

行政单位 财务规则解读

XingZhengDanWei CaiWuGuiZe JieDu

财政部编写组◎编著



经济科学出版社
Economic Science Press

013048573

F812.2
111

行政单位 财务规则解读

XingZhengDanWei CaiWuGuiZe JieDu

财政部编写组◎编著



北航

C1656657



经济科学出版社
Economic Science Press

F812.2

111

010830810

图书在版编目 (CIP) 数据

行政单位财务规则解读 / 财政部编写组编著. —北京:
经济科学出版社, 2013. 1
ISBN 978 - 7 - 5141 - 2922 - 9

I. ①行… II. ①财… III. ①行政事业单位 - 财政制度 -
研究 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 004517 号

责任编辑: 白留杰 张占芬

责任校对: 王凡娥

责任印制: 李 鹏

行政单位财务规则解读

财政部编写组 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 88191354 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

北京市季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 8.5 印张 100000 字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2922 - 9 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前

言

新修订的《行政单位财务规则》（以下简称《规则》）于2012年12月6日以财政部令第71号正式颁布，并于2013年1月1日起在全国施行。《规则》修订是行政单位财务制度建设中的一件大事，对于规范和加强行政单位财务管理具有十分重要的意义。

为了保证修订后的《规则》顺利贯彻实施，财政部组织开展了对中央部门和地方财政部门的培训，各部门和各地地区也将逐级开展培训工作。为了适应各方面培训的需要，帮助广大行政单位财务管理人员，以及财政部门的工作人员正确理解、领会和贯彻执行《规则》，我司组织参加《规则》修订和培训讲解的有关同志编写了《行政单位财务规则解读》一书，对《规则》的各项规定进行了较为系统的解读，尤其是对新旧财务规则的变化问题进行了重点讲解。本书既可以作为当前的培训教材，也可以作为有关方面学习和贯彻执行《规则》的指导用书。

参加本书编写的人员有：耿虹、王桥、龚世良、曲桂福、傅道鹏、刘尧功、郭志奇、王湛、杨苑。编写过程中，进行了多次集体讨论、修改。耿虹对全书进行了最后审定。

由于时间仓促，书中难免有不妥之处，恳请读者批评指正。

财政部行政政法司

2013年1月4日

目

录

第一讲	《行政单位财务规则》修订的背景和主要内容·····	(1)
第二讲	总则和附则 ·····	(9)
第三讲	单位预算管理和结转结余管理 ·····	(21)
第四讲	收入管理 ·····	(37)
第五讲	支出管理 ·····	(47)
第六讲	资产管理 ·····	(61)
第七讲	负债管理 ·····	(74)
第八讲	行政单位划转撤并的财务处理 ·····	(81)
第九讲	财务报告和财务分析 ·····	(86)
第十讲	财务监督 ·····	(100)
附 录	行政单位财务规则 ·····	(108)
	关于贯彻落实《行政单位财务规则》的通知 ·····	(121)
	财政部行政政法司负责人就《行政单位财务 规则》修订答记者问 ·····	(124)

第一讲 《行政单位财务规则》修订 的背景和主要内容

新修订的《行政单位财务规则》（以下简称《规则》）于2012年12月6日以财政部令第71号正式颁布，从2013年1月1日起施行。为了便于各级财政部门 and 行政单位更好地学习、理解和贯彻执行，本讲主要介绍《规则》修订的背景、基本原则和主要内容。

一、《规则》修订的背景

1998年颁布实施的原《规则》，对规范和加强行政单位财务管理具有重要意义，发挥了重要作用。主要表现在：一是标志着我国建立了适应社会主义市场经济体制和公共财政要求的独立的行政单位财务制度体系，使行政单位的财务活动有章可循、有法可依。二是确立了“收支统一管理，定额、定项拨款、超支不补，结余留用”的预算管理办法，将行政单位的各项收入和支出全部纳入单位预算统一管理，实现了行政单位财务活动的全面反映，强化了财政部门对行政单位财务活动的管理和监督。三是规范了行政单位收入管理，

赋予了行政单位收入新的概念和内涵。四是规范了行政单位支出管理，明确了支出分类，要求行政单位严格执行规定的开支范围和标准，对支出管理中的问题和薄弱环节提出管理要求等。五是明确了行政单位资产管理的责任和要求，强化了财政监督等。但是，随着社会主义市场经济体制的逐步完善、公共财政体系的建立以及各项财政改革的深入推进，原《规则》中的一些内容亟须进行修订，以更好地适应新形势下行政单位财务管理的需要。

（一）适应和体现财政改革的需要

为适应社会主义市场经济体制和公共财政的需要，2000年以来，我国相继进行了部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度、非税收入管理、政府收支分类等改革。部门预算改革对行政单位预算编制、执行，预算收支内容及结转结余资金管理等作出了新的规定；国库集中收付制度、政府采购、非税收入管理、政府收支分类等改革，也不断创新和充实了行政单位财务管理的内容和手段。为适应改革的要求，需要对原《规则》进行修订。

（二）进一步规范 and 加强行政单位财务管理的需要

近年来，随着形势发展和各项改革的不断推进，行政单位经费保障水平不断提高，财务管理的内容和形式也在不断发生变化。由于行政单位财务管理改革相对滞后，财务管理制度不够健全，致使行政单位财务管理中出现了一些问题，比如部分单位预算编制和执行随意性较大、收支管理不够规范、结转结余资金规模偏大、资产管理薄弱等。因此，需要通过对原《规则》进行修订，进一步规范行政单位财务活动，为解决上述问题提供制度保障。

（三）促进行政单位更好地履行职能的需要

随着经济社会发展，行政单位承担的社会管理和公共服务职责越来越重。近年来，行政单位经费保障和管理水平逐步提高，但与行政单位履行职能需要相比还有很大差距，比如一些行政单位还存在支出结构不合理、资金使用效益不高甚至铺张浪费等问题。这些问题在一定程度上影响了行政单位职能的正常履行。作为规范行政单位财务活动的基本制度，原《规则》对上述内容规定得不够充分，必须通过完善行政单位财务制度，提高资金分配的科学性，既要保障重点，又要兼顾一般，确保行政单位履行职能需要。

二、《规则》修订的基本原则

这次修订《规则》主要遵循三条基本原则：

（一）坚持厉行节约，降低行政成本

近年来，社会各界对降低行政成本的问题非常关注，党中央、国务院也高度重视，要求各级党政机关进一步弘扬艰苦奋斗的优良作风，带头厉行节约，降低行政成本，切实把有限的资金和资源更多用在发展经济、改善民生上。降低行政成本是加强行政单位财务管理，提高资金使用效益的重要内容。因此，这次修订《规则》，进一步强调了厉行节约、制止奢侈浪费、降低行政成本的财务管理原则，并在行政单位预算编制、支出管理、资产管理等方面的规定中体现了降低行政成本、提高资金使用效益的要求。

（二）反映改革成果，体现改革方向

此次修订，结合行政单位财务管理的实际，把部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度、非税收入管理、政府收支分类等一系列财政改革的成果，体现到《规则》中来，使行政单位财务制度能够与时俱进，更加符合财政改革的要求，更好地指导和规范行政单位的财务工作。同时，修订中还考虑到《规则》应当具有一定的前瞻性，能够适当体现财政改革的方向，使行政单位财务管理与财政改革大的方向保持一致，并为下一步财政改革留出一定的空间。

（三）保持框架体系，充实完善内容

考虑到原《规则》的框架体系基本符合行政单位财务管理的需要，这次修订对原《规则》框架体系未作大的调整，重点对与财政改革和管理要求不相适应的有关内容进行了修订和完善。

三、《规则》修订的主要内容

此次修订的主要内容体现在以下八个方面：

（一）扩大了《规则》规范的经费范围

原《规则》主要是对行政单位的行政经费进行了规范，行政单位的基本建设投资、外事经费、社会保障经费等都未纳入《规则》的规范范围。部门预算改革打破了原来按经费性质编制预算和进行财务管理的模式，在这种情况下，作为规范行政单位财务活动的基本制度，《规则》规范的经费范围应涵盖单位的全部收支，而不应仅

限于行政经费。据此，这次修订删除了“行政单位的基本建设投资、外事经费、社会保障经费的财务管理，按照国家有关规定办理”的规定，将行政单位所有的财务活动都纳入《规则》的规范范围。

（二）完善了行政单位的预算管理办法

行政单位预算管理办法，是国家对行政单位预算收支管理方式的规定。新中国成立以来，行政单位预算管理先后实行了“统收统支”（1979年以前）、“预算包干”（1980～1997年）和“收支统一管理，定额、定项拨款，超支不补，结余留用”（1998年开始实行）等管理办法。这次修订，基本沿用了原《规则》关于行政单位预算管理办法的表述，但根据财政管理改革的要求和行政单位结转结余资金管理的有关规定，将“结余留用”修改为“结转和结余按规定使用”。

（三）规范了行政单位收入管理

一是删除了预算外资金管理的内容。为贯彻落实全国人大和国务院的有关规定，中央部门从2011年起，地方行政单位从2012年起，按预算外资金管理的收入（不含教育收费）全部纳入预算管理，取消了预算外资金的概念。据此，《规则》删除了预算外资金管理的内容，规定行政单位的收入包括财政拨款收入和其他收入。二是增加了收入管理的有关要求。根据编制综合预算的要求，《规则》对行政单位收入的完整性作出了规定，即“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”。

（四）强化了行政单位支出管理

一是规范了行政单位支出的分类。根据部门预算改革的要求，将行政单位支出分类修改为基本支出和项目支出。考虑到自筹基本建设支出属于项目支出范畴，删除了自筹基本建设支出管理的内容。二是强化了支出管理的要求。根据部门预算、国库集中支付制度、政府采购制度、绩效管理、票据管理等改革要求，增加了支出管理的相关规定。

（五）明确了行政单位结转和结余管理

按照财政部门有关财政拨款结转和结余资金管理的规定，将原《规则》第五章“结余管理”修改为“结转和结余管理”，并对结转和结余的概念分别作了规定。考虑到中央和地方关于结转和结余资金管理的具体方式存在差异的实际情况，《规则》对结转和结余资金的管理作了原则性规定，即“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”。

（六）加强了行政单位资产管理

调整了资产的分类，提高了固定资产单位价值标准，完善了资产配置、使用和处置等方面的规定，特别强调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；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；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。同时，鼓励行政单位开展资源共享、装备共建。

（七）引入了负债的概念

此次修订引入了负债的概念，将原《规则》第七章“应缴款项和暂存款项的管理”修改为“负债管理”。主要考虑在行政单位的财务活动中客观存在着以应缴款项、暂存款项、应付款项等形式表现的负债。这样规定更加符合行政单位财务管理的实际需要，同时，又与行政单位会计制度保持一致。

（八）充实了行政单位财务监督的内容

一是修改了财务监督的内容，即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。二是明确了财务监督机制，即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。三是增加了外部监督的有关规定，即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。

此外，《规则》还对行政单位财务管理的基本原则、主要任务、财务分析的内容和指标等进行了修订。

四、贯彻落实《规则》的几点要求

一是此次修订《规则》是行政单位财务管理工作的一件大事，各单位在思想上一定要高度重视，认真学习、理解和领会《规则》的有关规定，紧密联系部门预算管理、国库集中收付制度、政府采购制度、非税收入管理、政府收支分类等财政改革的有关内容和本单位财务管理工作的实际情况，采取切实有效措施，把《规则》贯

彻好、落实好。

二是各单位要积极做好下属单位和人员的培训工作，地方各级财政部门也要有计划地组织好对本级行政单位和下级财政部门的培训工作，为贯彻好《规则》打下坚实基础。

三是各单位要以贯彻落实《规则》为契机，推进财务制度建设工作。财政部将根据新《规则》对有关财务制度进行修订。地方各级财政部门也要积极推动本地区行政单位财务管理制度建设。各级行政单位也应当积极做好内部财务制度建设工作，夯实财务管理基础。

第二讲 总则和附则

《规则》第一章“总则”共有五条，明确了《规则》的制定目的、适用范围、行政单位财务管理的基本原则和主要任务等。第十一章“附则”共有四条，进一步明确了《规则》的适用范围、实施时间等。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》适用于各级各类行政单位的财务活动

《规则》第二条规定：“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。”与原《规则》相比，《规则》对适用范围的表述更加科学、规范。同时，将适用范围扩大到所有国家机关和政党组织的财务活动，增强了《规则》的普遍适用性。

《规则》所称行政单位具体包括：中国共产党各级机关，各级人民代表大会及其常务委员会机关，各级人民政府及其所属工作机构，中国人民政治协商会议各级委员会机关，各级审判机关，各级检察机关，各民主党派和工商联的各级机关。此外，列为行政编制并接受财政拨款的社会团体也执行本规则。

行政单位的财务活动，是指行政单位有关资金的筹集、分配和使用等活动，具体包括：行政单位的预算管理、收入管理、支出管理、结转和结余管理、资产管理、负债管理、行政单位划转撤并的财务处理、财务报告和财务分析、财务监督、财务机构设置和财务人员配备等。行政单位开展财务活动必须依据《规则》的规定进行。

（二）参照公务员法管理的事业单位财务制度适用问题

《规则》第六十一条第一款规定：“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。”

2006年颁布的《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，经批准参照本法进行管理。”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。从目前情况看，参照公务员法管理的事业单位比较复杂，有的承担行政管理职能，有的承担公益性服务职能。从执行财务制度看，有的执行事业单位财务制度，有的执行行政单位财务制度。在《规则》修订过程中，一些部门对参照公务员法管理事业单位执行财务制度问题意见分歧较大。基于上述考虑，《规则》未对参照公务员法管理的事业单位适用财务制度问题予以明确，只规定由财政部另行制定。

（三）不执行《规则》的情况

《规则》第六十一条第二款规定：“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。”

目前我国一些行政单位还存在着不行使行政管理职能的附属单位，主要包括独立核算的企业和事业单位。这些单位在业务活动、资金来源及资金运作方式等方面与行政单位具有较大差异，而且这些单位已经纳入企业和事业单位财务制度范围。因此，不执行本《规则》。

二、行政单位财务管理的基本原则

《规则》第三条规定：“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。”

与原《规则》相比，《规则》在行政单位财务管理的基本原则中增加了降低行政成本的内容，更加突出了行政单位财务管理的目的和要求。

（一）量入为出，保障重点，兼顾一般

量入为出是我国财政工作的一项基本原则，也是行政单位财务管理的一项基本原则。随着财政管理制度改革的不断深化，行政单位财务收支活动也逐步规范。按照现行制度规定，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。除法律、行政法规规定外，行政单位不得举借债务，不得对外提供担