

事业单位财务管理概论

主编 王志波

SHI YE
DAN WEI
CAI WU
GUAN LI
GAI LUN

0.6

大学出版社

前 言

经国务院批准财政部颁布的《事业单位财务规则》，于1997年1月1日起正式实施。作者在学习运用《规则》的过程中，将自己的学习体会编撰成《事业单位财务管理概论》一书，幸得辽宁大学出版社出版，深感荣幸。

《事业单位财务管理概论》一书共分九章：第一章综述、第二章事业单位财务管理体制、第三章事业单位预算、第四章事业单位收入的管理、第五章事业单位支出的管理、第六章事业单位结余及其分配、第七章事业单位专用基金、第八章事业单位资产管理、第九章事业单位财务分析和财务监督。

《事业单位财务管理概论》在组织编写过程中，得到了财政部文教行政司制度研究处处长赵路、辽宁大学教授王国祥、高级会计师黄辉、辽宁省财政厅的有关同志的鼎力相助，赵路同志为本书撰写了序言，王国祥教授担当此书的主审，并提出了许多的宝贵意见，在此深表谢意！

由于作者水平有限，加之时间仓促，特别是对《规则》在理解上可能存在偏差，难免出现纰漏，欢迎广大读者批评指正！

愿本书对广大读者能起到抛砖引玉的作用！

作 者

1997年3月10日于江城丹东

序

经国务院批准，1996年10月22日财政部部长刘仲藜签署第8号令，颁布了《事业单位财务规则》，并于1997年1月1日起在全国实施。《规则》的颁布，是适应建立社会主义市场经济体制和事业发展需要，是事业单位财务制度改革的重要举措，对于规范新形势下的事业单位财务行为，加强事业单位财务管理，促进各项事业改革和事业发展，都具有十分重要的意义，具体表现在以下几个方面：

第一，《规则》为建立新的事业单位财务制度体系奠定了基础。按照这次事业单位财务制度改革的总体构想，新的事业单位财务制度体系将由《规则》、行业事业单位财务管理制度和事业单位内部财务管理具体规定三个层次组成，而《规则》是这个体系中最基本、最重要的法规，是这个体系中的统帅，各种行业事业单位财务管理制度和单位内部财务管理具体规定，都要以《规则》规定的基本原则、基本内容为依据来制定。一般而言，事业单位可以直接执行《规则》，但有些行业的事业单位特点比较突出、情况比较复杂，有必要通过制定行业财务管理制度予以规范，如教育、科学、卫生等事业单位就是如此。另外，无论是《规则》还是行业财务管理制度，都不可能把事业单位的每一项具体财务活动都做出规定。因此，为了加强单位财务管理，各事业单位有必要根据《规则》或者行业财务管理制度，制定内部财务管理具体规定。

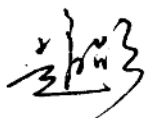
第二,《规则》既继承了原事业单位财务制度中的一些行之有效的办法,又结合新的形势要求,并借鉴企业财务制度改革的经验 and 做法,力求有所创新和发展。原财务制度是广大事业财务工作者长期研究和实践积累的结晶,在实际工作中发挥了很好的作用。因此,在这次事业单位财务制度改革中,对原制度没有采取全盘否定的态度,凡是经实践检验是行之有效的办法,都予以了保留。同时,根据新形势的要求,对原制度在体系、内容等方面做了较大改革,特别是借鉴、吸收了企业财务制度改革的一些经验和做法,使新的制度既有继承又有发展。

第三,《规则》针对新形势下事业单位财务管理中的一些突出问题做出了重要规定。主要是:取消了三种预算管理形式,实行了“核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用”的新的预算管理办法;改变了过去那种单纯反映财政拨款及其支出的单位财务管理体系,规定单位的各项收入都要全部纳入单位预算,统一管理,统一核算;规范了单位支出管理,明确单位支出按照性质划分为事业支出、经营支出、对附属单位补助支出和上缴上级支出四类,并明确了国家和单位在支出管理上的权限等。

第四,建立了以资产负债表、收支情况表和有关附表为特征的具有统一性、通用性的新的财务报表体系。

《规则》已于今年1月1日开始实施了。这次改革力度大、内容多、时间要求又比较紧,因此,做好《规则》的宣传、学习和贯彻落实工作,十分重要,也十分紧迫。辽宁省丹东市财政局王志波等同志撰写的这本《事业单位财务管理概论》,是在他们学习《规则》的基础上撰写而成的,其中,既有对《规则》的基本体系、基本原则、基本内容的学习体会,也有

对事业单位财务管理的比较全面、系统的论述，这对于推动《规则》的宣传、学习和贯彻落实工作，推动事业单位财务管理改革和理论研究工作，都具有积极的意义。祝愿这本书出版后能够发挥它的应有作用。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

一九九七年三月二十四日

目 录

第一章	概 论	1
第一节	事业单位财务管理及其意义	1
第二节	事业单位财务管理的内容	8
第三节	事业单位财务管理的主要任务和基本原则	15
第二章	事业单位财务管理体制	18
第一节	事业单位财务管理体制及其意义	18
第二节	事业单位预算管理办法	23
第三节	事业单位财务管理体制的内容	26
第三章	事业单位预算	31
第一节	事业单位预算概述	31
第二节	事业单位定员定额	35
第三节	事业单位收支标准	41
第四节	事业单位预算的编制和审批	47
第五节	事业单位预算执行与财务决算	56

第四章 事业单位收入的管理	63
第一节 事业单位收入管理的意义	63
第二节 事业单位收入的分类	67
第三节 事业单位收入管理	73
第四节 事业单位的流转税金及附加	79
第五章 事业单位支出的管理	83
第一节 事业单位支出管理的意义和基本任务	83
第二节 事业单位支出的分类	88
第三节 事业单位支出管理的内容和方法	93
第四节 事业单位具体支出项目的管理	101
第六章 事业单位结余及其分配	106
第一节 事业单位结余的管理	106
第二节 事业单位结余分配的管理	111
第三节 事业单位的企业所得税和特种基金	114
第七章 事业单位专用基金	117
第一节 事业单位专用基金的意义	117
第二节 事业单位专用基金的具体管理	123
第八章 事业单位资产管理	130
第一节 事业单位资产管理的意义和要求	130
第二节 事业单位资产的形成	135
第三节 事业单位流动资产的管理	141
第四节 事业单位固定资产管理	152

第五节 事业单位无形资产的管理.....	157
第六节 事业单位对外投资的管理.....	160
第七节 事业单位清算.....	162
第九章 事业单位财务分析和财务监督.....	165
第一节 事业单位财务报告.....	165
第二节 事业单位财务分析和评价指标.....	172
第三节 事业单位财务监督.....	178
附录 1: 事业单位财务规则	183
附录 2: 预算报表及其编制说明	194

第一章 概 论

第一节 事业单位财务管理及其意义

一、事业单位财务管理的概念

财务管理是事业单位在执行事业计划、开展业务活动以及从事经营活动过程中有关资金的筹集、分配、使用等方面一切管理工作的总称。它主要是以货币形式对事业单位的财务活动进行的综合性管理，具体包括单位预算编制、执行、检查、分析、监督；资金的筹集、分配、使用；资金运动的管理与控制；财务成果核算等。

所谓事业单位是指不具有社会生产职能和国家管理职能，直接或间接为上层建筑、生产建设和人民生活服务的单位。事业单位的主要特点，一是不直接从事物质资料生产、交通运输和商品流通，主要从事精神文明建设事业、社会公益福利事业、社会保障事业及科学技术事业等，旨在为经济建设、人民生活和社会进步服务的各项业务活动，实现社会效益是其根本目的。二是自身没有独立的收入来源和资金消耗，补偿功能，所需资金主要依靠国家财政拨款。三是这些单位一般是在国家行政机关领导下，其人员和机构不列在国家行政机关编制之内，属国家事业编制的机构。

事业单位按其从事的行业分类，主要包括：农业、林业、水利、气象等部门所属事业单位；工业、交通、商业等部门所属事业单位；文教、科学等部门所属事业单位；从事社会

保障事业的事业单位，如医疗卫生、抚恤和社会救济等事业单位；城市维护和其他部门所属事业单位等。

事业单位财务管理的对象是其在开展业务活动，执行事业计划过程中的资金运动及其体现的经济关系。

事业单位的资金运动，主要经历了资金筹集——资产储备——资金消耗等过程，包括资金筹集、分配和使用等方面的内容。

（一）资金筹集

由其特点所决定，事业单位开展事业活动所需资金，主要依靠国家财政拨款；虽有少数事业单位为完成事业计划进行了一定的生产经营业务活动，但其目的是为了社会效益，附带产生的一定的经济效益，不足以满足事业活动支出的需要，仍需要国家预算资助。因此，国家预算是保证和促进事业发展的主要资金来源渠道。

在市场经济条件下，随着经济体制和各项事业体制的改革，事业单位资金来源渠道也呈现出多元化的趋势。归纳起来，其来源渠道在财政拨款以外主要有：事业单位在业务活动中取得收入，上级单位和社会各界资助，附属单位收入上交，在开展事业活动或经营活动中取得的借入款、应付款等负债款项等等。

事业单位在业务活动中取得的收入，主要包括事业单位自身在专业业务活动和辅助活动过程中取得的事业收入、在专业业务活动和辅助活动之外开展非独立核算经营活动取得的经营收入以及对外投资收益等。事业收入和经营收入，主要是通过事业单位的服务活动，事业成果或其它商品转让、销售等实现的；投资收益是通过事业单位对外投资获取分利或取得利息收入实现的。

事业单位的各种负债，要以自身取得的资金收入予以偿还。

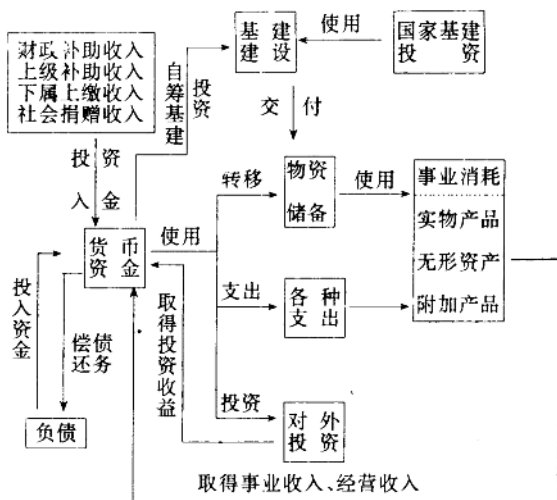
（二）资金分配和使用

由于事业单位是社会消费性部门，因此，在其资金运动过程中，有部分资金在事业活动中将被直接消耗掉。如：用于人员开支、办公费用支出等；还有部分资金作为单位的物质储备，形成一定的资产，以多种形态存在，即将或已经投入使用，如单位拥有的存货、货币资金等，其中有部分资产在单位的业务活动中反复使用，直至丧失其使用价值，如固定资产、低值易耗品等。事业单位以各种形态存在的资产，在其使用过程中均将被全部消耗掉，不可能在资金运动中得到全部补偿。这是由事业单位的特点所决定的。

上述表明，事业单位资金运动及其过程，实际上就是事业单位在开展业务活动过程中，资金筹集——消耗及其所表现的运动过程，且由事业单位的特点所决定，其消耗不可能在资金运动过程中得到全部补偿。

事业单位的资金运动过程可用图 1-1 表示。（见下页）

图 1-1



事业单位资金运动所体现的经济关系包括国家与单位、单位与单位、单位内部的经济关系。

国家与单位之间的经济关系，主要是指国家财政与事业单位之间资金的缴拨关系。

单位与单位之间的经济关系，体现的是事业单位与上级单位、其他单位之间的经济往来和资金缴拨。

单位内部的经济关系，体现的是单位内部各部门之间、单位与职工个人之间的经济关系。

为做好单位的财务管理工作，必须处理好这些经济关系。

上述表明，事业单位的财务管理，实质上是对其在开展业务活动，执行事业计划过程中的资金筹集、分配、使用等过程进行管理、分析和监督，以及正确处理各种经济关系。

事业单位开展业务活动、执行事业计划，需要一定的资金作保证。为了有计划地、合理合法地筹集、分配和使用资金，正确处理各种经济关系，保证业务活动的需要，提高资金使用效益，必须进行财务管理。

二、事业单位财务管理的性质

(一)事业单位财务管理是整个财政管理体系的一个重要组成部分

首先，事业单位财务主要体现国家与单位之间的分配关系。事业单位财务所体现的关系是多方面的。但起决定作用的是国家同单位之间的经济关系，这种经济关系又主要体现在分配关系上。如：在事业单位中多数没有固定收入来源，所需资金基本上由国家财政供给，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、单位内部等三个方面，但起决定作用的是国家与单位的分配关系，属于财政范畴。同时，在事业单位中也有部分单位能够获得一定的收入。这些收入的取得，须由财政部门与主管部门按照规定的权限制定或调整收费标准，往往也涉及到财政的收支问题，这实质上还是国家财政的分配问题。

其次，事业单位财务管理与财政管理是从属关系。事业单位财务的资金运动形式错综复杂，但它体现的是以国家为中心、以单位为基础的经济关系，是财政管理的范畴。因此，事业单位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。而事业单位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，并加以管理。事业单位财务水平管理的高低，管理的好坏，直接或间接地影响着财政管理水平。因此，必须努力做好事业单位财务管理工作。

（二）事业单位财务管理是一门经济管理科学

事业单位财务管理，是研究事业单位财务活动规律，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、高效方向发展的一门科学。

事业单位财务活动过程，是其资金运动过程的具体表现。事业单位在对资金运动实施管理过程中，为了使资金合理运动，促进事业发展，保证业务活动的需要，必须在时间上和空间上注重研究其在各个方面、各个环节中的运动规律，揭示前进中的问题，有针对性地采取管理和改革措施，从而不断提高财务管理水平。因此说，事业单位财务管理属于经济管理的范畴。

事业单位财务活动过程，不仅表现为事业单位资金运动的具体过程，更主要的是表现为在事业单位资金运动过程中所体现的各种经济关系。事业单位资金运动过程所体现的这些经济关系，实质是一种分配关系。从一定意义上讲，事业单位财务活动过程也是处理各种分配关系的过程。因此，要正确处理好各种分配关系，保证国家各项事业的发展，就必须按客观经济规律办事，充分发挥事业单位财务管理的职能作用。如：在处理国家与单位关系时，要注意研究各项经费的比例关系、事业经费的增长速度和国民经济发展的比例关系、事业经费在整个财政支出中的比例关系、各项事业经费之间及其增长的比例关系等，按照党和国家不同时期的方针、政策和社会经济发展状况，妥善安排，正确处理。在财务管

理中，根据“统一领导、分级管理”的原则，按照各类单位的特点，要注意处理好国家、单位、个人三者间的利益关系，适当扩大单位自主权；在单位内部要讲求经济效果，执行经济责任制和物质利益原则，使责、权、利密切结合，以充分调动单位和职工的积极性。在收支管理中，要注意研究怎样进行定员定额管理问题，如何开展财务分析，讲究经济核算，挖掘内部潜力，节约人力、物力、财力，从而充分发挥资金的最大效能，取得最佳经济效果等等。可见，事业单位财务管理工作，实质上也是一门经济管理科学。

三、事业单位财务管理的意义

(一)事业单位财务管理是正确实现单位预算的重要手段

事业单位预算的成立，既是预算执行的开始，也是财务工作的开始。正确圆满地实现预算，不仅取决于预算执行的组织工作，同时还要依靠大量的财务管理工作，在执行预算的每一个环节，积极开展财务管理、财务分析活动，实施必要的财务监督。只有这样，才能保证预算的圆满实现。

(二)事业单位财务管理是发展各项事业的有力保证

在建设社会主义市场经济体制的过程中，加强社会主义精神文明建设，具有十分重要的意义。精神文明建设包括思想道德建设和教育科学文化建设两方面。精神文明建设事业的发展，必需有一定的财力作为基础。事业单位财务管理的根本任务，就是按照党和国家的方针、政策，通过资金的筹集、安排、使用、分析和监督，圆满地实现预算，以促进各项事业的迅速发展。因此说，事业单位财务管理是发展各项事业的有力保证。

(三)事业单位财务管理是提高社会消费基金经济效益的有力工具

由各项事业的特点决定，事业单位在执行事业计划、完成工作任务过程中所消耗的资金，是一种非生产性资金，属于国民收入再分配的消费基金范畴。为了使这部分资金得以合理筹集和节约使用，并实现最大的使用价值，这就要求充分运用事业单位财务管理这一有力工具，在开展业务活动中，不断挖掘潜力，开源节流，精打细算，用较少的钱，办较多的事，并把事办好。事业单位财务管理在提高经济效益方面，主要表现为以较少的消费基金消耗，取得较多的事业成果，这也意味着社会总产品和国民收入的增长。因此，加强事业单位财务管理工作，对提高社会消费基金的经济效益是具有重要意义的。

第二节 事业单位财务管理的内容

一、财务管理的内容

事业单位财务管理的主要内容包括：财务制度、财务体制、预算和决算管理、定员定额管理、收入管理、支出管理、结余及分配管理、专用基金管理、资产管理、负债管理等。

（一）财务制度。财务制度是事业单位进行财务活动的行为准则。一般来讲，它包括财务体制、预算管理、定员定额、收入管理、支出管理、结余及分配管理、专用基金管理、资产管理、负债管理等项内容。

（二）财务管理体制。主要包括事业单位财务管理体系（级次）、财务管理形式、资金供应关系等。

（三）预、决算管理。指各项财务收支预算的编制、上报、审核、批准、执行和监督检查，以及单位财务年终决算的管理要求。

(四)收入管理。对事业单位各种收入的管理方法和要求。

(五)支出管理。主要包括开支范围、开支标准、人员经费和公用经费中的各个项目的管理和要求,各项资金支出的管理体系以及单位内部核算的方法和要求。

(六)定员定额管理。指对单位人员编制的管理和对单位收入、支出、资金、财产物资等定额的制定、执行、修订、考核、分析等。

(七)结余及分配管理。主要指对事业单位收支结余形成的核算、分配的管理要求。

(八)专用基金管理。指对事业单位专用基金的形成、使用及管理的要求。

(九)资产与负债管理。对事业单位资金筹集、负债及单位资产形成、使用及其过程的管理。

(十)财务报告。指对事业单位在一定时期内财务报告的编制、报审、批准的方法和要求。

二、事业单位财务制度的改革

财务制度必须与各项事业发展与改革相配套,并与一定时期的经济体制相适应。目前,我国正在建立社会主义市场经济体制。为了适应新体制的要求,财政部以第8号部长令正式发布了《事业单位财务规则》(以下称《规则》),对现行的财务制度进行了改革,从而建立了新型的事业单位财务制度体系。下面就财务制度改革的有关事宜作简要概述。

(一)财务制度改革的目的和基本原则

《规则》第一条规定:“为了规范事业单位的财务行为,加强事业单位财务管理,提高资金使用效益,保障事业健康发展,制定本规则。”这便是财务制度改革的根本目的。

我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体