

农村义务教育发展与管理体制创新

■ 吴孔凡

农村义务教育是典型的纯公共品，在整个国民教育体系中具有举足轻重的地位。新中国成立以来，政府一直高度重视发展农村义务教育，但由于自然经济条件和财力等因素的影响，农村义务教育发展滞后的矛盾越来越凸显。尤其是农村税费改革取消教育附加费和教育集资等面向农民的不合理收费后，传统的以农民为主要对象的筹资渠道和“农民办教育”的发展模式受到挑战，城乡教育差异悬殊及其深层次的体制机制问题逐渐暴露出来。不解决这些体制性、机制性弊端，不仅农村义务教育发展面临困境，而且农村综合改革也无法深入推进。因此，农村义务教育管理体制改革的从一开始就作为农村税费改革和农村综合改革的重要配套措施，并随着改革的不断深化而逐步变革、完善。

一、农村税费改革前农村义务教育管理体制沿革与变动

新中国成立之初，随着对乡村教育的改造，农村教育完全纳入县级政府管理体制，形成了早期农村义务教育“以县为主”的管理模式。1959年11月24日，国务院批转了教育部、财政部《关于进一步加强教育经费管理的意见》，开始实行“条块结合、块块为主”的管理体制，同时采取免费教育与不免费教育并举、全民办教育的“两条

腿走路”方针。直至20世纪80年代初，农村义务教育均实行国家办学、财政单一供给的管理模式。但由于国家财力有限，满足不了教育发展对投入的需求，农村义务教育基础比较薄弱。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》第一次提出农村中小学教育实行“在国务院领导下，地方负责，分级管理”的管理体制。1986年《中华人民共和国义务教育法》确定了农村义务教育实行“分级办学，分级管理”的体制，改变了国家统包教育的状况。规定多渠道筹措教育经费，以国家财政拨款为主，辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等方式。实行分级办学、分级管理模式的初期，乡镇财政收入和农民收入增长较快，用于义务教育的投入也较多，使得农村中小学数量和教师人数增加较快，农村中小学的入学率随之大幅提高。20世纪80年代中后期，随着农民收入增幅减缓、农民负担增加以及乡镇财政日趋困难，农村义务教育发展开始停滞不前。1993年，中央发布《中国教育改革和发展纲要》，提出到2000年全国基本普及九年义务教育，并明确中央和省、地、县、乡各级政府管理基础教育责任，确定了农村义务教育“以县为主，乡镇为辅”的管理体制。1994年推行分税制财政体制改革，随着中央政府财力

逐步增强，中央财政对农村义务教育的投入大幅度增加。1995年3月18日，八届人大三次会议通过了《中华人民共和国教育法》，正式以法律的形式确立了新的教育经费投资体制，即以各级财政拨款为主，以依法征收教育费附加、发展校办产业、社会集资捐资、收取学杂费等多种渠道筹措教育经费为辅的体制，并规定逐步增加对教育的投入，保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。

总的来看，农村税费改革前的这一阶段，尽管农村义务教育投入一直是各级财政的必保项目和重要支出，但由于国家财力不足，农村“普九”、“普六”以及日常运转等主要依靠向农民收费、集资、摊派来维系，农村义务教育运行的基本格局是“吃饭靠国家、建设靠附加、维修靠集资”，“农村教育农民办”的特点非常突出。一方面农村义务教育乱集资、乱摊派、乱收费等现象屡禁不止，农民承担了较多的教育筹资责任，教育负担非常沉重，而另一方面农村中小学教学条件简陋，教师工资不能及时发放，学校运转困难，危房不断产生，债务包袱沉重，广大农村处于较为严重的“教育贫困”状态。

二、农村税费改革以来农村义务教育管理体制的变革及成效

农村税费改革取消乡统筹费和教

育集资后,原由乡统筹费和教育集资开支的各项教育支出改由各级财政预算安排。2001年,国务院发布了《关于基础教育改革与发展的决定》,农村义务教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、‘以县为主’的体制”。随后,在《国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》指出,“将农村中小学教师工资发放工作上收到县”,“农村中小学正常运转所需公用经费的不足部分,由县级财政给予补助”。2003年,国务院规定对因农村税费改革而减少的教育经费,地方政府要在财政预算和上级转移支付资金中优先安排,确保农村义务教育投入不低于税费改革前乡统筹中的农村教育费附加、农村教育集资以及正常财政投入的总体水平,并逐步有所增长,实现“保工资、保运转、保安全”的基本目标。2005年,国务院明确逐步建立起各级政府责任明确、财政分级投入、经费稳定增长、管理以县为主的农村义务教育管理体制。2006年,国务院下发《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,决定建立和完善政府投入办学、各级责任明确、财政分级负担、经费稳定增长的农村义务教育经费保障机制,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。

总体上看,2000年农村税费改革以来,各级政府对农村义务教育的保障责任不断强化,公共财政保障强度不断提高,教育管理体制不断深化改革,农村义务教育进入了一个新的跨越式发展的阶段,取得了明显成效。

一是实现了农村义务教育经费供给的历史性飞跃。农村税费改革后,体制外的筹资渠道被堵塞,各级政府对农村义务教育的保障责任明显增强,各级财政预算内的投入明显增长。据审计署2004年对17个省份50个县(市、区)基础教育经费投入及管理使

用情况的审计,2002年,50个县基础教育经费比上年增长20.8%,其中财政预算内支出增长29.2%,各级财政对基础教育的投入机制逐步得到完善。2006年实施农村义务教育经费保障机制改革后,西部地区农村义务教育阶段中小学全部免除学杂费,其中家庭贫困学生继续享受免费教科书和寄宿生活费补助的政策,近4900万农村中小學生受益,平均每个小学生减负140元,初中生减负180元。免除义务教育学杂费具有划时代的意义,标志着“农民办教育”的历史走向终结。

二是确立了政府办学、管理“以县为主”的农村义务教育体制。农村税费改革不仅暴露了农村义务教育经费短缺和分摊不合理等问题,而且凸显了农村义务教育管理体制的严重滞后。为解决体制性弊端,国务院及时调整并推行了各级政府办学、“以县为主”的农村义务教育体制。这样,农村义务教育体制实现了“两级跳”:由以农民办学为主转到以政府办学为主,由以乡村办学为主转到以县及县级以上各级政府办学为主。由此带来农村教育经费筹集、教师工资保障和管理体制的重大变革。各地也适应农村税费改革的要求,积极深化教育内部改革,推行农村教师资格准入制度、教师聘任制度和城乡教师交流制度,鼓励城镇教师到农村支教。同时,撤消了乡镇教育管理机构,推行农村中小学布局调整,优化教育布局,精简教师队伍。这些改革措施,为农村义务教育健康发展创造了宽松环境和良好条件。

三是促进了农村义务教育均衡发展。农村税费改革后,按照“保工资、保运转、保安全”的目标要求,各级财政不断加大对农村义务教育的支持力度,积极探索建立农村义务教育经费投入保障机制,加快实施西部地区“两基”攻坚计划,大大改善了农村教育办

学条件,全国实现“两基”的地区人口覆盖率进一步提高。2005年在农村贫困地区普遍实行“两免一补”政策,以后逐步扩大“两免一补”范围并对农村地区实行免费义务教育。从2007年底开始启动农村义务教育“普九”债务清理化解试点工作,用三年时间化解农村“普九”债务,减轻农村中小学债务包袱。这些政策措施,有力地促进了农村义务教育的均衡发展。

四是初步实现了农村孩子都能上得起学的目标。农村义务教育乱收费一直是农民反映强烈的问题,也是加重农民负担的重要原因。农村税费改革以来,农村中小学收费行为进一步规范,逐步从“多费制”到“一费制”,即在严格核定杂费、课本和作业本费标准的基础上,一次性统一向学生收取费用,除此之外,不再向学生收取任何其他费用,农民教育负担大幅度减轻。同时,各级政府不断加大对农村义务教育的支持力度,改善办学条件,降低收费标准,特别是实行“两免一补”政策,免除义务教育阶段贫困学生的书本费和杂费,补助寄宿生生活费,加大对贫困生的资助力度,努力减少辍学率。随着农村义务教育经费保障机制的健全与完善,农民子女将免费接受义务教育,农村孩子都有学上、都能上得起学的目标将基本实现,促进了教育公平。

三、农村义务教育管理体制 改革面临的主要问题和对策建议

(一)农村义务教育管理体制
改革存在的主要问题

一是城乡统筹发展的格局尚未形成,义务教育发展不均衡的问题仍然比较突出。农村税费改革,特别是农村义务教育经费保障机制改革后,农村义务教育得到了各级政府稳定、可靠和强有

力的财力支持,获得了较快发展。但目前政府间财力状况与义务教育事权责任不对称、农村义务教育投入不足等问题依然存在,城乡义务教育发展差距仍然较大,农民工随迁子女或留守子女就学难的问题还比较突出。

二是教育人事制度改革滞后,农村教师队伍整体素质偏低。2006年,我国农村小学专任教师为352.1万人,农村普通中学专任教师为149.9万人。农村小学和普通中学的师生比分别为1:18.96和1:17.1,这个比例比城镇中小学偏低,表明农村教师队伍总量相对过剩,师资使用效率不高,在地区分布上也很不合理,发达地区农村和城市郊区师资富余,而老、少、边、穷地区教师奇缺。同时,现有农村师资构成复杂,学历偏低,知识老化,特别是在欠发达农村地区,农村教师待遇较低,拖欠工资现象时有发生,教师流失严重,不得不大量聘用代课教师。但由于教师人事制度尚不健全,缺乏激励竞争和淘汰择优机制,人员能进不能出,导致优秀教师进不来、素质差的教师出不去,影响了农村教学质量。

三是农村中小学布局调整困难,教育资源配置不合理。农村义务教育“普九”达标中,几乎每个村都新建、改建和扩建了村办小学,每个乡镇都办有较高标准的初级中学。农村税费改革以来,为节省办学成本,提高办学效率,各地加大了农村中小学布局调整的力度。与2000年相比,2006年农村高中、初中和小学数量分别减少469所、4030所和14.5万所,调整幅度分别为17.8%、10.25%和32.95%。但随着时间推移,农村中小学布局不合理和闲置浪费问题日渐突出。一方面,被合并的学校大量闲置,造成较大损失浪费。另一方面,由于学校幅射半径扩大,一些地方出现中小学生就学不方便的问题,为解决学生食宿困难,有的地

方在集中办学的过程中甚至出现举借新债修建学生宿舍和食堂的现象。

(二) 创新农村义务教育体制的思路

一是建立促进城乡义务教育统筹均衡发展的长效机制。坚持科教兴国、人才强国战略,将教育放在优先发展的位置,科学划分和界定各级政府提供教育公共服务的职责,建立健全农村义务教育经费保障机制和财政分担机制,确保农村义务教育经费保障机制改革的各项政策落到实处。强化各级政府在教育发展中的责任,国家制订义务教育基本办学标准和质量标准,省级政府负责统筹规划实施,县市政府均衡配置教育资源,加大薄弱学校改造力度,使各学校办学条件、经费、投入和教师的配备大致均衡。优化财政性教育经费的使用结构,坚持公共教育资源向农村、中西部地区、贫困地区、边疆地区、民族地区倾斜,加大对农村和城镇薄弱学校的改造力度,不断改善农村中小学办学条件,逐步缩小城乡和区域教育发展差距,统筹区域内义务教育均衡发展。

二是加快推进农村义务教育内部改革。在管理体制方面,继续巩固完善“以县为主”的农村义务教育管理体制,加强教育发展的统筹规划和安全。在农村中小学人事管理方面,应加强对农村中小学教师的资格认定、招聘录用、职务评聘、培养培训、调配交流和考核等管理职能。逐步实行农村中小学校长公开选拔,竞争上岗。全面实施农村中小学教师资格准入制度、教职工全员聘任制和考试录用制度,加强农村中小学编制管理,清退不合格和超编教职工,加强农村中小学教师培训。落实农村义务教育阶段学校教师“特设岗位”计划试点工作,推行城镇教师到农村学校任教服务制度,引导和鼓励大学毕业生到农村支教。比照乡镇事业单位改革的做法,积

极稳妥地做好农村中小学教职工分流工作,逐步清退农村中小学代课人员,解决“好的进不来、差的出不去”的问题,逐步改善教师队伍素质和结构。在提高农村义务教育资源使用效率方面,按照方便学生上学、不增加学生经济负担、保证教学质量的原则,合理调整农村中小学布局,盘活闲置校产资源。推行农村中小学教科书政府采购试点,逐步实行农村中小学课本循环使用制度,提高教科书利用效率。以输入地全日制公办中小学为主,与所在城市学生享受同等政策,解决农民工义务教育阶段子女入学问题。在农村办学模式方面,应继续深化教育教学改革,针对农村学生不同阶段的不同需求,适当增加和渗透职业技术的内容,努力增强农村教育的适应性和针对性。改革农村办学模式,构建政府办学为主、公办教育与民办教育共同发展、全社会积极参与支持教育的良好格局,进一步加强农村普通教育、职业教育、成人教育“三教统筹”和“农科教结合”,积极开展农村劳动力转移培训。

三是建立健全教育经费监督管理机制。牢固树立勤俭办教育的思想,清理和取消不切实际的各种达标升级活动,坚决杜绝发生新的教育债务和加重农民负担的行为。建立健全规范的农村中小学预算制度,逐步实行国库集中支付和“校财局管”等管理方式,提高农村义务教育经费使用的安全性和有效性。建立健全监督检查制度,对农村中小学校违规收费和教育内部改革等情况进行监督检查。建立健全奖惩激励和责任追究制度,对挤占挪用农村中小学教育经费、拖欠农村中小学教职工工资、不及时修缮危房或管理不善造成重大安全事故等问题,应追究有关领导和直接管理者的责任。

责任编辑 方震海