

主编 高文娇 副主编 郭连东 马实践

行政

事业财务

武汉测绘科技大学出版社

92
16.0.6
17
2

行政事业财务

主 编 高文娇

副主编 郭连东

马实践

XAK3P/22



3 0106 3070 9

武汉测绘科技大学出版社

1992. 10.



B

937485

行政事业财务

高文娇 主编 郭连东 马实践 副主编

*

武汉测绘科技大学出版社出版发行

湖北省京山县印刷厂印刷

*

开本：850×1168mm 1/32 印张：7.875 字数：196.5 千字

1992年10月第1版 1992年10月第1次印刷

印数：1—5 000

ISBN7—81030—220—5/F·24

定价：4.95 元

前 言

为了适应社会主义现代化建设和深化改革的需要，全面提高财会人员素质，促进行政事业财务管理规范化、制度化，提高行政事业财务管理水平，我们组织编写了这本《行政事业财务》。

本书主要讲述行政事业财务的基本概念、基础知识以及基本规范。全书共分十二章，由高文娇同志主编，郭连东、马实践同志副主编，参加本书编写的人员有：魏承玉（第一章）、牟发斌（第二、六、八章）、解彦林（第三章）、郭新（第四章）、何毅华（第五、十二章）、孙秋明（第七、十一章、附录）、罗贤玉（第九、十章）。全书由郭连东、马实践审查，高文娇同志定稿。

由于水平所限，错误之处在所难免，恳请读者批评指正。

编 者

1992年8月

目 录

第一章 概 论

- § 1. 行政事业财务的意义 (1)
- § 2. 行政事业财务的性质、特点和作用 (5)
- § 3. 行政事业财务的任务 (10)
- § 4. 行政事业财务的基本原则 (13)

第二章 行政事业财务管理体制

- § 1. 行政事业财务管理体制的概念 (18)
- § 2. 行政事业财务管理体制的意义 (18)
- § 3. 建立行政事业财务管理体制的原则 (20)
- § 4. 行政事业财务管理的级次 (21)
- § 5. 行政事业单位财务管理形式 (23)

第三章 定员定额

- § 1. 定员定额的意义 (29)
- § 2. 定员定额的内容和分类 (32)
- § 3. 制定定员定额的原则、方法及实施 (37)

第四章 费用收支标准

- § 1. 费用收支标准的作用 (47)
- § 2. 费用收支标准的分类 (51)
- § 3. 费用收支标准的制定 (57)
- § 4. 费用收支标准的执行 (62)

第五章 单位预算的编制

- § 1. 编制单位预算的基本要求和方法..... (66)
- § 2. 全额预算管理单位预算的编制..... (68)
- § 3. 差额预算管理单位预算的编制..... (72)
- § 4. 单位预算的审查批准和执行..... (79)
- § 5. 财务收支计划的编制..... (82)

第六章 收入管理

- § 1. 收入管理的意义..... (88)
- § 2. 收入的分类..... (90)
- § 3. 收入管理的形式、要求和方法..... (94)

第七章 支出管理

- § 1. 支出管理的意义和任务 (102)
- § 2. 支出的分类 (104)
- § 3. 人员经费和公用经费的管理 (107)
- § 4. 全额预算单位支出管理 (111)
- § 5. 差额预算单位和自收自支预算单位的支出管理
..... (113)

第八章 资金管理

- § 1. 资金管理的意义 (120)
- § 2. 预算资金的领拨和上缴 (123)
- § 3. 现金和银行存款的管理 (128)
- § 4. 其他资金的管理 (145)

第九章 财产物资管理

- § 1. 财产物资管理的意义 (152)

§ 2. 固定资产的管理	(155)
§ 3. 低值易耗品和材料物品的管理	(165)
§ 4. 财产物资的清查	(170)

第十章 预算外资金管理

§ 1. 预算外资金管理的意义	(174)
§ 2. 预算外资金管理的要求和方式	(179)
§ 3. 预算外资金收支计划的编制	(182)

第十一章 财务分析与检查

§ 1. 财务分析的意义	(185)
§ 2. 财务分析的内容、形式和方法	(188)
§ 3. 财务检查	(198)

第十二章 财务管理改革

§ 1. 财务管理改革的意义	(205)
§ 2. 财务管理改革的原则	(207)
§ 3. 财务管理改革的内容	(212)

附录

湖北省文教、行政单位“预算包干”办法	(218)
关于社会文教行政专项资金实行追踪反馈责任制 的暂行规定	(221)
关于事业单位财务管理的若干规定 〔(89) 财政部第 2 号令〕	(228)
关于加强事业单位收入财务管理的规定 〔(92) 财文字第 458 号〕	(232)
湖北省财政周转金管理暂行办法	(235)

第一章 概 论

第一节 行政事业财务的意义

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财政供给。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共同的特点，其人员列入国家行政编制，所需经费全部或部分由国家财政供给，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、中国致公党、台湾民主同盟等民主党派的中央和地方领导机构。人民团体包括：中华全国总工会、中国共产主义青年团、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、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，为改善社会生活和人民生活条件，增进人民物质文化生活，提供非物质性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，通过国家财政把一部分社会纯收入，以无偿的形式拨发给行政事业单位，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，行政事业单位便同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、技术或者依照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，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，反映行政事业的范围，体现行政事业单位与国

家、有关单位和个人的经济关系。行政事业单位为完成行政任务，实现其事业计划，在筹集、分配、使用资金的过程中，同国家、有关单位和个人的经济关系便是行政事业财务的主要内容。简而言之，行政事业财务反映的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比重和在国家财政总支出中所占的比重决定的。

早在一百多年前，马克思在《哥达纲领批判》一书中明确地指出：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，用来支付不幸事故、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，并将随着社会的发展而日益增加。

第三，为丧失劳动能力的人所设立的基金。

马克思提出的上述要扣除的三项社会的必要费用，就是指的行政事业经费。

马克思的分析，既指明了行政管理费和社会文教科卫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，应占相当的比重。

我国的行政事业经费在整个国家财政支出中，一直占有不小的份额。从历年财政支出看，在国家预算的二十多项支出大类中，行政管理费一般居于第五、六位，社会文教科卫事业费仅次于基本建设投资 and 国防费，居于第三位。1952年行政管理费支出占国家财政支出的8.2%，社会文教科卫事业费支出占国家财政支出的7.7%；1990年行政事业费支出占国家财政支出的26.7%，社

会文教科卫事业费支出占国家财政支出的 18.1%。行政管理费支出的绝对数, 1952 年为 14.5 亿元, 1990 年为 197.5 亿元,, 1990 年比 1952 年增长 12.6 倍。社会文教科卫事业费支出的绝对数, 1952 年为 13.5 亿元, 1990 年为 571.4 亿元, 1990 年比 1952 年增长 41.3 倍。

通过分析, 我们可以看出, 行政事业经费在国家财政支出中占有重要的地位。

三、行政事业财务的意义

我国是无产阶级专政的社会主义国家。国家为了实现其巩固无产阶级专政和组织社会主义经济、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, 用来维护无产阶级的利益, 镇压阶级敌人的反抗; 发展科学技术, 提供科研成果; 发展文教卫生事业, 培养和造就四化建设人材; 丰富人民文化生活, 提高人民健康水平; 发展体育运动, 增强人民体质; 改善社会生产和人民生活条件, 有利生产, 方便生活, 净化空气, 美化环境; 发展福利生产, 举办福利事业, 以及向丧失劳动能力的老、病、伤、残人员和生活暂时有困难的人提供物质帮助, 等等。由此可知, 行政事业单位的工作和业务活动, 同国家的政权建设、经济建设, 文化建设和亿万人民群众的物质文化生活都有着密切的关系。行政事业经费是行政事业单位进行工作和开展业务活动所必需的物质保证, 行政事业单位加强财务工作, 严格地执行财务规章制度, 正确安排预算, 合理组织收入, 及时开展财务分析检查, 既使行政事业单位进行工作, 开展业务活动的资金需要得到保证, 又为行政事业单位合理节约地使用资金, 充分发挥资金效益创造了条件。所以, 行政事业财务对于巩固无产阶级专政, 提高我国的科学技术水平, 发展社会生产力, 增进人民的物质文化生活等, 均有重要意义。

第二节 行政事业财务的性质、特点和作用

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，生产资料实行资本主义私人所有制。马克思曾指出：“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”。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。马克思指出：“……已经积累起来的劳动只是扩大、丰富和提高工人的生活的手段”。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”。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”。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，我国实现了社会主义生产资料公有制，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益巩固，社会主义民主得到发扬，各项建设事业也取得可喜成就。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到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，大中专院校为国家输送了大批建设人材；在科技方面，各种学术团体相继成立，学术研究活动日益活跃，科技发明日益增多，核技术、人造卫星、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，烈性传染病基本消灭，人们的平均寿命大为提高；在社会保险方面，老、弱、病、残、伤职工皆有所养，生活仍有暂时困难的群众，也都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的是人民民主专政国家和人民根本利益相一致的经济关系。

二、行政事业财务的特点

行政事业财务的性质和特点，是由国家的性质和生产资料所有制的性质决定的。

我国是人民民主专政的社会主义国家，生产资料是社会主义公有制，这就决定了我国行政事业财务必须按照社会主义基本经济规律的要求，巩固人民民主专政，保证行政事业单位的资金需要，使行政工作能够顺利进行，各项事业得到发展，为社会主义建设和人民群众生活服务，从而满足广大人民群众日益增长的物质文化生活的需要。这就是我国行政事业单位财务性质的根本表现。

行政事业财务，根据其性质，与工商等企业财务比较，具有许多独特之处，主要特点如下：

（一）政策性强

行政事业财务为行政任务的完成和事业计划的实现提供必要的财力保证。从支出来说，哪些该支，哪些不该支，该支的支多少，就直接关系到行政任务的完成和事业计划的实现，而行政任务的完成和事业计划的实现，又直接关系到国家的政治、经济、文化建设和广大人民群众的物质文化生活水平的提高。尽管行政事业单位多数是非生产性的，但其重要性是不能忽视的。尤其是科学技术现代化是四个现代化的关键，没有教育事业的发展，科学技术的发展和四个现代化的实现都将成为空谈，卫生事业则是广大人民群众身体健康的保障。而农林水利事业的发展，也是对整个国民经济的发展至关重要的。在行政事业支出中，有一部分是用于组织人民的文化生活的，还有许多是直接资助个人物质生活的开支，这就直接关系到广大干部和职工群众的切身利益。

从收入来源来说，事业单位的收入，有的是向单位收取的，有的是向广大人民群众收取的，哪些该收，哪些不该收，哪些该多收，哪些该少收，涉及到贯彻执行党和国家的方针、政策，也涉及到人民群众的负担问题。

所有这些，政策性都非常强。因此，行政事业财务的一收一支，都必须根据党和国家的方针、政策和财务制度正确处理。

（二）涉及面广

行政事业是为整个国民经济和广大人民群众服务的。农林、水利、气象事业面向农业、林业、农垦、畜牧、渔业生产，为它们提供优良品种，提供科研成果和培养专门人才。工业、商业、交通事业的一切活动，也都是围绕着工业生产、交通运输、商业服务而进行的。文教科卫事业既是为生产服务的事业，也是与广大人民群众文化生活密切相关的。抚恤和社会救济事业，解决军烈属、残废军人、复退军人和灾区群众、社会困难户的救济或抚恤问题。由此可见，行政事业遍布全国城乡，行政事业财务涉及到城乡广大人民群众的生活，关系到人们生（独生子女费等）、老（离退休人员费用等）、病（公费医疗经费、统筹医疗费等）、死

(丧葬费、抚恤费等)、衣(服装、装具的开支标准等)、食(各种副食补贴等)、住(房租补贴等)、行(差旅费等)。因此,行政事业财务具有涉及面广的特点。

(三) 类型复杂

行政事业财务除了政策性强、涉及面广外,还有类型复杂这个特点。

从机构上看,行政事业有各类学校、卫生机构,各类科研机构,各类文艺、文物事业机构,各类体育、广播、地震、抚恤、社会救济福利等事业机构,行政及其他管理机构等等。这些不同内机构,它们的财务活动都有所不同,经费收支有其特定的内容和范围。即使是同一类型的事业单位,也因业务活动的范围、规模、大小不同,财务活动有繁有简。

从性质来看,行政事业单位既有国家权力机关,又有国家行政机关和司法检察机关;既有党派,又有人民团体;既有生产性的事业单位,又有直接为生产建设服务的非生产性事业单位和社会福利事业单位。单位的性质不同,财务活动的内容也是不同的,从预算的编制到资金的安排使用都呈现出不同的特点。

从所有制来看,行政事业单位既有全民所有制,又有集体所有制。由于所有制不同,财务管理的要求也就不一样,有的是预算内管理,有的是预算外管理,有的预算内外同时管理。

从收支情况来看,行政事业单位,有的是有收有支,有的有支无收,有的收大于支,有的支大于收。收支状况不同,财务管理的形式也有差别,有的实行全额管理,有的实行差额管理,有的实行自收自支管理,有的实行企业化管理,有的实行民办公助管理。

综上所述,行政事业单位机构不同、性质不同、所有制形式不同、财务收支状况不同,决定了行政事业单位财务类型不一样,具有类型复杂的特点。

三、行政事业财务的作用

行政事业财务有很多作用，与工业、交通、商业等企业相比，其作用主要体现在以下两个方面：

（一）行政事业财务既是行政事业单位管理工作的一个重要组成部分，也是社会主义财政体系的一个重要组成部分。

我国是人民民主专政的社会主义国家。我国的各项行政事业工作和业务活动的目的，都在于巩固人民民主专政，发展社会生产力，进行社会主义生产建设，提高人民群众的物质文化生活水平，满足广大人民群众日益增长的物质和文化生活的需要。为了使行政工作能够顺利进行，各项社会主义事业得到不断发展，就必须为行政事业单位提供必要的物质条件。这种物质条件的提供，是通过国家财政的分配、调节，以货币交换的形式来实现的，并通过各项行政事业财务活动来完成。各项行政事业单位财务活动，如预算的成立，以及经费的领拨、缴纳、运用、管理和监督等，所产生的一系列经济关系，都反映了财政领域的分配关系，都属于财政范畴。同时，要正确处理好这些经济关系，又必须严格执行财政方针、政策、措施、执行财政制度和财经纪律。因此，行政事业财务是整个社会主义财政体系的一个重要组成部分。

还应该看到，行政事业财务直接关系到单位行政任务的完成和事业计划的实现，而单位行政任务的完成和事业计划的实现，又直接关系到国家的政治生活，以及国家政权的建设和巩固，关系到国家经济、文化建设和广大人民群众的物质文化生活水平的提高。许多单位的工作，还直接关系到生产的发展。例如科研事业的发展，将会提高生产力水平；文教事业的发展将会培养大量的生产建设人才；卫生、体育事业的发展，将会增强人民体质，保障劳动生产力等等。这些对工农业生产的发展，对整个社会主义建设和四个现代化的实现，都有着极其重要的作用。在实际工作中反映出来的一些“只重收入不重支出”，“管钱不管事”，“管事不管财”的思想倾向，从根本上说，都是由于对行政事业财务在

国民经济中的地位 and 每个单位管理工作中的重要地位的认识不足。因此，要求整个财务工作者要充分认识行政事业单位财务的重要意义，在工作中不断提高管理水平。

（二）行政事业单位财务是一门经济管理科学

管理是一门科学，行政事业单位财务也是一门经济管理科学。在行政事业财务活动的过程中，反映出各种经济关系。概括地讲，就是行政事业单位同国家之间，同其它部门和单位之间，同广大人民群众之间，同本单位职工之间的各种经济关系。这些经济关系，在形式上是以货币关系表现出来的，而实质上是分配关系。只有不断探索客观经济规律，做到按客观经济规律办事，正确处理好这些关系，才能充分发挥行政事业财务的职能作用，保证国家各项行政任务的完成和促进各项事业迅速发展。如在财务管理中，要处理好国家、集体、个人三者之间的关系，就要根据“统一领导、分级管理”的原则，按照各类行政事业单位的特点，适当扩大单位的自主权，在单位内部讲求经济效益、经济责任和物质利益，使权、责、利三者紧密地结合起来，以充分调动行政事业单位和广大职工群众的积极性。在收支管理中，要研究如何运用定额管理，开展财务活动分析等方法，讲求经济核算，挖掘内部潜力，节约人力、物力、财力、以充分发挥资金的最大经济效益。由此可见，行政事业财务，实质上也是一门经济管理科学。在行政事业财务活动中，如何正确处理好各种经济关系，研究行政事业财务本身所具有的科学性和规律性，以充分发挥行政事业财务在社会主义财政体系中的作用，是行政事业财务的基本任务。

第三节 行政事业财务的任务

行政事业财务是国家财政的一个有机组成部分，也是行政事业管理的一个重要方面。为了使行政事业单位的资金做到合理筹集，妥善安排，及时供应，节约使用，杜绝浪费，行政事业财务