

附件 5:

## 管理会计应用指引 804 号——行政事业单位

### 第一章 总 则

**第一条** 为了促进行政事业单位加强管理会计工作，改善单位内部管理，提高管理绩效和公共管理服务水平，满足社会公益需求，根据《管理会计基本指引》，制定本指引。

**第二条** 本指引适用于各级各类行政单位、事业单位、社会组织等。行政事业单位附属独立核算的企业和生产经营单位、纳入企业财务管理体系的事业单位不适用本指引。

行政事业单位的管理会计应用主体应视管理决策主体确定，可以是单位整体，也可以是内设部门或内设机构，还可以是重大的专项活动和具体项目。

**第三条** 行政事业单位应遵循党和国家的方针、政策，按照《管理会计基本指引》的一般规定应用管理会计，兼顾公平和效率、公益性和经济性，实现长期性和短期性、相关性和重要性的有机统一。

**第四条** 行政事业单位在进行规划、决策、控制、评价活动并为之提供相关信息过程中，可以结合实际情况，参照企业相关管理会计应用指引，综合应用管理会计工具方法，推动行政任务完成和事业发展规划实现。

（一）行政事业单位在确定业务量、优化业务流程、保障日常运

行等运营管理活动中，可参照《管理会计应用指引第 400 号——运营管理》等。

（二）行政事业单位在项目可行性分析等投融资管理活动中，可参照《管理会计应用指引第 500 号——投融资管理》等。

（三）行政事业单位在党风廉政建设、“三重一大”控制、防范重大风险等风险管理活动中，可参照《管理会计应用指引第 700 号——风险管理》等。

## 第二章 应用环境

**第五条** 行政事业单位应当充分了解外部环境、优化内部环境。

行政事业单位外部环境主要包括行业管理法律法规、市场资源配置、社会公益需求、行业发展趋势等法律、经济、社会、行业等因素。

行政事业单位内部环境主要包括与管理会计建设和实施有关的文化环境、组织环境、制度环境、信息系统等。

**第六条** 行政事业单位应当营造管理会计应用的文化环境，包括树立管理会计理念、培养管理会计应用意识、全员参与和支持管理会计的应用等。

**第七条** 行政事业单位应当根据业务规模和管理需求构建管理会计组织体系，包括合理设置管理会计岗位、配备胜任的管理会计人员，并建立相应的权责体系，有条件的单位可以设置管理会计机构。

**第八条** 行政事业单位应当建立健全内部管理制度，包括预决算制度、会计核算制度、风险管理制度、财务管理制度、资产管理制度

等。

**第九条** 行政事业单位应当根据其管理需要编制管理会计报告，并按分层分类管理或垂直管理模式向领导层或管理层报送管理会计报告，以提供决策和管理支持。行政事业单位编制管理会计报告的流程，可参照《管理会计应用指引第 801 号——企业管理会计报告》的相关规定。

**第十条** 行政事业单位应当利用有效的信息技术手段，整合和优化管理会计工作流程，促进业务系统和财务系统的有机融合，为单位的管理决策提供信息支持。行政事业单位管理会计信息化建设，可参照《管理会计应用指引第 802 号——管理会计信息系统》的相关规定。

### 第三章 战略管理

**第十一条** 行政事业单位在制定和实施单位长期发展目标、中长期行政事业规划、中长期重大任务、重要改革和政策过程中，可应用战略地图等工具方法。

**第十二条** 行政事业单位在战略管理中应用战略地图时，应遵循《管理会计应用指引第 101 号——战略地图》的有关要求。

**第十三条** 行政事业单位在设计战略地图时，应当考虑行政事业单位所承担的行政事业任务和职能、使命、愿景等，确定战略目标，作为战略地图的起点。

**第十四条** 行政事业单位绘制战略地图时，可根据单位的特点和管理需要确定四个维度的名称和内容，各个维度的战略主题和绩效指

标应与绩效管理相衔接。

在产出维度，行政事业单位战略主题应当综合考虑行政事业单位的管理目标、社会目标、生态目标等特点，从社会效益、经济效益、生态效益等方面确定战略主题。

在客户维度，行政事业单位应当考虑现有的服务对象和发展趋势，从产品（服务）数量和质量、社会评价等方面确定、调整服务对象与社会价值定位。

在内部业务流程维度，行政事业单位应当梳理业务活动流程和关键环节，从改善运营管理流程、创新流程、服务对象管理流程、遵循法规等方面确定战略主题。

在学习与成长维度，行政事业单位应当分析现有人力资本、组织文化等无形资源的作用，识别学习与成长的关键驱动因素，从人才培养与晋升、信息资本和组织资本等方面确定战略主题。

## 第四章 预算管理

**第十五条** 行政事业单位在落实行政事业战略规划、中长期预算、年度预算等预算管理活动中，可应用滚动预算、零基预算、弹性预算、作业预算、增量预算和绩效预算等工具方法。

**第十六条** 行政事业单位应用滚动预算、零基预算、弹性预算、作业预算等工具方法，应遵循《管理会计应用指引第 201 号——滚动预算》等相关指引的一般要求。

行政事业单位在编制预算时，对于中长期项目、受行政任务或事

业计划调整、执行进度发生变化或其他受客观条件（因素）影响需要滚动的项目可选用滚动预算；对于预算基础变化较大需要重新核定的预算项目、新增项目或一次性项目可选用零基预算；对于与业务量密切相关且有定额标准的业务预算，可选用弹性预算；对于作业流程和资源消耗清晰的业务，可选用作业预算。

**第十七条** 行政事业单位在编制预算时，对于常规性活动，且经费水平稳定、合理的预算项目可选用增量预算。

增量预算，是指以基期成本费用水平为基础，结合预算期业务量水平编制预算的一种方法。

**第十八条** 行政事业单位在编制预算时，对于绩效目标明确、可量化绩效的项目支出，可选用绩效预算方法。

绩效预算，是指以目标为导向、以项目成本为衡量、以业绩评估为核心，将资源分配的增加与绩效的提高相结合编制预算的一种方法。其应用步骤主要包括量化预算项目的绩效目标、基于绩效目标确定预算项目的资金需求、监控预算项目的绩效情况、对预算项目的绩效进行评价和反馈等。

**第十九条** 行政事业单位预算管理除了遵循《管理会计指引第200号——预算管理》的预算编制、预算执行、预算考核应用程序外，还应当包括决算分析和评价程序。

**第二十条** 行政事业单位在预算管理中，应当将决算作为编制以后年度预算的依据和重要参考变量，包括决算编制、决算分析和决算评价。

（一）行政事业单位决算作为预算执行结果的反映，应当严格按照预算法和政府会计准则、制度等规定进行编制。

（二）行政事业单位应当加强决算分析工作，对具体收入支出科目和项目的预决算形成的差异进行比较，分析差异产生的原因，并提出应对和解决措施。决算分析方法主要包括比较分析法、趋势分析法、比率分析法、结构分析法、因素分析法等。

（三）行政事业单位应当加强决算评价工作，设置决算评价指标对预算执行结果进行分析评价，发挥决算对预算的反映和促进作用。决算评价方法主要采用横向比较法、纵向比较法、对标法等。

## 第五章成本管理

**第二十一条** 行政事业单位成本管理可应用标准成本法、作业成本法、完全成本法等工具方法。

**第二十二条** 行政事业单位应用标准成本法、作业成本法等工具方法，应遵循《管理会计应用指引第 302 号——标准成本法》、《管理会计应用指引第 304 号——作业成本法》等相关指引的一般要求。

**第二十三条** 行政事业单位在对经常性项目进行成本目标制定、成本分析、控制和考核时，可选用标准成本法。

行政事业单位应用标准成本法可根据有关法规制度和定员定额标准，并按照行政事业单位的成本内容分类分项制定标准成本。

**第二十四条** 行政事业单位在对业务复杂、间接费用比重较大的项目进行成本核算、分析、控制和考核时，可选用作业成本法。作业

成本法也可应用于单位的预算管理和绩效管理过程。

行政事业单位应当根据单位的业务流程识别作业，可以是某项（类）业务、某项（类）活动、某个流程、某个环节等。

行政事业单位在应用作业成本法时，应确立成本目标并构建适合的作业成本模型，并通过管理会计信息系统收集关键的成本数据和财务信息。

**第二十五条** 行政事业单位在核算单位整体、主要业务活动、责任中心的总成本和单位成本时，可应用完全成本法。

完全成本法，是指对业务活动中所发生的各种耗费按照成本核算对象进行归集和分配，计算出业务总成本和单位成本的一种工具方法。行政事业单位应用完全成本应当区分直接费用和间接费用，间接费用按照合理的方法分摊至成本对象，直接费用和分摊的间接费用汇总计算总成本和单位成本。

**第二十六条** 行政事业单位应当按照成本管理的要求，设置权责发生制的会计账户和科目，建立健全成本费用相关原始记录，加强和完善成本数据的收集、记录、传递、汇总和整理等基础工作，为成本管理提供必要的数据库基础。

## 第六章绩效管理

**第二十七条** 行政事业单位绩效管理可应用关键业绩指标法、平衡计分卡等工具方法。

**第二十八条** 行政事业单位对不同性质、不同类型、不同行业的单位整体、内部部门、业务活动和人员进行绩效管理，可应用关键业绩指标法。

**第二十九条** 行政事业单位可根据财政部门、主管部门等规定选用通用的、共性的绩效指标体系，如预算绩效评价指标等，也可根据绩效评价对象和绩效目标设计个性化的指标。

**第三十条** 行政事业单位的关键业绩指标可分为结果类和动因类指标。

结果类指标是反映行政事业单位产出和效果的指标，主要包括预算执行率、投入产出比率、社会效益、经济效益、环境效益、可持续影响等综合性指标。

动因类指标是反映行政事业单位关键驱动因素的指标，主要包括投入和过程类的指标，如预算支出、单位产出（产品）成本、产出（产品）或服务提供量（业务量）等。

**第三十一条** 行政事业单位在对单位整体、内部单位（部门）、业务活动进行绩效管理，以及战略管理中的战略地图设计与实施中可应用平衡计分卡。

**第三十二条** 行政事业单位应用平衡计分卡应当通过设置合理的指标和权重，实现短期与长期目标、财务目标和非财务目标、结果类指标与过程类指标的平衡。

**第三十三条** 行政事业单位可以从产出维度、客户维度、内部业务流程维度、学习与成长维度构建平衡计分卡指标体系，也可根据战

略目标和实际情况调整和修改四个维度的名称和内容。

产出维度的指标应当反映行政事业单位的综合产出情况，兼顾经济性、效率性、效果性、公平性和环保性，可选择收入支出比率、收入支出结构、预算执行情况、成本控制效果、资产管理、社会效益和社会责任、生态效益等方面的指标。

客户维度一般选择服务对象的满意度、服务质量、响应时间、公众满意度、业务量、被投诉次数、意见采纳数量、信息公开数等方面的指标。

内部业务流程维度可以选择运营能力、资产管理、服务提供时间效率、服务标准、技术创新、管理变革、法律遵循等方面的指标。

学习与成长维度可以选择职工满意度、职工培训与发展、职工的能力与素质、信息建设、组织文化建设、领导力、组织发展等方面指标。

## 第七章 附 则

**第三十四条** 本指引由财政部负责解释。