

借税费改革之势 促教育事业发展



○ 张掖市财政局

改革开放以来,张掖市深化教育改革,发展义务教育,提高教育质量,取得显著成绩,于1997年实现“两基”目标。2000年全市农村中小学913所,在校学生20.4万人,义务教育进入快速发展的新阶段。2002年农村税费改革后,农村义务教育的发展问题成为改革的焦点,农村义务教育自身长期积淀和存在的弊端及问题日益突显出来。一是办学分散,小学布点偏多,校均规模偏小。70所农村初中在校平均为714人,843所农村小学(含教学点)在校生平均为147人。二是教职工人数占乡(镇)财政供养人数比例偏高,达62%;师生比偏低,初中为1:15,小学为1:17。三是代课教师人数多,分布不均,县、乡、村三级聘用代课教师1685人,占教职工总数的16%,最高的县达42%,小学的这一比例达22%。四是农村义务教育经费支出数额大,对乡镇和农民的依赖程度高。据统计,2000年全市农村义务教育经费支出13819万元,其中财政预算支出9003万元,占65.1%;农村教育费附加支出1487万元,占10.8%;学杂费支出1586万元,占11.5%,勤工俭学费支出380万元,占2.7%,群众集资自筹1363万元,占9.9%。财政支出总额中,乡镇财政支出占98%,占当年乡镇财政总支出的52%。正确处理这些问题,既是新形势下农村义务教育发展的重要课题,

也是农村税费改革成功推进必须解决的重点、难点问题,张掖市在这方面进行了积极的探索和实践。

一、改体制,建立以县为主的农村义务教育管理体制

改革前,张掖市基础教育实行“分级办学、分级管理”的体制,以适应县乡“分灶吃饭”的财政管理体制,在农村义务教育发展中乡镇政府和村社组织承担了主体责任。农村中小学教职工工资主要由乡(镇)政府安排发放;代课教师由乡(镇)、村聘用,工资由乡(镇)政府、村社组织和学校分工筹措,校舍建设、危房改造、改善办学条件所需资金主要依靠群众集资、社会投入。为适应农村税费改革后农村义务教育发展新形势的要求,张掖市从改革农村义务教育管理体制入手,实行分级管理、以县为主的体制。由县(区)政府统一制定农村义务教育发展规划和农村教育布局调整规

划,重新核定农村中小学教职工编制,统筹安排农村义务教育经费预算,组织实施农村中小学危房改造和校舍建设计划,改善办学条件。教师工资发放的责任不再由乡(镇)政府承担,在农村进行的教育集资被全部取消,乡(镇)政府主要负责组织适龄儿童入学,维护正常的教学秩序,为农村义务教育发展创造了宽松的社会环境。实践证明,新体制有效地解决了农村义务教育发展中存在的问题,促进了农村义务教育的健康发展。

二、调布局,优化和合理配置教育资源

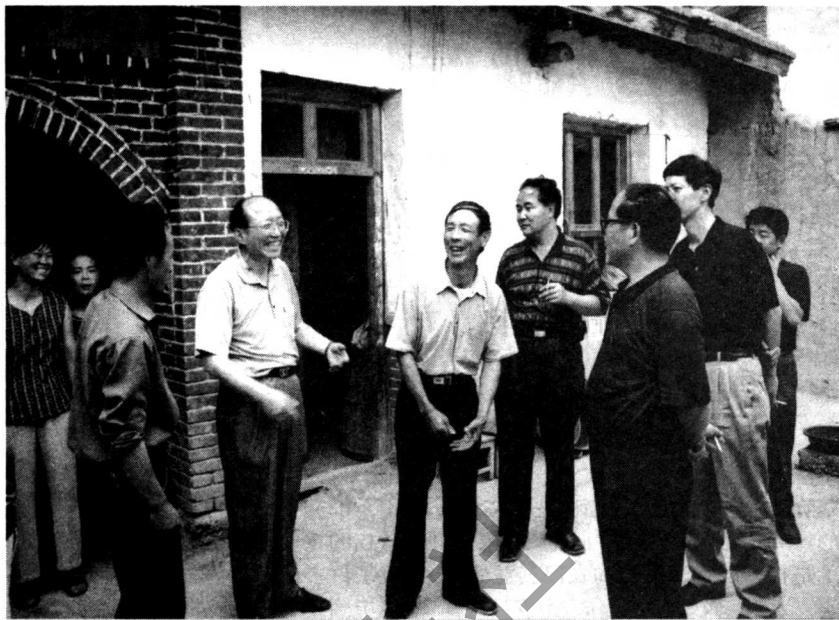
适应农村税费改革后农村中小学教育发展的要求,张掖市制定了《中小学教育布局调整规划》,根据当地地理环境、人口数量及预测、经济社会发展现状及趋势,确定将农村中小学的服务半径扩大到2.5公里,

在有条件的地方联村设置中心小学；农村中小学布局调整与乡镇行政区划调整结合起来，原则上一个乡镇只能办一所初中，鼓励有条件的地方跨乡镇设置规模较大的初中；集中发展县办城镇高中，扩大高中规模。据此确定2001年到2005年农村中小学布局调整目标为，农村小学由843所调整为555所，撤并288所，在校学生平均数由147人增加到240人，师生比由1:17提高到1:23；农村中学由70所调整为64所，撤并6所，在校学生平均数由714人增加到1000人，师生比由1:15提高到1:16；全市共调整撤并中小学294所，精简教职工172人，辞退代课教师716人。

同时，深化学校内部管理体制改 革，建立健全校长负责制和岗位责任制，农村中小学教职工重新核编、定岗、定员，实行竞争上岗、择优聘用、能上能下、能进能出的用人机制，打破城乡界限、乡镇区划界限，在县（区）范围内对教师进行调剂，合理流动，逐步清退不合格教师和代课教师，禁止乡镇、村社和学校聘用代课教师。甘州区2001年调整农村中小学布局，合并农村初级中学3所，小学18所，核减教职工编制91名，清退代课教师217人，节约教育事业经费近200万元。实现了资源配置优化、管理机制健全、经费保障有力、投入产出高效的目标。

三、保总额，建立农村义务教育稳定的经费保障机制

农村税费改革后，农村教育费附加和教育集资同时被取消，也不得违背政策强求农民出劳、出物、出资，筹措农村教育经费的渠道减少，农村教育经费来源发生结构性变化。张掖市明确提出，农村义务教育是强制性和公益性的社会事业，要把农村税费改革与促进义务教育健康发展结合起来，确保财政投入主渠道不变，确保教育投入的总额不变，积极探索建立新形势下支撑农村义务教育稳定的经费保障机制。首先，调整县、乡财政管理体制。适应农村税费改革后



中国财政杂志社社长朱平壤与张掖地区行署副专员彭尔笃、财政局同志一起调查农村税费改革情况。

王旭摄

农村教育经费供给渠道的调整和支出需求的变化，适时调整县乡财政管理体制，把原由农村教育费附加支出的义务教育经费部分，纳入财政教育事业费支出，强化县级财政的供给主渠道作用，确保对农村义务教育的投入不低于农村税费改革前的总水平，并努力保证农村义务教育经费的法定增长。二是加强县级政府对教师工资发放的统筹职能。从2002年起将农村中小学教职工工资上收到县，由县级财政逐月足额发放。三是县、乡财政统筹安排农村中小学公用经费。农村中小学公用经费除学校按规定向学生收取的杂费弥补外，其余部分全部由县、乡两级政府财政按不低于改革前的水平安排。四是农村中小学危房改造、校舍建设、改善办学条件所需资金，由县、乡政府财政安排，不再向农民集资、摊派。五是农村税费改革专项转移支付资金和改革后的农业税增收增量部分，重点倾斜和优先保证农村义务教育经费。六是建立和完善教育经费拨付制度。将人员经费与编制挂钩，逐步停止供给超编人员工资和代课教师补助经费；学校

公用经费按核定的生均标准拨付；教育基础设施建设资金按发展规划、工程预算和竣工决算审核拨付。通过这些措施和制度，保障了农村义务教育经费的供给总量、稳定增长和高效使用。

四、促发展，推动农村义务教育事业再上新台阶

张掖市在全面落实农村税费改革政策，取消农村教育费附加和农村教育集资，规范农民用工管理，切实减轻农民负担的同时，保证了农村义务教育经费的稳定增长。2001年农村义务教育事业费实际支出比2000年增长20.2%，2002年支出预算比上年增长21.3%。2002年，全市中小学适龄儿童入学率达到99.8%，初中入学率达到97.1%，普及九年义务教育巩固率达到96.3%。全市农村中小学建成卫星地面接收站216座，语音教室23个，计算机教室205个，配置计算机5032台，47%中小学建成标准化校舍431所。全市农村义务教育事业呈现健康发展的良好势头。