

公共组织

财务管理

朱敏年 主编

Financial Management
of Public Organizations



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

公共组织 财务管理

张焱 主编

Financial Management
of Public Organizations



在新形势下,从事公共组织财务管理的有关人员都在研究如何适应新形势,搞好公共组织财务管理;在校学习宏观经济管理、公共事业管理的本科生、硕士和博士研究生,也对公共组织财务管理产生了浓厚的兴趣。本书作者应读者的需求编写了《公共组织财务管理》一书,内容分为公共组织财务管理概论、公共组织财务管理体制与组织机构、公共组织预算管理、公共组织收入管理、公共组织支出管理、公共组织资产管理、公共组织负债管理、公共组织净资产管理、公共组织投资、公共组织财务清算、公共组织财务报告与财务分析、公共组织财务监督十二章。本书作者在总结国内经验的基础上注意介绍国外成功的经验,列举了典型事例,介绍了现代公共组织财务管理的技巧,并指出了在实际财务管理中存在的问题。

图书在版编目(CIP)数据

公共组织财务管理/宋效中主编. —北京:机械工业出版社, 2006. 8
ISBN 7-111-19778-X

I. 公… II. 宋… III. ①国家行政机关—财务管理②行政事业单位—财务管理 IV. F810.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第097299号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

责任编辑:任淑杰 责任校对:侯灵

责任印制:杨曦

北京蓝海印刷有限公司印刷

2006年8月第1版第1次印刷

169mm×239mm·11印张·401千字

0001—5000册

定价:26.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

本社购书热线电话(010)68326294

编辑热线电话(010)88379001

封面防伪标均为盗版

■宋效中

经济学博士、教授、博士生导师。就读于中国人民大学经济系、辽宁大学经济系。由于长期从事经济管理的教学与研究，其成果颇丰，主要出版的著作有：《财务管理》《管理会计》《公司理财》《宏观经济管理理论与实践》《财政政策比较研究》《外国政府对国有企业的管理与改革》《反偷逃税与税务稽查》等。



责任编辑：任淑杰

一品坊 装帧设计工作室
阿荣/13121458180

《公共组织财务管理》编写组

主 编 宋效中

副主编 陈晶璞 李春玲 王明贤

参 编 宣 杰 贾 谋 宫兴国 石海燕

赵利民 尚云英 孙继生 王 哲

前 言

财务管理按照经济活动主体是否主要从事经营活动可以分为企业财务管理和公共组织财务管理两大系统。公共组织财务管理按经济活动主体的职能又可分为政府组织财务管理和非政府组织财务管理。公共组织的范围很广，在本书中，政府组织财务管理以行政单位为代表；非政府组织财务管理以事业单位为代表。从本书的内容上看，虽然仅探讨了行政事业单位的财务管理，但其实质是研究整个公共组织的财务管理。

公共组织经济活动和企业经营活动的最大区别是不以营利为主要目的。它讲究社会效益，即使亏本，也积极从事经济活动。所以，多年来公共组织不注意会计核算，不注意财务管理，非经济行为多有发生。随着社会政治经济体制改革的深入，公共组织的财务管理体制也在不断改进，在注重社会效益的前提下，也讲究经济效益，讲究投入产出比，讲究少花钱多办事。例如，我国公共财政框架的预算管理制度已经进行了重大变革，即编制部门预算，实行政府采购，建立国库统一收付制度，实行收支两条线等改革；公共组织体制和运行方式也发生了重大变化，防范市场风险问题在公共组织内部日益显示出来，按国际惯例进行财务管理的要求越来越迫切。公共组织财务管理环境的变化，资金运作内容和方式的变化，使得公共组织必须认真研究如何适应这种变化。

由于这种变化，从事公共组织管理的有关人员都在研究如何适应新的形势，搞好财务管理。不仅是财会专业的学生，即使是在校学习宏观经济管理、公共事业管理的本科生、硕士和博士研究生也对公共组织财务管理产生了浓厚的兴趣。可是，我们的教材建设远远没有赶上变化形势需要，现在书市上还很难找到与“公共组织财务管理”相关的教材，这是我们编写这部教材的直接原因。本书可以作为高等学校财经各专业开设公共组织财务管理的教材，当然也可作为公共组织财会人员的自学参考书。

本教材的特色：

1. 在总结国内经验基础上注意介绍国外成功的经验

本教材在总结国内公共组织财务管理经验的基础上，充分借鉴国外公共组织财务管理成熟的管理理念、经验与方法，将中国国情和国外公共组织财务管理的理念和经验相结合。在公共组织财务管理中，我国有自己的法律和财务规

则,我国的公共组织必须执行,但国外在公共组织财务管理中有许多有益的经验,值得借鉴。根据我国的国情,吸收借鉴国外的理念和经验,使两者融为一体,是本书的一大特色。

2. 注重用典型事例说明抽象的原则

本教材注重用实例形象而具体地说明抽象的概念、原则等,力求变枯燥为生动,化抽象为具体,使学生既感兴趣又易于理解。

3. 加强对市场经济经营理念和现代管理技法的介绍

本教材在符合国家法律、法规和财务规章制度的基础上,特别注意引进现代的管理方法,试图打破计划经济条条框框的束缚。

4. 既讲在实际管理中取得的成绩,也讲实际管理中存在的问题

本教材对于普遍存在的带有倾向性的问题,力图讲清讲透,这样既有利于学生从正反两方面对内容加深理解,又有利于学生提高分析和解决问题的能力。

本书由博士生导师宋效中教授组织编写,参编人员有宣杰、陈晶璞、李春玲、王明贤、贾谋、宫兴国、石海燕、赵利民、尚云英、孙继生、王哲。第一、二、三章由宋效中负责编纂;第四、五、六章由陈晶璞负责编纂;第七、八、九章由李春玲负责编纂;第十、十一、十二章由王明贤负责编纂;最后由宋效中教授负责总纂定稿。

由于新一轮公共组织的财务管理制度的改革尚在进行中,加上作者编写水平有限,书中如有错误疏漏之处,恳请读者批评指正。

编 者

2006年6月

目 录

前言

第一章 公共组织财务管理概论	1
第一节 公共组织概述	1
第二节 公共组织财务管理的概念及特点	10
第三节 公共组织要加强财务管理	13
第四节 公共组织财务管理的目标、任务及其作用	21
第五节 公共组织财务管理的对象及内容	27
第六节 公共组织财务管理的原则	32
第二章 公共组织财务管理体制与组织机构	37
第一节 公共组织财务管理体制	37
第二节 公共组织财务管理组织机构	45
第三章 公共组织预算管理	57
第一节 公共组织预算管理的意义和内容	57
第二节 公共组织单位预算的编制原则及方法	62
第三节 定员定额的制定方法	67
第四节 单位预算的编制	71
第五节 单位预算的编制、审批及调整	83
第四章 公共组织收入管理	89
第一节 公共组织收入概述	89
第二节 财政拨款管理	92
第三节 非政府组织事业收入的管理	96
第四节 非政府组织经营收入和其他各项收入的管理	101
第五节 预算外资金的管理	104
第五章 公共组织支出管理	112

第一节	公共组织支出概述	112
第二节	支出管理的原则与要求	114
第三节	公共组织支出具体项目的管理	117
第四节	非政府组织支出管理	126
第五节	政府组织的支出管理	129
第六节	公共组织成本核算的管理	133
第六章	公共组织资产管理	139
第一节	公共组织资产管理概述	139
第二节	流动资产管理	143
第三节	政府组织工程物资采购管理	160
第四节	固定资产管理	167
第五节	无形资产管理	175
第七章	公共组织负债管理	180
第一节	公共组织负债概述	180
第二节	应缴款项管理	183
第三节	借入款项、应付款项和暂存款项的管理	190
第八章	公共组织净资产管理	196
第一节	公共组织净资产概述	196
第二节	事业基金管理	198
第三节	固定基金管理	200
第四节	专用基金管理	202
第五节	结余管理	211
第九章	公共组织投资	215
第一节	公共组织投资概述	215
第二节	公共组织投资的财务分析	222
第三节	公共组织投资的国民经济评价和社会评价	236
第十章	公共组织财务清算管理	261
第一节	公共组织财务清算概述	261
第二节	财务清算的程序和步骤	265

公共组织财务管理

Financial Management of Public Organizations

第三节	财务的清查与清理	269
第四节	财务清算中的资金核实申报	287
第五节	财务清算的检查验收与结果处理	293
第十一章	公共组织财务报告与财务分析	297
第一节	公共组织财务报告概述	297
第二节	行政单位财务报表	302
第三节	事业单位财务报表	310
第四节	年终清理结算和年度决算	314
第五节	公共组织财务分析	317
第十二章	公共组织财务监督	326
第一节	公共组织财务监督概述	326
第二节	财务监督的内容	334
第三节	财务检查	336
参考文献		341

第一章 公共组织财务管理概论

学习财务管理，首先要对财务管理的基本概念和基本理论有所了解。本章主要介绍公共组织概念、特点和范围的界定；公共组织财务管理的概念及特点；公共组织加强财务管理的必要性；财务管理的目标、内容、任务、作用以及管理原则。这些内容对学习公共组织财务管理都是必要的理论铺垫。

第一节 公共组织概述

一、公共组织的概念与特点

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，明确公共组织的含义及特点，是进行公共组织财务管理的前提。

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，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。

我们可以从公共组织的特点来加深对公共组织的理解。公共组织的特点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及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，这些特征使公共权力有着比“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，但它的生产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。正是因为行使公共权力，公共组织的一举一动都必须接受来自舆论或公众的批评和监督，其所作所为必须是公开的、透明的。目前许多国家设立的“阳光法案”、公务人员的财产申报制度、重大公共工程的公开招标，其目的就是为了引起公

众的高度关注和对公共组织活动的严密监督，使公共组织不损害全体民众的利益，积极地为全体民众谋求福利，真正做到以民意依归。社会中的每一位公民都有权合法享有这种服务和提出意见、建议，并进行监督。同时，公共组织也要接受来自于立法和司法部门以及各利益团体的监督。

（五）公共组织的政治性倾向以及行为的强制性和权威性

公共组织虽然是公共产品和公共服务的提供者，但它是依据公共权力来从事社会公共事务管理的，因此也是公共权力的执行者。这就决定了公共组织行为具有强制性和权威性的特点，这种强制性和权威性在维护既定的政治关系和社会秩序过程中有其不可替代的作用。公共组织作为行使公共权力的主体，必然代表统治阶级的意志，其所制定的公共政策皆具政治意义。因此，公共组织不可避免地要面对全国性的或地方性的政治利益团体以及各种相互制衡的权力关系。公共组织的活动由于具有强制性和权威性，凡是在其职权范围以内的事务皆有管辖权，任何一个被管理者都必须无条件地接受和服从，若有违法乱纪的行为发生，公共组织便可依法予以处分。

（六）公共组织的目标不易计量及责任的多元化

公共组织的目标就是谋求公共利益。但公共利益大多是模糊而不易计量的，它表现为公众对公共产品和公共服务的多层次、多样化、整体性的利益需要，不像私人利益那样明确直接。公共组织也不能像私营组织那样以利润来衡量组织和员工的绩效。公共利益只是作为表明公共组织负有公共责任以及必须为大多数人服务的一种象征。由于公共组织的服务对象是社会公众。公共组织不仅目标模糊、多元、不易量化，民众的期望亦很多，要求其必须承担包括政治责任、工作责任、法律责任、道义责任在内的所有公共责任。

二、公共组织的界定

长期以来，对社会公共事务进行管理的职能仅属于国家所有，即“公共管理”局限于“国家行政”，国家行政机关是惟一的公共管理主体。随着社会的发展和变化，在政府统一进行公共事务管理和为公众提供公共服务过程中，由于社会的多样性需要，公共建设的大幅度提升、财政负担日益加重，政府单一性的产品和低效率的运转已不能有效满足公众对公共产品的数量和质量的需求，政府自身的局限性决定了政府不能把所有的社会公共事务都包揽下来。一些原先由政府行使的公共管理职能逐步转移、下放或还给非政府组织如某些社会团体、事业单位、社会中介组织甚至民办非企业单位行使。事实上，西方国家大量出现的志愿性团体、社区自治以及“治理”概念的提出都表明，“政府是公共管理活动的核心主体，但它们不是惟一的主体。相反，西方新公共管理

运动的实践已经证明，政府承担的不少公共管理职能及具体内容，由非政府的公共组织来承担，这不仅可能而且可行”。

近年来，公共管理发展的一个重要特征就是管理主体构成的变化。一方面，作为公共组织主体的政府，其管理职能和管理方式必然要随着时代的发展而转换；另一方面，越来越多的社会组织进入公共领域，逐步实现公共事务管理的社会化，实现政府公共管理职能在行政系统外的有效拓展。这意味着，公共管理的主体应该是以政府为核心的开放式多元体系。因此，公共管理既包括政府组织的公共管理，又兼括行使某种公共职能的社会组织的公共管理。相应地，公共组织既包括政府组织，也包括非政府组织。非政府组织，就是指政府以外的其他公共组织，包括事业单位、社会团体、公益性社会中介组织和民办的非企业单位。

（一）政府组织

1. 政府组织的范围

政府有广义和狭义之分。广义的政府，是指执掌公共权力的所有的国家机构，包括多级立法机关、行政机关和司法机关；狭义的政府，是指多级国家行政管理机关，即按照立法、司法、行政三权分立的原则而建立起来的行政机关，包括中央和地方的行政机关。作为公共管理主体的政府应是广义的政府概念，是执掌公共权力的所有的国家机构。本书以行政单位作为政府组织的代表讨论其财务管理。行政单位是指管理国家事务，组织经济建设和文化建设，维护社会公共秩序的国家机关及其派出机构，包括国家立法机关、行政机关、审判机关、检查机关，设有单独财务系统的军队也属于这里所说的行政机关。党政组织和社会团体不属于行政单位，但在财务管理上比照行政单位处理。

国家权力机关是国家权力的体现者和行使者，分为最高国家权力机关和地方国家权力机关，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其常务委员会；国家行政机关是权力机关的执行机关，即各级政府。我国国家行政机关由中央政府——国务院以及地方政府省（自治区、直辖市）、设区的市（自治州）、县（自治县、不设区的市、市辖区）、乡（民族乡、镇）组成。各级政府还要设置具体办事机关，包括民政机关、商业、工商管理、统计、财政、审计、文化、教育、卫生、外贸、体育、监察、公安、安全、司法机关、检察院、人民法院等。

党政组织和部分人民团体的中央和地方常设机构，虽然不属于国家机关，但由于其业务活动的方式和财务活动的特点与国家机关类似。因此，作为行政单位管理。

2. 政府组织的职能

作为从事社会公共事务管理的公共组织，政府组织具有政治职能、经济职能、科学教育文化职能和其他社会职能。它既是一种管理组织，又是一种政治组织。作为管理组织的政府组织，与非政府组织具有许多共同性或相似性，因此，企业组织的某些管理方法和经验可以借鉴和移植到政府组织中来。但是，作为政治组织的政府组织，它所从事的活动具有政治目的。它需尽力获得社会大多数人的认可，又体现出自己充分的社会性。从这个意义上讲，政府组织作为国家机构中的政府系统，是兼有管理组织和政治组织两重性质的一种特殊的社会组织，是社会公共事务管理的最主要的公共组织，承担了大部分公共事务的管理。政府组织在实施管理过程中的最主要特点就是根据宪法和法律的授权，依靠公共权力实行强制性管理。政府组织对某一事务作出裁决，有关组织和个人必须遵从，否则将有可能受到处罚。

(二) 非政府组织

这里的非政府组织是指政府以外的公共部门，是相对于私人部门而言的，指处理社会的各种公共事务，提供各种公共产品和服务的部门。

1. 非政府组织的范围

(1) 事业单位。我国的事业单位是指国家为了社会公共利益，由国家机关举办或其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科学、文化、卫生等活动的社会服务组织。如国家举办的学校、医院、研究所、文化艺术团体、新闻机构、社会福利机构等。这类组织主要由政府举办，所需资金主要由财政提供，部分资金由其为社会服务所得收入予以补充。其基本功能是以自身的专业知识和技能为社会提供公共服务或混合公共产品，其服务或产品价格由政府定价，政府对这些组织实行必要的行政管制，由国家编制部门统一管理。目前的事业单位在数量上是仅次于企业的第二大社会组织，主要分布在教育、卫生、科研、文化、体育、城市公用事业、社会福利等各个领域。其中，国有事业单位占90%以上，非国有事业单位的比重不足10%。事业单位不具有物质产品生产和国家管理职能，主要以精神产品和各种劳务形式，向社会提供生产性或生活性服务的单位。至于事业单位下属的经济实体，如学校举办的工厂、科研院所的公司等，则属于企业单位。

事业单位按照性质分为以下几类：

1) 科教文卫事业单位。科教文卫事业单位主要包括：科研院（所）、科技馆（站）、各类学校、文化馆（站）、图书馆、博物馆、艺术表演团体、各类医院、卫生防治防疫机构、体育运动队、广播电台、电视台、地震台（站）、档案馆等。

2) 农林水利气象等事业单位。农林水利气象等事业单位主要包括：农业技术推广站、良种示范繁殖场、林业工作管理站、园艺场、草原工作站、水文站、大气污染监测站、农机管理站、农机鉴定站、气象台（站）等。

3) 工交商贸事业单位。工交商贸事业单位主要包括：规划设计院、测绘大队、环境监测站等单位。

4) 社会福利事业单位。社会福利事业单位主要包括：民政部门下属的福利院、养老院、荣誉军人医院、烈士陵园等单位。由于大多数事业单位隶属于政府部门，其使命是执行由政府决策所确定的公共服务，其权威间接来源于政府的公共行政权力。非营利性、提供公共服务，主要由政府投资是事业单位的基本特征。国外虽有类似的社会组织，但都没有这一称谓，一般把其包括在非政府组织、非营利组织、第三部门中。

为界定事业单位的公共组织特性，根据公共财政理论和我国实际情况，事业单位可划分为公益型、半公益型和经营型三类。公益型事业单位是指提供公共产品或收费管理难度大、需求弹性小、外部效益大的混合公共产品的公共组织。这类单位一般不直接从事生产经营和商品流通，没有或很少有稳定的收入，其各项业务活动几乎全部是为了满足公众对公共产品的需要，不可能由市场机制配置和调节。对这类事业单位，政府出面并介入其各项事务，财政维持其正常发展，核拨经费。其人员经费、正常公用经费和事业发展经费由财政供给。单位按照政策规定合理筹措、组织的各项收入，全部留归单位使用，以求公共事业尽快发展。半公益型事业单位是指提供具有一定外部效益的混合公共产品的公共组织。这类产品若完全由财政提供，将会因过度消费而造成效率损失；若完全由市场提供，又会造成供应不足。对于这类产品的供应，采用将财政提供与市场提供相结合的做法可以使效率损失减少。这类事业单位的经济性质具有双重性，既担负着具有公共性和社会性的服务；又为满足个体消费的需要，具有经营的属性。因此其提供服务的同时，有相对稳定的收入。对于这类事业单位，其人员经费、正常公用经费由国家财政定额或定项补助的方式核拨，事业单位经费原则上由单位从组织收入中解决。

经营型事业单位是指提供收费管理较容易、需求弹性大、外部效益较低的混合公共产品的部门。其主要从事生产经营和商品流通，以经营创收为目的。其提供的各项服务或劳务的利益可以内在化和私人化。对这类事业单位，政府部门应创造一定外部环境，适度放宽政策并给予扶持、鼓励和促使其走向市场，全部退出财政供给序列。这类单位可以改制为企业，由私人兴办或者由市场机制去调节，从而退出公共部门。

(2) 社会团体。我国的社会团体是指中国公民根据自愿组成，为实现会