



张秀琴 编著

中小学校长 财务管理实务

ZHONG XIAO XUE
XIAO ZHANG
CAI WU GUAN LI SHI WU

上海科学普及出版社

中小学校长财务管理实务

张秀琴 编著

上海科学普及出版社

图书在版编目(CIP)数据

中小学校长财务管理实务 / 张秀琴编著. — 上海: 上海
科学普及出版社, 2014.9

ISBN 978-7-5427-5836-1

I. ①中… II. ①张… III. ①中小学—校长—学校管理—
财务管理 IV. ①G637.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第172914号

责任编辑 吴隆庆

中小学校长财务管理实务

张秀琴 编著

上海科学普及出版社出版发行

(上海中山北路832号 邮政编码200070)

<http://www.pspsh.com>

各地新华书店经销 上海金顺包装印刷厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 24.5 字数 420 000

2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5427-5836-1 定价: 46.00元

本书如有缺页、错装或坏损等严重质量问题

请向出版社联系调换

序 I

中小学的财务管理是学校管理工作的重要组成部分。当前，随着财政性教育经费投入的逐年增加和财务管理制度、机制的不断完善，对中小学校长的财务管理工作提出了更高的要求。校长们不但要能遵守相关法律、法规和财务管理制度的要求使用经费，而且更要能围绕学校的中心任务——“让每个孩子健康快乐成长、为每个孩子的终身发展奠基”使用经费。

张秀琴老师的《中小学校长财务管理实务》，是她长期在督导实践中不断积累的智慧的结晶，非常值得校长们一读。这本书不但向读者介绍了学校财务管理的基础知识，而且向读者讲述了一个个生动的学校财务管理案例；不但向读者剖析了学校财务管理过程中常见的问题，而且通过理论与实践案例相结合的方法介绍了改进的方法和举措。在这些文字和报表的背后，体现了她对财务管理知识的熟练应用和对学校改革发展的深刻理解。教育督导人员，包括侧重各个方面督导工作的同志，需要有这种深入学校探究问题的精神、梳理把握现状和提出系列改进举措的能力、不断积累和总结经验的韧性，要做一个研究型、服务型、创新型的督导人员，而不能走马观花、高高在上、思维固化，面对层出不穷的新问题和现实生活中的真问题视而不见、听而不闻，面对教育改革实践中的新鲜案例缺乏敏感、缺少激情，从而使督导工作流于形式、流于平庸。

大家知道，学校是政府教育公共服务的基本单位。政府在教育领域尤其是基础教育领域的各种努力主要是通过学校这个中介将一般意义上的公共资源转化成专业化的公共教育产品而作用于人（学生与家长）。换言之，政府教育公共服务职能必须在学校的办学过程中实现，学校是





教育公共服务的具体和直接提供者。老百姓对政府教育公共服务的满意度取决于学校所提供的教育服务的质量。

政府通过制定政策、增加投入、改善环境、培训师资、配置资源、加强监督等多种手段为学校的发展提供物质资源和制度资源，保障学校教育公共服务的质量。然而，我们不能不看到，虽然这些年来政府对基础教育的投入逐年大幅度增加，惠及每个学生及其家庭的措施也不断出台，但公共服务的质量和社会满意度并没有随着投入的增长而同步提高。我们不得不面对这样的问题，人民群众对基础教育的满意与否并不全在于校舍、设备等硬件的改善，也并不全在于教育收费的减少，他们更关注的是直接享受到的、具体的教育服务的质量。因此，对中小学校的财务管理工作而言，如何围绕学校的中心任务——“育人”使用经费，让每个小孩都能享受到实实在在的高品质的教育服务、都能健康快乐成长，是学校财务工作需要重点突破的方面。

校长是政府教育公共服务的重要执行人，是学校内涵发展和公共服务的第一责任人和执行人。一所学校办学水平的高低也许会受多种因素所影响，但校长的工作能力与水平，包括财务管理能力与水平往往是其中起决定作用的因素。政府的教育公共服务政策和举措要通过学校作用于学生、服务家长，而如何把政策有效地落实在学校层面，深入到教育教学的各个环节，关键要靠校长。因此，校长是否具备相应的公共服务意识和能力，是否具有教育专业的能力，他的工作与他所领导的学校能否把政府提供的资源转化为高质量的公共教育产品，是教育公共服务能否得到有效落实的关键所在。从这个意义上说，在政府已经履行教育基本职责的前提下，学校的公共服务能力决定了教育公共服务的质量。校长作为教育公共服务的执行人，其公共服务能力（包括财务管理能力在内）将决定学校公共服务的质量。

我们认为，校长在学校管理、特别是学校财务管理过程中要增强教育公共服务的执行人意识，主要包括四个方面：

一是公共意识。首先要面向所有学生。在今天，当我们进一步明确了基础教育的公共服务性质时，面向每一个学生，不放弃任何一个学生，



确保所有的学生都能享受基准水平以上的教育服务，让每个学生都能享受到适合其个性发展的优质教育，则应当成为校长的自觉意识。同时要强化自身公共职责的认识，校长不是在以个人身份管理教育和学校，教育经费是纳税人的钱，校长是作为政府部门的执行人在治理学校，我们时刻都应当按照国家的公共服务政策和要求选择教育教学行为，选择与家长和社会交往的行为。

二是法人意识。法人意识的核心是要求校长从教育管理走向法人治理，从家长式和长官式的管理思路中跳出来，依据教育规律和政策法律等，以学校法人的身份领导和治理学校。在学校各项事务管理过程中，要探索建立管理科学、职责分明的学校法人治理结构，完善民主管理等形式。要建立科学有效的管理制度，充分调动全体师生的主动性和积极性。

三是效益意识。今天，政府大幅提高了公共教育的投入，基本保障了基础教育学校的运行开支，校长要运用所获得的公共资源，转化为教育产品，提供公共服务，因此在办学过程中校长的效益意识必须大大提高。一方面，公办学校的财政是公共财政，它必须按照公共财政的要求和管理办法来使用；另一方面，必须充分重视有限的经费如何使用，用在什么地方，什么时候用，怎么用才更有利于师生与学校的发展，这些都是校长应该关心和运筹的。

四是教育意识。这是个核心问题。教育的对象是人，人的本质决定了人的需求，人的发展有其内在的特殊性和独特的规律性，教育教学行为不能脱离这些规律。强调校长的教育意识，实际上是要求校长在带领教师提供教育公共服务的过程中，在具有公共意识、法人意识和效益意识的同时，还要充分理解和认识教育的特殊规律，把教育的外部要求与内在规律结合起来，以教育工作者敏锐而独特的专业目光选择教育教学行为。这是一般的公共资源能否转化为优质教育资源，进而作为教育的公共产品服务于民众的核心所在。说白了，就是如何把钱花到真正能够促进学生健康发展的过程和条件上去。用现代社会人的发展要求去丰富学生的课程经历，充实学生的精神世界，改善学生的学习品质。以这个





方向去安排和使用经费，这需要校长不断提高自己的教育思想境界和专业水平。

本书对于校长在财务管理过程中如何落实校长的职责，如何检验一个校长的财务管理能力，如何从教育需求出发用好经费是有一定的启发的。同时，学校财务督导也应该成为对学校督导的重要方面，也值得督导同志一读。

是为序。

国家督学、上海市教育委员会巡视员

2014年3月

序 II

中小学校财务管理是学校管理的重要组成部分。曾经有一段时间，我国学校经费紧缺，该办的事情办不了，许多校长不姓“教”而姓“钱”，主要精力忙于筹钱。随着教育优先发展战略地位的落实，教育经费增长很快，基本上满足了事业发展的需要。特别是从2012年起，我国教育经费占GDP4%的目标已经实现，而且教育经费还将不断地增长。学校的钱多了，如何把钱用好、管好，用在最需要的地方，防止出现各种财务问题，成为中小学校教育改革发展中的一个非常重要的课题。

毫无疑问，校长是学校财务管理的第一责任人。但长期以来，很多中小学校长重教育教学，轻财务管理。2013年1月1日起实施的《事业单位财务制度》、《事业单位财务规则》等4个制度，以及落实国库集中收付制度改革、实施公务卡制度改革后，对中小学校的财务管理将会更加严格规范，中小学校长在财务管理上将面临新的挑战。

教育改革发展需要加强教育督导。教育督导对学校的监督检查及指导评估的范围，包括了学校财务管理。本书作者是上海市第三、四、五届督学，上海市教师教育专家资源库成员。她在从事督导工作前，曾长期从事学校财务管理工作，积累了较丰富的学校财务管理经验，是教育督导界为数不多的专职财务督学。她非常喜爱督导工作，将自己比喻为啄木鸟和海绵，即一边在督导工作时发现问题，一边学习，用知识帮助学校规避风险，规范办学，所以深受学校校长的欢迎。

她根据从事督导工作十多年的工作经验，从所撰写的督导案例中，筛选了22个至今仍为学校财务管理中的共性问题，编写了《中小学校长财务管理实务》一书。写这本书，她十分认真，写了将近6年。全书内容丰富、实在。作者分析了当前中小学校财务管理现状，对校长应该





掌握的会计、审计知识，如何解读会计报表，学校可能出现的会计舞弊，应该健全什么样的内部监控制度，如何做好学校的预算管理和财务分析，以及民办学校的财务管理等等，都做了深入浅出的讲解。一个好校长可以不是一个财务专家，但如果对学校财务一无所知，或知之甚少，则不能不说是一个缺陷。作者意在通过本书，使中小学校长们能对学校财务管理知识有所了解，这对管好学校是非常必要的。希望这本书对广大校长有所助益。

我曾经做过多年教育督导工作，但我对学校财务知之甚少。从自己工作实践中，深感不懂学校财务是督导工作者一个很大的缺憾。应张秀琴同志嘱，为本书写了如上几句话，也权作一篇序言吧。

原国家副总督学兼教育部督导团办公室主任

郭振有

2014年3月



序 III

适逢国家教育投入达到国内生产总值（GDP）4%的目标，上海明确2013年的教育投入大幅提升至700亿元，教育界上至教育部，下至学校，在欢欣鼓舞的同时，都在思考并将接受全社会的监督——如何科学管好用好教育经费，如何提高教育投入的效益，从这个意义上说本书的出版顺应了时代发展的需求。

学校财务管理工作很重要。尤其是随着教育改革的深入，教育投入的增长，校长的法人代表地位不断强化，在财务管理方面对校长的要求越来越高。由于财务管理的专业性比较强，有关这方面的培训也比较少，不少校长在学校财务管理方面存在种种疑惑与困难，往往显得有些力不从心。作者在多年的督导活动中深感帮助校长了解财务管理知识，提高财务管理能力的必要性、迫切性，因此萌生了编写本书的念头，体现了作者的一份事业心，值得称道。

张秀琴同志是上海市督学、浦东新区督学，是位资深财务管理人员，曾长期从事学校财务管理工作，实践经验丰富，擅长于在督导工作中进行财务方面的监督、检查、评估和指导，这些专长为本书的编写奠定了基础。

该书的最大特点是实用性。书中语言叙述平实，力求将复杂的会计学概念讲得简洁明了，操作性比较强，在内容的选择上力求让校长了解学校财务管理中的基本知识，力求让校长学会处理学校财务管理中最实用的基本能力与技巧。同时该书具有针对性，不仅普及有关学校财务基础知识，而且还结合学校当前容易出现的问题进行剖析、提出建议。作者在督导中潜心积累，筛选了典型案例进行分析，既有针对性，又增加其可读性。





诚然，无论在内容还是在文字编写方面，该书必定还有一些不足之处。然而，在学校财务管理专著甚少的情況下，本书一定会对校长以及学校财务人员有一定的参考价值，并为督导人员提高有关财务工作督导能力提供帮助。

原上海市人民政府教育督导室常务副主任
上海市教育学会教育督导专业委员会理事长

张乾

2014年3月



自序

美国财务学博士罗博特·希金斯教授在其《财务管理分析》一书中说：“不完全懂得会计和财务管理工作的经营者，就好比是一个投篮而不得分的球手。”从中小学校管理工作的角度看，作为学校的管理者，校长（包括幼儿园园长）在具备一定理财意识的同时，也应掌握了解财务管理知识和技能，使学校资源发挥最大效用，提高学校办学效益。

作为一名督学，在学校督导评估和校长培训过程中发现，由于校长们专注于教育、教学管理，普遍存在财务管理的意识不强，财务管理的基础知识缺乏的现象。在学校财务管理方面，校长们有诸多困惑，例如，如何理解学校财务报表中的科目与表内结构关系，学校财务运行状况是否符合国家有关法律、法规的具体规定，人、财、物的调配与使用是否实现了资源利用的最优化等。由于种种原因，这些困扰着校长的具体问题，往往不能便捷地找寻到答案。

为详细了解校长对学校财务知识的具体需求，我们在上海市浦东新区开展了一项问卷调查，以校长和学校财务人员为调研对象，对校长的财务管理意识、财务管理能力以及期望得到的专业支持等方面进行调研。问卷汇总结果表明，校长普遍认为自身在学校财务管理中的困难，在于对相关的法律、法规及政策不了解，缺乏学校财务管理的专业知识与操作技巧。有98%的校长表示，非常期望有相关部门或专业人员提供学校财务专业知识和操作技巧的相关培训，以及关于学校财务的法律、法规与政策咨询。

面对校长关于学校财务管理的诸多困惑，我逐渐萌发出一个想法，能否编撰一本关于学校财务管理基础知识的书籍，让校长能够了解学校财务管理的基本知识，看懂并学会分析学校会计报表，发现、解决学校





财务管理过程中遇到的具体问题，让有限的资源发挥最大的效益。于是，在紧张工作之余，经过梳理、总结自身从事学校财务管理和财务督导工作的经验，逐渐形成了本书。

本书旨在立足学校层面，与校长探讨学校财务管理的相关问题，帮助校长熟悉并了解学校财务管理工作。为增强实用性与可读性，让本书成为校长案头有用的学校财务管理参考手册，本书采用简明且主题单一的篇章结构，尽可能将纷繁复杂的会计学概念阐述得简洁明了，通俗易懂。在编写过程中，曾得到国家财政部程晓佳老师及上海市教委、浦东新区教育局等相关领导和同仁的帮助、指导，在此一并表示致谢。期望能为广大校长提供学校财务管理的实用信息，有助于学校财务管理水平的提高。

由于时间和水平所限，本书会有诸多疏漏之处，敬请专家、同行、读者批评指正！

编 者

2014年3月



目 录

第一章 中小学校长与学校财务管理

- 一、学校财务管理概述 (1)
- 二、中小学校财务管理现状 (3)
- 三、中小学校长、财务人员财务管理情况调研 (15)

第二章 会计基础知识

- 一、财务管理中的法律责任 (19)
- 二、校长必备的会计基本常识 (21)
- 三、会计电算化基础知识 (39)

第三章 审计基础知识

- 一、校长应了解的审计内容与方法 (47)
- 二、会计舞弊 (56)

第四章 健全内部控制制度

- 一、内部控制和内部控制制度的含义 (65)
- 二、内部控制要素 (66)
- 三、内部控制制度的作用 (71)
- 四、内部控制制度的设计原则 (73)
- 五、内部会计控制的内容 (74)
- 六、内部控制和内部会计控制的基本方法 (75)

第五章 学校预算管理

- 一、概述 (79)
- 二、学校预算编制的目的 (79)





三、学校预算编制的任务	(79)
四、学校预算编制的原则	(80)
五、学校预算编制的内容	(81)
六、学校预算编制的方法	(82)
七、学校预算编制的管理与绩效	(87)
第六章 解读会计报表	
一、会计报表及其设计的意义	(89)
二、会计报表基本内容的设计	(92)
三、会计报表编制的基本要求	(92)
四、会计报表编制的程序	(94)
五、会计报表的种类	(95)
六、中小学校常用会计报表	(98)
第七章 财务分析	
一、财务分析相关知识	(167)
二、中小学校会计报表分析常用的指标	(167)
三、中小学校会计报表分析的方法	(169)
四、学校财务分析的局限性	(171)
五、阅读财务分析，校长应注意的事项	(173)
第八章 民办学校财务管理	
一、民办学校与公办学校不同之处	(174)
二、民办学校财务管理现状	(176)
三、加强民办学校财务会计管理的建议	(178)
四、民办学校常用会计报表	(184)
附 件 中小学校财务管理相关法律法规	
中华人民共和国会计法	(218)
会计基础工作规范	(227)
事业单位会计准则	(244)
事业单位财务规则	(252)



事业单位会计制度	(262)
中小学校财务制度	(265)
行政事业单位内部控制规范（试行）	(277)
中小学校会计制度	(289)
民间非营利组织会计制度	(339)
上海市民办中小学校财务管理暂行办法	(360)
参考文献	(371)



第一章 中小学校长与学校财务管理

校长是学校的法定代表人，对学校的整体发展负有不可推卸的法律责任。学校财务管理也是校长工作重要的组成部分。

一、学校财务管理概述

学校财务管理，是有关资金、财产的获得及有效使用的管理工作，是现代学校管理的重要组成部分。它指的是学校为了提高经济效益与教育效益、社会效益与生态效益，根据学校资金和财产运动的客观规律、国家计划和财务制度，通过对学校财务活动的预测、计划、核算、控制、分析和考核等工作，正确组织和调节学校的资金筹集、分配与使用过程中的财务关系，提升学校办学经济效益的行为。校长要确立财务管理理念，增强财务管理意识，提高财务管理能力，就应当了解学校的财务活动和财务关系。

学校财务活动，是学校财务管理的过程，即学校在教育教学中，有关资金和财产的经营或管理，包括现金出纳、保管、计算、房产、设备等管理事务。其基础是资金，具有客观性质。资金本身不具备运动的原动力，它所以能产生运动，是由于人们进行资金筹集、资金使用和资金分配的结果。这种资金的筹集、使用和分配活动，就是财务活动。财务活动又必然引起财务关系。学校财务关系，就是与学校资金的收支、结算有关的一些联系。

学校财务关系从其性质看有三种。一是经常性的财务关系。即包括政府在内的教育投入，因对学校投入而形成的比较稳定的经常存在的财务关系。二是周期性的财务关系。如学校对教职工支付的工资，对学生所付的助学金，对上级应缴款项等，其形成与消失是周期性的、有规律的。三是偶发性的财务关系。学校财务关系从其内容看，有学校与财政部门的关系，学校与教育投资者的关系，学校与金融部门的关系，学校与竞争对手的关系，学校与家长的关系，学校与师生员工的关系等。

我国是法治国家，学校财务活动应遵循有关法律、法规和相关的制度。因此，校长进行财务管理的重要职责之一，就是要营建一个对学校财务活动产

