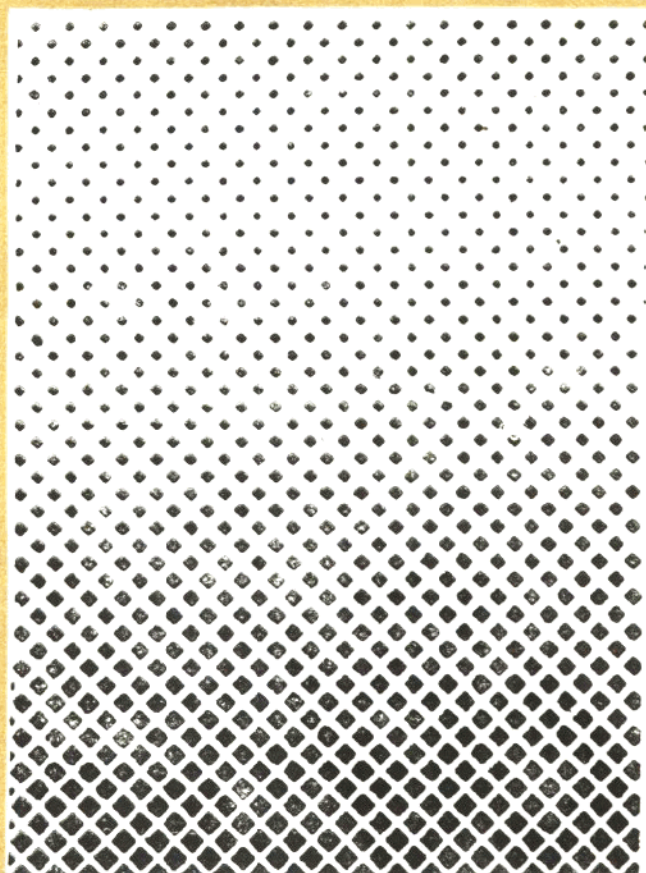


中等财经学校教材

行政事业财务

(修 订 本)

李绍卿 主编



编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为中等财经学校教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1991年2月11日

编写说明

本书是为中等财经学校编写的专业课教材，也可作为财政系统、行政事业主管部门培训行政事业财务会计人员和在职干部进行自学的参考读物。

本书第一版是由上海市财政金融学校肖正乾、李绍卿、梅筱春同志和上海市财政局曹起龙同志编写的，于1981年10月份出版。为了适应形势的发展，满足教学的需要，本书于1985年进行了修订。参加修订的有上海市财经学校李绍卿同志、广东省财政学校潘汉民同志、山西省财政会计学校孙振环同志。由李绍卿同志进行总纂。修订本于1986年9月出版。根据财政部关于对中等财政（经）学校（二年制）统编教材进行第二次修订的规划，于1990年4月由上海市财经学校、云南省财经学校组织修订小组，根据理论上新的发展，工作实践中的新鲜经验和现行制度规定，对修订本的结构体系，进行了必要的调整；对教材内容作了较多的修改、补充。第一、四、六、七、八、九、十一章，由上海市财经学校李绍卿同志修改；第二、十章由上海市财经学校龚振勇同志修改；第三、五章由云南省财经学校许志荣同志修改。本书由李绍卿同志任主编并负责总纂定稿。

本书经中南财经大学湖北财政分校汪国玮高级讲师主

审。编者按修改意见进行修改。

《行政事业财务》是一门新开设的课程，虽然进行两次修订，但不当甚至错误之处仍在所难免，希望批评指正。

编者

1990年10月15日

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 行政事业财务的地位、作用.....	(1)
第二节 行政事业财务的性质、特点.....	(8)
第三节 行政事业财务的任务.....	(13)
第四节 行政事业财务工作的基本原则.....	(17)
第二章 行政事业财务管理体制	(22)
第一节 行政事业财务管理体制的意义.....	(22)
第二节 行政事业财务管理体制.....	(24)
第三节 行政事业财务管理形式.....	(28)
第四节 预算包干.....	(36)
第三章 定员定额	(42)
第一节 定员定额的意义.....	(42)
第二节 定员定额的分类.....	(47)
第三节 定员定额的制定.....	(53)
第四节 定员定额的执行和修订.....	(68)
第四章 单位预算	(71)
第一节 编制单位预算的要求和方法.....	(71)
第二节 全额单位预算的编制.....	(81)
第三节 差额单位预算的编制.....	(105)

第四节	单位预算的审查批准和执行·····	(116)
第五节	单位决算·····	(121)
第六节	财务收支计划的编制·····	(126)
第五章	收支标准·····	(135)
第一节	收支标准的意义·····	(135)
第二节	收支标准的分类·····	(137)
第三节	收支标准的制定·····	(145)
第四节	收支标准的执行·····	(154)
第六章	收入管理·····	(156)
第一节	收入管理的意义·····	(156)
第二节	收入的分类·····	(157)
第三节	收入管理的要求和基本环节·····	(161)
第四节	收入和支出挂钩的管理·····	(165)
第五节	罚没财物和规费收入的管理·····	(167)
第七章	支出管理·····	(172)
第一节	支出管理的意义·····	(172)
第二节	支出的分类·····	(174)
第三节	人员经费的管理·····	(179)
第四节	公用经费的管理·····	(200)
第五节	其它费用和差额补助费的管理·····	(212)
第六节	专项经费的管理·····	(214)
第七节	社会集团购买力的管理·····	(218)
第八章	资金管理·····	(223)
第一节	资金管理的意义、分类、要求·····	(223)
第二节	预算资金的领拨和上缴·····	(227)

第四节	单位预算的审查批准和执行·····	(116)
第五节	单位决算·····	(121)
第六节	财务收支计划的编制·····	(126)
第五章	收支标准 ·····	(135)
第一节	收支标准的意义·····	(135)
第二节	收支标准的分类·····	(137)
第三节	收支标准的制定·····	(145)
第四节	收支标准的执行·····	(154)
第六章	收入管理 ·····	(156)
第一节	收入管理的意义·····	(156)
第二节	收入的分类·····	(157)
第三节	收入管理的要求和基本环节·····	(161)
第四节	收入和支出挂钩的管理·····	(165)
第五节	罚没财物和规费收入的管理·····	(167)
第七章	支出管理 ·····	(172)
第一节	支出管理的意义·····	(172)
第二节	支出的分类·····	(174)
第三节	人员经费的管理·····	(179)
第四节	公用经费的管理·····	(200)
第五节	其它费用和差额补助费的管理·····	(212)
第六节	专项经费的管理·····	(214)
第七节	社会集团购买力的管理·····	(218)
第八章	资金管理 ·····	(223)
第一节	资金管理的意义、分类、要求·····	(223)
第二节	预算资金的领拨和上缴·····	(227)

第一章 概 论

第一节 行政事业财务的地位、作用

一、行政事业财务的一般概念

行政事业财务是行政事业单位为完成行政任务和实现事业计划，在资金的筹集、分配、使用的过程中与国家、有关单位和个人发生的经济关系。

行政事业单位，包括行政单位和事业单位。

行政单位是指管理国家事务的国家机关。它的人员列入国家行政编制，所需经费全部由国家预算供给。行政单位包括：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人民政府及其工作机构，国家审判机关和国家法律监督机关，即各级人民法院和各级人民检察院。党派、政协和人民团体就其本身性质而言，并非行政单位，但是它们的财务活动同行政单位的财务活动具有相同的特点，其人员列入国家行政编制，所需经费全部或部分由国家预算供给。在财务管理上，这些单位视同行政单位。党派包括：中国共产党中央委员会和地方各级委员会及其工作机构；中国国民党革命委员会、中国民主同盟、九三学社、中国民主促进会、中国民

主建国会、中国农工民主党、台湾民主同盟等民主党派的中央和地方领导机构。政协包括：中国人民政治协商会议的中央和地方机构。人民团体包括：中华全国总工会、共产主义青年团、中国妇女联合会、中华全国归国华侨联合会、中华全国青年联合会、中华全国学生联合会、中华全国工商业联合会、中国文化艺术界联合会（包括作家协会、音乐家协会、美术家协会、电影工作者协会等）、中国红十字会、中国科学技术协会、中国佛教协会、中国伊斯兰教协会、中国天主教爱国会等等。

事业是指人们从事具有一定目标、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，为改善社会生产和人民生活条件，提高人民物质文化生活水平，提供非物质生产劳务服务的社会组织。事业单位按照所属部门的不同分为农林水利气象事业单位，工业交通商业事业单位，文教科学卫生事业单位，抚恤和社会救济事业单位，城市维护和其他事业单位等等。

行政事业单位一般不直接从事物质资料的生产，不直接创造物质财富，自身没有独立的收入来源。有的虽有一定的收入，但是一般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，通过国家预算把一部分社会纯收入，以无偿的形式拨付给行政事业单位，用来支付各项人员经费和公用经费。因此，行政事业单位为完成行政任务和实现事业计划，首先根据国家核定的预算，向财政部门或上级主管部门领取经费并在年度终了时，向财政部门或上级主管部门报销经费。有的行政事业单位还依照财务

制度的规定，向财政部门或上级主管部门缴纳应缴预算收入。于是行政事业单位便向财政部门或上级主管部门发生预算资金的领拨、缴销关系。其次，在商品生产和“按劳分配”的社会主义条件下，行政事业单位在向社会提供劳务、技术或者依据法律规定采取行政措施和从社会取得物质资料（如办公用品、财产、物资等）、劳务供应（如修理、装配、设计、测试等）时，也要收取或支付相应的费用或货款，于是行政事业单位便同有关单位和个人发生货币收付或资金结算关系。其三，在个人消费品实行“按劳分配”的条件下，行政事业单位为补偿职工的劳动消耗，给予职工一定的劳动报酬、生活津贴和福利补助，于是行政事业单位便同职工发生货币收付关系。此外，行政事业单位因委托或接受其他单位或个人办理代办事项，行政事业单位也同有关单位或个人发生货币收付或资金结算关系等等。行政事业单位这些财务活动，反映行政事业单位财务活动的范围，体现行政事业单位与国家、有关单位 and 个人的经济关系。行政事业单位为完成行政任务，实现事业计划，在筹集、分配、使用资金的过程中，同国家、有关单位和个人发生的经济关系便是行政事业财务。简而言之，行政事业财务是以行政事业单位为主体的经济关系。

二、行政事业财务的地位

行政事业财务所体现的经济关系，实质上是一种分配关系。行政事业财务的地位，是由行政事业经费在社会总产品的分配中所占的份额和在国家财政总支出中所占的比重决定

的。

早在一百年之前，马克思在《哥达纲领批判》一书中，明确地提出了在社会总产品的分配中，除了首先要扣除生产的必要费用，即：第一，用来补偿消耗掉的生产资料部分；第二，用来扩大生产的追加部分；第三，用来应付不幸事故、自然灾害等后备基金或保险基金以外，还要扣除社会的必要费用。即：

第一，和生产没有关系的一般管理费用。这部分费用的比重将会日益缩减。

第二，用来满足共同需要的部分，如学校、保健设施等。这部分费用将会显著增加。

第三，为丧失劳动能力的人等设立的基金。

马克思提出的上述要扣除的三项社会的必要费用，就是指行政事业经费。

马克思的分析，既指明了行政管理费和社会文教科学卫生事业经费的发展趋势，也阐明了行政事业经费在社会总产品的分配中，占有很大的份额。

分配是社会再生产的重要环节，它与生产、交换、消费，是相互联系和相互制约的。行政管理费和社会文教科学卫生事业经费的分配是否合理，资金的使用是否节约，对社会再生产有着直接的、重要的影响，也就是说行政事业财务，对社会生产的发展和人民群众物质、文化生活的改善，都有着密切的关系。

我国的行政事业经费在整个国家财政支出中，一直占有很大的比重。从历年财政支出看，在国家预算的20多项支出

大类中，行政管理费一般居于第五、六位，社会文教科学卫生事业费仅次于基本建设投资 and 国防费，居于第三位。1953年，行政管理费为17.53亿元，占全国财政支出的8%，各项支农支出和各项农业事业费为2.99亿元，文教科学卫生事业费为19.03亿元，工交商事业费为6.39亿元，抚恤和社会救济费为3.62亿元。以上支农支出和各项事业费合计为32.03亿元，占国家财政支出的14.6%，行政管理费、支农支出和各项事业费，占国家财政支出的22.6%；1988年，行政管理费为239.53亿元，占国家财政支出的9%，支农支出和各项农业事业费为155.10亿元，文教科学卫生事业费为479.07亿元，工交商事业费为38.25亿元，抚恤和社会救济费为41.97亿元。以上支农支出和各项事业费合计为714.38亿元，占国家财政支出的26.8%，行政管理费、支农支出和各项事业费占国家财政支出的35.8%。1988年同1953年相比，行政管理费增长13.7倍，支农支出和各项事业费增长22.3倍；行政事业经费占国家财政支出的比重，由22.6%上升到35.8%。

上述资料表明，行政事业经费，不仅在社会总产品的分配中，占有很大的份额，并且在国家财政支出中，占有越来越大的比重。它反映出行政事业财务在国家经济管理、财政管理工作中，占有越来越重要的地位。

三、行政事业财务的作用

我国是人民民主专政即无产阶级专政的社会主义国家。国家为了实现其巩固人民民主专政和组织社会主义经济建设、文化建设的两项基本职能，设置了必要的国家机关，建

立了大量的事业单位。行政事业经费是行政事业单位进行工作、开展业务活动的财力保证，行政事业单位加强财务工作，正确安排预算，合理组织收入，节约有效地使用资金，及时开展财务分析与检查，对保证行政任务的完成和事业计划的实现和国家财政收支的平衡，都有重要意义。

（一）保证政权建设的资金需要，巩固人民民主专政

马克思主义的国家学说告诉我们，国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现，是阶级斗争和阶级压迫的工具。我国是无产阶级专政即人民民主专政的社会主义国家，具有巩固人民民主专政和组织领导经济建设和文化建设的职能，它不仅需要有进行政治统治的机构，而且还必须有进行文化建设、经济建设组织管理的机构。这些机构，依据全国人民的意愿，管理国家事务，代表各族人民行使国家权力；如果没有这些机构的领导、指挥和组织、管理，无产阶级政权将难以巩固，人民民主权力会失去保障，社会秩序不能安定，社会主义各项建设事业，也将无法顺利进行。但是这些机构是非物质生产部门，不直接从事物质资料的生产，自身没有独立的收入来源。为了保证行政单位的资金需要，在财务管理上采取金额预算管理的形式，把国家在参与社会产品、国民收入分配和再分配中，集中起来的一部分社会产品、国民收入，无偿地拨付给行政单位，使行政单位管理国家事务的资金需要，得到确切的保证。它对行政单位各项工作的顺利进行，国家职能作用的充分发挥，人民民主专政的加强和巩固，具有重要作用。

（二）支持各项事业发展，促进“两个”文明建设

事业单位的各项业务活动，都是直接、间接地为上层建筑、经济建设和文化建设服务的。文化事业为人民提供丰富的精神食粮，激励人民革命斗志，陶冶人们高尚情操；教育事业为国家培养和造就建设人材，输送有政治觉悟、有文化科学技术知识的生产劳动者；科学事业提供科研成果，推动国民经济的技术改造，提高劳动生产率，促进工农业生产发展；卫生事业防病、治病，保证人民身体健康，保护劳动力；体育事业发展体育运动，增强人民体质；气象事业预报天气，有利生产，方便生活；城市维护事业、净化空气、美化环境；民政事业发展福利生产，举办福利事业，以及向失去劳动能力的老、弱、病、残人员，提供物质帮助等等。虽然它们在社会主义建设事业中，所处的地位并不完全相同，但在促进社会主义物质文明和精神文明建设方面，都发挥着重要作用。对事业单位开展各项业务活动的资金需要，在财务管理方面，根据它们不同的财务收支状况，分别提供经费拨款、差额补助和专项拨款，并依据客观经济规律和业务活动规律，对事业单位的财务收支、资金、财产物资，实施管理和监督，使各项资金充分发挥其效用，从而支持各项事业的发展，促进社会主义物质文明和精神文明建设。

（三）正确实现单位预算，有利于国家财政收支平衡

行政事业单位预算是行政事业单位组织财务活动的基本依据，行政事业单位预算所规定的各项收支指标，是通过日常财务收入管理和财务支出管理组织实施的；行政事业单位预算编制、执行的各项具体要求，也是通过财务工作中的定员定额管理，收支标准管理，以及资金管理和财产物资管理，

加以具体体现的。所以，“预算”与“财务”两者的关系，前者是后者的前提，后者是前者的保证，既是相辅相成，又是相互制约，相互促进的。行政事业单位加强财务工作，大力组织收入，完成和超额完成收入任务；精打细算，厉行节约，并坚持按计划、按预算拨款，无计划、无预算和超计划、超预算不拨款，对保证单位预算的正确实现，具有重要意义。

我国国家预算由中央预算和地方各级预算所组成。中央预算由中央各部门的单位预算和企业财务收支计划组成，地方预算由省（市、自治区）和所属市、州、县（市、自治县）总预算组成，由下一级总预算和本级单位预算及财务收支计划组成。所以，单位预算是国家预算的重要组成部分。同时，单位预算的收支指标也是根据国家预算下达的控制指标设计的。单位预算的正确实现，不仅对国家预算的正确实现，而且对平衡国家财政收支，均有重要作用。

第二节 行政事业财务的性质、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。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，也有着根本的区别。

在资本主义社会，生产资料实行私人资本主义所有制。马克思说：“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”^①。马克思还说过，生产剩余价值或赚钱，是这个生产方式的绝对规律。在资本主义经济规律制约下，资本主义国家行政事业经费，主要来自掠夺人民的税收和用于维护庞大官僚机构的费用，资本主义国家行政事业财务是为维护资产阶级的利益服务的，它是代表资产阶级利益的国家，对无产阶级和广大劳动人民进行超经济剥削的手段，体现资产阶级对无产阶级和广大劳动人民的剥削关系。

在生产资料实行社会主义公有制的条件下，社会生产的目的，在于提高人民的物质文化生活水平。马克思说：“……已经积累起来的劳动只是扩大、丰富和提高工人的生活的一种手段”^②。又说：“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。所有这些，都阐明社会主义公有制决定了社会生产的目的必然是“保证满足社会全体成员的需要”^④。这是社会主义社会产品分配所必须遵循的基本准则。建国以来，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，我国实现了生产资料社会主义公有制，并且根据社会主义基本经济规律的要求，安排行政事业支出，保证政权建设的资金需要，支持和促进各项事业的发展。现在，我国人民民主专政日臻

① 《马克思恩格斯全集》第26卷第2册，第625页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，第266页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，第322页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，第222页。

巩固，社会主义民主得到发展，各项建设事业也取得了可喜成就。在文化方面，戏曲、电影、出版、广播、电视、报纸、杂志，都有了较大的发展，各种优秀著作大量出版，文艺园地，百花盛开；在教育方面，全国学龄儿童入学率达90%以上，大学、专科学校、中等专业学校、高中、初中、小学，以及函授学校、夜大学、电视大学，都有了相当的发展，各级学校在校学生人数显著增加，高等学校、专科学校、中等专业学校等，为国家输送了大批建设人材；在科学方面，各种学术团体相继成立，学术研究活动日益活跃，科学发明日益增多，核技术，人造卫星和运载火箭取得的成绩，表现出我国科学技术水平，有了很大的提高；在体育方面，群众体育运动蓬勃发展，不少运动项目取得了出色的成绩；在卫生方面，城乡人民医疗条件大为改善，烈性传染病已经基本消灭，人们的平均年龄大为延长；在社会保险方面，老、病、残、伤职工皆有所养，生活仍有暂时困难的群众等，也得到了国家的物质帮助等等。这些事实充分说明，我国行政事业经费是“取之于民”、“用之于民”的，我国行政事业财务是为振兴中华、造福人民服务的。我国行政事业财务体现人民民主专政国家和人民根本利益一致的经济关系。

二、我国行政事业财务的特点

我国行政事业财务的性质，决定我国行政事业财务的特点，具体地说，我国行政事业财务具有以下特点：

（一）经费拨款的无偿性

为了保证行政事业单位工作的正常进行和业务活动的顺