

中央国家机关《行政单位财务规则》实施细则

发文日期	1997年01月01日	文号	
发文机关	国务院	有效范围	全国
时效性	现行有效	生效日期	
所属分类	财务（ 财务会计法->财务 ）		

中央国家机关《行政单位财务规则》实施细则

1997年

第一章 总 则

第一条 为规范中央国家机关各部门的行政财务行为，加强财务管理，提高资金使用效益，保障各部门行政工作任务地完成，根据财政部印发的《行政单位财务规则》，结合中央国家机关的实际情况，制定本实施细则。

第二条 国务院各部门、各直属机构，最高人民法院、最高人民检察院，以及实行预算管理的其他事业单位和社会团体（以下统称各部门）的行政财务活动，应遵守本实施细则。

第三条 各部门必须依据国家有关法律、法规和财务规章制度开展行政财务活动。在财务管理工作中，要厉行节约，制止奢侈浪费，量入为出，科学、合理地安排各项支出，注重资金使用效益。

第二章 任务、机构、人员

第四条 行政财务管理的基本任务是：

- （一）根据本部门工作任务的需要和主管预算单位的要求，编制本部门的预算；
- （二）依照国家有关法规，搞好预算外资金收入和其他收入管理；
- （三）根据核定的预算，统筹安排、使用各项资金，保障本部门正常运转的资金需要；
- （四）加强国有资产价值形态的管理，防止国有资产流失；
- （五）定期编制财务报告，如实反映财务收支状况，科学分析财务活动，积极参与财务决策；
- （六）建立、健全内部财务管理的各项规章制度，对本部门的行政财务活动进行控制、监督，厉行节约，制止奢侈浪费，不断提高资金使用效益；
- （七）对机关后勤服务单位的有关财务活动进行指导和监督；
- （八）完成上级主管部门和本部门领导交办的其他各项工作。

第五条 各部门应设置相应的行政财务管理部门，并配备必要的财务人员。个别人员编制少或财务工作量小的部门，经上级主管部门批准，可不设立专门的财务管理机构，作为单据报销单位管理。

第六条 各部门行政财务管理部门负责人要有较强业务和组织能力，能坚持原则、廉洁奉公，并具备相当于会计师以上专业技术水平。行政财务人员必须具有财务会计专业或相近专业大专以上学历，遵守职业道德，并持有会计证。行政财务人员应保持相对稳定。

第七条 行政财务活动应在部门行政负责人的领导下，由行政财务管理部门统一管理，不得随意分散管理，确有必要分散管理的，应报上级主管部门批准。

第三章 预算管理

第八条 预算是指各部门为完成工作任务，按照上级主管部门要求编制的年度财务收支计划。各部门的预算包括收入预算和支出预算。

第九条 按照预算管理权限和经费领拨关系，中央国家机关的预算管理分为下列三个级次；

（一）向财政部报领经费的国务院机关事务管理局（以下简称国管局），是中央国家机关行政经费预算的主管预算单位；

（二）向国管局报领经费，并对下级部门核拨经费的单位，为二级预算单位；

（三）向上级预算单位报领经费，没有下级拨款单位的；为基层预算单位。

第十条 国管局负责中央国家机关各部门经费预算申请、领拨、分配、调整，以及执行情况的监督、检查，负责制定中央国家机关经费预算管理、财务管理办法及其监督执行工作，并向财政部负责；二级预算单位负责本部门 and 下一级预算单位经费预算的申请、领拨、分配、调整以及预算执行情况的监督、检查，制订本部门经费预算管理及财务管理的具体实施办法，并向国管局负责；基层预算单位负责本部门经费预算的申请和使用，制订本单位经费预算管理及财务管理具体实施办法，并向上级主管单位负责。各级预算单位应按上述预算管理级次和管理权限报领、核拨经费，并按照批准的预算组织实施。

第十一条 中央国家机关经费预算实行收支统一管理，定额、定项拨款，结余留用的管理办法。各部门的各项收入和支出应当全部纳入单位预算统一管理，并由行政财务管理机构统筹安排使用。各部门取得的预算外资金收入和其他收入应当首先用于弥补经常性支出不足和必要的专项支出。

第十二条 各部门的预算按下列程序编报和审批：

（一）各部门根据下一年度工作任务和收入、支出增减因素，测算、编制下一年度收入、支出概算，于每年10月上旬报送国管局；

（二）国管局审核、汇总各部门下一年度收入、支出概算后，于每年10月下旬报送财政部；

（三）国管局根据财政部下达的预算指标，参考各部门的概算，核定各部门的经费预算；

（四）各部门根据国管局核定的预算指标，正式编制年度预算，按规定时间报送，一式两份。

（五）国管局核定各部门年度预算。

第十三条 国管局按照以下办法核定各部门的预算。

（一）个人部分支出预算按照有关政策规定的开支标准确定；

（二）公用部分支出预算按照保证需要、节约开支和公开、公平、合理的原则，根据人员编制和确定的预算定额核定；

（三）专项经费根据财政部核定的专项经费预算指标或当年可调剂的财力，按照兼顾需要和可能的原则核定。

（四）预算外资金收入和其他收入预算按部门上报的预计数核定。

第十四条 各部门应当严格执行年度预算，按照收支平衡、略有结余的原则，统筹安排各项支出，不得超预算或无预算安排支出。

第十五条 各部门在预算执行过程中，原则上不调整财政预算拨款收入和从财政专户核拨的预算外资金收入。因国家政策、人员编制、工作任务等有重大调整，对预算执行影响较大，确需调整预算时，应以书面文件形式于每年9月底前报送国管局审核批准后进行调整。

各部门非拨款收入部分的预算需要调整的，应报送国管局备案，并在年终决算中说明，国管局在决算批复时予以审核确认。

第四章 收入管理

第十六条 收入是指各部门依法取得的非偿还性资金，包括财政预算拨款收入、预算外资金收入和其他收入。

第十七条 财政预算拨款收入是指主管预算单位核拨的财政预算资金，是各部门主要经费来源。财政预算拨款可分为经常性经费拨款和专项经费拨款。

经常性经费拨款是指为维持各部门正常运转和完成日常工作任务所需的经费拨款。

专项经费拨款是指各部门为完成专项或特殊工作任务所需的经费拨款。

第十八条 预算外资金收入是指按规定从财政预算外资金专户核拨给各部门的预算外资金，以及经财政部门核准留给部门按计划使用，不上缴财政预算外资金专户的少量预算外资金。

第十九条 预算外资金主要包括。

(一) 各部门根据国家法律、法规和具有法律效力的规章收取、提取的各种行政事业性收费、基金(资金、附加收入)和凭借政府职权筹集的资金等。

(二) 各部门按照经财政部和国家发展计划委员会共同审批的项目和标准，收取、提取的各种行政事业性收费收入；

(三) 各部门按照国务院或财政部审批的项目和标准，向企业、事业单位和个人征收、募集或以政府信誉建立的具有特定用途的各项基金(资金、附加收入)；

(四) 各部门按照国家规定从所属企事业单位和社会团体集中的管理费及其他资金；

(五) 其他未纳入财政预算管理的财政性资金，主要包括各部门以政府名义获得的各种捐赠资金和派往境外机构的非经营收入、财政专户利息等。各部门必须合法取得预算外资金，并按国家有关规定进行管理。从财政预算外资金专户取得的预算外资金收入，是部门预算的重要组成部分，不是执收部门的自有资金，执收部门不得按比例提成、分配。

第二十条 其他收入是指各部门取得的除财政预算拨款收入、预算外资金收入以外的其他各项合法收入。其他收入主要包括固定资产临时出租收入、固定资产有偿转让收入、固定资产报废残值收入、废旧物品变卖收入、财产物资损失赔偿收入、利息收入、劳务服务性收入、机关后勤单位上缴收入等。

第二十一条 各部门合理、合法组织的劳务服务性收入，主要包括机关组织的劳务收入、咨询收入、科技文化活动收入、非独立核算机关后勤单位的服务收入。书刊发行收入等。各部门在合理、合法组织劳务服务性收入时，应注重经济效益，引入激励机制，可采取按收入的固定比例提成的办法，对参与组织收入的单位或个人进行适当劳务补助，提成比例不得超过该项收入总额的10%，具体提成比例、分配办法，由部门根据实际情况确定后报国管局备案。

第二十二条 各部门取得的预算外资金收入，其他收入，应当纳入单位预算进行统一管理，不得分散于各职能部门管理。

第五章 支出管理

第二十三条 支出是各部门开展业务活动所发生的资金耗费。

各部门的经费支出包括经常性经费支出、专项经费支出和自筹基本建设支出三部分。

第二十四条 经常性经费支出是指各部门为维持正常运转和完成日常工作任务所发生的资金耗费，包括人员经费支出和公用经费支出。

第二十五条 人员经费支出是指直接用于公务员个人待遇部分的支出，包括工资、补助工资、其他工资、职工福利费、社会保障费。

第二十六条 各部门应加强人员经费支出的管理，严格按核定的人员编制控制经费开支人数。不得随意扩大开支范围或提高开支标准。

第二十七条 公用经费支出是指各部门为完成工作任务，用于设备和设施购置、维持、消耗，以及直接用于开展业务活动所发生的资金消耗，包括公务费、设备购置费、修缮费、业务费、业务招待费、其他费用。

第二十八条 各部门应按国家有关规定，加强公用经费支出的管理；国家没有明确规定的，各部门可根据实际情况在既能保证工作任务完成、又能节约开支的前提下，分别采取定额包干、超支不补或规定支出限额、超支自负等办法，努力减少公用经费支出中的浪费现象，加强公用经费支出的管理。

第二十九条 各部门要根据有关规定，明确各款经费的开支界限，按规定的开支范围和开支内容列支，努力做到互不挤占。对垫付的款项，要制定相应的回收办法，对合署办公垫支的款项，要制定合理的分摊办法，收回的垫付款项冲减相应支出。

第三十条 各部门开展业务活动所需的劳务和商品，要遵照国家有关“政府采购”规定，由有关采购部门按照集中统一、公开招标、公开竞价的方式进行采购。

第三十一条 各部门要严格控制会议数量，对批准召开的会议，要严格控制会议人数和会议天数，逐步实行会议定点管理。会议的各项支出，应按规定的开支标准和范围列支。

第三十二条 各部门要充分提高现有办公设备的利用率，按照合理、节约、高效的原则，根据财力可能，统筹安排好必需办公设备的购置。

第三十三条 专项经费支出是指各部门为完成专项或特殊工作任务所发生的资金耗费。专项经费支出应当严格按照批准用途和数额安排使用，不得任意改变其用途。项目完成后，要向主管预算单位报送专项经费支出决算和专项经费使用效果的报告。

第三十四条 自筹基本建设支出是指各部门经批准用财政预算拨款以外的资金安排的基本建设支出。各部门的预算外资金收入和其他收入在保证机关正常开支所需后，确有余力需要用于基本建设的，应当报经国管局审批后，列自筹基本建设支出，其结转资金纳入基本建设财务统一管理。

第三十五条 各部门应按照有关规定，建立、健全支出的审批、报销制度，防止多头审批和无计划开支、重大支出项目，应科学论证后报部门领导集体研究决定。

第三十六条 各部门年度各项收入与支出相抵后的结余，年终结转下年度继续使用，不进行分配，其中专项经费结余，需报主管预算单位批准后结转下年度继续使用。

第三十七条 各部门收回本年度已列为经费支出的款项，冲减当年的经费支出；收回以前年度已经列为经费支出的款项，增加结余，不得冲减当年经费支出。

第六章 资产管理

第三十八条 资产是指各部门占有或者使用的、并能以货币计量的经济资源。资产分为流动资产和固定资产。

第三十九条 流动资产是指可以在一年内变现或者耗用的资产，包括现金、银行存款、库存材料，暂付款。各部门购买的有价证券视同流动资产。

第四十条 各部门必须认真执行国家有关现金管理的规定，指定专职出纳人员，负责现金的管理。各项现金收付必须严密手续，保证安全。除银行规定的库存限额以外，库存现金都必须存入银行。现金管理必须做到日清月结，账款相符，不得以白条抵库。

第四十一条 各部门应认真执行国家有关银行存款管理的规定，指定专职出纳人员负责银行存款的管理，各部门只能在当地就近的国有商业银行或国家政策性银行开设财政资金基本存款户和其他资金存款户，因特殊情况需要增设的，须报国管局审批。

第四十二条 各部门应严格遵守银行的各项结算制度，超过银行规定结算起点限额的各项资金往来，都必须通过银行办理转账结算。

各部门不准出租、出借、转让银行账户，套取银行信用。要严格支票管理，不得签发“空头支票”，空白支票必须严格领用、注销手续，银行帐户印鉴和支票应分设专人保管。各部门应及时与银行送达的对帐单逐笔核对银行日记账，年终时，必须全部核对无误。

第四十三条 库存材料是指各部门大宗购入的、需要库存的物资材料。各部门购买的库存材料，应严格入库验收、出库领用手续，并进行定期清查，做到帐实相符。

第四十四条 暂付款是指各部门在业务活动中与其他单位、所属单位或本单位职工发生的临时性持结算款项。各部门应当严格控制暂付款的范围，暂付款不能用于与业务活动无关的事项。暂付款应当及时收回和清理，不得长期挂账。

第四十五条 各部门用结余资金购买的有价证券，应当作为货币资金妥善保管。各部门只能购买国债，不得购买其他有价证券。

第四十六条 固定资产是指单位价值在规定标准以上，使用期限在一年以上，并在使用过程中能基本保持原有物质形态的资产。固定资产的单位价值标准是：一般设备单位价值在500元以上，专用设备单位价值在800元以上。单位价值虽不足以上规定价值标准，但使用时间在一年以上的大批同类物资，应当视作固定资产管理。

固定资产包括房屋及建筑物、专用设备、一般设备、交通工具、图书、其他固定资产。

第四十七条 各部门占有、使用的固定资产，由财务部门统一建帐、核算，由资产管理部门统一登记、管理。财务部门和资产管理部门要定期核对，做到帐帐相符，帐实相符，发现问题应查明原因，明确责任，问题严重的报请主管预算单位处理。

固定资产的转移、出售、报废和报损。按照国有资产处置规定办理报批后，由财务部门作相应的帐务处理。各部门取得的固定资产出租收入、固定资产占用费收入、固定资产有偿转让收入，原则上仍应用于固定资产的更新和维修。

第四十八条 各部门应当根据合理、节约、有效的原则，进行固定资产配置。购置固定资产时，要兼顾单位财力的可能，防止盲目购置、重复购置，造成资金浪费和资产闲置。

第四十九条 各部门固定资产的管理，按固定资产管理的有关规定执行，非经营性固定资产不计提折旧。非经营性资产转为经营性资产的，应当按照《中央国家机关非经营性资产转经营性资产管理暂行规定》的有关规定，进行资产评估，报有关部门批准，并收取一定比例的资产占用费。

第七章 应缴款、暂存款的管理

第五十条 应缴预算款是各部门依法取得并应上缴国库的预算资金。包括按规定纳入预算管理的基金收入，行政性收费收入、罚没款、赃款、礼品变价收入等。

第五十一条 应缴财政专户款是各部门按规定代收的应上缴财政专户的预算外资金。应缴财政专户的预算外资金范围及管理办法，按有关规定办理。

第五十二条 各部门取得应缴预算款、应缴财政专户款时，应当出示有关收费许可证，并按规定使用合法票据。

应缴预算款。应缴财政专户款应按照规定及时、足额上缴，不得挪用、截留或者坐支。

第五十三条 暂存款是各部门在业务活动中发生的暂时存放、持结算的款项，主要包括代扣的房租

费、水电费，以及党费、团费、工会经费、公费医疗款等。

各部门的暂存款项应按暂存部门的有关要求进行管理，及时清理、结算，不得长期挂帐。

第五十四条 暂存款中的代管经费是指各部门的行政财务部门在规定职责之外，受职能部门或其他单位的委托，代其管理的不属于本部门行政财务活动范围的款项。

各部门应按照委托单位的要求和国家有关规定，及时办理款项收付。定期向委托单位核对和报告。年终时向委托单位编报决算。临时代其他单位管理的经费，业务结束时，应及时结清，退回余款。各部门为其他单位代管经费，可适当提取一定的劳务费，其提取比例应与委托代管单位协议确定。为本单位或职能部门代管的经费，不得计提劳务费。

第五十五条 各部门不得将应纳入单位预算管理的预算外资金收入、其他收入作为暂存款或代管经费管理。

第八章 划转撤并部门的财务处理

第五十六条 各部门依法划转撤并时，应在财政部门、主管预算单位的监督、指导下，进行全面的财务清查，编制有关财务报表，提供所有的财产物资和往来款项的清单，做好各项财产物资的移交、划转、接收等各项工作。

第五十七条 划转撤并部门的资产分别按照下列规定处理：

（一） 转为事业单位和改变隶属关系的部门，经主管预算单位批准，全部资产无偿移交，并相应调整经费预算指标。

（二） 转为企业的部门，由原单位负责对其全部资产进行清理和登记造册，并按照有关规定进行评估作价，经主管预算单位审核并报财政部审批后，其资产全额转作企业的国家资本金；

（三） 撤销的部门，应在往来款项处理完毕后，将其全部资产上缴主管预算单位；

（四） 合并的部门，其全部资产移交新组建的单位。合并后多余的国有资产，由主管预算单位负责处理。

第五十八条 各部门依法划转撤并的，由主管预算单位组织人员或委托社会中介审计机构对其财务活动进行审计。

第九章 财务报告和财务分析

第五十九条 财务报告是指全面反映部门一定时期财务状况和预算执行结果的总结性书面文件。包括财务报表和财务情况说明书。

第六十条 财务报表包括资产负债表、收入支出总表、支出明细表、基本数字表以及预算外资金收支明细表、专项资金支出情况表及其他有关报表或附表。

第六十一条 财务情况说明书应当反映本期收入、支出、结余、专项经费使用、资产增减变动情况，说明影响本期或下期财务状况的重要事项及原因，总结本期财务管理经验，对存在的问题提出改进意见等。各部门进行财务分析，按照财政部的有关规定执行，也可根据本部门的实际情况增加其他财务分析指标。

第六十二条 财务报告必须真实、准确、完整地反映本部门的财务状况，财务报告的编制必须依据会计核算资料和有关文件进行，做到帐表一致。

第十章 财务监督

第六十三条 财务监督是各部门根据国家有关法律、法规和财务规章制度，对本部门及其后勤单位财务活动进行审核、检查、纠正的行为。各部门的财务监督是国家财政监督的重要组成部分。

第六十四条 财务监督的主要内容包括：

- (一) 对预算编制和财务报告的真实性、准确性、完整性进行审核、检查；
- (二) 对各项收入、支出的范围和标准是否符合国家法律、法规和财务规章制度的情况进行审核、检查；
- (三) 对财产物资、货币资金管理要求和措施的落实情况进行审核、督促；
- (四) 检查内部审计制度、岗位责任制是否真正贯彻落实；
- (五) 对违反财务规章制度问题的纠正情况进行检查。

第六十五条 各部门应当建立健全内部稽核制度和审计制度，指定专人负责财务监督工作。各部门要通过帐务检查、现场抽查、联审互查、重点检查等方式，搞好经常性的财务监督工作。

第六十六条 独立核算的机关后勤服务单位的财务监督工作，由行政财务管理部门负责，必要时由主管预算单位进行专项审核、检查。

第六十七条 各部门在财务监督中要坚持原则，依法办事，有错必纠，对违反财务规章制度的问题，要根据有关规定及时进行处理。

第六十八条 各部门要积极、主动配合上级审计部门依法进行的审计、检查活动。

第十一章 附 则

第六十九条 本实施细则由国务院机关事务管理局负责解释。

第七十条 本实施细则自1998年7月1日起施行。《中央国家机关机关基金管理办法》（[92]国管财字第311号）同时废止。

附：起草《实施细则》的简要说明

财政部制定的《行政单位财务规则》，对行政单位的财务行为作了比较原则的规定，因此，在具体贯彻落实中，各地区、各部门还必须结合自己的实际情况，制定相应的贯彻落实细则。为此，我们结合中央国家机关的实际情况制定了这个实施细则。有关情况说明如下：

一、 增加了机构和人员的规定。我们认为，财务管理工作的的好坏，从一定意义上说，要有财务机构和人员的保证，没有必要的机构和人员，财务管理工作就难以落到实处。目前一方面经费预算供给不足，另一方面，财务管理水平不高，浪费现象严重。因此，有必要强调财务管理机构的设立和人员的配备。

二、 结合中央国家机关经费预算管理工作的需要，对预算管理的内容、程序、时间、方法、权限以及预算调整等作了更具体的规定，进一步强调了预算的约束力。

三、 根据这次预算会计制度改革的原则要求，对各部门取得的财政拨款收入、预算外资金收入和其他收入的管理提出了较详细的要求。单位预算分为收入预算和支出预算，要求单位的一切收入、支出都要统一纳入预算管理，体现“大预算、大支出”管理的要求。特别是部门取得的预算外资金收入，强调不是执收部门的自有资金，必须上缴财政专户，从财政专户返还的收入必须纳入单位预算统一管理。

四、 结合原有财务管理的一些办法和中央国家机关的实际情况，对其他收入中劳务服务性收入的管理提出了具体的管理要求。

五、 体现改革的要求，对各部门公用经费支出管理提出更加具体的要求。各部门在既能保证工作、又能节约开支的前提下，对公用经费开支项目，要采用定额包干、超支不补的办法进行管理；对一些属于个人待遇范围的开支项目，国家有明确规定的，认真执行国家统一规定，国家没有明确规定的，经主管预算单位批准，应当积极稳妥地探索货币化管理的方法，由“暗补”逐步变为“明补”；对一些难以控制的重点支出项目，要采取规定其支出限额、超支由个人负担的办法进行管理。各部

门开展公务活动所需商品和劳力，要按照集中采购、公开招标、公开竞价的原则，逐步纳入统一的政府采购制度管理。

2011 LexisNexis, a division of Reed Elsevier Inc. All rights