

# 告别教改“老大难”，远未如愿

观察  
2011

之教育

自2010年7月《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(下文简称《纲要》)颁布以来,实现义务教育均衡发展“择校热”,教育去行政化和高考制度改革,被认为是所有教育改革、发展中最难啃的“硬骨头”。公众期待在这三方面均有作为。客观而言,在过去的2011年中,教育部在推动《纲要》落实方面,还是做了不少努力。但是,这离公众的期待和《纲要》的要求,尚有很大的差距。

## 1 “择校热”难消

之所以“择校热”难消,最根本的原因,是没有建立起有效的义务教育经费保障机制。

调查显示,有地方小升初的择校费高达25万元,择校乱象纷呈,出现“分数择校”、“权力择校”、“金钱择校”。之所以“择校热”难消,最根本的原因,是没有建立起有效的义务教育经费保障机制。

总体看来,我国义务教育经费保障还是以县乡财政为主,这必然导致由于各地财政情况不同,对义务教育的保障程度就不同,由此出现地区差异、城乡差异和校际差异。因此,只有强化省级统筹,才能消除原有保障机制造成的问题。而从各地的情况看,强化省级统筹的并不多。教育部目前强调的也只是县域内均衡。

这同样适合进城务工人员子女的义务教育问题,由于经费保障机制不合理,接纳流动儿童多的地区,政府将承担更大的教育投入责任,因此积极性难以长久。

## 2 “冷暴力”与高考改革

问题的实质,是单一的教育评价体系让教育成为“功利教育”和“竞技教育”。

高考改革的情况也不乐观。2011年,教育“冷暴力”成为“热词”。“绿领巾”、“红校服”、“脱裤跑”等事件,令社会反思教育为何变得冷漠,缺乏基本的人文关怀。这其中当然有教师个体的原因,但问题的实质,是单一的教育评价体系让教育成为“功利教育”和“竞技教育”。要让教育回归本质,必须改革中高考制度。

2011年年初,教育部曾宣布,年内将出台高考改革方案,可结果却是——“一年多来,组建国家教育考试指导委员会,就进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试等16个问题开展专题调研和论证”(引自报告)。另外,制订进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的办法,从去年起,教育部也已经多次表态,要抓紧制订,可一直不见下文。在京的进城务工人员曾就此反复

虽然中央财政加大转移支付力度,对解决进城务工人员子女义务教育求学问题,实行奖励,但相对于地方政府的投入来说,是十分有限的。

北京地区2011年就出现关停打工子弟学校,造成部分打工子弟事实上失学的问题。只有加大省级统筹,同时建立学费随学籍走的机制,才可破题。

总体而言,教育投入和投入方式,是困惑我国基础教育发展的基础性问题。另外,对于政府财政应该保障哪些教育,还不明晰。

2011年中,校车安全问题随甘肃、江苏、云南接连发生的校车事件,再次引起社会关注,《校车安全条例》也启动制订,并出台了征求意见稿。但由于没有明确中央财政和地方财政在解决校车配备、日常运营维护中的分摊机制,校车安全仍可能成为未来基础教育中的热点。

多次上书,学者也曾联名建言推进异地高考,但都未在2011年取得实质进展。

自主招生改革,总体看来,也是在原地打转。自主招生高校面向2011届考生推出三大联考,本来是具有进步意义的,然而,相关高校将联考作为集团圈地抢生源的手段,让联考又发生变异,2011年年内曾一度传出联考将被取消的传闻,虽然到年底时各自自主招生高校公布的2012年自主招生政策,否认了传闻,可联考的操作方式,还是在搞学校间对抗——“华约”和“北约”的笔试事件放在一天——这样的自主招生,前途堪忧。

高考改革,必须以扩大学生的选择权和学校的自主权为出发点。2012年高考改革能否有突破,就取决于政府部门有无放权的行动。



新京报漫画/师春雷

■ 链接

## 2011年十大教育事件

### 1、农村生营养改善计划

10月26日,国务院决定从2011年秋季学期起,启动实施农村义务教育学生营养改善计划。之前,民间人士发动了“中国贫困山区小学生免费午餐”活动。

### 2、教育“冷暴力”事件

“绿领巾”、“红校服”、“脱裤跑”等一系列教育“冷暴力”事件引发对教育评价体系的反思。

### 3、校车安全事故

11月16日,甘肃省正宁县榆林子镇小博士幼儿园接送幼儿车辆发生特大交通事故,造成21人死亡,43人不同程度受伤。之后,江苏、云南接连发生校车安全事故,12月11日,国务院法制办公布《校车安全条例(草案征求意见稿)》,公开征求意见。

### 4、化解学前教育“入园难、入园贵”

8月31日,国务院常务会议决定,“十二五”期间中央财政将安排500亿元,重点支持中西部地区和东部困难地区发展农村学前教育。

### 5、“择校费”居高不下

3月9日到7月11日,教育部分别与27个省份和新疆生产建设兵团签署了义务教育均衡发展备忘录。但民间机构的调查显示,北京地区“小升初”择校费最高飙升到25万元。

### 6、重点大学农村生比例下降

清华大学人文学院几位本科生在清华2010级学生中做的抽样调查显示,农村生源占总人数的17%。之后,清华大学和中国人民大学在自主招生中推出“自强计划”和“圆梦计划”。

### 7、“异地高考”千呼万唤未下文

3月23日,一批外地来京家长到北京市教委“上书”,呼吁放开学生异地高考。一年间,围绕异地高考的联名上书、呼吁不断,但教育部的回应态度一直未变:正在进行调研,没有时间表。

### 8、南科大改革艰难前行

首届南科大学2月底入校,开启“自主招生,自授学位”的改革,但随后南科大的改革全面受阻。

### 9、“虎妈”、“狼爸”激辩

从《虎妈战歌》到“中国狼爸”的《所以,北大兄妹》,带有很强商业炒作痕迹的家教方法,还是迎合了不少正处于焦虑中的中国家庭的需要。

### 10、出国热持续升温

中国教育国际交流协会公布的《2011中国出国留学趋势报告》显示,目前高中生出境学习人数占我国总留学人数的22.6%。

## 3 “去行政化”改革举步维艰

中小学学生被组织迎接领导,还不时出现,表明学校的办学,还没摆脱行政的影响,要做到教育家治校,任重道远。

《纲要》规定,要推进中央向地方放权,政府向学校放权,落实和扩大学校的办学自主权,转变政府管理学校的方式,具体而言,就是要进一步减少行政管理、行政审批,实行管评办分离。

但在实际推进中,放权的步伐很慢,根据报告,中央向地方放权,主要体现在研究制定省级政府依法审批设立专科学历高等学校的具体办法,强化省级对一级学科博士点的初审和对一级学科硕士点的审核权,而政府向学校放权,尚未看见。

2011年这方面比较典型的例子,就是南科大的去行政化改革全面受阻。先是4月底深圳组织部门为南科大公选局级副校长,让此前宣称没有级别、没有官员的南科大的去行政化改革蒙上阴影;接着《南方科技大学管理暂行办法》出台,该《办法》明确规定,“副校长由校长提名,由理事会任命”,可深圳市对公选副校长的解释是,由组织部门遴选的人员,交给校长提名,由理事会任命,这可谓创造性地把《办法》赋予校长的提名权剥夺了;随后南科大理事会成立,据媒体报道,出席首次理事会的20位理事中,官员占了一半,按《南科大管理暂行办法》,理事会中当有南科大管理团队和教职工代表,可这

届理事会中南科大方面只有朱清时校长一人,而社会贤达也集中为高校原领导和企业家,而且所有理事都由政府聘任,这和现代大学的理事会,具有广泛的代表性,同时师生代表、校友代表、社会贤达等由选举产生完全不同,这更让公众对南科大的未来担忧。

相对来说,2011年中,令人眼前一亮的大学去行政化改革,恐怕只有快到年底时,教育部发布公告,为两所部属高校——东北师范大学和西南财经大学公选校长;而湖南大学新任校长赵跃宇宣布任职校长期间不再申请课题,不带学生,这只算个体行为,并没有成为一项制度。至于一些学校宣称的校领导退出学术委员会,实行学术权和行政权分离,则只有改革的形式而无改革的实质。

在基础教育领域,乱收费、乱办班的现象没有得到有效遏制,一个重要原因就是受教育者权利被漠视,无法参与学校的管理、监督和评价,如果能在中小学推进民主管理,建立独立运行的家长委员会,侵犯学生权益的政策,是很难出台的。另外,中小学学生被组织迎接领导,还不时出现,表明学校的办学,还没摆脱行政的影响,要做到教育家治校,任重道远。

## 4 结语:希望告别“老大难”

建议教改《纲要》应通过立法程序,变为教改法案,这样,教改就从教育行政部门牵头,变为全国人大主导。

教改《纲要》承载了国人对教育改革的期望,其推进情况如何,将直接影响老百姓对教育改革的信心。

以上这些“硬骨头”未啃下,也就出现了令公众高度关注的教育老大难。袁贵仁指出,“教育改革既涉及体制机制,也涉及思想观念,还涉及人们的切身利益,有些方面的认识还不尽一致。一些重大改革有了宏观层面的决策部署,但配套的政策措施有待进一步跟进。各地各校改革的热情很高,但面临的深层次问题单靠地方或者一个部门很难突破。”为此,在深入推进教改方面,还需要针对深层次问题,寻求突破。

在笔者看来,去年岁末

教育部向全国人大常委会报告《纲要》推进进展,可以启动一种新的改革机制建设,即由全国人大主导或督促教改。一直以来,笔者建议教改《纲要》应通过立法程序,变为教改法案,这样,教改就从教育行政部门牵头,变为全国人大主导,这既可排除现有教育法律法规修订滞后对教改措施落实的影响,也可督促放权的部门切实放权,转变职能,同时协调各方力量,解决教育部所提到的单靠地方或者一个部门难以突破的问题。

但愿,2012年的教育改革和发展,不要再在以上老大难问题上继续纠缠。

□熊丙奇(学者)