事业单位、独立核算基金、公益性国有企业等)。本级政府和被合并单位是基于预算拨付关系而形成的控制与被控制的关系,而财务共享服务中心作为一种集中的组织模式,通过将客户端(应纳入本级政府合并报表的成员单位)和服务端(财务共享服务中心)分离的方式,重新对本级政府与被合并单位之间的业务关系进行定位,财务共享服务中心建成后,被合并各单位(以下简称“成员单位”)通过与财务共享服务中心签订服务协议来定制所需要的服务,成员单位不再设置财务机构,只保留财务报账员和财务专员岗位。其中,财务报账员主要负责协助业务人员进行报账,及时上传和扫描原始单据、保管原始单据和账本等工作;财务专员则负责审核本单位财务入账单据,并对本单位的日常预算与财务活动进行管理。为了更好地配合本级政府的财政管理工作,财务共享服务中心应该与本级政府的财政部门设在同一地点,并最终向本级政府的财政部门汇报工作。

(二)服务模式

2000年以来,我国政府组织开始推进会计集中核算制度和国库集中收付制度的改革,经过十几年的努力,大部分地区的政府组织都建成了国库集中支付中心,部分地区的政府组织也实现了会计集中核算,在一定程度上提高了财政工作效率。然而,传统的会计集中核算是基于会计委派制度来实现的,存在记账手段落后、会计人员缺乏责任心、业务与财务数据难以融合的尴尬局面。已建成的国库集中支付中心虽然实现了国库资金的集中结算,但资金数据与财务数据并没有相互打通,信息孤岛情况依然存在,这不仅增加了会计核算的工作量,也不利于各级政府从整体上对下属单位进行管理。因此,构建我国政府组织财务共享服务中心时,不应局限于对财务核算和资金结算活动的集中,而是应该利用信息技术搭建一个共享平台,将政府组织财务管理的各环节都纳入财务共享服务中心,通过大数据和云计算等手段来实现数据的深度整合,更好地为政府组织的管理提供决策支持。就服务内容而言,我国政府组织财务共享服务中心应包括国库资金收付系统、会计核算系统、预算服务系统、财务分析与控制系统四个系统,如图1所示。

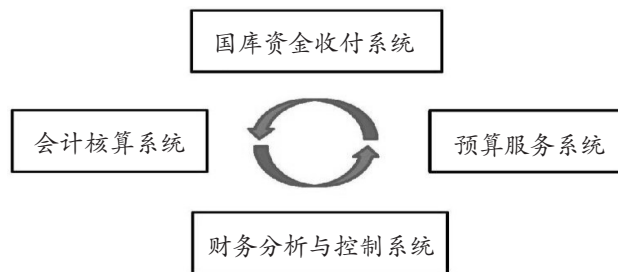


图1 政府组织财务共享服务中心结构

财务共享服务中心主要从以下四个方面开展工作:①国库资金收付系统主要是利用信息技术对国库资金收付业务进行流程再造,帮助成员单位提高国库集中收付业务的处理效率,为实现财务集中核算和统一绩效管理提供业务数据支持。②会计核算系统主要负责成员单位日常业务的报销、审核、记账、编制会计报表、管理会计档案等同质化、基础性工作。③预算服务系统主要为成员单位提供预算服务,包括指导预算编制、定期反馈预算执行情况、评估预算完成情况。④财务分析与控制系统主要向成员单位提供财务分析报告、提示经营风险,帮助成员单位提高内部控制水平。这四个系统的数据互联互通,业务人员通过中心报账平台完成报账后,会计核算系统自动识别数据并生成记账凭证从而完成记账工作,预算服务系统利用大数据来合理配置预算资源、提高预算管理效率,财务分析与控制系统基于平台的多维数据库为成员单位编制财务分析报告,帮助其发现内部控制缺陷。

(三)流程设计

本文认为,政府组织财务共享服务中心应将“财务管理为核心、经济业务为主线”作为指导原则来设计工作流程。以下分别对国库资金收付系统、会计核算系统、预算服务系统、财务分析与控制系统的工作流程进行详细说明。

1. 国库资金收付系统。在国库集中收付制度下,政府所属各单位的财政收入都要通过国库单一账户体系上缴国库或存入财政专户,财政支出都应通过国库单一账户体系以直接支付或授权支付的方式进行付款,业务过程涉及用款单位、审批单位和代理银行等三个环节的工作。国库资金收付系统应以国库系统为核心,融合政府采购系统和网上银行系统,实现从申报、审批到支付全程信息的电子化管理,涉及的报销业务单据应及时储存在共享中心平台,并利用数据端口与会计核算系统、预算服务系统和财务分析与控制系统的互通,实现数据一次录入、

全程共享,如图2所示。

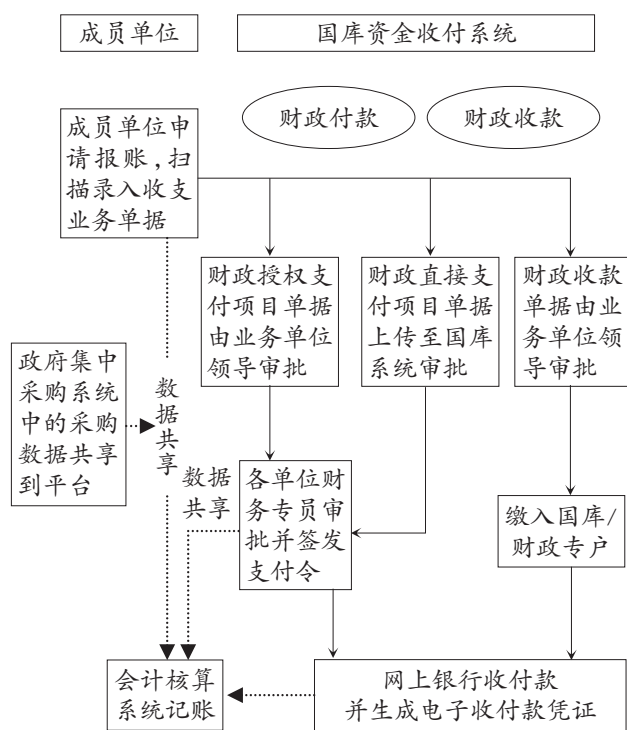


图2 国库资金收付系统工作流程

由图2可知,成员单位根据已经批准的预算在财务共享服务中心平台提出报账申请,并由本单位财务报账员录入报销单据信息,上传原始单据并将其作为报账凭证附件储存到系统平台,以二维码作为报账单据的唯一识别号,以便与系统中其他资料进行匹配。对于财政支出业务的处理分为以下两种方式:一是财政授权支付项目报销单据由各成员单位负责人在线审批,审批完成后,成员单位的财务专员在国库系统中生成电子支付指令,并传至指定银行的网上银行系统;二是财政直接支付项目则提交至国库系统审批,经批准后,由成员单位的财务专员在国库系统中生成电子支付指令,并传至代理银行的网上银行系统,网上银行支付后生成电子支付单据并共享至平台。财政收入业务由成员单位的负责人通过平台对业务单据进行在线审批,经由成员单位财务专员审核后存入指定银行账户,银行根据款项到账情况自动生成电子入账单,并传至共享中心平台。所有单据以电子信息的形式存入共享中心平台,由会计核算系统直接识别并记账。

2. 会计核算系统。会计核算系统应对成员单位的会计编码、基础数据录入、数据分类和数据的报告格式进行统一,由于政府组织财务共享服务中心的成员都是独立的法人,因此其会计的集中核算与集

团企业有着本质的区别。政府组织财务共享服务中心应通过与各成员单位的协商和沟通制定出一套具有普遍适用性的财务核算标准和流程,在保障相似业务能够按照相关准则和框架处理的前提下,不影响各成员单位财务的独立性。会计核算系统工作流程如图3所示。

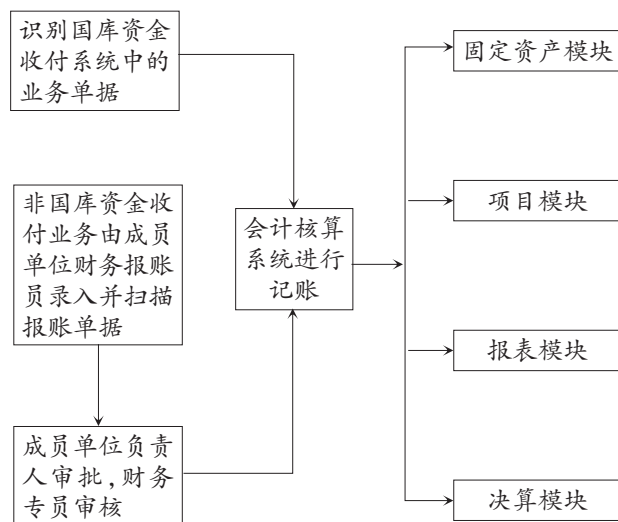


图3 会计核算系统工作流程

由图3可知,会计核算系统工作流程包括以下三个方面:①报账业务的影像化处理,由于国库资金收付业务数据已经在国库资金收付系统中完成报账,会计核算系统直接识别相关单据就可以完成记账,而非国库资金收付业务则由成员单位的财务报账员协助业务人员填写报账单据、扫描归档,上传至财务共享服务中心。②成员单位负责人和财务专员通过共享中心平台对已上传的原始单据进行电子审批和复核。③会计核算系统对已审批电子单据的合规性和完整性进行审核,并按业务类型记账,生成会计报表和决算报告。会计核算系统通过建立不同的核算模块来提高会计核算效率和实现会计信息的分类管理,如:固定资产模块主要通过建立固定资产明细账(固定资产电子卡片)来及时反映成员单位的固定资产情况,报表模块负责生成财务会计报告(包括合并报告),决算模块则负责生成决算报告。

3. 预算服务系统。预算服务系统通过规范预算编制格式和预算编制流程来满足成员单位对预算管理的需求,预算服务系统工作流程如图4所示。

从图4可知,预算服务系统工作流程包括以下四个方面:

(1)在预算编制阶段,成员单位的财务专员将本单位已下达的预算指标、预算支出标准、要求和绩效

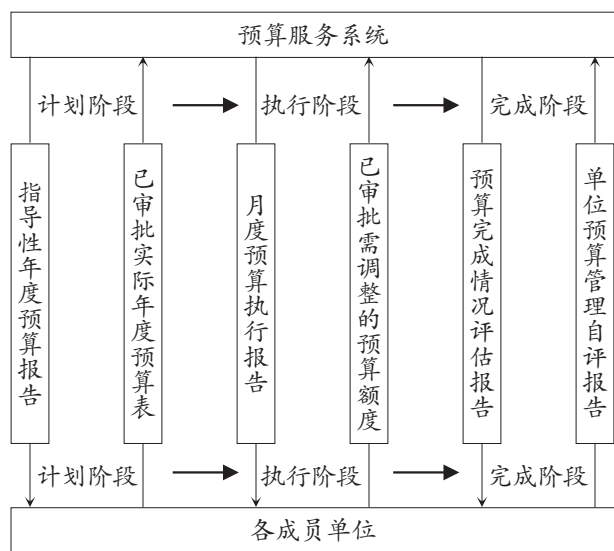


图4 预算服务系统工作流程

目标等资料上传至共享中心平台；其次，预算服务系统参考这些资料，利用平台大数据的可预测性，帮助成员单位制定一个指导性年度预算报告；再次，成员单位的财务专员通过平台下载指导性年度预算报告，以此为参考编制本单位年度预算报告上并传至共享中心平台；然后由相关部门在线审批，将批准后的预算数据存入共享平台信息系统；最后，预算服务系统将年度预算报告进行月度分解，供成员单位查阅。

(2)在预算执行阶段，预算服务系统利用智能技术对预算执行情况与预算报告进行匹配，从而实现了对预算执行的实时监控，并按月编制月度预算执行报告，通过共享中心平台传递给成员单位。成员单位的财务专员则根据月度预算执行情况进行自评，若需要对已有预算进行调整，则将调整后的预算上传至共享中心平台，由相关部门进行在线审批，审批通过后重新存档并覆盖原有的预算数据。

(3)在预算完成阶段，预算服务系统会根据成员单位的实际情况帮助其设计并建立预算评估指标，利用智能技术将指标与企业预算的完成情况进行匹配，并编制预算完成情况评估报告，通过平台共享给成员单位参考使用。成员单位财务专员则依据预算完成情况进行自评，并形成报告上传至共享中心平台，为下一年度预算编制提供参考。

4. 财务分析与控制系统。财务分析与控制系统按照成员单位的需要，帮助其建立和完善内部控制流程、编制财务分析报告。主要包括两个方面：

(1)帮助成员单位建立与实际业务相融合的内部控制流程，明确成员单位财务人员和业务人员的

职责，实现相互制约、相互制衡的内部控制机制。例如：在固定资产管理上，财务分析与控制系统会根据国家相关规定帮助成员单位制定相应的固定资产管理制度，明确固定资产的采购、审批、支付和验收过程中的职责划分和权限；对固定资产盘点工作进行规范，明确固定资产盘点的职责，及时进行对账，也可采取在固定资产上统一安装跟踪芯片的方式来实时跟踪固定资产的位置变化，以便于及时发现闲置固定资产，提高固定资产使用效率。

(2)以共享中心平台数据库为基础，利用多维数据库技术，按照成员单位的需要生成不同类型的财务分析报告，如负债分析报告、应收账款龄分析报告、长期投资及收益分析报告、政府储备物资情况分析报告等。此外，还可以通过平台的大数据来发现成员单位运营的财务风险，并生成相应的风险预警报告。成员单位财务专员可以从平台下载相关报告，及时发现本单位内部控制缺陷，提高财务管理效率。

四、构建政府组织财务共享服务中心的管理效益

(一)有助于优化政府会计集中核算制度

政府组织财务共享服务中心是对会计集中核算制度的优化和升级。原有会计集中核算制度只是从形式上实现了财务的集中核算，各单位业务的审批标准和财务流程均不一致，业务活动由各单位负责，会计只是在业务活动完成后进行集中账务处理。而财务共享是将各成员单位的业务进行细分，把同质性的业务整合到专有模块中进行核算，并制定标准化的核算流程，会计处理不再局限于事后记账，而是通过对成员单位业务和财务数据的互通与分享，实现财务核算与业务的融合，将会计核算工作从事务代理转变为向成员单位提供服务的平台。财务共享服务中心以成员单位的需求导向为主，通过对其深入了解后再制定与之相匹配的个性化会计核算工作，而成员单位也可以对财务共享服务中心的工作进行监督，这使得会计核算工作成为一种相互协同、相互监督、不断完善的财务服务活动。

(二)有助于提高政府会计信息披露质量

政府会计改革对我国政府会计的信息披露提出了更高的要求，主要表现为两点：①要求政府会计主体适度分离政府财务会计和预算会计，采用平行会计核算模式，政府会计主体既要以为收付实现制为基础编制决算报告，反映预算执行情况，又要以权责发生制为基础编制财务会计报告，反映政府会计主体

的财务状况。②要求政府会计主体编制个别财务报表和合并财务报表。然而,我国现有的政府会计从业人员专业素质参差不齐,缺乏编制政府财务会计报告的经验,从而导致编制效率低下,无法合理反映政府组织的财务状况。通过构建财务共享服务中心,可以利用大数据、云计算等技术来帮助成员单位编制所需的政府会计报告,不仅能降低成员单位编制财务报告的压力,还能提高政府组织会计信息的披露质量。

(三)有助于改善财政预算管理效率

我国政府组织的架构属于“等级式”结构,机构层次重叠,预算的编制、监管和执行等职责划分不明确、缺乏相应的流程管理,预算管理效率较低。在预算编制初期,由于预算编制方法落后、缺乏全局观和正确指引,导致预算编制粗糙,不能准确地反映政府组织各单位财政预算的真实需求。在预算执行过程中,预算监督缺位,预算执行的随意性大,挪用和占用资金的行为屡见不鲜。在预算完成阶段,缺乏完善的预算绩效评价体系,已有评价指标灵活性差、实用性低,难以有效评估政府组织各单位预算完成情况。通过建立政府组织财务共享服务中心,将预算管理从“等级式”转变为“扁平式”,基于标准化预算管理流程和大数据技术,可以实现对成员单位从预算制定、预算执行、预算调整到预算评估的全程把控,从而从根本上改变传统财务管理模式下“预算约束乏力”的问题。

(四)有助于加强政府组织的内部控制管理

相较于企业,政府属于非营利组织,在经营过程中缺乏管理动力,导致政府组织各单位负责人对内部控制特别是内部财务控制的重要性认识不足,不仅缺乏成本管理、资产资源使用效率和风险控制意识,也缺少科学整理并汇总内部控制信息的方法和完善的内部控制制度,从而难以发现本单位运营过程中产生的风险。财务共享服务中心通过对成员单位的业务和财务流程的规范化设计与管理来帮助其完善内部控制制度,同时还通过多维数据库来为成员单位定制其所需要的财务分析报告,并利用大数据及时提示风险(如政府债务风险),从而提高财务管理效率。此外,财务共享服务中心作为独立于成员单位的个体,对成员单位财务数据的核算和披露更加客观、公正,可有效避免财务舞弊情况的发生。

五、结论

本文基于财务共享服务相关理论,参考企业集团财务共享服务中心的建设经验,对我国政府组织财务共享服务中心的构建问题进行了探索性研究,从战略结构、服务模式和流程设计三个方面进行了阐述,并对其管理效益进行了剖析,得出以下结论:我国政府组织财务共享服务中心应根据各级政府组织财务管理的需要,为应纳入本级政府财务报告合并范围内的各单位提供财务共享服务,利用现代信息技术,通过对财政资金结算、会计核算、预算编制和财务分析等活动的流程再造,实现业务与财务活动的集中与融合,为政府组织财务管理决策提供支持,从而提高政府组织财务信息的披露质量和财务管理的效率。

主要参考文献:

- [1] 李闻一,高康,冯仕聪等. 财务共享服务中心之PEST分析[J]. 财会月刊,2018(11):36~39.
- [2] Moller P.. Implementing Shared Services in Europe [J]. Treasury Management International, 1997(6): 121~123.
- [3] 张瑞君,陈虎,张永翼. 企业集团财务共享服务的流程再造关键因素研究——基于中兴通讯集团管理实践[J]. 会计研究,2010(7):57~64.
- [4] Dollery B., Byrnes J., Crase L.. An Analysis of the New Perspective on Amalgamation in Australian Local Government [R]. Amidale: University of New England, 2007.
- [5] 刘正模,朱静,张璐瑶. 基于价值增值的财务共享服务模式——来自毕节烟草商业的管理实践[J]. 会计之友,2018(11):154~158.
- [6] Allan P.. What Drives Councils' Efficiency: Population Size or Density, Independent Inquiry into Local Government Inquiry [R]. Sydney: NSW Local Government and Shires Association, 2006.
- [7] 姜宏青,郭馨雨. 政府组织财务管理理论:渊源、定位和构架[J]. 财务研究,2018(22):27~34.

作者单位:1.中南财经政法大学会计学院,武汉430073; 2.广东外语外贸大学国际商务英语学院,广州510420