附件2

《行政单位财务规则（征求意见稿）》起草说明

《行政单位财务规则》（财政部令第71号，以下简称现行规则）是我国财政制度体系的重要组成部分，是行政单位财务管理的基本依据。现行规则自2013年1月1日起施行，对规范行政单位财务行为，加强行政单位财务管理和监督，保障行政单位运转，提高资金使用效益，发挥了重要作用。近年来，随着预算管理制度、政府会计制度、行政单位资产管理制度等多项改革的深入推进，现行规则需要同步修改完善，特别是要与上位制度保持衔接，以满足规范和加强行政单位财务管理的需要。为此，经前期广泛调研和深入研究，我们修订形成了《行政单位财务规则（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。

1. 修订必要性

**（一）贯彻党中央关于加强财会监督有关部署，规范行政单位财务管理的要求。**习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上将财会监督明确为党和国家监督体系的重要组成部分，为积极推动党中央部署落地见效，有必要进一步完善财务制度，规范财务行为，强化预算和资产管理，提升绩效管理水平，防范财务风险，保障行政单位更好地履行职能。

**（二）适应建立现代财政制度新形势，反映财政改革发展成果的要求。**近十年来，我国预算管理、绩效管理、国有资产管理等改革不断深入，财政改革与发展取得了新成就。特别是2014年以来，修订的《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国预算法实施条例》（国务院令第729号），新出台的《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令第738号）等重要财政法律法规陆续施行，对行政单位的财务管理提出新的要求。因此，有必要结合财政改革发展成果对现行规则进行修订。

**（三）服务政府综合财务报告制度改革，衔接政府会计准则制度的要求。**2014年，《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》（国发〔2014〕63号），推行权责发生制的政府综合财务报告制度改革。与之配套，新的政府会计准则制度开始施行，明确单位应当同时设置财务会计账簿和预算会计账簿，分别按照权责发生制和收付实现制进行会计核算，构建“财务会计与预算会计适度分离又相互衔接”的会计核算模式。现行规则中行政单位一般以收付实现制为核算基础等内容已经不能适应，有必要修改完善。

二、修订的基本原则

此次修订主要遵循以下原则：

**（一）坚持继承创新，突出问题导向。**现行规则的体系框架于1998年建立，2012年修订时也基本保持延续，多年实践证明，其设计是科学有效的。因此，这次修订继续保持现行制度体系框架不变，聚焦反映财政改革最新成果，保持与上位制度衔接。

**（二）填补制度空白，加强政策引导。**现行规则是行政单位财务管理的根本遵循，对行政单位有着普遍约束力。在修订过程中，需系统考虑行政单位财务管理的需要，对于当前政策不明确的地方予以规范，同时增强前瞻性，加强政策引导。

**（三）预留改革空间，保证平稳过渡。**综合考虑预算管理、债务管理、资产管理等各项改革推进情况，在与现行政策规定相衔接、体现当前改革成果的同时，以原则性规范为主，为下一步深化改革预留政策空间。

三、修订过程

现行规则修订工作于2020年7月正式启动，我们会同中国财政杂志社开展了“《行政单位财务规则》修订”主题征文活动，广泛征集修改意见，并邀请相关领域专家、学者评选出获奖文章。2021年，修订现行规则列为年度立法预备项目，我们加快了修订工作进度：一是向税务总局、审计署、司法部、公安部等有代表性的26家中央单位小规模征求意见建议；二是对112个中央单位以及36个省级财政部门开展书面调研，全面总结现行规则实践经验和问题，共收到意见建议370余条。2022年，我们在系统梳理、深入分析研究的基础上形成修订稿，并于3月征求部内相关司处意见，共收到意见建议42条。对此，我们逐条研究论证，并与相关单位反复沟通，商讨具体条款的修改方案，充分吸收采纳后形成《征求意见稿》。

四、主要修订内容

《征求意见稿》共11章65条，包括总则、单位预算管理、收入管理、支出管理、结转和结余管理、资产管理、负债管理、行政单位划转撤并的财务处理、财务报告和决算报告、财务监督、附则等内容。与现行规则相比，《征求意见稿》总章节数保持不变，条款数目增加2条，删除附件“行政单位财务分析指标”。修订内容主要如下：

**（一）强化厉行节约要求。**结合2013年中共中央、国务院发布的《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号）及近年政府工作报告等要求，在基本原则中增加“坚持过紧日子”、“从严从简”等要求；在“支出管理”中明确各单位不得擅自扩大开支范围、提高开支标准，合理安排支出进度，严控一般性支出。

**（二）体现预算管理改革最新要求。**结合深化预算管理改革要求，特别是预算法及其实施条例、《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号）、预算管理一体化规范等要求，**一是加强绩效管理，**明确将全面实施绩效管理作为行政单位财务管理的主要任务，将绩效结果作为预算编制的重要考虑因素，强调绩效结果应用；**二是规范预算管理，**强化项目全生命周期管理，推进预算公开，将预算“调剂”修改为“调整调剂”；**三是取消零余额账户用款额度，**结合改革方向，按照国库集中支付系统取消预算单位零余额账户用款额度的要求，删除相关内容；**四是规范各级行政单位结转和结余资金管理，**参照中央部门相关管理规定，对各级行政单位结转、结余资金的定义进行了修改完善。

**（三）加强与会计法及政府会计准则制度协同。一是增加会计核算总体要求。**在“总则”中增加按照统一会计制度进行会计核算的总体要求，以表示与政府会计准则制度中相关概念的区别，增强制度的指导性。**二是完善财务会计机构人员配置要求。**结合会计法等，删除对行政单位委托代理机构记账设置的前提条件。**三是删除固定资产不计提折旧要求。**按照《政府会计准则第3号——固定资产》（财会〔2016〕12号）有关规定，删除“固定资产不计提折旧”相关表述。

**（四）明确政府综合财务报告制度有关要求。一是完善双报告体系。**按照政府综合财务报告制度改革要求，体现政府会计“双功能、双基础、双报告”核算体系，将第九章“财务报告和财务分析”调整为“财务报告和决算报告”，相应细化完善财务报告、决算报告的定义及构成、包括的内容等。删除附件“行政单位财务分析指标”，避免与现行文件重复规定，且便于相关单位结合实际有针对性地丰富完善指标。**二是提升成本管理意识。**《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》（国发〔2014〕63号）明确提出加强政府成本核算要求；《事业单位成本核算基本指引》（财会〔2019〕25号）第二十九条规定“行政单位、参照执行政府会计准则制度的非行政事业单位主体开展成本核算工作，可以参照执行本指引”。为此，增加成本核算相关内容。

**（五）衔接国有资产管理新规定。**根据《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令第738号）、《财政部关于印发〈中央行政事业单位国有资产处置管理办法〉的通知》（财资〔2021〕127号）等，结合行政单位履职情况和业务活动特点，**一是强化管理责任，**增加明确岗位职责、设置国有资产台账、汇总编制国有资产管理情况报告、及时办理资产权属登记、资产共享共用等表述；**二是明确管理要求，**细化配置资产的原则和方式，提出优先通过调剂方式配置资产，进一步明确货币性资产损失核销、国有资产对外出租和出借的审批程序；**三是完善资产定义和范畴，**修改资产、流动资产、无形资产等相关定义和内容，删除专用设备有关规定。

**（六）建立健全内部控制机制。**根据《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）、《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24号）等要求，增加健全内部控制制度的内容，明确提出编制内部控制报告的要求。