

FINANCIAL

应用型本科财经类规划教材

公共组织财务管理



缪匡华 编著



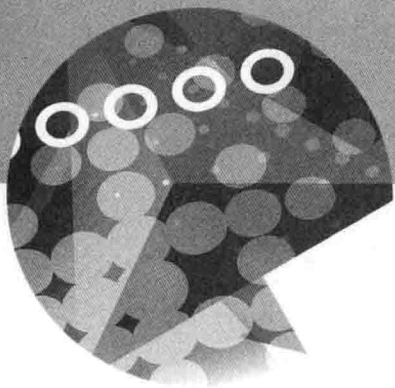
厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

▶ 应用型本科财经类规划教材

公共组织财务管理

缪匡华 编著



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

公共组织财务管理/缪匡华编著. —厦门:厦门大学出版社,2014.5
应用型本科财经类规划教材

ISBN 978-7-5615-5028-1

I. ①公… II. ①缪… 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. ①F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 063960 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

三明市华光印务有限公司印刷

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

开本:720×970 1/16 印张:21.5

字数:380 千字 印数:1~3 000 册

定价:36.00 元

如有印装质量问题请与承印厂调换

前 言

公共组织财务管理是公共组织管理的一个重要组成部分,它是根据财务制度、财经法规,按照财务管理的原则,对单位资金的筹集、分配及使用所引起的财务活动进行计划、组织、协调、控制,并处理财务关系的一项综合性的经济管理工作。

目前,我国已初步建立了以部门预算、国库集中收付、收支两条线管理等为主要内容的现代预算管理制度。行政事业性收费、政府性基金和罚没收入等财政性资金作为“非税收入”纳入“综合财政预算”统一管理。2013年1月1日,新的《行政单位财务规则》、《事业单位会计准则》开始执行,一批行业性事业单位的财务制度和会计制度也相继出台。事业单位分类改革正在深入推进,将在清理规范的基础上完成事业单位分类,形成新的事业单位管理体制和运行机制。

制度的创新、事业的发展、环境的变化、公共事业管理体制改革的日益深化,对完善公共组织财务、会计管理制度,严格预算管理,加强财务监管和运行监督提出了更加迫切的要求。特别是以部门预算、国库集中支付、政府采购等为核心的财政管理机制改革,给公共组织财务管理和会计核算提出了更大的挑战。加强公共组织财务管理,适应制度调整和管理方式转变,提高资金使用效能,是现实的必然选择。

本书结合公共组织财务管理理论与实践的新变化,依据现行的行政单位财务规则、事业单位财务规则、行政单位会计制度、事业单

位会计制度和民间非营利组织会计制度,比较全面、系统地阐述了公共组织财务管理的基础知识、管理程序和管理方法,介绍了公共组织财务管理理论、预算管理、收入与支出管理、资产管理、负债管理、净资产管理、财务清算、财务报告与分析、财务监督等方面的内容。章后附有思考题和相关阅读材料,以便增进学生对公共组织财务管理理论与实践的了解与理解。

本书吸收了本学科的最新研究成果,在内容的选择上分清主次、突出重点,力求实现教学内容的先进性、科学性和完整性;力求通俗易懂、易教易学。

在本书编写过程中,本人广泛参阅了国内外相关教材和著作,参考并借鉴了相关书籍与文献,在此,对这些文献的作者表示由衷的感谢。由于本人水平所限,书中难免会有缺点甚至错误,恳请同行、读者批评指正。

缪匡华

2014年1月1日

目 录

第一篇 绪 论

第一章 公共组织概述	2
第一节 公共组织的含义和特征.....	2
第二节 政府组织.....	6
第三节 事业单位.....	10
第四节 民间非营利组织.....	14
思考题.....	18
第二章 公共组织财务管理理论	19
第一节 公共组织财务管理的含义与特征.....	19
第二节 公共组织财务管理目标、任务和原则.....	22
第三节 公共组织财务管理内容.....	24
第四节 公共组织财务管理方法.....	27
第五节 公共组织财务法规.....	29
第六节 公共组织财务管理创新.....	32
思考题.....	36
第三章 预算管理	37
第一节 公共组织预算的含义、意义和原则.....	37
第二节 预算编制的准备工作和编制方法.....	40
第三节 公共组织预算的编制.....	48
第四节 预算管理办法与预算执行.....	64
思考题.....	70
阅读材料一.....	71
阅读材料二.....	71

第二篇 行政事业单位财务管理

第四章 收入管理	76
第一节 行政事业单位收入概述	76
第二节 财政拨款收入管理	80
第三节 事业收入管理	92
第四节 经营收入和其他各项收入管理	94
思考题	98
阅读材料	99
第五章 支出管理	103
第一节 行政事业单位支出分类与管理要求	103
第二节 行政事业单位具体经费项目管理	107
第三节 行政单位支出管理	114
第四节 事业单位支出管理	116
第五节 事业单位成本管理	118
思考题	121
阅读材料一	122
阅读材料二	124
第六章 资产管理	128
第一节 资产的含义和分类	128
第二节 固定资产管理	131
第三节 流动资产管理	141
第四节 无形资产管理	149
思考题	152
阅读材料一	152
阅读材料二	154
第七章 负债管理	158
第一节 负债概述	158
第二节 应缴款项管理	160
第三节 应付款项、预收款项和暂存款项管理	163
第四节 借入款项管理	165
第五节 偿债能力的评价指标及其评价标准	166
思考题	168

阅读材料.....	169
第八章 净资产管理	173
第一节 净资产概述.....	173
第二节 事业基金管理.....	175
第三节 固定基金管理.....	177
第四节 专用基金管理.....	180
第五节 结余管理.....	183
思考题.....	186
阅读材料.....	186
第九章 财务清算	189
第一节 财务清算的含义、意义和要求.....	189
第二节 财务清算的程序和内容.....	192
第三节 财务清算后资产的处理.....	195
思考题.....	196
阅读材料.....	196
第十章 财务报告	198
第一节 财务报告含义、体系及编制要求.....	198
第二节 行政单位财务报表内容及编制方法.....	201
第三节 事业单位财务报表内容及编制方法.....	207
第四节 年度财务报告的编报与审批.....	213
思考题.....	216
阅读材料.....	216
第十一章 财务分析	221
第一节 财务分析概述.....	221
第二节 财务分析的形式和步骤.....	223
第三节 财务分析的指标体系和方法.....	226
第四节 财务分析报告的编写.....	232
思考题.....	235
阅读材料.....	236
第十二章 财务监督	239
第一节 财务监督概述.....	239
第二节 财务监督的内容.....	241
第三节 财务监督的形式和原则.....	242
思考题.....	245

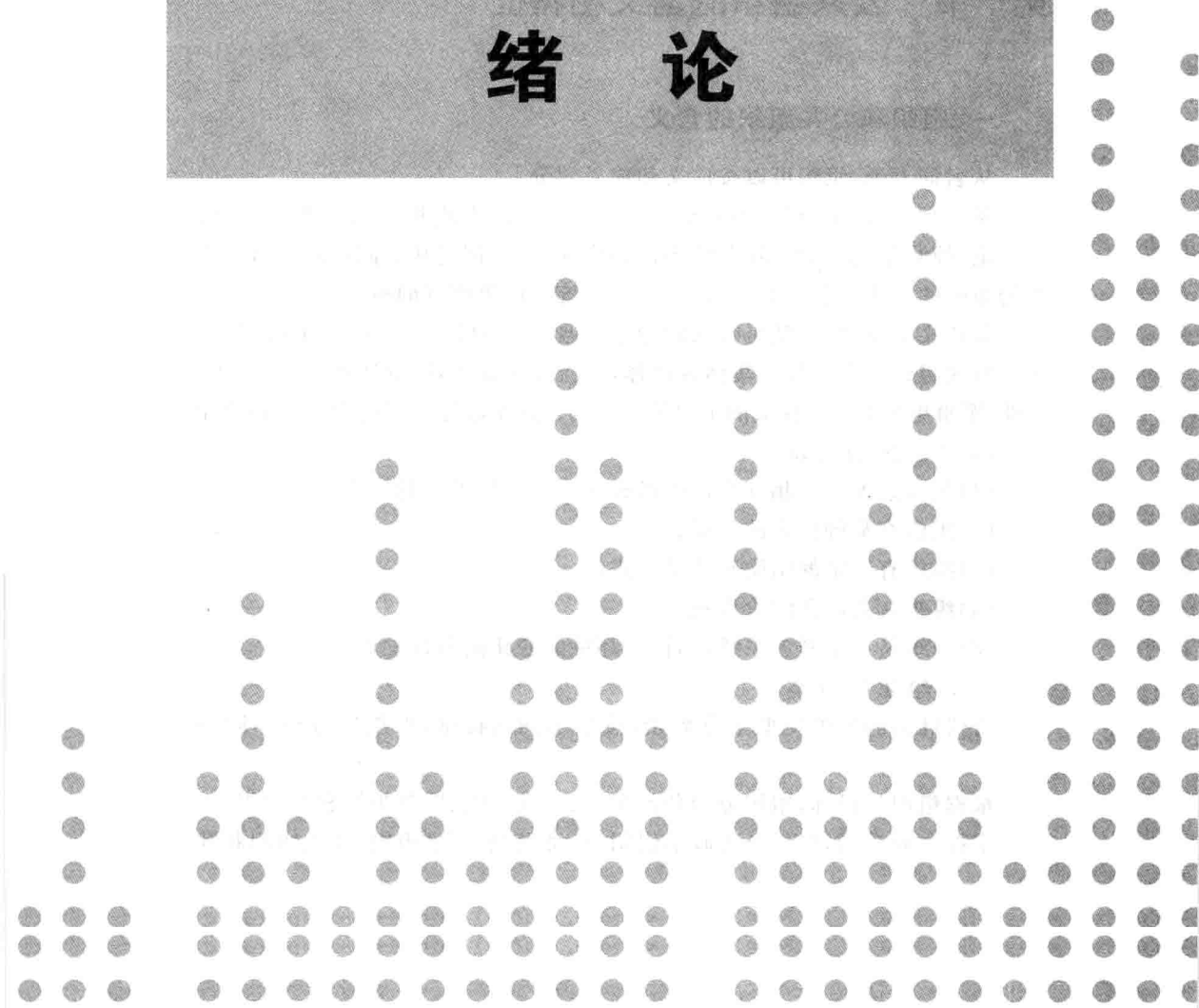
阅读材料	246
------	-----

第三篇 民间非营利组织财务管理

第十三章 民间非营利组织收入与费用管理	250
第一节 民间非营利组织收入管理	250
第二节 民间非营利组织费用管理	253
思考题	255
阅读材料	255
第十四章 民间非营利组织资产管理	260
第一节 民间非营利组织资产概述	260
第二节 民间非营利组织流动资产管理	262
第三节 民间非营利组织固定资产管理	265
第四节 民间非营利组织长期投资管理	266
第五节 民间非营利组织无形资产管理	267
第六节 民间非营利组织受托代理资产管理	268
思考题	269
阅读材料	269
第十五章 民间非营利组织负债与净资产管理	272
第一节 民间非营利组织负债管理	272
第二节 民间非营利组织净资产管理	273
思考题	275
阅读材料	275
第十六章 民间非营利组织财务会计报告和财务分析	277
第一节 民间非营利组织财务会计报告概述	277
第二节 民间非营利组织会计报表	280
第三节 民间非营利组织财务分析	293
思考题	299
阅读材料	300
附录一 行政单位财务规则	305
附录二 事业单位财务规则	314
附录三 事业单位会计准则	324
参考文献	332

第一篇

绪 论



第一章

公共组织概述

第一节 公共组织的含义和特征

一、组织和公共组织的含义

从名词上说,组织可以按广义和狭义划分。

从广义上说,组织是指由诸多要素按照一定方式相互联系起来的系统。系统论、控制论、信息论、耗散结构论和协同论等,都是从不同的侧面研究有组织的系统的。从这个角度来看,组织和系统是同等程度的概念。

从狭义上说,组织就是指人们为了实现一定的目标,依照一定的目的、任务和形式组建起来的社会集体或团体,如行政事业单位、党团组织、工会组织、企业、军事组织等等。狭义的组织是专门就人群而言的,运用于社会管理之中。

(一)组织的特征

- (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,随社会环境的变化而有机发展。

(二)组织的分类

现代社会的组织类型十分繁杂,按照不同的标准,对组织进行不同的分类。

根据组织的目标,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,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；

按照人为设定还是自发形成，组织分为正式组织和非正式组织；

根据权力配置的方式，组织分为集权型组织和分权型组织；

根据管理事项及复杂程度，组织分为综合性组织和专门性组织。

（三）公共组织

公共组织是人类社会各种各样的组织形式之一。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。

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。

总体而言，公共组织包括行政单位、事业单位与民间非营利组织。

二、公共组织的特性

1. 政治性

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。公共行政必须执行国家的政治意志，执行政治决策，它不可能是中立的。

2. 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物职能时，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。

3. 服务性

任何国家的公共组织，从管理公共事务的角度来讲，它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出的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。

4. 权威性

政府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。这种权威是政府进行公共事务管理所必要的条件。政府凭借行政权力，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,政府具有强制性。政府的权威性还表现在其组织内部管理的强制性上。

5. 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、规章与办法等等,并且不得随意变更和曲解这些法律规定。

6. 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

公共组织是按照一定法律法规严格建立起来的正式组织,公共组织在构成要素的种类上与一般组织大体一致,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主要包括以下方面:

1. 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有不同的分类,公共组织中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”。

2. 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,其实际的运行和效能的发挥,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。

3. 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体如场地、房屋、办公设备、用品、经费等。

4. 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、监督和创新等职能。

5. 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。

6. 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。

7. 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有序运行。

8. 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。

9. 技术和信息

公共组织构成因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 政府组织

一、“政府”名称的来历

“政府”其名,起源于唐宋时期的“政事堂”和宋朝的“二府”两名之合称。

唐宋时中央机关机构为三省六部,即尚书省,下设吏、礼、户、兵、刑、工六部,主管行政事务;中书省起草政令,实为秘书班子;门下省掌管出纳和常命,有审查诏令权力。唐朝时期,为提高工作效率,中书省和门下省有时合署办公,称为“政事堂”。宋朝将“政事堂”设于中书省内,称为中书。宋初年还设立了枢密使,主管军事,其官署称为枢密院。并将中书省和枢密院并称为“二府”。“政事堂”和“二府”合称即为后来的“政府”。

我国明代就有关于“政府”的称谓了,如明黄道周《节寰袁公(袁可立)传》:“及在御史台,值他御史触上怒,将廷杖,诸御史诣政府乞伸救,辅臣以上意为辞。”

二、政府的含义

政府,俗称“官府”、“衙门”、“公家”等,是一个政治体系,是于某个区域订立、执行法律和管理的一套机构。

政府是一个国家为维护和实现特定的公共利益,按照区域划分原则组织起来的,以暴力为后盾的政治统治和社会管理组织。

1. 广义的政府

广义的政府是指国家立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总合。代表着社会公共权力。

2. 狭义的政府

狭义的政府是指国家政权机构中的行政机关,即一个国家政权体系中依

法享有行政权力的组织体系。

我国宪法规定,国家权力机关行使立法权,人民法院行使审判权,人民检察院行使检察权,人民政府行使行政权。

三、政府的特点

1. 从行为目标看,政府行为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;

2. 从行为领域看,政府行为主要发生在公共领域;

3. 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社会组织之上的权威性和强制力;

4. 从组织体系看,政府机构具有整体性,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。

四、政府的职能

1. 政治职能

政治职能是指政府为维护国家统治阶级的利益,对外保护国家安全,对内维持社会秩序的职能。我国政府主要有四大政治职能:

- (1)军事保卫职能;
- (2)外交职能;
- (3)治安职能;
- (4)民主政治建设职能。

2. 经济职能

经济职能是指政府为国家经济的发展,对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,我国政府主要有四大经济职能:

- (1)经济调节职能;
- (2)公共服务;
- (3)市场监管;
- (4)社会管理。

3. 文化职能

文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要,依法对文化事业所实施的管理。它是加强社会主义精神文明,促进经济与社会协调发展的重要保证。我国政府的文化职能主要是:

- (1)发展科学技术;
- (2)发展教育;
- (3)发展文化事业;
- (4)发展卫生体育。

4. 社会公共服务职能

社会公共服务职能,即国家提供公共服务,完善社会管理的职能。这类事务一般具有社会公共性,无法完全由市场解决,应当由政府从全社会的角度加以引导、调节和管理。目前,政府的社会公共服务职能主要有:

- (1)调节社会分配和组织社会保障的职能;
- (2)保护生态环境和自然资源的职能;
- (3)促进社会化服务体系建立的职能;
- (4)提高人口质量,实行计划生育的职能。

五、中央政府职能

在我国行政系统中,国务院居于最高领导地位,它统一领导所属各部、委的工作,统一领导全国各级地方行政机关的工作,有权根据宪法、法律管理全国范围内的一切重大行政事务。

根据我国宪法规定,国务院共有 18 项职权。这 18 项职权可归结为六个方面:

- (1)根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令;
- (2)向全国人民代表大会及其常务委员会提出议案;
- (3)规定各部各委员会的任务和职责,统一领导各部和各委员会的工作,领导全国性的行政事务;
- (4)统一领导全国各级地方行政机关的工作,规定中央和地方行政机关职权的划分;
- (5)负责执行国民经济计划与国家预算,管理科学、教育、经济、文化、卫生等工作;
- (6)任免行政人员。

此外,国务院还有最高权力机关及其常设机关授予的其他职权。

六、地方政府职能

自 1994 年起,各级地方政府机构相继进行改革,改革的主要内容和重点是:转变政府职能,实行政企分开;合理划分职权,理顺各种关系;大力精兵简