

行政事业财务管理

申长平 主编

中国财政出版社

行政事业财务管理

申长平 主编

中国展望出版社

一九八四年·北京

行政事业财务管理

申长平 主编

•

中国展望出版社出版

(北京西城区太平桥大街4号)

北京市朝阳区展望印刷厂印刷

北京市新华书店发行

开本787×1092毫米 1/32 9印 张
197千字 1984年9月 北京第1版
1984年9月第1次印刷 1—40,000册

统一书号: 4271·063 定价: 0.95元

内容简介

本书以马克思列宁主义的经济理论和毛泽东思想中关于财经工作的理论为指导，在总结我国行政单位、事业单位的财务工作实践的基础上，系统地、全面地阐述了行政与事业单位财务管理的对象、任务、原则、政策和方法，并对改进行政事业单位财务管理工作的意义、方向和途径进行了若干有益的探讨。高等、中等院校财经专业可把本书作为教材使用，财政部门及行政事业财务会计工作人员可把本书作为业务学习课本使用。

编写说明

行政事业财务管理是社会主义经济管理的组成部分，也是行政事业管理的一个重要方面。加强行政事业财务管理，对于正确实现国家预算，保证国家财政资金的节约合理使用，保证行政任务和事业计划的完成，推动整个国民经济的发展，调整社会主义经济关系等方面都具有十分重要的作用。

党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的逐步深入，管理工作越来越受到重视，国民经济各方面的管理日益加强。但是，行政事业财务管理的理论与实践都尚未受到人们的普遍关心和重视，仍然是一个薄弱环节，远远不能适应开创财政工作新局面的要求。和工业企业财务管理比较，就出版的书籍而言，《工业企业财务》全国已有几十种版本，行政事业财务方面的书籍则绝无仅有。据我们所知，三十年来全国只出版过一本中专教材；就近几年报刊杂志发表的文章来看，工业财务方面的比比皆是，行政事业财务方面的则少的可怜；到目前，全国财经大专院校均未开设行政事业财务课程，行政事业财会人员想学理论、钻业务，也因无师无书而感到困难。为了帮助行政事业财会人员及财政部门从事行政事业财务管理工作的有关人员学习业务，掌握基本理论，同时，也为了在财经院校财金专业开设行政事业财务管理课程的需要，我们试编了这本行政事业财务管理。

本书第一章、第七章由申长平同志编写，第二章由曹跃

林同志编写，第三章、第八章由张辛已同志编写，第四章由慕福明同志编写，第五章由吴安民同志编写，第六章由郭玉琳同志编写，第九章由贾贯通同志编写；最后，由申长平同志负责全书总纂工作。

本书在编写过程中，得到山西财政厅预算处、行事处及山西财经学院财金系许多同志的帮助，谨致谢意。

限于我们的理论水平和业务知识，加之时间仓促，书中一定会有不少错漏的地方，诚望读者提出宝贵意见。

编 者

一九八三年十二月

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 行政事业财务管理的对象.....	(1)
第二节 行政事业财务管理的内容及特点.....	(8)
第三节 行政事业财务管理的作用和任务.....	(16)
第四节 行政事业财务管理的原则.....	(22)
第五节 行政事业财务管理体系.....	(29)
第二章 定员定额和费用开支标准管理	(33)
第一节 定员定额的作用和分类.....	(33)
第二节 定员定额的制定和管理.....	(43)
第三节 费用开支标准的作用和分类.....	(51)
第四节 费用开支标准的制定和执行.....	(57)
第三章 单位预算管理	(65)
第一节 单位预算的作用和管理形式.....	(65)
第二节 单位预算的编制.....	(76)
第三节 单位预算的执行.....	(95)
第四节 财务收支计划.....	(101)
第四章 收入与支出的管理	(113)
第一节 行政事业单位的收入.....	(113)
第二节 行政事业单位的支出.....	(121)
第三节 人员经费和公用经费.....	(128)
第四节 正确组织收入、合理安排支出.....	(142)
第五章 资金管理	(154)
第一节 资金管理的意义.....	(154)

第二节	货币资金的管理	(157)
第三节	转帐结算管理	(165)
第四节	专项资金的管理	(173)
第五节	往来资金的管理	(178)
第六节	周转金的管理	(181)
第六章	财产物资管理	(186)
第一节	财产物资管理的作用和要求	(186)
第二节	财产物资的构成	(191)
第三节	固定资产的管理	(195)
第四节	材料的管理	(211)
第五节	低值易耗品的管理	(220)
第七章	预算外资金管理	(222)
第一节	预算外资金的内容及分类	(222)
第二节	预算外资金的特点和作用	(226)
第三节	预算外资金的管理	(230)
第八章	财务活动分析	(237)
第一节	财务活动分析的概念及任务	(237)
第二节	财务活动分析的原则和依据	(243)
第三节	财务活动分析的内容和形式	(247)
第四节	财务活动分析的程序和方法	(254)
第五节	加强财务活动分析	(262)
第九章	财务监督	(265)
第一节	财务监督的概念和作用	(265)
第二节	财务监督的任务和原则	(267)
第三节	财务监督的内容和形式	(269)
第四节	财务监督的方法	(273)
第五节	加强财务监督	(276)

第一章 总论

第一节 行政事业财务管理的对象

一、行政事业单位的概念

行政事业单位是行政单位和事业单位的总称。

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。包括国家权力机关，即全国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工作机构，以及各级司法和监察机关。此外，有些单位其本身性质不是行政机关，但因其工作活动与行政单位有相同的特点，也视同行政单位，其人员编制列入国家行政编制。这些单位主要有各党派及其设立的工作机构和工人、农民、青年、妇女、知识界各人民团体。

马克思主义认为，国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级斗争和阶级压迫的工具。为了实现国家的职能，就必须建立一些为统治阶级服务以及管理社会生产和生活的行政机构。我们的社会主义国家是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政即无产阶级专政的新型国家政权。它是社会主义经济基础建立、巩固和发展的有力工具；是社会主义革命和社会主义建设的重要条件。社会主义国家具有实行政治统治和有计划地组织管理经济的双重职能，担负着极其复杂、艰巨、繁重的政治经济任务。它不仅需要有实行政治

统治的机构，而且必须有许多进行社会和经济文化等各方面组织管理的机构。这些机构代表人民行使国家权力，实现国家的各项管理。我国是一个拥有十亿人口的大国，千千万万件事情通过这些机关去处理，纷纭复杂的问题需要这些机关去解决。

没有这些机构的领导指挥和组织管理，无产阶级的政权将不能巩固，人民民主权利将难以实现和保障，社会秩序将难以正常稳定，社会主义再生产和各项事业建设将无法顺利进行。因此，行政单位在社会主义革命和社会主义建设中发挥着极其重要的作用。

事业单位是指受国家机关的领导，一般不直接从事物质资料生产，但直接或间接地为上层建筑服务，为生产和人民生活服务的单位。诸如：文化、教育、科研、卫生、文艺、体育、出版、气象、环保等单位。从我国社会主义建设和政治经济生活的实际来看，这些单位既区别于从事物质资料生产，实行独立经济核算的工业、商业、交通、运输各企业，又区别于上述的行政单位。事业单位的人员列入国家的事业编制。

事业单位，不直接从事物质产品的生产和销售活动，不具有生产职能，也不是国家行政机构，也不具有实行政治统治和组织管理经济的职能。但是，它们都是整个社会主义建设事业的重要组成部分。例如：科学研究推动国民经济的技术改造和劳动生产率的提高，促进生产力和国民经济的发展；教育为社会主义不断培养和输送有政治觉悟、有文化科学技术知识的现代化生产劳动者；卫生事业保障人民身体健康；体育事业促进体育运动的开展，增强人民体质，并通过许多国际比赛为国争光，为民争荣；出版事业为人民提供丰

富的精神食粮。因此，这些事业具有广泛的群众基础，面向社会并为社会服务，符合人民群众的根本利益。虽然它们各自在社会主义革命和社会主义建设中的地位不尽相同，但是，它们在进行社会主义物质文明和精神文明建设、满足人民日益增长的物质文化生活需要方面的作用是不容忽视的，也是行政机关和生产企业所不能代替的。随着生产力的发展、国民经济的增长和人民生活的提高，这些事业也会不断发展，而且，它们在社会主义各项建设事业中的比重会显著地扩大。这是历史进步和社会发展的必然趋势。

二、行政事业财务管理的概念

如上所述，行政事业单位，在社会主义革命和社会主义建设事业中担负着重要的职能。对于保障国家安全、稳定社会秩序；对于保障人民民主、保证安定团结；对于保护人民健康、增强人民体质；对于丰富人民的文化生活；对于培养有政治觉悟、有现代科学技术知识的共产主义新人等许多方面，都具有极其重要的作用，为整个社会再生产的进行和发展提供了必不可少的条件。行政事业单位的工作和业务活动是巩固无产阶级专政，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社会劳动。行政事业单位行使其职能，完成党和国家赋予的政治经济任务，需要消耗一定的物质资料，具备一定的物质条件。在商品货币经济的条件下，就需要相应的资金作保证。但是，行政事业单位不是直接的物质资料生产部门，除一些单位在开展工作，进行业务活动时可取得少量货币收入外，大部分没有自身独立的资金来

源。行政事业单位完成其工作任务，开展业务活动所必需的资金，无论是固定资产投资，还是日常经费开支，绝大部分由国家财政通过对国民收入的再分配来提供。行政事业单位一方面从上述渠道取得资金，一方面伴随着业务活动的进行，把资金运用于需要的各个方面，这就构成了行政事业单位资金取得和使用的客观经济过程，即行政事业单位的资金运动。资金运动反映和体现着行政事业单位同国家财政、单位职工和其它经济部门的经济关系。从而形成了行政事业单位活动中一个独立的方面，即财务活动。财务活动对于行政事业单位自身的业务活动来说，具有独立性，并且具有自身的特殊运动规律。行政事业单位按照党的路线、方针、政策和国家的法令、制度，根据客观经济规律和事业发展规律的要求，对客观存在的资金运动有计划地、合理地组织、调节、监督，正确处理资金运动体现的各方面经济关系，就是行政事业财务管理。行政事业财务管理是社会主义经济管理的组成部分，是行政事业管理的一个独立的方面。

三、行政事业财务管理的对象

无论何种管理，都有其特定的管理对象。行政事业财务管理是合理地组织、调节和监督行政事业单位的资金运动，正确地处理资金运动所体现的各方面经济关系。因此，行政事业财务管理的对象包括两个方面：一是行政事业单位的资金运动；二是资金运动所反映和体现的经济关系。

资金运动和经济关系是一个事物相互依存的两个方面，是一个不可分割的整体。资金是经济关系的具体表现形式，经济关系是资金的本质；资金运动反映经济关系，经济关系

通过资金运动来体现。组织单位的资金运动，同时也是处理资金运动体现的经济关系。正确处理资金运动体现的经济关系，通过合理地组织单位的资金运动来实现，这是资金运动和资金运动所体现的经济关系的辩证关系。

行政事业财务管理同任何管理一样，是人们有计划地，能动地作用于客观事物的活动，它离不开人们的主观能动作用。进行财务管理，必须充分认识和掌握利用财务资金运动的规律，只有这样，才能实现对财务活动自觉的、科学的管理，不断提高财务管理工作水平。

（一）行政事业单位的资金及其运动

在社会主义条件下，还存在着商品生产和货币经济，社会产品的生产、分配和交换，还必须利用价值形式来进行。社会再生产，一方面是物质资料的生产、流通、分配和消费过程，另一方面又是价值的生产、实现、分配和消费过程。社会的物质运动同时表现为价值形式的资金运动，形成了国民经济中两个互相联系又相对独立的运动过程。资金运动贯穿于整个再生产过程、贯穿于国民经济的各个部门、企业和单位。每一个企业、单位的资金都是社会总资金的组成部分，每一个企业、单位的资金运动都是个别资金运动，互相联系的各个个别资金运动的总和构成社会总资金的运动。

行政事业单位的资金，是社会总资金的一部分，属于社会总资金中的财政资金范畴。行政事业单位的资金运动，包含在社会总资金运动之中，是社会总资金运动的一个环节。由于各企业单位在国民经济中的地位不同，性质各异，其资金运动的表现形式也不同。行政事业单位的资金运动有其自身的个性和特点。

行政事业单位不直接从事生产经营活动，不创造物质财

富，没有独立的收入来源；有的事业单位没有经常性的业务收入，或者虽有经常性的业务收入但不能弥补其支出。因此，行政事业单位所需的资金，大部分或全部来自财政的预算拨款。也就是说，财政拨款构成行政事业单位所需资金的主要来源。而财政资金则来源于创造价值的物质生产部门和实现价值的流通部门，是财政通过税收和利润形式集中的物质生产部门和劳动者为社会创造的剩余产品价值。有些行政事业单位开展工作，进行业务活动也收取一定的费用，这部分收入则直接来源于国民经济各部门和广大人民群众。

行政事业单位的资金一部分直接用于文化教育、卫生、社会救济等社会公共消费；一部分发放给单位职工，用于个人消费，这是财政支出的具体实现。同经营资金相比，行政事业单位的资金运用及其结果都明显地区别于经营资金。作为企业的经营资金，要依次转化为储备资金、生产资金、商品资金、货币资金，其中的每一种形态都是上一种形态的继续，又是下一种形态的前提和条件，不同形态的资金在企业内部处于周而复始的循环往复之中。而行政事业单位的资金来源于财政部门的经费拨款，消失于费用支出。财政拨款是费用开支的前提，费用开支是财政拨款的继续，费用一旦支出，资金运动就告结束。因此，行政事业单位的资金运动，一般地说，不存在循环和周转，不具有继起性和连续性，这种资金是一次性、直线性的。同时，作为经营资金，其周转不会丧失自身的价值。每次循环的结果，不仅把自己的价值转移到新创造的产品中而保存下来，而且能创造出新的价值，实现价值增殖。而行政事业单位的资金使用的结果，是自身价值的彻底丧失，虽然它能够创造出精神财富和非物质性劳务，但只具有使用价值，不具有价值。因此，不发生价值

转移到新创造的产品中去的行为，更不会实现价值增殖。因此，行政事业单位的资金运用，是对社会剩余产品的消耗，是剩余产品价值的消费，具有不增殖性和消费性的特点。

(二) 资金运动所体现的诸方面经济关系

马克思指出：“经济范畴不过是生产关系的理论表现，即其抽象。”^① 社会主义行政事业财务，作为客观存在的行政事业领域中的经济范畴，也必然反映和体现着社会主义的经济关系。行政事业财务活动中所体现的经济关系，主要包括行政事业单位同国家财政的关系；行政事业单位同工商部门及其它单位之间的关系；行政事业单位同银行的关系以及行政事业单位同职工个人、同广大人民群众的关系。

行政事业单位进行工作和开展业务活动取得的一些收入，有一部分要上缴财政。行政事业单位所需经费，由国家财政无偿拨付。这样，行政事业单位与国家财政之间便发生了资金缴拨关系。行政事业单位要从商业部门购买固定资产及工作用品等，同时也会为工商业及其他单位提供劳务，这就形成了行政事业单位同工商部门及其它单位之间的资金往来关系。财政拨付给行政事业单位的资金是通过国家金库划转到单位在银行开设的帐户。单位的预算外收支也要在银行开设帐户，单位支用现金要到银行提取，进行转帐要通过银行办理，单位同银行之间就发生了资金的信用结算关系。行政事业单位要向单位职工发放工资、生活津贴以及福利补助，单位职工出差要借款，回来要报销结算；许多行政事业单位还向广大人民群众提供服务和劳务并收取一定的费用，这就

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第108页。

形成了行政事业单位同职工、同广大群众的货币发放和收取关系。

以上各方面的经济关系，形成一个完整的经济关系网，行政事业财务部门则是网中之结。这些关系都是通过财务收支活动，借助于货币形式表现的。所以，通常把这些关系称为财务关系。正确处理资金运动所形成的财务关系，对于保证行政任务的完成和事业计划的实现；对于调节、巩固和促进社会主义经济关系都具有十分重要的作用。

第二节 行政事业财务管理 的内容及特点

一、行政事业财务管理的内容

行政事业财务管理的内容是围绕着行政任务的完成和事业计划的实现，以资金运动为管理的客体 and 轴心而开展的各项财务活动。总体上可分为编制计划、日常管理、财务分析、财务监督四个方面。具体包括计划管理、定员定额和费用开支标准管理、收支管理、资金管理、财产物资管理、预算外资金管理、财务活动分析、财务监督八项内容。

(一) 计划管理

计划管理是行政事业财务管理的重要组成部分。行政事业财务活动，必须实行计划管理，是由国民经济有计划按比例发展规律决定的，是党和国家管理社会主义经济的要求。社会主义是计划经济，列宁说过：“只有按照一个总的大计划进行建设，并力求合理地使用经济资源，才能配称为社会

王义建设。”（①）在社会主义制度下，由于实行了生产资料公有制，社会主义国家要按照国民经济有计划按比例发展规律的要求，对国民经济各部门、各企业、各单位以及所需的人力、物力和财力全面安排，综合平衡。国家资金的分配和使用都必须按计划进行。行政事业单位的资金从财力上制约着国家政权建设和事业发展，规定着行政事业在整个社会主义建设事业中的规模和比例。其资金使用合理与否，关系到行政任务的完成和事业计划的实现。行政事业财务实行计划管理，就是在“统一领导、分级管理”的原则指导下，对行政事业单位所需的资金进行有计划的筹集、领取、安排和使用。通过计划控制、掌握资金的收支、克服资金收支使用上的盲目性，以最大限度地发挥资金的使用效果。

（二）定员定额和费用开支标准管理

定员定额是编制核定预算的基础，检查预算执行情况的重要依据；也是考核资金使用效果的尺度，同时又是加强财务管理工作的重要手段。定员定额是由国家制定的，行政事业单位的定员定额管理是根据国家核定的人员编制或控制人数以及规定的经费开支限额进行财务核算、分析和监督。

费用开支标准是国家制定的各项费用开支的统一规范，包括费用开支范围和货币额度两部分，是各级行政机关、事业单位进行工作和开展业务活动时，各项费用开支的直接依据。行政事业单位的费用开支标准管理，就是严格执行国家规定的费用开支标准，按照费用开支标准编制预算，办理费用支付，并对执行情况分析、检查、监督。

加强定员定额和费用开支标准管理，对于精兵简政、提

① 《列宁全集》28卷，18页。