



面向 21 世纪 课 程 教 材
Textbook Series for 21st Century

高等学校公共事业管理专业主要课程教材

公共组织财务管理

侯江红 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



F810.6

83085

面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

高等学校公共事业管理专业主要课程教材

公共组织财务管理

侯江红 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”及“新世纪教改工程”项目研究成果,是面向 21 世纪课程教材——全国高等学校公共事业管理专业主要课程教材之一。

公共组织财务管理是公共事业管理专业的专业课程之一。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、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、财务监督等内容。本书在每章后都列有小结、思考题及阅读材料,引导学生主动学习与思考。

本书可供高等学校公共管理相关专业本科生、专科生使用,也可作为 MPA 及社会在职管理人员学习参考用书。

图书在版编目 (CIP) 数据

公共组织财务管理 / 侯江红主编. —北京: 高等教育出版社, 2002

ISBN 7-04-011516-6

I. 公... II. 侯... III. ①国家行政机关—财务管理②社会团体—财务管理 IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 079736 号

出版发行 教育出版社

社 址 北京东城区沙滩后街 55 号

邮政编码 100009

传 真 010-6404049

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 国防工业出版社印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 22.25

字 数 410 000

购书热线 010-64054588

免费咨询 800-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

版 次 2002 年 12 月第 1 版

印 次 2002 年 12 月第 1 次印刷

定 价 21.20 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

“公共事业管理专业主要 课程教材”编委会名单

编委会主任 王乐夫：中山大学政治与公共事务管理学院院长、教授、博士生导师、中山大学校务委员会副主任、教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会主任、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教学指导委员会副主任。

编委会副主任 崔运武：云南大学公共管理系主任、博士、教授、博士生导师、教育部高等学校公共管理学科教学指导委员会委员、云南省学位委员会法学学科评议组成员。

编委会成员

陈瑞莲：中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师。

林尚立：复旦大学国际关系与公共事务学院副院长、博士、教授、博士生导师、教育部高等学校政治学教学指导委员会委员。

阎小波：南京大学公共管理学院政治与行政管理系副主任、博士、教授、博士生导师。

高 力：云南大学教务处处长、教授。

张建东：云南大学公共管理学院院长、教授。

郭小聪：中山大学政治与公共事务管理学院党委书记，教授。

总 前 言

1978年后,尤其是随着20世纪90年代以后建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,中国的政治、经济和社会的一切领域,都发生了巨大而深刻的变化。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立,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认识,在现实中推进改革,也需要积极培养新型的公共事业管理人才。因此,几乎与20世纪末的政府管理改革同步,原国家教委在新的普通高等学校专业目录中,设立了公共事业管理本科专业,并规定这一专业的培养目标,是“培养具备现代管理理论、技术与方法等方面的知识以及应用这些知识的能力,能在文教、体育、卫生、环保、社会保险等公共事业单位行政管理部门从事管理工作的高级专门人才”。据统计,自1998年起,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,至2001年底,全国已有132所高等院校建立了公共事业管理专业,而且随着我国社会管理改革的深入,公共事业管理专业目前已成为我国高等院校一个正在飞速发展的实用型社会科学热门专业。

目前已建立的公共事业管理专业主要是依托原有的相关师资或专业开设的。其建立的基本途径有二:一是一些学校如综合类大学以原有的行政管理专业师资为基础建立,属于新开设;二是将原有的专业根据教育部的要求通过改革专业名称而转成,如师范院校的教育管理专业、医学院校的卫生事业管理专业、艺术院校的文化艺术管理专业、体育院校的体育管理专业等。可以说,从专业建设的角度看,这一特定的专业形成方式是公共事业管理专业得以迅速建立和发展的一个直接原因。

公共事业管理专业作为一个新建专业,随着教学过程的展开,直接面临并急需解决的问题,是既不清楚公共事业管理专业的基本课程是什么,或说没有一个基本公认的课程体系,更没有可供使用的教材。这一问题更深层次的内涵,是一

个专业基本规范问题,即依托不同的师资或专业背景所建立的实际上有不同的专业方向的公共事业管理专业,其公共事业和公共事业管理的基本内涵是什么?体现在专业上,将由哪些课程所形成的专业课程平台来体现和保证所办的是公共事业管理专业而不是其他管理专业?对于那些通过改换名称而建立的公共事业管理专业来说,在新的公共事业管理视野里,通过培养目标和课程体系的改革,与以往有哪些区别甚至是根本的区别,而不只仅仅是名称的不同而已?这是需要通过专业建设和研究来解决的有关公共事业管理专业存在和发展的关键问题,而这也是一个对公共事业管理进行理论研究的重要过程。

实际上,在颁布新的专业目录的同时,相关的专业建设研究已在不少学校程度不同地展开,而教育部高教司也对此给予了高度的重视,在“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”中列入了专门课题进行研究(由东北大学娄成武教授主持),随后又在“新世纪高等教育教学改革工程”中,列入了“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”的专项课题进行研究(由云南大学崔运武教授主持)。2000 年底,教育部高教司在东北大学召开了全国公共事业管理专业建设研讨会。会上,教育部高教司杨志坚处长明确提出了公共事业管理专业要首先解决专业基本规范和基本课程的思路,得到了与会专家学者的一致赞同。虽然这次会议最终没有达成一致意见,但与与会者之间的讨论乃至争论,却使大家得到了极大的启发,将对公共事业管理专业基本规范和如何进行专业建设的认识大大推进了一步。

东北大学会议后,作为全国最早建立公共事业管理专业高校之一的云南大学,根据新世纪教育工程有关负责同志的建议和指导,积极开展了对公共事业管理专业基本规范和专业建设的研究。这一研究主要是依托崔运武教授所主持的“新世纪高等教育教学改革工程”项目展开,同时,云南大学还将公共事业管理专业列为学校重点建设专业,并将这一专业建设作为云南省政府项目“云南省省院省校合作项目——行政管理重点学科建设”的基本内容之一,由崔运武教授负责。在这一过程中,云南大学的有关研究人员先后形成并发表了《当前我国公共事业管理专业存在的问题及改革对策》、《论当代中国公共事业管理的基本内涵和价值》、《论公共事业管理的性质及特征》、《公共事业管理的主体及其特征》等论文,有了初步的关于公共事业管理专业基本问题的认识。在这一基础上,根据教学的需要,开始了有关的教材建设。

云南大学虽然在前期工作上取得了一点进展,但也感觉到仅凭一个学校的力量难以深入,也难以取得较好的教材建设效果,因而积极寻求学校间的合作与帮助。先是得到了云南省政府项目“云南省省院省校合作项目——行政管理重点学科建设”合作方复旦大学国际关系与公共事务学院,及项目复旦方负责人林尚立教授的热情帮助与指点,随后在高等教育出版社的帮助下,得到了教育部公

共管理类教学指导委员会主任、中山大学校务委员会副主任、博士生导师王乐夫教授的支持与肯定,并在王乐夫教授指导下,构建了学校间的合作模式。在这一过程中,中山大学博士生导师陈瑞莲教授、郭小聪教授,南京大学博士生导师闻小波教授等参与了讨论和研究。最终,形成了“公共事业管理专业主要课程教材编委会”,共同进行了教材建设的研究和教材编写。通过共同的讨论和研究,我们对公共事业和公共事业管理的基本问题有了如下的一些初步的共同看法:

第一,当前我国的公共事业是从传统的“事业”演变而来的,传统事业的基本内涵和方向对新型公共事业的内涵的确定有着重要的作用,而界定新型公共事业的重要理论基础则是公共事务理论和公共产品理论,尤其是其中的准公共产品理论。公共事务理论指明了公共事业的基本范围,而公共产品理论则从社会总产品的基本分类中阐明了公共事业产品的基本特点和具体内容。

第二,在公共产品理论的视野里,公共事业包括的是由纯公共产品和准公共产品构成并以准公共产品为主的社会公共事务,其公共产品的生产和提供本身就是一个社会产品的生产和供给过程,与社会经济有着天然的联系,但其生产和提供又与私人产品有不同的方式和管理要求。

第三,就其范围而言,公共事业的基本内涵既包括作为传统事业基本内容的科、教、文、卫、体等,还包括人口管理、资源与环境保护,以及通讯、邮电、铁路和公共交通、水、电、煤气组成的公用事业等。换言之,在现代社会中,公共事业是最为基本而重要的社会公共事务。

第四,公共事业管理主要是从管理对象来进行划分的一个学科和专业,从其核心作用来看,公共事业管理的主体主要不是非政府组织而是政府组织,而且这一政府组织在一定程度和范围内还是广义的政府组织,因此,公共事业管理是以政府为核心的社会公共组织为了维护公众的基本生活质量和增进社会共同利益,凭借公共权力,采取一定的方式对公共事业,即关系到社会全体公众整体的生活质量和共同利益的特定的社会公共事务,进行调节控制的过程,是一个对关系到社会全体公众整体生活质量和共同利益的、由纯公共产品和准公共产品构成并以准公共产品为主的产品生产和提供的调节和控制过程。

第五,正因为公共事业管理是政府社会事务管理的基本内容,在一定程度上,公共事业管理就是政府的社会管理。因此,当代世界范围内以公共事务管理社会化和民主化为主要内容和标志的改革,对正在形成的我国公共事业管理体制有不容忽视的参考和借鉴作用。

在这一研究的基础上,我们认为公共事业管理专业的基本专业平台,是由公共事业管理概论、公共伦理学、公共组织学、公共组织财务管理和公共人力资源开发与管理等主要课程构成的。

根据学科和专业建设的进度,我们首先着手编写了《公共事业管理概论》、

《公共伦理学》、《公共组织学》和《公共组织财务管理》。在编写中,我们力求结合当代世界范围内社会事务管理的基本趋势与中国改革的现状,同时,也力求处理好从科学研究向教材的转化,既反映当代公共事业管理的基本方向和理论模式,阐述这一学科的基本概念和基本原理,又注意当代中国的历史和现状,将中国特色社会主义公共事业管理作为一个不断发展的过程,展示这一发展的方向和进程,对一些目前有争论的问题,择其主要进行了必要的介绍和分析,而没有主观地进行定论。

当然,由于研究和编写时间的仓促,更由于我们的水平所限,无论是学科专业研究还是课程教材建设,都存在着诸多的不足与问题。我们真诚地欢迎并期待着专家、学者和广大师生的批评和指正。实际上,我们之所以在国内率先将这一套“公共事业管理专业主要课程教材”推出,根本上是想在目前几乎还没有同类教材的情况下,给出一个供公共事业管理专业的专家、学者和广大师生作为讨论和批评的“靶子”,通过对这四本教材的体系及基本内容的批评,推动公共事业管理专业的学科研究,推进公共事业管理专业的教材建设。

作为一套“公共事业管理专业主要课程教材”,我们还将扩大学校间的合作,希望有关专家学者和高校教师给予我们指点帮助并与我们一起努力,推进公共事业管理专业教材建设这一“公共事业”。

公共事业管理专业主要课程教材编委会

2002年3月

本书前言

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单位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,我们力求做到理论与实务结合,全面与通用兼顾,继承与开拓并存,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、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

责任编辑 张海宁
封面设计 杨立新
版式设计 史新薇
责任校对 俞声佳
责任印制 杨 明

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》。行为人将承担相应的民事责任和行政责任,构成犯罪的,将被依法追究刑事责任。社会各界人士如发现上述侵权行为,希望及时举报,本社将奖励举报有功人员。

现公布举报电话及通讯地址:

电 话: (010)84043279 13801081108

传 真: (010)64033424

E - mail: dd@hep.com.cn

地 址: 北京市东城区沙滩后街 55 号

邮 编: 100009

目 录

第一章 公共组织	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	3
第三节 公共组织的构成要素	10
第二章 公共组织财务管理理论	15
第一节 公共组织财务管理的概念和特点	15
第二节 公共组织财务管理的目标、任务和原则	21
第三节 公共组织财务管理的内容	26
第四节 公共组织财务管理的方法	30
第三章 预算管理	45
第一节 公共组织预算的概念和内容	45
第二节 预算编制原则与预算管理方法	49
第三节 定员定额管理制度	55
第四节 单位预算编制的准备工作和编制方法	59
第五节 政府组织单位预算的编制	62
第六节 非政府组织单位预算的编制	71
第七节 单位预算的审批与执行	78
第四章 收入管理	87
第一节 公共组织收入概述	87
第二节 财政拨款的管理	88
第三节 非政府组织事业收入的管理	93
第四节 非政府组织经营收入和其他各项收入的管理	96
第五节 预算外资金的管理	98
第五章 支出管理	110
第一节 公共组织支出概述	110
第二节 支出管理的原则与要求	112
第三节 人员经费和公用经费项目管理	114
第四节 政府组织的支出管理	122
第五节 非政府组织的支出管理	126
第六节 成本核算的管理	128

第六章 资产管理	140
第一节 资产的概念及其构成.....	140
第二节 流动资产的管理.....	142
第三节 固定资产的管理.....	153
第四节 无形资产的管理.....	162
第五节 非经营性资产转为经营性资产的管理.....	166
第七章 负债管理	171
第一节 负债概述.....	171
第二节 应缴款项的管理.....	173
第三节 应付、预收和暂存款的管理.....	177
第四节 借入款项的管理.....	180
第八章 投资管理	187
第一节 投资概述.....	187
第二节 投资项目的财务分析.....	191
第三节 投资项目的国民经济评价和社会评价.....	197
第九章 净资产管理	208
第一节 公共组织净资产概述.....	208
第二节 非政府组织事业基金的管理.....	209
第三节 专用基金的管理.....	211
第四节 固定基金的管理.....	220
第五节 结余的管理.....	221
第十章 财务清算	231
第一节 财务清算的概念和作用.....	231
第二节 财务清算的要求和程序.....	233
第三节 财务清算中的清查、清理.....	235
第四节 财务清算中的申报核实.....	240
第五节 财务清算的验收.....	243
第六节 财务清算结果的处理.....	244
第十一章 财务报告	250
第一节 财务报告概述.....	250
第二节 财务报告的编制要求.....	252
第三节 政府组织财务报表的主要内容及编制方法.....	254
第四节 非政府组织财务报表的主要内容及编制方法.....	259
第五节 年度财务报告的编报和审批.....	268
第十二章 财务分析	279

第一节	财务分析概述	279
第二节	财务分析的内容和形式	281
第三节	财务分析的程序和方法	286
第四节	财务分析报告的编写	293
第十三章	财务监督	301
第一节	财务监督的作用和原则	301
第二节	财务监督的内容	308
第三节	财务检查	311
附录		320
附录一	行政单位财务规则	320
附录二	事业单位财务规则	326
附录三	年金现值系数表	332
主要参考文献		338

第一章 公共组织

公共组织也称公共部门,是提供公共产品或劳务的单位。界定我国的公共组织,明确公共组织的涵义及特点,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特征、类型、范围及组织要素。

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: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。如根据组织的目标不同,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;根据权力配置的方式不同,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,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能够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;但有一些组织其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、公共组织的特性

公共组织的特性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和公共服务的过程中,其主要的目的与动机,是在谋求社会的“公共利益”,一切的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,为了弥补提供公共产品和公共服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,这些特性使公共权力有着比“私权”更广泛的约束力、强制力和管辖范围。当然,公共权力的使用更强调依法行使,防止权力的滥用,因此,公共组织必须受到全社会的监督。

(四) 公共组织的活动必须依法进行并受到高度监督

公共组织尽管代表着社会公众的共同利益,但它的产生和运行方式不能超越于国家法律之上。公共组织的产生必须依据社会公共生活的实际需要,按照国家有关法律法规所规定的原则和程序依法审批和设置。在运行方式上,公共组织必须依法规范自己的管理行为,自觉地贯彻和执行有关公共事务方面的法律法规,在法律法规所规定的范围内自觉履行对公共事务的管理职责。