

胡喻山 编

ZHONGXIAOXUEXIAO YUSUAN BIANZHI DUBEN

中小學校 預算編制讀本



中央廣播電視大學出版社

中小学校预算编制读本

胡喻山 编

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

中小学校预算编制读本/胡喻山编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2009.2

ISBN 978-7-304-04273-8

I. 中… II. 胡… III. 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 (2009) 第 017165 号

版权所有, 翻印必究。

中小学校预算编制读本

胡喻山 编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部 010-58840200

总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 何勇军

版式设计: 袁 鹏

责任编辑: 申 敏

责任校对: 王 亚

责任印制: 赵联生

印刷: 北京博图彩色印刷有限公司

印数: 0001 ~ 10100

版本: 2009 年 2 月第 1 版

2009 年 2 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16

印张: 9.25 字数: 203 千字

书号: ISBN 978-7-304-04273-8

定价: 15.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

我国义务教育经费由政府财政承担，经历了漫长而曲折的艰辛历程。改革开放之后，随着经济的发展、国力的增强，尤其是随着公共财政的逐步建立，义务教育经费状况大为好转。为了从根本上彻底解决义务教育经费问题，2005年，国家决定从理顺机制入手，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，逐步将义务教育经费全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。义务教育全面纳入公共财政保障范围，实现“义务教育政府办”的历史性转变，最关键的就是义务教育学校要编制预算，将学校的收支全部实行预算管理，纳入法制的轨道。

农村中小学校编制预算是一件史无前例的事。为了指导农村中小学校编制预算，教育部、财政部在全国范围内组织了农村中小学校预算编制培训，其中规模较大的有两次：一次是2006年5月在中国教育电视台举办的“农村义务教育学校预算编制讲座”；一次是2008年11月在国家教育行政学院举办的“农村义务教育学校预算编制校长培训”。两次培训均由湖北省教育厅研究员、高级会计师胡喻山担任主讲。

在两次培训中，作者运用相关学科的理论，结合多年的工作实践，从不同角度就公共财政与学校预算，“校财局管”与学校预算，学校预算的实质，义务教育经费的性质、特点和农村中小学校编制预算的意义，编制预算的原则、总体要求、流程、指标解析，编制预算的目的和任务，编制预算的方法步骤以及预算的执行、调整、监督、决算等相关内容作了深入浅出的讲解，首次提出了义务教育经费的六个特点和中小学校编制预算的四大任务，许多内容不但适合指导实施义务教育的农村中小学校编制预算，而且对所有中小学校编制预算都具有一定的指导作用。培训后，一些地方教育行政部门和许多中小学校长纷纷要求将讲义编印成册，以便学习、参考。

为了满足地方教育部门和中小学校的要求，作者对两次培训讲稿进行了修订，同时收录了《中华人民共和国义务教育法》和新颁布的《农村普通中小学校建设标准》，以及部分地方义务教育阶段学校生均公用经费基本标准，以作参考。

所编讲稿的内容如需引用，务请与作者联系。

胡喻山

2008年12月

目 录

上篇 “农村义务教育学校预算编制校长培训”讲义

一、公共财政与学校预算	(1)
二、“校财局管”与学校预算	(2)
三、学校预算的实质	(4)
四、义务教育经费的性质	(5)
五、义务教育经费的特点	(6)
六、农村中小学编制预算的意义	(7)
七、农村义务教育学校编制预算的原则	(9)
八、农村义务教育学校编制预算的总体要求	(10)
九、农村义务教育经费保障机制改革的目标和原则	(11)
十、农村义务教育经费保障机制改革的实施步骤	(12)
十一、农村义务教育学校编制预算的流程	(12)
十二、农村义务教育学校预算指标解析	(14)
十三、农村义务教育学校编制预算的目的和任务	(16)
十四、农村义务教育学校编制预算的步骤	(21)
十五、农村义务教育学校预算草案的编制	(36)
十六、农村义务教育学校预算的执行	(36)
十七、农村义务教育学校预算的调整	(38)
十八、农村义务教育学校预算的监督	(38)
十九、农村义务教育学校的决算	(40)
二十、结束语	(40)

下篇 中国教育电视台“农村义务教育学校预算编制讲座”讲义

一、为什么要以校为单位编制预算·····	(42)
二、如何理解学校编制预算的“两上两下”·····	(45)
三、学校编制预算为什么要共同参与·····	(46)
四、学校预算表格的组成要素·····	(48)
五、学校预算的编制·····	(49)
六、农村义务教育学校预算的执行·····	(73)
七、农村义务教育学校预算的调整·····	(75)
八、农村义务教育学校的决算·····	(76)

附 录

附录 A 中华人民共和国义务教育法·····	(77)
附录 B 农村普通中小学校建设标准·····	(85)
附录 C 北京市教育委员会、北京市财政局《关于调整北京市基础教育公用经费定额标准的通知》·····	(130)
附录 D 上海市财政局、上海市教育委员会《关于印发本市义务教育阶段公办学校生均公用经费基本标准的通知》·····	(137)
参考文献·····	(140)

上篇 “农村义务教育学校预算编制 校长培训” 讲义

农村中小学校编制预算是一件史无前例的事，这标志着我国义务教育真正实现了免费教育，具有划时代的意义。在农村义务教育经费保障新机制建立之初，每一所中小学校都应该理直气壮地“要”（反映需求）、有根有据地“编”（编制预算）、合法合规地“用”（使用经费）。

为什么能够理直气壮地“要”（反映需求）呢？这是因为义务教育经费全额纳入了国家预算管理。

一、公共财政与学校预算

义务教育经费纳入公共财政管理的范围之后，预算编制将是农村中小学校的一项非常重要的常规工作。

（一）公共财政

公共财政是指为满足社会公共需要，以政府为主体进行的分配活动。它是与社会主义市场经济相适应的财政制度安排。

公共财政的基本职能是资源配置、收入分配、稳定经济和监督管理。国家以社会和经济管理者的身份从市场上取得收入，并将这些收入用于政府的公共活动支出，为社会提供公共产品和公共服务，以充分保证国家机器正常运转，保障国家安全，维护社会秩序，实现经济社会的协调发展。

公共财政的核心是满足社会公共需要，其涵盖的范围主要有：行政管理、国防、外交、治安、立法、司法、监察等国家安全事项和政权建设；教育、科技、农业、文化、体育、公共卫生、社会保障、救灾救济、扶贫等公共事业发展；水利、交通、能源、市政建设、环保、生态等公益性基础设施建设；对经济运行进行必要的宏观调控等。

社会主义市场经济时期的公共财政具有公共性、公平性、公益性和法制性四个基本特

征。公共性是指公共财政解决公共问题，满足社会公共需要；公平性是指财政政策一视同仁、无差别地对待所有的企业和居民；公益性是指公共财政以满足社会公共需要为己任，追求社会公益目标；法制性是指公共财政以法制为基础，实行规范管理。

逐步建立和完善社会主义公共财政，是落实科学发展观的必然要求，是全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的重要保障，是构筑社会主义市场经济体制的重要环节，是推动政府职能转变的迫切需要，具有重要的政治、经济和社会意义。

新中国成立以来，为了适应经济、社会的发展，我国的财政制度经历了两次大的转变：一是20世纪80年代初由“供给型”财政向“管理经营型”财政的转变，由“统收统支”转为“划分收支、分级负责”（分灶吃饭，分级包干）；二是从20世纪90年代末开始的，由“管理经营型”财政向公共财政转变。应该说，公共财政才使财政回归了本位。没有公共财政，义务教育学校的经费也不可能全额纳入财政预算。

（二）预算和学校预算

对很多人来说，“预算”是一个既熟悉，又陌生的概念。说它熟悉，是因为大家经常听到“预算”这个术语；说它陌生，是因为许多人还没有认认真真考虑过预算到底是怎么回事。其实，预算是一个很平常的概念。例如，一个家庭，一年有一定的收入，除了要维持一年的生计之外，还要添置一些大件，如家用电器等，那么，一年之初，夫妻俩就需要计划一下，今年的收入总共有多少，今年哪些地方要用钱，有哪些钱是必须要花的，例如吃饭穿衣的钱和孩子读书的钱，有哪些钱是可花可不花的，例如旅游，因此就要按照先后顺序来安排钱的支出，然后看看今年能够剩多少钱，以便积攒起来添大件、买房子。这个计划就是预算，可以叫做家庭预算。又如，一个企业，明年计划赚100万，要赚这些钱，就要计划明年要卖多少商品，要采购多少材料，要发放多少工资奖金等，这个计划就是所谓的企业预算。同样的道理，一个国家要做预算，一个省的政府要做预算，一个县的政府要做预算，一个实施义务教育的农村中小学校也要做预算。

从书面定义来看，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，以及对该计划进行实施、调整、监督和评价的过程。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课程计划任务编制的年度财务收支计划。我国实行一级政府一级预算，农村中小学的学校预算是最基层的事业单位预算，它是各级政府的教育部门预算的组成部分。

二、“校财局管”与学校预算

正是因为农村中小学的学校预算是最基层的事业单位预算，所以实行农村义务教育保障

新机制就要求学校编制预算。财政部、教育部《关于确保农村义务教育经费投入加强财政预算管理的通知》(财教〔2006〕3号)明确要求:“按照农村义务教育‘以县为主’管理体制的要求,对农村中小学经费实行‘校财局管’……”既然是“校财局管”,学校还有必要编制预算吗?

这里需注意,国家明确指出,农村义务教育经费保障机制改革的基本原则是“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”。所有的改革都是围绕农村实施义务教育的小学和初中展开的,受益的是学校和学生。

农村中小学校的经费需求,到底达到什么样的“度”才能保障基本需要?最有发言权的是谁?应该是经费的使用者——农村中小学校。如果农村中小学校不能提出自己的基本需求,政府又依据什么来“明确各级责任、加大财政投入、分步组织实施”去满足这种需求呢?

所以,无论是从责任、义务、利益各方面来看,农村中小学校都应该站在保护学校和学生合法权益的立场上,客观真实、全面细致地反映本校对资金的基本需求,积极主动地编制学校预算。

而“校财局管”,是一种与农村义务教育“以县为主”管理体制相适应的财务管理体制,实行的是“集中管理,分校核算”,即在一个县的区域内,设置中心财务会计机构,统一管理区域内中小学的财务活动,各校的财务收支分校核算。学校只设报账员,在校长领导下,管理学校的财务活动,统一向中心财务会计机构报账。这并不意味着学校就不是单独的核算单位,也没有将学校的财权上收,只是将学校的会计核算交由专业人员集中办理,这样不但有利于节约人力、财力,而且有利于提高农村中小学校的理财能力和核算水平。因此,不能将“校财局管”理解为“校财局收”,也不能将“校财局管”理解为“校财局代”。不能因“校财局管”就放弃学校的责任,推卸自己的义务。

有些同志认为学校编制预算没有用,主要是因为财政不可能按编的预算给钱。这种观点是有道理的,但确实是不全面的。我国的义务教育是目前世界上规模最大的义务教育。与其他类型的教育不同,义务教育有着自身特点,主要表现在四个方面:一是突出的战略地位。“百年大计,教育为本”,在教育优先发展的战略中,义务教育又是“重中之重”。二是宏大的办学规模。在所有的社会公益事业中,义务教育的单位最多、规模最大。据统计,2007年全国义务教育阶段的学校38万所,在校生16925万人,专任教师900余万人。三是分级的办学体制。我国基础教育实行的是“分级办学、分级管理、以县为主”的办学体制,地方县级以上人民政府承担着办学的任务。四是单纯的办学任务。由于义务教育处在教育的基础位置,决定了义务教育学校与高校负有教学、科研双重任务的不同,义务教育学校所承担的任务主要是教学。正是因为义务教育的特殊性,国家将其列入了必须予以保障的公益性事业。《中华人民共和国义务教育法》明确规定:“国家实行九年义务教育制度。义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育,是国家必须予以保障的公益事业。实施义务教育,不收学费、杂费。国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。”“万事开头难”。虽然国家在构建公共财政之初,就将义务教育经费纳入了公共财政必须保障

的范畴，但是由于财政收入的增长和支出结构的调整需要一个过程，故对义务教育所需经费的投入不可能一次全部到位，但目标已经明确，终会实现。五年前我们不可能想到免费的义务教育，现在却已经实现了；再过五年，我们回过头再看今天的学校编制预算，就会知道这是一项历史性的具有里程碑意义的大事。

三、学校预算的实质

从农村中小学预算在国家预算体系中的地位可以看出：农村中小学预算，从形式上看，是一个财务计划，是学校一年收入与支出的计划，是学校一年可以收到多少钱、可以支出多少钱的计划；而按财政预算的特征看，也就是从实质上看，预算是一项依据法律制定的一个法案。《中华人民共和国预算法》第九条规定：“经本级人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得改变。”所以，预算是从法律上规定了学校可以收到多少钱，可以用多少钱，具有法律的权威性和严肃性，如果有关部门，包括学校没有严格按照预算执行，那么就是违法行为，如果情节严重就是犯罪。

预算作为一项法律，作为一个法案，它其实决定了一个标准，或者说是一个法律标准。这个标准体现在：

首先，对各级财政部门来说，预算是给学校钱的依据和标准。如果学校没有编制预算，财政部门就没有依据给学校钱，因此也就不会给学校钱。

其次，对学校来说，预算是从财政要钱的依据，是从财政那要得多少钱的标准。如果学校没有编制预算，学校就从财政那拿不到钱。如果学校已经编制了预算，但是有的项目没有编全，例如有的费用支出项目没有列进去，那么没有列进预算的项目就不可能要到钱。

其三，对学校校长和管理人员来说，预算又是管理的依据。对于每个学校的每个教职员，每年都要完成一些工作，做一些事情。做工作和做事情，都需要用钱。预算就是哪些地方不应该用钱的依据，是哪些地方该用钱和该用多少钱的标准。

其四，对学校老师和职工来说，预算是学校花钱的依据，也是学校花钱的标准。例如，教职员工领的工资、教师职工的出差、学校的零星采购等，预算就是拿着发票去报销和能够报多少的依据和标准。

其五，对监督部门来说，例如各级人民代表大会、审计部门、职工代表大会、新闻媒体等，要对义务教育经费的实施情况和实施效果进行监督和评价，要监督应该到学校的钱到位没有，有没有挤占、挪用义务教育经费，要监督校长有没有乱用钱。评价的标准就是预算。预算就是评价政府、评价财政部门、评价教育行政部门、评价学校、评价校长、评价教职员等经济活动与业绩的依据和标准。

最后，需要强调的是，尽管本次讲座主要讲解的是农村中小学预算编制，但要记住，预算编制不是预算管理的全部内容，根据《中华人民共和国预算法》，预算包括预算编制、预

算审查、预算批准、预算执行、预算调整、决算、监督评价等内容，它是一个由上述七个内容组成的环环相扣、依次推进的过程。预算编制工作仅仅是预算管理的起点，预算编制出来后，还需要经过政府部门的审查、人民代表大会的批准、批准之后的预算执行、遇到特殊情况时的预算调整，以及决算和监督评价（如审计监督、公众监督）等重要环节。

由此可见，学校预算从形式上看是一个年度的财务收支计划，从实质上看是一项法律，是财务收支的一项法定标准。

四、义务教育经费的性质

义务教育经费之所以纳入公共财政支出范畴，是由义务教育的性质所决定的。义务教育，有的国家又称强迫教育，是指国家依据法律规定，对一定年龄的儿童和少年所实施的一定年限或范围的普通学校教育。义务教育是教育的子系统，而教育又是构成社会的一个功能性子系统。按照系统分析方法，在分析义务教育子系统时，应将其放到更高层次的系统中去研究，认真考察系统与环境之间的关系。教育之所以成为人类社会的一个功能性子系统，是由人类知识的继承性和社会发展的需要性所决定的。人类知识是一个跨时空的概念，是人类共有的财富，伴随人类发展的始终。人类知识的存在不同于自然物的存在，它寓于人类的个体之中，而人的个体生命是有限的，这就产生了一个矛盾——人类知识发展的连续性和其载体的间断性。人类知识发展的连续性要求这一矛盾必须解决，而人类知识的超生理性又为解决这一矛盾提供了特殊的条件。人类知识的超生理性是指人类知识不能通过其载体——个人的生理遗传，而只能通过人的后天学习才能获取。教育正是基于此而产生和发展的。通过教育，受教育者不仅能够使前人创造的知识得以保存继承，而且在继承的同时还可以能动地加以发展，创造新的知识。正是因为如此，当今世界许多国家包括我国在内，都制定了科教兴国的方略。

教育的发展同时又要受到社会经济发展的制约。离开了经济的支撑，办教育只能是一句空话。我国义务教育最早见之于文字的是1904年清政府颁布的《奏定学堂章程》，至今已过百年。旧中国历届政府之所以不可能实现普及义务教育，就是因为政治腐败、经济落后、民不聊生、国力衰败。目前，世界各国义务教育的年限，都是根据经济发展水平、社会发展需要和教育基础状况而确定的，如印度尼西亚、叙利亚为4~7年，美国、德国为12年，我国为9年。

教育是一种社会行为，同时又是与个人密切相关的活动，必然受到构成社会的诸多因素的影响。站在经济学的角度看，教育也是一种经济现象。从这一观点出发，有些人认为教育属于生产性行业，而有些人把教育归于服务性行业。那么，教育到底属于哪种性质的行业呢？这就必须弄清楚教育的产品是什么。把教育归于生产性行业的观点认为，教育的产品是学生。人们在谈论教育时使用的许多词汇，诸如“合格的学生”、“毕业生供需”等，也常常

使人觉得教育是一条生产线，学生就是这条生产线上的产品。如果是这样，假定教育产品是与其他商品一样的普通产品时，按照市场规则，学生岂不是可以明码标价在市场上出售吗？由于学习过程的复杂性、多样性和学生个体的特殊性，又如何来衡量这种产品的质量呢？显然，教育的产品不是学生，学生只是教育的受益者。因此，教育不属于生产性行业，教育的产品就是教育本身，是教育机构提供的教育服务。因此，教育属于服务性行业。1992年，中共中央、国务院《关于加快发展第三产业决定》将教育列入第三产业，这是从经济学上的划分。其后，又经学术界反复讨论，最终国家明确“教育是一项崇高的社会公益事业”。

既然“教育是一项崇高的社会公益事业”，那为什么目前只把义务教育经费全额纳入国家财政预算呢？从经济学角度一般将产品划分为公共产品和私人产品，公共产品由国家提供，私人产品由个人购买。经济学对公共产品的定义说法不一，但有一点却是相同的，即每个人的消费都不会导致别人对这种物品和劳务消费的减少。公共产品具有两种特征：一是效用上的非排他性，二是消费上的非竞争性。教育又属于哪一类产品呢？众所周知，教育的效益可以分为社会效益和个人效益，而教育产品收益的外在性主要表现在教育的社会效益上，因此，教育从整体上看是一种准公共产品。之所以称之为准公共产品，是因为各级各类教育的性质有很大的差异，教育的层次越高，所能提供的教育机会就越少，一些人的消费则意味着另一些人丧失消费的机会，这就说明教育产品在消费上具有明显的排他性；而且，从低层次到高层次教育，人们受教育的个人目的性逐步增强，与个人未来的职业和预期收入越来越相关，竞争性也越来越激烈，随之产生的是教育的公共产品属性逐渐衰减，私人产品的属性逐渐增强。只有义务教育同时具有公共产品的两种特征，义务教育所传授的知识是人类知识中必须继承的基础知识，在效用上不存在排他性。虽然在义务教育阶段的学习包含为接受更高层次教育或为就业做准备的因素，但就整体而言，义务教育培养的是全部下一代，受益的是整个国家。国家规定所有的适龄儿童都必须接受规定年限的义务教育，也表明在义务教育的消费上不存在竞争性。正是基于上述原因，世界上许多国家都把义务教育称为“国民教育”，将义务教育的开支列入公共支出。

五、义务教育经费的特点

义务教育的性质决定了义务教育经费的性质。义务教育经费除了与其他公益事业具有公共产品性质的特点以外，本身还具有以下特点：

1. 收益的公益性

国家规定义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育，是国家必须予以保障的公益性事业。可见实施义务教育所发生的耗费，其受益的是未来的全体公民，获取的是社会效益。

2. 投资的迟效性

义务教育的投资不可能立见成效，其成果一般要通过受教育者的实际生产活动才能转化为直接的、物化的生产力，所以，投资的效益需要经过很长的时间才能显现出来。

3. 回报的长效性

义务教育在人的素质形成过程中所起的基础性作用表现在：对个体而言，将终身受用；对总体而言，则显示在持续地推动社会文明和社会进步发展之中。

4. 需求的均衡性

由于义务教育基础位置的特殊性，决定了中小学校与高等学校负有教学、科研双重任务的不同，义务教育学校所承担的任务主要是教学。义务教育学校承担任务的单纯性，决定了其对经费的需求不会出现大起大落。

5. 耗费的必须性

义务教育在人的生理、心理发育阶段中所占的地位和作用，决定了义务教育经费消耗的必须。如果资金不能保证，造成的现象一般是少开课程，减少内容，降低要求，后果是培养质量的下降，其结果一是侵犯了受教育者的合法权益，二是造成了无可弥补的损失——对学习个体而言，因其成长发育的时间不可逆转而影响终身。

6. 投入的超前性

义务教育的受教育者当前的学习是为了准备参与未来的生活，因此，教育内容的选择不仅应服从于现实社会的需要，还应着眼于社会发展的需要，不能让未来的公民再“重新学写字，重新学说话，重新学走路”。

六、农村中小学编制预算的意义

我国义务教育经费由公共财政承担，经历了漫长而曲折的艰辛历程。在 5 000 多年的中国历史上，历朝历代的政府从不在教育上进行投资，教育费用主要由民间的个人或组织，如宗族、社会团体提供。到了清末民初，新式教育在我国开始推行，提出了义务教育制度。当时国家内忧外患，政府根本不可能拿出足够的经费来推行义务教育，义务教育只能是一句空话。新中国成立之后，面对国家财力不足的现实，中央政府实施了“两条腿走路”的政策，农村教育以民办学校为主。在改革开放之后，随着经济的发展、国力的增强，尤其是中央明确提出工业反哺农业、城市反哺农村之后，转移支付制度逐步建立，农村义务教育经费状况大为好转，但是，财政投入总量不足、保障范围偏窄等问题并未得到彻底解决。2005 年，党中央、国务院决定，用 5 年时间，逐步把农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央地方分项目按比例分担、省级政府统筹落实、管理“以县为主”的农村义务教育经费保障新机制。农村义务教育经费保障新机制的建立，意味着困扰我国义务教育近百年的难题，也就是义务教育经费分担问题将得到彻底解决，解决方略就是将其纳入公共财政的保障范围，实现“义务教育政府办”的历史性转折。这是中国教育史上一项具有里程碑意义的重大

举措，它将直接造福于广大农民子弟，惠及数亿的农民兄弟，长远来看这将为中华民族的持续发展奠定坚实的基础。

农村义务教育经费保障新机制的建立，意义重大，影响深远，功在当代，利在千秋。但是，新机制如何才能落到实处，也就是说，如何才能保证义务教育经费真正到位，如何才能保证义务教育经费不被挤占、挪用和截留，如何才能保证义务教育经费得到恰当的使用，如何才能保证义务教育经费不被乱用。最关键的就是农村义务教育中小学校要编制预算，通过预算的编制，将学校的一切收支行为纳入预算管理，纳入法制化的轨道。其意义主要有：

一是通过农村中小学编制预算，可以规范政府行为，完善公共财政体制，保证义务教育经费的稳定来源。由于预算的法制性，通过农村中小学预算的编制，就以法律的形式明确了各级政府保障农村义务教育投入的责任，尤其是明确了各级政府所应承担的义务教育经费数额；再加上，预算管理整个过程所具有的公开、透明性，使得各政府部门在预算管理过程中的责、权、利为社会所了解，处于社会公众的监督之下。这样，通过预算的编制，就可以规范政府、财政部门和教育行政部门的行为。按规定，公共财政将更多地用于农村义务教育等社会公共服务领域。从而，农村中小学义务教育经费就有了持续稳定的来源，农村义务教育事业必将得到持续、健康的发展。

二是通过农村中小学编制预算，可以规范教育行政部门的管理行为，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，因此，县级教育行政部门就必须下大力气彻底摸清学校的家底，加强部门基础资料的管理。同时，由于预算要落实到具体项目，明确具体项目的投入金额和资金的安排时间，因此教育行政部门就必须重视教育事业发展规划和项目的研究论证，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。由于预算管理的过程具有公开、透明的特点，在预算审议通过后，学校的一切收支都必须按照预算执行，按预算规定的金额和规定的时间收钱和用钱，这样，就增强了农村中小学管理与经费开支的计划性和透明度，杜绝了经费收支的随意性和“暗箱操作”。例如，没有列入预算的那些乱收费项目就失去了收取的依据，如果再发生乱收费事项，以及私设小金库等，就违反了《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国会计法》等的规定，有关的校长和教育行政部门领导就要受到法律的制裁，因为根据《中华人民共和国会计法》的规定，学校的校长和部门的第一把手就是会计责任的第一责任人。

三是通过农村中小学编制预算，可以规范学校内部的管理，提高资金的使用效率。1989年，在制定《普通中小学公用经费实物消耗定额》调查时，我们就曾发现某所学校购买的某种低值易耗品积压在仓库里几年都用不了，而教学急需的用品却无钱购买。义务教育经费纳入了公共财政的保障范围，这就意味着农村中小学用的钱是纳税人的钱，既然用的是纳税人的钱，每一分钱都要用得明明白白、清清楚楚。

因此，建立农村义务教育经费保障新机制，须遵守《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国义务教育法》，严格编制农村中小学预算。通过预算，说明所用的每一分钱的来源与去向。这样，在预算编制过程中，人员经费就要核算到个人，杜绝“吃空头”的现象；

公用经费要按学生人数核定，学校开支要实现透明化；项目支出要经多方论证，以提高项目预算的科学性和准确性。同时，农村中小学预算草案提交县级人民代表大会审议，审议通过后就必须严格执行。这样，在法律的框架下，通过预算编制，做到依法理财、民主理财和规范理财。

七、农村义务教育学校编制预算的原则

农村中小学编制预算时，应该遵循的基本原则主要包括以下几个方面：

1. 真实性原则

预算编制成功与否的一个先决条件，就是作为预算编制依据的基础信息的质量要高。高质量的基础信息体现在，信息必须是真实的、准确的、及时的、便于理解的。具体而言，首先，预算的数据要做到真实，要求各项收入的来源要可靠、稳定，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。其次，各项支出要有依据、标准，要符合国家的规定，保工资、保安全、保运转等必要的支出预算要打足，原则上不能预留“硬”缺口，更不能凭主观或人为提高开支标准。并且，预算的安排要细，每项收入、每项支出要落实到具体部门、具体人员，有的还要细化到具体时间。最后，特别要注意的是，编制预算的很多基础资料来自会计，是一些会计资料。根据《中华人民共和国会计法》的规定，学校的校长对会计资料的真实性负责，校长是会计责任的第一责任人。因此，如果这些资料是虚假的，一旦被发现，校长就有可能承担法律责任。

2. 完整性原则

其一，要将学校的预算内、预算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，不得在预算之外保留收支项目；其二，要把学校维持基本运转的日常经费和保证事业发展的建设经费全部纳入预算，也就是说，“吃饭”的钱和“建设”的钱都要有。

3. 重点性原则

本着“一要吃饭，二要建设”的方针，先保证基本支出，后安排项目支出。项目支出应根据财力情况，按轻重缓急的原则进行安排。

4. 科学性原则

预算收入的预测和预算支出的安排要科学，尤其是经费测算要用定额；同时，预算编制的程序设置也要具有科学性，以提高编制效率。

5. 透明性原则

透明性原则体现在：

(1) 在农村中小学预算的编制过程中，在最初编制时，要有教师、总务、财务、教学等方面的代表参与编制，编制的基本原则要公开，预算分配过程要公开透明。

(2) 预算审议批准后，就必须严格执行，不得随意变更，各项收支要透明，应该用于公

用的不能用于人员，应该用于建设的不能用于运转，应该用于学生的不能用于教师。

(3) 学校年度预算、决算以及每季度的财务报表信息，要在全校显著位置予以公示，接受全校师生和当地群众的监督。

(4) 各级审计部门、教育行政部门的财务监督部门，应定期对预、决算进行审计，并实施审计结果公开制度。

从上述意义上讲，每一位校长，作为单位会计责任的第一负责人，都要以身作则，从自身做起，遵守财经纪律，同时，还要督促财务人员按照财务制度的规定，管好、用好学校的各项资金。

6. 绩效性原则

财政部门和教育行政部门应当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，促使预算资金安排由“重分配”向“分配与管理并重”转变。学校不仅要重视争取预算，更要注意将取得的资金用好，用出效益。当然，千万不能乱用，更不能盗窃挪用。因为，在使用公共资源的任何一个地方都有监督的存在。

八、农村义务教育学校编制预算的总体要求

教育部部长周济在全国农村义务教育经费保障机制改革工作会议上的讲话对农村义务教育学校编制预算的总体要求如下：

突出重点，建立健全规范的农村中小学预算制度。此次建立新机制的关键内容之一是，建立农村中小学预算制度，将农村中小学的一切收支由县级教育行政部门汇总后统一编入财政总预算，经县级人民代表大会批准后执行。这是一项史无前例的改革！各级教育行政部门要从思想上、观念上和方法上努力适应改革的要求，积极配合财政部门，抓住机遇，建立健全规范的农村中小学预算制度。

要正确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。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建设经费全部纳入预算，也就是说，“吃饭”的钱和“建设”的钱都要有。预算的数据要实，各项收入的来源要可靠、稳定，支出要有依据、标准，符合国家规定。收支平衡，不留缺口。预算的安排要细，每项收入、支出要落实到具体部门、人员，有的还要细化到具体时间。预算的使用要严，应该用于公用的不能用于人员，应该用于建设的不能用于运转，应该用于学生的不能用于教师。要保证学校的每项资金都严格按批准的用途使用，各自发挥应有的效益。预算编制并审定后，各级教育行政部门还要积极协调财政部门，努力落实预算资金，及时足额拨付给学校。归纳起来一句话是：预算不能停留在纸上，资金不能滞留在中间环节，学校不能停止运转。

在此需要特别对西部地区各级教育行政部门强调的是，从现在起，大家就要高度重视农村中小学预算编制、汇总、审批、拨款等工作，和学校一起，把预算的每个环节研究细、研

究透。要认真研究新形势、新情况下农村义务教育的各种新需要，如远程教育建设、新课程培训等，通过讲典型、讲案例、解剖麻雀等方式，让学校把预算做全、做实、做规范。

九、农村义务教育经费保障机制改革 的目标和原则

《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）对农村义务教育经费保障机制改革有关事项通知如下：

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。党中央、国务院历来高度重视农村义务教育事业发展，特别是农村税费改革以来，先后发布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》、《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》等一系列重要文件，确立了“在国务院领导下，由地方政府负责，分级管理，以县为主”的农村义务教育管理体制，逐步将农村义务教育纳入公共财政保障范围。各级人民政府按照新增教育经费主要用于农村的要求，进一步加大了对农村义务教育的投入力度，实施了国家贫困地区义务教育工程、农村中小学危房改造工程、国家西部地区“两基”攻坚计划、农村中小学现代远程教育工程、农村贫困家庭中小學生“两免一补”政策等，农村义务教育事业发展取得了显著成绩。

但是，我国农村义务教育经费保障机制方面，仍然存在各级政府投入责任不明确、经费供需矛盾比较突出、教育资源配置不尽合理、农民教育负担较重等突出问题，在一定程度上影响了“普及九年义务教育”成果的巩固，不利于农村义务教育事业健康发展，必须深化改革。特别是在建设社会主义新农村的新形势下，深化农村义务教育经费保障机制改革，从理顺机制入手解决制约农村义务教育发展的经费投入等问题，具有重大的现实意义和深远的历史意义。这是践行“三个代表”重要思想和执政为民的重要举措；是促进教育公平和社会公平，提高全民族素质和农村发展能力，全面建设小康社会和构建和谐社会的有力保证；是贯彻落实“多予少取放活”方针，进一步减轻农民负担，巩固和发展农村税费改革成果，推进农村综合改革的重要内容；是完善以人为本的公共财政支出体系，扩大公共财政覆盖农村范围，强化政府对农村的公共服务，推进基本公共服务均等化的必然要求；是科学、合理配置义务教育资源，完善“以县为主”管理体制，加快农村义务教育事业发展的有效手段。各地区、各有关部门必须进一步统一思想，提高认识，切实按照国务院的部署，扎扎实实把各项改革政策贯彻落实到位。

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，逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。中央重点支持中西部地区，适当兼顾东部部分困难地区。