

事业单位 财务会计与审计

严晓华 主编

企业管理出版社

前 言

继《事业单位财务规则》颁布实施之后,财政部又制定发布了《事业单位会计准则(试行)》和《事业单位会计制度》,这标志着我国事业单位财务管理和会计核算工作进入了一个崭新的时期。

改革开放以来,我国的经济发展取得了举世瞩目的成就,各行各业都发生了很大的变化,其原动力归根结底在改革;同时,随着各方面情况的变化,改革又必须继续向前推进。这次事业单位财务会计制度改革,可以说既是我国社会事业自身发展的需要,也是社会事业发展适应我国社会主义市场经济体制的要求。同样,这次改革也必将对我国社会事业的发展产生极其重大和深远的影响。

为配合广大的事业单位财会人员和审计人员深入学习和领会事业单位财务会计制度改革的新内容,本书完全以新制度为依据,全面阐述了事业单位财务制度改革的内容和要点,对新制度下事业单位的会计核算进行了详细讲解,并对新制度实施后事业单位审计内容作了系统讲述,内容新颖、通俗易懂、实用精炼、重点突出,是广大事业单位财会人员和审计人员的得力“助手”,也是有关管理部门管理人员和理论研究者很好的参考资料,是广大财经院校师生很实用的辅导教材。

本书由中华人民共和国审计署高级审计师严晓华同志主持编写,王华、刘万明、周德铭、秦萌、翟挨才、孔繁杰、仇文新等同志参加了本书的编写和审核。

由于我们水平有限,书中错误在所难免,恳请广大读者批评指正。

作 者

1997 年冬于北京

目 录

第一章 总 论	(1)
第一节 事业单位财务制度改革	(1)
第二节 事业单位会计制度改革	(13)
第三节 事业单位财务会计制度改革与审计	(26)
第二章 现金和银行存款	(36)
第一节 资产概述	(36)
第二节 现金	(38)
第三节 银行存款	(46)
第三章 应收及预付款项	(57)
第一节 应收及预付款项概述	(57)
第二节 应收票据	(58)
第三节 应收帐款	(65)
第四节 预付帐款	(70)
第五节 其他应收款	(74)
第四章 存 货	(78)
第一节 存货概述	(78)
第二节 材料	(79)
第三节 产成品	(91)
第五章 对外投资	(98)
第一节 对外投资概述	(98)
第二节 债券投资	(99)
第三节 其他投资	(106)

第六章 固定资产	(113)
第一节 固定资产概述	(113)
第二节 固定资产的取得	(114)
第三节 固定资产的修理	(118)
第四节 固定资产的转出	(119)
第五节 固定资产的清查	(121)
第七章 无形资产	(129)
第一节 无形资产概述	(129)
第二节 无形资产的取得	(131)
第三节 无形资产的摊销	(137)
第四节 无形资产的转让	(138)
第八章 负 债	(143)
第一节 负债概述	(143)
第二节 借入款项	(145)
第三节 应付票据	(148)
第四节 应付帐款	(151)
第五节 其他应付款项	(155)
第六节 应缴款项	(159)
第九章 收 入	(171)
第一节 收入概述.....	(171)
第二节 财政补助收入、上级补助收入和拨入专款	(175)
第三节 事业收入.....	(184)
第四节 经营收入.....	(191)
第五节 附属单位缴款.....	(203)
第六节 其他收入.....	(205)
第十章 支 出	(208)

第一节	支出概述.....	(208)
第二节	事业支出.....	(212)
第三节	专款支出.....	(224)
第四节	经营支出.....	(228)
第五节	拨出资金.....	(231)
第十一章	成本费用.....	(241)
第一节	成本费用概述.....	(241)
第二节	成本核算内容及程序.....	(246)
第三节	产品成本的核算.....	(248)
第十二章	结余及其分配.....	(265)
第一节	结余及其分配概述.....	(265)
第二节	结余.....	(265)
第三节	结余分配.....	(268)
第十三章	净资产.....	(273)
第一节	净资产概述.....	(273)
第二节	事业基金.....	(276)
第三节	固定基金.....	(280)
第四节	专用基金.....	(284)
第十四章	会计报表.....	(294)
第一节	会计报表概述.....	(294)
第二节	资产负债表.....	(299)
第三节	收入支出表.....	(308)
附录一:《事业单位财务规则》		(317)
附录二:《事业单位会计准则(试行)》		(328)
附录三:《事业单位会计制度》		(337)

第一章 总 论

第一节 事业单位财务制度改革

一、事业单位财务制度改革的必要性

党的十一届三中全会以来,国家一直十分重视事业单位财务制度建设,在事业单位财务制度建设方面也取得了很大成绩,逐步建立起了一套比较系统、完整的事业单位财务制度体系。1989年1月,经国务院批准,财政部第2号令发布了《关于事业单位财务管理的若干规定》,并在此基础上发布了《社会文教事业全额预算单位财务管理暂行办法》、《社会文教事业差额预算单位财务管理暂行办法》、《社会文教事业自收自支单位财务管理暂行办法》以及《关于加强事业单位收入财务管理的规定》等重要规章,这些法规、规章对规范事业单位的财务行为、加强事业单位财务管理、促进事业改革和事业发展起到了积极作用。

但是,在建立社会主义市场经济体制的新形势下,原来的事业单位财务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。概括起来,主要有以下几个方面:

(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,亦即“两个过渡”。这一规定,在改革和加强事业单位财务管理,支持和鼓励事业单位合理组织收入,促进事业发展,增强事业单位自我发展能力等方面,起到了积极的促进作用。但是,从几年来的实际执行情况看,尤其是在建立社会主义市场经济体制的新形势下,三种预算管理形式的划分及其“两个过渡”政策逐步暴露出了一些问题:

一是三种预算管理形式是根据事业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。如规定经费自给率在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,亦即其规定的全额预算管理单位与差额预算管理单位没有本质的差别,只有经费自给率上的差别,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,惟恐“过渡”吃亏,致使“两个过渡”政策推行起来十分困难。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形式,不愿“过渡”到差额预算管理,致使分类管理难以实施。

(二)事业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,资金来源渠道呈现多元化的趋势。但是长期以来,事业单位的收入被分割为两块:一块是作为预算内资金管理;一块是作为预算外资金管理。这种管理体制造成收入管理与支出管理分离,财务管理与资金管理脱节。1992年,财政部颁发了《关于加强事业单位收

人财务管理的规定》，但是，由于种种原因，贯彻执行的效果并不理想，收入管理仍然弱化，管理仍不规范，事业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，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。而且近年来，各地区、各部门和事业单位要求尽快解决这个问题的呼声也十分强烈。

（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。这些都要求对事业单位支出的管理进一步规范。

二、事业单位财务制度改革与《事业单位财务规则》

由于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，对原制度的改革势在必行，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：

一是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。

二是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。

三是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。

四是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。

五是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》则正是上述事业财务改革的一个成果。《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,1997年1月1日起在全国实施。《事业单位财务规则》的颁布实施,标志着我国继企业财务制度改革之后,事业单位财务制度改革迈出了重大步伐,对于规范事业单位财务行为,促进各项事业发展具有十分重要的意义。

(一)《事业单位财务规则》制定的基本原则

《事业单位财务规则》的制定,主要依据以下基本原则:

一是适应建立我国社会主义市场经济体制的需要和国有事业单位占主导地位的状况,有针对性地解决当前事业单位财务管理中的一些突出问题;

二是保持我国事业单位财务管理制度的基本体系和特色;

三是适当参考、借鉴我国企业财务制度改革的成功经验和做法。

(二)《事业单位财务规则》的结构

《事业单位财务规则》的结构,主要是根据我国事业单位财务管理的特点和实际情况,按照事业单位财务活动的规律,借鉴企业财务制度改革的内容设计的。

《事业单位财务规则》,在结构上大体保持了现行事业财务制度的体系,但增设了负债管理、事业单位清算、财务报告和财务分析等新的内容,调整并单设了专用基金管理、资产管理等内容。

《事业单位财务规则》共分十一章四十七条。十一章为:总则,单位预算管理,收入管理,支出管理,结余及其分配,专用基金管理,资产管理,负债管理,事业单位清算,财务报告和财务分析,附则。

(三)《事业单位财务规则》及其改革的主要内容

《事业单位财务规则》及其改革的主要内容是:

1、改革了事业单位预算管理形式。

针对原制度将事业单位按三种预算管理形式划分及其“两个过渡”政策在实际执行中暴露出的问题,《事业单位财务规则》取消了原制度将事业单位划分为全额预算管理、差额预算管理和自收自支管理三种预算管理形式的规定,明确事业单位统一实行“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、事业发展规划、事业单位收支状况以及国家财政政策和财力可能,确定不同事业单位的定额或者定项补助标准,定额或者定项补助可以为零;少数非财政补助收入大于支出较多的事业单位可以实行收入上缴办法,具体办法由财政部门会同有关主管部门制定;事业单位要根据年度事业计划,提出预算建议数,经主管部门审核汇总报财政部

门核定(一级预算单位直接报财政部门);事业单位根据财政部门下达的预算控制数编制预算,由主管部门汇总报财政部门审核批复后执行。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。

2、改革了事业单位收入管理办法。

针对长期以来事业单位的收入分为预算内资金收入和预算外资金收入所造成的收入管理不规范,按照建立社会主义市场经济体制的要求,并根据财政统收统支局面被打破和事业单位运行机制转换的新情况,《事业单位财务规则》改变了过去那种单纯反映预算拨款及其支出的传统的单位预算管理体系,明确规定事业单位在财政拨款以外取得的各项收入全部纳入单位预算,统一核算,统一管理,进而建立一个能够全面反映单位各项收支和财务活动的新型的事业单位财务管理体系。

据此,《事业单位财务规则》确立了大收入的概念,即收入是指事业单位为开展业务及其他活动依法取得的非偿还性资金;事业单位的收入包括财政补助收入、上级补助收入、事业收入、经营收入、附属单位上缴收入和其他收入。并规定事业单位的各项收入全部纳入单位预算,统一核算,统一管理。

3、规范了事业单位支出管理。

建立社会主义市场经济体制和运行机制的改革,客观上要求事业财务管理应由偏重于微观管理和直接管理转变为偏重于宏观管理和间接管理,同时给予事业单位一定的经营自主权。而为适应事业财务管理方式的变化,适当下放给事业单位一定的财务管理权限,以增强事业单位的活力和应变能力,同时考虑事业单位收入

全部纳入单位预算管理以后,原来在预算外开支的一些项目也必然要纳入单位预算内列支,为更加科学、合理地反映、考核和管理不同性质的支出情况,亦即考虑到预算内外收支统管的需要,《事业单位财务规则》对事业单位的支出管理进行了规范。

《事业单位财务规则》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。同时,规定事业单位的支出要严格执行国家有关财务规章制度规定的开支范围和开支标准,又规定国家有关财务规章制度没有统一规定的,可由事业单位作出规定,报主管部门和财政部门备案。另外,考虑随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深入,事业单位的资金来源渠道将向多元化方向发展,客观上将要求有条件的事业单位的财务管理由供给型向经营服务型转变,建立并实施成本管理,同时由于各事业单位情况不同,实施成本管理的程度也会不同,亦即根据事业发展的特点和需要,有的事业单位可以实施全方位的成本管理,有的事业单位则只能对个别项目实施成本管理,《事业单位财务规则》还规定了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,正确归集或按比例分摊经营活动中实际发生的各项费用数,做到经营支出与经营收入配比,以加强单位的经济核算,规范支出管理。

4、进一步明确了事业单位结余及其分配的管理。

考虑到我国事业单位情况各异,以及对事业单位实行预算内外收支统管的需要,为了增强事业单位自我积累、自我发展的能力,《事业单位财务规则》进一步明确了事业单位结余及其分配的管理。

《事业单位财务规则》规定,结余是指事业单位年度收入与支

出相抵后的余额。并规定事业单位的结余(不含实行预算外资金结余上缴办法的预算外资金结余),除专项资金按照国家规定结转下一年度继续使用外,可以按照国家有关规定提取职工福利基金,剩余部分作为事业基金用于弥补以后年度单位收支差额;国家另有规定的,从其规定。

5、调整了事业单位专用基金管理。

对于事业单位是否保留专用基金制度,一直存在两种不同的意见。一种意见认为事业单位的结余不能真实、准确地反映资金运动状况,因此,建议取消专用基金制度,将有关职工福利和奖励等费用一律列支出;一种意见认为专用基金客观存在于事业单位资金运行中,如提取的职工的福利、奖励费等等这些费用在管理和核算上有其特殊性,另外,还有其他一些资金作为基金管理为好,因此,不同意取消专用基金制度。后经过反复讨论和研究,认为在目前情况下,不宜取消专用基金制度,专用基金的内容应根据国家有关政策和事业发展的需要做必要的调整。

据此,《事业单位财务规则》规定事业单位应建立专用基金管理制度,专用基金包括修购基金、职工福利基金、医疗基金和其他基金,并对各项基金的来源和用途做了规定。同时,《事业单位财务规则》还规定,各项基金的提取比例和管理办法,国家有统一规定的,按照统一规定执行;没有统一规定的,由主管部门会同同级财政部门确定。

6、调整了事业单位资产管理。

为适应建立我国社会主义市场经济体制的需要,以及随着事业单位的资产向多元化方向发展,《事业单位财务规则》借鉴企业资产管理改革的办法,对事业单位资产的管理进行了调整。

《事业单位财务规则》规定,资产是指事业单位占有或者使用的能以货币计量的经济资源,包括各种财产、债权和其他权利。同时规定事业单位的资产包括流动资产、固定资产、无形资产和对外投资等,并对固定资产的核算价值起点作了调整,对无形资产、对外投资的管理作了规定。

7、增设了事业单位负债管理。

原事业单位财务制度中,一直未使用过负债的概念,也没有单独制定有关负债管理的规定,但是,负债作为一种经济现象一直存在于事业财务活动中,如应付票据、应付帐款等。在社会主义市场经济条件下,事业单位借入资金是多渠道筹集资金发展事业的方式之一,负债现象必将时有发生。因此,为规范并加强事业单位负债管理,《事业单位财务规则》引用了“负债”概念,对负债的管理做了规定。

《事业单位财务规则》规定,负债是指事业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,包括借入款项、应付款项、暂存款项、应缴款项等。并规定事业单位应当对不同性质的负债分别管理,及时清理并按照规定办理结算,保证各项负债在规定期限内归还。

8、对事业单位财务清算作了规定。

以前,对事业单位进行财务清算的情况并不多,同时在资产管理、财务管理等方面有关事业单位财务清算的规定也不够健全。但是,随着我国社会主义市场经济的发展,事业单位也将逐步走向市场,事业单位划转撤并的情况将会增多。

据此,《事业单位财务规则》对事业单位划转撤并涉及的有关财务处理作了规定。即事业单位发生划转撤并时,应当进行清算;

事业单位清算,应当在主管部门和财政部门、国有资产管理部門的监督指导下,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,做好国有资产的移交、接收、划转和管理工作,并妥善处理各项遗留问题;划转撤并的事业单位清算结束后,经主管部门审核并报国有资产管理部門和财政部门批准,分划、转、撤、并四种形式处理其资产。

9、建立了新的事业单位财务报表体系。

原事业单位财务报表是按不同的单位预算管理形式和资金性质分别设计的,比较繁琐、复杂,财务报表类型较多、内容差别较大,且缺乏通用性和可比性。

为了改变上述状况,《事业单位财务规则》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。同时,《事业单位财务规则》还规定,财务分析的内容包括预算执行、资产结构、支出状况等;财务分析指标包括经费自给率、人员支出与公用支出占事业支出的比率、资产负债率等,事业单位可以根据本单位的业务特点增加财务分析指标。

10、关于《事业单位财务规则》适用范围。

鉴于目前我国国有事业单位是主体的现实情况,以及对民办事业单位究竟实行何种财务管理体制尚需研究的情况,《事业单位财务规则》在总则和附则中规定,《事业单位财务规则》适用各级各类国有事业单位;对于接受国家经常性资助的非国有事业单位和社会团体,依照执行;对其他非国有事业单位和社会团体,可以参

照执行;对于已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、事业单位经营的接受外单位要求投资回报的项目、经主管部门和财政部门批准的具备条件的其他事业单位,执行《企业财务通则》和同行业或者相近行业企业财务制度,不执行《事业单位财务规则》。

11、关于行业事业单位财务制度。

由于事业单位种类繁多,情况复杂,有行业特点突出的,也有一般性的事业单位,为了更好地贯彻执行《事业单位财务规则》,更有利于事业的发展,《事业单位财务规则》规定:事业单位行业特点突出的,需要制定行业事业单位财务管理办法的,由国务院财政部门会同有关主管部门依据《事业单位财务规则》制定。对于行业特点不突出的事业单位,不再另行制定财务制度,统一执行《事业单位财务规则》。

12、关于经费自给率指标。

经费自给率是衡量事业单位经费自给程度的一个重要指标,在实际工作中被广泛运用。而科学合理地确定这个指标的各项构成,是十分必要的。后经反复比较研究,《事业单位财务规则》确定经费自给率公式为事业收入、经营收入、上缴收入和其他收入之和与事业支出和经营支出之和的比率。同时规定,支出中因特殊原因需要扣除的项目,应经财政部门批准。

三、事业单位财务制度改革的主要特点

这次事业单位财务制度改革的特点,可以概括为 16 个字,即全面系统、继承发展、突出重点、注重实效。

(一)这次改革是对事业单位财务制度比较全面、系统的改革