

(三) 公务卡制度改革的主要做法。根据改革总体思路和基本原则, 公务卡为预算单位工作人员所持有、主要用于日常公务支出和财务报销业务的信用卡, 既具有一般信用卡的授信消费等属性, 同时也具有财政财务管理的独特属性。公务卡具体管理流程可以概括为“单位组织办卡, 个人刷卡消费, 财务审核报销, 财政动态监控”四个环节。“单位组织办卡”, 是指公务卡由预算单位组织工作人员统一办理, 个人不允许向银行申请办理公务卡; “个人刷卡消费”, 是指进行公务消费时, 持卡人先行刷卡支付, 同时取得银行卡刷卡凭证和发票, 这些单据是证明公务卡消费信息和有关发票真实性的必要凭证; “财务审核报销”, 是指个人在规定的时间内, 持刷卡凭证和发票到单位财务申请报销, 单位财务部门通过公务卡支持系统, 对个人申请报销的刷卡消费信息进行查询、审核, 确认无误后予以报销; “财政动态监控”, 是指代理银行通过单位零余额账户将资金划入公务卡账户的同时, 将零余额账户向公务卡划款的信息和公务卡向商户付款的明细支付信息, 实时向财政动态监控系统反馈, 以满足国库动态监控管理需要。

三、公务卡制度改革进展情况

2007年7月, 财政部、中国人民银行联合发布《中央预算单位公务卡管理暂行办法》, 正式启动中央预算单位公务卡制度改革。同年, 中央纪委、中科院、宋庆龄基金会等7家单位进行公务卡制度改革试点。2008年, 中央纪委、财政部和人民银行联合召开全国公务卡制度改革试点电视电话会议, 在中央和地方全面推行公务卡制度。2009年, 财政部印发《关于推行跨行办理公务卡业务有关事项的通知》, 引入市场竞争和激励机制, 有效扩大了改革覆盖面。2011年, 财政部印发《关于实施中央预算单位公务卡强制结算目录的通知》, 要求中央预算单位对办公费、差旅费等16项公务支出项目使用公务卡结算, 切实提高公务卡使用率。

经过几年努力, 公务卡制度覆盖面不断扩大, 发卡数量大幅增加, 替代现金支付效果明显。截至2011年底, 除少数保密部门外, 绝大多数中央部门, 地方35个省(自治区、直辖市、计划单列市) 本级、282个地市、1000多个县(区)、超过13万个基层预算单位推行了公务卡制度改革。

四、公务卡制度改革取得的成效

(一) 增强公务支出透明度, 加强财政监督。随着国库集中支付改革等预算管理改革的不断深化, 财政资金使用的透明度大大提高, 但现金支出一直游离于财政动态监控体系之外, 交易信息不透明, 容易诱发违法违规行为。公务卡制度改革后, 财政部门不仅可以实时掌握预算单位通过零余额账户向公务卡账户的报销还款信息, 而且可以全面了解每笔刷卡支出的详细信息, 有效解决了现金支付存在的信息不对称问题, 提高了公务支出透明度, 加强了公务支出的财政监督。

(二) 有效堵塞现金管理漏洞, 强化财务监管。长期以来, 我国各级预算单位财务部门对于单位工作人员申请报销的现金支出, 一直缺乏有效的审核监管手段, 虚假发票报

账等违法违规行为时有发生。公务卡制度改革后, 预算单位财务部门对所有通过公务卡支付的支出, 都可以准确详细地查询到其具体时间、地点、金额、收款人名称及账号等信息, 进而能够全面审核其真实性与合规性, 有效解决了以往财务部门面临的现金支出审核难的问题, 使预算单位财务管理水平迈上了新的台阶。

(三) 丰富支付结算工具, 方便预算单位用款。多年以来, 我国各级预算单位日常公务支出基本以现金支付为主, 虽然使用现金存在的问题很多, 但一直缺乏有效的支付结算工具来替代。公务卡制度改革为预算单位增加了公务卡这一新型支付结算工具, 在加强单位财务管理的同时, 也极大方便了预算单位用款。对财务部门来讲, 解决了以往提取、保管现金及办理预借款和报销等工作中存在的环节多、成本高、风险大、效率低等问题; 对单位工作人员来讲, 避免了携带现金和报销时多退少补等带来的麻烦。

(四) 发挥政府示范作用, 推动银行卡产业发展。银行卡产业是一个国家重要的产业, 实行公务卡制度改革, 行政事业单位工作人员带头使用信用卡, 不但扩大银行卡的发卡数量和发卡范围, 较大幅度增加银行卡转账消费数量, 也在社会上起到很好的示范作用, 促进我国传统“现金支付”观念的转变, 推动我国银行卡产业的发展。

(财政部国库司供稿, 李大伟、唐龙生、张洋执笔)

中央财政大力支持学前教育发展

学前教育是基础教育的基础, 是国民教育体系的重要组成部分。改革开放特别是新世纪以来, 我国学前教育取得长足发展, 普及程度逐步提高。但是, 从总体看, 学前教育仍是各级各类教育中的薄弱环节, 主要表现为教育资源短缺、投入不足, 师资队伍不健全, 体制机制不完善, 城乡区域发展不平衡, 一些地方“入园难”问题突出, 成为人民群众关注的焦点, 受到党中央、国务院的高度重视。办好学前教育, 关系亿万儿童的健康成长, 关系千家万户的切身利益, 关系国家和民族的未来。

财政部党组高度重视学前教育工作。一年来按照国务院部署, 中央财政积极发挥职能, 深入实际, 广泛调研, 构建了财政支持学前教育发展的政策体系并抓紧落实, 取得了明显成效。

一、深入调查研究, 凝练工作目标

2010年11月, 国务院发布《关于当前发展学前教育的若干意见》, 要求把学前教育摆在更加重要的位置, 通过多种渠道加大学前教育投入, 不断完善工作机制, 加强组织领导, 大力发展公办幼儿园, 鼓励社会力量以多种形式举办幼儿园, 积极扩大学前教育资源, 加强幼儿教师队伍建设, 努力为幼儿和家长提供方便就近、灵活多样、多种层次的学前教育服务。

面对学前教育发展的形势和任务, 财政部从2010年底开始, 组织相关力量, “深入一线、深入实际”, 通过多

种途径对财政支持学前教育问题进行大规模、多层次、多形式的系列调研。一是选择东、中、西部有代表性的浙江、上海、河北、湖南、陕西、广西、深圳等地开展书面调研，充分了解各地发展学前教育的基本情况、主要经验和面临的问题。二是组成调研组赴北京、河北、湖南等地开展实地调研，考察了公办园、民办园、机关办园、企业事业办园、街道办园、乡镇和村办园，直至幼师培养，全面了解校舍建设、收费、师资、运行情况、存在的困难和问题等。三是委托相关研究机构对国外财政支持学前教育发展情况进行梳理，组织地方财政、教育等部门、幼儿园园长、专家等召开8次座谈会，深入总结国内外经验。通过广泛而深入的交流，收集了大量关于学前教育发展的第一手资料，全面深入地掌握了学前教育发展现状和存在的问题，凝练了工作目标，提出了对策建议，为制定相关政策奠定了坚实基础。

调研发现，改革开放以来，一些地方在发展学前教育中创造了很有价值的经验。如浙江、深圳等地主要通过大力扶持民办园破解“入园难”难题，北京通过改革，将各类幼儿园纳入公共财政扶持范围，河北则利用农村中小学闲置校舍改建幼儿园，这些措施对解决学前教育发展面临的问题具有十分重要的参考价值。但是，受思想观念、政府职能转变、经济条件、政策措施等多种因素影响，学前教育仍然基础薄弱，不仅学前一年的毛入园率为74%，学前三年毛入园率仅50.9%，而且存在收费失范、教师缺乏、管理不力、以及“入园难”、“入园贵”等一系列问题。从财政支持的角度看，这些问题的产生，主要是因为缺少将学前教育纳入公共服务的制度安排，尚未建立政府主导，社会、家庭和个人多渠道筹措经费的长效机制。

在总结国内外学前教育发展经验的基础上，财政部提出了财政支持学前教育发展的总体思路，即充分发挥政府主导作用，创新体制机制，公办民办并举，多渠道扩大学前教育资源，为绝大多数家庭提供公共服务，有效破解“入园难”、“入园贵”问题，力争到2015年，在园幼儿达到3400万人，学前一年级毛入园率达到85%，学前三年毛入学率达到60%；到2020年基本普及学前教育。

实现上述目标，关键在于扩大学前教育资源，形成多元化办园格局，构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，满足儿童多层次、多样化的入园需求。不同区域，工作重点有所不同。在农村，可以利用农村闲置校舍改建幼儿园、利用农村小学增设附属幼儿园、在边远地区实施巡回支教等措施扩大学前教育资源；在城市，按照“以流入地为主”的原则，重点解决进城务工人员子女入园问题；对于民办幼儿园，要大力扶持，推进分类管理，形成政府与社会的合力；此外，进一步关注幼儿教师队伍建设和贫困幼儿资助工作。同时，学前教育不是义务教育，既要强调政府主导，又要避免政府大包大揽，运动式地大干快上；既要注重扩大学前教育资源规模，又要注重机制建设，提高教育质量；既要推进优质资源建设，又要注重统筹协调发展；在资源配置上，既要满足当前需要，又要考虑城市化发展、人口分布与流动等因素而超前合理布局。

二、出台政策文件，构建政策体系

在一系列调研工作的基础上，2011年5月20日，财政部会同有关部门在北京召开教育改革重大发展问题会商会议，就支持学前教育政策制定工作进行专题研究和讨论。5月22日，刘延东国务委员专门召集会议，听取财政部关于支持学前教育发展政策制定情况的汇报，并原则同意所提出的制定一揽子相关配套政策文件的意见。5月25—27日，财政部在西安召集江苏、江西、河南、湖北、湖南、陕西等地财政部门相关人员，对涉及学前教育财政支持政策及其配套文件起草工作等进行深入研讨。8月31日，国务院第170次常务会议审议通过了财政部和教育部关于加大财政投入支持学前教育发展的政策文件。9月5日，经国务院同意，财政部、教育部正式印发了《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》，同时印发了7个配套的操作性文件，具体包括《财政部 教育部关于印发支持中西部地区利用农村闲置校舍改建幼儿园实施方案的通知》、《财政部 教育部关于印发支持中西部地区农村小学增设附属幼儿园实施方案的通知》、《财政部 教育部关于印发中央财政扶持民办幼儿园发展奖补资金管理暂行办法的通知》、《财政部 教育部关于印发中央财政扶持城市学前教育发展奖补资金管理暂行办法的通知》、《财政部 教育部关于建立学前教育资助制度的意见》、《教育部 财政部关于支持中西部农村偏远地区开展学前教育巡回支教试点工作方案》、《教育部 财政部关于实施中西部幼儿教师国家级培训计划的通知》。

财政支持学前教育发展的一系列政策文件的出台，不仅立足解决突出问题，构建了相对完善的财政支持学前教育发展的政策体系，而且回应了社会关切，填补了建国以来支持学前教育发展的政策空白，成为学前教育发展史上具有里程碑意义的重大事件。一系列政策文件，明确提出了财政支持学前教育发展的基本原则：一是政府主导，社会参与。即坚持公办民办并举的办园体制，建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制，多渠道筹措学前教育资金，多形式扩大学前教育资源。二是地方为主，中央奖补。即地方政府是发展学前教育的责任主体，应当以地方为主加大投入力度，研究制定支持学前教育发展的政策措施，中央财政主要采取奖补方式予以支持。三是因地制宜，突出重点。即要求各地从实际出发，科学规划、合理布局、循序渐进、勤俭节约，对城市和农村不同类型幼儿园提出分类支持政策，把加快发展农村学前教育作为工作重点。四是立足长远，创新机制。即要求各地建立健全经费投入及使用管理机制，以投入促改革，以改革促发展，整体推进学前教育在办园、收费、管理、用人和提高保教质量等方面的改革。

根据这些原则，将启动实施支持地方发展学前教育的4大类7个重点项目。

第一大类，支持中西部农村地区扩大学前教育资源，简称“校舍改建类”项目。一是利用农村闲置校舍改建幼儿园。从2011年开始，用3年时间，中央财政支持中西部地区和东部困难地区选择农村闲置校舍和其他富余公共资源改建成幼儿园，保证园舍的安全，配备必要的玩教具、保教和生活

设施设备。中央财政按照拟改建的闲置校舍面积、新增入园幼儿数和每平方米500元的测算标准,分地区按不同比例予以补助。二是农村小学增设附属幼儿园。从2011年起,用3年时间,中央财政支持中西部地区和东部困难地区依托当地农村小学或教学点现有富余校舍资源,增设附属幼儿园,进行功能改造,配备必要的玩教具、保教和生活设施设备等,满足基本办园需要。中央财政按照每班5万元的标准对增设附属幼儿园予以一次性补助。三是开展学前教育巡回支教试点。从2011年起,中西部地区和东部困难地区省份可自行申报试点,从农村幼儿园教师、大中专毕业生或幼师师范毕业生中招聘巡回支教志愿者,依托乡村幼儿园等可用资源,对偏远地区适龄儿童和家长提供灵活多样的学前教育巡回指导。中央财政对巡回支教志愿者在岗期间的工作生活补贴以及参加社会保险等费用给予补助。

第二大类,鼓励社会参与、多渠道多形式举办幼儿园,简称“综合奖补类”项目。一是积极扶持民办幼儿园发展。中央财政设立“扶持民办幼儿园发展奖补资金”,根据各地扶持普惠性、低收费民办幼儿园发展的工作实绩给予奖补。二是扶持城市学前教育发展,重点鼓励城市采取多渠道多形式办园妥善解决进城务工人员随迁子女入园和支持集体、企业、事业单位办园向社会提供普惠性服务,中央财政视地方工作情况给予奖补。

第三大类,实施幼儿教师国家级培训计划,简称“幼师培训类”项目。从2011年起,将中西部地区农村幼儿教师培训纳入“中小学教师国家级培训计划”,由中央财政安排专项资金予以支持。重点引导地方科学制定幼儿教师培训规划,创新培训模式,完善培训体系,全面提高幼儿教师队伍整体素质和专业化水平。

第四大类,建立学前教育资助制度,简称“幼儿资助类”项目。按照“地方先行、中央补助”的原则,从2011年秋季学期起,由地方结合实际先行建立学前教育资助制度,对家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童入园给予资助。中央财政根据地方出台的资助政策、经费投入和实施效果等情况给予奖补。

“十二五”期间,为全面实施支持学前教育发展的4大类7个项目,中央财政投入将达500亿元以上,加上地方投入,预计到2015年全国将新增园位约750万个,基本能够实现《教育规划纲要》提出的政策目标。

三、创新管理方式,推动政策落实

2011年9月,全国教改领导小组在陕西召开全国学前教育“三年行动计划”现场推动会议。会议交流了各地制定“三年行动计划”的主要措施,部署了国家支持学前教育发展重大项目。刘延东国务委员出席会议并发表重要讲话。她强调,要坚持公益性和普惠性原则,加大财政投入,科学规划,绩效管理,努力构建广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系,要求各地在实施学前教育项目中,科学组织,统筹安排,将实施国家学前教育重大项目与地方行动计划有机衔接,既要建设优质校舍工程,又要重视师资、管理等制度建设;要坚持公办民办并举,大力发展公办园,积极扶持民办园,努力提供公益普惠的学前教育服务;要在不

断提高普及水平中,重视提高质量,扩大优质教育资源,促进学前教育又好又快发展。

为全面落实财政支持学前教育发展的各项政策,财政部创新管理方式,加强资金管理,确保所有资金能够及时、规范、安全和有效使用。一是“先有规划,后有支持”。要求各地结合经济社会发展实际和适龄人口变化趋势,科学制定幼儿园建设布点布局和发展规划,科学论证各类工程项目,从源头上避免重复和浪费。在制定规划并审定通过的基础上,才能使用中央财政专项资金。二是“科学分配,目标管理”。中央财政专项资金采取因素法等方式进行分配,中央对地方实行目标管理,由地方负责项目管理。对“校舍改建类”和“幼师培训类”项目,中央财政分别按照地方扩大学前教育资源规划、幼儿教师人数等因素先行下达预算控制数,各地按照预算控制数编制年度实施计划报批后实施。对“综合奖补类”和“幼儿资助类”项目,由各地先行组织实施,中央财政根据实施效果予以奖补。三是“集中申报,分类使用”。中央专项资金对地方实行集中申报、分类使用。省级财政、教育部门是各类项目的申报主体、审核主体、管理主体。中央财政4大类专项资金由各地统筹安排、分类使用,可在同类项目内部调剂使用,但不得跨类别调整项目资金。

为加强绩效管理,财政部要求,各省财政、教育部门要切实负起责任,建立督促检查、考核奖惩和问责机制;加强科学化精细化管理,建立幼儿园信息管理系统,研究制定财务管理制度,建立幼儿园资产管理制度;建立资金“谁使用、谁负责”的制度,确保资金使用安全、规范、有效;充分发挥城乡基层组织、学生家长和社会公众的监督作用,接受社会监督。

政策文件印发后,财政部紧急行动,周密部署,督促各地加快政策落实。在各地申报的基础上,中央财政按照相关工作方案和管理办法,2011年核定下达中央财政资金97亿元,其中用于支持中西部和东部贫困地区利用农村闲置校舍改建幼儿园和利用农村小学增设附属幼儿园90亿元,用于地方发展民办幼儿园和城市学前教育奖补5亿元,支持开展实施幼师培训2亿元。

中央财政的及时、合理投入,有力地调动了地方发展学前教育的热情。各地财政和教育部门制定和出台支持学前教育发展的配套政策,加大财政投入,创新体制机制,结合本地实际着力解决制约学前教育发展的关键问题,为进一步推进学前教育健康、快速发展,顺利实现学前教育发展目标奠定了坚实的基础。

(财政部教科文司供稿)

贯彻落实教育规划纲要 努力实现4%目标

教育投入是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资,是发展教育事业的重要物质基础,是公共财政保障的重点。党中央、国务院始终坚持优先发展教育,高度重视增加财政教育投入,先后出台了一系列加大财政教育投入的政策措施。在中央和地方各级人民政府以及财政、教育等部门的共