
农村义务教育学校预算编制 辅导读本

Nongcun Yiwu Jiaoyi Xuexiao Yusuan Bianzhi Fudao Duben

国家农村义务教育经费保障机制改革领导小组办公室 编

人民教育出版社

农村义务教育学校预算编制 辅导读本

Nongcun Yiwu Jiaoyu Xuexiao Yuesuan Bianzhi Fudao Duben

国家农村义务教育经费保障机制改革领导小组办公室 编

人民教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村义务教育学校预算编制辅导读本/国家农村义务教育经费保障机制改革领导小组办公室编. —北京: 人民教育出版社, 2006. 11

ISBN 978-7-107-20097-7

I. 农…

II. 国…

III. 农村学校: 中小学—预算编制—基本知识

IV. G637.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 011286 号

人民教育出版社出版发行

网址: <http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社印刷厂印装 全国新华书店经销

2006 年 11 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1 092 毫米 1/16 印张: 15.25

字数: 235 千字 印数: 000 001~150 000 册

ISBN 978-7-107-20097-7 定价: 21.00 元
G · 13147

如发现印、装质量问题, 影响阅读, 请与本社出版科联系调换。

(联系地址: 北京市海淀区中关村南大街 17 号院 1 号楼 邮编: 100081)

前 言

根据《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》（国发〔2005〕43号），国家将逐步把农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央与地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。建立这一新机制的关键内容之一，是建立农村义务教育阶段学校（以下简称“农村中小学”）预算制度。

为了指导农村中小学根据学校教育教学的基本需要实事求是地做好预算，提高基层中小学校长和财务人员的业务水平，规范农村中小学经费管理，提高教育经费使用效益，财政部、教育部决定在全国范围内组织预算编制培训工作。为此，我们编写了这本《农村义务教育学校预算编制辅导读本》。

《农村义务教育学校预算编制辅导读本》从什么是农村中小学预算、为什么要编制农村中小学预算、如何编制农村中小学预算这三个问题入手，对预算的基本知识，预算编制的原则和规程，预算管理的体制和要求，以及农村中小学预算编制的内容和方法等，作了简明阐述，并通过6个不同类型农村中小学预算编制实例进行详细讲解。本书着重解决当前农村中小学编制预算的规范性操作问题，是农村中小学预算编制与管理的辅导材料，也是学习与理解中小学预算管理制度的辅导读本。

在编写过程中，我们注重理论与实际相结合、当前与长远相结合、指导与操作相结合，力求做到理论上全面、准确、科学，操作上简明、实用、规范。但由于时间仓促，本辅导读本对一些问题的阐述可能还欠准确和科学，个别地方难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

国家农村义务教育经费保障机制改革领导小组办公室

二〇〇六年十月



目 录

第一章 农村中小学预算的涵义和作用	1
一、预算的概念	1
二、农村中小学预算的概念	2
三、农村中小学预算的特征	2
四、农村中小学预算的作用	3
第二章 农村中小学预算的编制原则	5
一、真实性原则	5
二、完整性原则	5
三、重点性原则	6
四、科学性原则	6
五、透明性原则	6
六、绩效性原则	7
第三章 农村中小学预算管理	8
一、预算管理的分类	8
二、预算管理的主要内容	8
三、农村中小学预算管理体制	9
四、农村中小学预算管理	11
第四章 农村中小学预算编制规程	13
一、农村中小学作为县级教育行政部门二级预算单位编制预算的基本流程	13
二、农村中小学作为县级财政一级预算单位编制预算的基本流程	14
第五章 农村中小学预算编制方法	16
一、预算编制的准备工作	16
二、收入预算的编制	17

三、支出预算的编制	18
第六章 农村中小学预算报表体系	21
一、报表构成	21
二、填报范围和要求	21
三、填报项目说明	22
四、报表表样	28
五、农村中小学预算编制基本指标	39
第七章 农村中小学预算执行	42
一、农村中小学年度预算执行	42
二、农村中小学预算调整	45
三、农村中小学决算	46
第八章 农村中小学预算编制实例	47
实例一：农村完全小学（含教学点，标准班额）	48
实例二：农村初级中学（标准班额）	68
实例三：农村完全中学初中部分（标准班额）	84
实例四：九年一贯制学校（标准班额）	103
实例五：农村小学（大班额）	143
实例六：特殊教育学校	160
附录	178
一、政策法规	178
《中华人民共和国义务教育法》	178
《中华人民共和国会计法》	188
《中华人民共和国预算法》	198
《中华人民共和国预算法实施条例》	209
二、名词解释	220
三、政府收支分类改革经济分类与一般预算支出目级科目对照表	223
后记	237

第一章

农村中小学预算的涵义和作用

农村义务教育在全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会中具有基础性、先导性和全局性的重要作用。根据《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》（国发〔2005〕43号）要求，财政部、教育部决定自2006年起，率先在西部地区“推进农村义务教育阶段学校预算编制制度改革，将各项收支全部纳入预算管理”。建立科学规范的农村中小学预算管理制度，是确保农村义务教育经费保障机制改革顺利实施的重要措施，是规范农村中小学经费管理的关键环节。

一、预算的概念

预算是指国家机关、团体和企事业单位经法定程序编制、审查和批准的年度财政收支计划，以及对该计划的实施、调整、监督和评价的过程。

预算编制是把单位（学校）看作一个整体，并根据单位的性质和业务范围，对一定时间（通常是一年）内的所有收入和支出活动进行全面预测和计划，从而保证有限的资源在各种可能的支出之间进行选择，并获得最佳支出或分配的方法。众所周知，资源是有限的，而事业发展的需求却是无限的，在潜在的支出目标之间进行有效的选择，在大量需求中选择优先支出的重点、平衡资源配置的决策过程就是预算的编制。预算的实质就是合理配置有限资源。

预算草案是依据国家法律法规和单位事业发展规划，考虑到上年预算执行情况和本年收支变化因素，按一定标准编制的未经法定程序审查和批准的预算收支计划。预算草案是未经批准的预算计划，与预算不可画等号。

二、农村中小学预算的概念

农村中小学预算是指农村中小学根据教育事业发展规划和任务编制的年度财务收支计划。农村中小学预算反映了农村教育事业发展规划和发展规模,反映了农村中小学对教育经费的需求,是农村中小学财务工作的基本依据。农村中小学预算是教育部门预算的基础,是政府预算的重要组成部分。

农村中小学预算包括收入预算和支出预算。收入预算包括财政补助收入、事业收入、勤工俭学收入和其他收入;支出预算包括基本支出和项目支出。

三、农村中小学预算的特征

(一) 预算供给的公共性

农村中小学预算编制单位,是指义务教育阶段农村中、小学校,其公共性是由义务教育的公共产品性质决定的。公共产品是指政府向居民提供各种服务的总称。公共产品包括的范围很广,诸如国防、治安、司法、行政管理、经济调节等,政府向居民户提供的服务也是公共产品。此外,由政府提供经费而实现的教育服务、卫生保健服务、社会保障服务等,也是公共产品。教育作为一种服务,可以由政府提供,可以由社会团体提供,也可以由居民个人或企业提供。由政府作为供给者提供的义务教育服务,具有公共产品性质,需由政府负担教育费用。如果政府的财政承担能力有限,就会限制教育服务的公共产品化的程度与范围。

(二) 预算编制单位的庞大性

我国地域辽阔,人口众多,拥有世界上最庞大的教育规模。其中,农村中小学点多、面广,在我国各类事业中单位最多,整体规模最大。据统计,目前我国有农村中小学 40 万所,在校学生近 1.5 亿人。以中、小学校作为预算编制的基层单位,其数量将占据各类预算单位之最。

(三) 预算资金负担主体的国家财政性

为提高义务教育公共产品化的程度,强化政府对农村义务教育的保障责任,国务院决定,深化农村义务教育经费保障机制改革,改革按照“明

确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则，将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央与地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。按这一新的机制，农村中小学预算资金将主要由各级财政负担，以中央财政为主，各级财政将成为农村中小学预算资金的负担主体。

（四）预算规模与事业发展规模的一致性

在新的农村义务教育经费保障机制下，农村中小学预算主要依据在校学生规模来编制，包括免除农村义务教育阶段学生杂费、补助贫困寄宿制学生生活费、以及测定农村中小学校舍维修资金等支出，都将以各类在校学生数和生均指标为主要依据，在校学生规模的大小将决定预算规模的大小，这意味着农村中小学预算直接与事业发展挂钩，农村中小学预算规模与事业发展规模体现出一致性。

（五）预算年度与学年度的不一致性

根据教育教学规律，学校的学年度是从当年的9月1日到下一年的8月31日，通常称为一学年，分两学期。预算年度按《预算法》规定，是从公历1月1日起，到12月31日止，这样就使农村中小学的预算年度与学年度产生不一致性。

四、农村中小学预算的作用

适应建立农村义务教育经费保障新机制的要求，建立农村中小学预算编制制度，具有十分重要的作用。

（一）有助于合理配置公共资源，促进公共财政体制的完善

农村中小学预算制度的建立，有助于明确各级政府保障农村义务教育投入的责任，建立各级政府合理分担农村义务教育经费投入的机制，增强财政对义务教育经费的保障能力。对调整财政支出结构，使公共财政更多地用于包括农村义务教育在内的社会公共服务和社会保障方面有重要促进作用。

(二) 有助于完善“以县为主”的管理体制，促进农村义务教育事业持续、健康发展

长期以来，我国农村义务教育存在各级政府投入责任不明确、经费供需矛盾突出、教育资源配置不尽合理等问题，影响了“两基”成果的巩固，不利于义务教育事业健康、持续发展。农村义务教育经费保障机制实行由中央地方共担、省级政府统筹落实、管理“以县为主”的新体制，县级政府除了按照省级政府确定的比例承担经费外，一项更重要的任务就是通过编制农村中小学预算，管好用好教育经费，促进农村义务教育事业持续、健康发展。

(三) 有助于促进教育部门加强管理，提高教育经费使用效益

编制农村中小学预算，要按部门预算的要求做到细编预算，县级教育行政部门必须下大力气彻底摸清学校的家底，加强部门基础资料管理；预算要落实到具体项目，将促使教育部门更加重视教育事业发展规划和项目的研究论证，从而有助于将最急迫、最重要、可行性最强的项目排在前面，进而提高财政资金的使用效益。

(四) 有助于推进依法理财、民主理财和规范理财

农村义务教育经费保障机制实施后，财政拨款将成为农村中小学预算经费来源的主渠道。财政资金的分配、管理及拨付都应有规范的程序。农村中小学预算草案提交县级人民代表大会审议，保障法定增长，预算的法制性、民主性和约束性大大增强。此外，在预算的编制过程中，工资福利支出、对个人和家庭的补助核算到个人，杜绝了“吃空头”现象；商品和服务支出按学生人数核定，使学校开支透明化；项目支出经多方论证，提高了预算编制的科学性和准确性。从理财的三个环节看，政府、财政部门和教育部门行为都得到了规范。

(五) 有助于增强预算的透明度，增强农村中小学开支的计划性

农村中小学预算一经批准，各有关方面都必须严格执行，有利于农村中小学教育教学活动正常开展，也有利于更好地发挥教育行政部门在事业发展中的基础功能，做到事权与财权的统一。

第二章

农村中小学预算的编制原则

农村中小学预算的编制要正确体现和贯彻国家有关法律、方针、政策和规章制度，严格执行《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》。县级财政部门、教育行政部门和农村中小学都必须重视和加强预算编制工作，科学、合理编制预算。预算编制主要有六项原则。

一、真实性原则

农村中小学预算的编制要做到真实性，即要做到实事求是、稳妥可靠、量入为出、收支平衡。预算收支的预测必须以学校发展规模为依据，对每一收支项目的数字指标应认真测算，力求各项收支数据真实准确。在编制预算时，各项收入预算要结合近几年实际取得的收入并考虑增收、减收等因素测算，对没有把握的收入项目和数额，不能计入收入预算，不能随意夸大或隐瞒收入；支出要按规定的标准，结合近几年实际支出的情况测算，不得虚增或虚列支出。保工资、保运转、保安全等必要的支出预算要打足，不能预留“硬”缺口。机构、编制、人员、资产等基础数据资料要按实际情况填报；各项收支要符合学校的实际情况，测算时要有真实可靠的依据，不能凭主观意愿或人为提高收支标准编制预算。

二、完整性原则

农村中小学预算的编制要体现完整性，即要将学校的预算内、外财政资金和其他依法取得的收入及相应的支出全部纳入预算，统一管理，统筹安排，综合编制预算。对各项收入、支出预算的编制做到不重复不遗漏，不得在预算之外保留收支项目。

三、重点性原则

农村中小学预算的编制要突出重点性，即要做到合理安排各项资金，尤其要合理安排各项支出。本着“一要吃饭，二要建设”的方针，既要突出重点，又要兼顾一般。要按照保工资、保运转、保安全、保发展的顺序，先保证基本支出，后安排项目支出；先重点、急需项目，后一般项目。在确保人员基本工资、国家规定的各种津贴补贴、离退休人员的离退休费、保证学校教学活动正常运转、维持正常教学秩序所必需的经费支出后，再安排为完成学校事业发展计划所必需的项目支出等。项目支出应根据财力情况，按轻重缓急的原则进行安排。

四、科学性原则

农村中小学预算的编制要具有科学性，即对每一收支项目的数字指标要运用科学合理的方法，依据充分确实的资料和收支规律进行计算，力求各项数据的真实准确。具体表现在：1. 预算收入的预测和预算支出的安排方向要科学，要有利于学校的协调、健康、可持续地发展。2. 预算编制的程序设置要科学，要合理安排预算编制的时间，既要保证预算的质量，也要注重提高预算编制的效率。3. 预算编制的方法要科学，测算的过程要有理有据。4. 预算的核定要科学，要依照科学的方法制定基本支出预算定额，项目支出的编制要按轻重缓急排序，科学论证，合理地选择项目。

五、透明性原则

农村中小学预算的编制要体现透明性，即学校的收支要公开、透明。学校的经常性支出要建立科学的定员定额体系，从而实现预算分配标准化。要减少预算分配中存在的主观性和“暗箱操作”，使预算分配更加规范、透明。要加强对预算编制和实施全过程的监督。

六、绩效性原则

农村中小学预算的编制要保证绩效性，即财政部门和教育行政部门应建立农村中小学预算项目支出的绩效考评制度，对预算执行过程和完成结果进行全面追踪问效，提高资金的使用效益。财政、教育行政部门在学校项目申报阶段，要组织相关人员对项目进行充分、科学的论证，以保障项目确实必需、可行；在项目执行阶段，各学校要建立严格的内部控制制度、重大项目建设成果和支出报告制度，以便财政部门和教育行政部门对项目进程和资金 usage 情况进行监督和考核评价；财政部门和教育行政部门在项目完成后要及时组织验收和总结，并将项目完成情况和绩效考评结果，作为以后年度审批立项的参考依据，以此强化对预算资金使用过程的监督和效益分析，促使预算资金安排由“重分配”向“分配与管理并重”转变。



第三章

农村中小学预算管理

预算管理是财政管理的核心，是推进整个财政管理体制走上法制化、科学化、规范化轨道的重要环节。农村中小学预算管理工作，贯穿于整个预算编制和执行的全过程，是农村中小学进行各项财务管理活动的前提和依据。加强预算管理，具有十分重要的意义。

一、预算管理的分类

预算管理根据不同的标准，可以有不同的分类，主要有以下几种。

(一) 按级次分类，可分为中央政府预算和地方政府预算。中央政府预算是由中央各部门（含直属单位）预算组成的，包括中央级的行政单位预算、事业单位预算以及与中央预算收支有关的企业财务等，还包括地方上解的收入数额和中央对地方返还或者给予补助的数额。地方政府预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。农村中小学预算是地方政府预算的组成部分。

(二) 按照收支管理范围分类，可分为总预算、部门预算和单位预算。总预算是指各级地方本行政区域的预算，由本级政府预算和汇总的下一级总预算汇编而成；部门预算反映本部门内各单位全部收支的预算，由本部门所属各单位预算组成；单位预算是列入部门预算的国家机关、事业单位、社会团体和其他单位的收支预算。农村中小学预算是单位预算，是教育部门预算的基础和重要组成部分。

(三) 按组成内容分类，预算包括收入预算和支出预算。

二、预算管理的主要内容

贯穿预算编制和执行的全过程，预算管理的主要内容有以下几项。

(一) 预算的编制管理。编制预算是预算管理的中心工作，也是预算管理的起点。

(二) 预算的执行管理。预算执行是指年度预算的具体组织实施，包括组织预算收入，安排预算支出，以及行使预算监督等方面的内容。预算执行贯穿于整个预算年度的始终，是预算管理的关键。

(三) 预算的决算管理。决算是一定时期预算的执行结果、财务状况和事业发展成果的总结，是预算年度管理的终结。预算年度结束后，财政部门要审核部门和单位决算，人民代表大会要审议政府预算执行情况和决算，同时向社会公布，接受社会监督。

三、农村中小学预算管理体制

预算管理体制，是确定各级政府及其组成部门预算管理职责的一项根本制度，是国家财政管理体制的重要组成部分。

农村中小学预算管理体制，是在县级人民政府统一领导下，由财政、教育行政部门共同组织，以独立设置的农村中小学为基本预算编制单位，将农村中小学各项收支都纳入预算管理的体制。在不改变学校经费使用权的前提下，对农村中小学实行“校财局管”。

实施和落实农村中小学预算管理体制，必须明确县级人民政府及其相关部门和学校的职责。

(一) 县级人民政府的主要职责

1. 高度重视农村教育工作，按照“以县为主”管理体制的要求，切实履行好对农村义务教育的管理责任，按省级政府确定的比例承担相应经费，加强对农村义务教育经费保障机制改革工作的组织领导。

2. 按《义务教育法》的有关规定，把各级政府用于农村义务教育的资金全额列入县级财政预算，提请本级人民代表大会审议，并向本级人民代表大会报告农村义务教育经费预算执行和决算情况。

3. 制定具体措施，管好用好农村义务教育经费，加强监督检查，提高资金使用效益，接受社会监督。

(二) 县级财政部门的主要职责

1. 按有关政策和要求,组织预算编制工作,按规定程序和时间下达预算控制数和批复农村中小学预算。

2. 按批准的农村中小学年度预算和用款计划,及时拨付经费。每年新学期开学前,要视情况采取预拨经费等办法,保证农村中小学运转经费及时到位。

3. 对农村中小学预算执行情况进行监督检查,对使用效果进行考核。

4. 定期向县级人民政府报告农村中小学预算及预算执行情况。

5. 定期向上级财政部门报告农村义务教育经费保障机制实施情况。

(三) 县级教育行政部门的主要职责

1. 组织、指导农村中小学校编制单位年度预算;兼顾不同规模学校运转的基本情况,向薄弱学校倾斜,保证较小规模学校和教学点的基本需求,汇总报送同级财政部门。

2. 根据县级财政部门下达的预算控制数,向各农村中小学下达预算控制数;根据县级财政部门批复的预算,批复各农村中小学预算。

3. 汇总审核农村中小学校用款计划;及时向财政部门提出用款申请。

4. 加强教育经费的管理和监督,对农村中小学校的预算执行情况进行检查和内部审计。

5. 定期向上级教育行政部门报告农村义务教育经费保障机制实施情况。

(四) 农村中小学校的主要职责

1. 在校长的领导下,组织学校教务、总务、财务和教师代表研究、确定预算建议数,并在规定的时间报送有关部门。

2. 根据学校的实际情况,按批准的年度预算向有关部门申报用款计划,按要求定期报送预算执行情况报表。

3. 加强财务管理,实行财务公开,严格按预算办理各项收支,确保资金使用效益。

四、农村中小学预算管理

(一) 农村中小学预算编制范围

县级教育行政部门举办的农村(含县镇)义务教育阶段中小学校,包括普通初中、职业初中、完全中学中的初中部分、九年一贯制学校、普通小学和特殊教育学校。农村中小学预算以财务独立核算的学校为基本预算编制单位,教学点纳入其所隶属的中心学校统一编制。

(二) 编制农村中小学预算推行步骤

建立健全农村中小学预算编制制度,要与农村义务教育经费保障机制改革同步推进,逐步完善。2006、2007两年分别在西部地区和中、东部地区分区域试编规范的农村中小学经费预算,从2008年开始,在全国范围内正式编制农村中小学经费预算。

(三) 农村中小学预算编制总体要求

实施农村义务教育经费保障机制改革的地区,必须将农村中小学校预算纳入县本级预算,管理“以县为主”,不得下放到乡镇。原由乡镇财政负担的农村中小学经费部分,原则上应上划县级财政管理。县级教育行政部门要按照《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》要求,会同县级财政部门研究制定本地区农村中小学预算管理办法,严格按照统一性、完整性、公平性的原则和规范的程序编制预算,将各项收支统一纳入学校预算,细化支出内容,把农村义务教育的合理需求,全面纳入新机制保障范围。

农村中小学预算反映了学校的全部收入和支出,涉及教育教学各个方面,具有很强的综合性。因此,在编制学校年度预算时,应在校长的统一领导下,由教务、总务、财务和教师代表共同参与,民主理财,确定预算建议草案,保证清晰地反映学校所有收支项目,做到完整准确,公开透明。具体说来,农村中小学预算管理,有以下四方面要求:

1. 预算的内容要全。要把学校维持基本运转的日常经费和保证事业发展的专项经费全部纳入预算,也就是说,“吃饭”和“建设”的钱都要有。
2. 预算的数据要实。收支标准要符合国家规定,各项收入的来源要