



总会计师 (CFO) 资质水平测试系列教材

公共组织财务管理与组织治理实务

张晓杰 徐 涛 于静霞等 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

总会计师（CFO）资质水平测试系列教材

公共组织财务管理与 组织治理实务

张晓杰 徐 涛 于静霞等 编著

编写组成员：张晓杰 徐 涛 于静霞
邹 晋 吴晓霞 邵明慧

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共组织财务管理与组织治理实务/张晓杰等编著.
—北京:经济科学出版社,2015.9
总会计师(CFO)资质水平测试系列教材
ISBN 978-7-5141-6112-0

I. ①公… II. ①张… III. ①国家行政机关—
财务管理—中国—总会计师—资格考试—教材
②国家行政机关—行政管理—中国—总会计师—
资格考试—教材 IV. ①F810.6②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 231621 号

责任编辑:于源
责任校对:杨海
责任印制:李鹏

公共组织财务管理与组织治理实务

张晓杰 徐涛 于静霞等 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100142

总编部电话:010-88191217 发行部电话:010-88191522

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@esp.com.cn

天猫网店:经济科学出版社旗舰店

网址:http://jjkxchs.tmall.com

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

787×1092 16开 26.5印张 650000字

2015年9月第1版 2015年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5141-6112-0 定价:60.00元

(图书出现印装问题,本社负责调换。电话:010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话:010-88191586)

电子邮箱:dbts@esp.com.cn)

前 言

经济形势的复杂、财政收支的矛盾、监管要求的提高,使得公共组织优化财务管理和组织治理提上日程;国家对高层次人才的需求、组织对高素质财务人才的要求、个人对专业水平提高的需要,使得公共组织总会计师(CFO)职业化迫在眉睫。本书在对公共组织总会计师(CFO)梳理职业定位并盘点职业环境的基础上,提出了这一职业所需的职业素养、职业道德、职业能力、知识框架等,对职业发展和行业培育具有重要意义。

一、公共组织总会计师(CFO)职业化十分必要

21世纪以来,为了适应经济社会的快速发展和内外形势的复杂多变,中共中央、国务院和有关部门对经济管理领域的高素质人才培养给予了高度重视,对于总会计师的设立和培养提出了明确的要求。国务院《总会计师条例》提出“事业单位和业务主管部门根据需要,经批准可以设置总会计师。总会计师的职权受国家法律保护。单位主要行政领导人应当支持并保障总会计师依法行使职权”;《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020年)》提出要大力开发经济社会发展,包括金融财会领域在内的重点领域急需紧缺专门人才;财政部《关于印发会计行业中长期人才发展规划(2010~2020年)的通知》指出:“要积极推动行政事业单位设置总会计师。财政部门要探索建立总会计师资格认证制度,为用人单位科学选聘总会计师提供制度保障”;《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》提出“完善教育经费监管机构职能,在高等学校试行设立总会计师职务,提升经费使用和资产管理专业化水平。公办高等学校总会计师由政府委派”;国家卫生计生委《关于印发卫生计生经济管理队伍建设方案(2014~2020年)的通知》提出,“到2020年,建立总会计师和总审计师培养制度,实现全国三级甲等医院都配备总会计师,总审计师队伍初具规模”。可见,推进公共组织总会计师(CFO)职业化十分必要。

二、公共组织总会计师(CFO)的能力框架与知识结构

公共组织需要讲政策、懂规划、敢决断、会管理、能创新的总会计师人才队伍,其应具备的职业素养、能力框架和知识结构如下:

(一) 职业素养层次

1. 法规意识和风险意识。
2. 规划意识和协调意识。

3. 政策意识和执行意识。
4. 管理意识和服务意识。
5. 学习意识和创新意识。
6. 分析研究和应用意识。

(二) 职业能力框架

1. “要得来”资金的能力——要讲政策、懂规划、会预算、擅协调，才能更好地“要得来”财政资金，同时更好地“组织好”自有资金。对应具体的规划和分析能力、政策水平、协调能力等。

2. “管得住”资金的能力——要根据政策要求很好地把好资金支出关，要很好地执行政府采购、政府购买服务、国库集中支付、国有资产管理等规定，全面加强内部控制与风险管理，确保公共资金的安全。对应具体的领导力、政策水平、风险管理能力等。

3. “用得好”资金的能力——要提高公共资金的使用效益，满足事业发展需求，主动做好绩效评价及管理，在保证安全和正常运转的基础上更好地体现公益性。对应具体的学习能力、创新能力、执行能力等。

4. “学习运用政策”的能力——公共组织政策性强，资金约束多，监管要求高，特别要求总会计师能快速学习新政策、准确理解新精神、及时建立新制度、适时配合新监管。对应建章立制能力、学习创新能力、执行能力、沟通协调能力等。

5. “信息化财务”的能力——公共组织财务基础薄弱，信息化¹需要不断加强财务信息化建设，具备信息化财务的能力。

(三) 知识结构模块

1. 必备知识——与公共组织运行相关的法律法规政策，这是必须掌

2. 跟踪知识——与公共组织运行相关的新政策、新知识和新成果，需要及时跟踪的。

3. 实务知识——与公共组织运行相关的财务实务基础知识，这是开展日常工作决策需要理解和能够运用的，包括当前宏观形势和经济政策、财政管理体制及制度、财务管理理念及决策、事业规划及预算管理、决算管理及财务分析、国库集中收付实务、政府采购管理事务、公共资产管理实务、组织绩效管理实务、组织成本管理实务、内部控制与风险管理、政府会计准则制度、事业单位会计准则制度和财务规则、公立高校和医院等组织的会计准则制度、民间非营利组织会计准则制度、会计职业道德、会计信息化建设等。

三、本书的主要架构

本书分为上、中、下篇和附录四部分：

上篇《职业素养与能力框架》首先界定了公共组织的范畴，在此基础上重点围绕公共组织总会计师的定位与职业道德、职业素养、职业能力、知识结

构等做了介绍，有助于财务人员合理规划职业路径并提升职业水平。

中篇《财政与财务管理实务》全面介绍了公共组织财务管理相关的实务知识，包括财政管理体制及制度、公共组织财务管理理念及策略、事业规划及预算管理、决算管理及财务分析、国库集中收付实务、政府采购管理实务、公共资产管理实务、公共组织会计实务、公共组织绩效管理实务、公共组织成本管理实务、特殊公共组织财务实力（公立高等学校财务实务、公立医院财务实务、民间非营利组织财务实务），有助于总会计师全面把握公共组织财务实务知识框架，了解最新规定，更好地开展和完善各项财务工作。

下篇《内部控制与组织治理》重点围绕公共组织内部控制、风险管理和组织治理等内容作了介绍，属于新形势下公共组织面临的新问题、新任务。学习这些内容有助于公共组织总会计师把握最新形势，帮助公共组织提升治理水平和抗风险能力。

附录《公共组织财经法规与政策》择要介绍了预算法、政府采购法、行政单位财务规则、事业单位财务规则、事业单位会计准则、行政事业单位内部控制规范（试行），供大家参考。

四、本书的主要特色

1. 立意高。首次对公共组织总会计师职业化做了系统探讨。
2. 框架全。围绕公共组织总会计师职业所需知识及能力进行系统介绍。
3. 内容新。根据当前政策规定和形势发展，介绍最新管理理念和思路。

本书适合作为公共组织财务人员的培训资料，也可作为高等学校相关专业师生的教材及参考资料，有助于了解公共组织的财务管理与组织治理工作全貌。

本书是集体智慧的结晶。一方面，本书编写组成员有6人，张晓杰负责全书的框架设计、审定定稿、上篇的统稿编辑和第一、二、三、四、五、七章及第十六章第三节的写作；徐涛负责中篇的统稿编辑和第六、八、十章的写作；于静霞负责下篇的统稿编辑和第十七、十八、十九章的写作；邹晋负责第九、十一、十三章的写作；吴晓霞负责第十二、十四、十五章及第十六章第一节的写作；邵明慧负责第十六章第二节的写作。各位成员都为本书的写作成稿做出了突出贡献，在此表示衷心感谢。另一方面，本书在编著过程中，广泛参阅了国内外相关教材和著作，参考并借鉴了相关文献，在此，对文献作者们一并表示由衷的感谢。

公共组织财务工作覆盖面甚广，总会计师（CFO）尚未职业化，作者力求通过本书的写作描绘出一幅总会计师职业和实务工作的全景图，但由于水平所限，书中难免会有缺点甚至错误，恳请读者给予批评指正。让我们一起为公共组织财务管理与组织治理提升而努力！

张晓杰

2015年7月1日

上篇 职业素养与能力框架

第一章	公共组织概述	3
	第一节 公共组织的界定	3
	第二节 公共组织的范围	7
	第三节 公共组织的共性与特性	12
	第四节 公共组织与企业组织的区别	15
第二章	公共组织总会计师的定位与职业道德	18
	第一节 公共组织总会计师的定位	18
	第二节 公共组织总会计师的特殊要求	23
	第三节 公共组织总会计师的职业道德、行为规范及职业文化	27
第三章	公共组织总会计师的职业环境及职业素养	30
	第一节 公共组织总会计师的职业环境	30
	第二节 公共组织总会计师的职业素养	33
第四章	公共组织总会计师的通用能力及职业能力	39
	第一节 公共组织总会计师的通用能力	39
	第二节 公共组织总会计师的职业能力	44
第五章	公共组织总会计师的知识结构	49
	第一节 公共组织总会计师的必备知识	49
	第二节 公共组织总会计师的跟踪知识	54
	第三节 公共组织总会计师的实务知识	55

中篇 财政与财务管理实务

第六章	财政管理体制及制度	61
	第一节 财政管理体制的含义和内容	61

公共组织财务管理与组织治理实务

	第二节 财政分权与财政集权	66
	第三节 中国财政管理体制改革方向	69
第七章	财务管理理念及策略	78
	第一节 公共组织财务管理现状	78
	第二节 公共组织面临的新变革	84
	第三节 财务管理的新理念	87
	第四节 财务管理的新策略	90
第八章	事业规划与预算管理	95
	第一节 预算的含义、意义和原则	95
	第二节 部门预算概述	98
	第三节 部门预算编制	101
	第四节 中期财政规划和部门滚动规划管理	106
第九章	决算管理及财务分析	112
	第一节 决算管理是总结	112
	第二节 财务分析是关键	116
第十章	国库集中收付实务	122
	第一节 国库单一账户与集中支付	122
	第二节 财政国库集中收付的范围与内容	131
	第三节 公务卡管理制度	137
第十一章	政府采购管理实务	139
	第一节 政府采购管理规定	139
	第二节 政府采购操作实务	144
	第三节 政府采购改革发展	148
第十二章	公共资产管理实务	152
	第一节 公共资产管理规定	152
	第二节 公共资产管理实务	156
	第三节 公共资产管理改革	169
第十三章	公共组织会计实务	174
	第一节 公共组织会计规定	174
	第二节 行政单位会计实务	177
	第三节 事业单位会计实务	196
	第四节 民间非营利组织会计实务	217

目 录

	第五节 公共组织会计实务对比	229
	第六节 公共组织会计改革	235
第十四章	公共组织绩效管理实务	238
	第一节 组织绩效管理规定	238
	第二节 组织绩效管理实务	244
	第三节 组织绩效管理改革	255
第十五章	公共组织成本管理实务	259
	第一节 组织成本管理原则	259
	第二节 组织成本管理实务	264
	第三节 组织成本管理前景	270
第十六章	特殊公共组织财务	273
	第一节 公立高等学校财务实务	273
	第二节 公立医院财务实务	287
	第三节 民间非营利组织财务实务	304

下篇 内部控制与组织治理

第十七章	内部控制	317
	第一节 内部控制概述	317
	第二节 内部控制建设	323
	第三节 内部控制评价	333
	第四节 内部控制监督	337
第十八章	风险管理	340
	第一节 风险识别	340
	第二节 风险分析	342
	第三节 风险衡量	343
	第四节 风险评价	344
	第五节 风险应对	346
第十九章	廉政治理	348
	第一节 廉政要求	348
	第二节 审计监督	351
	第三节 专项监督	352

附录 公共组织财经法规与政策

中华人民共和国预算法	357
中华人民共和国政府采购法	371
行政单位财务规则	381
事业单位财务规则	388
事业单位会计准则	396
行政事业单位内部控制规范（试行）	402
参考文献	411

职业素养与能力框架

第一章 公共组织概述

总会计师是一个特定的职业，在企业组织和公共组织都存在。本书作为公共组织总会计师（CFO）职业资质水平认证项目的培训教材，首先需要大家了解和把握什么是公共组织，包括公共组织的内涵、特点、构成要素、目标任务、范围、共性和个性以及与企业的区别等。只有明确了公共组织的基本情况及其与企业组织的区别，才能更好地把握公共组织总会计师的定位、职业道德、职业素养、职业能力、知识结构以及具体的实务知识等，从而更好地进行学习和提升。

第一节 公共组织的界定

公共组织也称公共部门，是提供公共产品或劳务服务的单位。明确公共组织的含义及特点，界定我国的公共组织，是进行公共组织财务管理与核算的前提。本节主要阐述我国公共组织的内涵、特点、构成要素及目标任务。

一、公共组织的内涵

公共组织首先是一种组织，且是有相似特征的一类组织，涵盖了很多类型的单位。要了解公共组织的概念内涵，需要先了解组织的含义、特征及类别。

（一）组织的含义

组织是人们按照一定的目的、任务和形式组建起来的社会群体或集体，如行政事业单位、党团组织、工会组织、企业、军事组织等。组织具有几个特征：（1）组织是人们在相互交往中形成的一定行为关系的集合；（2）组织有某种特定的目标；（3）组织有一定的结构和活动方式；（4）组织有其内在的价值观；（5）组织是一个开放系统，随着社会环境的变化而有机地发展。

（二）组织的类别

现代社会的组织类型十分繁杂，按照不同的标准可以分类如下：一是根据组织的目标不同，可以将组织分为公益组织、工商组织、服务组织和互益组织；二是根据主要功能的不同，可以将组织分为政治组织、经济组织、军事组织、文化组织和社会组织；三是根据人为设定或者自发形成，可以将组织分为正式组织和非正式组织；四是根据权力配置方式

的不同，可以将组织分为集权型组织和分权型组织；五是根据管理事项及复杂程度，可以将组织分为综合性组织和专门性组织。

（三）公共组织的概念

社会生活中的组织目的各不相同，有些组织的目的是为了能够更好地服务于个人或私人利益，这类组织属于私人组织；有些组织的目的是为了服务社会公众，这类组织就是公共组织。公共组织是与私人组织相对的概念，是以管理社会公共事务，提供公共产品和公共服务，维护和实现社会公益为目的，拥有法定或授予的公共权力的所有组织实体。

二、公共组织的特点

公共组织具有以下特点：

（一）政治性

绝大多数公共组织衍生于政府组织，而政府是实现国家意志的，是国家最重要的组成部分，是国家进行政治统治的主要机关，是管理各种公共事物的主体。政府的一切行为都是为其政治统治的合法性服务的。公共组织必须执行国家的政治意志和政治决策，不是中立的。

（二）法制性

公共组织是依法代表国家行使公共权力的机关，有很强的法制性。公共组织的法制性主要表现在依法设置机构和依法行政上。公共组织具有明确的法律地位，组织机构的设置及其宗旨、目标及运作程序，人员编制，行为规范，管理方式，财政预算等都由宪法和有关法律决定。公共组织必须依据法律规定行使职权，在处理社会公共事务时，要运用法律手段，或按照法律规定采取行政手段、经济手段和其他各种手段。在处理社会公共事务时，必须严格贯彻执行宪法和有关法律以及有关规定、条例、命令、规章与办法等，并且不得随意变更和曲解这些法律规定。

（三）权威性

在中国，公共组织中的行政单位在整个社会中有至高无上的地位和权威，起着其他任何组织无法起到的作用，公共组织中的事业单位也是这种权威的延伸和重要体现。这种权威是公共组织进行公共事务管理所必要的条件。公共组织凭借行政权力，对国家的政治、经济、文化等公共事务进行广泛的干预和管理，它的权力覆盖面可达及每个组织和公民。公共组织的权威性还表现在其组织内部管理的强制性上。

（四）社会性

无论何种性质的国家公共组织，都具有管理公共事务的职能。公共组织在行使管理公共事务职能时，都是为全社会服务的。公共组织这种社会属性，是由公共组织为了稳定社会秩序，维护政治统治的合法性的目的所决定的。公共组织的社会性是其政治性的基础。

(五) 服务性

任何国家的公共组织，从管理公共事务的角度来讲，都为全社会提供公共物品。它不仅要保证公共秩序，维护社会稳定，还要为社会发展和经济发展服务。政府提供服务是以低投入高产产地高效实现行政目标为目的的，是无偿的非营利性的公共服务。

(六) 系统性

在行政系统内，公共组织的权力关系和结构方式都层次分明，统分有据，纵横相连，浑然一体。它确保行政系统内统一领导，统一指挥，命令统一，政令畅通，这就是它的整体性特点。行政系统是个巨系统，在系统内部可分为省级次系统和市县级子系统，表现为系统的层次性。行政巨系统与其次系统和子系统之间有机联系，使整个行政巨系统的每个组成部分都发挥其功能，这就是它的相关性。行政系统具有系统的整体性、结构性、层次性和相关性。

三、公共组织的构成要素^①

公共组织是按照一定的法律法规严格建立起来的正式组织，在构成要素的种类上与一般的组织大体一致，但其要素的具体内涵却是不完全一样的。公共组织的构成要素具体包括以下几个方面：

(一) 组织目标

组织目标是指组织成员进行某项活动所需达到的预期结果，目标是组织的基本要素之一。组织都是为了实现某个目标而建立起来的，它决定着组织行为的方式和组织发展的方向，关系到组织管理活动的效果。公共组织目标是公共组织存在的基础。组织目标从不同的角度可以有不同的分类，公共组织的职能目标从时间上看，有长远目标、中期目标和短期目标；从空间结构上看有总目标和分目标。这些目标构成了公共组织中的“目标网络”。

(二) 组织人员

组织人员是公共组织的一个基本构成要素，也是公共组织的主体。作为公共管理主体的组织和机构，其实际运行和效能的发挥，必须依靠具体的人来完成。公共组织的人员是受国家和公民的委托，行使公共权力，负责运用资源及指挥公务人员，达成政府施政目标的人。公共人员的素质和智能结构，是公共组织的一个重要要素。管理主体自身素质的完善、管理主体认识能力的提高和价值取向的合理化，对公共管理的结果将会产生重要的影响。

(三) 物质因素

任何组织的运行，都无法离开物质因素的支持。物质因素包括公共组织赖以存在的载

^① 缪匡华编著：《公共组织财务管理》，厦门大学出版社2014年版，第4~6页。

体，如场地、房屋、办公设备、运输工具、办公用品、办公经费等。

（四）职能范围

职能范围是根据组织目标对公共组织所要完成的工作任务、职责及其作用的总体规定，它确定了公共组织行使职权的活动和作用范围。职能范围是组织目标的具体化，它决定着组织规模、内部职位设置等方面的内容。公共组织的职能范围从其性质的角度可划分为政治职能和管理职能；从管理角度可划分为计划、组织、协调、控制、监督和创新职能。

（五）机构设置

机构设置是根据组织目标、职能范围在公共组织内部按单位进行分工的结果。公共组织都要通过一定的机构体现出来，公共组织的机构设置必须科学、合理，才能使公共组织真正成为公共活动的载体。

（六）职位设置

职位设置是在机构设置的基础上进一步按个人职责明确工作分配或分工的结果，即将组织目标、工作任务、权力职责具体落实到个人身上。职位是公共组织运行最基本的要素之一，只有有了职位设置，才能使权力的流动成为可能。实行科学的职位分类，是减少公共组织内部矛盾的有效途径。

（七）权责体系

职权是指被组织正式承认的权力，它主要来自于组织的认可，与职位有密切关系。职责是指完成任务所应承担的责任。权责体系是指公共组织中各个部门、层次、成员之间若干从属、并列等相互关系的确认与规范，它通过权力和职责的划分，保障公共组织各组成部分的有序运行。

（八）规章制度

规章制度是指以书面文件等形式对组织目标、职能任务、权责关系、活动方式等进行严格规范。从总体上讲，从公共组织机构设置、权力划分到公共组织成员的行为规范等，都要有法可依。就公共组织内部而言，也必须有一套规章制度，以确保公共组织的正常运行和公共权力的正确行使。

（九）技术和信息

公共组织构成要素中的技术不仅指组织活动过程中所采用的科学技术，也包括组织决策原则、方式在内的“政治技术”。信息是组织活动不可缺少的因素，信息传递的途径和方式，也正是组织各部分相互协调的途径和方式。组织过程在一定意义上是一个信息收集、整理、制造、传递、反馈的过程。信息技术将改变许多组织的性质和结构，以及组织产品和服务的性质与生命周期。新技术可以促进分权化、网络化的管理作风以及自组织的能力。

第二节 公共组织的范围

公共组织的范围很广，对其进行界定和介绍有利于帮助公共组织总会计师找准自身的定位和努力方向。

公共组织的范畴有广义和狭义之分。广义的公共组织不仅指政府及其执行部门，而且包括立法机关、司法机关、学校、医院、教会、军队、政党等具有管理行政事务职能的机构。狭义的公共组织是指政府及其执行部门，以及具有行政授权的社会组织。近年来，随着政府职能转变、公益事业发展和社会组织进入公共领域，公共组织范围有所拓展，逐步形成以政府为核心的开放式多元化公共组织，涵盖了政府组织和非政府组织^①。本书所讲的公共组织是广义上的公共组织，包括行政单位、事业单位与民间非营利组织等。

一、行政单位

行政单位是政府体系的“细胞”，是公共组织的核心组成部分，是权力的主体单位，也往往是很多事业单位和民间非营利组织的原生单位，他们之间存在千丝万缕的联系。

（一）行政单位的含义

行政单位是指进行国家行政管理、组织经济建设和文化建设、维护社会公共秩序的单位，主要包括国家权力机关、行政机关、司法机关、检察机关以及实行预算管理的其他机关、政党组织等。行政单位与行政机关是有区别的，这里主要是财政上的概念，其人员实行公务员体制管理，经费、工资福利等全部由政府拨付。行政机关是指依宪法和有关组织法的规定设置的，行使国家行政职权，负责对国家各项行政事务进行组织、管理、监督和指挥的国家机关。

（二）行政单位的特征

行政单位具有政府的“特征”：一是从行为目标看，行政单位一般以公共利益为服务目标，在阶级社会里，它以统治阶级的利益为服务目标；二是从行为领域看，行政单位的行为主要发生在公共领域；三是从行为方式看，政府行为一般以强制手段（国家暴力）为后盾，具有凌驾于其他一切组织之上的权威性和强制力；四是从组织体系看，行政单位具有整体性，它由执行不同职能的机关，按照一定的原则和程序结成严密的系统，彼此之间各有分工，各司其职，各负其责。

（三）行政单位的职能

行政单位作为政府的载体，承担着政府的一系列职能，包括政治职能、经济职能、文

^① 非政府组织是指政府以外的其他公共组织，包括事业单位、社会团体、非营利性社会中介组织和民办非企业单位，非政府组织依法进行登记，并经法律法规或政府组织委托进行公共事务管理，被称为“准公共组织”。在西方，又被称为非营利组织或第三部门。