北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2006 年第 7 期（总第 10 期）　　2006 年 11 月 28 日

重庆化解“普九”债务　促进教育事业发展

一、“普九”债务影响社会稳定，困扰教育发展。

在全国范围内，清理、核实与偿还“普九”欠债具有三个方面的问题与挑战：

第一，在欠债清理方面，由于缺乏常规性的相关统计系统，农村地区普遍缺乏学校债务方面的基础数据。学校的债务债权关系复杂，债务难以认定、核实。更棘手的问题还在于，基层政府和学校与上级政府之间存在着信息不对称问题——前者掌握更多信息——尤其是在后者计划分担债务的情况下，信息失真的可能性进一步增强。

第二，对还债责任归属的认识不一致。还债问题涉及到各级政府之间、学校与政府之间的责任分担问题。基层政府财力紧张，农村地区又普遍存在初中和高中扩容带来的基建投资压力。在这种情况下，解决“普九”欠债困难首先是思想认识的问题。其次，政府实施“还债”政策还可能引发

和加剧新一轮的学校欠债，如何建立正确的激励机制是这一政策设计的关键问题。

第三，我国农村地区长期以来依靠乡村政府和农村居民捐集资修建学校，其基建投入在现实中从未规范化地、全面地纳入公共财政体制，这是“普九”欠债问题出现的根本原因。因此，为了从根本上解决这一问题，未来必须考虑逐步建立农村学校的基建投入保障机制。

表一　清理、核实与偿还“普九”欠债的问题与挑战

欠债清理	（1）缺乏基础数据 （2）信息不对称 （3）债务债权关系不清
欠债偿还	（1）偿还责任不清 （2）财政资金有限 （3）激励机制扭曲
避免债务发生的长效机制	缺乏农村学校的基建投入保障机制

二、重庆市的主要做法与经验

重庆是位于西部地区的唯一直辖市，直辖以后在中央转移支付的支持下发展较快，但由于历史原因，形成了农村贫困人口基数大，欠债多，库区搬迁移民任务艰巨，基础教育办学条件差的局面；特别是在中小学实施“普九”达标和达标后的巩固提高过程中，因财力原因，许多区县、乡镇政府和学校背负了相当沉重的债务。

在2001年前，这些债务主要通过征收农村教育费附加和开展农村教育集资逐年偿还。2002年农村税费改革以后，取消了农村教育费附加和农村

教育集资，加上县乡两级财力不足，教育负债偿还失去了主要的经费来源，教育负债问题日显突出：施工队追款无果，一些学校“包工头”封锁学校校门、教学楼，封存账户、把校长诉诸法庭；不少乡镇干部到处躲债不能正常工作；拖欠农民工工资所引发的矛盾愈来愈烈，农民工无钱送子女上学，农村学生辍学率不断上升等时有发生。沉重的债务严重干扰了学校正常的教育教学秩序，影响社会稳定，损害了政府形象，因而“普九”债务成了地方政府工作的烫手山芋，也是困扰教育发展的难题之一。

还清债务，才能走出困境，才能保证社会稳定，才能促进发展，为此重庆市委、市政府决定把偿还“普九”债务作为本届政府的一件民心工程，从2004年起用三年时间，由市和区县财政安排偿债资金，完成“普九”偿债任务。

从2003年8月起，由市财政局、市教委、市监察局、市审计局联合开展了全市2002年底以前的“普九”欠债清理核实工作。在此工作完成的基础上，开始实施债务偿还的政策。根据表一提出的分析框架，重庆市此项工作具有如下的特点和经验:

表二　重庆市的实践与经验

<table>
<tr><td rowspan="3">欠债
清理</td><td>（1）缺乏基础数据</td><td rowspan="3">（1）扎实严谨的前期数据采集和债务核实工作;
（2）制定符合本地区情况的债务统计和分析框架;
（3）借助专业化的社会中介机构;
（4）以最基础的债务统计单位—债务项目—为债务管理和偿还单位;
（5）采用信息化管理系统。</td></tr>
<tr><td>（2）信息不对称</td></tr>
<tr><td>（3）债务债权关系不清</td></tr>
</table>

欠债偿还	（1）偿还责任不清	（1）统一认识，领导重视； （2）按照各区县不同情况，制定各级政府分担政策。
	（2）财政资金有限	有效利用上级转移支付资金（“三奖一补”资金和农村税费改革转移支付资金，优先解决“普九”欠债问题。
	（3）激励机制扭曲	
避免债务发生的长效机制	缺乏农村学校的基建投入保障机制	

主要做法有:

第一、思想认识统一，领导高度重视。

重庆市市委、市政府高度重视中共中央、国务院《关于做好农业和农村工作的意见》（中办发[2003]3 号）和国务院办公厅《关于完善农村义务教育管理体制的通知》（国办发[2002]28 号）的有关要求，在思想认识上努力树立科学的发展观和政绩观，把教育当作政府的主要责任。

2003 年始，市委、市政府决心摸清全市“普九”欠债的基本情况，并计划逐步解决欠债问题。将化解“普九”债务纳入工作议事日程，由黄奇帆常务副市长亲自主抓；重庆市教委、财政、监察、审计部门抽调专人负责；成立了区县主要负责人为组长，教委、财政、监察、审计各部门为成员的工作小组。按照“谁举债、谁还债”及行政首长问责制的原则，建立还债也是政绩的思想，各区县政府是消化本地“普九”债务的责任人。市级财政负责市级补助资金的落实，教委配合财政做好偿债工作的组织实施。区县财政负责区县偿债资金的落实，教委配合财政做好偿债工作的材料申

报及审核工作，基本做到认识统一，责任清楚，目标明确。

1、确定市、区共同分担责任。全市“普九”欠债的偿还根据各区县财力状况实行市与区县按照一定比例分别负担的原则，即：18 个扶贫开发工作重点县（区）按市与区县 5：5 分担的比例，近郊九区按市与区县 2：8 分担，其余区县按市与区县 4：6 分担。按此比例，市级财政应安排偿债资金 6.9 亿元,区县财政应安排偿债资金 9.2 亿元，这种办法既责任分明，又进一步调动区县政府完成“普九”债务的积极性。

2、明确区县偿债资金来源。市级下达区县的“三奖一补”资金按不低于 80%的金额首先用于偿还“普九”债务；农村税费改革市对区县转移支付资金首先安排用于还债；区县财力安排的“普九”专项资金；学校符合规定的自筹资金。但不能把上级安排的其他专项资金和学校收取的学杂费、住宿费、代收费以及向银行的贷款作为区县配套资金。

3、建立债务“销号制”和“直接支付制”。

“销号制”就是坚持单笔“普九”欠债项目,先由区县配套资金全额清偿,市级再对另一单笔“普九”欠债项目全额清偿，市对区县总体偿还“普九”债务的金额，仍按规定的比例分担。重庆市从 2004 年开始实施“普九”债务偿还工作。销号资料审核工作委托会计师事务所承担，教委、财政协调配合。

“普九”债务销号核实小组的具体做法是：首先锁定债务，建立各区县“普九”债务项目库。其次，按区县申报的销号资料，逐笔审查核实欠债项目金额是否正确，偿债资金来源是否清楚合规，销号资料是否齐全完

整，钱是否还到债权人手中。做到资金不落实不销号，债权人不认可不销号，资料不齐不销号，债权转移手续不齐不认可，帐号不明不拨款，坚持先销号、先申报、先审核、先确认、先拨款的工作原则。在三年时间内销掉债务 9,659 笔，2004 年偿还债务 1.6 亿元；2005 年偿还债务 9.1 亿元；2006 年偿还债务 5.4 亿元。截止 2006 年 11 月重庆市全面完成了 42 个区县的 16.1 亿“普九”债务。

销号机制的目的在于：第一，保证债务偿还资金如数落实到债权人/单位。第二，激励基层政府及时、足额地偿付其责任下的资金。

“直接支付制”就是市教委、市财政根据审核确认的区县销号项目和资金额度，按规定比例安排市级补助资金销号，由市财政将补助资金直接拨到每一个债权人帐户，以确保债务的真正偿还。

与此同时，重庆教委与财政局先后出台了《重庆市“普九”欠债专项资金管理办法》、《重庆市关于偿还“普九”欠债资金的补充通知》等文件和各种工作表格，对偿债资金来源、审核销号程序和办法等都做出了明确规定，以保证偿债工作的顺利进行。

4、完善工作制度，强化监督机制。为了保证全市“普九”偿还落实工作，重庆市建立了月工作报告制度、督察制度和责任追究制。

月工作报告制度：每月将区县销号工作及市级资金拨款情况以《简报》形式报送各级政府、财政、教委、监察等部门。

工作督察制度：对措施不力、责任不落实、工作进度慢的区县由教委

等部门组织人员到区县督察督办，对全面完成“普九”偿债销号工作的区县进行回访督察，随时掌握“普九”偿债的真实性和偿债过程中存在的问题，目的是把好事办好。

责任追究制：对办事不力、工作拖拉影响全市工作任务完成的区县将追究领导责任。

第二、制定符合地方实际的、较为严谨的债务统计与分析口径。

重庆市教委和财政部门的具体负责人员为债务清理进行了扎实的事先摸底调查。2003年，面对形成时间长、规模大、名目繁多、债权复杂的“普九”债务，重庆市首先委托12家会计师事务所对42个区县2002年底前的“普九”债务逐笔进行清理核实。

经过长达半年时间的清理核实，最后确定全市“普九”欠债达20.1亿元，可以纳入市级补助范围的有16.1亿，涉及一千多所学校的9659个项目。按债务用途分：校舍修建的欠债占81.4%，设备购置欠债占9.5%，土地征用欠债7.8%，其他欠债占1.3%。按资金结构分：工程队欠债占36.6%，向国内外银行贷款15.5%，其他单位和职工借款占15.6%，向学生家长借款4.7%，向“三金三乱”机构借款9.2%，向其他欠债28.4%。

通过此次核实，重庆市制定了既较为严谨、又符合地方情况的债务债权清理分析口径（详情见表三）。这一债务分析清理口径分为三个维度：欠债来源、欠债级次和欠债用途。这一分析统计口径具有一定的借鉴意义。

表三　重庆市区县“普九”欠债申报汇总表

项目		欠债来源									
		国内银行贷款	世行贷款	向“三金三乱”借款	欠工程队款	向其他单位借款	向其他单位职工借款	向学生家长借款	向教职工借款	其他	贷款借款利息
级次	区县财政										
	区县教委										
	乡镇财政										
	学校										
用途	校舍修建										
	设备购置										
	土地征用费										
	世行贷款培训及管理费										
	其他										

第三、借助专业化的社会中介机构，提高采集数据的准确性和客观性。市财政厅和教育厅招标聘请了12家会计师事务所，对这些事务所的近

200 人进行了业务和口径培训。这些事务所深入各县，逐笔对区县申报的债务进行了全面审核。社会中介机构的深入参与提高了清理工作的效率、专业性、公证性。

另外，以债务项目——最为基础的债务统计单位——作为债务清偿与管理的基本单位。有时一所学校具有数个债务项目，甚至一个土建项目由于具有多个债权人而表现为几个债务项目。区县的债务申报、会计师事务所的审核、市政府和区县政府债务的分别承担都是以项目为单位进行的。根据最后审核，纳入市级资金补助的债务项目共计 9000 多个。在债务清理审计的基础上，重庆市建立了统一的教育债务项目数据库，将这 9000 余个项目全部进行计算机管理，通过网络和移动存储实现市与区县数据库的对接，为后续的欠债资金销号制管理奠定了基础。这大大减少了工作程序，提高了工作效率。

相关新闻和资料下载网址:

注：文中引用观点未经本人审校，不代表本所观点

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本所同意

并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样

责任编辑：郭　楠　　电子信箱：ciefr@pku.edu.cn

地址：北京大学 中国教育财政科学研究所　　电话：(010)5887-6616

北京市 8762 信箱　燕园资源大厦 612 房间 100080　　传真：(010) 5887-6169