

河北省财政系统岗位职务培训教材

行政事业财务管理

《行政事业财务管理》编写组 编著



中国经济出版社

F810.6

18

5547/18

河北省财政系统岗位职务培训教材

行政事业财务管理

《行政事业财务管理》编写组 编著



中国经济出版社

11017

责任编辑：高焕之

封面设计：姜德海

行政事业财务管理

《行政事业财务管理》

编写组 编著

中国经济出版社出版

(北京市百万庄街3号)

高等教育出版社照排中心照排

各地新华书店经售

北京制本总厂印刷

*

787×1092毫米 1/32 8.1印张 170千字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数：00,001-10,000

ISBN 7-5017-0535-6/F·405

定价：2.90元

河北省财政系统岗位职务培训教材
编写委员会成员名单

主任委员：王家林

副主任委员：张增山 齐竹林 张希儒 郭长悟

委员（按姓氏笔划为序）：

王家林 王晓轩 古伍峰 宁金彪 齐竹林

齐守印 吕国欣 李希肾 李荣凯 吴秀英

杜津生 宋德祥 郑立会 张希儒 张增山

徐广俊 郭长悟 裘祖贵 詹树惠

前 言

随着我国经济体制改革的深入和社会主义现代化经济建设的发展，财政工作在国家建设中的地位 and 作用日益重要，对财政工作者的要求也越来越高。财政队伍的素质高低，直接关系到能否更好地完成日益繁重的财政任务，也关系到能否通过做好财政工作，更好地促进国民经济的健康发展。因此，尽快提高广大财政工作者的政治和业务素质，加强财政队伍的建设，是当前财政教育工作的紧迫任务。根据国家教委关于《改革和发展成人教育的决定》精神，为适应我省财政系统岗位职务培训的需要，我们组织编写了这套财政系统岗位职务培训教材。

本系列教材由理论工作者、教学工作者和实际工作者共同研究编写。在编写中，坚持以我国社会主义初级阶段的理论为指导，吸收了近年来有关财经管理方面的研究成果和实践中的新经验，紧密结合现行的财政法规和政策，用尽量短的篇幅，较系统地阐述了各学科的基本理论、基本知识和基本技能，并注意理论的系统性、方法的科学性、突出教材的实用性。本系列教材包括：《社会主义政治经济学简明教程》、《财政基础知识》、《会计学基础》、《工商企业财务管理》、《农业财务管理》、《行政事业财务管理》、《乡财政管理》、《财经改革与管理现代化》（专题讲座）、《财税职业道德》。

《行政事业财务管理》一书，共分九章。参加编写人员：王晓轩（第一、二章），王润哲（第三章），王秋民（第四、五章），朱玲君（第六章），刘文通（第七章），王庆祝（第八章），郭应田（第九章）。在编写人员集体讨论的基础上，由齐竹林、王晓轩同志对全书进行了修改和总纂。经编委会审定，作为全省财政系统岗位职务培训教材。

由于编写时间仓促，加之水平所限，书中不妥之处在所难免，敬请广大读者指正。

河北省财政系统岗位职务
培训教材编审委员会

一九八九年六月

目录

第一章 概论	(1)
第一节 行政事业财务与国家财政的关系.....	(1)
第二节 行政事业财务的性质及特点.....	(5)
第三节 行政事业财务管理的含义.....	(8)
第四节 行政事业财务管理的任务和原则	(10)
第二章 财务制度管理	(17)
第一节 财务制度管理的意义和要求	(17)
第二节 行政事业财务管理体制	(19)
第三节 定员定额管理	(26)
第四节 收支标准管理	(33)
第五节 预算、决算制度管理	(39)
第三章 单位预算管理	(42)
第一节 单位预算管理意义及要求	(42)
第二节 全额预算管理单位预算编制	(45)
第三节 差额预算管理单位预算编制	(60)
第四节 自收自支单位财务计划编制	(68)
第五节 单位预算的审批与执行	(78)
第四章 收入管理	(82)
第一节 收入管理的意义	(82)
第二节 收入的分类	(84)
第三节 收入管理的形式和要求	(88)

第四节	收入管理的基本方法	(94)
第五章	支出管理	(99)
第一节	支出管理的意义	(99)
第二节	支出的分类	(101)
第三节	人员经费的管理	(105)
第四节	公用经费的管理	(116)
第五节	其它费用和差额补助费的管理	(122)
第六节	社会集团购买力控制	(124)
第六章	资金管理	(128)
第一节	资金的内容及管理要求	(128)
第二节	货币资金管理	(131)
第三节	专项资金和周转金管理	(139)
第四节	其它资金管理	(145)
第五节	预算外资金管理	(150)
第七章	财产物资管理	(165)
第一节	财产物资的内容及管理要求	(165)
第二节	固定资产管理	(170)
第三节	低值易耗品及材料物品管理	(188)
第八章	财务检查与监督	(193)
第一节	检查与监督的意义和要求	(193)
第二节	检查与监督的内容	(196)
第三节	检查与监督的方法和形式	(202)
第九章	财务管理效益考核与分析	(208)
第一节	财务管理与经济效益	(208)
第二节	财务管理效益考核	(212)
第三节	财务管理效益分析	(221)

第一章 概述

第一节 行政事业财务与国家财政的关系

一、行政事业财务的概念

行政事业财务是行政财务和事业财务的总称。它是指行政事业单位为完成国家行政任务和实现国家事业计划，在资金筹集、分配、使用过程中与国家、单位、个人之间所发生的各种经济关系。

行政就是管理国家事务。我国社会主义行政单位是人民行使国家权力和国家进行行政工作的各级国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家法律监督机关等的总称。包括各级人民代表大会及其常务委员会、各级人民政府及其直属的工作机构、各级司法机关等。这些单位的工作人员编制均列入国家行政编制，所需经费全部由国家预算供给（少数单位有少量的预算外收入，可经批准抵拨经费）。有些单位，虽不是国家行政单位，如党派及其工作机构、各人民团体、各宗教协会等，但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，包括这些单位的财务在内。

事业是指人们按照国家计划从事具有一定目标、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，为发展社会生产和改善人民生活条件，增进人民物质文化生活，提供非物质生产、劳务、服务的社会组织或机构。它包括经济建设事业、文教科学卫生事业、抚恤和社会救济事业、城市维护和其它事业等部门和单位。这些单位凡属国家兴办的，其工作人员列入国家事业编制，其所需经费视其收入情况，进行不同形式的管理。

行政事业单位，多数不直接从事物质生产、交通运输、商品流通等活动，大部分没有独立的收入来源，或虽有一定收入但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，通过国家预算对国民收入再分配，把集中起来的一部分社会纯收入，多以无偿的形式拨付给行政事业单位。行政事业单位，在进行工作和开展业务活动过程中，要从国家预算领取所需经费，就与国家财政部门或主管部门发生预算资金的领拨缴销关系；要向社会提供劳务、技术等，就与其它单位或个人发生资金收付关系；要对本单位职工支付劳动报酬、生活津贴、福利补助等费用，就与职工发生资金发放关系；要从社会上取得物质资料、劳务供应等，也与其它单位或个人发生资金结算关系。这些财务活动，反映了行政事业财务资金运动的概况和全过程，体现了行政事业单位与国家、有关单位和个人的经济关系，同时也说明了行政事业单位在完成行政任务、实现事业计划时，在资金筹集、分配、使用过程中，必须正确处理这些关系的客观要求。上述各种财务活动与之所体现的各种经济关系都是社会主义行政事业财务的主要内容。

二、行政事业财务与国家财政的关系

社会主义国家财政是社会主义国家为实现其职能的需要而利用价值形式对一部分社会产品和国民收入进行的有计划的分配。我国财政收入的主要部分是通过税收和利润的形式集中起来的，经国家财政的再分配，有计划地用于发展社会主义经济，保证行政管理、国防建设、文化教育和科学卫生事业的合理需要，增进人民福利，提高人民物质文化生活水平。从前面讲的行政事业财务活动及其所体现的各种经济关系看，行政事业财务与国家财政的关系主要体现在以下方面：

（一）行政事业预算资金规模由国家财政收支规模决定

国家财政收支的规模、增长速度，是由生产发展的规模、速度和经济效益决定的。国家财政预算收入越多，安排支出也就越多，行政和事业经费拨款也就有相应增多的物质基础。反之，国家财政收入减少，安排的支出也就要压缩，行政和事业经费拨款也就相应减少。因而，行政事业预算资金规模取决于国家财政收支规模。目前，我国所能支配的财政预算资金是有限的，但随着国民经济的发展，国家财政收入将不断增长，我国对行政事业的预算拨款，也将在财力不断壮大的基础上，相应有较大幅度的增长。

（二）行政事业单位预算资金的规模及其构成由国家财政支出构成决定

国家财政支出构成，是由国家职能及各项财政支出的性质决定的。国家政治经济任务不同，发展各项事业的需要不同，财政支出的结构也就不同。国家财政支出，一方面要满

足生产发展的需要，一方面要满足行政任务和事业发展的需要。在社会主义公有制条件下，国家要有计划地进行经济、文化建设，不断调整积累与消费比例，保证重点项目建设。国家财政支出结构是不断调整变化的，行政事业经费在国家财政预算中所占比重也会受到影响。一般说来，在行政事业单位预算安排上，行政管理费用要求随着社会不断发展而不断减少，社会文教科卫等方面的事业支出将不断增加。

（三）行政事业财务影响着国家财政预算收支平衡

行政事业财务是国家财政的重要组成部分。行政事业财务工作搞得怎样，直接影响着国家财政预算收支平衡。行政事业财务管理水平高，就会有好的资金使用效益，以较少的钱，办更多的事，完成各项行政任务和事业计划。反之，就会浪费财政资金，完不成行政任务和事业计划，甚至会被迫追加预算，增加财政负担，造成财政预算收支的不平衡。

（四）行政事业财务影响着国家财政预算收支规模

行政事业部门和单位，直接担负着组织管理国家政治、经济活动，保卫社会主义国家安全，提高全体人民文化、教育、体质水平的任务。行政事业的发展，将直接或间接地促进社会生产力的发展和进步。经济繁荣了，财源自然会茂盛。从而，行政事业财务对国家财政预算收支规模也有重大的影响作用。

第二节 行政事业财务的性质及特点

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。国家的性质决定了行政事业财务的性质。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有着本质的区别。

在资本主义社会，行政事业活动是为维护资产阶级的利益服务的，行政事业财务体现了资产阶级对无产阶级和广大劳动人民的压迫剥削关系。

在社会主义国家，由于生产资料公有制，社会生产目的和国家的职能同资本主义国家是有根本区别的。它不仅要保证国家的安全和国家政权的巩固，还必须根据社会主义客观规律的要求，组织社会化大生产，发展国民经济，不断提高人民的物质文化生活水平。行政事业单位的工作和业务活动，同国家政权建设、经济建设、文化建设、人民群众的物质文化生活都有极为密切的关系。国家财政安排行政事业支出，以保证行政事业活动的资金需要，是取之于民，用之于民的。因此我国行政事业财务体现了国家与人民根本利益一致的经济关系。

二、行政事业财务的特点

（一）工作具有很强的政策性

行政事业财务工作，具有较强的政治性和政策性。各项

标准、制度、活动范围、工作方向等，都必须以党的路线、方针、政策为依据，合理确定并实施，都必须加强管理、监督与考核，以支持和保障国家各项行政任务和事业计划的完成。这就要求行政事业财务一切活动首先应以社会效益为最高准则，单位在向社会提供劳务、技术、产品和服务时，不应以盈利为主要目的，而应以出色地完成任务、促进事业发展、使社会和广大人民群众获得更多的物质和精神享受、维护人民利益为主要目标。

(二) 经费拨款的无偿性

社会主义企业及其它经济单位向国家取得固定资金、流动资金，需要如期偿还或需对国家承担一定经济责任，并向国家提供积累。与之相区别的是，我国行政事业单位由于其任务、性质的决定，加之改革有待深化，它们所需要的经费，只需向财政或主管部门办理拨款手续，而绝大部分不需要向财政或主管部门偿还拨款。行政事业单位根据批准的预算，从财政或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，支付各项经费后，向财政或主管部门办理报销。到了下一年度，再领取、再开支、再报销。这就要求行政事业单位，必须在开展各项收支财务活动时，遵循客观经济规律，精打细算合理安排，节约使用资金，注意经济效率、经济效果、经济核算、经济责任等问题。

(三) 涉及范围的广泛性

行政事业性质复杂多样，单位零星分散，遍布全国城乡，与广大人民群众密切相关。其工作及业务活动涉及各行各业、千家万户，关系到社会主义经济建设，直接影响人民物质文化生活。如行政管理支出，对巩固人民民主专政，发

展社会主义民主有直接关系：各项事业收支，对促进农林水利、工业交通、文化教育、科学卫生、计划生育、民政事业、城市维护等事业的发展有重要作用；也关系到行政事业单位广大职工群众的生、老、病、死和衣、食、住、行、用等各种问题。所以，必须正确处理国家、地区、部门、单位、个人各方面的关系，掌握做好行政事业财务工作的一般规律及其特殊规律，不断改进财务管理，把行政事业财务工作做深做细，使之符合各方面的实际情况，努力提高财务管理水平。

（四）管理办法的多样性

行政事业单位不仅数量繁多，类型复杂，而且，其任务性质、经济成分、财务收支状况也各不相同。既有生产性的事业单位，也有非生产性的事业单位，还有社会福利性的事业单位；有全民所有制的事业单位，有集体所有制的事业单位；有的单位既有收入，又有支出；有的单位只有支出，没有收入；有的单位收入大于支出，有的单位支出大于收入，等等。根据这些情况，在财务管理上也必须不断探索适合不同单位情况的新分类管理办法。按现行的行政事业财务管理体制，主要管理办法有全额预算管理、差额预算管理、自收自支管理等。这对促使单位合理有效地使用国家财政资金，努力增收节支，正确处理国家、单位、个人三者之间的关系，适应不同工作及业务活动的规律，调动单位、职工理财的积极性，发挥行政事业财务的职能有积极作用。

第三节 行政事业财务管理的含义

一、管理的一般概念

所谓管理，是指在社会共同劳动的条件下，按照客观规律的要求，采取各种措施，协调人们的活动，来完成总体运动，以收到预期效果的一个综合活动过程。管理是社会共同劳动的需要，表现为对共同劳动的协调控制，指挥监督的全过程。现代化生产都是社会化大生产，社会生产是由共同劳动来实现的。在社会再生产中，生产、分配、交换、消费各环节相互联系、相互促进、相互制约。社会化大生产需要管理，一个部门、单位也需要管理。马克思曾指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥……”这里的“指挥”就是管理。

关于管理的地位和作用，已逐步被人们所认识。现在人们赋予生产力一个新的定义：

生产力 = (劳动力 + 劳动工具 + 劳动对象 + 科学技术)

× 科学管理

管理同劳动力、劳动工具、劳动对象、科学技术一样，是生产力要素，而且，科学管理在起着乘数的作用。

二、行政事业财务管理的含义

社会主义行政事业财务管理，就是财政部门、主管部门和单位财务部门在资金的筹集、分配、运用过程中，按照社会主义客观经济规律的要求，采取各种合理有效的措施，努

力增收节支，充分发挥资金使用效益，保证行政任务和事业计划完成的综合活动过程。我国是人民民主专政即无产阶级专政的社会主义国家。我国行政事业的职能在于巩固国家政权，建设社会主义经济，发展社会主义文化，提高人民物质文化生活水平。因此，加强行政事业财务管理有着重要意义。行政事业财务管理包括以下几层含义：

（一）管理的主体

管理的主体是各级财政部门、行政事业主管部门和行政事业单位的财务部门。行政事业单位的资金，主要来源于国家财政预算拨款。财政部门是国家行政机关的职能部门，必须参加对行政事业部门和单位的财务收支、资金运动的管理。

（二）管理的目的

加强行政事业财务管理的目的，是保证行政事业任务完成，以尽可能少的人力、物力、财力消耗，取得最大的社会效益和经济效益，更好地促进社会主义物质文明和精神文明建设。

（三）管理的依据

行政事业财务管理的主要依据，是社会主义客观经济规律和根据社会主义客观经济规律所制定的各项方针、政策、法令、法规和制度，特别是要坚持党的四项基本原则，坚持社会主义初级阶段的总路线、总任务、总目标。

（四）管理的内容

行政事业财务管理的内容，是以行政事业单位资金运动为中心而开展的各项财务活动。主要包括财务制度管理、计划管理、收入管理、支出管理、资金管理、财产物资管理和