

事业单位财务规则

讲 座

财政部《事业单位财务规则讲座》编写组

10.6

测绘出版社

98
F810.6
71
2

事业单位财务规则讲座

财政部《事业单位财务规则讲座》
编写组

XHK43/12



3 0106 3030 3

测 绘 出 版 社



C

452080

图书在版编目(CIP)数据

事业单位财务规则讲座/财政部《事业单位财务规则讲座》
编写组编,北京:测绘出版社,1996·12

ISBN 7—5030—0881—4

I. 事… II. 财… III. 行政事业单位—
财务管理—规则—中国—学习参考资料—IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 23064 号

测绘出版社出版发行

民族印刷厂印刷

开本 787×1092·1/32·印张:4

字数 96 千字·印数 1—100,100

1996 年 12 月第一版·1997 年 1 月第二次印刷

ISBN 7—5030—0881—4

定价:6.90 元

前 言

经国务院批准,1996年10月22日财政部令第8号发布了《事业单位财务规则》,从1997年1月1日起施行。这是我国事业单位财务制度的一项重要改革。这项改革对于规范事业单位财务行为,加强财务管理,促进各项事业发展,具有非常重要的意义。

为了保证这项改革顺利、有效实施,财政部将在全国范围内开展培训工作,各部门和各地区也将逐级开展培训工作。为了适应各方面培训的需要,帮助广大事业单位的管理和财务工作人员、事业主管部门的财务工作人员、财政干部正确理解、领会和贯彻执行《规则》,我们组织财政部文教行政司参加制定《规则》的有关同志撰写了这本《事业单位财务规则讲座》。本书在内容上,对《规则》的各项规定进行了比较系统的讲解,尤其是对《规则》中涉及的新规定和新旧财务制度的变化等问题,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。

由于时间仓促,书中对一些问题的讲解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

《事业单位财务规则讲座》编写组

1996年12月10日

目 录

第一讲	《事业单位财务规则》的制定背景和 主要改革内容	(1)
第二讲	总则和附则	(14)
第三讲	单位预算管理	(20)
第四讲	收入管理	(36)
第五讲	支出管理	(50)
第六讲	结余及其分配	(60)
第七讲	专用基金管理	(63)
第八讲	资产管理	(78)
第九讲	负债管理	(104)
第十讲	事业单位清算	(107)
第十一讲	财务报告和财务分析	(111)

第一讲 《事业单位财务规则》的制定 背景和主要改革内容

《事业单位财务规则》(以下简称《规则》)经国务院批准,财政部以第8号部长令正式发布,从1997年1月1日起施行。为了更好地理解和领会《规则》,本讲主要从制定《规则》的必要性、基本原则、《规则》在事业单位财务制度体系中的地位、《规则》的框架和主要改革内容等方面进行讲解。

一、制定《规则》的必要性

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,财政部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,财政部令第2号发布了《关于事业单位财务管理的若干规定》(以下简称财政部2号令)。根据财政部2号令规定的原则,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》(以下简称“三个暂行办法”)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、规章不可避免地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:

(一)在预算管理形式方面

根据财政部 2 号令的规定,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(以下简称“三种预算管理形式”);有条件的全额预算单位应逐步向差额预算单位过渡,有条件差额预算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%以下的为全额预算单位,在 30%以上的为差额预算单位,这里规定的全额预算单位与差额预算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。

(二)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。

(三)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,支出管理比较严格。改革开放以来,随着事业单位资金来源渠道的多元化发展,各种非财政拨款收入逐渐增多,而对这部分收入所形成的支出管理相对弱化,形成预算内资金管得严,预算外资金管得松,支出管理不规范,资金使用效益不高。同时,由于事业单位业务活动范围日益扩大,国家统一规定难以将事业单位各项业务活动全部予以规范,单位支出相对多样复杂,有些支出随意性较大。另外,有些

事业单位的生产经营项目没有进行严格的成本核算,存在生产经营支出与事业支出混淆的现象,不能准确反映生产经营成果。

这些问题和矛盾充分说明,我国现行的事业单位财务制度已不能适应建立社会主义市场经济体制的需要,改革已是势在必行。

二、制定《规则》的基本原则

这次事业单位财务制度改革主要遵循下列基本原则:

(一)符合建立社会主义市场经济体制的需要

党的十四大明确指出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。建立社会主义市场经济体制的一个基本要求就是使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。虽然事业单位属于非物质生产领域,但它却是构成市场经济的不可缺少的重要组成部分,事业单位一方面向社会经济提供服务,另一方面又是商品、劳务的购买者和消费者。事业单位必然要介入市场,必然要按照市场经济的一般规律去办事。

首先,市场经济要求事业单位要引入竞争机制,实现效益最大化。改革开放以来,一部分事业单位摆脱了旧观念的束缚,走向社会,引入市场机制,扩大服务业务,努力降低成本,争取效益最大化,在市场经济条件下不仅提高了自我发展能力,而且也繁荣了事业。实践证明,事业单位仅仅依靠国家发展事业是不够的,只有引入市场竞争机制,实现优胜劣汰,建

立自我发展的新机制,才能得到高效益的发展。因此,客观上要求改革和规范事业单位财务制度,在财政政策上为事业单位降低事业成本,合理利用事业资源,提高市场竞争能力创造一个好的环境。

其次,市场经济要求事业单位必须摆脱依赖思想,建立自我发展、自我约束的机制。长期以来,由于受计划经济的影响,各项事业基本由国家包办,财政是主要的资金供应者,单位需要多少钱就向财政要多少钱,由财政来平衡单位的预算。这种体制不利于提高资金使用效益,助长了单位的依赖思想,加重了财政的负担,事业发展也缺乏内在的生机和活力。这在客观上要求逐步规范财政资金供应范围,改革财政资金供应方式,建立起一个有利于事业单位自我发展、自我约束、充满生机和活力的财务管理体制。

再次,市场经济要求事业单位财务管理要改变过份依靠行政手段,忽视资金使用效益的方式。在计划经济条件下,事业发展的规模、项目、资金的具体使用等基本依靠行政手段,单位缺乏必要的自主权,也不承担多少责任,这很容易造成在事业发展上热衷于铺摊子、上项目、争资金,忽视资金使用效益,使本来就紧张的事业经费更加紧张,难以适应事业发展的需要。这在客观上要求事业单位财务管理要改进管理方式和管理手段,注重运用经济手段配合行政手段进行管理,注重提高资金使用效益。

(二)与我国国有事业单位占主导地位的结构相适应

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出,社会主义市场经济体

制是同社会主义基本制度结合在一起的,为实现建立社会主义市场经济体制的目标,首先必须坚持以公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针。这对于在社会主义市场经济条件下发展各项事业同样具有重要的指导意义。在社会主义社会,公有制事业必须占主导地位,同时,也要支持和鼓励非公有制事业的发展。这样既能保证党和国家有关路线、方针、政策的贯彻执行,更好地为社会主义物质文明和精神文明建设服务,又有利于事业的更快发展。从我国目前的实际情况看,虽然传统计划经济体制下那种公有制事业一统天下的格局已被打破,出现了一些非公有制事业,但国有事业单位无论从单位数量、承担任务和发挥作用等方面看,始终占据着绝对优势。因此,改革我国事业单位财务制度,必须与我国国有事业单位占主导地位的结构相适应,在保证国有事业单位财务管理需要的前提下,兼顾非国有事业单位等的管理要求。

(三)保持我国事业单位财务管理体制的基本特色,并适当参考、借鉴企业财务管理改革的经验、做法

经过长期的实践和总结,我国事业单位财务管理体制,有以下几个基本特点:一是以国有事业单位为管理的主要对象;二是大多数事业单位以国家财政拨款为主要资金来源;三是财务管理以预算管理为中心。这些特点是与我国事业单位管理体制相适应的。在此基础上制定的原事业单位财务制度,在加强事业单位财务管理,提高资金使用效益,促进事业发展等方面发挥出了一定的积极作用。因此,改革事业单位财务制度,一方面要根据建立社会主义市场经济体制、事业管理体制改革和事业发展的需要,以及事业单位发展变化了的具体情况

况对原制度进行必要的改革；另一方面，又要保留我国事业单位财务管理体制的基本特色，原制度中凡是经实践检验行之有效的办法，就要继续保持并充分体现到新的事业单位财务制度中。同时，企业“两则”的颁布实施，给事业单位财务制度改革提供了可借鉴的经验。由于企业“两则”较充分地体现了建立社会主义市场经济体制的要求，在核算体系、概念等方面采用了国际通用语言，而事业单位的某些经济活动和管理要求，与企业相似或接近，因此，事业单位完全可以根据事业单位财务管理的实际需要，将企业财务制度改革的一些成功经验和做法，运用到事业单位财务制度改革之中去。

此外，还要注意与有关政策和制度相衔接的问题。《规则》作为事业单位财务活动的行为规范，具有一定的系统性和独立性。但是，事业单位财务制度能否贯彻落实，与国家有关政策如收入分配政策、税收政策以及其他有关制度如会计制度等有着密切的联系，因此，在改革事业单位财务制度时必须与有关政策和制度相衔接，以保证《规则》出台后的顺利实施。

三、《规则》在事业单位财务制度体系中的地位

新的事业单位财务制度体系基本是由事业单位财务规则、行业事业单位财务管理办法和事业单位内部财务管理具体规定三个层次组成的。《规则》是事业单位财务制度体系中最基本的、最高层次的法规。

（一）第一层次：事业单位财务规则

《规则》是整个事业单位财务制度体系中最基本的、最高

层次的法规。从其适用范围看,它适用于国有事业单位,把所有国有事业单位的财务活动均纳入了《规则》的规范范围。从其法律效力看,《规则》是经国务院批准,由财政部部长令发布的财务管理法规。从其作用看,《规则》既是国家对事业单位进行财务管理、制定其他具体财务制度的基本法规依据,也是所有国有事业单位从事财务活动必须遵循的行为规范。可以说,《规则》是整个事业单位财务制度体系中的统帅。

(二)第二个层次:行业事业单位财务管理办法

《规则》第四十六条规定:“行业特点突出,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根据本规则制定”。做出这一规定主要是考虑,《规则》作为事业单位财务管理的基本法规,对事业单位从事财务活动所应遵循的基本原则和管理方式做了全面、明确的规定,一般事业单位都可以直接执行。但是,由于某些行业的事业单位情况相对复杂,其行业业务特点相对突出(如教育、科研、卫生等事业单位),而《规则》又不可能把所有行业特点突出的事业单位财务活动完全涵盖进去,因此,需要对个别行业特点突出的事业单位制定行业财务管理办法。至于哪些行业需要制定行业事业单位财务管理办法,则由财政部与有关中央主管部门研究确定。

(三)第三个层次:事业单位内部财务管理具体规定

《规则》第十九条规定:“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及开支标准;国家有关财务规章制度没有统一规定的,由事业单位规定,报主管部门和财政部门备案”。这主要是考虑到《规则》和行业事业单位财务

管理办法不可能对事业单位每项财务活动都做出具体规定，因此，需要事业单位在执行《规则》和行业事业单位财务管理办法统一规定的前提下，根据事业单位内部的具体情况制定具体的财务管理规定，以建立健全事业单位内部的财务约束机制，促进事业单位健康、有序地发展。

另外，考虑到我国地域辽阔，各地经济和事业发展的情况差别较大，因此，《规则》规定，省、自治区、直辖市人民政府可根据《规则》规定，并结合本地区实际情况制定具体财务管理办法，作为《规则》和行业事业单位财务管理办法的必要补充。

上述三个层次构建了我国事业单位财务制度的基本体系，即以《规则》为统帅、以行业事业单位财务管理办法为辅助、以事业单位内部财务管理具体规定为补充、具有中国特色的事业单位财务制度体系。

四、《规则》的结构和主要改革内容

《规则》的结构是根据我国事业单位财务管理的特点，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。大体保持了原制度的体系，但增设了负债管理、事业单位清算等新的内容；调整并单设了专用基金管理、资产管理等内容。《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。

《规则》的改革内容主要包括以下几个方面：

(一)改革事业单位预算管理形式,实行核定收支、定额或者定项补助的预算管理办法

在社会主义市场经济条件下,事业单位的经济活动形式、资金来源渠道以及事业发展的需求都发生了很大的变化,根据几年来事业单位财务管理的实际情况和事业改革与发展的需要,《规则》将事业单位实行的“三种预算管理形式”改为实行“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。需要说明的是,取消“三种预算管理形式”并不等于取消财政对各类事业单位拨款数额的差别,财政部门将根据事业单位特点、事业发展计划、事业单位收支状况、国家财政政策和财力水平,确定对不同事业单位的不同定额或者定项补助标准。

财政对事业单位补助的数额或标准是国家发展事业的方针和财政政策的重要体现。在社会主义市场经济体制下,确定科学、合理的财政拨款政策,首先要逐步规范财政资金供应范围。对那些应由国家财政供应经费的事业单位,国家财政可按维持其正常发展核拨补助经费,单位可以按照国家政策规定,合理筹集、组织各项收入,拓宽资金来源渠道,求得事业的更快发展;对那些收入比较稳定,又具有较大公益性、福利性的事业单位,国家财政可根据国家发展事业的政策和单位收支状况,补助一部分经费,以扶持这些事业的发展;对那些可以进入市场的事业单位,应积极创造条件,逐步与财政在经费供给上脱钩,并鼓励社会力量兴办这类事业。这里需要特别指出的是,规范财政资金供应范围并不意味着财政要缩减事业经费的支出规模,相反,随着国家经济的发展、财政收入的增加,

事业经费的支出规模仍将逐步增加；而通过规范财政资金供应范围所节省下来的资金，则主要用于属于财政资金供应范围内的事业支出，使这些事业能够得到更多的资金保证，获得更快的发展。其次，要逐步改革财政资金供应方式，增强事业单位自我平衡预算的意识。国家财政根据各事业单位的事业发展计划、事业单位收支状况和财力水平确定定额或者定项补助标准，预算补助额度一经确定，一般不予调整，单位的预算规模则由单位根据资金来源、事业发展的需要自行确定，并自求预算平衡。

按照原制度规定，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，有条件差额预算管理单位应逐步向自收自支管理单位过渡。《规则》将“三种预算管理形式”取消后，“两个过渡”的提法也相应取消。需要说明的是，取消“两个过渡”并不等于有条件事业单位今后不实行“过渡”了。原制度规定的“两个过渡”采取的是阶梯式的“过渡”，从全额预算管理向差额预算管理过渡，从差额预算管理向自收自支管理过渡；而《规则》采取的是坡式的“过渡”，即从财务管理体制上建立平滑“过渡”的机制，使有条件事业单位不断增强经费自给能力，并使具备条件的事业单位逐步走向市场，与财政供给关系脱钩。因此，可以说两者过渡的形式不同，但方向、目的是一致的，都是为了促进事业尽快发展。

事业单位预算管理形式改革后，必须处理好与现行有关政策的衔接问题。现行政策中的工资政策、公费医疗政策、审批机构编制政策等都是与“三种预算管理形式”挂钩的。如事业单位工资制度规定，按事业单位的特点和经费来源的不同，

实行不同的工资管理办法:在工资构成中,全额预算管理单位固定部分为 70%,活的部分为 30%;差额预算管理单位固定部分为 60%,活的部分为 40%;自收自支管理单位可实行企业工资制度等。又如事业单位公费医疗制度规定,全额预算管理单位享受公费医疗;差额预算管理单位(除医院外)和自收自支管理单位不享受公费医疗等。因此,取消“三种预算管理形式”后,就有一个《规则》与现行有关政策的衔接问题。为此,财政部颁发了《关于贯彻实施〈事业单位财务规则〉有关政策衔接问题的通知》,规定:取消“三种预算管理形式”后,凡是与“三种预算管理形式”挂钩的有关政策,应在体现国家现有政策连续性的前提下,结合财政对事业单位的支持强度和事业单位的经费自给率调整确定。在国家出台有关具体衔接政策之前,可暂维持国家现有政策不变。

(二)改革事业单位收入管理办法,建立新型的单位财务管理体系

根据财政统收统支局面被打破和事业单位资金来源多元化的新情况,《规则》改变了原制度重点反映财政拨款及其支出的传统单位财务管理体系,确立了事业单位大收入的概念,将单位在财政拨款之外获得的属于事业单位的收入包括上级补助收入、事业收入(含预算外资金收入)、经营收入、附属单位上缴收入和其他收入,全部纳入单位预算之中,统一核算,统一管理,进而建立一个能够全面反映单位各项财务收支活动的新型单位财务管理体系。

(三)进一步规范事业单位支出管理

为了科学、合理地考核和反映事业单位的全部支出,特别