

21世纪

公共事业管理系列教材

总主编 娄成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

# 公共组织财务管理

王为民 主编

 中国人民大学出版社

21 世纪公共事业管理系列教材

总主编 姜成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

# 公共组织财务管理

王为民 主编

中国人民大学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

公共组织财务管理/王为民主编.

北京: 中国人民大学出版社, 2005

(21世纪公共事业管理系列教材/姜成武总主编)

(高等学校公共事业管理专业主干课程教材)

ISBN 7-300-06945-2

I. 公…

II. 王…

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. F810.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 120514 号

## 21世纪公共事业管理系列教材

总主编 姜成武

高等学校公共事业管理专业主干课程教材

### 公共组织财务管理

王为民 主编

---

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511239 (出版部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京雅艺彩印有限公司

开 本 787×965 毫米 1/16

版 次 2006 年 1 月第 1 版

印 张 23.75

印 次 2006 年 1 月第 1 次印刷

字 数 426 000

定 价 26.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 《21 世纪公共事业管理系列教材》编委会

主编：娄成武

编委：娄成武 邓大松 曲福田

李 鲁 崔运武 孙 萍

刘汉屏 孙柏璞 王为民

# 总序

公共事业管理专业是在中国改革开放中诞生的新生事物，到现在仅仅七年时间，但其发展速度之快，是所有当初倡导者所始料不及的，该专业领域内所取得的科研成果之多，也是惊人的。这充分反映了公共事业管理专业紧紧跟上了中国高等教育跨越式发展的步伐。

1997年，由东北大学率先向教育部高教司提出了“关于在我国设置公共事业管理专业的可行性报告”，教育部在广泛征求专家意见的基础上，1998年修订了高等教育本科生教育指导目录，目录中新增设了公共事业管理专业，并批准东北大学、云南大学为首批试办院校，于1999年开始招生。同时，教育部高教司在面向21世纪教改立项中增列了“公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容与教学改革”项目，由东北大学承担。2000年教育部又下达了新世纪教改工程项目“综合大学公共事业管理专业建设和人才培养模式研究”，由云南大学承担。这两项教学改革项目的启动与完成为该专业的起步和发展奠定了一定的基础。该专业从1999年试办至今，已由两所大学试办迅速发展为全国224所大学设有该专业，师资队伍也由原来的几十人增加到一千多人。呈现出起步较晚但发展极快、类型多样的特点，办学规模的扩大和办学类型的多样化，亟须保持专业健康发展的高质量教材支撑。但遗憾的是，全国较大范围内开展较高规格的公共事业管理教材建设的科研课题却不多见，加之，中国特色的公共事业管理专业还是一个新兴专业，教材建设的困难尤为难解。近年来，公共事业管理专业教学指导委员会几次开会，研究确定了公共管理一级学科平台课，公共事业管理二级学科平台课和专业特色课等相对完整的课程体系，部分高校也已出版了相应的教材，但相对于老专业、成熟专业来说，公共事业管理专业的教材建设仍任重道远，还不能完全适应公共事业管理专业发展的需要。为解决该问题，历次教学指

导委员会会议都就如何完善课程体系、教学内容和教材建设问题进行了深入的探讨。在许多委员的提议下，中国人民大学出版社给予了大力支持，我们组织全国部分专家编写了“21世纪公共事业管理系列教材”，力图暂缓专业发展中的燃眉之需，在某些领域，或许有点填零占位的色彩。

这套丛书力图实现“创新”、“特色”与“精品”的时代要求。创新体现在本套教材从体系、结构到内容都力争符合公共事业管理教学改革和学科建设发展的时代需要，密切关注、及时总结公共事业管理领域的新问题、新成果，缩短人才培养与社会需求之间的差距。

“特色”就是优势，特色就是质量，特色就是水平。本套教材充分发挥公共事业管理专业的优势，充分体现相关院校该专业建设的特点，力图特色鲜明、与众不同。

“精品”突出该套教材学术上的高水准。该套丛书是在总结国内外多种教材使用反馈信息的基础上，吸收学术前辈或同仁智慧的结晶。该套丛书的作者是公共管理领域的著名专家，且在各自领域早有建树，有的在国内外久负盛名，该系列教材的出版是他们对公共事业管理专业长期理性思考的成果再现。

本套丛书自2003年开始筹划，并成立了由该领域专家学者组成的编委会，由中国人民大学出版社出版，在此，谨向所有支持该套教材出版的同志们表示敬意和衷心的感谢！

《21世纪公共事业管理系列教材》编委会

2005年10月

# 前 言

随着民间非营利组织会计制度于2005年1月1日起正式实施，我国公共组织财务管理核算体系的构建已经初步完成，该体系由政府财务管理与核算、事业单位财务管理与核算和民间非营利组织财务管理与核算三部分组成。我们也正是以这三部分为基本内容，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，借鉴国际上的通行做法，编撰此书。

本书结合我国当前公共组织财务体制改革的实际，比较全面、系统地阐述了公共组织财务管理与核算工作的基本特点、基本内容和基本方法。在阐述中，我们坚持理论与实务相结合，全面与通用兼顾，继承与开拓并存，力求做到通俗易懂、易教易学。

本书是“21世纪公共事业管理系列教材”之一，是公共事业管理专业的必读教材。也可作为“预算会计”课程以及公共组织财务工作者岗位培训的教材和自学参考用书。

本书由王为民任主编，岳军任副主编，负责设计全书及编写提纲。各章的撰写人是：第1章、第2章：王为民；第3章、第4章、第5章：王梅花；第6章、第7章、第8章：邱文琦；第9章：张昭；第10章：王欣；第11章：丁谦。在写作过程中，经过多次集体讨论，初稿完成后，由王为民进行修改、统稿和定稿。

在设计全书及写作过程中，得到江西财经大学公共管理学院院长、博士生导师刘汉屏教授的大力支持与指导，同时吸收了本学科的最新研究成果，参考了相

关书籍与文献，在此，我们一并表示衷心的感谢。由于公共组织财务管理与核算工作正处于进一步深化改革之中，加之作者水平有限，书中难免会有不妥之处，恳请同行、读者批评指正，以便我们日后修改补充。

**王为民**

2005年9月



# 目 录

## 第 1 篇 绪论

<b>第 1 章 公共组织财务管理概述</b> .....	3
1.1 公共组织的界定与构成要素 .....	3
1.2 公共组织财务管理的内涵和特点 .....	13
1.3 公共组织财务管理的目标、任务和原则 .....	20
1.4 公共组织财务管理的内容 .....	26
1.5 公共组织财务管理的方法 .....	30
1.6 公共组织财务制度体系 .....	40
本章小结 .....	46
关键术语 .....	47
复习思考题 .....	47
阅读材料 .....	47
<b>第 2 章 公共组织预算与财务核算导论</b> .....	51
2.1 公共组织预算的概念与原则 .....	51
2.2 定员定额管理制度 .....	54
2.3 公共组织单位预算的编制与管理 .....	59
2.4 公共组织财务核算的基本理论 .....	74
2.5 公共组织财务核算的方法 .....	82
本章小结 .....	96
关键术语 .....	96
复习思考题 .....	96

阅读材料 .....	97
------------	----

## 第2篇 行政单位财务管理与核算

<b>第3章 行政单位资产、负债和净资产的管理与核算</b> .....	103
3.1 行政单位资产的管理与核算 .....	103
3.2 行政单位负债的管理与核算 .....	119
3.3 行政单位净资产的管理与核算 .....	124
本章小结 .....	128
关键术语 .....	129
复习思考题 .....	129
阅读材料 .....	130
<b>第4章 行政单位收入和支出管理与核算</b> .....	132
4.1 行政单位的收入管理与核算 .....	132
4.2 行政单位的支出管理与核算 .....	141
本章小结 .....	149
关键术语 .....	150
复习思考题 .....	150
阅读材料 .....	151
<b>第5章 行政单位财务报告和财务分析</b> .....	154
5.1 行政单位财务报告 .....	154
5.2 行政单位财务分析 .....	166
本章小结 .....	170
关键术语 .....	171
复习思考题 .....	171
阅读材料 .....	171

## 第3篇 事业单位财务管理与核算

<b>第6章 事业单位资产、负债和净资产的管理与核算</b> .....	175
6.1 事业单位资产的管理与核算 .....	175

6.2 事业单位负债的管理与核算 .....	204
6.3 事业单位净资产的管理与核算 .....	213
本章小结 .....	224
关键术语 .....	224
复习思考题 .....	224
阅读材料 .....	225
<b>第7章 事业单位收入 and 支出的管理与核算 .....</b>	<b>227</b>
7.1 事业单位收入的管理与核算 .....	227
7.2 事业单位支出的管理与核算 .....	237
本章小结 .....	254
关键术语 .....	254
复习思考题 .....	254
阅读材料 .....	255
<b>第8章 事业单位财务报告和财务分析 .....</b>	<b>257</b>
8.1 事业单位财务报告 .....	257
8.2 会计报表的审核和汇总 .....	268
8.3 事业单位财务分析 .....	270
本章小结 .....	272
关键术语 .....	273
复习思考题 .....	273
阅读材料 .....	273

## 第4篇 民间非营利组织财务管理与核算

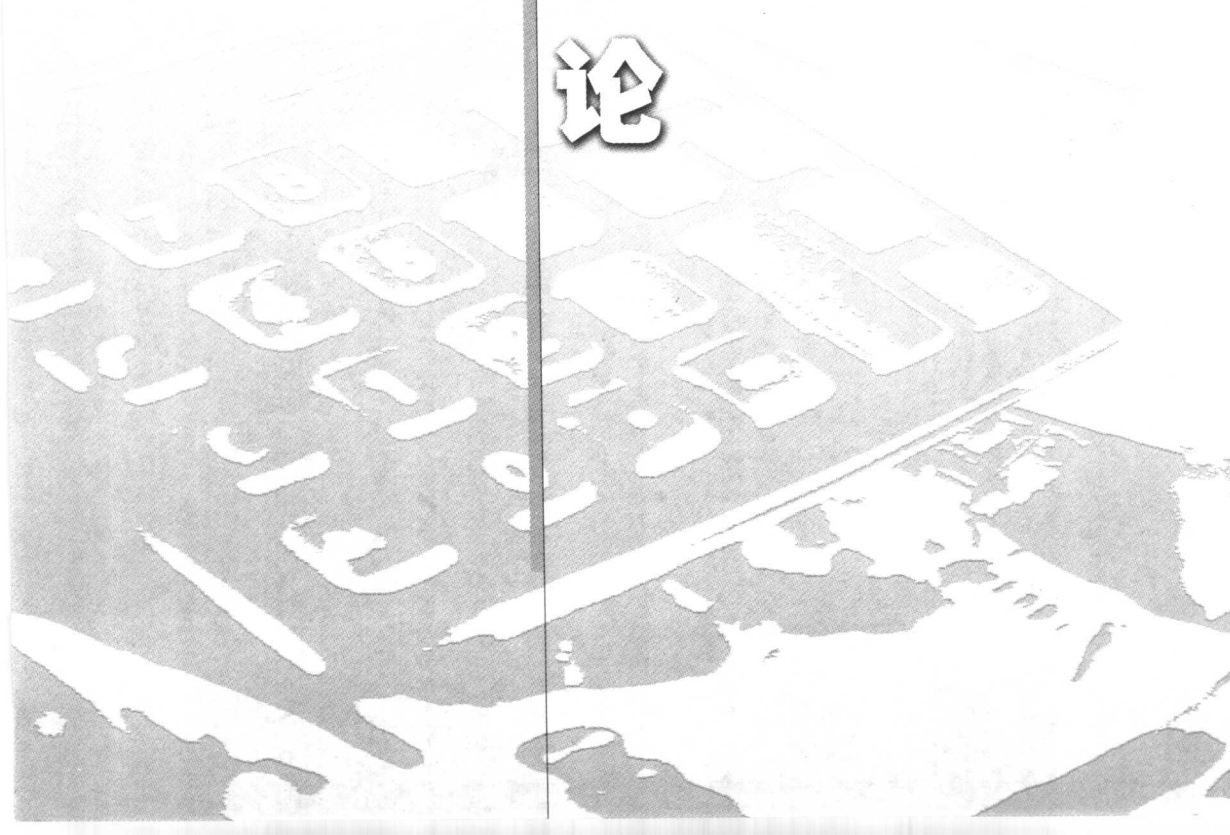
<b>第9章 民间非营利组织资产、负债和净资产的管理与核算 .....</b>	<b>277</b>
9.1 民间非营利组织资产的管理与核算 .....	277
9.2 民间非营利组织负债的管理与核算 .....	298
9.3 民间非营利组织净资产的管理与核算 .....	303
本章小结 .....	306
关键术语 .....	306
复习思考题 .....	306

阅读材料 .....	307
<b>第 10 章 民间非营利组织收入和支出的管理与核算 .....</b>	<b>309</b>
10.1 民间非营利组织收入的管理与核算 .....	309
10.2 民间非营利组织费用的管理与核算 .....	327
本章小结 .....	334
关键术语 .....	335
复习思考题 .....	335
<b>第 11 章 民间非营利组织财务报告和财务分析 .....</b>	<b>337</b>
11.1 民间非营利组织财务报告概述 .....	337
11.2 资产负债表 .....	339
11.3 业务活动表 .....	345
11.4 现金流量表 .....	348
11.5 会计报表附注与财务情况说明书 .....	354
11.6 民间非营利组织年度财务报告的编报和审批 .....	355
11.7 民间非营利组织财务分析 .....	356
本章小结 .....	363
关键术语 .....	363
复习思考题 .....	363
阅读材料 .....	364
<b>参考书目 .....</b>	<b>366</b>

第 **1** 篇

绪

论





## 第 1 章

# 公共组织财务管理概述

## 1.1 公共组织的界定与构成要素

公共组织也称公共部门，是提供公共产品或劳务的单位。明确公共组织的含义及特点，界定我国的公共组织，是进行公共组织财务管理与核算的前提。本节主要阐述我国公共组织的特征、类型、范围及组织要素。

### 1.1.1 公共组织的概念

组织，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，随着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；按照人为设定或者自发形成，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更好地服务于个人或私人利益，这类组织属于私人组织；有一些组织其目的是为了服务社会公众，这类组织就是我们所称的公共组织。所以，公共组织是与私人组织相对的概念，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。

### 1.1.2 公共组织的特性

#### 1. 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。

#### 2. 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，其主要目的和动机在于谋求社会的“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。

#### 3. 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。

#### 4. 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凌驾于国家法律之上。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”、公务人员财产申报制度、重大公共工程实行公开招标,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福利,真正做到以民意为依托。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立法和司法部门以及各利益团体的监督。

#### 5. 公共组织的行为具有强制性和权威性

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起着不可替代的作用。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有政治意义。因此,公共组织实现目标的过程,如果忽略了政治因素,则不容易理解其运作内涵。公共组织不可避免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,公共组织便可依法予以处分。

#### 6. 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,