

中国科学论坛杂志

[杂志简介](#)[期刊浏览](#)[检索中心](#)[科技动态](#)[编读往来](#)[在线投稿](#)[电子广告](#)[友情链接](#)

农村义务教育经费保障新机制改革的成就、问题与选择

浏览次数: 213

农村义务教育经费保障新机制改革的成就、问题与选择

杨宏银 丁晓东

一、农村义务教育经费保障新机制改革的成就

今春,具有里程碑意义的农村义务教育经费保障机制改革在我国2800多个县、50多万所农村中小学校全面铺开,近1.5亿名农村义务教育阶段中小学生在中受益,广袤的中华大地迎来了教育的春天。陕西一位农民自编一首打油诗道:中央给咱办实事,农民种地不交税,娃娃上学不交费,真是和谐好社会。农村娃娃们也高兴地唱起了新童谣:新的学期到学校,两免一补真热闹。爸爸妈妈开怀笑,同学乐得喳喳叫。

2006年,我国开始在西部地区实施农村义务教育经费保障机制改革,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育保障机制。2007年,这项改革扩大到中东部地区。从一年多的实践来看,这是一项惠及广大人民群众民心工程、德政工程,是减轻农民负担,构建和谐社会的重要举措,取得了明显成效。

一是促进了依法治教,提高了政府和学校的管理水平。新机制从法律和制度的层面,强化了政府对义务教育的责任,将农村义务教育经费的保障办法写入法律,将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,将学校的一切收支纳入政府预算管理,推动了政府部门职能的转变,促进了学校科学管理、民主理财。中央财政和省财政承担了大部分的义务教育经费,彻底改变了多年来农村义务教育投入责任不清,保障范围较窄,保障水平偏低,发展相对落后的局面,解决了长期以来教育急需和希望解决的问题,这是最大的进步,是促进教育公平、缩小义务教育差距的治本之策。从此,一个适龄少年儿童能否接受义务教育、接受什么样的义务教育,将不再取决于父母的经济状况和本地区的经济发展状况。实行“新机制”是解决农村义务教育经费保障问题的治本之策,长效之策,对农村义务教育的持续健康发展必将起到巨大的、持久的推动作用。

二是切实减轻了农民的教育负担,保障了适龄青少年受教育权利。义务教育经费保障机制改革实施以后,“上学难、上学贵”问题基本得到解决,农村中小学校的辍学率明显降低。据教育部财务司副司长田祖荫介绍,平均每个小学生每年可减负140元、初中生减负180元;如果还享受了免费教科书,小学生可减负210元、初中生减负320元;补贴了生活费的寄宿生,小学生可减负510元、初中生减负620元。据初步统计,2006年西部地区大约有20万因贫辍学的孩子返回校园,小学毕业生升学率由2005年的98.4%上升至2006年的100%,这在我国历史上尚属首次。

三是农村中小学公用经费的保障水平有了提高,改革地区学校运转正常。实行新机制前,农村中小学运转经费主要靠收取杂费,全国有近1/3的县农村中小学公用经费是“零拨款”。实行新机制后,义务教育经费按照“中央拿大头,地方拿小头;省级拿大头,县级拿小头”的比例落实,所有的农村学校都拿到了政府拨付的公用经费,保障了学校的正常运转,一些贫困地区农村学校的经费成倍增加。温家宝总理在今年政府工作报告中指出,2006年全国财政安排农村义务教育经费1840亿元,全部免除了西部地区和部分中部地区农村义务教育阶段5200万名学生的学杂费,为3730万名贫困家庭学生免费提供教科书,对780万名寄宿学生补助了生活费。“今年全国财政安排农村义务教育经费2235亿元,比去年增加395亿元。”2007年春季(学期)中央财政应承担的免除学杂费、补助学校公用经费的资金92亿元,为贫困生免费提供教科书的资金14亿元,3月份已经预拨到各地。以为湖北省为例,湖北省2007年实施的农村义务教育经费保障新机制共需资金21亿元,其中,中央负担13亿多元,用于免费教科书资金和免杂费补助、公用经费补助、校舍维修补助;地方负担近8亿元,主要用于按中央与地方既定比例负担的部分免杂费补助、公用经费补助、校舍维修补助。地方负担中充分体现省级财政拿大头的原则,其中,省级财政负担7.38亿元,市、州共负担700多万元,县(市、区)负担4000多万元。

四是教育乱收费行为得到有效遏制。改革以来,各地严格规范收费行为,乱收费明显减少。各个学校除按一费制规定收取课本费、作业本费和住宿费以

外，许多地方基本做到了“零收费”，一些地区在教育收费上实现了“零投诉”。

二、农村义务教育经费保障机制改革的问题

目前，整个改革正按照国务院的部署在稳步推进。但是，任何改革不可能一帆风顺，也不可能一步到位。农村义务教育经费保障机制改革也不例外，在实施过程中面临一些现实问题。主要表现在：

一是公用经费补助标准偏低，覆盖范围太窄，基础建设和教师培训基本停滞。以湖北省为例，湖北省制定的学杂费（含信息技术费）拨款标准是：农村小学每生每年170元、初中每生每年270元；县镇小学每生每年200元、初中每生每年300元。而2005年实行“一费制”时，基层学校收学杂费、信息技术费之和是：县城初中380元，农村初中320元；县城小学300元，镇乡中心学校220元。因此，镇乡中心学校以上的学校经费减少较多。按湖北省的标准，中小学公用经费应该是生平30元。这项经费虽然落实到位了，但远远不能满足办学日益增长的各方需要。实行“以县为主”管理体制以前，乡镇、村集资办教育、举债办教育成为时尚，曾一度出现了湖北省郧县谭山镇用红薯干垒起教学大楼的佳话。但是随着改革的实行，集资办教育已被明令禁止，农民不再直接负担农村义务教育投入，农村义务教育经费的压力便全部落在了县级政府身上。而大多数县特别是山区县，财政都比较困难，基本上是吃饭财政，教育经费在财政支出中已占有相当大的比重，财政预算内教育经费虽然逐年有所增长，但由于教育事业的发展以及物价上涨等多种因素的影响，除“人头费”之外，实际上学校经费所占比例是逐年下降。据教育部统计，2006年用于教学活动的经费，小学生人均只有1元多。由于教育经费的严重不足，学校基本设施建设几乎停止，许多中小学特别是农村小学，校舍残破，设备简陋，图书仪器不足，危房大量存在，现状堪忧；教改、教研、教师培训和继续教育难以开展，一些学校对上级通知的培训、交流、学习等活动采取消极抵制。

二是教师地方津贴得不到保障。原先学校从学杂费收入中开支教师津贴的问题比较普遍，农村义务教育经费保障机制改革后，这部分津贴失去资金来源，造成教师实际收入水平有所下降，中部地区的教师地方津贴问题更加突出。2006年工资改革后，工资结构趋于合理，如果足额兑现，教师的收入水平应该有所提高。但由于一些县市财力不足，教师的津贴补贴，特别是教师医疗保险、住房公积金、校长岗位津贴、班主任津贴等地方性津贴补贴不能落实到位，有的地方到现在还不能给教师一个说法，教师在期盼、观望。学校原来在管理过程中按教学目标管理办法，应给教职工兑现的教学奖、目标奖、拉开档次的激励津贴等项目现在没有经费来源，这些项目不得不取消。这些项目取消后，教师的积极性难于调动，不仅会严重影响教育教学质量，而且会加剧本来已经十分严重的教师流失现象。据国家统计局，1992年以前流失教师45万人，教师流失的主要原因是工资低、待遇差，社会地位低下，侵犯教师权益的事情频频发生。实行义务教育经费新机制改革后，如果不切实解决教师的待遇问题，让其既得利益受损，有可能会形成新一轮教师流失高潮。

三是“普九”债务无力偿还，压力沉重。学校“普九”、“危改”负债严重是广泛的现实。例如，截至2006年6月底统计，宜宾市“普九”负债23423.58万元，危改负债10562.18万元，共计33985.76万元；截止2005年12月，湖北省红安县“普九”负债3571万元（其中本金3012万元，利息559万元），“危改”负债2666万元。大量的债务压在学校，学校原来可从“一费制”允许的收费和生均公用经费中挤出一些钱来付利息，缓解压力。“新机制”实施后，规定生均公用经费不得用于偿还债务，学校无其它经费来源，债主不断要债，甚至发生“锁校门”等过激行为，还债、付息形成巨大压力，严重影响学校的工作，这是农村负债学校当前面临的重大问题。

四是基础财会制度建设任务艰巨。目前农村中小学普遍存在财会核算管理制度不健全的问题，绝大多数学校财务基础薄弱，没有会计报表，没有会计档案，“包包账”、“流水账”、“烟纸盒账”等不规范的原始单据普遍存在。有的中小学财务管理十分混乱，财务人员既是会计，也兼出纳，严重违背《会计法》的规定。据统计，湖北省1.5万余所农村中小学竟然找不到一套完整的国有资产账目，其中涉及的国有资产高达147亿元。实施的农村义务教育经费保障机制面临严峻的基础财会制度建设的挑战。

五是贫困家庭寄宿生生活补助标准偏低。贫困家庭寄宿生生活补助大多由县级财政负担，但由于一些县财力紧张等原因，补助标准偏低、范围偏窄。湖北省红安县2006年享受“两免一补”的寄宿生有36890名，财政补助生活费50万元，生均只有13.6元，明显不足。

六是异动学生经费落实困难。学生异动有两种情况：一是在外地就读或在私立学校就读的义务教育阶段学生返回到本地公办学校，二是为了就读方便在公办学校之间转入转出。无论哪种异动，都牵涉到一个敏感的问题：经费！目前，各地核定义务教育学校学杂费和公用经费补助的依据主要是学生人数，而学生人数一般在年初就已经通过教育和财政部门核定，核定中途转入的学生就没有预算相关经费，不可能做到人到钱到，因此接受学校一般采取消极的态度，甚至有少数学校要求转入学生在财政承认前，交纳与预算的补助金额相等的费用。

三、完善农村义务教育经费保障新机制改革的政策建议

农村九年义务教育是繁荣还是凋零，预示着九亿农民子孙后代的命运，也影响和决定着整个国家未来的发展。新机制实施以来，农村教育状况有了很大的改善。但问题是无法回避的，在新机制实施过程中，我们要“边推进、边总结、边完善”。在此，笔者就有关问题提出一些拙见。

教师地方津贴问题。要抓住中小学工作人员工资分配制度改革的有利时机，对农村中小学国家规定之外的津贴项目进行一次全面的清理和核查，对合理的项目，要纳入财政保障范畴，确保教师的实际收入水平不低于当地公务员的实际收入水平；对不符合规定的项目坚决取消。要配合相关部门，将

当地出台的、教职工应享受的津补贴纳入绩效工资核定范围，纳入财政预算和统一发放范围。建立山区教师津贴制度和优秀教师奖励制度，将全县义务教育阶段学校教职工和所有退休人员的生活补贴全额纳入财政拨款范围；安排部分财政资金用于奖励优秀教师、奖励及培训中小学校长、引进紧缺专业师范类毕业生；将乡村教师的生活补贴和医疗保险全额纳入财政预算。

“普九”债务问题。按照《国务院办公厅关于做好清理化解乡村债务工作的意见》，对农村义务教育债务认真清理核实，锁定债务数额，明确由政府承担，县级政府将“普九”负债纳入政府消赤减债的整体规划，制定切实可行的偿还计划，尽力化解债务，把学校从债务中解脱出来。进一步明确农村税费改革转移支付用于教育的资金用途，明确农村税费改革转移支付用于教育的比例，明确这部分资金按一定比例用于偿还“普九”债务。市、县本级财政增加的教育经费，应安排一定资金用于偿还“普九”债务。

基础建设和业务培训问题。地方政府要在预算中安排学校基础设施建设、教育技术装备、教师培训经费，明确项目，明确比例，加强审计监督，确保落实。同时要用好中央财政投入的有关校舍维修改造经费，要按保证师生生命安全、保证优先解决突出问题的原则，分清轻重缓急，科学组织实施校舍维修改造工作。投资重点要放在师生的生活条件的改善方面，整修学生住宿楼，对学生室内厕所、洗澡场所、热水供应、冬季取暖等设施要建设到位。在提高学生的生活条件的同时，也要对教师宿舍楼进行改造，让老师们安居乐业。教育投资应将重点从城镇转移到乡村，从交通方便的地方转移到偏远的地方。

贫困寄宿生生活费补助问题。省级财政要安排专项资金，对财力困难县予以支持；各地也要动员方方面面的力量来共同做好这项工作。先把每位学生每天1元钱的生活补助落实到位，再逐步提高标准，确保“一补”政策落到实处。

基础财会制度建设问题。国家有关部门要通过招标采购规范的管理软件，全面推行“农村中小学财务核算软件管理系统”和“行政事业资产软件管理系统”，并做到省、市（州）、县（市、区）、乡镇四级纵向联网和县财政局、教育局、中小学三个层次的横向联网，所有收支、报表全部在网上操作。严格执行温家宝总理提出的“约法三章”：不准减少本级政府对农村义务教育应承担的经费投入，不准挪用学校公用经费发放教师津贴，不准再乱收费加重学生的经济负担。实行国库集中支付和校财局管，建立“预警”机制，通过财政局和教育局财务机构对各学校资金进行全程监控，保证各项资金安全、有效地使用。

异动学生经费落实问题。教育部门要出台规定，正常异动的义务教育阶段学生，公办学校必须无条件接收和安置。包含在异动学生头上的有关经费可以根据转学证和户口所在单位出具的就读情况证明，在年终决算的时候向财政部门申请补拨，对应的转出学校则扣减相同金额，保证在公办学校范围内人到哪里，钱到哪里。

有歌云：没有憋死的牛，只有愚死的汉；再长的路程也要绕过那道弯，再深的巷子也能走出那个天。农村义务教育经费保障新机制刚刚起步，问题和疏漏在所难免，只要我们从群众利益出发，从民族兴衰出发，从国家前途出发，在改革中摸索，在摸索中完善，义务教育经费保障机制改革就一定能结出累累硕果。