

落实“三个增长”和“三保”机制

促进农村教育事业发展

○ 李萍

农村义务教育关系农民长远利益，是促进农村产业结构调整，推进工业化和城镇化进程，从根本上解决“三农”问题的基础性措施。近年来，党中央、国务院有关“三农”问题的一系列会议和文件，都把农村教育等社会事业发展作为重要内容来研究和部署，为农村教育发展提出了更高要求，带来了新的机遇。因此我们一定要从落实“三个代表”重要思想和实施“科教兴国”战略的高度，深刻认识农村教育的战略意义，将其作为农村优先发展的事业给予重点支持。

2001年，国务院召开全国基础教育工作会议，发布了《关于基础教育改革和发展的决定》，对农村义务教育实行“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制。为确保体制全面运行，2002年国务院办公厅印发了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》，进一步明确了各级政府发展农村义务教育的主要责任。2003、2004年，中央又连续召开了全国农村教育工作会议和国家西部地区“两基”攻坚工作会议，出台了加强农村教育工作的若干政策措施。“以县为主”的农村义务教育管理体制的确立，标志着我国农村义务教育的办学主体开始由乡村转到县级，经费来源主渠道开始由农民转到财政，使农村教育投入从制度和体

制上得到有力保障。

财政承担起农村义务教育经费的投入职责，是科学合理、积极可行的。第一，从建设公共财政的角度来讲，农村义务教育是带有很大外部性的公共产品，财政作为政府履行职能的物质基础，承担起投入主渠道的职责，责无旁贷。第二，有利于减轻农民负担，增加农民收入，促进农村经济发展。第三，有利于缩小城乡之间、区域之间的教育差别，促进农村教育的均等化发展。对各级财政来讲，通过调整优化支出结构、转变财政职能、加快建设公共财政，从而加大农村教育投入，促进农村教育持续健康发展，已经是必须要办、并努力办好的一项重要任务。

近些年，各级财政部门按照科教兴国战略和建立公共财政的要求，积极筹措资金，调整支出结构，完善财政体制，加大了对教育特别是农村教育的投入力度，有力地保障了农村义务教育管理体制的调整，促进了农村教育事业的发展。据统计，“九五”期间，全国财政预算内教育经费累计投入达8036.37亿元，经费总量比“八五”期间增长了126%。财政性教育经费占GDP的比重逐年提高，从1998年的2.59%提高到2002年的3.41%。1998年至2002年，中央财政教育经费占中央财政支出比重，每年提高1个百分

点，仅此一项，中央财政就累计增加教育经费489亿元。特别是，中央财政通过转移支付，加大了对农村教育的支持力度。据测算，2002年中央财政仅用于农村义务教育的预算内教育经费投入已达359亿元，占全国财政预算内教育经费的36.3%，较好地履行了发展农村教育的职责。通过将农村教师工资的发放上收到县级管理，中央财政每年安排50亿元工资性转移支付资金等措施，初步形成了教师工资正常发放的良性机制。通过实施国家贫困地区义务教育工程、农村中小学危房改造工程、现代远程教育工程、西部地区“两基”攻坚工程等，大大改善了农村办学条件。通过积极核定中小学经费定额标准，在国家扶贫开发工作重点县的农村中小学推行了“一费制”收费办法，在减轻农民教育负担的同时，保证了学校的正常运转。从2001年起，中央对部分贫困地区农村中小学进行免费提供教科书的试点，到2003年，获得免费教科书的中小學生，已经占中西部贫困地区农村中小学贫困学生总数的32%。此外，中央还扩大了国家义务教育助学规模，对中小学贫困学生的资助力度逐年加大。

经过努力，农村义务教育取得了很大发展，但也要清醒地看到，当前面临的形势依然十分严峻：农村教育

的基础还比较薄弱，水平还不够高；西部372个县还没有完成“普九”目标；一些地区程度不同地存在欠发农村中小学教师工资现象；农村中小学危房仍然大量存在；农村中小学公用经费紧张，标准偏低；部分学生因家庭困难而辍学，等等。这些问题，必须引起高度重视，并在工作中努力加以解决。各级财政部门要在党中央、国务院以及地方各级党委、政府的领导下，与教育等有关部门密切配合，按照公共财政的要求，切实推进农村义务教育事业快速、健康发展，让农民的孩子都能上得起学。

一、将农村义务教育纳入公共财政范畴，加大投入力度，提高保障程度。保障农村义务教育事业发展，是各级财政部门应尽的职责。财政要发挥好农村义务教育投入主渠道的作用，投入力度要进一步加大，保障水平要进一步提高。一是要进一步落实“三个增长”（各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用费用逐步增长）的要求。从近几年财政预算的执行情况看，各级财政部门按照法律法规的规定，努力克服收支矛盾，优化支出结构，合理安排资金，优先保证教育支出的需要，达到了法定增长要求。今后，各级财政部门要进一步落实“三个增长”要求，不断提高对教育尤其是农村义务教育的保障水平。二是各级财政部门要把对农村教育的投入摆在更加突出的位置，认真落实中央关于新增教育经费主要用于农村的要求，调整优化财政支出结构，对农村教育给予倾斜支持。三是各级财政部门要共同承担起保障农村义务教育投入的责任。中央、省和地（市）级财政要继续通过转移支付，增强财政困难县义务教育经费的保障能力。特别是省级财政要切实担负起均衡辖区内各县财力的责任，逐县核定并加

大对财政困难县的转移支付力度；县级财政要增加对义务教育的投入，将农村义务教育经费全额纳入预算，依法向同级人民代表大会或其常委会专题报告，并接受其监督检查。

二、建立完善农村义务教育“三保”机制，确保农村义务教育正常运行。“保工资、保运转、保安全”，是决定农村义务教育能否健康持续运转的关键环节，任何时候都要予以优先保障。在目前“三保”已经取得阶段性成果的基础上，今后的重点就是建立和完善长效保障机制。在保工资方面，省级财政要统筹解决辖区内财政困难县农村教师工资发放问题。通过调整财政体制和财政支出结构，逐县核实财力并建立农村教师工资发放的保障机制，根据各县财力状况和保障程度，增加工资性转移支付资金。对中央下达的工资性转移支付资金，省、地（市）不得留用，要在年初全部补助到县，并重点用于补助财政困难而保障力度弱的县。县级财政部门要按照省级人民政府核定的教职工编制总数和国家规定的工资项目和标准，结合本级财力和上级给予的转移支付资金，将农村中小学教师工资全额纳入本级预算，不留缺口，通过银行及时全额直接拨入教师个人工资账户中。在保运转方面，要尽快完成农村中小學生均公用经费基本标准、杂费标准以及预算内生均公用经费标准的制定和修订工作，保证所有杂费收入全部用于学校公用经费开支，不得用于教职工工资、福利、津贴、基建等开支，不得用于平衡财政预算。对实行“一费制”的国家扶贫开发工作重点县和财力确有困难的县，缺口部分省、地（市）财政要予以补足。同时要加大治理教育乱收费力度。在保安全方面，各地要结合农村税费改革、中小学布局调整和贫困地区义务教育工程等，合理安排危改资金，确保完成严重危房的集中改造任务。地方各级财政部门要将维护、改造和建

设农村中小学校舍，纳入社会事业发展和基础设施建设计划，所需经费要纳入财政预算，建立起正常的维修改造机制。中央财政将通过实施中小学“危改”工程、西部地区“两基”攻坚工程等，继续对中西部困难地区中小学校舍改造给予支持。

同时，要积极做好资助贫困生和实施现代远程教育工程工作。今后，中央财政逐步扩大免费发放教科书的范围，地方各级财政部门也要设立专项资金，逐步帮助学校免除家庭经济困难学生杂费，对家庭经济困难的寄宿学生提供必要的生活补助。到2007年，争取全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到“两免一补”（免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费），努力做到不让学生因家庭经济困难而失学。按照新一届国家科教领导小组第一次全体会议精神，中央财政将安排专项资金，通过建立教学光盘播放点、配备卫星电视收视点、建设计算机教室等措施，支持广大中西部地区农村中小学实施现代远程教育工程，促进城乡优质教育资源共享，切实提高农村中小学教学质量，也为开展农民培训和“三教统筹”提供良好条件。

三、优化结构，加强管理，提高资金使用效益。首先，要会同教育部门，按照公共财政的要求和教育的不同类型、不同发展阶段，实行有区别的财政投入政策，重点是向农村教育尤其是农村义务教育倾斜，提高其占整个教育支出的比重；要合理调整中小学布局，优化教师队伍，使教育支出逐步实现优化配置。其次，切实加强对教育经费的管理，既要注意教育经费分配使用的合规性，严禁挤占挪用教育经费，按照规定的开支范围和标准使用教育经费；又要注意教育经费使用的有效性，要逐步建立教育经费使用的绩效评价和奖补结合机制，实现教育经费使用效益的最大化。

（作者为财政部教科文司司长）