

文教行政 财务概论

文教行政财务干部岗位培训教材



财政部文教行政财务司主编

文教行政财务干部岗位培训教材

文教行政财务概论

财政部文教行政财务司 主编

长春出版社

文教行政财务概论

财政部文教行政财务司主编

责任编辑：张耀民

封面设计：赵 闻

长春出版社出版

（长春市重庆路40号）

长春出版社发行

长春新华印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32

1990年10月第1版

印张：8.25 插页：2

1990年10月第1次印刷

字数：183 000

印数：1—60 000册

ISBN 7-80573-279-5/G·97

定价：4.00元

编者的话

为适应社会主义现代化建设的发展和深化改革的需要，帮助广大文教行政财务工作者系统学习、掌握业务基础理论和专业知识，提高业务素质和管理水平，改善文教行政财务干部队伍的知识结构，加速队伍建设的进程，我们组织编写了一套文教行政财务干部岗位培训教材，作为各级文教行政财务干部培训的试用教材和自学进修的参考书。

这套教材共分七册，包括：《文教行政财务概论》、《文化事业财务》、《教育事业财务》、《科学事业财务》、《社会保障事业财务》、《行政财务》、《文教企业财务》，将陆续出版。

《文教行政财务概论》一书，针对文教行政财务工作政策性、涉及面广、门类庞杂、任务繁重的特点，主要讲述文教行政财务的基本概念、基础知识以及实行政教行政财务规范化、制度化、制度化管理的基本要求等，全书共分十三章。

参加本书编写的人员主要有：宋更新、何积义、朱志诚、汤文和、秦凤翔、赖睦、陈群华及张喜为、解丽芬同志，由宋更新、何积义、朱志诚同志进行总纂，财政部文教行政财务司负责编审。

在编写过程中，得到了有关省财政厅、长春市财政局和刘继生、孙桂兰、徐振兴、马遂良、韦东等同志的大力支持和热情帮助，并对本书的编写提出了不少宝贵意见，特致谢意。

本书的编写仅仅是我们的初次尝试，因此，难免有不妥之处，欢迎广大读者批评指正，以便进一步修改补充。

财政部文教行政财务司

1990年6月

目 录

第一章 综述	(1)
第一节 文教行政财务简述	(1)
第二节 文教行政财务的性质、地位和作用	(5)
第三节 文教行政财务管理的基本任务	(9)
第四节 文教行政财务管理的基本原则	(14)
第二章 财务管理体制	(17)
第一节 文教行政财务管理体制的意义	(17)
第二节 文教行政财务管理级次的划分	(21)
第三节 文教行政财务管理形式	(24)
第三章 定员定额管理	(33)
第一节 定员定额的意义和特点	(33)
第二节 定员定额的分类	(38)
第三节 定员定额的制定与执行	(42)
第四节 财政部门对预算定额的制定与执行	(49)
第四章 收支标准	(55)
第一节 收支标准的意义	(55)
第二节 收支标准的分类	(60)

第三节	收支标准的制定·····	(66)
第四节	收支标准的执行·····	(72)
第五章	预算(财务计划)管理·····	(76)
第一节	预算管理的意义·····	(76)
第二节	文教事业、行政财务收支预算的 编制和审批·····	(79)
第三节	文教事业、行政财务收支预算的 执行·····	(86)
第四节	文教企业财务收支计划的编制和 执行·····	(89)
第六章	支出管理·····	(96)
第一节	支出管理的意义和任务·····	(96)
第二节	支出的分类·····	(98)
第三节	文教行政支出管理·····	(104)
第七章	收入管理·····	(113)
第一节	收入管理的意义·····	(113)
第二节	收入的分类·····	(115)
第三节	收入管理的要求·····	(119)
第八章	资金管理·····	(127)
第一节	资金管理的意义·····	(128)
第二节	预算资金的管理·····	(125)
第三节	货币资金和事业储备周转金的管理·····	(133)
第四节	专项资金的管理·····	(145)

第五节	文教企业资金的管理·····	(149)
第九章	财产物资管理·····	(152)
第一节	财产物资管理的意义·····	(152)
第二节	固定资产的管理·····	(155)
第三节	材料的管理·····	(165)
第四节	低值易耗品的管理·····	(170)
第五节	产品和商品的管理·····	(173)
第六节	财产物资的清查·····	(175)
第十章	财务分析·····	(180)
第一节	财务分析的意义·····	(180)
第二节	财务分析的内容·····	(183)
第三节	财务分析的形式·····	(189)
第四节	财务分析的方法·····	(192)
第十一章	财务监督·····	(201)
第一节	财务监督的意义·····	(201)
第二节	财务监督的内容·····	(204)
第三节	财务监督的形式·····	(207)
第四节	财务监督的方法和程序·····	(209)
第五节	正确处理财务监督工作中的几个关系··	(216)
第十二章	财务改革·····	(219)
第一节	改革的意义·····	(219)
第二节	改革的原则·····	(223)
第三节	深化改革的内容·····	(227)

第十三章	财务组织实施.....	(235)
第一节	财务机构的自身建设.....	(235)
第二节	文教行政财务机构与财政部门内部其它 业务机构的关系.....	(238)
第三节	财务机构的工作方法.....	(242)

第一章 综 述

第一节 文教行政财务简述

一、文教行政财务的概念

文教行政财务，是客观存在于文教行政单位工作、业务、生产经营活动过程中的资金运动（如资金的筹措、分配、使用等）及其所体现的以国家为中心的经济关系。包括：国家与单位的经济关系，单位与单位的经济关系，单位内部的经济关系。

文教行政单位，主要包括：文教事业单位、文教企业单位和行政单位。

文教事业单位包括：文化、教育、科学、卫生、计划生育、体育、广播电视等单位。此外，还有抚恤和社会福利救济事业单位。这些事业单位，受国家行政机关领导，从事着旨在为社会主义建设培养合格人才、提高科学技术水平、增强人民体质、丰富人民文化生活、增进社会福利事业等各种业务活动。许多单位没有或很少有固定收入来源，所需经费大部分由国家财政供给。

文教企业单位包括：电影生产、发行、放映企业，图书出版、印刷、发行、销售企业以及报社等其它文教企业。文教企业是精神产品的生产经营者，与物质生产经营企业有相同的方面，即为了满足自身简单再生产和扩大再生产的需

要，必须对成本、利润进行核算，力求用较少的消耗取得尽可能多的生产经营成果，不断提高经济效益；不同的方面，是其生产经营的产品主要属于精神产品，关系着用先进思想占领文化阵地的大问题，必须把社会效益放在首位。因此，对文教企业的政策性亏损，由国家财政给予补贴。

行政单位系指国家权力机关，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政府及其所属工作机构；审判机关和检察机关，即各级人民法院和人民检察院。党派和人民团体，其本身性质不属于行政机关，但其财务活动的特点与行政机关大体相同，所以也视同行政单位。行政单位肩负着巩固人民民主专政，组织和领导社会主义革命和社会主义建设的使命，其人员列国家行政编制，所需经费全部或绝大部分由国家财政供给。

二、文教行政财务管理是国家财政管理的组成部分

国家财政，是体现以国家为主体，在社会总产品分配过程中的分配关系。国家财政管理，主要是对国民收入进行分配和再分配，并在这种分配过程中，发挥对经济的促进和调节作用。文教行政财务管理之所以属于国家财政管理的组成部分，是由其本身的经济属性、内容和管理职能决定的。

（一）文教行政财务主要体现国家与单位的分配关系

文教行政财务所体现的经济关系虽然是多方面的，但起决定作用的是国家同单位的经济关系，这种经济关系又主要体现在分配关系上。

1. 文教行政单位中多数没有固定的收入来源，所需资金基本上由国家财政拨款，属于全额预算管理单位。这些单

位的资金运动及其所体现的经济关系，虽然也表现在国家与单位、单位与单位、单位与个人等三个方面，但起决定作用的是国家与单位的分配关系，属于财政范畴。

2. 文教事业单位中的差额预算单位，虽有固定业务收入，但不能抵补自身的经常性支出，需要国家财政给予差额补助。这部分资金体现着国家与单位的分配关系。至于抵顶支出的业务收入，虽不直接通过财政获得，实质上还是国家财政的管理范畴。一是差额预算单位大都不提取或很少提取大修理基金和折旧基金，其开展业务活动所需的房屋维修、仪器设备的购置和更新，仍需国家财政拨付专款解决。二是各种业务收入的收费标准，须由财政部门与有关主管部门按照规定的权限制定或调整，往往也涉及到分配问题。如提高医疗收费标准，必然要增加公费医疗和劳保医疗开支。前者增加财政支出，后者减少财政收入，都属于分配问题。

3. 文教企业的资金和收入的分配、使用，体现着国家与企业的分配关系，体现着国家统一领导与单位相对独立经营的关系。

(二) 文教行政财务管理与财政管理是从属关系

文教行政财务的资金运动形式错综复杂，但它体现的还是以国家为中心、以单位为基础的经济关系，是财政管理的范畴。因此，文教行政财务管理是从属于财政管理的，二者是局部和全局的关系。在管理的权限和范围方面，财政管理主要是通过制定财政政策、法令和重要规章制度、编制财政收支预算、安排预算指标、审批决算、检查监督执行情况等手段，对经济活动进行管理、监督，发挥财政职能的主导作用。而文教行政财务管理是在具体贯彻财政政策、法令和规章制度过程中，通过对单位的预算、决算、规章制度的执行等一

系列财务活动进行组织实施，加以管理。文教行政财务水平的高低，管理的好差，直接或间接地影响着财政管理的水平。因此，必须努力做好文教行政财务管理工作。

三、文教行政财务管理是属于经济管理范畴的一门科学

毛泽东同志指出：“科学研究的划分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的现象。”^①管理是一门科学。文教行政财务管理，是研究文教行政单位经济活动规律，通过实践加深认识资金运动及其发展变化，以最佳方式组织财务活动，使之不断地朝着合理、高效方向发展的—门科学。

文教行政财务包括文教事业财务、行政财务和文教企业财务。文教事业、行政财务单位，又分为全额预算管理单位、差额预算管理单位、自收自支单位。文教企业虽然也有生产企业、销售企业之分，但生产经营的大都是精神产品，其性质与工商企业大不相同。文教行政单位类型的多样性，以及由此而产生的资金运动形式的复杂性，决定了人们认识财务、管理财务的艰巨性。为了正确处理和解决文教行政财务管理工作中的主要矛盾（例如：事业发展的资金需要与财力可能之间的矛盾），各级财政、财务部门和广大财会人员必须认真地学习、掌握马克思主义认识论的原理，学习和领会党的路线、方针、政策，联系自己的工作实际，加强调查研究。既要防止和克服只重视一时一地的经验而忽视基础理论研究的倾向，也要防止和克服只注重理论而忽视实践的倾向，把理论与实践、主观与客观能动地结合起来。在认识财务活动规律的方法上，一方面要在时间顺序上注意总结

过去、研究现在、探索未来，另一方面又要在空间范围上研究各个方面、各个环节的资金运动及其相互间的区别和联系，从中找出规律性的东西，揭示前进中的问题，有针对性地采取管理和改革措施，自觉地、有效地组织指导财务活动，不断地提高文教行政财务管理水平，使之发挥应有的作用。

第二节 文教行政财务的性质、地位和作用

一、文教行政财务的性质

文教行政财务的性质，是指其本身在不同社会制度下所具有的阶级本质。同国家财政一样，文教行政财务具有鲜明的阶级性，它是为占统治地位、掌握国家权力的阶级服务的。因此，国家的性质决定文教行政财务的性质。国家的性质不同，文教行政财务的性质也不同。

在资本主义国家里，生产资料由资本家私人占有。马克思指出：“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。”^②生产剩余价值或赚钱，是资本主义生产方式的绝对规律。在资本主义基本经济规律的制约下，资本主义国家的文教行政支出，主要来自搜刮、掠夺劳动人民的税收，直接用来为资产阶级服务。例如：行政支出主要用于庞大官僚机构的开支，目的在于维护和加强资产阶级的统治。文教支出主要是为了培养资本主义企业和政府机构的管理人才，为垄断资产阶级和侵略战争政策服务。所谓的失业救济福利支出，其目的在于缓和

阶级矛盾，维护资本主义制度，而且主要是采取扣除在业工人工资等欺骗方式取得的，带有很大的虚伪性。显而易见，资本主义国家的文教行政财务，不仅是维护资产阶级统治的手段，而且也是对无产阶级和广大劳动人民进行剥削和压迫的手段。

在生产资料实行公有制的社会主义国家里，由于国家代表劳动人民的根本利益，社会生产的目的是为了提 高人民的物质文化生活水平，正如马克思所指出的那样：“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”。^③从我国情况看来，中华人民共和国的成立，在大陆上结束了几千年剥削阶级的统治，结束了长期遭受帝国主义欺凌的历史，中国人民从此成为自己国家和社会的主人。在党和政府的领导下，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，全国实行了以公有制为主体的社会主义经济制度，并且按照社会主义基本经济规律的要求，在加速社会主义经济建设的同时，合理地安排文教行政支出，保证政权建设的资金需要，支持和促进文教事业的发展。40年来，我国人民民主专政的政权日益巩固，社会主义民主得到充分发扬，各项文教事业得到了迅速发展。在文化事业方面，戏曲、出版、通讯、广播、电影、电视等事业发展很快，艺术创作、表演水平不断提高，各种优秀作品大量出版，群众性文化艺术活动蓬勃开展，文艺园地百花盛开。在教育事业方面，全国1988年各级各类学校达到107.5万所，在校学生达到19 975.5万人，分别比1949年增加3.05倍和7.75倍。40年累计，普通高等学校培养本科毕业生619.2万人，研究生15.4万人，等于新中国成立前36年间（1912

~1947年)毕业生总数的30倍。在科学事业方面,1988年全国独立科学研究机构达到9315所;科研人员达到67万人,比1952年增加300多倍。40年来,全国重大科学技术研究成果层出不穷。在原子能技术、生物科学、农业科学、高能物理、计算机技术、运载火箭技术、卫星通讯技术等方面,有些已达到或接近世界先进水平。在卫生事业方面,1988年国家预算开支的卫生事业机构(卫生部门所属的全民及集体卫生机构)达到8.4万个,卫生专业技术人员达到249.8万人,病床达到205.1万张,分别比1978年增长1.15倍、1.45和1.32倍。40年来,由于卫生事业的发展,医疗保健事业取得很大成绩,各种慢性病、传染病、地方病的防治成效显著。从1949年到1988年,人民的平均寿命由35岁提高到69岁,死亡率由20%下降到6.6%。在体育事业方面,群众性体育活动已经普及,各种运动项目的水平逐步提高,有些项目已经具有世界先进水平。在抚恤和社会救济福利事业方面,老、病、残、伤职工皆有所养,生活仍有暂时困难的群众也都不同程度地得到了国家和社会的帮助。这就充分说明,我国的文教行政经费是“取之于民,用之于民”的,我国的教育行政财务体现了国家和人民根本利益一致的经济关系。

二、文教行政财务的地位

文教行政财务的地位,是由文教行政支出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。

马克思在《哥达纲领批判》一书中明确地指出了在社会产品的分配中,除了首先要扣除生产的必要费用外,还要扣除社会的必要费用。即:

“第一，和生产没有直接关系的一般费用。

和现代社会比起来，这一部分将会立即极为明显地缩减，并随着新社会的发展而日益减少。

第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等。

和现代社会比起来，这一部分将会立即明显增加，并将随着新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，总之就是现在属于官办救济事业的部分。”

马克思指出的上述要扣除的三项社会的必要费用，就是行政管理费、文教科学卫生事业费、抚恤和社会福利救济事业费，既指明了它们各自的发展趋势，也说明了文教行政支出在社会总产品分配中应有的地位。

国家财政通过参与社会总产品（主要是国民收入）的分配和再分配，形成了国家财政的收入和支出。一方面，国家财政主要通过税收、利润等形式把一部分国民收入集中起来形成财政收入；另一方面，又把集中起来的国民收入按照社会主义基本经济规律和有计划按比例发展规律的要求分配出去，形成财政支出。例如：用于经济建设方面的支出；社会文教科学卫生等的事业支出；行政管理支出；国防支出；其它支出等。

我国的文教行政支出（包括抚恤和社会福利救济事业费）在整个国家财政支出中，一直占有重要的位置。从“六五”时期以来，在国家预算的支出大类中，文教科学卫生事业费仅次于基本建设投资，居第二位，行政管理费一般居第四位。1952年文教行政支出占国家财政支出的17.41%，1988年文教行政支出占国家财政支出的28.72%。从地方财政支出的情况看，文教科学卫生事业经费一般居于首位，行政管

理费居第四位。文教行政支出占地方财政支出的比重一般在30~40%。在县级财政支出中，文教行政支出所占比重一般在60~70%之间，甚至有的达80%以上。

上述分析说明，我国的教育行政支出在国家财政支出中占有重要的地位。这一点，在地方财政支出中表现得更为明显。

三、文教行政财务的作用

文教行政财务在社会主义建设中的重要作用，是通过支持事业发展、保证行政机关工作正常进行而体现的。文教行政单位与社会主义建设有着密切的联系，例如：党政机关既是国家政权的保卫者，也是社会主义建设的领导者和组织者；科学事业为社会提供科研成果，是“四化”建设的关键；教育事业为社会培养和造就合格人才，是“四化”建设的基础；卫生事业为群众防病治病，提高人民健康水平；文化事业改善和丰富人民的文化生活；体育事业增强人民体质；民政事业救济伤残，扶助贫困等等，都体现着社会主义制度的优越性。而这些文教行政机构能够得以正常运转的一个重要条件，就是国家财政能否给以财力保证。因此，只有加强文教行政财务管理，合理地安排、认真地执行财务计划，努力增收节支，严格财经纪律，不断提高资金使用效益，才能有效地解决经费供应问题。

第三节 文教行政财务管理 的基本任务

根据文教行政财务的内容、地位和作用，文教行政财务