山西负债实施中小学危房改造 引发的思考

○ 史明山 闫济海

危改留下巨额负债

2004年4-6月,山西专员办对长治、忻州、大同等三市的中小学危房改造工程资金管理和使用情况进行专项调查。从调查情况看,山西省中小学危房改造在各级政府的高度重视下,收效明显。截至2003年底,共改造1276所项目学校,改造危房106.52万平方米,累计投资70675万元,一期工程基本完成。但在调查中我们还发现一个普遍现象——负债实施危改,且负债范围广,负债金额大。如长治市作为全省乃至全国危改工作先进地区,在取得骄人成绩的同时,却留下了巨额的债务。危改工程完工时应付未付的工程款、材料款、设计费等金额达9730万元,并向金融机构、企业单位和个人借款1675万元,合计负债11405万元,占总投资13600万元的84%。截至2004年5月31日尚有欠款余额5093万元,借款余额1263万元,合计负债余额6356万元。大同、忻州等地及全省其他地区都不同程度的存在类似现象。

形成负债的主要原因

1. 危房面积大,危改任务重。

山西省大部分农村中小学校舍建于上个世纪六七十年代,建设前无勘测,施工时无设计,建筑材料就地取,因陋就简。随着时间的推移,相当一部分校舍已达到甚至超过了使用期限,加之山西地处黄土高原,自然环境恶劣,地质灾害频繁,山区和丘陵区更是无雨旱灾、有雨洪灾,加快了危房的形成。同时,由于教育经费投入不足,校舍出现问题得不到及时修缮,导致危房面积加大,危改任务加重。

2. 资金使用撒胡椒面。由于有中央补助专款和省级配套资金,各地开展中小学危房改造工程的积极性很高,上了很多计划之外的项目。如国家3部委批准3个市地立项实施一期危改的项目学校共有436所,各地自行调整增加了273所。中央批准五台县一期危改的项目学校只有18所,该县却利用这18所项目学校的危改资金,对202所学校进行了改造,导致资金分散使用,有些学校得到的中央危改专款仅500元。又如长治市除了中央批准的198所项目学校外,自行调整安排了639所学校,共对837所学校进行了改造,实际改造的学校数量是中央批准计划的4倍多。各地调整增加项目或者自行安排项目,盲目扩大了危改面

积,使得资金分配撒胡椒面,是形成负债的一个主要原因。

3. 超规模、高标准建设,加大了负债金额。在财力有限、资金短缺的情况下,中小学危房改造应本着牢固、实用、经济的原则进行,但有的项目学校盲目扩大建设规模,提高建设标准,不切实际地兴建三层、四层楼房,外墙墙面全贴高档瓷砖,增加了工程造价,形成了大量负债。如定襄县南作小学仅有37名学生,5名教师,却投资21万元建成了占地面积2400平方米、建筑面积560平方米的新校舍,近一半的校舍闲置。

4. 实行“一费制”改革,学校的收入来源减少,缺少机动财力,改造或维修校舍显得力不从心。

负债危改的危害

负债实施危改,虽然使有限的钱办了较多的事,完成了中小学危房改造的目标和任务,但却带来了许多不利的影 响,产生了种种危害:

首先,不利于项目工程的顺利实施。许多项目工程由于资金短缺,不能及时支付材料款和工程款,建筑材料不能按时到货,工程施

工程进度缓慢，不能按期完工，有的工程成了“半拉子工程”，有的即使已经完工却不能交付使用。如潞城市史回乡白家沟小学2001年9月已完成改造并已投入使用，但自今没有通电，没有安装暖气，到了冬天又无钱买炭，学生们只好在没有电灯、没有暖气的教室里学习。又如忻府区尹村小学因欠工程款16万元，新建成的教室被工程队上了锁，学生至今仍仍在危房中就读。

其次，影响了学校正常教学秩序。许多学校由于背负着巨大的工程债务，使原本就十分有限的教学经费更加紧张，办公费用不能保证，教具、教学仪器不能添置，直接影响了教学工作的开展。

第三，增加了地方财政的负担。在首期中小学危房改造工程中，山西省共投入资金7亿多元，中央只补助专款9500万元，占投资总额的13%，省级配套资金7400万元，占投资总额的10%，两级投资合计仅占投资总额的23%，其余77%的资金均由市县配套或自筹解决。而山西省119个县（市、区）有52个县是贫困县，许多县级财政赤字，还有各种账面债务和隐形债务，有的县只能解决一部分日常的教育经费，有的县连干部工资都不能按时足额发放。许多项目学校只能负债实施危改，出现数额巨大的欠款和借款是不可避免的。大量存在的工程欠款、借款，又成为地方政府新的账面债务或隐形债务，成为地方财政新的包袱，给地方经济的发展留下了隐患。

几点建议

中小学危房改造是利在当代、

功在千秋的民心工程。为了努力解决中小学危房改造一期工程结束后的遗留问题，针对大量存在的巨额负债，建议财政部对各地负债实施危改情况进行调查，全面统计并严格核实欠款、借款数额，在此基础上，根据具体情况制定相应政策，合理解决负债问题。一是要求由各级政府统一组织教育、财政、审计等相关部门，对全县一期危改工程项目（包括中央批准项目、各地调整增加项目和自行安排项目）进行竣工验收和竣工决算审计，确定工程项目的实际造价。二是要求各地教育行政部门对一期危改工程负债情况（包括工程完工时的负债金额和截止日期的负债余额）进行统计，并由财政部驻各地专员办认真审核，认定负债金额，上报财政部备案。三是财政部与教育部、国家发改委协商，研究制定政策，确定解决方案。或者要求各地限期清理全部负债；或者按照中央批准项目、各地调整增加项目和自行安排项目确定不同比例给予适当专项补助；或者在二期危改工程中予以安排部分资金。

为了避免二期危改工程再次出现负债，有必要进一步修订完善有关政策。一是在工程项目的申报、审批中，各地上报的每一个工程项目都应具备危房鉴定报告、工程设计、工程概（预）算和资金到位证明等材料。财政部、教育部、国家发改委及中央危改办在批复文件中明确每一工程项目的总投资和各级政府的投资数额，不留资金缺口。凡属有资金缺口或者资金没有到位的工程项目，一律不予批准或者不予拨付补助资金，从源头上预防负债现象的发生。二是增强中央计划的严肃性，严禁各地自行调整增加项目，地

方自行安排项目要规定相关责任，落实资金来源，防止资金分配分散后由于资金不足出现新的负债。三是坚持并严格执行中央关于危改资金在县级财政设立专户、封闭运行的规定，凡用于危房改造的各级各类资金，除了群众投工投料以外的货币资金，必须全部纳入专户管理核算，由县级财政实行集中支付。四是各级政府应逐级签订责任书，将列入计划的危房改造任务真正落到实处。五是加强监管。中小学危房改造工程是一项系统工程，各级教育、财政、计划等有关部门要密切配合，相互协调，加强对工程各个环节的监督管理，定期检查、指导、督促，保证中小学危房改造工程的进度、质量和资金的安全、有效。

为了彻底消灭中小学危房，必须从“科教兴国”的战略高度出发，从社会经济协调发展的全局出发，研究制定中小学危房改造的总体方案和政策法规，建立中小学危房改造资金的长效投入机制，真正做到随时发现危房，随时进行改造。一是加大对中西部地区的资金投入。山西省属于经济欠发达省份，资金短缺一直是困扰基础教育健康发展的难题之一。据山西省教育厅测算，要对全省约500万平方米的中小学危房全部进行改造，共需投入资金30亿元，除了已经投入7亿元完成106万平方米外，尚有23亿元的资金缺口。而作为中西部地区的山西省，有些贫困县的地方财政入不敷出，无法在短期内拿出巨额资金支持危改工程。因此，国家应加大对中西部地区特别是贫困地区的中小学危房改造资金的投入。二是加大对农村中小学危房改造工程的资金投入。山西省约有80%的小学、60%的中学集

中在农村，因受当地条件的限制，大部分农村校舍就地取材、建设标准低、质量差，相当一部分校舍已超期使用，随着时间的推移，新危房又不断出现，而大部分农村地区没有支柱产业，当地老百姓完全是靠天吃饭，实行“一费制”后，农村学校的运转将更加困难。因此，各级政府应更加重视农村中小学危改工程，重点加大对农村中小学危改工程的投入。三是加大对危改工程的后续资金投入。许多地方在实施危改工程的同时不仅留下了巨额债务，而且一些项目学校主体工程已经完工，但相应的配套设施还未建立完善。针对这种情况，国家应安排一部分资金用于危改工程的后续资金投入，建立完善相应的水、暖、电、气以及应配套的学生宿舍、餐厅、厕所、操场等设施，向规范化、标准化迈进。四是加大财政转移支付力度。国家财政拨款是义务教育经费来源的主渠道，在落实中央减轻农民负担政策和推行农村税费改革的情况下，要保证农村中小学正常教育经费、完成中小学危房改造任务，各级政府必须提高认识，高度重视，整合资金加大对基础教育的财政转移支付力度。

(作者单位：财政部驻山西省财政监察专员办事处)

四两拨千斤 财源滚滚来

——上海市青浦区中小企业信用担保纪实

林志平 戴再根 王礼颖

近年来，位于上海市郊的青浦区驶入了经济发展的“快车道”，从2000年到2003年的三年间，青浦区年财政收入从23.5亿元迅速增长到52.7亿元，年均增幅逾30%。其中中小企业扮演着举足轻重的角色。据统计，青浦区共有中小企业42600家，占到企业总数的99%以上，

2003年来自中小企业的税收48.3亿元，占据青浦税收总量的91%。规模小，资金少的中小企业靠什么发展和壮大？带着这个疑问，我们走访了几家中小企业，听到最多的声音是称赞区信用担保中心，是他们在企业最困难的时候为其摆脱了融资难的束缚，赢得了健康发展的生机活力。

亏损大户成了纳税大户

对许根生来说，2000年是个令他难忘的年份。那一年，他任董事长兼总经理的上海泖峰汽车塑料件有限公司陷入了前所未有的困境。

2000年，为开发通用公司的冷却液壶和导水板等21件新产品，公司准备投资1000万元改造注塑车间、新建模具加工中心。不料遇上大众主机厂大幅降价和减产，国内汽车业原材料价格上涨，这对陆续兼并几家亏损小企业，账面上有1000多万元亏损和坏账的泖峰公司来讲，无疑是“雪上加霜”。此时，泖峰公司因供应的配套部件的资金回笼期延长，企业流动资金严重不足，银行担心这家企业无回天之力，都不愿贷款，整个公司可谓奄奄一息。

眼看公司告贷无门、新产品难以上马，青浦区信用担保中心伸出了援助之手。当年7月，由中心担保的200万元贷款及时到位，立时缓解了公司流动资金的紧张局面。2002年，公司拓展业务、开发新产品，流动资金再度短缺，担保中心急企业所急，再次担保贷款200万元，使承接定制的江苏悦达仪表台和一汽海南的行李架等新产品得以顺利投产。除此而外，为扶持泖峰公司更上台阶，担保中心还于2002年和2003年两度担保贷款500万元。

短短四年，1400万元的担保贷款让泖峰公司走出了流动资金短缺