



普通高等教育“十一五”国家级规划教材
面向 2 1 世纪 课 程 教 材

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

公共组织财务管理

(第二版)

侯江红 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
面向 21 世纪课程教材

高等学校公共管理类公共事业管理专业核心课程教材

公共组织财务管理

(第二版)

侯江红 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容提要

公共组织财务管理是公共事业管理专业的核心课程。本书从对公共组织的界定入手,系统地介绍了公共组织财务管理的基本理论和方法,详细地阐述了公共组织概述、公共组织财务管理理论、预算管理、收入管理、支出管理、资产管理、负债管理、投资管理、净资产管理、财务清算、财务报告、财务分析、财务监督等理论与实务,涵盖了公共组织财务管理工作的全部内容。本书在每章开头有学习要点,使学习者有明确的导向,每章后都列有小结、复习思考题及阅读材料,引导学习者主动学习与思考。

本书作为公共事业管理系列教材之一,既可作为大专院校公共事业管理专业及行政管理专业的本科教材,也可作为公共组织财务工作者的岗位培训教材和自学参考用书。

本书还特别配套了光盘版教学支持资源(教学课件),具体索取方式详见本书后附的“教学支持说明”。

图书在版编目(CIP)数据

公共组织财务管理/侯江红主编.—2版.—北京:
高等教育出版社,2006.9
ISBN 7-04-019983-1

I. 公... II. 侯... III. ①国家行政机关-财务管理-高等学校-教材②行政事业单位-财务管理-高等学校-教材 IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 106752 号

策划编辑 齐维京 责任编辑 丁孝强 封面设计 杨立新
版式设计 王艳红 责任校对 殷然 责任印制 张泽业

| | | | |
|------|----------------|------|---|
| 出版发行 | 高等教育出版社 | 购书热线 | 010-58581118 |
| 社 址 | 北京市西城区德外大街 4 号 | 免费咨询 | 800-810-0598 |
| 邮政编码 | 100011 | 网 址 | http://www.hep.edu.cn |
| 总 机 | 010-58581000 | | http://www.hep.com.cn |
| 经 销 | 蓝色畅想图书发行有限公司 | 网上订购 | http://www.landaco.com |
| 印 刷 | 中国农业出版社印刷厂 | | http://www.landaco.com.cn |
| | | 畅想教育 | http://www.widedu.com |
| 开 本 | 787×960 1/16 | 版 次 | 2002 年 12 月第 1 版 |
| 印 张 | 25 | | 2006 年 9 月第 2 版 |
| 字 数 | 460 000 | 印 次 | 2006 年 9 月第 1 次印刷 |
| | | 定 价 | 28.60 元 |

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 19983-00

高等学校公共管理类专业 精品课程教材建设指导委员会

顾问单位：全国高等学校教学研究中心

高等教育出版社教学研究所

主任委员：王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)

娄成武(行政管理学 国家精品课程负责人)

邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)

陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)

崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委 员：(以姓氏笔画为序)

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 马 骁 | 王万茂 | 尹庆双 | 王俊豪 | 宁 骚 |
| 刘小兵 | 朱正威 | 孙宝文 | 孙 萍 | 张凤阳 |
| 沈亚平 | 李成智 | 张建东 | 吴春华 | 严 强 |
| 沈琴琴 | 李 鲁 | 周志忍 | 林尚立 | 陈季修 |
| 陈振明 | 阎小波 | 胡宁生 | 郑功成 | 席 恒 |
| 胡象明 | 高 力 | 郭庆旺 | 常保国 | 韩冬雪 |
| 董德显 | 雷国平 | 虞晓芬 | 黎 民 | |

关于设置公共管理类学科 专业基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自2001年成立以来，在教育部高教司等部门的领导下，对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快，但又存在诸如课程不规范等问题，经过认真的讨论和研究，认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课（即大平台）和专业基础课（即小平台），以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上，经过委员们的认真讨论，我们确定了两类基础课的名称，现予发布，希各高校有关专业根据实际情况予以执行。

（一）公共基础课（即大平台）

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

（二）专业基础课（即小平台）

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价



高等学校公共管理类学科教学指导委员会
二〇〇五年十二月二十一日

总 前 言

20世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革的一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在1998年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理。截至2005年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业426个、行政管理专业277个、劳动与社会保障专业118个、土地资源管理65个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有什么样的专业技能等。在2001—2005年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类专业各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见《关于设置公共管理类专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

此套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教学研究所的指导下,在教育部公共管理类专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,此套教材的直接指导小组成员由2003年以来公共管理类专业

方向的全部5位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有：中山大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持和参与本套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

高等教育出版社

2006年6月

第二版前言

“公共组织财务管理”作为公共事业管理专业的核心课程之一,其教材已被教育部列为面向 21 世纪课程教材,并于 2002 年 12 月由高等教育出版社正式出版。

近年来,随着我国社会主义市场经济体制改革不断深入,我国公共财政框架下的财政预算管理制度进行了重大改革(即编制部门预算、政府采购制度的推广、建立国库集中收付制度、预算外资金收入收缴制度改革、深化收支两条线的改革等),行政事业单位体制和运行方式发生了重大变化;同时为了进一步完善我国民间非营利组织的法律规范体系,提高民间非营利组织的财务管理水平,促进民间非营利组织健康快速发展的需要,2004 年 8 月 18 日,财政部正式发布了《民间非营利组织会计制度》,并自 2005 年 1 月 1 日起施行,填补了我国会计规范在这一领域的空白。政府和非营利组织财务管理环境、资金运作的内容和方式的变化,需要我们及时更新教材内容。为了完善教材理论体系,我们进行了教材修订。

该书以《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》和《民间非营利组织会计制度》为基本依据,以财务管理各个环节为基础,完整地介绍了公共组织财务管理的基本理论、基本知识和基本操作技能,并介绍了目前我国财政改革和政府事业单位财务改革的部分新内容。本书文字简练、深入浅出、通俗易懂,给读者提供了理论与实务、核算与管理、制度与教材有机结合的知识体系。读者在学完“行政管理学”、“公共事业管理概论”、“非营利组织管理”、“公共经济学”及相关课程,掌握会计基本理论与方法之后,再学习本教材,可以更系统地理解和掌握政府及非营利组织的环境特征及预算、财务管理的关系,从而掌握政府及非营利组织财务管理的特点及其内容。

本次修订突出的特点:一是吸纳了我国财政预算改革的最新动态,包括国库集中支付制度、政府采购制度、预算外资金改革的目标、深化收支两条线的改革等。二是加强了民间非营利组织的财务管理内容。尽管《民间非营利组织财务规则》尚未颁布,我们还是依据新颁布的《民间非营利组织会计制度》增加了相关的内容,并对相关章节的内容进行了补充和修订。我们在修订编写本教材时,将政府组织、事业单位、民间非营利组织三者共性的内容统一介绍,而对三者各具特殊性的内容分别介绍。三是在每章开头提出了学习要点,使学习者有明确的

导向,并对每章后的阅读材料作了更新,使读者能够了解该领域的热点、焦点问题,实现理论与实践的有效结合。

此次教材修订分工为:第一章、第三章、第四章、第五章、第六章、第九章、第十章、第十一章、第十二章由侯江红编写,第二章、第十三章由任世梅编写,第七章、第八章由张理编写。本书由侯江红主编,负责设计全书框架,总纂定稿。

我国有关财政、预算、政府及非营利组织财务的改革正在进行中,相关理论、准则、制度方面的内容也将发生新的变化,我们将继续努力,使教材趋于完善。由于修订时间较紧,加之受我们的水平所限,缺点和不足在所难免,恳请广大读者批评指正。

编者

2006年7月

第一版前言

随着公共管理教育在国内的兴起和发展,目前我国部分高校已经开设了公共事业管理专业。如何培养和造就一大批高素质的公共事业管理人才,以适应当今世界政治、经济形势的日新月异和科学技术的高速发展,已成为我国培养21世纪管理人才的重要研究课题。教材是教学过程不可缺少的教学内容的载体,是学生获取知识、增长智力的重要源泉。公共组织财务管理是公共组织管理的重要组成部分,从目前来看,国内还尚未出版对公共组织财务管理进行系统阐述的相关著作和教材。为了适应我国公共事业人才培养的迫切需要,在当前几乎还没有同类教材的情况下,我们在比较短的时间里编写了这本教材。我国开展公共管理研究的时间不长,很多问题尚在探索争论之中,尤其是对公共事业管理的主体——公共组织缺乏一个明确而统一的界定,加之目前我国尚未出台有关非营利组织财务会计规则。鉴于此,根据我们对公共组织的理解和界定,以现行的《行政单位财务规则》和《事业单位财务规则》为依据,借鉴了部分国际上非营利组织财务制度的通行做法,我们编写了这本教材。

本书结合我国当前事业体制改革和财务体制改革的实际,较全面、系统地阐述了公共组织财务管理工作的基本特点、基本内容和基本方法。在阐述中,我们力求做到理论性与实务性结合,全面性与通用性兼顾,继承性与开拓性并存,论述通俗易懂、易教易学。此外,在内容上,尽量减少学科之间的重复,力求科学、准确、完整,主次分明,在结构上力求规范合理。

本书是公共事业管理系列教材之一,是公共事业管理专业本科生的必读教材,也可作为公共组织财务工作者的岗位培训教材和自学参考用书。

本书由侯江红主编,负责设计全书编写提纲。各章的撰写人分别如下:第一章、第三章、第四章、第五章和第六章由侯江红编写,第二章和第十三章由任世梅编写,第七章和第八章由张理编写,第九章、第十章、第十一章和第十二章由王智慧编写。在写作过程中,经过了多次集体讨论,初稿完成后,由侯江红进行修改、统稿和定稿工作。

需要指出,因教学上急需,本书编写仓促,有些问题未能仔细推敲,加之公共管理的理论尚不很成熟,公共事业人才培养也才刚刚起步,可供参考的文献资料不多,我们编写本教材也是一种初步尝试,书中难免会有缺点甚至错误,这种尝

试性的努力还有待于教学实践的检验和同行们的指正和读者的批评,以便日后修改补充。

编者

2002年6月

目 录

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 第一章 公共组织概述 | 1 |
| 第一节 公共组织的概念和特征 | 1 |
| 第二节 公共组织的界定 | 4 |
| 第三节 公共组织的财务特征 | 12 |
| 本章小结 | 15 |
| 复习思考题 | 16 |
| 阅读材料 中国扶贫基金会章程 | 16 |
| 第二章 公共组织财务管理理论 | 24 |
| 第一节 公共组织财务管理的概念和特点 | 24 |
| 第二节 公共组织财务管理的目标、任务和原则 | 29 |
| 第三节 公共组织财务管理的内容 | 35 |
| 第四节 公共组织财务管理的方法 | 38 |
| 本章小结 | 46 |
| 复习思考题 | 47 |
| 阅读材料 关于事业单位实行国库集中支付后强化财务管理的思考 | 48 |
| 第三章 预算管理 | 52 |
| 第一节 公共组织预算的概念、意义和内容 | 52 |
| 第二节 预算编制原则与预算管理办法 | 56 |
| 第三节 定员定额管理制度 | 62 |
| 第四节 单位预算编制的准备工作和编制方法 | 66 |
| 第五节 政府组织单位预算的编制 | 69 |
| 第六节 事业单位预算的编制 | 79 |
| 第七节 单位预算的审批、执行和调整 | 86 |
| 本章小结 | 91 |
| 复习思考题 | 92 |
| 阅读材料 构建规范性的政府预算管理制度——由“审计风暴”说开去 | 92 |
| 第四章 收入管理 | 96 |
| 第一节 公共组织收入概述 | 96 |
| 第二节 财政拨款收入的管理 | 100 |

| | |
|----------------------------------|------------|
| 第三节 事业收入的管理 | 110 |
| 第四节 经营收入和其他各项收入的管理 | 113 |
| 第五节 预算外资金的管理 | 116 |
| 本章小结 | 124 |
| 复习思考题 | 125 |
| 阅读材料 国外非营利组织的资金来源及启示 | 126 |
| 第五章 支出管理 | 130 |
| 第一节 公共组织支出概述 | 130 |
| 第二节 支出管理的原则与要求 | 132 |
| 第三节 人员经费和公用经费项目管理 | 134 |
| 第四节 政府组织的支出管理 | 144 |
| 第五节 事业单位的支出管理 | 147 |
| 第六节 民间非营利组织的费用管理 | 150 |
| 本章小结 | 156 |
| 复习思考题 | 156 |
| 阅读材料 公务车改革箭在弦上：“割肉”还是“大补”？ | 157 |
| 第六章 资产管理 | 161 |
| 第一节 资产的概念及其构成 | 161 |
| 第二节 流动资产的管理 | 163 |
| 第三节 固定资产的管理 | 173 |
| 第四节 无形资产的管理 | 186 |
| 第五节 非经营性资产转为经营性资产的管理 | 190 |
| 本章小结 | 191 |
| 复习思考题 | 192 |
| 阅读材料 运用资产置换方式建设高校新校区 | 192 |
| 第七章 负债管理 | 196 |
| 第一节 负债概述 | 196 |
| 第二节 应缴款项的管理 | 200 |
| 第三节 应付、预收和暂存款的管理 | 205 |
| 第四节 借入款项的管理 | 208 |
| 第五节 或有负债的管理 | 211 |
| 第六节 偿债能力的评价指标 | 212 |
| 本章小结 | 213 |
| 复习思考题 | 213 |
| 阅读材料 浅谈高校贷款的自我管理 | 214 |

| | |
|--|-----|
| 第八章 投资管理 | 219 |
| 第一节 投资概述 | 219 |
| 第二节 投资管理 | 223 |
| 第三节 投资项目的财务分析 | 227 |
| 第四节 投资项目的国民经济评价和社会评价 | 232 |
| 本章小结 | 238 |
| 复习思考题 | 238 |
| 阅读材料 紫峡水库的社会评价 | 239 |
| 第九章 净资产管理 | 243 |
| 第一节 公共组织净资产概述 | 243 |
| 第二节 事业基金的管理 | 246 |
| 第三节 专用基金的管理 | 248 |
| 第四节 固定基金和留本基金的管理 | 257 |
| 第五节 结余的管理 | 259 |
| 本章小结 | 264 |
| 复习思考题 | 265 |
| 阅读材料 当前住房公积金管理使用存在的问题及对策 | 265 |
| 第十章 财务清算 | 268 |
| 第一节 财务清算的概念和作用 | 268 |
| 第二节 财务清算的要求和程序 | 270 |
| 第三节 财务清算中的清查、清理 | 272 |
| 第四节 财务清算中的申报核实 | 277 |
| 第五节 财务清算的验收及总结 | 280 |
| 第六节 财务清算结果的处理 | 282 |
| 本章小结 | 284 |
| 复习思考题 | 284 |
| 阅读材料 关于调整南宁市部分行政区划工作中清产核资、财产物资和 财务管理的通知 | 285 |
| 第十一章 财务报告 | 289 |
| 第一节 财务报告概述 | 289 |
| 第二节 财务报告的编制要求 | 293 |
| 第三节 政府组织财务报表的主要内容及编制方法 | 295 |
| 第四节 事业单位财务报表的主要内容及编制方法 | 300 |
| 第五节 民间非营利组织财务报表的主要内容及编制方法 | 308 |
| 第六节 年度财务报告的编报和审批 | 312 |

| | |
|---------------------------------------|------------|
| 本章小结 | 314 |
| 复习思考题 | 314 |
| 阅读材料 基于新公共管理的政府财务报告研究 | 315 |
| 第十二章 财务分析 | 320 |
| 第一节 财务分析概述 | 320 |
| 第二节 财务分析的程序和类型 | 323 |
| 第三节 财务分析的指标体系和方法 | 325 |
| 第四节 财务分析的内容 | 331 |
| 第五节 财务分析报告的编写 | 337 |
| 本章小结 | 339 |
| 复习思考题 | 340 |
| 阅读材料 中国青少年基金会 2001—2004 年财务工作报告 | 340 |
| 第十三章 财务监督 | 346 |
| 第一节 财务监督的作用和原则 | 346 |
| 第二节 财务监督的内容 | 353 |
| 第三节 财务检查 | 357 |
| 本章小结 | 361 |
| 复习思考题 | 362 |
| 阅读材料 谈谈非营利组织财务监督的制度设计 | 362 |
| 附录 | |
| 附录一 行政单位财务规则 | 366 |
| 附录二 事业单位财务规则 | 372 |
| 主要参考文献 | 378 |

第一章 公共组织概述

人类的实践活动大多数是通过各种社会组织完成的,公共组织是社会组织的重要组成部分,是提供公共产品或劳务的单位。界定我国的公共组织,明确公共组织的含义及特点,是进行公共组织财务管理的前提。本章主要阐述我国公共组织的概念、特征、类型、范围及财务特征。

通过本章学习,应掌握以下基本内容:

- (1) 公共组织的概念和特征。
- (2) 公共组织的类型。
- (3) 各类公共组织的财务特征。

第一节 公共组织的概念和特征

公共组织是与私营组织相对的概念,是现代社会一种极为重要的组织形态。公共组织和私营组织在本质上存在着相当大的差异性。

一、公共组织的概念

组织就是人们依照一定的目的、任务和形式组建起来的社会群体。组织具有以下特征:第一,组织是人们在相互交往中形成的一定行为关系的集合;第二,组织有某种特定的目标;第三,组织有一定的结构和活动方式;第四,组织有其内在的价值观;第五,组织是一个开放系统,随社会环境的变化而有机地发展。

现代社会的组织类型十分繁杂,人们可以按照不同的标准,对组织进行不同的分类。例如,根据组织目标的不同,可以把组织分为公益组织、工商组织、服务组织和互益组织;根据主要功能的不同,把组织分为政治组织、经济组织、军事组织、文化组织和社会组织;按照它是人为设定还是自发形成,可以把组织分为正式组织和非正式组织;根据权力配置方式的不同,可以把组织划分为集权型组织和分权型组织;根据管理事项及复杂程度的不同,可以把组织分为综合性组织和专门性组织。

在社会生活中,有一些组织的目的是为了更好地服务于个人或私人利益,其行为不会直接地或显而易见地影响其他组织或个人,如经济组织;但有一些组织

的目的是服务于社会公众,其行为对其他组织或个人都会产生直接的影响,这类组织就是我们所称的公共组织。公共组织就是以管理社会公共事务、提供公共产品和公共服务、维护和实现社会公共利益为目的,拥有法定的或授予的公共权力的所有组织实体。

二、公共组织的特征

公共组织的特征归纳起来主要有以下几点:

(一) 公共组织以管理社会公共事务、维护和实现公共利益为基本职责

社会公共事务是相对于私人事务而言的,是指涉及全体社会公众整体的生活质量和共同利益的一系列活动,其具体内容包括社会问题、公共项目和公共财产与资源。公共利益就是一定范围内的所有社会成员利益的共同部分。因此,公共利益不是单个社会成员或者单个组织的特定利益,而是全体社会成员的共同利益。公共利益的构成在价值上具有多元综合性,具体体现为公共产品、公共服务、公共安全、公共秩序、公正、民主等。这些价值是保证社会成员进行正常有序的共同生活的基础。能不能有效地为社会提供所需的公共产品、公共服务、公共安全、公共秩序以及公正、民主的政治经济环境,是公共组织存在和发展的依据,也是其存在和发展的合法性基础。

(二) 公共组织不以营利为目的

公共组织在从事组织生产和提供公共产品、公共服务的过程中,其主要的目的与动机,是在谋求社会的“公共利益”,一切措施都是在顾及全局公平、公正、公开的原则下来为全体民众服务的,并以最好的服务来争取民众的拥护与支持,不以营利为目的。但是,为了弥补提供公共事务过程中的经费不足,或者为了平衡在享受公共产品和服务方面实际存在的差异,公共组织有时也会采用收费的办法。但是,这种收费绝不以营利为目的。公共组织的活动经费来源于三个方面:一是公共财政开支;二是有偿服务收入(按产品和劳务费的成本收取的费用);三是通过社会的赞助、资助、捐助、彩票等筹措的资金。

(三) 公共组织通过行使公共权力来管理公共事务

公共权力是用于处理公共事务的权力,是公共组织实施自身职能的前提条件。公共权力是由社会的共同需要而产生的,是全体社会成员共同意志的集中表现,对全体社会成员具有普遍的约束力。其基本目的在于维持、调整或发展整个社会生活的基本秩序。公共组织要么拥有法定的公共权力,要么拥有由公共权威部门授予的公共权力。这种公共权力与非公共组织中存在的“私权”有着本质的区别。从其基本内涵来说,在主体上,公共权力属于公众而非某个人;从客体上看,公共权力指向的是公共事务;从功能上看,公共权力为公共利益服务。公共权力具有权威性、强制性、普遍性、排他性,公共权力的这些特性使公共权力