

基础教育： 政策与制度热点

国家教育行政学院 编著



山东大学出版社

基础教育： 政策与制度热点

国家教育行政学院 编著



山东大学出版社

G639.20-53
61

图书在版编目(CIP)数据

基础教育:政策与制度热点/国家教育行政学院编. —济南:
山东大学出版社, 2005. 7
ISBN 7-5607-3010-8

I. 基…

II. 国…

III. ①基础教育-教育政策-研究-中国②基础教育-教育制度-研究-中国

IV. G639. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 078014 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

山东旅科印务有限公司印刷

787×980 毫米 1/16 12 印张 228 千字

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

定价:24.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

序 言

基础教育是一项伟大的奠基工程

当今世界绝大多数国家都十分重视基础教育。因为它是一个文明国度国民素质提高、精神文明建设、文化生活繁荣的奠基工程。

为了搞好基础教育奠基工程,世界上几乎所有国家都陆陆续续,相互效法建立了基础教育制度,为国民提供基础教育服务。对于基础教育的核心部分义务教育,各国更是突出强调,强制推行。经过一百多年的发展,基础教育对民族国家产生的积极社会效应和经济效益越来越明显。

我国的基础教育事业是世界上最艰难的事业之一。在刚刚步入新世纪之际,党的十六大制定的全面建设小康社会宏伟蓝图是新世纪中国人民要创造的第一个业绩。如何起步?什么是重点?什么是关键?国家决策者和普通群众几乎得出了相同的答案,农村、农业、农民,即“三农”问题是重中之重。在这样的时代背景下,对农村教育的重视也被提到了前所未有的高度。

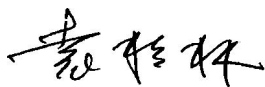
如果不是开脱责任的话,“穷国办大教育”这句话,在一定意义上说明了我国基础教育的艰难之处。不过事情绝非那么简单,我国不仅仅是一个穷国,还是一个解决了温饱的国家,是一个富有活力的发展中国家,甚至从某些发达地区局部看,已很类似发达国家。因此,现阶段我国存在“多个世界”、几种文明同时涌动,发展的不平衡性非常突出。只有全方位、多侧面了解我国的城乡差距、区域差距,研究、借鉴和推广发达地区基础教育的经验,才能对基础教育实施改革,促进其发展。我国基础教育,特别是农村基础教育历来是发展相对滞后的领域。长期城乡经济二元结构使得城里人对农村信息了解不多,也不完整。要发展农村基础教育,首先要了解农村基础教育。由国家教育行政学院主编的《基础教育:政策与制度热点》一书实际是从掌握第一手信息出发研究农村教育的报告汇集。本书的出版,实是中国基础教育和农村教育改革与发展进程中的一件大事。

该书作者基本是国家教育行政学院的教师。他们紧跟形势发展的要求,充分利用全国教育干部培训的机会,还亲自走出去,收集了大量基础教育改革信

息。本书数据来源就是近年来近千个地市级和县级基础教育的真实信息，其中大部分是农村基础教育信息。

我国基础教育，尤其是农村基础教育，在国家一系列重大方针政策指导下，面临很多新机遇。例如，推进素质教育，减轻学生课业负担，课程改革，教师人事制度改革，实行“以县为主”的新的农村义务教育管理体制，加大政府对义务教育的经费投入，实施“一费制”和“两免一补”，加快高中阶段教育发展，等等。这些改革给基础教育事业带来的变化、存在的问题以及未来发展趋势，在本书中均有一定涉及。因此，本书将基础教育政策与制度方面热议的话题加以梳理分析，既是对国家基础教育政策的解读，有一定的理论价值；也是对基础教育实际问题的诊断，有较强的针对性。读一读此书，对有关专家、学者，对所有关心基础教育的人来说均可以从中获得宝贵的信息和一定的启示。

最后，感谢本书作者给了我先睹为快的机会，祝贺本书的出版！愿更多的人关注并投身于基础教育这项伟大的奠基工程中来！



2005年3月20日

（本序作者系东北师范大学农村教育研究所所长、教授、博士生导师，国家基础教育实验中心副主任，中国教育学会学术委员会委员）

目 录

主报告

世纪初中国农村基础教育的现状调查与发展建议…… 于京天 张 婕(1)

分报告

“以县为主”的管理体制:变革中求进取

——对全国 254 位地(市)县教育局长的调查 …… 李静波 张 婕(22)

【案例一】“以县为主”农村义务教育管理体制的个案研究

…………… 许丽英 吕丽艳(34)

【案例二】全面深化教育人事制度改革 大力提高中小学校办学效益

…………… 湖南省湘西自治州吉首市教育局(46)

透视中小学校收费问题

——第 14 期全国地市教育局长研修班问卷调查结果分析

…………… 张 婕 于京天 于鲁文 李长华 赵宏强 包金玲(52)

教育局长眼中的教育经费

——对 174 位全国地(市)县教育局长的调查

…………… 刘亚荣 张 婕 于京天(62)

【案例一】政府统筹 多元投入 科学发展

——嘉兴市多渠道筹措教育经费的若干做法 …… 冯嘉俊 徐 立(70)

【案例二】基础教育经费的基本需求与政府责任 ……………

…………… 舟山市教育局课题组(77)

当前农村基础教育新课程改革的问题与对策

——农村基础教育新课程改革专题调研报告 …… 杨艳玲 于京天(85)

【案例】 改到深处是制度	
——潍坊市课程改革工作回眸	潍坊市教育局(94)
我国高中阶段教育发展状况调查研究	包金玲 李静波(107)
【案例一】 宿迁市大力发展民办教育的实践与思考	
.....	宿迁市教育局(117)
关于农村中小学教师队伍现状的调研报告	
——来自 64 个地市教育局长的信息分析	
.....	国家教育行政学院课题组(130)
【案例】 东北某县农村教师问题调查研究	李静波 郭丹丹(139)
关于加强和改进未成年人思想道德建设的思想认识与工作措施	
——对 180 个县教育局长和 78 个地市教育局长的调查访谈	
.....	于京天 包金玲 从春侠 李文长(151)
【案例】 以校园文化建设为切入点加强中小学生思想道德教育	
.....	济南市教育局(162)
困扰区域教育信息化的五大难题	
——来自地县教育局长的调研报告	
.....	于建福 王秀清 黄 威 肖修明(168)
【案例】 立足课改 创新体制 推进教师教育信息化建设	
——望都县教师教育研训一体化与信息化建设探索	王宝寨(174)
后 记	(185)

主报告

世纪初中国农村基础教育的 现状调查与发展建议

于京天 张 婕*

近年来,国家采取了一系列重大举措加快教育的发展,其中一些重要的政策调整对农村基础教育产生了重大影响。比如:调整完善农村义务教育管理体制,全面实行“在国务院领导下,由地方政府负责、分级管理、以县为主”的新体制;实行税费改革,减轻农民负担,加大政府对义务教育的经费投入;积极扶持家庭经济困难的学生接受义务教育,采取措施减免家庭经济困难学生的杂费、书本费和住宿费;加快基础教育课程改革,全面推进素质教育;进行教育人事制度改革,促进教师队伍建设;适应社会发展对人才素质的要求以及高等教育大众化的形势,加快高中阶段教育发展;等等。那么,这些改革举措进展如何?它们给农村基础教育事业带来了哪些实惠?目前还存在什么样的问题?今后应如何进一步深化改革?这些问题都需要我们在深入调查研究的基础上作出回答。

国家教育行政学院作为我国教育系统唯一一所独立设置的教育干部培训院校,每年都要汇聚来自全国各地约200个地市、400个县的教育局局长。这些来自四面八方、直接领导基础教育一线改革发展的局长们掌握着有关农村基础教育的大量真实而生动的信息,亲自领导着许多重要的改革探索。通过对他们进行调查和访谈,可以在很大程度上把握我国农村基础教育目前的实际情况,也有利于我们进一步思考和回答上述问题。

自2003年下半年到2004年底,我们对在我院学习的第14、15、16期地市教育局局长和第7、8期县教育局局长班共684名局长进行了问卷调查,并通过座谈和

* 于京天,国家教育行政学院教育原理教研部主任,副教授;张婕,国家教育行政学院教育原理教研部副主任,副教授。

访谈以及实地考察、调研等形式,对近些年我国农村教育取得了哪些成就、积累了哪些有益经验、还存在哪些值得研究与解决的问题进行了比较全面的调研,并形成系列的调研报告。现将有关情况以及我们的思考综述如下。

一、农村教育状况概述

(一)对“以县为主”管理体制改革的总体判断

1. “以县为主”管理体制改革的已经在不同地区和不同层面取得了多重成效。

问卷调查结果表明,“以县为主”管理体制改革的显著成效主要表现在以下三个方面:

一是从体制和制度上实现了农村义务教育办学经费主要由农民负担转变为主要由政府负担。65.22%的局长认为,“以县为主”的管理体制改革“从体制和制度上实现了农村义务教育办学经费主要由农民负担转变为主要由政府负担”,并有56.16%的地市教育局长和55.29%的县教育局局长将其排在首位。“以县为主”的管理体制改革减轻了农民的负担,并把农村义务教育投入的主要责任落在了政府的肩上。

二是解决了教师工资拖欠问题。55.93%的局长认为“以县为主”管理体制改革“解决了教师工资拖欠问题”,并有24.66%的地市教育局长和21.39%的县教育局局长将其排在首位。由于“以县为主”来统筹发放教师工资,有效避免了挪用和挤占教师工资的现象,有利于保障教师基本工资的按时发放。

三是有利于统筹管理教师队伍。有51.45%的局长持这一观点。但局长们也指出,“校长和教师的人事制度改革”是本次管理体制改革成败的关键因素之一,但从目前的制度安排框架和政策落实程度来看,距离预期的目标还有很大的差距,因此,与前两项相比人事制度改革虽取得了一定的成效,但效果还不够显著。

2. “以县为主”管理体制中存在的主要问题。

问卷调查结果表明,“以县为主”管理体制改革存在的问题主要集中在以下三个方面:

一是农村税费改革后,农村义务教育办学经费受到较大影响。除少数发达地区外,税费改革对大部分地区的农村义务教育投入都产生了很大影响。63.78%的局长认为“农村税费改革后,农村义务教育办学经费受到较大影响”,并有38.36%的地市教育局长和41.76%的县教育局局长将其排在首位,将其视为当地教育目前所面临的重大难题。

二是实行“以县为主”后,乡镇的办学积极性降低了。63.38%的局长认为,“实行‘以县为主’管理体制改革后,乡镇的办学积极性降低了”,并有39.73%的地市教育局长和37.13%的县教育局长将其排在第二位(排在首位的分别为12.33%和17.65%)。实行“以县为主”是教育管理体制上的调整,乡镇政府作为国家的一级政权机构,应有相应的责任和义务来促进义务教育的发展。

三是“以县为主”管理体制的运行尚未实现规范化和制度化。从整体上看,有61.81%的局长认为“‘以县为主’管理体制的运行尚未实现规范化和制度化”,分别有54.39%的地市教育局长和65.43%的县教育局长选择了该选项。在体制改革和权力交接的过渡阶段,由于体制尚未理顺,导致许多问题难以快速地反映到上级责任主体,同时地市和县级政府的财政划拨和使用情况中存在着许多不规范行为,存在着大量挤占和挪用国拨和省拨义务教育经费的现象。

(二)我国基础教育经费投入问题依然突出

1. 除少数地区外,我国大部分地区农村基础教育经费短缺,其中有相当一部分地区严重短缺。

解决我国农村教育还需要继续突破体制性的障碍,特别是在教育经费方面。调查表明,从教育经费各项支出看,教育投入困难程度、目前人员工资的困难程度大大缓解;但在公用经费和固定资产维护费和大修费等方面,多数地、县都存在经费短缺现象,其中有相当一部分地区经费严重短缺,对教育事业的发展构成了根本性的制约。

2. 教育改革不断推进,教育内容不断革新,教育规模迅速扩展,但相应的政策配套资金缺位。

基础教育的发展首先表现为教育规模的迅速扩张,扩张的方式主要是增加班级规模。而在当前高中规模的扩张中,许多地方政府只是提出扩大高中教育规模要求,并没有给教育部门相应的规模发展经费。近年来,政府出台了一系列适应教育发展与改革的政策,但是相应的政策实施经费并没有配套。国家计委、财政部在《关于全面整顿住房建设收费取消部分收费项目的通知》中,明令取消了关于基础教育的三项收费即教育基础设施配套费、教育住房建设费和城镇中小学校舍修建附加费,但并没有相关的政策考虑如何解决教育事业发展的资金缺口问题。

3. 借债成为许多地区弥补教育经费不足的重要途径。

在被调查的174个地区中,有债务的地区127个,占73%;有111个地区填写了债务总额,总额高达148.3亿。借债的主要用途是完成前述的发展性基础设施建设,如计算机硬件设备、新校舍、新高中等。值得重视的是,借债并没有因

此刹住。调查数据显示,半数以上地区年终教育收支缺口在10万元以上,而解决缺口的主要途径为:向同级或上级政府申请(占68%)、借债(占39%)、想办法找其他关系单位解决(占19%)。

4. 基础教育经费分配不公平,教育发展不均衡问题严重

教育的不均衡问题严重,不仅反映在城乡之间,就是同一城市内部也存在严重不平衡。以示范学校为例,最初仅局限在高中,现在不少地区的小学和初中都在竞相搞特色学校,主要也是硬件的攀比,这加重了学生和学校的经费压力。

(三)教育经费投入渠道存在体制性障碍

1. 教育经费投入环节的体制性障碍

(1)“以县为主”的教育经费投入体制缺乏财政方面全面细致的可行性论证,中西部地区县级财政难扛基础教育大旗,“以县为主”的基础教育管理体制需要进一步改革完善。我国财政体制改革还处于进行中,现在财政收入结构调整了,但相应的支出结构并没有相应上移。“以县为主”体制中县级政府的承担能力在财政上并没有经过严格的可行性论证。

(2)现有教育预算体制与教育规模不相适应。我国教育预算大多仍然实行“基数+发展”的方式编制。由于在地方财政预算过程中,真正的部门预算难以做到,各部门预算只有极少数政府主要领导知道,领导是否重视教育才是教育经费是否能够到位的关键因素。随着我国社会经济快速发展,教育规模迅速扩大,但是在这种预算制度安排下,教育预算的增长难以实现。

(3)教育投入监督不力。虽然法律明文规定教育预算单列并受人大监督,但单列的内容只是一个总数,并不具体,人大代表无法进行实质性监督,也没有办法获得预算的详细内容,无法体现监督效力,对教育经费能否到位约束力不强。

2. 教育经费管理环节的体制性障碍

(1)地方各级政府部门挤占、挪用和拖欠教育经费的现象比较普遍。一些地区由于地方财政紧张,人员工资保证都比较困难,部分教育事业收入被政府财政统筹使用,用于平衡地方财政。特别是拨到乡镇一级的教育经费,有些甚至是项目专款,也被乡镇政府挪作他用。个别地区的乡镇还迫使校长做假账,证明被挪用的经费是学校使用了。

(2)目前的财政管理方式是地、县财政实行“财会集中核算制”,乡级实行“零户统管”。教育经费的分配归财政部门管理,教育行政部门只有事权,没有分配权。教育经费的有效分配取决于教育部门领导个人与财政部门能否协调好关系,非常不规范。许多地方财政部门分配教育经费甚至不征求教育部门意见,严重影响了教育经费的使用效率。

3. 教育经费分配环节的制度性障碍

教育分配注重政绩工程,分配不均衡,导致教育发展失衡。许多研究表明,我国基础教育发展地区间以及地区内的城乡间发展严重不平衡,而这种不平衡的直接原因是公共经费分配不均衡。费用标准的制定应该基于成本的核算,但是,现在我国缺乏教育成本核算机制,教育拨款、收费标准也就缺乏充分和合理的依据,从而出现了上述的关于教育投入不足、教育收费不规范等一系列问题。

(四) 国家财政投入不足,学校收费难以遏制

1. 教育经费到位情况与中小学校办学经费构成情况

从调查结果来看,总体来说,各地教育经费到位情况不是很好。从地区情况来看,教育经费到位情况与地方经济发展状况密切相关。在经济较发达地区,教育经费到位情况很好和较好的地区占 61.90%,教育经费到位情况一般的地区占 38.10%,能够比较好地保证教育经费的到位或维持在一般水平。教育经费到位情况不太好和很不好的地区都集中在经济较不发达地区。因此,地方经济发展状况直接影响中小学校的办学经费情况。问卷显示,基层报表统计的各地教育经费投入结构中,政府投入排第一位,平均为 70%;教育事业收入排第二位,占 19%;教育附加费排第三位,占 4%。

从办学经费的构成来看,在经济较发达地区,在学校办学经费投入方面所占比重最大的是地方政府,高达 95.45%;学校自筹只占 4.55%。而在经济较不发达地区,虽然地方政府投入在多数地区学校的办学经费中所占比重最大,达到 58.82%;但有 32.35%的地区在中小学校办学经费中自筹所占比重最大。由此我们可以这样理解:在经济较不发达地区,在中央和地方投入不足的情况下,是当地生活并不富裕的群众在用他们并不宽余的钱支撑着学校的运作。

2. 中小学校收费情况

中小学收费是指国家教育部门或民办教育机构,在实施管理和教育的过程中,依照法律、法规和有关规定向中小學生收取费用的行为。所谓教育乱收费行为主要有两类:一类是指学校自身的乱收费;另一类是指政府行为乱收费或社会上一些部门、企事业单位向学校或通过学校向学生乱收费以及各种摊派或搭车收费。从问卷调查中,我们可以看出目前中小学校收费存在以下问题。

(1)经济较发达地区出台地方性收费项目文件的比例较高。从问卷的整体情况来看,市、县人民政府在国家规定的收费项目以外出台地方性关于其他收费项目文件的地区仅占总数的 14.89%,可以说在中小学校收费问题上,绝大多数地区并未出台相关的收费项目文件。但如果按地区进行统计的话,则发现经济较发达地区在国家规定的收费项目以外出台地方性关于其他收费项目的文件的

比例明显高于经济较不发达地区。这一方面表明,随着经济的发展,地方政府也看好教育这块市场,在国家规定的收费项目以外出台地方性关于其他收费项目的文件,使学校收费合理化;另一方面也表明,随着人民生活水平的提高,人民对接受良好教育的愿望和对教育收费的承受力也在提高,从客观上助长了地方性收费行为。造成这种现象的另一个原因还在于,国家对群众反映强烈的农村地区教育乱收费问题治理力度比较大,而对城市中的收费行为,特别是有地方性文件保护的收费项目疏于管理。

(2)中小学校收费项目繁多,并有继续增长的趋势。从统计结果可以看出,经济较发达地区同经济较不发达地区在收费的项目、比例方面存在着很大的一致性。值得关注的是,在义务教育阶段,只有课本费(仅限于按照教学大纲规定的课本种类和数量)和杂费(由省级教育部门提出意见,物价部门会同财政部门根据当地经济发展水平、办学条件和居民经济承受能力进行审核,三部门共同报省级人民政府批准后,由教育部门执行的标准)是国家对中小学收费明确规定的,其他都属于规定范围以外的。但实际上各地区名目繁多的收费项目,大多是规定范围以外的。在问及哪些项目可以列入合理收费范围时,经济较发达地区各项收费范围都有不同程度的扩大,个人择校费和单位赞助费的涨幅还比较大;在经济较不发达的地区,除收取杂费、课后管理班费、搭车收费、强行摊派等费用有所减少外,其他方面同经济较发达地区一样,还有继续增长的趋势。

(3)教育资源的配置失衡是导致教育乱收费现象的深层次原因。从问卷调查中可以看出,多数教育部门对中小学校收取国家规定以外的费用持坚决禁止态度,部分地区持“视具体情况而定”的态度,而这种较为灵活的态度在经济较发达地区所占比重更高一些。

统计结果还显示,当地群众对学校乱收费问题持“无可奈何”的态度方面几乎未出现地区差异;但在对学校乱收费表示“非常反感”一项上存在明显的地区差异,较不发达地区远远高于较发达地区;而表示“无所谓”和“可以接受”的人都少于较发达地区。群众,特别是较发达地区的群众,对接受良好教育的愿望和对教育收费的承受力使学校乱收费成为可能,也为教育部门灵活掌握政策提供了空间。

从教育经费到位情况与中小学校办学经费构成来看,在目前我国财政还不能充分保证教育投入的情况下,适当收费仍然不可避免地要成为教育事业发展的一个重要途径,关键是合理规范收费项目、类别和标准。教育收费行为可划分为四类:第一类是生存性收费。不收费,许多教育活动根本无法正常运行,社会也不答应。第二类是发展性收费。即教育部门为维持或推进教育事业新的发展,而向有关单位和个人收取合理的费用。第三类是市场性收费。即根据市场

经济原则,在收交双方自愿的基础上,由教育部门收取的额外服务的费用。第四类是搭车性收费。这是有关部门借各种名义强行向学校及学生收取的费用。其中,前三类在治理时,应该注重弄清教育部门与政府、社会等方面之间的责任界限。对于非学校承担的责任,需健全相应体制,由应该承担的部门负责;对于学校的责任,应注重建立合理标准,对不自律现象进行规范。对第四类收费,则应该坚决治理,制止有关部门和个人扰乱教育。

(五)课程改革中面临的主要问题

自2001年9月1日我国在42个实验区正式实施基础教育新课程以来,截至2003年底,全国实施新课程的实验区共有1642个,涉及小学和初中学生3500万名,占全国义务教育阶段学生总数的18.6%。我国农村教育面广量大,2001年,农村小学初中在校生多达1.17亿,占全国义务教育阶段学生总数的61.9%。农村新课程的实施情况直接影响到全国基础教育课程改革的进程。通过对来自全国30个省、市和自治区的地(市)县教育局长的调研,我们发现在农村课程改革中主要存在以下问题。

1. 教育观念转变不到位。

农村中小学教师教育思想观念落后,不适应新课程的要求,主要体现在以下几个方面:一是传统教育观念存在巨大惯性,很多农村教师虽然参加过新课程培训,但仍然受传统教学模式的影响,以陈旧、落后、单一的教学手段授课。二是对新课程改革存在误解,有的农村教师认为新课程改革就是用计算机、多媒体等现代化设备开展教学,将新课程实施的不顺利归因于没有电脑;还有的农村教师误认为课程改革是一场“运动”,运动过后就恢复原状,存在新课程改革的形式主义倾向。

2. 师资水平不能适应新课程改革。

调查中,来自贫困地区的局长普遍认为,师资水平是影响课程改革最重要的因素。虽然近年来农村师资状况受到有关部门的重视,但是农村中小学师资水平普遍偏低,不能适应新课程改革的要求,具体表现在学历层次偏低和师资结构不适应新课程改革两个方面。

3. 农村地区新课程改革教师培训力度不够。

根据问卷调查的结果,发达和较发达地区、一般地区以及贫困地区农村中小学教师参加过新课程改革培训的比例分别为74%、50%和43%。可见,农村教师,尤其是较为贫困的农村中小学教师参加新课程培训的比例偏低。

4. 与课程改革相适应的配套改革滞后。

当前的中、高考制度以及教学评价制度和教育人事制度改革滞后,农村中小

学优秀教师的匮乏以及中、高考制度的指挥棒作用已经成为基础教育课程改革的桎梏,农村中小学评价学生的主要方式仍然是考试成绩,而现行的教学评价制度主要是考察教师所教学生的考试成绩。这种教学评价制度使很多教师在新课程改革中畏首畏尾,束缚了他们创造力的发挥,严重影响了新课程改革。

5. 新课程改革经费投入不足。

经费问题是农村新课程改革较为突出的问题,在贫困地区更为严重。许多农村地区不具备实施新课程改革的物质条件,主要表现在课程资源不足和教师培训经费不足两个方面。

6. 新课程改革存在明显的“城市取向”。

问卷调查中,90%来自贫困地区的学员认为,农村中小学现有条件与实施新课程改革所需条件有一定差距或差距很大。新课程改革对西部、农村等落后地区关注不够,不符合落后地区的教育实际。

(六)高中阶段教育得到较快发展,但也面临诸多问题

随着我国高等教育步入大众化阶段,人们对优质高中的需求也不断增长,我国高中阶段教育还同时面临着要不断提高教育质量的压力。我国各类高中大多在主动地调整自己的办学模式,努力提高自身的办学质量,但是由于经济发展存在区域差异,在发展中暴露出了许多亟待解决的现实问题。目前,我国高中阶段教育发展水平偏低,成为制约我国各级教育发展的“瓶颈”。主要表现在:

1. 高中阶段教育经费短缺,投入渠道单一。

调查结果显示,目前我国高中阶段教育经费投入主要存在两个问题:一是政府对高中阶段教育的投入一直就处于较低水平,而目前我国政府这种低水平的投入和以政府一元为主体的投入格局已很难保证高中阶段教育进一步发展的实际需要;二是高中阶段教育投入多元化发展缓慢,社会资源的投入(包括民办教育和社会捐赠)明显偏低,民办高中发展十分缓慢。

2. 普高办学模式呈现多样化发展趋势,但仍以扩大办学规模为主要方式。

由于投入不足,各地采取了多种方式缓解高中阶段教育资源供需矛盾,如围绕地方产业结构调整的需要推动中等职业教育发展,通过创办综合高中使高中阶段教育初步呈现出多元发展的趋势等,但最主要的方式是通过改革重组现有重点高中,改善办学条件,扩大重点高中办学规模。

3. 高中阶段师资队伍整体缺编已经成为目前高中阶段教育发展的主要瓶颈。

在我们所调查的173个地市和县中有114个地区存在高中教师缺编现象,占所有被调查地区总数的65.90%。其中,48个地市中有37个地区存在高中教

师缺编现象,占总数的 77.08%;125 个县中有 77 个地区存在高中教师缺编现象,占总数的 61.60%。另外,我国高中教师结构性缺编现象更为突出。从对上述 173 个地市和县的统计看,英语教师缺编现象最严重,高达 108 个地区,占 62.43%;缺音乐和数学教师的地区各有 60 个,均占 34.68%;缺语文教师的有 51 个地区,占 29.48%;缺美术和劳动技术课教师的各有 29 个地区,均占 16.76%;缺地理教师的有 27 个地区,占 16.76%;缺物理和生物教师的各有 26 个地区,均占 15.03%;缺化学教师的地区有 21 个,占 12.14%;缺体育教师的地区有 10 个,占 5.78%;缺政治课教师的地区有 1 个,占 0.58%。

4. 经济欠发达地区高中教师达标率偏低。

调查显示,173 个地区中教师达标率最低的地区与最高的地区之间相差很大。发达地区最低达标率为 85%,较发达地区教师最低达标率为 62%,省级贫困地区教师最低达标率为 28%,而国家级贫困地区教师最低达标率只有 10%。

5. 地区间教师工资水平差距较大,欠发达地区优秀教师流失严重。

在被调查地区中,发达地区高中教师工资是欠发达地区高中教师工资的 4 倍左右。教师工资偏低使得欠发达地区优秀高中教师流失严重,教师队伍十分不稳定。

6. 职业高中的发展:机遇与挑战并存。

随着我国产业结构的调整和劳动力市场结构的变化以及我国正在逐渐成为世界制造业中心,我国对中等技能人才的需求将会不断增加。同时,近年来我国高等职业教育的发展也为职高开辟了新的发展空间。但是,调查的结果并不乐观。140 名地市及县教育局局长中,认为“职业高中发展速度将加快,并能促进农村劳动力的转移”的占 48.57%,认为“职业高中的发展面临危机和挑战”的占 32.14%。在调查中,除 48.57% 的局长对职高发展持乐观态度外,其余 51.43% 的局长认为职高发展的前景并不乐观。

7. 办学体制仍以政府为主,民办高中发展缓慢。

目前高中办学体制改革中最引人注目的有三种形式,即公立学校改制、国有民办、名校办民校。其中,“名校办民校”成为各地扩大优质高中资源的主要途径,但从效益与公平的原则出发,这一办学形式还处在探索阶段。发展农村民办高中面临的主要困难是“得不到地方政府支持”和“教师数量不足”。

(七)农村中小学教师基本生存状况及队伍素质

由于城乡二元结构的社会体制不可能在短时间内消失,加之目前存在城乡教育、区域教育、县域教育差别的现实,要想在短时间内将农村教育现有的水平与质量提高到很高的程度是不太可能的。因此,在统筹考虑农村教育改革发展的

的进程中,一定要把加强农村中小学教师队伍建设放在重要的位置。从关注农村中小学教师的工作、生活待遇做起,为其释放爱岗敬业的潜在能力创造良好的环境。

1. 拖欠教师工资的现象基本得到扭转,但地区差异很大。

统计结果表明,实行税费改革以来,过去大面积拖欠教师工资的现象基本得到扭转,但是由于地区差异,在能否足额发放上还有很大的差别。如发达与较发达地区已基本做到足额发放工资,而在欠发达地区拖欠教师的工资现象依然存在,有些地区还很严重。

2. 教师住房、医疗保障和社会福利三项指标各地区差异很大。

统计结果表明,由于经济条件的不同,在教师住房、医疗保障和社会福利三项指标上各地区间存在很大差异。比如,在经济发达和较发达地区中,有一半以上的地区基本上解决了教师住房问题,并能够为教师进行定期体检。相反,欠发达地区和贫困地区在很多指标上明显存在不足。

3. 教师资源配置不平衡。

统计结果显示,除了五个经济发达地区中有两个地区的教师在小学、初中和高中的分布基本平衡外,其他地区都存在教师资源不均衡的现象。教师资源分布不均衡主要体现为小学教师过剩,初中教师相对平衡,高中教师不足。个别地区还存在通过压缩正式编制教师人数加大代课教师人数的现象。

4. 民办教师和代课教师的问题尚未完全解决。

统计结果表明,无论是经济发达地区还是不发达地区,都存在着没有解决民办教师转正的问题,都出现了以代课教师的形式代替过去的民办教师的现象,而且代课教师现象随经济发达程度的高低而明显不同,越是不发达地区代课教师现象越突出。

二、关于促进农村基础教育发展与改革的几点建议

综上所述,目前中国农村基础教育得到了政府的高度重视,改革的力度在加大,但是农村基础教育所面临的挑战依然很严峻。挑战主要来自以下几个方面:首先是经费不足,相伴而来的是师资水平和教育质量不高,而投入和管理的制度不合理、不完善则是深层的原因。参考来自教育系统内外各个方面的意见,尤其是地市和县教育局长的意见,结合我们的思考,兹对中国农村教育发展与改革提出如下几点建议。