

行政单位 新会计制度实务

王晓桐 宋衍菊 殷德全 韩庆龄 编著



中国物资出版社

行政单位新会计制度实务

王晓枫 宋衍衡 编著
殷德全 韩庆龄

11345/08

中国物资出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政单位新会计制度实务/王晓枫等编著. —北京:中国物资出版社, 1998. 5

ISBN 7-5047-1246-9

I. 行… II. 王… III. ①行政事业单位-会计制度②行政事业单位-财务管理 IV. F810. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 07275 号

中国物资出版社出版发行

新华书店经销

北京王史山胶印厂印刷

开本: 787×1092mm 1/32 印张: 12.25 字数: 264 千字

1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

印数: 0001-6000 册

书号: ISBN 7-5047-1246-9/F·0525

定价: 20.00 元

前 言

预算会计是以预算管理为中心的宏观管理信息系统和管理手段，是核算、反映、监督中央和地方预算以及行政事业单位收支预算执行的专业会计。此次预算会计制度改革的主要内容有：重新划分预算会计的体系，即在原来预算会计体系的基础上，将单位预算会计分解为事业单位会计和行政单位会计，将原财政总预算会计覆盖范围延伸到乡级预算；把原来的三个会计要素改为五个会计要素；把资金收付记帐法统一改为借贷记帐法；对事业、行政单位的预算内、预算外资金，实行统一管理，统一核算；取消事业、行政单位原按预算管理形式分设的三套会计科目，改按行政单位会计、事业单位会计各分设一套会计科目；财政总预算会计对包干经费支出的列报标准，由银行支出数改为财政拨款数；规范财政周转金的会计核算；调整、改进、规范会计报表体系。改革后的预算会计制度体现了财税体制改革、预算管理和行政事业单位财务改革的发展方向，体现了经济管理方式转变的要求。

为了帮助广大行政单位的财会人员掌握行政单位新会计制度的具体操作，我们编写了《行政单位新会计制度实务》一书。本书适合于广大行政单位财会人员使用，也可以作为行政单位财会人员的培训教材和大中专院校财会专业的教材。

目 录

第一部分 行政单位会计制度

第一章 行政单位会计总论	1
第一节 行政单位与行政单位会计	1
第二节 行政单位会计的职能和作用	4
第三节 行政单位会计的改革	5
第二章 会计核算基础	10
第一节 会计核算的基本前提	10
第二节 会计核算的一般原则	13
第三节 会计要素和会计等式	19
第四节 会计核算方法与会计循环	30
第三章 会计核算基本方法	34
第一节 会计科目	34
第二节 会计帐户	38
第三节 复式记帐原理与借贷记帐法	42
第四节 会计凭证	47
第五节 会计帐簿	58
第四章 流动资产	70
第一节 资产概述	70
第二节 现金及银行存款	72
第三节 有价证券	85

第四节	暂付款	92
第五节	库存材料	96
第五章	固定资产	104
第一节	固定资产概述	104
第二节	固定资产的增加	109
第三节	固定资产的减少	113
第四节	固定资产的修理与改良	116
第五节	固定资产的清查、盘点	118
第六章	负 债	121
第一节	负债概述	121
第二节	应缴预算款	126
第三节	应缴财政专户款	129
第四节	暂存款	131
第七章	净资产	133
第一节	净资产概述	133
第二节	固定基金	137
第三节	结余	140
第八章	收 入	144
第一节	收入概述	144
第二节	拨入经费	149
第三节	预算外资金收入	160
第四节	其他收入	162
第九章	支 出	167
第一节	支出概述	167
第二节	经费支出	171
第三节	拨出经费	186

第四节	结转自筹基建·····	190
第十章	年终清理和结帐·····	192
第一节	年终清理·····	192
第二节	年终结帐·····	195
第十一章	会计报表·····	199
第一节	会计报表概述·····	199
第二节	资产负债表·····	208
第三节	收入支出总表与支出明细表·····	220
第四节	附表·····	228
第五节	报表说明书·····	235

第二部分 行政单位财务管理

第一章	总 论·····	243
第一节	行政单位财务管理的对象·····	243
第二节	行政单位财务管理的内容·····	245
第三节	行政单位财务管理的作用和任务·····	250
第四节	行政单位财务管理的原则·····	252
第二章	行政单位预算管理·····	254
第一节	行政单位预算管理的作用和形式·····	254
第二节	行政单位预算管理的编制·····	258
第三节	行政单位预算的审批与执行·····	262
第三章	定员定额管理·····	267
第一节	定员定额的作用·····	267
第二节	定员定额的制定和管理·····	269

第四章 收入管理	274
第一节 收入管理的内容与要求.....	274
第二节 各项收入的管理.....	277
第五章 支出管理	281
第一节 行政单位支出管理的内容.....	281
第二节 支出管理的原则和作用.....	293
第六章 资产管理	296
第一节 资产的概念和内容.....	296
第二节 流动资产的管理.....	296
第三节 固定资产管理.....	307
第七章 负债管理	312
第一节 负债的内容.....	312
第二节 负债的管理.....	313
第八章 行政单位划转撤并的财务管理	316
第一节 划转撤并前的准备工作.....	316
第二节 有关划转撤并的财务管理.....	318
第九章 财务分析	319
第一节 财务分析的目的和要求.....	319
第二节 财务分析的内容和形式.....	322
第三节 财务分析的程序和方法.....	326
第十章 财务监督	334
第一节 财务监督的目的和原则.....	334
第二节 财务监督的内容.....	336
第三节 内容稽核制度与审计.....	339
附录一:行政单位会计制度	341
附录二:行政单位财务规则	375

第一部分 行政单位会计制度

第一章 行政单位会计总论

第一节 行政单位与行政单位会计

一、行政单位

行政单位是指进行国家行政管理、组织经济建设和文化建设,维护社会公共秩序的组织实体,包括国家权力机关、行政机关、审判机关、检查机关以及接受国家预算拨款的党派、政协机关等。行政单位以组织社会公共资源、谋求社会全局性普遍性的公共利益和国家利益为职责,管辖范围很广,其活动具有公务处理上的独占性与运用国家权力方面的强制性,公务的推行受国家法律严格的规定与限制,必须依法进行而不能带有主观随意性。这就与市场经济条件下的各类企业有着明显的区别。即企业是以本企业为管辖范围,以组织本企业资源,力争本企业盈利为目标,其经营活动强调自由竞争和自由契约,反对垄断与强制;在遵守法制的前提下,随机应变,灵活机动地进行经营管理。

二、行政单位会计

(一)行政单位会计的定义

要正确理解行政单位会计,必须把握好以下几个方面:

1. 行政单位会计的主体除包括上述国家行政单位外还应包括各级国家机关的派出机构以及接受国家预算拨款的党

派和人民团体。按照《行政单位会计制度》(以下简称《新行政单位会计制度》,财预字[1998]49号,1998年2月6日发布)中的规定,该制度适用于中华人民共和国各级行政机关和实行行政财务管理的其他机关、政党组织。这些单位统称为行政单位。

2. 行政单位会计的核算对象是行政单位在执行公务和业务活动中资金的取得、使用及其结果。

3. 行政单位会计的职能是反映和监督,即反映行政单位资金的收支及其结果,监督行政单位的各项资金收支是否符合政策、制度,有无违反财经法纪的情况。

4. 行政单位会计的目标是向财政部门或上级主管机关提供有关行政单位预算执行情况的财务信息。

5. 行政单位会计的本质是一种服务活动。即为财政部门 and 上级机关了解和监督行政单位的预算执行情况提供服务,同时也为制定下一年度的预算提供服务。

综上所述,行政单位会计可以定义为:是国家行政单位反映和监督国家预算资金的取得、使用及其结果,为财政部门或上级主管部门了解和监督本单位预算执行情况提供财务信息的一种服务活动。

(二)行政单位会计的特点

行政单位会计有别于企业会计和事业单位会计的特点主要表现在:

1. 行政单位会计核算的基本原则是收付实现制。由于行政单位是国家作为全社会政治和经济活动的管理者和组织者,为保证国家职能的实现而建立起来的组织实体,因此其根本目的在于组织和调控国民经济的运行和发展,进行全社会

的物质和精神文明建设,维护社会公共秩序。所以行政单位的会计核算不能以按期确定收益为目标,而应以执行预算为前提,即行政单位会计的目的并不在于如何列示收入和支出的差额,而应反映所取得的收入是否在特定期间按特定目的被支用,因此其会计核算的基本原则为收付实现制原则。

2. 行政单位取得收入的主要途径是通过财政部门或上级主管部门拨入的预算经费或拨入专项资金等,因此行政单位的大部分收入都是按照预算有计划和有规律取得的,受社会经济环境的影响较小。这与企、事业单位等盈利性组织的收入主要来源于销售商品或提供劳务有着很大的不同。另外行政单位还可能通过其他方式如取得零星的收费收入、有偿服务收入等取得收入,但这些收入都是建立在补偿其成本基础之上的,即使收入超过了成本,其溢余部分也应用于提供服务这一基本目标。而盈利组织的任何收入都是建立在取得利润的基础之上的,取得的利润归资产提供者所有。

3. 行政单位发生的各项支出要严格地受到开支范围和开支标准的制约。由于行政单位取得的收入是按预算取得的,因此,其支出也必须在预算所规定的范围和标准内使用,从而保证国家管理职能的实现。而企业的任何支出则很少受到某种条件的约束和限制。

4. 行政单位不存在可以转让、出售、赎卖或一旦撤并可以分享一份剩余资财的明确的所有者权益。向行政单位提供资产的财政部门或上级主管部门并不希望行政单位偿还其提供的资产,也不希望获得与其提供的资产成比例的资产报酬。他们最关心的是所提供资产的运用情况以及运用的结果。因此,他们通常要限制或规定行政单位所得资财的用途。

第二节 行政单位会计的职能和作用

一、行政单位会计的职能

行政单位会计的职能是指行政单位会计在对行政单位的社会公务活动进行管理时所具备的功能。与企业会计一样,行政单位会计也具备反映和监督两项基本职能,但其具体内容又与企业会计有所不同。

(一)反映职能

反映职能指反映行政单位在执行公务活动过程中资金的使用情况。资金是行政单位用于执行公务活动的各项财产物资的货币表现,包括直接以货币形态存在的资金在内。行政单位会计通过连续的、系统的记录和计算,反映行政单位预算资金的各种取得来源、资金在公务活动过程中的分布和占用情况,以及资金的使用和结余情况,并与会计期末向上级主管部门或财政部门汇报。

(二)监督职能

监督职能指监督行政单位的公务活动是否按法律、法规和预算的要求进行,是否有违反法规、预算规定的业务事项。行政单位会计监督职能的发挥应寓于反映过程中,即在反映过程中,严格按法规、预算的要求办事,如实汇报所发生的经济业务及其数额,不准有不负责任的报告及数据等。由于行政单位的大部分收入为预算拨款,因此,监督的职能在行政单位会计中更为重要,一定要严格把关,按财经法规和预算的要求处理好各业务事项。

二、行政单位会计的作用

行政单位会计主要具有以下几个方面的作用：

1. 行政单位可以利用行政单位会计所提供的有关资料分析和检查行政单位预算的执行情况,发现预算管理和财务管理中存在的问题,以便采取措施,加强控制,改进预算管理工作 and 财务管理水平,提高本单位财务管理水平。

2. 行政单位的上级主管部门可以利用行政单位会计提供的会计资料考核各所属单位执行国家有关方针政策的情况,督促各所属单位认真遵守财经法规和制度;还可以分析和检查本系统的预算执行情况,提高本系统的预算管理水平。

3. 财政部门利用行政单位会计提供的有关资料便于掌握各行政单位的预算执行进度,正确地核算预算支出,还可以了解各行政单位执行预算的情况和问题,分析预算资金的使用效果,为更合理地使用预算资金提供决策的依据。

4. 行政单位的债权人可以根据行政单位会计提供的资料了解行政单位的偿债能力,以选择合理的债务收回政策。

5. 行政单位的管理者和职工可以通过行政单位会计所提供的资料了解行政单位的管理水平及公务活动的社会效果。与行政单位密切相关的社会公众通过行政单位提供的资料判断行政单位提供公务活动的的能力以及各自的受益程度。

第三节 行政单位会计的改革

一、行政单位会计改革的必要性

自新中国成立以来,我国行政单位会计已经历了多次改革,从改革的内容来看主要有以下几个方面的改革:

(1)记帐基础。从类似于收付记帐法的现金收付记帐法到使用借贷记帐法,再到资金收付记帐法。

(2)会计要素。从收入、支出、资产、负债及资产负债共同五类要素到以资产、负债两方展开的多项要素,再到资金来源、资金运用、资金结存三类要素。

(3)会计报表。从资产负债表、预算支出计算表、预算收入计算表、差额收支明细表到资产负债表、支出计算法、基本数字表,再到资金活动情况表、经费支出明细表等。

(4)行政单位会计的适用范围。行政单位会计一直与财政总预算会计相分立,但经常与事业单位相融合。

我国行政单位会计模式的多次改革都是为了适应高度集中的计划经济和统收统支的供给型财政的需要。在当前建立社会主义市场经济、供给型财政向经营型财政转变的新形势下,在行政单位会计的外部环境和业务内容都发生重大变化的条件下,改革现行的行政单位会计模式(指1989年开始施行的事业行政单位会计制度)已非常必要。具体来说有以下几个方面的必要性:

1. 企业会计准则的制定与实施,使会计的大环境有了很大的变化,这一变化加大了盈利组织会计与非盈利组织会计的差距,迫使非盈利组织会计加快其改革的步伐,以适应市场经济的发展。

2. 社会进步对政府转变职能提出了新的要求。但旧的会计体制已不适应这一需要,表现在:

(1)行政单位与事业单位不分,很难划清不同性质单位在经济管理方面的界限,也较难割断事业单位与各级行政单位之间的联系,不利于将具备条件的事业单位推向市场。

(2)会计管理仍体现为行政管理,对各单位会计管的过死,表现为仍是一种社会资金运用方面的“大政府”状态。

(3)管理方式多,程序复杂,也是国家对行政单位及各事业单位有效管理的阻碍因素。

3. 经济的快速发展要求整个会计的统一,但旧有的行政单位会计不适应这一要求,表现在:

(1)改革后的企业会计体系在整体方面与预算会计大相径庭,两大门类的会计难以直接融合,造成了企业与事业单位和行政单位之间经济交往中存在障碍。

(2)行政单位与事业单位的不分,又使得国家在各种业务中难以对各类资金投放的方向、数量进行合理的测算与管理,从而影响社会资金的使用效果。

(3)对原有行政事业单位资金进行严格的分类管理又使得行政事业单位难以有效地使用资金,也给多种经济形式并存、多渠道筹集资金带来了困难。

4. 非盈利组织会计的国际交流要求行政单位会计应按国际会计惯例对会计核算的要求进行改革。原有的行政单位会计与国际惯例格格不入,不存在可以相互交流的可能。这种状况长期持续下去,势必给我国行政单位会计的发展造成困难,从而又成为行政单位会计促进政府职能转轨、为公共财政服务的阻碍因素。

二、行政单位会计改革的目的

我国非盈利组织会计改革的目标是,建立与社会主义市场经济体制相适应、有利于政府转变职能、有利于促进非盈利组织转换机制、与财税体制协调一致、具有我国特色的科学的非盈利组织会计体系和运行机制。

具体从行政单位会计及其工作来看,其改革的目的应该是:

1. 通过行政单位会计的改革,促使会计工作符合行政单位经济活动的要求,规范行政单位会计核算行为,保证行政单

位会计信息质量,同时有利于促进行政单位转变职能。

2. 发挥行政单位会计的内部管理作用,合理地使用财政预算资金,减少资金使用过程中的浪费和无效活动,提高资金使用的社会效果,同时加强国有资产管理,防止国有资产流失。

3. 建立起适应改革需要的、符合国际会计惯例的规范的行政单位会计体系,促进行政单位会计水平的提高。

4. 使行政单位会计核算与财税体制改革相得益彰,形成分税制财政管理体制下财政预算资金管理的有力工具,从而减轻财政负担,为财政管理提供有用的财务信息,为制定正确的财政政策提供依据。

三、行政单位会计改革的主要内容

这次行政单位会计改革的内容主要包括:

(一)采用新的会计要素

将原有的资金来源、资金运用和资金结存三个要素改为资产、负债、净资产、收入和支出五个会计要素。新的五项会计要素能够提供出比原有三个要素更为丰富的内容,有利于行政单位改善管理状况。

(二)采用新的会计等式

将原有的会计等式

“资金来源—资金运用=资金结余”改为

资产=负债+净资产

收入—支出=结余

按照这套会计等式,使行政单位的会计报表既可体现出本单位可动用的资源即资产方面,又可体现出本单位为组织各类支出的负债程度,还可以全面反映本单位净资产总额的变动情况。同时,其收入、支出及使用结果的结余也能得到全面的反映。

(三)采用新的记帐方法

将原来的资金收付记帐法改为借贷记帐法。采用借贷记帐法既可以使上述会计要素得以充分的反映,又易于行政单位会计与企业会计之间的交流,还有利于行政单位会计与国际惯例相接轨,同时在登记帐簿、试算平衡等方面也有操作简便、使用灵活等多方面的优越性。

(四)改变了原有会计报表的名称与格式

将原有的资金活动情况表、经费支出决算明细表、基本数字表为主的报表体系,统一改为资产负债表、经费收支明细表以及附表为主的报表体系。由于会计要素、会计等式的变化,使得上述主要报表中的资产负债表与内容相似的资金活动情况表在内容、格式上也有了很大变化。即由过去的垂直式,转变为左右平衡式;同时,报表报出的数据在内容上也有了很大的变动。

(五)实行资金的统一核算与管理

由于行政单位是原有预算会计体系中的全额预算单位,在原有的核算体系中,要将包括其他资金等在内的预算外资金专门列示,与预算资金分别进行核算与管理,并要进行专户存储。这样,就会客观地形成预算内和预算外资金使用上的矛盾,影响资金的使用效果,也经常会造成资金使用上的浪费。而事实上,预算内、外资金有时很难截然划分,行政单位应充分利用各项资金在来源和使用上的时间差,以调剂余缺、统筹兼顾。这次行政单位会计改革从这点出发,根据预算外资金实行收支两条线管理的要求,进一步放宽了预算内、外资金的界限、有利于行政单位资金的统一管理以及财政部门预算资金的统筹安排使用。