

税费改革与广东农村义务教育发展

王 红¹, 赵海利²

(1. 华南师范大学 教育科学学院, 广东 广州 510631; 2. 暨南大学 管理学院, 广东 广州 510000)

摘 要: 农村税费改革使得农村义务教育经费投入出现了巨大的体制性缺口, 本来就极为紧张的农村义务教育经费更为短缺, 农村义务教育发展又一次遇到历史性的困难。如何渡过这一困难成为农村义务教育发展的关键。文章以广东省为例, 分析农村义务教育因税费改革而遇到的经费问题并提出相应的对策。

关键词: 广东; 税费改革; 农村; 义务教育; 教育投入

中图分类号: G522.3; F320.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2004)01-0038-08

农村税费改革取消了农村教育费附加(面向农民征收部分)和农村教育集资, 在有效减轻农民负担的同时也给农村义务教育经费投入带来重大影响^①。据统计, 我省因税费改革带来的资金总缺口为 38.52 亿元, 其中农村教育经费缺口达到 17.2 亿元, 占总缺口的 44.65%, 粤东、粤西和粤北农村教育经费缺口更高, 平均为 50.7%, 有的地方甚至高达 68.7%。这些数据表明, 我省农村义务教育正面临着改革开放以来前所未有的经费困难, 要保证前一阶段农村义务教育发展所取得的成绩, 巩固并争取农村义务教育进一步健康稳定发展, 就必须制定切实的措施落实农村义务教育在农村税费改革中“重中之重”的地位, 尽快建立与农村税费改革相适应的农村义务教育投入保障机制。

一、广东省农村义务教育发展状况

近年来广东省对教育的投入有了比较明显的增长。2002 年全省预算内教育经费拨款(包括教育事业费、基建经费、科研经费和其他经费)达到 282 亿元, 比上年增加 66 亿元, 增长 30.55%。全省国家财政性教育经费占国内生产总值的比例达到 2.70%, 比 2001 年增加 0.34 个百分点。全省预算内教育经费占财政支出比例为 19.67%, 比 2001 年增加 2.35 个百分点。总体教育投入水平的增长, 有力促进了广东省农村教育义务的发展, 总体来说呈现出如下几方面的特征:

(一) 形成了职责明确的农村义务教育管理体制

1985 年以来, 我省基础教育实行“分级办学、分级管理”体制, 农村的小学、初中由乡(镇)管理; 县城的小学、初中一般由县政府所在地的镇管理; 县属中学、职业学校、示范初中、实验小学、特殊教育等由县管理。实践证明, 这一体制的实施落实了县、乡(镇)政府办学的责任, 调动了各级政府办学的积极性, 极大地促进了基础教育尤其是农村九年制义务教育的发展。

(二) 办学条件明显改善

收稿日期: 2003-12-02

作者简介: 王 红(1968-), 女, 河南人, 华南师范大学教科院教育管理系副教授, 管理学博士, 主要研究方向为教育经济学、教育财政学。

^① 农村义务教育是按学校所在地划分, 分为城市、县镇和农村三部分。城市包括市区和市的近郊区; 县镇包括县以及镇人民政府所在地; 农村包括县镇以下和城市远郊区。

近几年广东省财政加大了对农村学校办学条件改进的投入。2001 年省财政拨款 3 亿元用于改造 1000 所农村小学, 2002 年又增拨 3 亿元改造另外 1000 所农村小学。2002 年, 第一批改造的 1000 所和省老促会动员珠三角捐资 1.1 亿元改造的 364 所已全部完成。今年改造的第二批 1000 所小学的任务已经下达, 各地正在组织施工, 部分改造工程已经完工。

(三) 教师学历水平和素质有明显提高

为全面提升教育质量, 1999 年广东省开展了“中小学教师继续教育工程”。累计培训新任教师 9 万余人, 教师职务培训 45 万余人; 培训骨干教师 5 万余人, 广东省普通初中和小学专任教师学历达标率分别为 90.41% 和 98.97%, 比 1998 年分别提高了 22.23 和 4.24 个百分点。具有中级职称及以上的分别占 33.6% 和 26.96%。

(四) 中小学布局趋于合理

各级政府加大中小学布局调整力度, 使有限的教育资金得到集中使用, 在 2001 年至 2002 年省级财政共安排 1.9 亿元开展布局调整试点的基础上, 今年又安排专项资金 6.5 亿元, 补助珠三角以外地区的中小学布局调整。在省财政的支持下, 农村中小学布局得到了改善, 使农村学校平均规模小、设施设备落后、重复建设严重等资源浪费现象有所转变。

(五) 农村弱势群体接受义务教育的权利有所保障

自 2001 年省建立农村困难家庭子女免收义务教育阶段书杂费制度以来, 至 2003 学年每学年全省免收 103 万名(其中 2001 学年为 90.7 万名)农村(包括省农垦系统农场)困难家庭子女的义务教育阶段书杂费; 省财政 3 年共安排专项资金 11.09 亿元(其中 2001 学年为 3.39 亿元, 2002 学年和 2003 学年各为 3.85 亿元)。免收书杂费, 巩固了农村教育“普九”取得的成绩, 控制了辍学率的上升和入学率、巩固率的回落。

然而, 在为广东省农村义务教育发展取得令人瞩目的成绩而倍感欣慰的同时, 我们还必须清醒地认识到, 广东农村义务教育的发展还是低水平的、不平衡的。所谓低水平, 就是农村义务教育远远不能满足人民群众以及农村社会经济发展的需要, 农村中小学危房现象还普遍存在, 农村教育手段依旧落后, 农村教育质量还亟待提高等等; 所谓不平衡, 是指由于城乡之间以及地区间投入差距的存在所造成的城乡和地区之间教育条件和教育质量水平的差距。这种状况在农村税费改革之后将会面临更加严峻的挑战, 广东农村义务教育的发展前景不容乐观。

二、税费改革后广东农村义务教育面临的经费问题及其影响

税费改革前广东省农村义务教育经费主要有六个收入来源: 财政预算内拨款收入、教育附加费收入、教育集资款收入、学杂费收入、社会捐资收入和其它收入。以 2000 年为例, 全省农村义务教育经费总收入为 89.70 亿元, 其中财政预算内教育事业经费拨款为 42.99 亿元, 占总经费投入的 47.93%, 农村教育费附加收入 8.97 亿元, 占总收入的 10%, 农村教育集资收入 5.42 亿元, 占总收入的 6.04%; 杂费收入 20.30 亿元, 占总收入的比例为 22.63%, 社会捐资加其它各项收入约占总收入的 13.4%。从上面的数据来看, 税费改革后农村教育费附加和农村教育集资取消以后将会导致农村义务教育经费总体收入减少约 16.04%, 将近 1/5, 这显然会使本来就十分短缺的农村义务教育经费更加窘迫。具体而言, 税费改革后农村义务教育所面临的经费问题主要有如下表现。

(一) 农村义务教育总体经费短缺加剧, 人均教育经费和生均公用经费逐年增加的承诺难以落实

农村义务总体教育经费短缺是长期以来都存在的问题, 如果税费改革中教育投入的保障机制不健全将会导致该问题的进一步恶化。根据省财政部门对税费改革缺口的计算, 全省农村义务教

育经费预计将出现 17.2 亿元的缺口。尽管省政府同意在省财政安排 20.3 亿元的农村税费改革转移支付补助中,各县(市)、区在安排省、市财政转移支付补助资金时,应按不低于当地测算的农村教育收支缺口占总收支缺口的比重安排转移支付对教育经费缺口的补助。但是由于省财政转移支付总量只能弥补全省税费改革经费缺口的 52.7%(全省平均数)^[2],各地都存在着改革资源不足的问题;同时由于在转移支付中并没有明确规定用于教育的比例,导致转移支付资金在用于教育的具体数量上以及安排和使用上存在不确定性和不稳定性。

按照国家法律精神,人均教育经费和生均公用经费要做到逐年增长。在税费改革后农村义务教育总体经费短缺问题更为严重的情况下,这一承诺恐难兑现。按照现有的转移支付补助水平,如果能够保证对教育的补助款足额到位,实现人均教育经费和生均公用经费不低于改革前的水平有一定的可能性,但是要实现增长目标却不现实。

(三)危房改造资金缺乏保障

尽管各地在前一阶段教育达标升级活动中使农村学校的危房状况有了一定程度的改观,但是由于农村学校普遍底子较薄,危房问题仍然十分严重。按现有危房面积以及 3%的危房自然增长率,以每平方米危房改造资金 500 元计算,危房改造资金缺口估计超过 10 亿元(2001 年浙江省测算的危房改造资金缺口为 10 亿元,和浙江省相比,我省区域发展更加不平衡,估计危房改造资金要高于浙江省的水平)。税费改革前,按照“财政保工资,杂费保运作,附加保发展”的投入格局,危房改造资金主要靠教育费附加;改革后附加费取消,危房改造失去了资金来源。尽管省财政拿出 20 个亿用于教育欠债的清理,但只能解决一部分旧帐,“新帐”以及进一步的危改需求却无从保障。

(三)中小学布局调整所需经费不足

调整农村中小学布局是配合农村税费改革化解农村教育资源短缺的重要措施。按照省政府的要求,我省将在未来 3 年内基本完成中小学布局调整。根据浙江省经验,布局调整需要资金超过 100 亿元(浙江省完成第二轮布局调整,需 160 亿元投资),目前我省尽管已经每年拨出专款用于中小学布局调整,但按照现行的每年 5 个亿的补助力度,5 年才 25 个亿,以浙江的经验为参照,显然存在巨大的经费缺口。

(四)中小学建设债务偿还资金短缺

在实施“两基”中,多数地方采取“先上马、后备鞍”的办法;经县级政府批准,开展教育集资,改善办学条件,再利用教育费附加资金逐年偿还。农村教育费附加取消后,这些债务的偿还渠道被割断。目前,省财政安排 20 亿元的专项资金重点用于山区减轻农村义务教育所欠的历史债务。但 20 亿元相对于 73 亿元的教育债务总量来说,还不到 30%。以河源市为例,目前全市教育“四大工程”欠债共 5.7312 亿元,其中:紫金县 15670 万元,龙川县 13058 万元,连平县 7152 万元,和平县 7238 万元,东源县 9094 万元,源城区 2104 万元,市直 2996 万元。农村义务教育欠债问题如果不能妥善解决将不仅会严重影响农村教育的健康发展,甚至连正常的教学秩序都不能保证。目前有的地方已经出现包工头封校,学校不能正常上课的现象,有的农村中小学校长也成为“躲债校长”。

(五)资助弱势群体接受义务教育的经费投入不足,学校负担加重

对农村困难学生资助是为了保证农村弱势群体的受教育机会,但无形中却加重了学校的负担。主要原因是因为省里确定的免收书杂费标准偏低,低于各地经物价部门批准的“一费制”标准。在这种情况下,学校每免收一个学生的费用就意味着学校要多补贴一份“一费制”标准和政府补贴标准之间的差价;学生负担减轻了,学校负担却加重了。据计算,若财政补助免收的标准与“一费制”持平,财政需再增加 9000 万元的资金投入。这一部分经费缺口在税费改革之前学校尚可以从农村教育附加费或教育集资款中获得部分补贴,改革以后则失去了经费的来源,结果造成享受免收学杂

费的学生越多学校公用经费亏空越大的局面。

(六)农村教师整体收入水平可能降低,不利于教师队伍的稳定和素质的提高

尽管目前实行的教师工资统发制度在一定程度上解决了拖欠教师工资的问题,但是税费改革后教师实际收入水平却有可能下降。据调查,虽然制度规定农村教育费附加只能用于学校发展,但实际上由于各地实行的农村教师工资标准偏低,很多地方都将一部分甚至绝大多数附加费收入用于发放教师的各种补贴。改革后,附加费取消也就意味着教师的补贴失去了经费来源。财政发放的工资只是基本标准部分,一些地方性补贴、福利等项目并不包括在内。同时,一些地方缺少教师继续教育的资金投入,教师必须的培训费用都要教师自掏腰包,如果改革后教师收入水平再有所降低,对于稳定农村教师队伍、提高农村教师素质都极为不利。

(七)农村与城镇义务教育发展差距将有可能进一步拉大

广东农村与城镇义务教育发展存在明显的差距,而税费改革将有可能导致现有的差距进一步扩大。以河源为例,2002年全省初中生均经费平均为2069.58元,而河源仅为1545.50元,比全省平均数低25.32%,相差524.08元。税费改革对城镇义务教育几乎没有影响,城镇义务教育的投入一般情况下可以保证按国家法律规定的要求正常地增长;农村税费改革转移支付却最多只能保证农村义务教育投入不低于改革前的水平,稍有不慎还很有可能降低,如此一来农村和城镇之间义务教育发展的差距就势必拉大。

三、构建税费改革后农村义务教育投入的保障机制

农村义务教育不仅直接关系到广大农民的最根本利益,而且更关系到整个国家的经济社会发展和农村现代化进程。为适应农村税费改革新形势,化解税费改革给广东农村义务教育带来的经费压力,依法保证农村义务教育经费投入,必须构建强有力的农村义务教育经费投入保障机制。

(一)思想认识上的保障

1. 充分认识农村义务教育的经济价值,把农村义务教育作为提高综合实力的基础工程

为解决三农问题,各级政府采取了一系列措施,在物质资本上的投入相当大。但多年的实践证明,这些措施对加速农村经济发展和农民脱贫致富的效果并不显著。2001年8月召开的中国西部开发与融资国际研讨会上专家们公布一项研究表明:社会投资率每增长1个百分点,人均GDP年增长率仅提高0.1个百分点;如果人口增长率降低1个百分点,人均GDP增长率可提高0.36至0.59个百分点;如果学龄儿童入学率每提高1个百分点,人均GDP的年增长率可提高0.35至0.59个百分点。两者的综合作用可提高人均GDP 0.7至1.18个百分点^[3]。世界著名教育经济学家萨卡罗普洛斯(Psacharopoulos)对世界78个国家和地区教育投资社会收益率的研究结果同时表明,教育投资的社会收益率随着教育阶段的上升而下降,在发展中国家初等教育的收益率最高。由此可见,投资人力资本尤其是义务教育阶段的投资收益最大。

农村义务教育不仅决定了农村劳动力的工作效率,也决定了城市化进程中农村劳动力转移到城市以后适应生活的能力,是影响他们就业、个人收入增加的一个重要因素。因此,我们必须要有充分的认识,把促进农村义务教育持续健康发展作为提升省综合实力的基础工程,这是在实践中切实抓紧抓好农村教育的首要思想基础。

2. 在思想认识上切实将税费改革中农村义务教育发展置于“三个确保”中的“重中之重”的地位

中央提出税费改革转移支付的目标主要是“三个确保”,显然,由于乡镇政府和村级组织涉及乡镇的切身利益,在改革中比较容易引起关注,往往会在实际上占据主导地位。但是从根本上来说,

农村义务教育涉及最广大人民群众的更根本的利益,事关千秋万代和千家万户,如果教育经费得不到保障,人民受教育的利益受到损害,即便农民负担有表面上的减轻也是毫无意义的,因为最终受损的仍然是人民群众;而且当教育经费得不到保障时,农民的负担就不可能真正减轻,教育经费的不足最终仍会以各种形式转嫁到农民头上,改革的意义将大打折扣。因此,为了真正落实“三个确保”,必须将农村义务教育经费置于“重中之重”的地位,这对于农村教育水平不高、农村教育发展不均衡程度严重的广东省而言尤为重要。

表1 教育投资的社会收益率(%)

地区/收入水平分类	社会收益率		
	初等教育	中等教育	高等教育
撒哈拉非洲	24.3	18.2	11.2
亚洲	19.9	13.3	11.7
欧洲/中东/北美*	15.5	11.2	10.6
拉丁美洲	17.9	12.8	12.3
经济合作与发展组织	14.4	10.2	8.7
世界平均	18.4	13.1	10.9
低收入国家(小于610美元)	23.4	15.2	10.6
中低收入国家(小于2450美元)	18.2	13.4	11.4
中高收入国家(小于7620美元)	14.3	10.6	9.5
高收入国家(大于7620美元)	n. a.	10.3	8.2
世界平均	20.0	13.5	10.7

注: *表示这些地区不属于“经济合作与发展组织”的国家; n. a. 表示缺少数据。

资料来源: G. Psacharopoulos. Returns to education: A further international update and implications. *Journal of Human Resources* 1985, 20, (4): 583-504.

(二) 教育管理体制的保障: 构建以县为主的基础教育管理体制

2001年国务院《关于基础教育改革与发展的决定》颁布之前,农村义务教育的责任主要在乡镇政府,这种管理体制虽然调动了乡镇政府办学的积极性,但是在地区经济发展不均衡的现实条件下也导致了农村义务教育发展的巨大差异性;同时,税费改革后多数乡镇失去了举办义务教育的经费来源,难以承担义务教育的责任。为此,必须切实贯彻国务院关于将义务教育的责任由乡镇为主提高到以县为主的改革决定,将义务教育的经费投入责任归位到财政能力相对较强的县级政府,这是税费改革后保证农村义务教育经费投入的基本的制度保障。对于广东省而言,有些财政能力很强的乡镇可以继续对教育进行投入,但是对于大多数财政资源匮乏的乡镇来说则必须由县级政府承担起对义务教育的投资责任,调整本级财政的支出结构,增加教育经费预算在本级财政收支中的比例,不得将责任下移以推卸县级财政应当承担的负担。

(三) 教育财政制度的保障

1. 进一步增加政府对义务教育的投入,强调政府公共财政职能的落实

按照公共财政框架的要求,政府的财政职能主要是保证社会公共事务和公共产品的提供。义务教育是典型的公共产品,对义务教育的投入是政府的主要责任之一,政府理应担当起对义务教育投资的主要责任,这一点对于缺乏其他经费来源的农村义务教育尤为重要。广东省2000年农村义务教育(以小学为例)从生均投入总量上看超过全国平均水平,是全国平均水平的1.6倍(见表2),位居上海、北京、天津、浙江之后,列居全国第五。但是,若从财政预算内农村生均经费投入水平来

看, 广东省却明显偏低: 生均预算内投入绝对数仅仅高于全国平均水平 19.76 个百分点, 而与北京上海相比却相距甚远, 分别只是北京和上海的 28.54% 和 19.18%; 生均预算内投入占生均经费总数的相对比例 (47.54%) 则无论和全国平均水平相比还是和京、沪相比均低得多——比全国平均水平 (64.52%) 低 17 个百分点, 比上海 (85.51%) 低 38 个百分点, 比北京 (82.46%) 低 35 个百分点。这充分说明广东省预算内对农村义务教育经费投入的力度还不够强, 政府财政的“公共”特性还未充分体现出来, 在支持农村义务教育发展方面政府还需加大投资力度。

表 2 2000 年农村普通小学生平均教育经费支出统计表 单位: 元

地区	生均教育总经费					生均预算内经费					预算内经费占总经费比例%
	合计	生均事业费	生均人员经费	生均公用经费	生均基建费	合计	生均事业费	生均人员经费	生均公用经费	生均基建费	
全国平均	647.01	621.07	472.77	148.30	25.95	417.44	412.97	388.86	24.11	4.47	64.52
上海	3047.79	3021.35	2558.14	463.21	26.44	2606.27	2606.27	2336.76	269.51	—	85.51
北京	2102.67	2101.28	1612.39	488.89	1.40	1733.77	1732.37	1448.34	284.03	1.40	82.46
广东	1051.67	1000.13	643.46	356.68	51.54	499.93	494.45	450.24	44.21	5.47	47.54

资料来源: 根据《2001 年中国教育经费统计年鉴》计算。

2. 构建以省级转移支付为主的多级次财政转移支付制度

所谓多级次财政转移支付制度是指省级财政转移支付和地市级转移支付并举的一种财政转移支付制度。建立多级次财政转移支付制度是在省级财政转移支付能力有限的条件下调动财政能力较强的地方财力以平衡差距的需要。这种多级次的财政转移支付制度在本次税费改革中显得尤为必要。

由于财力所限, 广东省本级财政不可能支付弥补全部税费改革经费缺口的资金。实际上全省总体平均补助水平只有 52.7%, 其中珠江三角洲地区补助幅度为 12.8%, 粤东、粤西、粤北地区平均为 70.2%, 最高的在 95%。这说明, 即便在政府补助力度最大的地区也不可能得到全额的补助, 还有相当一部分资金需要当地政府自筹。在这种情况下必须建立市对县的转移支付制度, 由市本级财政设置税费改革转移支付专项资金用于弥补省转移支付不能弥补的缺口。但是, 对于农村义务教育而言, 必须强调省级财政转移支付的主体地位, 无论是本次税费改革需要的教育补助资金还是今后农村义务教育发展的资金投入都要强调省财政转移支付的主体地位。对于财政困难度和农村税费依赖度高的贫困地区, 宜采取全额的、无条件的教育财政转移支付; 对于财政困难度和农村税费依赖度低的地区采取差额的、有条件的 (要求地方财政配套) 教育财政转移支付。为了农村义务教育的发展, 我们应当向德国 (德国省级政府对义务教育经费的负担比例为 76.4%) 学习, 省级政府要通过转移支付担当起农村义务教育的主要财政责任。

3. 健全教育经费预算制度, 核定并确保公用经费标准

健全教育经费的预算制度是保证教育经费投入稳定性的法律基础。各级教育部门要按照预算管理的规定根据教育经费来源渠道、编制规定、教育事业发展规划编制人员经费、公用经费、校舍建设经费需求向财政部门提出年度教育经费预算建议数, 同时抄报同级政府、人大。各级财政部门要根据人代会通过的预算控制数及时通知教育行政部门安排下达, 预算数一经确定就具有法律效力, 不得随意更改。

在经费预算中的首要环节是要科学核定并确保公用经费标准。公用经费标准一经核定就必须要求县级政府按照核定的农村中小学最低公用经费标准统筹安排, 在各种财政经费支出中优先予以保证。

4. 完善工资统发制度,将地方性补贴捆绑发放

为了保障税费改革不会造成对教师利益的损害,在核定教师工资标准时应把教师的合理补贴以及一些地方性工资政策中的补贴捆绑在一起由财政统一支付。在资金来源方面,省级财政对国家和省的政策承担资金保障责任;县级政府制定的补贴、津贴资金政策所需经费由县级政府承担,列入县级财政预算;对财力不足,确有困难的县(市、区),省财政应合理增加工资性转移支付资金。确保教师的平均工资水平不低于当地公务员平均工资水平的目标,建立和完善中小学教职工的养老、医疗等社会保障制度。

(四)税改资源分配的保障:合理分配税费改革转移支付补助资源,优先保证税费改革转移支付资金对教育的分配比例

合理确定税费改革转移支付资金对农村义务教育的分配比例是保证农村义务教育获得政府公共资源的基本保证。尽管省委省政府要求各县市必须按不低于本地教育缺口所占总缺口的比例安排转移支付教育经费补助,但实际上各地在执行时往往各行其是,多数都没有制定明确的分配给教育的比例。为了保障税费改革资金对教育的补助,应当做到:

第一,计算并公布各地教育经费缺口占经费总缺口的比例,以此比例作为转移支付补助资金对教育分配的最低限度,供社会和上级政府管理部门监督。

第二,由于省级转移支付平均只能补助经费缺口的52.7%,即便按照核定的教育经费缺口的比例对教育进行补仍然还会出现教育经费的缺口。为了体现义务教育的“重中之重”,应当首先用省级转移支付资金尽可能全额补足教育经费的缺口,之后再考虑其它缺口并强调地市级转移支付对其它缺口的补助;对于珠江三角洲地区获省补助比例较低的,应当首先把省转移支付资金用于义务教育,其他缺口以及教育补助不足的部分由地方转移支付资金补助。

(五)配套改革的保障:增加政府对中小学布局调整等配套改革的成本支付力度,增设“清债基金”、“危改基金”和“布局调整基金”用于配套改革

农村义务教育欠债是由于前期政府投入不到位形成的。偿还债务是政府当然的责任,是政府对义务教育的延期支付。20亿的还债专项是远远不够的,政府应当下决心加大投入彻底清理农村中小学的欠债问题以及危房改造问题。另外,中小学布局调整是农村税费改革的配套措施,其所需资金也是政府必然要支付的改革成本,为此省政府可以考虑设立“清债基金”、“危改基金”和“布局调整基金”,县级政府也要将农村危房改造列入本级基本建设计划,设立农村中小学危房改造专项资金,以保证投入的连续性。

(六)教育内部资源优化配置的保障

为了顺应税费改革后农村义务教育发展的新形势,为农村义务教育今后的发展奠定良好的基础,在资源短缺的情况下尽可能的提高资源利用的效率,降低资源的浪费现象,教育部门也应当从内部教育资源的优化配置入手,以此作为资源短缺条件下经费保障机制的基础之一。

第一,合理调整中小学校布局。要按照“小学就近,初中相对集中”原则,根据乡(镇)区域调整规划、城镇化建设要求和教育事业发展的需要,各地进一步优化农村中小学布局调整规划方案。

第二,精简教师队伍中的冗员。在科学核定中小学教职工编制后,对超编人员有计划地进行精简和调整。建立编制管理的自我激励机制和约束机制,建立严格合理的教师分配、调动和流动制度。实行聘任制,竞争上岗,能进能出。

(七)加大对农村义务教育投入的监督力度

各级政府主要领导作为农村义务教育工作的第一责任人。省教育厅、省财政厅等部门将定期向社会公布各县(市、区)农村中小学教职工工资发放、危房改造和公用经费标准、定额等情况。各

级政府有关部门要设立并公布举报电话,接受社会各界对拖欠农村中小学教职工工资、学校公用经费不落实、农村中小学违规收费等情况的举报,并及时调查处理,建立政绩考核义务教育一票否决制和责任追究制度。各级人民政府教育督导机构要把农村义务教育作为工作重点,加强检查和监督,确保农村义务教育健康发展。

(八)加强城乡教育交流与互助,逐步缩小城乡差距

开展教育对口支援工作。发动经济发达的市、县(市、区)支持经济欠发达的市、县(市、区)教育发展。支援地区重点在资金、师资和教育设备等方面,帮助受援地区改善办学条件,提高师资队伍水平。

鼓励各级政府机关、事业单位闲置、报废的设备、图书等捐赠给贫困地区学校。

另外为了促进城乡互动还可以建立城市与农村教师定期轮换制度。

(九)加强对贫困学生的资助力度

逐步实施免费义务教育,是促进义务教育均衡发展、减轻农民教育负担、完善义务教育制度的一项根本性措施。加强对贫困学生的资助力度可以分两步走,首先对目前核定的资助对象的资助标准要有所提高,按照当地核定的一费制标准进行补助,避免给学校带来压力;其次,扩大受助对象,建议对凡纳入全省当地“低保”家庭的九年义务教育阶段学生先行启动免费教育,在此基础上再适当扩大资助对象范围。

参考文献:

- [1] 2001年中国教育经费统计年鉴[R].北京:统计出版社,2002.
- [2] 周高雄主编.广东省农村税费改革指南[M].广州:广东高等教育出版社,2003.
- [3] 赵承.投资人力资本最合算[N].文汇报,2001-08-07(9).

Reform of Tax and Fee And Its Influence on Rural Compulsory Education In Guangdong Province

WANG Hong¹, ZHAO Hai-li²

(1. Faculty of Education Science, South-China Normal University, Guangzhou 510631, China;

2. Faculty of Management, Jinan University, Guangzhou 510000, China)

Abstract: Rural reform of tax and fee causes a huge structural gap in compulsory education investment, which makes the shortage of investment in rural compulsory education more severe. The development of rural compulsory education confronts a historical difficulty. This paper focuses on discussing the financial problem in rural compulsory education in Guangdong province caused by reform of tax and fee and offers some solutions.

Key Words: reform of tax and fee; rural area; compulsory education; education investment; Guangdong province