

云南教育问题研究

杨崇龙

G627.74
Y27(2)

云南教育问题研究

杨崇龙



A0874184

云南教育出版社

□ 前 言

早在50年前延安整风运动中，毛泽东同志就反复告诫我们：“不注重研究现状，不注重研究历史，不注重马克思列宁主义的应用。这些都是极坏的作风。”“我们要从国内外、省内外、县内外、区内外实际情况出发，从其中引出其固有的而不是臆造的规律性，即找出周围事变的内部联系，作为我们行动的向导。”“这种态度，就是实事求是的态度。”^①因此，如何用马列主义毛泽东思想，用邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论指导我们，加强对云南教育问题的研究，加快云南教育改革的步伐，是我们云南每个教育工作者义不容辞的责任。这对于落实省委、省政府提出的“教育为本，科技兴滇”的战略方针，促进云南的社会主义现代化建设具有重要意义。

在20年的教育行政管理工作中，我看到了两个现象：一是全省师范院校每年招收1万多名学生，他们在校除学习专业知识、教

①《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1953年版，第797、801页。

□ 教育改革和发展的首要问题



教育的改革和发展已经成为当今社会的热门话题。教育改革和发展有教育的地位问题,领导问题,方向问题,贯彻教育方针的问题,教育体制问题,教育结构问题,教育规律问题,师资问题,投入问题,基础教育、职业教育、高等教育、成人教育等各类教育的问题,教学、教材问题等等。这诸多的问题,从不同的角度制约着教育的改革和发展。

但是,实践经验证明:教育改革和发展首先要解决的是对教育地位和作用的认识问题,即是否坚持把教育摆在优先发展的战略地位。各级党委、人大、政府认真贯彻执行《教育法》,加强和改进对教育工作的领导,是解决这一问题的

关键所在。

一 坚持把教育摆在优先发展的战略地位

教育,作为有中国特色的社会主义文化的重要组成部分,在社会主义建设中应当摆在一个什么样的地位?党的十四大作出了明确的回答:“我们必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计。”^①

取得这样的认识,我们党在建设社会主义的实践中经历了一个较长的过程,甚至付出了高昂的代价。“文化大革命”前,教育不能说不重要,但是,地位是不高的。在几次“左”的错误中,学校知识分子首当其冲。到了“文化大革命”,学校停课,教师被下放,校舍被占,图书、仪器大部分散失,教育的地位可想而知。粉碎“四人帮”后,小平同志自告奋勇抓科技、教育,阐明了“四个现代化,关键是科学技术的现代化”,“科学技术人才的培养,基础在教育”^②。他关于教育的一系列重要论述,奠定了教育在四化建设中的地位和作用。1982年党的十二大首次提出了教育是经济发展的三个战略重点之一^③。1987年党的十三大再次重申了这一观点,提出“把发展科学技术和教育事业放在首要位置,使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”。“百年大计,教育为本。必须坚持把发展教育事业放在突出的战略位

①《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1992年版。

②《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第86、95页。

③《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1982年版。

置”^①。直到1992年党的十四大，教育是战略首位的观点更加明确了。1995年党中央又提出了“科教兴国”的战略方针。这反映了我们党对社会主义现代化建设的认识深化了，我们党越来越成熟了。

经过10多年的宣传和实践，“必须坚持把教育摆在优先发展的战略地位”^②已经被越来越多的党政领导所认识，社会各界人士也无人不这样说。但是，正如《中国教育改革和发展纲要》所指出的：“教育的战略地位在实际工作中还没有完全落实。”^③这里有认识问题，也有方法问题。有的同志是还没有认识到，或是认识不深；有的同志则是认识到了，却不知如何去落实。那么，如何体现落实，或者说，怎样检验，用些什么标准来衡量把教育摆在优先发展的战略地位呢？10多年来，从我省各地党政领导实践的经验的，可以归纳出下列五个方面。

——各级党委、政府要像抓经济工作那样抓教育，要把教育发展规划列入当地经济、社会发展规划，保证发展教育事业优先安排，采取各项措施，加以落实。

如何做呢？抓经济是讲项目的，重点项目、一般项目，要从人、财、物各方面加以保证、落实；抓教育也有重点项目、一般项目，也必须从各方面加以保证、落实，而且规划城乡建设，制定年度基建计划，安排项目、资金、用地等问题时，要优先考虑教育。抓经济是讲效益、质量的，要认真研究提高的措施；抓教育也要讲效益、讲质量，要研究教育规律，采取切实措施加以提高。我省各地都有丰富的自然资源，如何使资源优势变为经济优势，各地都在

①《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1987年版，第16～18页。

②③《新的里程碑·全国教育工作会议文件汇编》，教育科学出版社1994年版，第64、65页。

制定或修订经济、社会发展规划,调整产业结构,确定重大建设项目。这些产业和项目要达到什么样的技术和产量水平,需要多少高级、中级、初级管理人才和技术人才,这些人才从何而来,如何培养,要一个产业一个产业地规划,逐项落实,做到经济、科技、教育三位一体。要牢固树立“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”^①的思想。只有把教育发展规划作为当地经济、社会发展规划的重要组成部分,并认真实施,经济建设才能真正转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道。

——各级党政主要领导都要抓好教育,整个领导班子群体都要重视教育,使坚持把教育摆在优先发展的战略地位成为大家的共识,逐步做到依法治教。

教育既然是经济、社会发展的战略重点,就不仅仅是党委、政府分管教育领导的事,而是整个党委、政府,乃至人大、政协、社会各界的事。教育点多、面广、线长,涉及千家万户,困难很大,只有党政一把手亲自抓,整个领导班子群体都重视,才能奏效。同时,由于教育培养人才的周期长,只有逐步由“人治”过渡到“法治”,依法治教,才能形成重视教育的传统,不因领导班子换届、换人而使教育受到影响。

——各级党委、政府要把教育工作列入重要议事日程,形成制度,每年坚持专题研究教育工作不少于两次。

这一条并不是形式。不是什么小事、小问题都等着集体研究,而是一定时期集中研究,解决当地教育改革和发展中的重大问题。因为教育改革和发展涉及到很多理论、政策,以及实际问题,这些问题排不上党委、政府的议事日程,就谈不上研究、决定、解决,时间一长,必然影响教育的改革和发展。而不形成集体

^①《教育体制改革文献选编》,教育科学出版社1985年版,第1页。

研究的制度，也就谈不上班子群体重视。要认真研究、决定，就必须作好准备，深入调查研究，学习教育科学理论，才能提高工作水平，对于教育的改革和发展，才有可能精心组织、精心施工。

——要建立和完善教育目标管理责任制，把重视教育，抓好教育工作作为考核各级党政干部政绩的一个重要内容，在配备干部时，要优先选拔优秀得力的干部到教育领导岗位任职。

由于教育周期长，短期不一定见得到效果。而一个干部，在任期三五年内，如果不抓教育，又将给后任带来很大困难，给事业带来重大损失。小平同志早就指出：“一个地区，一个部门，如果只抓经济，不抓教育，那里的工作重点就是没有转移好，或者说转移得不完全。忽视教育的领导者，是缺乏远见的、不成熟的领导者，就领导不了现代化建设。”^①教育既然是战略重点，教育工作搞的好坏，确实应当列为考核一个干部政绩的重要内容。我省曲靖、宣威的群众提出“官不重教，民不需要”，“为官一任，兴教一方”，生动地反映了民心所向。

——在安排年度财政预算时，保证教育经费投入优先。要增加教育投资，切实保证教育拨款、生均经费、教师工资、生均公用经费逐年增长。在改善职工住房、福利、医疗等方面，优先落实教师待遇，为学校 and 广大教师排忧解难，每年都扎扎实实地为教育办几件实事。

《中国教育改革和发展纲要》指出：“增加教育投资是落实教育战略地位的根本措施。”当前，教育投资不足已经成为制约教育发展的一个突出问题。教育要还过去多年遭受破坏的欠帐，要满足现在社会主义现代化建设的需要，还要迎头赶上世界先进水平，缺口很大。不增加教育投资，就是如同小平同志所批评的那

①《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第121页。

样：“口头上承认教育重要，到了实际问题时又变得不那么重要了。”^①这就解决不了改革和发展教育的困难和问题，也就很难为学校 and 广大师生员工办实事。因此，增加教育投资应当作为检验是否真的重视教育，把教育摆在优先发展战略地位的最重要的标志。按照小平同志提出的：“我们要千方百计，在别的方面忍耐一些，甚至牺牲一点速度，把教育问题解决好。”^②忍耐，就是要少买几辆轿车，少办几次宴会，少盖几个楼堂馆所，在享受方面忍耐一些；牺牲速度，就是宁可放慢一点经济增长速度，少上几个经济项目，也要安排好教育投资。这可是很不容易的。

总之，就是要把教育从不被重视的状况移到战略重点的位置，并在实际工作中优先安排。当前，各地都在认真学习、宣传、贯彻《中华人民共和国教育法》和《中国教育改革和发展纲要》，教育形势很好。只要我们“党以重教为先，政以兴教为本，民以支教为荣”^③，采取切实有力的措施，落实教育的战略地位，我们就一定能加快教育改革的步伐，开创教育工作的新局面。

二 依法治教的根本大法

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》公布后，在社会贤达各方的倡议下，国家教委着手起草《中华人民共和国教育法》。经过10年锤炼12次易稿，终于于1995年八届人大三次会议审议、修改、通过，正式颁布实施。

①②《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第121、275页。

③1994年4月26日《中国教育报》。

《教育法》是总结了40多年来我国教育改革的经验、教训，借鉴了国外教育立法的经验而制定的。它的颁行标志着我国教育工作走上了全面依法治教的轨道，对于社会主义现代化建设具有重大的现实意义和深远的历史意义。

《教育法》是依据《中华人民共和国宪法》而制定的。《宪法》是我们国家的根本大法，具有最高的法律效力，是母法。《宪法》共4章138条，其中有10条（即第2、4、19、23、24、36、46、47、119、122条）涉及教育。对于《宪法》来说，《教育法》是子法。但是，对于教育工作的其他各项立法来说，《教育法》规定了国家教育的地位、教育方针、教育制度、教育机构、教育者受教育者、教育投入等教育的根本性问题，因而它又是教育的基本法、母法，依法治教的根本大法。1980年通过的《学位条例》，1986年通过的《义务教育法》，1993年通过的《教师法》，都是教育的子法。母法既出，今后如《高等教育法》、《职业教育法》等若干子法将相继制定，教育立法将得以逐步健全、完善。

《教育法》又是依据《中国教育改革和发展纲要》及其《实施意见》而制定的。《纲要》总结了我国40多年教育工作的经验，尤其是改革开放16年来的成果，代表了我党本世纪末乃至下世纪初的教育方针、政策，是经过实践检验、证明了是正确的教育纲领。《教育法》包涵了《纲要》的全部重大问题和重要内容，并且将《纲要》所提出的教育方针、政策规范化、具体化；同时，它经过国家机关的立法程序而制定，这就带有了国家的强制力，成为我们贯彻执行方针、政策的保障。因而，我们在宣传、学习、贯彻、执行《纲要》及其《实施意见》的同时，也要认真宣传、学习、贯彻、执行《教育法》，这是教育工作长期的极为重要的一项任务。

《教育法》共10章84条，内容十分丰富，涉及到了教育的各

个方面。它是怎么用法的形式把我党关于教育的方针、政策肯定下来,把10多年来改革开放的成果肯定下来,并加以规范化、具体化的;它是从哪些方面用法的形式对今后教育的改革和发展加以保证的,作者认为最突出的是以下九个问题。

(一)关于教育地位

把教育摆到优先发展的战略地位,这是由于党的十一届三中全会后,随着全党工作重点的转移,教育对科技、对培养人才、对整个社会主义现代化建设的重要作用 and 地位日益突出的结果,是历史的必然。《教育法》第4条规定:“教育是社会主义现代化建设的基础,国家保障教育事业优先发展。”第一次以国家法律的形式确立了教育在中国的地位。这是整个《教育法》立法的根本指导思想。

(二)关于教育方针

教育方针是国家或政党在一定历史时期,为达到一定的教育目标而确定的指导原则,是教育工作的发展总方向和教育基本政策的总概括。建国以来,我们党和国家的重要文献或领导人讲话中涉及到教育方针的表述有11次。比较有影响的是1957年毛泽东同志提出的:“我们的教育方针是使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展,成为有社会主义觉悟有文化的劳动者。”^①以及1958年提出的“教育必须为无产阶级政治服务,必须同生产劳动相结合”^②。这两个方针一直使用到1981年。1981年后,有过多

①《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第385页。

②《毛主席论教育革命》,人民出版社1967年版,第11页。

种提法,但显得不太一致,不够稳定。1993年《纲要》对教育方针的表述是,“教育必须为社会主义现代化建设服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体全面发展的建设者和接班人”,这算是新时期形成的一个比较稳定的好的提法。《教育法》第5条所规定的教育方针与《纲要》的表述相比无大变化,但有所发展。一是,在德、智、体之后增加了“等方面”三个字。因为长期以来,教育界一直在争论教育方针中是否应包含美育、劳动技术教育的问题。现代教育越来越全面,对学生的教育还包括法制教育、环境教育、人口教育、国防教育等等。《教育法》现在这样规定,既突出了德智体全面发展的主体地位,又为美、劳等多方面的教育留有了充分余地,是较为妥贴的。二是,在“建设者和接班人”之前增加了“社会主义事业的”七个字,这就更加突出了我国教育的社会主义方向性。这里与《教育法》第3条“国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导,遵循宪法确定的基本原则,发展社会主义的教育事业”同为比较鲜明地规定了我国教育的指导思想和社会主义性质。

(三)关于教育管理体制

《教育法》第14条明确规定:“根据分级管理、分工负责的原则,领导和管理教育工作。”这是1985年以来我国教育体制改革的成果。《教育法》第14、15条还规定:高等教育,由国务院和省人民政府管理;中等及中等以下教育,由地方人民政府管理。它强调了县级以上人民政府及其教育行政部门管理教育工作的职责。整个《教育法》除第57、59条收取农村教育费附加、集资办学直接提到乡人民政府外,多数条文强调的是“县级或县级以上人民政府”的责任。这样的规定说明了教育管理工作的重要,

不是乡人民政府没有责任，而是更需要县级和县级以上人民政府重视，增加投入，加强宏观管理。这样强调更符合我国的国情。

对于学校的管理体制，是实行校长负责制，还是党委领导下的校长负责制，作为法律，《教育法》是不便规定的。《教育法》第30条规定，由学校及其他教育机构的举办者按照国家有关规定确定。这同《纲要》的要求，同目前中央对高校领导体制的要求是一致的。《教育法》第30条特别规定了校长“必须由具有中华人民共和国国籍、在中国境内定居、并具备国家规定任职条件的公民担任”；第31条规定了学校的“法人资格”。这对于中外合作办学，对于坚持我国教育的社会主义方向，对于扩大学校的自主权，都有着积极的意义。

(四)关于教育与宗教

宗教是社会意识形态之一，是上层建筑的一部分。宗教有其深刻的社会根源和认识根源，作为一种社会历史现象，有一个产生、发展、消亡的较长的过程。因此，我国《宪法》规定，“公民有宗教信仰自由”。同时也规定，“任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动”。在我们的社会生活中，有帝国主义和国内外敌对势力利用宗教进行颠覆国家和破坏社会主义建设的活动，也有公民因信仰宗教而放弃义务教育的现象。因此，《教育法》第8条在规定“教育活动必须符合国家和社会公共利益”的时候，第一次在法律中提出：“国家实行教育与宗教相分离。”观点鲜明，是非常正确与必要的。

(五)关于终身教育体系

所谓终身教育,系指人的一生中连续不断地接受教育的过程。《教育法》第11条、19条、41条都提到了终身教育,提出要“建立和完善终身教育体系”。这既是适应现代社会提出的新的任务,也是教育在现代社会中地位和作用日益突出的结果。这是一个新的课题。从时间的概念,传统的学校教育只是在四五岁到20多岁之间,终身教育则要求四五岁前和20多岁后,一生中都接受教育,受到培养;从空间的概念,它超出了学校教育的范畴,扩充到家庭教育、社会教育。过去我们认为各类教育主要包括基础教育、职业技术教育、高等教育、成人教育,而终身教育体系的外延和内涵则超过了四类教育之和。从这里我们可以看到,《教育法》是面向21世纪的教育立法。

(六)关于规范的语言文字

我国是一个多民族的国家,《宪法》规定了“各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由”;《教育法》第12条规定:“少数民族学生为主的学校及其他教育机构,可以使用本民族或者当地民族通用的语言文字进行教学。”同时,我国又是一个独立的统一的国家,必须有一种代表国家的语言文字,这就是汉语言文字和普通话。“推广全国通用的普通话”,是《宪法》所规定的。根据这一原则,《教育法》第12条第一次以法律的形式,规定“汉语言文字为学校及其他教育机构的基本教学语言文字”,并且“应当推广使用全国通用的普通话和规范字”。这不但对于语言文字工作,民族教育具有重要的指导作用,而且对于维护国家

的统一、各民族的团结,对于促进计算机的普及,信息化、现代化的推进,对于促进文化科技交流、经济的繁荣都具有重大意义。

(七)关于教育基本制度

我国是社会主义国家,为体现国家性质制定的教育目的、方针、政策、规章制度,组织的教育机构而形成的整个体系,即教育制度,过去还没有规范过。《教育法》第2章第17~24条,第一次明确规范了我国教育的基本制度包括9种教育制度:学校教育制度、九年制义务教育制度、职业教育制度、成人教育制度、国家教育考试制度、学业证书制度、学位制度、教育督导制度、教育评估制度。而其中,如九年制义务教育制度、学位制度、教育督导制度、教育评估制度,都是改革开放10多年来被实践证明是行之有效的经验总结。此外,第4章第34条规定的“国家实行教师资格、职务、聘任制度”,也属重要的教育制度。根据规范的这10种教育制度,需要建立相应的教育机构,制定各项教育子法、行政法规,这是建立、完善有中国特色社会主义教育体系的一项光荣而艰巨的任务。

(八)关于教育投入

“教育投入与条件保障”作为第7章共14条,在《教育法》中占了1/6的条文,是仅次于总则的一个重要部分。其中,有7条特别引人注目。

第53条,第一次用法的形式,总结规定了我国的教育投资体制是“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制”。

第54、55条，将《纲要》关于教育经费最重要的几项指标要求，用法律的形式加以规定：即国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例，以及占财政支出的比例，应当随国民经济发展逐步提高。“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长，并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长，保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长”。

第56条，用法律的形式明确规定，要设立重点扶持边远贫困地区、少数民族地区的教育专项基金。

第57、59条，对于在实际工作中经常发生扯皮的征收教育费附加、群众集资的问题作了规范化、具体化的规定：教育费附加由税务机关征收，教育行政部门统筹管理；农村教育费附加，乡征县管或乡征乡管；省政府还可以开征用于教育的地方附加费；经县级人民政府批准，可以集资办学。

第64条规定，“地方各级人民政府及其有关行政部门必须把学校的基本建设纳入城乡建设规划”，并在各方面给予优先优惠。这是一条很重要的规定。因为多年来各级政府及有关部门仅仅把城镇校舍纳入规划，而对大面积的农村中小学校舍几乎都未纳入规划，未保证拨款、修建。农村中小学校舍还有危房、简易房，以致于倒塌、压死师生的事故时有发生。《教育法》这一规定，无疑将极大地促进全国教育事业的发展。

(九)关于法律责任

一个法是“硬法”还是“软法”，法律责任的规定是关键。《教育法》第9章有11条，从促进教育事业的发展，维护学校、师生的合法权益，维护国家基本教育制度的严肃性等方面出发，规定了若干法律责任。其中，有的是第一次提出，如第71条规定，不照

预算核拨教育经费，情节严重的，依法给予行政处分；违反国家财政制度、财务制度，挪用、克扣教育经费的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。第73条规定：“明知校舍或者教育教学设施有危险，而不采取措施，造成人员伤亡或者重大财产损失的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。”加重了政府、教育行政部门、学校领导的责任。对于侵占校产、扰乱学校秩序，招生、考试、收费、发证等各方面违反法律和国家规定的，都明确规定了应负的法律法律责任。

《教育法》涉及的问题是十分全面的，上述也只是较为突出的九个问题。诸如，受教育者，尤其是女性，依法享有的平等权利问题；教育与社会的关系；教育对外交流与合作等问题，《教育法》也都作了很重要的规定。《教育法》为社会主义市场经济条件下依法治教提供了保障，是推动教育改革的强大的法律武器，我们要把学习、宣传、贯彻《教育法》作为一项长期的神圣任务。

三 领导教育就是服务教育

自从1982年党的十二大以来，党的十三大、十四大，以及《中共中央关于教育体制改革的决定》、《中国教育改革和发展纲要》等重要文件中，党中央、国务院都号召各级党委和政府，把教育摆到优先发展的战略重点地位，上级考核下级，要以此作为考核政绩的主要内容之一。这是我们党领导教育工作长期实践之后作出的重要决策。近几年来，越来越多的同志懂得了教育的重要性，教育事业的发展受到整个社会的关注，出现了前所未有的好