

海军财务管理学

杜云然 主编

易杰明 张 新 副主编

海潮出版社

1994 年·北京

主 编:杜云然

副主编:易杰明 张 新

编撰人:(按姓氏笔划)

王新江	刘开印	安德海	吕坤沪
吕金冈	朱宝金	任守德	孙乐理
孙钊渭	杜云然	吴应进	张 新
陈应兵	易杰明	罗有志	柳荣普
贺永刚	曹苏宁	葛叙恩	窦玉林

序

《海军财务管理学》以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导,从历史与现实的结合上总结了海军财务工作经验;研究与探讨了海军财务管理的特点;比较系统地概括了海军财务管理的内容、形式、方法和手段;融汇了我军财务理论和现行财务管理制度规定。全书内容比较充实、文字简明扼要,易学易懂,实用性、可操作性强,做到了理论与实际、全军财务与海军财务、专业性与知识性的统一,便于教学和海军各层次财务工作者掌握与使用。它的面世,对于继续探讨在新形势下海军财务管理的理论和实践,加快海军财务规范化、制度化步伐,提高部队财务管理水平,更好地为海军建设服务具有积极的意义。

海军财务是海军后勤的重要组成部分。在人民海军四十多年的发展、壮大历程中,认真贯彻了党的财经工作方针、政策和全军统一的财务法规,为部队战备训练、生活和工作提供了有力的财务保障,做出了很大成绩,发挥了重要的作用。在新形势下,随着社会主义市场经济的逐步建立,尤其是国家财政金融体制改革的深化,必将对军队财务产生深刻的影响,海军财务面临着许多新的情况,财务工作人员必须立足海军,着眼未来,适应新形势,研究新问题,不断为海军建设事业做出新贡献。

海军财务工作是军队一项政策性很强的工作,不仅

担负着平、战时的经费保障,还体现着军政之间、军民之间和上下之间的经济关系。这就要求海军广大财务工作者必须努力学习科学知识,不断提高自己的政治素质和业务水平,认真贯彻党中央、国务院、中央军委的有关财经方针、政策和总部的有关规定,正确处理好各种经济关系。不断提高工作质量和工作效率。

《海军财务管理学》是一本有实用价值的专业读物,它将对海军财务工作者学习本职业务提供有效的帮助。希望海军各系统的广大财务工作者,认真学习,刻苦钻研,立志成为海军财务工作的模范,为把海军财务工作提高到一个新的水平和提高海军战斗力而努力奋斗。

张 连 忠

1994年2月19日

目 录

第一章 总 论	(1)
第一节 海军财务的产生与发展	(1)
第二节 海军财务的地位与特点	(7)
第三节 海军财务的任务	(14)
第四节 财务管理原则与体制	(18)
第五节 海军各级财务部门工作	(23)
第二章 经费分类与财务供应保障	(31)
第一节 预算经费分类及管理办法	(31)
第二节 财务供应保障	(45)
第三节 海军应急机动作战部队财务供应保障要求	(55)
第三章 经费预算与综合财务计划	(58)
第一节 经费预算	(58)
第二节 综合财务计划	(75)
第四章 人员生活性费用管理	(84)
第一节 工资、津贴管理	(84)
第二节 伙食费管理	(99)
第三节 探亲路费管理	(112)
第四节 抚恤费管理	(117)
第五节 退役费管理	(120)
第六节 福利费管理	(126)
第七节 被装费和起义投诚经费管理	(130)
第八节 生活费管理要求	(134)
第五章 公务费管理	(137)
第一节 公务费概述	(137)
第二节 公杂费、特支费、机动费管理	(139)
第三节 给养器材费、水电费、取暖费管理	(145)

第四节	差旅费管理·····	(149)
第五节	公务费管理要求·····	(159)
第六章	事业费管理·····	(161)
第一节	事业费管理的特点和意义·····	(161)
第二节	事业费管理办法·····	(162)
第三节	事业费管理要求·····	(165)
第七章	海军装备购置费管理·····	(168)
第一节	海军装备购置费概述·····	(168)
第二节	海军装备购置费管理办法·····	(171)
第三节	装备价格审查·····	(181)
第八章	海军装备维修管理费管理·····	(194)
第一节	海军专用装备维修管理费概述·····	(194)
第二节	海军专用装备维修管理费管理办法·····	(196)
第三节	海军专用装备维修管理费管理要求·····	(201)
第九章	基本建设费管理·····	(205)
第一节	基本建设费概述·····	(205)
第二节	基本建设费管理办法·····	(211)
第三节	基本建设费管理要求·····	(220)
第十章	海军科学研究费管理·····	(224)
第一节	海军科学研究费概述·····	(224)
第二节	海军科学研究费管理分工·····	(228)
第三节	海军科学研究费管理办法·····	(230)
第十一章	教育训练费管理·····	(239)
第一节	教育训练费概述·····	(239)
第二节	教育训练费管理办法·····	(243)
第三节	教育训练费管理要求·····	(248)
第十二章	海军外事经费与外汇管理·····	(251)
第一节	外事经费管理·····	(251)
第二节	军舰出(来)访经费管理·····	(256)
第三节	海军外汇管理·····	(260)

第十三章	预算外经费管理	(265)
第一节	预算外经费概述	(265)
第二节	预算外经费管理办法	(268)
第三节	预算外经费管理要求	(276)
第十四章	经费结算与资金管理	(279)
第一节	经费结算	(279)
第二节	经费决算	(287)
第三节	资金管理	(294)
第十五章	财经纪律与财务监督	(298)
第一节	财经纪律	(298)
第二节	财务监督	(307)
第十六章	财务分析	(314)
第一节	财务分析的程序和方法	(314)
第二节	经费收入与预算的分析	(321)
第三节	经费支出与财务成果的分析	(327)
第四节	综合分析与分析报告	(331)
第十七章	海军战时财务保障	(335)
第一节	海军战时财务保障的任务及特点	(335)
第二节	战时财务保障的准备	(337)
第三节	战时财务保障的实施	(345)
第四节	战时经费的清理结算	(351)
第十八章	军队国有资产管理	(356)
第一节	军队国有资产概述	(356)
第二节	军队国有资产管理职责	(361)
第三节	军队国有资产管理内容	(362)
第四节	军队国有资产管理要求	(373)
后 记		(376)

第一章 总 论

第一节 海军财务的产生与发展

1949年4月23日,中国人民解放军第一支海军——华东军区海军在江苏泰州白马庙乡宣告成立。随着人民海军的诞生和组建工作的开展,海军财务也应运而生。在人民海军发展、壮大过程中,通过不断探索、反复实践,建立了统一的海军财务工作系统和适应海军特点的、比较完整的财务规章制度,为人民海军的建设事业,为完成人民海军担负的历史使命作出了应有的贡献。

一、1950年至1954年。建国前,我军是以步兵为主体的单一兵种,没有统一管理全军财务工作的专门机构,各地区部队的经费分区筹给或自筹自给。新中国成立后,军费改由国家财政统筹统支。因此,我军逐步建立了统一、完整的财务工作系统。按照军委批准的海军组建方案,1950年5月在原第四野战军后勤二分部和第十二兵团后勤供给部的基础上,合编成立海军后勤部的同时,组建了海军后勤部财务处,下设审计、财务、预算三个科,编制二十四人。在经费管理上,经常费(通用部分)和作战费由部队所在大军区负责供应和审核报销。海军的装备、油料、器材和修理等专用经费,由所在大军区后勤财务部对部队上报的预算提出审核意见,转交海军司令部审核,由海军负责供应。修建机场、码头等基本建设费,由海军负责请领、拨款和审核报销。

随着海军部队的迅速发展,经费供应工作量越来越大,范围越来越广,管理越来越复杂。海军和大军区分别供应经费的办法出现

了不少矛盾，经军委副主席彭德怀提议，毛泽东主席批准，总后勤部决定：从1952年9月1日起，海军系统所属单位的一切经费，改由海军后勤财务部门统一供应和管理，并将海军后勤财务处扩编为财务部，编制六十余人。

由于新中国刚刚建立，需要资金展开大规模经济建设，军队建设要服从国家经济建设。为此军委提出“照顾整体、切合实际；统一管理、按级负责；合理分配、加强监督；厉行节约、反对浪费”的财务管理原则。

当时，海军财务干部大多来自陆军，对海军财务工作的规律还没有掌握，工作开展遇到很多困难。海军财务干部面对现实，虚心学习，勇于实践，深入部队，调查研究，于1950年制定下发了第一个统一的海军经费供应标准，即《1950年海军试行供给标准》。以后又制定下发了一系列海军财务标准、制度、规定，并在实践中不断得到完善。

海军财务是随着人民海军的诞生而建立起来的。从1950年到1954年，经历了五年时间，这五年是由陆军财务逐步向海军财务转变的过程。通过五年不断探索，基本确定了经费供应标准，疏通了供应渠道，理顺了供应关系，初步形成了具有海军特点的财务工作系统，为人民海军的初建，提供了财力上的保障，为后来海军财务自身的成长发展奠定了基础。

二、1954年至1957年。1954年开始，全国上下全盘学习苏联经验。军队财务提出“走苏军财政管理的道路，积极改革、稳步前进”的方针。对财务机构、编制体制、标准制度等方面进行了系统的改革。1954年中央军委决定：各级财务部门改隶军政首长直接领导。全军成立“军委财务部”，后改称“中国人民解放军总财务部”。“海军后勤部财务部”改称“海军财务部”，直隶海军首长领导。下设办公室、组织计划处、预算财务处、劳动工资处、工程建筑财务处、工厂仓库财务处、会计处、检查处、干部训练统计科、行政经济管理

科,编制六十余人。

当时在苏军顾问的帮助下,对我军第一部《军事财政法规》进行了一次全面的修改和补充。重新制定了一套包括九项条例、制度、规定和办法的第二部《军事财政法规》。为了与其相适应,海军有关部门开展了调查研究,重新修订了各项经费物资供应标准,汇编为两册。通过贯彻《军事财政法规》,加强了财务集中统一管理,严格了财经纪律,促进了海军财务的正规化建设。但是,在执行过程中也暴露出不符合我军实际情况的缺点。主要表现在过分地强调集中统一管理,统得太多、管得太死、规定太细。

为了适应我军正规化建设的需要,克服供给制带来的弊端。从1953年3月开始,为在我军实施薪金制着手进行准备工作。经毛泽东主席和中央政治局审议批准,国防部长彭德怀1954年11月发布命令,从1955年起,全军实行义务兵役制、薪金制、军衔制,同时颁发勋章、奖章。

三、1958年至1965年。为了纠正全盘学习苏军经验给我军财务工作带来的弊端,从1956年开始,在全军范围内开展了重新总结历史经验,逐步改革不切实际的财务管理制度的工作。至1958年先后进行了三步较大的改革:1956年经中央军委批准,颁发了《财政制度十项改进措施》,海军颁发了《海军预算制度(草案)》;1957年总财务部颁发《现行财务制度的修正与补充规定》;1958年中央军委颁发《关于改进财务管理的决定》,总后勤部重新制定了一套《中国人民解放军财务管理制度》,将1955年前后颁发的各种条例、制度、规定和办法,进行了一次全面的清理。首次归纳提出了我军历史上实际存在的“总部专管、指标控制、定额包干、实报实销”的四种管理办法。同时海军也进行了一系列的改革。在编制体制上,1957年将海军财务部恢复为海军后勤部财务部,并划归海军后勤部建制。在经费管理上,分配给海军以下各级开支的事业费、公务费,由业务部门分配、控制改为业务部门分配检查与海军

各级掌握使用相结合。海军党委在保证完成任务的条件下,对各部门的经费,可以在部门之间统一调度、相互调剂。凡海军党委决定调剂的经费,上级业务部门应予承认。同时,确定了海军军以下各级的经费分配权、预算批准权和调剂权。

1958年的财务改革中,总部制定颁发的《中国人民解放军财务管理制度》,由于过分地强调了权限下放和简化手续,使财务制度由过“细”又走向了过“粗”,形成了财务管理上的松散现象,在以后几年中又不断进行了改革和完善。1965年,在我国国民经济遇到严重困难,经过三年调整,已经开始好转的形势下,总后提出全面改进后勤业务管理和任务。在财务管理方面,实行“统一领导,分级管理”的原则和体制。以后逐步发展成为“党委当家,财务统管”。在经费供应上实行“一口袋装”的办法。

这一阶段中还改革了军官薪金制度。军委根据党中央提出的逐步缩小党和国家机关工作人员同广大人民群众生活差距的精神,决定废除军官薪金制度,取消军龄补助金,降低军官薪金标准。于1965年颁发《关于改革军官薪金制度的决定》,实行国家机关行政干部的工资等级制度。海军在认真调查研究的基础上,制定了海岛生活补助和航海生活补助等有关规定。

四、1966年至1976年。1966年军队的机关、院校、工厂等与全国一样也全面开展“文化大革命”,军队财务工作遭到了极大的冲击和破坏,财务机构合并,财务人员裁减。1969年海军后勤部财务部与海军后勤部军需部、物资部、油料部合编为海军后勤部供应部,下设财务处,编制十四人,舰队、基地、舰航财务处也合并到供应部门。同时国家海洋局并归海军供应。一方面机构合并、人员减少,一方面海军财务任务大量增加。“文化大革命”时期,不仅财务干部少,而且业务素质普遍下降。海军许多行之有效的财务规章制度被批判、否定。有的制度漏洞很多,形同虚设,使许多正常业务工作无法开展,严重削弱了财务部门的职能作用。

1969年国内政治形势逐步趋于相对稳定,军队财务工作也出现了转机。海军根据全军的部署,先后开展了“一打三反”、清查仓库、清产核资、清理经费和银行帐户等项工作。1973年邓小平同志参加中共中央和中央军委的领导工作,努力排除“四人帮”的干扰,于1975年和叶剑英同志共同主持召开了中央军委扩大会议。根据会议确定的“军队要整顿”、“要准备打仗”作为一个时期军队中心工作的精神,军队财务工作进行了比较全面的整顿,重新考核制定了各项财务规章制度,部分改变“一口袋装”的经费供应管理办法等,取得了一定成效,为后来进一步整顿财务工作作了必要的准备。

这个阶段,从管理办法看,简化了手续,方便了部队,保障了经费供应。但是,由于对经费采取了“一口袋装”的办法,致使出现了一些问题。突出表现为“条”、“块”关系没处理好,在经费管理上割断了部门上下之间的联系,挫伤了各级业务部门理财的积极性。

五、1977年至1993年。1977年开始,我国社会主义建设进入了一个新的历史时期。军队财务工作进行了拨乱反正。加强了党对财务工作的领导,恢复了财务机构,充实了财务人员,调整了管理体制,恢复了预算经费四种管理办法,打破了大标准,恢复了单项供应标准。

在试验性改革基本取得成功的基础上,1985年军队财务开始了全面深入的改革。根据中央军委《关于加强军队财务工作的决定》,全面推行了事业经费分别由事业部门掌管,即“经费随事业走”的财务管理体制。重新修订颁发了八项财务管理制度。根据总部颁发的各项财务规章制度,海军先后修订颁发了《海装维修费管理办法》、《海军预算外经费管理制度》、《海军企业化工厂财务管理制度》等。同时恢复和新订了海军公杂费、水电费、烤火费、军事训练费、政治工作费等二十多种经费供应标准。制定和修订了《舰艇远洋航行补助标准》、《海岛生活补助标准》、《海军舰艇补助金标

准》等人员待遇方面的标准。这些都标志着海军财务工作向制度化、标准化、规范化前进了一大步。

这一时期中，海军后勤部财务部的编设有较大的变化：1979年编设五个科35人。1983年改设五个处30人。1985年精简整编设四个处19人。1993年调整精减为四个处17人。

这一时期，对军队干部工资制度进行了较大的改革。1980年，将单一的行政级别工资制改为由职务工资和行政级别工资两部分组成以行政级别为主的工资制度。1985年，又改为由职务、级别、军龄工资三部分组成以职务工资为主的工资制度。1988年，军队恢复军衔制，实行由职务薪金、军衔薪金、军龄薪金组成的“三结构”薪金制；同时，实行文职干部制，建立了以职务工资、军龄工资组成的“二结构”工资制（1991年调整为职务工资、级别工资、军龄工资组成的“三结构”工资制）。

为配合国家公务员工资制度的实施，1993年10月全面实行现行工资制度。

事业经费分别由事业部门掌管，即“经费随事业走”的财务管理体制，有利于管钱、管事、管物相结合，对调动事业部门理财的积极性起了很大的作用。但是，随着国家政治经济形势的发展和我军建设指导思想战略性转变，这种财务管理体制不适应当时军事经济工作的需要，其弊端逐步暴露。主要表现在：财力分散；经费分配透明度低；截留克扣现象严重；经费供应不及时；事业部门财权过大，削弱了党委对财务工作的领导。对这种体制必须进行进一步的改革和完善。为此，中央军委1991年1月作出《关于改进和加强军队财务管理的决定》，1991年7月总后勤部颁发《中国人民解放军财务管理十项规定》，使军队财务工作进入了一个新的阶段。同年3月海军党委下发《贯彻中央军委〈关于改进和加强军队财务管理的决定〉的指示》，揭开了海军财务工作新的一章。

第二节 海军财务的地位与特点

一、什么是海军财务

海军财务就是海军经费的取得、分配、划拨、使用、结算、报销等活动及其所体现的经济关系。最终目的是将海军财力转化为海军战斗力。

海军财务作为军队财务的组成部分,其主要表现为通过总部的再分配取得国家预算分配的国防费所形成的海军预算经费,海军各级部队、各事业部门广开渠道筹集预算外经费,再按标准、规定及不同的管理办法对预算经费和预算外经费在海军系统内实施再分配。取得和分配的目的,是为了保障各级部队、各事业部门为完成任务所需经费的支出和军队人员的个人消费。经费支出后,各级部队、各事业部门必须按规定向财务部门结算报销。

海军财务作为军种财务其活动及经济关系区别于一般的经济关系,是一种特殊的军事经济关系。在具体形式上主要表现为,与国家财政的拨款报销关系(主要是指某些专项经费,不经过总部而由海军和国家财政直接发生的拨款报销关系);与国家工业部门、地方企业的交换关系;海军与总部、海军与各级部队,按经费供应渠道所形成的经费划拨、结算、报销关系;海军财务保障与各项物资保障的关系;海军经费支配、使用的权责关系;海军财务与官兵个人物质利益关系等等。从根本上讲,它所反映的是国家与军队在经济上的关系,是社会经济与军事战争的关系。当然,在不同的生产方式下,国家和军队的性质不同,它所反映的社会关系的性质也是不同的。在我国社会主义条件下,海军作为人民军队的组成部分,它与国家和人民的利益是一致的。这就决定了海军财务及其反映的经济关系的社会主义性质。

通过海军财务的有效活动和正确处理各种经济关系,其目的是把海军所取得的财力,转化为海军战斗力,实现海军的职能,完成中央军委赋予的使命。

二、海军财务的地位作用

(一)海军财务是军队财务的分支

军队财务是指以货币形式,在军队系统内进行的分配、交换直至消费社会产品的经济活动及其所体现的经济关系。军队财务是国家财政分配在军队系统内部的延伸。

任何一个国家政权都不能没有国防力量,而国防力量的维持与发展,都要依赖国家经济的发展。随着科学技术在军事上的不断应用,军队对国家经济的依赖性也就越大,没有雄厚的经济力量就不会有强大的军事力量。正如恩格斯所指出的:“暴力还是由经济情况来决定,经济情况供给暴力以配备和保持暴力工具的手段。”我国是社会主义国家,中国人民解放军的建设与发展同样依赖我国社会主义建设事业的发展,依赖国家雄厚的经济力量。

国家经济发展的规模和速度,决定国家财政状况,国家财政状况决定分配给军队的国防费的规模。国防费的使用效果又反作用于国家的经济发展及财政状况。国防军事力量的发展和巩固,会保持一个有利于经济建设的和平环境,促进生产发展,增加财政收入,同时,加强国防费的管理,提高国防费的使用效益,又可为国家节省资金,促进国家财政收支平衡。

在市场经济条件下,国家经济力转化为国防军事力是国家借助于价值形式通过财政分配实现的。军队财务分配与使用的国防费,是国家财政资金的一部分。其运动过程为:军队首先取得货币,然后根据不同需要,在军队内部进行再分配,使用单位持币进行交换,取得军队必需的社会产品,最后进入消费,以物资的消费满足军队的需要。

海军是我军相对独立的军种,海军财务在军队财务中的地位与海军在整个国防力量中的地位相一致。军队财务对国家财政分配的国防费所进行的再分配会形成若干分支,海军是其中一个重要的分支。海军人员生活、武器装备购置维修、各项事业任务都需要一定数量的经费来保障。军队财务对国防费在军队系统内部的再分配,通过多种标准和方式落实到其保障对象上,就形成了不同性质的经费。集中到海军范围就形成了海军经费。由此可知,海军使用的经费是整个国防费中的一部分,海军的建设与发展,同样依赖国家经济建设的发展。国家经济力是我们军队建设的基础,同样也是海军建设的基础。

应当指出,军队财务是一个完整的大系统,海军财务是相对独立的子系统。海军财务工作要在中央军委和总部的统一领导下进行,要认真贯彻执行全军统一的规章制度和标准。军队财务制约着海军财务,海军财务的质量又影响着整个军队财务工作。

(二)海军财务是海军后勤的重要组成部分

海军财务是军队财务的一个重要分支,同时也是海军后勤的重要组成部分。

首先,从行政隶属关系来看,海军财务自建立以来,基本上是以隶属于海军后勤的方式存在,其间有两次较大的变化,1954年全军成立“军委财务部”(后改称为“中国人民解放军总财务部”),海军后勤部财务部扩编为“海军财务部”,直接隶属海军首长领导。至1957年财务部重新划归海军后勤部建制,恢复为“海军后勤部财务部”。1969年,海军后勤部财务部与军需、物资、油料部合编为“海军后勤部供应部”。至1976年“海军后勤部供应部”撤销,恢复“海军后勤部财务部”。因此,不论是从历史还是从现实情况看,海军财务是海军后勤的有机组成部分。

其次,从海军财务职能来讲,海军财务提供经费保障,它本身就具有后勤工作的性质。海军财务与其它专业勤务,以各自职能作

用的发挥,共同完成后勤保障任务。而海军财务为其它专业勤务保障提供价值基础。在商品和货币关系存在的条件下,社会产品包括军用品是以商品形态存在的,其分配是利用价值形式进行的。军队要占用社会产品,就要通过商品货币交换。海军各种专业勤务保障所需要的物资也不例外,也必须通过货币的计算、分配、交换过程才能取得。而这一过程的实现,必须以财务保障作为前提。海军财务对于分配给海军的经费进行再分配,以及供应、划拨、核算、管理等,就是实施海军财务保障,就是为海军后勤各种专业勤务保障提供价值基础。

海军财务保障和其它专业勤务保障,虽然在其形态上不同,海军财务保障是抽象的价值保障,其它勤务保障是具体的使用价值保障。但从本质上讲,二者同属物质保障范畴。二者的关系密不可分,相互依存和转化。二者的目标也是一致的,都是为了完成海军作战、训练、建设等任务的后勤保障。二者之间在财务关系上,体现为综合管理和分工管理,管钱与管物,是一种分工协作的关系。从保障海军建设和作战的重要性来说,二者都是不可缺少的。

(三)海军财务是将海军财力转化为海军战斗力的基本条件

如前所述,在市场经济条件下,社会产品包括军用品都具有商品属性。军队要占有社会产品,必须通过商品货币交换。就海军来讲,就是将分配给海军的财力转化为海军的战斗力。而这种转化的实现,必须通过海军财务活动,通过海军财务职能的发挥作为基本条件。主要表现为三个环节:一是筹集经费。战斗力的形成要有财力作保证,具备了财力才具备了转化的基础。海军财力的来源主要有,国家财政分配给军队的经费,通过军队财务的再分配所形成的海军经费;在不影响军事任务的前提下,各级部队组织的预算外收入;生产经营单位创造的生产经营收益,按政策规定将部分纯收入纳入海军财力范围;战争中缴获的特殊性收入等。上述种种经费都要通过海军财务集中统一筹措。二是分配经费。筹集经费只是为