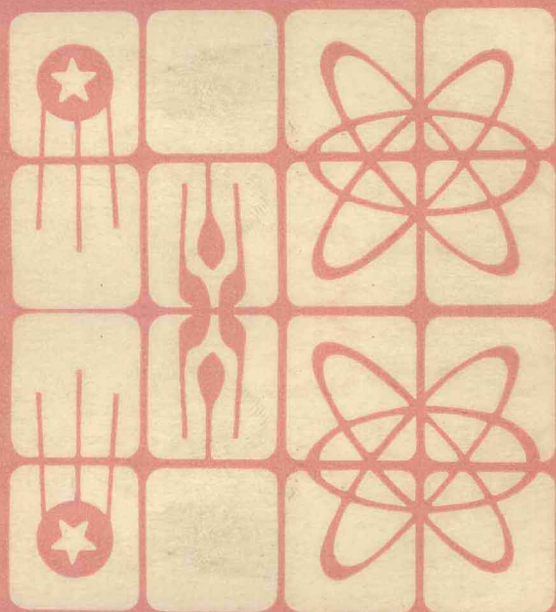


● 中等财经学校试用教材

行政事业财务

(修订本)

《行政事业财务》教材编写组 编著



中国财政经济出版社

中等财经学校试用教材

行政事业财务

(修订本)

《行政事业财务》教材编写组 编著

中国财政经济出版社

中等财经学校试用教材
行政事业财务
(修订本)

《行政事业财务》编写组 编著

*

中国财政经济出版社出版
(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售
通县觅子店印刷厂印刷

*

787×1092毫米 32开 8.75印张 177,000字

1986年9月第2版 1987年8月北京第2次印刷

印数: 26,001—61,000

统一书号: 4166·752 定价: 1.30元

编 审 说 明

《行政事业财务》是为中等财经学校编写的专业课教材，也可作为财政系统、行政事业主管部门培训行政事业财务会计人员和在职干部自学的参考读物。

本书第一版是由上海市财政金融学校肖正乾、李绍卿、梅筱春同志和上海市财政局曹起龙同志编写的。自一九八一年十月出版以来，先后印刷三次。为了适应形势发展，满足教学的需要，由上海市财经学校、广东省财政学校和山西省财政会计学校组织了修订小组，根据财政经济体制改革和教学实践经验，对原书的体系结构进行了调整，对教材内容作了较多的修以来，先后印刷三次。为了适应形章，由上海市财经学校李，由上海市财经学校、广东省财政省财政学校潘汉民同志修校组织了修订小组，根据财政经济省财政会计学校孙振环同，对原书的体系结构进行了调整，

《行政事业财务》是一门新开设的课程，需要大家共同努力，才能使它逐步完善起来。希望广大读者批评指正。

财政部教材编审委员会

一九八六年一月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 行政事业财务的意义	(1)
第二节 行政事业财务的性质、特点	(6)
第三节 行政事业财务的基本任务	(11)
第四节 行政事业财务工作的基本原则	(14)
第二章 行政事业财务管理体制	(19)
第一节 行政事业财务管理体制的意义	(19)
第二节 行政事业财务管理级次	(20)
第三节 行政事业财务管理形式	(24)
第三章 定员定额	(29)
第一节 定员定额的意义	(29)
第二节 定员定额的分类	(34)
第三节 定员定额的制定	(39)
第四章 单位预算	(56)
第一节 编制单位预算的基本要求和方法	(56)
第二节 全额单位预算的编制	(62)
第三节 差额单位预算的编制	(84)
第四节 单位预算的审查批准和执行	(95)
第五节 财务收支计划的编制	(100)
第五章 收支标准	(110)
第一节 收支标准的意义	(110)

第二节	收支标准的分类	(112)
第三节	收支标准的制定	(119)
第四节	收支标准的执行	(127)
第六章	收入管理	(129)
第一节	收入管理的意义	(129)
第二节	收入的分类	(131)
第三节	收入管理的形式、要求和方法	(135)
第七章	支出管理	(143)
第一节	支出管理的意义	(143)
第二节	支出的分类	(145)
第三节	人员经费的管理	(149)
第四节	公用经费的管理	(167)
第五节	其他费用和差额补助费的管理	(178)
第八章	资金管理	(181)
第一节	资金管理的意义	(181)
第二节	预算资金的领拨和上缴	(184)
第三节	现金和银行存款的管理	(188)
第四节	其他资金的管理	(199)
第九章	财产物资管理	(207)
第一节	财产物资管理的意义	(207)
第二节	固定资产的管理	(210)
第三节	低值易耗品和材料物品的管理	(224)
第四节	财产物资的清查	(231)
第十章	预算外资金管理	(238)
第一节	预算外资金管理的意义	(238)
第二节	预算外资金管理的要求和方式	(243)

第三节	预算外资金收支计划的编制	(247)
第十一章	财务分析与检查	(250)
第一节	财务分析与检查的意义	(250)
第二节	财务分析	(252)
第三节	财务检查	(252)

第一章 概 论

第一节 行政事业财务的意义

一、行政事业财务的一般概念

行政事业财务是行政事业单位为完成行政任务和实现事业计划，在资金的筹集、分配、使用的过程中与国家、有关单位和个人发生的经济关系。

行政事业单位，包括行政单位和事业单位。

行政单位是指管理国家事务的国家机关。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。行政单位包括：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；国家审判机关和国家法律监督机关，即各级人民法院和各级人民检察院。党派和人民团体就其本身性质而言，并非行政单位，但是它们的财务活动同行政单位的财务活动具有相同的特点，其人员列入国家行政编制，所需经费全部或部分由国家预算供给。在财务管理上，这些单位视同行政单位。党派包括：中国共产党中央委员会和地方各级委员会及其工作机构；中国国民党革命委员会、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、台湾民主同盟等民主党

派的中央和地方领导机构。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、中华全国归国华侨联合会、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。

事业是指人们从事具有一定目标、规模，并对社会发展有影响的经常活动。事业单位是指受国家行政机关领导，为改善社会生产和人民生活条件，增进人民物质文化生活，提供非物质生产劳务服务的社会组织。事业单位按照所属部门的不同分为农林水利气象事业单位，工业交通商业事业单位，文教科学卫生事业单位，抚恤和社会救济事业单位，城市维护和其他事业单位，等等。

行政事业单位一般不直接从事物质资料的生产，不直接创造物质财富，自身没有独立的收入来源。有的虽有一定的收入，但是一般不能抵补其全部支出。国家为了保证行政事业单位各项工作和业务活动的正常进行，通过国家预算把一部分社会纯收入，以无偿的形式拨付给行政事业单位，用来支付各项人员经费和公用经费。因此，行政事业单位为完成行政任务和实现事业计划，首先根据国家核定的预算，向财政部门或上级主管部门领取所需经费，并在年度终了时，向财政部门或上级主管部门报销经费。有的行政事业单位还依照财务制度的规定，向财政部门或上级主管部门缴纳应缴预算收入。于是，行政事业单位便同财政部门或上级主管部门

发生预算资金的领拨、缴销关系。其次，在商品生产和“按劳分配”的社会主义条件下，行政事业单位在向社会提供劳务、技术或者依据法律规定采取行政措施和从社会取得物质资料（如办公用品、财产、物资等）、劳务供应（如修理、装配、设计、测试等）时，也要收取或支付相应的费用或货款，于是行政事业单位便同有关单位和个人发生货币收付或资金结算关系。其三，在个人消费品实行“按劳分配”的条件下，行政事业单位为补偿职工的劳动消耗，给予职工一定的劳动报酬、生活津贴和福利补助，于是行政事业单位便同职工发生货币收付关系。此外，行政事业单位因委托或接受其他单位或个人办理代办事项，行政事业单位也同有关单位或个人发生货币收付或资金结算关系，等等。行政事业单位这些财务活动，反映行政事业的范围，体现行政事业单位与国家、有关单位和个人的经济关系。行政事业单位为完成行政任务，实现事业计划，在筹集、分配、使用资金的过程中，同国家、有关单位和个人的经济关系便是行政事业财务的主要内容。简而言之，行政事业财务反映的是以行政事业单位为主体的经济关系。

二、行政事业财务的地位

行政事业财务所体现的经济关系，实质上是一种分配关系。行政事业财务的地位，是由行政事业经费在社会总产品的分配中所占的比重和在国家财政总支出中所占的比重决定的。

早在一百年之前，马克思在《哥达纲领批判》一书中，

明确地提出了在社会总产品的分配中，除了首先要扣除生产的必要费用，即：第一，用来补偿消耗掉的生产资料部分；第二，用来扩大生产的追加部分；第三，用来应付不幸事故、自然灾害等后备基金或保险基金以外，还要扣除社会的必要费用。即：

第一，和生产没有关系的一般管理费用。这部分费用的比重将会日益缩减。

第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等。这部分费用将会显著增加，并将随着社会的发展而日益增加。

第三，为丧失劳动能力的人等设立的基金。

马克思提出的上述要扣除的三项社会的必要费用，就是指的行政事业经费。

马克思的分析，既指明了行政管理费和社会文教科学卫生事业经费的发展趋势，也阐明了行政事业经费在社会总产品的分配中，应占相当的比重。

我国的行政事业经费在整个国家财政支出中，一直占有不小的份额。从历年财政支出看，在国家预算的二十多项支出大类中，行政管理费一般居于第五、六位，社会文教科学卫生事业费仅次于基本建设投资 and 国防费，居于第三位。1952年行政管理费支出占国家财政支出的8.2%，社会文教科学卫生事业费支出占国家财政支出的7.7%；1983年行政管理费占国家财政支出的7.9%，社会文教科学卫生事业支出占国家财政支出的17.3%。行政管理费支出的绝对数，1952年为14.5亿元，1983年为102.2亿元，1983年比1952年

增长6倍。社会文教科学卫生事业费支出的绝对数，1952年为13.5亿元，1983年为223.5亿元，1983年比1952年增长近16倍。

通过分析，我们可以看出，行政事业经费在国家财政支出中占有重要的地位。

三、行政事业财务的意义

我国是人民民主专政即无产阶级专政的社会主义国家。国家为了实现其巩固人民民主专政和组织社会主义经济建设、文化建设的两项基本职能，设置了必要的国家机关，建立了大量的事业单位，用来维护无产阶级的利益，镇压阶级敌人的反抗；发展科学技术，提供科研成果；发展文教卫生事业，培养和造就四化建设人材；丰富人民文化生活，提高人民健康水平；发展体育运动，增强人民体质；改善社会生产和人民生活条件，有利生产，方便生活，净化空气，美化环境；发展福利生产，举办福利事业，以及向丧失劳动能力、老、病、伤、残人员和生活暂时有困难的人提供物质帮助，等等。由此可知，行政事业单位的工作和业务活动，同国家的政权建设、经济建设、文化建设和亿万人民群众的物质文化生活都有密切的关系。行政事业经费是行政事业单位进行工作和开展业务活动所必需的物质保证，行政事业单位加强财务工作，严格执行财务规章制度，正确安排预算，合理组织收入，及时开展财务分析检查，既使行政事业单位进行工作，开展业务活动的资金需要得到保证，又为行政事业单位合理节约地使用资金，充分发挥资金效益创造了条件。所以，

行政事业财务对于巩固人民民主专政，提高我国的科学技术水平，发展社会生产力，增进人民的物质文化生活等，均有重要意义。

第二节 行政事业财务的性质、特点

一、行政事业财务的性质

行政事业财务的性质是指行政事业财务所体现的经济关系。在社会制度不同的国家里，行政事业财务所体现的经济关系，也有着根本的区别。

在资本主义社会，生产资料实行私人资本主义所有制。马克思说：“资本主义生产的始终不变的目的，是用最小限度的预付资本生产最大限度的剩余价值或剩余产品”^①。马克思还说过，生产剩余价值或赚钱，是这个生产方式的绝对规律。在资本主义经济规律制约下，资本主义国家行政事业经费，主要来自掠夺人民的税收和用于维护庞大官僚机构的费用，资本主义国家行政事业财务是为维护资产阶级的利益服务的，它是代表资产阶级利益的国家，对无产阶级和广大劳动人民进行超经济剥削的手段，体现资产阶级对无产阶级和广大劳动人民的剥削关系。

在生产资料实行社会主义公有制的条件下，社会生产的目的是，在于提高人民的物质文化生活水平。马克思

^① 《马克思恩格斯全集》第26卷，第625页。

说：“……已经积累起来的劳动只是扩大、丰富和提高工人的生活的一种手段”^①。又说：“通过社会生产，不仅可能保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活，而且还可能保证他们的体力和智力获得充分的自由的发展和运用”^②。所有这些，都阐明社会主义公有制决定了社会生产的目的必然是“保证满足社会全体成员的需要”^③。这是社会主义社会产品分配所必须遵循的基本准则。建国以来，通过土地改革和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造，我国实现了生产资料社会主义公有制，并且根据社会主义基本经济规律的要求，安排行政事业支出，保证政权建设的资金需要，支持和促进各项事业的发展。现在，我国人民民主专政日臻巩固，社会主义民主得到发展，各项建设事业也取得了可喜成就。在文化方面，戏曲、电影、出版、广播、电视、报纸、杂志，都有了较大的发展，各种优秀著作大量出版，文艺园地，百花盛开；在教育方面，全国学龄儿童入学率达到90%以上，大学、专科学校、中等专业学校、高中、初中、小学，以及函授学校、夜大学、电视大学，都有了相当的发展，各级学校在校学生人数显著增加，高等学校、专科学校、中等专业学校等，为国家输送了大批建设人材；在科学方面，各种学术团体相继成立，学术研究活动日益活跃，科学发明日益增多，核技术、人造卫星和运载火箭取得的成绩，表现出我国科学技术水平，有了很大的提高；

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第266页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，第322页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，第222页。

在体育方面，群众体育运动蓬勃发展，不少运动项目，取得了出色的成绩；在卫生方面，城乡人民医疗条件大为改善，烈性传染病已经基本消灭，人们的平均年龄大为延长；在社会保险方面，老、病、残、伤职工皆有所养，生活仍有暂时困难的群众等，也都得到了国家的物质帮助；等等。这些事实充分说明我国行政事业经费，是“取之于民”“用之于民”的，我国行政事业财务是为振兴中华、造福人民服务的。我国行政事业财务体现人民民主专政国家和人民根本利益一致的经济关系。

二、我国行政事业财务的特点

我国行政事业财务的性质，决定我国行政事业财务的特点，具体地说，我国行政事业财务具有以下特点：

（一）经费拨款的无偿性

为了保证行政事业单位工作的正常进行和业务活动的顺利开展，国家把参与国民收入的分配、再分配中所取得的一部分国民收入，采取无偿的形式，拨付给行政事业单位。行政事业单位根据批准的预算，向财政部门或上级主管部门取得经费拨款，按照预算规定的用途和国家规定的开支标准，支付各项经费，然后向财政部门或上级主管部门办理经费报销。到了下一年度，再根据批准的预算，领取经费拨款，再开支、再报销。行政事业单位对于领取、开支的经费，只需向财政部门或上级主管部门办理报销手续，而不需向财政部门或上级部门偿还拨款。这同社会主义经济单位向国家取得固定资金、流动资金需要如期偿还或须对国家承担经济责

任，并向国家提供积累，有着原则的区别。行政事业财务经费拨款的无偿性这一特点，是体现社会主义行政事业财务性质的重要方面，这就要求行政事业单位在向社会提供劳务服务、技术和产品时，不以盈利为目的，从而使社会和广大人民群众获得更多的物质享受和精神享受。

（二）涉及范围的广泛性

行政事业单位遍布全国城乡，它们的工作和业务活动，涉及物质生产领域和非物质生产领域。因而，行政事业单位的财务活动，也与各行各业的生产经营和千家万户的物质文化生活有着密切的关系。例如行政管理支出，对巩固人民民主专政，发展社会主义民主，有着直接关系；各项事业支出对促进农业、畜牧、林业、水利、水产、气象、工业、交通、商业、城市维护、文化、出版、文物、教育、卫生、体育、科学、地震、海洋、通讯、广播、电视等项事业的发展，具有重要作用；抚恤和社会救济事业费，为烈军属、残废军人、复员退伍军人、灾区群众和社会困难户提供物质帮助，关系到千百万人的日常生活；行政事业经费中人员经费、公用经费关系到行政事业单位广大职工群众的生（计划生育、独生子女保健费）、老（休养、退休）、病（公费医疗、家属医疗费补助等）、死（丧葬、抚恤等）和衣（服装）、食（付食品价格补贴、肉食补贴等）、住（房租补贴等）、行（职工上下班交通费补贴等）各种问题。特别是行政事业各项收入标准的高低，更与亿万人民群众的切身利益息息相关。不少费用开支标准，如工作人员差旅费开支标准，回族等职工伙食补助标准等，不仅行政事业单位必须贯彻执行，

而且所有企业单位，也要贯彻执行，等等。所以，行政事业财务涉及范围的广泛性，也是一个极其显著的特点。为了适应这一特点，既要认识、掌握行政事业财务工作的一般规律，也要认识、掌握行政事业财务工作中的各种特殊规律，正确处理国家、地区、部门、单位和个人之间的关系，促进安定团结和各项建设事业的发展。

（三）管理办法的多样性

行政事业单位的类型十分复杂。就其性质而言，既有行政单位，又有事业单位。行政单位中，既有国家机关，又包括党派、团体。事业单位中，既有生产性的事业单位，又有非生产性的事业单位，并且还有社会福利事业单位；从所有制来说，既有全民所有制的事业单位，又有劳动群众集体所有制的事业单位；就其财务收支状况而言，有的单位既有收入，又有支出，有的单位，只有支出，没有收入，有的单位收大于支，有的单位支大于收，等等。由于行政事业单位的业务性质、经济性质和财务收支状况不同，因而行政事业财务管理的形式也有差别。有的实行全额预算管理，有的实行差额预算管理，有的实行企业化管理，有的实行集体举办、国家补助等，并且在各种不同管理形式中，又根据各部门、各单位的不同情况，规定不同的管理办法。所以，行政事业财务管理方法的多样性，也是行政事业财务的一大特点。实践证明，只有从实际出发，根据不同情况，实行不同的管理办法，因地、因事制宜地处理问题，才能使行政事业财务工作更好地为行政事业服务，从而支持、促进行政任务的完成和各项事业计划的实现。