



中等财经学校教材

zhongdeng
caijing
xuexiao
jiaocai

99.7.9

行政事业财务管理

(第二版)

龚振勇 主编

中国财政经济出版社

中等财经学校教材

行政事业财务管理

(第二版)

龚振勇 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政事业财务管理/龚振勇主编. -2 版. -北京: 中国财政经济出版社, 1998.10

ISBN 7-5005-3959-2

I. 行… II. 龚… III. 单位预算会计-专业学校-教材
IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 25828 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

e-mail: cfeph@drc.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 6.75 印张 157 000 字

1998 年 11 月第 2 版 1998 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6 710 定价: 8.60 元

ISBN 7-5005-3959-2/F·3610(课)

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为中等财经学校教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1998年7月20日

编写说明

《行政事业财务管理》是为中等财经类学校编写的专业课教材，也可作为财政系统、行政事业主管部门培训行政事业财务会计人员和在职干部进行自学的参考读物。

党的十五大以后，随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立与完善，行政事业单位财务管理也发生了重大的变革。特别是对事业单位，国家将改变过去包办一切的办法，鼓励社会力量兴办各项事业，形成多渠道、多形式兴办事业的新格局。为了规范在社会主义市场经济条件下行政事业单位的财务工作，国务院在1997年和1998年先后颁布了《事业单位财务规则》和《行政单位财务规则》，并对我国预算会计制度进行了全面的改革，这就对行政事业单位财务工作提出了更高的要求，原来的《行政事业财务》教材也不能适应经济形势发展的需要了。为此，财政部教材编审委员会重新组织《行政事业财务管理》编写组对本教材的体系结构、内容进行了全面的修改，以适应教学和培训的需要。本书的第一、二、三章和第十章第三节由上海市财经学校龚振勇同志编写，第六、七、十一章由陕西省汉中市财经学校周建华同志编写，第四、八章由广东省财政学校黎利权同志编写，第五、九和第十章第一、二节由张家口市财经学校许春根同志编写。本书由龚振勇同志任主编并负责全书的总纂定稿。

本书在编写过程中得到了财政部文教行政司、上海市财政局、陕西省财政厅、广东省财政厅、广东省预算会计研究会、云

南省财政厅等单位的有关领导和专家的大力支持和指导帮助，特致谢意。

本书经浙江省财政学校王奎泉同志主审，并提出了不少宝贵的意见，财政部教材编审组的各位专家、教授也给予了悉心指导和帮助，在此一并表示感谢。

由于《事业单位财务规则》、《行政单位财务规则》和新的预算会计制度出台的时间都不长，本书编写组全体同志虽然力求准确把握，但限于业务水平和理解上的差异，书中不当甚至错误之处在所难免，欢迎广大师生和读者批评指正，以便进一步修改、补充。

编 者

1998年6月

目 录

第一篇 概 论

第一章 行政事业财务概述	(2)
第一节 行政事业财务的概念和作用	(2)
第二节 行政事业财务管理的基本原则	(9)
第三节 行政事业财务的任务	(14)
第二章 行政事业财务管理体制	(20)
第一节 建立我国行政事业财务管理体制的原则	(20)
第二节 行政事业财务管理体系	(23)
第三节 行政事业财务管理形式	(26)

第二篇 行政财务管理

第三章 行政单位预算	(35)
第一节 定员定额	(35)
第二节 行政单位预算的编制	(43)
第四章 行政单位收支管理	(54)
第一节 行政单位收支标准的制定	(54)
第二节 行政单位收入的管理	(58)
第三节 行政单位支出的管理	(63)
第五章 行政单位资产、负债和净资产的管理	(72)
第一节 行政单位资产的管理	(72)

第二节	应缴预算收入的管理	(80)
第三节	预算外资金管理	(82)
第六章	行政单位决算和财务分析	(85)
第一节	行政单位决算	(85)
第二节	行政单位财务分析	(97)

第三篇 事业财务管理

第七章	事业单位财务收支计划	(104)
第一节	事业单位财务收支计划的概念	(104)
第二节	事业单位财务收支计划的编制	(106)
第三节	事业单位财务收支计划的审批、执行与 调整	(118)
第八章	事业单位收支管理	(122)
第一节	事业单位收入的管理	(122)
第二节	事业单位支出的管理	(129)
第九章	事业单位资产的管理	(136)
第一节	事业单位流动资产的管理	(136)
第二节	事业单位固定资产的管理	(144)
第三节	事业单位无形资产和对外投资的管理	(151)
第十章	事业单位负债、专用基金的管理和财务清算	(158)
第一节	事业单位负债的管理	(158)
第二节	事业单位专用基金的管理	(165)
第三节	事业单位财务清算	(168)
第十一章	事业单位财务报告与财务分析	(177)
第一节	事业单位财务报告	(177)
第二节	事业单位财务分析	(186)
第三节	财务检查	(198)

第一篇 概 论

行政事业财务，是行政事业单位在其从事的各项行政事业活动中，利用价值形式，以筹集、分配和使用资金为主要内容的资金运动。它体现着行政事业单位与政府、其他经济组织以及个人之间所发生的经济关系。加强行政事业单位的财务管理，对于强化政权建设，支持各项事业的发展，实现政府预算的收支平衡，具有十分重要的意义。随着我国政治经济体制改革的深入和社会主义市场经济体制的逐步完善，对行政单位和事业单位的财务管理提出了不同的要求。本教材根据现行行政事业财务管理的实际情况，在结构的安排上作了相应的调整。将两者具有共性的部分，放在第一篇中阐述；将两者不同的部分，分别放在第二篇行政财务管理和第三篇事业财务管理中阐述，以求整个学科体系更加科学与合理。

第一章 行政事业财务概述

第一节 行政事业财务的概念和作用

一、行政事业财务的概念

(一) 行政事业财务的涵义

行政事业财务，是指行政事业单位为了完成行政工作任务和实现事业计划，在资金的筹集、分配和使用过程中所体现的经济关系。它包括政府与行政事业单位之间的经济关系，行政事业单位内部的经济关系，行政事业单位与社会有关方面的经济关系以及行政事业单位与职工个人之间所发生的经济关系。

行政事业单位包括行政单位和事业单位。

1. 行政单位。所谓行政，是指国家的组织活动。它涉及到国家的政治、经济、军事、文化、教育和其他社会生活的各个领域。行政的主要形式包括：执行宪法、法律以及国家权力机关的决议、命令；发布命令和决定，指挥人们的行动；组织设立机关，任命政府公职人员，协调人们的行动；监督国家行政机关，企、事业单位，社团组织的工作人员以及全体公民遵守纪律和法律等等。行政单位就是为了完成上述大量组织管理活动而设立的机构，即管理国家事务的政府机关。在我国，行政单位由国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和国家法律监督机关等构成。具体包括：全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其

常务委员会；国务院和地方各级人民政府及其所属工作机构；各级人民法院；各级人民检察院等等。

此外，各党派、各人民团体、各级政协等组织，就其本身性质而言，应不属于行政单位，但由于这些组织或团体的财务活动的特点与行政机关大体相同，所以在财务管理上也将这些单位列入行政单位的范围。主要包括：中国共产党中央委员会和地方各级委员会及其工作机构；各民主党派的中央和地方领导机构；中国人民政治协商会议的中央和地方机构；工、青、妇、侨、工商界、文化艺术界、宗教界、科技界、教育卫生界等有关协会、团体组织等等。

行政单位肩负着加强国家政权建设、领导和组织国家经济建设 and 文化建设、增进国际友好交往等使命，在国家的政治经济生活中占有极其重要的地位。但是，由于这些单位都不直接从事物质生产，属于非物质生产部门，它们本身一般没有资金来源。因此，这些单位的人员列入国家行政编制，单位各项活动所需要的经费全部或绝大部分是由政府通过财政预算拨款供给。

2. 事业单位。所谓事业，是指人们从事具有一定目标、规模，并对社会发展具有影响的经常性活动。事业单位，是指受政府行政机关领导，但不具有社会生产职能和国家管理职能，不以营利为主要目的，直接或间接地为国家建设培养人才、提高科学技术水平、增强人民体质、丰富人们的精神生活、增进社会整体福利等提供非物质生产性服务的社会组织。主要包括：文化、教育、科学、体育、卫生等部门。事业单位一般属于社会服务部门，这些单位在向社会提供服务时通常收取一定的补偿性费用，因此都有一定数量的经常性业务收入。但是，由于事业单位从事各项事业活动通常是以社会效益而不是以经济效益为首要目标，因此，相当一部分事业单位不能以其收入抵补全部支出。为了保

证事业单位各项业务活动的正常进行，政府一般根据事业发展计划、事业单位的收支状况、国家的财政政策和提供财力的可能，确定对这些单位实行经费补助。

我国的行政事业经费在整个国家财政支出中，一直占有重要的地位。行政事业经费是行政事业单位开展工作，进行业务活动的财力保证。作为一个社会主义国家，财政在参与行政事业活动的过程中，无论从广度与深度上都是资本主义国家无可比拟的，财政所投入的资金相对也较多。然而在社会主义市场经济条件下，随着政府职能范围的重新调整，结合市场对资源配置的基础作用，政府将逐步地仅对那些只有社会效益而无明显经济效益的事业单位，按财政资金分配的效用原则给予补助，以满足社会的公共需要；而对那些有条件组织收入的事业单位，都应积极挖掘潜力，通过增加服务项目和扩大服务范围，合理组织收入，以解决经费来源，促进各项事业的发展。加强行政事业财务管理，对于加强国家政权建设，支持各项事业的发展，促进“两个文明”建设，实现国家财政收支平衡，具有十分重要的意义。

（二）行政事业财务的特点

行政事业财务属于非物质生产领域财务，与物质生产部门财务相比，有其自身的特点：

1. 行政财务的特点：

（1）经费拨款的无偿性。由于行政单位是非物质生产部门，不创造物质产品，不形成或创造价值，这就决定了国家财政对行政单位的经费供应只能采取无偿拨款的形式。通常各级行政单位每年根据批准的预算，向财政部门或上级主管部门取得经费拨款，按照预算规定的用途和国家规定的开支标准，支付各项经费，然后向财政部门或上级主管部门办理经费报销。

（2）经费来源的单一性。从经费的来源角度来进行分析，行

政单位所需经费的全部或绝大部分是由政府通过预算资金来提供，具有来源单一性的特点。由于行政单位的主要职能是完成国家的组织活动，而完成这些组织管理活动又是以一定的行政权力为依托的，因此，为了有效地防止以权谋私，以权谋钱，行政单位的经费只能来源于预算拨款，否则就会使权力在局部范围和一定程度上产生异化。特别是在社会主义市场经济体制转换时期，在商品经济开始趋于活跃，而行政行为和企业行为尚未通过法制形式严密规范的时候，权力和金钱交易等腐败行为最容易滋长蔓延。

(3) 管理制度的统一性。我国的行政单位既是管理国家事务的机关，也是社会主义建设的组织者和领导者，因此行政经费在管理制度上具有集中统一的特点。具体包括：统一的管理方针，即各级政府机关都必须执行“精兵简政”的原则，贯彻“艰苦奋斗”、“勤俭建国”、“厉行节约”的方针；统一的机构、编制，即各级政府机关的机构设置和人员编制数的确定，都必须按照国家统一的规定执行；统一的开支标准，即行政单位职工工资薪金的支付标准、福利费提取标准、会议费和差旅费的开支标准，都由国家统一制定。管理制度的统一性，是行政财务区别于其他各类财务的一个显著标志。

2. 事业财务的特点：

(1) 涉及范围的广泛性。事业单位性质复杂多样，单位分散遍布城乡，与千家万户人民群众的物质文化生活有着密切的关系，这就决定了事业单位的财务活动涉及的范围十分广泛。例如，各项事业支出，对促进农业、牧业、林业、水利、气象、工业、交通、商业、城市维护、文化、出版、文物、教育、卫生、体育、科学、地震、海洋、通讯、广播、电视等项事业的发展，具有重要作用；抚恤和社会救济事业费支出，为烈军属、残废军

人、退伍军人、受灾群众和社会困难户提供必要的物质支助等等。事业单位财务涉及范围的广泛性，是事业财务的一个显著特点。

(2) 资金来源的多元性。事业单位一般都有业务收入，因此它们开展业务活动所需要的资金，除了由财政部门或主管部门以补助形式拨付以外，其中相当部分由单位通过开展业务以及经营活动等依法从各个渠道获得。同时，由于事业单位涉及范围的广泛性，使得事业单位资金来源从总体上来看具有复杂多样的特点。

(3) 管理办法的多样性。事业单位的类型十分复杂。既有生产性事业单位、非生产性事业单位，又有社会福利性质的事业单位；既有全民所有制的事业单位，又有集体所有制和其他非公有制的事业单位；既有收入大于支出的事业单位，又有收入小于支出或者几乎很少有收入的事业单位等等。由于事业单位的业务性质、经济性质和财务收支状况差异很大，因此，就决定了事业单位财务管理办法的多样性，这是事业财务的又一特点。

(三) 行政事业单位资金运动所体现的经济关系

1. 行政事业单位与政府财政部门之间的经济关系。行政事业单位一般不直接从事物质资料的生产，不直接创造物质财富，自身没有或者虽然有却不能抵补其全部支出的收入。政府为了保证行政事业单位各项工作和业务活动的正常进行，通过预算将一部分社会纯收入以拨款或补助的形式拨付给行政事业单位，用来支付各项人员经费和公用经费。一些收入大于支出的事业单位还要依照财务制度的规定，向财政部门或上级主管部门缴纳应缴预算收入。这样就形成了行政事业单位与政府财政部门之间的预算资金的领拨、缴销关系。

2. 行政事业单位与其他单位或经济组织之间的经济关系。在社会主义市场经济体制条件下，根据商品生产和“按劳分配”的原则，行政事业单位在向社会提供劳务、技术以及依法采取行

政措施时，应当取得相应的报酬或收入；同时，行政事业单位从社会取得物质资料、劳务供应时，也要向物质资料和劳务提供单位支付相应的货款或费用。这就形成了行政事业单位与社会其他单位之间的货币收付或资金结算关系。

3. 行政事业单位与内部部门之间的经济关系。由于管理上的要求，行政事业单位与其内部部门以及附属后勤服务单位之间同样存在着资金的拨付问题，有些业务收入较多的单位还要向其主管部门上缴一部分收入，从而形成了行政事业单位与其内部部门之间的资金领、报、缴、销关系。

4. 行政事业单位与其职工个人之间的经济关系。在社会主义市场经济条件下，个人消费品实行“按劳分配”的原则。行政事业单位为补偿职工的劳动消耗，要给予其职工相应的劳动报酬和各种福利待遇，于是行政事业单位便与其职工个人发生了货币的收付关系。

行政事业单位资金运动所体现的经济关系是通过财务收支活动来实现的，因此也称之为财务关系。行政事业单位为完成行政任务、实现事业计划，在资金的筹集、分配和使用过程中，与国家、有关单位或经济组织、单位内部部门以及职工个人之间发生的经济关系就是行政事业财务。

二、行政事业财务的地位与作用

（一）行政事业财务的地位

行政事业财务所体现的经济关系，其实质是一种分配关系。我们从横向比较来进行分析，行政事业财务的地位，是由行政事业经费在社会总产品的分配中所占的份额及其在政府预算总支出中所占的比重来决定的。我国的行政事业经费在整个政府预算支出中，一直占有重要的地位。近年来，在政府经常性预算支出

中，事业发展和社会保障支出大约占 40% 左右，行政管理费支出也超过了 10%。从地方预算支出情况看，行政事业经费支出所占的比重更高，在县级财政支出中，行政事业经费支出一般高达 70% 左右。从纵向的分析中我们也可以看到，建国以来行政事业经费在国家财政支出中所占的比重，一直呈上升的趋势。这反映出行政事业财务在我国国民经济运行和财政管理工作中，占有越来越重要的地位。

（二）行政事业财务的作用

我国是实行人民民主专政的社会主义国家。国家为了巩固政权和组织社会主义“两个文明”建设，设置了必要的国家行政机关和大量的事业单位。行政事业经费是行政事业单位进行行政工作，开展业务活动的财力保证。加强行政事业财务管理，对于强化国家政权建设、支持各项事业的发展和实现政府预算收支的平衡，都具有十分重要的意义。

1. 保证政权建设的资金需要，巩固人民民主专政。加强政权建设，巩固人民民主专政，是我们党和国家的头等大事。为此，国家不仅需要拥有大量进行政治统治的机构，而且还必须拥有大量领导全国人民进行经济建设和文化建设的组织管理机构。这些机构依据全国人民的意愿，管理国家的内外事务，行使国家权力。国家如果没有这些机构的领导、指挥、组织、协调和管理，那么人民民主政权就难以巩固，社会安定将受到破坏，各项建设事业也无法顺利进行。同时，由于这些机构是非物质生产部门，自身没有独立的收入来源。因此，为了保证它们的资金需要，在财务管理上采取无偿地把国家集中起来的一部分社会纯收入拨付给这些机构，使得政权建设的资金得到确切的保证。这对行政机构各项工作的顺利开展，国家职能的充分发挥，巩固和加强人民民主专政，具有重要作用。

2. 支持各项事业的发展，促进“两个文明”建设。事业单位的各项业务活动，都是直接或间接地为巩固上层建筑，促进经济建设和文化建设服务的。对事业单位开展各项业务活动所需要的资金，在财务管理方面，根据各个单位不同的收支状况，分别提供不同形式的经费补助，并根据客观经济规律和事业业务活动规律，对事业单位的财务收支、资产、负债、净资产等实施全面管理和监督，提高资金使用效益，从而支持各项事业的发展，促进社会主义物质文明和精神文明建设。

3. 确保单位预算的实现，促进政府预算收支的平衡。行政事业单位的单位预算和财务收支计划，是行政事业单位组织财务活动的基本依据。行政事业单位的各项收支指标，是通过日常财务收入管理和财务支出管理组织实施的；行政事业单位预算或财务收支计划编制、执行的各项具体要求，也是通过财务工作中的定员定额管理、收支标准管理以及资产、负债与净资产管理等来得以实现的。由于行政事业经费在各级预算支出中占有相当大的比重，加强行政事业单位财务管理，充分调动各个单位和广大职工群众当家理财的积极性，在符合有关政策的条件下，大力组织收入、厉行节约，不断地提高资金的使用效果，确保各单位的预算和财务收支计划的顺利实现，对于促进政府预算收支的平衡，具有十分明显的作用。

第二节 行政事业财务管理 的基本原则

为了加强行政事业财务管理，规范行政事业单位的财务行为，提高资金的使用效果，保障行政工作任务的顺利完成，促进