



■ 国家教育督导团办公室 编

督察·研究·建议

——第六届国家督学调研报告选

人民教育出版社

督察·研究·建议

——第六届国家督学调研报告选

国家教育督导团办公室 编

人民教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

督察·研究·建议: 第六届国家督学调研报告选/国家教育督导团办公室编. —北京: 人民教育出版社, 2003

ISBN 7-107-17080-5

I. 督…

II. 国…

III. 教育视导-调查报告-中国

IV. G526.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 082577 号

人民教育出版社 出版发行

(北京沙滩后街 55 号 邮编: 100009)

网址: <http://www.pep.com.cn>

人民教育出版社 印刷厂印装 全国新华书店经销

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

开本: 890 毫米×1 240 毫米 1/32 印张: 12. 125

字数: 300 千字 印数: 0 001~2 000 册

定价: 21.30 元

目 录

序.....	王 湛 (1)
抓住机遇 扎实工作 切实解决税费改革中	
确保农村义务教育投入问题	王 湛 (4)
加快教育改革与发展 落实“三个代表”重要思想	
.....	符鸿合 (21)
落实“以县为主”农村义务教育管理体制	
需要解决的几个问题.....	王茂根 (31)
关于黑龙江省“以县为主”教育管理体制	
落实情况的调研报告.....	张慧芳 (38)
关于安徽省农村税费改革对农村教育影响	
及对策建议的调研报告.....	王文湛 (45)
关于税费改革后如何确保对农村	
“两基”投入的调研报告	何小威 (52)
农村义务教育：依然是个不轻松的话题.....	金汉杰 (58)
关于基础教育改革与发展几个问题的建议.....	兰宏生 (65)
贫困地区实现“两基”的困难和问题	
——重庆市未实现“两基”的六个县情况调查	
.....	彭智勇 (73)
义务教育面临的严峻形势和我们的建议	
——关于义务教育的调查报告.....	翁 晖 (79)

对四川民族地区基础教育发展的调查和思考

——西部地区“两基”攻坚调研报告····· 王可植 (89)

关于内蒙古自治区未普九地区“两基”

攻坚情况的调查报告····· 崔守谦 (98)

对山西“普九”巩固提高工作的思考····· 董琪珩 (109)

辽西地区“普九”后面面临的困难和问题····· 于芳 (117)

关于江西省教师工资发放情况的调研报告····· 王文才 (123)

关于安徽省拖欠中小学教师工资问题

的调研报告····· 温孝杰 (131)

关于陕西省中小学危房改造及学校受灾情况

的调查报告····· 刘炳琦 (136)

学龄人口发展趋势和农村小学布局调整问题····· 马振海 (140)

祁连山下盛开教育花

——民乐县基础教育发展的调查与思考····· 罗鸿福 (145)

关于改革农村中学办学模式的建议····· 游铭钧 (154)

关于制止中小学乱收费问题的几点看法····· 贾聚林 (159)

关于监利县教育收费情况的调查报告

····· 覃立垣 孟吉平 纪登训 (167)

上海市中小学教育软件发展现状分析和对策研究····· 张民生 (176)

提高认识 排除干扰 走向均衡····· 张凤民 (188)

民办教育的发展模式与制度选择····· 谈松华 (193)

关于幼儿教育的现状调查与思考····· 张茵 (209)

素质教育——新世纪的教育理想和追求····· 周德藩 (221)

探索德育规律 增强德育实效····· 姬庆生 (227)

中小学教育三思····· 马长冰 (233)

关于小学升初中问题的报告····· 臧铁军 (248)

改革教学仪器装备工作 支持新课程标准实施····· 冯振家 (252)

桂林市普通中小学素质教育水平等级评估的调查····· 奉江 (259)

关于河北省易县、满城县当前农村义务教育

经费投入情况的调研报告 郭振有 (266)

教育督导的若干理论和实践问题

——关于建设有中国特色的教育督导体系的研究报告

..... 韩清林 (278)

教育督导定位刍议 马 钊 (308)

谈构建督导评估机制的几个原则 高玉琛 (314)

研究新情况 发挥新优势

——地方政府机构改革后加强教育督导的思考

..... 俞恭庆 (323)

从实践的角度谈教育督导 赵陆一 (332)

积极构建督导评估机制 努力推进教育强省建设 ... 刘达中 (335)

依法督政是全面推进素质教育的重要保障

——上海教育督政的实践与思考 俞恭庆 (342)

关于九年义务教育完成率的调查与研究 马 钊 (355)

对开展义务教育监测工作的若干看法 李仁和 (363)

督导感言 李海绩 (368)

21 世纪日本基础教育改革的若干动向及其启示 陈谟开 (371)

序

王 湛

深入调查研究，作出调研报告是国家督学的一项重要职责。第六届国家督学 76 位同志从 2000 年到 2003 年任职三年期间写了不少调研报告。这些调研报告都曾分送教育部各有关司局，有关省（自治区、直辖市）政府、教育部领导直至国务院领导，并且用多种形式印发或刊登在有关报刊，对各级领导和教育部门的同志研究问题、指导工作都曾产生过很好的作用。现在国家教育督导团办公室从中选出 44 篇结集出版，是一件很有意义的事。

过去的三、四年对中国基础教育的改革发展来说，是一个非常重要的时期。2000 年全国基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲的目标如期实现。这是经过几代人的奋斗特别是改革开放二十余年来全国人民艰苦努力的辉煌成果。但是，对于实现民族伟大复兴、建设惠及十几亿人口的高水平小康社会来说，“两基”的实现只是中国教育发展的阶段性的、初步的胜利；新世纪中国基础教育必须有新的更大的发展，要实现新的、更加宏伟的目标。同时，世纪之交中国农业、农村、农民问题在现代化建设全局中愈加突显出来。农产品市场的深刻变化使农村产业结构调整、农民增收的困难日益突出。从严格控减农民负担到实行农村税费改革，这是党和政府解决“三农”问题采取的有力举措，也是必然的抉择。农村税费改革使农村义务教育乃至整个农村教育面临严峻的挑战。长期以

来，农村义务教育的经费投入在全国大部分地区都是主要依靠农民负担，并且通过征收农村教育费附加、进行农村教育集资形成了相对稳定的制度。实行税费改革，农村义务教育的投入体制、管理体制都必须作重大调整。我们曾经通过改革建立了保障“两基”实现的农村教育管理体制。进入新世纪，我们仍然必须深化改革，调整、创新农村义务教育的投入体制和管理体制。“两基”以后怎么办？进入新世纪中国基础教育如何坚持深化改革，积极发展，第三次全国教育工作会议提出全面推进素质教育，如何抓住关键环节扎扎实实地加以实施，这些都是在世纪之交中国教育面对的突出的问题，也是进入新世纪中国教育必须认真解决的重大课题。

在思考和探索实现“两基”以后进入新世纪中国基础教育改革与发展这一历史性课题时，国家督学这支队伍发挥了重要的作用，也显示了他们特有的优势。我国的国家督学队伍是由一批长期担任教育领导工作的同志和一些资深的教育专家组成的。第六届国家督学中大多数同志年富力强的岁月都是在“两基”实现的第一线拼搏，为“两基”的实现立下了汗马功劳。但是他们没有陶醉于胜利，没有矜功自满，而是冷静地分析形势，深入地研究问题，积极地提出对策，执着地推动改革发展各项措施的落实。2001年6月，根据中国基础教育面对的新形势、新任务，国务院召开了全国基础教育工作会议，颁发了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》（以下简称《决定》），明确了新世纪初叶基础教育改革发展的目标，作出了调整完善农村义务教育管理体制的重大决策。国家督学们深入基层，对基础教育特别是农村义务教育面临的新情况、遇到的新困难、出现的新问题以及各地克服困难、推动事业持续健康发展的新思路、新举措，进行了调查研究，或者以调研报告的形式，或者在研究讨论时以发表意见的方式，卓有成效地参与了全国基础教育工作会议的筹备。全国基础教育工作会议以后，围绕国务院《决定》的贯彻落实，国家督学们在开展督导检查的同时，又写出了不

少有份量、有影响的调查报告。这些调查报告进一步分析新形势，深入研究贯彻会议精神出现的新情况、新问题，对如何完善农村义务教育“分级负责，以县为主”的管理体制，反映了不少真实情况，提出了许多重要建议和意见。这些调查研究的新成果，对推动国务院《决定》的贯彻落实发挥了很好的作用。

在这几年间，我与国家督学们一同到基层督察或调研，多次与他们讨论研究工作。他们在调查研究中了解的许多真实情况和形成的政策建议，给了我很多帮助，使我深受教益。而尤其使我难忘的是他们的忧患意识、讲真话的勇气和开拓进取的精神。可喜的是，国家督学们的这种意识、勇气和精神连同他们调查了解的丰富的信息，深入研究思考形成的意见建议一并汇集和凝聚在他们的调研报告之中。今天或者日后阅读这些调研报告，我们不仅可以了解世纪之交中国基础教育改革发展的历程，了解一群对中国教育有着丰富经验和深邃思考的教育工作者对中国基础教育改革发展的真知灼见，同时，也能领略国家督学对教育事业的耿耿忠心 and 实事求是、与时俱进的品格与作风。

翻阅《督察·研究·建议——第六届国家督学调研报告选》样稿，颇多感触。写下来作为集子的序言，并藉此表达我对第六届国家督学们由衷的敬意。

2003年7月

抓住机遇 扎实工作 切实解决税费改革中 确保农村义务教育投入问题

王 湛

教育部组织的农村税费改革中保障农村义务教育投入的第二次集体调研活动，在湖南省委、省政府的热情关心下，在湖南省教育厅等有关部门、湖南有关市、县以及安徽省教育厅、湖北省赤壁市的大力支持下，在参加调研的同志们的共同努力下，进展得很顺利。大家普遍认为，组织这次调研活动，很有必要，也很及时，参加调研收获很大。湖南省委、省政府和各级党委政府在税费改革中努力确保农村义务教育投入，认识到位，决心大，措施得力，尤其是明确要求在税费改革专项转移支付中用于农村义务教育的投入不低于60%，并在实际执行中得到很好贯彻，充分表明了党委政府对农村义务教育的高度重视、各有关部门对教育的关心和分管教育的领导、教育部门同志们所做的卓有成效的努力。安徽、赤壁的经验也都很好，调研活动的形式也很丰富并且有实效。通过听取经验介绍，实地考察，讨论交流，大家对在税费改革中确保农村义务教育投入，进一步统一了思想，提高了认识，明确了工作思路，增强了做好工作的信心。周济同志两天来一直和大家一道参加调研活动，说明了教育部党组和周济同志对农村教育的高度重视。我结合参加这次调研活动的体会，就做好税费改革中保障农村义务教育投入的有关工作讲几点意见。

一、税费改革试点地区保障农村义务教育投入工作的基本情况

按照国务院的统一部署，2001年，安徽、江苏在全省范围进行税费改革试点。2002年，河北、内蒙古、黑龙江、吉林、江西、山东、河南、湖北、湖南、重庆、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏16个省（自治区、直辖市）进行农村税费改革扩大试点，上海、浙江自费进行试点。这样，2002年全国共有20个省份已全面推行税费改革。在党中央、国务院的正确领导下，在各地党委和政府的高度重视下，试点地区税费改革工作进展顺利，中央提出的“三个确保”的要求得到较好的落实。税费改革地区各级教育部门，积极主动工作，促进了在税费改革过程中确保农村义务教育投入。

（一）取得的成效

取得的成效主要有以下五个方面：

1. 农村义务教育管理体制的调整取得突破性进展

税费改革和农村义务教育管理体制的调整紧密联系。农村税费改革是新时期农村生产关系的重大调整，是从制度上、体制上理顺和规范农村分配关系，切实减轻农民负担。税费改革的推行，从投入体制上明确了义务教育的责任在政府。办学经费由政府负担，教育管理体制必然要作相应的变革和调整。中央作出调整完善农村义务教育管理体制的决定，促进了农村义务教育尽快实现由农民为主负担向政府为主负担、由乡村为主举办向以县为主举办的转变。税费改革地区紧紧抓住税费改革这一契机，加快了农村义务教育管理体制调整工作的步伐。到2002年底，全国已有2569个县（市、区）将农村中小学教职工工资管理上收到县，占全国2648个应上收县（市、区）的97%。在全部实现上收的14个省份中，税费改革省份有10个。全国有2547个县（市、区）将农村中小学教职工人事管理上收到县，占全国2648个应上收县（市、区）的93%。在全部实现上收的12个省份中，税费改革省份有7个。

2. 农村义务教育投入增加，政府投入增幅较大，农村义务教

育投入格局发生变化

2002年全国农村义务教育投入总计1266.04亿元,比2001年的1102.27亿元增长14.86%。1999年和2000年农村义务教育经费比上年增长6%,2001年由于国家较大幅度增加教师工资,农村义务教育经费增幅跃升19.81%,2002年,虽然并未增加工资,但农村义务教育经费在2001年大幅增长的基础上又增加14.86%,远远高于正常年份。2002年,20个税费改革试点省份的农村义务教育投入总计871亿元,与2001年的763亿元相比,增长也达14%。

税费改革后,农村义务教育经费来源构成发生了变化,政府投入所占比重进一步提高。2002年全国农村义务教育预算内教育经费989.78亿元,占总投入的78%,比上年提高了7个百分点。2002年农村义务教育总经费比上年增加164亿元,而预算内教育经费增加203亿元。20个省份农村义务教育总投入871亿元中,政府预算内安排的经费有692亿元,比2001年的537亿元增长29%,占总经费的79%,这一比例,比上年提高9个百分点。

3. 农村义务教育的“三保”得到比较明显的加强

在税费改革过程中,各地认真按照《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》关于确保教职工工资发放、保证农村中小学公用经费、保障农村中小学危房改造和学校建设投入的规定,通过调整财政支出结构、加大转移支付力度、建立机制,使“三保”措施得到进一步加强,“三保”有比较明显的进展。

2002年,全国有16个省份不再欠发教职工当年国家规定标准工资。不欠发的省份中,有9个属税费改革省份。

20个省份中,内蒙古、黑龙江、上海、江苏、江西、山东、湖北、湖南、陕西、甘肃10个省、自治区、直辖市制定了农村中小學生均公用经费定额标准,其中江西、陕西还明确规定了财政预

算内生均公用经费拨付标准。

生均预算内公用经费支出总体上进一步增加。与 2001 年相比, 20 个省份农村小学生均预算内公用经费平均增长 52%, 农村初中生均预算内公用经费平均增长 48%。

2001 年与 2002 年两年全国共投入约 120 亿元, 消除中小学危房 3 000 万平方米, 投资力度与近年来的水平相比, 有较大增强。河北、内蒙古、吉林、山东、湖北、湖南、河南、四川 8 个省、自治区明确规定将中小学危房改造资金纳入政府预算。大多数省份的省级财政安排了中小学危房改造专项经费, 用于补助困难地区改造学校危房。

4. 中小学收费管理进一步规范

税费改革后, 取消了向农民收取的教育费附加、教育集资和其他向学生家长收取的非规费项目, 学生家长除缴纳杂费和规定的代收费外, 不再缴纳其他上学费用, 从而从制度上规范了中小学收费管理, 减轻了农民的负担。

5. 保障了农村义务教育的持续、健康发展

税费改革促进了农村义务教育管理体制的调整和完善、“三保”措施的加强、经费投入的增加, 为农村义务教育的健康发展提供了保障。2002 年全国“普九”人口覆盖率达到 91%, 初中入学率达到 90%, 农村初中在校学生数比 2001 年增加了 200 万人。学校管理水平和教学质量进一步提高。

(二) 几点经验和体会

税费改革过程中, 各地教育部门在党委政府的领导下, 从大局出发, 积极主动地开展工作, 探索出了不少好的做法, 积累了不少经验, 也有很多体会。这些经验和体会, 有三点应该予以强调。

1. 正确认识并处理好农村教育与农村工作全局的关系, 是确保试点地区农村义务教育投入的思想基础

实行农村税费改革, 是加强农业基础地位、保护和调动农民积

极性、加快农业发展、确保国家长治久安的一项重大决策。这项改革的成功与否，直接关系到农民、农村、农业问题的解决，关系到国民经济基础地位的巩固和社会主义现代化建设事业的全局。税费改革的成功实施，从长远看，对包括农村教育在内的农村社会事业的发展具有重要的意义。试点地区教育部门的同志从农村工作的全局出发，充分认识税费改革的意义并拥护税费改革，积极主动地做好税费改革的各项工作。

由于税费改革后，农村义务教育原有的投入格局发生重大变化，经费来源渠道减少，如何在税费改革中确保农村义务教育投入不减少一直是中央关注的问题，也是税费改革能否取得成功的关键。实行税费改革，减轻农民负担，根本目的是要保护农民利益。如果农村义务教育投入得不到保障，学校办学困难得不到及时解决，办学条件得不到有效改善，办学质量就难以得到保证，广大农民的子女就不可能获得良好教育，农村人口素质就不可能得到提高，农村发展就将缺乏后劲，这将直接损害到农民的切身利益。因此，保障农村义务教育投入，保证农村义务教育健康发展，就是从根本上保护了农民的切身利益和长远利益。国务院领导同志多次强调，检验农村税费改革是否成功的标准，主要是“三个确保”：确保农民负担得到明显减轻、不反弹，确保乡镇机构和村级组织正常运转，确保农村义务教育经费正常需要。

在税费改革试点工作中，各地教育部门的同志树立大局意识，了解大局，服从全局，同时充分认识教育工作在全局工作中的重要地位，主动应对，抓住机遇，积极工作，推动了税费改革工作中确保义务教育投入的落实，保障了税费改革全局工作的顺利开展。

2. 抓好管理体制调整工作，落实各级政府应承担的责任，是确保试点地区农村义务教育投入的体制基础

在税费改革中落实中央关于确保农村义务教育投入的要求，是各级政府的责任。减了农民的负担，又不能减少对义务教育的投

人，这个责任必须由政府挑起来。党中央、国务院关于税费改革的工作部署、关于加强基础教育的工作部署都对各级政府如何做好“三个确保”提出了明确的要求。农村义务教育管理体制调整的实质就是从体制上、制度上实现主要由农民负担农村义务教育经费转变到由政府负担，由以乡镇为主管理农村义务教育转变到以县为主管理。去年4月国务院办公厅下发了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》，对各级政府保障农村义务教育投入的职责规定得清清楚楚。试点工作中各地将税费改革与调整完善体制紧密结合起来，层层落实责任。凡是工作开展得好的地方，农村义务教育“三保”做得好的地方，都是体制调整工作抓得紧、抓得实、各级政府职责落实得好的地方。不仅县一级充分发挥主要责任，而且省一级也加强统筹、加大对贫困地区资金的转移支付，地市、乡镇也都积极主动履行职责，形成合力，齐抓共保，才做到应保尽保。

3. 各级教育部门积极主动把工作抓紧抓实，是确保试点地区农村义务教育投入的工作基础

税费改革中落实“三个确保”，要求党委政府加强领导，统筹安排，但教育部门能否积极主动、扎扎实实地开展工作，同样是至关重要。安徽、湖南和许多地方教育部门在税费改革过程中，积极配合有关部门，主动了解情况，实事求是地反映问题，及时提出政策建议，认真做好相关配套改革和基础性工作，对保证税费改革过程中农村义务教育投入发挥了重要作用。

教育部门为党委政府做好参谋和助手，工作要抓紧抓实。一是调查算账要抓紧抓实。二是反映情况、提出建议要抓紧抓实。三是推动实施方案中明确教育经费占税费改革转移支付的合理比例要抓紧抓实，这项工作很关键。2002年扩大试点的16个省份中，有半数省份明确划定了税费改革专项转移支付资金用于教育的比例。其中，比例大于60%的有三个省：陕西68%，湖南66%，湖北60.54%；大于50%的有四个省：吉林53.4%，甘肃53%，贵州、

江西 50%；青海省不含教职工工资安排用于乡村两级办学的经费占 23.96%。这一成效与各地教育部门所做的努力是分不开的。四是会同有关部门检查实施情况要抓紧抓实。

（三）存在的主要问题

虽然从总体上看，中央关于在税费改革中确保农村义务教育经费的要求得到了较好的落实，但是由于这项工作涉及面广，广大农村经济基础薄弱，各地情况千差万别，工作中仍然面临许多困难，也存在着一些亟待解决的问题。

1. 进展不平衡

在一些地方，农村义务教育经费不低于改革前水平的要求没有得到落实，出现了教育经费下降，甚至财政预算内经费也有所减少。2002 年，20 个税费改革试点省份有 209 个县的农村小学预算内教育经费拨款下降，占 20 个省份总县数的 12%；有 250 个县的农村初中预算内教育经费拨款下降，占总县数的 14%。

此外，拖欠中小学教职工工资问题仍很严重。2002 年，20 个税费改革试点省份中有 11 个省份新欠中小学教职工国家规定标准部分工资共 18.2 亿元，占全国总新欠额的 83%。

2. 一些农村中小学公用经费下降，学校运转困难

2002 年 20 个税费改革扩大试点省份中，有 138 个县的小学预算内公用经费为 0，占总县数的 7.6%；有 144 个县的初中预算内公用经费为 0，占总县数的 8%。与 2001 年相比，有 448 个县的小学生均预算内公用经费支出下降，其中降幅超过 10% 的县有 370 个；有 417 个县的初中生均预算内公用经费支出下降，降幅超过 10% 的县有 356 个。

在实行“一费制”过程中，各地也反映了一些困难和问题。一些已实行“一费制”的地区反映，即使 2002 年适当调整了“一费制”标准，学校收费收入有所增加，经费紧张的矛盾有所缓解，但由于实行“一费制”的县均属困难县，县级财政靠自身财力难以弥

补实行“一费制”后形成的经费缺口，上级财政又没有相应的补助，与维持学校正常运转的实际需求相比，仍有一定的经费缺口。如：安徽省2001年实行“一费制”的19个国贫县杂费收入为1.8亿元，与2000年的2.7亿元相比减少9 000万元。2002年提高“一费制”收费标准后，这19个国贫县杂费收入为2.2亿元，与2000年相比也要减少5 000万元。如与实际需求相比，经费缺口还要大一些。

3. 学校欠债问题无力解决

据了解，目前全国农村中小学“普九”欠债约为500亿元，由于债主追索债务而影响农村中小学正常教学秩序的事件屡有发生。对这个问题，大多数地方还没有找到解决办法，普遍感到压力很大。

4. 工作带有较强的突击性，与制度化、规范化要求有明显差距

这些问题，对于已经开展试点的地区来说，要通过深化改革，在巩固现有成果的基础上，努力加以解决；今年开展试点的地区，应引起足够的重视，并在研究制定实施方案中努力加以防止。

二、在税费改革中确保农村义务教育投入要切实解决的几个问题

根据中央的部署，今年将在全国全面推进农村税费改革试点工作。3月27日，国务院印发了《关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》。4月3日，国务院召开全国电视电话会议，温家宝总理作了重要讲话，对今年全面推进税费改革试点工作进行了动员部署。中央强调指出，按照税费改革总体目标要求，改革后的农村义务教育投入，要确保不低于改革前乡统筹费中农村教育附加、经国家批准的农村教育集资以及正常财政投入的总体水平，并逐步有所增长，实现“保工资、保运转、保安全”的基本目标。为确保实现这一目标，各地要切实解决以下几个问题。