

农村综合改革重点问题解答之四：

农村义务教育管理体制改革

目前，我国“以县为主”的农村义务教育管理体制改革发展进展情况？

农村税费改革以前，我国农村义务教育实行分级办学、分级管理的体制，农村义务教育管理和资金筹集责任主要由乡镇承担。由于财力制约以及管理体制等诸多原因，农村教育“乱集资、乱摊派、乱收费”现象屡禁不止，拖欠教师工资等问题时有发生，影响了农村义务教育的健康发展。

2000年我国开始实施农村税费改革，取消了农村教育费附加、农村教育集资等由农民承担的农村义务教育筹资项目，农村义务教育经费由各级财政安排，其经费来源规范为财政拨款和教育收费（杂费），实现了农村义务教育经费保障的根本性变革。在农村税费改革的推动下，顺应农村义务教育改革和发展的新形势，国务院《关于基础教育改革与发展的决定》（国发[2001]21号）提出建立“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制。2003年国务院下发《关于进一步加强农村教育工作的决定》（国发[2003]19号），要求积极落实“以县为主”的农村义务教育管理体制。到2005年底，全国基

本建立了“以县为主”的农村义务教育管理体制。这是中央为适应农村义务教育面临的新的环境而制定的一项重要政策，不仅可以提高农村义务教育管理水平，而且有利于提高农村义务教育经费保障能力，为农村义务教育的健康发展奠定了制度基础。

在“以县为主”的农村义务教育管理体制下，县级政府的管理职能主要包括以下几个方面：一是统筹规划农村义务教育的发展，逐步调整农村中小学布局，保证义务教育阶段适龄儿童按时入学；二是建立规范、稳定的经费投入保障机制，统筹安排上级转移支付资金和自有财力，确保中小学校的教职工工资、正常运转经费和危房改造所需资金；三是核定中小学校的教职工编制，负责农村中小学校长、教职工管理，负责配备学校领导班子，对教职工进行选拔、任用、调配、培训和管理；四是组织推进农村中小学教育教学改革和发展，全面实施素质教育，统筹普通教育、职业教育和成人教育，推进农科教结合。需要强调的是，“以县为主”只是管理体制，并不是说农村义务教育经费投入完全是县级政府的责任。发展农村义务教育是各级政府共同责任，各级政府都有在本辖区内统筹协调所辖县（市）农村义务教育

的发展责任。乡镇政府要继续发挥积极作用，做好组织适龄儿童入学等有关工作。

在全面深化农村综合改革的新形势下，农村义务教育改革的工作重点是什么？

当前，推进农村义务教育改革要从两个方面展开：

（1）全面推进农村义务教育经费保障机制改革。各地要认真落实国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的有关政策规定，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。各级财政都要增加对农村义务教育的投入，不断提高农村义务教育经费保障水平。保障农村义务教育经费要约法三章：不准减少本级政府对农村义务教育应承担的经费投入，不准挪用学校公用经费发放教师津贴；不准再乱收费加重学生的经济负担。老师工资必须列入财政预算，予以保证。

（2）加快教育部门自身改革。第一，深化教育人事制度改革，切实加强农村教师队伍建设。依法全面实施教师资格准入制度，创新教师补充机制，建立教育教学质量检测考评制度，提

高农村教师素质。加强农村中小学编制管理,坚决清退不合格和超编教职工。第二,合理配置城乡教育资源,逐步缩小城乡之间义务教育发展差距。要调整教育经费支出结构,增加对农村的教育投入。开展城乡学校对口支援,鼓励城市教师到农村任教,建立健全鼓励城镇教师、大学毕业生到农村支教制度和特设教师岗位制度,建设农村中小学现代远程教育体系,让农村孩子也能享受到优质教育资源。第三,合理调整农村中小学布局,提高农村义务教育办学质量。要按照方便学生上学、不增加学生经济负担、保证教学质量的原则,调整学校布局,改善办学条件,严禁超标准建设和搞不切实际的各种达标升级活动,提高教育资源利用效率。

国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的主要内容是什么?

按照《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》(国发[2005]43号)规定,深化农村义务教育经费保障机制改革的主要内容是:

(1)全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费。免除杂费资金由中央和地方按比例分担,西部地区为8:2,中部地区为6:4,东部地区除直辖市外,按照财力状况分省确定。免费提供教科书资金,中西部地区由中央全额承担,东部地区由地方自行承担。补助寄宿生生活费资金由地方承担,补助对象、标准及方式由地方政府确定。

(2)提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平。在免除学杂费的同时,先落实各省制订的本省农村中小学预算内生均公用经费拨款标准,所需资金由中央和地方按照免除学杂费资金的分担比例共同承担。在此基

础上,为促进农村义务教育均衡发展,由中央适时制定全国农村义务教育阶段中小学公用经费基准定额,所需资金仍由中央、地方按上述比例共同承担。中央适时对基准定额进行调整。

(3)建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制。对中西部地区,中央根据农村义务教育阶段中小学在校生人数和校舍生均面积、使用年限、单位造价等因素,分省测定每年校舍维修改造所需资金,由中央和地方按照5:5比例共同承担。对东部地区,农村义务教育阶段中小学校舍维修所需资金主要由地方自行承担,中央根据其财力状况以及校舍维修改造成效等情况,给予适当奖励。

(4)巩固和完善农村中小学教师工资保障机制。中央继续按照现行体制,对中西部及东部部分地区农村中小学教师工资经费给予支持。省级政府要加大对本行政区域内财力薄弱地区的转移支付力度,确保农村中小学教师工资按照国家标准及时足额发放。

如何做好农村中小学校校舍维修改造工作?

(1)建立校舍安全预警体系,认真落实校舍定期查勘鉴定制度。农村中小学校要加强校舍日常安全检查,发现险情及时报告县级教育部门。地方各级教育、财政部门要掌握本地区农村中小学校舍安全情况,并及时组织维修改造。

(2)创新方式,健全校舍维修改造工作的运行机制。改革校舍维修改造的管理方式,要在摸清维修改造校舍底数的基础上,改革和创新校舍维修改造工作的管理方式,变项目管理为目标管理,变程序管理为制度管理,做好校舍维修改造的政府采购工作,把施工队伍选择、建筑材料质量、工程项目验收、质量等级评定等关口,做到先勘察、后设计、再施工,将校舍维修

工程建成“放心工程”。

(3)做好规划,健全校舍维修改造工作联动机制。县级教育行政部门要会同财政、建设等有关部门,结合本地中小学布局调整等规划,编制校舍维修改造总体规划和校舍维修改造的年度计划,下达校舍维修改造资金。要将校舍维修改造与学校布局调整、村镇合并等有机地结合起来,对于布局调整规划撤并的学校,所有的危房应只拆不建。

(4)拓宽渠道,建立校舍维修改造工作的资金保障机制。落实好中央与地方校舍维修改造经费的分担责任,通过各级财政加大投入、闲置校产置换、地方规费减免等渠道广开校舍维修改造的财源,省级财政负责统筹落实地方应承担的校舍维修改造专项资金,实行专户管理,封闭运行,集中支付,充分发挥资金的使用效益,保障校舍维修改造工作的顺利进行。

(5)完善制度,建立危房改造的长效机制。将农村中小学校舍维修改造纳入经常性、制度性的轨道,保证稳定的资金来源,通过改革管理方式,进一步明确各级政府的管理责任。中央财政建立校舍安全管理目标责任制度和校舍维修改造资金使用的考评制度,对资金落实到位和维修改造成效突出的地区给予表彰奖励。对因工作不力、保障措施不到位,或挤占、挪用、截留校舍维修改造资金,造成校舍安全责任事故的,将严肃查处,并依法追究责任人。

为确保农村义务教育经费保障机制改革取得实效,如何加强农村义务教育经费管理?

(1)明确各级责任,足额安排农村义务教育经费。按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的原则,建立中央和地方分项目,按比例分担的农

村义务教育经费保障机制。中央财政应承担的农村义务教育补助经费每年通过转移支付下达给省级财政，地方财政应承担部分，由省级财政负责统筹落实，地方各级财政部门应当积极筹集资金，确保资金落实到位。省本级财力比较充裕的，省级财政应负担全部或大部分补助经费；省级财力下移较多或省以下财力相对充裕的，可以确定由各级财政分担，具体分担办法由省级财政确定。省级财政要制定切实有效的措施，督促市、县财政部门落实支出责任，足额安排农村义务教育经费。县级财政部门要将上级财政补助资金足额落实到农村中小学校，同时积极调整财政支出结构，确保县、乡两级承担的农村义务教育经费支出落到实处。各级财政部门在这次改革前已安排用于农村义务教育的经费不能减少。

(2) 加强县级预算管理，建立健全农村中小学校预算管理制度。科学规范的农村中小学校预算管理制度，是确保农村义务教育经费保障机制改革顺

利实施的重要措施，是规范农村中小学经费管理的关键环节。按照农村义务教育“以县为主”管理体制的要求，对农村中小学经费实行“校财局管”。要建立健全农村中小学校预算编制制度，各项收支都要统一编入县级财政预算，并由县级财政部门按照财政国库管理制度的规定办理资金支付。农村中小学预算编制制度要与农村义务教育经费保障机制改革同步推进，逐步完善。2006、2007年分别在西部地区和中东部地区分区域全面试编规范的农村中小学经费预算，从2008年开始正式编制农村中小学经费预算。农村中小学预算以学校为基本编制单位，村小(教学点)纳入其所隶属的中心学校统一代编。农村中小学支出预算的主要内容包括：基本支出(人员经费支出、公用支出、对个人和家庭的补助支出)和项目支出等。农村中小学预算要清晰地反映学校所有收支项目，做到完整准确、公开透明。

(3) 加强监督检查，确保资金落实到位。省级财政部门要定期检查各市、

县农村义务教育经费落实情况，对资金未落实到位的，要相应扣减该市县税收返还或一般性转移支付，专项用于农村义务教育经费投入，并将检查情况和处理结果上报财政部。中央财政将按照上报的农村义务教育经费安排情况对各省进行检查考核，凡未足额落实到农村义务教育的，将相应扣减该省税收返还或一般转移支付，专项用于农村义务教育经费投入。

实行农村义务教育经费保障机制改革的地区，地方各级财政部门要根据农村中小学实际情况科学编制资金预算，合理调度资金，加快资金拨付进度，确保农村中小学所需经费及时足额到位。每年新学期开学前，地方财政要视情况采取预拨资金等办法，确保学校运转资金及时足额到位。各级财政、教育部门要加强对农村义务教育经费和使用情况的监督检查，采取扎实有效的办法和措施，确保落实和管理好各项资金。●

(国务院农村综合改革工作小组办公室供稿) 责任编辑 方震海

图片新闻

走访慰问困难户



2007年春节前夕，湖北省襄樊市襄城区财政局组织人员到联系点王府口社区和郭河村20户贫困户家中走访慰问，并送去大米、食用油等生活必需品。●

(马邦勇 摄影报道)

PHOTO NEWS