附件1：

**行政事业单位成本核算基本指引**

（征求意见稿）

# 第一章 总则

**第一条** 为了加强行政事业单位成本核算工作，完善预算绩效管理体系，提高行政运行和财政资源配置效率，根据《中华人民共和国会计法》等，制定本指引。

**第二条** 本指引适用于执行政府会计准则制度的行政事业单位（以下称单位）。

**第三条** 行政单位和医院、高等学校、科学事业单位等行业事业单位的成本核算具体指引等，应当遵循本指引。

**第四条** 本指引所称的成本，是指单位特定的成本核算对象所发生的资源耗费，包括房屋及建筑物、设备、材料、产品等有形资源的耗费，知识产权等无形资源的耗费，以及人力资源耗费等其他耗费。

**第五条** 本指引所称成本核算，是指单位对实现其职能目标过程中实际发生的各种耗费按照确定的成本核算对象和成本项目进行归集、分配，计算确定各成本核算对象的总成本、单位成本等，向有关使用者提供成本信息的成本管理活动。

**第六条** 单位进行成本核算、提供成本信息，应当满足特定的成本信息需求。单位的成本信息需求主要包括：

（一）成本控制。为满足该需求，单位应当准确核算、全面反映特定成本核算对象的成本，以便对成本发生和形成过程以及影响成本的各种因素条件施加影响或干预，将实际成本控制在预期目标内。

（二）公共服务或产品定价。为满足该需求，单位应当完整准确记录并核算定价服务或产品的成本，以便为政府定价机构制定相关价格提供依据和参考。

（三）绩效评价。为满足该需求，单位应当设置成本等绩效目标，以便衡量单位整体运行效率、核心业务实施效果、政策和项目预算资金使用效果。

（四）资源配置。为满足该需求，单位应当设置成本、效益等绩效目标，以便财政部门等将其评估结果作为预算资金安排、定额标准制定的重要参考依据。

**第七条** 单位应当以权责发生制财务会计数据为基础进行成本核算。

**第八条** 单位应当建立健全成本费用相关原始记录，充分利用现代信息技术，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，为成本核算提供必要的数据基础。

**第九条** 单位进行成本核算时，应当遵循以下原则：

（一）相关性原则。单位选择成本核算对象、提供成本信息应当与满足成本信息需求相关，有助于成本信息使用者依据成本信息作出评价或决策。

（二）可靠性原则。单位应当以实际发生的经济业务或事项为依据进行成本核算，保证成本信息真实可靠、内容完整。

（三）适应性原则。单位进行成本核算时，应当与单位行业特点、特定的成本信息需求相适应。

（四）一致性原则。单位进行成本核算所采用的方法、程序和依据等前后各期间应当保持一致，确保各期的成本信息相互可比。若确有必要变更，应当在成本报告中说明变更的原因、影响等。

（五）成本效益原则。单位在进行成本核算时，应当权衡成本信息的取得成本和其满足相关成本信息需求的效益，采取合理的方法和工具，在成本信息的精确性和核算成本可承受性间取得平衡。

**第十条** 单位应当根据成本信息需求、成本核算对象等确定成本核算周期，并按照成本核算周期编制成本报告，全面反映单位成本核算情况。成本报告包括成本报表和相关说明等。

单位成本报告的提供应当符合政府信息公开等有关要求。

# 第二章 成本核算对象

**第十一条** 单位应当根据其职能目标、所处行业特点，以及不同的成本信息需求等确定成本核算对象。

**第十二条** 单位确定的成本核算对象主要包括：

（一）按业务活动类型确定的成本核算对象。

（二）按项目确定的成本核算对象。

（三）按提供的公共服务或产品确定的成本核算对象。

（四）按单位整体、内部组织部门、业务团队等确定的成本核算对象。

**第十三条** 单位一般按照其职能目标确定主要的业务活动类型，将其作为基本的成本核算对象。同时，可以根据不同的成本信息需求确定其他成本核算对象：

为满足成本控制需求的，一般以业务活动类型、项目、内部组织部门等作为成本核算对象。

为满足公共服务或产品定价需求的，一般以公共服务或产品作为成本核算对象。

为满足绩效评价需求的，一般以单位整体、项目作为成本核算对象。

为满足资源配置需求的，一般以业务活动类型、单位整体、项目等作为成本核算对象。

**第十四条** 单位可以多维度、多层次地确定成本核算对象。

多维度，是指单位根据不同的成本信息需求，确定业务活动类型、公共服务或产品、内部组织部门等不同维度的成本核算对象。

多层次，是指单位根据不同的成本信息需求，确定单位整体、内部组织部门、业务团队等不同层面的成本核算对象。

# 第三章 成本项目和范围

**第十五条** 单位应当根据成本信息需求设置成本项目，并对每个成本核算对象按照其成本项目进行数据归集。

成本项目，是指将归集到成本核算对象的成本按照一定标准划分的反映成本构成的具体项目。

单位可以根据具体成本信息需求，按照成本经济用途等设置成本项目。

**第十六条** 单位按照经济用途设置的成本项目一般包括：工资福利费用、商品和服务费用、对个人和家庭的补助费用、对企业补助费用、固定资产折旧费、无形资产摊销费、计提专用基金等。

单位可以根据需要，在以上成本项目下再设置明细项目。

**第十七条** 不属于成本核算对象耗费的项目，一般不计入成本。

成本核算对象为业务活动类型的，与单位开展业务活动耗费无关的费用，如资产处置费用、上缴上级费用、对附属单位补助费用等，一般不计入成本。

成本核算对象为单位整体的，单位负有管理维护职责但并非为满足其自身开展业务活动需要所控制资产的折旧（摊销）费用，如公共基础设施折旧（摊销）费、保障性住房折旧费等，一般不计入成本。

成本核算对象为公共服务或产品的，不符合有关法律、法规、制度等规定的费用，如超出开支范围和标准的费用等，一般不计入成本。

# 第四章 成本归集和分配

**第十八条** 单位一般通过“业务活动费用”“单位管理费用”等会计科目，按照成本项目归集实际发生的各种费用。

当成本核算对象为自制或委托外单位加工的各种物品、建设工程项目、自行研究开发项目时，应分别通过“加工物品”“在建工程”“研发支出”等会计科目，按照成本项目归集实际发生的各种费用，并按政府会计准则制度的规定结转。

**第十九条** 单位应当根据成本信息需求，对具体的成本核算对象分别选择完全成本法或制造成本法进行成本核算。

完全成本法，是指将业务活动中所发生的全部耗费按照成本核算对象进行归集和分配，计算出总成本和单位成本的方法。

制造成本法，是指只将与产品制造或业务活动有直接联系的费用计入成本核算对象，不将单位管理费用等向成本核算对象分配的方法。

**第二十条** 单位所发生的费用，按照计入成本核算对象的方式不同，分为直接费用和间接费用。

直接费用是指能确定由某一成本核算对象负担的费用，应当按照所对应的成本项目类别，直接计入成本核算对象。

间接费用是指不能直接计入成本核算对象的费用，应当选择合理的分配标准分配计入各个成本核算对象。

**第二十一条** 单位应当根据业务特点，按照资源耗费方式确定合理的间接费用分配标准。

间接费用分配标准一般遵循因果关系和受益原则，将资源耗费根据资源动因分项目追溯或分配至相关的成本核算对象，如根据工作量占比、耗用资源数量占比、收入占比等。

间接费用分配标准一旦确定，各期间应当保持一致，不得随意变动。

**第二十二条** 行政单位依法履职所发生的各项费用，应当区分直接费用和间接费用，归集、分配计入各类业务活动等成本核算对象。

有条件的行政单位，可以区分行政运行成本、行政履职成本等成本核算对象，进行成本归集和分配。其中，行政运行成本，反映单位维持正常运转所发生的资源耗费；行政履职成本，反映单位为实现职能目标所发生的资源耗费。

**第二十三条** 事业单位内直接开展专业业务活动的业务部门所发生的业务活动费用，如直接开展专业业务活动人员的工资福利费用、开展专业业务活动领用的库存物品成本、业务部门所使用资产的折旧（摊销）费用等，应当区分直接费用和间接费用，归集、分配计入各类业务活动等成本核算对象。

**第二十四条** 事业单位内为业务部门提供服务或产品的辅助部门所发生的业务活动费用，应当采用合理的标准和方法分配计入各类业务活动等成本核算对象。

辅助部门之间互相提供的服务、产品成本，应当采用合理的方法，进行交互分配。互相提供服务、产品不多的，可以不进行交互分配，直接分配计入成本核算对象。

**第二十五条** 事业单位本级行政及后勤管理部门开展管理活动发生的单位管理费用，如单位行政及后勤管理部门发生的人员经费、公用经费、资产折旧（摊销）等费用，以及由单位统一负担的费用，可以根据成本信息需求，采用合理的标准和方法分配计入相关成本核算对象。

**第二十六条** 成本核算对象为公共服务或产品的，可以合理选择品种法、分批法、分步法等方法进行成本核算。

# 第五章 附则

**第二十七条** 参照执行政府会计准则制度的非政府会计主体，可参照执行本指引。

**生的制造费用在开工月份第二十八条** 本指引由财政部负责解释。

**第二十九条** 本指引自201X年X月X日起施行。