

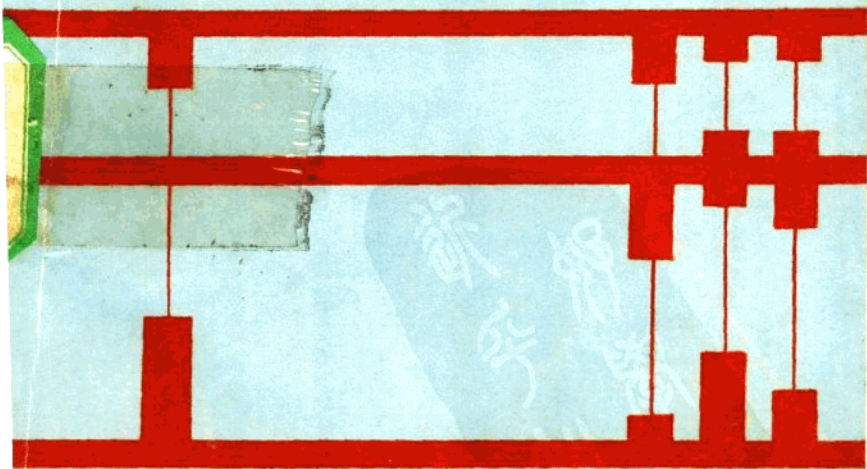
基础教育 财务管理

JICHUJIAOYU

● 李建生 编写

CAIWUGUANLI

● 山东教育出版社



前 言

党的十一届三中全会以来，党和国家把教育摆在优先发展的战略地位，我国的教育事业得到了迅速发展。为普及中小学教育，分阶段有步骤地实现九年义务教育，需要一定的资金和办学条件。国家按照“两个增长”的方针，逐年增加教育拨款，并在城乡开征了教育事业费附加，实行多种渠道筹措教育资金，出现了教育经费大幅度增加的新局面。

新的形势要求教育战线上的财会人员学会科学地管理财务，掌握生财（多渠道筹集资金），聚财（把分散的财源、财力集中起来），理财（提高资金使用效果）的方法，不断提高管理水平。在有限的财力、物力情况下，把教育搞上去。

根据山东省财政厅、山东省教委的要求，全省教育事业单位的会计工作要在近二年内达标升级，逐步实现会计工作规范化、科学化和现代化。目前，基础教育财务管理是一个薄弱环节。为尽快提高基础教育财会人员的业务素质，进行会计达标岗位培训，作者编写了《基础教育财务管理》一书。

本书主要面向基础教育事业单位的财会人员，财务、总务、后勤及行政管理干部，也适用于技工学校、中等专业学校，以及其他教育事业单位。全书共十二章，按照教育财务管理的要求，结合教育财务工作实际，阐述了基础教育财务

管理的理论和方法，突出了管理的特点。并选入了上级有关文件规定，作为管理的依据。如果这些规定有所变动，应以新规定为准。

本书编写后，由山东省教育委员会财务处进行了审阅，在编写过程中得到淄博市教育局高级会计师李尚炎、刘长臻、赵先进等同志和淄博第十八中学的大力支持和帮助，在此深表谢忱。

由于本人水平有限，缺点和不足之处在所难免，恳切希望读者批评指正。

编 者

1991年5月4日

目 录

第一章 总论	1
第一节 教育财务管理概述	1
第二节 教育财务管理的意义	5
第三节 教育财务管理的体系	7
第四节 教育财务管理的特点	12
第五节 教育财务管理的对象	14
第六节 教育财务管理的任务	16
第七节 教育财务管理的原则	18
第八节 教育财务管理的方法	20
第二章 财务管理制度	25
第一节 财务制度的作用	25
第二节 财务制度的分类	26
第三节 财务制度的内容	27
第四节 财务制度的制定、执行和监督	33
第三章 定员定额管理	36
第一节 定员定额的意义	36
第二节 定员定额的分类	37
第三节 定员定额的制定、执行和监督	39
第四节 定员定额的管理	41
第四章 单位预算管理	52

第一节	单位预算的意义	52
第二节	单位预算的编制	53
第三节	单位预算的执行	63
第四节	单位预算的执行结果	65
第五章	预算内经费的管理	72
第一节	经费领拨的管理	73
第二节	经费支出的管理概述	75
第三节	人员经费支出的管理	78
第四节	公用经费支出的管理	96
第五节	经费包干结余的管理	105
第六节	抵支收入的管理	106
第七节	教育费附加的管理	107
第六章	预算外资金的管理	109
第一节	预算外资金管理概述	109
第二节	预算外收支的管理	115
第三节	专项资金的管理	121
第四节	专用基金的管理	124
第七章	货币资金和往来款项的管理	128
第一节	银行存款的管理	128
第二节	现金的管理	135
第三节	有价证券的管理	138
第四节	往来款项的管理	139
第五节	周转金的管理	145
第八章	财产物资的管理	148
第一节	财产物资管理概述	148
第二节	固定资产的管理	152

第三节	材料和低值易耗品的管理	168
第四节	社会集团购买力的管理	175
第九章	财务活动分析	184
第一节	财务活动的意义	184
第二节	财务活动的内容	185
第三节	财务活动的分类	187
第四节	财务活动的方法	187
第五节	财务活动分析报告	190
第十章	财务监督	193
第一节	财务监督的意义	193
第二节	财务监督的职权	196
第三节	财务监督的任务	198
第四节	财务监督的原则	200
第五节	财务监督的方法	201
第十一章	财务管理的组织	206
第一节	财务管理机构	206
第二节	财会人员的职责	208
第三节	财会人员的素质	208
第四节	财会人员的管理	210
第十二章	财务管理的改革	217
第一节	建立与财务管理相适应的财务机构	217
第二节	建立与新形势相适应的财务管理制 度和方法	218
第三节	人才成本的核算与管理	224
附一	国务院关于筹措农村学校办学经费的通知	228
附二	征收教育费附加的暂行规定	231

附三	中共中央关于教育体制改革的决定（摘录）	235
附四	中华人民共和国义务教育法（摘录）	236
附五	中华人民共和国会计法	241
附六	山东省财政厅、山东省档案局转发财政部、 国家档案局《关于制发〈会计档案管理办法〉 的通知》的通知	247

第一章 总 论

第一节 教育财务管理概述

财务是指国民经济各单位以资金运动形式反映的经营活动。是一个单位涉及资金收支、耗费、周转、成果等活动的概括。通过资金运动，体现着与各个方面的经济关系。

财务管理，就是按照党和国家的方针、政策和制度的要求，遵照资金运动规律，在利用价值形式组织筹集、分配、运用资金的过程中所进行的计划核算、监督考核、分析等综合性管理。

财务按照国民经济部门分工，分为企业财务，基本建设财务，行政事业财务等。由于社会生产力的发展，社会分工越来越细，社会经济活动日趋复杂，要求人们从以上几大类中分出若干专业财务。教育事业迅速发展，国家对教育投资逐年增加，社会多方向教育提供资金，已形成一个多渠道多层次筹集教育经费的新局面。原来财务管理的方法，核算的内容，反映的经济关系，已不能满足现代经济管理的需要。再之，教育经费的预算，在国家总预算中占有相当比重等等。这些都促使教育财务在事业财务的指导下，需要独自专门进行管理。本书只对基础教育事业单位（即学前教育、中小学

教育)、职业技术教育等单位财务管理进行论述。

一、教育财务与相关关系

教育财务管理,是以马克思主义的政治经济学为理论基础,根据教育经济活动的特点,在总结财务管理经验的基础上,运用现代科学管理的手段,对教育资金筹措渠道,分配重点,使用效益等进行预测、控制、监督和管理。

(一) 教育与经济的关系

教育与经济是相辅相成、互为因果。办教育需要资金,资金投入多少,决定着教育发展的规模和速度。经济发展是教育发展的物质基础,教育发展又是经济发展的必要条件。教育为经济发展提供新的生产力,为四个现代化培养大批合格人才,教育促进了生产的发展。目前,我国经济发展水平比较低,教育发展受到了经济的制约。因此,对教育经费的过高要求是不现实的,只有面对国情强化管理,充分利用有限财力物力把教育搞上去。为此,需要我们正确处理教育与经济的关系,促进教育与经济协调发展。

(二) 投入与产出的关系

教育事业的投入,是指在一定时期内,国家投入到教育领域中的人力、物力、财力的总和。包括教育事业费和教育基本建设投资。

教育的产出,是指人才产品的生产。人才产品的生产周期较长,由学前教育、中小学教育、大学教育几个阶段组成。教育费用的支出除了国家投资外,还有集体和个人支付的部分。人才产出的效益,只有人才输送出去,在社会生产劳动中,能动地创造新的财富,用以补偿培养费用,而且补偿的货币大于支出的培养费用,取得一定的积累,这时其经

济效益才能真正体现出来。

新形势下的财务管理要求我们认真分析研究教育投入与产出的关系，进行人才成本的核算，比较准确地检验教育经费的使用效果。人才成本的核算，在教育系统刚刚开始，核算哪些项目和费用，也正在摸索、探讨中。但从长远来看，人才成本的核算，对研究教育经费的使用具有重大意义。

（三）培养与需要的关系

过去对人才的培养，注重数量。如招生人数，毕业人数，在校人数。忽视人才产品的需要、质量、品种。在培养和需要之间也存着浪费和不能满足问题。如果培养的人才社会不需要，或用非所学，大材小用就会浪费培养费用。如果培养的人才不合格，这种浪费要比物质生产中的次品废品经济损失大，甚至对社会产生消极破坏作用。因此，人才的培养要在保证社会需要的前提下，考虑数量，确保质量，有效地使用培养费用。

二、财务管理的环节

教育财务管理，主要通过预算管理、财务管理、财务活动分析、财务监督四个环节而完成的。

（一）预算管理

预算管理是对预算、财务计划的管理。单位预算、财务计划是国家预算的基础。它依据教育事业发展规划、教学任务，参考以前年度有关数据，以及定员定额和各项开支标准进行编制。预算、财务计划规定了财务活动的纲领和方向，是组织和指导财务工作的关键和前提。

（二）财务管理

根据各种规章制度和科学方法，核拨经费，筹集资金，

安排支出，考核效果，以及对现金、银行存款、财产物资进行日常性的管理。经费的领拨、使用、核算，是财务管理的主要内容，经费支出是财务管理的主体。

（三）财务活动分析

财务活动分析，就是借助于有关数据和资料，分析验证预算、财务计划、财务管理的正确与否；分析研究费用水平，比例关系，增长速度；分析影响因素，查找原因，改进和完善财务管理。是财务管理的必要手段。

（四）财务监督

财务监督是对预算、财务计划、财务管理进行检查、督促、评价。监督教育资金的使用效果，保证党和国家的方针政策贯彻执行，保证教育事业计划圆满完成。

预算管理是前提，财务管理是关键，财务活动分析是手段，财务监督是保证，提高教育资金的使用效益是目的。它们在资金运动的整个过程中相互联系，相互制约，相互促进，为实现财务管理的目标共同发挥作用。

三、财务与会计的关系

财务是以资金运动的形式反映经济活动，包括对资金的筹集、分配、使用，进行组织管理、考核、监督。体现着与各个方面的经济关系。

会计是以货币为主要计量单位，以凭证为依据，通过帐簿，运用复式记帐方法，从数量方面，连续地系统地全面地综合地记录、反映、监督资金运动的一种工具。

财务与会计之间是相互联系，相互配合。它们核算和监督的对象、任务、大体上是一致的。在实际工作中，大量的财务活动是结合会计工作、会计资料进行的。而会计工作在

很大程度上要受财务管理的制约。没有无财务管理的会计核算，也没有无会计核算的财务管理。

但是，它们也有明显区别。财务是对整个资金运动进行组织管理，并处理各方面的关系。会计是对资金进行核算和监督。财务管理包括会计核算，会计核算是财务管理的组成部分。

财务与会计在学科上区分的目的，主要为促进财务工作和会计工作在经济活动中有所侧重，各自发挥作用。在教育事业单位，财务管理和会计工作是在同一机构中进行的。由于旧的“记帐、算帐、报帐”的传统观念，使人们只重视会计核算，忽视财务管理。今后，我们要把财务管理从一般事务中解放出来，在教育体制改革中充分发挥其重要作用。

第二节 教育财务管理的意义

什么是教育，教育泛指一切增进人们知识技能，发展人们智力、能力，对人们思想意识施加影响的各种活动。从根本上讲，教育就是提高劳动者的素质，造就无产阶级革命事业接班人和社会主义的建设者。教育关系到民族素质的提高，社会的进步，关系到四个现代化能否早日实现。

我国的教育事业长期处于落后、人才缺乏的状况。党的十一届三中全会以来，随着党的工作重点转移，使教育摆在了优先发展的战略地位。各类教育事业得到很大发展。基础教育受到党和国家的重视。国家采取了一系列措施，分阶段有步骤地实现九年义务教育，大力发展中等职业技术教育。

力争扫除文盲，解决中小学学生辍学问题，使儿童坚持读满修业年限，达到应有的文化程度。基础教育不但为高等教育输送后备生，还为社会培养有文化，有专业技能的普通劳动者。

完成基础教育的任务，实现九年义务教育，需要大量的资金和一定的办学条件。必须达到：按编制配齐各科教师，质量达到合格要求；经费来源稳定可靠，并达到定额标准；教室、实验室、办公室、教师宿舍、课桌凳、操场、院墙等设施要齐全；教学仪器配备达到国家规定的标准；图书、电教和文体美器材能够满足最低需要，按教学计划开齐课程，开足课时，达到国家规定的要求。

为达到以上办学条件，国家采取一系列措施增加对基础教育的投资。下决心在今后一定时期内，对教育拨款的增长，要高于财政经常性收入的增长，使在校学生人数平均的教育费用逐步增长。地方机动财力也应有适当的部分用于教育，乡财政的收入主要用于教育。在城乡开征了教育事业费附加，用多种形式（集资、捐资等）来办学。调动社会团体，厂矿企业，农村合作组织各方面办学的积极性，鼓励群众自筹资金办学等。

尽管如此，教育经费仍旧十分紧张。其一，基础教育存在的困难太多，不可能在较短的时间内一下解决。其二，在商品经济还不发达的社会主义初级阶段，教育资金必然受到经济发展的制约。其三，基础教育的发展，需要进行稳定和巩固。基础教育的发展，与人口发展有直接关系。依据人口计划，安排基础教育，保证适龄儿童都能得到中小学教育。面临基础教育摊子之大，受教育人数之多，年限之长，耗费

资金之多，而办学条件差，教育经费又不足的状况要把教育搞上去，无疑，对教育战线上的财务人员是一个新的挑战。

目前，基础教育财务管理是一个薄弱环节。其一，教育主管部门的有些领导对财务管理工作重视不够。对高等教育的财务管理抓得多，对基础教育的财务管理抓得少。个别单位领导只顾要钱、花钱，忽视把钱管好用当。其二，缺乏科学的财务管理制度和现代经济管理方法，财务管理处于记帐、算帐的低水平。其三，财会队伍素质差，兼职人员多，文化程度和专业水平低，大多数财会人员没有受过专门财会业务训练。由于种种原因，使教育经费存在着不同程度的浪费现象。

在深化教育体制改革中，初步形成国家财政拨款，城乡教育费附加，勤工俭学收入，集资等多渠道筹措教育经费的新局面。使学校由单一消费型转变为消费兼生产型多元事业单位。因此，旧的管理方式已经不适应教育发展新形势的需要。财会人员要接受新事物，研究新问题。加强财会理论学习，尽快提高业务素质和管理水平。学会生财（多渠道筹集教育资金、聚财（把分散的财源财力集中起来）、理财（提高资金使用效果）等管理方法，抓好教育资金的管理。科学有效地使用财力物力，以较少的投入，为基础教育的发展办更多的实事，培养更多的合格人才。

第三节 教育财务管理的体系

财务管理体系是财务管理、控制、调节和反映财务关系的制约机制。

一、财务管理体系

根据国家建制，按财务隶属关系分，事业财务一般分为三级。即主管财务单位、二级财务单位和基层财务单位。教育事业单位财务属于事业财务管理的范围，必须按照事业财务三级管理的原则进行管理。

（一）主管财务单位

主管财务单位是指向同级财政机关领报经费和建立财务关系的各级主管部门。也称一级财务单位。如：各级教育主管部门的财务处（科）、（股）。其财务管理的职责是：

1. 向同级财政部门直接汇编本部门及所属财务单位年度和季度（月份）预算、财务计划，并组织执行。核定分配所属单位年度预算、财务计划指标，审批所属单位季度（月份）用款计划，监缴预算收入，领拨经费。

2. 组织分析检查、监督所属财务单位预算、财务计划执行情况；各项财经纪律、财务规章制度贯彻执行情况。接受财政、审计等有关部门的监督、检查，如实反映情况，及时提供完整、准确的有关资料。

3. 贯彻执行上级的财务规章制度，并在规定权限范围内，制定本部门各项财务管理制度和实施细则。

4. 按照财务会计制度的要求，准确及时地向同级财政部门编报各种会计报表。

5. 抓好所属单位财务人员的管理，组织业务活动，搞好财会岗位培训，提高财会人员的政治素质和业务素质。

（二）二级财务单位

二级财务单位，是指向主管财务单位或上级财务单位领报经费或建立财务关系，下面还有所属财务单位的单位。如：

师范学校附设附小，附小也单独核算。它主要是向主管部门汇编本单位和所属单位的年度、季度（月份）预算，财务计划，转拨经费。其他各项财务管理职责与主管财务单位职责基本相同。

（三）基层财务单位

基层财务单位指向主管财务单位或二级财务单位领报经费或建立财务关系，只有本单位的财务收支，下面没有所属财务单位的单位。也称三级财务单位。教育事业财务单位，大部分属于这种类型。其财务管理职责是：

1. 按规定编报年度预算、财务计划草案和季度（月份）用款计划。

2. 在核定的预算、财务计划、各种开支标准、定额范围内，办理本单位会计收支事项，组织各项收入，合理使用资金。

3. 贯彻执行财政部门，上级财务部门及有关部门的指示，接受监督和检查，定期进行财务活动分析。

4. 管好用好财产物资，定期进行清查。

5. 按照财务会计制度要求，正确及时地编送会计报表。

6. 核拨与核销所属报销单位经费，并监督其正确使用。

报销财务单位，指各级所属人员较少、业务单纯、不成立单位预算的小单位。如：村办小学，作为乡（镇）教委的报销单位，其收入和支出的会计事项，统一反映在乡（镇）教委的会计帐簿中。其财务管理职责是：

1. 根据单位需要与财力情况编制用款计划。

2. 组织好杂费、勤工俭学收支，合理安排资金，按规定标准办理经费支出。

3. 按核定的用款计划领取经费, 办理现金出纳工作, 及时结清往来款项。

4. 管好用好单位的财产物资。

5. 做好算帐、报帐和必要的记帐。妥善保管和整理单据凭证, 定期编制结算单, 与乡(镇)教委核销。

6. 接受乡(镇)教委及同级财政部门的领导和监督。

二、财务管理的方式

目前, 国家对基础教育发展采取“两条腿”走路的方针。一方面由国家投资办学, 一方面由企业、农村合作组织、群众团体等多种形式集资办学。针对不同单位财务收支情况, 资金分配关系, 财务管理的要求, 采取不同的管理形式。

(一) 全额预算管理

全额预算管理, 即单位收入全部上交国家财政, 所需支出均由国家财政拨款。收入和支出全部纳入国家预算的一种管理方式。适用于没有经常性收入或收入较少的教育事业单位。如: 国办的普通中小学。教育事业单位, 主要依靠国家拨款, 采取全额预算管理方式, 有利于国家对教育事业单位资金的全面管理和监督。同时, 教育经费得到可靠保证。实行全额预算管理的单位, 对于经费支出, 一般采取三种管理方法。

1. 全额经费包干, 结余留用。即根据财政或主管部门核定的单位年度支出预算, 由单位包干使用, 在完成教学任务的前提下, 年终结余全部留归单位继续使用。

2. 部分经费包干, 结余留用。即在财政或主管部门核定的单位年度支出预算范围内, 对其中一项或几项费用由单