

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2018.04.001

义务教育教辅乱象的成因及治理策略分析

刘丽, 贾念

(湖南师范大学 法学院, 湖南 长沙 410000)

摘要:义务教育阶段的教辅乱象一直存在,不论是中央不断发文对其进行规制,还是地方教育行政部门对其从严整治,都没能从根本上解决这一问题。教辅乱象存在的主要原因是教辅材料评议推荐中部门与地方利益保护的存在,出版、发行门槛过高极易造成行业垄断,“小升初”和“初升高”激烈的竞争导致“一科多辅”现象盛行,法律责任不明确、追责不力。通过确保教辅材料评议推荐程序公正、信息公开,杜绝“教辅授权”导致的行业垄断,降低“教辅发行”门槛,将“一辅”纳入公共财政以防止“一科多辅”及加大追责力度等措施,能有效解决教辅乱象引发的各种问题。

关键词:义务教育;教辅乱象;治理

中图分类号:G632

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2018)04-0001-05

自2000年以来,社会上一直存在着与中小学教科书配套、供中小学生学习使用的各种学习辅导、考试辅导类教辅材料“过多”“过贵”的问题。2011年9月1日央视《焦点访谈》播出的《教辅:挡不住的负担》就报道了有些学校强制搭售教辅、学生“被自愿”购买多套教辅材料的问题^[1]。2016年10月31日,中国网报道,山西省山阴县第三小学强迫学生从指定书店购买课外教辅材料,涉嫌“吃回扣”,被指从学生身上揩油。经调查,10多元就能买到的教辅材料在学校指定的希望书店需要原价购买^[2]。2017年2月24日,央视网报道,湖南多地中小学教辅材料滥收费。在湖南衡阳、邵阳等地,学校开学收费过高,3门课发11本教辅材料^[3]。媒体报道的诸如此类的教辅乱象问题,无不反映出教辅材料使用的不规范和规范教辅材料使用的紧迫性。

以上教辅乱象集中表现为教辅材料过多、过贵,学生“被自愿”购买,有些学校打着自愿为学生代购教辅材料的旗号,一个学科购买多套教辅,费用更是教材的数倍。多年来,教辅材料从编写到学生购买,俨然已经形成了某些地方教育部门、出版社、发行方和学校四方强大的利益链条。在

这种利益关系下,极有可能形成监督者与被监督者成为利益共同体,出版商与教育部门联合强征强订,学生被自愿选购老师、学校指定的教辅材料的局面。而这一系列行为明显违反了我国相关法律中规定的“中小学教辅材料的购买与使用实行自愿原则”。既然教辅材料的购买与使用实行自愿原则,那么,按照相关义务教育法律的规定,教辅材料的购买与使用是否属于政府义务教育的范畴呢?

1 教辅材料费用的承担主体及教辅材料使用的法律规定

1.1 教辅材料费用的承担主体:家长

《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)第2条规定:“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。”《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(国发[2015]67号)关于义务教育经费保障的主要内容有统一城乡义务教育“两免一补”政策。对城乡

收稿日期:20180423

基金项目:湖南省社会科学评审委员会项目(XSP17YBZC124)

作者简介:刘丽(1978-),女,陕西蒲城人,教授,博士,主要从事行政法研究。

义务教育学生免除学杂费、免费提供教科书,对家庭经济困难寄宿生补助生活费。

教育部《中小学教材编写审定管理暂行办法》第2条规定:“本办法所称中小学教材(以下简称教材)是指中小学用于课堂教学的教科书(含电子音像教材、图册),及必要的教学辅助资料。”教材包含教科书和必要的教学辅导材料,而“两免一补”政策只是免费提供教科书,并不免费提供教辅材料。所以,义务教育教辅材料并不属于义务教育经费保障的范围。

依据国家新闻出版广电总局、教育部、国家发展改革委制定的《中小学教辅材料管理办法》第2条规定:“本办法所称中小学教辅材料是指与教科书配套,供中小学生学习使用的各种学习辅导、考试辅导等出版物,包括教科书同步练习类出版物,寒暑假作业类出版物,中小学习题、试卷类出版物,省级以上新闻出版行政主管部门认定的其他供中小学生学习使用的学习、考试辅导类出版物。其产品形态包括图书、报纸、期刊、音像制品、电子出版物等。”从该办法可以看出,教学辅导材料并不属于教科书,而是由学生及其家长自愿购买的一种教学辅助资料。

综上,教辅材料不属于我国《义务教育法》所规定的学费、杂费的内容,亦不属于义务教育经费保障的内容。因此,在我国现有的法律规定下,教辅材料不属于中央财政或地方财政教育经费支出的事项,购买教辅材料的费用由学生及其家长承担。

1.2 教辅材料使用的法律规定

1.2.1 法律规定学校不得借教辅材料的名义谋利

我国《义务教育法》第25条规定,“学校不得违反国家规定收取费用,不得以向学生推销或者变相推销商品、服务等方式谋取利益。”教辅材料作为学习辅助资料,属于商品,不得向学生推销以谋取利益。

1.2.2 行政规章与行政规范性文件规定不得搭售和强迫订购教辅材料

2006年至2016年,教育部等多个部委先后出台了《教育部关于贯彻〈义务教育法〉进一步规范义务教育办学行为的若干意见》《关于加强中小学教辅材料使用管理工作的通知》《中小学生学习教辅材料管理办法》等十余部规章、行政规范

性文件以规范教辅材料的使用。这些规定一再强调两个主要的问题,即在中小学教科书发行中,不得搭售中小学教辅材料;任何部门和单位不得以任何形式强迫中小学校或学生订购教辅材料。

2 教辅乱象存在的原因分析

2.1 教辅材料的评议推荐环节存在部门与地方利益保护

教育部、新闻出版总署、国家发展改革委、国务院纠风办颁布的《关于加强中小学教辅材料使用管理工作的通知》规定:“建立健全教辅材料评议推荐办法。省级教育行政部门会同新闻出版行政部门、价格主管部门加强对教辅材料使用的指导,组织成立教辅材料评议委员会,对进入本省中小学校的教辅材料进行评议,择优选出若干套进行公告。各地市教材选用委员会根据当地教育实际和教科书使用情况,按照教科书选用的程序,从本省教辅材料评议公告中,一个学科每个版本选择1套教辅材料推荐给本地区学校供学生选用。”

但是在实际操作过程中,评议的文件由教育部主导发布,各省评议工作由省教育厅负责,选择权在县教育主管部门,大多数评议目录上的产品是教育部下属各出版社的产品,由于地方保护主义的存在以及教辅材料背后巨大利益的驱使,就会出现真正的好书评不上,各省评出来的都是自己的产品的现象。

2.2 出版、发行门槛过高,极易造成行业垄断

教育部、新闻出版总署、国家发展改革委、国务院纠风办颁布的《关于加强中小学教辅材料使用管理工作的通知》规定:“教辅材料评议推荐的种类主要是与本省使用的中小学教科书配套的同步练习册,根据他人享有著作权教科书编写出版的同步练习册应依法取得著作权人的授权。”中小学教科书属于我国《著作权法》所规定的汇编作品^[4]。我国《著作权法》第14条规定:“汇编若干作品、作品的片段或者不构成作品的数据或者其他材料,对其内容的选择或者编排体现独创性的作品,为汇编作品,其著作权由汇编人享有,但行使著作权时,不得侵犯原作品的著作权。”这就意味着配套教科书出版的教辅材料应得到教科书出版社的授权。根据《关于加强中小学教辅材料

使用管理工作的通知》的规定,没有授权,就不能上评议推荐;不能上评议推荐,学校就不能统一购买。在教辅材料授权过程中,教科书出版社在利益的驱动下,提高授权的条件,增加授权的费用;而且教科书出版社的授权往往只局限在本省或本区域的同步类教辅中。因此,能够取得教材出版社授权的教辅材料的出版企业是有限的,这样就极易造成行业垄断。

国家新闻出版广电总局、教育部、国家发展改革委联合发布《中小学教辅材料管理办法》规定:“中小学教辅材料须由新闻出版行政主管部门依法批准、取得《出版物经营许可证》的发行单位发行。未经批准,任何部门、单位和个人一律不得从事中小学教辅材料的发行。”实践中,有的地方教育主管部门与发行单位联合,规定只能选购某一发行单位发行的教辅材料,发行单位与学校联合,学校以学生自愿申请代购为理由,只选择某一发行单位的教辅材料。因此,在出版和发行过程中出版授权的高费用,获得发行权的高要求,自然地将一些企业排除在外,限制了竞争,极有可能出现一家或某几家企业垄断发行教辅材料市场的局面,进而影响学生及其家长的经济利益。

2.3 实行“一科多辅”,加重了学生的学习负担和家长的经济负担

为了让学生更好地掌握和巩固课堂所学的知识,各任课教师势必会在课后给学生布置各项作业,比如小学语文文字的识记和书写的美观,数学计算能力的提升,都依赖于学生借助多套教辅材料进行大量练习,这样就必然导致一门课程使用多种教辅材料的结果,加重了学生的学习负担和家长的负担。教育部、新闻出版总署、国家发展改革委、国务院纠风办颁布的《关于加强中小学教辅材料使用管理工作的通知》规定:“……一个学科每个版本选择1套教辅材料推荐给本地区学校供学生选用。”国家虽明文规定“一科一辅”,但是在“小升初”和“初升高”激烈的竞争下,某些学校就会想方设法规避法律的规定,比如有些学校以班级“家委会”的名义收取班费,让“家委会”统一采购老师要求的多套教辅材料,每天的作业就是结合教学进度完成教辅材料上的内容,同时,老师也会对教辅材料进行批改。“一科多辅”现象的盛行,加重了学生的课业负担,严重侵害了学生的身心健康。

2.4 法律责任不明确,追责不力

我国《义务教育法》第25条规定,“学校不得违反国家规定收取费用,不得以向学生推销或者变相推销商品、服务等方式谋取利益。”《义务教育法》只是对这一行为作出了禁止性的规定,但是通篇却没有涉及违反这一规范之法律后果的规定。

《中小学生教辅材料管理办法》对违反办法所规定的法律责任仅是“按照相关规定追究有关单位和人员的行政责任”“违反本办法构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。”由此可见,不论是《义务教育法》还是《中小学生教辅材料管理办法》,对于违法使用教辅材料的问题追究相关法律责任的规定都只是做了笼统性规定。

3 教辅乱象的治理措施

3.1 确保中小学教辅材料评议推荐程序公正、信息公开

要使更多的优秀教辅材料进入学生的视野,供学生自由选择,就需要以教辅材料评议的程序公正和信息公开作为制度保障。各地方教育部门不得为了保护本地出版社的利益,利用行政手段排斥外省教辅教材的进入。要积极倡导各省为教辅材料的评议推荐提供一个公平的竞争环境,鼓励各个省份让更多优秀教辅材料进入评议推荐,不得打着评议的旗号,实施地方保护和行业垄断。要发挥教辅书评议、引导销售的积极作用,提供更多优秀的教辅材料供学生自愿选购。

3.2 杜绝“教辅授权”导致的行业垄断

首先,对授权使用费用进行限制,杜绝教科书授权的漫天要价,使更多的出版社能得到授权,以降低出版社的出版成本。其次,要鼓励地方中小型出版社充分利用自身的资源优势,积极寻求和加大与本省其他出版社的合作,实现编辑资源的优势互补,增强竞争力;并与其他省份的出版社联合起来,打破行业垄断,通过跨省合作一起开发推荐目录中的教辅材料。

3.3 降低“教辅发行”门槛,加强对地方教育部门、发行单位、学校的监督

主管部门应在尊重产业规律的基础上,通过市场手段来调节,明确凡有图书发行资格的企业都可以发行教辅材料,学生及其家长自行选购适

合的教辅材料,在竞争的环境中,逐步实现教辅产业的规范发展和优胜劣汰^[5]。

加强对地方教育部门、发行单位、学校的监督,对于地方教育部门与发行单位以及发行单位与学校联合强制要求学生订购教辅材料,或者相互联合迫使学生“被自愿”选购某一发行单位的教辅材料的,要追究相关责任人的法律责任,进行严厉的处罚。

3.4 将“一辅”纳入公共财政,改革现有教育评价机制,切实减轻学生和家长的负担

将“一辅”直接纳入义务教育免费的范围。有学者指出,义务教育的权利主体是适龄的儿童和少年,而义务主体是父母方和国家^[6]。国家三令五申要规范教辅材料,就是为了减轻家长的经济负担、学生的学习压力,将“一辅”直接纳入义务教育免费的范围,不仅可以减轻家长经济负担,同时也是国家承担义务教育义务的一种表现形式。“教育是民生之基”,教辅材料作为学生学习必不可少的学习资料,在学生学习过程中起着至关重要的作用。在我国GDP快速增长的形式下,应加大教育经费支出,“一辅”由公共财政支出。

过去一些地方政府也在尝试按照国家教改有关精神,对教辅书实行免费采纳,财政埋单,而且实行“一费制”,明确规定学校不能向学生收取“教辅费”,更不能指定或强迫学生选择使用教辅书。这一作法,得到了学生和家长的广泛认可。

将“一辅”纳入公共财政统一购买,还有利于真正落实“一科一辅”,防止学校打着自愿旗号强迫学生购买学校指定的多种教辅材料。

切实减轻学生和家长的负担,还需要改革现有教育的评价机制,改变教学评价“以分数论英雄”的现状,完善素质教育评价体系,改变“素质教育轰轰烈烈,应试教育做得扎扎实实”的局面。同时,努力实现义务教育资源的均衡配置。只有多措并举,形成合力,教辅乱象才有望得到彻底解决。

3.5 明确法律责任,加大追责力度

一方面,按照“两高”的司法解释,追究违法责任人的刑事责任。最高人民法院和最高人民检察院《关于办理商业贿赂刑事案件适用法律若干问题的意见》(法发[2008]33号)规定:“学校及其他教育机构中的国家工作人员,在教材、教具、校服或者其他物品的采购等活动中,利用职务上

的便利,索取销售方财物,或者非法收受销售方财物,为销售方谋取利益,构成犯罪的,依照刑法第三百八十五条的规定,以受贿罪定罪处罚。学校及其他教育机构中的教师,利用教学活动的职务便利,以各种名义非法收受教材、教具、校服或者其他物品销售方财物,为教材、教具、校服或者其他物品销售方谋取利益,数额较大的,依照刑法第一百六十三条的规定,以非国家工作人员受贿罪定罪处罚。”

另一方面,建立责任倒查制度,追究相关职能部门负责人的行政责任。加大对管理者的监督,首先,需要明确管理者具体的职责即从法律层面规定其应如何行使职权,而且要有法律监督其行使职权是否依法,还要有法律督促其主动履行职责,更要有法律追究其对违法行使职权或消极履行职责所应承担的法律责任。其次,明确规定具有监督职责的教育行政部门应对教辅材料从编写到购买进行全程监督,只有对整个过程进行监督,才能更有效地遏制问题的出现,在出现问题后也能及时解决,避免不利后果的大范围影响。如果教辅乱象始终得不到控制,就要倒查相关职能部门是否认真履行自己的职责、是否存在不作为,对于不作为的职能部门,其直接负责人要承担相应的行政责任,对于存在严重监督不力或不作为的直接负责人,视情形给予降级、撤职、开除的处分。

4 结语

教辅材料作为加强和巩固课堂教学内容的必要手段有其存在的价值,但是,自愿、合理地使用教辅材料就要求各级教育主管部门明确教辅材料只是课堂教学的必要补充,切忌教辅材料过多、过滥,从而加重学生的学业负担和家长的经济负担。同时,各省教育主管部门制定的《中小学教辅材料指导价格目录的通知》等行政规范性文件必须明确教育主管部门发布的教辅材料目录属于行政指导行为,最终决定使用何种教辅材料的决策权应该是各门课程的任课教师。另外,打破“教辅授权”形成的行业垄断,降低“教辅发行”的门槛,破除“教辅材料使用”的地方保护主义,让更多优秀的教辅材料在市场上形成充分竞争,从而提高教辅材料的质量,降低教辅材料的价格,让更多的学生和家长受益。

参考文献:

[1] 焦点访谈. 教辅:挡不住的负担[EB/OL]. (2011-09-01)[2017-12-10]. 央视网, <http://news.cntv.cn/china/20110901/117380.shtml>.

[2] 张鸣. 山西山阴第三小学被指内外勾结从学生身上揩油[EB/OL]. (2016-10-31)[2017-12-10]. 中国网, <http://media.china.com.cn/yqfw/2016-10-31/890336.html>.

[3] 梁霄. “被自愿”的教辅材料:湖南多地中小学滥收费[EB/OL]. (2017-02-24)[2017-12-10]. 人民政协网, <http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-02-24/1362743.shtml>.

[4] 谭小军,周安平. 中小学教辅授权编写制度探究[J]. 出版发行研究,2014(1):17-20.

[5] 鲍红. 教辅新政影响与应对跟踪调查[N]. 中国图书商报,2012-11-30(002).

[6] 倪洪涛. 论义务教育阶段学生的学习权——从“孟母堂”事件谈起[J]. 法学评论,2008(4):16-24.

Study on the Disorder of Teaching and Tutoring Materials

LIU Li, JIA Nian

(College of Law, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410000, China)

Abstract: The disorder of teaching and tutoring materials in the compulsory education stage has existed for a long time. Although many measures have been taken by the central and local educational administration departments, these problems still cannot be solved. The main causes of the disorder of teaching and tutoring materials are the department and local interest protectionism is very popular in review and recommendation stage of teaching and tutoring materials. The high threshold leads to the monopoly of the industry in publishing and issuing stage. The fierce competition of “from primary school to junior high school” and “from junior high school to high school” led to the phenomenon of “one subject with many teaching and tutoring materials”. The unclear legal responsibility brings the ineffective supervision. To solve these problems, here are a few measures we should take; first, we must ensure that the procedure is fair and the information is public in review and recommendation stage; secondly, we must eradicate the industry monopoly, which is caused by “the authorization of teaching and tutoring materials”. Thirdly, we must reduce the publishing and issuing threshold of the teaching and tutoring materials. Fourthly, we must integrate “one teaching and tutoring material” into the public finances to prevent “one subject with many teaching and tutoring materials”. lastly, we must enhance accountability efforts. These measures will eradicate the disorder of teaching and tutoring materials.

Key words: compulsory education; the disorder of teaching and tutoring materials; regulation
(责任校对 莫秀珍)