

完善《事业单位财务规则》的 几点建议

周海民

摘要：本文针对《事业单位财务规则》具体章节、条款的修订提出了详细建议：按照政府会计准则、制度对章节名称、条款和具体概念进行修订；新增符合条件的应收款项计提坏账准备、固定资产和无形资产计提折旧和进行摊销等；删除“修购基金”“部分行业根据成本核算和绩效管理的需要，可以在行业事业单位财务管理制度中引入权责发生制”等内容。

关键词：权责发生制；条款；预算；财务规则

中图分类号：F810.6 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2020)05-0023-03

修订《事业单位财务规则》不仅是适应持续更新的相关财经政策和法律法规的迫切需要，也是解决事业单位财务运行中出现突出问题的内在要求，更是新时代事业单位实现治理体系和治理能力现代化的重要基础。如何修订《事业单位财务规则》，笔者进行了以下思考。

一、修订《事业单位财务规则》 要明确的原则

(一) 适应新财经政策法规要求的原则

新的财经政策法规主要表现在预算管理、会计核算和财务管理三个方面。在预算管理方面，2014年修订了《预算法》，2018年中共中央、国务院发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》；在会计核算方面，2015年开始财政部印发《政府会计准则——基本准则》及一系列具体准则，2017年印发了《政府会计制度——行政事业单位会计科目与报

表》；在财务管理方面，2012年财政部印发了《行政事业单位内部控制规范(试行)》，2013年11月中共中央、国务院印发实施了《党政机关厉行节约反对浪费条例》。《事业单位财务规则》需要修订以适应新财经政策法规的变化及要求。

(二) 解决事业单位财务管理过程中出现的具体问题的原则

事业单位财务管理过程中出现的问题主要表现在以下六个方面：一是管理体制弱化，部分事业单位没有单独设置财务部门，没有专职的财务管理编制和岗位，符合设置总会计师设置条件的事业单位也没有设置，从业人员的专业胜任能力需要提升；二是部分事业单位非税收入征缴没有按照范围和标准做到应收尽收，没有及时足额缴纳国库和财政专户；三是部分单位预算支出没有按照《党政机关厉行节约反对浪费条例》要求，仍存在超范围、超标准支付或弄虚作假套取财政资金的行为；四是部分事

业单位资产超标准配置，处置程序不规范、手续不完整；五是部分事业单位资产采购使用程序不合法、不合规，合同签订与执行存在瑕疵；六是部分事业单位基本建设决策程序不规范，决策不民主、不科学，无预算、超预算、无决算现象突出，已投入使用的基建项目长期存续为在建状态，没能及时转入固定资产等。《事业单位财务规则》修订要以解决事业单位财务管理过程中出现的具体问题为原则。

二、修订《事业单位财务规则》 的具体建议

基于以上分析，笔者提出以下修订建议：

(一) 关于第一章总则的修订建议

第一条在“为了”之后增加“贯彻《党政机关厉行节约反对浪费条例》”；在“制定本规则”之前，增加“根据《会计法》《预算法》等法律法规和相关规定”。

作者简介：周海民，河南省安阳市北关区财政局，高级会计师，河南省会计领军人才。

第三条将“坚持勤俭办事业的方针”完善为“坚持厉行节约、勤俭办事业的方针”；增加“注重业财融合，加强成本核算和全面实施预算绩效管理”。

第四条在“真实反映单位财务状况”之前，增加“正确确认和计量资产负债信息”；将“真实反映单位财务状况”完善为“真实反映单位预决算状况和财务状况”。

第五条将“事业单位的财务活动在单位负责人的领导下”完善为“事业单位的财务活动在单位负责人及总会计师的领导下”，并在之前增加“事业单位实行‘统一领导、集中管理’的财务管理体制，规模较大的事业单位应当设置总会计师”条款。

(二)关于第二章单位预算管理的修订建议

第六条第一款建议完善为“事业单位预算是指事业单位根据部门职责及其事业发展目标、中长期规划和年度计划编制的年度财务收支计划”。插入第二款，内容为“事业单位要全面实施预算绩效管理，更加注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束，建立健全全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，实现预算和绩效管理一体化”，并将原第二款改为第三款。

第八条第一款完善为“事业单位应根据年度事业发展计划，参考以前年度预算执行情况，按照国家有关预算及其绩效管理的规定，结合预算年度的收入增减因素和措施，以及以前年度结转和结余情况，测算编制收入预算；根据事业发展需要与财力可能，测算编制支出预算，包括基本支出预算和项目支出预算”。插入第二款，具体内容为“事业单位在预算编制时，应当按照预算绩效管理相关规定，合理设置预算绩效目标和指标，编制预期绩效报告和事前评估报告”，并将原第二款变为第三款。

第十条增加第三款，“事业单位应

当对预算执行情况进行动态监控，并按照预算绩效管理要求，编制绩效监控报告”。

第十二条在“事业单位应当按照规定编制年度决算”后增加“和绩效评价报告”。

第十三条完善为“事业单位应当加强决算和绩效评价报告的审核分析，保证决算数据的真实、准确和绩效评价报告客观、公正，规范决算管理工作，切实加强绩效评价结果应用”。

增加第十四条：“除涉密内容外，事业单位决算应向社会公开，同时公开预算绩效目标、事前评估报告、绩效监控报告、绩效评价报告及绩效评价结果的应用状况，自觉接受社会各界监督”。

(三)关于第三章收入管理的修订建议

首先，建议将第三章名称改为“预算收入管理”。其次，将第十四条按照《政府会计准则——基本准则》中预算收入的概念进行修订；将第十五条按照《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》表述的相关概念进行补充和修订。再次，将第十六条完善为“事业单位应当按照《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的要求对在预算年度内依法取得的并纳入预算管理的现金流入进行会计核算，统一进行管理”。最后，建议将第十七条移动到“负债管理”一章，并完善为“事业单位对按照规定上缴国库或者财政专户的资金，应当按照国库集中收缴的有关规定按范围、标准征收并及时足额上缴，不得超范围、标准征收，不得隐瞒、滞留、截留、挪用和坐支”。

(四)关于第四章支出管理的修订建议

首先，建议将第四章名称改为“预算支出管理”。其次，建议将第十八条按照《政府会计准则——基本准则》中预算支出的概念进行修订；将第十九条

按照《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》表述的相关概念进行补充和修订。再次，建议将第二十条完善为“事业单位应当按照《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》的要求对在预算年度内依法发生并纳入预算管理的现金流出进行会计核算，并建立健全预算支出管理制度”。最后，建议将第二十一条“事业单位的支出应当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”完善为“事业单位的预算支出应当厉行节约，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”；将第二十二条中的“各项费用数”完善为“各项预算支出数”；将第二十五条完善为“事业单位应当严格执行国库集中支付制度和政府采购制度、基本建设制度、合同制度等有关规定”。将第二十六条中的“加强支出的绩效管理”完善为“加强预算支出的绩效管理”。

(五)关于第五章结转和结余管理的修订建议

首先，将第五章名称改为“预算结余管理”。其次，将第二十八条按照《政府会计准则——基本准则》中预算结余的概念进行修订。最后，将第三十条“作为事业基金”完善为“转入非财政拨款结余”；将第三十一条“事业基金”完善为“预算结余”，删除“支出不得超出基金规模”。

(六)关于第六章专用基金管理的修订建议

首先，将该章作为新增第九章净资产管理的组成部分。其次，删除第三十三条第一款“修购基金”内容。

(七)关于第七章资产管理的修订建议

建议第三十五条、第三十六条按照《政府会计准则——基本准则》中资产的概念和内容进行修订。

第三十七条将“事业单位应当建立

健全单位资产管理制度”完善为“事业单位应当依照财政部门和主管部门的规定建立健全资产管理制度”。

第三十八条将“合理配置资产”完善为“合法合理配置资产”。

第三十九条在“对存货盘盈、盘亏应当及时处理”之后，增加“不得跨会计期间处理”之禁止规定。另外，增加新内容“应收及预付款项是指事业单位在开展业务活动和其他活动过程中形成的各项债权，包括应收票据、应收账款、预付账款、应收股利、应收利息、财政应返还资金和其他应收款等。事业单位对应收及预付款项要加强管理，定期分析、及时清理。年度终了，事业单位可采用余额百分比法、账龄分析法、个别认定法等方法对收回后不需上缴财政的应收账款和其他应收款提取坏账准备。计提坏账准备的具体办法由省（自治区、直辖市）财政、主管部门确定。对账龄超过三年，确认无法收回的应收账款和其他应收款可作为坏账损失处理。坏账损失经过清查，按照国有资产管理的相关规定报批后，在坏账准备中冲销。收回已经核销的坏账，增加坏账准备”。

第四十条第一款最后增加“耐用时间在一年以上的少量同类物资，建立备查账簿进行管理”。第二款最后增加“并予以公开”。增加第三款，内容为“固定资产的改建、扩建或大型修缮等后续支出，预期能够增加服务的潜力或者带来经济利益流入的增加，则应当记入固定资产及其他相关资产；为维护固定资产的正常使用而发生的修理费等后续费用，应当计入当期费用”。增加第四款，内容为“事业单位应当根据固定资产性质，在预计使用年限内，采用平均年限法或工作量法计提折旧。计提固定资产折旧不考虑残值。计提折旧的具体办法由各主管部门制定报财政部门备案并予以公开。当月增加的固定资产，当月计提折旧；当月减少的固定资产，当月不

计提折旧；已提足折旧仍继续使用的固定资产，不再计提折旧”。

第四十一条在“保证账实相符”之前增加“按照资产管理规定及时处理”。

第四十二条第二款最后增加“及时转入固定资产核算；未达到使用状态的，及时转做费用化处理”。

第四十三条第二款最后一句“事业单位取得无形资产发生的支出，应当计入事业支出”，完善为“事业单位取得无形资产发生的费用，应当计入业务活动费用”。增加一款“事业单位应当采用年限平均法或者工作量法从取得当月起按月对使用年限有限的无形资产进行摊销，无形资产摊销不考虑净残值。非大批量购入、单价小于1 000元的无形资产，可以于购买的当期将其成本一次性全部转销”。

第四十四条将“应当履行相关审批程序”完善为“应当报主管部门审核，财政部门审批”。

第四十五条将第二款单独作为一条进行表述。

另外，在本章增加公共基础设施、政府储备资产、文物文化资产、保障性住房和自然资源资产等相关规定。

（八）关于第八章负债管理的修订建议

首先，将第四十七条按照《政府会计准则——基本准则》中负债的概念修订。其次，第四十八条除了按照《政府会计准则——基本准则》中负债的内容修订，建议将原第十七条的修订完善内容作为第三款。

（九）增加“净资产管理”章节

建议将删除第三十三条第一款“修购基金”内容后的第六章专用基金管理作为该章的组成部分。

（十）关于第十章财务报告和财务分析的修订建议

首先，建议将第十章名称改为“报告编报与数据分析”。其次，对本章内容

按照《政府会计准则——基本准则》中政府决算报告和财务报告中的概念进行修订。再次，增加一条，内容为“主管部门和财政部门应当指导事业单位报告编制与分析，并进一步加强监管”。

（十一）关于第十一章财务监督的修订建议

首先，建议第五十八条完善为“事业单位财务监督主要包括对预算管理、预算收入管理、预算支出管理、预算结余管理、资产管理、负债管理、净资产管理、收入管理和费用管理等的监督”。其次，建议第六十条完善为“事业单位应当按照《会计法》《行政事业单位内部控制规范（试行）》等相关财经法规要求建立健全内部控制制度、经济责任制度、财务信息披露制度等监督制度，依法公开财务信息”。

（十二）关于第十二章附则的修订建议

删除第六十六条第二款“部分行业根据成本核算和绩效管理的需要，可以在行业事业单位财务管理制度中引入权责发生制”内容。

（十三）其他建议

建议将“收入管理”并入“预算收入管理”中，“费用管理”并入“支出管理”中，两章求同存异，合并表述。尽管《政府会计准则——基本准则》规定政府单位会计核算实行“双基础、双功能和双报告”的模式，并将政府预算会计分为预算收入、预算支出、预算结余三要素，政府财务会计分为资产、负债、净资产、收入、费用五要素，这种核算模式只是为了同时生成决算报告和财务报告，进而从不同维度对会计数据进行分析，方便不同的会计信息使用者对会计信息具体应用。但基于事业单位经济业务的同一性和唯一性，建议将“收入管理”与“预算收入管理”以及“费用管理”与“支出管理”两章求同存异，合并表述。

责任编辑 陈利花