

基础教育改革与发展译丛

学校经营与管理系列

学校财政

——战略规划和管理

Education Finance for School Leaders
Strategic Planning and Administration

【美】C. William Garner 著

孙志军 金 平 成 刚 译

孙志军 校

 中国轻工业出版社

基础教育改革与发展译丛

学校经营与管理系列

Education Finance for School Leaders

Strategic Planning and Administration

学校财政

——战略规划和管理

【美】C. William Garner 著

孙志军 金平 成刚 译

孙志军 校



中国轻工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

学校财政: 战略规划和管理 / (美) 加纳 (Garner, C. W.) 著; 孙志军, 金平, 成刚译. —北京: 中国轻工业出版社, 2005.5

(基础教育改革与发展译丛·学校经营与管理系列)

ISBN 7-5019-4725-2

I. 学... II. ①加... ②孙... ③金... ④成... III. 中小学—财务管理—研究 IV. G637.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第139356号

版权声明

Authorized translation from the English language edition, entitled *Education Finance for School Leaders: Strategic Planning and Administration*, ISBN 0130978620, by C. William Garner, published by Pearson Education, Inc., publishing as Merrill Prentice Hall. Copyright © 2004 by Pearson Education, Inc.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Pearson Education, Inc.

Simplified Chinese edition published by Pearson Education Asia Limited and China Light Industry Press. Copyright © 2005.

For sale and distribution in the People's Republic of China exclusively (except Taiwan, Hong Kong SAR and Macau SAR).

本书封底贴有 Pearson Education (培生教育出版集团) 激光防伪标签。

无标签者不得销售。

总策划: 石 铁

策划编辑: 赵 萍

责任编辑: 朱 玲 闫 景 责任终审: 杜文勇

版式设计: 陈艳鹿 责任监印: 刘智颖

出版发行: 中国轻工业出版社 (北京东长安街6号, 邮编: 100740)

印 刷: 北京天竺颖华印刷厂

经 销: 各地新华书店

版 次: 2005年5月第1版 2005年5月第1次印刷

开 本: 787 × 1000 1/16 印张: 16.50

字 数: 260千字

书 号: ISBN 7-5019-4725-2/G · 541 定价: 30.00元

著作权合同登记 图字: 01-2004-4658

咨询电话: 010-65595090, 65262933

发行电话: 010-88390721, 88390722

网 址: <http://www.chlip.com.cn>

E-mail: club@chlip.com.cn

如发现图书残缺请直接与我社读者服务部(邮购)联系调换

译者序

传统意义上的教育财政关注的是教育部门的筹资和资金的分配与使用,并且侧重于政府部门的研究,而很少涉及具体学校财政问题。这主要是因为学校财政本来隶属于政府大财政框架下,没有特别独立的方面,也承担着较少的财政责任。20世纪90年代以来,发生在教育领域的一些变革使得人们开始重视学校财政问题。这些变革的主要方面是市场机制引入教育,学校的筹资趋向于多元化;同时人们越来越关心投入学校的公共基金“到底做什么用了?”,也即对效率和责任的关注。为回应这些外部环境的变化,学校财政体制开始做出相应的调整。“学区正变成一个巨大的企业”,对于学校领导者来说,财政问题显得越来越重要。本书就是对这些变化做出的反应。

在本书中,作者从微观角度详细讨论了学校财政的理论与实践问题。全书共分三个部分,第一部分首先描述了一个一般性的概念框架与理论基础,特别关注的是公共教育财政领域内学校制度上的一些变革。众所周知,学校制度重构成为当今世界各国教育制度上的一大趋势,本书这部分内容讨论了这些主要的变革,即构成学校系统内部财政体制变革与重新设计的基础。第二部分是从战略的角度描述了学校如何构建战略财政规划,以及学校的会计与预算体制是如何具体操作运行的。第三部分是更为微观的学校财政问题,包括如何识别各种收入来源、如何出售债券、如何在偿还债务时进行财产评估、如何审查和管理预算报告、如何通过会计和预算体制管理薪酬体系、如何制定能够营利的商业计划以及如何管理各类基金账户。

本书的部分内容讨论了教育与经济关系方面的基本问题,如教育的经济价值、学校体制引入市场机制的具体形式、教育机会的公平与效率问题。对一些具体内容的讨论依据的是美国的财政与会计制度。从表面来看,这些内容可能不大适用于国内的学校领导者,然而,这些具体内容的一般性框架与思路却是没有国界的,如对学校内部财政规划的制定与管理、预算的编制方式与管理等等。所有这些,对提高我国学校领导者,乃至教育行政部门的财政与财务管理能力都将是有益的。

本书较强的专业性对译者的知识背景与能力是一个考验。本书译文的具体分工如下:第一、二、三、四、五、九章由金平翻译,第六、七、八、十一、十二章由成刚翻译,孙志军

翻译第十章并统稿。我们在努力使专用词汇符合原意及通常译法的同时,也不可避免地存在着一些错误之处,恳请读者批评指正。

最后,感谢中国轻工业出版社“万千教育”的策划与编辑们为本书的出版所做出的努力。

孙志军

2005年1月

前 言

20 世纪后半期，学区的财政实践发生了一系列变革。这些变革包括：

- 伴随着银根紧缩的需求，出现了新的会计和预算规则；
- 教育对人和社会的经济价值得到普遍认可，引发了从国家到地方层面的对效率和效益的测评；
- 立法机构与法庭通过的法律条令，提出了教育资金分配的新规则；
- 对教育管理者的培养和认证项目中执行了新标准。

的确，以上这些以及其他的一些变革在21世纪为公立学校财政与学校领导者应具备的新财政技能开启了一个新视角。

为回应这些已出现的规则、法令、标准及其他的实践层面的期望，我提出了一个关于12年教育阶段学校财政的概念框架，并作为一门课程向那些热情的学校领导者讲授。从一开始，我设定的课程目标就不是让未来的学校管理者成为一名会计员，尽管他们对财政的具体过程应熟练掌握。这本书就是我所做工作的一项成果。

作者的概念与理论框架

概念框架。本书所指的学校财政在概念层次上涉及以下四个相互关联的要素或特征：

1. 各学区具有不同的教育管理结构。不同的学区这种结构不同，如规模较小的农村学区与较大的城市学区存在着差异。
2. 学区的项目、服务和活动内容。这些内容既是教育的核心，在管理结构中也是学校领导者应负有的责任。
3. 为项目、服务和活动制定的财政预算计划。
4. 涵盖了会计和预算系统的财政框架，反过来又用于管理财政预算计划。为能完成这一循环，这一财政框架的运作必须处于管理结构中，而不能脱离它。

理论框架。基于这些概念层次上相关的要素，本书的一个基本前提假定是公立教育资源

的充足与否与国家和社区的经济活力紧密相关,反之亦然。为了能够使学区可获得的稀缺资源达到最大的经济收益,学校领导者必须将财政规划与战略计划整合为一项计划,在本书中称为战略财政规划。学校领导者也就必须管理这些规划,以使其达到预定的目标。

为了能够充分发挥战略财政规划的潜能,学区必须将各个校本单位整合到这一过程中。一旦战略财政规划被学区内的所有学校、项目、服务和活动应用于管理,学区就能够努力在操作层面上符合财政的需求。换句话说,是校本单位的需求限定了预算而不是相反。

因而,预算编制与管理就成为所有校本单位而不仅仅是由商业办公室单独承担责任,为了能达到这种要求,学校领导者必须理解会计和预算的系统与过程、《通用会计准则》(GAAP)的财政框架以及由系统得出的报告。

鉴定与资格标准的结合

本书的一个重要特点就是将鉴定与资格标准结合起来,前者是由国家教育管理政策委员会(NPBEA)于2002年1月颁布、国家教师教育鉴定委员会(NCATE)为教育管理项目设立的,后者是州际学校领导者职业联盟(ISLLC)于1996年提出的。

1995年,教育领导者选举委员会(ELCC)颁布了经NCATE认可的要成为教育管理者应作哪些准备的指南。随后,在2000年,基于研究生如何在工作实践中充分发挥管理功能的考虑,NCATE针对教育管理研究生项目提出了一项新的指南。为适应这一要求,NPBEA任命了一个工作组去整合ELCC的指南和ISLLC的标准,包括对博士研究生培养的评论,并应NCATE的要求加入了绩效评估因素。2001年,NPBEA向NCATE提交了修订后的针对学校建筑物和学区领导者项目标准,并于2002年1月颁布(见[http://www.ncate.org/retrieved on 2/17/03](http://www.ncate.org/retrieved%20on%202/17/03))。

NPBEA对大学项目标准的变化作出了解释([http://www.npbea.org/retrieved 2/17/03](http://www.npbea.org/retrieved%202/17/03))。他们在报告中指出,“传统的教育管理项目强调的核心是概念层次的统一,而不是考察教育领导者不断变化的环境和功能。”NPBEA还指出,“现实条件需要具有外向型眼光、受环境影响的教育领导者的愿景、远离传统的内向型思维方式以及内容决定形式的做事方式。在现代学校体制中定义领导实践、识别对有效实践至关重要的知识和技能、整合理论与实践以及设计质量鉴定过程,所有这些都反映了这一领域正确的方向。”

在适当的地方,本文把所引用的标准和内容联系起来。这种联系显示了本书现实主义的一面,同时也显示了作者为管理者提出的合法性的责任和职责。

正文概览

本书分为三个部分。第一部分的目的是解释教育和学校财政为什么重要，以及目前的实践为什么存在。第二部分的核心是描述战略财政规划、会计和预算体制以及财政框架包括哪些内容。第三部分考察了学校领导者如何准备和管理战略财政规划。

第一部分：公共教育财政。这部分章节的内容是后面两部分内容的基础。包括与学校财政有关的主要历史事件的回顾；当前发生的变革，如教育券、特许学校和开放系统；领导需特别注意的事项，如政策制定；教育与经济学共存和相关的关系；收入主要来源的概述和分析，包括税收。此外，还对美国教育平等问题的演进按时间顺序并从三个方面——教育机会、待遇和效果——进行了回顾。最后，这一部分考察了法院和联邦与州政府为提高公共教育的公平性所做的努力。

第二部分：战略财政规划的构建。首先，这部分章节描述了战略规划需要的内容：学区使命陈述、目的和目标，以及校本单位的目的、目标、成果和项目、服务与活动的产出目标与基准。然后，扩展后的战略规划就构成了战略财政规划。对会计基金进行了描述以及将其置于组织结构背景中。该部分最后两章描述的是在财政框架中运作的会计和预算体制。在这些章节中也讨论了计算机的应用以及会计和预算体制应用的国家会计编码系列。

第三部分：校本单位和学区规划的制定与管理。该部分前三章解释了如何在会计基金中制定和管理财政规划，并将其分为教学项目、设施项目和非教学业务。这包括了如何识别每种会计基金的税收和收入来源，如何计算财产税，如何出售债券，如何在偿还债务时进行财产评估，如何审查和管理预算报告，如何通过会计和预算体制管理个人薪资，如何制定能够获得利润的商业计划（如餐饮服务），以及如何管理信托账户。最后一章阐述了对责任的呼声以及如何针对效率和效益评估进行成本测量。

本书一些特别的方面

- **资料部分。**书后的资料部分提供了由国家教育统计中心（NCES）制定的会计和预算编码系列。被所有州的教育局采用的这些编码都在文中进行了解释。此外，还有表格供那些实践者提供参考。
- **学生练习。**有三种练习可以让学生进行实践层面的练习：
 - 讨论题。在每章的结尾处，列出了一些可以引发思考的讨论题。
 - 应用题。在一些章节的最后，列出了一些问题让学生可以应用各章中学到的内容

来加以解决。这些问题包括使用资料表识别预算种类(反之亦然)、计算税收、从每章后面提供的网页上更新数据、小插图等等。

实践练习。从第五到第十二章,为学生准备了一些实践练习题。在这些练习中,学生要收集地方学区的实践信息,并将其与书中内容进行比较。这一系列的练习是我的课程之所以取得成功的一部分因素,它们为课堂讨论提供许多丰富生动的实践材料。

- **小结。**每章结尾处的小结提供了一些附加的相关内容,还提出了一些问题与关注点,并为过渡到下一章作了铺垫。
- **术语表。**书中用到的与财政、会计和预算有关的术语的定义列在了书后。
- **网页索引。**每章的最后列出了可以从网页上得到的统计数据、职业标准以及其他相关材料的网址。
- **参考文献。**每章的后面提供了参考文献。然而,我希望学生们的阅读范围能够超过这些文献,检索到与学校财政有关的更广泛的资料,因为这一领域中理论性和引发思考的问题实在非常丰富。熟悉该领域的研究与观点能够增强职业能力,并对成为一名强有力的管理者有很大的帮助。
- **会计标准。**由于大部分州都采纳了政府会计标准委员会的指南,它们被作为参照与通用会计准则相一致。讨论这些准则和程序并不需要预先对会计进行研究。

目 录

第一部分 公共教育财政 /1

第一章	导论	3
	全国提倡责任制	4
	学校领导者和战略财政规划	4
	美国公立学校财政的发展	6
	21 世纪和学校财政即将发生的变化	8
	公共政策	11
	小结	13
	讨论题	13
	应用题	14
	网址	14
	参考文献	15
第二章	经济学和教育：相互促进的关系	17
	教育和经济学的关系	17
	经济学	19
	生产力和教育	25
	监控经济指标	26
	资金与教育	28
	小结	29
	讨论题	30
	应用题	30
	网址	31
	参考文献	31
第三章	财政收入、营业收入和信托基金：财政规划的基础	35
	财政收入：地方、州和联邦政府	36
	四组税收	36
	评估税收的标准	40

	对四组税收的分析	42
	债券收入	46
	收入	46
	信托收入	47
	小结	47
	讨论题	48
	应用题	48
	网址	49
	参考文献	49
	应用题答案	50
第四章	为教育平等筹资:受教育机会、待遇和效果	51
	受教育机会、待遇和效果简介	52
	为制定全国性的公立教育政策所做的努力	53
	奠定平等教育机会的法律基础	54
	增加受教育机会的法律行动	55
	有关平等待遇的法律争论	55
	三个标志性的法律裁决	57
	标志性裁决的后续	58
	横向平等和纵向平等	59
	联邦给予教育的财政资助的发展	60
	州和联邦财政资助的分类	61
	州教育机构和地方教育机构	62
	小结	62
	讨论题	63
	应用题	63
	网址	63
	参考文献	64
	第二部分 战略财政规划的构建 /65	
第五章	战略财政规划的内容	67
	学区战略财政规划的准备	68
	政府预算政策的创立	73
	预算方法	74
	战略预算系统	78
	学区预算的地方分权	79

	校本规划的制定准备	80
	校本标准的审查	81
	小结	82
	讨论题	83
	应用题	83
	实践练习	83
	网址	84
	参考文献	84
第六章	学区财务概论	87
	会计基金类型	87
	会计基金的名称和目的	88
	基金的运作	90
	财政框架的构成	91
	财务框架与管理结构的结合	92
	财务运行结构扩展到校本单位	93
	小结	94
	讨论题	95
	应用题	96
	实践练习	96
	网址	97
	参考文献	97
	应用题答案	97
第七章	会计系统的内容与过程	99
	什么是复式记账法	99
	政府会计原则的发展	100
	利用电脑运行复式记账系统	101
	会计系统使用的账户	103
	约定付款资金	104
	对销账户	104
	复式记账公式	105
	账户编号	105
	会计过程概览	106
	会计系统与预算系统的联系	107
	结清账簿	109
	小结	111

	讨论题	111
	应用题	112
	实践练习	112
	网址	113
	参考文献	113
	文中题答案	114
	应用题答案	114
第八章	预算系统的内容与程序	115
	预算编码格式	115
	收入预算编码	116
	控制性收入	117
	支出预算编码	118
	控制经费支出	120
	支出表格	121
	小结	122
	讨论题	122
	应用题	123
	实践练习	123
	网址	124
	参考文献	124
	文中题答案	124
	应用题答案	125
	第三部分 校本单位和学区规划的制定与管理 /127	
第九章	教学性战略财政规划的拟定与管理	129
	过程概览和校本日程表	130
	教学性财政收入的来源	131
	将学区的预算提交给公众	132
	将预算方案付诸实施	133
	对战略财政规划的管理	140
	小结	141
	讨论题	142
	应用题	143
	实践练习	143
	网址	144

	参考文献	144
	应用题答案	144
第十章	学校设施项目筹资	145
	过程概览	146
	债券融资	147
	影响债券出价的因素	149
	债券类型	152
	债券发行的专业服务	152
	金融计划的准备	154
	债务基金的课税	155
	会计基金的运作机制	156
	租赁—购买协议	157
	小结	158
	讨论题	159
	应用题	159
	实践练习	159
	参考文献	160
	应用题答案	160
第十一章	非教学业务筹资	161
	自有业务财务计划总览	162
	财政规划：信托和捐赠	163
	非教学业务的收入	164
	自有业务的财务报告审查	164
	信托业务的财务报告审查	166
	自有业务的战略性商业计划	166
	信托业务的财务计划	169
	非教学业务的财务运作管理	169
	小结	172
	讨论题	173
	应用题	174
	实践练习	174
	网址	175
	参考文献	175
	应用题答案	175

第十二章 财务报告、业绩评估和责任制度	177
什么是成本	178
年度财务报告	178
收入和支出报告：政府基金	178
收入和支出 / 支付报告：非政府组织基金	181
效益和效率评价	181
成本评估	183
预算计划	185
成本－效益和成本－效率研究的综述	186
小结	188
讨论题	189
应用题	190
实践练习	192
网址	193
参考文献	193
文中题答案	194
应用题答案	194
附 录	195
资料 A 账目表	195
资料 B 学区的会计基金体系	198
资料 C 财政收入预算编码及其来源	199
资料 D 支出编码：计划	204
资料 E 支出编码：功能	208
资料 F 支出编码：项目	213
资料 G 财政收入编码：普通基金	216
资料 H 财政收入编码：特殊财政收入基金	219
资料 I 财政收入编码：资本项目基金	222
资料 J 财政收入编码：债务基金	223
资料 K 财政收入编码：事业基金	225
资料 L 财政收入编码：内部服务基金	227
资料 M 财政收入编码：信托基金	228
资料 N 普通基金：财政收入、支出和基金余额变化的陈述	229
资料 O 财政收入、支出和基金余额变化的合并报表	237
术 语 表	239
参考文献	243

第一部分

公共教育财政



