

SHIYEDANWEI 事业单位
财务规则解读

CAIWUGUIZE JIEDU

财政部编写组◎编著



中国财政经济出版社

前 言

新修订的《事业单位财务规则》(以下简称《规则》),于2012年2月7日以财政部令第68号正式颁布,并于2012年4月1日起在全国施行。《规则》的修订是事业单位财务管理工作的一件大事,对于规范事业单位财务行为、加强财务管理、促进事业发展,具有十分重要的意义。

为了保证修订后的《规则》顺利有效实施,财政部组织开展了中央部门和地方财政部门的培训,各部门和各地区也将开展培训工作。为了适应各方面培训的需要,帮助广大事业单位的管理和财务工作人员、事业主管部门的财务人员、财政部门的工作人员正确理解、领会和贯彻执行《规则》,我们组织财政部教科文司参加修订《规则》和培训讲解的有关同志撰写了这本《〈事业单位财务规则〉解读》。本书在内容上,对《规则》的各项规定进行了比较系统的解读,尤其是对涉及的新旧财务规则的变化等问题,进行了重点、详细地讲解。本书既可作为当前的培训教材,也可作为有关方面正确理解和贯彻执行《规则》的指导性学习用书。

参加本书编写的人员有:赵路(第一讲)、李文进(第

二、十二讲)、宋文玉(第三讲)、郭阳(第四讲)、张新(第五讲)、王冬(第六、七讲)、王超(第八、九、十讲)和宋斌(第十一讲)。赵路、孙光奇和居昊对全书进行了总纂,赵路对全书进行了最后审定。

由于时间仓促,书中对一些问题的解读可能不够全面和透彻,个别地方也难免有疏漏之处,请读者及时提出批评意见。

财政部教科文司

2012年4月5日

目 录

第一讲	《事业单位财务规则》修订的背景和主要内容·····	(1)
第二讲	总则和附则·····	(10)
第三讲	单位预算管理·····	(21)
第四讲	收入管理·····	(40)
第五讲	支出管理·····	(51)
第六讲	结转和结余管理·····	(63)
第七讲	专用基金管理·····	(71)
第八讲	资产管理·····	(81)
第九讲	负债管理·····	(103)
第十讲	事业单位清算·····	(107)
第十一讲	财务报告和财务分析·····	(111)
第十二讲	财务监督·····	(123)

第一讲 《事业单位财务规则》修订的背景和主要内容

经过修订的《事业单位财务规则》（以下简称《规则》），于2012年2月7日以财政部令第68号正式颁布，并于2012年4月1日起在全国施行。为了使大家更好地学习、理解这次《规则》的修订工作，本讲主要讲三个问题：一是事业单位财务制度的历史沿革；二是修订《规则》的基本原则；三是《规则》修订的主要内容。

一、事业单位财务制度的历史沿革

事业单位财务制度是国家财政制度的重要组成部分，是根据有关法律、法规和政策对事业单位有关资金的筹集、分配、使用等业务进行计划、组织、执行和控制等工作所规定的基本行为准则或行为规范。这个定义有三层含义：第一，事业单位财务制度是国家财政制度的重要组成部分。国家财政制度是一个庞大的体系，包括财政体制、预算制度、国库收付制度、政府采购制度、非税收入管理制度、会计制度和财务制度等；在财务制度这个层面，主要有三大类财务制度：企业财务制度、行政单位财务制度和事业单位财务制度。事业单位财务制度是规范全国120多万个事业单位财务行为的基本准则。第二，事业单位财务制度是依据国家有关法律、法规和政策制定的，其内容体现着国家有关法律、法规和政策对事业单位财务活动的基本要求，是所有事业单位必须执行的。第三，事业单位财务制度的内容涵盖了

事业单位所有财务活动。

为了便于大家了解事业单位财务制度的历史演变情况，进一步加深对《规则》的认识和理解，有必要把我国事业单位财务制度历史沿革做个简要介绍。从建国到现在，我国事业单位财务制度大致经历了三个历史时期：

第一个历史时期：从新中国成立到1989年。这个时期我们国家还没有建立起一个独立统一的事业单位财务制度体系，主要表现在三个方面：第一，当时还没有像今天《规则》这样的一个全国统一的事业单位财务制度。第二，当时事业单位执行的一些财务制度或标准制度，要么是融合在行政单位财务制度之中，要么是依照或参照行政单位相关制度执行。第三，虽然有些行业事业单位在那个时期也制定了财务制度，但在系统性、整体性等方面与今天的行业事业单位财务制度是有很大不同的。

第二个历史时期：从1989年到1997年。这个时期我国初步建立起了相对独立、统一的事业单位财务制度体系，标志就是1989年1月经国务院批准、财政部令第2号颁布的《关于事业单位财务管理的若干规定》。2号令颁布以后，财政部又先后出台了全额预算单位财务管理办法、差额预算单位财务管理办法、自收自支单位财务管理办法和事业单位收入财务管理办法，第一次构建起了我国事业单位财务制度的体系框架。

财政部2号令的颁布在我国事业单位财务制度史上具有非常重要的意义。第一，这是我国第一次出台的具有行政法规地位的事业单位财务制度，因为2号令是报经国务院批准颁布的。第二，2号令的颁布也标志着我国有了一套相对独立统一的事业单位财务制度，不再依附或融合于行政单位财务制度了。第三，2号令确定的全额、差额、自收自支三种预算管理形式，在当时具有非常重要的意义，有利于打破传统的统收统支、大包大揽的事业单位财务管理模式，创新了事业单位预算管理的办法。

鉴于当时的历史条件，这个时期的事业单位财务制度也有一些不尽完善的地方。第一，2号令不是一个系统、完整的财务管理制度。它是一个“若干规定”，只讲了三种预算管理形式的划分及相应的财政政策，明确事业单位要建立基金制度和事业周转金制度等。第二，当时全额、差额、自收自支事业单位无论在收支科目的名称、预算编报的内容与方法、预算报表的格式等方面是不统一的，全额单位、差额单位和自收自支单位各有特点、各不相同。第三，没有建立起一套体现行业特点的行业事业单位财务制度，而是相关行业事业单位按照“全额”、“差额”和“自收自支”三种预算管理形式去对号入座。

第三个历史时期：从1997年到现在。1996年10月22日，经国务院批准，财政部令第8号颁布了《事业单位财务规则》，并于1997年1月1日起在全国施行。《规则》的颁布标志着我国真正建立起了适应社会主义市场经济体制要求的，独立、统一、完整的事业单位财务制度体系。

“独立”，是指在这个时期，我国事业单位财务制度与行政单位财务制度实现全面分开。“统一”，是指在这个时期实现了我国各级各类事业单位财务制度在基本内容上的完全统一，取消了过去全额、差额、自收自支单位的划分，在预算编制、收支科目、报表格式等方面实现了统一。“完整”，是指在这个时期建立了一套完整的事业单位财务制度体系：最顶层是事业单位财务规则，其次是行业事业单位财务制度，再次是事业单位内部财务管理办法。这个体系，既涵盖了所有事业单位，又体现了行业特色。

1997年颁布的《事业单位财务规则》，已经实施十五年了。《规则》及行业事业单位财务制度在规范事业单位财务行为，加强财务管理，促进各项事业健康发展方面发挥了很好的作用。但是随着社会主义市场经济体制逐步完善、公共财政体制不断健全、财政改革不断深入以及社会事业领域重大政策措施陆续出台，《规则》的部分内容已不能完全适应改革和发展的要求了，也难以满足事业单位财务管理

的需要。因此，对《规则》进行修订也就成为必然。

二、修订《规则》的基本原则

这次修订《规则》主要遵循四条基本原则：

（一）保持现有的事业单位财务制度体系框架

1997年建立的事业单位财务制度体系框架，经十五年的实践证明，其设计是科学的，实施也是有效的。因此，这次修订《规则》仍然维持了原有的事业单位财务制度体系。即：最顶层是《事业单位财务规则》，第二层次是行业事业单位财务制度，第三层次是事业单位内部财务管理办法。从《规则》在这个体系中的地位和作用看，《规则》既是国家对事业单位进行财务管理、制定行业事业单位财务制度以及事业单位制定内部财务管理办法的基本依据，也是所有事业单位从事财务活动必须遵守的行为规范。《规则》是整个事业单位财务制度体系中的统帅。同时，《规则》自身的框架也基本没动，但是大大充实了内容。原《规则》是十一章四十七条，修订后的《规则》是十二章六十八条，增加了一章、二十一条。

（二）体现财政改革的相关成果

作为财政管理制度重要组成部分的事业单位财务制度，必须体现财政改革的相关成果。过去十五年，是公共财政建设和财政改革十分重要的十五年，先后实施了部门预算改革、国库集中收付制度改革、政府采购改革、“收支两条线”改革、政府收支科目改革，等等。

部门预算改革。部门预算是与市场经济体制和公共财政制度相适应的预算管理新模式。按照部门预算改革的要求，事业单位要将一个单位所有的收入和支出都按照统一的编报内容和形式在一本预算中反映，实行“一个单位一本预算”；将单位的支出划分为基本支出和项目支出两部分，对基本支出预算采取定员定额的方法编制，对项目支出预算按照项目管理的规定编制；从基层预算单位开始编制预算，使预算编制细化到具体项目上。而传统功能预算是与计划经济体制和建



设型财政相适应的预算管理新模式。在传统功能预算模式下，事业单位预算编制范围窄，预算编制粗放，基本上采用“基数加增长”的办法等。

国库集中收付制度改革。事业单位必须严格执行国库集中收付制度有关规定，通过国库单一账户体系根据不同情况分别采取直接支付和授权支付方式，减少了支付环节，加强了预算执行的监督。

政府采购制度改革。要求各单位要根据财政部门公布的采购品目和政府采购条件，对符合条件的支出项目编制政府采购预算，并在预算执行过程中按照政府采购预算开展采购。

“收支两条线”改革。要求事业单位将非税收入逐步纳入预算管理，加强和规范了非税收入管理，全面取消了预算外资金。

政府收支分类改革。实行了新的支出功能分类和经济分类，使政府收支分类更全面、科学、准确地反映政府职能及收支活动，为规范预算管理、强化预算监督打下坚实基础。

这次修订《规则》充分体现了财政改革的相关成果，对原有相关条款进行了修改和补充。

（三）突出事业单位的公益属性

目前，由于事业单位改革相对滞后，事业单位管理存在的一个突出问题是属性不明确。有人形容：“事业单位像个筐，什么东西都能往里装。”目前的事业单位有履行行政职能的、有搞生产经营的，也有从事公益服务活动的。即便是真正从事公益服务的事业单位，在这种事业单位定位不清、属性不明、改革滞后的情况下，其行为也有可能偏离公益性质和公益目标。目前，各地区、各部门正在贯彻落实中央关于分类推进事业单位改革的规定。其中一个前提性的问题，就是要正本清源，明确事业单位公益属性的性质。这是保障我国公益事业及事业单位健康发展的重要举措。这次修订《规则》，认真贯彻了中央这一要求，全篇都充分体现了事业单位公益属性的性质，牢牢把握事业单位财务活动的方向，对事业单位对外投资、开展经营活动进行

了严格限定。

（四）突出科学化精细化管理的要求

近年来，财政部门为深入贯彻落实科学发展观，更好地发挥财政职能作用，按照依法理财、科学理财、民主理财的要求，大力推进科学化精细化管理，强化基础管理和基层建设工作。我国的事业单位大多在一线、在基层，是提供公益服务的主要载体；事业单位财务制度是事业单位开展财务管理最重要、最基础的制度。随着各项事业快速发展、财政投入力度不断加大、人民群众对公益服务的要求不断提高，必须全面加强事业单位财务工作的科学化、精细化管理，使宝贵的公共资源能够科学、合理、有效、节约地用于公益事业的发展，提供更多、更好的公共产品。在这次《规则》修订中，充分体现了科学化精细化管理的要求，不仅对原《规则》涉及管理的条款进行了必要的修订，而且大幅增加了管理方面的条款，必将对推进事业单位财务工作科学化、精细化管理发挥重要作用。

三、《规则》修订的主要内容

修订的主要内容可以概括成四个方面：

（一）完善了事业单位预算管理办法

事业单位预算管理办法，是国家对事业单位预算收支管理方式的规定。我国事业单位类型众多、业务特点和收支状况各异，如何根据事业单位的实际情况和财政管理的要求，合理确定事业单位的预算管理办法，十分重要。我国事业单位预算管理办法，经历了多次历史演变。比如，在1997年前的一段时期，曾经实行全额、差额和自收自支三种预算管理办法；1997年施行《事业单位财务规则》后，对事业单位统一实行了“核定收支，定额或定项补助，超支不补，结余留用”的预算管理办法。这次修订《规则》，从字面上看，基本沿用了原《规则》事业单位预算管理办法的表述，但将“结余留用”改为“结转和结余按规定使用”，这主要是根据财政管理改革的要求和

事业单位结余管理所面临的问题作出的修订。修订后的《规则》将“结转”和“结余”区分为两个不同的概念，并对财政拨款结转结余和非财政拨款结转结余实行分类管理，规范了结转结余的管理和使用，有利于提高资金使用效益。

同时，除结转结余管理外，修订后的《规则》关于事业单位预算管理办法其他相关内容的表述，也不能简单地理解为与原《规则》完全一样，而是结合财政管理改革和事业发展改革的要求，赋予了新的含义。首先，核定收支就不是原《规则》收支范围了，而是包含了事业单位的所有收支。其次，定额或者定项补助，也不能用简单的或一成不变的方式去理解。定额或者定项补助的具体方式，一定要根据不同事业发展的规律和特点，并结合财政管理的要求来选择。比如，在定额补助方面，对大学，财政一般采取生均定额补助的方式，对农村中小学则采取生均公用经费定额补助的方式等。在定项补助方面，不同的方式方法会更多，有的采取项目补助的方式，有的采取以奖代补的方式，有的采取后补助的方式等。定额和定项补助还可以结合起来使用。

还需要强调的是，《规则》确定的事业单位预算管理办法与事业单位分类改革的相关政策是密切衔接的。随着事业单位分类改革的推进，将来列入公益一类事业单位，财政给予经费保障，但执行中不能简单地理解为不分具体情况、财政一概包揽的供给办法。列入公益一类事业单位情况是不尽相同的，有些事业单位基本没有非财政补助收入，其经费主要应由财政给予保障；但也有一些事业单位程度不同地还有非财政补助收入，对这些单位就要通过核定收支，确定财政的保障程度。同时，对公益一类事业单位经费供给，还要坚持“以事定费”的原则，即要结合事业单位事业发展目标和计划，根据办事的多少、质量来安排经费。过去，即便是“全额单位”，也需要通过核定收支来确定经费的安排数额，相当一部分“全额单位”实际并不是“全额”供给。公益二类事业单位的情况更加复杂，必须按

照财政政策 and 以事定费的原则，通过核定收支来确定财政补助政策。正如《规则》所规定的，公益二类的事业单位，有些可以享受财政经费补助，但有的单位财政补助也可以为零，非财政补助收入大于支出较多的单位，还可以实行收入上缴办法。

（二）确立了事业单位收支管理完整性的原则

修订后的《规则》真正实现了事业单位各项收支全面纳入单位预算，统一核算，统一管理，使事业单位收支管理更加全面、更加完整。原《规则》虽然也确定了“大收大支”的原则，强调事业单位各项收支都要纳入单位预算，统一核算、统一管理。但是，当时由于还未推行部门预算和政府收支科目改革，因此，原《规则》主要是围绕各类事业经费，如教育事业费、科学事业费、文化事业费、医疗卫生事业费等确定的“大收大支”口径，其他相关财政经费并没有纳入原《规则》的“大收大支”范围。而修订后的《规则》则解决了这一问题，使事业单位所有收支在单位预算中得到了全面反映。《规则》这一规定，体现了部门预算改革关于编制综合预算的要求，有利于加强事业单位的财务管理和监督。

（三）有针对性地解决事业单位财务管理中的一些共性和突出的问题

近年来，事业单位财务管理中，出现了一些带有共性和突出的问题。这些问题在原《规则》中难以规范和解决。如原《规则》定义的财政补助收入没有明确是否是来自同级财政部门。近年来，一些中央在地方的单位如大学，地方财政部门可能也会核拨一部分经费，这些经费怎么列支？在财务制度上如何处理？再比如，事业单位的票据管理问题，绩效管理问题，结转结余管理问题，专用基金管理问题，固定资产的范围、标准和分类问题，对外投资问题，资产管理问题，资产使用效益问题，防范财务风险问题，财务监督问题，等等，这些共性和突出的问题，在修订后的《规则》里面都作了修改和补充。

（四）在部分行业事业单位财务制度引入权责发生制

事业单位一直实行收付实现制。这是由事业单位的性质、业务运行和财务收支的特点决定的。因为事业单位主要从事公益服务活动，提供公共产品，其支出是消耗性的，不断投入不断消耗。不像企业需要资本的循环与周转。但在社会主义市场经济条件下，某些行业事业单位的运行出现了新的特点，会计核算产生了收付实现制满足不了的新需求，如医院和高校。事业单位在经济运行和经济核算上，医院和高校是最为复杂的，收入来源渠道多，支出核算要求高，需要加强经济核算，加强成本核算，借鉴企业财务制度的一些办法。权责发生制或者收付实现制，它是要根据事业单位的经济运行、财务收支管理的需要来确定的。不是想用这种方式就用这种方式，想用那种方式就用那种方式。至于哪些行业事业单位可以引入权责发生制，则由财政部商中央有关部门确定。

第二讲 总则和附则

总则一章共有五条，明确了《规则》的制定目的、适用范围、事业单位财务管理的基本原则和主要任务等内容。附则一章共有七条，进一步明确了《规则》的适用范围，明确了制定行业事业单位财务管理制度以及《规则》的实施时间等内容。与原《规则》相比，充实了事业单位财务管理的主要任务，增加参照公务员法管理的事业单位财务制度的适用另行制定，在部分行业事业单位财务管理制度中引入权责发生制等规定，对事业单位基本建设投资的财务管理的适用等有关规定作了修改。

由于附则的许多内容与总则密切相关，因此，本讲将总则和附则结合起来讲解。

一、《规则》的适用范围

（一）《规则》适用于各级各类事业单位的财务活动

《规则》第二条规定：“本规则适用于各级各类事业单位（以下简称事业单位）的财务活动。”这次修订将原《规则》中的“国有事业单位”修改为“事业单位”。1996年原《规则》颁发之时，全国既有国有事业单位，又有非国有事业单位。1998年颁布、2004年修订的《事业单位登记管理暂行条例》（国务院令411号）规定：“本条例所称事业单位，是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活

动的社会服务组织。”因此，事业单位即是国有的，在“事业单位”前面再加上“国有”已没有必要。而1998年国务院发布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》（国务院令251号）规定，民办非企业单位，即“企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。”从举办的主体和利用资产的性质将民办非企业单位与事业单位区别开来。

2011年3月，中共中央、国务院颁布了《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》（中发〔2011〕5号），事业单位分类改革正式启动。这次改革按照政事分开、事企分开、管办分离的原则，以促进公益事业发展为目的，进一步强化了事业单位的公益属性，明晰了事业单位提供公益服务的社会功能定位。根据中发〔2011〕5号文件的规定，按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。对承担行政职能的，逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构；对从事生产经营活动的，逐步转为企业；对从事公益服务的，继续保留在事业单位序列、强化其公益属性。今后国家不再批准设立承担行政职能的事业单位和从事生产经营活动的事业单位。因此，按照分类改革要求，事业单位转为行政机构或企业的，将不再执行《规则》；只有从事公益服务的，继续保留在事业单位序列的事业单位，继续执行《规则》。

（二）参照公务员法管理的事业单位财务制度适用问题

《规则》第六十三条规定：“参照公务员法管理的事业单位财务制度的适用，由国务院财政部门另行规定。”这是这次修订增加的一条。参照公务员法管理的事业单位，是事业单位中较为特殊的一种类型。《公务员法》第一百零六条规定：“法律法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员，经批准参照公务员法进行管理。”目前参照公务员法管理的事业单位情况比较复

杂，有的执行行政单位的财务制度，有的执行事业单位的财务制度。综合考虑以上因素，在此次《规则》修订时，没有对参照公务员法管理的事业单位财务制度适用问题做出统一规定，但明确由国务院财政部门另行规定。

（三）社会力量举办的公益服务性组织和社会团体的适用问题

这次修订将原《规则》第四十四条“接受国家经常性资助的非国有事业单位和社会团体，依照本规则执行；其他非国有事业单位和社会团体，可以参照本规则执行。”修改为“接受国家经常性资助的社会力量举办的公益服务性组织和社会团体，依照本规则执行；其他社会力量举办的公益服务性组织和社会团体，可以参照本规则执行。”（《规则》第六十四条）。在我国，部分社会力量举办的公益服务性组织和社会团体，由于得到了国家经常性的资助，与事业单位的财务管理要求相同，并且一直执行事业单位的财务管理制度，因此，应依照《规则》执行。其他社会力量举办的公益服务性组织和社会团体，因其业务活动的公益性与事业单位相近，可以参照《规则》执行。

（四）某些事业单位或事业单位特定项目不执行《规则》的特例

《规则》第六十五条规定：“下列事业单位或者事业单位特定项目，执行企业财务制度，不执行本规则：（一）纳入企业财务管理体系的事业单位和事业单位附属独立核算的生产经营单位；（二）事业单位经营的接受外单位要求投资回报的项目；（三）经主管部门和财政部门批准的具备条件的其他事业单位。”

纳入企业财务管理体系的事业单位，虽然在核定其单位性质时确定为事业单位，但它们的业务活动以生产经营为主，资金运动方式与企业相似，因此，应执行企业财务制度，如一些实行企业管理的事业单位。除已纳入企业财务管理体系的事业单位外，考虑到还有一些事业单位可能具备企业管理的其他适用情况，以及有些事业单位有接受外单位投资的经营项目，并且外单位要求投资回报的情况，《规则》

第六十五条还规定，经主管部门和财政部门批准的具备条件的其他事业单位，以及事业单位经营的接受外单位要求投资回报的项目，执行企业财务制度。

（五）事业单位的基本建设财务管理与《规则》的关系问题

《规则》第六十二条规定：“事业单位基本建设投资的财务管理，应当执行本规则，但国家基本建设投资财务管理制度另有规定的，从其规定。”为适应建立“大收大支、收支统管”事业单位财务管理系统的需要，这次修订将事业单位基本建设的财务管理纳入《规则》规范范围。需要强调的是：第一，事业单位基本建设的财务管理执行《规则》，是指通过在建工程、固定资产、事业单位的基本建设支出、固定资产投资决算表等，将事业单位基本建设的财务信息在事业单位财务中予以反映，形成统一完整的反映事业单位业务活动全貌的财务信息。第二，事业单位的基本建设财务活动，应按照国家关于基本建设财务管理的专门规定进行财务管理和会计核算。为加强基本建设的财务管理，国家制定了专门的关于基本建设的财务管理制度。2002年财政部印发的《基本建设财务管理规定》（财建〔2002〕394号），是国家基本建设财务管理的基本制度。

二、事业单位财务管理的基本原则

《规则》第三条规定：“事业单位财务管理的基本原则是：执行国家有关法律、法规和财务规章制度；坚持勤俭办事业的方针；正确处理事业发展需要和资金供给的关系，社会效益和经济效益的关系，国家、单位和个人三者利益的关系。”事业单位财务管理应遵循三条基本原则：

（一）执行国家有关法律、法规和财务规章制度

这是事业单位财务管理应遵循的最为基本的原则。事业单位财务管理执行国家有关法律、法规和财务规章制度是依法理财的具体体现，这是贯彻依法治国方略的必然要求，也是在社会主义市场经济条