

教育财会 改革论文集

JIAOYUCAIKUAIGAIGELUNWENJI

中国教育会计学会 主编



北京交通大学出版社

教育财会改革论文集

中国教育会计学会 主编

北京交通大学出版社

·北京·

内 容 简 介

本论文集选编的论文,从内容上有以下几个主要部分:国库集中支付对高校财务管理的影响;高等教育培养成本和收费;高校贷款办学的风险防范;高校的投资管理和资产管理;后勤社会化的财务管理问题;会计诚信等。论文作者都是在教育行政部门或学校从事财务工作的人员,所以论文理论联系实际,抓住了当前教育财务管理领域中的热点和难点问题,具有较高的学术水平和现实指导意义。

本书可供教育行政部门、各级各类学校的领导和财务工作人员学习与参考。

图书在版编目(CIP)数据

教育财会改革论文集 / 中国教育会计学会主编. — 北京 : 北京交通大学出版社, 2005.7
ISBN 7-81082-555-0

I. 教… II. 中… III. 高等学校-财务管理-中国-文集 IV. G647.5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 064140 号

责任编辑:高振宇

出 版 者:北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印 刷 者:北京东光印刷厂

发 行 者:新华书店总店北京发行所

开 本:185×230 印张:23.75 字数:532 千字

版 次:2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-81082-555-0/G·28

印 数:1~3 500 册 定价:38.00 元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@center.bjtu.edu.cn。

前 言

这本《教育财会改革论文集》汇集了各省、自治区、直辖市会计学会、分会、专业委员会从近千篇论文中推荐的 69 篇优秀论文。这些论文大部分在省内各种财会刊物上发表过。

中国教育会计学会会长李英惠和副会长、东华大学徐明稚校长主持召开了两次学术研究部全体成员会议。部署论文审阅和评选工作。同时由学会顾问王庆成教授、北京交通大学陈锡生教授、学会副秘书长韩俊才等同志进行初审,最后由主管学术研究部的副会长徐明稚牵头,由张晓岚、杭建民、李建发、马飞、孙广平、吴应宇、邹平、陈锡生、张卫国、李月眉、林学雷、周光大、耿喜华、栾福茂、韩俊才 16 位同志审阅,并完成评选工作。通过投票表决,评选出一等奖 2 名、二等奖 3 名、三等奖 4 名、鼓励奖 6 名。

本书选编的学术研究论文内容广泛,涉及教育财会改革和发展中的新问题,如教育投入、贷款和风险防范、教育收费和教育成本、经费管理、投资管理和资产管理、后勤社会化财务、会计诚信等问题。许多论文能理论联系实际,对教育财会系统面临的现实问题、热点、难点进行了有益的探讨,观点新颖、重点突出、富有启发性,具有现实意义和指导意义。本书的出版,对进一步推动学术研究,促进学术交流,指导财会工作,必将产生积极的作用。

我们对所有论文的基本观点和内容一概保持原貌,只对文字表述及标点符号进行了修改和整理。在修改、整理过程中难免有不足之处,请批评指正。

本书的出版,得到了北京交通大学出版社的大力支持,在此表示衷心感谢!

中国教育会计学会
2005 年 6 月

目 录

教育投入

关于中国教育投入问题的研究——制约我国教育投入增长的主要因素	乔建华(1)
对农村中小学实行“一费制”后的公用经费标准的思考	朱贤明(5)
税改后农村义务教育投入的现状、困难及对策	蔡育平(9)
农村税费改革对农村义务教育的影响和对策	江 樨 戈群(13)
加大农村教育投入的重要保证——河北省农村中小学生均公用经费 标准定额述评	张益禄(17)
新形势下基础教育经费的筹集与管理	车芳仁(21)
教育投融资体制改革的一般理论框架探索	张爱民 倪勤 王从春(29)

贷款办学和风险防范

公立高等院校举债办学及临界点的探索	陈寄庸(36)
浙江省高等教育贷款还贷能力分析	王 诚 朱永琴(41)
关于高校财务绩效与财务风险控制的思考	耿喜华 孟照军(47)
高等学校筹资贷款的财务决策问题	雷振海 刘世香(52)
关于高校贷款风险防范的思考	郑 萁(56)
试论公办高校财务风险及其防范	王 诚 毛建荣(62)

教育收费和教育成本

对高等教育收费问题的若干思考	钱梦勇(68)
浅谈中小学教育收费的现实问题及其对策	徐光辉(74)
从高校的“量入为出”谈财务管理理念和收费政策	汪红弟(79)
关于研究生教育收费的若干分析	汪龙舒(84)
高等院校人才培养成本研究	朱家位(88)
高等教育成本与价格问题分析	刘 东(93)
浅谈高校收费管理	杜惠先(97)
高等学校教育成本预测方法新探	王同孝 王宇轩(101)

高校教育成本管理探讨·····	张志宏 张呈余 李兆平(106)
浅议高等教育收费·····	李冲(112)
关于高等教育收费属性的思考·····	施建军 王云(116)
放大教育投资规模:调整高教支出负担主体与时段·····	何文标(120)
对高校大学生资助政策有关问题的研究与探讨·····	王仁成(129)
现代远程教育完全学分制收费管理模式探索·····	成京联(132)
高校收费管理中的问题分析与对策·····	郭兴众 黄莺(138)

经 费 管 理

浅议省级财政国库集中支付制度改革·····	白东升(142)
构建高校预算管理体系的探索·····	傅孙双 林丽雪(145)
试论高校经费项目管理·····	杨云标(153)
财政集中收付制及其对高校的改革导向·····	彭久麒(159)
合并高校部门预算管理的若干思考·····	葛祥富 谢家启(164)
施行教育券制度加快教育经费分配体制创新·····	吴济清(169)
高等学校贯彻实施国库集中支付制度改革工作的研究·····	邵岚 吴迎新(173)
我国高等学校预算管理新模式的构建·····	王丽平(178)
关于高校核算口径管理的探讨·····	张甫香 顾兴平(183)
高校基本建设项目试行国库集中支付试点的思考·····	吴清林(187)
全面预算管理在高校的运用·····	王文燕(192)

投入管理与资产管理

论高校资产管理存在的问题及解决的对策·····	杜俊萍(197)
高校校办产业管理体制改革的探索·····	
·····	杭建民 陶忠保 王刚 张晓华 李宏 牟建江(200)
国有资产保值增值机制的研究·····	苏辉 叶红(206)
高等学校投资效益的评价·····	高世桥(213)
关于进一步完善高校国有资产管理的探讨·····	陆建华(224)

后勤社会化财务

高校后勤社会化发展过程中财务管理面临的新问题·····	孙亚军 赵明扬(227)
再论高校后勤社会化的观念变革·····	陈建西 伍利军(232)

关于高等学校后勤服务定额管理的思考·····	廖忠友(236)
高校后勤社会化的未来走向·····	张建初(241)

会 计 诚 信

对会计信息失真原因及对策的思考·····	张玉霞(245)
论会计诚信·····	郭英志 王春燕(253)
会计诚信监控体系的构建·····	张玉(257)
论会计信息有用性的相对性·····	孙秀勤(262)
诚信建设是会计行业的生存与发展之本·····	杨士儒(268)

其 他

教育会计环境的发展方位研究·····	薛小荣 王建军(271)
对“实质重于形式”原则的探讨·····	董华涛(280)
论内部会计控制的难点与对策·····	纪开芳 沈大瑜(283)
对高校财务管理几个问题的思考·····	段敬东(287)
对加强农业高校财务管理的战略思考·····	刘海龙 杜景顺(294)
对高等学校的资产负债表的剖析·····	唐鸿超 史为业(299)
试论高等学校财务管理信息化的建设·····	徐广生(303)
安然事件对我国高校财务工作的若干启示·····	张友昌(310)
基于网络的工具化招投标管理系统的研究·····	吴慧兰 张大顺 刘明芬(316)
教育系统事业单位建立财务分析指标体系研究·····	杨卫萍 高卫民(326)
论会计职业判断·····	邓娜(335)
试论高校内部审计质量控制·····	张宏禄 吴旭桦(341)
高等院校财务管理中复杂事务的解决方案·····	张建华(349)
论高等学校财务管理评价体系的构建·····	杨庆英(354)
网络环境下财务信息系统建设的研究·····	王卉 马利华(360)
高校编制现金流量表初探·····	张小红(367)

关于中国教育投入问题的研究 ——制约我国教育投入增长的主要因素

山西省教育厅 乔建华

应当充分肯定,近年来为扩大教育投入,我国各级、各部门和社会各界付出了艰苦的努力,随着国民经济的增长,教育投入的绝对量和人均占有量都获得了较快的增长。但由于在过去很长时间内,受传统教育投资理论的影响,教育投入主要甚至完全依靠政府财政性投资来独立支撑,导致教育投入的历史欠账非常严重。近年来,国家扩大教育投资在很大程度上仍带有“补窟窿”和“还账”的性质,教育投入的增长远远跟不上教育规模扩张的速度,更难以满足时代提出的教育信息化、现代化的要求。从总体上来看,制约教育投入不足的因素有以下几个方面。

一、社会经济发展水平不高,实力不强,这是制约教育投入增长的最根本的因素

马克思主义认为,教育投资来源于国民收入,教育可以增加国民收入,但不能直接创造国民收入。以此为基点,教育投资的多少、在国民经济中占有或可能占有多大的份额,不是由人们的主观意愿决定的,而是由社会经济发展水平所决定的。因而,客观地讲,制约教育投入增长的最根本的因素是经济发展水平。目前,我国尚处于社会主义初级阶段,经济实力不强,国家不可能不顾人民的生存和其他方面的发展,拿出全部钱来投资发展教育。

制约教育投入增长的再一个客观因素是人口的影响。由于教育的对象是人,不是物,人口的数量、增长速度、年龄构成和文化程度构成及分布密度等,决定着教育投资的需要量。由于我国人口基数大,文化程度构成低,且在城乡之间和地区之间的分布极不平衡,广大中西部农村和西北、西南等“老(解放区)、少(少数民族地区)、山(山区)、边(边疆地区)、贫(贫困地区)”地区受教育者人均所需教育费用较多,普及九年制义务教育的任务十分艰巨,决定了所需教育投资量,尤其是普通教育投资量相当大。我们只能从我国实际出发,兼顾需求和可能,确定教育投资在国民经济中的合理比例。

二、教育筹资来源渠道较少且不畅,民办教育尚没有形成强有力的体制保障,这是制约教育投入增长的决定性因素

长期以来,我国教育被看作纯粹的、单一的社会公益性甚至福利性事业,教育投入主要依靠政府的财政性教育经费,资金来源渠道比较单一,数量也非常有限,这是制约教育投入增长的决定性因素。政府投资教育的主渠道力度不够,致使教育特别是义务教育投入乏力,后劲明显不足。譬如,在已属实现“普九”地区的安徽省,2000 年进行农村税费改革试点,取消教育费附加和教育集资后,全省教育事业经费每年减少大约 10 亿元。根据中央和省里有关税费改革的规定,教师工资、中小学危房改造资金均由财政预算安排。但事实上,乡镇财政根本无法支撑庞大的义务教育,义务教育投入不足的问题更加突出。

另一方面,在“左”的思想指导下,教育甚至一度成为限制他人入内的“禁区”,偶尔可吸纳一点点社会伦理的赞助,也无异于杯水车薪。直到目前,我国社会力量办学尚没有形成良好的体制性保障,政府垄断教育、包办教育的基本格局没有彻底改变,民办学校的比例仍然甚小,与世界发达国家高等教育过半是私立大学,私立中小学也占 10% 左右相比,具有较大的反差,这是不容忽视的客观现实。

三、教育资源配置失调,经费分散使用甚至发生严重浪费现象,这是造成教育投入紧张的基本原因

目前,我国教育资源配置不很合理,经费使用分配政策和结构也存在很大弊端。一方面,一些企事业单位“办社会”,搞“大而全”、“小而全”的结果,造成了大量的低水平学校的重复建设,学校规模普遍较小,图书资料、仪器设备等教学设施重复购置,使用率很低,而机构却相当庞大,人员主要是非教学类,后勤、行政和管理人员严重超编,有限的经费难以用在教学科研上。另一方面,在不少大、中、小学校里,一边是经费紧张,一边是水、电浪费,桌椅损坏严重;一边是危房险墙,一边是宁可出租出借教室,也不愿多招学生,等等。教育的投入未能取得相应的教育效益,实际产出小于应有的产出,学校“既缺经费却又浪费经费、既没钱花却又乱花钱”的现象甚为普遍。这也是导致教育投入不足的重要原因。

四、学校自身筹资能力不强

从国际上来看,20 世纪六七十年代国际经济困难和财政危机以后,高等教育规模虽然不断扩大,但政府的投入增长却相对缓慢。因此,高等学校经费筹措机制正在发生较大变化,一方面,学校积极寻求工商业的支持,并取得了显著成就;另一方面,学校的科研收费和服务收费的比例不断上升;同时,个人支出费用比例增大,学费出现了进一步提高的趋势。随着经费来源的多样化,学校办学的自主权正在不断扩大。我国多数高等学校在多渠道筹措教育经费中,主要依靠提高学杂费标准和银行贷款,学校服务收费和科研收入较低。由于我国人均收入较低,学费占中低收入家庭的比例已经很高,加之我国对家庭经济困难学生资助政策尚不完善,

国际通行的贷款政策尚未形成,短时期内大幅度提高学费的潜力不大。这也是制约高等教育投入不足的又一个重要原因。

五、从教育需求因素分析,教育投入出现不足,主要是相对于近年来迅速扩大的教育规模和过度膨胀的教育需求而言的

首先,个人的教育需求膨胀。这主要是因为在我国,对于大多数人来说,受教育的私人收益大大地高于私人成本。一个人受教育的年限越长,文化程度越高,他未来的社会地位、经济收入,以及精神世界方面的优越感等就越有保证,在这种情况下,每一个家庭都希望自己的孩子尽可能受到更多、更好的教育,而这就必然会刺激个人教育需求的迅速膨胀。比如,今天的教育,直接决定和影响着孩子明天的就业。教育程度越高,相对来说在激烈的就业竞争中就越主动,将来分配的工作也就会越理想。所以,人们自然要获得教育,并且希望尽可能获得更高质量、更高层次的教育。又如工资与学历、职称、职务挂钩,追求高学历、高职称、高职务,自然就成了人们改善其经济状况,提高其社会政治、经济地位的一条重要途径。为了获得好的工作和广阔的晋升前景,从而获得更高的经济效益,不仅适龄受教育者自身存在着高层次的教育需求扩张,在职就业人员也存在着这种扩张冲动,促使教育单位不断增加教育设施的建设,从而增加对教育投资的需求,等等。

其次,企事业单位的教育需求扩张。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,市场竞争越来越激烈。谁掌握了教育,抓住了先进的技术和高素质的人才,谁就会在未来竞争中居于有利的、主导的地位。就企业单位来说,提高企业的竞争力,努力获得更多的利润,是企业发展的根本动力。而这就必然要求企业重视全体员工普遍素质的提高,加强对企业职工开展职业技术教育、技术技能培训等继续教育,进一步健全和完善自上而下有效运作的企业教育管理体系,从而大大增加企业的教育需求。事业单位虽不会完全出于纯粹的经济利益考虑,但面临的竞争一样是非常激烈的,对教育服务、教育产品的需求,尤其高素质人才的需求也在迅速增长,这是诱发教育投资需求扩张的重要动因。

第三,教育部门自身的投资愿望增强。教育部门一般不存在自有资金投入,而他们总是处于投资需求者的身份。在现行管理体制下,教育投资分配的主要依据是学校规模。因此,无论是学校,还是基层教育主管部门,为了获得更多的投资,总是巴不得自己的规模越大越好。因而,想方设法四处找路子,拉关系,增补计划,扩大规模。其直接后果,一方面导致学校规模盲目扩大,另一方面加剧了教育经费的短缺。

六、认识不到位,筹措教育经费的法规和政策没有落实,监督保障机制不够健全完善,这是影响教育投入的重要原因

近年来,由于一些地方政府和部门对教育的重要性认识不足,对教育的重视程度只停留在口头上,热衷于眼前利益。从中央到地方,出台和颁布了不少有关增加教育投入的政策和法规,但实施和落实起来困难很大。以至于每年都有一部分国家教育经费流失或被挪作他用,这

无异于给本已紧缺的教育经费“雪上加霜”。据山西省对 2000 年全省普教经费进行审计表明,教育费附加征管不力,欠征、欠拨现象严重。2000 年全省应征 5.77 亿元,实征 3.98 亿元,欠征 1.79 亿元。同时,共有 8 594.31 万元资金未能及时拨付到位,其中 6961 万元滞留在各级财政部门。事实上,迄今为止我国仍没有形成比较完善的教育投资理论,缺乏科学思想,认识上的模糊,是造成教育盲目投资的重要原因。再一个也是更为关键的问题是,教育投资体制上存在的事权与财权相分离,教育经费管理体制不顺,缺乏科学规范的法律保障和调控。众所周知,财力与财权是事权的物质基础。而目前的体制,教育的事权属于教育部门,教育的财权属于财政与计划部门,即所谓“管事的没有权,有权的不管事”的局面。多年来,由于财政与计划部门通过按一定的比例,从同级财政收入中切出一块预算,并由自己负责分配,也由于教育经费预算等级(类、款、项、目)较低,属于款级,加上一段时期办学体制上的“条块分割”的影响等,使教育部门不能掌握教育经费的预算、预算执行和决算情况,只能靠财政与计划部门的反馈。这在很大程度上制约了教育部门行使事权的有效性,也是导致教育经费需求与供给的不平衡,教育经费的需求超过教育经费供给的一个深层原因。

对农村中小学实行“一费制”后的 公用经费标准的思考

武汉市江夏区教育局 朱贤明

2004年初,教育部、国家发展改革委员会、财政部决定2004年秋季我国农村义务教育全面推行“一费制”。所谓“一费制”收费办法,就是在严格核定中小学杂费、书抄费标准的基础上,一次性统一向学生收取费用。这无疑是减轻农民负担、规范学校收费行为、治理教育乱收费的重大举措。但是,在农村实行税费改革、征收教育集资和停征农村教育费附加后,在减轻农民负担的同时,对学校的投入不能减少,否则,顾此失彼,学校就不能正常运转和持续发展。因此,实行“一费制”的一项基础性工作就是正确测算中小学办学经费需求,确定中小学公用经费定额标准,确定中小学杂费和书抄费标准,确定市、区财政补助标准,建立学生家长、财政对教育投入的分担机制,从根本上解决农村教育经费短缺问题,确保农村中小学的生存和发展。为此,我们做了一些调查研究 and 思考。

一、中小学公用经费现状

(一) 中小学生均公用经费标准偏低

税费改革前,农村中小学公用经费不足的问题被资金错位使用所掩盖,是用农村教育费附加和各种名目的收费来维持学校的正常运转。当这些收费渠道被堵住之后,学校经费就入不敷出,难以为继。因此,生均公用经费投入金额和实际支出标准偏低的矛盾就明显地凸现出来了。

1. **生均公用经费投入金额偏低** 中小学公用经费投入是指学校当年杂费收入及财政补助经费。2002年,江夏区有小学生68465人,全年公用经费投入698万元,其中,杂费收入606万元,市补助92万元,生均102元,比武汉市所定的155元/(生·年)标准低53元,仅占市定标准的66%;全区有初中生39357人,全年公用经费投入724万元(即杂费收入总额),生均184元,比市定370元/(生·年)标准低186元,仅占市定标准的50%。

2. **生均公用经费实际支出标准偏低** 中小学公用经费支出是指维持学校正常运转所需要的业务费、公务费、设备购置费、修缮费及其他公用性质的费用(不包括学校基本建设支出和纳入基本建设管理的危房改造经费支出)。据调查,江夏区中小学公用经费支出标准普遍低于市定标准,多数学校不及市标的70%。例如,××中学2002年有学生1824人,全年公用经费

收入 298 020 元(即杂费收入总额),该校全年公用经费实际支出 440 994 元,生均 241.8 元,只占市定标准的 65.35%,全年公用经费超支 142 974 元(主要是小型维修、添置设备、改善住读生食宿生活条件支出)。

(二) 中小学公用经费短缺的原因

1. 公用经费投入不足

(1) 中小学杂费标准较低。现行杂费标准是 20 世纪 90 年代制定的,十几年来,市场物价逐年上涨,教育成本不断增加,而杂费标准一成不变,学校收入不能相应增加。

(2) 财政补助拨款较少。根据市政府文件规定:市、区两级财政应对小学公用经费每生每年各补助 12 元。近几年来,市财政补助款已经到位,但区财政补助款被用作偿还新校基建债务,未落实到小学。而初中公用经费,市、区两级财政则无分文补助。

2. 公用经费被挤占或挪用

(1) 危房改造和校舍维修任务较大。学校危房改造应由各级政府统筹规划,落实危改资金;但实际上近几年来多数是学校为了校舍安全,无奈之下,挤占公用经费或负债完成危改任务。

(2) 挤钱偿还“普九”债务。在“普九”债务转移之前,为了学校安宁和社会稳定,多数学校不同程度地挤占公用经费偿还“普九”债务。

(3) 发放自筹人员工资和教职工津补贴。由于历史的原因,目前,全区尚有 284 名招聘“五大生”及安置的复退军人的工资未纳入财政预算,其年工资 210 万元和教职工的部分自筹津补贴实际上都是用公用经费发放的。

(4) 抵收贫困生杂费和书抄费。2003 年,全区减免中小学贫困生书杂费 116 万元,其中,学校抵收书杂费达 80 余万元,减少了公用经费收入。

(5) 社会有关部门存在对中小学乱收费、乱摊派、乱罚款。

(三) 中小学公用经费不足造成的影响

公用经费的不足,给学校的生存和发展造成严重影响。一是影响学校正常的教育教学业务活动的开展。例如,教师教研、科研活动,学生文艺、体育、宣传活动等受到严格限制,信息技术教育无法开展。二是影响教育现代化进程。学校图书、仪器等设备无钱添置更新,办学条件难以改善,使农村办学条件与现代教学要求的反差越来越大。三是影响教师队伍的稳定与提高。学校无力支付教师的学历提高培训、新课程培训、信息技术教育培训等培训经费,基本上是以教师自付为主,增加了教师不应有的负担,且影响教师的学习积极性,造成部分教师人心思走。四是造成学校新增债务,使学校陷入“负债运行”的困难境地。五是影响巩固农村税费改革成果。基层政府和学校向农民转移负担的现象无法杜绝,学校向学生乱收费的现象可能再度发生。总之,学校被迫压低公用经费支出是以牺牲教学质量和制约教育改革与发展为代价的,其后果是严重的。

二、中小学公用经费需求与定额标准

对于中小学公用经费既要考虑正常需要,又要考虑发展需要。

所谓正常需要就是维持学校生存的经费需求,即保证学校正常运转所需的业务费、公务费、设备购置费、修缮费及其他公用性质的费用。据我们对城乡 8 所学校抽样调查,4 所小学反映对公用经费的正常需要在生年 140~160 元之间;4 所初中反映对初中公用经费的正常需要在生年 340~380 元之间。

所谓发展需要就是保证农村义务教育进一步发展的公用经费需求。例如,开设信息技术课就应收上机费,开设英语课就要考虑添置语音教学设备及开发现代远程教育等项费用。据调查,4 所小学反映对公用经费的发展需要在生年 80~100 元之间,4 所初中反映对公用经费的发展需要在生年 90~130 元之间。

制定中小学公用经费定额标准,既要满足学校正常运转和持续发展的需要,又要考虑国家关于减轻农民负担和教育收费政策的规定,还要考虑群众和各级财政的承受能力,根据武汉市远城区教育发展的要求和市区财政及人民群众的经济状况,我们经过反复测算,综合平衡,提出如下建议。

①小学公用经费定额标准:城关地区为 220 元/(生·年),其中,正常需要为 160 元,发展需要为 60 元;其他乡镇街为 200 元/(生·年),其中,正常需要为 160 元,发展需要为 40 元。

②初中公用经费定额标准:城关城区为 440 元/(生·年),其中,正常需要为 360 元,发展需要为 80 元;其他乡镇街为 420 元/(生·年),其中,正常需要为 360 元,发展需要为 60 元。

三、解决公用经费的途径与对策

解决农村中小学公用经费不足的根本途径就是在对中小生存与发展必需公用经费进行客观正确测算的基础上,建立学生家长、财政对中小学教育投入的合理分担机制和省、市、区三级财政对教育拨款的分担机制。2003 年,我区有小学生 54 023 人,初中生 41 812 人,按我们建议的定额标准计算,全区年需公用经费 2 810 万元(其中,小学 1 100 万元,中学 1 710 万元)。现就解决公用经费及相关问题提出如下对策和建议。

(1) 适当提高中小学杂费标准。根据我国是穷国办大教育的国情,学生家长理应承担一定的教育经费投入义务。近十余年,随着物价上涨和农民人均收入逐年增长,农民对子女的教育投入也应随之相应适当提高。因此,我们建议农村中小学杂费在现行标准(小学 50~65 元/(生·期),初中 100~115 元/(生·期))基础上提高 40% 左右。小学杂费标准为城关地区达到 90 元/(生·期),其他乡镇街达到 70 元/(生·期);初中杂费标准为城关地区达到 160 元/(生·期),其他乡镇街达到 140 元/(生·期)。全区中小学杂费可收 1 900 万元(其中,小学 750 万元,初中 1 150 万元)。据计算,提高标准后,扣除物价上浮因素,实际增幅甚微;从占农民人均纯收入的比例来看,新标准比当初老标准所占比例还略有降低。

(2) 加大区级财政公用经费补助力度,并且实行硬约束。农村教育在全面建设小康社会

中具有基础性、先导性、全局性的重要作用。发展农村教育、办好农村学校,是直接关系农民切身利益的大事,是从根本上解决农业、农村和农民问题的关键所在。根据《省人民政府关于确保农村义务教育正常运转的通知》(鄂政发[2003]26号)精神,市、区两级财政要按不低于15元/(生·年)的标准补助中小学公用经费,纳入财政预算,全区中小学年补助经费290万元,并且保证按月或按季度全额拨款到位。按照公共财政理论,作为“社会共同需要”的农村义务教育,政府要进一步加大投入,保障农村学校的基本需求。我们要求,市、区两级政府对中小学公用经费的补助标准今后应逐年提高,同时相应降低杂费收取金额,力争在10~15年内实现免费的义务教育。

(3) 提高财政对教育转移支付公用经费列支比例。农村税费改革后,省、市应加大对农村转移支付的力度,用于教育的财政转移支付专项资金应不低于全区固定性转移支付资金的60%,并且主要用于公用经费支出,全年列支公用经费不低于400万元。

(4) 市、区两级城市“三税”教育费附加安排一定额度补助中小学公用经费。全区年安排补助公用经费不低于220万元,主要用于补助初中公用经费不足。

(5) 省、市财政,审计和教育行政部门要加大对农村中小学公用经费投入与使用的监管力度,切实保证省、市、区财政安排的公用经费落实到学校,坚决纠正挤占、挪用学校公用经费的行为。

此外,对于危房改造、资助贫困生、偿还“普九”债务、自筹人员工资和教职工有关津补贴的经费缺口,均应按国务院《关于进一步加强农村教育工作的决定》(国发[2003]19号)提出的建立农村义务教育经费保障机制的规定,由财政部门切实予以解决。

注:本文发表在《教育财会研究》2004年第3期

税改后农村义务教育投入的现状、困难及对策

武汉市黄陂区 蔡育平

农村税费改革是减轻农民负担的治本之策,不仅有力地促进了农民收入恢复性增长,而且有利于推动农业基础产业的全面发展。税改后农村义务教育管理体制调整基本到位,教师工资得到基本保障。但是,由于税改前教育投入不足,税改后又停止征收教育附加费、降低学杂费标准等,使得农村义务教育面临的诸多矛盾更加突出,危及农村义务教育持续、稳定、健康发展。

一、税改后,农村义务教育投入总体上低于税改前水平

国务院文件规定:“改革后农村义务教育的投入,要确保不低于改革前乡镇统筹费中的农村教育附加、经国家批准的农村教育集资以及正常财政收入的总体水平,并逐步增长。”而事实上,一年来,税改前后我镇教育投入相差近 130 万元以上,教育投入大幅下降的原因有如下三个方面。

(1) 税改后停止向农户征收教育费附加,教育投入聚减。往年,我镇征收教育费附加分两块进行,一部分由学校向有生户收取,1996—2001 年年均收取 98.6 万元,另一部分由镇财政部门向无生户收取,年均收取 49 万元。2002 年秋季税改后,停止收取教育费附加,仅此一项全镇教育投入年减少近 150 万元。

(2) 税改后,中小学生杂费标准降低,公用经费更显不足。税改前杂费标准是:初中 90~100 元/(生·期),税改后(2003 春季),一律降至 80 元/(生·期);小学税改前 45 元/(生·期),而税改后,高年级(5~6 年级)30 元/(生·期),初小 25 元/(生·期),学杂标准降四成以上。以我镇帽子小学为例,该校属村办完小,有学生 320 人,2002 年春季(税改前)杂费收入为 14 400 元,2002 年秋季(税改后)为 8 496 元,仅占税改前 59%,下降 41%。实际上,由于学生困难或其他原因拖缴、拒缴杂费一般占 15% 以上,也就是说,税改后帽子小学每学期实际杂费总收入不足 7 000 元,只占税改前 50% 以下。税改前后,2002 学年与 2003 学年度相比,全镇中小学杂费收入减少 28.14 万元。

(3) 税改后,尽管有“一事一议”集资政策,但基本取消了农村教育集资,教育投入年均减少 10 万元左右。

全镇中小学总收入 2002 学年度与税改后 2003 学年度相比,减少收入 185.74 万元。

二、税改后,农村义务教育投入面临的主要困难

税改后,农村义务教育投入面临的主要困难有如下 6 个方面。

(1) 人员经费不足,影响教师队伍稳定。

我镇教师现行工资(有岗位职务工资、津贴奖金、10%工资、结余津补贴、教龄津贴、岗位责任奖六部分)虽已基本落实;但国家政策规定及地方各系统的有关补贴及福利基本没有落实,如交通费、独生子女费、适当补贴、第 13 个月工资、医疗费等,农村教师患重病基本上一筹莫展,乡村教师与城市教师月工资人均相差 600 元以上。由于人员经费不足,教师待遇得不到全面落实,挫伤农村教师的工作积极性,近年来,全镇有 13 名骨干教师相继流失。另外,农村贫困地区多属缺编地区,尽管花力气对学校进行了布局调整;但我镇仍有临时代课教师 40 人,按月工资 400 元/(人·月)计算,全年短缺代课金 19.2 万元。

(2) 公用经费严重不足,中小学正常运转艰难。

为确保学校正常运转,省财政厅、教育厅下发了《关于核定农村中小学公用经费标准定额的通知》(鄂财教发[2001]50 号),规定:山区中小学公用经费标准分别为初中 360 元/(生·年)、高小 145 元/(生·年)、初小 130 元/(生·年)。根据省政府税改文件精神,我镇中小学杂费实际收费标准分别为初中 160 元/(生·年)、高小 60 元/(生·年)、初小 50 元/(生·年)。初中、高小、初小实际收取杂费标准与省规定公用经费标准定额分别相差 200 元、85 元、80 元。我镇现有初中生 2 992 人、高小学生 2 451 人、初小学生 4 500 人,按省标年公用经费缺口为 116.4 万元。黄陂区政府计划在今年年底决策时,中小生生均补助公用经费 12 元,这令广大中小学生对喜出望外;但生均 12 元对于底子薄的农村学校无疑是杯水车薪。

(3) 危房改造资金严重短缺,学校安全难保。

税改前,我镇中小学危改资金除上级少量扶持外,主要是从教育费附加中列支,资金比例一般不低于当年附加费征收总额的 30%(即每年 50 万元)。去年,我镇 6 所学校改造危房面积 1 225 m²,耗资 42 万元,而上级支付不足 13.2 万元,占实际费用的 1/3,其余缺口根本无着落,学校“普九”旧债未除又添新债。今年,我镇九所学校计划改造危房面积 4 088 m²,除仁和小学 950 m² 危改项目动工外,其余无力改造,特别令人担忧的是 20 世纪六七十年代建造的 1 600 m² 的平房,由于年久失修,时刻威胁着师生生命财产安全。

由于每年入学儿童锐减,乡镇中小学调整布局力度的不断增大,一方面不少校舍将闲置,另一方面中心学校或村联办小学急需扩建、改建校舍,但同样无资金来源。

(4) 学校“普九”债务沉重,正常的教育教学秩序受到严重干扰。

全镇中小学“普九”债务达 900 万元,还债资金短缺,债务转移步履艰难,因债务封门事件时有发生,校长基本陷于借债与还债之中,根本无心抓教学,有的校长为避债有校不敢归,有家不能回,严重影响了正常的教育教学秩序。

(5) 学校收入减少,贫困生救助无着落。

由于学校收入减少,入不敷出,自身难保;因而无法落实对孤残儿童及贫困生的各项救助