

【教育投入】

农村借贷“普九”引发的教育新问题

罗汉书¹

(东北师范大学 农村教育研究所, 吉林 长春, 130024)

摘要:普及九年义务教育是提高民族素质的奠基工程,而农村的“普九”工作又是重中之重。近年来,我国的“普九”工作取得了巨大进展,但在实际达标工作过程中,不少地方采用借款、贷款等方式举债搞“普九”,造成“普九”后教育经费的严重匮乏,债务纠纷不断,进而引起了许多教育新问题。

关键词:农村 借贷普九 教育新问题

一、问题缘起——普九溯源

普及九年义务教育(以下简称“普九”)是提高全民素质的奠基工程,是关系到国家民族兴衰成败的重大战略措施。而在占人口总数近3/4的农村普及九年义务教育,意义就显得更为重大。新中国成立以后,党和政府十分重视普及义务教育的工作。如80年代的《义务教育法》、90年代的《教育法》、《教师法》等一系列政策法规的制定与出台为普及义务教育提供了相关的保证。如1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》中指出:“实行九年制义务教育,实行基础教育由地方负责、分级管理的原则,是发展我国教育事业、改革我国教育体制的基础一环。义务教育,即依法律规定适龄儿童和青少年都必须接受,国家、社会、家庭必须予以保证的国民教育,为现代生产发展和现代社会生活所必需,是现代文明的一个标志。”

1995年3月,全国人大通过了《中华人民共和国教育法》,成为指导各级各类学校进行教育改革的根本大法。其中第十八条规定:“国家实行九年制义务教育制度。各级人民政府采取各种措施保障适龄儿童、少年就学。适龄儿童、少年的父母或者其他监护人以及有关社会组织和个人有义务使适龄儿童、少年接受并完成规定年限的义务教育。”

1997年,党的十五大把实施“两基”作为落实“科教兴国”和“可持续发展”战略的重要组成部分,再次提出“发挥各方面积极性,大力普及九年义务教育,扫除青壮年文盲。”遵照党中央的战略部署,教育部成立了“国家教育督导评估团”,对“两基”进行督导评估验收。各级政府和国家有关部委努力加大对义务教育的经费投入,教育部、财政部组织实施了“国家贫困地区义务教育工程”,总投入超过100亿元,是我国有史以来中央专项基金投

¹ [作者简介] 罗汉书(1978—),男,吉林松原人,东北师范大学农村教育研究所,教育学硕士。

入最多的普及义务教育的宏大教育工程。随着改革和发展的不断深入,我国普及九年义务教育取得了很大成绩,其成果是显著的。“从1980年到1996年,小学学龄儿童入学率从93%上升到98.6%,小学毕业生升学率从75.9%升至92.6%,1996年,全国已有92%以上的人口地区普及了小学教育,在全国2400多个县(市、区)中,已有1482个县(市、区)和行政区划单位普及了九年义务教育,九年义务教育的人口覆盖率达到52.5%,初中阶段入学率也从90年代初期不到70%提高到82.4。”²(P144)十几年来,中小学办学条件也发生了根本性的变化。如“河南省1979年至1992年6月,举全省之力筹措教育资金102亿元,他们不仅基本消灭了学校危房,做到了班班有教室,学生人人有课桌椅(一无两有),而且96%以上的学校实现了校舍、桌凳、大门、围墙、操场、厕所“六配套”。”³中小学危房明显下降,1993年至1999年,小学由2.09%下降到0.72%,中学由2.02%下降到0.7%,已经“普九”的地方实现了“最好的房子是学校”和办学条件标准化的目标。

无疑,教育早已成为我们这个时代的主题歌!中国广大农村校舍的破旧状况,如今终于成为历史的陈迹。然而,在这可喜的成果背后,我们也不能不清醒地看到:我们整个义务教育的基础还很脆弱,极不牢固。许多通过“两基”验收的地方,是突击达标的。在“普九”工作中,许多地方采用借款、施工队垫支和贷款等方式举债搞“普九”,“普九”成了债务的“黑洞”。因此,解决债务负担和债务纠纷成为“普九”达标后的突出问题。

二、教育负债——沉重的话题

在《教育法》颁布不久,国务院办公厅在转发的《关于实施义务教育法若干问题的意见》中,对九年制义务教育的基本要求、入学率、学校的设置布局等方面都提出了具体明确的指导意见,各省、自治区、直辖市也都因地制宜,制定了实施九年制义务教育的规划。但在实际执行中,“普九”并不如人所愿。许多地方政府人员借此机会,为展其政绩,不切实际地盲目拆迁、扩建校舍,相互攀比,出现许多“超标建房”的现象,采用集资、贷款等手段建起了教学楼、综合楼,这样就在无形之中留下了许多不应留下的后遗症。据我们在九省区的调查,各地均存在不同程度的“普九”欠款现象。如内蒙古开鲁县2000万,吉林省九台县1200万,黑龙江甘南县870万,甘肃天祝500万。就这样非常讽刺地,“普九”工作使一位又一位的领导得到了晋升,而给农民和学校留下的却是巨额的债务!武汉晨报报导:“1998年9月,漂亮的某市金利来希望小学在700多名师生热切盼望下终于投入使用了。然而,今年2月,建筑商却因当地政府建校欠工程款不还,用铁管、铁锁把教学楼封了。数百名师生只得顶着烈日暴雨在宽敞明亮的教室外上课……建该校教学楼花费78万多元,乡政府还欠他工程款37万元。”教育,真的很沉重!

巨额的欠款使校长面临着姓“教”还是姓“钱”的两难选择。“据一位贫困县督学室副主任介绍,我们这里乡初中基本都是欠债学校,欠仪器厂的、欠建筑队的,欠电钱、水钱,欠教师个人的。这个县1996年通过“两基”验收,是当时全省第一批“两基”达标县。目

² 张力主编:《面对贫困——中国贫困地区教育发展的背景、现状、对策》, [M] 南宁:广西教育出版社, 1998年版。

³ 《义务教育法》颁布十五周年回眸 [N]光明日报 2001年4月18日。

前,全县中小学共欠款1067万元,全县261所小学,欠外债的有130多所,超过50%。”⁴有的记者在下面还看到这样的现象:在一所县直属中学,漂亮的校舍建起来了,学校还添置了教学设备,可是学校共欠了20多家的外债,学校经常被停水停电。几乎每两天就有一拨人到校催款,校长东躲西藏,根本不敢在学校里办公。因为还不起债,学校常常被告上法庭,而败诉者注定是学校。既要还债,还要保证教师工资,还有学校的日常开销,这些都需要资金来维持。因此,校长整日“处心积虑、挖空心思”,将主要精力放在为学校寻找继续生存的“资金”。处于这种境遇之下的校长又怎能致力于教育教学改革和推行素质教育呢?

三、借贷“普九”——巨大的危害与隐患

1、正常教学秩序受到严重冲击;

由于借贷普九,学校债台高筑,负债运营,公用经费明显不足。许多正常的办公用品无法到位,学校的设备设施无法得到及时的更新。许多北方地区的农村学校无法在寒冬保证学生正常的取暖,只得采取串休、挤压课时等措施来进行教学。有的学校无法偿还贷款,建筑队就把学校的门封了,学生只好租民房上课,这样便失去了正常的教学质量保证和学生人身安全保证。有的学校还用学生的杂费分期还款,导致学校几年都没有办公经费,严重影响了学校的正常运转,正常的教育教学秩序受到严重冲击,教学效率大打折扣。

2、影响教育经费投入,正常的维修无法进行;

当年为实现“普九”目标,学校无法承担巨额的投入资金,只有靠政府出面为其欠债建楼。可教学楼建成了,达标也通过了,但却年年没有公用经费了。学校向上级政府要,而政府却以为其投资建校舍为名而拒绝再对其进行教育投入,造成许多学校的办公经费严重缺乏,许多正常的维修也因此而停下来了。有的因自然损坏而形成的危房也不能得到及时改造,学校的运行异常艰难。

3、直接危及到教师的福利待遇,拖欠教师工资,进而影响到教师队伍的稳定;

稳定的教师队伍是进行教育教学的先决条件,而学校自身的负债不得不“挤占掉”部分教师工资,这必然影响到教师的福利待遇,有许多地方长年拖欠教师工资,致使有些教师根本无法保证基本的生活。据《中国教育报》(2000年3月28日)报导:“1992年以来,某县拖欠教师工资人均3000元。今年到目前为止,各县的教师还没有领到一分钱工资。近几年来,县财政局挪用各学校多方筹集的资金已达300余万元。学校帐号上的钱已经一倾而空,办公费、水电费、维修费、业务开支等都没有了着落……学校陷入了空前的危机之中。”教师队伍人心涣散,教学积极性不高,有的干脆“跳槽”。这样的教师队伍又何谈贯彻教育方针,提高教育教学质量呢?

4、债务转嫁,反而加重农民和学生的负担,造成学生的流失;

陷入了债务的重重包围之中的学校,无力自身“造血”,只好将债务转嫁给农民和学生,这就在无形之中加重了农民和学生的负担。许多学校巧立名目,变相收费,欲把学生

⁴ 记者在基层:“两基”欠款该谁还? [N] 中国教育报 2002年1月22日。

变为其偿还债务的“摇钱树”，使得许多早已无力承担学费的农村学生不得不走上“辍学”的道路，进而造成严重的教育浪费。中新网武汉2月13日报导了一则学校为还债乱收费，致使500名学生面临“辍学”的消息：“湖北阳新县源口镇中心小学因逼学生多交费来偿还建校工程费，使原有的700多名学生只剩160多人。该校1至6年级本学期的应收学杂费分别为169元、194元和220元。但该校为还清建校时欠下的工程款，向每位学生另加集资费100元、民办教师费35元、保险费19元，使每名学生交纳的各种费用总计金额约在320元以上。”对此，许多学生家长无法承受，只好让孩子辍学。因此，沉重的普九债务和巨大的教师工资缺口，迫使学校高收费、乱收费，进而将债务转嫁。

四、债务消化——任重道远

面对现实存在的问题，等待是没有出路的，消极应付更是错误的。我们必须通过积极的改革来解决问题。农村学校背负的巨额债务，其消化问题已成为各级政府和社会各界必须关注和迅速解决的大事。各地也应正视负债问题，因地制宜，采取良策。通过在各地的调查与反思，笔者认为如下几方面或有裨益。

1、中央财政应大力协助，设立并筹集专项资金，偿还普九债务。

按理说，谁欠款谁还钱。当年，为了达到验收标准，在财力不足的情况下，许多乡镇由建筑队垫支，应该说这是乡镇政府欠的债，应当由乡镇政府还。可是，这些年为建校，乡镇政府已尽了最大的努力，现在已经没有偿还能力了。因此，应尽快建立由中央政府大力协助的专项资金体制，提供低息或无息贷款，增大中央的财政转移支付力度。同时，调动社会各界力量，积极筹措资金，专门用来偿还普九债务，实行专款专用，遏制债务“越滚越大”。

2、大力发展校办产业和勤工助学，增强自身造血功能，早日还清债务。

从学校自身出发，积极开拓具有较大经济效益的校办产业和勤工助学，增强自身的造血功能，不失为偿还债务的一条新路。近年来，各地也针对自身情况走出了许多农村教育综合改革的新路，如承包果蔬基地，苗木、花卉、盆景等，给学校带来了巨大的收益。农村中小学也可利用自身优势，与高等院校合作开发具有较高科技含量的种养植业，增产创收，以弥补教育经费的不足。

3、合理调整农村中小学布局，优化教育资源配置，遏制普九债务有增无减的势头。

当初为了达到普九标准，各地盲目扩建，并未考虑到不合理的农村中小学布局所带来的巨大教育浪费，致使其带来沉重的普九债务。因此各地应针对不同情况，打破“一村一校”的旧格局，合理调整农村中小学的布局，精简队伍，裁汰冗员，如采取“联村办小学”的做法，节省教育开支，充分利用各种闲置资源。否则林立的村小在巨额债务的重压下是无力承担日常开销的，普九债务只能是有增无减。

New Educational Problems Caused by Popularizing 9-year Compulsory Education on Debit and Credit in Rural Areas

Luo Han-shu

(Institute of Countryside Education, Northeast Normal University, Changchun Jilin 130024,China)

Abstract: Popularizing 9-year Compulsory Education is the basic project to developing quality of whole nation,Rural Education is the most important of it. Recently years great headway has been made in it, but there are some problems about finishing the target of it, such as on debit and credit and so on, which has resulted in severity fund shortage of education and debt dissension after finishing it. In such situation new educational problems are coming.

Key Words: Rural Popularizing 9-year Compulsory Education on Debit and Credit New Educational Problems

收稿日期: 2004-01-10

作者简介: 罗汉书 (1978—), 男, 吉林松原人, 东北师范大学农村教育研究所, 教育学硕士。