

基础教育的出路何在*

A Way Out of Basic Education

黄新茂

(浙江省教委副主任 杭州 310000)

叶 辉

(光明日报驻浙江记者 杭州 310007)

当前,基础教育面临困境,如教育投入跟不上事业发展,教师工资拖欠问题时有发生,择校生还在择,片面追求升学率还在追,乱收费现象屡禁不止,素质教育困难重重。具体分析起来,基础教育的困境有如下几方面:

困境之一,财政对教育的投入严重不足,这是一个普遍性的问题。1993年出台的《中国教育改革和发展纲要》提出,到2000年,我国的国家财政性教育经费支出要占国民生产总值的4%。《教育法》规定:“国家财政性教育经费支出与国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。”从这几年的情况看,这一目标看来很难实现。根据国家教委、国家统计局发布的《1995年全国教育经费执行情况公告》,1995年国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比重为2.46%,比上年的2.52%下降0.06个百分点。以浙江省为例,1993年的教育经费只占国内生产总值的1.91%,1994年是1.76%,1995年是1.60%,1996年是1.61%,基本上呈逐年递减趋势。

困境之二,拖欠教师工资问题难以解决。1995年9月《教师法》实施,同年全国教师工资拖欠数以亿元计。此后仍然年年有拖欠。应该说,浙江省从省里看情况可能算是比较好的,至今没有拖欠。但不少下属县市违反规定擅自动用了农村教育附加费,也有一些乡镇政府欠学校的,只是学校尚未拖欠教师的。学校不欠教师的原因是,学校靠不规范收费支付教师工资,掩盖了政府的拖欠现象。乱收费可以暂时缓解拖欠问题,但一旦收费规范了,制止乱收费了,而政府的教育经费又不能按时核拨,拖欠工资的问题又会发生。

困境之三,乱收费板子打在校长身上,根源却在有关政府。乱收费问题抓一抓好一点,松一松又恢复,社会反映强烈,以致把教育的名声都败坏了。

一些县、乡政府在这个问题上喊得响,“打”的时候却不敢下手。为何校长对乱收费乐此不疲?为何他们愿意承担骂名?为何政府的板子打不下去?根源还在教育经费投入不足。投入不足,学校无法维持,校长只好乱收费。县乡政府为何打不下去?学校不乱收费就得政府出钱,政府又没有钱(或已移作它用)。所以,乱收费的根源还在有关政府,板子打在校长身上,是校长替政府受过。

困境之四,择校生还在择。《义务教育法》规定公民有平等接受教育的权利,可是由于教育投入不足,学校无法统一按规定标准建设,造成学校设施和教育水平参差不齐,哪个家长愿意把孩子送到自己看不过、信不过的学校接受教育?从学校来说,招收择校生可以创收,可以改善教师福利待遇和办学条件。择校生的存在客观上也反过来促成公民不能平等地享受义务教育。

困境之五,片面追求升学率,且至今还在追。我国从80年代初开始纠正片面追求升学率问题,但10多年来成效甚微,应试教育几乎成为我国基础教育的一个顽症。

此外,还有前些年出现的骨干教师跳槽、教师队伍不稳问题。这个问题被现在的大量职工下岗问题所掩盖,与下岗职工比,教师暂时有了稳定的优越感,一旦经济状况好转,教师跳槽问题有可能再次出现。

为什么教育界难点几乎都出在基础教育上?导致基础教育陷入困境的原因究竟在哪里?笔者认为:一是依法治教没有落到实处。依法治教首先是各级政府依法保障教育投入。部分党政领导不能依法行事。有关教育法规都已出台,对拖欠教师工资、对教育经费投资等有关问题都已在法律上作了规定,可是法律规定了却又不执行,不执行也没有人追究,缺乏有力的监督机制。其次是政府对教育包

* 此篇系叶辉对黄新茂采访后之报道,经作者同意,特在本刊发表。

得过多包得过死。不少人包括部分领导错误地把基础教育“以政府为主办”混同于“政府包办”，实际上包办又包不了。如果这一状况不改变，中国基础教育的困境是难以摆脱的。以浙江省为例，公立中小学占全部学校的99%，民办学校仅占0.9%。像日本、美国这样的发达国家，民办中小学也占了2.4%左右，他们国家有能力包下教育经费可是却不包，我们没能力包却要包，这是我国基础教育陷入困境的重要原因。

基础教育的出路在哪里？我们认为可考虑如下对策：

1. 加大政府投资教育的力度

教育经费投入应严格按《教育法》和《纲要》提出的标准实施，保证2000年实现教育经费投入占国民生产总值的4%。各级人大应负起监督政府执法的职能，确保教育经费落到实处。为什么战后的日本能勒紧裤带办教育，我们却不能？其实只要真正下决心，各级政府少建些高档宾馆，少买些轿车，少摆些宴会，教育经费不就有了！

2. 鼓励发展多种形式的民间办学

浙江省民办学校的学生数仅占全部学生的0.9%，少得可怜。大力提倡发展民间办学已是当务之急，可以采取民办公助、合资办学、委托承办等多种形式办学，政府部门应予以大力支持。

3. 建立公立学校经费投入的平衡机制

公立中小学的经费投入缺乏科学的平衡机制，没有生均培养成本核算制度，财政每年核拨教育经费是按上一年的基数确定增长比例的，强调、重视时高一点，不强调时低一点，很少考虑事业发展情况；有关部门确定收费标准基本上是拍脑袋定下的，很少参照生均培养成本。因此，学校很难有真正的预算制度，一般是用到哪里算哪里，入不敷出时，不是搞变相的多渠道收费，就是压缩必要的支出，于是出现了某些学校取消教研活动、封存电话机、终止教师进修等现象。校长根本无财权可言。针对这一情况，应建立经费投入的平衡机制，按生均培养成本进行核算，确定刚性的必须达到的低限，对财政拨款、学生缴费、社会捐资进行平衡，合理确定政府和学生家庭双方的负担。同时对非义务教育段的学校进行等级评估，实行按级定价、收费，普通高中和幼儿园逐步实行缴费上学。

4. 扩大县一级政府和教育行政部门的教育决策权和统筹权

九年义务教育的责任现在落在县一级政府，发

展高中的任务也主要靠县一级政府去统筹解决。然而基础教育的权与责严重不对等，县政府负有统筹解决教育经费的责任，而作为学校经费投入渠道之一的收取学杂费，其标准的确定权却在省有关部门，现在的各种收费几乎是外行拍脑袋定出来的。确保教师数量足够，相对稳定教师队伍的责任也在县里，可是向社会招聘合格教师，给老少边穷地区教师发放特殊津贴的决策权和审批权却又在省有关部门。省教委在发展基础教育问题上几乎没有决策权，而制定并完成全省“普九”和高中段发展规划的任务却落在省教委头上。宏观管不住，微观多头管；决策的不管事，管事的决不了策，在这样的体制下，基础教育何来活力可言？建议把更多的教育决策权和统筹权交给县一级政府，而把确定学校收费标准的决策权交给省教委。

5. 重新划定中小学性质，改变以往的分类方式

把中小学划分为三大类：一类是各级政府出资兴建的中小学，可称之为国立学校；第二类是由公民个人出资创办的学校，可称之为私立学校；介于这两类之间的第三类主要是由厂矿企业、民间团体或村民委员会出面集资创办的学校，可称为公立学校。目前把学校分为公立和民办两大类，实际上模糊或混淆了办学的投资体制，将为数众多的、非财政出资兴建的企业办、社会团体办、村办中小学视同国立学校，并实行统一收费政策，这无异于建国初期将大批私立学校收归国有，结果是窒息了这类学校应有的活力，导致政府包揽办学又包不了养不活的状况。若按上述建议的三分法，则以浙江为例，现全省共有中小学25 000多所，国立学校即由乡一级以上政府或部门主办的中小学只有5 000多所，只占全省中小学的1/5；另外近2万所是村级组织和厂矿企业、社会团体办的中小学校；私立中小学只有100多所。**政府对重新划分后的各类学校实行各种不同的政策，确保国立，扶持公立，允许这类学校有更灵活的吸纳民间资金的自由；鼓励私立，大力支持发展私立学校。这实际上是教育上的“抓大放小”的措施。**这一做法如实现，将会大大缓解教育总投入不足的状况。

笔者在此愿意再次强调，若打破国家统一包办的格局，不保证足够的财政投入，我国的基础教育就很难走出困境。实际上，在笔者接触到的各级领导中，县市领导对办学体制和投资体制的改革更有积极性，更有紧迫感。（责任编辑 蔡德诚）

（上接第33页）

员感叹，如果当时追求多元化发展，向其他领域大量投资，联想集团的历史可能会改写。

总之，我们认为，对于寻求多元化发展的企业

集团而言，应恰当处理其他业务与主业的关系，首先把主业搞好，奠定自己坚实的基础，然后再寻求其他发展机会。（责任编辑 蔡德诚）