

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

2016年第17-2期(总第129期)

2016年12月30日

义务教育支出功能分类改革

浙江省试点地区学校教育成本分析报告

黄斌 汪栋 方超*

一、义务教育支出功能分类改革的背景及意义

目前,我国政府是同时采用支出功能分类和支出经济分类两种方法对财政支出进行分类,但支出功能仅下设三级至项一级。对于教育支出来说,项一级科目包含教育管理事务与各级各类教育支出科目,而项级以下各级各类学校支出则采用经济科目进行财务信息归集。不可否认,采用经济科目分类有其一定的优势,它有利于教育主管部门与财政部门掌握学校财政资金的流向,对学校财务实施过程监管,在加强预算管理和监督的过程中发挥了重要作用。相比之下,经济科目分类的缺点是无法提供有关经费的具体用途,难以全面、科学、准确地反映各级各类学校与学生培养相关的实际成本,这既无法为生均拨款与专项转移支付决策

* 作者简介:黄斌,南京财经大学教授,公共管理学院院长,北京大学中国教育财政科学研究所客座研究员;汪栋,南京财经大学财税学院讲师;方超,南京财经大学公共管理学院讲师。在本报告撰写过程中,浙江省财政厅虞劲松处长、教育厅张应敏处长、绍兴市柯桥区教育局丁华萍科长、定海区财政局赵静科长和教育局陈剑扬科长给予了大力的支持和帮助。感谢北京师范大学经济与工商管理学院袁连生教授和云南师范大学高等教育与区域发展研究院张雪博士提出许多重要修改意见。

提供充足准确的依据，亦不利于教育主管部门与财政部门针对学校经费投入-产出实施有效的绩效管理；另一方面，当前我国各级各类学校会计实行的是收付实现制，将学校当期所有现金支出行为全部计入为当期学校开支，而学校教育是一个连续性活动，当期学校支出并不一定与当期教育活动有关，非当期开支亦有可能与当期教育活动相关，由此造成由收付实现制归集的学校当期支出与学校当期实际教育费用（或会计成本）存在较大差别。从提高教育经费使用效率的角度上看，权责发生制明显优于收付实现制，因为前者比后者能够更加全面、真实地反映各级各类学校的财务状况、运行绩效和成本信息，更有利于公众和其他信息使用者的决策和问责。

2014年12月，国务院批转了财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》。根据该方案设计，我国政府会计将由财务会计和预算会计组成，财务会计主要以权责发生制为基础进行会计核算，用于反映政府部门运行成本等信息，满足政府成本会计管理的需求。可以预见，以权责发生制作为学校成本会计的核算基础、以支出科目功能化作为学校成本会计的计量手段，将成为未来实现教育管理与学校管理现代化的一个重要突破口。

二、改革试点地区概况

北京大学中国教育财政科学研究所于2010年起在相关部委的支持下，开展义务教育支出功能分类改革试点研究。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个独立平行账套进行核算。课题组研究制定了《义务教育支出功能分类科目设置》，其中包括8个一级科目，27个二级科目及若干三级科目。

改革首批试点地区选取浙江省绍兴市柯桥区和舟山市定海区。2011年柯桥区选取44所中小学校作为试点校，占全区中小学总数的51.8%，其中23所小学，21所初中，包括城区平原学校34所，山区学校9所和1所民族学校。2011年定海区加入义务教育支出功能分类试点改革，选取试点学校19所，其中城区学校9所，农村学校10所。截止到2013年底，定海区参与改革的各级各类学校共计35所，包括小学23所、初中10所、高中3所（含完全中学两所）和1所幼儿

园。

三、中小学成本概念与核算范围界定

在收付实现制下，学校会计账目只能反映支出信息，而教育支出与教育费用在概念上有本质区别，前者是指在一定时期内流出学校或教育系统的资金或货币，后者是指报告期内导致政府净资产减少的服务潜能或经济利益流出金额。不可否认，学校当期支出中有很大一部分是作为学校当期提供教育服务的费用，但仍有部分当期支出不应计入到当期费用之中，亦有部分非当期的支出应计入到费用之中。

教育会计成本是对教育费用数据的进一步处理，它是对象化的教育费用，表示提供某一项或一类教育产品的费用。教育成本对象可以是一个学生、一项活动、一个年级、一个班级、甚至一个学分等等。在功能科目下，我们可以测算出多种围绕学校功能的会计成本指标，包括教学成本、管理成本、支持性成本和非教学成本等指标，为学校管理者、教育部门、财政部门以及其他利益相关者提供更加丰富的决策信息。

教育标准成本的概念来自于经济学中有关成本的定义，它指的是为生产一定水平产出所需支付的最小支出，若应用于教育，则是指为使得每一位学生达到一定学业水平所需支付的最小支出。根据这一定义可知，教育成本是基于一定教育教学目标的最小教育费用，它是具有一种完全效率的教育成本概念。然而，现实中学校的教育费用发生往往存在着非效率的可能，学校对经费的使用基本是拨多少支多少，因此严格来讲，基于权责发生制与功能科目之下产生的学校会计成本信息亦不能对学校运行到底需要多少投入这一问题做出回答，教育的标准成本是不可以直接观测到的，它需要在教育费用与成本的信息基础上，并在控制了学校教育产出与其他与教育成本相关因素的条件下，通过一定的计量手段才能获得。精确测量学校生均标准成本是教育或财政部门进行教育财政投入科学规划与确定生均拨款或专项拨款标准的基础依据。

根据上述对教育费用与成本的概念界定，本课题利用收付实现制下的柯桥区 and 定海区试点学校会计数据，将不属于当期费用部分的离退休人员、校办企业、与教学无关的附属机构支出剔除，通过归集和分配教育费用核算出学校经常性成

本数据，并按功能将学校经常性会计成本划分为教学成本、学校管理成本、支持性服务成本和非教学服务成本等几个成本项目进行分析。在数据方面，柯桥区提供了 2011-2014 年所有试点学校的功能科目支出数据，定海区提供了 2013 年全区所有中小学校的功能科目数据。

四、试点地区中小学校经常性会计成本分析

（一）成本水平与结构分析

2011-2014 年，柯桥区 17 所试点小学的经常性总成本呈波动上升趋势，2014 年经常性总成本为 34315.64 万元，与 2011 年相比增长了 27%。四种功能性成本亦随经常性总成本呈相同的上升趋势，但不同成本的增长幅度有较大差别，其中主要用于食堂与宿舍的经常性成本增幅较大，四年间增长了 6 倍之多，其次是占大头的教学经常性成本，增幅为 25%。2013 年定海区小学和初中经常性总成本分别为 11762.54 和 18492.81 万元，远低于同年定海成本总数，这主要是因为柯桥在校生人数远多于定海的缘故。

表 1 2011-2014 年试点地区中小学功能性成本结构 单位：%

地区	学校类型	年份	教学成本占比	学校管理成本占比	支持性成本占比	非教学成本占比	合计
柯桥	小学	2011	85.28	4.56	9.59	0.57	100
		2012	86.65	4.00	8.86	0.49	100
		2013	87.66	3.78	8.15	0.41	100
		2014	85.38	3.50	8.07	3.10	100
	初中	2011	84.90	4.22	8.72	2.16	100
		2012	84.30	4.42	9.50	1.78	100
		2013	83.28	5.82	9.37	1.54	100
		2014	82.88	3.75	8.75	4.63	100
定海	小学	2013	72.23	13.52	11.34	2.91	100
	初中	2013	69.79	13.46	13.06	3.69	100

在成本结构方面，首先，教学成本在四项功能性成本中所占比重最高。2011-2014 年，柯桥小学教学成本占比大致维持在 85-86% 之间，初中在 82-85% 之间，定海小学和初中教学成本在 70% 左右。教学成本占经常性总成本的比重达到 70% 以上。这反映出教学活动在学生培养过程中占有核心地位。

其次，柯桥小学和初中的管理成本占比水平近年来维持在一个相对较低的水

平，且呈下降趋势，相比之下，定海的学校管理成本占比水平较高，与柯桥同期相比，定海小学和初中该成本比重要高过 7-10 个百分点。需要指出的是，虽然定海区的学校管理成本相对于柯桥区较高，但并非表明定海区的管理费用高于柯桥区，造成管理成本差别的实际原因在于，定海区在划分、管理师资薪酬时，对即承担教学任务又参与学校管理的教师，是按照课时比例划分人员支出并分别计入教学与管理成本中，而柯桥区则全部计入教学成本之中。因此，人员支出在划分比例上的差异，是柯桥区学校管理成本高于定海区的动因。

其三，支持性服务成本主要包括学生社会实践、学生（竞赛）指导和学生团体活动等方面科目内容。柯桥近年来初中支持性成本占比大致保持不变，在 8-9% 之间徘徊，而小学支持性成本占比呈不断下降趋势。定海小学和初中的支持性成本比重都要较柯桥同期高 3-4 个百分点。从各试点学校提供的功能报表来看，教师会议与培训、图书馆，以及学生团体与活动是支持性服务成本开支的主体。

最后，从柯桥试点学校情况来看，用于非教育服务的成本开支所占比重近年来有所增长，尤其是 2013-2014 年增幅较大。非教育服务成本主要包括学校维持宿舍和食堂日常运行的成本开支，此部分成本比重的快速上升体现了近年来中小学在负担学生在校食宿方面的职责有所增强。

（二）试点地区成本的影响因素分析

1. 学校规模与生均成本

利用柯桥和定海提供的中小学校在校生数据，我们就 2013 年各试点学校在校生人数变量对生均经常性成本变量进行了回归分析，结果显示拟合系数达到 0.76-0.77，意味着在校生人数是当前决定中小学校生均经常成本最为重要的因素，其估计系数显示，试点地区小学和初中在校生人数每增加 1%，其生均经常性成本会随之下降 0.37%和 0.46%。

当前，各级政府对不同规模学校实施公用经费或专项转移支付时大都采用单一“人头”拨款标准或在“人头”拨款标准之上做简单系数调整的方法。以上不同功能性成本所具有的不同规模效应表现，以及不同规模学校巨大的预测成本反差不得不让我们反思，这种“一刀切”或大致调整的做法能否满足不同规模学校对日常运行成本开支的不同需求。

2. 城乡差异与生均成本

无论是柯桥还是定海，其农村学校的生均经常性成本都普遍高于城镇学校，其中 2013 年定海农村初中学校生均经常性成本达 27389.58 元，是城镇学校生均成本近 1.7 倍。城乡间生均教育成本差异在很大程度上是由城镇与农村学校规模差异引起的。目前，各级政府常采用城乡地域分割模式为城镇与农村学校制定不同的拨款标准，既然城乡学校之间的教育成本差异主要是由城乡学校之间的在校生规模引起的，那么这一惯用方法就值得商榷了，毕竟在城镇地区也有部分小规模学校，而在农村地区也存在着大规模学校。

3. 地貌特征与生均成本

柯桥区小学山区校生均成本为 9539.76 元，远高于平原校的生均成本 5710.64 元，前者是后者的 1.67 倍。相比之下，柯桥初中山区校生均成本只是略高于平原校，差异并不大。在定海区，小学海岛校生均经常性成本为 16221.56 元，同样远高于平原校的生均成本 10188.77 元，但在初中学校比较中可以看出，是平原校生均成本高于海岛校。

不一致的统计描述结果不得不让我们产生疑问，地形地貌到底是决定学校生均成本的一个直接因素还是一个间接因素。通过比较不同地形地貌下学校的在校生规模，我们发现山区和海岛学校在校生规模普遍小于平原学校，并且各类型学校的在校生人数与生均成本之间呈线性相关关系。也就是说，从决定学校生均成本的地位与角色上看，学校的地形地貌特征很可能只是通过影响学校的在校生人数进而对学校生均成本产生影响。这一结果意味着政府在决定对学校设计拨款标准时可以忽略地形地貌特征因素对学校成本的影响，只需按照学校规模进行拨款即可弥补在不同地形地貌下不同学校的教育成本差异。

4. 弱势学生与生均成本

我们采用各试点学校随迁学生占比这一指标反映各校弱势学生情况。统计描述结果显示，2013 年定海随迁学生高占比学校的生均经常性成本为 13112.46 元，高出低占比学校的生均成本（11171.96 元），但从数据分析中我们还发现，随迁学生占比高的学校多为小规模学校，7 所随迁学生高占比学校平均在校生人数为 450 人，远低于其余 16 所低占比学校的平均在校生人数（779 人）。也就是说，

随迁学生占比很可能并不是形成两类学校生均成本差异的直接原因，形成这一差异的根本原因依然是两类学校的规模差异。

五、定海区小学生均经常性标准成本试算

（一）模型设定

为获得标准成本，我们选择各项数据较为完备的 2013 年定海小学生均经常性成本进行测算。在模型设定方面，我们采用如下策略：

1. 以各试点学校生均经常性成本做因变量，采用对数-对数函数形式构建回归模型进行回归分析；

2. 测算标准成本必须要剔除学校管理效率对办学成本的影响，如果不剔除这一影响，那么所制定出的标准成本就包含了由学校非效率管理所导致的不合理支出，对这部分支出实施成本财政补偿会激励学校继续增大非效率支出。为剔除这部分非效率成本，我们利用学校管理成本数据，预测出每一所试点学校的生均管理成本的预测值，该预测值表示该学校若达到地区平均管理效率水平，那么在现有的在校生规模下其生均管理成本会是多少。进而，我们测算出每一所试点学校的相对效率指标= $(\text{实际生均管理成本}-\text{预测生均管理成本})/\text{实际生均管理成本}$ ，并予以控制；

3. 我们还利用定海各试点学校 2013 年和 2014 年语文和数学全区统一抽测成绩均值之差来表示各个学校的教育价值增加值，并予以控制。

（二）估计结果

首先，在模型 1 中，我们仅就在校人数对生均经常性成本进行回归，结果表明在校人数的估计弹性为-0.38，在 $p=0.01$ 水平上显著，拟合统计量显示学校规模可解释生均经常性成本变异的 64%。

其次，在模型 2 中控制了有关学校管理效率与教育价值增加变量。增加变量控制后，在校人数变量依然保持对生均成本具有显著的负影响。学校管理相对效率变量在 $p=0.05$ 水平上有显著的正影响。学生抽测成绩的估计系数值接近 0，对生均成本无显著影响。

最后，我们在模型 3 中纳入可能影响成本的所有人为不可控变量，其结果显

示在所有成本影响因素中，仅有在校生人数具有显著影响，其他诸如农村校、地形地貌与随迁学生比例等变量的影响均为非显著。这一结果表明这些成本变量事实上都只是影响学校生均成本的间接变量。

(三) 试点地区生均标准成本与成本指标测算结果

根据模型估计结果，预测出定海每一所试点学校在达到全区所有学校平均管理效率水平（即学校管理相对效率变量=0），学校教学质量保持原有水平不变（即学生抽测成绩变化=0）的条件下，为维持当前办学规模（各校在校生人数取实际值）所必需承担的生均经常性成本水平。公式如下：

$$\begin{aligned} \text{各校生均标准经常性成本} &= e^{11.85-0.4*\ln(\text{各校在校生人数})+0.41*0-0.01*0} \\ &= e^{11.85-0.4*\ln(\text{各校在校生人数})} \end{aligned}$$

根据上述公式的计算结果，测算出的定海各试点学校生均标准经常性成本的均值为 12234.01 元/生，而定海当年实际生均会计经常性成本均值为 11762.54 元/生，两者相差 471.47 元/生。也就是说，2013 年定海若要对各试点小学经常性成本的完全补偿，每生尚存在 471.47 元的缺口，当年 23 所试点小学共有在校生 15618 人，因此补足该缺口需增加学校经常性经费共计 7363418.46 元。无论从生均水平和总量水平来看，定海 2013 年对试点小学的实际投入与标准成本之间差异并不大，实现小学教育完全成本补偿应在地方财力可承受的范围之内。如果从经常性成本在校际间的分布结构上看，我们可以发现对于定海来说，小学教育财政最重要的问题不是投入够不够的问题，而是如何分配的问题。

为体现这一点，我们采用如下公式测算出不同学校的经常性成本指标：

$$\text{各校经常性成本指标} = \frac{\text{各校生均标准经常性成本}}{\text{所有试点学校标准经常性成本均值}}$$

表 2 定海试点小学成本指标测算结果

学校名称	城乡归属	经常性成本指标	在校生人数
ZS 小学	城镇	0.62	1614
DH ₁ 小学	城镇	0.64	2593
ZS 小学	城镇	0.58	1888
DH ₂ 小学	城镇	0.88	631
TZ 小学	城镇	0.68	1248

HS 小学	城镇	0.68	1246
HB 小学	城镇	0.97	454
CD 小学	城镇	0.85	653
GL 小学	村镇	0.96	494
XS 小学	村镇	1.15	346
CB 小学	村镇	2.31	58
DF 小学	村镇	1.00	466
ST 小学	村镇	0.99	467
LG 小学	村镇	0.83	604
MD 中心	村镇（含初中）	0.87	456
CG 中心	村镇（含初中）	1.00	467
BQ 小学	村镇	0.67	1257
BC 小学	村镇（含学前）	1.17	299
YC 小学	村镇	0.75	873
SQ 小学	村镇	1.12	344
ZW 小学	村镇（含学前）	1.24	269
CZ 小学	村镇	1.88	97
LX 小学	村镇	1.18	300
城镇校成本指标均值		0.74	
村镇校成本指标均值		1.14	
城乡学校平均成本比值		1: 1.54	

注：表格中所涉及试点地区的学校名称均采用代号来表示。

如表 2，不同学校的标准成本指标系数值存在较大差异，最小值如 ZS 小学（0.58），完全弥补其经常性成本仅需投入全区平均标准成本的 58%，最大值如 CB 小学，完全弥补其经常性成本需投入全区平均标准成本的 231%。从城乡学校比较来看，村镇学校因规模普遍偏小，因此大多数的村镇学校的经常性成本指标值都在 1 以上，而城镇学校均在 1 以下，城乡学校的标准成本比值为 1:1.54，这表明农村学校生均经常性成本平均高出城镇学校 0.54 倍。但即便如此，我们在村镇校中依然可以寻找到成本指标小于 1 的低成本校，如 GL 小学、ST 小学、LG 小学、MD 中心、BQ 小学与 YC 小学。

六、政策性建议

（一）以中小学费用功能分类改革推动义务教育财政拨款机制改

革

目前,我国各级政府进行教育财政预算安排决策主要是在可用财力允许的条件之下以投入保障作为首要目标。然而,伴随着经济增长由高速向中高速阶段的过渡,可以预见未来各级政府财政收支压力将越来越大,以往自上而下“运动式”的资源调动改革模式已很难再复制,教育经费增量在未来存在着较大的不确定性。在这样一种新形势下,义务教育拨款机制势必要进行改革,从满足财政收支平衡的低水平投入保障管理向满足教育需求的成本绩效管理方向发展。

“权责发生制+功能科目”会计模式是建立科学化、现代化义务教育财政拨款机制的基础。一个科学化的义务教育拨款机制应当是以提高教育经费使用效率为核心,以教育成本的科学测算作为依据,实行以提高教学质量为根本目标的绩效管理,而要做到这一点,就需要大量与学校各类成本相关的信息支持。权责发生制是实现中小学费用精确核算的制度基础,而功能科目则是将相关费用转化为会计成本与标准成本的重要工具。

(二) 尽早建立统一、规范的生均标准成本科学测算方法

测量生均标准成本是实现义务教育财政科学规划必须要解决的重大问题。对于这一问题,目前一种较为流行的观点认为,当前中国财政预算主要采用的是“增量”预算模式,因此有关教育经费标准的制定还需更多地从可用财力角度考虑,采用先确立一个较低基准定额而后逐年适度递增的“渐进”模式。然而,此种观点明显忽视了教育支出需求。教育财政规划与设计是高层级政府带有明确政策目标,具有战略性、连续性、经常性和长期性的治理干预行为。在“基数+增量”的预算模式下,“教育究竟要投入多少才够用”的问题永远得不到解决,而原有支出中所存在的分配结构问题亦会不断被复制而无法得到改善。

事实上,充足生均投入并不是一个绝对投入指标,而是一个可以通过相关系数调整实行预算控制的相对投入指标,经科学测算后的生均投入水平同样也可采取渐进模式分阶段逐步提升。为此,建议中央政府应放弃现有“基数+增量”模式,及早建立起统一、规范的生均标准成本与调整指标测算方法,指导省级政府,以县或学校作为成本测算对象,一一甄别影响学校成本的各类人为可控与人为不可控因素,并构建省以下义务教育成本调整指标体系,对各县或校公用经费基准定额进行调整,从而对各地区各学校人为不可控成本差距实施合理财政补偿。

（三）对城乡不同规模学校实施更加科学的成本补偿政策

在 2015 年《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》中，中央政府提出要建立义务教育经费城乡统一保障机制，实现中央义教补助经费随学生流动可携带政策，并指出要提高对规模较小学校的公用经费补助水平，落实农村地区不足 100 人的学校按 100 人核定公用经费的政策。这一政策体现出中央政府已意识到对学校规模差距实施财政补偿的必要性，但在补偿具体办法上，当前政策依然采用的是较为粗放的方法。

首先，补偿政策只针对农村地区，而根据前文分析的结果，大多数农村随迁入城学生在城区小规模学校就读，因此要彻底实现中央补助经费“随人走”，小规模学校补偿政策应由农村扩展至城镇；其次，现有规模补偿政策的力度与覆盖面依然不够。以定海区的 CB 小学为例，该校在校生 58 人，按现有政策以 100 人核定，相当于按基准定额的 1.72 倍（ $=100/58$ ）调整，但根据前文生均经常性成本指标测算结果，该校应按 2.31 倍补偿¹。此外，生均标准成本为 1 的学校规模大致在 500 人左右，这意味着在校生规模 500 人以下的学校都应获得规模补偿，而不应只是 100 人以下规模学校才有资格享有；最后，学校规模差距对于学校用于宿舍和食堂日常运行的非教学成本影响巨大。根据前文预测结果，100 人规模和 500 人规模学校的生均非教学成本分别为 1073.05 元和 179.79 元，前者是后者的 6 倍，两者成本差距巨大。为此，建议中央政府未来进一步扩大小规模学校补助的受惠范围与受惠对象，实现城乡 500 人规模以下学校全覆盖补助，并适当提高补助水平，分 100 人以下、100-200 人、200-400 人三个等级予以资助。

（四）适度调整政府间义务教育支出职责，加强高层级政府对人员经费的投入责任

纵观世界各国，不同国家义务教育财政投入机制一般有两种构建模式：一是“收入分配模式”，从政府间财权分配入手，赋予地方义务教育一个或多个税种，以这些税种收入作为地方义务教育主要经费来源，并配合高层级政府转移支付，补足地方义务教育收支缺口，美国即是此种模式的典型代表；二是“支出分配模

¹ 本文成本指标是按照经常性成本测算，由于缺乏必要数据将人员经费从经常性成本中完全清楚干净，因此严格说，此处生均经常性成本只能作为小规模学校公用经费拨款的一个参考依据。

式”，从政府间支出职责分配入手，将义务教育经费负担按照一定方案分配给不同层级政府，或以地方作为负担主体，高层级政府通过转移支付进行财力补充，或以高层级政府作为负担主体，地方仅承担有限的责任，中国的义务教育体制正属于该分配模式下“地方主导”类型。

为实现义务教育长效稳定与充足投入，政府间义务教育支出职责分配政策应考虑纳入一些“收入分配模式”元素，通过教育投入立法，中央或与地方分享某一税种，或为地方新设某一税种，使之成为地方教育的独立税基，从根本上解决中国义务教育缺乏稳定收入来源的问题。“十三五”期间中国的宏观经济形势依然面临着较为严峻的下行压力，各级政府财政收入增长明显变缓。因此，“十三五”期间推行教育投入立法与地方教育独立税基的时机可能还不成熟，义务教育支出职责分配还应只在现有支出职责分配方案上做局部调整，以进一步加强省级统筹作为体制调整的中心内容，具体措施包括：

1. 放弃公用经费与人员经费分而治之的模式，将“政出多口”的各种教师工资转移支付资金合并一处，纳入到“新机制”一揽子转移支付之中，将其“做大做强”，使之成为一项覆盖全国所有义务教育学龄儿童的基础性民生工程。其中，对于公用经费，中央采用统一、规范的标准成本测算方法为各省核定公用经费基准定额，结合各省财力水平，确定与各省负担分成比例，由各省构建省以下公用经费成本调整指标，对各县或各校拨款基准定额进行调整，并划定省与县对剩余负担的分成比例；对于教师工资，将当前补助群体由农村艰苦学校教师扩展至中西部所有农村学校教师，以避免享有中央补助与未享有中央补助地区教师工资存在较大差距的问题。中央依据若干教师工资补偿因素（例如就职地区的地形地貌、与中心城市距离、教师学历与教龄等），为各省制定农村地区教师工资平均标准，结合各省财力水平，确定与各省负担分成比例，突出省级统筹作用，再由省、县共同协商，构建省以下教师工资成本调整指标，对各县或各校教师工资标准进行调整，并划定省与县对剩余负担的分成比例。中央公用经费和人员经费转移支付打包“一揽子”下放到省，由省级统筹分配与使用，而中央主要负责资金监管责任，确保事后各县或各校公用经费与教师工资能达到各省事先上报的标准水平。

2. 压缩中央对地方的基建转移支付规模，不再就某一具体的建设项目设立专项，而是以地方中小学基建专项形式下放省，由各省结合各地方中小学基建短

板,自行安排具体的建设项目。与此同时,中央应完善当前的中小学校办学标准,定期就各省中小学校基建达标情况进行验收与绩效考评,以此依据作为确定下一期资金拨付金额增减的重要依据。

上期回顾

2016 年第 17-1 期（总第 129 期）

中小学费用功能分类改革提纲（草案）

摘要：本文在政府会计改革的大背景下，探讨中小学如何在支出功能分类改革的基础上进行费用功能分类改革，以及收入费用表、费用明细表和资产负债表的具体编制工作。

《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 黄春寒

传 真：010-6275-6183

电 话：010-6275-9700

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼 413 室（100871）

