

中小学校 财务制度讲座

《中小学校财务制度讲座》 编写组

中央广播电视大学出版社

中小学校财务制度 讲 座

《中小学校财务制度讲座》编写组

中央广播电视大学出版社
一九九七年八月

(京)新登字 163 号

图书在版编目(CIP)数据

中小学校财务制度讲座/《中小学校财务制度讲座》
编写组编. 北京:中央广播电视大学出版社,1997.12
ISBN 7 - 304 - 01531 - 4

I. 中… II. 中… III. 财务制度-中小学-教材
IV. G63 7.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98) 第 00104 号

中小学校财务制度

讲 座

《中小学校财务制度讲座》编写组

中央广播电视大学出版社出版

社址:北京市复兴门内大街 160 号 邮编:100031

北京联华印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

开本 787×1092 1/32 印张 4 千字 87

1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月第 1 次印刷

印数 1~150000

定价 9.00 元

ISBN 7-304-01531-4/G·354

前 言

为了在全国中小学校贯彻执行《事业单位财务规则》的有关规定，财政部、国家教育委员会结合中小学校财务管理的实际情况，联合制定了《中小学校财务制度》，从1997年1月1日起施行。这是我国中小学校财务制度的一项重大改革，是全国事业单位财务制度改革的重要组成部分。中小学财务制度的改革对于规范中小学财务行为，加强财务管理，合理利用资源，提高资金使用效益，促进事业发展，具有非常重要的意义。

为了保证中小学财务制度改革的顺利实施，提高中小学财务人员素质，以尽快适应施行新制度的需要，国家教育委员会、财政部决定在全国范围内逐级开展培训工作。为此，我们组织有关人员编写了这本《中小学财务制度讲座》。讲座在《中小学校财务制度》制定的背景、主要内容和各项新的规定，特别是新旧制度内容变化等方面，进行了详尽的讲解，既是当前规范的培训教材，也可作为正确理解和贯彻执行《中小学校财务制度》的指导性用书。

参加本讲座撰写的同志有：胡喻山、夏丹阳、龙海燕、戴永平、李向奎、袁建国、陈敏、史新华、李从松等同志。郭礼江同志审阅了全书。国家教委财务司许琳、陈伟光、财政部文教行政司张弘力等同志对本书做了修改和审定。

由于时间仓促，讲座中对一些问题的讲解可能还欠全

面、透彻，个别地方甚至难免有一些不妥之处，敬请读者提出批评意见，以期在适当时候予以补正。

《中小学校财务制度讲座》编写组

1997年12月5日

目 录

第一讲 《中小学校财务制度》制定的	
背景和主要内容	(1)
第二讲 总则和附则	(11)
第三讲 财务管理体制	(17)
第四讲 预算管理	(22)
第五讲 收入管理	(33)
第六讲 支出管理	(40)
第七讲 结余及其分配	(49)
第八讲 专用基金管理	(53)
第九讲 资产管理	(63)
第十讲 负债管理	(81)
第十一讲 财务清算	(85)
第十二讲 财务报告和财务分析	(89)
第十三讲 财务监督	(101)
附录：《中小学校财务制度》	(106)

第一讲

《中小学校财务制度》制定的背景和主要内容

《中小学校财务制度》（以下简称《制度》）已由财政部和国家教委正式发布，从 1997 年 1 月 1 日起施行。为了更好地理解和掌握《制度》，本讲主要从制定《制度》的背景、必要性、指导思想，《制度》在财务制度体系中的地位，《制度》的框架和改革内容等方面进行讲解。

一、制定《制度》的背景

随着我国经济体制改革的深入，我国事业单位的业务活动和经济活动发生了重大变化，原有计划经济体制下制定的事业单位财务制度已不适应事业改革和发展的需要。为了适应形势的变化，财政部相继颁发了一系列事业单位财务管理法规和规章。1989 年 1 月，经国务院批准，财政部 2 号令颁发了《关于事业单位财务管理的若干规定》。1992 年，财政部又颁发了《社会文教事业全额预算管理单位财务管理暂行办法》、《社会文教事业差额预算管理单位财务管理暂行办法》、《社会文教事业自收自支管理单位财务管理暂行办法》

和《关于加强事业单位收入财务管理的规定》，上述重要的法规、规章，对规范和加强事业单位财务管理，提高资金使用效益，促进事业改革和发展起到了积极的作用。但是，随着我国社会主义市场经济体制的建立，这些法规、规章不可避免地暴露出一定的局限性，已不能完全适应社会主义市场经济体制下事业改革和事业单位管理的需要，主要表现在以下几个方面：

（一）在预算管理形式上。将事业单位划分为全额、差额、自收自支“三种预算管理形式”，实行分类管理和“两个过渡”（有条件的全额预算管理单位向差额预算管理单位过渡；有条件的差额预算管理单位向自收自支管理单位过渡），在实际执行中暴露出一些问题：一是“三种预算管理形式”难以反映各类事业单位的实际；二是推行“两个过渡”困难，由于国家对三种预算管理单位的有关政策的变化和调整不尽一致，加上普遍存在的惟恐“过渡”吃亏的心理因素，事实上使分类管理难以实施。

（二）在收入管理上。由于管理上的不规范，造成了事业单位的收入管理和支出管理相分离，财务管理与资金管理相脱节，在一定程度上影响了事业单位积极合理组织收入活动的健康发展。虽然《关于加强事业单位收入财务管理的规定》明确要求事业单位将其全部收入纳入预算统一管理，但由于种种原因，这一规定执行情况并不理想，收入管理仍然弱化，收入没有得到科学合理的使用，社会各方面要求解决这个问题呼声也越来越高。

（三）在支出管理上。随着事业单位非财政拨款的其他资金来源逐渐增加，而对这些收入所形成的支出管理相对弱化，形成了预算内资金管得严，预算外资金管得松，支出管

理不规范，资金使用效益不高。同时，由于事业单位业务领域的拓展，国家难以将其业务活动全部统一规范，单位支出相对多样化、复杂化，有些支出随意性较大。另外，一些事业单位的生产经营项目没有进行严格的成本核算，存在着事业支出与生产经营支出混淆的现象，不能准确地反映经营成果。

（四）在核算管理上。由于将事业单位资金运动割裂为预算内和预算外两块，并要求在核算上分别记载、各自平衡，不仅给会计核算带来许多困难，使得一些会计报表很难反映单位经济活动的全貌，而且在单位内部管理和宏观管理上也带来困难。

上述情况表明，我国原定的事业单位财务制度已不适应现实需要，尤其是在《企业财务通则》、《企业会计准则》颁布后，事业单位财务制度改革显得更为必要。

为了适应我国社会主义市场经济体制建设和各项事业发展的需要，规范事业单位的财务行为，经国务院批准，1996年末，财政部以第8号部长令正式发布了《事业单位财务规则》（以下简称《规则》），规定从1997年1月1日起施行。

事业单位涉及的行业较多，各自有各自的特点，在经济活动上差异较大，而《规则》又不可能把所有行业的突出特点完全涵盖进去，所以《规则》第46条规定：“行业特点突出，需要制定行业事业单位财务管理方法的，由国务院财政部门会同有关主管部门根据本规则制定。”根据上述规定，财政部和国家教委经过认真研究，决定制定《中小学校财务制度》。

二、制定《制度》的必要性

建国以来，在教育财务制度体系中，没有制定全国统一的中小学校财务制度。1988年5月国家教委和财政部虽发布了《关于加强普通教育经费管理的若干规定》，但没有形成系统的财务制度。

这次事业单位财务制度改革之所以要单独制定全国统一的中小学校财务制度，是由中小学校的特殊性决定的。主要表现在：

（一）重要的战略地位。“百年大计，教育为本”。国家高度重视教育的发展，明确提出“必须把教育摆在优先发展的战略地位”。《中华人民共和国教育法》明文规定：各级人民政府的教育经费支出，按照事权和财权相统一的原则，在财政预算中单独列项。普及九年义务教育是教育发展的重中之“重”，在教育事业当中，中小学教育具有更高的战略地位。

（二）宏大的事业规模。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，1996年全国中小学有73.6万多所，在校学生1.98亿人。

（三）众多的经费渠道。目前，中小学教育已形成了国家财政拨款为主、其他多种渠道为辅的经费来源渠道。以1996年为例，全国中小学教育经费支出中，国家财政性教育经费占74%（其中：财政预算内拨款占50%）；社会团体和公民个人办学经费占1%；社会捐、集资占12%；学杂费收入占9%；其他教育经费占4%。

（四）事业支出的大户。在诸多事业发展投入中，教育是大户，而中小学教育又是教育投入大户中的大户。1996年全国教育经费总支出中，中小学经费支出达1462.3亿元，

占支出总额的 65%。

(五) 分级的办学体制。我国的基础教育实行“分级办学、分级管理”的办学体制，地方各级政府都承担着筹措、管理和使用教育经费，保证学校正常教学秩序的任务。

(六) 多种多样的办学形式。除各级人民政府举办中小学外，还有企业、事业单位办学、社会团体办学、公民个人办学等，存在着合办、联办、公办民助、民办公助等多种形式。

(七) 承担的任务比较单纯。与高等学校负有教学、科研双重任务不同，中学承担的任务主要是教学，而且目前全国基本上实行统一的教学大纲，执行统一的教学计划，使用统编的课本教材。因此，中小学的经济活动较之高等学校简单。

(八) 独立的核算单位。就每一所中小学来看，虽然其办学规模有的很小，但“麻雀虽小，肝胆俱全”，绝不会因为规模小而在经济活动上与其他学校有很大差别。因此，中小学也必须以校为单位进行核算，以反映投资状况和投资效益。

中小学的上述特点，决定了中小学校应单独制定全国统一的财务制度，以满足国家对中小学教育宏观管理的需要，促进基础教育的发展。

三、《制度》在教育财务制度体系中的地位

教育财务制度体系由事业单位财务规则、教育行业财务制度、地方教育财务管理规定和学校内部财务管理办法四个层次组成。

(一) 事业单位财务规则。《规则》是整个事业单位财务

制度体系中最基本、最高层次的法规。从其内容看，它概括了事业单位具有的共性；从其适用范围看，它适用于所有国有事业单位，把国有事业单位的财务活动均纳入了规范范围；从法律效力看，它是经国务院批准、以财政部部长令发布的财务管理法规；从其作用看，它既是国家对事业单位进行财务管理、制定其他具体财务制度的基本法规依据，又是事业单位财务活动必须遵循的行为规范。因此，《规则》是整个事业单位财务制度体系的最高层次。

（二）教育行业财务制度。《规则》作为事业单位财务管理的基本法规，对事业单位财务活动所应遵循的基本原则和管理方式作了全面、明确的规定，一般事业单位可以直接执行。但是，由于一些事业单位情况比较复杂，行业特点比较突出，而《规则》也不可能把所有行业特点突出的事业单位财务活动全部涵盖，因此，个别行业特点突出的事业单位，如教育、科研、卫生等需要制定行业财务制度。在教育行业中，由于高等学校和中小学校财务活动的差异较大，难以用同一个制度进行规范和统一，需要分别制定高等学校财务制度和中小学校财务制度。《中小学校财务制度》是教育行业财务制度之一，属教育财务制度体系中的第二层次，起着规范中小学校财务行为的作用，也是地方和学校制定财务管理具体规定和办法的基本依据。

（三）地方教育财务管理规定。由于我国地域辽阔，各地各方面的差异较大，经济和事业的发展很不平衡，《制度》不可能完全适应各地各级中小学校的实际状况。因此，《制度》第52条规定：“各省、自治区、直辖市可根据本制度结合本地区实际情况制定管理办法。”

（四）学校内部财务管理办法。由于中小学校各校之间

存在一定的差异，而《规则》和《制度》不可能对每项具体的财务活动都作出具体规定，因此，《制度》第 53 条规定：“中小学校可根据本制度结合学校实际情况制定具体的财务管理办法，报主管部门备案。”在这里需要注意的是，学校在制定财务管理办法时，一定要在遵照《规则》、《制度》的前提下进行，根据本校内部的具体情况来制定可实际操作的具体管理办法，以健全学校内部的财务约束机制，促进学校各项事业健康有序地发展。

上述规则、制度、规定、办法四个层次，构建了我国中小学校财务制度的基本体系，即以《规则》为统帅，以《制度》为辅助，以地方规定为补充，以学校内部财务管理办法为细则，具有中国特色的中小学校财务制度体系。

四、制定《制度》的指导思想

制定《制度》的指导思想主要有以下几点：

（一）适应社会主义市场经济体制的需要，有利于促进中小学教育的发展

我国经济体制改革的目标，是建立社会主义市场经济体制。市场经济要求中小学校要摆脱依赖思想，建立自我发展、自我约束机制。《制度》应当对中小学的各项财务活动进行明确的规范，建立起一个有利于中小学自我发展、自我约束，充满生机和活力的财务管理制度。市场经济要求中小学校要优化资源配置，实现效益的最大化。《制度》应当将学校的所有财产，包括人力、财力、物力实行统一管理、统一调配，促进学校挖掘内部潜力，合理利用资源，提高使用效益。市场经济要求中小学校财务管理要彻底改变完全依靠行政手段的状况，《制度》应当注重经济手段和行政手段的

综合运用。

（二）符合事业单位财务改革的总体要求

如前所述，中小学校是事业单位的组成部分，《制度》在教育财务制度体系中属第二个层次，因此，《制度》必须纳入事业单位财务制度改革的体系之中，所作出的规定必须符合事业单位财务改革总体要求，服从《规则》的原则规定。凡《规则》已有明确具体规定的，必须按照其规定执行。也就是说，中小学与其他事业单位财务管理的共性问题，应当与其他事业单位一致。

（三）体现中小学校的行业特点

根据中小学事业规模宏大、来源渠道众多、经费支出量大、管理体制多级、办学形式多样的特点，《制度》应当根据《规则》统一规定的原则，结合中小学校财务活动的特点，有针对性地作出具体规定。

（四）注意与有关政策和制度相衔接

《制度》作为中小学校财务活动的行为规范，具有相对的独立性和系统性。但是，《制度》是否能贯彻落实，与国家的有关政策如收入分配政策、收费政策等，以及其他有关制度如会计制度、资金管理制度紧密相关。因此，在制定《制度》时，必须与有关政策和制度相衔接，以保证《制度》能够顺利实施。

五、《制度》的基本框架和主要内容

《制度》的框架与《规则》基本一致，根据中小学教育的特点，增加了两章内容，即第二章财务管理体制和第十二章财务监督。整个《制度》共有 13 章 55 条。这 13 章为：总则、财务管理体制、预算管理、收入管理、支出管理、结

余及其分配、专用基金管理、资产管理、负债管理、财务清算、财务报告和财务分析、财务监督和附则。

《制度》各章的具体内容，将在本讲座的以后各讲中阐述。

第二讲

总则和附则

因为附则中的许多内容与总则紧密相关，所以，本讲将总则和附则结合起来讲解。

一、总则和附则的主要内容

《制度》的第一章总则，共有 6 条，主要说明制定《制度》的目的、依据、适用范围、中小学校财务管理的基本原则和主要任务。第十三章附则，共有 6 条，主要明确《制度》的执行范围、授权地方和学校制定财务管理办法、解释权和修订权及执行时间等。

二、制定《制度》的目的和依据

《制度》第 1 条规定：“为规范中小学校的财务行为，加强财务管理，提高资金使用效益，促进教育事业的发展，根据《事业单位财务规则》和国家有关法规，结合中小学校特点，制定本制度。”经国务院批准，财政部于 1996 年 10 月 22 日以财政部第 8 号令的形式发布了《事业单位财务规则》，从 1997 年 1 月 1 日起施行。《规则》是我国事业单位财务制度体系中最基本、最高层次的法规，它适用于所有国有事业单

位。《中小学校财务制度》主要根据《规则》来制定，依据《规则》的基本原则对中小学校财务管理作出具体规定。同时，制定《制度》还必须依据国家的有关法规，主要指财政法规和中小学教育方面的法律、法规等。

对制定《制度》的目的，应该说是十分明确的，那就是：规范中小学校的财务行为，加强财务管理，提高资金使用效益，促进教育事业的发展。

三、《制度》的适用范围

《制度》第2条规定：“本制度适用于各级人民政府举办的普通中小学校、职业中学、特殊教育学校、工读教育学校、幼儿园、成人中学和成人初等学校。企业事业组织、社会团体及其他社会组织举办的上述学校参照执行。”

上述规定表明，《中小学校财务制度》主要适用于各级人民政府所举办的各类中小学校。

为什么将适用范围限定于各级人民政府举办的各类中小学校呢？这是因为《规则》规定的适用范围是各级各类国有事业单位，《制度》作为《规则》的具体化，适用范围应限于政府举办的中小学校。目前，我国各级政府举办的中小学校占整个中小学教育的主导地位，各级政府的拨款仍然是中小学校经费来源的主渠道。政府举办的学校财务行为规范了，就等于规范了绝大部分学校的财务行为，也能使其他学校的财务行为逐步规范。《中小学校财务制度》主要是根据普通中学、小学财务活动的特点制定的，执行范围首先是普通中学、小学。至于职业中学、特殊教育学校、幼儿园等也执行这一制度，一是因为这些学校与普通中学、小学同属于中中等教育的范畴，二是因为其财务活动与普通中学、小学