

事业行政财务

● 辽宁省财经函授中专统编教材

● 辽宁省财政厅教育中心编著 ● 辽宁大学出版社

部
知
船
部
PDG

前 言

为了适应我省财经函授中专教学的需要，辽宁省财政厅组织部分预算专业教师编写了函授中专《事业行政财务》教材。此书是根据辽宁省财政厅函授中专教材编审委员会制定的财经函授中专《事业行政财务教学大纲》编写的。主要供财经函授中专教学使用，也可供招收初中毕业水平的各类成人中专教学使用，或作为一般自学用书。

参加本书编写的人员有：辽宁省财政厅文行处谷岳山、辽宁省财政学校张中仁、抚顺市财经学校王铭镛。最后本书由张中仁总纂。

参加书稿讨论的人员有：辽宁省财政厅勾春山、冠宏、朱玉、艾多奇，辽宁省财经学校栗新，沈阳市财经学校祁振坤，锦州市财经学校孙增元，抚顺市财经学校曹阳等同志，一并表示感谢。

由于编者水平所限，又加时间仓促，书中难免有缺点和错误之处，恳请各位教师和读者批评指正。

编 者

一九八八年

目 录

第一章 概论

- 第一节 事业行政财务及其意义..... 1
- 第二节 事业行政财务的基本任务.....12
- 第三节 事业行政财务的原则.....18
- 第四节 各项事业行政的方针政策.....23
- 第五节 事业行政财务的工作内容.....30

第二章 事业行政财务管理体制

- 第一节 事业行政财务管理体制及其意义.....34
- 第二节 建立事业行政财务管理体制的原则.....37
- 第三节 事业行政财务管理体制的形式和内容.....39

第三章 财务制度

- 第一节 财务制度及其意义.....50
- 第二节 财务制度的内容.....53
- 第三节 财务制度的制订和执行.....55

第四章 定员定额管理

- 第一节 定员定额的意义.....59
- 第二节 定员定额的内容和分类.....62
- 第三节 定员定额的制订方法和执行.....67

第五章 费用开支标准的管理

- 第一节 费用开支标准的意义.....71
- 第二节 费用开支标准的内容和分类.....74
- 第三节 制订费用开支标准的要求和方法.....76

第四节	费用开支标准的制订权限和执行	79
第六章	计划管理	
第一节	计划管理的意义和要求	82
第二节	计划的主要内容和编制示例	84
第三节	计划的执行	104
第七章	支出的管理	
第一节	支出管理的意义和原则	107
第二节	支出的分类	111
第三节	支出管理的具体要求	123
第八章	收入的管理	
第一节	收入的管理及其意义	139
第二节	收入管理的分类	140
第三节	收入管理的要求	143
第四节	收入和支出的挂钩管理	145
第九章	预算资金的管理	
第一节	预算资金管理及其意义	153
第二节	预算资金管理的范围和内容	154
第三节	预算资金管理的要求	168
第十章	预算外资金的管理	
第一节	预算外资金的意义	172
第二节	预算外资金的内容和分类	175
第三节	预算外资金管理的要求	180
第十一章	事业行政单位的财产物资管理	
第一节	事业行政单位的财产物资及其管理意义	186
第二节	事业行政单位的财产物资管理工作的要求	189

第三节	事业行政单位的财产物资管理范围和内 容	192
第四节	事业行政单位的固定资产的管理	196
第五节	事业行政单位的材料的管理	211
第六节	事业行政单位的低值易耗品的管理	219
第十二章	事业行政单位的财务活动分析和财务监督	
第一节	事业行政单位的财务活动分析	221
第二节	事业行政单位的财务监督	238

第一章 概 论

本章主要阐述：我国事业行政财务概念（包括其性质、特点），事业行政财务的基本任务以及完成任务的指导思想，为了充分发挥事业行政财务的职能作用，各项事业行政财务活动中必须遵循的原则以及事业行政财务工作的内容。

第一节 事业行政财务及其意义

一、事业行政财务的概念

事业行政财务是指事业行政财务管理和财务分析与财务监督的总称。具体说包括事业财务和行政财务两个部分：

事业财务是指事业单位在执行事业计划、开展业务活动以及从事生产经营活动过程中，对有关资金、经费的筹集、领拨、缴纳、运用、管理和监督的全过程及其所体现的经济关系。

事业单位包括：工业、交通、商业事业；农业、林业、水利、气象事业；文化、教育、卫生事业；科学事业；城市公用事业和其他事业等。随着经济体制改革的深入，有些大中城市，为了加强城市建设和管理，并适应城市维护管理事业的特点，对城市维护事业财务进行单独管理，但仍属事业财务的范围。对一些工矿、企业举办的职工医院、子弟学校、托儿所、幼儿园等文教福利事业单位，其财务活动，按

性质是属事业财务范畴，应按照国家统一规定的事业财务制度和财务管理办法认真执行，但其财务工作，仍由企业直接管理。

事业单位都在国家行政机关领导之下，人员机构不列在国家行政机关编制之内，是属国家事业编制；大多数事业单位都不从事物质资料的生产、交通运输、商品流通等活动。这些事业单位中有的有一定收入，但不能做到以收入抵补支出，经费完全自给；有的虽有固定收入，能够在经费上完全自给，但实行“独立核算，自负盈亏”企业化管理，做到经济自主，还有一定困难；有的根本没有收入，其经费全部靠国家拨款。因此，它们所需经费的部分或全部，需要由国家财政拨款解决，以保证其各项业务活动的正常进行，从而圆满地完成各项事业计划，以达到改善社会主义的生产和生活条件，促进社会生产力的发展，推动社会主义经济建设和文化建设的繁荣，增进社会主义福利事业，提高整个中华民族的科学文化水平，增强社会主义精神文明的建设。

行政财务是指行政单位在进行工作过程中，有关预算资金的领拨、使用、管理和监督的全过程及其所体现的经济关系。

行政单位包括：国家权力机关，即全国和地方各级人民代表大会及其常务委员会；国家行政机关，即国务院和地方各级人民政府及其具体工作机构，以及中央和地方各级司法、检察机关等，均属管理国家行政事务的机构，它们的人员编制均列入国家行政编制之内，所需经费全部由国家财政拨款解决。

有些单位就其本身的性质来说，并不是国家行政事务管理机关，但它们的财务活动与行政单位相类似，其人员编制

同样列入国家行政编制之内，其经费开支全部或部分列入国家预算，由国家财政拨款解决。为了便于管理，按现行有关制度规定，这些单位的财务也视同行政财务，是行政财务的组成部分。它们的主要党派有：中国共产党、国民党革命委员会、中国民主同盟、九三学社、中国民主促进会、中国民主建国会、中国农工民主党、中国致公党、台湾民主同盟等各民主党派的中央和地方各级委员会及其所设立的工作机构；人民团体包括：中华全国总工会、中国共产主义青年团、中国妇女联合会、中华全国侨务联合会、中华全国青年联合会、中华全国学生联合会、中华全国商业联合会、中国文化艺术界联合会（包括作家协会、音乐家协会、美术家协会、电影工作者协会等）、中国红十字会、中国科学技术协会、中国佛教协会、中国伊斯兰教协会、中国天主教爱国会等等。

行政单位不同于企业，也区别于某些事业单位，一般不直接从事生产，不直接创造物质财富，属于非物质生产部门。因此，这些单位没有固定的收入来源，其所需经费全部由国家财政拨款解决。行政财务是巩固我国人民民主专政即无产阶级专政，发展社会主义国民经济，有计划地组织和领导我国社会主义革命和社会主义物质文明和精神文明建设的重要财力保证。

必须指出，在事业行政单位中，还有一部分单位根据国家有关规定列为预算外管理，但其财务工作性质，仍属事业行政财务。

事业行政单位为了完成其行政任务和事业计划，在开展工作和从事业务活动和生产经营活动过程中，既要从各方面筹集所需要的资金，又要合理而节约地使用各项资金，努力

做到少花钱、多办事，并把事办好。开展种种财务活动过程的同时，必须正确地处理好各方面的经济关系。

1. 事业行政单位根据事业计划和行政任务编制年度财务收支计划或年度单位预算。（以下简称计划、预算），通过计划、预算的编制、审批以及事业行政单位在执行计划和预算过程中，便与上级单位或有关主管部门、财政部门之间即国家和单位之间，发生了资金的划拨、上缴等的经济关系。

2. 事业行政单位在为社会提供服务（或劳务）、技术、产品以及根据规定采取行政措施时，向受益者当事人和责任者收取一定的费用、货款，并通过各种渠道组织一定收入，形成资金的筹集、收纳业务活动，事业行政单位便与广大人民群众、各有关单位、经济组织、社会团体及其成员之间，发生了相应的货币资金的收付业务或资金的结算关系。

3. 根据社会主义“按劳分配”原则，事业行政单位对职工的劳动消耗，给予一定的劳动报酬、生活津贴、福利补助等，单位与职工间发生资金的领发关系。

4. 事业行政单位在开展工作，从事业务活动和生产经营活动过程中，从社会取得物质资料（如工作用品、固定资产等）和劳务供应（如各种修理、装配等），并支付一定的公用借款，使单位和有关经济组织或个人间，发生了货币收付或资金结算关系。

5. 有些事业行政单位有时也接受其他单位的委托，进行代办业务，使单位与有关方面发生一定的经济关系。

综上所述，事业行政财务，就是指事业行政单位为完成各项行政任务和实现各项事业计划所进行的资金领拨、筹

集、缴纳、运用、管理和监督的全过程及其所体现的经济关系，它是事业行政单位管理工作的重要组成部分。

二、事业行政财务的性质

(一) 事业行政财务是整个社会主义财政体系的一个重要组成部分。

事业行政财务的性质，决定于国家的性质和生产资料所有制的性质。我国是人民民主专政即无产阶级专政的社会主义国家，我们的各项行政工作和事业业务活动，都是直接或间接为巩固无产阶级专政，加强物质文明和精神文明建设服务的，发展社会主义生产，满足广大人民群众不断增长的物质和文化生活需要，提高整个民族的科学文化水平。为了使各项事业迅速发展，行政工作顺利进行，必须有一定的物质基础，这些物质条件，只有通过国家财政的分配，用货币形式来实现，通过一系列的财务活动来完成。如财务计划或单位预算的建设，经费的领拨、运用、管理和监督等所体现的一系列经济关系，其实质都反映着财政领域的分配关系，属于财政范畴。为了正确处理好这些经济关系，就必须严格财政方针政策，执行财政制度和财经纪律。可见，事业行政财务是整个社会主义财政体系的一个不可分割的重要组成部分。

必须指出，事业行政财务直接关系到事业计划的实现、行政任务的完成。事业计划的实现和行政任务的完成，又直接关系到国家的政治生活、国家政权的建设和巩固，直接关系到国家经济、文化建设和广大人民群众的物质文化生活水平。有的还直接关系到发展生产，诸如：科研事业的发展，将会提高社会生产力，教育事业的发展将会培育出大量的生

产建设人才；卫生、体育事业的发展将会增强人民体质，保障劳动生产力等等，对工农业生产的发展，对社会主义物质文明和精神文明建设和四个现代化的实现，都具有极其重要的意义。实践中出现的“只重收不重支”、“管钱不管事”、“管事不理财”等倾向，可以说是对事业行政财务认识不清，特别是在国民经济中的作用和在财政工作中的重要地位的认识不足。因此，各级财政、财务人员，必须从全面理解社会主义财政的作用出发，来深刻认识事业行政财务的意义，从而在工作中不断提高管理水平。

（二）事业行政财务是一门经济管理科学，实质上是一种分配关系。

管理是一门科学，事业行政财务也是一门经济管理科学。如前所述，事业行政财务活动过程中，体现出各种经济关系。具体的说，包括事业行政单位同国家之间，同其它单位之间，同广大人民群众之间，同本单位各职能部门和职工之间的各种经济关系。这些经济关系，从形式上看，都是以货币形式出现的，而从其实质上看，确是一种分配关系。因此，必须提高对客观经济规律的认识能力，按客观经济规律办事，正确处理好种种关系，充分发挥事业行政财务的职能作用，以保证国家各项行政任务的顺利完成，促使各项事业的迅速发展。诸如在预算分配中，要注意研究各项经费的比例关系；事业行政经费的增长速度和国民经济发展的比例关系；事业行政经费在整个财政支出中的比例关系；各项事业费之间及其增长的比例关系；各项事业内部的维持经费和发展经费的比例关系等等。都需要按照党和国家不同时期的方针、政策和社会经济发展状况妥善安排和正确处理。在财务管理中根据“统一领导、分配管理”的原则，按照各类单位

的特点，要注意处理好国家、单位、个人三者间的利益关系，适当扩大单位自主权；在单位内部要讲求经济效益，执行经济责任制和物质利益原则，使权、责、利密切结合，充分调动事业行政单位和广大职工的积极性。在收支管理中，要注意研究怎样进行定员、定额管理问题，如何开展财务分析，讲究经济核算，挖掘内部潜力，节约人力、物力、财力，从而充分发挥资金的最大效能，取得最佳经济效益等等。可见，事业行政财务工作，实质上也是一门经济管理科学，在事业行政财务工作中，研究事业行政财务所具有的科学性和规律性，正确处理好各种经济关系，以充分发挥事业行政财务的作用，完成事业行政财务的任务。

三、事业行政财务的意义

（一）事业行政财务是正确实现财务收支计划和单位预算的重要手段。

事业行政单位的财务收支计划、单位预算的成立，既是计划或预算执行的开始，也是财务工作的开始，正确圆满实现计划或预算，固然决定于组织计划或预算的执行，诸如从编报、执行季度收支计划和经费领拨和计划或预算的调整；直至编报会计报表、年度决算等工作，使计划或预算一环扣一环地进行，同时还要进行大量的财务工作。通过执行计划或预算的每一个环节，开展各种财务活动，从而保证执行计划或预算的各项要求的实现。具体的说，在支出方面，应根据有关方针、政策，财政、财务制度，规定费用开支标准，一笔一笔的有计划、合理而节约地办理各项开支，以保证支出计划或预算的实现。在收入方面，应根据有关方针、政策，执行和研究修订收费标准，并按照收入计划或预算，一

笔一笔的 收纳，以保证 各项收入任 务实现。与此同时，还必须有效地开展财务分析和财务监督工作，以保证充分发挥资金的使用效益，做到应收尽收，物尽其用，财尽其力。总之，为了使计划或预算的实现，不仅要积极组织计划或预算的执行、调整，还必须有效地开展各项财务工作。只有两者有机结合，才能更好地实现单位计划或预算。

（二）是政权建设和事业发展的有力保证。

在全面开创社会主义现代化建设新局面的新时期，社会主义精神文明建设具有重要战略地位，精神文明建设包括思想道德建设和教育科学文化建设两个方面，渗透在整个物质文明建设之中，体现在经济、政治、文化社会生活的各个方面，是关系到社会主义兴衰成败的大事。可见，在社会主义现代化建设中，科学是关键，教育是基础，加强政权建设则是保证。为了使它们有相应的承受力，充分发挥其 职 能 作用，在加强其自身建设的同时，必须从财力上给予帮助和支持。事业行政财务的根本任务，就是按照党和国家的方针、政策，通过资金的筹集、安排、使用、分析和监督，圆满地实现计划和预算，以保证行政任务的顺利完成，促进各项事业的迅速发展。具体地说，第一，要按照批准的计划或预算适时地筹集和供应资金，以保证政权建设和各项事业发展的资金需要；第二，通过调查研究，具体分析各项事业的发展布局是否合理，各项事业和单位内部的专业结构是否协调，各项业务的开展是否正常，各项事业的发展与社会主义建设和财力的可能是否相适应等等，努力做到合理安排和节约使用资金，把有限的资金，用在刀刃上，把财务工作做到事业行政工作中去，以保证政权建设和支持事业的发展。

（三）是提高社会消费基金经济效益的有力工具。

事业行政单位无论从国家财政拨款入的资金，还是自身业务活动取得的收入，都是用于人员消费和物质消耗上的一种非生产性资金，属于国民收入再分配的消费基金范畴。为了使这些资金得以合理筹集和节约使用，并实现更大的使用价值，这就要求充分运用事业行政财务这一有力工具，在开展工作和业务活动中，不断挖掘潜力，开源节流，精打细算，用较少的钱，办较多的事，并把事办好。也就是说，通过一系列的财务活动，既要提高经济效益，又要创造更多的事业成果，为完成行政任务和实现事业计划更好地服务。

事业行政财务在进行财务活动和提高经济效益上，是不同于企业的。企业是要求少投入多产出，创造出最大的经济效益，而事业行政则要求少花钱多办事，创造出更多的事业成果；企业的少投入是降低成本，相应地多产出是增加新创造的价值。而事业行政的少花钱则是节省消费基金的耗费，一般是不增加新创造的价值；企业创造最大的经济效益，就是增加社会总产品，增加国民收入，而事业行政单位办较多的事，不仅节省消费基金的消耗，而是为发展事业创造条件，这意味着社会总产品和国民收入的增长。因此对提高社会消费基金的经济效益是具有重要意义的。

四、事业行政财务的特点

如前所述，我国生产资料所有制的性质，决定着我国事业行政财务具有涉及面广、政策性强、类型复杂等基本特点。

（一）涉及面广。

事业行政单位遍布全国城乡，涉及到方方面面。事业行政活动既涉及物质生产领域，也涉及非物质生产领域；从实

行“对内搞活，对外开放”政策以来，事业行政财务活动不仅涉及国内，而且涉及到国际，是为社会主义现代化建设服务的。因此，事业行政财务活动，也就必然涉及到各行各业，千家万户，国内和国际，而且直接关系到广大人民群众切身利益。诸如通过各项农业事业费的开支，发展了农业、林业、畜牧、渔业生产，并使之改善工作条件，提供优良品种，以及科研成果，并培养了专门人才；通过工业、交通、商业等事业费的开支，为发展工业生产、交通运输和扩大商品流通服务；通过城市维护费的开支，既有利生产又方便人民生活；通过文化教育科学卫生等事业费的开支，既是为生产服务，也与人民群众的生活密切相关。众所周知，孩子们要上学，人们要学习、看书、读报、听广播、看电视、治病，开展体育活动等等；抚恤和社会救济福利事业费的开支，是国家用于解决烈军属、残废军人、复员军人和灾区群众、社会困难户生活困难的经费，涉及到城乡广大人民群众的生活；行政机关经费和以上各项费用的开支一样，不仅关系到本系统、单位全体职工的工作、学习和生活，而且涉及到广大职工群众的生（计划生育，独生子女等开支）、老（休养、退休、离休）、病（公费医疗）、死（丧葬、抚恤）和衣（服装、装具）、食（副食品补贴）、住（房租补贴）、行（车船费）等福利待遇。而且不少费用开支标准、制度、规定，如回族职工的伙食补助，推行计划生育开支规定、工作人员差旅费等，不但事业行政单位要执行，而且所有企业和预算外单位也要执行。因此，为了适应涉及面广的这一特点，必须把事业行政财务工作愈做愈细，以保证事业行政任务落实到全国城乡每一个角落，并促其圆满实现。

（二）政策性强。

事业行政单位的工作、业务活动和生产经营活动与社会主义物质文明建设和精神文明建设以及广大人民群众的物质文化生活都有密切关系，而且还关系到千家万户的经济利益。事业行政财务为完成行政任务和实现事业计划提供财力保证，要体现国家财政及各项事业的方针政策，同时反映着各项业务活动的范围和方向。因此，在工作中必须按政策办事。从支出来说，哪些该支，哪些不该支，该支的支多少，怎样支等等，都直接关系到事业计划的实现和行政任务的完成，而且又直接关系到国家的物质文明和精神文明建设，以及广大人民群众的物质文化生活的提高。从收入来说，有哪些该收，哪些不该收，哪些该多收，哪些该少收，还有个向谁收，怎样收，哪些该减免等等，都涉及到党和国家的方针、政策，也涉及到广大人民群众的负担率。从制订事业行政财务各项制度、标准的规定上来说必须符合国家一定时期的政治、经济形势的要求，明确反映“支持什么、防止什么、保证什么、限制什么、提倡什么、反对什么”的政策原则。在事业行政财务的日常工作中，一收一支、一缴一拨、一进一出，都必须从广大人民群众、职工的利益着想，从党和人民需要出发。综上所述，党和国家的政策是事业行政财务工作的根本，遵循政策则无往而不胜，偏离则会一事无成。政策性强是事业行政财务的又一特点，从这一特点出发，事业行政财务的每一收支，都必须根据党和国家的方针、政策和财政、财务制度，予以正确处理。

（三）类型复杂。

事业行政财务除具有政策性强和涉及面广的特点外，还具有类型复杂的特点。我国事业行政单位，从所有制来说，有全民所有制，劳动群众集体所有制，个体所有制，还有中

外合资联营等。由于所有制不同，其财务管理也就不能一样，财务收支计划或单位预算的编制，资金的筹集安排、使用，财务成果的分配等也有所不同；从单位性质来说，有国家权力机关，国家行政机关和司法、检查机关，又有党派、人民团体，有生产性的事业单位，也有直接为生产建设服务的非生产性事业单位和社会福利事业单位。因此，它们的财务活动的内容和范围，也各不相同。从资金来源说，有支出全部由国家财政拨款的单位，有核定收支定额或定项补助的单位，即用自身业务活动所取得的一定收入，弥补一部或大部自身开支；还有实行企业化管理的单位，这类单位还可以向银行借入信贷资金。由于资金来源渠道不同，在财务管理的要求和方法上也不尽一致；从财务收支状况来说，有的单位有收有支，有的有支无收，有的收大于支，有的支大于收，由于收支状况的不同，财务管理形式也就必然有所差别。因此，有的实行全额管理，有的实行差额管理，有的实行企业化管理，还有的实行集体或个人举办，国家补助等，甚至在同类单位中所实行的管理形式也不尽相同。综上所述，事业行政财务具有类型复杂的特点。因此，必须根据不同类型单位的特点，运用不同的科学方法进行管理，分别制订适当的具体管理办法，才能使事业行政财务工作更有效地为各项事业服务。

第二节 事业行政财务的基本任务

事业行政财务是国家财政的一个组成部分，也是事业行政管理的一个必不可少的方面。事业行政财务工作，必须在党和国家的方针、政策指导下，正确处理事业行政财务收支