

行政事业财务管理

王 健 军

武汉工业大学出版社

行政事业财务管理

王 健 军

武汉工业大学出版社

责任编辑：崔庆喜

封面设计：成 功

行政事业财务管理

王 健 军

*

武汉工业大学出版社出版发行

湖北省黄石市委印刷厂印刷

*

开本：787×1092毫米 1/32 印张：4.375 字数：94,000

1988年5月第1版 1988年5月第1次印刷

印数：1~3000册

ISBN 7-5629-0045-0/F·0003

定价：1.10元

序

为适应社会主义建设对高、中级财会人员的需要，除了从正规大、中专院校培养大批合格人才以外，我们还必须通过在职干部自学的途径培养成千上万的适应各级需要的财会人员。

《行政事业财务管理》一书是王健军同志根据马克思主义经济理论，参考国家“行政事业财务管理办法”的有关精神，密切结合社会主义初级阶段我国的现行政策编写而成的，该书初稿曾受到在职财会干部培训班学员的好评。

该书作者长期从事行政财务管理和会计工作，重视财务管理的理论学习，关心新时期财务管理工作的特点和政策。在财务管理的理论和实践紧密结合的基础上，作者提出了一些有助于提高财务管理水平的管理措施。

我诚恳地希望广大读者认真学习财务管理的理论和政策，努力提高财务管理水平，为“四化”建设作出应有的贡献。

武 汉 大 学
经济管理学院教授 孔祥祯

1988年元月于武汉

前 言

《行政事业财务管理》一书，是根据马克思主义的经济理论，参考国家制定的各种行政事业财务管理方法的有关精神，结合我国当前对行政事业财务管理的最新要求编写而成的。本书初稿曾作为编者给在职干部讲授行政事业财务管理课程的讲稿。学员反映良好。为满足广大在职干部自学的要求，特将原稿进行整理，分为十章，公开出版。

本书既可作为在职财会干部自学的教材，也可作大、中专学校财经专业的教学参考书。

本书由武汉大学经济管理学院孔祥祯教授审阅并作序，在此谨表谢意。

由于时间仓促，加之本人水平有限，不足之处，在所难免，热忱欢迎广大读者提出宝贵意见。

编 者

1987年12月于黄石

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 行政事业财务管理的概念	(1)
第二节 行政事业财务管理的基本任务 and 作用	(2)
第二章 行政事业单位预算管理	(5)
第一节 预算管理的意义和作用	(5)
第二节 单位预算管理的体系和形式	(6)
第三节 单位预算的编制	(10)
第四节 单位预算的执行	(16)
第三章 资金管理	(25)
第一节 资金管理的意义	(25)
第二节 资金管理的范围和内容	(26)
第四章 收入管理	(33)
第一节 收入管理的意义	(33)
第二节 收入项目的分类	(34)
第三节 收入管理的要求	(37)
第五章 支出管理	(41)
第一节 支出管理的意义和任务	(41)

第二节	支出的分类·····	(42)
第三节	费用开支标准的管理·····	(45)
第四节	费用开支标准的制定权限和要求·····	(49)
第五节	社会集团购买力的管理·····	(51)
第六章	定员定额管理·····	(54)
第一节	定员定额的概念和作用·····	(54)
第二节	定员定额的内容和分类·····	(58)
第三节	制定定员定额的要求·····	(62)
第四节	制定定员定额的权限和方法·····	(63)
第五节	定员定额的执行·····	(66)
第七章	财产物资管理·····	(68)
第一节	财产物资管理的意义·····	(68)
第二节	财产物资管理的要求·····	(69)
第三节	财产物资的范围和内容·····	(70)
第四节	固定资产的管理·····	(71)
第五节	材料的管理·····	(84)
第六节	低值易耗品的管理·····	(89)
第八章	预算外资金管理·····	(92)
第一节	预算外资金管理的意义·····	(92)
第二节	行政事业单位预算外资金的内容·····	(94)
第三节	预算外资金管理的要求·····	(97)
第九章	财务活动分析·····	(101)
第一节	财务活动分析的意义·····	(101)

第二节	财务活动分析的内容和方法·····	(102)
第三节	财务活动分析的形式·····	(110)
第四节	财务活动分析报告·····	(111)
第十章	财务监督·····	(114)
第一节	财务监督的意义·····	(114)
第二节	财务监督的主要内容·····	(118)
第三节	财务监督的要求和方法·····	(120)
第四节	正确处理财务监督工作中的几个关系 ·····	(124)
第五节	正确执行会计法规, 讲究职业道德··	(127)

第一章 概 论

第一节 行政事业财务管理的概念

一、什么是行政事业单位

行政事业单位包括行政单位和事业单位。

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。如各级人民政府和它所属的各厅、局等。还有国家司法机关、国家检察机关等。它的人员列入国家行政编制，所需全部经费由国家预算拨给。

从我国目前的情况来看，各级党的机关、民主党派、共青团、妇联等人民团体也视作行政机关对待。

社会主义事业单位，是建立在生产资料公有制基础上，在国民经济发展计划指导下，从事业务活动的机构。它们直接或间接地为人民健康、为提高劳动力素质、发展社会生产力、繁荣社会主义经济建设和文化建设事业而进行着各项业务活动。这些单位一般都属于国家行政机关，是行政机关的二级单位或三级单位。它们有的有一部分收入，有的没有收入。由此而产生了全额预算单位和差额预算单位。属于全额预算管理的单位，全部经费由国家预算拨给。属于差额预算管理的单位，经费来源一部分由国家预算拨款，一部分来自本单位的业务收入。事业单位包括工业、交通、商业事业，

农业、林业、水利、气象事业；文化、教育、科学、卫生事业；民政；城市公共事业；其它事业等。

二、行政事业财务管理的概念

行政事业财务包括行政财务和事业财务两个部分。

行政财务是指行政单位在完成工作任务过程中有关经费的领拨、运用、管理、监督等事项。

事业财务是指事业单位在国家计划指导下，在完成各项事业计划任务时，有关经费的领拨、运用、收入分配和管理、监督等活动。

第二节 行政事业财务管理的基本任务和作用

一、行政事业财务管理的基本任务

就是贯彻执行党和国家的方针政策，通过核算，反映、分析和监督，增收节支，增产节约，搞好行政事业单位的财务管理工作，促进各项事业的发展。具体来说，有下列四项任务：

（一）合理安排预算，保证资金供应

行政事业经费是行政事业单位完成工作任务的财力保证。必须把有限的资金合理地安排和使用好，保证行政工作任务的完成和事业发展的需要。在安排预算时要注意处理好几个关系。

第一、正确处理财务预算与国家经济建设的关系。在

安排预算时，要根据财力的可能，同时，在财力可能的情况下尽量保证事业的发展。

第二、正确处理行政性支出与业务性支出的关系。行政性支出属于消费性质，对于行政机关应使其人员精干，办事效率高，在保证必不可少开支的情况下，应严格控制和压缩行政性支出。使尽可能多的资金用于发展科学、文教、卫生等事业。

第三、正确处理重点和一般的关系。分清轻重缓急，保证重点，照顾一般，有计划地完成重点任务。

（二）制订和执行财务管理制度

制订各项财务管理制度，是有效地进行财务管理的基本条件。行政事业主管部门会同财政、审计等有关部门，根据党和国家的方针、政策、法规等，结合行政事业单位的特点制订和不断修改、完善各种财务管理制度、办法，以建立财务管理的秩序，适应政治、经济体制改革形势发展的需要，更好地为行政事业服务。

（三）积极组织收入，大力节约支出

行政事业单位在进行业务活动过程中，因提供很多服务，因而国家规定它们可以收取一定的服务报酬。这一方面是为了更好地完成工作任务，另一方面又可适当增加收入，用以发展事业，减轻国家负担。因此，行政事业单位应积极组织收入，扩大服务项目，改善服务态度，把该收的收入全部收起来。

在支出方面，必须按计划、按规定用款，定消耗指标，并与个人奖金挂钩。勤俭节约，按财务制度办事，把钱用在刀刃上。

（四）开展财务活动分析，加强财务监督

行政事业单位要开展专业人员与群众相结合的财务分析活动。发挥职工代表大会的作用。发现问题、揭露矛盾、提出措施、改进工作，不断提高财务管理水平。

对于严格执行财务制度，遵守财经纪律的干部和职工应给予表扬，对于违反财经纪律，破坏财务制度的人，必须严肃处理，以保证国家计划的顺利完成。

二、行政事业财务管理的作用

（一）巩固人民民主专政的社会主义制度。行政事业财务必须保证必要的行政开支的需要。

（二）促进科学、文教、卫生事业的发展。为了保证事业顺利进行，提高全民族科学文化素质，增强人民体质，必须要提供财力保证和可靠的计划。

（三）促使行政事业单位更好地贯彻执行党和国家的路线、方针、政策和国家所规定的财政财务制度，发扬艰苦奋斗的优良传统。

（四）保证行政任务和事业计划的完成。

第二章 行政事业单位 预算管理

第一节 预算管理的意义和作用

一、预算管理的意义

在行政事业财务工作中，预算管理是行政事业财务管理的重要组成部分。它是按照“统一领导、分级管理”、“经费包干”的原则和在国民经济计划统一安排下，对完成行政任务和事业计划所需资金的筹集和安排，在事前进行细致周密计划，以保证在执行中贯彻增产节约的精神，实现增加收入，节约支出。

行政事业单位预算，是行政事业单位在计划期内经费收支的安排和业务活动规模、方向的反映；同时反映着行政事业单位与国家预算之间预算资金的缴拨关系，是行政事业财务工作的基本依据，也是国家预算的组成部分。

行政事业单位预算是根据行政事业计划编制的。

行政事业计划，是行政事业单位根据党和国家的方针、政策和上级规定的任务，结合本单位具体情况编制的，包括人力、物力和财力的综合性计划。例如行政机关的工作计划、科研机构、学校、医院等单位以及工业、交通、商业和

农林、水利、气象等部门所属各事业单位的事业计划等。这些计划是单位工作和业务活动的基本计划，而单位预算则是行政事业计划的资金反映，是实现计划的财力保证。

二、预算管理的作用

行政事业单位预算管理，是依据单位预算，从财力角度对单位基本工作和业务活动进行管理和监督，单位预算管理具有以下作用：

（一） 可以使行政事业财务活动有计划地进行，保证行政任务和事业计划的完成。

（二） 可以促使行政事业单位更好地贯彻执行党和国家的路线、方针、政策和国家规定的财政财务制度，发扬艰苦奋斗、自力更生的优良传统和作风，坚持行政事业的社会主义方向。

（三） 可以使行政事业单位的财务收支活动有个明确的增收节支的奋斗目标，这对调动单位和职工的积极性和发扬财务民主、实行财务监督提供了依据。

第二节 单位预算管理的 体系和形式

行政事业单位预算管理，是根据“统一领导、分级管理”的原则，通过相应的预算管理体系和管理形式来实现的。

行政事业单位预算管理体系

单位预算管理体系，就是按单位预算级次的构成系统和对各级预算单位管理和使用预算资金的权责关系。

根据现行管理体制，单位预算管理体系分为如下三级：

（一）一级预算单位，即主管单位

它是直接向财政部门领报预算资金和对其所属单位分配和转拨预算资金的单位。

（二）二级预算单位，即附属单位

它是向一级预算单位领报预算资金，并对其所属单位分配和转拨预算资金的单位。

（三）三级预算单位，即基层单位

它是向二级预算单位或没有二级预算单位而向一级预算单位领报预算资金的基层单位。三级预算单位以下无所属单位或虽有所属单位但并不单独编制预算。

二、行政事业单位预算管理的形式

我国行政事业单位，特别是事业单位，类型多种多样，收支情况差别很大，有些单位支大于收，有些单位收大于支。为了充分发挥各主管部门、各单位财务管理的积极性，积极组织收入，大力节约支出，必须根据行政事业单位不同的类型和收支具体情况，确定不同的预算管理形式。

目前，我国行政事业单位预算管理的形式，主要有以下几种：

（一）全额预算管理

全额预算管理，就是单位的各项收支全部纳入国家预算，所需支出全部由国家预算拨款，所取得的各种收入全部上缴国家预算。采取这种管理形式，有利于国家对单位的收支进行全面管理和监督，同时使单位的经费支出得到充分的保证。

这种管理形式，一般适合于行政机关和没有经常性业务收入的事业单位。

实行全额预算管理形式，除收入上缴国家外，对其经费支出有如下两种管理方法：

1、 全额经费包干，结余留用。

全额经费包干，就是在国家核定单位年度支出预算的基础上，按核定的经费数额，由单位包干使用。在执行过程中，非因特殊重大原因，不追加、追减预算。年终发生超支，国家预算也不予补助。在完成行政任务和事业计划的前提下，年终如有结余，全部留归单位下年度继续安排使用。

2、 部分经费包干，结余留用。

部分经费包干，亦即是项目预算包干，就是在国家核定单位年度支出预算的基础上，对其中一项或几项费用由单位包干使用。在完成行政任务和事业计划的前提下，包干部分年终如有结余，留归单位下年度继续使用；包干项目与非包干项目的经费，不得自行调剂挪用。

经费包干结余，可用于发展事业，改善工作条件等。

（二） 差额预算管理

差额预算管理，就是单位以自己的收入抵补支出，支大于收的差额，由国家预算拨款补助，收大于支的差额目前基本是用于本单位发展事业。

采用这种管理形式，可以将单位收入和支出直接挂钩。

使国家、单位、职工在经济利益上联系起来，有利于调动单位广开财源、挖掘潜力，增加收入、节约支出的积极性，使其加强财务管理，提高服务质量，更好地完成各项事业计划，也有利于减少资金缴拨的手续。这种管理形式，适合于有经常性业务收入的事业单位。具体有以下管理方法：

1、 定项补助，结余留用。

定项补助，就是根据单位业务及其收支情况，确定一个或几个项目的开支，如工资、职工福利费等，作为差额补助数列入国家预算，由国家拨款。其它项目的支出由单位收入抵补解决，一般不办理追加、追减，年终超支不补，结余归单位使用。

2、 定额补助，结余留用。

定额补助，就是按照特定的计算单位（如医院按病床）计算的补助定额作为补助总数，列入国家预算，由国家拨款予以补助，年终结余留归单位下年度继续使用。

3、 差额补助或差额上缴。

差额补助或差额上缴就是在核算单位全部收支的基础上，核算预算补助或上缴数，在执行中，收支自求平衡。年终超支不补，也不得减少预算的上缴数，收入超过年度预算数时，超收部分一般不上缴国家，留给单位使用。但有些部门，根据超收情况，也可以采取主管部门和单位分成的办法。

（三） 企业化管理

实行这种管理形式的单位，本身是事业性质，但在财务管理上，参照企业管理的办法，按照本身的特点，实行经济核算，以收抵支，自求平衡或做到略有盈余。

（四） 民办公助