第13—15版
每周四出版 第245期
2008年8月28日

科教周刊

人民日报

焦点

城市免费义务教育

全国人大常委、民进中央副主席朱永新谈城市免费义务教育——

教育公平迈进一大步

袁新文 刘子祎

国务院决定，从2008年秋季学期开始，在全国范围内全部免除城市义务教育阶段学生学杂费。对享受城市居民最低生活保障政策家庭的义务教育阶段学生，继续免费提供教科书，对家庭经济困难的寄宿学生补助生活费。

这是继农村义务教育经费保障机制改革后，中央决定实施的又一重要民生工程。这意味着，公共财政的阳光将普照城乡每一所中小学，每一个孩子都可以平等享有接受义务教育的权利。这项政策充分体现了我们党“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的执政理念，堪称我国教育史上又一座里程碑。

本版刊发有关报道，希望广大读者更加深入地了解这一惠民政策。

——编 者

CFP供图

“免除城市义务教育学杂费是我国实施农村义务教育免费后，推出的又一重大举措。它进一步强化政府对义务教育的保障责任，对推动义务教育均衡发展，促进教育公平，具有重要意义。”日前，在接受记者采访时，全国人大常委、民进中央副主席朱永新对这项政策给予高度评价。

免费让多少城市学生受益

说到免费义务教育，曾任大学教授、主管教育副市长和全国政协常委的朱永新，既是实践者，也是见证者。用他的话说，我国实施免费义务教育就像“三步曲”：第一步先在中西部农村推行，随后在全国农村推广，最后在城市全面实施。这样做，既符合我国国情，也体现了时代特点。

我国《义务教育法》明确提出，“实施义务教育，不收学费、杂费”，“国家建立义务教育经费保障机制，保证义务教育制度实施”。《世界人权宣言》和《儿童权利公约》都有让孩子接受免费义务教育的明确表述。截至2007年底，我国共有城市义务教育阶段学校2.59万所，占义务教育阶段学校总数的7%；城市义务教育阶段学生2821万人，占义务教育阶段学生总数的17%。

“也就是说，这一项惠民政策能够让2821万名城市学生受益。这充分体现了我国政府以人为本的执政理念，是落实科学发展观、着力保障和改善民生的具体举措。”朱永新认为，它标志着我国义务教育站在一个新的历史起点上，必将对全面提高国民素质产生重大而深远的影响。

城市免费为什么比农村晚

与农村1.35亿中小学生相比，城市的中小学生人数相对较少，为什么免费政策反而出台晚？

朱永新分析说，城市的义务教育情况比农村复杂得多。与农村相比，城市义务教育有一些明显特点：学校运转水平总体较高，但发展不均衡；社会对学校发展要求高，家长对学校的服务需求多；随着城镇化进程的加快，进城务工人员随迁子女上学问题突出。

朱永新指出，在实施城市免费义务教育的同时，各地应进一步加大农村义务教育支持力度，经费投入继续向农村倾斜。如对农村特殊困难孩子的用餐补贴、教科书补贴、交通补贴等等。城乡教育协调发展，应是一个“螺旋式”上升的过程。

“流动的孩子”怎么办

实施城市免费义务教育，有一个群体不能忽视，那就是进城务工人员子女。如何切实解决好他们的就学问题呢？朱永新说，让进城务工人员随迁子女上好学，保障其平等接受义务教育的权利，是推进教育公平的具体体现。进城务工人员随迁子女接受义务教育以流入地为主、公办学校为主解决；对符合当地政府规定接收条件的随迁子女，要统筹安排在就近的公办学校就读，免除学杂费，不收借读费。在接受政府委托、承担义务教育任务的民办学校就读的学生，按照当地公办学校免除学杂费标准，享受补助。

朱永新指出，要做好统筹规划，将进城务工人员随迁子女接受义务教育纳入公共教育体系；对接收进城务工人员随迁子女的公办学校足额拨付公用经费；加大教育资源投入力度。

经费保障机制怎样建立

免除城市义务教育学杂费所需资金，由省级人民政府统筹落实，地方各级财政予以安排。为支持和引导各地做好免除学杂费工作，中央财政对全省已经整体免除城市义务教育阶段学生学杂费的省份，从免除之日起，对中西部地区按照中央与地方5:5的比例给予奖励性支持；对东部地区，参考农村义务教育经费保障机制改革政策、落实农民工子女就学情况以及财力状况等因素，分省确定奖励支持比例。

朱永新认为，应该建立起一套分类指导的城市免费义务教育机制，对于城市的经费保障问题，国家应该分为东部、中部、西部三大区域来统筹考虑。要千方百计办好每一所学校，加快改造薄弱学校，实行校长和教师的均衡配置、定期交流的制度；要进一步完善相关制度，保障教师合理待遇，逐步做到同一区域内义务教育学校之间教师平均工资水平大体相当；制订城市义务教育阶段学校预算内生均公用经费基本标准，加大政府统筹力度，逐步使同一区域内义务教育学校运转水平基本相当。

免费后如何规范收费

城市义务教育免费是件好事，如何把好事办好？

对此，朱永新认为，应当完善城市义务教育经费保障机制，加强预算管理，严格按照预算办理各项支出，严禁挤占、截留、挪用义务教育经费。同时，应规范城市义务教育阶段服务性收费和代收费。收费项目和标准要经省级人民政府审定，坚持学生自愿和非营利原则，严格执行教育收费公示制度。无论如何，绝不能搞一边免费，一边乱收费。

教育论坛

统筹兼顾 分步免费

雷万鹏

实施免费义务教育是人心所向、大势所趋，但免费义务教育政策制定和实施须结合各国经济社会发展水平、历史文化背景及教育发展规律。义务教育发展史表明，免费义务教育的成功实施不是一蹴而就，而是渐进改革的。义务教育免费年限扩展、免费范围扩大和免费标准提高，无不体现出免费义务教育改革的渐进性和阶段性。总体看来，全球免费义务教育主要有两种模式：一种是“分段免费模式”。分段免费模式将义务教育免费目标划分为初等教育和中等教育，根据国家财力状况，实施分段免费政策。比如：先免初小、后免高小；或者先免小学、再免中学。欧美、日本等大部分原发型发达资本主义国家一般都选择这条路径；另一种是“逐步减免模式”。逐步减免的特点是强迫教育先于免费教育。此类模式中，义务教育阶段缴费上学，随着经济发展和政府财政实力增强，最后过渡到完全免费。遵循这类模式的往往是后发型、追赶型国家和地区，如韩国和南美洲部分国家。

作为后发型、发展中大国，我国免费义务教育改革具有鲜明的渐进性，属于“逐步减免模式”。与农村相比，我国城市义务教育改革更复杂、更艰巨。优质教育供求失衡及其引发的“择校”行为导致城市免费义务教育改革必须统筹兼顾、分步实施。相对农村义务教育，城市义务教育面临的主要矛盾是“读好书”的矛盾。即城市优质教育资源难以满足城市居民日益增长的多元化教育需求。“上好学校难”、“上好学校贵”是城市义务教育面临的主要困境。因此，化解城市义务教育供求矛盾的根本途径在于加大薄弱学校建设，缩小义务教育发展差距，扩大优质教育资源供给，建立公平、透明、高效的学校财务体制。

由于优质教育供给短缺，在市场力量作用下，收取“借读费”、“择校费”或“赞助费”构成城市学校收入重要来源。城市学校对非财政收入的强依赖性，导致城市免费义务教育改革在免费标准、免费项目、免费进程等方面受到极大约束。如果不考虑城市义务教育发展面临的特殊性，激进地推行城市义务教育免费政策将带来较多负面影响，都有悖城市免费义务教育改革初衷。

从宏观上看，免费义务教育改革不仅仅是“钱”和“经费”的问题。免除城市义务教育学杂费政策的重心不是减轻家庭经济负担，而是实现教育投资主体转换；以免学杂费改革为突破口，逐步建立和完善城市义务教育经费财政保障机制。定位于上述目标，未来我国免费义务教育改革应当继续实施统筹兼顾、分步免费原则。根据我国财力和义务教育发展需求制定免费义务教育改革时间表，遵循先免“一费制”项目（包括杂费、书本费、作业本费等），再逐步免“代办费”、“借读费”和“择校费”的顺序，稳步推进义务教育经费保障机制改革。义务教育免费与义务教育均衡发展是一币两面。我国义务教育发展的根本之道是继续加大中央与省级政府对农村义务教育投入、提高农村教师质量，增加农村教育吸引力；进一步扩大城市优质义务教育资源，加大城市义务教育薄弱学校改造力度，缩小校际间差距，切实解决教育择校问题；改革和完善学校收支，建立规范化的、公平、透明、高效的学校财务制度。

延伸阅读

城市免费义务教育

我国早在1986年颁布《义务教育法》时就规定，国家对接受义务教育的学生免收学费，但由于政府投入不足，小学生、初中生仍需缴纳一定的杂费。这对家庭经济困难的学生特别是农村学生的家庭造成很重的经济负担。

直面教育投入不足的问题，我国于2006年修订义务教育法，规定“实施义务教育，不收学费、杂费”。法律同时明确，国家监理义务教育经费保障机制，保证义务教育制度实施。

2006年，我国西部地区率先实施农村义务教育经费保障机制改革，逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育保障机制。实施改革的地区，义务教育不仅免除学杂费，还补助学校公用经费、维修改造校舍、免费提供教科书、补助寄宿生生活费等。当年，西部地区约有20万因贫困辍学的孩子返回校园。

2007年春天，这项改革推及到我国中东部地区。2008年春天，我国在包括湖南在内的16个省区市和5个计划单列市进行免除城市义务教育学杂费试点。

2008年7月30日，国务院常务会议决定，从2008年秋季学期开始，在全国范围内全部免除城市义务教育阶段学生学杂费。对享受城市居民最低生活保障政策家庭的义务教育阶段学生，继续免费提供教科书，对家庭经济困难的寄宿学生补助生活费。

开心上学

从今年秋季学期开始，我国在全国范围内全部免除城市义务教育阶段学生学杂费，并对义务教育阶段享受城市最低生活保障的家庭的子女免费提供教科书。消息引起全国各地师生家长的广泛关注。

上图：8月25日，安徽淮北市海宫中学学生高兴地拿到新的教科书。 **孟德强**摄

右图：8月25日，免除城市义务教育阶段学生的学杂费的消息传到河南省卢氏县实验中学时，师生们一片欢腾。 **程专艺**摄

寒门学子 求学无忧

——教育部宣讲团山东宣讲高校学生资助政策侧记

本报记者 苏显龙

“国家资助政策体系会让每一个家庭经济困难的学生上得起大学！”

8月20日12时30分，山东省临沂市蒙阴中专大礼堂。全国学生资助管理中心副主任马文华掷地有声的讲话，赢得全场雷鸣般的掌声。

这里正在举办“教育部高校学生资助政策咨询宣讲会”。礼堂内座无虚席，宣讲团成员就国家奖学金、国家助学金、国家助学贷款等的发放、管理等，耐心解答家长和学生的咨询。

贷款让孩子圆了大学梦

刘长国，哥哥大学毕业3个月后得血液病去世，父母体弱多病，欠下很多债务；李松松，父母双亡，与姐姐跟随姥姥生活，姥姥年事已高，靠拣垃圾供他上学……在蒙阴县一长串特困生名单里，一个个寒门学子的家庭状况让人看了心酸。

据蒙阴县教育局局长张广宝介绍，因为蒙阴地处纯山区，又是老区，还是库区，沿库的5个乡镇78个行政村都比较贫困，教育相对落后。从2005年2月份以来，全县累计发放生源地学生贷款1064.3万元，涉及到1160名学生。

“收到大学录取通知书那天我急哭了，六七千元的学杂费，到哪去借啊？‘资助政策手册’里说能申请国家助学贷款，我又激动得哭了——孩子的大学梦能圆了！”今年被北京交通大学录取的蒙阴一中毕业生熊兴旺的妈妈说。他们家从库区搬到县城后，失去了赖以生存的耕地，又没有工作，一家三口的生活陷入窘境，只能靠母亲披星戴月卖火烧，勉强糊口。

全国学生资助管理中心高校学生资助处处长周春树介绍，国家为了保证家庭经济困难学生顺利入学，规定各公办全日制普通高校都必须建立“绿色通道”制度，即对被录取入学、家庭经济困难的新生，学校一律先办理入学手续，然后再根据核实情况，采取不同办法予以资助。

政策咨询会开到家门口

8月20日16时，教育部宣讲团一行来到蒙阴县桃墟镇墁子村。穿过狭窄崎岖的山路，马文华来到邱辉的家。邱辉爸爸常年有病，妈妈靠摊煎饼卖，维持基本生活。

邱辉妈妈：“录取通知书上的小册子我没看太明白。”马文华：“根据你们家的情况填好表，然后到陕西科技大学报到。学校会根据你家的困难情况帮助申请助学贷款、安排勤工俭学等。贷款孩子毕业以后才开始还。”

每到一户贫困生家，宣讲团都耐心细致地和学生及家长“拉家常”，询问他们是否收到并阅读过《高等学校学生资助政策简介》，今年教育部共印发了600万册，随入学通知书发放到每个大学生手里。“家庭经济困难的学生填写好小册子中的调查表，在家乡民政部门核实盖章，报到时通过‘绿色通道’入学，可暂缓交纳学费。”据介绍，2007年全日制公办普通高校有42万名家庭经济困难新生通过“绿色通道”顺利入学，占当年录取本专科新生的9%。

新资助政策促教育公平

在为期3天的宣讲活动中，宣讲团还与山东省泰安市、临沂市、东平县、蒙阴县的教育部门、部分高校、金融单位等，就如何搞好生源地国家助学贷款工作展开座谈。

马文华介绍，近年来，我国助学贷款工作顺利推进。2004年6月到2008年6月银行审批了291万高校学生的助学贷款，审批金额为281亿余元，人数和金额分别是前5年总和的3.4倍、4倍。

2007年新资助政策确定之后，国家在高等教育阶段建立起国家助学金、国家励志奖学金、国家奖学金、国家助学贷款、师范生免费教育、新生入学特殊困难补助、学费减免有机结合的家庭经济困难学生资助体系，通过一年的实践，基本上涵盖了全国所有家庭经济困难的学生。“2007年全国共资助了近400万家庭经济困难的高校学生，为促进教育公平做出了很大贡献。”马文华说。

今年，教育部做出郑重承诺，保证每个考上全日制公办普通高校的学生，特别是来自地震重灾区的学生，都能顺利入学、顺利毕业。为此，全国和地方今年将一共投入500亿元用于高校贫困生资助工作。今年国家将推广生源地信用助学贷款，省、区、市可根据自身情况，采取自愿原则启动此项工作。

教育时代

本版责任编辑：倪光辉
电话：(010)65368531
传真：(010)65368561
E-mail:jy@peopledaily.com.cn