北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

怀仁怀朴　唯真唯实　　2011 年第 7 期（总第 56 期）

浙江省财政厅 北京大学中国教育财政科学研究所关于开展义务教育经费支出分类改革试点工作的进展和初步发现

（2011 年 7 月 1 日）

根据财政部《关于推进财政科学化精细化管理的指导意见的通知》（财办[2009]37 号）精神，为了进一步加强义务教育经费管理，探索学校财务会计核算方式，浙江省财政厅会同北京大学中国教育财政科学研究所从 2011 年起在浙江省 5 个区县开展了义务教育阶段学校的教育经费支出分类体系改革试点工作。目前，试点工作已经开展了近两个季度。我们于 4 月份赴遂昌县和绍兴县对试点工作开展情况进行了实地调研，并在 5 月份召开了试点工作的经验交流会，整体看来试点工作基本上达到了预期目标。现将有关情况介绍如下：

一、试点方案设计

目前，我国的教育支出分类与政府支出经济分类体系相衔接，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。虽然采用经济分类能够为管理部门、学校等有关方面提供部分教育支出结构、教育支出内容等信息，但由于只是简单

地反映学校支出情况，无法反映学生培养成本，加上在实际执行中，各地采用的口径不尽一致，使得经济分类不能对决策提供有效的信息支持。针对这一问题，在充分调研和征求意见的基础上，我们研究制定了《义务教育支出分类科目设置》。为验证支出分类改革的可行性，我们选择部分区县开展了试点工作。

（一）科目设置

1. 遵循的原则

在进行教育支出分类科目设计时，我们设定了改革的基本原则：**一是有用性原则**，即教育支出分类既要能准确反映出教育支出信息，又要便于教育成本的核算；**二是简化性原则**，在满足支出核算和报告的前提下，教育支出分类要尽量简化，以简化教育支出核算工作程序和工作量；**三是完整性原则**，即所有教育耗费都能在教育支出分类中反映出来；**四是衔接性原则**，即教育支出分类应既与现行会计制度保持一定的联系，又要与财政部、教育部等部门的改革思路保持衔接，以便于向财政部门、教育主管部门报告相关信息。

2. 具体科目设置

在参考国外相关学校支出科目设置基础上，根据我国中小学校的实际情况，设置了三级科目，其中包括 8 个一级科目，27 个二级科目，并在二级科目下根据实际需要设置了若干三级科目。

8 个一级科目分别是：“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”。其中“教学”、“学校管理”、“支持性服务”、“非教学服务”为功能分类科目；“设备购置和建筑物建造”为经济分类科目，将所有功能分类科目中的资本性支出集中在一个科目。在具体核算过程中，将学校的各项支出全部分解到各个科目中去，科目之间相互不交叉，统计时不会发生重复。

计算最终的成本时，教学成本应该是“教学”一级科目支出加上“维护支持性服务”中教室、实验室等维修（护）费支出，与教学相关的仪器设备维护费支出，与教学相关的设备购置、建筑物建造、大型修缮支出。

科目编码		科目名称
一级	二级	
401		教学
	01	学校统一教学
	02	学校特色教学

402		**学校管理**
	01	行政管理
	02	教务管理
	03	政教管理
	04	总务管理
	05	其他
403		**支持性服务**
	01	学生支持性服务
	02	教学支持性服务
	03	维护支持性服务
404		**非教学服务**
	01	宿舍
	02	食堂
	99	其他非教学服务
405		**设备购置和建筑物建造**
	01	设备购置
	02	建筑物建造
	03	大型修缮
	99	其他设备购置和建筑物建造
406		**学生资助**
	01	奖学金
	02	助学金
	99	其他学生资助
407		**其他人员支出**
	01	离休
	02	退休
	03	遗属、精简、退养
	99	其他
408		**附属单位支出**
	01	幼儿园
	02	学前班
	99	其他

（二）试点安排

考虑到义务教育支出分类改革没有现成经验可以借鉴，以及支出分类方案仍有不完善之处，为稳妥起见，在自愿参与基础上，我们选取了工作基础较好的五个县市区开展试点工作。具体包括绍兴市绍兴县、湖州市吴兴区、嘉兴市南湖区、丽水市遂昌县、舟山市定海区。选取的试点县，充分考虑其代表性，既有财政状况好的绍兴县，也有欠发达的遂昌县；既有地处平原地区的嘉兴、绍兴、湖州的区县，又有海岛县定海和山区县遂昌；既有使用“金财工程”核算软件的，也有

使用中大商品化软件的。

试点是在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，由会计人员按新的支出分类增加一个维度进行核算。

为了通过试点发现问题、解决问题，使教育支出分类更科学、科目设置更合理，通过试点验证支出分类改革在各种会计核算软件下的适用性，为全面推开支出分类改革积累经验，试点过程中允许各地在新的分类科目大的框架不变的前提下，可以进行改进创新。

二、试点工作进展

2010 年 12 月浙江省财政厅下发了《义务教育支出分类科目设置》，召开会议布置试点工作，并对试点县核算中心和义务教育学校负责同志进行了培训。试点过程中，省财政厅保持与各试点县的密切沟通，随时解决出现的问题。各试点县按要求结合各地实际对科目进行了细化完善，提出了实施意见，在原有会计核算软件平台上设置了新的支出科目。2011 年 1 月 1 日，试点工作正式在五个区县启动。经过近两个季度的试运行，目前各试点县均能按新的支出分类科目生成 1—5 月份的报表，并已经对学校管理发挥了作用。

三、试点初步发现

（一）支出分类科目设置

根据所使用软件特点，试点区县在不改变原有事业支出帐套的基础上，新增 1 个独立平行帐套，设立了独立的会计科目和支出报表。并在《义务教育支出分类科目设置》的基础上，对科目进行了细化，对需要进行拆分的科目，试点区县根据实际情况进行了探索。

1. 工资福利支出的拆分

任课教师的工资福利支出列支在教学支出中，班主任津贴学生支持性服务一般列支在“学生支持性服务——学生指导”中。校领导的工资福利支出，处理上略有不同，有些试点区县根据校领导是否有兼课作为列支在教学支出或管理支出的依据；有些根据校领导兼课数量，未达到一定标准的列支在管理支出；另一些则根据校领导的职务系数，将这部分列入管理支出。

2. 水电费的拆分

因为学校普遍没有安装分水电表，因此在水电费拆分上各试点区县采用了不

同的处理办法。一是由学校根据实际支出情况进行拆分，确定比例备案后执行。二是按照各部门教师学生数进行拆分。三是按照使用面积分摊。

3. 易耗品和车辆使用费的拆分

部分试点区县完善了使用制度，易耗品管理上严格根据用途取用，拆分上根据取用凭证列入相应科目；车辆使用上严格登记用车记录，根据行驶公里数、使用者和用途进行拆分。

（二）学校经费分析

此部分以绍兴县第一季度的数据为例，进行学校经费使用情况的分析。在绍兴县所提供数据的基础上，我们根据研究需要选择了 20 所小学和 21 所初中（删除的三所学校中一所为打工子弟小学，没有在编教师，不具备代表性；两所为九年一贯制学校，支出拆分上存在问题）。因为其他人员支出主要是离退休人员的工资，学生资助和附属单位支出也不属于学校自身功能的支出，这些因素不反映学生培养成本，我们在经费分析过程中不予考虑。

1. 按教学支出、学校管理支出、支持性服务支出和非教学服务支出四项支出进行分类的情况。

在这种分类方式下，维护支持服务、设备购置和建筑物建造属于教学、学校管理、支持性服务的部分进行了拆解，分别归入相应支出功能中。1—3 月，小学平均生均培养成本 1773 元，初中平均生均培养成本 2488 元，按照比例，小学全年培养成本将达到 7094 元，初中将达到 9952 元。

教学支出 1—3 月小学生均 1575 元，初中生均 2210 元，小学和初中教学支出均占生均培养成本的 89%。教学支出中，学校统一教学支出的比例最高，这一比例小学和初中分别为 94%和 97%。

学校管理支出小学生均 77 元，初中生均 104 元，小学和初中学校管理支出均占生均培养成本的 4%。

支持性服务支出小学生均 106 元，初中生均 123 元，分别占生均培养成本的 6%和 5%。

非教学服务支出小学生均 15 元，初中生均 51 元，分别占生均培养成本的 1%和 2%。

2. 教学支出、学校管理支出、支持性服务支出、非教学服务支出、非在编人员工资、在编人员工资福利支出、设备购置和建筑物建造七项分类的情况。

这种分类是在四项功能支出进行分类的基础上，将非在编人员工资、在编人

员工资福利支出、设备购置和建筑物建造从四项功能内单独提取出来，目的是为了与目前公用经费、人员性经费和基建经费对应起来。

公用经费支出范围大致为前五项，1—3 月，小学生均公用经费支出 200 元，初中生均公用经费支出 287 元，按照比例，小学全年生均公用经费支出将达到 800 元，初中将达到 1148 元。小学和初中生均公用经费支出占生均培养成本的比例都仅为 11%。从公用经费的结构来看，**教学支出**小学生均 46 元，占公用经费的 23%；初中生均 58 元，占公用经费的 20%。**学校管理支出**小学生均 33 元，占公用经费的 17%；初中生均 52 元，占公用经费的 18%。**支持性服务支出**小学生均 105 元，占公用经费的 52%；初中生均 121 元，占公用经费的 42%。这部分占比最大，学校间的差异也最大，是下一步公用经费的重要增长点。**非教学服务支出**小学生均 13 元，占公用经费的 6%；初中生均 50 元，占公用经费的 18%。**非在编人员的经费**大部分是有宿舍和食堂支出的学校才有这部分支出，小学生均 3 元，初中生均 7 元，都仅占公用经费的 2%。除了西藏中学这部分生均支出较高为 85 元外，其他学校生均支出均在 30 元以下，大部分不到 10 元。

在编人员的工资福利支出小学生均 1495 元，师均 30965 元；初中生均 2146 元，师均 31889 元。这意味着在编人员的工资福利支出占生均培养成本的比例，小学为 84%，初中为 86%。

设备购置和建筑物建造支出小学生均 79 元，占生均培养成本的 4%；初中生均 55 元，占生均培养成本的 2%。

（三）存在的问题

鉴于支出分类改革属于探索性试验，在试点工作中也发现了一些问题：

一是工作量增加较大。其中既有精细化管理中必要增加的部分，还有一部分是因为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加一套新的科目，一些数据还无法自动导入，需要手工录入，增加了一些不必要的工作量。

二是科目设置还需要进一步细化。试点工作其中一项重要内容就是让试点区县在下发的《义务教育支出分类科目设置》的基础上对科目进行细化完善，从各区县反映的情况来看，部分科目各地处理上还有一些差异，下一步需要制定统一的《指导手册》，便于各地实际操作。

三是管理功能有待进一步加强。支出分类改革能够较为精确地反映学生培养成本，为决策提供有效的信息支持。一些试点区县已经开始利用生成的数据进行

分析。例如，绍兴县通过新的支出分类体系，对学校的食堂支出进行分析，以往忽视的人员性支出和水电支出中属于食堂部分的归集食堂支出中，对评估食堂的运营成本提供了重要的参考数据。但是，部分试点区县还未充分利用数据，管理功能有待加强。

四、有关政策建议

（一）通过义务教育经费支出分类改革促进义务教育经费的科学化、精细化管理。对教育经费的投入绩效一直缺乏有效的评价手段，其中一个重要原因是现行教育支出体系没有体现出教育的行业特点。教育支出分类改革通过明确各项支出背后所体现的教育功能，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。此外，教育支出分类改革还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。而完善学校会计、统计制度的前提就是改进教育支出分类体系。

（二）通过义务教育经费支出分类改革完善义务教育财政投入政策。从对绍兴县教育经费支出情况的分析可以看出，义务教育支出分类科目通过分解组合既可以有效与现有投入政策衔接，又能够对教育的各项功能进行细化。教育支出分类改革可以帮助各级政府对学校进行评价、确定预算标准。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。教育支出分类改革还可以帮助政府明确教育支出责任、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，其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。

上期回顾

2011 年第 6 期（总第 55 期）

财政收入分类及管理体制简介

摘要：本文首先介绍了国际货币基金组织关于财政收入分类的界定，然后介绍了我国政府收支分类改革后的财政收入分类以及针对不同财政收入类型实行的不同管理方式。应该说，单纯从财政收入类型划分的角度来看，我国已经基本上和国际标准实现接轨，目前存在的问题是因管理方式的多样化而导致的财政收入统计口径的复杂化。未来的改革目标应该是实行“全口径预算管理”。

本《简报》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。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1700 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**：ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话**：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院大楼 413 室（100871）　　**传　　真**：010-6275-6183