

部门行政管理学丛书

主 编 周善乔 何金发
副主编 马长信 张 鑫

财 政 管 理

中国人民大学出版社

《部门行政管理学丛书》

编写委员会

顾 问 季允石

主 任 潘宗白 孙长贵

副主任 陈兆德 汪锡奎

委 员 (按姓氏笔划排列)

孙长贵 朱侗荣 刘瑞田

吴兴鹏 汪锡奎 周广仁

陈兆德 罗一民 施学道

徐国保 龚金良 裴锡章

潘宗白

主 编 刘 峰 方建中 胡宁生

策 划 胡宁生



总 序

江苏省行政学院和省有关部门联袂编写《部门行政管理学丛书》，嘱予为序。我为他们致力于行政学教学和研究的熱情所感动，他们正在进行的是一项具有开拓意义的重要工作。

当前，我国政治体制改革正在积极推进。随着机构改革的展开、公务员制度的推行、法制特别是行政法规的不断完善，同社会主义市场经济相适应的社会主义行政体制开始建构起来。改革的实践呼唤理论，催动着新的理论体系的产生和发展。于是，一篇篇论文发表，一部部著作问世，从事行政实践和行政科学研究的人们感应着时代发展的脉搏，进行着艰苦的理论探索。可以预见，在深化改革的实践中，行政学及相关学科的研究必将出现蔚为壮观的新局面。

我们所要建构的行政体制是中国特色的社会主义行政体制，我们所要形成的行政学理论也应该是有中国特色的社会主义行政理论。首先，这是社会主义行政学，是马克思主义的现代行政科学。因此，它要求从事实践和理论探索的人们，不惮于借鉴西方行政学理论的积极成果，吸取其与我有用的精华，用以开拓自己的视野；更要求人们坚持马克思主义的历史观和方法论，树立科学的现代意识，努力在世界行政科学的最高峰插上自己的理论旗帜。其次，这是当代中国的社会主义行政学。因此，它要求人们始终坚持以当代中国的马克思主义——邓小平同志建设有中国特

色社会主义理论为指导，彻底贯彻这位伟大的理论家和实践家提出的“解放思想，实事求是”的根本观点，不仅敢于冲破传统思想和主观偏见的束缚，使行政科学的研究真正放眼世界、面向未来、适应当代中国政治现代化的历史要求；而且尊重实践，着力研究我国行政实践特别是行政改革实践中的重大现实问题，在实践的基础上发展理论，建构有中国特色的社会主义行政科学体系。

基于上述认识，江苏省行政学院和有关部门的同志设想先从部门行政管理这个重要层面切入，开拓一条从中国具体实际出发，系统进行行政科学研究的新路子。经过辛勤劳动，这套丛书终于奉献在读者面前。他们的成果达到了一定的理论高度，他们探索的意义当予以充分的肯定。

部门行政管理学是一个尚待深入进行理论开发的领域。虽然现在已有多种部门行政管理学著作问世，但是大体说来，这种研究还处在分散的、零星的状态；像本丛书编著者这样有计划地进行系统的部门研究，肯定是一种有益的尝试。应该认为，从总体上研究国家行政管理，揭示其运行规律，对于部门行政管理的实践和理论研究无疑具有重要意义；然而从另一方面来看，积极开展部门行政管理的研究，探索部门行政管理的特有规律，并不断取得成效，整个行政学的开拓发展，从而不断充实丰富，才有坚实的基础。同时，当代中国部门行政管理和改革的实践也正企盼着加强部门行政管理的理论建设。唯其如此，我们希望本丛书的出版能引起人们对部门行政管理科学的更大关注，能带动更多的理论工作者和实际工作者深入研究部门行政管理的重大课题。

部门行政管理学又是一门最贴近行政直接现实的科学。它所研究的是政府各具体部门的组织结构和形式、运动过程和方式、行政规范和方法，是国家法律、法规和政策向经济社会现实的直接转变，也是经济社会信息向政府部门的直接反馈。由此切入，有利于研究行政管理和改革中的新情况、新问题，总结行政管理和

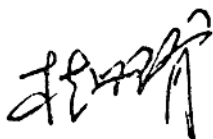
改革中的新经验，也有利于立足中国的实践，检验中外各种现成的行政学理论，对其进行马克思主义的批判分析，进而把那些具有科学价值和体现时代精神的观点方法，融入对现实问题的阐发论证。这就可以使行政学的研究更紧密地结合中国的具体实际，达到理论和实际在较高层次上的统一，使行政学研究中的合理借鉴更坚实地立足于中国的行政实践，在现实性中透出较强的时代精神。丛书编著者在这方面进行了可贵尝试，不是单纯在现成理论中寻觅，而是在实践中探索正确的思路，这应能给人们以若干启示。

丛书的编写采取了理论工作者和实际工作者携手合作的方式。这种合作的好处是使理论工作者和实际工作者各自的优势得到较充分的发挥。理论工作者有较多的理论积累，长于理论思维，有较丰富的研究经验；实际部门的同志置身于行政工作第一线，对行政实践中的新情况、新问题了解比较透彻和深切，不仅拥有丰富的经验材料，而且往往有独到的见解。这套丛书作为理论工作者和实际工作者的共同成果，说明这种合作是促进行政学研究沿着理论和实际相结合的轨道深入发展的有效形式。当前，我国的行政学研究还落后于行政管理 and 改革实践的要求，而要在现有成绩的基础上将行政学研究上升到更高水平，就必须深入实际，就需要实现理论工作者和实际工作者的密切合作。

这套丛书具有自己的鲜明特色：既着力于有较高的理论性，又注重有一定的实践性和可操作性。编著者努力运用邓小平同志关于社会主义政治和政治体制改革的基本理论，展现中国部门行政演变发展的历史过程，总结改革开放以来部门行政管理和体制改革的实践经验，同时吸纳西方行政学关于政府组织、政府行为等方面有价值的观点，去认真探索和阐明当代中国特定历史条件下部门行政运行和发展的客观规律。丛书还具体地描写了不同部门的行政过程和方法，为读者提供了不少可资操作运用的知识。

最后需要指出，这套丛书也是为适应行政学院培训公务员的需要而编写的。公务员分布在政府的不同部门，其所从事的工作具有部门业务提出的专门要求，因而应当根据政府部门划分，对公务员进行专门化培训。这就需要加强部门行政管理和实践的研究，逐步形成一套有较高学术水平的部门行政管理学教材。就此而言，江苏行政学院和有关部门的同志奉献的这部丛书，对行政学院系统的教材建设，也具有重要意义。

无庸讳言，我们面前的这部丛书在内容上和文字表达上都还有所欠缺，其中个别作品的理论阐述较为粗疏。但我仍要肯定这部丛书，并愿它能成为一个良好的开端，一股促进的力量，把部门行政管理学的研究带动起来。是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '杜明' (Du Ming), written in a cursive style.

目 录

总 序	桂世镛
第一章 绪 论	(1)
第一节 财政管理的概念和对象	(1)
第二节 财政管理的特点和原则	(7)
第三节 财政管理的内容和意义	(12)
第二章 财政管理体制	(21)
第一节 财政管理体制的概念及其演变	(21)
第二节 财政管理体制的主要内容	(26)
第三节 财政管理体制的改革	(35)
第三章 财政收支管理	(43)
第一节 财政收支管理的意义	(43)
第二节 财政收入管理	(50)
第三节 财政支出管理	(57)
第四章 国家预算管理	(66)
第一节 预算和预算管理	(66)
第二节 国家预算的编制	(70)
第三节 国家预算的执行与国家结算	(81)
第五章 预算外资金管理	(89)
第一节 预算外资金概述	(89)
第二节 预算外资金管理的必要性和要求	(96)
第三节 完善预算外资金管理制度	(102)
第六章 财政会计与审计	(116)
第一节 财政会计与审计的重要作用	(116)
第二节 财政会计制度	(120)

第三节 财政审计制度.....	(131)
第七章 财政管理决策.....	(141)
第一节 财政管理决策的特征.....	(141)
第二节 财政管理决策的依据与原则.....	(142)
第三节 财政管理决策模式.....	(147)
第八章 财政领导.....	(153)
第一节 财政领导的涵义和作用.....	(153)
第二节 财政领导者的素质.....	(160)
第三节 财政管理中的领导艺术.....	(168)
第九章 财政人事管理.....	(176)
第一节 财政人事管理概述.....	(176)
第二节 财政干部的选拔和使用.....	(181)
第三节 财政干部的考核和培训.....	(189)
第十章 财政机关管理.....	(198)
第一节 财政机关管理的基本内容和作用.....	(198)
第二节 财政机关岗位责任制.....	(206)
第三节 财政机关管理现代化.....	(213)
后 记	

第一章

绪 论

第一节 财政管理的概念和对象

一、财政管理的基本概念

财政是国家为了履行其职能，直接参与社会产品的分配和再分配活动所形成的以国家为主体的分配关系。财政是国民经济的一个重要组成部分，它调节和制约着国民经济活动的过程和规模。必须加强对财政活动的管理，以保证其按照统治阶级的意志正常运作，更好地为维护国家政权、实现国家职能服务。

财政管理是以国家财政活动为内容的管理，它伴随着财政活动的产生而产生，财政活动的发展而发展。人类社会从原始社会过渡到奴隶社会，产生了国家。奴隶主阶级为了维护其阶级统治，必然通过凌驾于社会之上的公共权力——国家来取得和拥有财力、物力。国家利用政权的强制取得和拥有财力、物力的活动，就是财政活动。国家在取得财力、物力的过程中，必须通过运筹国家财力的手段——操纵国家财力分配的活动来达到目的。在财政活动中，渗透到财力分配各环节的运筹活动，就是最初的财政管理活动。随着社会生产力的进一步发展，人类创造的社会产品进一步丰富，社会产品的分配活动更加复杂，促进了财政管理向更

高的目标迈进。发展到今天，财政管理方法更为科学，财政管理范围更为广泛，财政管理理论日趋完善，财政管理发挥着越来越大的作用。

财政管理贯穿于财政活动的全过程，财政活动自始至终都必须置于某种财政目标和实现这种目标的种种措施的控制之下。财政目标的确定、通向财政目标道路的选择，必须通过编制财政计划实现；财政目标的实现，财政计划的完成，必须通过建立合理的组织机构和执行计划，及时协调、调整各个财政环节的步骤和行为；在计划执行后，还必须对计划执行情况进行检查评估，控制财政计划执行中脱离其计划目标的行为，根据评估结果，并结合对下一财政期间情况的预测，制定下期财政计划。财政管理伴随着整个财政计划的编制、执行和检查，要经历“计划”、“组织”、“调节”和“控制”四个环节。财政管理就是对财政收支活动进行计划、组织、调节和控制等一系列活动的总称。它是保证财政活动有效地贯彻实施国家财政政策和财政规章制度，有效地组织财政收支，合理调剂资金，实现国家职能的重要手段。

财政管理工作的各个环节都有其具体的工作要求，各自发挥其独特的作用。

计划，是对未来时期财政资金收支活动所作的部署和安排，包括长期计划、中期计划和短期计划。作为财政工作的基本纲领，财政计划明确了未来财政发展方向和目标，也规定了完成财政目标的具体措施和手段。财政计划是国民经济计划的一个重要组成部分，它的编制必须以国民经济计划为依据，并保持与整个国民经济计划相衔接、协调。我国财政资金包括预算内资金和预算外资金两部分，编制财政计划，还应根据国民收入的总体概况，科学合理地编制预算内和预算外财政收支计划。计划环节是财政管理的重要环节，计划制定的合理、可行，不仅能保证财政工作有效贯彻党和国家的财经法规和政策，而且也有利于保证财政目标的

实现和财政任务的顺利完成。

组织，是对财政计划的贯彻实施。在财政计划贯彻、执行过程中，首先要建立健全科学合理的组织机构，作为财政工作主体，来执行计划中规定的各项预算收支指标，保证财政资金的及时入库和拨付；其次是制定一套科学合理的组织措施，包括各项规章制度、组织条例、预算执行方案等，作为财政工作的行为准则，以保证财政工作的合法性、规范性和有效性；第三是配备高素质的合格人材，以保证财政管理机构的高效运转和组织措施的有效落实；第四是动员财政管理各环节、各部门认真贯彻财政工作的各项政策、法规和制度，提高办事效率，严格执行预算指标，自觉遵守财政纪律，促进财政工作沿着有序、规范、高效的方向发展。组织环节，是财政计划执行过程的日常管理环节。完善的组织机构，科学的组织制度，合理的人员配置，严格的组织纪律，是财政管理组织环节最佳状态的反映。

调节，是在财政计划执行过程中对有关影响因素进行的协调，即对因计划执行过程中由于情况变化或人为因素造成的计划与实际脱节的部分所作的调整。“调节”是“组织”手段的必要补充。对财政活动进行调节，一般有两种情况，一是预见性调节，即在计划执行中，通过事先对计划和实际情况进行分析，找出差距，根据需要调整计划或计划执行进度；二是结果性调节，即在计划执行中或执行完毕，对已发现的问题采取适当的调整措施。二者相比，前一种调节更为主动，有问题而未发生，事先采取了预防措施，可有效地避免损失。通过有效调节消除财政活动中潜在或正在发生的问题，能为财政计划顺利执行、财政目标的顺利实现创造良好的条件。

控制，财政活动过程的控制一般包括事前控制、事中控制和事后控制。事前控制，是指计划、预算控制。财政计划、预算控制是整个财政过程的书面文件。经过合法程序制定、经过有关机

关批准的财政计划、预算，具有法律效力。财政活动必须严格遵守财政计划、预算。事前控制的主要内容是：在编制财政计划、预算时，必须严格遵守国家有关财政法规、政策，确保财政计划、预算的内容与国家法规、政策的一致性；同时，还必须严格遵守财政计划、预算编制的有关规程。在计划、预算制定程序上，要严格按照有关规则要求，确保财政计划、预算在制定手续上的合法性、有效性和权威性。事中控制，是指组织、调节控制，即对财政运作过程的控制。它包括两项控制内容，一是对日常财政收支活动控制。财政日常收支活动控制，要以财政计划和预算为标准，严格掌握各项指标的执行；要以财政计划、预算的管理权限划分和各项管理规程为根据，正确采用财政计划、预算执行程序和方法。二是对财政收支活动中一些潜在的或正在发生的问题进行专题性控制。在实际工作中，必须依据财政计划、预算和客观实际情况变化，经常分析财政工作中存在的问题，并及时加以调整，将损失降到最低限度。在对财政活动过程的事中控制中，要特别注意那些人为因素，查明有无未经批准任意修改计划或预算、擅自调整预算指标、以权谋私及其他违反财政法纪的情况。遇到此类情况，要严肃查处。事后控制，是在某一财政年度结束后，对全年财政计划、预算执行情况所作的检查分析，从中找出薄弱环节，总结经验教训，为制定下一财政年度的计划、预算提供依据。在对财政计划预算执行情况进行分析时，要将实际执行数与财政预算指标相对比，还要根据计划内容，逐项检查其落实情况。为了确保检查分析结果的可靠性，在检查过程中，要认真查核各项实际执行指标数据的真实性，特别要注意查明有无虚报数字、谎报指标的情况。经过认真分析，确认正确无误的数据，才能作为下期编制财政计划、预算的依据。

二、财政管理的对象

既然财政是一个国家统治阶级为了维持国家政权和实现政权的职能，凭借政权的力量进行社会产品的初次分配和再分配的一种活动，财政管理则是对社会产品分配和再分配活动的管理，是对财政活动中的分配关系的计划、组织、调节和控制。财政活动中的各种财政分配关系处理是否得当，不仅影响各方面的经济利益，也直接影响财政职能的正常发挥，财政目标能否顺利实现。因此，财政管理的对象应集中体现在财政活动中特定的分配关系上。我国社会主义财政的实质是社会主义市场经济条件下的社会产品的分配关系，我国财政管理的对象也就是市场经济条件下社会产品的分配活动。

财政管理，是对财政分配关系的一种全面的动态管理，其目的是保证在社会产品分配、再分配过程中，正确、合理、合法地处理各方面利益关系，以充分调动中央、地方和企业等各方面的积极性。对社会产品分配和再分配的管理，从财政管理的角度看，主要包括各项财政法规、政策、制度管理，财政计划、预算的制定、执行管理，财政活动结果的检查与评估管理等。具体地说，财政管理的对象包括以下几个方面：

（一）财政法规、政策和制度

一个国家社会产品分配关系处理恰当与否，集中反映在这种关系的处理是否有利于统治阶级、是否有利于国家经济基础的巩固上。财政法规、政策和制度是调整社会产品分配关系的尺度和标准，国家往往利用其颁布的法规、政策和制度作为强制地、无偿地分配社会产品的手段，因此，任何财政法规、政策和制度都是国家的统治阶级用来维护其自身利益的工具。统治阶级要维护自身利益，不仅要求在财政法规、政策和制度的制定上，有体现其利益的内容，也要求在财政实践中有一套保证这种法规、制度

贯彻执行机制。我国财政法规、政策和制度的管理，主要从两方面入手：一是各项财政政策、法规和制度的制定管理，使其既充分体现国家利益，也要兼顾地方和企业利益；既充分体现长远利益，也要兼顾近期利益。二是建立各项财政法规、政策和制度执行的约束机制。各项财政法规、政策和制度不仅要贯彻执行，更重要的是正确执行，防止违反财政法规、政策、制度的行为发生，做到有令则行，有禁则止。

（二）财政计划、预算的制定和贯彻

财政计划是财政收支活动的纲领性文件，它包括工作计划和业务计划。编制财政计划，一要贯彻国家财政法规、政策和制度，保证计划与法规、政策、制度的统一，不允许有违反国家法规、政策和制度的现象存在。二要贯彻财政收支平衡、财政资金与信贷资金平衡、财政信贷物资平衡的原则，促进国民经济协调发展。三要坚持“自上而下”、“自下而上”的编制程序，充分听取各方面意见，做到计划符合实际。财政计划制定管理的目的在于严格控制计划编制过程，规范计划编制行为，限制计划中与各项方针政策、法规、制度不相符的内容，严格掌握计划指标含义。

财政计划的贯彻执行重点在于财政年度预算的执行。财政预算指标是财政计划的重要内容，贯彻执行预算指标，就是执行财政计划。财政计划贯彻执行的管理目标，是通过建立健全组织、优化组织结构，建立制度、合理划分权限范围，提高素质、严格控制工作人员行为实现的。

（三）财政收支活动的检查和评价

财政收支活动检查和评价本身就是财政管理的内容。对财政收支活动检查和评价管理，是更高层次的财政管理活动。财政活动的检查与评价是指在财政预算执行过程中，对财政收支活动是否合理、合法所进行的考核，以查明财政收支活动中有无违法违纪、贪污犯罪的情况。对财政收支活动的检查与评价的管理，是

对财政收支检查评价程序、方法的科学性,使用标准的合理性、适用性,检查评价结果的真实性、可靠性所进行的控制。财政收支活动检查评价管理,是下一财政期间管理工作的开始。

第二节 财政管理的特点和原则

一、财政管理的特点

财政管理是国民经济管理体系中的一个重要组成部分,在国民经济管理体系中处于主导地位。财政管理与国民经济其他领域的管理有着共同的本质特征,即对其特定领域的经济活动进行计划、组织、调节和控制。国民经济各个领域的管理,主要是对其特定领域里各方面关系的调整。财政管理,就是对财政领域里财政收支活动中所体现的国家与地方、国家与企业等方面经济关系的调整。

财政管理部门在调整各方面利益关系时,由于调整的依据、调整的对象、调整的主体、调整的方法与其他经济管理不同,因此,财政管理体现出以下特点:

(一) 双重性管理的特点

财政管理具有业务性和职能性双重性质。财政管理是一种业务管理,因为财政工作本身就是对国家财力、物力实施分配的一种具体业务工作。财政管理又是一种职能管理,因为财政工作是对国民收入实行分配和再分配的一项工作,涉及到国民经济各个部门和领域。财政管理是在履行国家职能,它与国民经济综合管理部门和其他业务管理部门管理在性质、内容和方法上都有所不同。

财政作为国家为实现其职能对国民收入进行分配和再分配的活动,其整个过程都是围绕着如何正确处理国家和地方、国家和部门、国家和企业等各方面关系而进行的。它从国民经济的宏观

角度，通盘考虑国民收入在各个部门、地方分配的比例和数量。在社会再生产过程的生产、交换、分配、消费四个环节中，财政作为分配环节，它的每一项分配业务活动，都对生产、交换和消费环节有着重大影响，财政通过分配来调节国民经济各部门之间的发展速度、规模和结构。财政工作的基本目标就是处理好国民经济各部门的关系，解决好国民收入分配和再分配中的各种矛盾，为国家建设积累财富。财政管理要服务好这一目标，在管好每一项财政业务的同时，必须更多地考虑财政分配关系处理是否得当，以保证财政目标的顺利实现。

（二）依法强制管理的特点

财政是以国家为主体的特定产品的分配，这种分配是国家凭借政权的强制力量实现的。在社会产品的分配中，国家为了顺利实现分配目标，保证其财政收入来源的稳定性、财政支出渠道的正当性、财政收支活动的有序性，通过建立一整套财政法规来调整财政分配行为和分配关系，从而有效地维护国家利益。

财政法规是财政管理工作的基本依据。财政管理所依据的法规有：主体行为法规——用以规范财政主体即财政部门 and 人员行为的法规；客体范围法规——用以规定财政收入和支出范围的法规；对象标准法规——用于规范财政资金收入、使用开支标准和办法的法规。除了上述法规以外，财政预算也具有法律强制力。财政预算经国家权力部门批准，必须象其他法律、法规一样，强制执行。财政收支的每个环节，都必须依据有关法规规定，财政管理实质上是财政执法过程。因此，财政管理具有依法强制管理的特点。

（三）多层次管理的特点

我国实行“统一领导、分级管理”的体制，这就决定了财政管理主体的多层次化。因财政资金的缴拨关系、财政预算的分级编制和逐级汇总的编制方式所导致的上下级财政预算的内在联系

性,使得中央和地方、上级和下级财政之间有着不可分割的联系。财政机关不仅要对本业务活动加以管理,也要对下一级财政机关的业务活动加以管理,以保证财政整体目标的实现。从中央到地方,每一级财政机关内部,由于各岗位职责不同,因而其业务活动也分决策、组织和作业等若干个层次。决策者对组织者负有管理责任,组织者对作业者负有管理责任,作业者对具体业务操作负有管理责任。由此可见,无论财政机关内部,还是财政机关外部,都体现出多层次管理的特点。

二、财政管理的原则

(一) 统一领导、分级管理

对财政工作实行“统一领导、分级管理”,这是由我国社会主义条件下,以公有制经济为主体、多种经济形式共同发展的经济体制和统一的政治制度决定的,它是我国现行政权体制和具体国情在财政管理方面的体现。

首先,这一原则适应了我国政权体制的要求。在我国政权体制中,国务院、省(直辖市、自治区)、市、县(市)乃至乡(镇)各级人民政府,都有其明确的管辖范围,财政收支就是各级政府对其管辖范围行使管辖权的一个方面。财政是保证政府职能实现的基础。国务院作为中央人民政府,对全国各地地方都有管辖权,表现在财政上就是实行统一领导;各级地方政府在其管辖范围内行使权力时,表现在财政上,形成了不同级政府的分级管理体制。

其次,这一原则适应了我国国情的要求。我国是一个社会主义国家,有56个民族、12亿人口,各民族在党和政府领导下,团结一致,为中华民族的崛起和振兴共同奋斗。要使全国人民的奋斗目标早日实现,必须实行统一领导,集中国家财力,搞好重点项目建设,特别是对老、少、边、穷地区进行重点扶持。同时,我