



“换代II型”新概念教材

高等院校本科会计学专业教材新系

政府和非营利组织会计

王金秀 主编



Accounting for Government and Non-profit Organizations

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



“换代II型”新概念教材

高等院校本科会计学专业教材新系

政府和非营利组织会计

王金秀 主编



Accounting for Government
and Non-profit Organizations



东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 王金秀 2015

图书在版编目 (CIP) 数据

政府和非营利组织会计 / 王金秀主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2015. 2

(高等院校本科会计学专业教材新系)

ISBN 978-7-5654-1773-3

I. 政… II. 王… III. 单位预算会计-高等学校-教材
IV. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 016201 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 666 千字 印张: 28 1/4 插页: 1
2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

责任编辑: 王 莹 李 栋 孙冰洁 吴 茜 责任校对: 齐 心
封面设计: 冀贵收 版式设计: 钟福建

定价: 46.00 元

前言

我国会计体系由企业会计和预算会计构成，在我国古代分别称为民间会计和官厅会计，新中国成立初期借鉴前苏联模式，官厅会计改称“预算会计”，官方沿用至今。我国预算会计制度始创于新中国成立初期，成形于20世纪50年代，历经多次小修小改，也经历了反复波折，曾被作为“条条框框”打破而受重创，改革开放后拨乱反正，恢复并强调会计工作的重要性，先后于1997年、2013年进行重大改革。

20世纪70年代，西方国家经济普遍陷入“滞胀”局面，民众对政府经济政策和管理模式不满，首相撒切尔夫人率先在英国开始行政改革，由此在世界兴起了新公共管理运动的浪潮。政府预算、财务和会计改革成为促进政府再造的基本制度和技术工具。会计以财政为本、财政以会计为依托，故历史上曾设“财计官制”。党的十八大将财政的地位确立为国家治理的基石和支柱，预算是财政的核心，同时又超越财政，将政府权力装进现代预算制度的“笼子”，需要现代财务会计作为管理技术和手段。

我国预算会计核算政府预算活动中的资金运行过程和结果，主要包括财政总预算会计、行政单位会计、事业单位会计三大主系统。西方国家称呼有所不同，美国称“政府和非营利组织会计”，法国称“公共会计”，国际会计师联合会（IFAC）称“政府会计”。在我国，1997年预算会计制度改革时确立了财务与会计规范相对分离的制度体系，对单位财务和会计分别制定规范，发布了《行政单位财务规则》、《事业单位财务规则》以及《行政单位会计制度》、《事业单位会计准则》、《事业单位会计制度》，实际上，在政府层面，财务与会计具有紧密联系，本教材将财务和会计有机融合，因此，为了行文方便，本教材有时将二者合并简称为财务会计^①或财会管理。本教材的内容还包括新近试行的行政事业单位内控制度、试编权责发生制政府综合财务报告制度改革，将单位内部管理与外部报告融为一体，是一部以管理会计为理念、范式编制的中国政府和非营利组织会计。考虑到国际惯例，本教材在我国原有“预算会计”体系三大主系统的基础上进行了拓展，不仅包括行政单位会计、事业单位会计、财政总预算会计，还在事业单位会计部分将基本建设单位会计、民间非营利组织会计纳入其中，将总预算会计部分扩大到社会保险基金会计

^① 笔者所称的政府财务会计是将财务规范与会计规范结合起来的政府管理会计，意味着财务与会计的紧密联系，这与我国部分学者将政府财务会计定义为核算资产负债，而认为预算会计只核算预算收支的理解完全不同；也与部分人将财务会计视为与企业通用的会计规范有别。

以及财政专户会计，故命名为“政府和非营利组织会计”，该名称涵盖了我国惯称的“预算会计”。

在现代社会，政府会计与预算的联系更加紧密，二者相辅相成，政府会计以预算执行为中心开展核算和管理。我国自 2000 年以来开展了部门预算、国库集中收付制度、收支两条线、政府收支分类、全口径预算等一系列重大预算改革，形成了公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保险基金预算“四本预算”，扩大政府预算管理的范围，改变了预算资金运行的流程。为了配合预算改革，需要调整财务会计规范，近两年全面更新了行政单位、事业单位的财务规则和会计制度，由此形成新一轮的预算会计改革，新预算法也正式实施，本教材以最新法制为依据，追踪改革的前沿动态，阐释“四本预算”账的会计核算，梳理整合、及时更新会计教学内容。为了便于教学，本教材各篇章还配有思考与练习题，并设计了综合试题及答案，以供参考。总体来看，整个教材具有新颖性、完整性、全面性、准确性、综合性、便于教学的特点。

本教材按单位会计和总预算会计两大主要部分来编写，单位会计包括行政单位会计、事业单位会计、基本建设单位会计、民间非营利组织会计；总预算会计包括财政总预算会计、社会保险基金会计、财政专户会计。每个会计系统都相对独立、自成体系又相互联系，共同构成我国政府和非营利组织会计体系。使用者在用书时无须遵循教材现有篇章顺序，可以根据专业特点和需要进行取舍、自主选择教学内容。比如，财政学专业的教学可以偏重于行政单位会计和财政总预算会计；公共管理专业、社会保障专业的教学可以偏重于行政单位会计和社会保险基金会计；会计学专业的教学可以偏重于行政单位会计、事业单位会计、基本建设单位会计以及非营利组织会计。总体而言，本教材适用于诸多专业的大学本科、专科的教学，也可以供研究人员以及实际部门工作者作参考。

本教材主编就职的学校为国家“211”工程重点建设大学，所在的财政学科是首批国家级重点学科，享誉全国，该学科开设预算会计课程的历史悠久。主编长期致力于本课程的教学与研究工作，迄今约 30 年，曾编写过多本预算会计教材，并多次承担相关课题的研究，本教材是主编于 2011 年中标的财政部教材建设研究项目的成果。本教材的出版凝结了许多人的智慧和辛劳，写作成员由教授、副教授、博士后、博士、硕士等构成，有专门讲授本课程的教师，也有专攻本领域研究的教师与研究生，团队教研实力强，团队成员有郭月梅教授、彭浪教授、白志远副教授、王银梅副教授、张澜副教授、柳光强副教授、柳宇燕博士、杨芷晴博士，博士生王小平、李文沁副教授、江鸿、滕赋骋以及硕士生吉文惠、潘若晨、叶宇青、付智鹏、蒋学仁等，笔者在此一并致谢，并特别感谢东北财经大学出版社及王莹编辑的大力支持。

由于时间仓促，本教材难免有疏漏和错误之处，敬请指正，以便修订完善。

王金秀

中南财经政法大学晓南湖畔
2015 年 1 月

目 录

MULU

第一篇 总论

第一章 政府和非营利组织会计概述	2
第一节 政府和非营利组织会计的界定	2
第二节 政府和非营利组织会计的特点	5
第三节 政府和非营利组织会计的功能	6
第四节 预算会计制度改革	8
第五节 政府收支划分	12
第六节 财务预算改革	18
思考与练习题	21
第二章 政府和非营利组织会计的组织体系	23
第一节 政府和非营利组织会计的组成	23
第二节 政府和非营利组织会计的分级	25
第三节 政府和非营利组织会计的关系	29
思考与练习题	31
第三章 政府和非营利组织会计标准	32
第一节 现行政府和非营利组织会计法规	32
第二节 会计标准建设的范式	34
第三节 会计基础的选择	37
第四节 政府和非营利组织会计假设	38
第五节 政府和非营利组织会计的原则	39
思考与练习题	41
第四章 政府和非营利组织会计的账务组织	42
第一节 政府和非营利组织的会计循环	42
第二节 政府和非营利组织会计要素	44
第三节 政府和非营利组织会计凭证	47

第四节 政府和非营利组织会计报表与财务报告	49
思考与练习题	53

第二篇 行政单位财务与会计

第五章 行政单位财务与会计概述	55
第一节 行政单位财会管理体制	55
第二节 行政单位会计的账簿组织	59
第三节 行政单位的预算管理	67
第四节 行政单位预决算编报	69
思考与练习题	74
第六章 行政单位的资产（一）	75
第一节 资产管理概述	75
第二节 货币资金	77
第三节 应收及预付款项	88
第四节 存货	94
思考与练习题	99
第七章 行政单位的资产（二）	101
第一节 固定资产	101
第二节 累计折旧	110
第三节 在建工程	113
第四节 无形资产与摊销	117
第五节 社会性资产	121
第六节 待处理财产损溢	124
第七节 受托代理资产	126
思考与练习题	128
第八章 行政单位的负债	129
第一节 负债概述	129
第二节 应缴款的核算和管理	130
第三节 应付款的核算和管理	132
第四节 长期应付款的核算和管理	136
第五节 受托代理负债	137
思考与练习题	137
第九章 行政单位的收支	138
第一节 行政单位收支管理概要	138
第二节 行政单位的收入	140
第三节 行政单位的支出	143
第四节 行政单位的拨出经费	148

思考与练习题	149
第十章 行政单位的净资产	151
第一节 财政拨款结转	151
第二节 财政拨款结余	153
第三节 其他资金结转结余	154
第四节 资产基金	155
第五节 待偿债净资产	157
思考与练习题	157
第十一章 行政单位的财务报告	160
第一节 行政单位年终清理结账	160
第二节 行政单位的财务报表	162
第三节 行政单位基建会计并账	170
第四节 行政单位的财务分析	174
第五节 行政单位的划转撤并	176
思考与练习题	176

第三篇 事业单位会计

第十二章 事业单位财务会计概论	178
第一节 事业单位会计规范的范围	178
第二节 事业单位预算管理	181
第三节 事业单位财务会计规范的修订	185
第四节 事业单位的账务组织	188
思考与练习题	190
第十三章 事业单位的资产	191
第一节 事业单位资产的特点	191
第二节 事业单位的存货	194
第三节 事业单位的固定资产	198
第四节 事业单位的无形资产	206
第五节 事业单位的对外投资	209
第六节 事业单位的应收和预付款项	213
第七节 事业单位的待处置资产损溢	217
思考与练习题	219
第十四章 事业单位的负债	221
第一节 事业单位的应付和暂存款项	221
第二节 事业单位的应缴款项	225
第三节 事业单位的借入款项	228
思考与练习题	230

第十五章 事业单位的收支	231
第一节 事业单位收支的管理	231
第二节 事业单位的收入	233
第三节 事业单位耗费性支出的核算	238
第四节 事业单位的经营收支	240
思考与练习题	242
第十六章 事业单位的净资产	243
第一节 结转结余的划分	243
第二节 非财政补助结转结余及其分配	245
第三节 事业单位的基金	249
思考与练习题	253
第十七章 事业单位的财务报告	255
第一节 事业单位的年终清理和结账	255
第二节 事业单位的财务报表	256
第三节 事业单位的财务分析	265
第四节 事业单位财务清算	267
思考与练习题	272
第十八章 建设单位会计	273
第一节 基建财务会计管理体制	273
第二节 基建会计的核算	282
第三节 基建会计报表	306
思考与练习题	310
第十九章 民间非营利组织会计	311
第一节 民间非营利组织会计管理概述	311
第二节 民间非营利组织的资产	313
第三节 民间非营利组织的负债	321
第四节 民间非营利组织的净资产	322
第五节 民间非营利组织的收入	323
第六节 民间非营利组织的费用	325
第七节 民间非营利组织的财务会计报告	327
思考与练习题	333

第四篇 财政总预算会计

第二十章 总预算会计概述	335
第一节 总预算会计的职责	335
第二节 财政总预算会计的账务组织	336
思考与练习题	341

第二十一章 总预算会计的资产	342
第一节 总预算会计的财政性存款.....	342
第二节 财政国库支付执行机构会计的核算.....	345
第三节 总预算会计的其他资产.....	346
第四节 总预算会计待结算的债权与债务.....	348
第五节 总预算会计的预拨款项.....	349
思考与练习题.....	351
第二十二章 总预算会计负债与净资产	353
第一节 总预算会计的结算性负债.....	353
第二节 总预算会计债务的核算.....	354
第三节 总预算会计的结余.....	358
第四节 总预算会计的预算周转金.....	361
思考与练习题.....	361
第二十三章 总预算会计的一般预算收支	362
第一节 一般预算收支的管理.....	362
第二节 一般预算收支的核算.....	365
第三节 债务收支的核算.....	370
第四节 调拨收支的核算.....	373
思考与练习题.....	376
第二十四章 总预算会计的其他收支	378
第一节 基金预算收支的核算.....	378
第二节 国有资本经营预算收支的核算.....	381
第三节 专用基金收支的核算.....	382
第四节 财政专户管理资金收支的核算.....	383
第五节 财政周转金的管理与核算.....	384
思考与练习题.....	389
第二十五章 总预算会计报告	392
第一节 总预算会计的年终结转账.....	392
第二节 总预算会计报表的编制.....	398
第三节 总预算会计报表的汇总.....	405
思考与练习题.....	405
第二十六章 社会保险基金会计	406
第一节 失业保险基金的会计核算.....	406
第二节 基本养老保险基金会计.....	416
第三节 基本医疗保险基金会计.....	418
思考与练习题.....	420

第二十七章 财政专户会计	421
第一节 社会保障基金财政专户会计.....	421
第二节 财政专户会计的核算.....	423
第三节 会计结算清算与报表.....	432
思考与练习题.....	435
综合模拟试卷	436
试卷一.....	436
试卷二.....	438
综合模拟试卷参考答案	441
试卷一参考答案.....	441
试卷二参考答案.....	442

第一篇

总 论

第一章

政府和非营利组织会计概述



第一节 政府和非营利组织会计的界定

政府和非营利组织会计在我国古代称为官厅会计。政府和非营利组织会计是以价值为手段，以货币为计量单位，以预算执行为中心，对各政府和非营利组织会计主体活动的财务数据进行连续、系统、全面、完整的记录核算、监督控制和分析报告的一种管理活动，以促进国家预算收支计划的圆满实现。

一、政府和非营利组织会计的主体

（一）政府和非营利组织会计的主体主要为各级政府、行政单位和事业单位

1. 总预算会计的主体

总预算会计设置在财政部门，法理主体是各级政府。国家是由各级政府组成的一个组织系统，为了全面反映和控制政府活动和资金运用情况，保证国家有效履行职能，各级政府设财政部门作为专司理财职责的机构，具体组织政府收支，办理政府预决算，因此，每一级政府都有总预算会计，反映各级政府经济活动情况，总预算会计设置在各级财政部门，会计的法理主体应该是各级政府。

2. 行政单位会计的主体

行政单位会计的主体是行政单位——各级政府的职能机构。各级政府本身是一个组织系统，由相应的职能部门组成。每个职能部门履行政府职责的某种分工，政府职能部门称为行政单位。行政单位是以国家政治权力为依托，进行国家行政管理，组织经济、文化建

设,维护社会公共秩序的公共机构。行政单位会计主要是反映政府职能部门经济活动情况的会计。

3. 事业单位会计的主体

事业单位会计的主体是事业单位。事业单位是以业务优势为依托、直接或间接为生产和人民生活服务的独立核算的非营利组织。事业单位主要提供混合商品,事业单位的许多业务活动实际上是政府职能的延伸,即履行或代行政府的部分职能。事业单位会计就是反映事业单位经济活动情况的会计。

各级政府和 nonprofit 组织会计主体从事的经济活动都具有非市场经济的特征,它们的活动都不以营利为目的,它们的“经营成果”不能取得收入或取得的收入不足以补偿它们的消耗。

(二) 政府和 nonprofit 组织会计主体的存在具有客观必要性

经济领域中最基本的问题是资源配置,即有效运用稀缺资源。社会主义市场经济体制由两种效率资源配置机制组成:一是市场机制,它在社会主义市场经济体制中处于基础地位;二是非市场机制,它是为了克服市场机制的缺陷而存在的。非市场机制的存在形成政府和 nonprofit 组织会计的必要性。资源配置的非市场机制是通过行政程序进行的,政府是执行主体,因此可以简称政府资源配置。政府资源配置的目的是提供市场不能提供或不能有效提供的公共商品(或劳务),并参与混合商品的资源配置。

政府提供的公共商品包括纯公共商品和混合商品。纯公共商品的消费具有非竞争性、非排他性,当市场配置机制失灵时,其资源配置主要依靠非市场机制配置,由财政拨款满足资金需要;混合商品是既有公共商品性质又有私人商品性质的消费品,因此,这类商品的资源配置也是“混合”型的,即由市场机制和非市场机制共同配置。混合商品通常由事业单位提供,在资源配置的基本特征上具有非市场机制的特征,但又可以靠其活动从市场领域获得收入,因此事业单位和政府的经济活动不完全相同。非市场机制的经济活动领域是异常广泛的,但非市场机制的执行主体是政府。即使是事业单位的经济活动,就其性质上看也是政府活动的延伸。

依靠非市场机制进行资源配置所提供的消费品都具有公共商品的特征,居民消费时一般不需付费,即使付费也不能使提供者盈利。但公共商品的提供是需要耗用经济资源的,因此同样存在经济核算的问题。典型的非市场机制活动主体的财务状况是收支两条线,一方面政府通过强制方式取得收入,另一方面通过行政程序无偿供应资金。因此,非市场机制活动主体的“资金循环”和企业的资金循环是不一样的,这是形成其独特会计系统的根本原因。政府和 nonprofit 组织会计与企业会计相比,在定义、内涵以及核算领域和核算方法等各方面具有独立性。

二、政府和 nonprofit 组织会计核算的对象

政府和 nonprofit 组织会计核算的对象是政府和 nonprofit 组织会计的课题,也是会计反映和控制的内容,体现会计主体业务活动的范围和方向,反映其财务预算活动中投入产出、资产负债等变动情况。

(一) 从经济社会领域看是生产流通领域之外的资金运行

企业会计在我国古代称为民间会计,在现代社会,企业会计对社会生产和再生产过程

发挥基础性、决定性的作用。企业会计主要核算和监督社会再生产过程中生产、流通领域中各类企业的生产经营活动的过程和结果。企业会计的主体是市场主体，从事各项经营性活动，具有生产性，为社会提供物质资料并创造价值，实现资金的增值，以追求利润最大化。

政府和非营利组织会计则核算和监督社会中分配领域、社会福利领域和精神产品生产领域的财政预算资金和行政事业单位资金运行的过程和结果。政府和非营利组织会计适用于各级人民政府财政部门、行政单位和事业单位等非市场主体，它们基本上不从事生产经营活动，不直接生产物质产品，而是通过分配并耗费资金为企业和人们生活服务，影响生产和流通，在社会再生产过程中起着基础和先行作用。

（二）从资金性质看是财政资金运动的情况

从政府和非营利组织会计核算与管理的实体考察，政府和非营利组织会计的对象是政府财政部门、行政单位和事业单位的资金活动过程和结果，既包括财政预算资金活动，也包括单位预算资金及其业务活动。从资金的来龙去脉来看，政府和非营利组织会计的对象是有关资金来源、运用以及结果；从资金运行的方向和特点来看，这些资金来源及运用不仅包括财政和上下级之间调拨资金的情况，而且包括单位开展业务活动而直接面向社会形成的资金运动情况，对事业单位来说还包括从市场领域获得的其他资金的运动情况；资金运动结果则包括各种类型收支的结余结转及结余分配，或赤字及其弥补方式。

（三）从预算流程看是预算执行的过程与结果

政府和非营利组织会计以预算执行为中心，为预算执行服务，促进政府依法理财、依法行政、强化预算约束，有效提供公共服务，同时为国家预决算编制提供基础性数据资料。政府和非营利组织会计是国家的宏观管理信息系统，是政府预算管理和单位财务预算管理的基本手段。由于政府财政部门、行政单位和事业单位主要是执行国家预算任务的预算单位，其资金运动一般表现为预算执行的过程和结果。

三、政府和非营利组织会计的目的

政府和非营利组织会计作为一种专业性的管理活动，有其特定的目的。

政府和非营利组织会计的直接目的是促进国家预算收支计划的圆满实现。国家预算体现政府的基本职责，具有计划预测性，计划实现的关键在于落实，即执行预算，政府和非营利组织会计以国家预算执行为中心，以实现政府收支计划。政府预算的基础是单位预算，政府和非营利组织会计的主体范围涵盖实施政府预算的所有主体，政府和非营利组织会计的客体是政府预算执行的过程和结果，强化政府和非营利组织会计工作可以在预算执行环节促进国家预算的圆满实现，同时，由于政府资金的每一笔收支都要经过政府和非营利组织会计加以核算反映和控制，因此，政府和非营利组织会计不仅仅体现对政府预算执行过程的管理，而且还为国家预算和决算提供基础的数据资料，为政府决策服务。

政府和非营利组织会计的根本目的是提高政府资金运行的效率，其核算必须具备完整性、连续性和系统性。任何经济管理活动都以提高效率为中心，政府和非营利组织会计作为一项经济管理工作，其目的应是加强财务预算管理，提高预算资金的分配和使用效率。会计作为一项经济管理工作，不是消极地、机械地进行反映，而是对属于会计对象的全部经济活动都予以记录，在反映时也必须对各项相互关联的数据资料进行科学分类和加工整

理，以便掌握经济活动的过程和结果。因此，会计反映的完整性、连续性和系统性特征是提高会计信息质量的重要保证。

总体而言，绩效管理的理念与方法贯穿于政府和非营利组织会计运行的整个过程，而是否符合效率则通过会计审查和评价监督工作进行判断。

第二节 政府和非营利组织会计的特点

一、政府和非营利组织会计具有非营利性

政府和非营利组织会计是以预算管理为中心，以经济和社会事业发展为目的，适用于各级政府和各类行政事业单位的会计；企业会计是以资金循环和周转为中心，以营利为目的，适用于各类企业单位的会计。

政府财政部门、行政单位和事业单位基本上是非物质生产部门，它们进行业务营运的目标是以尽可能少的费用提供在市场机制领域不能获得或不能有效率获得的消费品或劳务，而不是也不应以营利为目标。

政府和非营利组织会计主体在提供公共劳务的过程中虽然可以按一定价格或收费标准供应它们的货物或劳务，存在向用户收费并将其作为资金来源从而获得资财的情况，但这些收费并不是按利润原则来决定的，而是为了提高公共劳务的使用效率，比如为了使公共劳务的使用不拥挤或使公共劳务的成本和收益之间的对应性加强。有些非营利组织可能按大于或等于成本的价格销售货物或劳务，但许多非营利组织经常以低于成本的价格甚至免费供销其货物或劳务。因此，对公共劳务付费只是承担了公共劳务成本的一部分或只以公共劳务的成本来征收。所开出的价格足以收回成本而有余者，又常在组织内部利用销售所积资财来贴补其他活动，但非营利组织一般不需要也不被期望通过销售补偿其全部成本。它们所依恃的绝大部分还是其他连绵不断的财源，例如，一些非营利组织拥有征集会费、税捐或其他强制性捐款的权力，而另一些组织则主要依靠自动捐献。就政府和非营利组织会计主体来说，没有企业利润之类的用来衡量业绩的指标，其业绩一般也不像企业那样直接接受市场竞争的考验。

二、出资者与其所得具有经济非对称性

以政府和非营利组织会计主体来说，供给资财的人和受其货品或劳务之益的人，可能不是同一个人或同一团体。出资者并不期望按照其所供资财的比例收回资财或获得经济利益，而是为了提供服务或完成一定业务量。政府和非营利组织会计主体也不存在可以通过出售、转让、赎卖或机构清算分享剩余资财的明确的所有者利益。

政府和非营利组织会计主体的大部分资金来源要靠强制性手段获得或靠财政资助，这是因为政府和非营利组织会计主体提供的公共劳务不能取得收入或取得的收入不足以补偿其成本费用，因此，要使政府和非营利组织会计主体延续，就必须通过非交易方式得到资金补充。政府有独特的权力，它可以通过税收、执照、许可证、罚没等强制手段获得资金。事业单位不能运用强制方式取得资金，但事业单位作为政府职能的延伸，要靠政府财

政资助来解决全部或部分成本费用所需的资金。这等于间接获得了强制性收入。

会员、捐赠人、纳税人以及其他各个方面的出资者并不冀求经济利益，也不期望所得利益与其出资额相称。供给资财，往往出自他们对这些组织实现其宗旨目标的关心，也可能出于文化、教育、经济、科学、社会、慈善等方面的考虑。

三、资金用途往往具有限制性

由于非营利性，出资者不求经济回报，但资财供应者和管理机关通常要限制或规定非营利组织所得资财的用途，一般限制方式是专用预算拨款，也有直接来自捐赠人、赠与人的限制。这些限制或规定形成了非营利组织经理人员必须严格履行的特殊责任。

资金用途上的限制性体现为政府和非营利组织会计的支出有严格的规定，即规定专门的用途，不得随意改变使用方向。这是因为政府和非营利组织会计主体都要履行政府的职责，或其承担的职能是政府职能的延伸，所以其资金的使用方向均受到严格限制，不像以营利为目标的市场主体那样在资金的使用上可以根据需要调度。

四、预算和法规具有刚性约束力

政府和非营利组织会计具有统一性和政策性特点，其目的是实现政府预算，会计主体的行为可以被看做是“国家意志”的体现，或者说是民众意志通过国家意志的方式来体现。政府内部的组织结构、人事制度、经费使用标准及程序、资金来源等都由法规规定或受法规控制。各主体内部存在行政等级，并以预算级次体现，在全国形成政府和非营利组织会计的统一体系和信息系统。

对那些以强制方式供给资财的社会组织，预算不仅是在组织内部分配资财的关键，在取得资财方面的作用也不容忽视。例如，会员组织和政府单位的预算，在确定所征会费、税捐或收费水平、所供劳务的标准以及两者关系上都举足轻重。对于那些主动捐款的人们，在决定是否向非营利组织供应资财以及确定出资额多寡时，预算也是重要的依据。同时，经理人员负有执行预算、遵从预算的责任，否则，可能会减少某一组织的财务业绩，或者会损害其供应令人满意的劳务的能力。因而，预算成了评价经理人员履行操持经管责任的重要根据。

政府和非营利组织会计要与国家预算管理相互适应，政府和非营利组织会计的指标体系、会计科目和会计报表的设置等要同预算的收支科目保持一致，以反映国家预算的执行情况。只有按照预算收支科目组织核算，才能保证各单位核算口径一致，顺利汇总全国预算收支情况，编报预算执行结果的决策报告，以满足国家预算管理的需要。尽管在决算报告中也要反映企业缴拨款项，但并不要求企业会计必须适应预算管理的要求，更不要求与预算收支科目相一致。企业会计主要为企业管理服务，具有相对较大的独立性和灵活性。

第三节 政府和非营利组织会计的功能

会计职能是指会计在其主体的经济管理中所具有的功能，它源于会计活动，是会计本质的体现。会计的作用便是会计职能的具体表现。