附件2

《深圳市民办中小学校财务管理办法

（征求意见稿）》起草说明

一、研制背景和目的

我市民办中小学校大部分在民政部门登记为民间非企业单位（非营利性），少部分学校在事业单位登记管理部门登记为事业单位（非营利性），也有少部分学校在市场监督管理局登记为公司（营利性）。

按照会计制度规定，民间非企业性质的学校、事业单位性质的学校和企业性质的学校按照各自登记的法人类型分别执行不同的会计准则和会计制度（以下统称会计业务规范），但这三种不同的会计业务规范都不能完全适用于民办学校的财务管理；同时，2006年出台的《深圳市民办教育管理若干规定》第二十四条规定“不要求取得合理回报的民办学校参照民间非营利组织会计制度执行，要求取得合理回报的民办学校参照企业会计制度执行”，这一规定不符合目前分类登记管理的要求和会计业务规范，使得学校会计业务处理无所适从。故长期以来，我市民办学校的财务管理各自为政、数据口径混乱、会计信息质量堪忧。

为解决上述问题，促进我市民办教育规范、健康发展，根据市教育局民办教育改革工作专班部署，研制分类登记改革配套政策《深圳市民办中小学校财务管理办法》（以下简称《管理办法》），主要是针对迫切需要解决的学校收费和代收费、举办者投入、政府补助收支、政府补助资产、关联交易、财务清算等会计业务，在不违反三种法人类型各自会计准则的前提下，制定一套适应我市民办学校教育教学需要的、兼顾营利性和非营利性学校的具体业务规范，以统一业务处理思路，使学校会计做账、财务管理、审计监督等活动有规可依，同时为加强监督管理提供政策依据和大数据支撑。

二、指导思想

以政策法规为依据，强化依法建帐、依规管理的法律意识，指导学校依法依规管理财务活动；坚持分类管理、公益导向的原则；兼顾营利性、非营利性民办学校各自的财务管理特点；坚持问题导向原则，针对我市民办学校急需解决的财务问题，做出具体的行为规范。

三、主要政策依据

（一）综合类

《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》（国发〔2016〕81号）《中华人民共和国民办教育促进法》（2018年12月29日修订）《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》（国务院令第741号）《广东省人民政府关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的实施意见》（粤府〔2018〕36号）《深圳市委市政府关于推进教育高质量发展的意见》（深发〔2019〕10号）等。

（二）分类改革类

教育部等五部门关于印发《民办学校分类登记实施细则》的通知（教发〔2016〕19号）广东省教育厅等五部门《关于民办学校分类登记的实施办法》（粤教策〔2018〕20号）《深圳市原有民办中小学校分类登记实施细则》（深教〔2021〕177号）教育部等三部门关于《营利性民办学校监督管理实施细则》（教发〔2016〕20号）《广东省营利性民办学校监督管理实施办法》（粤教策[2018]21号）等。

（三）收费类

教育部等五部委《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》的通知（教财〔2020〕5号）广东省《关于进一步完善我省中小学教育收费政策的通知》（粤发改规〔2018〕14号）《深圳市民办中小学义务教育阶段收费标准制定申报指引》（深发改〔2019〕66号）等。

（四）财经专业类

《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国会计法》《民间非营利组织会计制度》（财会〔2004〕7号）《民间非营利组织会计制度若干问题的解释》（财会〔2020〕9号）《小企业会计准则》（财会〔2011〕17号）《企业会计准则》《关于中小学校执行政府会计制度---行政事业单位会计科目和报表的补充规定》(财会〔2018〕20号附件1)《会计基础工作规范》（财政部令第98号）《会计人员管理办法》(财会〔2018〕33号)《深圳市民办教育管理若干规定》（深圳市人民政府令第159号）。

四、调研和征求意见情况

经过前期调研和政策研究，形成初稿后，我们先后向学校举办者代表、学校财务人员代表、市教育局计财专家和各区教育局民办教育财务管理专干、全市264所民办学校，以及市本级财政、民政、市场监督等部门进行了五轮征求意见，并向我市教育系统知名财务专家进行了专业咨询，共收集到86条反馈意见，逐一进行分析研究，形成采纳、部分采纳或者不采纳的情况说明，并经过沟通达成一致意见。

五、《管理办法》的主要内容和框架

参照教育部《民办义务教育学校财务管理办法》（2019内部征求意见稿）的框架，财务管理办法设计十四个章节规范我市民办中小学校的财务管理活动，包括总则、财务管理体制、举办者出资、预算管理、资产管理、负债管理、收入管理、成本费用管理、关联交易、结余管理、财务会计报告和财务分析、财务清算、财务监督和法律责任、附则。其中，与相关法规原文内容相近的条款，尽量采用相关法规原文的描述。

六、主要解决了以下问题

《管理办法》针对民办学校急需解决的财务问题，制定了统一的、具体的、可操作性的业务规范。主要解决八大问题：

（一）理顺民办学校财务管理体制机制

为解决学校财务管理机制缺失、体制不健全，职责不明确、法律责任不具体，部分社会代理记账机构做账不规范，会计信息失真等问题，办法第一章、第二章规定了我市民办学校的财务管理体制，内部会计机构和会计主管人员、会计人员的设置，及其职责和法律责任；对于不具备单独设置会计机构条件的学校，必须设置专职会计人员并指定会计主管。从组织上理顺体制机制，从源头上强化责任，为财务规范建立组织保障。

（二）规范举办者出资管理

为解决部分举办者虚假出资、不完整出资、不及时出资、侵占学校权益的实际问题，《管理办法》第三章对举办者出资的界定、评估、验证、确认、过户、入账等方面做了具体规定，对虚假出资、抽逃出资、挪用办学经费、侵占学校资产等行为做了限制性规定。

（三）限制不规范的关联交易

针对部分举办者及其关联机构、关联人员，利用与学校的关联关系，将举办者债务转移给学校或者借钱给学校，让学校支付高额利息；利用学校贷款的优惠条件为他人贷款并提供担保；虚构债权债务、资金往来；利用承办学校食堂、宿舍管理、基建、设备购置等项目的机会，侵占学校资产、损害学校利益的行为；《管理办法》第九章专门规定了关联交易的业务规范和法律责任。

（四）规范财务清算

针对民办学校分类改革、分立、变更、注销等涉及到的财务清算行为，《管理办法》第十二章对如何组织财务清算、清算过程的要求、学校财产的清偿顺序、剩余财产的分配等作了具体规定。

（五）统一政府补助收支和政府补助资产业务

针对政府补助逐年增多、需要加强监管的实际情况，《管理办法》在相关章节中特别增加了对政府补助收支（含捐赠收支）以及使用政府补助购建固定资产的业务规范，力求做到口径统一，规范明确、要求具体、可操作。

（六）规范财务报告、审计报告要求

根据历年对民办学校审计报告、会计报表、会计账簿的检查情况，发现个别学校存在虚构会计事项、编制虚假财务报告现象；个别学校（主要是委托代理记账的学校）的会计资料、原始凭证丢失；个别社会审计机构出具虚假或者不实审计报告等问题，《管理办法》第十一章提出了具体的要求和规范，对学校财务会计报告和审计报告需要说明的问题、需要披露的内容、需要注意的事项以及限制和不允许的行为等都做了规定。

（七）其他业务规范

《管理办法》第四章到第八章、第十章和第十一章，分别对学校的预算管理、资产和负债管理、收入和成本费用管理、结余管理等相关业务及其处理原则进行了规定，明确操作要求，确保会计信息的统一性、可用性。

（八）加强财务监督和违法违规处罚

《管理办法》除了在相关章节要求学校建立、健全、公开相关管理制度，并报主管部门备案以外，在第十三章专门对学校财务监督做了规定，重申了各级教育主管部门、发改、税务、审计、登记管理机关等相关部门对民办学校的财务监督管理职责，以及社会审计机构的审计监督责任。

为了强化法律责任，促进学校依法依规进行财务管理的自觉性，《管理办法》第十三章进一步强调了对违法违规行为的处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。