

汶川地震后

对学校楼舍建设的反思

■ 贾 康 孟 艳

汶川特大地震给我们的国家带来了巨大的灾难。地震发生时正值学校上课时间,震区许多中小学教学楼垮塌成为废墟、中小学生蒙受伤亡较大。痛定思痛,需要进一步关注我国教育投入绩效管理中学校楼舍的建筑标准与建筑质量这个问题。

近几年财政教育投入情况

首先应客观地肯定:过去五年我国财政教育支出在不断增加,对校园的楼舍建设,也是十分重视的。

2003—2007年,全国财政用于教育方面的累计支出达到2.43万亿元,比上一个五年增长1.26倍。其间,特别注重支持农村教育事业的发展。2006年,各级财政全面启动了农村中小学校舍维修改造长效机制,全国共落实资金361亿元。其中,中央财政150亿元,地方财政211亿元。2006年还启动了以农村中小学改厕治污为主要内容的“新农村卫生新校园建设工程”试点,由中央财政安排资金2亿元。2007年,提高了农村中小学公用经费和校舍维修经费补助标准,并从中央财政超收收入中追加教育支出210亿元。

同时,随着我国公共财政框架体系的逐步建立,财政支出绩效评价工

作以项目预算为切入点,正在逐步扩展。在教育支出方面,绩效预算的理念也逐步渗透到预算执行之中。

学校楼舍建设存在的问题

总体来看,受种种主、客观条件的制约,对不断增加的教育支出,其绩效评价工作仍处于探索和试点阶段,未全面展开。具体到学校教学楼、宿舍的建筑标准、建筑质量、抗震抗灾安全系数等方面,还鲜有实行精细化管理的实例,流于“大而化之”的粗糙状态。目前看,具体到学校楼舍建设方面的问题有:

1. 普遍存在学校建筑物达不到抗震要求的现象。据北京建筑工程研究院副总工程师刘航介绍,建筑界对于建筑抗震设防的要求,原则标准是“大震不倒、中震不修、小震不坏”,但这次汶川8.0级地震发生后,可知大多数建筑达不到这一原则要求。

2. 中小学建筑存在不少违反设计规范的现象。依照我国《中小学建筑设计规范》规定,中学教学楼不得超过5层,而且屋顶必须使用钢筋水泥浇注,不许使用预制板。但从震区情况看,在这次地震中倒塌学校的现场,发现许多5层以上的建筑,而且多是预制板屋顶。

3. 现行的建筑抗震设防分类标准,对一般中小学校的建筑抗震要求偏低。根据我国2004年10月1日实施的《建筑工程抗震设防分类标准》,建筑应根据其使用功能的重要性分为甲、乙、丙、丁四个抗震设防类别。按照上述分类标准,教育建筑中,人数较多的幼儿园、小学的低层教学楼,抗震设防类别划为乙类。而除此以外的中小学则仅仅被划为丙类建筑,地震作用和抗震措施均低于县级以上医院、大型体育馆、博物馆、商场和会展中心等,仅相当于普通住宅。

4. 教室的大跨度、大开间特点,对其抗震能力应该有更高、更具体的要求。学校教学楼的主要建筑是教室、实验室等,一般必然属于大跨度、大开间的建筑结构,相对而言更易遇震倒塌。这次地震给我们的一大警示是:在相关的技术标准和政府资金投入的绩效考评指标中,有必要充分重视这一特别因素而作出针对性的更高、更具体的要求。

以校舍建设为切入点 推进教育支出绩效管理

基于以上认识,现以“亡羊补牢”之心,特提出与中小学校舍建设相关的推进教育支出绩效管理的如下建

议：对中小學生(亦可推及大學生和其他群體)高頻率聚集狀態的樓、舍等建築空間，考慮如何切实提高其建築質量和抗震能力，防患未然，是我們災後重建工作的一項重任，這不僅涉及災區的校舍重建，也涉及全國各地的校舍建設和危房改造。

自然環境變化的不確定性讓我們無法準確地預知各種突發事件，但是，亡羊補牢，為時未晚。應下決心協同有關部門制定可行方案，組織專業人員對全國中小學校舍建設質量進行普查，對於存在安全隱患的校舍應迅速進行加固修繕，甚至不惜推倒重來；對於未來的校舍建設則需要執行高水平的建築質量標準，以求在災害突發時盡量減少生命和財產損失。應以校舍建設為切入點，推進包括財政資金在內的教育支出績效管理，並以此推動我國公共財政績效評估工作的展開。具體思路如下：

1. 繼續提高教育投入，支持用於校舍建設等事項。近年來，我國財政性教育經費占GDP的比例穩中有升，從2004年的2.41%提升到2007年的2.54%，在2008年預算中，中央財政安排教育支出1561.76億元，增長45.1%。同時，隨著教育體制改革的深化和社會各界對教育重視程度的提高，教育資金的來源日益多元化，教育系統自身收入、銀行貸款和社會捐贈數量也在不斷上升。但需注意到，如要提高教學樓、學生宿舍的抗震標準，所需的資金量還比較可觀的。據中國地震局地質研究所高建國研究員分析，如果中小學等公共建築在當地的地震基本烈度上加一度設計，建造費用就要比原來多投資10%，因此有必要繼續增加總投入以支持相應的新增基建支出。

2. 注重優化教育投入的使用結構，適當提高用於中小學校舍建設的基建投入比重。在教育投入增加的同時，投入經費的使用結構合理與否，是關聯其績效的另一重大問題。目前，我國教育經費的結構性矛盾仍然存在，高等教育與基礎教育資源配置的失衡問題比較明顯。另外，總投入中基建比重相當低，2006年在財政的教育支出中，基建投資僅為84.25億元，占3.45%。今後考慮到抗震安全問題，應當進一步提高教育基建投資的比例；考慮到各地區地理環境的差異，尤其應提高地震多发特殊地區教育支出及其中“硬件”的比例。為了使教育經費使用更為有效，需要財政、教育、國土資源和環境等多個部門聘請專業人士共同研究確定這些比例的適宜水平，並由相關執行部門切實有效地實施，從源頭上提高教育資金投入的社會績效。

3. 力求精細化，合理制定和嚴格執行相關技術標準和評價標準，提升教育基建支出績效管理水平。我國處於人均收入水平還很低的发展過程中，面臨着城市化、工業化和現代化的歷史任務。客觀地講，投入教育的財力在長時期中會相對於人們的普遍期望而顯不足。因此，合理和高效率地使用教育經費尤為關鍵。首先，要在預算調整和未來預算安排中，結合各地區基本公共服務均等化優化政府間財政收支和轉移支付結構，為今後欠發達地區中小學校舍的修繕、重建和新建工作提供更充裕的財力支持。各級財政要在加大支持力度的基礎上，按照績效預算的要求，針對教育基建支出作出力求精細化的項目績效評估。同時，與各級教育監察部門一起，有效防止資金的擠占和挪用。其次，對學校建築需要制定一套力求科學而具體的評價方法和有可操作性的

績效评价指标。為了增強中小學校舍的安全性，需要組織各方面的專家，改進中小學校舍建設標準，並在各地制定細化的標準，而且這套標準應是普遍適用的，即不僅適用於財政性教育經費的績效評價，而且也適用於其他來源教育經費的績效評價；它應是結果導向的、能夠以高概率保障孩子們人身安全的建築質量標準；考慮到自然條件的差異，這種標準在不同地區當然可以存在差異，但是，在同一地區相比，該標準應代表本地區建築抗震的高端質量水平。第三，應對現有中小學校園進行建築質量專項普查，這也是落實財政教育資金績效評價管理方式的重要內容。近几年，我國中小學已基本完成了危房改造工作，但是，新建成校舍的質量如何，確實還值得我們予以關注。為此，需要啟動財政支出的績效評價制度，由各級財政牽頭，各級教育監察部門參加，吸收各級建設部門人員和建築專家組成質量評估組，對使用“新校園建設”資金建成的校舍進行全面檢查，針對績效評價中發現的問題，提出相應整改方案，問題嚴重的應追究相關人員的責任。

績效預算作為公共財政發展到較高階段的一種標志，需要循序漸進地分步實現，對政府支出的專項績效評價，可以成為績效預算的基礎部分。汶川大地震的教訓和反思之一，就是應狠抓財政教育投入的精細化管理和績效評估，並從財政性基建投入的績效評價入手，举一反三，提高我國學校建設的綜合質量和水平，並促進各項財政支出的績效預算管理。

(作者單位：財政部財政科學研究所)

責任編輯 趙 軍