

ZHONGXIAOXUE XIAOZHANG
CAIWU GUANLI
PEIXUN JIAOCHENG

中小学校长 财务管理培训教程

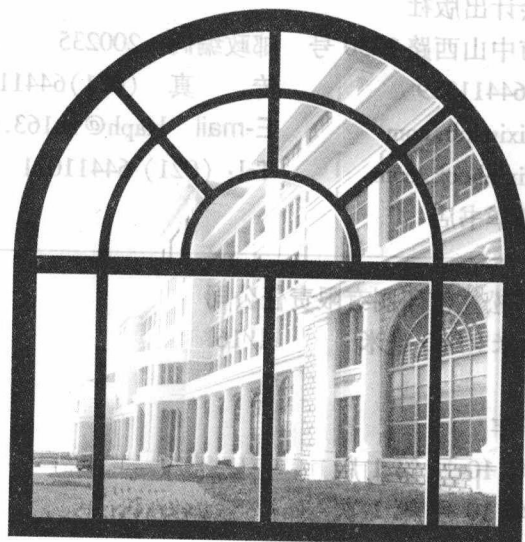
上海市中小学校长培训教程编写组 编



立信会计出版社
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

中小学校长 财务管理培训教程

上海市中小学校长培训教程编写组 编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中小学校长财务管理培训教程/上海市中小学校长培训教程
编写组编. —上海:立信会计出版社, 2009. 10

ISBN 978-7-5429-2383-7

I. 中… II. 上… III. 中小学—财务管理—师资培训
—教材 IV. G637.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 183443 号

责任编辑 张巧玲

封面设计 周崇文

中小学校长财务管理培训教程

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389

传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com

E-mail lxaph@sh163.net

网上书店 www.lixinbook.com

Tel: (021) 64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 上海申松立信印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

印 张 29.25

字 数 545 千字

版 次 2009 年 10 月 第 1 版

印 次 2009 年 10 月 第 1 次

印 数 1—7 000

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 2383 - 7/F · 2083

定 价 48.00 元

如有印订差错, 请与本社联系调换

上海市中小学校长培训教程

编写委员会

主 任 尹后庆

副主任 王志伟 金为民 陈永年 李立新

编 写 组

组 长 龚明晓

成 员 龚 柳 毕昇华 杨家亲 柳 青
张海霞 叶 敏 王 瑶 李延均

前言

FOREWORD

基础教育是一个社会文明发展的重要标志,关系到一个民族的
未来兴衰。我国基础教育具有公益性的性质,国家为义务教育制度
的实施,建立了义务教育经费保障机制,以体现国家财政的公平,这
样一来基础教育的发展成为社会主义社会和谐、进步的一个重要组
成部分。而中小学校与政府在基础教育中在不同层次上肩负着不同
的责任。政府坚持教育的公益性,着力促进教育公平,是教育事业发
展的目标,为此从宏观上建立经费保障体制。学校则应该相应地建
立健全微观管理制度,建立健全财务会计制度,规范管理,消除教育
实施主体中的不公平隐患,保证教育资源最终落实的公平有效,即保
证教育公平的实施。这是校长自我学习和培训的第一个目的:树立
公平的基础教育理念。

学校是教育的主体,在校长的办学理念中,学校必须是一个不能
分割的整体。在这样的整体观念下,学校的资源(包括人力和物质资
源)需要按照整体发展目标进行配置才能有效。学校的整体发展并
不要求学校的所有人都站在整体的高度上看问题,而是学校的每一
个成员(包括师生员工)在学校的整体环境中得到很好的发展,同时
学校也发展前行。这是校长自我学习与培训的第二个目的:树立学
校发展的整体观念。

校长是学校的法人代表,对学校的整体发展负有不可推卸的全
面责任。这些责任包括对学校的法律责任;对学校教育教学的责任;
对学校报表的会计责任;对学校资源的经营管理责任;等等。这是校
长自我学习与培训的第三个目的:树立牢固的责任观和法律意识。

我国从20世纪90年代末期,开始了以建立社会主义市场经济
体制下公共财政框架为基础的公共支出改革。公共支出改革的核心
内容,包括部门预算改革、财政国库管理制度(国库集中收付)改革和
政府采购。这三项改革使得我们学校的财务管理特征也变得相当突
出,那就是:预算管理是学校财务管理的核心,国库集中收付和政府



采购是与预算管理相配套的措施。其中国库集中收付制度是预算执行和政府采购制度实施的强有力的保障。在这种宏观财政管理体制下,学校需要做到“支出有预算,开支有标准,采购有渠道”,这就要求学校进一步完善内部控制制度,加强财务管理,使学校的财务会计工作健康、有序地进行。这是校长自我学习和培训的第四个目的:充分了解宏观的政策与制度,树立科学的管理观。

本教程是在上述目的导引下组织编写的,适用于上海市各类中小学校的校长培训。因为时间仓促,错误疏漏之处在所难免,希望广大校长提出批评意见以利改进。

编 者

2009年8月于上海

第一章 校长的教育财务理念	001
第一节 教育的性质与教育资源配置	001
第二节 中小学校长与学校的整体发展	009
第二章 学校财务会计制度的法律背景	017
第一节 教育法律、法规对学校财务会计工作的相关规定	017
第二节 学校财务会计工作的法律基础——预算法与会计法	022
第三节 中小学校财务会计制度体系	025
第三章 中小学校的预算管理	028
第一节 中小学校预算管理的意义	028
第二节 中小学校预算管理的方法与程序	033
第三节 中小学校的预算编制	037
第四节 中小学校的预算执行和调整	047
案例	054
第四章 政府采购法与国库集中支付制度	062
第一节 《政府采购法》解读	062
第二节 国库集中支付制度基本知识	070
第三节 国库集中支付制度对中小学校财务管理的影响	073
第四节 最新财政政策解读	074
第五章 中小学校长的会计责任	087
第一节 中小学校长的会计责任概述	087
第二节 会计法	088
第三节 会计基础工作规范	108
第四节 会计循环	120



第五节 会计核算规范	127
第六章 中小学校长的内部控制责任	146
第一节 中小学校内部控制概述	146
第二节 中小学校内部控制的基本要素	153
第三节 中小学校内部控制的内容	162
第四节 中小学校资金运用绩效审计和监督	183
第五节 中小学校长任期经济责任审计	188
案例	195
第七章 中小学校的会计报表与分析	202
第一节 中小学校会计报表体系	202
第二节 中小学校财务状况分析	218
第八章 中小学校财务管理	222
第一节 中小学校财务管理概述	222
第二节 中小学校收入管理	223
第三节 中小学校支出管理	225
第四节 中小学校负债和专用资金管理	229
第五节 中小学校资产管理	229
第九章 中小学校长必知的税收政策	242
第一节 《个人所得税法》解读	242
第二节 与中小学校相关的其他税收政策法规解读	265
附录	274
中国教育改革与发展纲要	274
中华人民共和国教育法	289
中华人民共和国义务教育法	298
教育系统内部审计工作规定	306
中华人民共和国民办教育促进法	311
中华人民共和国预算法	319
中华人民共和国政府采购法	328
中华人民共和国会计法	339

事业单位会计准则(试行)	347
民间非营利组织会计制度	354
事业单位财务规则	373
全国中小学勤工俭学财务管理方法	380
上海市义务教育经费保障机制改革校长应知应会卡	385
上海市民办中小学校财务管理方法(试行)	388
上海市民办中小学校会计核算办法(试行)	398
 主要参考文献	 454

第一章

校长的教育财务理念

第一节 教育的性质与教育资源配置

1. 什么是教育,教育的性质是什么以及教育的目的是什么,对这些问题的回答决定了我们的教育资源最终要配置到哪儿去,以及它应该如何配置。

一、教育的性质

(一) 教育的定义^①

什么是教育?为什么要进行教育?这是教育的基本问题,或者说是教育的本质问题,这是教育科学研究中尚未解决的一个重要问题。据统计,自英国思想家培根开始到联合国教科文组织的重要文献《学会生存》,在能搜集到的文献范围内,关于教育这一概念的表述就有 65 种之多。雅斯贝尔斯在《什么是教育》一书中说:“教育的目的在于让自己清楚当下的教育本质和自己的意志,除此之外,是找不到教育的宗旨的。”要弄清楚教育的本质,是一件很难的事情啊。

什么是教育?不同的人对此会有不同的答案。我们不妨先来看看一些名家和名著是如何“定义”教育的:

柏拉图:“什么是教育?教育是为了以后的生活所进行的训练,它能使人变善,从而高尚地行动”,“我们可以断言教育不是像有些人所说的,他们可以把知识装进空无所有的心灵里,仿佛他们可以把视觉装进盲者的眼里”,教育乃是“心灵的转向”。

^① 本节文献转引自 http://blog.sina.com.cn/s/blog_58cc4a8701009ch6.html。



夸美纽斯：“我们已经知道，知识、德行与虔信的种子是天生在我们身上的，但是实际的知识、德行与虔信却没有这样给我们。它是应该从祈祷、从教育、从行动中取得的。……实际上，只有受过恰当的教育之后，人才能成为一个人。”“教育是生活的预备，能在成年以前完成。”

福禄贝尔：“人的教育就是激发和教导作为一种自我觉醒中的、具有思想和理智的生物的人有意识地、自觉地、完美无缺地表现内在的法则，即上帝精神，并指明达到这一目的途径和手段。”“教育的目的是表现忠于天职的、纯洁的、完美无缺的，因而也是神圣的生活。”

裴斯泰洛齐：“人的全部教育就是促进自然天性遵循它固有的方式发展的艺术。”“教育意味着完整的人的发展。”

斯宾塞：“从教育的生物学方面来看，可以把教育看作一个使有机体的结构趋于完善并使它适合生活事物的过程。”“教育即为人的完满生活做准备。”

杜威说：“教育即生活”，“教育即生长”，“教育即经验的重组与改造”，“学校即社会”。

巴格莱：“我们把社会进化定义为积累和提炼人类知识的进步过程，在最广泛的意义上讲，教育则是传递这些知识的过程，或者说教育是传递人类知识积累中具有永久不朽价值的那部分知识的过程。”

斯普朗格：“教育是一种文化过程。”

梁启超：“教育是什么？教育是教人学做人——学做现代的人。”

陶行知：“生活即教育。”

联合国教科文组织《国际教育标准分类》中的定义：“教育是有组织地和持续不断地传授知识的工作。”

《中国大百科全书·教育》(1985)：“从广义上说，凡是增进人们的知识和技能、影响人们的思想品德的活动，都是教育”；“狭义的教育，主要指学校教育，其含义是教育者根据一定社会(或阶级)的要求，有目的、有计划、有组织地对受教育者的身心施加影响，把他们培养成为一定社会(阶级)所需要的人的活动”；“教育这个词有时还作为思想品德教育的同义语使用”。

.....

从上述这些表述可以看出，这些名家名著在对教育下定义的时候，所选择的角度并不相同。有的将教育看作是一个机构，比如说学校教育；有的将教育看作是一种行动(活动)；有的将教育看作是一项内容；有的将教育当成一件产品。

事实上，任何关于教育的定义，都不可能是真实客观的，它无法摆脱叙述者的知识背景和思想感情，无法回避叙述者的价值追求。对社会、对人性的理解不同，所处的社会背景、地位和生活经历不同，价值观和看待问题的方式不同，对教育的

定义就会不同。

（二）教育的性质

从上面的不同定义中，我们可以看出它们的共同点：

教育的核心是人；教育是与促进人的成长和发展的过程相关的活动；教育是有目的性的活动。而教育的目的是和社会发展密切相关的，因此教育的性质会具有明显的时代特征，有着不同的历史发展时期。

在中国，自新中国成立以来，人们对“教育是一种特殊的上层建筑”毫无疑义。还由此引申出“教育是阶级斗争的工具”的论断，有时甚至把作为“阶级斗争的工具”的教育同作为“生产斗争的工具”的教育，视为互不相容的教育。随着国家工作重点转移到以经济建设为中心后，教育工作重点的相应转变也成大势所趋。客观上要求重新认识教育的性质问题，“关于教育本质问题”的讨论应运而生。

1978年，于光远在《重视培养人的研究》一文中，率先对把教育归结为上层建筑的论断提出质疑。从1979年开始，教育界就所谓“教育本质”问题开展讨论。在这场讨论中，形成了以下几种观点：第一，“教育一部分属于上层建筑，一部分不属于上层建筑”说；第二，“教育属于生产力”说；第三，“教育属于上层建筑”说；第四，“教育属于特殊社会实践活动”说……

在自1997年以来的十多年间，中国对教育的认识和重视发生了很大的变化，这从党的十五大（1997年）、十六大（2002年）、十七大（2007年）报告中对教育的表述中可以看出。比较分析可以看出现在比十多年前有三点变化：一是教育基础地位得到提高；二是教育问题事关民生；三是教育作用更加突出。

在党的十七大报告中明确指出，要优先发展教育，建设人力资源强国。党的十七大报告将教育问题放在了第八部分“加快推进以改善民生为重点的社会建设”。党的十五大、十六大报告分别将教育问题放在“有中国特色社会主义的文化事业”、“文化建设和文化体制改革”部分里，现在放在社会建设里，表明教育问题事关民生，事关和谐社会建设，也反映了党在“四位一体”中国特色社会主义事业总体格局中对教育的新思考、新认识。

“教育是民族振兴的基石，教育公平是社会公平的重要基础。”党的十七大报告中的这句话，相对于十五大报告谈到教育的基础性地位时，就“发展教育和科学是文化建设的基础工程”和十六大报告指出的“教育是发展科学技术和培养人才的基础”来说，把教育的基础地位提得更高了，上升到民族振兴的高度。

党的十七大报告明确提出“建设人力资源强国”这样一个奋斗目标，与党的十六大报告中提到的“发挥我国巨大人力资源的优势”相比，教育的作用就更突出了。

从这三点变化可以看出，中国在建设社会主义事业过程中，教育的公益性性质



是不会改变的,并且会在和谐社会建设、教育公平的促进过程中得到加强。

党的十七大报告中也明确了这一点,要坚持教育公益性性质,加大财政对教育的投入。

(三) 我国义务教育的性质

我国的《义务教育法》明确了我国义务教育的公益性、统一性和义务性。这是义务教育的三个基本性质。

1. 公益性

所谓公益性,就是明确规定“不收学费、杂费”。2006年修订的《义务教育法》第二条规定,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性事业。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。

公益性和免费性是联系在一起的,我国早在1986年颁布《义务教育法》时就规定国家对接受义务教育的学生免收学费,但由于政府投入不足,小学生、初中生仍需缴纳一定的杂费。近几年,在政府坚定的意志驱动和有力的财政保障下,义务教育在突破预期的困难和挑战中,逐步实现推进教育公平的初衷。对农村而言,从2007年开始全部免除学费、杂费;对城市而言,从2008年秋季学期开始,免除义务教育阶段的杂费。这两项政策,惠及40万所农村中小学的近1.5亿名学生和2.59万所城市中小学的2821万名学生。

2. 统一性

统一性是贯穿始终的一个理念。在《义务教育法》中,自始至终强调在全国范围内实行统一的义务教育,这个统一包括要制定统一的义务教育阶段教科书设置标准、教学标准、经费标准、建设标准、学生公用经费的标准等。这些与统一相关的内容是以不同的形式反映在义务教育法中的。如《义务教育法》第四条规定,凡具有中华人民共和国国籍的适龄儿童、少年,不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等,依法享有平等接受义务教育的权利,并履行接受义务教育的义务。

3. 义务性

义务性又叫强制性。让适龄儿童、少年接受义务教育是学校、家长和社会的义务。谁违反这个义务,谁就要受到法律的规范。家长不送学生上学,家长要承担法律责任;学校不接受适龄儿童、少年上学,学校要承担法律责任;学校不提供相应的条件,也要受到法律的规范。如修订的《义务教育法》第七条规定,义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制。

在上述的三个性质中,公益性是统一性和义务性(强制性)的基础,是我国教育的根本性质。

二、教育资源配置

资源配置是对相对稀缺的资源在各种不同用途上加以比较作出的选择。资源是指社会经济活动中人力、物力和财力的总和,是社会、经济发展的基本物质条件。在社会经济发展的一定阶段上,相对于人们的需求而言,资源总是表现出相对的稀缺性,从而要求人们对有限的、相对稀缺的资源进行合理配置,以便用最少的资源耗费,获取最佳的效益。教育是一种公共消费的产品,教育资源也是稀缺资源,教育资源配置的好坏,不仅对教育的效益有至关重要的影响,对社会公平也有很大影响。

(一) 宏观教育资源配置

1. 资源配置的方式比较

1) 计划配置(行政配置)方式

政府根据社会需要和可能,以计划配额、行政命令来统管资源和分配资源。在一定条件下,这种方式有可能从整体利益上协调经济发展,集中力量完成重点工程项目。但是,配额排斥选择,统管取代竞争,市场处于消极被动的地位,从而易于出现资源闲置或浪费的现象。

2) 市场配置方式

市场配置也称为市场调节,是依靠市场运行机制进行资源配置的方式。这种方式可以使市场参与主体(企业)与市场发生直接的联系,市场主体(企业)根据市场上供求关系的变化状况,根据市场上产品价格的信息,在竞争中实现生产要素的合理配置。市场调节的实质就是价值规律调节。价值规律是通过价格、供求和竞争调节社会劳动分配比例的,是一种“看不见的手”的调节。正如恩格斯所说:“只有通过竞争的波动从而通过商品价格的波动,商品生产的价值规律才能得到贯彻,社会必要劳动时间决定商品价值这一点才能成为现实。”

3) 两种方式的比较

市场经济和计划经济仅仅作为一种资源配置方式,与社会形态的关系不是必然,社会主义可以搞市场,资本主义也可以有计划,两种资源配置方式各有优缺点。

计划配置(行政配置)的长处和优势在于:①可以从总体上保持国民经济按比例发展和社会资源的合理配置,避免盲目无政府状态和周期性危机;②可以在全社会范围内动员和集中必要的财力、物力进行重大建设,防止重复建设和巨大浪费;③可以合理地调节收入分配,保持社会公正。

市场配置的缺陷和局限性如下:

第一,市场调节存在自发性。

市场主体都是从本位利益出发,按照市场信号调整微观经济个量资源配置,不



可能洞察国民经济全局并直接按照社会实际需要组织生产。整个社会资源配置往往要通过反复多次的市场自发调节并付出巨大的经济代价,才能实现供求总量的平衡和经济结构的合理化。市场调节的自发性和盲目性还会带来过剩供给和虚假繁荣,而一旦支撑虚假繁荣的链条受到破坏,经济运行就会发生紊乱。因此,市场对国民经济重大的结构调整、重大建设和整个国民经济运行的调节具有很大的局限性。不对市场调节的自发性加以必要的宏观调控,会导致经济生活的剧烈震荡。

第二,市场调节对垄断性产品的调节是乏力的。

在垄断条件下,垄断企业可以对其销售的商品和劳务的价格实行控制,从而通过提高产品价格高于边际成本或限制产量的办法来获取超额利润。因此,垄断的存在会约束市场调节作用的发挥,阻碍资源配置的优化。

第三,市场调节会造成外部不经济。

各个市场主体的经济费用和社会经济费用之间,往往是不一致的。对于这种外部不经济问题,市场调节是无力解决的。

第四,市场调节不能有效地提供公共产品和劳务。

国防、教育、社会治安以及社会公共设施,就是这类公共产品和劳务。这一类产品和劳务,是由社会共同消费的,不可能由个别企业按照市场交易规则来提供。

第五,市场调节不能解决收入不公平和社会不公平的问题。

市场调节要求商品生产经营者在市场上遵守等价交换原则和平等竞争规则,但却默认竞争结果的不平等性,市场不会因为经济当事人的收入差距和社会不公平而对低收入者采取价格优惠、对高收入者实行高价限制。

2. 教育资源的行政配置

在中国建设社会主义市场经济的进程中,宏观的资源配置方式应从行政配置主导的资源配置方式转变为市场配置为基础的资源配置方式。这种背景下,有观点认为教育资源配置也应该市场化、产业化。其理由是教育产业化是提高教育资源配置效率的有效途径,有助于打破政府垄断办学,可以加快我国教育的发展,甚至促进教育公平的实现。

但是教育所具有的公共属性和公益性决定了政府在教育资源配置上的主导作用,并随着经济的发展不断加大财政对教育的投入。教育的性质决定了各级政府在发展教育事业上始终负有主要责任。

教育产业化的论点之所以有一定的市场,是与个别地方政府的职能缺位、越位有关。作为公共教育的责任主体,个别地方政府认为可以通过“产业化”把教育推向“市场”,通过“改制”卖掉优质公办小学、初中和高中,利用“教育产业化”和“市场化”,推卸提供公共服务的政府责任;利用市场经济改革和发展过程中有些相关制度建设滞后的空隙,寄希望于通过收费让学生家长更多地承担教育成本,弥补政府



责任作为第一责任。

对于国家鼓励的其他学校的性质,《民办教育促进法》第三条也明确规定:“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。”这是由我国教育的公益性性质决定的,公益性事业单位性质的民办学校是不能以盈利为目的的。

2) 中小学校的责任

教育的公益性性质不仅规定了政府的责任,也决定了中小学校的责任。学校的责任不是经济性的,它的责任主要有两个方面:

第一,在学校的层面上保证教育公平的实施。

在政府层面上坚持教育的公益性,着力促进教育公平,是教育事业发展的目标。在过去几年中,我国建立健全了家庭经济困难学生资助体系,保障每一个孩子都能上得起学。在学校的层面上,学校应该相应地建立健全学生资助制度,建立健全财务会计制度,规范管理,消除教育实施主体中的不公平隐患,保证教育资源最终落实得公平有效,保证每个孩子接受平等的教育机会,公平地享受到国家的教育资源。

第二,提高学生培养的质量。

教育的公益性决定了学校的任务是培养人,以使人“为完满生活做准备”为教育目的,“让学生充分发展自己的人格和才智,还能帮助他们应付各种环境 and 挑战”,为完满的生活做准备(这里所说的“完满生活”不仅指物质条件方面,还包括怎样对待自己的身体,怎样培养心智,怎样教育子女,怎样做一个好公民,怎样合理利用自然资源而增进人类幸福等广阔内容)。所以教育的更高目标是不仅能够上得起学,而且希望能够上好学,能够接受良好教育。因此中小学校的责任是要从严治教,一切以学生为中心,努力提高基础教育的教育质量,使得孩子们都能够接受良好教育,为将来的完满生活做准备。

2) 中小学校的内部资源配置

如果说宏观的资源配置告诉我们学校的钱从哪里来,那么微观的教育资源配置则是学校内部如何花钱的问题。责任和资源是不可分割的两个问题,资源的获取带来学校必须履行的责任,而责任决定资源的具体使用方向和方式。教育资源是公共资源,公共资源的责任不是以经济责任为首位的,社会责任应该高于一切,所以在衡量教育资源的配置效率时,应该关注更多的社会效益,关注整个社会的公平程度、文化水平、生活的丰富性和品质的提高。

教育的核心是培养人,学校的核心是学生,“以学生为本”的观念在学校资源配置中起到导向性的作用。为了一切学生,为了学生的一切,高度尊重学生的发展是学校配置全部资源的原则。学校的资源包括学时、教师、教学设备设施、货币资金等全部物质财产,这些资源的使用效益要紧紧结合教育的现代化水平、教学效果、