

事业单位财务规则 知识问答

本书编写组 编

中国统计出版社

事业单位财务规则

知识问答

本书编写组 编

中国统计出版社

图书在版编目(CIP)数据

事业单位财务规则知识问答/《事业单位财务规则知识问答》编写组编. —北京:中国统计出版社,1997.2

ISBN 7-5037-2401-3

I. 事… II. 事… III. 行政事业单位-财务制度-规则-问答 IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 01544 号

事业单位财务规则知识问答

中国统计出版社出版发行

(北京三里河月坛南街 75 号 100826)

新华书店经销

北京市京精印刷厂印刷

*

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:5.25 字数:118 千字

1997 年 3 月第一版 1997 年 3 月第一次印刷

印数:1—10000 册

ISBN 7 5037-2401-3/F. 976

定 价:12.00 元

(版权所有 不得翻印)

财政部副部长谢旭人就

《事业单位财务规则》颁布答中国财经报记者问

(代前言)

问：“八五”期间，财税改革迈出了决定性的步伐，取得了比较好的成绩，事业财务是财政工作的重要组成部分，请您简要地谈一谈近年来事业单位财务改革的情况。

答：近年来，按照财税体制改革的总体部署，财政部认真总结了改革开放以来事业财务改革的经验，根据建立社会主义市场经济体制的要求，主要提出和进行了以下几个方面的改革：第一，按照公共财政理论和“社会共同需要”的标准，重新规范财政资金在事业领域的供应范围，逐步改变计划经济体制下形成的财政包揽过多的状况。第二，通过改革和强化事业支出管理，逐步形成一个结构合理、管理规范、讲求效益的事业支出管理模式。第三，改变单纯反映财政拨款及其支出的传统事业单位财务管理体系，将财政预算拨款、事业单位按规定上缴财政专户后由财政核拨的预算外资金和事业单位组织的其他收入全部纳入单位预算管理，实行收支统管，建立一个新型的事业单位财务管理体系。第四，逐步形成在国家规定范围之内多渠道筹集资金、多形式发展事业的新格局。第五，改革事业单位财务制度，建立一整套适应社会主义市场经济发展要求的新的事业单位财务制度体系。《事业单位财务规则》

已经国务院批准,以财政部第8号令发布,明年1月1日起在全国实施,这是事业财务改革的一个重要成果。

问:请您谈谈为什么要改革事业单位财务制度,制定《事业单位财务规则》?

答:改革开放以来,财政部十分重视事业单位财务制度建设,逐步形成了一套较为完善的事业单位财务制度体系,对加强财务管理、促进事业发展发挥了积极作用。但是,在建立社会主义市场经济体制的条件下,原制度与事业财务改革和事业体制改革的要求显得越来越不适应了,主要存在三个方面的问题:

第一,三种预算管理形式的划分不适应事业财务改革的需要。原制度规定,事业单位划分为三种预算管理形式,即:全额预算管理、差额预算管理和自收自支管理,并规定有条件的全额预算管理单位应逐步向差额预算管理单位过渡,有条件的差额预算管理单位应逐步向自收自支管理单位过渡,即“两个过渡”。但在执行中这一规定逐步暴露出了一些问题:一是三种预算管理形式的划分是根据单位的经费自给率确定的,并不能准确反映各类事业单位的实际,不够科学合理。二是由于国家对三种预算管理形式单位的有关政策不尽一致,一些事业单位对“过渡”存在着种种顾虑,“两个过渡”政策推行起来十分困难。

第二,单位财务不能全面反映单位资金活动和财务收支状况。改革开放以来,有条件的事业单位根据国家政策规定,依法开展了组织收入活动,逐步改变了单纯依靠财政拨款发展事业的状况,资金来源渠道呈现出多元化的趋势。但由于种种原因,对这部分收入的管理一直不够规范,单位财务只反映预算拨款及其支出,单位组织的收入及其支出没有得到反映,

造成收入管理与支出管理相分离、财务管理与资金管理相脱节的状况,使单位组织的收入没有得到充分合理的使用,影响了事业的健康发展。

第三,支出管理需要进一步规范和加强。由于目前事业单位资金来源渠道呈现多元化的趋势,各种非财政拨款收入逐渐增多,但对这部分收入所形成的支出管理却相对弱化,不够规范,资金使用效益不高,出现的问题比较多。同时,在新的形势下,事业单位业务活动范围逐渐扩大、活动内容逐渐复杂,而国家统一规定又难以将事业单位所有业务活动全部予以规范,单位有些支出的随意性较大。再有,有些事业单位开展了一些生产经营活动,而对这类活动没有进行严格的成本核算,生产经营支出与事业支出相互混淆,生产经营成果难以得到准确反映,等等。

由上可见,原制度已经不适应新形势下事业财务改革和事业体制改革的需要了,对原制度进行改革,制定《事业单位财务规则》已是势在必行。

问:请您介绍一下这次事业单位财务制度改革的基本特点。

答:这次事业单位财务制度改革的特点可以用16个字来概括:全面系统、继承发展、突出重点、注重实效。

第一,这次改革是对事业单位财务制度比较全面、系统的改革。这次改革不是对事业单位财务制度某一个方面或某一个环节的改革,而是比较全面、系统的一揽子改革,分三个层次进行:第一个层次是《事业单位财务规则》,这是事业单位财务制度体系中最高层次的法规,是整个事业单位财务制度体系中的统帅。第二个层次是行业事业单位财务管理办法。按照《规则》的规定,行业特点突出的,可以根据需要制定行业事

业单位财务管理办法。如教育、科研、卫生、文化、文物、广播电视、体育、计划生育等行业，将分别制定行业财务管理办法。第三个层次是事业单位内部财务管理具体规定。由事业单位根据《规则》或行业财务管理规定的规定，并结合本单位的实际情况来制定。

第二，这次改革既继承了以往事业单位财务制度中的一些科学、合理的内容，又根据新形势的要求力求有所发展、创新。建国以来，国家逐步建立的一套事业单位财务制度体系，是我们长期理论研究和实践经验的结晶，在实践中发挥了很好的作用。在这次改革中，我们对过去的财务制度并没有采取全盘否定的态度，而是进行了实事求是的客观分析，凡是经实践检验证明是行之有效的办法，我们都予以保留并充分体现到了新制度之中。同时，我们也根据建立社会主义市场经济体制、事业体制改革和事业发展的需要，对原制度进行了必要的改革，特别是借鉴、吸收了企业财务制度改革的一些成功经验和做法，使新的事业单位财务制度有所发展和创新。

第三，这次改革非常注重改革的实效，有针对性地重点解决新形势下事业单位财务管理中的一些突出问题。事业单位财务制度改革与企业财务制度改革所具备的条件或环境有所不同。企业财务制度改革是在国家先后出台了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《企业法》和《公司法》等一系列明确企业性质、任务、责权利关系及内部组织形式的法律和法规的情况下出台的，可以说，我国企业改革的方向是明确的。事业改革则不同，目前国家对事业的改革基本上是按行业分别进行的，并没有形成一个整个事业改革的一揽子方案，当然也没有出台关于整个事业管理体制方面的法律、法规。事业单位财务制度改革要服从、服务于事业改革，因此，这种改革既不

能滞后于事业改革,也不能过于超前。只能立足于当前的客观实际,抓住新形势下事业单位财务管理中一些亟需解决的突出问题,进行改革,予以规范,这样的改革才是实事求是的,也才能收到预期的效果。

问:根据您前面的介绍,制定《事业单位财务规则》十分必要,并对原制度进行了比较大的改革,是否请您介绍一下改革的主要内容?

答:《规则》涉及的改革内容比较多,主要包括以下几个方面:

第一,改革了事业单位预算管理形式。《事业单位财务规则》取消了原制度规定的事业单位实行全额预算管理、差额预算管理和自收自支管理三种预算管理形式,规定事业单位统一实行“核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用”的预算管理办法。在新的预算管理办法下,财政部门将根据事业特点、事业发展计划、单位收支状况、财政政策和财力可能,确定对不同事业单位的定额或者定项补助标准。同时,财政部门还要逐步规范财政资金在事业领域的供应范围,凡不属于财政资金供应范围内的事业单位,要积极创造条件,使这些单位逐步地与财政供给脱钩、向企业管理过渡。

第二,改革了事业单位收入管理办法。《规则》改变了过去那种单纯反映财政拨款及其支出的单位财务管理体系,明确规定单位在财政拨款之外取得的各项收入,要全部纳入单位预算,统一核算、统一管理,进而建立一个能够全面反映事业单位各项收支和财务活动的新型单位财务管理体系。

第三,规范了事业单位支出管理。《规则》规定,事业单位的支出按资金使用性质划分为事业支出、经营支出、对附属单位补助支出和上缴上级支出四类,从而便于更加科学、合理地

反映、考核和管理不同性质的支出情况。同时,考虑到预算内外收支统管的需要,规定事业单位的支出要严格执行国家财务规章制度规定的开支范围和开支标准,又规定国家财务规章制度没有统一规定的,可由事业单位做出规定并报主管部门和财政部门备案。另外,还规定事业单位可以根据开展业务及其他活动的实际需要,实行内部成本核算办法,以加强单位的经济核算,规范支出管理。

第四,建立了新的财务报表体系。为改变事业单位财务报表类型较多、内容差别较大、缺乏通用性和可比性的状况,《规则》借鉴了企业财务报表的改革办法,对事业单位财务报表进行了比较大的改革,建立了以资产负债表,收支情况表以及有关附表为特征的具有统一性、通用性的新的事业单位财务报表体系。

问:据了解,与《事业单位财务规则》相配套的《事业单位会计准则》目前还暂不能出台,请您谈谈明年1月1日《规则》实施后如何解决新的财务制度与现行会计制度的衔接问题?

答:事业单位财务制度和会计制度是一个统一的整体,事业单位财务制度改革和会计制度改革基本上是同时起步的,但由于种种原因《事业单位会计准则》目前暂时还出不了台。因此在《规则》贯彻过程中,要做好与现行会计制度的衔接工作。在新的会计制度颁发之前,各单位仍按现行会计制度执行。这次事业单位财务制度改革的核心内容是实行收支统管,为了在新的会计制度出台前,利用现行会计制度基本满足实行收支统管的要求,我们在调查研究的基础上,起草了《关于〈事业单位财务规则〉与现行〈事业行政单位预算会计制度〉衔接问题的通知》,现在已经与《规则》同时颁发。

问:国务院对预算外资金管理十分重视,今年七月颁发了

《国务院关于加强预算外资金管理的决定》，在预算外资金总额中，事业单位的预算外资金占有较大比重，您是否谈谈在事业单位预算外资金管理上，《事业单位财务规则》与国务院的《决定》是如何衔接的？

答：《国务院关于加强预算外资金管理的决定》是一份十分重要的文件，针对当前预算外资金中存在的问题，做出了九条重要决定，对于扭转财政资金分散和政府公共分配秩序混乱的局面，提高财政资金使用效益，抑制固定资产投资和消费资金膨胀，克服各种不正之风和腐败现象具有重要意义。

事业单位预算外资金管理问题，是各级财政部门、事业主管部门和广大事业单位十分关心的一个问题。过去一段时间，由于对预算外资金的性质、范围和管理方式上的认识不够一致，致使事业单位预算外资金管理趋于弱化，一定程度上影响了事业的健康发展。财政部对这个问题非常重视，经过广泛调查研究、多方听取意见和细致的协调工作，应当说，各有关方面对这个问题取得了基本一致的认识。《规则》关于事业单位预算外资金财务管理的规定，同国务院《决定》精神是相互衔接、完全一致的。比如，《规则》规定，事业单位应上缴财政专户的预算外资金，要按规定实行“收支两条线”管理，不能直接记入事业收入，这部分资金只有当从财政专户核拨给单位以后，才能记入事业收入。并规定，事业单位无论是从财政专户核拨的预算外资金，还是经核准不上缴财政专户的预算外资金，都要纳入单位预算，与预算拨款统一核算，统一管理，实施收支统管。另外，还规定了实行预算外资金结余上缴办法的预算外资金结余，不记入事业单位结余。当然，要真正做好事业单位预算外资金及其他收入管理，还有大量的具体工作要做。比如，如何具体界定事业单位预算外资金的范围问题，如何科学

编报单位财务收支计划问题,等等。这些都需要我们按照国务院《决定》和《规则》的规定精神,予以研究解决。

问:这次改革的力度比较大、内容比较多,财政部计划采取哪些措施,保证改革的顺利实施?

答:这次事业单位财务制度改革是改革开放以来,力度比较大、内容比较多的一次改革,从《规则》的颁布到实施的时间十分紧迫,为确保改革的顺利、平稳、有序地实施和运行,财政部已经或者正在采取以下几项措施:

第一,积极进行事业单位财务会计制度全方位的配套改革。事业单位财务制度体系内容很多、整体性很强。《规则》颁布后,一是要尽快出台《事业单位会计准则》。二是要抓紧制定有关行业事业单位财务管理办法,并征求尽快陆续出台。正在制定和将要出台的行业事业单位财务管理办法包括:教育、科研、卫生、文化、文物、广播电影电视、体育、计划生育等事业单位财务管理办法。行业事业单位财务管理办法要符合《规则》规定的原则,并与《规则》的规定相配套。另外,各事业单位要根据《规则》或行业财务制度的规定,制定单位内部财务管理具体规定。

第二,做好新制度与国家有关政策的衔接工作。事业单位财务制度同国家有关政策有着密切的关系,比如收入分配政策、公费医疗政策、税收政策等。在现行制度下,国家对实行不同预算管理形式的事业单位实行了不同的收入分配政策、公费医疗政策等。新制度颁布后,我们将在保持有关政策连续性和社会稳定的前提下,研究制定新制度与国家有关政策衔接、配套的具体措施,以确保新制度实施后有一个良好的政策环境。

第三,开展新制度的宣传培训工作。这次改革是建国以来

步子比较大的改革。要保证新制度的顺利实施,做好宣传培训工作十分重要。一是要开展宣传工作。我们将通过有关报刊及其他新闻媒介,广泛宣传报道这次改革,使各级财政部门、事业主管部门和事业单位的财会人员及有关管理人员对这次改革的必要性、意义和主要内容有一个初步的了解,并争取社会各界对这次改革的理解和支持。二是要开展培训工作。不久前,财政部已经分别举办了地方和中央两期《规则》培训班,各省、自治区、直辖市及计划单列市财政厅(局)和中央级主管部门的财务部门,也要结合自己的实际情况,组织本地区、本部门有关财会人员的培训。通过培训使各级财会人员掌握新制度的基本内容,熟悉新旧制度的转换衔接,为明年新制度的实施打下坚实的基础。

目 录

一、为什么要制定《事业单位财务规则》?	(1)
二、制定《事业单位财务规则》的原则是什么?	(3)
三、《事业单位财务规则》适用于哪些部门和单位?	(6)
四、《事业单位财务规则》在财务制度体系中居于 何种地位?	(7)
五、《事业单位财务规则》的改革内容包括 哪些方面?	(9)
六、什么是事业单位财务管理的基本原则?	(12)
七、事业单位财务管理的主要任务包括几个方面?	(14)
八、为什么要加强单位预算管理?	(15)
九、事业单位预算都包括哪些内容?	(16)
十、新旧制度关于单位预算编制的主要 区别在哪里?	(16)
十一、事业单位预算管理办法包括哪些主要内容?	(18)
十二、实行“核定收支定额补助”的新预算管理办法有 什么意义?	(19)
十三、确定事业单位财政补助的原则和方法 是什么?	(21)
十四、编制预算的原则是什么?	(24)
十五、编制预算的主要方法有哪些?	(25)
十六、预算编制和审批程序是如何规定的?	(26)
十七、什么是预算调整?	(27)
十八、如何理解事业单位“大收入”的概念及其意义?	(29)

十九、事业单位收入是如何分类的？	(30)
二十、新旧制度收入分类的异同？	(33)
二十一、收入分类调整的意义何在？	(35)
二十二、为什么对事业单位实行收支统管？	(36)
二十三、对事业单位收入管理的要求有哪些？	(39)
二十四、事业单位支出是如何分类的？	(40)
二十五、新旧制度支出分类的异同？	(41)
二十六、支出分类调整的意义何在？	(42)
二十七、事业单位成本核算的内容、方法和形式 有哪些？	(43)
二十八、新财务规则对支出管理的要求有哪些？	(45)
二十九、事业单位结余分配的办法是什么？	(47)
三十、新旧制度事业单位结余分配办法的异同？	(48)
三十一、新财务规则对结余分配有什么要求？	(49)
三十二、什么是专用基金？它的特点是什么？	(49)
三十三、事业单位为什么要设置专用基金？	(50)
三十四、专用基金在管理上都有哪些方法？	(54)
三十五、修购基金的管理应注意哪些问题？	(55)
三十六、职工福利基金的管理应注意哪些问题？	(58)
三十七、医疗基金的管理应注意哪些问题？	(59)
三十八、什么是资产？事业单位的资产包括什么？	(60)
三十九、什么是流动资产？其管理要点是什么？	(60)
四十、现金及存款的管理要点有哪些？	(61)
四十一、存货的概念及其管理要点？	(62)
四十二、什么是固定资产？	(63)
四十三、事业单位的固定资产一般可分为几类？	(63)
四十四、固定资产的管理要点有哪些？	(63)

四十五、什么是无形资产？	(64)
四十六、无形资产的管理要点有哪些？	(66)
四十七、对外投资应注意哪些问题？	(67)
四十八、什么是负债？	(68)
四十九、负债的管理要点有哪些？	(68)
五十、在什么情况下，事业单位应当进行清算？	(68)
五十一、事业单位清算工作要点有哪些？	(69)
五十二、事业单位清算后，其资产应如何处理？	(69)
五十三、什么是财务报告？ 年度财务报告主要包括 哪些内容？	(70)
五十四、财务分析的主要内容有哪些？	(70)
五十五、财务分析的常用方法有哪些？	(71)
五十六、财务分析的指标有哪些？	(72)
五十七、怎样编写财务分析报告？	(73)
附 录：	
事业单位财务规则	(75)
会计基础工作规范	(86)
会计电算化工作规范	(110)
行政事业单位国有资产管理暂行办法	(121)
行政事业单位国有资产产权登记实施办法	(131)
行政事业单位国有资产处置管理实施办法	(136)
事业单位非经营性资产转经营性资产管理 实施办法	(139)
国务院关于加强预算外资金管理的决定	(143)
后 记	(151)

一、为什么要制定《事业单位财务规则》?

党的十一届三中全会以来,随着经济体制改革的逐步深入,在计划经济体制下形成的国家对各项事业统包统揽的管理模式受到商品经济的挑战和冲击。为适应这一形势的变化,国家有关部门相继颁发了一系列事业单位财务管理法规和规章。1989年1月,经国务院批准,财政部发布了《关于事业单位财务管理的若干规定》,1992年,财政部又颁发了《社会文教事业全额预算管理单位财务管理暂行办法》、《社会文教事业差额预算管理单位财务管理暂行办法》、《社会文教事业自收自支管理单位财务管理暂行办法》和《关于加强事业单位收入财务管理的规定》等重要规章。上述法规、规章对规范和加强事业单位财务管理,提高资金使用效益,促进事业改革和事业发展起到了积极的作用。但是,在建立社会主义市场经济体制的新形势下,这些法规、规章暴露出一定的局限性,已不能完全适应事业改革和事业单位财务管理的需要,主要存在以下几方面问题:

1. 在预算管理形式方面。事业单位划分为三种预算管理形式,即全额预算管理、差额预算管理和自收自支管理(以下简称“三种预算管理形式”);有条件的全额预算管理单位应逐步向差额预算管理单位过渡,有条件的差额预算管理单位应逐步向自收自支管理单位过渡(以下简称“两个过渡”);另外,还规定有条件的自收自支管理单位应向企业管理过渡。上述规定,对于改变国家财政统收统支、大包大揽的事业财务管理体制,支持和鼓励有条件的事业单位合理组织收入,多渠道筹集资金,促进事业发展等方面起到了积极的作用。但是,从几年来的执行情况看,尤其是在建立社会主义市场经济体制的

新形势下,“三种预算管理形式”和“两个过渡”政策逐渐暴露出了一些问题:一是“三种预算管理形式”不能客观反映各类事业单位的实际。“三个暂行办法”规定:经费自给率在30%以下的为全额预算管理单位,在30%以上的为差额预算管理单位,这里规定的全额预算管理单位与差额预算管理单位并没有质的差别,只有经费自给率量上的差别,不尽科学、合理。二是推行“两个过渡”困难。由于国家对三种不同预算管理形式单位的有关政策不尽一致,加之一些单位存在惟恐“过渡”吃亏的心理因素,致使“两个过渡”推行困难。有的单位收入较多,经费自给率达到了相当程度,但仍要求实行全额预算管理,不愿实行“过渡”,分类管理难以实施。

2. 在收入管理方面。改革开放以来,事业单位根据国家有关政策,利用现有的人力、物力、技术、信息等方面的优势,积极合理地组织收入,逐步改变了单纯依靠财政拨款发展事业的状况,资金来源逐渐形成多元化发展的趋势。然而,长期以来,由于对事业单位的收入属性认识上不够一致,管理上不够规范,造成收入管理与支出管理相分离,财务管理与资金管理相脱节,影响了事业单位组织收入活动的健康发展。1992年,财政部颁发了《关于加强事业单位收入财务管理的规定》,规定事业单位不论实行何种预算管理形式,其取得的各项收入要全部纳入单位预算统一管理。但是,由于种种原因,这一规定贯彻执行的效果并不理想,收入管理仍然弱化,收入没有得到科学合理的使用。近年来,各地区、各部门和各事业单位要求尽快解决这个问题的呼声十分强烈。

3. 在支出管理方面。支出管理是事业单位财务管理的重要内容之一。改革开放前,事业单位业务活动比较简单,资金来源主要是财政拨款,开支规定比较具体,支出管理比较严