

加大对上海义务教育在财政支持力度

汪再慧

中华福利会

进入新世纪以来，上海基础教育发展取得了巨大的进步，为“科教兴市”做出了自己的贡献。2000 年以来，上海市九年义务教育入学率保持在 99.9%，高中阶段教育入学率保持在 99.2%以上，新增劳动力受教育年限达 13 年，普及九年义务教育的各项指标均达到或超过国家标准；多年以来，经过“弄堂学校改造”、前后二轮“薄弱学校改造工程”和“中小学标准化建设工程”，上海公办初中、小学的校舍、设备等硬件水平均已达到了上海二类标准及以下，全部符合国家规定的义务教育学校配置标准；上海初中、小学教师学历达标率均超过 98%以上。公办初中、小学校际教师学历结构基本均衡。

但是，不可忽视的是，在上海基础教育水平快速提升的过程中，如何进一步缩小仁海中心城区与近郊远郊尤其是农村地区义务教育发展的巨大差距，仍然应该引起各级政府的充分重视。

上海义务教育不均衡发展现状

近年来，王二海市将生均公用经费定额标准提升到小学 520 元，初中 720 元。但各区（县）实际生均公用经费差距仍然十分巨大。以小学为例，2006 年，生均公用经费最高的卢湾区数额为 10585.00 元，是最低的崇明县 115700 元的 9.15 倍。初中阶段，生均公用经费最高的卢湾区数额为 7478007 已，是最低的崇明县 135800 元的 5.51 倍。

另外，同一下县内，初中、小学校际间专项拨款差异较大，中心校、实验校、重点校获得资源较多，引发不均衡由于财力不均衡引起的各下县初中、小学教师收入水平差异较大；同一区县内，因校办产业和预算外收入的小同，导致校际教师收入水平差异也较大。区县之间和校际之间的教师收入水平差异均在 50%以上。

2006年上海市义务教育阶段区县生均公用经费的差距（单位：元）

小学					初中				
最高区县		最低区县		倍数	最高区县		最低区县		倍数
卢湾	10585.00	崇明	1157.00	9.15: 1	卢湾	7478.00	崇明	1358.00	5.51: 1
静安	9855.00	松江	1553.00		静安	6985.00	金山	1468.00	
黄浦	5071.00	青浦	1610.00		黄浦	5614.00	青浦	1853.00	
均值	8503.67	均值	1440.00	5.91: 1	均值	6692.33	均值	1559.67	4.29: 1

注：数据来源为《上海市教育委员会、上海市人民政府教育督导室关于公示各区县政府依法履行教育责任情况的通知》（沪教委督〔2007〕20号）及《上海教育年鉴 2006》。

城乡之间义务教育发展不均衡的主要原因

1. 中心城区人口增长为负数，教育资源日益富余；近郊远郊以及农村地区人口高速增长，发展教育的压力空前加大。随着上海中心城区改造的推进，上海的人口分布状况有了较大的变化。2000—2005 年，上海市内环线以内的核心区常住人口数量共减少 17.21 万人，增长率为-14.2%，属于典型的“人日导出区”；中心城区其他各区人日净增 17.56 万人，增长率 2.16%；近郊

仄常住人口日增长 82.06 万人，增长率为

26.17%，属十典型的“人日导人区”同时，还应该认识到，增长人口讨，的绝大多数属于幼儿和青少年。在中心城区大批撤并中小学的时候，近郊区和远郊区甚至农村地区承担的教育任力空前加大，每年新增 f 一所、数十所的学校仍然不能满足人学需求。

2. 中心城区经济实力日益强大，教育投入的比例不断增加；近郊远郊财政收入有限，教育投入不堪重负。2006 年，卢湾、静安、黄浦的财政经常性收入分别比上年增长 10.00%、8.93%和 5.01%；而松江和青浦则分别下降 13.63%和 1.12%。义务教育适龄人口增加较快，群众的优质教育需求持续增长，政府薄弱学校改造、中小学标准化建设、教育信息化建设、提高教师待遇等一系列问题的压力持续增加，使得以农村为主的区县（崇明、南汇、奉贤、金山等），教育投入即便已经占到全部财政收入的二分之一以上，仍然不能维持庞大的教育需求，义务教育的质量难以与中心城区相比。

3. 市一级的教育转移支付力度仍然不够，不足以弥补城乡之间教育经费的巨额差距。近年来，上海加大了教育财政的转移支付力度，将教育附加中对农村和经济困难地区的资助拨付各个区县。2006 年，上海对 15 个区县进行了义务教育阶段专项拨款，对金山、松江、奉贤、崇明四个区县的生均专项拨款分别为 2731.74 元、1071.48 元、3277.98 元和 4729.71 元。即便如此，这些地区的生均拨款额仍然只是卢湾区的 1/3-1/2。小学阶段的差距更为显著。

总之，城乡之间义务教育阶段教育经费投入的巨大差距，使得近郊远郊尤其是农村地区义务教育的硬件投入不足，人员待遇较低，师资流动性较大，呈现出农村学校、远郊学校教师向城镇学校流动，郊区学校教师向市区学校流动，教育系统向外系统流动的趋势。有调查表明，前一段时间奉贤区乡镇学校的骨干教师大批向南桥镇流，流不进南桥镇的，就转向闵行区等地，近三年中流出 288 名青年教师。崇明县则主要是向教育系统外流动，仅 2004 年，中学流出 77 人，小学流出 29 人。

加大财政支持力度，促进城乡义务教育优质均衡发展

1. 继续实施专项督导，确保教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，少个使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。近年来，上海加大了对各区县政府依法履行教育责任情况的检查，并逐年向社会公示，少数区县出现了义务教育阶段教育经费增长超过财政收入增幅 10—25%的情况。但是如何确保各个区县的投入不低于现有规模并逐年略有增长，如何确保仁海地区财政性教育经费支出占国民生产总值的 4%，还需要加强督导和相关制度的建设。

2. 建立上海地区义务教育财政转移支付制度的标准核算机制根据联合国教科文组织和 OECD（经济合作国家组织）的统计分析资料，世界 5000 美元以上中等收入水平以上国家和地区的义务教育公共教育经费（财政）的平均拨款标准，不低于人均 GDP 的 20%可供上海制定财政转移支付标准时参考，研究之后另行颁布

3. 除继续落实以往的转移支付资金外，应进一步根据形势的变化，逐步将转移支付资金主要用于硬件转为主要用于软件的改善，加大对教师队伍的投入，提升相对困难区（县）办学软件的水平。在转移支付资金的拨付上，应综合考虑区（县）的财力、教育经费占区（县）财政支出的比例、办学规模等，还应兼顾全市社会、经济发展的战略规划及对区（县）的激励性因素。

4. 逐步探索将教育经费由拨付学校转向拨付学生，将政府对义务教育的责任转换为对每个学生的经费拨付。学校通过自身提供的教育服务吸引学生，然后才能领取到政府提供的教育经费。这种方式既有助于实现政府对每个学生资助的公平性，又有助于实现学校之间的良性竞争，提升义务教育的整体水平。

5. 探索实施教师待遇均衡化的可行性。在经费由财政拨款又禁止乱收费的情况下，建议推行中小学校教师在办公经费、福利待遇等方面的同一标准。教师享受待遇的差别主要依据职务的不同和教学成绩的不同而定。