

全国乡财政干部培训教材

事业行政财务

李明安 詹静涛 主编

.6

© 东北财经大学出版社

全国乡财政干部培训教材

99
F810.6
141
2✓

事业行政财务

李明安 詹静涛 主编

3420 121



3 0034 7412 3

东北财经大学出版社

全国乡财政干部培训教材

事业行政财务

李明安 詹静涛 主编

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

建平书刊印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:175 千字 印张:7 1/4

印数:1—10 000 册

1998 年 7 月第 1 版

1998 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑:郭 洁

责任校对:刘铁兰

封面设计:钟福建

版式设计:吴 伟

定价:11.00 元

ISBN 7-81044-296-1/F · 996

编审说明

改革开放以来,我国农村经济保持了持续发展的好势头,乡镇企业发展迅猛,农民生活得到了较大的改善,乡镇财政实力稳步增强。乡镇财政作为我国财政体系中的基础环节,在保证基层政权的正常运转,支持和促进农业和农村经济的全面发展,缓解地方财政特别是县级财政困难等方面发挥了重要的作用。

目前,我国乡财政共有工作人员 25 万人,分布在 4.6 万个财政所,人员多,分布广,工作忙,条件差,培训机会少,人员素质参差不齐。随着我国改革开放的深入发展,财政、税收、财务、会计等财经方面的新法规、新制度、新办法不断出台,乡财政干部需要不断适应经济体制改革和社会主义市场经济发展的要求。因此,对其全面进行新一轮的岗位培训已成为当务之急。

全国财政干部培训中心根据财政部《1996 年—2000 年全国财政干部培训规划》的要求,于 1997 年制定下发了《乡财政干部岗位培训教学方案(试行)》,并组织财政部有关司局、部分省财政厅、部属院校和财政系统学校的专家、教授对方案中 14 门主干课教材进行了配套写和修订,其中 12 本为新编,两本为修订。新编的 12 本教材即:《经济法概论》、《财经应用文》、《财政学》、《乡财政管理》、《农村税收》、《事业行政财务》、《预算会计》、《财务管理》、《基础

会计》、《财务会计》、《乡镇企业会计》和《行政管理基础》。修订的两本教材是：《计算机基础及操作》、《财政职业道德》。这套教材吸收了当前改革的最新内容，结合乡财政工作实际，侧重实务操作，兼顾理论体系，适合于乡财政干部学习掌握，能满足培训的需要，现业经全国财政干部培训中心组织有关专家参加的审稿会审定，分别由有关出版社出版发行。

书中如有错误和疏漏之处，欢迎广大教师和学员批评指正。

财政部教材编审委员会

1998年3月17日

前 言

随着社会主义市场经济体制的建立和发展，事业行政财务改革及各项管理工作均迈出了较大的步伐，尤其是经国务院批准，财政部相继颁发了《事业单位财务规则》和《行政单位财务规则》，并制定颁发了一系列与之配套的财务制度，对原来的事业行政财务管理制度从管理形式、管理内容到具体管理方法都进行了比较大的改革。为使乡财政干部学习、了解新形势下的事业行政财务工作情况，更好地开展乡财政工作，我们组织编写了这本《事业行政财务》。

在本书的编写过程中，一方面，我们力求比较全面、系统地阐述事业行政财务工作的基本内容与基本特点，尤其是突出地反映事业行政财务改革与管理工作的最新理论与实践成果；另一方面，我们尽量考虑到乡财政干部工作及学习的实际需要，对原有教材在体例、内容等方面进行了必要的调整与修改。

参加本书编写的人员有：财政部文教行政司李明安、詹静涛、赵路、宋秋玲、吴学梯、张更华、赵闻、殷路长；河南省财政厅岳胜利；安徽省财政厅陈永年。李明安、詹静涛对全书进行了审定。

在本书的编写过程中，我们得到了河南省财政厅、安徽省财政厅、天津市财政局、辽宁省财政厅和沈阳市财政局的大力支持和热情帮助，在此，谨向上述单位表示衷心的感谢。

由于本书编写时间紧迫，加之我们水平有限，书中难免不妥之处，恳请读者批评指正。

财政部文教行政司

1998年5月

目 录

第一章 总 论	1
第一节 事业行政财务管理概述	1
第二节 事业行政财务管理的作用和特点	4
第三节 事业行政财务管理的主要任务和基本原则	8
第二章 财务管理体制	15
第一节 事业行政财务管理体制的概念	15
第二节 确立事业行政财务管理体制的原则	16
第三节 事业行政单位预算管理级次	18
第四节 事业行政单位预算管理办法	21
第三章 定员定额管理	28
第一节 定员定额的概念和意义	28
第二节 定员定额的制定	33
第三节 定员定额的运用和管理	41
第四章 单位预算管理	45
第一节 单位预算的概念和内容	45
第二节 单位预算的编制	48
第三节 单位预算的审批程序	67
第四节 单位预算的执行	76
第五章 收入管理	80
第一节 收入的概念和内容	80
第二节 财政拨款的管理	82
第三节 事业收入的管理	88

第四节	经营收入和其他各项收入的管理	93
第五节	预算外资金的管理	96
第六章	支出管理	104
第一节	支出的概念和分类	104
第二节	支出管理的基本要求	105
第三节	事业单位支出管理	107
第四节	行政单位支出管理	113
第五节	事业行政单位支出具体项目的管理	115
第七章	资产、负债和净资产管理	127
第一节	资产管理	127
第二节	负债管理	147
第三节	净资产管理	153
第八章	财务清算	166
第一节	财务清算的概念和意义	166
第二节	财务清算的要求和程序	168
第九章	财务报告	171
第一节	财务报告的概念和组成	171
第二节	财务报告编制要求和准备工作	173
第三节	事业单位财务报表的主要内容及编制方法	176
第四节	行政单位财务报表的主要内容及编制方法	188
第五节	年度财务报告（财务决算）的编报和审批	195
第十章	财务分析和财务监督	198
第一节	财务分析	198
第二节	财务监督	210

第一章 总 论

第一节 事业行政财务管理概述

一、事业行政单位

事业行政单位是事业单位和行政单位的统称。

(一) 事业单位

事业单位，主要指为促进社会进步、丰富人民文化生活、增进社会福利等提供公共服务的社会组织。事业单位一般不直接从事物质资料生产，其主要职能是为社会提供非生产性服务，开展业务活动不以营利为目的，所需经费一般由国家财政予以全部或部分补助；事业单位的机构设置由政府机关批准，工作人员一般列为国家事业编制。

事业单位按照性质主要可以分为以下几类：

1. 文教科卫事业单位，包括：图书馆、博物馆、文化馆（站）、艺术表演团体、学校、科研院（所）、科技馆（站）、医院、卫生防疫站、妇幼保健站（所）、计划生育服务站、体育运动队、体育场（馆）、广播电台、电视台、地震台（站）、海洋台（站）、档案馆等单位。

2. 农林水利气象事业单位，包括：农业技术推广站、良种示范繁殖场、园艺场、林业工作管理站、林木种子站、种畜（禽）站、水文站、排灌站、农机管理站、农机鉴定站、气象台（站）、大气污染监测站等单位。

3. 工交商贸事业单位，包括：规划设计院、测绘大队、环境监测站等单位。

4. 优抚事业单位，包括：福利院、养老院、荣军医院、烈士陵园等单位。

（二）行政单位

行政单位，主要指行使国家权力、管理国家事务的各级国家机关。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所属工作机构；国家审判机关，即各级人民法院；国家检察机关，即各级人民检察院。

政党组织和部分人民团体的中央和地方各级常设工作机构，从一般意义上讲，不属于国家机关，但由于其业务活动的方式和财务活动的特点与国家机关类似，因此，作为行政单位管理。政党组织包括：中国共产党、中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟等。部分人民团体包括：中国共产主义青年团、中华全国妇女联合会、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、中国科学技术协会、中国文化艺术界联合会、中华全国台湾同胞联谊会、中华全国归国华侨联合会等。此外，中国人民政治协商会议的各级常设工作机构也作为行政单位管理。

行政单位依法设立，工作人员一般列为国家行政编制，活动经费由国家财政供给。

二、事业行政财务

事业行政财务，是指事业行政单位在开展业务工作过程中的资金运动及其所体现的经济关系。

事业行政单位的资金运动所体现的经济关系主要包括以下三个方面：

（一）与政府的经济关系

事业行政单位与政府的经济关系，实质上是政府与事业行政单位的资金分配关系。一方面，政府为了保证事业行政单位开展业务活动和完成工作任务的资金需要，通过财政预算，对事业行政单位实行经费拨款，通过核定单位预算，对单位包括财政拨款在内的各项收支进行管理。同时，财政部门 and 主管部门还要按照一定时期国家的有关方针政策、法律法规、财务制度和财务管理目标，采取一定的手段，对事业行政财务活动进行管理和监督。另一方面，事业行政单位按照批准的预算，向财政部门或主管部门领取经费，并按照财政部门核批的单位预算，有计划地筹集、分配和使用各项资金。单位的财务活动要接受财政部门 and 主管部门的管理和监督。有些事业行政单位还要按照规定，向财政部门或上级主管部门缴纳收入。

（二）与社会有关方面的经济关系

事业行政单位在开展业务工作过程中还要与社会其他单位或个人发生经济关系。如有些事业行政单位在开展业务工作过程中，一方面，按照国家规定向服务对象收取一定的费用；另一方面，事业行政单位从市场购买有关商品（如办公用品、仪器、设备、燃料、材料等）需要支付相应的货款，从市场购买有关技术和劳务（如修理、装配、设计、信息、测试等）也要支付相应的费用。另外，事业行政单位还要与金融机构、社会保险和社会福利等机构发生有关的经济关系。

（三）单位内部的经济关系

事业行政单位除了与政府和与社会有关方面发生经济关系以外，单位内部各机构之间、单位与职工之间也会发生一定的经济关系。事业行政单位为了保证开展业务工作的资金需要，要按照同级财政部门批准的预算，将单位预算资金在内部各机构、各项目之间进行分解，并对内部机构的经济活动进行管理和监督。单

位内部各机构之间的资金收付，就形成单位内部机构在资金筹集、分配和使用中的权责关系和结算关系；以工资、津贴等形式支付职工劳动报酬，就形成单位和职工之间的经济关系。

三、事业行政财务管理

事业行政财务管理，是指对事业行政单位有关资金的筹集、分配、使用等财务活动所进行的计划、组织、协调、控制等工作的总称。

事业行政财务管理具体包括：①预算管理，主要是通过单位预算的编制、审批和执行，对单位各项财务收支计划所进行管理。②收入管理，主要是对收入项目、范围、标准和收益分配等所进行管理。③支出管理，主要是对支出项目、范围、标准等所进行管理。④定员定额管理，主要是通过单位人员编制和支出定额的制定、执行和检查，对单位人员配置、支出的分配和使用所进行管理。⑤结余及其分配管理，主要是对单位收支结余及其分配、使用所进行管理。⑥专用基金管理，主要是对专用基金的提取和使用所进行管理。⑦资产管理，主要是对单位各种资产、债权和其他权利所进行管理。⑧负债管理，主要是对单位的借入款项、应付款项、暂存款项、应缴款项等所进行管理。⑨财务分析，主要是通过运用各种有关资料，对一定时期内单位财务活动所进行的研究分析和评价。⑩财务监督，主要是依据国家有关方针、政策和财务制度对单位各项财务活动所进行的监管和督促。

第二节 事业行政财务管理的作用和特点

一、事业行政财务管理的作用

事业行政财务管理的作用主要体现在以下三个方面：

（一）在社会经济发展中的作用

事业行政单位在社会经济发展中起着重要的作用。文化、教育、科学研究、医药卫生等事业单位，担负着丰富人民群众的文化生活，建设社会主义精神文明，培养适应社会主义现代化要求的劳动者，为社会再生产提供先进的科学技术和科研成果，保障劳动者身体健康的重要任务。国家机关担负着行使国家权力、管理国家事务的重要任务。因此，事业行政单位开展业务工作，对于促进社会进步、保持社会稳定、维护安定团结，对于维护社会主义市场经济的有效竞争、调节收入分配，对于保持国民经济健康、稳定、有序的发展，起着举足轻重的作用。而作为对事业行政单位的资金的筹集、分配和使用实施组织、调控等工作的事业行政财务管理是做好事业行政业务工作的重要物质保障。因此，加强事业行政财务管理，对于促进社会进步和经济发展具有重要的作用。

（二）在国家财政管理中的作用

一般事业行政单位开展业务工作所需的资金主要来自国家财政。国家组织财政收入的一个重要目的是为了事业发展和政权建设的资金需要。我国财政收入中相当大的部分用于事业行政支出。事业行政支出在我国财政支出中具有举足轻重的地位。在财政支出与事业行政支出的关系中，财政支出处于主导地位，财政支出规模制约和影响事业行政支出规模，财政支出规模扩大，事业行政支出规模也会相应扩大，财政支出规模缩小，事业行政支出规模也必然要缩小。但事业行政支出具有刚性强、压缩难的特点，对财政支出规模有较大的反作用力，它的规模大小，对财政支出规模的确定也有较大的影响。因此，加强事业行政财务管理，合理控制事业行政支出规模，对减轻财政压力、实现财政收支平衡具有重要的作用。

（三）在事业发展和国家政权建设中的作用

事业行政财务管理的主要任务是为事业行政单位开展业务工

作筹集、分配和使用资金。依法筹集并合理分配和使用资金，是事业行政财务管理的重要工作，也是事业发展和政权建设的物质保证。从某种意义上讲，各项事业的成果和行政工作的成绩，都在一定程度上体现和包含了事业行政财务管理的成效。因此，事业行政财务管理在事业发展和国家政权建设中具有重要的作用。

二、事业行政财务管理的特点

事业行政单位是国家为满足社会共同需要而举办的。事业行政单位一般没有社会生产职能，主要从事各种非营利性的业务活动。因此，事业行政单位在开展业务工作过程中的资金耗费，不可能像企业那样通过生产经营成果的销售，实现价值补偿并取得利润，进而实现简单再生产和扩大再生产。虽然有些事业行政单位按照国家政策规定依法组织了一部分收入，但绝大多数事业行政单位或者自身基本没有收入，或者自身组织的收入难以抵补支出耗费，需要国家财政拨付经费，以保证事业行政单位开展业务活动和完成工作任务的资金需要。事业行政单位及其资金运动的性质，决定了事业行政财务管理具有如下特点：

（一）预算管理的主导性

预算管理是事业行政财务管理的中心工作。从财政部门同事业行政单位的关系上看，财政部门通过预算向事业行政单位分配财政资金；同时，财政部门通过对单位预算的管理，将单位取得的包括财政拨款在内的各项财务收支，全部纳入单位预算，统一核算，统一管理。从事业行政单位自身来看，单位的财务收支主要是通过预算进行管理的。年初单位需要编制年度预算，单位预算按照一定程序报经批准后，作为年度各项财务活动的重要依据，各项财务收支管理都要按照预算执行，年终对年度预算执行情况进行总结和分析。可以说，单位的各项财务管理工作主要是围绕单位预算而展开的。所以，预算管理是事业行政财务管理的中心，在事业行政财务管理中起着主导作用。

（二）涉及范围的广泛性

事业行政单位遍布全国城乡，点多面广。事业单位有文教科卫事业单位、社会优抚事业单位、农林水气事业单位、工交商贸事业单位；行政单位有国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关和党派、人民团体等等。这些单位从事的业务工作，既涉及经济发展和社会进步，又涉及国家政权建设，与广大人民群众的物质文化生活紧密相连。事业行政财务管理是为事业行政单位开展业务活动和完成工作任务服务的，其涉及范围也就十分广泛。

（三）管理办法的多样性

事业行政单位种类很多，业务特点各异，财务收支状况也不尽相同。为了适应事业行政单位这一特点，国家对不同类型的单位实行了不同的财务管理办法。一是在财务制度上，国家分别制定了适用于各类事业单位的《事业单位财务规则》和适用于行政单位的《行政单位财务规则》。同时，为了适应一些行业特点突出的事业单位财务管理的需要，国家制定了科学事业单位、高等学校、中小学校、文化事业单位、文物事业单位、体育事业单位、广播电视事业单位、计划生育事业单位、农业事业单位等的分行业事业单位财务制度。二是在财政对事业行政单位的拨款形式和数额上，国家根据各类事业行政单位的不同情况，有的实行定额拨款，有的实行定项拨款，有的拨款多，有的拨款少，有的财政不拨付经费；少数收入大于支出较多的单位，还实行收入上缴办法。三是事业行政单位在严格执行国家统一制定的财务制度的前提下，还要根据各自财务管理的需要，制定单位内部财务管理办法。

（四）具有较强的政策性

事业行政单位属于上层建筑领域，其业务工作对社会主义物质文明建设和精神文明建设具有举足轻重的影响。同时，事业行

政单位的资金来源主要依靠财政拨款，其支出是一种无法通过自我资金循环和周转补偿的消耗性支出。因此，事业行政单位资金的筹集、运用和管理方式都带有很强的政策性，事业行政财务管理是国家有关方针、政策的具体体现，对事业发展和政权建设有着直接的影响。事业行政财务管理，既要严格执行国家对各项事业发展和政权建设的方针、政策，又要严格执行各项财务规章制度和财经纪律，依法理财，合理、节约、有效地使用每一项资金。

第三节 事业行政财务管理的主要任务和基本原则

一、事业行政财务管理的主要任务

事业行政财务管理的任务主要包括以下几个方面：

（一）建立健全财务制度，规范单位财务行为

财务制度是事业行政财务管理的基本依据和行为规范。建立健全财务制度，有利于保证国家有关方针、政策的贯彻执行，有利于各项财务活动有法可依、有章可循，实现财务管理的规范化、法制化。我国现行事业行政财务制度分为事业单位财务制度和行政单位财务制度两个体系。事业单位财务制度体系包括三个层次：一是国家统一制定的财务制度，如1996年财政部颁布的《事业单位财务规则》；二是分行业事业单位财务制度，如文化事业单位财务制度、科学事业单位财务制度等；三是事业单位内部财务管理制度。行政单位统一的财务制度主要是1998年颁布的《行政单位财务规则》，各行政单位可据以制定单位内部财务管理制度。地方各级财政部门 and 事业行政主管部门可根据国家有关财务制度规定，结合本地的实际情况，制定在本地区、本部门实施的财务制度。财务制度的制定，必须以国家有关法律、法规和有