加大财政投入 促进义务教育发展

■ 罗建国

近年来，安徽省各级财政部门按照“努力增加财政投入，大力规范经费管理，重点解决突出矛盾，促进教育均衡发展”的总体思路，将义务教育投入放在首要位置，强化措施，规范管理，促进了全省义务教育健康发展。

一、财政支持义务教育发展的措施及成效

（一）加大财政投入力度，努力提高义务教育保障水平。一是确保农村税费改革后对义务教育的投入不减少。2000年，安徽省在全国率先开展了农村税费改革试点，在税费改革推进过程中，始终将农村义务教育投入作为财政保障的重点。1999年全省财政预算内对义务教育的投入为31.3亿元，2007年已达到164.1亿元。财政投入为义务教育的健康发展提供了重要保障。二是省级财政资金分配向县级倾斜，增强县级财政支持义务教育发展的保障能力。省财政进一步完善省对下转移支付办法，按影响财政收支的客观因素计算，凡人均财力水平达不到既定标准的，省财政予以补齐，并明确要求转移支付资金优先用于教师工资发放。三是建立县级财政对义务教育支出的保障机制，县级财力优先支持义务教育发展。安徽省县级财政义务教育支出比重一般在40%左右，部分县义务教育支出占财政支出的比重近50%，提高了义务教育保障水平，促进了我省义务教育的健康发展。

（二）积极筹措资金，集中财力“保工资、保安全、保运转”。一是建立农村中小学教师工资保障机制。省财政集中财力清理、补发了历年欠发的教师工资，并将农村教师工资全部上划县级财政统一发放管理，实行以县为单位的中小学教师国家工资津补贴统一发放标准，建立了农村中小学教师工资保障机制。二是集中财力消除农村中小学危房。“十五”期间，全省共投入危房改造专项资金36.3亿元（其中中央和省级财政共投入17.7亿元），改造危房840万平方米（其中D级危房627万平方米），新建校舍823万平方米，全省中小学校舍安全状况明显好转。近年来，财政又投入校舍维修改造资金12.3亿元，并积极争取贷款11亿元，用于现存的D级危房和B、C级危房的维修改造。三是努力保障学校正常运转。制定了相对科学合理的“一费制”收费办法和预算内生均公用经费拨款标准，同时，针对山区县农村中小学校公用经费支出负担重的特殊情况，省财政按生均10元/年的标准给予直接补助，基本保障了学校正常运转的需要。

（三）不断完善财政教育经费管理制度，切实提高教育资金的管理水平。安徽省在推进农村义务教育管理体制改革过程中，结合乡财县管财政体制改革，在县级财政会计核算中心下设了教育经费核算分中心或窗口，对教育经费实行统一管理、集中核算、专款专用。同时，先后制定下发了一系列经费保障和管理办法，保证了资金安全，提高了资金使用效益。

（四）积极优化财政教育资金配置，促进义务教育均衡发展。一是在师资配置上，积极支持增加山区县教师编制，提升山区学校的师资力量。同时，督促市县政府保障教师工资正常发放，统一津补贴发放标准，促进教师资源在落后学校和偏远地区合理流动。二是新增教育经费主要用于农村中小学校，并向财政困难县和薄弱学校倾斜，支持改善薄弱学校办学条件，促进教学质量提高。三是认真实施农村远程教育工程，提高农村中小学校的办学水平。2008年安徽省基本上实现了义务教育阶段远程教育全覆盖，这大大提高了农村中小学的教学质量。四是大力支持推进教育布局调整。近几年，财政投入教育布局调整专项资金1.5亿多元，极大地促进了教育教学资源的合理配置。五是自2005年开始，重点支持500所农村薄弱学校改善办学条件，截止目前已投入资金近5000万元，为农村办学条件薄弱的中小学校配置课桌椅、图书、

中国财政杂志社

教学仪器和体育、音乐器材，改善办学条件。六是扎实推进农村贫困家庭中小学生的“两免一补”工作。在中央、省和市县财政的共同努力下，2005年开始，安徽省每年筹集资金约2.4亿元，对134.7万名农村贫困家庭的学生免除义务教育阶段学杂费和免费提供教科书，并对贫困寄宿生给予生活困难补助，使贫困家庭孩子不因贫辍学。

（五）深入推进义务教育经费保障机制改革，确保各项政策落到实处。按照国务院和省委、省政府部署，在2006年金寨、青阳两县试点的基础上，2007年安徽省率先在全国实施了城乡一体的义务教育经费保障机制改革，并纳入全省十二项民生工程；2008年又对义务教育经费保障机制改革有关政策进行了调整完善，全面免除义务教育阶段学生学杂费，提高中小学公用经费保障水平，向全部农村学生免费提供教科书，向农村义务教育阶段贫困寄宿生发放生活补助，对于城市低保家庭学生，仍按以往的做法同步享受“两免一补”政策。2008年，安徽省对义务教育保障机制改革的投入达到46亿元，同时按目标责任管理的要求，建立了农村中小学校舍维修改造长效机制，加强中小学预算编制工作，保障经费投入，规范经费管理。义务教育经费保障机制改革实施以来，安徽省各级财政部门高度重视，积极制定和落实各项政策措施，确保改革资金全部到位，义务教育经费保障机制改革取得了显著成效。

二、义务教育发展过程中存在的问题

（一）教育经费供求矛盾仍然较大。安徽作为中部欠发达省份，教育经费尤其是义务教育经费的供求矛盾仍然突出。受财力限制，义务教育阶段生均教育事业费、生均公用经费、生均校舍面积等指标仍处于全国倒数位次。同时，社会各方面对教学水平的提升很重视，导致各种教学设备、设施、器材更新非常快，对教师培训的力度也越来越大，各种教学教研活动大幅度增加，教育标准又在不断提高，随之而来的是经费支出的大幅度增长。虽然政府投入每年都在大幅度增长，但与教育需求之间矛盾依然存在。

（二）义务教育经费使用效益有待提高。教育投资效益低主要体现在对教育投资的直接浪费和间接浪费上。直接浪费主要是由于学校布点分散，规模小，布局不合理，导致新建不久的校舍因不能适应教育布局调整的需要而闲置，配置的教学仪器设备因使用率低形成了财力和物力的浪费；间接浪费是因为办学条件缺乏严格限制，一些地方超越当地的经济能力和生源状况，超规模配置设备和条件，大大超出了当地教育发展的实际，造成了教育资源的闲置和浪费。

（三）教育资源配置有待进一步均衡。由于长期以来地区之间、城乡之间经济发展水平和财力水平不平衡，加之传统体制下形成的重投入、轻管理等情况，致使教育资源在学校之间特别是城市和农村的义务教育阶段学校之间的配置不合理，造成了教育发展的不均衡。各地教育教学设备配置一般都是向城市学校和示范学校倾斜，优秀教师、优质教育资源纷纷向城市和发达地区转移，导致了学校之间教育资源、教学质量的差距越拉越大，义务教育发展的不均衡进一步加剧。

（四）教育人事制度改革有待深化。一是师资新陈代谢难，在一些农村学校，民办教师转正的教师占满了学校编制，使学校无法输入新鲜血液，虽然教师总体不缺编或超编，但能胜任教学任务的不多，不能满足学校正常教育教学的需要，学校为了提高教学质量不得不花钱聘请专业教师。二是在人才使用方面缺乏有效的竞争机制和激励机制，存在工资待遇平均主义、教师任用随意性大等问题。三是一些骨干教师流入城市，师范院校毕业生到农村地区任教还存在很多主观和客观困难。此外，在岗教师继续教育工作滞后，师资力量远远不能满足现代化教学需要。安徽省有近35万农村教职工，其中1/3以上为民办教师转正的，成份复杂，难以适应现代教育的要求，制约了了农村中小学教育质量的提高。

（五）事权与财力不对等，投入分配机制不尽合理。在现行的义务教育“以县为主”的管理体制下，政府间财力格局与义务教育事权责任不对称，加大了义务教育经费在贫困地区紧张的矛盾。从政府间财力分配格局看，整个教育投入地方财政占了大头。而在当前我国的财力分配格局中，中央掌握了地方很大一部分财力，但对庞大的义务教育经费的投入，地方政府却承担了绝大部分义务教育经费。这种政府间财力与义务教育事权责任的不对称，必然造成义务教育特别是农村基础教育经费短缺。

三、对加快义务教育发展的建议

（一）继续加大义务教育投入，深入推进义务教育经费保障机制改

中国财政杂志社

革，促进义务教育均衡发展。安徽省是农业大省，人口众多，受城乡二元结构以及经济发展水平等因素的制约，各地区之间、城乡之间教育资源配置不均衡，不同学校办学条件、教育质量和教师待遇的差距较大等情况仍然普遍存在。要从根本上解决这些问题，在进一步加大各级财政投入的同时，需要进一步深入推进农村综合改革，深化义务教育管理体制改革，从根本上改变城乡二元经济结构，建立和完善政府投入办学、各级责任明确、财政分级负担、经费稳定增长的义务教育经费保障机制。同时，中央财政应加大对教育的支持力度，特别是对农业主产区义务教育的支持力度，进一步加大对中西部地区义务教育转移支付力度，进一步缩小中西部地区与发达地区的差距，切实提升义务教育均等化水平。

（二）以教育人事制度改革为契机，推动义务教育管理体制改革，建立合理的教师人事制度。进一步巩固和完善“以县为主”的义务教育管理体制，结合农村综合改革，建立能上能下、能进能出、合理流动、优胜劣汰的用人机制。要加强农村学校教师队伍建设，提高教师队伍的整体素质。建立统一的农村教师队伍补充机制，鼓励优秀教师到农村和贫困地区任教，统一公开选聘大中专院校毕业生或事业单位具备教师素质的富余人员，为师资短缺的农村中小学增添新生力量；同时，加大对农村中小学教师的培训力度，尽快提升他们的教学水平。认真做好教师编制重新核定工作。在认真调研论证的基础上，对全省中小学教职工编制进行新一轮的调整，进一步加强中小学机构编制管理规范化、科学化和标准化建设，优化基础教育资源配置，提高基础教育的质量和水平，促进义务教育全面均衡发展。

（三）加强教育经费收支管理，提高财政资金使用效益。随着义务教育经费保障水平的提高，要把管好用好资金作为管理的重点，把管好用好资金同促进义务教育管理体制改革结合起来，同促进教育均衡发展结合起来，同规范学校财务管理结合起来，建立健全规章制度和政策措施，不断提高资金管理水平和资金使用效益，促进义务教育事业又好又快发展。要严格制定收支管理办法，细化收支预算，将各项收支全部纳入预算管理；进一步规范公用经费的开支范围、使用审批及资金支付管理程序；合理确定不同类别中小学校公用经费分项开支定额标准、实物配备和耗材消耗标准，并适当向办学条件薄弱的学校和教学点倾斜；各农村中小学要树立勤俭办学意识，根据实际制定本校的公用经费管理制度，细化支出范围及标准，加强实物消耗核算，逐步建立起比较完整的教育经费支出管理制度，提高资金使用效益。

（作者为安徽省财政厅副厅长）

责任编辑 常 嘉

中国财政杂志社

PHOTO NEWS 图片新闻

弘扬抗震救灾精神

2008年9月5日，全国财政系统抗震救灾事迹报告会在京召开，财政部党组书记、部长谢旭人，党组副书记、副部长廖晓军，党组成员、纪检组长贺邦靖出席了报告会。四川省财政厅厅长黄锦生、陕西省汉中市宁强县财政局副局长毛尚芳、甘肃省陇南市文县财政局局长刘远勤、四川省什邡市红白镇财政所副所长陈玉林、四川省北川县财政局局长周甫五位同志分别作了抗震救灾事迹报告。谢旭人部长在报告会上向全国财政系统广大干部职工发出号召：学习抗震救灾先进事迹，弘扬抗震救灾精神，以高度的责任感和使命感投身于财政事业，为国家经济社会发展贡献自己的力量。

（本刊记者 常 嘉摄影报道）