



陈玉生 编著

民政事业 财务管理

MINZHENG SHIYE
CAIWU GUANLI

 中国社会出版社

国家一级出版社 * 全国百佳图书出版单位

民政事业财务管理

陈玉生 编著

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

民政事业财务管理/陈玉生编著. —北京: 中国社会出版社, 2011. 2

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3489 - 7

I. ①民… II. ①陈… III. ①民政工作 - 财务管理 - 研究 - 中国

IV. ①F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 007548 号

书 名:民政事业财务管理

编 著:陈玉生

责任编辑:张 杰

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话:编辑室:(010)66016392

邮购部:(010)66060275

销售部:(010)66080300 **传真:**(010)66051713

(010)66051698 **传真:**(010)66080880

(010)66080360 (010)66063678

网 址:www.shcbs.com.cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm × 240mm 1/16

印 张:17.25

字 数:249 千字

版 次:2011 年 3 月第 1 版

印 次:2011 年 3 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

前 言

改革开放以来，我国经济与社会发展均取得了令人瞩目的进步。特别是随着国民经济的蓬勃发展，我国社会管理水平也达到了一个全新的高度。承担着社会管理和社会服务职能的民政事业面临着前所未有的机遇和挑战。做好民政事业的目的不仅是为实现良好的社会效益，提高经济效益也是做好民政事业的必然要求。

综合来讲，随着民政事业的发展，民政事业的内涵也越来越丰富。民政事业管理涵盖了行政单位管理、事业单位管理、民间组织管理、福利企业管理等一系列内容。相应地，民政事业财务管理包含了行政单位财务管理、事业单位财务管理、民间组织财务管理、福利企业财务管理等重要内容。

党的十六届三中全会提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展，促进经济社会和人的全面发展”的科学发展观，按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求推进各项事业的改革和发展。按照科学发展观的要求，民政事业财务管理在新的时期将会发挥更大的作用。

财务管理是对单位资金运动和价值形态的管理，它通过价值形态的管理实现对单位实物的管理。财务管理贯穿于一个单位运营的各个环节，其内容是资金的筹集、运用、投资、分配等全盘管理任务。为了实现这一目标，单位要在日常运营过程中，控制风险，提高效益，运用财务管理职能统筹各种资金，保证实现单位预期目标，实现国有资产和其

他资产的保值、增值。

财务管理作为一种价值管理，具有平衡风险和收益等综合平衡功能。财务管理包括财务预测、财务决策、财务预算、财务控制、财务分析等环节，具有涉及面广、综合性强的特点，其基本职能是财务决策。决策是管理工作的核心，需要针对种种不确定的政治经济因素及时作出科学有效的决策。财务管理是单位管理的一个独立方面，同时又是一项综合性的管理工作。单位各方面活动的质量和效果，很大程度上可以从资金活动中综合地反映出来。运用财务管理职能可以对单位各个方面的活动起到促进作用。财务管理的各项价值指标是单位决策的重要依据，搞好财务管理对于改善单位管理、提高经济效益具有重要的作用。财务管理在单位管理中处于核心地位。

财务管理的重要性贯穿于单位管理的方方面面，财务管理工作者应成为“单位战略制定者”。

在本书中，作者将民政事业所涵盖的各项业务内容作为客观描述对象，重点论述在这些领域内进行财务管理的指导原则、技术方法、运行机制等关键性问题。这些问题正是我们从事民政事业管理经常遇到的，它包括各种民政业务类型单位的财务会计制度设计、预算制定、筹资融资、成本控制、纳税筹划、财务管理信息化等。本书力求从理论联系实际的角度，针对上述领域实施财务管理中所涉及的重要问题进行论述，并尽可能推出一些可资操作的具体方法及指出这一领域的最新发展方向等，以供财务管理工作者在实际工作中参考。

本书共分十一章，每章尽可能采用图文结合的方式进行写作，愿能对读者有些帮助。

由于作者水平有限，不足之处在所难免，敬请批评指正。

作者于2010年11月

目 录

第一章 民政事业财务管理概述	1
第一节 民政事业财务管理概念	1
第二节 民政事业财务管理的目标	3
第三节 民政事业财务管理的原则	5
第四节 民政事业财务管理的职能	8
第二章 民政事业费管理	11
第一节 民政事业费概论	11
第二节 抚恤事业费管理	13
第三节 离休、退休、退职费管理	15
第四节 社会救济和福利事业费管理	16
第五节 自然灾害救济事业费管理	18
第六节 其他民政事业费管理	19
第七节 民政事业资金财务监督	20
第三章 预算管理	22
第一节 现代企业预算	22
第二节 预算编制方法	25
第三节 全面预算编制	27

第四节	弹性预算	35
第五节	零基预算	38
第六节	滚动预算	39
第四章	资金管理	42
第一节	资金管理概述	42
第二节	社会福利基金管理	43
第三节	项目资金管理	44
第四节	“小金库”治理	54
第五节	公务卡制度	57
第五章	筹资管理	62
第一节	筹资管理概述	62
第二节	长期负债筹资	64
第三节	短期负债筹资	71
第四节	筹资决策	75
第五节	民政事业资金的筹措	77
第六章	投资管理	81
第一节	投资管理概述	81
第二节	固定资产投资决策	83
第三节	无形资产投资决策	95
第四节	证券投资管理	99
第五节	风险投资管理	108

第七章 民间组织财务管理	114
第一节 民间组织概述.....	114
第二节 民间组织财务管理的目标.....	116
第三节 民间组织的财务计划和筹资管理.....	117
第四节 民间组织财务管理的特色.....	121
第八章 成本控制	124
第一节 成本控制概论.....	124
第二节 成本习性.....	128
第三节 量本利分析.....	143
第九章 纳税管理	150
第一节 纳税管理概论.....	150
第二节 纳税筹划.....	155
第三节 纳税筹划方法.....	159
第四节 纳税行为分析.....	180
第十章 财务分析与综合绩效评价	182
第一节 财务分析概论.....	182
第二节 财务指标分析.....	187
第三节 财务综合分析.....	198
第四节 综合绩效评价.....	206

第十一章 民政财务管理信息化	216
第一节 民政财务管理信息化概述	216
第二节 财务管理信息系统构成	217
第三节 财务管理信息系统开发策略	220
第四节 财务管理信息系统的管理	223
第五节 民政财务的信息化管理	224
附 录	227
财务管理缩略语英汉对照表	227
民政事业财务管理相关法规	236
民政事业费使用管理办法	236
民政部银行账户管理规定	244
民政部直属单位财务管理信息系统管理办法	248
民政部项目资金管理暂行办法	252
民政部财政国库资金支付管理办法	256
主要参考文献	266

第一章 民政事业财务管理概述

内容提示：民政事业财务管理是一个综合概念，涵盖了各类民政单位的财务管理，从行政单位、事业单位、民间组织到福利企业无所不包。民政事业财务管理概念的界定对民政事业财务管理具有根本性的重要意义。

第一节 民政事业财务管理概念

一、财务管理的概念

财务管理就是组织一个单位的财务活动，处理单位与各方面财务关系的一项重要的经济管理工作，是一个单位全面管理的重要组成部分。

（一）财务活动

财务活动是指单位在运营过程中的资金运动，主要包括筹资活动、投资活动、资金营运活动和资金分配活动。

1. 筹资活动

筹资活动是指单位从内外部筹集资金以支持单位发展而作出的财务安排，既包括从外部融通资金，也包括对单位内部资金的合理安排，如税后利润、折旧、投资收益等。

对筹资活动要作出统筹安排，一方面，单位要制订出合理的战略规划和筹资计划；另一方面，要选择合适的筹资工具，以降低成本，保持合理的筹资结构。

2. 投资活动

投资活动是指单位使用各种资源投入各种项目的行为。

3. 资金营运活动

单位在日常营运过程中，需要有经常性的资金流入和流出。对这部分资金的管理活动便构成了资金营运活动。

4. 资金分配活动

单位通过筹资活动、投资活动以及资金营运活动可以取得相应的收入，实现资金增值。单位在去除各项费用开支后，便形成了结余。在这种情况下，单位即可对取得的结余进行分配。

根据各单位情况的不同，资金分配活动可以有多种形式。

（二）财务关系

财务关系是指单位在组织财务活动过程中与有关各方所发生的经济利益关系。根据经济利益关系的不同，这些财务关系主要体现在以下几个方面：

1. 单位与投资者的财务关系

单位与投资者的财务关系是单位最主要的财务关系。投资者向单位投入资金，单位向投资者回报收益。这是一种所有权性质的受资与投资关系。

2. 单位与债权人之间的财务关系

债权人向单位借取款项，按相关规定取得债息和到期取得本金，所体现的是一种债权债务关系。

3. 单位与受资者的财务关系

单位与受资者的财务关系主要体现在单位通过某种形式向其他单位投入资源所形成的财务关系。所体现的是一种投资受资关系。

4. 单位与债务人的财务关系

单位与债务人的财务关系指单位通过自有资金购买债券或提供借款给其他单位所形成的债权债务关系。

5. 单位与主管部门的财务关系

单位与上级行政主管部门或经济主管部门（如税务部门）因为发

生业务联系或经济利益关系而形成的财务关系。

6. 单位内部所形成的财务关系

在日常运营过程中，单位内部各部门、单位职工与单位所形成的财务关系。所体现的是单位内部的利益分配关系。

二、民政事业财务管理的概念

民政事业财务管理是一个综合概念，涵盖了各类民政单位的财务管理，从行政单位、事业单位、民间组织到福利企业无所不包。因此，民政事业财务管理就是民政行业内各种单位在其业务运营过程中的资金运动，同样包括筹资活动、投资活动、资金营运活动和资金分配活动。

民政事业财务管理主要包括以下几个方面：

（一）民政行政事业单位财务管理

民政行政事业单位财务管理是对行政事业单位的财务活动所进行的预算、控制、分析、考核等的总称。主要包括行政事业单位财务目标管理、行政事业单位收支管理、行政事业单位资产负债管理、财务报表分析等内容。

（二）福利企业财务管理

福利企业财务管理是指根据我国福利企业的特点，就福利企业的资金筹集、资金投放、资金使用、资金分配等全面财务活动进行管理的活动。

（三）民间组织财务管理

民间组织财务管理特指对我国民间的非营利组织所实施的、具有针对性的资金管理活动。

第二节 民政事业财务管理的目标

一般而言，一个单位，特别是企业性质单位的最主要目标就是股东财富最大化。由于民政事业财务管理的内涵非常丰富，因此针对不同性质的民政单位，民政事业财务管理有不同的目标。

一、财务管理目标的概念

财务管理的目标是一个单位理财活动所希望实现的结果，是评价其理财活动是否合理的基本准则。它是财务管理理论体系中的基本要素和行为向导，是财务管理实践中进行财务决策的出发点和归宿。

二、财务管理目标的基本特性

财务管理目标具有多种特性，即财务管理目标的稳定性、多元性和层次性，它们共同构成了财务管理目标的基本特征。了解这三个特征对于确定一个单位的财务管理目标体系具有重要意义。

（一）财务管理目标的稳定性

财务管理目标的稳定性要求在财务管理中必须把不同时期的经济形势、外界环境的变化与财务管理的内在规律结合起来，适时提出并坚定不移地抓住单位财务管理的基本目标，防止忽冷忽热、忽左忽右。

（二）财务管理目标的多元性

财务管理的多元性要求我们既要了解各目标之间的统一性，又要了解各目标之间的差别性，要以主导目标为中心，协调各目标之间的矛盾，取得单位的最大利益。

（三）财务管理目标的层次性

财务管理目标的层次性要求我们把财务管理的共性与财务管理具体内容的个性结合起来，形成目标层次。在财务管理工作过程中，以整体目标为中心，抓主要矛盾，围绕主要矛盾，解决次要矛盾，做好各项具体工作。

根据财务管理目标的稳定性、多元性和层次性，可以建立一个协调不同时间、不同系列、不同层次的财务目标体系，以完善单位财务理论，指导单位财务管理实践。

三、民政行政事业单位财务管理的目标

民政行政事业单位财务管理的目标是指围绕民政行政事业单位的整

体业务规划，做好行政事业单位的年度财务收支预算管理、收入管理、支出管理、结余及其分配制度管理、专用基金管理、资产管理、负债管理以及财务报告和财务分析等事宜。

四、民政福利企业财务管理的目标

民政福利企业财务管理的目标是指福利企业按照国家对福利企业管理的有关规定，按照企业管理原则，在保障企业职工利益的基础上，通过各种财务管理手段实现投资人利益的最大化。

五、民间组织财务管理的目标

作为一种特殊的社会组织，民间组织财务管理与一般组织或机构有着明显的不同。民间组织财务管理的目标是：获取并有效使用资金以最大限度地实现组织的社会使命。当然，在这个过程中民间组织的财务管理者也需要利用经济手段以实现组织在筹资、投资、运营过程中的最大经济效益。

第三节 民政事业财务管理的原则

一、财务管理的原则

财务管理的原则是指导单位组织财务活动、处理财务关系的准绳，是国家财政管理政策和具体单位财务管理基本特征的综合反应，它也反映了人们对财务管理的基本认识及经济环境对财务管理的要求。

财务管理的原则包括合法原则、平衡原则、利益风险均衡原则和分级管理原则。

（一）合法原则

合法原则，即财务管理工作必须遵守国家的有关法规，依照法规要求开展财务活动、处理与各方面的财务关系，以维护和保持正常的社会经济秩序。

（二）平衡原则

平衡原则，即力求资金存量与流量的综合协调平衡。资金的存量平衡指资金的合理配置，也就是通过资金活动的组织和调节使各项物资资源间形成适当的构成比例，以保证各种形态资金的适度占用和资金活动的连续性，保证各项经营活动的顺畅进行。资金的流量平衡指通过资金的合理使用和积极筹措，达到收支总量和收支时点的平衡，以保证资金周转不致中断。

在财务管理工作中，如果资金收不抵支，就会导致资金周转的中断或停滞。如果一定时期的收支总额可以平衡，但支出在前而收入在后，也会妨碍资金的顺利周转。单位要做到收支平衡，就要做好增收节支，要积极运用短期投资和筹资来调剂资金的短缺。当资金发生短缺时，应积极通过办理借款、发行短期债券等方式融通资金；当资金宽裕时，可适当进行短期投资。

（三）利益风险均衡原则

利益风险均衡原则，即在追求利益的同时充分考虑风险，全面分析财务活动的收益性和完全性，在利益与风险的矛盾均衡中求得最大收益。

（四）分级管理原则

分级管理原则，即在全面协调、统筹兼顾的前提下，按照管理物资与管理资金相结合、使用资金与管理资金相结合、管理责任同管理权限相结合的要求，实行各级、各部门共同承担责任的财务管理，以调动全体员工的管理积极性，将各项管理措施落到实处，务求有效。

二、民政行政事业单位财务管理的原则

作为民政行政事业单位，其财务管理的基本原则是：执行国家有关法律、法规和财务规章制度；坚持勤俭办事业的方针；正确处理事业发展需要和资金供给的关系，社会效益和经济效益的关系，国家、集体和个人三者利益的关系。

基于民政行政事业单位财务管理的基本原则，民政行政事业单位财

务管理的主要任务是：合理编制单位财务预算，如实反映单位财务状况；依法组织收入，努力节约支出；建立健全财务制度，加强经济核算，提高资金使用效益；加强国有资产管理，防止国有资产流失；对单位经济活动进行财务控制和监督。

三、民政福利企业财务管理的原则

2006年12月4日，财政部颁发了新的《企业财务通则》（财政部令第41号）。《企业财务通则》明确规定：“企业财务管理的基本原则是，建立健全企业内部财务管理制度，做好财务管理基础工作，如实反映企业财务状况，依法计算和缴纳国家税收，保护投资者权益不受侵犯。”

作为具有特殊性质的我国福利企业，执行《企业财务通则》的规定与精神需要注意以下几个方面：

（一）计划管理原则

计划管理原则要求加强福利企业财务活动的计划性。

（二）经济核算原则

经济核算原则要求福利企业通过经济核算，保证以较少的资金占用和资金耗费，取得较高的经济效益。

（三）统一领导与分级分口管理原则

该原则要求福利企业在主管部门的领导下，坚持分级分口管理。

（四）经济利益原则

经济利益原则要求福利企业利用价格、税金、利息、奖金等价值形式进行经济管理。

四、民间组织财务管理的原则

民间组织最大的特点就是不以营利为目的。为此，民间组织的财务管理目标就具有了和一般单位不同的特点。

民间组织存在的目的是在财务和其他资源允许的范围内提供尽可能多的产品或服务。因此，民间组织的财务管理主要是基于一种受托责

任，更多关注的是财务资源的取得和使用，即关注营运资本的来源和使用、预算情况及现金流量。

尽管民间组织的性质与企业相比有所不同，但仅就财务管理而言，民间组织财务管理的目标遵守的仍然是合法原则、平衡原则、利益风险均衡原则和分级管理原则，只不过侧重点有所不同罢了。

第四节 民政事业财务管理的职能

一、财务管理的职能

财务管理的职能是由财务管理的性质决定的。财务管理针对的对象是“财务”，是单位的一项重要的管理活动。财务管理既具有与其他经济管理工作的共有职能，又具有不同于其他经济管理工作的独特职能。

财务管理与其他经济管理工作的共同点在于：都是经济工作，都注重程序和过程管理。“经济”，也就是以较低的成本取得较高的产出，是它们的共同之处。

不同点在于：财务管理的基本职能是“组织财务活动、处理财务关系”。财务关系是财务活动过程中发生的各种经济利益关系，它隐含在财务活动之中。只要把财务活动组织好，就等于把财务关系处理好，正是在财务关系方面体现了财务管理的社会属性。

二、财务管理职能的分类

考察财务管理的内涵，根据其本质特点，我们可以对财务管理的职能进行分类。

（一）基于财务管理主体的划分

从财务管理主体的角度出发，财务管理具有保证职能、调节职能和监督职能。随着社会主义市场经济体制改革的深入，及各单位理财自主权的扩大，财务管理的保证职能、调节职能、监督职能的内容越来越重