

# 财教联手

## 全面推进天津农村 中小学布局调整



◎ 本刊记者 刘凤桐 王旭 李海南

天津市财政部门和教育部门相互配合,协调工作,联手抓好全市农村中小学布局调整,扩大学校规模,改善办学条件,提高办学效益。从1990年起步至1995年底,共新建、改建学校170所,其中乡镇中学111所,国办高中6所,中心小学53所;农村学校总数由1990年的3200所减少到1995年的2633所,其中小学由2798所减少到2349所,减少了449所,中学由402所减少到284所,减少了118所。所有新建学校全部实现楼房化,建筑设计、施工质量都符合国家规范化要求,普遍达到了“十室两配套”的教学标准,基本适应了现代化教学的需要,为普遍提高农村教学质量,为本世纪末全市普及高中教育创造了良好的办学条件。

今年4月,记者走访了天津市教育局和财政局,并深入到武清县、静海县、宝坻县、蓟县和西青区调查了解。所到之处,教学楼崭新漂亮,校园宽敞整洁,教室明亮,设备齐全,师生高兴,县乡领导满意,使我们亲身感受到布局调整给农村中小学带来的可喜变化。

### 典型引路 全面推动

天津市所辖农村地区共有四区五县,1990年,几乎是村村有小学,乡乡有初中,有的乡甚至有3-4所

中学,不少都是小学戴帽的中学。由于学校点多、面广,布局分散,每个学校都难成规模,如静海县100名学生以下的学校有138所,蓟县下营公社下属的四个乡有28所学校学生不足15人,十来个学生还分属几个年级。由于学校不够规模,又带来许多问题:师生不成比例,尽管教师队伍已很庞大,但仍感教师严重不足;许多老师一人要教几门课,还要跨几个年级,甚至兼几个学校的课,不仅难以提高单科教学质量,不合理的负荷还造成了教师队伍的不稳定;80年代虽然进行了危房改造,但“黑屋子,土台子,里面坐着个泥孩子”的面貌并没有根本改观,校舍大多依旧是平房,条件简陋,基本的教学设备也无法配备,不少学校音、体、美课程不能开设,学生难以全面发展;每年有限的教育经费,像撒胡椒粉一样分给各个学校,仅可用于学校的修修补补,难以形成规模效益。这一系列的问题,严重制约着农村中小学教育质量的健康发展,阻碍教育质量的提高。

怎样解决这些问题?根本的办法是调整农村中小学布局,撤点并校,使学校形成一定规模。为此,1990年,天津市财政局和教育局的领导带领工作组来到武清县调查研究。他们听取县政府的汇报,与乡镇干部座谈,并深入到乡村和学校实地考察,了解经济、人口、

生源变化情况,征求对乡镇初中校并点的意见和要求。深入的调查研究使他们进一步感到,必须在进行“普九”的同时,逐步完成全市农村中小学布局调整。中小学布局调整决不是简单地拆掉旧房建新房,搬出平房进楼房,而是要推动农村中小学教育变革,通过改善教学设施、教学手段和教育方法,取代传统落后的办学条件和方式,实现农村教育水平的总体提高。市教育局、财政局共同商定了布局调整规划,即原则上每个乡镇建一所中学;对中心小学,平原地区每乡可设2—3所,人口少的可设1—2所,山区每乡可设3—5所,取消复式教学班,家庭距校5华里以上的学生可实行寄宿。每所学校建筑面积不少于3000平方米,在校生规模不少于18个教学班,并做到“十室两配套”,即教室、办公室、图书阅览室、体育器材室、卫生室、实验室(物理、化学、生物)、音乐室、电教室、语音室、微机室齐全和校门、围墙及操场配套。设备配置要达到国家教委颁布的一类标准。

在全市范围内进行农村中小学布局调整,是一项难度很大的复杂工程,要顺利实施,关键是选好突破口,搞好试点,以典型引路。市财政局、教育局在深入调查研究的基础上,确定在武清(平原县)、蓟县(山区县)搞试点,首批试点放在武清。在武清确定试点乡镇时,他们又做了全面审慎的考虑,力求有代表性。大良乡是武清的一个大乡,有36个村,3万多人口,分布相对集中,财力中等,有4个初中校,且都是小学戴帽,每校学生不足200人;泗村淀乡地处洼地,面积大,人口1.9万,村落分散,财力下等,有3所乡中,其中有2个是小学戴帽中学。如果这两个乡镇能够并点建新校,那么全县乃至其他平原县的乡镇进行学校布局调整就不会有太大的困难,于是被确定为初中校布局调整的试点乡。在市、县的支持下,两个乡积极开展宣传,大力发动群众,焕发了干部群众并点建校的极大热情。大良乡征60亩地,投资240万元(市补30万建设款,县补40万,其余由乡自筹),1990年当年施工,当年建成了建筑面积为5000平方米、有24个教学班的乡中教学楼,并当年投入使用。泗村淀乡也于当年投资180万元,建成了有18个教学班的3700平方米教学楼并投入使用。两乡试点成功,武清县召开现场会,介绍推广他们的经验,从1991年开始,在更大范围进行乡中调整,并从1993年开始了农村中心小学的布局调整。继武清试点成功后,蓟县也于1991年开始,选择罗庄子等3个山区乡进行了成功的初中校布局调整。为保证这项工作开好头,起好步,县、乡政府成立了领导小组,广泛征求意见,妥善选定校址,严格把好论证、

规划、设计、施工四关。在市财政局、教育局领导多次亲临指导下,罗庄子乡——这个东西长30里的贫困山区乡,在人均收入不高、财力有限的条件下,经过艰苦努力,率先建立起全县第一个乡办中学教学楼,并实行寄宿制,妥善解决了路远学生上学问题。

平原县、山区县试点的成功,有力地带动了各区县中小学布局调整工作。1994年,天津市在蓟县召开了农村地区学校布局调整现场会,总结了几年来的成果和经验,确定了到本世纪末农村地区学校布局调整的总体规划、具体目标和步骤措施。1995年的学校布局调整工作全面推进,涉及全市12个区县(含城区),40多个乡镇,300多个村和200多所学校。从1990年至1995年的六年间,全市共下达农村地区布局调整新建校计划297所,其中乡镇中学171所,国办高中24所,中心小学102所。截止1995年底,共建成乡镇中学111所,国办高中6所,中心小学53所,共计170所,完成计划的57.2%,总建筑面积56.3万平方米。所有新建的学校都符合国家的建筑、设计、施工标准。符合教育规模和教学标准。今年4月初,天津市又召开了农村地区学校布局调整工作会议,部署了1996年调整工作规划和政策措施,即今年基本完成乡镇中学的建设任务,1997年转入以国办高中布局调整为重点,乡村中心小学布局调整全面推进的新阶段。

### 政府重视 部门配合

天津市农村中小学布局调整工作得到了各级政府的高度重视,他们将这项工作同农村地区经济发展紧密结合起来,同改善农村地区人民生活水平结合起来,把这项工作列入党委和政府的重要议事日程。为动员各方面的力量推动学校布局调整工作,大部分区县结合当地实际,制定了有关政策措施,如规划编制、计划安排、资金筹措、组织管理、工作考核等,为保证计划落实创造了条件。

市政府1994年在蓟县召开会议后,又于1995年批转了市财政局和市教育局《关于我市农村地区学校布局调整的实施意见》,要求各级政府充分认识搞好农村地区学校布局调整,对巩固教育成果,进一步改善办学条件,推动农村地区经济及社会发展的重要意义,要把这项工作纳入本地地区的总体规划;要求各有关部门精心组织,密切配合,加强监督;明确市政府也将对这项工作检查评比。市财政局和教育局为推动布局调整的规范化,联合或分别下发了一系列文件,对申请市级补助、校舍工程质量、工程进度及表彰奖励等做出了明

明确规定,使此项工作有章可循、健康发展。

各区县政府为推动本地区学校布局调整,从整体部署、宣传动员、组织领导、资金筹集、政绩考核、检查指导等多方面加大工作力度,因地制宜,落实措施。静海县成立了4个协调班子,具体负责布局调整的规划、推动资金筹集和实施监督工作。1995年,有两所中学调整过程中在规划筹资方面出现了较大困难,县委副书记和主管教育的副县长三次深入这两个乡镇了解情况,具体指导,及时帮助解决困难。蓟县建立的由主管县领导任组长的领导小组,对各乡镇的布局点都要实地考察,做到三看:一看学校位置是否适中,服务半径是否适当;二看新建校是否功能齐全;三看建楼措施和资金是否到位。西青区委、区政府组织有关部门成立领导小组,联席办公,简化办事手续,减免有关费用,亲自过问,参与学校布局调整全过程。宝坻县先后出台了《关于捐资助学、集资办学有关问题的暂行规定》、《关于教育工作的几个问题的决定》、《宝坻县教育费附加征收、管理和使用的具体办法》等文件,落实具体措施,加快布局调整步伐。

在采访中,我们深切感受到,农村中小学布局调整大量艰苦细致的工作落在各乡镇政府头上。进行农村地区学校布局调整是创千秋基业,而直接受益的是农村干部群众的子女,但一开始并没有完全得到他们的理解,如不少农民群众受“村头办学”传统观念的影响,认为还是“上学不出村”的好,担心孩子出村上学不方便,不安全;有些村干部怕自己在任期内调整掉了学校丢面子,村里人埋怨;有的乡镇干部也认为经过了危房改造后办学条件基本可以了,资金用了不少了,不想再盖新教学楼等等。为此,乡镇领导做了大量发动工作,他们走村串户,了解情况,宣传政策,解答疑问,并采取了许多具体可行的措施。蓟县的邦均镇,先后召开了全镇群众大会、党政联席会、乡村干部会、党代会以及地方名人座谈会等,广泛征求意见,统一思想认识,在全镇的支持率达76%的基础上,镇里及时召开人民代表大会,形成决议,以乡政府的名义发文,把布局调整工作以法规的形式确定下来。记者走访了武清、静海、宝坻、西青、蓟县的十来个乡镇和十多所学校,感受到乡镇领导从形成决议、组织发动、征地选址、动员集资、组织施工、检查验收,直到师生进入新校,为布局调整,造福子孙,奔忙于第一线,付出了艰辛的劳动。

布局调整工作具体实施部门是各级教育部门,而工作顺利推进,得益于在各级政府领导支持下的财政、教育和计划、建筑、粮食、质检等部门的密切配合。他们为新校园的落成,各司其职,协调配合,通过及时申

批建设计划,收粮变款,检测建筑质量,积极主动搞好服务。特别是财政和教育部门,密切配合,如同一家,共同选择校址、确定规模、设计方案、审定图纸、监督施工、监测质量、检查验收,了解情况,掌握进度,及时发现问题解决问题。每个新校园建筑工地都留下广大热心教育的干部的足迹和心血。

## 财政支持 多方筹资

在全市农村地区进行学校布局调整,是一项耗资巨大的工程,没有大量的资金作保障,调整就会寸步难行。天津市采取市、县(区)财政拨款补助、乡镇政府筹集、乡村群众、企业捐助等办法,广开渠道,多方筹资,保证新建教学楼资金来源。截止1995年底,全市用于农村学校布局调整的投资达4.54亿元。

天津市财政部门多年来一直把支持教育事业的发展作为财政支出的重点,在财政收入连年增加,财政支出不断扩大的状况下,每年的教育经费支出增幅都超过当年财政支出的增长比例。在预算安排上,坚持三个优先,即优先安排教育预算,优先考虑追加经费,优先核拨教育经费。对农村学校布局调整工作,市财政局在教育事业费和教育附加中拨出专款,一部分用于学校的基建补助,一部分用于建成学校的设备配置补助费。具体标准是:乡村中心小学基建补助20万元;乡镇中学基建补助30万元,设备补助10万元;民办高中视基建规模补助100到120万元。到1995年底,市财政已为建成的170所学校补助5200多万元。不少经济条件好的区县,如西青区、静海县等,财政部门还相应匹配了资金,如西青区在市里基建补助600万元基础上,区财政匹配1160万元用于学校,全力支持布局调整工作的开展。

为推动农村学校布局调整工作,解决资金来源问题,市里制定了有关政策。市政府1994年批转市教卫委、市财政局、市教育局拟定的《天津市农村教育费附加征收管理使用规定》,根据天津市农民社会负担率较低和国务院关于农民社会负担率不得超过年纯收入5%的政策,规定各区县可按农民上年收入的1.5%—2%筹集教育资金。1995年下半年在全市范围内征收“教育事业发展费”,包括5项:基建配套费按每平米5元征收;机动车、汽车每年每辆200元,摩托车每年100元;餐饮业按营业收入1%征收;娱乐业按营业收入的3%征收;广告业按广告收入的1.5%征收,进一步扩大资金来源渠道。

按照市里有关规定精神,县、区制定了具体办法。

如宝坻县对农村教育附加采取以粮折款方式在夏秋两季由粮食部门代征,征收额以县统计局公布的上年度乡镇农业人口数和农民人均纯收入数为准。每年夏秋两季征收任务结束后,县粮食局负责将全县乡级教育经费附加以乡镇为单位汇总,上缴财政部门;县财政部门负责教育费附加的管理,专户储存,专款专用;在使用上,坚持严格审批,按工程进度拨款,并实行跟踪反馈制度,保证其合理有效的使用。1995年全县征收1296万元。武清县人民政府1990年做出关于征收人民教育基金的规定,按农村人均收入1.5%征收,执行了3年,共征收1970万元;1994年改征教育发展基金,按职工基本工资1.5%征收,当年征收680万元。

布局调整工作耗资巨大,仅靠财政部门的支持是远远不够的,必须发动社会各界的力量和广大干部群众的积极性,广泛筹集资金。不少乡镇按实际情况从各乡办、村办企业征集一定比例的企业利润用于发展教育,有的乡镇动用了自己的乡镇公积金兴建学校,有的乡镇长把小汽车卖了作为投资。许多乡镇做好工作,采用无偿或低价提供土地,出售原校舍,用自己的建筑队施工不计利润等办法,筹集和节省了大量资金。西青区王稳庄乡为建乡中无偿提供了100亩土地,仅用半年时间就集资捐款300多万元;武清县河西务镇党委及机关干部带头捐款,各村街、各单位慷慨解囊,出资助学,仅一个月时间就捐资27万多元。蓟县邦均镇在1996年春节过后的2个月内就收到个人捐资40多万元,捐款万元以上就有12人。

### 布局合理 成效显著

天津市经过实施农村学校布局调整,农村中小学撤点并校,大部分学校实现了规模办学,新建的学校各科齐全,专业教室配套,操场达标,校园焕然一新,办学条件显著提高,全市的教育水平又上新台阶。1994年,天津市与北京、上海一起通过“普九达标”国家验收,提前6年完成普及九年义务教育目标。

新建的学校全部是楼房,施工和建筑标准达到国家规范化标准,教学设备齐全、精良,达到“十室两配套”的标准,教学条件明显改善,不少的学校统一校服,学生的精神面貌也发生了变化,“破屋子,土台子,泥孩子”已成为历史。在学校选址力求合理的基础上,为更好地解决学生上学路远的问题,学校实行了寄宿制,有条件的乡镇如西青区的王稳庄乡,每个村都配备了班车接送学生,真正达到了“教师教着舒心,学生学着上心,家长看着放心”。农村中小学布局调整带动了更高

层次的规模办学,经济发达地区如武清县的河西务镇、西青区的王稳庄乡等还建立了教育园区,集幼儿园、中心小学、乡中、高中和成人教育为一体,实行教学资源共享,为将来的教育规划打下了基础。

学校布局调整后,学校数量减少,教师得到优化,使优秀的教师充实到教学第一线,教学水平明显提高。如今新建学校的教师不再一人教几门课而是专于一门,不仅在备课上更加精细、扎实,还可以留出部分时间进修,不断提高业务水平。有的老师说:“在这样的条件下教学,即使少拿点报酬也乐意。”教师的生活条件也明显改善,不仅工资得到保证,还新建了许多楼房解决教师的住房问题。社会上尊师重教的风气日益浓重,教师成为被人羡慕的职业,以前许多要闹着往外跳的人安心于工作,更有许多人想往里跳,教师队伍日益稳定。

教学设备集中配备和教师队伍构成合理,使学校的课程开设齐全,学生在德、智、体、音、美、劳等方面全面发展,进而得到社会的肯定和支持,促使教育效果大为提高。静海县小学“四率”即入学率、巩固率、毕业合格率、普及率均达到99.8%,武清县初中的入学率、巩固率、毕业合格率由1983年的89.6%、91.4%和31.8%提高到1995年的96.7%、98%和100%。

学校布局调整后教育经费的大量节约,并提高了资金的使用效益。这种节约是一种隐性节约,首先,新建的学校为高质量的楼房建筑,虽一次性投入大,但使用时间长,几十年内不用大修缮,而以前每年仅在房屋维修、防雨、取暖等方面都要耗费大量的经费。其次,教学设备集中使用,配备齐全,可达国家一类标准,改变了过去那种每个学校都要配备,不仅配不齐全而且造成了浪费的状况。如今,静海县用700万元配齐了调整后的32所学校的设备,而在以前用2700万元都不够。优秀教师继续留任,不称职的进行分流,减少了以前教师不足而大量聘任民办教师的状况,教育人员经费大量节约。据静海县教育局反映,学校布局调整前,全县小学教员缺800人,而调整后,变成超编200人,这些人有的待岗在家,有的已到校办工厂。另据武清县大良镇匡算,将4所小学调整为1所中心小学,每年节约经费40万元。更为重要的是,有限的教育经费的集中使用,既便于管理,又可以发挥规模效益,从而提高整个资金的使用效益。

天津市农村中小学布局调整结果表明,学校布局调整不仅具有发展教育的方向性意义,也具有长远的财政意义。