

事业 行政 财务 管理

中国经济出版社

朱远群 编著

SHI YE XING ZHENG CAI WU GUAN LI

序

事业行政财务管理是财务管理学的一个重要分支。但是，过去大专院校一般都没有开设这门课程，这方面的教材、书籍不多，有关事业行政单位的财务问题也很少有人研究。改革开放以来，事业行政单位的财务活动发生了显著的变化：对外经济联系日益丰富，有偿服务广泛实行，资金来源多渠道的格局正在形成；普遍实行收支包干，有的实行收支相抵，经济核算制的原则正在逐步推行；利用各单位收支结余建立专用基金，并要在事业发展和职工福利、职工奖励之间进行分配。这就是说，商品经济原则以及有关的管理方式、经济杠杆已逐步引入事业行政单位的财务领域。当前，人们为了加强事业行政财务管理问题的研究，搞好事业行政财务管理人才的培养，迫切需要这方面的教材。朱远群同志编著的《事业行政财务管理》一书，正是在这一新形势下适应改革开放要求而推出的一本大专教材。

该书是朱远群同志总结多年来业务实践和教学实践的经验而写成的。他既任高校财务处长，又给大学本科授课，对事业行政财务管理造诣很深。本书以单位预算管理为先导，以预算资金管理、财产物资管理、收支管理、预算外资金管理以及事业单位企业化管理为主干，以财务分析与财务检查为延伸和发展，系统阐述了事业行政单位财务管理的理论和方法，全书具有完善的体系结构。该书还率先设专章阐述了事业行政单位的经济效益这个经

济工作的中心问题以及财务管理中电子计算机这个现代化管理手段的运用问题，颇具开拓精神。本书的出版，对财务管理学科的建设无疑具有重要的推动作用。特为之作序推荐。

王慶成

1992年7月于中国人民大学

目 录

序.....	1
第一章 概论	1
第一节 财务管理的概念.....	1
第二节 事业行政财务的基本任务.....	8
第三节 事务行政财务的基本原则	11
第二章 单位预算的管理	15
第一节 单位预算管理的意义与作用	15
第二节 单位预算管理的体系和形式	17
第三节 编制单位预算的基本要求和办法	24
第四节 全额单位预算的编制	28
第五节 差额单位预算的编制	72
第六节 单位预算的审批和执行	79
第七节 综合财务计划的编制	82
第三章 计算机在财务工作中的应用	92
第一节 财务管理电算化的意义	93
第二节 电算化会计的特点	96
第三节 从手工会计到电算化会计的转变.....	103
第四章 资金管理	108
第一节 资金管理的意义.....	108
第二节 预算资金的领拨和上缴.....	110
第三节 货币资金的管理.....	113
第四节 其他资金的管理.....	120
第五章 收支管理	126
第一节 收支管理的意义.....	126
第二节 收支的分类.....	129
第三节 收入管理的形式、要求和办法	134
第四节 支出中人员经费的管理.....	140
第五节 公用经费的管理.....	156
第六节 其他费用和差额补助的管理.....	165
第六章 财产物资的管理	168

第一节	财产物资管理的意义	168
第二节	固定资产的管理	171
第三节	材料和低值易耗品的管理	179
第四节	财产清查	182
第七章	事业单位企业化管理	186
第一节	事业单位企业化管理的意义和要求	186
第二节	固定资产、材料物资和人员费用的管理	189
第三节	共同业务费与管理费的管理	191
第四节	专用基金的管理	192
第五节	事业行政单位所属集体事业的财务管理	195
第八章	预算外资金管理	200
第一节	预算外资金管理的意义	200
第二节	预算外资金的内容	202
第三节	预算外资金的特点和管理要求	203
第四节	预算外资金的具体管理办法	207
第九章	经济效益考核	214
第一节	经济效益考核的意义和作用	214
第二节	事业行政单位经济效益的考核	217
第三节	事业行政单位经济效益指标及其计算方法	226
第十章	财务活动分析	246
第一节	财务活动分析的意义	246
第二节	财务活动分析的内容和形式	249
第三节	财务活动分析的方法	252
第十一章	财务监督	261
第一节	财务监督的意义	261
第二节	财务监督的主要内容	264
第三节	财务监督的要求和形式	266
第四节	财务检查	268
第五节	正确处理财务监督工作中的几个关系	276

第一章 概论

第一节 财务管理概念

财务管理是组织企业、事业、行政等单位资金运动、处理单位同各方面的财务关系的一项经济管理工作，是单位管理的重要组成部分。

一、财务管理学的概念

理财活动，由来已久。但是财务管理作为一项独立的业务工作则形成较晚，而财务管理学作为一门独立的科学在我国则刚刚开始建立。因此，财务管理学的理论研究比较薄弱。财务管理学的理论体系尚不完善，财务管理领域中若干现象和问题都还有待于提到规律性的高度来认识。加强财务管理学的理论研究，搞好财务管理学的学科建设，是一项迫切的任务。

很长时期以来，无论在我国还是东西方其他国家，财务管理都依附于其他学科，是作为其他学科的一门课程而存在的。由于各种学科的形成和发展都是由社会经济发展变化决定的。许多学科都经历了由合到分的演变过程，财务管理也是如此，经历了由合到分的过程。

经济管理工作总是越做越细，越分越细，与此相适应，经济管理学科也由综合的学科逐渐划分为若干专门的学科。财务管理

在各国有不同的含义。

在西方国家，财务管理不仅在内容上由资金筹集、资金运用进而转向涉及多方面经济利益的收益分配，而且广泛实行财务预测，加强预算控制，建立责任中心，运用计量模型，使用电子计算机等等，深入地参与经营决策。在机构设置上，西方企业设有财务副总经理负责整个企业的财务管理工作。

在苏联，虽然它把财务从属于财政这一管理体系，但在苏联微观经济中，财务管理仍然有相当的独立性。在大型企业和生产联合公司中，专门设置了财务部门。

在我国，解放以前，由于社会经济落后的落后，独立的财务管理工作和独立的财务管理学科还只是处于萌芽初始阶段。新中国成立以后，大批现代化企业相继建立，社会经济日益发展对社会主义财务管理的研究自然就提到议事日程上来。受苏联影响，五十年代初把财务课作为财政学的一个分支开始建立（由于当时实行统收统支）到六十年代大跃进，又把财会合课。这样一来，大大削弱了财务管理的教学内容，而且使得财务管理的对象同会计核算的对象不得不统一于资金运动。这种情况就加剧了财务和会计分、合、大、小的长期争论。

二、财务管理的现状，是建立财务管理学的现实基础。

在有计划的商品经济蓬勃发展的新形势下，我国企业的财务活动有了很大的变化，企业财务管理面临着许多新课题，迫切需要我们建立财务管理学对这些新课题进行认真研究。

1. 由于多渠道的筹资，筹资管理有了新要求。以前，我国企业筹集资金是由国家财政拨款和银行贷款两种方式组成的。经济体制改革以后，出现了财政拨款、银行贷款、股票集资、债券集资、联营集资、商业信用等多种方式。不同的筹资方式具有不同的成本和风险，要求财务人员必须权衡利弊，寻找最佳的筹资方

式以满足企业生产经营的资金需求。

2. 由于投资职能的回归，投资财务管理亟待加强。目前，企业有权根据自己的发展和市场的供求状况做出投资决策。企业要投资，就必须做好可行性研究，科学地估量投资项目的收益和风险，这就要求企业财务人员必须对投资进行科学的预测和规划。

3. 横向经济联合的开展，资金投放和盈利分配在企业之间横向进行。国内联营企业、企业集团等多种经济联合形式的建立，突破了利润上缴、资金下拨等纵向流动的局面，企业必须善于按照互利互惠的原则处理联营各方的经济利益关系。在对外开放的新形势下，涉外财务活动的内容也日益丰富起来。

4. 企业与其他单位广泛交往，财务关系更加复杂。随着企业兼并、改组、拍卖、租赁的推行，企业间相互投资的开展，金融市场的逐步建立，商业信用的广泛利用，企业同有关单位之间的财务关系变得越来越复杂。如企业与各种金融机构之间的融资关系、企业和投资者之间的利润分配关系、企业和企业之间的债权债务关系、国内联营企业内部和中外合营企业内部的利润分配关系等等，都需要妥善加以处理。

上述筹资、投资、收益分配、财务关系处理等问题的研究，是其他学科所不能代替的。我国经济建设的实践，迫切要求我们把具有中国特色的财务管理学建立和完善起来。

三、事业行政财务的概念

1. 财务及财务管理的意义

财务是指企业、机关、事业单位或其他经济组织有关资金的筹集、调拨、使用，偿还、分配等方面的经济关系。例如：企业与银行之间的存款、贷款和转帐结算业务；企业与其他单位之间的往来结算业务以及企业与职工之间有关劳动报酬和福利费用的结算、支付业务等。财务涉及到单位的全部经济活动，它是为生

产经营业务服务，保证生产经营业务顺利进行，它是为生产经营业务服务，保证生产经营业务顺利进行；行政事业单位任务和事业计划的圆满完成的必要手段。做好财务工作，有利于贯彻经济核算制，加速资金周转，厉行节约，增加积累，促进生产的发展和行政任务，事业计划的完成。

企业、机关、事业单位或其他经济组织有关资金的筹集、调拨、使用、结算，分配等方面的管理工作统称财务管理。财务管理主要包括建立、健全财务管理的机构和规章制度；编制财务计划；按规定的来源取得资金，并按规定用途加以使用；及时完成上缴任务；正确地进行转帐结算；反映、分析财务计划的执行情况；检查财经纪律的执行情况。

财务活动分析是全面、系统研究企业、事业行政单位经济活动的全过程及其经济效益的一项工作方法，在实施结果与计划对比的基础上进行分析。查明企业、事业行政单位财务成果及预算执行过程、结果及其原因，肯定成绩，揭露问题，提出改进工作的建议和措施，争取以最少的耗费取得最好的经济效果。它是管理企业，事业行政单位经济的一项重要工作，必须认真做好。

2 事业行政财务的概念

事业行政财务，包括行政财务和事业财务两个部分。

行政财务，主要是指行政单位在开展工作中有关经费的领拨，运用、管理、监督等事项。

行政单位是指管理国家事务的机构。它的人员列入国家行政编制。所需经费全部由国家预算供给，少数单位有极少量的预算外收入补足预算经费不足。这些单位包括国家权力机关——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工作机构，以及各级司法和检察机关等。

有些单位就其本身性质而言并不是行政机关。如党派、包括

中国共产党中央委员会和地方各级委员会及其设立的工作机构；中国人民解放军；和与中国共产党长期共存的中国各民主党派的中央和地方各级机构，以及各人民团体；各宗教协会等。这些单位由于它们的财务活动与行政单位具有相同的特点，为了便于财务管理，按照现行制度规定，其人员编制列入国家行政编制，其所需经费全部或部分由国家预算供给。其财务也视同行政财务。所以我们所说的行政财务，是把这些单位的财务包括在内的。

事业财务主要是指事业单位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、管理和监督等事项。

事业单位多数不直接从事物质资料生产、交通运输，商品流通等活动。但它们所从事的业务活动为改善生产和人民的生活条件，发展社会生产力，繁荣社会主义经济建设事业，增进社会主义福利事业，提高整个民族科学文化水平所必需。这些单位的人员列入国家事业编制。它们或者没有固定的收入来源，或者虽有部分收入，但不能抵补本身支出。所需经费全部或部分由国家财政以无偿的形式拨给，以支持它们完成国家规定的事业计划和任务。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、文物、教育、科学、体育、卫生事业；海洋、广播电视、计划生育、工商管理，审计、统计、抚恤和社会救济事业；行政管理、城市公共事业和其他事业等等。

事业行政财务从编制单位预算或财务收支计划开始，围绕着行政任务的完成和事业计划的实现所进行的经费领拨，缴销、运用、管理监督的过程，也就是事业行政财务工作的全部过程。事业行政财务工作，通常包括预算管理，财务管理，经济效益考核与分析，财务监督和检查等几个方面。事业行政财务属于单位或部门财务。它既是事业行政单位管理工作的重要组成部分，也是国家财政的一个组成部分。

3. 事业行政财务的性质和特点。

事业行政财务的性质和特点，是由国家的社会主义性质决定的。建设有中国特色的社会主义，是实现建立各尽所能，按需分配的共产主义的必经阶段；建设有中国特色的社会主义，把我国建设成为高度文明，高度民主的社会主义现代化国家，就是现阶段我国各族人民的共同目标。这就决定了我国事业行政财务必须按照建设四化的要求，保证事业行政单位的资金需要。使行政工作能够顺利进行。各项事业得到发展，为社会主义建设和人民群众生活服务。从而满足广大人民不断增长的物质和文化需要。提高整个民族的科学技术文化水平。这就是事业行政财务性质的根本体现。

事业行政财务，根据它的性质，具有许多特点。主要是：

(1) 政策性强

事业行政单位的工作，业务活动以及生产经营，与社会主义建设和广大人民群众的物质文化生活有密切关系。事业行政财务为行政任务的完成和事业计划的实现提供必要的财力保证。从支出来说，哪些该支，哪些不该支；该支的支多少，就直接关系到行政任务的完成和事业计划的实现。而行政任务的完成和事业的发展。又直接关系到国家的政治、经济、文化建设和广大人民群众的物质文化生活的提高。尽管事业行政单位多数是非生产性的，但其重要性是丝毫不能忽视的。尤其是科学技术现代化是四个现代化的关键，没有教育事业的发展，科学技术的发展和四个现代化的实现都成为空谈。卫生事业则是广大人民群众身体健康的重要保障。它们对社会主义建设和四个现代化的实现，有着极为重要的作用。而大量用于农林水利等方面的拨款。也是对整个国民经济的发展至关重要的。在行政事业支出中，有一部分是用于组织人民的文化生活的，还有许多是直接资助个人物质生活的开支，这就直接关系到广大干部和职工群众的切身利益。从收入来源来

说，事业单位的收入，有的是向单位收取的，有的是向广大人民群众收取的。哪些该收，哪些不该收，哪些该收多少，都涉及到贯彻执行党和国家的方针、政策。也涉及到人民群众的负担问题。所有这些政策性都非常强。因此，行政事业财务的一收一支，都必须根据党和国家的方针，政策和财政，财务制度正确处理。

(2) 涉及面广

事业行政单位遍布全国城乡，涉及面很广，可以说他们是为整个国民经济和广大人民群众服务的。农林、水利、气象事业方面对农业，林业、农垦、畜牧、渔业生产，为它们增加生产和改善工作条件提供优良品种，提供科研成果和培养专门人才；在农业财务中，还设置了支援农村发展工农业生产的各种补助。工业交通、商业事业的一切活动，也都是围绕着发展工业生产，交通运输和扩大商品流通而进行的。文化教育科学卫生事业既是为生产服务的事业，也与广大人民群众的生活密切相关的。人所共知孩子们要上学，人们要学习，要看书、读报、听广播、看电影戏剧、治病等等。抚恤和社会救济事业费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，影响范围很广。事业行政财务工作必须适应这一特点，把工作愈做愈细。保证行政事业任务在全国城乡每一个角落的落实。

(3) 类型复杂

事业行政单位除了政策性强，涉及面广外，还有类型复杂这个特点。从单位性质来说，既有国家权力机关，又有国家行政机关和司法机关；既有党派，又有人民团体；既有生产性的事业单位，又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。从所有制来说，既有全民所有制，又有集体所有制。因此，对它们的财务管理的要求也就不一样。预算的编制，资金的安排使用，财务成果的分配也都不同。以财务收支状况而言，有

的单位有收有支，有的单位有支无收，有的单位收大于支，有的单位支大于收，收支状况不同，财务管理的形式也就有所差别。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，有的实行集体举办，国家补助等。因此，事业行政财务，必须根据类型，分别制定本单位适用的具体管理办法。

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，也是行政事业管理的一个必不可少的方面。事业行政财务工作，必须在党和国家的路线、方针、政策的指导下，正确处理事业行政财务收支活动中所体现的各种经济关系。做到资金合理安排、及时供应、节约使用；杜绝浪费，并积极组织应收的收入。事业行政财务的基本任务，具体说来包括以下四个方面：

一、合理安排预算，保证资金需要

事业行政经费是事业行政单位开展工作和进行业务活动，以及从事生产经营的财力保证。对于事业行政单位经费的安排，应当正确处理这样几个方面的关系：（一）正确处理行政性支出和业务性支出的关系。行政性支出，如办公费、邮电费、会议费等，一般都是属于消费性的支出。业务费是用于进行专业活动所必需的物质消耗，它与完成专业任务有直接关系。为了保证专业任务的实现和贯彻厉行节约的原则，在安排经费支出预算时，应当尽量压缩行政性支出，支持业务性的活动。（二）正确处理维持与发展之间的关系，在各项事业支出中，一部分是用于维持原有事业规模的经费开支，另一部分是用于发展事业的费用。正确处理维持和发展之间的关系，就是对现有事业的维持费用必须首先给予保证；对于事业的发展经费，既要根据需要，也要考虑财力的可能

妥善安排。千万不能作赤字预算。(三)对于其他的经费开支,要注意重点和一般的关系。根据各项开支项目的轻重缓急,分别主次先后,加以妥善解决,可办可不办的,应坚决不办;可缓办的应缓办。可以压缩的开支必须大力压缩。急需办的而且可能办的要给予资金保证。这样,才能把有限的资金用到最需要的地方,充分发挥资金的使用效益,促进四化建设。

二、积极组织收入,大力节约支出,讲求经济效益

行政事业收入是行政事业单位在开展工作和进行业务活动以及从事生产经营的过程中,因提供服务或产品所取得的收入或贷款。例如,为了发展我国社会主义经济建设事业,推广各种新技术和新的科研成果。我国设有大量的勘探设计,科学研究,工业交通、商业、农业、林业、牧业、水利、气象等事业机构。它们从事活动的结果,往往可以取得一定的收入。又如,为了繁荣我国的社会主义文化,教育、卫生等项事业,国家设立了大量影剧院,学校,医院等事业单位,它们在进行业务活动的过程中,也取得一定的收入。有些行政单位在进行工作中,也能取得某些收入,如罚没收入等。事业行政单位对于国家规定应当收取的各项收入,必须积极组织实现。组织收入时必须严格按照国家规定的收费范围和标准,并在满足需要和合理负担的条件下,充分挖掘人力,物力的潜力,扩大服务面,增加收入,堵塞漏洞,把应收的收入全部收起来,在执行政策的前提下努力完成和超额完成收入任务。

对于事业行政单位各项费用开支,必须按规定、按计划用款,对于专项开支实行专款专用,不得与一般经费互相调剂使用。严格执行财政、财务制度、厉行节约,发扬一厘钱的革命精神,充分发挥资金的效益。做到少花钱,多办事,办好事。

事业行政单位由于工作任务和性质的不同,很难象工业企业

那样，以利润，成本等综合性定量经济指标进行考核。但尽管如此，也还是可以用一定的指标来考核经济效益的。如高等学校虽然与社会再生产领域不尽相同，但其运行规律仍然要求高等学校同样要实行经济核算，改善管理，节约劳动时间，用尽可能少的劳动占用和消耗而获得尽可能多的劳动成果。因此讲求经济效益，在事业行政单位也是一个重要的问题。

三、建立、健全财务规章制度

为了实行有效的管理，建立合理的规章制度是十分必要的。事业行政主管部门应当会同财政等有关部门，根据党和国家的方针、政策以及事业行政单位开展工作和进行业务活动和从事生产经营的实际需要来制订各项费用开支标准。各项事业收费标准，财产物资等管理制度以及实施具体细则、办法，使事业行政财务工作做到：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。使事业行政财务工作有章可循，使财务活动卓有成效。既要有利于加强财务管理和监督，又要尽可能使手续简便易行。规章制度的制定和修改，要通过深入的调查研究，广泛地听取群众的意见。

规章制度是带有指令性的文件，经过审定颁发之后，就成为开展财务活动的规范和准则，必须坚决贯彻执行。但是规章制度必须要随着情况的变化和事业的发展而变化的。这就要求我们对规章制度中已经显得不合理的部分及时加以修订、补充。但是，在规章制度未经原制定机关修订颁发前，仍须按原来的规定执行，不得擅自变动。

四、加强财务监督，向违反财经纪律的一切行为和倾向作斗争

事业行政财务监督是对事业行政单位的各种财务活动，并通过财务活动对单位业务活动所进行的检查和监督。事业行政财务

部门必须在单位的领导下，充分依靠和发动群众，对单位执行财务纪律，贯彻财务规章制度的情况，进行经常的监督和必要的检查，检查单位是否有铺张浪费，贪污舞弊行为和有无违反财经纪律的行为，确保社会主义财产的安全与完整。使党和国家的方针、政策得以切实贯彻执行，国家的计划能够圆满顺利地实现。

第三节 事业行政财务的基本原则

为了加强事业行政财务管理，提高资金使用效果和财务管理水平，保证行政任务的完成，促进事业的发展，事业行政财务工作必须遵循以下几项原则。

一、积极为四个现代化服务

四个现代化建设是我国今后一个相当长时期内全国人民的中心任务，是决定我国人民命运和前途的千秋大业，全国一切工作都要围绕这个中心，为这个中心服务；事业行政工作是四个现代化建设的重要组成部分，是直接或间接为四个现代化建设服务。行政工作和各项事业都是根据各个历史时期党和国家的路线、方针、政策，结合自身的性质和特点，制订具体的方针、政策和工作计划。因此，事业行政财务为事业行政服务，主要是根据事业行政的方针、政策、保证行政任务和事业计划的完成。

事业行政单位要按照各项事业方针、政策，把各自工作搞好。除实行企业化管理的事业单位要千方百计的挖掘内部潜力，增加物质和精神产品，增加收入外，其他事业单位也要根据自己单位的情况和条件，提高服务质量。扩大服务面，增加服务项目，并制定明确目标和具体措施。行政单位要根据改善管理，提高工作效率的要求，提高工作计划；在文化事业方面，要坚持四项基本原则，古为今用、洋为中用，反对资产阶级自由化。要求必须把

社会效益作为最高标准。要扩大服务项目，提高文化艺术水平，增加演出场次，提高和丰富城乡人民文化生活；在教育事业方面，就是要充分利用现有条件，挖掘内部潜力，努力提高教育质量，为国家培养出又多又好的建设人才；在卫生事业方面，就是要提高医疗质量，改进服务态度，扩大服务面，保障人民的身体健康；在科学研究方面，就是多出成果，推动科学技术的发展；在体育事业方面，就是广泛深入地开展体育运动，增强人民体质，努力攀登世界体育高峰；在城市建设事业方面，要增加现代化建设设施，改善和提高人民生活水平；在审计事业方面，要严格审计，当好社会主义建设事业的卫士；在计划生育事业方面，要努力宣传计划生育的重大意义，把人口出生率降下来，实现到二十世纪末把人口控制在十二亿以内的重大国策等等。有收入的单位，还应在制定事业计划的同时，提出开辟财源，增加收入的目标和措施，促进事业更进一步发展。

二、勤俭建国，厉行节约

毛泽东同志指出：“要使我国富强起来，需要几十年艰苦奋斗的时间，其中包括厉行节约，反对浪费这样一个勤俭建国的方针。”精打细算，用较少的钱，办较多的事，提高资金使用效果，这是推动工作，发展事业，加快四化建设的有效方法。同时，它还能培养勤俭节约、艰苦朴素的社会风尚，防止讲排场、摆阔气的铺张浪费思想的滋长。因此勤俭建国，勤俭办一切事业，厉行节约不单纯是为了节省几个钱，而且还具有重大的经济和政治意义。

事业行政单位厉行节约，就是要实行严格的节约制度，发扬节约一厘钱的革命精神，节约一滴水、一度电、一张纸、一滴油、一寸布、一分钟。用同样多的人力、物力、财力，发挥出更大的经济效果。

事业行政财务贯彻执行勤俭建国、勤俭办一切事业和厉行节