

探索完善推进城乡义务教育一体化有关措施

谢广祥

在统筹推进城乡义务教育一体化过程中,义务教育阶段学生就学提供高质量且方便就学,向城镇化集中是大势所趋,在此过程中,必须要合理布局义务教育学校,不仅要同步建设好城镇学校、扩大城镇学位供给,更要在交通便利、公共服务成型的农村地区合理布局学校,重点建设一些寄宿制学校保障就近入学。但通过具体实践和调研测算发现,学校办学规模对学校用于寄宿制和食堂日常运行的非教学成本影响较大,校车或学生就学交通服务保障也存在实际困难,是今后改善农村地区学校办学条件的难点和重点之一。

一是寄宿制和食堂日常运行的非教学成本问题。以寄宿制学校为例,寄宿制学校较非寄宿制学校运转成本额外要增加劳务费(食堂和宿管人员酬金)、水电费(学生宿舍水电使用和夜间教室学生自习照明用电)、日常维修费(宿舍设备设施日常零星维修维护)三个主要项目以及其他开支。以初中为例,安徽省目前的生均公用经费基准定额为825元/生·年,寄宿生每人每年另有200元公用经费补助。经测算,一所300人的非寄宿制学校的办学最低成本为25万元,100人、300人、1000人规模的寄宿制学校办学成本分别为40万元、55万元、110万元,1000人规模办学生均成本基本与生均经费补偿水平持平,但100人、300人规模办学的生均成本分别是1000人规模办学的2.75倍和2倍。若按统一的生均补偿标准,低于1000人规模的寄宿制学校必然会出现严重的经费短缺现象,水电费用、生活指导人员和管理人员薪酬难以保障,致使一些学校宿舍、食堂等设施设备不能常态化投入使用,从而减弱了学校稳定农村生源能力,加剧了学生外流。此外,寄宿制学校所需食堂建设以及聘用食堂从业人员薪酬等建设及运转成本,也与上述情况一样与办学规模密切相关,如果没有相应的制度补偿保障,不仅会严重影响到学生就餐保障,更会影响到中小学布局调整可持续发展。

二是校车服务保障问题。2012年3月,国务院《校车安全管理条例》出台后,安徽各地因地制宜,

或者采取“企业购买专用校车市场化运作、政府差额补贴购买服务、家长缴费成本分担、有关部门共同监管”方式提供校车服务,或根据学生实际需要调整城乡公交客运车辆班次、地点和线路改善公共交通服务等途径,解决学生上下学安全乘车问题。据统计,截至到2016年底,安徽省共有各类接送车辆25000多辆,其中专用标准校车6000多辆,服务在校学生(含在园幼儿)88.9万多人,学生上下学交通安全保障服务能力较前明显加强。随着城乡义务教育一体化的深入推进,农村学校布局将进一步调整,农村偏远地区校车刚性需求缺口仍然较大,且各地保障服务推进力度、速度不平衡。主要原因有两方面:一方面,专用校车运营要求高、成本高,完全依靠市场收费难以维持保本运营,社会运营商提供服务的积极性不高;另一方面,国家经费政策保障不到位,国家有关校车在燃油补贴、税收优惠等方面一直没有出台具体保障政策,受各地重视程度与财力等因素影响,不少地方政府财政也没有设立校车服务专项经费补贴或购买校车服务。

为此,建议:

一是建议从国家层面完善义务教育保障机制。进一步提标扩面,将农村寄宿制学校相关运行费用纳入到经费保障体系,将寄宿制学校生活指导人员、管理人员及食堂从业员工工资等经费列入支出范围;进一步提高寄宿制学校生均公用经费标准,对于乡村小规模学校,可按照100人以下、100-200、200-400等不同规模的标准,相应补齐生均办学成本缺口。此外,对中西部地区城市义务教育阶段学生比例超过常住人口城镇化率的,国家根据超额提供的学位数,制定并实施综合性奖补政策。建立运行保障长效机制,加强经费使用管理,维持寄宿制学校正常运转。

二是建议中央财政加大对寄宿制学校建设的投入力度。根据新型城镇化进程要求,结合脱贫攻坚、新农村建设和农村中小学校布局规划,建立必要的农村寄宿制学校,尤其是建设具备一定规模的乡镇初中,配备必需的生活设施设备,扩大学生

寄宿的资源,提高学生寄宿率,逐步满足农村义务教育学生的寄宿需求。建议国家继续实施寄宿制学校建设工程,并加大对中西部地区项目、资金支持力度。

三是加大校车服务保障力度。随着农村中小学布局不断调整,尤其是在人口相对集中的乡镇所在地举办一定规模的小学,学生上下学的公共交通保障需求非常强烈。实践证明,在城乡公交客运不能满足需求的情况,以政府购买校车公共服务方式很有必要。为此建议,一是出台政策,支持和保障校车服务。国务院相关部门应尽早出台相关财政资助、税收优惠、燃油补贴等支持校车服务政策,支持有条件的地方成立专业运营公司提供校车服务,鼓励大型公交、客运企业提供校车服务,引导社会资金投入校车服务。二是增加政府投入,设立专项财政补贴。中央财政应设立专项资金,将接送学生车辆的专项补贴列入中央财政预算;省、市、县各级财政也相应设立配套资金,采取政府购买服务等方式用于补贴接送学生车辆。

四是建议大力促进城乡优质教育的资源共享。

进一步提升乡村学校信息化水平,全面提高乡村教师运用信息技术的能力,利用信息技术共享优质资源,着力解决乡村小规模学校及教学点无法开齐开足课程的问题。积极推进教学点在线课堂全覆盖,使优质教育资源覆盖到偏远、规模较小的学校。通过开展城乡对口帮扶和一体化办学,将优质高中招生分配指标向乡村初中倾斜等方式,努力缩小城乡教育的差距。建议国家加大对中西部地区优质教育信息资源共享的投入。

五是建议国家关注安徽在推进城乡义务教育一体化方面取得的初步成效。建议给予安徽省相应政策支持,通过推动开展省级试点,为人口密集、城镇化进程较快区域城乡义务教育一体化发展改革探索可行路径和有效方案。

注:根据2017年3月十二届全国人大五次会议议案整理。

(作者谢广祥系全国人大代表,安徽省人大常委会副主任,致公党中央常委、安徽省委主委)