

调整完善农村义务教育经费保障机制的思考

■ 何广前

2005年以来,随着公共财政框架逐步完善,我国开始真正构建将农村义务教育全面纳入保障范围的义务教育经费保障机制。虽然改革取得了一定成效,但随着义务教育经费保障机制的深入推进,一些潜在的制约因素逐步显现,主要表现在以下几个方面:

1. 预算管理的配套制度不健全,

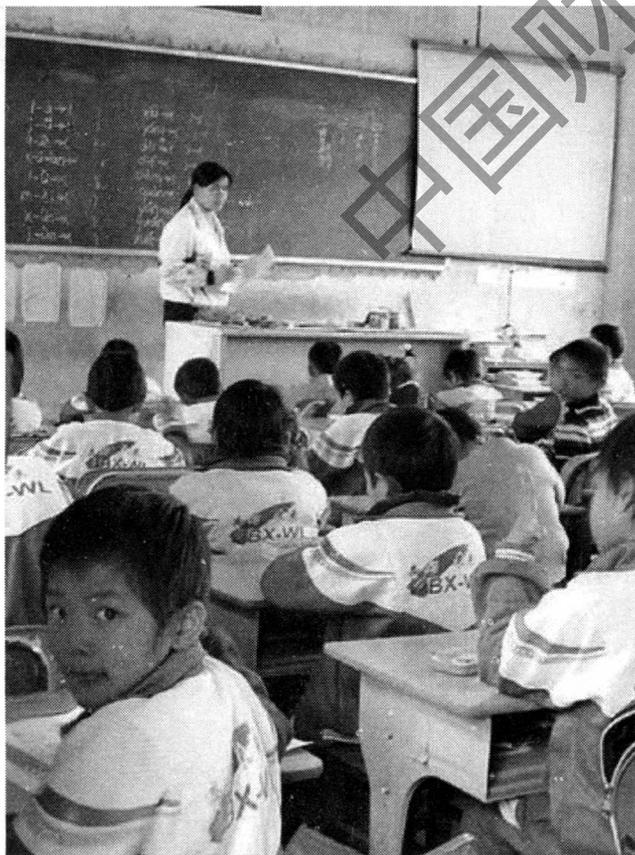
预算执行水平较低。在原有的教育投入体制下,大部分中小学校财务体制不健全,学校没有专职的财会人员,虽然经过不断的指导和培训,绝大多数农村中小学都能按照规范的程序编报预算,但是对如何根据学校发展的实际情况实事求是地安排经费,如何合理、科学、有效地使用增量资金等还不够

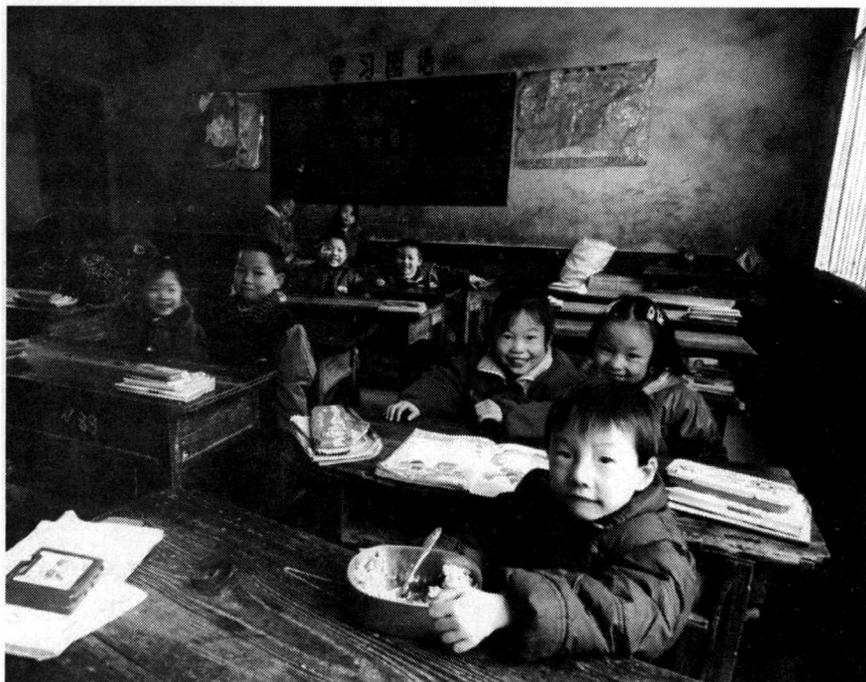
了解;个别地方甚至将“两免一补”补助资金划拨到学校所在地政府,造成部分专项资金无法落实到学校的尴尬局面。此外,不少县市对教育经费使用情况缺乏监督制约措施,以至部分地方出现挤占、挪用上级转移支付教育专项经费的事情。

2. 学龄儿童的多样化流动,对属地原则的生均拨款模式提出挑战。我国目前的义务教育经费保障新机制在测算公用经费标准时,已经将学龄儿

童的流动情形纳入了考虑范围。但学龄儿童流动已经呈现出增速快、层次多样化的特点。据不完全测算,到2009年秋季,很多地区入学儿童中流动儿童所占比例已达30%左右。而且流动儿童的流动趋势渐趋多样性,既有县内乡镇之间的流动,尤其是山区县市,镇区的中心小学集聚了大量的流动儿童,而村小的适龄儿童不断减少,给村镇中小学校的布点带来了较大的困难;又有县域之间的流动,尤其以经济相对发达、教育资源相对集中的县市为中心,逐步带动周边的学龄儿童不断向中心流动;还有跨县市、跨省际的以东南沿海发达地区为目的的多层次流动。随着我国城镇化进程的不断加快,在可以预见的将来,这一趋势还会加强,流动儿童规模将会不断扩大,流动层次将不断复杂,必然会对目前按照属地原则的生均经费拨款模式提出更严峻的挑战。

3. 城乡教育资源分布不均与师资力量保障机制不健全。我国的城乡二元分割,不仅使得城乡的经济差距不断拉大,同时也使得城乡的公共资源配置不均衡,其中教育资源配置不均就是一个十分突出的问题。优秀的义务教育学校多数集中在经济发达地区,这些学校一般具有多元化的筹资





渠道,实际经费保障水平远远高于经济欠发达地区,使得教师工资待遇比普通学校教师高、办学条件比普通学校强,这些学校在资金水平提高的同时也集聚了优秀的教师和生源。这种格局导致经济发达地区的学校越来越好,地处偏远或经济欠发达地区的学校越来越差,致使城乡义务教育学校两极分化明显。另一方面,广大农村地区普遍存在教师年龄偏大、教学理念落后、师资队伍建设缓慢的问题。

针对义务教育发展中出现的新情况,需要积极探索制定下一步义务教育经费保障机制调整和完善的对策。

1. 义务教育经费保障机制的实施方式需进一步优化。科学规范编制中小学预算是加强中小学财务管理的关键环节和重要基础。在下一步农村义务教育经费保障机制的调整过程中,需要在预算方面进一步细化预算支出科目,强化预算约束力。在预算执行过程中,针对中心学校以下预算内容及预算执行还存在一定偏差的问题,需要切实加强加强对农村中小学预算执行过程工作的指导和培训,提高理财意识,合

理规范使用公用经费,让每一位校长及每一位相关财务人员熟练掌握预算编制的具体方法。相应的教育行政部门、财政部门要进一步组织培训,指导中心学校以下按照预算的内容严格执行预算,提高预算的严肃性和有效性。同时,还需要继续完善义务教育经费保障机制专项资金的支付制度,对经费运行的全过程实施严密监控。

2. 义务教育经费保障机制对流动儿童的保障需进一步细化。要建立流动儿童记录与跟踪信息系统。目前,部分地区政府在学籍信息化管理方面已经有了积极的探索,但是由于人口流动是一个跨区域的复杂过程,由各地政府自行研发,不仅会造成财政资金浪费,也不利于在更广泛的范围跟踪流动儿童的变化及实施相应的经费保障。因此,我国应由教育部统一组织开发流动儿童记录与跟踪信息系统,统一实施。系统构建完成后,中央财政负责跨省际的流动儿童的义务教育经费保障,省级财政负责本省省内际流动儿童子女的教育经费保障。

3. 义务教育经费保障机制对提

高教学质量的要求需进一步明确。教学质量的提高,应以师资队伍素质和水平的提高为主。从对部分县市的调研情况来看,中小学教师平均年龄在45岁左右,年轻教师数量较少,且补充也比较困难,教师队伍梯队建设比较落后,后备教育教学力量储备不足,不利于农村师资队伍水平的提高,大大制约了农村中小学教育的长远发展。而各学校校长在提高师资队伍整体素质方面具有天然的优势。因此,可以考虑将义务教育经费保障机制促进教育质量提高的主体定位为各中小学校长,探索如何建立适当的专项激励机制,调动各学校校长在招聘年轻教师、提高师资力量方面的积极性。

4. 义务教育经费保障机制需逐步退出民办学校。按照国务院下发的《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》要求,截至2007年,农村义务教育阶段中小学生已全部免除学杂费。但与此同时,部分地区在公办义务教育体制内,出现了由公办学校师资力量担纲主体,民间资本参与投资的民办中小学校。相对公立学校而言,它们一边享受着公共义务教育的生均经费保障,一边可以向学生收取学费,改善办学条件,提高办学质量。此类学校的出现虽然引入了竞争,有利于整体义务教育水平的提高,但也会加剧义务教育资源配置的不公平性,甚至会影响学生家长对子女入学的教育决策,从而间接加重学生家庭的义务教育负担。因此,建议义务教育经费保障机制对此类民办中小学校建立退出机制,设立一定的保障期,仅在保障期内对其按照义务教育经费保障标准实施保障。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 周多多