

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2014 年第 11-2 期（总第 99 期）

2015 年 1 月 19 日

“2014 中国教育财政高峰论坛 暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会” 义务教育支出功能分类改革专场会议综述

潘晓明*

“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”义务教育支出功能分类改革专场会议由来自北京、浙江、湖北、甘肃、陕西、江苏、云南、河北、山东等地相关政府部门、学校和研究机构的 20 余位与会者参加。在会上，浙江省与会代表分享了推动教育支出功能分类改革的试点经验，其他与会者就该项改革也进行了深入的讨论。本文对相关内容予以综述。

一、教育支出功能分类改革的必要性和现实意义

（一）改革的必要性

* 作者简介：潘晓明，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

1. 现行的教育支出分类体系无法反映生均培养成本

按现行年度教育总支出除以学生人数得出的生均教育经费与生均培养成本是两个不同的概念。学校的支出不等于成本，例如：离、退休人员支出，学生助学金、奖学金支出等不应被计入学生培养成本；设备购置、基本建设等支出，表现为一年支出多年受益，因此将其计入某一年度的成本也是不合理的。

由于现行教育支出体系不能提供科学准确的学生培养成本，对教育财政管理工作带来较大的影响。第一，由于缺乏有效的学生培养成本支持，财政部门在教育预算标准制定过程中显得力不从心，标准制定工作进展缓慢。已制定的预算标准，如生均日常公用经费标准，也有需完善之处。第二，虽然近几年教育投入持续增长，但由于缺乏生均培养成本等数据的支撑，针对教育投入的合理依据存在各种质疑，各级政府及财政部门难以进行科学回应。第三，现行教育支出分类侧重于经济维度，不能体现各级各类学校的业务支出，不利于教育成本分析和控制，政府教育支出责任的范围、优先顺序也不清晰。

2. 经济分类不能为决策和监管提供有效的信息支持

在对义务教育成本进行科学测算方面，首先面临的一个问题是，为了与政府支出经济分类体系相衔接，义务教育的经费核算体系没有按教育支出功能进行分类，而将教育支出分为事业性经费支出和基本建设支出两大部分。虽然能够为管理部门、学校等有关方面提供部分教育支出结构、内容等方面的信息，但不能从根本上对义务教育的成本进行科学测算，对于决策和监管所能提供的信息和基础支持还比较薄弱。

在实际执行中，部门和地方为加强管理，对现行教育支出分类会略有调整。由于各地口径不一致，给客观反映和分析比较中小学校的支出情况带来了很大的不便，同时也不能满足主管部门、财政部门、审计部门对财务监管的需要。因此，教育部门科学决策和有效管理的前提是，对义务教育成本进行科学测算；而对义务教育成本进行科学测算的前提是，打破原有的义务教育按照经济分类的方式，采用按照教育功能分类的方式对教育支出进行更加精细化的核算。

（二）改革的现实意义

1. 有利于各级各类学校加强管理，提高办学效益

建立教育支出功能分类的主要目的是为利益相关者提供教育成本信息。改革现行教育支出分类体系，有利于学校通过支出分析、成本分析，及时发现管理中所存在的问题，从而加强财务管理，不断降低教育成本，提高学校的办学效益。

2. 有利于各级政府对学校进行评价和确定预算标准

改革教育支出分类体系，有利于科学合理地确定不同教育阶段、不同地区、不同类型学校的预算标准。目前主要依据经验数据，缺乏准确的支出和成本依据。改革教育支出分类体系，各学校根据支出分类体系实行成本核算，可以向政府有关部门提供准确的支出信息以作为制定预算标准的依据。同时，政府教育主管部门还可以根据各学校所提供的教育支出信息，进行比较分析，考核教育经费的使用情况，加强宏观管理，引导学校的发展方向。特别是在当前城镇化进程中，有助于解决城乡一体化义务教育经费供给不均衡的问题，通过科学测算城乡之间各级各类学校的办学成本，有助于“省级统筹、以县为主”的投入和管理体制的完善，以达到义务教育均衡发展的目标。

3. 有利于明确政府教育支出责任、范围和优先顺序

相对于教育经费的需求来说，经费投入是有限的，因此对教学等主要业务支出的经费保障应该放在第一位；辅助性支出，视财力情况酌情安排。按学校业务活动改革教育支出分类体系，可以清晰反映学校各项业务活动的支出情况，帮助政府做出正确决策。

4. 有利于完善学校会计制度和教育经费统计体系

会计信息和统计资料是为有关利益方服务的。由于支出分类不科学，现行学校会计制度和统计制度的有用性大打折扣。改进教育支出分类体系有助于完善学校会计、统计制度。

5. 有利于政府购买服务政策的实施

在加大政府购买服务、鼓励社会力量办学的情况下，准确、科学地反映学校办学成本和各项支出情况，对确定政府购买服务的价格、确定投入者合理回报等

政策都具有现实意义。

二、浙江省教育支出功能分类改革经验

浙江省财政厅从 2010 年开始与北京大学中国教育财政科学研究所合作，共同开展了义务教育支出功能分类改革研究，试图通过对教育支出进行功能分类来解决义务教育生均成本测算的科学性问题。该研究最初在绍兴市柯桥区（原“绍兴市绍兴县”）、湖州市吴兴区、嘉兴市南湖区、丽水市遂昌县、舟山市定海区展开试点，至今已历时 3 年多，试点范围不仅扩大到浙江省的其他县（区）的义务教育领域，而且也正在向职业教育和学前教育领域延伸。

教育支出功能分类改革，即在学校教育经费核算中，维持现有教育支出经济分类不变、会计核算办法不变的基础上，按教育支出功能分类方式新增 1 个独立平行账套，由会计人员进行核算。由此，使学校经费支出明晰化、科学化，从而为测算教育成本、规范教育经费管理和优化教育经费配置提供基础性的技术支持。

浙江省进行教育支出功能分类改革的经验要点包括：

（一）改革试点的选择

根据教育支出功能分类改革工作开展的难易程度，浙江省选择从义务教育阶段入手，逐步向职业教育和学前教育领域延伸和推广。在选择试点县（区）的过程中，综合考虑地区差异、财力差异、会计核算软件的使用差异等因素，选择具有代表性的县（区）作为试点样本。在县域内部选择试点学校的过程中，有的县（区）（如柯桥区）的做法是全县（区）学校全面铺开实施；有的县（区）选择核算条件较好的、便于管理的学校进行试点，然后再逐步推开。

（二）省级财政部门或教育管理部门的作用

1. 部署和指导改革工作。在教育支出功能分类改革的全过程中，省级部门始终保持与各市、县（区）的密切沟通，及时解决出现的各种问题；省财政厅全程跟踪试点的进展情况，每年召开专题会议，研究讨论试点进展情况。

2. 沟通和协调各方关系。教育支出功能分类改革工作不只是涉及学校教育核算的问题，还牵涉到教育部门和财政部门之间的沟通、财政部门内部的预算编

制和执行等方面的事项，需要省级部门出面与各方进行沟通和协调。

3. 使用和分析改革结果。积极引导对教育支出功能分类改革的结果进行应用，为相关政策的出台提供数据支持。在试点改革的过程中，每个试点县在《义务教育支出功能分类科目设置》的基础上生成报表，对学校的预算管理发挥了积极作用；同时，各地建立起了一套适应地区需要的支出分类归集方法。通过数据分析，初步建立了中小学成本模型，为规范预算管理、加强财务管理奠定了基础。

（三）鼓励进一步探索与创新

通过义务教育支出功能分类改革，清晰反映学校各环节上的教育办学成本，为各级教育部门对义务教育办学效益进行考核和确定预算标准提供成本方面的参考信息。由于各地义务教育经费支出情况差异较大，浙江部分县（区）的试点工作经验仍属于探索性试验，尚不能直接推广到全国各地，特别是考虑到中西部地区与东部地区在财务管理上的差异，仍需进一步完善义务教育功能支出分类改革的实施方案。

三、绍兴市柯桥区财政管理体制与教育支出功能分类改革经验总结

从2011年1月开始，绍兴市柯桥区正式展开义务教育阶段学校教育经费支出分类体系改革试点工作。讨论会上，柯桥区与会代表从县级层面分析了当前经费使用管理过程中出现的问题，并分享了通过与收支分类改革相结合所做的几点尝试。

（一）县级层面教育经费使用管理的问题

1. 资金的统筹问题。柯桥区与会代表认为，如果把所有的公用经费都按照生均标准分配到各个学校，不利于县级进行有效统筹，尤其不利于防范偶发性事件。因此，一些不应采取生均标准方式分配的经费，如设备购置、设备维修、保安后勤等，应进行县级统筹，引入因素法进行再分配，从而使有限的公用资金发挥更大的效益。

2. 资金使用过程中的激励问题。柯桥区与会代表建议，积极发挥经费投入

的激励作用，充分调动学校的自主性和能动性，激励学校主动减少成本和节约资源；发挥绩效工资激励作用，制定科学、合理、有效的绩效考核办法，突破绩效工资瓶颈，调动校长、教师的积极性；对学校项目进行绩效评估，通过年初下达绩效评价任务、评价体系方案，年终进行科室联动考核评估，倒逼学校加强项目管理、规范资金用途与提高使用效益；激励多方面投资，建立省、县两级财政投入为主，学校自筹为辅，镇街、企业、基金会为补充的联动机制，使学校得以摆脱经费投入的等、靠、要局面。

3. 资金使用过程中的监管问题。柯桥区与会代表认为，县级教育主管部门有责任对学校的公用经费使用进行管理和监督。目前柯桥区的做法是通过国库集中支付申请时的审核、学校项目的绩效评估、暑期抽查验收三个办法来实现监管。

随着城镇化的不断推进，柯桥区同样面临着城乡教育发展不均衡的问题。规模大的学校与规模小的学校在教育经费的使用上存在很大差异，教育运行成本不一，然而在经费投入上采用统一的生均经费作为投入的标准，这已不能满足当前义务教育发展的需要。因此，在义务教育的经费供给上，需要建立一体化的统筹，根据不同学校的实际情况，实行不同的义务教育生均标准。

为了实现教育经费的统筹、激励和监管，柯桥区与会代表认为需要有科学的数据支撑和公正的分配原则，实行以县为主的教育经费供给机制。测算不同学校义务教育的生均成本已成为必要。因此，通过与收支分类相结合，柯桥区进行了义务教育支出功能分类改革。

（二）柯桥区进行教育支出功能分类改革的经验要点

1. 根据实施方案，确定全县（区）义务教育支出（功能）分类实施对象共44家，其中小学阶段23家单位，初中阶段21家单位。

2. 根据实施方案，每个相关学校新增1个独立平行账套，即教育支出（功能）分类账套，在执行事业单位会计制度、实行收付实现制的前提下，根据本账套的特点，结合事业支出账套，设立了独立的会计科目、支出报表。

3. 在账务处理上，根据平行账套数据共享、一致原则，收入、往来款、支出等业务均对应事业支出账套中相关数据，两者数据一致；两账套的记账凭证号同步对应。

施行单位所有业务的原始凭据都在事业支出账套中，教育支出分类账套中相关“收入、往来业务”以事业支出账套中的“原始凭证复印件（或记账凭证）”作原始凭证；教育支出分类账套中相关“支出业务”以“教育支出分类分割单”作为原始凭证。

4. 提升财务人员管理水平。在教育支出功能分类改革的过程中，对学校的财务人员进行有针对性的培训，不断提升财务人员的管理水平。并且，实现从校长、副校长到会计人员在教育经费管理制度、操作流程、实施细则上都能全面掌握、充分理解，树立起较强的经费使用意识，从而保障教育财政政策的实施。

四、相关讨论

针对浙江省推动教育支出功能分类改革的试点经验，与会者提出了以下问题：

1. 支出科目拆分仍需进一步的科学化和精细化。一是拆分过程中存在需进一步加以明确的支出项目，如一次性投入固定资产或基建、大修支出等在使用年限内的合理分配直接影响生均经费投入；其他一次性的专项投入（如会议）的拆分原则需进一步明确，以使得学校之间的支出可以进行横向比较。二是支出科目拆分需避免欠科学地人为分割。例如水电费的拆分，学校普遍没有安装分水电表，其既有用于学校教学的水电费，也有用于行政管理的水电费，在拆分时会存在人为分割的问题。与会者建议，减少教育支出分类中主观因素的影响，使分割更有效、更到位。

2. 支出分类改革增加了财务人员的工作量。由于目前还未开发专门软件，各地在原有经济分类科目的基础上要新增一套科目，一些数据无法自动导入，需要手工录入，增加了财务人员的工作量。

3. 支出分类改革与中小学会计制度的衔接问题。为了使支出功能分类更具有全国推广性和实践操作意义，有与会者建议，把功能分类整合到会计核算科目当中，以加强数据的可比性与操作的简便性。具体做法是：把8个一级科目（教学、学校管理、支持性服务、非教学服务、设备购置和建筑物建造、学生资助、离退休人员、附属单位——幼儿园、学前班）简化成4个功能分类（教学、学校管理、支持性服务、非教学服务），然后把这4个功能分类整合到会计核算的各个教育阶段中去，最终实现支出功能分类与中小学会计制度的衔接。

上期回顾

2014 年第 11-1 期（总第 99 期）

“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会” 义务教育分会综述

摘要: 在“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”义务教育分会上, 围绕“义务教育财政体制改革的新问题与新举措”这一主题, 来自北京、湖北、甘肃、陕西、浙江、江苏、云南、河北、山东等地相关政府部门、学校和研究机构的 20 余位与会者对当前我国义务教育财政体制改革的相关热点问题进行了讨论, 本文对相关内容予以综述。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办; 旨在反映本所最新的学术科研活动; 相关内容仅体现作者本人观点, 并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考, 如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发: 1800 份

下载网址: <http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位: 北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱: newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑: 毕建宏 **电 话:** 010-6275-9700

传 真: 010-6275-6183

微信公众号: 中国教育财政

地 址: 北京市海淀区颐和园路 5 号

北京大学教育学院楼 413 室 (100871)

