



最新法律文件解读丛书

行政与执行法律文件解读

【部门规章、部门规章性文件与解读】

解读《行政单位财务规则》

解读《事业单位会计准则》

【司法解释性文件与解读】

解读《最高人民法院关于加强均衡结案的意见》

【司法实务问题研究】

行政不作为司法审查制度完善之思考

【新类型疑难案例选评】

大欧坑村民小组诉会昌县人民政府林业行政确认案

[评析] 行政机关自行纠错的司法审查

主编 / 江必新

· 总第 96 辑 ·

(2012.12)

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政与执行法律文件解读. 总第 96 辑/江必新主编. —北京: 人民法院出版社, 2013. 1

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0624 - 4

I. ①行… II. ①江… III. ①行政法 - 法律解释 - 中国
IV. ①D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 009392 号

行政与执行法律文件解读·总第 96 辑

主编 江必新

责任编辑 丁丽娜

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 邮编 100745

电 话 (010) 67550608 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 140 千字

印 张 8

版 次 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0624 - 4

定 价 16.00 元

卷首语

为进一步加强和规范行政单位财务管理，提高资金使用效益，《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》（国务院令 第 628 号）明确《行政单位财务规则》（财政部令 第 9 号）自 2013 年 1 月 1 日起废止。2012 年 12 月 6 日，财政部公布重新制定的《行政单位财务规则》（以下简称《规则》），自 2013 年 1 月 1 日起施行。制定新《规则》主要遵循以下原则：一是坚持厉行节约，降低行政成本；二是反映财政改革成果，体现财政改革方向；三是保持现有框架体系，充实完善相关内容。本辑对《规则》制定的意义和背景、主要内容和贯彻落实措施等进行了解读，对《规则》的理解与适用具有一定的指导意义。

为切实把执法办案是第一要务的要求落到实处，加强审判管理，确保人民法院收、结案动态平衡和良性循环，促进审判执行工作依法、公正、高效运行，最高人民法院制定了《关于加强均衡结案的意见》（以下简称《意见》）。《意见》旨在解决四个方面的问题。一是解决案件审理过分拖延和过度积压问题，提升审判效率；二是解决长期以来形成的年底突击结案问题，防止因突击结案影响案件审判质量；三是解决“年底不收案、人为控制收案”问题，保护当事人的诉讼权利；四是消除不合理的考评方法产生的弊端，避免因突击结案给法官带来的巨大工作和心理压力，实现审判执行工作科学、高效、稳定运行，实现人民法院自身的科学发展。正确理解与适用《意见》，对于落实执法办案第一要务，加强审判管理，解决年底突击结案、人为控制收案等突出问题，具有重要意义。为此，本辑特收录了《意见》的解读与适用。

《最新法律文件解读》丛书

编委会

(按姓氏笔画为序)

卫彦明	孔祥俊	任卫华	刘贵祥
刘德权	杜万华	杨万明	杨亚平
杨临萍	张益民	宋晓明	孙佑海
周 峰	郑学林	赵大光	胡云腾
官 鸣	姜启波	高贵君	高憬宏
裴显鼎	戴长林		

执行编辑 丁丽娜

电 话 (010) 67550608

邮 箱 dlmlaw@yahoo.com.cn

目 录

【部门规章、部门规章性文件与解读】

行政单位财务规则

(2012 年 12 月 6 日) 1

解读《行政单位财务规则》 10

事业单位会计准则

(2012 年 12 月 6 日) 12

解读《事业单位会计准则》 20

司法部

关于修改《律师事务所管理办法》的决定

(2012 年 11 月 30 日) 22

律师事务所管理办法

(2012 年 11 月 30 日) 26

民政部

关于全面推行惠民殡葬政策的指导意见

(2012 年 12 月 3 日) 41

【司法解释性文件与解读】

最高人民法院

印发《关于加强均衡结案的意见》的通知

(2012 年 9 月 19 日) 45

解读《最高人民法院关于加强

均衡结案的意见》 严 戈 闫平超 50

最高人民法院

关于印发《中华人民共和国法官宣誓规定(试行)》的通知

(2012 年 12 月 19 日) 58

【地方性法规、地方政府规章】

山东省道路交通安全责任制规定

(2012 年 11 月 19 日) 60

广东省劳动保障监察条例

(2012 年 11 月 29 日) 67

【司法实务问题研究】

行政不作为司法审查制度完善之思考 张 茹 82

和谐语境下的执行和解若干问题探析 王立明 93

【新类型疑难案例选评】

大欧坑村民小组诉会昌县人民政府林业行政确认案

[评析]行政机关自行纠错的司法审查 曾照旭 102

《行政与执行法律文件解读》2012 年总目录 108

[部门规章、部门规章性文件与解读]

行政单位财务规则

(2012 年 12 月 5 日财政部部务会议审议通过 2012 年 12 月 6 日

财政部令第 71 号公布 自 2013 年 1 月 1 日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了规范行政单位的财务行为,加强行政单位财务管理和监督,提高资金使用效益,保障行政单位工作任务的完成,制定本规则。

第二条 本规则适用于各级各类国家机关、政党组织(以下统称行政单位)的财务活动。

第三条 行政单位财务管理的基本原则是:量入为出,保障重点,兼顾一般,厉行节约,制止奢侈浪费,降低行政成本,注重资金使用效益。

第四条 行政单位财务管理的主要任务是:

(一) 科学、合理编制预算,严格预算执行,完整、准确、及时编制决算,真实反映单位财务状况;

(二) 建立健全财务管理制度,实施预算绩效管理,加强对行政单位财务活动的控制和监督;

(三) 加强资产管理,合理配置、有效利用、规范处置资产,防止国有资产流失;

(四) 定期编制财务报告, 进行财务活动分析;

(五) 对行政单位所属并归口行政财务管理的单位的财务活动实施指导、监督;

(六) 加强对非独立核算的机关后勤服务部门的财务管理, 实行内部核算办法。

第五条 行政单位的财务活动在单位负责人领导下, 由单位财务部门统一管理。

行政单位应当单独设置财务机构, 配备专职财务会计人员, 实行独立核算。人员编制少、财务工作量小等不具备独立核算条件的单位, 可以实行单据报账制度。

第二章 单位预算管理

第六条 行政单位预算由收入预算和支出预算组成。

第七条 按照预算管理权限, 行政单位预算管理分为下列级次:

(一) 向同级财政部门申报预算的行政单位, 为一级预算单位;

(二) 向上一级预算单位申报预算并有下级预算单位的行政单位, 为二级预算单位;

(三) 向上一级预算单位申报预算, 且没有下级预算单位的行政单位, 为基层预算单位。

一级预算单位有下级预算单位的, 为主管预算单位。

第八条 各级预算单位应当按照预算管理级次申报预算, 并按照批准的预算组织实施, 定期将预算执行情况向上一级预算单位或者同级财政部门报告。

第九条 财政部门对行政单位实行收支统一管理, 定额、定项拨款, 超支不补, 结转和结余按规定使用的预算管理办法。

第十条 行政单位编制预算, 应当综合考虑以下因素:

(一) 年度工作计划和相应支出需求;

(二) 以前年度预算执行情况;

(三) 以前年度结转和结余情况;

(四) 资产占有和使用情况;

(五) 其他因素。

第十一条 行政单位预算依照下列程序编报和审批：

(一) 行政单位测算、提出预算建议数，逐级汇总后报送同级财政部门；

(二) 财政部门审核行政单位提出的预算建议数，下达预算控制数；

(三) 行政单位根据预算控制数正式编制年度预算，逐级汇总后报送同级财政部门；

(四) 经法定程序批准后，财政部门批复行政单位预算。

第十二条 行政单位应当严格执行预算，按照收支平衡的原则，合理安排各项资金，不得超预算安排支出。

预算在执行中原则上不予调整。因特殊情况确需调整预算的，行政单位应当按照规定程序报送审批。

第十三条 行政单位应当按照规定编制决算，逐级审核汇总后报同级财政部门审批。

第十四条 行政单位应当加强决算审核和分析，规范决算管理工作，保证决算数据的完整、真实、准确。

第三章 收入管理

第十五条 收入是指行政单位依法取得的非偿还性资金，包括财政拨款收入和其他收入。

财政拨款收入，是指行政单位从同级财政部门取得的财政预算资金。

其他收入，是指行政单位依法取得的除财政拨款收入以外的各项收入。

行政单位依法取得的应当上缴财政的罚没收入、行政事业性收费、政府性基金、国有资产处置和出租出借收入等，不属于行政单位的收入。

第十六条 行政单位取得各项收入，应当符合国家规定，按照财务管理的要求，分项如实核算。

第十七条 行政单位的各项收入应当全部纳入单位预算，统一核算，统一管理。

第四章 支出管理

第十八条 支出是指行政单位为保障机构正常运转和完成工作任务所发生的资金耗费和损失,包括基本支出和项目支出。

基本支出,是指行政单位为保障机构正常运转和完成日常工作任务发生的支出,包括人员支出和公用支出。

项目支出,是指行政单位为完成特定的工作任务,在基本支出之外发生的支出。

第十九条 行政单位应当将各项支出全部纳入单位预算。

各项支出由单位财务部门按照批准的预算和有关规定审核办理。

第二十条 行政单位的支出应当严格执行国家规定的开支范围及标准,建立健全支出管理制度,对节约潜力大、管理薄弱的支出进行重点管理和控制。

第二十一条 行政单位从财政部门或者上级预算单位取得的项目资金,应当按照批准的项目和用途使用,专款专用、单独核算,并按照规定向同级财政部门或者上级预算单位报告资金使用情况,接受财政部门 and 上级预算单位的检查监督。

项目完成后,行政单位应当向同级财政部门或者上级预算单位报送项目支出决算和使用效果的书面报告。

第二十二条 行政单位应当严格执行国库集中支付制度和政府采购制度等规定。

第二十三条 行政单位应当加强支出的绩效管理,提高资金的使用效益。

第二十四条 行政单位应当依法加强各类票据管理,确保票据来源合法、内容真实、使用正确,不得使用虚假票据。

第五章 结转和结余管理

第二十五条 结转资金,是指当年预算已执行但未完成,或者因故未执行,下一年度需要按照原用途继续使用的资金。

第二十六条 结余资金,是指当年预算工作目标已完成,或者因故终止,

当年剩余的资金。

结转资金在规定使用年限未使用或者未使用完的，视为结余资金。

第二十七条 财政拨款结转和结余的管理，应当按照同级财政部门的规定执行。

第六章 资产管理

第二十八条 资产是指行政单位占有或者使用的，能以货币计量的经济资源，包括流动资产、固定资产、在建工程、无形资产等。

第二十九条 流动资产是指可以在一年内变现或者耗用的资产，包括现金、银行存款、零余额账户用款额度、应收及暂付款项、存货等。

前款所称存货是指行政单位在工作中为耗用而储存的资产，包括材料、燃料、包装物和低值易耗品等。

第三十条 固定资产是指使用期限超过一年，单位价值在 1000 元以上（其中：专用设备单位价值在 1500 元以上），并且在使用过程中基本保持原有物质形态的资产。单位价值虽未达到规定标准，但是耐用时间在一年以上的大批同类物资，作为固定资产管理。

固定资产一般分为六类：房屋及构筑物；通用设备；专用设备；文物和陈列品；图书、档案；家具、用具、装具及动植物。

第三十一条 在建工程是指已经发生必要支出，但尚未达到交付使用状态的建设工程。

在建工程达到交付使用状态时，应当按照规定办理工程竣工财务决算和资产交付使用。

第三十二条 无形资产是指不具有实物形态而能为使用者提供某种权利的资产，包括著作权、土地使用权等。

第三十三条 行政单位应当建立健全单位资产管理制度，加强和规范资产配置、使用和处置管理，维护资产安全完整。

第三十四条 行政单位应当按照科学规范、从严控制、保障工作需要的原则合理配置资产。

行政单位资产有原始凭证的，按照原始凭证记账；无原始凭证的，应当依

法进行评估,按照评估价值记账。

第三十五条 行政单位应当加强资产日常管理工作,做好资产建账、核算和登记工作,定期或者不定期进行清查盘点,保证账账相符,账实相符。年度终了,应当进行全面清查盘点。对资产盘盈、盘亏应当及时处理。

第三十六条 行政单位开设银行存款账户,应当报同级财政部门审批,并由财务部门统一管理。

第三十七条 行政单位应当加强应收及暂付款项的管理,严格控制规模,并及时进行清理,不得长期挂账。

第三十八条 行政单位的资产增加时,应当及时登记入账;减少时,应当按照资产处置规定办理报批手续,进行账务处理。

行政单位的固定资产不计提折旧,但财政部另有规定的除外。

第三十九条 行政单位不得以任何形式用占有、使用的国有资产对外投资或者举办经济实体。对于未与行政单位脱钩的经济实体,行政单位应当按照有关规定进行监管。

除法律、行政法规另有规定外,行政单位不得举借债务,不得对外提供担保。

第四十条 未经同级财政部门批准,行政单位不得将占有、使用的国有资产对外出租、出借。

第四十一条 行政单位应当按照国家有关规定实行资源共享、装备共建,提高资产使用效率。

第四十二条 行政单位资产处置应当遵循公开、公平、公正的原则,依法进行评估,严格履行相关审批程序。

第七章 负债管理

第四十三条 负债是指行政单位所承担的能以货币计量,需要以资产或者劳务偿还的债务,包括应缴款项、暂存款项、应付款项等。

第四十四条 应缴款项是指行政单位依法取得的应当上缴财政的资金,包括罚没收入、行政事业性收费、政府性基金、国有资产处置和出租出借收入等。

第四十五条 行政单位取得罚没收入、行政事业性收费、政府性基金、国有资产处置和出租出借收入等，应当按照国库集中收缴的有关规定及时足额上缴，不得隐瞒、滞留、截留、挪用和坐支。

第四十六条 暂存款项是行政单位在业务活动中与其他单位或者个人发生的预收、代管等待结算的款项。

第四十七条 行政单位应当加强对暂存款项的管理，不得将应当纳入单位收入管理的款项列入暂存款项；对各种暂存款项应当及时清理、结算，不得长期挂账。

第八章 行政单位划转撤并的财务处理

第四十八条 行政单位划转撤并的财务处理，应当在财政部门、主管预算单位等部门的监督指导下进行。

划转撤并的行政单位应当对单位的财产、债权、债务等进行全面清理，编制财产目录和债权、债务清单，提出财产作价依据和债权、债务处理办法，做好资产的移交、接收、划转和管理工作，并妥善处理各项遗留问题。

第四十九条 划转撤并的行政单位的资产经主管预算单位审核并上报财政部门 and 有关部门批准后，分别按照下列规定处理：

（一）转为事业单位和改变隶属关系的行政单位，其资产无偿移交，并相应调整、划转经费指标。

（二）转为企业的行政单位，其资产按照有关规定进行评估作价后，转作企业的国有资本。

（三）撤销的行政单位，其全部资产由财政部门或者财政部门授权的单位处理。

（四）合并的行政单位，其全部资产移交接收单位或者新组建单位；合并后多余的资产，由财政部门或者财政部门授权的单位处理。

（五）分立的行政单位，其资产按照有关规定移交分立后的行政单位，并相应划转经费指标。

第九章 财务报告和财务分析

第五十条 财务报告是反映行政单位一定时期财务状况和预算执行结果的总结性书面文件。

第五十一条 行政单位的财务报告，包括财务报表和财务情况说明书。

财务报表包括资产负债表、收入支出表、支出明细表、财政拨款收入支出表、固定资产投资决算报表等主表及有关附表。

财务情况说明书，主要说明行政单位本期收入、支出、结转、结余、专项资金使用及资产负债变动等情况，以及影响财务状况变化的重要事项，总结财务管理经验，对存在的问题提出改进意见。

第五十二条 财务分析是依据会计核算资料和其他有关信息资料，对单位财务活动过程及其结果进行的研究、分析和评价。

第五十三条 财务分析的内容包括预算编制与执行情况、收入支出状况、人员增减情况、资产使用情况等。

财务分析的指标主要有：支出增长率、当年预算支出完成率、人均开支、项目支出占总支出的比率、人员支出占总支出的比率、公用支出占总支出的比率、人均办公使用面积、人车比例等。

行政单位可以根据其业务特点，增加财务分析指标。

第五十四条 行政单位应当真实、准确、完整、及时地编制财务报告，认真进行财务分析，并按照规定报送财政部门、主管预算单位和其他有关部门。

第十章 财务监督

第五十五条 行政单位财务监督主要包括对预算管理、收入管理、支出管理、结转和结余管理、资产管理、负债管理等的监督。

第五十六条 行政单位财务监督应当实行事前监督、事中监督、事后监督相结合，日常监督与专项监督相结合，并对违反财务规章制度的问题进行检查处理。

第五十七条 行政单位应当建立健全内部控制制度、经济责任制度、财务

信息披露制度等监督制度，依法公开财务信息。

第五十八条 行政单位应当依法接受主管预算单位和财政、审计部门的监督。

第五十九条 财政部门、行政单位及其工作人员违反本规则，按照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 第 427 号）处理。

第十一章 附 则

第六十条 行政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。

第六十一条 参照公务员法管理的事业单位财务制度的适用，由财政部另行规定。

行政单位所属独立核算的企业、事业单位分别执行相应的财务制度，不执行本规则。

第六十二条 省、自治区、直辖市人民政府财政部门可以依据本规则结合本地区实际情况制定实施办法。

第六十三条 本规则自 2013 年 1 月 1 日起施行。

附：行政单位财务分析指标

1. 支出增长率，衡量行政单位支出的增长水平。计算公式为：

$\text{支出增长率} = (\text{本期支出总额} \div \text{上期支出总额} - 1) \times 100\%$

2. 当年预算支出完成率，衡量行政单位当年支出总预算及分项预算完成的程度。

计算公式为：

$\text{当年预算支出完成率} = \text{年终执行数} \div (\text{年初预算数} \pm \text{年中预算调整数}) \times 100\%$

年终执行数不含上年结转和结余支出数。

3. 人均开支，衡量行政单位人均年消耗经费水平。计算公式为：

$\text{人均开支} = \text{本期支出数} \div \text{本期平均在职人员数} \times 100\%$

4. 项目支出占总支出的比率，衡量行政单位的支出结构。计算公式为：

$\text{项目支出比率} = \text{本期项目支出数} \div \text{本期支出总数} \times 100\%$

5. 人员支出、公用支出占总支出的比率，衡量行政单位的支出结构。计算公式为：

人员支出比率 = 本期人员支出数 ÷ 本期支出总数 × 100%

公用支出比率 = 本期公用支出数 ÷ 本期支出总数 × 100%

6. 人均办公使用面积, 衡量行政单位办公用房配备情况。计算公式为:

人均办公使用面积 = 本期末单位办公用房使用面积 ÷ 本期末在职人员数

7. 人车比例, 衡量行政单位公务用车配备情况。计算公式为:

人车比例 = 本期末在职人员数 ÷ 本期末公务用车实有数: 1

解读——

《行政单位财务规则》

财政部有关负责人

为了深入贯彻落实科学发展观, 进一步加强和规范行政单位财务管理, 提高资金使用效益, 《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》(国务院令 第 628 号) 明确《行政单位财务规则》(财政部令 第 9 号) 自 2013 年 1 月 1 日起废止, 责成财政部重新制定。2012 年 12 月 6 日, 谢旭人部长签署财政部令 第 71 号, 公布重新制定的《行政单位财务规则》(以下简称《规则》), 自 2013 年 1 月 1 日起施行。

一、新《规则》制定的意义和基本原则

原《规则》是 1998 年 1 月 19 日经国务院批准, 由财政部发布并施行

的。实施十多年来, 对规范和加强行政单位财务管理发挥了重要作用。随着部门预算、国库集中收付制度、政府采购、非税收入管理、政府收支分类等各项财政改革的深入推进, 行政单位财务管理的内容不断创新和丰富, 原《规则》已经不能完全适应新形势的需要, 亟须加以修订。

同时, 财务管理的内容和形式也在不断发生变化, 行政单位财务管理改革相对滞后, 亟须通过对原《规则》进行修订, 进一步规范行政单位财务活动, 提高资金分配的科学性, 确保行政单位履行职能需要。因此, 为了进一步适应财政改革和发展的新要求, 适时废止原《规则》制

定新《规则》，是十分必要的。

制定新《规则》主要遵循以下原则：一是坚持厉行节约，降低行政成本；二是反映财政改革成果，体现财政改革方向；三是保持现有框架体系，充实完善相关内容。

二、新《规则》的主要新内容

新《规则》在基本维持原《规则》结构的基础上，作了全面修改补充，共分十一章六十三条。具体包括：一是扩大了《规则》的适用范围。明确各级各类行政单位的所有财务活动都要执行本规则。二是增加了行政单位决算管理内容。在第二章预算管理增加了决算的编制、管理的内容。三是规范了行政单位收入管理。删除了预算外资金收入管理的内容，明确行政单位的收入包括财政拨款收入和其他收入；增加了收入管理的有关要求，明确行政单位的各项收入应当全部纳入单位预算，统一核算管理。四是规范了行政单位支出管理。规范了行政单位支出的分类，将行政单位支出范围修改为“基本支出”和“项目支出”；强化了支出管理要求。增加了部门预算、国库集中支付、政府采购、绩效管理、票据管理等改革的相关规定。五是规范了行政单位结转和结余管理。对结转和结

余的概念分别作了规定，同时考虑到中央和地方关于结转和结余资金管理可能存在的差异，对结转和结余资金的管理仅作原则性规定。六是规范了行政单位资产管理。根据改革实践，进一步完善资产的分类和定义，规范资产的配置、使用、处置管理，鼓励行政单位开展资源共享、装备共建工作。明确规定行政单位不得举借债务，不得对外提供担保。七是规范了行政单位负债管理。引入了负债的概念，规范了应缴款项管理。八是充实了行政单位财务监督的内容。具体规定财务监督的主要内容、监督机制和内外部监督制度。此外，《规则》还对行政单位财务分析的内容和指标作出了新的规定。

三、下一步工作安排

一是要尽快组织好新《规则》的学习培训工作，指导各地方、各部门根据当地情况开展培训，保证新《规则》的顺利实施。二是各级财政部门和行政单位要根据新《规则》，制定或者修订完善相关财务管理办法，贯彻落实《规则》各项规定，不断提高行政单位财务管理的科学化、精细化水平和财政资金的使用效益。三是要抓紧制定新的《行政单位会计制度》和其他配套制度。