

编者按：

2009年12月21日，经国务院同意，国务院农村综合改革工作小组印发了《关于进一步做好清理化解农村义务教育债务工作的意见》，决定在全国全面推进清理化解农村义务教育债务工作。农村义务教育债务化解关系到农村义务教育普及、农村社会稳定和经济发展，是中央深化农村综合改革、破解“三农”难题的一项重要战略部署。本期专题介绍了全面化解农村义务教育债务的工作要求及部分地区的经验做法，以期为各地开展农村义务教育化债工作提供有益借鉴。

扎实做好 清理化解农村义务教育债务工作

■丁国光

为深化农村综合改革，促进农村义务教育持续健康发展，2007年12月，经国务院同意，国务院农村综合改革工作小组（以下简称工作小组）决定在内蒙古等14个省份以省为单位开展农村“普九”化债试点，探索化解乡村公益性债务的有效途径。按照国务院统一部署，各地认真组织落实，不断加强科学化精细化管理，确保了化债工作的顺利进行，积累了一些有效的化债经验做法。

（一）加强制度建设，做到有章可循。为落实国务院化债政策，在启动农村“普九”化债试点之初，工作小组从制度建设着手，建立健全了从债务清理核实、审计锁定、筹集资金及偿还兑付、制止新债，到化债信息交流、宣传报道和经验总结等一

套较为完整、具有可操作性的制度体系，先后出台了十多个配套文件，在明确化债政策的基础上，规范了化债工作步骤和程序，使各地化债工作做到了有章可循、有据可依。从整个化债工作来看，建立和实施了化债工作地方行政首长负责制、部门分工协作制、化债实施方案审批制和考核验收制；从债务清理核实和审计锁定来看，建立和实施了债务项目公示制和县级自查、市级审核、省级确认的层层把关制；从筹集资金和偿还兑付来看，建立和实施了化债激励约束机制、国库集中支付制、债权人申请和偿债资金支付审核制、偿债销号制；从制止新债来看，建立和实施了债务管控领导责任制、农村义务教育新债责任追究制，建立健全了债务监控体系，实

行了债务动态管理和定期报告制；从信息交流和宣传报道来看，建立和实施了化债信息联络员制度、月报制度、重大事件即时上报制度和宣传稿件送审制；从化债经验总结来看，建立和实施了化债案例分析制度，及时总结、交流化债经验，推广有效做法。

（二）创新工作机制，严把三个“关口”。为切实做好化债工作，地方各级党委、政府高度重视，主要领导亲自抓，并成立了由政府有关领导牵头，各部门协调配合的化债工作领导小组机构，建立健全了化债工作机制，明确部门分工。主要是：综改办或财政部门作为牵头单位，统筹协调化债工作，牵头制定化债政策文件、奖补办法等，并负责偿债资金的筹措、分配和拨付；教育部门负

责清理债务、建立债务台账、控制农村义务教育新债发生；审计部门负责债务审计锁定、参与复核相关化债工作；监察部门负责监督检查化债政策的贯彻落实情况、查处违法违纪行为。多部门分工合作，严格把住了清理核实、偿还兑付和制止新债三个“关口”。

（三）明确化债责任，健全监督体系。国务院明确规定，化债工作主要由省级政府负责组织，县级政府具体实施。为落实地方政府的化债责任，确保化债任务圆满完成，工作小组在审批各省（区、市）化债实施工作方案后分别与其签订了化债责任书，明确了化债任务及其完成时间。各省级政府在批复所属各市（州）、县（市、区）政府化债实施方案后，也分别与其签订了化债责任书，明确和落实了化债责任。在开展化债的过程中，工作小组和地方政府及有关部门探索建立了事前、事中、事后相结合，随机抽查与定期检查相结合的监督体系和制约机制，为化债工作的顺利推进提供了重要保障。在债务清理核实和审计锁定环节，各地采取多种外部监督形式来确保债务数据的真实性和准确性，包括委托审计部门或社会中介机构对债务进行清理和审计锁定，实施债务公示制度等。在债务偿还兑付环节，各地都建立和实施了国库集中支付制、偿债资金支付审核制和偿债销号制等科学规范的内部监督制度和制约机制，确保了债务偿付的及时、合法和准确。偿债后，工作小组委托财政监督检查部门对各地化债工作进行考核验收，客观公正地评估化债成效，检查化债责任落实情况，实现化债目标任务的“三个确保”，即确保农村义务教育债务得到全部

化解，确保不发生新的农村义务教育债务，确保化债过程中农村社会和谐稳定。

（四）加强督促指导，注重经验总结。为切实把农村义务教育化债工作做实、做细、做好，工作小组办公室建立了化债信息联络员制度、月报制度和重大事件即时上报制度，在工作小组与地方之间搭建信息平台，总结交流化债经验，及时跟踪化债动态，发现新情况，解决新问题。为总结地方化债经验，实现典型经验案例化、政策措施具体化、操作程序规范化、偿债管理精细化的目标，工作小组办公室建立和实施了化债案例分析制度，要求各地根据本地化债工作的实际情况和特点，在调查研究的基础上，深入挖掘，突出重点，从债务清理核实、审计锁定、资金筹集、偿还兑付、新债控制等重点环节入手做好化债案例分析工作，推广和介绍相关经验做法。如江苏省率先实行了以县为主的化债责任制，省对县化债实行以奖代补；湖北、甘肃、江西、湖南、黑龙江、吉林等省分别组织了数百名甚至上千名审计人员，用近半年的时间对债务进行逐校、逐项、逐笔的认真审计，把每笔债务都锁定到债权人；甘肃省本着尊重历史、尊重事实、实事求是的原则，制定了甄别处理“白条”债务的政策措施；吉林省针对“普九”期间高息集资导致债务大量增加的问题，与金融机构、法院、债权人等协商，以法定利率为基础，按“分段计息、息不转本、利不滚利”的原则妥善处理高利息问题，等等，工作小组办公室把这些好的经验做法都编印了农村综合改革工作简报，及时向各地介绍推广。

经过努力，到目前，农村义务教育化债取得了阶段性成效，得到了社

会的普遍好评。一是促进了农村社会的和谐稳定，提升了党和政府的公信力。通过农村“普九”化债，消除了与农村中小学相关的债务纠纷，缓解了债权人因长期得不到还款而造成的经济困难和精神压力，重新赢得了债权人对学校和基层政府的信任，进一步改善了农村干群关系。二是推动了农村义务教育改革发展，提高了农村公共服务水平。债务化解后，基层政府和农村中小学再也不必为还债而挤占挪用农村义务教育的正常经费，为建立健全农村义务教育经费保障机制、促进农村义务教育健康发展创造了良好的环境。三是扩大了农村消费和投资需求，为扩内需、保增长、惠民生发挥了积极作用。农村义务教育化债，让广大债权人得到了拖欠多年的偿债款，把农村沉淀的购买力转化为现实的有效需求，把“死钱”激活为“活钱”，成为当前提高农村购买力的一支重要力量。

2009年12月经国务院同意，工作小组决定在总结试点经验的基础上，全面推进清理化解农村义务教育债务工作。目前，农村义务教育化债工作已在全国全面推开，到目前总体进展顺利、运行平稳，但也存在一些问题，下一步需要引起高度重视，要重点抓好以下几项工作。

（一）结合本地实际，明确工作重点。各地要按照中央要求，全面化解农村义务教育债务。刚刚启动化债工作的北京等17个第二批试点省份和中央直属垦区、林区及新疆生产建设兵团，要着重建立健全化债工作机制，加强制度建设，完善政策措施，规范工作程序，做好债务审计锁定、资金筹措、方案制定、债务偿还、新债防控和信息报告等工作。尚未化解完农村义务教育其

他债务的首批试点省份,要积极做好农村义务教育其他债务的清理化解、新债防控、信息报告等工作。已化解完农村义务教育债务、尚未开展中央考核验收的首批试点省份,要主动做好纠错纠偏和自查自验,解决遗漏问题,在此基础上向工作小组提出考核验收申请,同时做好新债防控工作。已化解完农村义务教育债务并通过中央考核验收的首批试点省份,要认真查缺补漏,特别是要对考核验收过程中发现的问题做好整改工作,及时将整改情况报工作小组备案;同时,要继续完善并落实新债防控政策措施。

(二) 制定偿债规划,上报化债实施方案。各地要根据中央提出的化解全部农村义务教育债务的目标任务,结合审计锁定的债务规模、财力状况、基层反映等情况,实事求是地制定年度偿债规划和化债实施方案。17个第二批试点省份和中央直属垦区、林区和新疆生产建设兵团要尽快制定并向工作小组报批化债实施方案。首批试点省份中未化解完农村义务教育其他债务的省份,要研究制定化解农村义务教育其他债务的偿债规划和化债实施方案。地方财政特别是市、县财政筹资确有困难的,可适当延长化债任务完成时间,以缓解地方财政支出压力。

(三) 积极筹措偿债资金,做好债务偿还工作。各地要按照中央要求,积极调整财政支出结构,多渠道筹措偿债资金。省级政府要切实履行统筹全省(区、市)化债工作的责任,省级财政要尽可能多地安排偿债资金,市级财政也要安排一定的偿债资金,尽可能减少县级财政承担的比例,防止出现因县级财力不足而造成化债资金难以落实、化债任

务难以完成的问题。为减轻地方化债压力,调动地方化债积极性,中央财政依据农村义务教育阶段学生数、学校数、办学成本和地方财政状况等客观因素,对各地化债给予适当补助。省级政府要紧密结合本地实际,采取科学合理的方法分配化债补助资金,既不能让虚报债务或等靠上级补助的地方“占便宜”,也要实事求是帮助财力有困难的县切实化解债务。各级财政安排的偿债资金要纳入国库单一账户体系管理,实行专款专用,分账核算,把偿债资金从特设专户直接支付到债权人手中。要实行偿债销号制度,逐笔登记债务偿还信息,做到偿还一笔、登记一笔、销号一笔。县级政府及县级财政要具体做好化债工作。

(四) 认真开展“回头看”活动,善始善终做好化债工作。一是不要遗漏债务。个别地方遗漏了部分挂在村级组织等单位账上的农村义务教育债务,要尽快组织核实和化解。二是建立健全农村义务教育债务监管系统。截至2009年底,全国已有17个省份的债务数据进入了监管系统。各地应加快债务系统建立和债务数据录入工作。三是加强化债档案资料管理。个别地方的债务台账、监管系统、支付手续、销账管理等基础工作还比较薄弱,在一定程度上影响了化债效果,也留下了隐患。对此,各地要高度重视,确保每个阶段的工作都有据可查。四是加强监督检查。有关部门要密切配合,建立健全事前、事中、事后相结合,定期检查和随机抽查相结合的全方位监督体系和制约机制,确保化债工作平稳进行。

(五) 加强制度建设,坚决制止新债发生。各地要将制止农村义务教育新债作为化解农村义务教育债

务工作的一项重要内容,主动协调有关部门研究制定制止发生农村义务教育新债的具体办法。一是严格落实农村义务教育经费保障机制改革政策,将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,不留经费缺口。二是合理制定义务教育中长期发展规划,加强源头控制,学校基本建设要与政府财力水平相适应。三是进一步规范各地和有关部门的行为,严格控制进行各种新的教育达标、升级、评优和超规模建设。四是建立健全农村中小学建设项目审批制度。学校年度基本建设项目要按规定程序申报,经教育、发展改革、财政等部门审核并报县级政府批准后组织实施;未经批准、资金未落实的项目一律不得实施,经批准的项目在实施过程中不得随意扩大建设规模、提高建设标准。五是建立健全农村义务教育新债责任追究制度,将农村义务教育举借新债情况作为对领导干部任期经济责任审计的重要内容。

(六) 加强组织领导,落实工作责任制。首批试点省份的经验表明,哪个地方的组织领导有力,那个地方的化债工作就进展顺利。各地及有关部门要高度重视,把化债工作摆上议事日程,强化组织领导,建立领导责任制,落实部门分工负责制,建立健全运转顺畅的工作机制。负责化债工作的有关部门要深入基层、深入群众,加强调查研究,加强指导督促,加强信息沟通,及时化解矛盾,要把问题解决在基层。要做好案例分析工作,及时总结推广各地好的经验做法,确保清理化解农村义务教育债务工作顺利进行。□

(作者为国务院农村综合改革工作小组办公室副主任)

责任编辑 张蕊