

事业单位 财务管理 概论

◆主编 周启宏 ◆副主编 赵志强 秦志鹏

湖北人民出版社



¥10.6
60

99
F810.6
166

2

事业单位财务管理概论

主 编:周启宏

副 主 编:赵志强 秦志鹏

XK4407

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

事业单位财务管理概论/周启宏主编.

武汉:湖北人民出版社,1998

ISBN 7-216-02322-6

I. 事...

II. 周...

III. 行政事业单位—财务管理

IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 16197 号

事业单位财务管理概论

周启宏 主编

出版:湖北人民出版社
发行:

地址:武汉市解放大道新育村 33 号
邮编:430022

印刷:孝感市新华印刷厂

经销:湖北省新华书店

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32

印张:5.25

字数:125 千字

插页:1

版次:1998 年 8 月第 1 版

印次:1998 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—10 000

定价:9.80 元

书号:ISBN 7-216-02322-6/F·393

编 者 的 话

经国务院批准,财政部于1996年10月颁发了《事业单位财务规则》,从1997年1月1日起施行。这是我国事业单位财务制度一项重大改革。这次改革对于规范事业单位财务行为,加强事业单位财务管理,提高资金使用效益,促进社会事业的健康、有序发展,具有十分重要的意义。

为了帮助广大事业单位财务工作者系统学习和理解《事业单位财务规则》,使其在实际工作中能正确、严格按制度办事,付诸实施,我们编写了《事业单位财务管理概论》一书,作为各级事业单位财务干部培训的教材和自学参考。

该书较为系统、详细地阐述了事业单位财务的基本概念、管理体制、预算管理、收入管理、支出管理、专用基金管理、资产管理、负债管理和财务报告及财务分析等方面的理论和具体问题。其内容较为丰富、新颖,可读性强。

本书由周启宏任主编并编写第一、七、十章。赵志强、秦志鹏任副主编,分别编写第二、三和四、五章,第六、八、九章,由蔡清华、叶晓燕编写,由蔡清华、周启宏对全书进行了总纂。

限于水平,又时间仓促,书中如有不妥之处,恳请读者批评指正。

编 者

1998.1

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 事业单位财务管理的意义	(1)
第二节 事业单位财务管理体制	(3)
第三节 事业单位财务管理原则和任务	(9)
第二章 预算管理	(13)
第一节 预算管理的意义	(13)
第二节 预算管理办法	(17)
第三节 预算的编制	(23)
第四节 预算的执行	(30)
第三章 收入管理	(35)
第一节 收入的概念及分类	(35)
第二节 收支统管的意义	(39)
第三节 收入管理的原则和要求	(42)
第四章 支出管理	(47)
第一节 支出的概念及分类	(47)
第二节 支出管理的原则和要求	(51)
第三节 事业支出的日常管理	(54)
第五章 结余及其分配	(61)

第六章 专用基金管理	(64)
第一节 专用基金的意义	(64)
第二节 专用基金管理的原则和方法	(67)
第三节 专用基金管理的要求	(68)
第七章 资产管理	(77)
第一节 资产管理概述	(77)
第二节 流动资产资产管理	(81)
第三节 固定资产管理	(89)
第四节 无形资产资产管理	(102)
第五节 对外投资管理	(109)
第八章 负债管理	(113)
第一节 负债的特点和分类	(113)
第二节 负债管理的要求	(116)
第九章 事业单位清算	(118)
第一节 事业单位清算的意义	(118)
第二节 事业单位清算的要求	(119)
第十章 财务报告和财务分析	(121)
第一节 财务报告	(121)
第二节 财务分析	(134)
附录:事业单位财务规则	(150)

第一章 总 论

第一节 事业单位财务管理的意义

一、事业单位与事业单位财务

我国的事业单位一般是指不具有社会生产职能和国家管理职能，受国家机关领导，直接或间接为社会主义生产建设和改善人民生活服务的单位。具体包括：经济建设事业、文教、科学、卫生事业，以及抚恤和社会救济事业单位。虽然事业单位一般不直接创造物质财富，但是，对于整个社会再生产却起着基础性作用，甚至是先行的作用。因此，它是整个国民经济不可缺少的组成部分。

事业单位财务是客观存在于财政、主管部门、事业单位业务工作和经营活动中的资金运动及其所体现的国家与单位、单位与单位以及单位内部的经济关系。它是事业管理的重要内容。事业单位财务必须与事业的发展相适应。

二、事业单位财务所体现的经济关系

在社会主义市场经济条件下，我国的事业单位财务中所体现的是一种以国家为中心，以事业单位为基础的经济关系，具体表现在以下几个方面：

（一）国家与事业单位的经济关系

国家与事业单位的经济关系主要表现为国家与事业单位的财政分配关系。国家财政根据党和国家有关财政、财务工作的方针政策与事业发展计划，合理编制事业预算，有计划地分配和拨付事业经费，并以减免税收等方式给予间接的财政投入；事业单位在从国家财政取得经费的同时，要根据国家规定，将其收入的一部分以税费形式上缴或上交国家财政和主管部门。因此，国家财政资金直接影响着事业单位的财务收入计划，对单位事业发展计划的完成具有促进、指导和制约的作用，而事业单位计划的完成情况，又直接关系到财政和部门预算的完成和国家事业发展规划的实现。可见，国家和事业单位之间的这种财政分配关系，是事业单位财务中所体现的最重要的经济关系。

（二）事业单位之间及其与其他社会组织的关系

事业单位之间及其与其他社会组织存在广泛的经济联系。一方面，事业单位在开展业务活动和经营活动及其社会服务的过程中，需要按规定收取必要的费用以补偿其成本和费用的消耗。另一方面，事业单位从社会生产与流通部门取得业务活动和经营活动所必需的物资和生产资料，也要支付相应的费用。这就产生了事业单位之间、事业单位与企业单位等其他社会组织之间的双向式经济关系。随着财政体制改革的不断发展，这种横向的经济关系对于事业单位的生存与发展，必将显示出越来越重要的意义。当然，这种经济往来关系的范围、规模和方式等，都要受到国家有关规定的制约。

（三）事业单位内部的经济关系

事业单位要按照社会主义物质利益的原则，向内部职工支付工资、津贴、补贴和其他劳务报酬，以补偿其劳动消耗，并将职工的贡献同其所得利益挂起钩来。而职工个人同单位之间也要发生许多资金结算关系。在社会主义市场经济条件下，事业单位要实行经济核算制，特别是部分事业单位实行多种承包责任制以后，

其内部各职能部门之间，也都存在着一定的资金结算关系。这些就构成了单位内部的经济关系。由于这种关系是建立在兼顾国家、集体和个人三者利益基础之上，并把国家利益放在首位，因此，这种经济关系仍然是一种以国家利益为中心的经济关系。

三、事业单位财务管理的意义

事业单位财务管理是指事业单位按照党的路线、方针、政策和国家财政、财务制度，根据事业单位财务活动的规律和事业发展及其活动的特点，有计划地组织财务活动，正确处理各种经济关系，合理有效地筹集、分配和使用资金，分析、监督资金使用情况，以保证事业计划及任务的全面实现的一项综合性管理工作。

加强事业单位财务管理工作，有利于全面贯彻执行党和国家的有关方针、政策，保障事业发展的资金需要；有利于做到人、财、物尤其是资金的合理配置和节约使用，提高资金的使用效益；有利于执行财政、财务制度，严格财经纪律，坚持事业财务活动的社会主义方向。总之，加强事业单位财务管理，对于提高事业管理水平，促进事业健康、顺利发展，具有极其重要的意义。

四、事业单位财务管理的内容

事业单位财务管理的内容，包括预算管理、收入管理、支出管理、结余及其分配、专用基金管理、资产管理、负债管理、事业单位清算和财务报告与分析等。本书中，将对上述内容依次列专章进行介绍。

第二节 事业单位财务管理体制

一、事业单位财务管理体制的意义

事业单位财务管理体制，是财政部门与事业单位主管部门之间、事业单位主管部门与所属事业单位之间，在资金筹集、分配、使用以及管理上划分责、权、利关系的有关规定的总和。它既是

事业单位财务管理的根本制度，也是国家财政管理体制和事业单位管理体制的有机组成部分。

事业单位财政管理体制作为国家及有关管理部门对事业单位经济权益、经济利益以及管理职责的界定，散见于国家及有关管理部门颁布的法令、规定以及管理办法等文件之中。但就其基本内容而言，则包括财务管理形式和财务管理级次两个方面。财务管理形式也称为预算管理办法。财务管理形式实行核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用的预算管理办法。财务管理级次一般划分为一级财务单位、二级财务单位、三级财务单位和基层财务单位等四级。财务管理形式规定着国家与事业单位之间的预算分配关系，财务管理级次的划分决定着事业单位财务管理体制的构成。

事业单位财政管理体制对加强事业单位财务管理，促进事业的发展具有极其重要的意义。主要表现在以下几个方面：

1. 有利于正确处理国家与事业单位之间的分配关系

事业单位开展业务活动所需要的资金，大部分来源于国民收入的再分配。财政拨款是事业发展的主要资金渠道。正确处理好国家与事业单位之间的分配关系，是财政部门的重要职责。事业单位财政管理体制的建立，为正确处理好国家与事业单位之间分配关系提供了依据及准则。同时，按照事业单位所担负的任务、业务活动的性质以及财务收支的特点，事业单位财务体制规定了财务管理形式，即实行核定收支、定额或者定项补助的预算管理办法，既有利于保证事业单位基本的资金需要，又可促使事业单位面向社会，面向市场，扩大服务范围，依法组织收入，筹措更多的资金以满足事业发展的需要。

2. 有利于调动职工的积极性，促进单位增收节支

事业单位财政管理体制明确规定了各级事业财务单位的管理职责、权限以及经济利益的分配关系，实行责、权、利三者统一，

把事业单位和职工个人的物质利益同事业成果和经济效益紧密地结合起来。事业单位及职工个人的福利待遇，可以通过合理组织收入、节约费用、降低消耗和提高经济效益而得到不断的改善，有利于单位职工从物质利益方面关心财务问题，以主人翁的态度当家理财，重视增收节支的工作。

3. 有利于实行科学化管理，充分发挥各级财务单位的职能作用

建立科学的财务管理体系，是保证财务管理工作顺利进行的重要条件。事业单位财务管理体制对事业单位财务管理的级次及权限作了明确的划分，形成了完整的财务管理体系，可保证各级事业财务单位在财政部门 and 主管部门的统一领导和监督下，因地、因事、因时制宜地处理本单位财务问题。这样，既可减少财政部门和业务主管部门繁琐的事务工作，又能调动各级财务单位的积极性，充分发挥其职能作用。各级财务单位根据财务管理体制的要求和规定，各司其职、各尽其责，有利于提高财务管理工作效率，实行规范化、制度化和科学化管理。

二、事业单位财务管理形式

事业单位财务管理形式是指财政部门对事业单位收支预算所采取的管理办法，也称预算管理辦法。

从新中国成立到 1979 年，事业单位基本上采取“统收统支”财务管理形式。所谓“统收统支”就是将单位所属支出的全部由财政拨款，其收入亦全部上缴财政。这种财务管理形式的特点是事业单位的一切收支项目均纳入国家预算、收支两条线。财务管理权限主要集中在财政部门 and 中央主管部门，各单位都执行统一的开支标准和收支管理办法。这种“统收统支”的管理形式，在经费预算上基本上保证事业单位的需要，并利于国家对单位的财务收支进行全面的管理和监督，对我国事业的发展在一定时期内起到了作用。但是这种“统收统支”管理形式存在着许多弊端：一

是国家包揽过多，权力过于集中，管得过死；二是事业单位完全依靠国家供给经费，单位工作的好坏，事业成果效益的高低不受经济建设和社会需求的制约和检验；三是各事业单位无论其工作性质如何，均执行统一的开支标准和收支管理办法，平均主义思想严重，单位吃国家的“大锅饭”，职工吃单位的“大锅饭”。因此，采取“统收统支”的管理形式易使事业单位成为供给型、封闭型单位，不符合事业发展的客观要求，也不利于调动事业单位和职工的积极性。

党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的逐步深入，在计划经济体制下形成的国家对各项事业统包统揽的管理模式受到商品经济的挑战和冲击。为了适应这一形式的变化，1980年，我国财政体制实行了重大改革，由“统收统支”改为分级管理，实行了“划分收支，分级包干”的新体制。为适应新的财政体制，事业单位财务管理办法发生了变化，普遍实行了预算包干的管理办法。1989年1月，经国务院批准，财政部发布了《关于事业单位财务管理的若干规定》，将事业单位划分为三种预算管理形式，即全额预算管理、差额预算管理和自收自支管理（以下简称“三种预算管理形式”）；有条件的全额预算管理单位应逐步向差额预算管理单位过渡，有条件差额预算管理单位应逐步向自收自支管理单位过渡（以下简称“两个过渡”）；另外，还规定有条件的自收自支管理单位应向企业化管理过渡。上述规定，对于改变国家财政统收统支、大包大揽的事业财务管理体制，支持和鼓励有条件的事业单位合理组织收入，多渠道筹集资金，促进事业发展等方面起到了积极的作用。但是，从几年来的执行情况看，尤其是在建立社会主义市场经济体制的新形势下，“三种预算管理形式”和“两个过渡”政策逐渐暴露出了一些问题：一是“三种预算管理形式”不能客观反映各类事业单位的实际；二是推行“两个过渡”困难。由于国家对三种不同预算管理形式单位的有关政策不

尽一致，加之一些单位存在惟恐“过渡”吃亏的心理因素，致使“两个过渡”推行困难。有的单位收入较多，经费自给率达到了相当程度，但仍要求实行全额预算管理，不愿实行“过渡”，分类管理难以实施。

在社会主义市场经济条件下，市场经济要求事业单位要引入竞争机制，实现效益最大化，必须摆脱依赖思想，建立自我发展，自我约束机制，财务管理要改变过分依靠行政手段，忽视资金使用效益的方式。为了适应市场经济的要求，根据几年来事业单位财务管理的实际情况和事业改革与发展的需要，1996年10月经国务院批准，财政部发布了《事业单位财务规则》，将事业单位实行的“三种预算管理形式”改为“核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用”的预算管理方法。必须指出的是，取消“三种预算管理形式”，并不等于取消财政对各类事业单位拨款数额的差别，财政部门将根据事业单位的特点、事业发展计划、事业单位收支状况、国家财政政策和财力水平确定不同事业单位的不同定额或者定项补助标准。

三、事业单位财务管理级次

按照事业费的领报关系和经费支配权利及责任，事业单位财务管理一般划分四级。

1. 一级财务单位。即直接向同级财政部门编报事业费预算（财务收支计划），领报预算资金，并负责核定所属事业单位预算（财务收支计划），对所属单位转拨预算资金的财务主管部门。

2. 二级财务单位。即二级财务主管部门，是指向一级财务单位编报预算（财务收支计划）和领报或上缴预算资金，并负责核定所属单位预算的财务单位。

3. 三级财务单位。是指二级财务单位或一级财务单位的所属单位。

4. 四级财务单位。即三级财务单位附属独立核算单位，它是

向三级财务单位或没有三级财务单位而直接向二级财务单位（主管部门）领报预算资金的事业单位。四级财务单位以下一般无所属单位，或虽有所属单位，但不单独编制预算。

有的事业单位，因业务量小，开支小，没有实行独立核算，不单独编报预算，所有支出单据向上一级单位报销，这类单位一般称为报销单位，而不算作财务单位。

四、事业单位财务制度体系

事业单位财务制度体系基本是由《事业单位财务规则》、行业事业单位财务管理办法和事业单位内部财务管理具体规定三个层次组成的。其中，《事业单位财务规则》是事业财务制度体系中最基本的、最高层次的法规。

1. 第一层次：《事业单位财务规则》（以下简称《规则》）

《规则》是整个事业单位财务制度体系中最基本的、最高层次法规。从其适用范围看，它适用于国有事业单位，把所有国有事业单位的财务活动均纳入了《规则》的规定范围。从其法律效力看，《规则》是经国务院批准，由财政部长令发布的财务管理法规。从其作用看，《规则》既是国家对事业单位进行财务管理、制定其他具体财务制度的基本法规依据，也是所有国有事业单位从事财务活动必须遵循的行为规范。因此，可以说，《规则》是整个事业单位财务制度体系中的统帅。

2. 第二层次：行业事业单位财务管理办法

《规则》作为事业单位财务管理的基本法规，对事业单位从事财务活动所应遵循的基本原则和管理方式作了全面、明确的规定，一般事业单位都可以直接执行。但是，由于某些行业的事业单位情况相对复杂，其行业业务特点相对突出，如教育、科研、医疗卫生等事业单位，而《规则》又不可能把所有行业特点突出的事业单位财务活动全部包涵进去，因此，需要对个别行业特点突出的事业单位制定行业财务管理办法。至于哪些行业需要制定行业

事业单位财务管理办法，则由财政部与有关中央主管部门研究确定。

3. 第三层次：事业单位内部财务管理具体规定

由于《规则》和行业事业单位财务管理办法不可能对事业单位每项财务活动都作出具体规定，因此，需要事业单位在执行《规则》和行业事业单位财务管理办法统一规定的前提下，根据事业单位内部的具体情况制定具体的财务管理规定，以建立健全事业单位内部的财务约束机制，促进事业单位健康、顺利地发展。

以上三个层次构建了我国事业单位财务制度的基本体系，即以事业单位财务规则为统帅，以行业事业单位财务管理办法为辅助，以事业单位内部财务管理具体规定为补充，具有中国特色的事业单位财务制度体系。

第三节 事业单位财务管理原则和任务

一、事业单位财务管理的原则

事业单位财务管理应遵循以下基本原则：

1. 执行国家有关法律、法规和财务规章制度

这是事业单位财务管理应遵循的最基本的原则。在社会主义市场经济条件下，严格执行这一原则，对提高事业单位依法办事意识，规范单位财务行为，保证事业健康发展，具有十分重要的意义。因此，事业单位制定财务管理规定和措施以及开展其他财务活动，都应严格执行国家有关法律、法规和财务规章制度。

2. 坚持勤俭办事业的方针

厉行节约、勤俭办一切事业是事业单位财务管理工作必须长期坚持的方针。当前，各项事业需要进一步发展，而国家财力十分紧张，资金供需矛盾相当突出。在这种情况下，提倡和坚持勤俭办事业的方针特别重要。一方面，事业单位要积极采取措施，厉

行节约,反对和杜绝花钱大手大脚和铺张浪费的现象;另一方面,事业单位又要大力提高资金使用效益,注重革新挖潜,提高事业成果质量和事业规模效益,使有限的资源得到充分合理、有效的使用。

3. 正确处理事业发展需要和资金供给的关系,社会效益和经济效益的关系,国家、集体和个人三者利益的关系。

首先,要正确处理事业发展需要和资金供给的关系。随着我国社会经济的不断发展,人民对物质文化生活的需要日益增长,各项事业急需有一个较快的发展;而另一方面由于我国经济发展水平不高,可供财政分配的资金有限,虽然国家每年投入事业发展的资金都以较高的比例增长,但仍不能满足事业发展的需求,资金供需矛盾显得十分突出,因此,事业单位既要考虑事业发展的需要,也要考虑财力的可能,既要尽力而为,又要量力而行,一切从实际出发,分清轻重缓急,统筹安排、合理使用各项资金。

其次,要正确处理社会效益和经济效益的关系。事业单位以生产精神产品和从事社会公益活动为主,事业单位的一切活动必须把社会效益放在第一位;同时,在社会主义市场经济条件下,精神产品有很大一部分要进入市场,在财务管理中就必须讲求经济效益,以尽可能少的耗费取得尽可能多的经济成果。因此,事业单位在把社会效益放在第一位的前提下,要处理好社会效益和经济效益的关系。

再次,要正确处理国家、集体和个人三者利益的关系。事业单位财务反映的是单位的资金运动及其以国家为中心的经济关系,而经济关系说到底物质利益关系。按照社会主义物质利益原则,在事业单位财务管理中必须兼顾国家、集体和个人三者利益关系。同时,集体利益和个人利益必须服从国家利益,个人利益必须服从集体利益。

二、事业单位财务管理的任务

事业单位财务管理的基本任务是，认真贯彻党和国家有关事业发展和财政、财务工作方针、政策、法规及制度，正确处理事业发展需要与财力可能之间的矛盾，积极探求生财、聚财、理财和用财之道，加强经济核算，不断提高资金的使用效益，建立健全各项财务制度，严格遵守财经法纪，发挥事业单位财务管理的职能作用，为促进事业的发展服务。具体说来，事业单位财务管理的主要任务有以下几个方面：

1. 合理编制单位预算，如实反映单位财务状况

事业单位预算是事业单位完成各项工作任务，实现事业计划的重要保证，也是单位财务工作的基本依据。因此，事业单位预算的编制，应当按照量入为出、收支平衡的原则编制，不得编制赤字预算。首先要兼顾事业发展需要和财力可能，搞好预算的平衡工作，做到收支平衡，略有结余；其次，在收入预算安排上，既要考虑到通过挖掘内部潜力和扩大服务范围可能增加的收入，又要注意防止虚列收入的做法，把收入预算建立在积极、稳妥的基础上。同时，要正确处理行政性开支与业务性开支、维护与发展以及重点与一般的关系，做到资金配置的科学合理。事业单位还必须认真做好财务管理的各项基础工作，真实、准确地反映单位的财务状况。

2. 依法组织收入，努力节约支出

事业单位除了依法取得国家财政补助收入外，还应根据单位的现有条件，在国家政策允许的范围内，挖掘内部潜力，广开门路，多层次、多形式、多渠道筹集资金，促进事业的更快发展，在依法组织收入的同时，事业单位必须注意节约支出。事业单位的支出管理是事业单位财务管理的主要内容，加强支出管理，既是缓解资金供需矛盾、发展事业的需要，也是贯彻执行勤俭办一切事业方针的需要。因此，事业单位要通过计划、组织、控制、协调等科学方法，积极组织收入，努力节约支出，完成财务收支计