

全国中小学校舍安全工程政策之多源流分析

彭煜曦

(湖南大学 教育科学研究院, 湖南 长沙 410082)

摘要: 2009年4月1日我国正式启动全国中小学校舍安全工程。通过对中小学校舍安全工程政策的多源流分析可以看到, 基本理念缺乏, 校舍安全事故频发、政府财政投入体制不健全, 校舍安全建设无保障、有关校舍安全政策文件反复出台, 但成效甚微形成了中小学校舍安全工程政策的问题源流; 政府、专家、学者三方的对校舍安全政策的建议是中小学校舍安全工程政策的政策源流; 国民对保证中小学安全的强烈诉求和执政党和政府以人为本, 执政为民的执政理念形成了中小学校舍安全工程政策的政治源流。2008年汶川大地震事件, 引发了社会各界对中小学校舍安全的关注和讨论, 将三个源流聚集在一起, 促使全国中小学校舍安全工程启动。

关键词: 全国中小学校舍安全工程; 校舍安全; 多源流分析

中图分类号: G40-01

文献标识码: A

中小学校舍问题一直备受关注。2009年4月1日 原国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议, 决定正式启动全国中小学校舍安全工程。而中小学校舍安全问题是如何被建构的? 推动中小学校舍安全问题进入政策议程的关键力量有哪些? 全国中小学校舍安全工程的政策议程是如何呈现的? 笔者将从多源流模型的视角切入, 对中小学校舍安全工程政策进行分析。

一、问题源流

问题不会天然地成为政策议题, 重要指标、重大突发事件或者现有项目的反馈等都有助于将一些现状选择性地被界定为问题。在全国中小学安全工程政策中, 主要由以下几个方面构成了问题源流。

1. 基本理念缺乏, 校舍安全事故频发

我们缺乏学校应当是最安全的地方, 甚至是灾害避难场所的理念。据统计, 全国有总面积达 3358 万平方米的中小学校舍存在着安全隐患。这个数字占全国中小学校舍总面积的 2.48%, 相当于 134 个北京“鸟巢”国家体育场。校舍安全问题并不是一个简单的房屋问题, 而是一个关系师生生命、关系国家未来的问题。一直以来, 我们在这一点上认识模糊。致使在我国经济不发达、财力有限的情况下, 校舍问题和其他问题相比并不作为优先考虑对象, 从而导致一幕幕惨剧重复上演。2001年6月7日上午, 浙江宁海县六中发生教室房屋倒塌, 造成 1 死 14 伤的严重事故。有关方面在接受新华社记者采访时表示, 是房屋设计不当造成了塌顶事故的发生^[1]; 2005年3月西安市临潼区相桥中学一男厕所围墙和顶棚突然坍塌, 造成一名学生死亡, 十多名学生受伤^[2]; 2007年淮河等地区洪涝灾害致使安徽省全省 14

个市、60 多个县(市、区)的学校受灾,受灾中小学达到 2559 所,冲毁、倒塌校舍 3275 间,形成危房 471802 平方米,不少学校校舍浸泡在洪水中,直接经济损失达 20322 万元^[3];2008 年 10 月 6 日,洛阳市第十六中学一名初二学生课间玩耍时,该校一栋教学楼的立柱突然倒塌,致使其当场砸死^[4]。而与之相对应的,在 2008 年 6 月 14 日日本 7.2 级大地震中,没有一名学生死亡,没有一间教室倒塌。这完全得益于日本平时就注重学校的安全性,把学校当作孩子们托付生命与未来的港湾。

2. 政府财政投入体制不健全,校舍安全建设无保障

财政投入体制是学校校舍安全建设保障体系的重要部分之一。2001 年以前,我国农村义务教育“以乡镇为主”负责,人民教育人民办。中小学校舍建设长期缺少规划,形成大量危房,严重威胁师生的生命安全。2001 年以后,随着农村义务教育管理体制向“以县为主”的体制转变,中央和省一级政府投入大量资金,系统解决中小学校舍建设问题。表 1 是 1995 年以来几项重要工程的情况简述。

表 1. 1995 年以来与我国中小学校舍建设有关的重要工程

	覆盖范围	总投入	
1. 国家贫困地区义务教育工程	1995 ~ 2000, 工程实施范围集中在 852 个贫困县,其中国家扶贫开发工作重点县 568 个; 2000 ~ 2005, 522 个项目县共新建、改扩建中小学 10,663 所	超过 200 亿	一期:中央 39 亿,地方配套 87 亿; 二期:中央 50 亿,地方配套 26.3 亿
2. 全国中小学危房改造工程	2001 年开始,重点补助中西部 26 个省份(包括新疆生产建设兵团),尤其是国务院确定纳入西部开发的 12 个省份。	超过 90 亿	2001 年教育部、国家计委和财政部各安排 10 亿元,共 30 亿元;2003 年,国家发改委 20 亿;2004 ~ 2005 教育部与财政部共同承担 40 亿。
3. 西部地区农村寄宿制学校建设工程	2004 ~ 2007, 以 2002 年底西部地区尚未实现“两基”的 372 个县和新疆生产建设兵团的 38 个团场为主;130 万初中学生和 20 万小学生	100 亿	国家发展改革委、财政部各承担 50 亿元
4. 中西部农村初中校舍改造工程 ^①	2007 ~ 2010, 重点支持中西部约 500 个县大约 7,000 所独立设置的农村初中新建或改建校舍	100 亿	财政部 发改委

由表 1 可看出,尽管上级财政有如此大的资金投入,但由于我国幅员辽阔,地区经济和教育发展水平发展差异很大,目前的投入力度与根本性解决中小学校舍建设所需资金还有一段距离。

这方面的问题主要表现为:

一是没有形成良好的可持续发展的危房与新建房之间的动态解决机制。由于 2001 年以前义务教育财政责任长期由最底层的乡镇负责,农村中小学校舍建设欠账很多,许多校舍靠中央转移支付以“工程”方式解决,还没有形成良好的可持续发展的危房与新建房之间的动态解决机制。比如,危房改造工程只解决 2000 年以前的校舍,但显然,要一次性解决校舍旧债也不是容易的事情。很明显,以上提到的四个工程之间有重叠之处,也难免有涵盖不周之处。

二是没有固定机构长期负责校舍建设财政投入。拿“危房改造工程”来说,中央经费的投入由财政部、国家发改委、教育部三部委共同负责,有部委主要负责人组成“工程”部际协调小组,下设“全国中小学危房改造工程部际协调小组办公室”(简称“全国危改办”),作为部际协调小组的日常办事机构,具体负责工程实施的组织管理和检查监督等工作。

三是没有形成合理的投入比例。中央按地方大类划分决定投入的比例,这样的划分(比如一片/二片/三片)过于粗放,因为有研究表明,省内生均教育资源的差别大于省际差异,所以目前这种大片按比例投入的方式无法保证其效率与公正。

四是没有全国县级政府教育财政负担能力的整体图画。对于一些经济落后地区,“以县为主”的义务教育投入体制仍有困难。各级政府对校舍投入的财政责任划分还是不清楚。由于数据缺陷等多种原因,现在还无全国县级政府教育财政负担能力的整体图画^[5]。

3. 有关校舍安全政策文件反复出台,但成效甚微

从1989年5月25日,原国家教委颁布的《关于中小学危房修缮、改建工作的通知》就要求对危房进行全面清查,增加中小学危房修缮、改建资金,强调修建质量、监督和奖惩力度,并注意建立事故报送制度和定期公报制度等。以后每次相关政策、文件的出台都有相似的要求和措施。也就是说,几乎每年都强调校舍安全,结果几乎每年都有因校舍质量问题而造成的悲剧。这足以说明先前的政策目标并没有全部实现,导致文件的重复出台。在2000年11月7日建设部、教育部联合发布的《关于进一步加强中小学校舍工程质量管理工作工作的通知》也不隐讳地指出:虽然曾多次发布文件,要求重视校舍工程质量和安全检查,但是仍然有个别地区的学校特别是乡镇的中小学校舍建设因违反建设程序、监督管理不力等原因,工程质量事故仍时有发生。而从1980年代末期逐渐开始重视中小学校舍质量以来,并没有突出强调中小学校舍抵抗自然灾害的能力。直到1998年有史以来特大洪水灾害后,我们对中小学校舍的防灾能力也没有给出更多的强调,对其防灾要求也没有给出更为明确的规定。2001年1月22日教育部办公厅发布的《关于2001年开展中小校园安全主题教育活动的通知》中指出,校园安全包含校内安全、校门外附近治安秩序与交通安全以及校园周边安全。通知列举了一些安全事故,如因楼道拥挤被踩踏事故、玩耍打闹致伤、食物中毒、传染病流行、道德败坏、教师猥亵学生等,但没有涉及自然灾害造成的安全事故和相关的安全教育。可见,我国对校舍的防灾能力以及相关的安全教育都是非常薄弱的。政策执行不力、监管不够、覆盖面不广是我们反复出台类似政策文件,但成效甚微的症结所在,也是我国中小学校舍质量一直以来都存在严重问题的重要根源之一^[6]。

二、政策源流

当问题被识别并得到社会中一部分人的关注时,围绕这个问题的解决就会产生许多政策建议,这些建议就形成了政策源流,又称方案流。

1. 政府

在第十届全国人民代表大会第四次会议开幕式上,原国务院总理温家宝同志的工作报告中明

确提出,要建立农村中小学校校舍维修改造投入机制^[7],这体现了党和政府对师生生命安全的高度重视。而在2008年汶川地震发生后,国家有关部门采取了一系列措施:面对废墟中的残垣断壁,有关部门领导提出,对造成校舍建设质量的腐败行为“一旦查出,决不姑息”。同时提出要建设“震不倒的学校”;2008年6月8日,教育部、住房和城乡建设部迅速出台《关于做好学校校舍抗震安全排查及有关事项的通知》,要求9月1日前完成危房排查和整治工作,通知要求,对学校的每栋建筑物、构筑物等进行检查,特别将2001年以前建设的砖混结构的校舍作为排查工作的重点。住房和城乡建设部对国家标准《建筑工程抗震设防分类标准》和《建筑抗震设计规范》进行了修订,并于2008年8月4日正式发布实施^[8]。

2. 学者

北京大学宋映泉教授发表在《北京大学教育评论》上的《校舍安全何以保障?》一文中提到,我国需要一部统一的《学校建筑安全法》,该法需要把保证学校建筑的安全尤其是地震安全作为其基本目标;一个专门的长久机构负责中小学校舍建设方面的财政投入,这个机构应该由财政部、发改委、教育部有关人员组成;授权一个专业机构专门负责学校校舍建设质量,注重设计和规划的审批以及建设施工监理,该机构宜统一设在省级而非县级,宜在建筑设计部门而非教育部门;我国各级政府和多个部门对校舍建设的财政和质量管理责任划分须进一步明确。校舍建筑的质量管理在建设部门,财政投入在计划和财政部门。

北京师范大学张红伟、朱慧婷发表在《清华大学学报》上的《中小学校校舍安全政策三十年回顾与评析——兼论“汶川地震”为我国校舍安全政策带来的挑战与契机》一文中提出,我国校舍安全存在基本理念不清、政府投入不足、政策执行不力等问题,应该痛下决心,在校舍安全政策上进行实质性的改进,秉承以人为本的执政理念,重视中小学校校舍质量;加大资金投入力度,为校舍安全提供资金保障;加快相关立法速度,用法律来保障校舍安全;明确校舍建设的具体抗震防灾标准,加强校舍建设的监管和打击力度,建立校舍安全维护的长效机制。

3. 专家

《中国房地产报》中载有一些专家这样的评论:包括中国在内的许多国家迟迟没有解决校舍安全问题,一方面是因为无法准确预测灾害何时发生;另一方面也存在资金投入不足和工程技术难题的因素。例如,我们经常会看到网络上匿名的教师抱怨学校的建设资金拨款迟迟不能到位。由于缺乏社会关注和资金投入,学校等公共建筑在建筑材料、施工等环节上往往只能满足最基本的使用功能,而在防御重大灾害的设计、建造上都存在很多缺陷。学校的教学楼一般都是由规模较小的建筑承包公司建设,即使设计师设计了防震结构和抗震建材的使用,他们也不愿意把钱花在这些地方;还有专家提醒说,不仅要关注建设资金投入、工程质量的问题,校舍建筑的工程监理也同样值得关注^[9]。

建筑抗震研究专家、北京工业大学建筑工程专业李振宝教授在汶川地震后的答记者问中建议道,政府的建设主管部门应该提高对学校等公共建筑的关注力度。比如为学校这些人口

密度高的建筑制定更高的抗震防灾标准,从源头上提高抗震防护措施^[10]。

三、政治源流

政治源流是政策制定过程中的重要组成部分,它独立于问题源流与政策源流而存在。政治源流主要包括诸如国民情绪、集团之间的竞争、选举结果、政党或者意识形态在国会中的分布状况以及政府的变更等因素。在全国中小学校舍安全工程政策构建过程中,国民情绪以及执政党和政府的执政理念构成了政治源流的主要部分。

1. 国民情绪

国民情绪是指在某一既定国家中相当数目的个体都倾向于沿着共同的方向思考,并且这种情绪会随着时间的变化而改变,而且国民情绪的这些变化对政策议程和政策具有重要影响。

校舍安全事故频频发生,而以2008年汶川地震中大量校舍倒塌致使数千名学生罹难影响最为深刻和广泛。汶川地震后有关中小学校舍安全问题的报道和讨论犹如“井喷”一般。公众对中小学校舍建筑质量越来越多的关注,对悲剧的“幕后推手”做出了愤怒的控诉和质疑。家长们认为学校管理者对学生安全的漠视暴露无遗,更令人难以接受的是,事故发生之后,学校不是积极配合整改、躬身反省,而是首先想到封堵记者、推卸责任,这不由得使人悲愤难耐。汶川地震后,绵竹县200多名家长拉着带着写有“我们相信党和政府会给我们一个解释”的横幅上访,反映校舍建筑质量问题导致校舍坍塌事件的发生,并怀疑教学楼的承包、施工上存在问题,强烈希望政府对坍塌的原因予以审察,不能姑息豆腐渣工程,消除校舍安全隐患。媒体对于校舍安全事件也非常关注,比如《中国青年报》中曾有一篇名为《校舍的安全都不能用孩子的生命去检验》的文章引起了很大的反响。各媒体呼吁希望悲剧能够唤醒学校管理者更多的责任意识以及相关部门对校舍质量更大的重视。并认为应该为学校建筑立法,而不仅仅是出台几个规定而已。

公众对于中小学校舍安全的诉求越来越强烈,当这种普遍存在的国民情绪日渐明显时,政府是不可能对这种情绪采取漠视态度的。在民间和政府内部都会出现一些积极分子,努力促使国民情绪成为政府政策制定的影响因素。

2. 执政党和政府的执政理念

我国政府一直坚持以人为本、执政为民的执政理念,坚持教育优先发展、办人民满意教育的战略部署。这种执政理念必然要求在中小学校舍安全政策制定过程中要为广大师生提供安全的学习生活环境,要确保将学校建成最安全、家长最放心的地方。因此,过去缺乏刚性和执行力的政策已经不适应我们党和政府的执政理念了,只要有一个契机出现,就会促使政府在中小学校舍安全政策上发生转变。

四、政策之窗

在多源流模型中,焦点事件被认定是政策窗口开启的重要动力。而开启中小学校舍安全工程的政策之窗就是2008年汶川大地震事件。汶川地震造成校舍倒塌6898间,死亡学生

4737 人, 受伤 16000 人, 占地震死亡人数的 7%。据《21 世纪经济报道》, 此次地震中完全垮塌或部分垮塌的中小学有 42 座, 校舍垮塌 199 万平方米。教育部新闻发言人在教育部的例行新闻发布会上表示, 四川汶川特大地震造成的校舍倒塌原因是很复杂的, 校舍建筑时间比较长、校舍陈旧落后, 以及抗震标准不达标、结构设计不合理、施工质量不合格是导致部分校舍垮塌的重要原因。

2009 年 4 月 1 日 原国务院总理温家宝 1 日主持召开国务院常务会议, 决定正式启动全国中小学校舍安全工程。会议指出, 校舍安全直接关系广大师生的生命安全, 关系社会和谐稳定。会议决定正式启动全国中小学校舍安全工程。从 2009 年起, 用三年时间, 对地震重点监视防御区、七度以上地震高烈度区、洪涝灾害易发地区、山体滑坡和泥石流等地质灾害易发地区的各级各类城乡中小学存在安全隐患的校舍进行抗震加固、迁移避险, 提高综合防灾能力, 使学校校舍达到重点设防类抗震设防标准, 并符合其他防灾避险安全要求; 其他地区按抗震加固、综合防灾要求, 集中重建整体出现险情的危房、改造加固局部出现险情的校舍, 消除安全隐患。资金安排实行省级统筹, 市县负责, 中央财政补助。2009 年中央新增专项资金 80 亿元, 重点支持中西部地震重点监视防御区及其他地质灾害易发区的校舍安全工程。会议要求各地切实加大对中小学校舍安全工程的投入, 列入财政预算, 确保资金及时到位, 防止学校出现新的债务。要在对校舍全面排查鉴定的基础上, 科学制定规划和方案, 突出重点, 分步实施。要严格工程质量安全管理, 建立健全所有中小学校、所有校舍的安全档案。会议强调, 全国中小学校舍安全工程要实行全过程社会监督, 技术标准、实施方案、工程进展和实施结果等向社会公布, 所有项目公开招投标, 建设和验收接受新闻媒体和社会监督, 确保将学校建成最安全、家长最放心的地方^[11]。

综上, 本文运用多源流分析模型对中小学校舍安全工程政策进行了探索分析, 但这只是初步探索分析, 对该工程的更深理解还需要进一步研究和探讨。

参考文献

- [1] 宁海校舍塌顶事件: 设计不当造成事故发生[EB/OL].
<http://www.chinanews.com/2001-06-09/26/96967.html>, 2011-6-9/2015-5-20.
- [2] 临潼相桥中学厕所墙突坍塌压死解手学生[EB/OL].
http://news.hsw.cn/gb/news/2005-03/26/content_1740386.htm, 2005-3-26/2015-5-20
- [3] 安徽受灾中小学达 2559 所, 3275 间校舍倒塌[EB/OL].
http://www.xinhuanet.com/chinanews/2007-07/17/content_10591666.htm, 2007-07-17/2015-5-20
- [4] 校舍安全不能用孩子生命检验[EB/OL].
<http://edu.big5.enorth.com.cn/system/2008/10/09/003709184.shtml>, 2008-10-19/2015-5-20
- [5] 宋映泉. 校舍安全何以保障?[J]. 北京: 北京大学教育评论, 2008, 04: 47-61.
- [6] 张红伟, 郝晓明, 朱慧婷. 中小学校校舍安全政策三十年回顾与评析——兼论“汶川地震”为我国校舍安全政策带来的挑战与契机[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2009, 01: 146-158.
- [7] 温家宝总理作政府工作报告[EB/OL].
http://news.xinhuanet.com/video/2006-03/05/content_4258469.htm, 2006-3-5/2015-5-20
- [8] 宋映泉. 校舍安全何以保障?[J]. 北京大学教育评论, 2008, 04: 47-61.
- [9] 评论: 被遗忘的中小学校舍 谁在漠视公共建筑? [EB/OL].
http://www.sznews.com/tqbhome/content/2008-05/20/content_2058628_3.htm, 2008-5-20/2015-5-20
- [10] 专题: 公共建筑之殇[EB/OL].

http://blog.sina.com.cn/s/blog_46dfa92301009djd.html,2008-5-22/2015-5-20

[11] 温家宝主持召开国务院常务会议[EB/OL].

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-04/22/content_11233084.htm,2009-4-22/2015-5-20

The multiple-streams analysis of the national program to ensure the safety of primary and secondary school buildings

Peng Yuxi

(Institute of Education Science Hunan University, Changsha, 410082,China)

Abstract: Our government launched the national program to ensure the safety of primary and secondary school buildings on April 1, 2009. Through the multiple-streams analysis of the program. The lack of basic concept, the frequently-occurring accidents, the imperfect of government's financial input system, the insecurity in building's safety construction and the less effective of relevant document has formed the problem stream. The policy stream is the proposals of government, experts and scholars. The political stream is the attention of citizens and government. The Wenchuan earthquake in 2008 caused wide public concern about the safety of primary and middle school buildings. This major event gathered three streams together and prompted national program to ensure the safety of primary and secondary school buildings.

Keywords: the national program to ensure the safety of primary and secondary school buildings the safety of school buildings the multiple-streams analysis