

财政部行政政法司◎编

行政单位 财务管理

XINGZHENG DANWEI
CAIWU GUANLI



中国财政经济出版社

6
1

F810.6

C006.1

行政单位财务管理

财政部行政政法司 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政单位财务管理/财政部行政政法司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.1

ISBN 978-7-5005-9589-2

I. 行… II. 财… III. 行政事业单位 - 财务管理
IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 154087 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfepph.cn>

E-mail: cfepph@cfepph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 6.75 印张 170 000 字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—21550 定价: 20.00 元

ISBN 978-7-5005-9589-2/F·8326

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

湖北省财政厅的大力支持和热情帮助。在此，谨向上述单位表示衷心的感谢。

由于本书编写时间紧迫，加之我们水平有限，书中难免有不妥之处，恳请读者批评指正。

财政部行政政法司

2006 年 11 月

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 行政单位财务管理概述	(1)
第二节 行政单位财务管理的作用和特点	(4)
第三节 行政单位财务管理的主要任务和基本原则	(7)
第四节 行政单位财务管理的基本方法	(12)
第二章 财务管理体制	(15)
第一节 行政单位财务管理体制的概念	(15)
第二节 确立行政单位财务管理体制的原则	(16)
第三节 行政单位预算管理级次	(18)
第四节 行政单位预算管理办法	(21)
第三章 定员定额管理	(25)
第一节 定员定额的概念、分类和作用	(25)
第二节 定员定额的制定	(31)
第三节 定员定额的运用和管理	(39)
第四章 单位预算管理	(45)
第一节 单位预算的概念和内容	(45)
第二节 部门预算改革	(48)

第三节	单位预算的编制	(49)
第四节	单位预算的审批程序	(69)
第五节	单位预算的执行	(71)
第五章	收入管理	(74)
第一节	收入的概念和内容	(74)
第二节	财政拨款的管理	(76)
第三节	政府非税收入管理	(82)
第四节	其他收入的管理	(85)
第六章	支出管理	(87)
第一节	支出的概念和分类	(87)
第二节	支出管理的基本要求	(89)
第三节	各项支出的具体管理	(91)
第四节	支出管理改革	(100)
第七章	资产管理	(103)
第一节	资产的概念和分类	(103)
第二节	资产管理的总体要求	(105)
第三节	流动资产的管理	(110)
第四节	固定资产的管理	(121)
第五节	无形资产的管理	(126)
第八章	负债和结余管理	(131)
第一节	负债的概念和内容	(131)
第二节	负债管理的要求	(132)
第三节	应缴财政预算资金和应缴财政专户资金的管 理	(133)

第四节 结余管理·····	(136)
第九章 财务清算·····	(139)
第一节 财务清算的概念和意义·····	(139)
第二节 财务清算的要求和程序·····	(141)
第十章 财务报告·····	(144)
第一节 财务报告的概念、组成和作用·····	(144)
第二节 财务报告编制要求和准备工作·····	(148)
第三节 财务报表的主要内容及编制方法·····	(150)
第四节 年度财务报告(财务决算)的编报和审批·····	(175)
第十一章 财务分析·····	(177)
第一节 财务分析的作用和要求·····	(177)
第二节 财务分析的内容和形式·····	(179)
第三节 财务分析的程序和方法·····	(185)
第四节 财务分析报告的编写·····	(191)
第十二章 财务监督·····	(195)
第一节 财务监督的作用和要求·····	(195)
第二节 财务监督的内容·····	(196)
第三节 财务监督的形式·····	(199)
第四节 财务检查·····	(202)
第五节 财政违法行为及处罚·····	(205)

第一章 总 论

第一节 行政单位财务管理概述

一、行政单位

行政单位主要是指行使国家权力、管理国家事务的各级国家机关。包括：国家权力机关，即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；国家行政机关，即国务院和地方各级人民政府及其所属工作机构；国家审判机关，即各级人民法院；国家法律监督机关，即各级人民检察院。

政党组织和部分人民团体的中央和地方各级常设工作机构，从一般意义上讲，不属于国家机关，但由于其业务活动的方式和财务活动的特点与国家机关类似，因此也作为行政单位管理。政党组织包括：中国共产党、中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等。部分人民团体包括：中国共产主义青年团、中华全国妇女联合会、中华全国青年联合会、中华全国学生联合会、中华全国工商业联合会、中国科学技术协会、中国文学艺术界联合会、中华全国台湾同胞联谊会、中华全国归国华侨联合会、中国作家协会、中国残疾人联合会、宋庆龄基金会、中国法学

会、中国红十字会、中国人民外交学会、中国国际贸易促进委员会等。此外，中国人民政治协商会议各级常设工作机构也作为行政单位管理。

行政单位依法设立，工作人员一般列为国家行政编制，活动经费由国家财政供给。

二、行政单位财务

行政单位财务是指行政单位在开展业务工作过程中的资金运动及其所体现的经济关系。

行政单位的资金运动所体现的经济关系主要包括以下三个方面：

（一）与政府的经济关系

行政单位与政府的经济关系，其实质是政府与行政单位之间的资金分配关系。一方面，政府为了保证行政单位开展业务活动和完成工作任务的资金需要，通过财政预算对行政单位进行拨款，通过核定单位预算，对单位包括财政拨款在内的各项收支进行管理。同时，财政部门 and 主管部门还要按照一定时期国家有关方针政策、法律法规、财务制度和财务管理目标，采取一定的手段，对行政单位财务活动进行管理和监督。另一方面，行政单位按照批准的预算，向财政部门或主管部门领取经费，并按照财政部门核批的单位预算，有计划地筹集、分配和使用各项资金。单位的财务活动要接受财政部门 and 主管部门的管理和监督。有些行政单位还要按照规定，向财政部门或上级主管部门缴纳收入。以上两方面，就构成了政府与行政单位经济关系的主要内容。

（二）与社会有关方面的经济关系

行政单位在开展业务工作过程中还要与社会其他单位或个人发生经济关系。如有些行政单位在开展业务工作过程中，一方面，按照国家规定向服务对象收取一定的费用；另一方面，行政单位从市

场购买的有关商品，如办公用品、仪器、设备、燃料、材料等，需要支付相应的货款，从市场购买的有关技术和劳务，如修理、装配、设计、信息、测试等，也要支付相应的费用。这些方面的资金收付就构成了行政单位与社会有关方面的经济关系。另外，行政单位还要与金融机构、社会保险和社会福利等机构发生有关的经济关系。

（二）单位内部的经济关系

行政单位除了与政府和社会有关方面发生经济关系以外，单位内部各机构之间、单位与职工之间也会发生一定的经济关系。行政单位为了保证开展业务工作的资金需要，要按照同级财政部门批复的预算，将单位预算资金在内部各项目之间进行分解，并对内部机构的经济活动进行管理和监督。单位内部各机构之间关于资金的收付，就形成单位内部机构在资金筹集、分配和使用中的权责关系和结算关系。以工资、津贴等形式支付职工劳动报酬，就形成单位和职工之间的经济关系。

三、行政单位财务管理

行政单位财务管理，是指对行政单位有关资金的筹集、分配、使用等财务活动所进行的计划、组织、协调、控制等工作的总称。主要包括：①预算管理，主要是通过单位预算的编制、审批和执行，对单位各项财务收支计划所进行的管理。②收入管理，主要是对收入项目、范围、标准和收益分配等所进行的管理。③支出管理，主要是对支出项目、范围、标准等所进行的管理。④定员定额管理，主要是通过单位人员编制和支出定额的制定、执行和检查，对单位人员配置、支出的分配和使用所进行的管理。⑤结余管理，主要是对单位结余及其使用进行的管理。⑥资产管理，主要是对单位各种资产、债权和其他权利所进行的管理。⑦负债管理，主要是对单位的借入款项、应付款项、暂存款项、应缴款项等所进行的管

理。⑧财务分析，主要是通过运用各种有关资料，对一定时期内单位财务活动所进行的研究、分析和评价。⑨财务监督，主要是依据国家有关方针、政策和财务制度对单位各项财务活动所进行的监督和检查。

行政单位财务管理中，预算管理是中心，收入管理、支出管理是基础，财务分析是手段，财务监督是保证。为了做好行政单位财务管理工作，还需要根据上级要求和单位实际情况，确定一定时期的管理计划、管理目标和管理重点，制定切实可行的管理措施，采取有效的管理手段，合理分配使用资金，提高资金使用效益，促进国家政权建设的顺利进行。

第二节 行政单位财务管理的作用和特点

一、行政单位财务管理的作用

行政单位财务管理的作用主要体现在以下三个方面：

（一）在巩固政权建设中的作用

行政单位财务管理的主要任务是为行政单位开展业务工作分配和使用资金。科学分配和使用资金是行政单位财务管理的重要工作，也是政权建设的物质保证。从某种意义上讲，行政工作的成绩在一定程度上体现和包含了行政单位财务管理的成效。因此，合理分配资金，做好行政单位经费保障工作，把有限的资金用于政权建设的急需方面，从财力上保证行政单位各项工作任务顺利完成，就能促进政权建设的顺利进行。

（二）在社会经济发展中的作用

国家机关担负着行使国家权力、管理国家事务的重要任务。因



此，行政单位业务开展对于促进社会进步、维护社会稳定、维持安定团结，对于促进社会主义市场经济的有效竞争、调节收入分配，对于保持国民经济健康、稳定、有序地发展，有着举足轻重的作用。行政单位财务管理担负着分配和使用资金的重要任务，是做好行政单位业务工作的物质保障。因此，加强行政单位财务管理，对于促进社会进步和经济发展，对于构建社会主义和谐社会具有重要的作用。

（三）在国家财政管理中的作用

行政单位开展业务工作所需的资金主要来自国家财政。国家组织财政收入的一个重要目的是满足巩固政权建设和促进各项社会事业发展的资金需要。在我国财政收入中，有相当一部分用于行政支出。在财政支出与行政支出的关系中，财政支出处于主导地位，财政支出规模制约和影响行政支出规模，财政支出规模扩大，行政支出规模也会相应扩大，财政支出规模缩小，行政支出规模也会缩小。但行政支出具有刚性强、压缩难的特点，对财政支出规模有较大的反作用。在财政支出规模缩小时，虽然行政支出规模也会缩小，但其缩小的程度往往小于财政支出缩小的程度，主要表现为行政支出占财政支出的比重上升。行政支出的规模大小，对财政支出规模的确定有着较大的影响。因此，加强行政单位财务管理，合理控制行政支出规模，对减轻财政压力，实现财政收支平衡具有较为重要的作用。

二、行政单位财务管理的特点

行政单位及其资金运动的性质，决定了行政单位财务管理具有以下特点：

（一）经费来源的单一性

行政单位是国家为满足社会公共需要而设立的，主要是行使国家行政管理职能，没有直接的社会生产职能。因此，行政单位在开

展业务工作过程中的资金耗费，不可能像企业那样通过生产经营成果的销售，实现价值补偿并取得利润，进而实现简单再生产和扩大再生产。虽然有些行政单位在履行职能过程中可能会取得一部分收入，但难以抵补支出耗费。因此，行政单位经费的主要来源是国家财政拨款。

（二）经费使用的无偿性

行政单位根据国家核定的年度预算，向财政部门或上级主管部门领取经费，并按照预算规定的用途和开支标准支付各项人员经费和公用经费。行政单位对领用的经费，只需按规定向财政部门或上级主管部门办理报销手续，而不需要偿还，具有无偿使用的特点。

（三）经费保障的优先性

行政单位是国家机器的重要组成部分，其任务是制定、执行国家的方针、政策，管理社会事务，调整宏观经济，其根本职责就是向社会提供公共服务，保证社会、经济的正常运行。这就决定了行政单位履行职能而发生的支出属于公共需要的范畴，是公共财政必须保障的范围。只有所需经费得到了基本保障，行政单位的职能才能得以有效发挥，才能向社会提供优质的公共服务。国家财政诞生之初，就是为了保证国家机关运行而筹措资金。随着社会和经济发展，财政的职能作用也有变化，并逐步演化为公共财政，但在财政支出序列中，必须优先保障行政支出，这一点始终没有改变。

（四）财务管理的政策性

行政单位属于上层建筑领域，其资金来源主要依靠财政拨款。因此，行政单位资金的筹集、运用和管理方式都带有很强的政策性。行政单位财务管理是国家有关方针、政策的具体体现，对政权建设有着直接影响。行政单位财务管理，既要严格执行国家对各项政权建设的方针、政策，又要严格执行各项财务规章制度和财经纪律，依法理财，合理、节约、有效地使用每一项资金。

（五）财务管理的统一性

行政单位财务管理的统一性主要表现在：一是有统一的财务管理工作方针。各级行政机关都必须贯彻执行“精兵简政”的原则和“勤俭建国、厉行节约”的方针。二是有统一的机构、编制。各级行政单位的机构设置和人员编制，都必须按照国家的统一规定执行。三是有统一的开支标准。行政单位人员工资的支付标准、福利提取标准、会议费和差旅费的开支标准等，都有统一的规定。管理制度的统一性也是行政单位财务区别于其他行业财务的一个重要特点。

第三节 行政单位财务管理的主要任务和基本原则

一、行政单位财务管理的主要任务

行政单位财务管理的任务主要包括以下几个方面：

（一）建立健全财务制度，规范单位财务行为

财务制度是行政单位财务管理的基本依据和行为规范。建立健全财务制度是行政单位财务管理的重要任务之一。建立健全财务制度，有利于保证国家有关方针、政策的贯彻执行，有利于各项财务活动有法可依、有章可循，实现财务管理的规范化、法制化。财务制度主要包括预算、决算制度，收支管理制度，开支标准制度，资金管理制度，财产物资管理制度，财务分析和财务监督制度等。行政单位统一的财务制度主要是 1998 年颁布的《行政单位财务规则》，地方各级财政部门 and 主管部门可根据国家有关财务制度规定，结合本地的实际情况，制定在本地区、本部门实施的财务制度。各行政单位可据其制定单位内部财务管理制度。财务制度的制定，必须以国家有关法律、法规和有关方针、政策为依据，紧密结合行政

单位财务管理的客观实际，按照国家关于制定财务制度的统一规定和要求进行。行政单位和主管部门制定的财务制度，不能违背财政部门制定的财务制度，下级单位制定的财务制度，不能违背上级单位制定的财务制度。

（二）加强单位预算管理，保证工作任务的完成

行政单位预算，是单位完成各项工作任务在保证，是单位财务管理工作的重点。加强单位预算管理，有利于国家有关方针、政策的贯彻执行；有利于优化财力资源配置，合理安排和使用各项资金，提高资金使用效益；有利于促进政权建设的顺利进行。科学合理地编制单位预算，并严格按照批准的预算执行，是行政单位预算管理的中心工作，只有做好预算编制、执行工作，才能保证行政工作任务顺利完成。做好预算管理工作，还要处理好以下四个方面的关系：一是正确处理预算内资金与预算外资金的关系。保证各项资金全部纳入单位预算，促进预算内、外资金结合使用。二是正确处理行政性支出与业务性支出的关系。对于行政管理方面的支出应尽量予以控制，对于业务建设方面的支出则应尽量予以保证。三是正确处理基本支出和项目支出的关系。对于保证行政机构有效运转的人员支出、公用支出等基本支出应首先予以保证，然后再根据业务工作需要和财力可能，适当安排项目支出。四是正确处理重点支出和一般支出的关系。对各项支出的安排，应当按照轻重缓急，分主次先后，既要保证重点，又要兼顾一般，充分发挥资金的效能。

（三）加强收支管理，提高资金使用效益

行政单位收支管理，是行政单位财务管理中十分重要的工作，是单位预算顺利完成的重要保证。加强收支管理，有利于单位依法取得收入，合理安排支出，有效地使用各项资金，提高资金使用效益，保证单位预算顺利完成。行政单位收入管理，主要是对收入项目、标准以及收入进度等进行的管理。行政单位要根据收入的性质，按规定实行分类管理。属于应缴财政预算的收入要及时缴入财

政预算,属于预算外资金性质的收入要按规定上缴财政专户,经批准不上缴财政专户的预算外资金和其他收入可留归单位按规定安排使用。无论是单位取得的财政预算拨款,还是从财政专户核拨的预算外资金收入,以及留给单位安排使用的其他收入,都要按照规定纳入单位预算,统一核算,统一管理。行政单位支出管理,主要是对支出项目、范围、标准等所进行的管理。行政单位的支出管理,首先,要严格执行财务制度,按照规定的范围和标准开支。其次,要坚持勤俭办事的方针,积极采取措施,精打细算,少花钱,多办事,把事情办好。第三,要按照财务制度规定,正确进行支出分类,划清各项支出的界限,专项资金要坚持专款专用。第四,要优化支出结构,按照预算内、外资金结合使用的原则,统筹安排各项支出。第五,要及时掌握支出预算执行情况,保证各项支出按预算进度执行,并加强对支出执行情况的分析研究,不断总结经验教训,改进管理办法。

(四) 加强国有资产管理,防止国有资产流失

国有资产是行政单位开展业务活动和完成行政工作任务的物质基础。加强国有资产管理是行政单位财务管理的重要内容。通过加强国有资产管理,能够保证国有资产安全、完整,防止国有资产流失,提高国有资产利用效率,充分发挥其在促进行政工作任务完成中的作用。国有资产管理,一是要防止和克服重钱轻物的现象,既要加强货币资金管理,又要加强各项实物资产的管理,把管钱和管物结合起来。二是科学合理地配置各项资产,提高资产利用效率。要围绕单位业务工作需要,本着厉行节约,反对浪费的原则,科学合理地配置和使用各项资产。既要满足单位业务工作的合理需要,又要防止重复购置、积压和损失浪费,最大限度地发挥资产的利用效率。三是认真执行国家关于国有资产处置的有关规定,加强固定资产的报废、报损、出售和无偿转让等的管理。四是加强资产的日常管理工作。要根据单位业务工作的特点和管理需要,建立健全单