

# 国务院办公厅关于完善 农村义务教育管理体制的通知

国办发〔2002〕28号 2002年4月14日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

完善农村义务教育管理体制，是实践江泽民同志“三个代表”重要思想，实施科教兴国战略的重要内容；是进一步落实地方政府举办义务教育的责任，加强农村义务教育管理，保证经费投入，减轻农民负担，促进农村义务教育持续健康发展的治本之策；是提高农村人口素质，推动我国农村经济和社会长远发展的重大举措。党中央、国务院高度重视农村义务教育发展和完善农村义务教育管理体制问题，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》（国发〔2001〕21号）明确提出，加强农村义务教育是涉及农村经济社会发展全局的一项战略任务，各级人民政府要牢固树立实施科教兴国战略必须首先落实到义务教育上来的思想，完善管理体制，保障经费投入，推进农村义务教育持续健康发展。各级人民政府要进一步增强责任感和紧迫感，严格执行《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国义务教育法》等有关法律法规，认真贯彻落实《国务院关于基础教育改革与发展的决定》，确保新的农村义务教育管理体制在2002年全面运行。为此，经国务院批准，现就完善农村义务教育管理体制有关问题通知如下：

**一、明确各级政府责任，加强对农村义务教育的领导和管理**

1.农村义务教育实行“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的体制。县级人民政府对农村义务教育负有主要责任，省、地（市）、乡等地方各级人民政府承担相应责任，中央政府给予必要的支持。

2.省级人民政府负责统筹制定本省、自治区、直辖市农村义务教育发展规划；根据国家中小学教职工编制标准，制定具体实施办法，核批各县（市、区、旗，以下统称县）农村中小学教职工编制；逐县核实财力水平，统筹安排财力，对财力不足、发放财政供养人员工资确已达到合理比例仍有困难的县，通过调整财政体制和财政支出结构、增加省级财政转移支付资金、合理安排中央财政转移支付资金等办法，帮助并督促县级人民政府确保农村中小学教职工工资按时足额发放；核定本地区农村中小学公用经费的标准和定额，确定农村中小学收费项目和标准；增加危房改造专项资金投入，建立消除农村中小学危房的工作机制；组织实施教育对口支援工作，推动建立助学制度；加强对下级政府教育工作的督导检查，组织开展督导评估工作。

3.地（市）级人民政府负责制定本地区农村义务教育发展规划，组织协调农村义务教育发展；根据国家中小学教职工编制标准和省级人民政府的实施办法，审核上报本地区各县农村中小学教职工编制；根据省级人民政府的要求，对财力不足、发放财政供养

人员工资确有困难的县,给予转移支付,对农村中小学危房改造给予补助;组织实施助学活动;加强教育督导检查。

4.县级人民政府负责制定本地区农村义务教育发展规划,组织实施农村义务教育;从实际出发,因地制宜,逐步调整农村中小学布局;根据国家中小学教职工编制标准和省级人民政府的实施办法,提出农村中小学教职工编制方案,并根据省级人民政府核批的农村中小学教职工编制,核定学校的教职工编制;负责农村中小学校长、教职工的管理;调整本级财政支出结构,增加教育经费预算,合理安排使用上级转移支付资金,确保按时足额统一发放教职工工资;统筹安排农村中小学公用经费,安排使用校舍建设和危房改造资金,组织实施农村中小学危房改造和校舍建设,改善办学条件;指导农村中小学的教育教学工作;维护学校的治安、安全和正常教学秩序;开展助学活动;对乡(镇)人民政府有关教育工作和农村中小学进行督导评估。

5.乡(镇)人民政府负责组织适龄儿童少年入学,严格控制义务教育阶段学生辍学;维护学校的治安、安全和正常教学秩序,治理校园周边环境;按有关规定划拨新建、扩建校舍所必需的土地。经济条件较好的乡(镇)要积极筹措经费,改善农村中小学办学条件,支持农村义务教育发展。

继续发挥村民自治组织在实施农村义务教育中的作用。

未实行农村税费改革试点的地方,地(市)、县、乡(镇)人民政府,要继续严格按照国家有关规定组织做好农村教育费附加的征收、管理,用于农村中小学的校舍建设、维修、危房改造和学校布局调整;继续严格按照国家有关规定组织做好农村中小学危房改造的教育集资工作。

## 二、建立义务教育经费保障机制,保证农村义务教育投入

6.地方各级人民政府要按照“一要吃饭,二要建设”的原则,调整财政支出结构,确保农村中小学教职工工资按时足额发放。农村中小学教职工工资要上收到县集中管理,按2001年国家统一规定的工资项目和标准将农村中小学教职工工资总额上划到县(实际发放数低于国家标准工资的,按实际发放数上划),并相应调整县、乡财政体制,由县按照国家统一规定的工资项目和标准,统一发放农村中小学教职工工资。

县级人民政府按照省级人民政府核定的教职工编制和国家统一规定的工资项目和标准,结合本级财力和上级给予的转移支付资金,将农村中小学教职工工资全额纳入本级财政预算,通过银行按时足额直接拨到在银行开设的教职工个人工资账户中,保证教职工工资按时足额发放。同时,按照《中华人民共和国教师法》的规定,保证教师工资不低于当地国家公务员的平均水平。安排使用上级的工资性转移支付资金、农村税费改革转移支付资金和一般性转移支付资金,首先要用于保证农村中小学教职工工资。

在合理确定农村中小学教职工编制的基础上,省级人民政府要统筹安排解决财力困难县农村中小

学教职工工资的发放问题,并实行省长(主席、市长)负责制。通过调整财政体制和财政支出结构,逐县核实财力并建立确保农村中小学教职工工资发放的运行机制。根据各县财力状况和保障力度,增加工资性转移支付资金。安排使用中央下达的一般性转移支付和工资性转移支付资金,省、地(市)级不留用,全部补助到县,对所属各县也不能平均分配,主要补助财力困难而自身保障力度大的县用于工资发放,并在年初将转移支付资金指标下达到县。财力较好的地(市)级人民政府也要安排相应的工资性转移支付资金。通过上述资金统筹安排,确保国家统一规定的农村中小学教职工工资按时足额发放,不再发生新的拖欠。

县级人民政府负责清理历年拖欠的农村中小学教职工工资,并制定计划,限期补发。

7.保证农村中小学公用经费。县级人民政府要按照省级人民政府核定的农村中小学公用经费标准和定额,统筹安排,予以保证。经济和财力较好的县,标准和定额可以适当提高。农村中小学公用经费资金来源除学校按规定向学生收取的杂费外,其余部分由县、乡两级人民政府预算安排。

农村中小学按省级人民政府规定向学生收取的杂费,全部用于公用经费开支,不得用于教职工工资、津贴、福利、基建等开支,不得用于平衡财政预算,不得从中提取任何性质的调节基金;代收的书本费,由学校直接用于购买书本,不得以任何理由挤占挪用。国家扶贫开发工作重点县的农村中小学按国家有关规定实行“一费制”,并严格按标准收取,不得超标。对实行“一费制”后形成的农村中小学公用经费缺口,应按省级人民政府核定的农村中小学公用经费标准和定额,在上级人民政府的转移支付资金中安排。

8.保障农村中小学危房改造和学校建设的必要投入。各地要建立定期的危房勘查、鉴定工作制度和危房改造经费保障机制。县级人民政府要将新增危房的改造列入本级事业发展计划,多渠道筹措经费,确保及时消除新增危房。省、地(市)级和财力较好的县级人民政府要设立农村中小学危房改造专项资金,中央政府通过专项补助重点扶持困难地区的农村中小学危房改造,力争在较短的时期内基本消除现有农村中小学危房。实行农村税费改革试点的地区,可以通过村民自愿提供劳务等方式,支持农村中小学校舍的维护和修缮。

农村中小学进一步发展所需的校舍建设项目,由县级人民政府列入基础设施建设统一规划,经省级人民政府审批后,由省、地(市)、县级人民政府多渠道筹措建设资金。农村中小学购置教学仪器设备和图书资料所需经费,由县级人民政府安排。

中央和省级人民政府设立的专项资金,今后将继续扶持贫困地区、少数民族地区的农村中小学建设,改善办学条件。

9.实行农村税费改革试点的地区,安排使用上级转移支付资金,要明确保障农村义务教育正常经费和危房改造资金投入,并纳入财政预算。改革后农村中小学要有稳定的经费来源,确保农村义务教育

投入不低于改革前的水平并力争有所提高。对因取消农村教育费附加和经批准的教育集资而形成的教育经费缺口,要从增加的农业税收入和上级转移支付资金中予以安排,保证农村义务教育经费的正常需要。

10.加强农村义务教育经费和资产管理。各级人民政府预算安排的各项教育经费要按时足额拨付到位,不得挤占、截留、挪用。学校要严格按照规定范围和标准安排使用经费,定期公布收支情况,严禁挪作他用。对挪用农村义务教育经费的问题,要严肃查处,遏制腐败问题发生。要节约开支,切实提高资金使用效益。要严格执行省级人民政府规定的收费项目和收费标准,农村中小学不得以任何理由和名义向学生收取规定项目以外的费用或擅自提高收费标准。

农村中小学不得举债建设。县级人民政府要采取有效措施,清理核实农村中小学“普及九年义务教育”欠债,摸清债务来源和使用情况,并尽力偿还。债权单位和个人不得因追索债务影响学校正常教学秩序。对强迫学校停课、将师生逐出校园及其他影响学校正常教学秩序和社会稳定的行为,要坚决制止。农村中小学实行校长负责制,由校长全面负责校舍等国有的资产管理。

11.认真组织实施学校对口支援工作,开展经常性全国助学活动。要继续组织好“东部地区学校对口支援西部贫困地区学校工程”和“大中城市学校对口支援本地贫困地区学校工程”(以下简称“两个工程”)的实施工作,各地要建立一套包括检查、评比、表彰、奖励在内的行之有效的机制,要有专人负责,确保“两个工程”的开展制度化。大中城市要普遍建立对口支援捐赠中心,接收社会各界对教育的经常性捐助。开展经常性全国助学活动,把筹集的社会资金用于资助家庭经济困难的学生上学。

### 三、完善人事编制管理制度,加强农村中小学教师队伍建设

12.严格管理农村中小学编制。省级机构编制部门要根据国家下达的编制标准,会同同级教育、财政部门,尽快研究下达本省、自治区、直辖市农村中小学编制核定和管理的具体实施办法。县级人民政府根据实施办法提出农村中小学教职工编制方案,报省级人民政府核批。各地要在2002年上半年将核编结果报中央编办、教育部、财政部。农村中小学编制总量应当根据教育事业发展规划、生源变化和学校布局调整等情况定期调整,实行动态管理。

县级机构编制部门要会同同级教育、财政部门严格控制农村中小学领导职数、内设机构和教职工编制总量。县级教育行政部门要在核定的编制总额内,按照班额、生源等情况具体分配农村中小学教职工编制,并报同级机构编制部门备案;分配农村中小学教职工编制时,要合理调控农村中小学班额和班级数,科学确定教师工作量,按规定比例确定职员、教学辅助人员、工勤人员的数量。

任何部门和单位不得以任何理由占用或变相占用农村中小学教职工编制。对占用学校编制而不在学校工作的人员,要限期与学校脱离关系,教育行政

部门和学校不得为其支付工资。农村中小学不得超编聘用人员,不得使用编外人员顶编在岗工作。要积极稳妥地做好农村中小学教职工分流工作,农村中小学在编教职工分流参照行政机关工作人员的分流政策执行。

13.加强农村中小学人事管理。县级教育行政部门依法履行对农村中小学教师的资格认定、招聘录用、职务评聘、培养培训、调配交流和考核等管理职能,乡(镇)、村无权聘任农村中小学教职工。农村中小学校长的选拔、任用、培训、考核、交流由县级教育行政部门归口管理;要按照干部人事制度改革要求,积极创造条件,逐步实行农村中小学校长公开选拔,竞争上岗。

乡(镇)人民政府不设专门的教育管理机构,乡(镇)有关教育工作由乡(镇)长直接负责,乡(镇)可在核定的行政编制内确定一至二名助理或干事协助乡(镇)长管理具体教育事务,并接受县级教育行政部门指导。教育教学业务管理由乡(镇)中心学校校长负责。

全面实行教师资格制度。农村中小学任教人员必须具备相应的教师资格,对不具备教师资格的人员要及时调整出教师队伍,积极吸引高校毕业生到农村中小学任教。积极推行教师聘任制度,实行按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘任、严格考核、合同管理。限期清退农村中小学代课人员。

### 四、建立健全监督机制,保证农村义务教育健康发展

14.建立健全监督检查制度。省、地(市)、县级人民政府要按照本通知,制订具体落实措施,明确目标、责任,保证各项要求落实到位。地方各级人民政府每年向上一级人民政府专题报告一次农村义务教育工作情况,国务院有关部门负责督促检查各省、自治区、直辖市落实情况并予以综合通报。省级人民政府定期向社会公布各县农村中小学教职工工资发放情况。财政部、教育部每年年底向社会公布各省、自治区、直辖市农村中小学教职工工资发放情况。省、地(市)、县级人民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、农村中小学违规收费等情况的举报,并及时调查处理。各级人民政府教育督导机构要把督导农村义务教育作为工作重点。

15.建立表彰奖励和责任追究制度。县级人民政府主要负责人是农村义务教育工作的第一责任人,省、地(市)级人民政府主要负责人对农村义务教育工作、保证发放农村中小学教职工工资负有领导责任。对积极完善农村义务教育管理体制,推进农村义务教育工作卓有成效的,上级人民政府要予以表彰。

要逐级建立责任追究制度。凡是拖欠农村中小学教职工工资的县,不得用财政性资金上新的建设项目,不准机关盖办公楼、买轿车,不准领导干部出国,违者要追究领导责任。对挤占挪用农村中小学教育经费、拖欠农村中小学教职工工资、不及时修缮危房或管理不善造成重大安全事故,以及违反编制管理规定、超编制招聘人员的,要追究领导和直接管理者的责任。具体办法由省级人民政府制定。