

中等财经学校试用教材

行政 事业 财务

郭连东 编

云南科技出版社

中等财经学校试用教材

行政事业财务

郭连东 编

云南科技出版社

责任编辑：史 青

封面设计：张毅刚

中等财经学校试用教材
行政事业财务
郭 连 东

云南科技出版社出版

(昆明市书林街100号)

景山县印刷厂印 云南省新华书店发行

开本：787×1092 1/32 印张：8.25 字数：114,000

1986年5月第一版 1986年5月第一次印刷

印数：1—40,000

统一书号：4466·4 定价：1·10元

出版说明

为了提高广大财经干部的业务水平，满足当前教学的需要，我们邀请了有关教授和专业老师以及有实际工作经验的同志，共同编写了这套中等财经专业的试用教材。这套教材是根据马克思主义基本原理和党的十二届三中全会精神，按照经济体制改革和实行第二步利改税的要求，并结合实际工作编写而成。它既可作为中等财经专业学校、各类财经专业培训班、自学考试辅导班等教材，也适用于成人自学和财经工作干部自学。这套教材在出版过程中，得到了云南科技出版社有关领导和同志们的大力支持和协助，在此特向出版社、编写者、审稿者、编辑和校对的同志们表示衷心的感谢。

湖北省财政厅会计事务管理所

一九八五年七月二十五日

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 社会主义的分配	(1)
第二节 社会主义财政在国民收入分配中的作用	(5)
第三节 行政事业财务的性质、任务和作用	(7)
第二章 行政事业财务管理体制	(12)
第一节 国家预算管理体制的构成	(12)
第二节 国家预算管理体制的演变	(13)
第三节 现行预算管理体制	(18)
第四节 行政事业财务管理体制的沿革	(21)
第五节 行政事业单位预算管理级次和形式	(22)
第三章 行政事业单位预算的编制和执行	(25)
第一节 行政、事业单位预算编制的原则	(25)
第二节 单位预算的编制	(26)
第三节 单位预算的执行	(35)
第四章 支出和资金管理	(41)
第一节 支出管理的意义	(41)
第二节 支出预算包干管理	(41)
第三节 经费开支标准的管理	(43)
第四节 资金管理	(49)
第五章 收入管理	(62)
第一节 收入管理的意义	(62)

第二节	收入管理的要求	(64)
第三节	收入分类	(66)
第六章	定员定额管理	(70)
第一节	定员定额的意义	(70)
第二节	定员定额的内容与方法	(72)
第三节	制定定员定额的原则和要求	(75)
第四节	制定定员定额的权限	(77)
第七章	财产物资管理	(80)
第一节	财产物资管理的意义	(80)
第二节	财产物资管理的范围和内容	(80)
第八章	预算外资金管理	(105)
第一节	预算外资金的概念	(105)
第二节	预算外资金的作用	(107)
第三节	预算外资金的管理	(108)
第九章	财务活动分析	(111)
第一节	财务活动分析的意义	(111)
第二节	财务活动分析的内容和方法	(112)
第三节	财务活动分析的形式	(117)
第十章	财务监督	(119)
第一节	财务监督的意义	(119)
第二节	财务监督的范围	(122)
第三节	财务监督的要求和方法	(124)
第四节	正确处理财务监督工作中几个关系	(127)
附录		
附件一	中华人民共和国一九八六年国家预算收支科目 (行政事业支出部分)	
附件二	预算外资金收支科目	

第一章 概 论

第一节 社会主义的分配

生产活动是人类最基本的实践活动，生产过程必须是连续地反复地进行，其过程不仅是简单再生产的过程，而且必须是扩大再生产的过程，只有这样才能满足人民日益增长的物质和文化生活的需要。社会再生产过程包括生产、分配、交换、消费四个环节，各个环节在生产过程中的关系是：生产对分配、交换、消费起着决定作用，但是，分配、交换、消费反过来又影响生产，并且在一定条件下决定生产。

分配是生产过程的一个重要环节，它包括社会总产品和国民收入的分配以及消费品的分配。正确认识和处理社会主义分配关系，贯彻社会主义的物质利益原则，是社会主义基本经济规律的要求，是充分发挥社会主义制度优越性的重要保证。

一、社会主义社会总产品和国民收入

（一）社会主义社会总产品

社会主义社会的总产品，是指国家在一定时期内（通常为一年）由物质生产部门的劳动者所生产的全部产品。在社会主义制度下，因为还存在着商品、货币关系，社会总产品不仅表现为实物形式，同时还表现为价值形式。从实物形式看，按其在再生产过程中的作用，可分为生产资料和消费资料两大类；从价值形式看，包括两个部分：一部分是在生产

中被消耗并已转移到新产品去的价值；另一部分是劳动者新创造的价值。

（二）社会主义国民收入

国民收入是从社会总产品中，扣除补偿已消费的生产资料所余下的那部分，也就是劳动者在一定时期内（通常为一年）新创造的价值或体现新价值的那部分社会总产品。

国民收入是由物质生产部门的劳动者直接创造的，非物质生产部门的劳动者不直接创造国民收入。创造国民收入的物质生产部门有：工业、农业、建筑业、运输业的货运部分、邮电业为生产服务的部分、商业中属于继续完成生产过程的部分（如产品的包装、保管、加工和运送）等等。非物质生产部门主要是：国家机关、国防部门；交通运输业、邮电业、商业、服务行业中直接为人民服务的部分；文化、科学、教育、卫生部门的精神产品或服务中不直接转化为生产和物质产品的部分等等。物质生产部门为社会提供财富，是非物质生产部门存在和发展的基础；非物质生产部门为物质生产部门的存在和发展提供必要的条件，也是整个国民经济所不可缺少的。随着社会生产的发展，非物质生产部门与物质部门的关系日益密切。

国民收入是反映国民经济发展状况和国家富裕程度的综合指标。以实物形式计算国民收入是劳动者新创造的产品。以价值形式计算的国民收入是劳动者新创造的价值。它排除了转移价值和重复计算价值的影响，因而能够较为真实地反映国民经济发展的实际速度和水平。对国民经济的发展具有十分重要的意义。

国民收入的增长，是提高人民群众物质文化生活水平 and 实现扩大再生产的源泉。只有国民收入增长了，社会才能有

更多的物力和财力用来提高人民的生活水平和实现扩大再生产。一个国家按人口平均的国民收入多少是反映这个国家生产力的发展水平；一个国家国民收入的增长速度，基本上反映这个国家国民经济发展的速度。

二、社会主义国民收入的分配

社会主义国民收入的分配，要经过初次分配和再分配的过程。首先是在创造国民收入的物质生产部门内部进行初次分配，由于目前存在着全民所有制、集体所有制和个体劳动者所有制等多种经济形式，国民收入的初次分配，分别在这些不同所有制的生产单位中进行。

全民所有制单位创造的国民收入，在初次分配中，分为国家税收、企业利润留成和企业职工工资三部分。国家税收、企业利润留成之和即企业纯收入。随着经济体制改革的进行，扩大企业自主权，特别是“以税代利”的改革，在合理确定纯收入的分配比例的基础上，把原来企业的纯收入以利润形式上缴国家的部分，改为以税收形式上缴给国家，其余部分是企业的纯收入，用于本企业扩大再生产、集体福利以及奖励先进集体和个人等。

集体所有制企业所创造的国民收入，一部分以税金的形式上缴给国家；一部分留作企业的纯收入，用于扩大再生产，集体福利以及奖励职工等。

个体劳动者所创造的国民收入，除上缴税金以外全部由劳动者个人支配使用。

国民收入在物质生产部门内部进行初次分配后，还要在全社会范围内（包括国家非物质生产部门和居民）进行再分配，这主要是因为：

1. 社会主义社会除了物质生产部门以外，还有许多非

物质生产部门，如文教、卫生、商业（作为生产过程继续的部分除外）、服务行业（饮食业、修理业除外）、以及军队和国家行政机关等部门。这些部门的职工虽不直接创造物质财富，但是他们的劳动对社会主义经济、文化的发展和人民民主专政的巩固是不可缺少的。因此，非物质生产部门的费用，以及这些部门职工的工资，都要通过国民收入的再分配来提供。

2. 社会主义社会为劳动人民举办的集体福利事业、社会救济所需要的社会保证基金，也必须通过国民收入的再分配来实现。

3. 社会主义国营企业用于扩大再生产的资金（除企业基金用于扩大再生产的部分），也要经过国民收入的再分配，有计划地分配到各个生产部门和地区。

4. 国家为预防意外事故而建立的后备基金。

此外还有援外基金。

国民收入的再分配主要通过国家预算的收支活动来实现。一方面，国家预算主要以税金的形式把一部分国民收入集中起来形成预算收入；另一方面，又把集中起来的国民收入有计划地用来发展生产、科研、教育、行政管理和国防建设等，形成预算支出。

社会主义国民收入的再分配，除了通过国家预算这个主要途径外，还通过服务性行业的活动来进行，即工人、农民和其他工作者将自己的个人收入，用于支付服务行业为自己提供服务所收取的费用。这些费用，一部分转化为服务行业的工作者的工资和管理费用，另一部分以上缴税金的形式集中到国家手里，由国家统一使用。

社会主义社会总产品、国民收入的初次分配和再分配，按

其最终使用结果可归纳为：

补偿基金：用来补偿消耗掉的生产资料部分；

积累基金：用来扩大再生产的基金，如用于工农业及交通运输业等生产性基本建设以及科学技术方面的开支；

后备基金：用于应付意外事故和自然灾害的需要。

消费基金，用于个人和社会性的消费需要部分。

社会主义社会总产品的分配方式如图。

第二节 社会主义财政在国民 收入分配中的作用

财政是国家为实现其职能的需要，而对一部分社会产品进行初次分配和再分配，同各方面所形成的一种特定的分配关系。它是国家筹集、分配、使用和管理财政资金的重要工具。

社会再生产是财政的基础，财政又与国家政权相联系，因而财政的性质必然由社会生产的性质和国家政权的性质决定。社会主义财政是建立在生产资料公有制基础上的新型国家财政，与剥削阶级的国家财政有着本质的区别。社会主义国家财政是为了巩固人民民主专政，发展有计划的商品经济，发展文化、教育、卫生事业等，参与国民收入初次分配和再分配而形成的一种分配关系。资本主义国家的财政，是建立在生产资料私有制基础上，凭借国家权力无偿占有劳动人民创造的剩余价值，用以维持其统治的一种分配关系。

社会主义财政具有分配职能，国家直接参与国民收入的分配，把分散在各部門、各种所有制单位劳动者为社会的劳动所创造的价值的一部分集中起来，形成国家预算收入，然

后根据国家计划以预算支出的形式，在各地区、各部门、各单位之间进行分配，把社会主义财政资金用于扩大再生产，发展文化、教育、科学、卫生、社会公共福利事业，用于国防和行政管理，等等。因此，正确认识和运用社会主义财政的分配职能，对于国民经济有计划按比例发展，对于正确处理国家、企业和个人三者之间的物质利益关系具有重要作用。

社会主义财政具有监督职能。财政监督是社会主义经济活动中的重要经济手段。在组织财政收支过程中，通过资金分配对国民经济各方面的经营活动进行监督，比如通过国家税收的调节，来影响商品生产和商品流通；通过对国营企业利润留成的分配，来促使企业改善经营管理等。在日常财政管理中，通过督促、检查和制裁进行监督，促使各单位遵守财政制度和财经纪律，以便完成国民经济计划和财政收支计划，因而财政监督职能是实现其分配职能的保证。

第三节 行政事业财务的性质、 任务和作用

一、行政事业财务的概念

行政事业财务，包括行政财务和事业财务两部分。

（一）行政财务

主要是指行政单位在完成任务过程中有关经费的领拨、运用、管理、监督等事项。

行政管理就是国家的一种组织活动。行政单位是指行使国家权力、管理国家事务进行各项行政工作的机关。它的人员列入国家行政编制，所需全部经费由国家预算拨给。各级

国家行政机关为了保证宪法和法律的实施，必须进行广泛的组织活动，组织管理政治、经济、文化等工作。国家行政机关是依照宪法和法律的规定组成的，它分为中央行政机关和地方行政机关。中央行政机关是：国务院即中央人民政府。国务院的组成部门（各部、委、审计机关），是国务院的直属机构。地方行政机关是：各省、市、自治区人民政府和它所属的各厅、局等；各自治州、市、县、自治县人民政府和它们所属的各局、委、科、以及各乡、民族乡、镇人民政府，等等。国家机关还包括国家权力机关（全国人民代表大会和地方各级人民代表大会）；国家司法机关、国家检察机关等。

按照中华人民共和国目前国家预算收支科目的分类，有些单位其本身性质不是行政机关，如各级党的机关、民主党派、人民团体（如青年团、妇联、工商联合会、文化艺术界联合会、科学技术协会、佛教协会、伊斯兰教协会、天主教爱国会）等也列入了行政机关，这是符合我国实际情况的。因为中国共产党是社会主义事业的领导核心，在现阶段的总任务是：“团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”。从这些内容来看，它也具有国家的组织活动的性质。其它党派、团体也是如此。

（二）事业财务

事业财务主要是指事业单位在开展业务活动和进行生产经营过程中有关经费的领拨、缴销、运用、管理、监督等事项。

事业单位是指一般不直接从事物质资料生产活动，但它们所从事的业务活动是为改善生产和人民生活条件，发展社

会生产力，繁荣社会主义经济建设和文化建设事业，增进社会主义福利事业，提高全民族的科学文化水平所必需的。事业单位的人员编制、机构设置不包括在国家行政机关内，一般地说，是从属于国家行政机关的二级单位，也有少数是直属各级政府的直属机构，这些单位有些有收入，有的没有收入，其所需经费全部或部分由国家预算拨给。事业单位按照所属部门的不同，在管理上分为工业、交通、商业事业；农业、林业、水利、气象事业；文化、教育、科学、卫生事业；抚恤、社会救济事业；城市公用事业；其他事业等等。

二、行政事业财务的基本任务

行政事业财务是指行政、事业单位组织活动和经营活动中有关资金的筹集、调拨、运用、管理、监督等方面的业务活动。它是行政事业管理不可缺少的组成部分。因此，行政事业财务工作，必须在党和国家的路线、方针、政策的指导下，正确处理行政事业财务收支活动中的各种经济关系，做到合理安排资金，保障供应，节约使用，杜绝浪费，积极组织应收的收入。行政事业财务的基本任务是：

（一）合理安排行政事业预算、保证资金供应

财政部门 and 行政事业单位根据现行财政体制、财政收入情况，以及行政工作的任务、事业发展计划和国民经济计划合理安排资金。在安排预算时要注意以下几点：

1. 行政性支出属于消费性质，所以在保证必不可少的开支的情况下，应严格控制，尽力压缩和节约，腾出更多的资金发展科学、文教、卫生等事业；
2. 要体现有计划按比例发展的要求，哪些项目需要增长，增长多少；哪些项目不需要增长，都要统筹安排；
3. 要贯彻保证重点照顾一般的原则，根据各项开支的

轻重缓急，优先保证重点，不能“撒胡椒面”，该缓办的缓办，不该办的坚决不办，把资金用到国家最需要的地方去。

（二）反映预算执行情况

行政事业财务通过预算会计，对预算收入、预算支出等资金活动，如实地进行核算和反映。按照国家预算科目和报表的要求，及时、正确、完整地编报预算会计报表，分析增减变化原因，努力提高事业经费的效果等。从而采取措施加强收入管理，合理安排支出，保证国家预算的正确执行。

（三）加强财务监督

财务监督是行政事业财务管理的一项重要职能。通过财务收支活动，监督收入是否合理，是否符合党的方针、政策；支出是否按计划拨付，专款是否专用，有无违反财经纪律等，根据国家的方针、政策以及有关规章制度，严格审查把关，促进国家计划的顺利实现。

（四）参与经济事业的业务计划决策

结合本地区本部门、本单位的实际情况，提出发展经济事业，增收节支计划，为领导决策提供必不可少的依据。

（五）积极组织收入，大力节约支出

行政事业单位在进行业务活动和开展经营活动的过程中，因提供广泛的服务，应按照国家规定的收费范围和标准收取一定的报酬。一方面是为了严格管理和监督，另一方面又可适当增加收入，发展各项事业，减轻国家负担。因此，应当在满足需要和合理收费的条件下，充分挖掘潜力，扩大服务面，堵塞漏洞，把应收的收入全部收起来。

在支出方面，必须坚持按计划用款，严格执行财政、财务制度规定，勤俭节约，做到少化钱多办事。

（六）建立健全财务管理制度

合理的规章制度是做好行政事业财务工作的重要依据。行政事业主管部门会同财政等有关部门，根据党和国家的方针、政策、法规等，结合行政事业单位的实际情况，制订各项开支标准、各项事业收费标准、定员定额制度、财产物资管理制度等。在财务机构内部应建立稽核制度，各种岗位责任制度等。做到办事有计划，拨款有预算，收支有标准，管理有制度，分析有资料，监督有要求，人各有其责。所以健全的财务制度，可以使行政事业财务工作有章可循，有条不紊，有利于提高财务管理水平。

三、行政事业财务管理的作用

行政事业财务，按照党的路线、方针和政策，以及不同时期党和国家的政治经济任务，可以多方面发挥其重要作用。

1. 巩固和加强人民民主专政。我国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政国家。行政事业财务必须确保必要的行政费用的需要，加强政权建设、法制建设、精神文明建设，这样，我国人民才能有一个安定团结的政治局面，社会主义建设才能顺利进行。

2. 支持社会主义科学、教育、文化、卫生事业的发展。行政事业财务通过资金的分配，保证我国有计划地发展各类事业，逐步提高中华民族的科学文化素质，进一步改善我国人民的健康水平，使之适应四个现代化的需要。

3. 促进行政事业单位更好地贯彻执行党和国家的路线、方针、政策和国家规定的财政财务制度，发扬艰苦奋斗，自力更生的优良传统和作风，坚持行政事业的社会主义方向。

4. 可以使行政事业财务保证行政任务和事业计划的完成。