

项目法人制、招标投标制、工程监理制，提高工程质量，避免“豆腐渣”工程。2008年通过验收的22个项目，资金使用规范，财务管理严格，未发现挤占、挪用财政资金等违规违纪现象。

(四) 项目建设具有明显的经济、社会和生态效益。根据对已完成项目的统计以及对在建项目的测算，经济、社会和生态效益明显。一是增强了抗灾能力。共新增和改善灌溉面积3167万亩，增强了农田抗御旱灾的能力。如重庆市2006年遭遇历史罕见的旱灾，已改造的南川、潼南、万州和梁平四处中型灌区，累计提供抗旱用水11422万立方米，保障了26万亩农田灌溉和17万人、24万头大牲畜的饮用用水。二是提高了农业综合生产能力。新增粮食、棉花、油料等主要农产品约30亿斤。三是促进了农民增收。项目区农民年人均增收260元左右。四是节约了水资源。通过灌区节水改造，节约灌溉用水约37亿立方米。五是改善了生态环境。通过节约灌溉用水，减少了地表水引用量，加大了河流水下泄水量，对改善生态环境发挥了明显作用。

## 二、当前面临的问题

(一) 地方财政在支持中型灌区改造投入上存在依赖中央财政的倾向。以2008年为例，根据对该年度22个中型灌区节水改造项目验收情况统计，农业综合开发计划安排的中央财政资金1.83亿元全部到位；计划安排地方财政配套资金1.12亿元，实际落实1.01亿元，到位率为90.3%。与2006年到位率不到70%相比，已大幅度提高，但仍然反映出地方财政在支持中型灌区改造投入上存在依赖中央财政的倾向。同时也反映出支农工作中，地方政府存在依赖中央政府的倾向。

(二) 灌区管理单位自我积累投入工程改造的能力不强。按规定，实施中型灌区改造项目，地方水利部门要按地方财政配套资金的同等比例筹集资金投入。地方水利部门自筹资金，除地方水利建设资金安排一部分外，主要由灌区管理单位从收取的水费中积累，这部分资金同样存在未完全落实的问题。根据对2008年22个中型灌区改造项目验收情况统计，计划安排地方水利部门和灌区管理单位自筹资金1.02亿元，实际落实8799万元，到位率为86.5%。这反映出灌区“以灌溉养工程”的良性循环机制还没有真正形成。

(三) 农民用水户参与中型灌区改造建设和运行管理的程度较低。原则上，中型灌区骨干工程的建设、改造和运行维护主要由政府和灌区管理单位投入；灌区小型工程的建设、改造和运行维护主要由受益集体和农户投入。但在实际工作中，农民用水户参与中型灌区改造建设和运行管理的程度较低，农民自愿投入工程建设和维护的劳动量逐年减少；部分项目完成改造后，由于工程维修管护跟不上，几年后又出现效益衰减的情况。这反映出国家在支持中型灌区改造的同时，应当发挥和依靠农民互助合作的力量，参与建好、管好、用好灌区。

## 三、下一步工作措施

(一) 严格执行引导投入政策，激励地方财政足额落实

配套资金。为加强中型灌区改造，提高农业综合生产能力，财政部从实际出发，已将该项目地方财政配套资金比例下调到可承受范围内，激励地方财政足额落实配套资金。

(二) 推进灌区管理体制变革，增加灌区自我积累投入能力。各级财政部门要积极配合水利部门，贯彻落实《农业综合开发水利骨干工程项目灌区管理体制和运行机制改革指导意见》(水农[2003]69号)，推进中型灌区管理体制变革。重点做好两方面工作。一是深化灌区管理单位内部改革，降低运行管理成本。二是改革水费计收方式，保障灌区合理收益。

(三) 加强农民用水户协会建设，建立灌区良性运行长效机制。通过加强、培育和支持项目灌区农民用水户协会建设，解决多年来灌区建设和管理中责任、权利、义务界定不清，效率低下的问题；更多依靠农民互助合作力量，使中型灌区改造这件千家万户想干，而一家一户又干不了的好事，办得更好更实；通过推行“参与式灌溉管理”，建立灌区良性运行长效机制，实现灌区和谐发展。

(国家农业综合开发办公室供稿，  
吴洪伟、杨旸旸执笔)

# 清理化解农村普及九年制 义务教育债务

为巩固农村税费改革成果，防止农民负担反弹，2006年10月，国务院出台文件鼓励地方优先化解因举办农村义务教育等公益事业所形成的债务。2007年12月，国务院决定在内蒙古等14个省区以省区为单位开展清理化解农村普及九年制义务教育(以下简称农村“普九”)债务试点，为化解乡村公益性债务探索路子、积累经验。

## 一、清理化解农村“普九”债务的时代背景和重大意义

20世纪90年代以来，我国在农村推行普及九年义务教育制度，并由此产生了相当数额的债务。随着农村税费改革和农村综合改革的深入推进，一些地方按照国务院要求，积极开展化解农村“普九”债务试点，取得了一定成效，积累了一些经验。但由于多方面的原因，化债工作总体进展缓慢，影响了农村义务教育的健康发展，成为农民负担反弹的重大隐患。党的十六大以来，随着国家财力的不断增强和农村综合改革的深入推进，清理化解农村“普九”债务具备了较好的财力基础和体制环境，国家有能力也有条件解决多年来想解决而解决不了的一些历史遗留问题。新形势下，开展清理化解农村“普九”债务，是深入推进农村综合改革的重要内容，是贯彻落实科学发展观的具体体现，具有重大而深远的意义。一是有利于进一步稳定农民负担，促进农村综合改革工作。二是有利于创造和谐的社会环境，促进新农村建设。三是有利于促进农村义务教育经费保障机制改革，改善农村公共服务。四是有利于探索积累化债经验，促进其他乡

村债务的化解。

## 二、主要做法和经验

2007年12月,经国务院同意,国务院农村综合改革工作小组(以下简称工作小组)在综合考虑组织领导、基础工作、农村义务教育改革、筹资能力等各种因素的基础上,选择内蒙古、吉林、黑龙江、江苏、安徽、福建、江西、湖北、湖南、四川、贵州、陕西、甘肃和宁夏14个省区以省区为单位开展农村“普九”化债试点,要求其他省(区、市)对农村“普九”债务进行全面清理核实和审计锁定,并根据实际情况选择2—3个县(市、区)进行化债试点。2008年,各地认真组织实施,严格落实责任,严把清理核实、偿还兑付和新债控制“三个关口”,确保了化债工作的顺利进行,积累了丰富经验。

(一)加强组织领导,建立健全化债工作机制。国务院领导对农村“普九”化债试点工作高度重视,温家宝总理、李克强副总理、回良玉副总理、刘延东国务委员等领导同志先后对农村“普九”化债作了22次重要批示。国务院办公厅转发《国务院农村综合改革工作小组关于开展清理化解农村义务教育“普九”债务试点工作意见的通知》(国办发[2007]70号)明确要求,各地应加强组织领导,建立健全工作机制,为化债工作的顺利进行提供组织保障。按照国务院要求,各试点省区党委、政府高度重视,主要领导亲自主抓,并成立了由省(区)级政府领导牵头,综改办、财政、教育、审计、监察等部门参加的化债工作领导小组,建立健全了化债工作机制,明确部门职责分工。综改办和财政部门作为牵头单位,统筹协调化债工作,牵头制定化债政策文件、奖补办法等,负责偿债资金筹措、分配和拨付;教育部门负责清理债务、建立债务台账、控制农村义务教育新债发生等;审计部门负责审计锁定债务、参与复核相关化债工作等;监察部门负责监督检查化债政策的贯彻落实情况、查处化债过程中的违法违纪行为等。各县(市、区)也按照省区党委、政府要求,成立了相应的化债领导机构,建立了部门分工负责制。

(二)明确化债政策,扎实做好清理核实。2008年2月,工作小组下发了《关于做好清理化解农村义务教育“普九”债务试点工作的通知》,对化债的原则、范围、目标、步骤及相关政策等进行了明确,对涉及面广、容易引发争议的债务利息核定和“白条”债务处理等重点难点问题提出明确要求,严把债务清理核实关。

1. 关于化债范围。按照国办发[2007]70号文件的有关规定,农村“普九”债务是指各地以县为单位推进“普九”工作,至通过省级“普九”验收合格期间发生的债务,主要包括教学及辅助用房、学生生活用房、校园维修建设、教学仪器设备购置等与学校建设直接相关的债务。未通过“普九”验收的县,债务计算时间截至2005年底。内蒙古、江苏、安徽、福建、江西、甘肃和宁夏7省区除了化解农村“普九”债务外,还将2005年底前发生的农村义务教育其他债务一并予以化解。

2. 关于债务利息核定、“白条”债务处理等问题。对于

这些问题,中央文件只提出了原则意见,没有作具体规定。各试点省区在化债过程中,根据国家有关政策要求和本地实际,研究出台了更具操作性的办法。在债务利息核定方面,安徽等省规定,债权人、债务人双方没有约定利率的,不得计息;双方约定利率低于金融机构贷款法定基准利率的,按约定利率计息;双方约定利率高于金融机构贷款法定基准利率的,要按照“分段计息、息不转本、利不滚利”原则核定农村“普九”债务利息,利息一律以借款期间金融机构一至三年贷款法定基准利率为准计算,剔除已经转入本金的利息。对已支付的高息部分,要冲抵本金。在“白条”债务处理方面,湖南等省规定,对在债务发生时已作为原始凭证入账且有双方当事人及相关证人等签字确认,能证明债务真实且资金确实是用于学校建设的“白条”,经公示无异议后,可将其视为合法债务凭据,予以认可。在完全中学的债务认定方面,内蒙古等省区规定,对农村完全中学,按义务教育阶段学生和非义务教育阶段学生所占比例核定其义务教育债务规模。

3. 关于债务清理核实的步骤。一是县级自查清理。各县(市、区)组织审计、财政、教育、监察等部门对农村“普九”债务进行逐校、逐项、逐笔清理核实,并在对应的乡镇、村和学校范围内进行公示,接受群众和社会监督。二是市级督促指导。在县级自查清理的基础上,市级化债部门对各县(市、区)上报的债务数据进行抽查审核和汇总分析,并及时上报省级化债部门。有些省区的市级政府部门还承担了部分审计任务。三是省级审计确认。省级审计确认是地方开展债务清理核实的最后一关。在县级自查、市级审核的基础上,各试点省区化债部门对各县(市、区)的债务进行了审计确认,下达了债务审计认定书,锁定了实际债务,省级审计面一般在40%左右。湖北、甘肃等省区的审计面达到了100%。内蒙古、湖南等省区还规定,经省级审计确认后,各县(市、区)要将债务进行剥离,上划到县级政府部门统一管理,建立农村义务教育债务监控系统,统一编号。

(三)建立激励约束机制,积极筹措偿债资金。为鼓励地方尽快化解农村“普九”债务和有效制止新债,中央财政建立了激励约束机制,按照“债多不多补,债少不少补,早还不少补,晚还不多补”的原则,根据农村义务教育阶段学校数、学生数和财政困难程度等客观因素对各地化债工作给予适当补助,各地所得补助资金不与本地债务余额直接挂钩。在这种激励机制的引导下,地方积极调整财政支出结构,筹措偿债资金。总体来看,筹资渠道主要有省市县财政预算安排、整合教育专项、盘活闲置资产以及中央化债补助资金等。各试点省份的省区本级财政也参照中央财政的做法,安排专项奖补资金,并要求各县(市、区)承担部分偿债责任,确保所筹措的资金与要化解的债务余额完全一致。江苏、四川等地省级财政筹资额均超过20亿元;内蒙古、安徽、江西、湖南、陕西、湖北和黑龙江等地省级财政安排资金均超过10亿元;福建、贵州等地在正常安排化债补助资金的同时,省级财政还预留了部分机动资金,重点用于支持那些财政确实困难的县化债。另外,为切实缓解基层垫资压力,帮助基层加快推进化债工作,各试点省区对偿债资

金大都采取“预先拨付、年底清算”的办法下达。

(四) 实行国库集中支付, 确保偿债资金直达债权人。农村“普九”债权人众多, 平均每省涉及约 10 万个, 情况复杂、涉及面广。为规范偿债程序, 确保偿债资金及时、足额支付到债权人, 各试点省区认真落实中央提出的国库集中支付制和偿债销号制, 对偿债资金实行国库集中支付管理, 封闭运行, 专款专用, 建立和实施了债权人申请和偿债资金支付审核制度。湖北等地规定, 偿债资金由县级财政从化债专户直接支付到债权人, 省级财政对县级财政特设偿债专户进行实时监控; 兑付偿债资金时, 各学校要按审计部门认定的债务数, 开出单位或个人债务清单, 送县级综改办、审计、财政、教育等部门审核无误后, 由受委托银行据此开列存款册, 债权人即可凭有效证件到银行营业厅领取还款存折, 偿还一笔, 注销一笔, 确保债务偿还有据可查。在偿债过程中, 各地始终坚持优先偿还农村“普九”债务, 坚持优先偿还对教师、学生家长的债务, 坚持优先偿还因病致贫、遭受灾害的农村债权人的债务, 坚持优先偿还债务本金。

(五) 建立健全制度, 坚决制止农村义务教育新债。控制农村义务教育新债是做好农村“普九”债务工作的一项重要保障措施, 直接影响化债工作成效。各试点省区在做好化债工作的同时, 按照中央要求积极探索控制农村义务教育新债的有效办法。从地方实践来看, 江苏省走在了全国前列, 初步建立了制止农村义务教育新债的有效机制。一是建立健全农村义务教育建设经费统筹保障制度。在科学规划的基础上, 把义务教育学校年度建设资金列入县本级财政预算, 根据财力可能和项目轻重缓急分期组织实施。二是建立健全建设项目审批制度。农村义务教育阶段学校年度基本建设项目要按规定程序申报, 经教育、发展改革委、财政等部门审核并报县级政府批准后, 由教育部门组织实施; 未经批准、资金未落实的项目一律不得实施。三是建立健全债务动态监控制度。实施农村义务教育阶段学校债务监测机制, 加强日常管理, 及时掌握债务变化动态, 定期通报情况, 发现问题及时查处。四是建立健全债务控管责任制度。严禁义务教育学校以任何名义、任何理由擅自确定建设项目, 严禁向单位和个人举债、集资, 严禁采取由施工企业垫资等方式建设校舍, 严禁以任何名义为其他单位和个人提供担保, 严禁举债超标准发放报酬、补贴; 有关部门和乡镇不得要求和授意学校举债搞建设、上项目。五是建立健全农村中小学预算编制管理制度。认真落实农村义务教育经费保障机制改革政策, 将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围; 建立健全农村中小学预算编制管理制度, 将农村中小学收支全部纳入部门预算管理, 实行国库集中收付。六是建立健全农村中小学财务收支管理制度。规范学校财务收支核算, 严格执行各项开支标准和开支范围。

(六) 落实化债责任, 严肃化债工作纪律。清理化解农村“普九”债务试点工作主要由省级政府部门负责组织, 县级政府部门具体实施。为落实地方政府的化债责任, 确保化债任务圆满完成, 各试点省区在批复所属各市(州)、县(市、区)政府化债实施方案后, 分别与其同步签订了化债责任书。同时, 各地积极探索建立事前、事中、事后相结

合, 检查和抽查相结合的监督体系和制约机制, 严肃化债工作纪律。2008 年 3 月, 湖南省监察、财政、教育、审计等部门联合发文, 对各地化债工作提出了严禁干扰债务清理核实工作、严禁随意变更债务数额、严禁随意处置教育资产、严禁虚报偿债金额骗取偿债奖补资金、严禁截留挪用偿债奖补资金、严防发生重大群体性事件和严肃工作纪律“七个严禁”的要求, 确保了化债工作的顺利进行。

### 三、取得的成效

截至 2008 年底, 14 个试点省区共偿还锁定债务总额的 66.2%。其中, 内蒙古、宁夏两区已完成化债任务; 黑龙江、江苏和四川等省完成化债任务的 90% 以上。化解农村“普九”债务不仅取得了良好的社会政治效果, 促进了农村和谐稳定, 也有效扩大了农村需求, 促进了经济发展。

(一) 促进了农村社会的和谐稳定, 提升了党和政府的公信力。随着农村“普九”化债试点工作的开展, 乡镇、学校和教育部门等基层政府和有关部门的债务“坚冰”逐步融化, 在一定程度上减少了与农村中小学相关的债务纠纷, 大大消除了农民负担反弹的隐患, 有效避免了因教育乱收费而加重农民负担现象的发生, 促进了农村和谐稳定。同时, 农村“普九”化债大大缓解了债权人因长期得不到还款而造成的经济困难和精神压力, 彻底消除了债权人对学校、政府的不满意和不信任, 改善了干群关系, 提升了党和政府的公信力。

(二) 保障了债权人的合法权益, 扩大了农村社会需求。通过农村“普九”化债, 广大债权人拿到了拖欠多年的偿债款, 有效维护了其合法权益。同时, 由于债务款项支付时间较为集中, 金额较大, 可以有效提高债权人的消费和投资能力, 把农村原先被延期和沉淀的购买力转化为现实的社会需求。为了解各地化债效果, 工作小组办公室进行了抽样调查, 结果显示, 农村各类债权人得到的偿债款主要用于消费和投资, 用于储蓄的比例仅为 6%。其中, 农村工程承建商领取的偿债款用于投资的比例超过 70%; 学生家长领取的偿债款用于家庭消费的比例接近 70%; 教职工领取的偿债款用于消费和投资的比例也超过了 60%。由此可见, 农村“普九”化债对扩大农村社会需求发挥了积极作用。

(三) 推动了农村义务教育改革发展, 提高了农村公共服务水平。通过农村“普九”化债, 切实减轻了农村中小学校的债务包袱, 有效化解了来自校外的债务纠纷干扰, 可以保证校长集中精力抓好教学管理, 维护教学秩序, 提高教育质量。2008 年, 按照国务院部署, 各地正在全面推进和积极完善农村义务教育经费保障机制改革政策。在此背景下开展农村“普九”化债, 在一定程度上消除了地方政府和农村中小学“拆东墙补西墙”、“边免费边收费”的潜在动机, 为全面落实农村义务教育经费保障机制改革政策、规范农村中小学预算编制和财务管理创造了良好的外部环境, 推动了农村义务教育发展, 提高了农村公共服务水平。

(国务院农村综合改革工作小组办公室

供稿, 黄小彦、赵则永执笔)