

# 中国 农村 研究

CHINA RURAL  
STUDIES

华中师范大学中国农村问题研究中心

2007年卷

## 图书在版编目(CIP)数据

中国农村研究. 2007 / 徐勇著. - 北京: 中国社会科学出版社, 2008. 8  
ISBN 978 - 7 - 5004 - 7093 - 9

I. 中… II. 徐… III. ①社会综合-中国-文集②农村经济-中国-文集③农民-问题-中国-文集 IV. F32-53  
D422. 64-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 108227 号

责任编辑 李尔柔等  
责任校对 宗 和  
封面设计 毛国宣  
版式设计 王炳图

---

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2008 年 8 月第 1 版 印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 17.5 插 页 2

字 数 286 千字

定 价 33.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

## 《中国农村研究》编辑委员会

学术顾问：陆学艺 张厚安

主 编：徐 勇

副 主 编：项继权

执行主编：唐 鸣

执行编辑：刘义强

编 委：（以姓氏笔画为序）

|     |                  |     |     |
|-----|------------------|-----|-----|
| 邓大才 | 王敬尧              | 王金红 | 石 挺 |
| 刘义强 | 何包钢              | 吴理财 | 李德芳 |
| 陆学艺 | 杨海蛟              | 项继权 | 贺东航 |
| 徐 勇 | 唐 鸣              | 高秉雄 |     |
| 曹诗弟 | (Stig Thogersen) |     | 曹 阳 |
| 谢庆奎 | 景跃进              | 董江爱 | 詹成付 |
| 戴慕珍 | (Jean Oi)        |     |     |

# 目 录

## 农村义务教育改革

### 农村义务教育债务状况与化债对策

——基于湖北的调查与分析 ..... 项继权 (3)

### 农村义务教育均等化进程中的体制障碍与

机制重构 ..... 王敬尧 陶 振 (31)

### 我国农村义务教育经费保障机制

#### 改革的进展、问题与对策

——中部蹲点调研报告 ..... 袁方成 (52)

## 农村公共服务体制的域外经验

### 农民协会的功能与限度

——对日本农协组织的考察与分析 ..... 蔡 杨 (89)

### 三种价值取向下的外国农村社会保障制度比较及

对中国的建议 ..... 韦 红 (139)

### 农村金融服务体系的国际比较及对中国的借鉴 ..... 赵长峰 (151)

### 韩国和印度农村基础教育服务的比较研究 ..... 宋秀琚 (166)

### 农业生产领域公共服务供给的日本经验与启示 ..... 乐 波 (191)

# 农村义务教育改革

## ◆农村义务教育债务状况与化债对策

在国家财力不足的情况下，合理举债是缓解义务教育经费不足的重要途径，也是发展义务教育的重要措施，关键在于债务的管理及财政偿还能力。从目前来看，在地方及学校教育财政管理体制不健全，监控手段软弱的情形下，举债具有相当的危害性和危险性，必须严格控制。但是，随着国家、地方及教育财政体制的完善，适当举债仍将是义务教育资金筹措的一种选择。

## ◆农村义务教育均等化进程中的体制障碍与机制重构

现行以县为主的农村义务教育投入体制总体上看仍然没有摆脱“分级办学”制度下城乡教育二元分治的格局，仍然只是在农村内部调整教育资金的汲取和再分配，体制内可调控资源空间有限，对改变一个市或地区内部，一个省区内部以及全国范围内发展非均等化的局面难以奏效。加速实现国家财政由经济建设型向公共财政型转变、明确政府间事权划分，上升农村义务教育的投资重心、建立分地区分级负担的农村义务教育财政投入体制，提升中央、省级财政投入的比例、制定农村义务教育发展最低基准保障制度，以及逐步推行义务教育全免费制度将是实现农村义务教育均等化发展的现实路径选择。

## ◆我国农村义务教育经费保障机制改革的进展、问题与对策

我国农村义务教育的非均等化特别突出地表现在农村义务教育经费缺乏有效的保障机制：各级政府投入责任不明确、经费供需矛盾比较突出、教育资源配置不尽合理、农民教育负担较重等突出问题。这在一定程度上影响了“普九”成果的巩固，不利于农村义务教育事业健康发展，必须

深化改革。本报告力求把握改革的整体进展，详细观察改革过程中出现的新情况和新问题，并积极思考提出推进改革的政策建议。

# 农村义务教育债务状况与化债对策

——基于湖北的调查与分析\*

项继权（华中师范大学中国农村问题研究中心，武汉 430079）

**内容提要：**义务教育负债是当前农村的一个普遍问题。如何化解义务教育的债务也是当前农村工作的重点和难点之一。本研究基于对湖北省农村义务教育负债及其化债问题的深入调查和研究，充分揭示了当前我国农村义务教育债务的现状、规模、结构以及严重性。通过研究，作者指出，尽管各地政府和教育主管部门采取了多种方式进行化债工作，然而，农村义务教育债务问题依然十分严峻。作者基于自己的研究提出了加快推进解决农村义务教育债务问题的基本建议。

**关键词：**农村义务教育 负债 化债

义务教育负债是当前农村的一个普遍问题。如何化解义务教育的债务也是当前农村工作的重点和难点之一。为了了解当前农村义务教育债务的状况，寻求化解债务之策，我们对湖北省一些县市区义务教育债务情况进行了调查。湖北省是我国中部的农业大省，农村人口众多，义务教育任务艰巨。2006 年，全省义务教育阶段在校生达到 692.41 万人，其中，小学在校生 391.33 万人，普通初中在校生 301.08 万人。2000 年，湖北全省所属 101 个县市区基本实现了普及九年义务教育。但与此同时，也遗留相当数量的教育债务。湖北省义务教育债务情况在我国具有相当的代表性和典型性，此研究对于我们寻求债务的化解之策，促进农村义务教育健康发展

---

\* 自 2001 年以来，笔者先后对湖北省监利、咸安、黄陂、麻城、利川等 10 多个县市和区的农村债务问题进行过调查。教育债务的调查先后得到湖北省教育厅、省委政策研究室、财政部教科文司、综改办及教育部的支持，也得到当地政府的支持和协助，在此致谢！此项研究也是《新农村建设中的社区建设研究》（07JZD0024）的成果之一。袁方成博士和杨为学同学参与了部分资料整理和统计工作，在此一并致谢。

具有参考意义。

## 一 农村义务教育负债的规模与结构

从调查县市来看，农村义务教育债务规模有如下特点：

### 1. 负债面广

从笔者所调查的县市来看，虽然各县市社会经济发展水平不尽相同，但是，各县市农村义务教育负债具有普遍性。一是调查县市义务教育普遍负债；二是负债学校占全部学校的比例大。

湖北麻城市是著名的革命老区，黄麻起义发源地。目前全市总人口为116.28万人。1996年“普九”验收时，全市有28个乡镇、办事处，有初中65所，其中：乡镇办事处初中63所，市直初中2所；小学741所，其中：村级小学590所。2003年9月底全市清理锁定，有“普九”债务的学校为322所，其中：初中48所，小学274所。锁定的“普九”债务总额为5496.05万元。税费改革过程中，乡镇及学校进行了撤并，2005年底，全市设19个乡镇办事处和一个省级开发区，共有初中47所，其中：乡镇办事处、开发区45所，市直1所，私立1所；小学382所，其中：乡镇办开发区376所，市直3所，私立2所，特教1所。2005年与1996年相比，全市乡镇办事处初中有19所改办成小学，有359小学被撤。改办和撤销学校的债权债务也随之并入相应学校。2005年底进行复查、清理和统计，截至2005年12月底，初中均有债务；在382所小学中，有274所小学有债务，占小学总数的72%。

监利县地处湖北中部，江汉平原，是湖北省的农业大县。全县辖21乡镇和两个农场，人口139万。现有学校519所，其中高中13所，初中67所，小学438所，特校1所。全县共有324所中小学校负有债务，占学校总数的62.4%。其中，在357所村级小学中，有232所村小学有“普九”债务，负债学校占65%，初中普遍负债。

从湖北全省来看，湖北省教育厅曾对全省375个镇进行过调查，“普九”达标验收后债务总额为14.85亿元，经过几年的偿还，2002年底还有债务余额11.22亿元，每个乡镇平均为299.2万元。在调查的300所农村小学中，有227所负债，占75.67%，平均每所学校负债19.82万元。其中有199所是属于“普九”形成的债务，占66.33%，平均每所学校

“普九”债务余额为 18.64 万元。75 所农村初中有 71 所负债，占 94.66%，平均负债 113.58 万元。其中 65 所学校的债务是“普九”形成的，占 91.55%，平均负债余额为 97.55 万元。<sup>①</sup> 2006 年，湖北对全省 15165 所中小学债务进行审计，只有 1076 所学校无债务<sup>②</sup>，93% 的被审计学校负债。

## 2. 债务量大

农村义务教育债务量的大小可以从绝对量和相对量两个方面进行检测。从绝对量来看，各地农村义务教育负债总量及校均负债量比较大；从相对量来看，义务教育债务占乡村财政收入、乡村总债务、乡村教育总债务的比重均比较大。

从监利来看，根据 2007 年 2 月份统计，全县公办学校共负债 13459 万元。其中高中 9 所学校负债 5765 万元，校平 640.6 万元。初中 55 所负债 4531 万元，校平 82.38 万元。公办小学（含农场分场小学 16 所）61 所负债 3163 万元，校平 51.38 万元。义务教育学校负债 300 万元以上的有 3 所，200 万元—300 万元的有 4 所，150 万元—200 万元的有 8 所，100 万元—150 万元的有 12 所，50 万元—100 万元的有 21 所，50 万元以下的有 68 所。另外，全县有村级小学 357 所，由于“普九”时期学校财务由村民委员会管理，学校财务资料不全，经县乡村化债办公室统计，全县有 232 所村小学的“普九”债务为 6496 万元，校平达 28 万元。如棋盘乡黄桥村小学 1996 年建教学楼一栋，当时该校的教学楼由村委会直接修建，目前村委会为此欠债 54 万元。从义务教育占全部乡村债务比重来看，2004 年调查显示，2003 年全县财政收入 2.25 亿元，其中地方一般性预算收入 1.48 亿元，而县本级财政债务累计达 1.58 亿元，乡、村两级债务总额高达 5.4 亿元，同期全县教育债务达 1.25 亿元，其中，“普九”债务 5526 万元。由此，教育负债占全部乡、村债务的 23%，相当于县本级财政债务的 79%，年财政预算收入的 84.4%；而“普九”债务占全部教育债务的 44%。

<sup>①</sup> 湖北省教育厅：《湖北农村基础教育专题调查报告》（内部资料），参见高萍、钱量：《湖北省农村公共投资的调查与分析》，WTO 与湖北发展研究中心报告，2006 年 9 月 26 日。

<sup>②</sup> 此数不包括因自然灾害、人员变动、学校变更等造成的账务资料遗失，不具备审计条件，无法进行审计认定的学校 684 所以及学校未独立建账，“普九”支出由村委会承担的，“普九”债务已纳入村级总债务，无法进行审计认定的学校 994 所。

从麻城市来看,根据市自查上报,2003年9月底全市清理锁定的“普九”债务总额为5496.05万元,其中:初中为3291.95万元,小学2204.1万元;初中校均68.58万元,小学校均8万元;2005年底全市对有“普九”债务的48所初中、274所小学进行复查,全市债务总额为8619.93万元,其中:“普九”债务5922.3万元,非“普九”债务2697.63万元。“普九”债务是非“普九”债务的2.2倍。2006年3—5月,省审计小组审计认定,截至2005年12月底,全市总债务为6692.18万元,其中:“普九”期间“普九”债务为3916.59万元,非“普九”期间“普九”债务598.71万元,非“普九”债务为2176.88万元。“普九”债务总额比2003年9月锁定数额5496.59万元,审减1579.46万元,减少28.74%。从义务教育占乡村债务的比重来看,2000年对麻城104个村的调查显示,截至1999年底累计债务总额2815.67万元,村平27.07万元,人平222.70元;债权总额1203.2万元,净负债1612.47万元,村平15.50万元,人平127.53元。其中,教育负债452.17万元,占总债务的16.1%。

咸安区国土面积1502平方公里,人口54.6万,辖12个乡镇。到2001年底,该区由于兑付基金会风险借款、“普九”负债、粮食亏损挂账等多方面原因,区、乡镇两级共负债37574万元,其中“普九”负债6300万元,基金会向财政借款9050万元,粮食亏损挂账9782万元,乡镇负债3457万元(不含村组负债),还有农村基金会兑付缺口4000万元,城市基础设施建设欠债1800万元。“普九”负债占区乡总债务的17%,是乡镇负债的1.82倍。湖北赤壁市“普九”债务为3650.65万元,占教育总负债4960万元的73.6%。

从湖北全省来看,根据省教育厅资料,截至2003年9月,全省95个县(市、区)向省教育厅上报“普九”债务40.6亿元。2006年全省的清理审核之前,各中小学对各自的债务进行了自查,并向审计组上报自查的截至2005年底的总债务62.82亿元,其中:“普九”债务54.65亿元。经省审计认定全省94个县(市、区)、1208个乡镇、15165所农村中小学,截至2005年底共有各类债务37.9亿元,其中“普九”债务18.02亿元。从学校性质看,公办中小学债务35.43亿元,村办中小学债务2.47亿元,分别占总债务的93.48%和6.52%;从学校义务教育阶段看,中学债务20.50亿元,小学债务17.44亿元,分别占总债务的54.97%和45.03%。

表1 监利义务教育负债情况

| 义务教育<br>(万元) | > 300 | 200—300 | 150—200 | 100—150 | 50—100 | < 50 |
|--------------|-------|---------|---------|---------|--------|------|
| 学校 (所)       | 3     | 4       | 8       | 12      | 21     | 68   |

表2 湖北省咸安区横沟桥镇村级债务结构

| 单位              | 债务 (元)     |           |          |          |                     |           |           |           |
|-----------------|------------|-----------|----------|----------|---------------------|-----------|-----------|-----------|
|                 | 合 计        | 普 九       | 村级<br>建设 | 基金会      | 贷款、周<br>转金、民<br>间借款 | 干部工资      | 政府任<br>务款 | 其 他       |
| 合计              | 5137819.76 | 734133.06 | 128576   | 664776.9 | 1579151.37          | 695479.72 | 946771.29 | 388931.42 |
| 占总债<br>务比重<br>% |            | 14.2      | 2        | 12.9     | 30.7                | 13.5      | 18.4      | 7         |

注：咸安区横沟桥镇共 17 个村，总人口 3.5 万人，耕地面积 4.2 万亩。

### 3. 债务不均

从 2006 年湖北全省审计结果来看，各县（市、区）的债务分布不均衡，债务悬殊。审计认定“普九”债务 5000 万元以上的县 1 个，占 1.06%；5000 万元至 4000 万元以上的 8 个，占 8.51%；4000 万元至 3000 万元以上的 11 个，占 11.07%；3000 万元至 2000 万元以上的 24 个，占 25.53%；2000 万元至 1000 万元的 22 个，占 23.40%；1000 万元以下的 29 个，占 30.85%。“普九”债务最高的达 5159 万元，而有的县（市、区）没有“普九”债务，县与县之间债务悬殊。从人均债务情况看，全省人均债务是 33 元，最高的为 106 元，最低的为 2 元。从在校学生人均债务情况看，全省生均债务是 257 元，最高的为 764 元，最低的为 21 元。从有债学校平均债务情况看，全省校均债务是 18.65 万元，最高的为 79.49 万元，最低的为 2.69 万元。笔者的调查也发现，湖北省中等发达的农业地区如江汉平原等地县市债务最重，也是矛盾最突出的地区，而国家及省属贫困县市义务教育负债量相对较少。如湖北西部恩施自治建始县是国家贫困县，到 2005 年底，全县 176 所中小学只有“普九”债务 453 万元，校平仅 2.57 万元，

远远低于湖北中部和东部县市教育债务。其原因在于这些贫困地方“普九”相对较晚，小学生源结构（峰度）已经发生，他们得以吸取其他地区的教训较早地采取措施合理布局学校，减少不必要的浪费；另一方面，更重要的是，这些贫困地区的义务教育一直是国家重点投入和扶持的对象，其“普九”投入的经费基本上是靠国家财政支持，而不是像中部其他县市靠集资和摊派来完成。因此，发生的债务量较少。

#### 4. 债权分散

从调查来看，农村义务教育负债对象主要有银行贷款、社会借款、各种欠款（工程欠款、拖欠教师工资）等。其中，以社会借贷为主，债主分散。从湖北全省来看，2006年的审计表明，全省中小学债务中银行贷款1.71亿元，社会和个人借款19.59亿元，工程欠款11.25亿元，欠供货商货款0.99亿元，向学生借款0.9亿元，欠付工资、挂账利息等3.46万元。在麻城市义务负债中，银行贷款1190.52万元，社会借款2386.1万元，工程欠款1116.7万元，其他债务为802.73万元。监利县义务教育负债中，公办中小学“普九”债务5851万元中有本金5476万元，利息375万元；有债主2366个，其中民间2311个，金额5337万元，单位55个，金额514万元。湖北洪湖市“普九”验收义务教育阶段学校共有483所，2005年底有义务教育阶段的学校254所。“普九”以来，洪湖市累计投入“普九”经费（仅指公办学校）6775万元，其中校舍建设投入5679万元，设备、图书购置等教育技术装备投入583万元，大型维修支出500万元，其他投入13万元。截至2005年12月31日，共有总债务6769万元（均不含利息，下同），其中：“普九”债务3535万元，非“普九”债务3233万元。负债形式主要是欠施工队工程款510万元，银行及其他借贷资金31万元，向社会或个人借款6228万元。湖北赤壁市“普九”债务债主达5000余名。

值得注意的是，税费改革以来，一些县市对乡村债务进行过多次化解和清理，有的债务已经偿还，但仍在不断产生新的债务。2006年3月湖北省审计厅对监利县的审计结果也表明，按时间划分，在全部“普九”义务教育负债中，1995—1997年为3374万元，1998—2000年为2477万元。另外，其他债务1639万元主要是1995年以来学校修教工宿舍的欠债。另据监利县教育局的统计，在“普九”后，全县义务教育阶段的新增债务达4000万元。旧债未还，又添新债，靠借新债来维持学校的基本

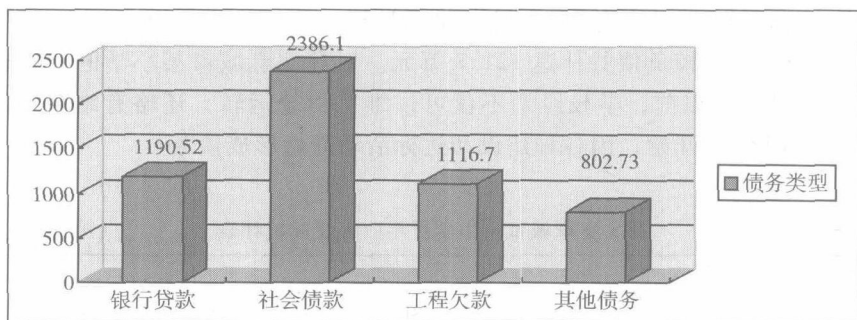


图1 湖北省麻城市义务教育债务构成

运转的情况相当普遍。

## 二 义务教育债务的成因及影响

农村义务教育负债原因是多方面的。其中，直接原因有如下几种：

### 1. 达标升级

在“普九”过程中，为了达标验收，各地均加大对义务教育的投入，一些学校进行突击性的校园建设、购置和更新设备，这虽然改善了农村义务教育的教学和办公条件，但也因此欠下不少债务。为了“普九”验收达标，一些村纷纷建教学楼。有的经济并不发达，但为了实现“最好的房子是学校，最美的环境是校园”的愿望，还是本着“再苦不能苦孩子，再穷不能穷教育”的精神兴建教学楼，大大超过了村级经济和农民的承受能力。尤其是各地在建校之初并未考虑生源、布局、规划、能力等问题，盲目上马，彼此攀比，每个村都集资数十万元办一所小学，欠下大量债务。为了解决资金缺口，一些地方就提出“一年建校，三年付款”，甚至是“五年付款”。一些建筑商为追逐经济利益，采取“借、贷、赊、欠、垫”等办法承揽建校工程，由此形成大量债务。2000年麻城市调查的104个村中，因教育负债452.17万元，占总债务的16.1%。盐田河全镇自1994年以来新建、改造小学20所，建筑面积1.74万平方米，总投资544.8万元，除去农民集资287.12万元，社会捐资21.7万元，上级补助2.35万元，尚亏空233.63万元；张家畈全镇为建教学楼而负债的村达30个，最高负债额达35万元，最低的也有5万元；木子店全镇为“普

九”达标，33个村中有20个村兴建教学楼，共计投入1000万元，其中有17个村因建校负债共计达121.7万元。对湖北麻城市某小学的调查也表明，1997年以前，学校经费不仅可以维持学校运转，还略有结余，但是，自1997年开始，因各种建设和达标活动开始形成债务。

表3 湖北省麻城市某小学历年收入情况统计表 (单位：元)

| 年份   | 收 入      |       |        |      |        | 支 出       | 结 余        |
|------|----------|-------|--------|------|--------|-----------|------------|
|      | 国家下拨     | 乡镇下拨  | 学校收费   | 社会捐赠 | 合计     |           |            |
| 1990 | 25460    |       | 118140 |      | 143600 | 113831.45 | 29768.55   |
| 1991 | 15460    |       | 122340 |      | 147800 | 122540.30 | 25259.70   |
| 1992 | 22153    |       | 113567 |      | 135720 | 119485.64 | 16234.36   |
| 1993 | 22153.6  |       | 115407 |      | 137560 | 124576.16 | 12984.44   |
| 1994 | 22465.54 |       | 116241 |      | 138706 | 129571.81 | 9134.73    |
| 1995 | 22465.00 |       | 118620 |      | 141085 | 138265.10 | 2819.90    |
| 1996 | 23138.00 |       | 122688 |      | 145826 | 129764.53 | 16061.47   |
| 1997 | 7155.00  |       | 136045 | 3000 | 146200 | 506321.65 | -360121.65 |
| 1998 |          | 40000 | 117823 |      | 157823 | 482761.34 | -324937.76 |
| 1999 | 22230.51 |       | 152393 |      | 174623 | 206451.38 | -31827.87  |
| 2000 | 2560.73  |       | 263176 |      | 265736 | 267627.73 | -1891.00   |
| 2001 | 34800.00 |       | 249700 |      | 284500 | 288442.64 | -39426.40  |

说明：1997年收入中因上级公办教师工资未入账，不知数；1998年中学通知教师工资不入“行政账”；支出及债务原因中，1997年是因建教师宿舍楼；1998年是麻城市小学生田径运动会，示范学校验收；1999年付几次大型活动的欠款，还贷；2000年压缩开支，开支中包括还贷；2001年增收，截支，还贷。

## 2. 投入不足

税费改革以前，根据《义务教育法》，农村的义务教育在国务院领导下，由地方各级人民政府负责，按省、县、乡分级管理。实际上是以地方投入为主。特别是1993年分税制之后，农村各县市乡镇财政日益紧张，对义务教育的投入力不从心，“不少乡（镇）财政拨款只能满足农村学校30%—40%的所需经费，连足额发放教师的工资都不够。”为此，不少地方主要靠向农民集资、摊派来维持。不仅如此，由于地方和乡村财政普遍困难，一些地方还将用于“普九”和改善办学条件的集资费、农村教育费附

加抵顶教师工资经费或挪作他用,导致教育经费更加紧张。湖北省对全省的审计就发现,在“普九”建设期间,各地共挤占、挪用“普九”资金,用于非“普九”项目建设4.6亿元,其中:财政部门1.5亿元、教育部门1.8亿元,乡镇1.3亿元。这不可避免地造成学校因资金不足而举债。税费改革以后,特别是近些年来,国家加大了农村义务教育的投入,但是,义务教育经费的缺口仍然比较大,特别是一些农业县市及一些贫困县市更突出,一些县市教育投入的实际量减少了。从监利来看,以2001—2003年为例,2003年财政投入为13208万元,分别比2001年、2002年增加5683万元和7686万元,投入比例分别比2001年、2002年提高了35.2和40.8个百分点。经费教育投入占地方可用财力比例也由2001年39%提高到2003年44%,财政对教育的投入占教育总投资的比例由2001年28.1%提高到了2003年的63.3%。但是2003年教育经费总投资为20863万元,比税费改革前的2001年(26791万元)少5928万元(见表4)。由于财政投入不足,甚至比农村税费改革前实际投入还少,“三保”(保工资、保安全、保运转)无法完全落实,造成教育经费的缺口和债务。

表4 监利县税费改革前后教育投入情况比较

| 项目<br><br><br><br>年份 | 1. 教育经费总额 | 2. 预算内拨款 | 3. 集资、统筹费 |       |       | 4. 学校自立项目收费 | 5. 农村教育费附加 | 6. 事业收入 |        |       | 7. 其他 | 预算内拨款占总额比例% | 预算外收入占总额比例% |
|----------------------|-----------|----------|-----------|-------|-------|-------------|------------|---------|--------|-------|-------|-------------|-------------|
|                      |           |          | 计         | 其 中   |       |             |            | 计       | 其中：学杂费 |       |       |             |             |
|                      |           |          |           | 县政府规定 | 乡政府规定 |             |            |         | 高中     | 初中、小学 |       |             |             |
|                      |           |          |           |       |       |             |            |         |        |       |       |             |             |
| 2000                 | 24507     | 5522     | 6407      | 5235  | 1172  | 2412        | 2190       | 6341    | 1152   | 2276  | 1635  | 22.5        | 77.5        |
| 2001                 | 26791     | 7525     | 5900      | 4675  | 1225  | 2585        | 2200       | 6991    | 1676   | 2311  | 1590  | 28.1        | 71.9        |
| 2002                 | 19916     | 11407    | 1050      | 1050  |       | 352         |            | 6057    | 1721   | 2252  | 1050  | 57.3        | 42.7        |
| 2003                 | 20863     | 13208    |           |       |       |             |            | 6424    | 1805   | 2532  | 1231  | 63.3        | 36.7        |

(注: 1 = 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7)

### 3. 税改减收

税费改革前,农村义务教育经费主要来源包括收取集资费、统筹费、

农村教育费附加、学校自立项目收费等，形成了“财政保公办，附加保民办，集资改危房，自筹保运转”的格局。税费改革后，农村义务教育实现从“人民办”向“政府办”转变，所有向农民伸手的教育收费一律停止。随着农村中小学“一费制”的实施，学校收入也明显减少。1993年以来，监利县每年的农村教育附加费、教育集资、教育统筹三项基础教育经费基本都在6500万元以上，基本支撑了农村教育。2002年税费改革后，这三项收费被取消，但上级转移支付的财政拨款只能弥补部分缺口。公办小学每人每年85元，村办小学为55元，初中生为180元。财政局一位官员说，按此标准全县每年可收取2300万元，但实际需要4313万元，中间有2000多万元的资金缺口。<sup>①</sup> 2003年监利县可支配的财政收入不足两个亿，其中用于基础教育的财政拨款就达到了1.1254亿元。但全县教育资金的缺口还有3000多万元。湖北省麻城市的调查也表明，税费改革后，麻城市仅“一费制”就减少学费收入5890万元，其他收入1220万元，共计7110万元。其中中小学学费减少达3510万元。税费改革后，该市2003年义务教育经费工资缺口1575万，公用经费缺口452.5万。

表5 湖北省麻城市“一费制”收费情况

2002年12月26日统计

| 项 目             |            | 小 学  | 初 中  | 合 计  |
|-----------------|------------|------|------|------|
| 全市实行“一费制”学校（所）  |            | 597  | 42   | 639  |
| “一费制”前收费标准（元/期） |            | 350  | 500  |      |
| “一费制”收费标准（元/期）  |            | 80   | 150  |      |
| 税改后减少收费         | 学费减少（万元）   | 3510 | 2380 | 5890 |
|                 | 其他收费减少（万元） | 1220 |      |      |
|                 | 合计（万元）     | 7110 |      |      |

注：全市共有各级各类学校（含教学点）673所，其中义务教育阶段学校659所（小学509所，教学点103所，初中47所）。除城区5所初中和15所小学外，其他639所学校全部实行“一费制”。

<sup>①</sup> 李思德：“湖北监利县教改：把经费直接分给学生”，《新京报》，转自“千龙网”  
<http://china.qianlong.com/4352/2004/01/16/1160@1828006.htm>

表 6 麻城市 2003 年义务教育经费需求与缺口情况表

|             |         | 小 学    | 初 中    |
|-------------|---------|--------|--------|
| 教师人数        | 公 办     | 3875   | 3486   |
|             | 民 办     | 2054   |        |
| 工资需要数 (万元)  | 四块工资    | 3561.9 | 3204.3 |
|             | 补助工资    | 1446.2 | 1301   |
|             | 民办教师工资  | 616.2  |        |
|             | 合 计     | 5624.3 | 4505.3 |
| 工资缺口 (万元)   | 税改前预算拨款 | 2293.1 | 1978.7 |
|             | 税改后预算拨款 | 4049.2 | 3107.8 |
|             | 税改后工资缺口 | 1575   | 1397.5 |
| 公用经费缺口 (万元) | 公用经费需要  | 1837.4 | 2019.2 |
|             | 公用经费缺口  | 452.5  | 842.3  |
|             | 学杂费收入   | 1284.9 | 1076.9 |
|             | 财政补助房修费 | 100    | 100    |

注：全市还有高中工资缺口 602.7 万元、公用经费缺口 171.5 万元；职中工资缺口 83.8 万元，公用经费缺口 15 万元；以及幼教、特教、中师、进修、成教及其他教育部门的工资缺口 900.6 万元和公用经费 51.2 万元。

#### 4. “三乱”不绝

“乱检查、乱收费、乱罚款”一直是教育部门反映强烈的问题之一。监利的调查表明，公办学校每年要应付名目繁多的检查及其罚款。来自教育外部的检查有：乱收费检查，其部门包括：纠风办、纪委监察、物价、审计、财政，甚至检察院、公安局、税务局等也进入学校进行检查。安全检查，其部门有质量监督、食品卫生、公安消防、工商等。其他工作检查有：党风廉政检查，党员先进性学习检查，计划生育检查，社会治安综合治理检查，信访检查，人大、政协视察和调查等等。这些检查，有的一年一次，有的一年多次；有的是联合检查，有的是部门单独执法。这类检查，不仅是县一级的而且还经常有市一级或省里的检查。检查时间，有的一天或两天，有的甚至一个星期。这些检查