

义务教育问题探讨

常德市人大教科文卫委员会编

义务教育问题

探 讨

江苏工业学院图书馆
藏书章

常德市人大教科文卫委员会编

二〇〇三年十二月

编委会名单

顾问：蒋祖建 贺启德

主编：赵正乐

副主编：蒋琼 唐孟元

编委：冉伍英 何来保 何富珍

赵建华 肖超英 王焕发

雷立敬 刘正国 刘中秋

朱明雄 戴红兵 熊宜凡

曾燮柳 刘前利 杨昌玉

周训耀 易发生 孙建国

目 录

前 言	蒋祖建(1)
巩固“普九”成果任重如山	赵正乐 唐孟元(3)
关于加快我市农村义务教育发展的几点思考	黎建平(12)
目前我市农村教育面临的困境与对策	罗余平(19)
教育的“第二生产力”	杨志国(26)
义务教育人大怎样加强执法监督	何来保(34)
抓好对郊区骨干教师大量流失的治理工作势在必行	 潘友志(37)
抓好义务教育的重点是控流保学	何富珍(42)
我区中小学教育乱收费的现状与对策	鼎城区教育局(46)
实施义务教育的主要障碍	杨连军(52)
关于教师队伍建设及评职、工资的调查研究	 杨作权 李兆斌(55)
义务教育中信息技术教育面临的问题与对策分析	彭学兵(59)
现代化教育手段问题浅析	罗连久(65)
浅谈中学生流失现象	周功平(69)
浅谈教师“跳槽”的原因及对策	何养元(73)
农村中小学义务教育阶段教师培训现状与思考	李 欣(77)
优化布局——教育发展的增长点	黄道华(81)
教师：一个亟待关注的群体	胡碧波(88)

农村“留守学生”难教的原因、后果与对策·····	孙际命(92)
义务教育的呼唤·····	邓论彩(97)
浅谈筹措教育经费应处理好的几个关系·····	陈克平(101)
试论“以县为主”的基础教育管理体制·····	邢光菊(104)
山区义务教育的几点思考·····	胡习银(107)
怎样落实控流保学责任制·····	冉永国(112)
关于农村中小学布局调整的几点思考·····	董书安(115)
小学免试升学是教育发展的必然·····	周子猛(121)
我县中小学收费中存在的问题及治理对策·····	黄自藩(125)
谈谈义务教育的责任·····	刘明义(131)
全面建设小康社会必须进一步强化义务教育·····	刘前利(136)
花季少年缘何徘徊在校门之外·····	张家顺(141)
当前我县义务教育中存在的问题及对策·····	林光浩(147)
校本培训模式初探·····	王志高、陈卫红、李朝辉(152)
依法加强监督,推进义务教育健康发展·····	杨业新(158)
落实“以县为主”教育管理体制的思考·····	高峰(163)
走进新课程对农村中小学教师素质的思考·····	卜小凡(167)
农村教育城镇化的思考·····	吴德新(171)
“以县为主”的义务教育管理体制之利弊·····	钟锋(178)
走出教育法制的尴尬·····	陈元林(183)
教师“心病”成因及“治疗”对策·····	彭诚中、李丽华(187)
浅谈育人环境对初中学生的影响·····	郑绍振(191)
也谈对基础教育的认识·····	杨士银(194)
我县义务教育收费的问题、成因及对策···	邹昭英 姜文军(198)

前 言

今年,根据市人大常委会的工作安排,我市人大常委会组织开展了全市义务教育执法大检查。这次检查时间跨度长,声势比较大,尤其是各级党委政府领导高度重视,组织严密,自查认真,整改效果好。在执法检查中,我们不仅看到了我市义务教育事业发展取得的巨大成绩,而且还发现了不少困难和问题,比如说,资金投入问题,学校危房问题,教师结构问题,控流保学问题,执法监督问题以及城区学校班额过大的问题,等等。这些问题的存在,严重影响和制约着我市义务教育事业的健康发展。为加快和促进这些问题的解决,我们动员和组织长期工作在义务教育第一线的教师和其他教育工作者,以及与此相关的计划、财政、人事部门的同志,对这些问题进行了深入细致的探讨,尤其值得一提的是,许多同志把义务教育事业发展当作己任,在繁忙的工作中,在有限的时间内,利用休息时间,自觉主动地完成研讨任务,提出了自己的真知灼见。这些有益的见解,对于推动我市义务教育事业的更快发展,将起到十分积极的作用。因此,我市人大教科文卫委员会特从 80 多篇论文中选出 39 篇结集成《义务教育问题探讨》一书,供大家在工作实践中学习参考。在此,我仅代表市人大常委会和市人大教科文卫委员会向这些积极参与义务教育问题探讨的同志表示真诚的谢意,并向所有关心支持义务教育事业发展的领导和同志们表示诚挚的感谢。

科教兴国是党中央提出的一项重要治国方略,推动和促进义务教育事业的健康快速发展是贯彻实施这一方略的重要举措,让我们共同携手,奋力开拓,努力把义务教育事业推向前进。

是为序。

常德市人大常委会副主任 蒋祖建
二〇〇三年十二月二日

巩固“普九”成果任重如山

——关于我市义务教育情况的调查与思考

常德市人大教科文卫委员会 赵正乐 唐孟元

最近几年,我们先后多次组织各区县(市)人大教科文卫工委对各地义务教育情况进行深入调查。调查中,我们采取听汇报、座谈走访、查阅资料、重点解剖等方式,访问了人大代表、部门领导、教师、学生家长和基层干部,还重点解剖了澧县的一些农村中小学校。总的认为,我市九年义务教育普及快,成绩大,效果好,但问题和矛盾也较多。特别是随着农村教育费附加和教育集资明令取消,一些困难与问题更为尖锐突出,巩固普九成果任重道远。

一、普九硕果累累,成绩来之不易。

我市共辖9个区县(市),总人口595.3万。全市共有中小学2702所,在校学生88.4万人;共有教职工66820人,其中离退休教师12251人。

1986年7月《义务教育法》颁布实施以来,我市义务教育步入蓬勃发展时期,90年代初实施普九方案后,得到迅猛发展,出现了前所未有的可喜变化。

1、人大作出《决议》,兴教意识增强。1991年,市一届人大常委会颁布了普九决议。决议作出后,市、县两级人大、政府出台了上百件关于加强普九工作、加快教育改革、实施素质教育的决议、决定和其他规范性文件。全社会关于普九的宣传随之加强,气氛热烈。各级相继成立了“四大家”主头挂帅的“两基”工作领导小组,并建立了义务教育包干责任制。各级集资办学,各界捐资助

学,涌现出了一批尊师重教的典型。

2、资金投入加大,学校条件优化。截止 1998 年底,我市为“两基”达标投入总额为 8.14 亿元。其中,各级财政拨款 2.21 亿元,各单位、干部职工、农村和社会各界人士为教育集资捐款 2.25 亿元,学校及教育部门自筹 0.93 亿元,建设方垫资 2.75 亿元。巨额的教育投入,使我市中小学办学条件发生了历史性变化。不仅普遍实现了“一无两有”,而且出现了一大批建筑标准较高、布局合理、环境优美的中小学校。“两基”验收后,各区、县(市)义务教育投入仍在不断增长。2000 年全市教育投入达到 7.18 亿元,人均教育投入 122.8 元,生均教育投入 966 元。澧县 1998 年——2000 年三年中财政预算内教育拨款增长比例高于财政经常性收入的增长比例分别为 5.6%、6.6%、18.6%。新建或改建校舍 6.99 万平方米,31 所普通中小学建起电脑室,拥有电脑 1082 台,拥有藏书总值 1200 万元。桃源 1995 年——1997 年三年中,共投入建设资金 1.77 亿元,兴建校舍面积 30.3 万平方米,为 43 所中学、46 所小学新增了计算机室,装备电脑 2659 台。安乡县在连续遭受特大洪灾的情况下,筹资 2013 万元,修建水毁学校 8 所,维修学校 16 所。石门县 90 年代初尚有校舍危房 3.9 万平方米,普九期间,投入资金 12447 万元,新建校舍 21.8 万平方米,维修 30 万平方米,办学条件不断得到改善。

3、“普九”程度提高,“两基”目标达到。经过长达 8 年时间的艰苦努力,到 1998 年,我市各区县(市)达到“两基”目标,即基本扫除了青壮年文盲,基本普及了九年义务教育。小学适龄儿童入学率、巩固率、初中学生入学率、巩固率、残疾儿童入学率以及 17 周岁人口完成率均达到省颁标准。澧县 1996——1997 年度适龄儿童入学率达到 100%,小学生辍学率为零,初中生辍学率控制在 0.78%,残疾儿童入学率达 86.79%。“两基”目标的实现,是教育发展史上新的里程碑。这个成绩来之不易,是常德人民上下努力,万众一心办

教育的历史性功绩。

二、教育如牛负重,学校困难重重

近年来,我市在普及九年义务教育,改善办学条件,提高教育质量等方面虽然取得了前所未有的成绩,但是,也还存在着资金严重短缺、教育环境欠佳、普九高峰期难以渡过等突出困难和问题。

1、教育经费严重不足。以澧县为例,近几年,由于洪涝灾害等影响,财力不足,对教育的投入不能足额到位。2000年,全县教育系统仅工资和口子经费缺口就达2196.4万元。2001年按照“三保”要求,保工资需9963万元,保安全需898万元,保运转需1434万元,另外,渡过普九高峰期和普及信息技术教育每年需投入1140万元,全县义务教育“三保”经费总需求为13435万元,而且县财政实际年经常性收入仅13000万元,缺口之大可想而知。由于经费严重缺乏,导致一些中小学校办学条件逐步滑坡,出现了许多自身根本无法解决的问题。

一是教师待遇不落实,温饱问题难解决。今年,澧县教育系统3200万元口子了费未纳入财政预算,需由学校想法解决。而学校从去年下半年起已取消一切收费项目,关闭校内商店、饮食店,口子经费全部落空。只能拿到“裸体工资”的教师们,还必需挤出大笔资金参加各种学习、培训,承担解困、绿化、报刊等费用,有的还为特困生垫付学杂费和生活费,特别是夫妇均在农村学校的家庭,有时甚至陷入“就医无钱、日常开支拮据”的尴尬境地。闸口乡小学教师戴术召,近五年为学生垫付学杂费3000多元无法收回。该乡羊耳小学游业舫、陈久仙夫妇均为小学教师,家庭十分困难,今年两人双双参加小教大专班的提升学历教育和电脑培训,需培训费用7000元,实在难堪重负。鼎城区这几年共拖欠教师工资1871万元,拖欠教师个人多的达6000元,少的也有几百元。仅谢家卜乡政府就拖欠教师工资49.7万元。汉寿县2000年有22个乡镇欠发教师基本工资。有的乡镇采取了发附加费票抵发教师工资的办

法,但又没有过硬的措施督促到位。该县株木山乡 98、99 两年共发放附加费票 151.5 万元,尚仅兑现 94 万元,仍有 56 万元白条捏在教师手里。该乡中学羊巨波老师,夫妻都是外地人,7500 元附加费票只兑现 2200 元,大部分还是打折兑现的。全市大部分农村学校 150 元生活补贴和 60 元误餐费没有到位。还有些地方教师住房差。汉寿县株木山乡中学现有教职工 49 人,仅 31 间 25 平方米的教师住房。一位徐老师从教 24 年,一家三代人,仍挤在一间 25 平方米的平房内,工作、生活十分艰辛。

二是学校债务重,稳住阵地有困难。澧县目前全县“两基”负债 5373.72 万元,其中学校负债 2539.68 万元。桃源全县“普九”负债 5228.23 万元,原计划群众集资逐年解决,现在成了一块难解的“心病”。安乡县中小学欠债 1415 万元,严重影响着教师的思想情绪。石门县从 1995 年起,3 年内将 3.9 万平方米危房全部翻修,留下债务包袱 1.4 亿多元。临澧县教育负债 4572 万元,其中欠债最多的太浮、陈二、文家三个乡镇,债务压得学校喘不过气来,严重分散了教师的精力。据统计,目前,全市教育欠债已达 5.52 亿元。由于教育负债重,各种社会矛盾纷至沓来,恶性事件一触即发。澧县澧澹乡由于欠包工头的钱,5 所小学期期被锁校门。其中一所三村联办的完小因欠包工头 10 多万元钱,新校舍建成后四年至今不能迁入上课。澧阳镇古当村小学因欠建设费,包工头曾 4 次把学生逼到危房上课。澧县城关中学因欠厂家课桌钱,讨债者吃住学校一个多月,把校长逼得东躲西藏,多次扬言要来车拖走学生课桌椅。

三是改造危房任务大,安全问题无保障。“两基”达标后,由于缺乏后续投入,不少学校房屋按规定年限使用到期,先后演变为危房或一级危房。据统计,目前全市中小学共有危房面积 19.7 万平方米,其中一级危房 8.5 万平方米,按最低标准每平方米 400 元计,共需危房改造资金 7880 万元,汉寿县由于五年四灾,多次遭

垸,经有关部门鉴定,全县 55 年中小学有一级危房 25552 平方米,约占校舍面积的 3%,根本拿不出钱来维修改造。澧县目前仍有 2.246 万平方米危房急需改造。澧县雷公塔镇、澧南乡学校危房情形非常严重。雷公塔镇彭家场完小一栋仅有的教学楼就是已被鉴定的一级危房。镇里原计划采取集资办法解决,因上级规定不准向农民集资,已收的一部分集资款受命退回给了农民。现学生仍在危房中上课。每逢刮风下雨,校长师生胆战心惊。

2、教育环境每况愈下。一是部门收费穷于应付。澧县澧阳镇联校,去年各部门来此执法罚款的多达 36 次,索取经费 4 万多元。去年,澧县一乡镇中学被 9 家职能部门收取和罚款 14800 元。一个联校一次被县属某单位收缴款罚 4.8 万元。有的地方拖欠教师几个月工资,最后几个月加在一起发给时税务部门说是超过 800 元还要收取个人所得税。学校本来连口子经费和公用保运转的经费都无力保证,对名目繁多的收费和罚款的确难以应付。二是一些突出官司搞得学校焦头烂额。一些中小学校长反映,学生在校发生一些意外伤害或者突发疾病引发意外情况在所难免。但近年来家长因此找学校打官司、索赔巨额款项的越来越多,校方穷于应付,这些意外事件少则需支付几千元,多则数万元。由于学生保险费和防疫费只能自愿交付,因此校方根本无法应付这些“飞来横祸”。澧县城关联校长胡元洪反映,他几乎整天提心吊胆过日子,“头上顶着一碗油”。主要是近年来,找学校打官司的多,比如澧阳镇六完小一学生中午回家骑单车摔倒,破了脾脏,家长上诉,学校被判赔 2 万元,花销 1 万元。临澧县文家乡有一学生因怕老师批评出走,学生家长向学校要了 2000 元路费去找,后来在衡阳发现此生,学校又花了 2000 元去接。还有的家长借口义务教育学校要求孩子上学而不交学费,老师垫付的学杂费和生活费,家长不但不给,反而抵赖谩骂。三是有些单位和部门找学校搭车收费,学校得罪不起,只好就范,导致代人受过,横遭非议。

3、“普九”高峰难以渡过。全市中小学人数近五年内将先后出现高峰期,然后逐渐回落,如何满足高峰期时对教师和教室等设施的需求,是困扰各级教育行政主管部门和学校的严重问题。据预测,我市普九高峰期是 2002 年,初中在校学生比 98 年规模增加 60000 人,以每班 60 人计,需增加教学班 1000 个。澧县预测,从 2000——2001 学年度开始,连续五年内初中在校生分别为 34896 人、39386 人、42329 人、40500 人、36694 人。最高峰为 2002——2003 学年度,比现有规模增加 7745 人。以每班 60 人计,需增加 129 个教学班、8 所近千人规模的学校。全县各乡镇需建初中校舍 70000 平方米,全县需投资 3150 万元。安乡县安裕乡预测,2001 年下半年到 2003 年是初中生入学、在校高峰期,分别有学生 1284 人、1507 人、1435 人,而乡办中学现只能开设 18 个教学班,高峰期需开设 25 个,缺教室 7 个,缺教师住房和办公室 30 间,需资金 100 多万元。

4、信息课程无力开设。国家规定从 2001 年起,在中小学普及信息技术教育,开设信息技术必修课。经济发达地区到 2005 年普及到所有中小学;经济不发达地区 2005 年普及到中心完小以上学校(含城区所有小学),2010 年普及到所有中小学。根据国家规定的标准,普及的硬件基本要求是每 15 名学生拥有一台电脑,对学校还要实施电脑网络“校校通”工程。据此预测,全市需电脑 53300 台,现仅有 13000 台,尚需添置 40300 台,约需电脑购置及配套资金 2.5 亿元。澧县现有中心完小 32 所,城区小学 17 所,初中 38 所,中心完小以上学生总数为 68977 人。按每 15 人一台电脑计,共需电脑 4598 台,现已有 1082 台,尚需添置 3516 台,需电脑购置资金 2110 万元,配套教学软件、人员培训经费 1000 万元。另外,“校校通”工程及网络建设还需约 2000 万元。津市、石门、桃源三县(市)各需添置电脑 950 台、2500 台、7800 台,桃源县现有电脑还不足所需电脑总数的三分之一。

另外,一些地方还存在调整学校布局难的问题。特别是一些山区中小学,近年来生员减少,班额萎缩,但又不能不安排足够的老师上课,个别学生距校较远,上学很不方便,撤并难度很大。如鼎城区钱家坪、谢家铺有些村距任何一所保留的村小都至少有 7.5 公里山路,学生寄宿没条件,到校又困难,家长意见很大。安乡县三岔河镇南北长 25 公里,东西宽 2.4 公里,特殊的地理环境造成不少小学生上学要走 10 多公里路,的确异常艰辛。

三、分析问题症结,探讨兴教良策

普及九年义务教育是一项浩繁的历史性系统工程,不可能一时间大功告成。我市虽然于 1998 年实现了“两基”达标,但在农村教育费附加和教育集资明令取消,而教育经费的缺口没有新增来源的情况下,农村教育面临更大困难,巩固普及成果的任务越来越繁重。在专题调查过程中,我们深深感到问题的严重性,弄得不好,整个普九成果将前功尽弃。历史责任谁也担当不起。是什么原因障碍义务教育的发展?症结究竟在哪里?带着这个问题,我们在调查中认真进行了分析,综合广大干部群众反映的意见,主要缘由有三:一是认识上有误。自 1998 年基本普及九年义务教育后,各级各方面对教育产生了不同程度的松劲情绪,一方面把普九这项长期的动态建设工程看成了一项单纯的阶段性的任务,认为普及目标已经达到,再不需要花更多的精力和更多的投入办教育,致使教育负债滚雪球般增大。另一方面,有的还把教育当包袱,认为办教育只有投入,而无经济效益,不划算。因而摆位置不正,定措施不力,抓投入不够。二是农民负担过重。近几年,由于农产品卖难和价格下滑,农民增产不增收的问题相当突出。加上不少地方征收农村教育费附加实行随读代征,还有缴纳教育维持费,广大农民实在不堪重负。特别是重灾区和家庭贫困的农民家庭,其子女入学的确难以承担经济压力。不少农民因无力交纳学杂费及各种费用而迫使其子女辍学。三是财政能力不强。2000 年全市教

育“三保”总支出 9.13 亿元,全市财政收入只有 13 亿元。显然,地方财政的承受能力与教育发展的实际需求相差甚远,教育优先发展和适度超前的目标难以付诸实践。综上所述,我们认识到:巩固普九成果的主要障碍是认识问题,负担问题和财政能力问题。为解决这些问题,进一步促进义务教育的发展,根据调查情况,特提出如下建议:

一是要把教育真正摆上优先发展的战略地位。邓小平同志早就说过,宁肯牺牲一点经济建设的速度,也要把教育搞上去。党中央早就明确规定,教育是优先发展的战略重点。九届全国人大四次会议上,朱镕基总理再次明确了教育要优先发展,适度超前。这就充分表明,科教是兴国大计,教育是立国之本。各级政府必须把教育列入重要议事日程,切实加强领导,优先保证投入,坚决履行义务教育的责任和义务,认真负责地担当起巩固普九成果的历史责任。各级政府教育督导部门要加强对义务教育督导检查,总结推广经验,督促解决问题,积极当好政府决策教育的参谋。

二是要增加财政投入特别是中央财政转移支付的力度。从目前的现状看,县级财政主要是吃饭财政,难以保证把教师工资足额纳入预算,即使压缩其它开支,也只能保证基本工资,学校的公用经费和维修费仍无法解决,更何谈偿还债务?何谈发展信息教育?何谈渡过普九高峰期?因此,建议省级以上财政尤其是中央财政应加大对教育的转移支付力度,对于教育的投入,地方财政最多只能维系温饱,省以上财政加大投入才能解决发展问题。

三是要解决农村教育的当务之急。现阶段农村教育的当务之急主要是:化解债务、解决危房、巩固学额的问题。教育的债务不还清,各种社会矛盾一触即发,学校永无安宁之日。校舍中的危房不及时抢修,随时都可能出安全事故。倒房伤人之事,谁能负责得起?因此,建议省政府尽快出台有关政策,帮助教育通过一两年的努力偿还清债务。对于学校危房问题,各级财政要设立危房改造

专项资金,保障广大师生的生命安全。关于学额巩固的问题,是巩固普九成果中“一票否决”的关键问题,建议各级政府引起高度重视,下大力做好劝学和扶助贫困生入学的工作。

四是要加快教育的步伐。各级政府要下大力调整农村中小学布局,要严格按省定标准调整到位,对于那些办学条件差、办学规模小,生源短缺、办学效益低、师生比例严重失调的中、小学,要逐步撤并,使学校布局更加趋于合理,达到进一步优化教育资源的目的;要继续完善教育内部的“三制”改革,最大限度地调动广大教职员教书育人的积极性;要加快教育体制改革的步伐,允许公办、民办、国有民办、民办公助等多种办学形式并存,鼓励社会力量捐资办学或捐资助学。(2001 年)

关于加快我市农村义务教育发展的几点思考

常德市教育局局长 黎建平

今年九月,国务院召开了新中国成立以来第一次全国农村教育工作会议,出台了《国务院关于加强农村教育工作的决定》,认真学习贯彻国务院《决定》和农村教育会议精神是当前教育系统一项紧迫而重要的任务。我市是一个农业大市,农业人口占全市总人口的 78.4%。农村教育的发展状况如何,直接关系到我市整个基础教育的发展水平和质量。联系我市农村教育特别是农村义务教育的发展实际,我认为必须进一步认清形势,找准问题,明确今后的工作思路与措施。

一、目前我市农村义务教育的发展势头是好的

我市现有普通小学 1732 所,普通初中 236 所,另有九年一贯制学校 40 所,有在校小学生 36.7 万人,初中生 29.3 万人;有在岗小学教职工 2.46 万人,普通中学教职工 2.47 万人(含普通高中)。自 1998 年全面实现“两基”以来,我市各级党委和政府认真贯彻落实义务教育法律法规,逐步完善“以县为主”的管理体制,继续巩固“普九”成果,不断深化教育改革,全面推进素质教育,农村义务教育的发展总的势头是好的。

首先,从管理体制来讲,按照国务院关于农村义务教育“由地方政府负责、分级管理、以县为主”的要求,目前教育的人、财、物、事四权已全部收归县一级政府管理,农村义务教育正在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