

# 南通义务教育高收费怪胎

## 最好的公办中小学资源被定性为“国有民办” 收缴高额“学费”，政府教育财政支出远低于全国平均水平

□本报记者 宫靖 江苏南通、南京报道

22800元,是江苏南通市民王新(化名)夫妇10年省吃俭用存得积蓄的绝大部分。2006年7月9日,王新排在长长的队伍中,将这笔钱缴给了“民办”崇海中学,以此换来13岁的儿子未来3年的“优质”初中教育。王新并不知道,她缴出这笔钱的最终用途之一,可能是偿还南通市投资数亿元兴建的新区市政府大楼银行贷款。2006年9月1日开始实施的新《中华人民共和国义务教育法》第二条明确指出:义务教育是国家必须予以保障的公益性事业。实施义务教育,不收学费、杂费。国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施。第二十二条规定:县级以上人民政府及其教育行政部门不得以任何名义改变或者变相改变公办学校的性质。然而,记者调查证实,南通的义务教育现实与该法规明显悖逆。崇海中学即是在新法实施前不久,由原公办学校南通中学(下称通中)和南通市一中(下称一中)两校初中部合并而成“民办中学”。两校初中部一直被当地人公认为全市最好的公办初中。不仅如此,在该市下辖的多个县(市)区内,数十所本地最优质的原公办小学、初中在此前数年间改为“民办”,其“学费”亦逐年上涨。这些学校被当地政府和教育部门定性为“国有民办”,原因是资产和教师均来自原公办学校。据不完全统计,这些“国有民办”学校每年为南通市教育事业创收数亿元。这些钱最终弥补了当地财政对教育投入的不足。



2006年7月8日,崇海中学通过电脑派位招收首批初中生1200名,所有学生均需上缴22800元“学费” 本报记者 宫靖摄

### “国有民办”背后的万元“择校费”

至此,南通市义务教育阶段最优质的公立教育资源,已大部分被改制为“国有民办”学校,学生必须支付数千至数万元的高昂择校费(当地称为学费)后才能入学。在重教成风的南通,此事颇受诟病。在南通市崇川区9号院内,五六座淡红色多层建筑中传出朗朗读书声。崇海中学四个金色大字刻在大理石门柱上。此处距市中心约8公里,道路上鲜有人行。这个看似冷清的地方,事实上却是南通市基础教育最热点所在。2006年5月,南通市政府第53次常委会以会议纪要形式同意兴办民办崇海中学。两个月后的7月8日,该校通过电脑派位招收首批初中生1200名,所有学生均需上缴22800元“学费”。截至记者采访时,历经数年“改制”、基础教育在全国具有“标杆效应”的南通市,其最好的两所公办中学(通中、一中)初中部已名存实亡,被合并成为民办崇海中学。通中、一中均为南通市百年名校——上世纪初由持“实业救国”主张的南通名人张謇开办,解放后成为当地办学质量最好的两所公办中学。通中人津津乐道的是,这里走出过17位院士,而一中的初中部办学质量,在外界眼中与通中不相伯仲。事实上,“民办”崇海中学其1亿元左右的固定资产性质为国有资产,分别由公办的通中、一中各自负担价值5000余万元的资产(主要为银行贷款)构成;同时,崇海中学68名教师全部由通中、一中派出,其身份仍是通中、一中初中部公办教师。2006年8月,南通市教育局在官方网站上对此校作了如下表述:“南通市崇海中学由通中、一中利用非财政性资金投资联合举办。其办学性质为国有民办。”就在崇海中学正式招生的9天前,即6月29日,我国新《义务教育法》被修订通过。新法规定,政府和部门“不得以任何名义改变或者变相改变公办学校的性质”。然而,同在6月29日,南通市教育局发布的名为《南通市2006年民办学历教育学校年检公示》显示,该市海安县海陵中学、启东折桂中学、崇海中学等11所民办学校,正式通过年度“审核检查”。经记者核实,此11所中学全部由原公办学校“改制”成立,资产和教师身份与崇海中学如出一辙。记者调查证实,像崇海中学

这样由原重点公办中小学举办或转制的“民办学校”在南通市多达数十所。12月6日,南通市教育局办公室副主任张健向记者提供以下数字:2006年上半年全市共有民办中学37所,经“清理”11所民办中学合格,11所被“明令停办”,其余15所被要求“整改”(经记者查实,多数整改学校2006年仍正常招生)。南通市教育部门表示,民办小学将是该市明年“清理”重点。据不完全统计,目前该市民办小学数量不低于民办中学。2005年5月,央视《焦点访谈》曾对南通市“假民办”予以曝光。南通市教育局长王炎斌在节目中承认,南通市义务教育阶段的学校中,有接近20%变成了民办学校。记者据悉,这20%全部是南通市市区及各地最好的中小学。除通中、一中初中部外,如省级重点中学启东中学初中部,变身折桂中学;南通市区最好的小学通师二附、一附皆有接近百年的校史,则分别举办了崇川小学和静海小学。至此,南通市义务教育阶段最优质的公立教育资源,已大部分被改制为“国有民办”学校,学生必须支付数千至数万元的高昂择校费(当地称为学费)后才能入学。在重教成风的南通,此事颇受诟病。

### 南通“国有民办”教育发展史

由于该法并未对民办学校成立的关键点“资产”与“教师”作出限定,“四独立”遂成南通所谓“国有民办”学校存在的法律依据。南通市公立中小学变身“国有民办”并非近年独有,梳理该市民办中小学近十年发展路径,其最初动力始于地方政府基础教育经费投入短缺。1998年,百年名校通中的初中部开启“民办”之路,被组建为崇川中学。是次“改制”后的通中初中部,最大变化是可以独立于义务教育体制之外,向外收取每生数千元的“择校费”。紧随其后,一中初中部被组建为“民办”静海中学。而此前数年,两校初中部只是每年级中划出若干班级收取“赞助费”。其时,两校初中部“民办”的一个具体背景是,教育部开始推行“国家级示范高中”,具体到江苏省,则推出“星级高中”评选。参选的一个重要前提是剥离初中部。通中、一中参与了“江苏省四星级高中”评选,剥离后的两校初中部在当时有两

条路,一是各自成为独立的公办初中,二是变为民办。两校均选择走“民办”之路,对此,接受采访的教师们分析,创星级高中需要花大笔基础设施建设投入,这需要地方政府的财政支持。而地方财政为了减轻财政压力,则同意将两校初中部改制为“民办”,所得学费收入用于星级高中的建设。据了解,通中、一中分别改制为民办崇川中学和静海中学后,每年各自招生1200余人。据每年数千至2万余元的“择校费”标准,通中和一中每年可在“民办”身上收取多至2000余万元款项。而如转为公办,根本不会有这笔收入。此两所学校即崇海中学前身。至今年7月崇海中学成立前,两校除收取逐年走高的择校费之外,其余各方面均与公立学校无异。比如,校舍仍然使用原公立学校时期的校舍,教师仍为公立学校教师。甚至身为“民办”崇川中学,财务方面与公办通中是一笔账;静海与一中同样如此。此外,两所民办学校的校长,分别由通中、一中的校长兼任。2002年,我国《民办教育促进法》颁布实施,对公办学校举办的民办学校提出了“四独立”的要求,即“应当具有独立的法人资格,具有与公办学校相分离的校园和基本教育教学设施,实行独立的财务会计制度,独立招生,独立颁发学业证书”。由于该法并未对民办学校成立的关键点“资产”与“教师”作出限定,“四独立”遂成南通所谓“国有民办”学校存在的法律依据。南通市教育局长王炎斌对外界坚持崇海中学等南通“国有民办”学校是“真正的民办学校”。其论据就是它们符合《民办教育促进法》。崇海中学党委书记赵如全接受记者采访时持同样说法,他认为自己所在的这所学校做到了“四独立”。但记者采访到的部分教育界、经济界人士并不认同这种性质认定。全国政协委员、苏州市副市长朱永新近日接受记者采访时表示,他个人的看法是只有真正民间出资、民间招聘教师的学校才能称为民办学校,目前许多地方的民办学校是公办学校举办的,虽然做到了“四独立”,但本质上仍然是“假民办”。崇海中学的“四独立”也受到的质疑。如学校的独立财务,经核实财务人员并非由崇海中学自由聘任,而与公办学校一样,由教育局委派,并参与全市各学校的会计轮流制度。(下转封十)

## 朱永新：重建教育财政是唯一出路



朱永新,男,1958年生,江苏大丰人,现为全国政协常委、苏州市副市长、苏州大学教授、博士生导师,中国心理学会常务理事,台湾《本土心理学研究》顾问,江苏省政协委员。著有《中华教育思想研究》、《困境与超越——当代中国教育述评》、《心灵的轨迹——中国本土心理学论稿》、《我的教育理想》等著作。

### “名校办民校”是政府直接干预民办教育市场

记者:2004年“两会”期间,你的提案《停止名校办民校》引起教育界普遍关注,你认为,“名校办民校”发生的最初土壤是什么?朱永新:“名校办民校”最初出发点有其合理性,即解决群众接受优质教育的需要。因此,当时教育部门对“名校办民校”是支持的。当时名校办民校还有一个重要原因是初高中分离,因为很多高级中学的初中剥离后,为了保证生源,就把初中变成民办了,或者变成“假民办”了。这样就是一方面解决生源,另一方面解决经费,一剑双雕也。但是,随着民办教育兴起,2003年《民办教育促进法》颁布后,“名校办民校”就没有存在的合理性了。因为它会对真正的民办教育形成冲击,导致它们办不起来。公办教育过多介入民办教育的市场,民办最后都得死,这是肯定的。实际上很多大学的独立学院二级学院也是这样的。实际上这是政府直接干预了市场,这对真正民办学校是不公正的。

### 做不到资产和教师身份独立就是“假民办”

记者:我国《民办教育促进法实施条例》对民办学校作出了“四独立”的要求,分别是独立校园、独立财务、独立法人、独立招生发证。其中并没有要求资产独立和教师独立,您认为判定民办学校身份的关键点在哪里?朱永新:当然也要有独立财务和独立法人。但我认为资产独立和教师独立是“四独立”的前提,做不到资产独立和教师独立就是假的民办教育。记者:现在的形式往往是老学校的校长委派一个退休的副校长到新学校任法人代表,就是所谓的独立法人,这种形式是“真民办”吗?朱永新:这要看委派后,实际的领导权在哪里,这很重要。是不是独立领导权?你是要向老校汇报,由母体学校来决定?还是有一个独立的董事会来决策。现在绝大多数“名校办民校”是母体学校在掌控,法人治理结构还没有完全形成。记者:“假民办”扼杀了真民办生存空间。记者:一位“名校办民校”的负责人曾对学校继续存在的重要性理由是“继续满足社会对优质教育资源的需求”,如果改为公办运用就近入学原则,等于剥夺了人们花钱上好学校的权利。朱永新:你问问这些学生的家长愿不愿意缴那么多钱啊。或者这种学校就走第二条路,你办成真正的民办学校。记者:事实上现在这种情况真民办办不起来,办一家死一家。朱永新:办不起来就是怨假民办啊。现在叫停“假民办”,就是要给真正的民办学校留下空间。真民办只有两条路,要么辉煌,要么死亡。因为真民办,办不起来就得死。而“假民

办”没有这样的风险。但是,现在在我国的民办学校和公办学校,是没有可比性和竞争力的。除了基础设施、管理,以及小班化以外,我们的民办教育质量在中国是没有竞争力的。原因就在于公办教育没给民办教育留下空间!已有的“名校办民校”最好全部转为公办。记者:新《义务教育法》第二十二条规定:县级以上人民政府及其教育行政部门不得以任何名义改变或者变相改变公办学校的性质。但是,目前似乎尚没有法规说明以往已由公办名校改成“民校”的,今后应该怎么办?朱永新:我的建议是首先叫停,不能再办“名校办民校”。就是先要把车刹下来,然后再想办法整顿已经上车的学校。这些已上车的学校,最好的办法是完全变成公办学校,次优的办法是改变成真正股份制的学校。记者:现在一些“名校办民校”确实也引进了部分民间资本,搬离了母体“名校”的校园,这能算真正的民办学校吗?朱永新:这里有个真股份和假股份的问题。真股份就是要有真正的民间资本进来,新学校的教师与过去公办学校系统教师身份脱钩,工资关系也斩断,都要纳入民办教育体系。假股份就是虽引进了民间资本,股份有多少,但教师身份仍然没变。这些假股份学校对真民办来说,同样是不公平竞争。记者:您好像特别注重教师身份这一点。朱永新:当然很重要,你有这个身份,人家才愿意来这个学校;你没有这个身份,人家就不愿意来了。现在老师愿意来“名校办民校”,说白了是因为这些学校第一是公办学校身份,第二是民办学校待遇。那它当然有吸引力喽。记者:你的看法是假股份必须全部转为真股份?朱永新:对啊,这类学校要和老学校申请脱钩,然后资源重新整合,这个不是不可以的。我们的立达集团就试图往这个方向走,第一步变成股份制,第二步逐步使工资、教师的身份独立。现在我让他们是老人老办法,新人新办法。老人我没办法让他们变成民办的,但是去年新人进来就按民办学校身份走。若干年后,这两个核心问题就解决了,就改造成真正意义上的民办学校了。老校可以有意义,这个要尊重历史,改革完全不尊重历史,也是不现实的。政府公共财政不到位是“假民办”难根除的主因。记者:您觉得为什么叫停了“名校办民校”,又滋生这种新类型的“名校办民校”?这类学校出现的根源是什么?朱永新:就是一个教育财政的问题,都是钱的问题,政府没钱啊,教育部门穷啊。现在各地教师与公务员差距还比较大,各级教育行政领导还有政府为什么办民校,很大部分原因是想由此腾点经费出来,给教师多发奖金,提高待遇,尤其是给薄弱学校。如果政府能保证所有学校公共经费运转,还有教师收入与公务员持平,不要完全一样,基本持平就行。我相信,所有学校全部变成公办,实际上就是一张纸的事。记者:是不是在“名校办民校”问题上,教育部门在一定程度上是替政府受过?朱永新:对。我曾经要求有些学校办成公办,但困难非常大,为什么?财政没钱啊,教育局长和我说,你财政给我钱,我马上变成公办。政府公共财政应该把所有公办学校的基础设施全包了,把教师收入与公务员持平了,把学校运转经费全部管起来。政府把这三个问题解决了,我想校长们也没必要办什么民校了,教育行政主管部门也没必要挨那个骂了。这是我国教育财政机制和体制上的一种缺陷,所以必须重新思考和建设中国的教育财政,是解决这个问题的唯一出路。