

基础教育
管理

JICHU JIAOYU
GUANLI

岳麓書社

作者
张毅龙



基础教育
管理

JICHU JIAOYU
GUANLI

岳麓書社



图书在版编目(CIP)数据

基础教育管理/张毅龙编著. —长沙:岳麓书社,

2005

ISBN 7—80665—583—2

I. 基... II. 张... III. 基础教育—教育管理学

IV. G63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 018351 号

基础教育管理

编 著:张毅龙

责任编辑:张铁燕

封面设计:山和水工作室 刘峰 刘娟

内文设计:刘娟 易黄

岳麓书社出版发行

地址:湖南省长沙市爱民路 47 号

电话:0731—8885616(邮购)

邮编:410006

2005 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

开本:787×1092 毫米 1/16

印张:14

字数:139 千字

印数:1—5,500

ISBN7—80665—583—2/G·420

定价:25.00 元

承印:长沙市化勘印刷有限公司

地址:长沙市青园路 4 号

邮编:410004

电话:0731—5583670

如有印装质量问题,请与承印厂联系

序 言

肖川

领导干部出版著作,并不鲜见,但大多是别人捉刀代笔,或者是"集体智慧"的结晶,而作为教育和文化大省基础教育处副处长的张毅龙先生集多年的心血而成的《基础教育管理》一书,却是值得我们认真一读的。"文者,天下之公器也,非慷慨磊落之人不可为之。"张毅龙先生就是慷慨磊落之人。书中充满了对基础教育的拳拳之心,充满了教育的理想与信念,充满了教育的智慧与真情。

教育是一个需要思想的事业。它需要有思想的教育学者,去解释教育的现象、揭示教育的真谛、预见教育的未来;需要有思想的行政领导,去制定教育政策,用思想推动教育的改革;需要有思想的校长,用思想凝聚人心、管理学校,去创生先进的办学模式;需要有思想的教育刊物的编辑,去鉴赏和传播对于教育的真知灼见,去发掘新的表达方式和新的分享方式;更需要有成千上万有思想的教师,他们有自己明确的教育理想和教育追求。

之所以要用思想来提升教育的品质,就因为教育作为一种有着丰富的价值内涵和精神旨趣的活动,其行为是有着明确的目标追求的。而目标的确定需要理性的思考,需要对历史、社会、文化与人性的洞察;目标追求中的实际操作,既受制于要达到的目标,又受制于具体的环境。如果囿于操作的层面,行为就是盲目的,其效果就可能是低效的、无效的,甚至是负效的。从活动到行为再到操作,前者引导着后者,后者受制于、服务于前者。

从某一价值尺度来看,有正确思想和错误的思想之分,也有深刻的思想和肤浅的思想之别。但不管何种思想,只有有自由表达和相互交流的机会,才有可能得到传播,丰富,深化或者修正。我们所

能做的就是创造一个自由言说,自由交流的空间。

我们应该有勇气承认我们自身的局限性,甚至狭隘性。任何人都没有权利把自己打扮成、标榜为"真理"或"规律"的代言人而对别人的思想加以讨伐。充分的交流和理性的批判,最有可能达成共识,最有可能揭穿谎言和无耻的欺骗。我们必须禁绝任何人把一种解释非法地晋升为唯一正确的解释的企图。

在我们的社会中,我们特别需要培养一种讲理的性格,一种服膺真理、以理服人的性格,一种民主的性格。所谓民主的性格就是乐于分享、善于沟通、勤于反思、服膺真理、勇于承担、敢于创新的性格。作为教育领域的领导干部,就更需要勤于思考,勇于创新,与时俱进。

人们经常说:为官一任,造福一方。要做到这一点,光有良好的心愿是远远不够的,还要有教育的智慧,是教育的真正内行。张毅龙先生经常深入一线,深入基层、深入课堂,积累了许多的感性经验,加上他善于理论学习,自觉追踪学术前沿,使得他对于教育有非常丰富和深入的理解。

领导干部大多公务繁忙,且颇多应酬,要坚持读书和写作是十分不容易的。张毅龙先生与我有着非常相似的成长经历,特别我们都是作为学教育专业出身的,使得我们有许多共同的关注和情感——如何提高我国基础教育的质量,如何更有效地资助贫困学生,如何有效地推动课程改革,而这些问题都关系到我们民族的未来。《基础教育管理》一书中,没有官话、套话、原则话,既有理论阐述,又有实践策略,值得细细品读。

我真诚地希望,我们能有更多的领导干部乐于学习,注重积累,勤于写作,也祝愿张毅龙先生能有更多的佳作问世,为我国基础教育的发展贡献更多的智慧。是为序。

(作者系北京师范大学教授,博士生导师,全国教育理论专业委员会副主任)

目 录

第壹辑

基础教育及其基本特征

- 一、基础教育的概念表述 002
- 二、基本特征 003

第贰辑

基础教育的形势与任务

- 一、现实分析 025
- 二、发展趋势 040
- 三、实施策略 045

第叁辑

营造基础教育发展环境

- 一、推进自身建设 063
- 二、推进制度建设 066
- 三、推进运行机制建设 069
- 附：给全省特殊教育研讨会的 076
- 一封 信

第肆辑

构建资助义务教育阶段家庭经济困难学生入学的机制

- 一、价值与意义 082



- 095 二、背景分析
- 104 三、政策制度安排
- 114 四、运行机制
- 129 附：省教育厅认真办理省十届
人大二次会议第 1609 号提案

第伍辑

剖析湖南幼儿教育

- 134 一、基础工作
- 141 二、问题与困境
- 144 三、因应对策

第陆辑

基础教育课程改革

- 150 一、课改目标
- 153 二、回顾与展望
- 171 三、教学因应建议
- 192 附：三区义务教育新课程
实施情况调研报告
- 208 学习当代西方教育哲学
- 212 从元教育学内涵到基础
教育新课程教学的思考
- 217 报摘
- 218 后记





第壹辑

基础教育及其基本特征



第壹辑 基础教育及其基本特征

一、基础教育的概念表述

基础教育,从最近一次政府机构改革县级以上教育行政部门设立基础教育管理机构以来,已成为全国上下普遍认同的一种概念,它涵盖了学前教育、普通中小学教育、残疾儿童教育和扫盲教育。翻遍教育部国际合作与交流司组编的《国外基础教育调研报告》(首都师范大学出版社、2001年11月第1版),国外尚不见“基础教育”这一概念的提法。查阅《教育管理辞典》(海南出版社1997年7月第二版)“基础教育”词条,有三个含义:“1、对受教育者所实施的最初阶段的文化科学知识的教育。最初阶段的年限,各国的国情不同,其年限也不同。一般是指小学和中学阶段。中国《义务教育法》规定,从小学到初中实施九年的义务教育。这九年教育属于基础教育阶段。2、凡是以传授基础知识为主要任务的教育都属于基础教育。如高等教育就其性质来说是专业教育,而在低年级时侧重基础课,因此也可以说高等学校的基础教育阶段。3、与专业(职业)教育相对而言的教育。”查《现代汉语词典》(商务印书馆1994年3月印刷)“基础教育”词条,释文为:“国家规定的对儿童实施的最低限度的教育。”如此说来,几相比照,偏颇之处不言自明,显然这两个定义与目今现实有不符之处。怎么准确地把握其内涵或本质呢?我

注:该文摘要发表于2005年《学前教育研究》第2期

认为有必要将“基础”与“教育”分开来理解。“基础”即为起头的;根本的。“教育”即为培养人准备从事社会生活的整个过程。基于此,我认为基础教育就是使人社会化的最起码最根本的培养过程。这样既可涵盖保和教的学前教育,也可涵盖可使成人基本社会化的补偿性的扫盲教育,自然不必说中小学教育了。

二、基本特征

在实施基础教育过程中,抓住基础教育的基本特征开展教育教学工作,对基础教育实践具有重要的意义。我认为基础教育具有很多特征,抓住其最基本特征才得要领,才是抓住了纲。尽管它作为教育的一个重要组成部分,兼有其他特征,但只要抓住了这个“纲”,在实践中才能“纲举目张”。

通过对教育法律法规的分析,对各方信息的筛选,我认为基础教育的基本特征如下。

1、事业的公益性

《中华人民共和国教育法》第八条规定:“教育活动必须符合国家和社会公共利益”。第九条规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务”。第三十七条规定:“国家、社会对符合入学条件、家庭经济困难的儿童、少年、青年,提供各种形式的资助。”第五十三条规定:“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制”。从《教育法》上述条文来看,公益性本身就是教育的一个基本特征。但相比而言,这一特征在基础教育体现得更为突出,更为重要。基础教育决定一个人的素质,影响一生,不仅表现在求学期间的生活质量,更要由今后几

十年民族的素质和竞争能力来检验。人的基本素质奠定于儿童少年时代,成年后难以弥补,一旦成形后又影响个人和民族长期的前途。因此,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》指出:“基础教育是科教兴国的奠基工程,对提高中华民族素质、培养各级各类人才,促进社会主义现代化建设具有全局性、基础性和先导性作用。保持教育适度超前发展,必须把基础教育摆在优先地位并作为基础设施建设和教育事业发展的重点领域,切实予以保障。”正因为基础教育是一个社会和国家为了实现和保证整个社会的整体利益而不是部分利益,从而赋予了基础教育这样极为重要的功能。这种公益性能否得到维护和保证,是衡量和评价基础教育改革与发展的最重要的标准。

这些年,我国基础教育改革与发展取得了非常显著的成绩。但是,尽管基础教育应该首先保障公共利益的实现,然而在现实中,有些想法和做法却在一定程度上影响了基础教育改革与发展在实现公共利益方面的政策和目标。如不少地方将上级财政转移支付资金冲抵本级财政对基础教育的投入,还有的平调学校学杂费用于教师工资、津贴、福利、基建等开支,还有的出卖出租中小学校、幼儿园,还有的人为在义务教育阶段搞名为示范实为重点的学校。“上有好者,下必甚焉”。学校水平的分化,导致一到招生季节,促使社会各界各显神通,竞相找人托关系,将小孩送入基础较好的校(园),以为上了一个好的校(园),就等于上了一所好大学,也就等于将有一个好的职业和前途。也促使“钱学交易”、“钱权交易”在一些地方逐渐制度化。这导致将国家、社会与个人在基础教育中的义务关系演变成一种纯个人关

系。这很危险,基础教育体现的是国家意志,基础教育执行的是国家任务,履行的是社会义务,代表的是一种整个社会和公共的要求与利益,决不能够单单是一种对孩子实现其个人目的的服务,而应该是要将个人追求与公共利益结合起来,从而彰显基础教育维护公共利益的特征和功能。这是社会的现代化建设对基础教育改革与发展的迫切要求。

2、目标的方向性

十六大报告根据全面建设小康社会的基本要求,明确了新时期教育发展的宏伟目标。这就是要在 21 世纪头二十年的重要战略机遇期,“逐步形成比较完善的现代国民教育体系……人民享有接受良好教育的机会,基本普及高中阶段教育,消除文盲。形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展。”这一宏伟奋斗目标反映了我国全面建设小康社会的要求,特别是在现代社会,世界各国之间的联系越来越密切,相互之间的交流也越来越频繁,国际化的特点越来越明显,各国只有在保持民族性的前提下才能真正地融入国际社会,做到在国际社会中既保证自己的特色又能为世界的发展做出自己的贡献。为力图体现这些要求,十六大明确了全面建设小康社会的教育方针,即“坚持教育为社会主义现代化建设服务,为人民服务,与生产劳动和社会实践相结合,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。”这一新的表述赋予教育方针新的时代内涵,是基础教育工作的根本指导思想和行动纲领。这一新的表述也体现了时代对学生的要求和学生应具备的共同素质。

《国务院关于基础教育改革与发展的决定》指出:基础教育

要“以邓小平同志‘教育要面向现代化,面向世界,面向未来’和江泽民同志‘三个代表’的重要思想为指导”,“要使学生具有爱国主义、集体主义精神,热爱社会主义,继承和发扬中华民族的优秀传统和革命传统;具有社会主义民主法制意识,遵守国家法律和社会公德;逐步形成正确的世界观、人生观和价值观;具有社会责任感,努力为人民服务;具有初步的创新精神、实践能力、科学和人文素养以及环境意识;具有适应终身学习的基础知识、基本技能和方法;具有健壮的体魄和良好的心理素质,养成健康的审美情趣和生活方式,成为有理想、有道德、有文化、有纪律的一代新人。”可见,这一目标具有方向性,使学生既能做到身体健康和心理健康,又能很好地适应社会生活,体现了时代对每个公民的要求和以学生发展为本的目标取向。

基础教育目标的方向性还体现在不同时期不同类别不同地域不同学段不同学习领域不同课程上。比如德育工作,为了主动适应新形势的要求,针对不同年龄学生的特点,调整和充实德育内容,改进德育工作的方式方法:“小学从行为习惯养成入手,重点进行社会公德教育,进行爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义教育,联系实际对学生进行热爱家乡、热爱集体以及社会、生活常识教育。初中加强国情教育、法制教育、纪律教育和品格修养。高中阶段注重进行马列主义、毛泽东思想和邓小平理论基本观点教育。对中学生进行正确的世界观、人生观、价值观教育。要对中小学生进行民族团结教育。加强中小学生的心理健康教育”(引自《国务院关于基础教育改革与发展的决定》)。又如在农村中学课程改革试行“绿色证书”教育并与农业科技

推广等结合。

3、对象的全体性

《教育法》第九条规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。”这说明，作为国民教育起始阶段的基础教育必须面向全体国民，使每一位适龄儿童少年接受一定程度的基础教育。但是，从现实情况来看，这是一个很高的要求。从学段来看，学前教育、义务教育、高中教育就不平衡，按每万人口在园（班）校幼儿、小学生、初中生、高中生来说，2003年湖南省分别为99.13人、707.08人、576.6人、160.78人。从地域来看，普及程度和办学条件也不平衡，详见两表（008页-009页）。

长期以来，基础教育由于受片面追求升学率的影响，尽管这些年来强力推行素质教育，但不可否认的是仍然存在围绕升学有望或聪颖伶俐的少数孩子来进行，不少学生处于被冷落的陪读地位的现象。这样的基础教育仍摆脱不了“应试教育”的阴影。美国著名教育家布卢姆曾经指出，教育者的基本态度应是选择适合儿童的教育，而不是选择适合教育的儿童。他批评只为少数可能达到最高层次教育的学生准备阶段的教育是最大的浪费。

因此，要实现基础教育的全体性，提高全民族的素质，的确是一项刻不容缓的艰巨任务。但是，全体性是基础教育的突出特征和最根本的要求，尽管困难重重，我们都必须努力完成。总之，基础教育的全体性，要求我们各级政府、社会各界尽职尽责尽义

2003年基础教育分市州几项重要指标

市州名称	辍学率(%)				适龄人口入学率(%)				专任教师学历合格率(%)		
	小学		初中		小学		初中		小学	初中	高中 (本科 以上)
	计	其中:女	计	其中:女	计	其中:女	计	其中:女			
湖南省	0.42	0.3	3.3	2.85	98.56	98.48	96.26	96.45	98.35	91.7	73.05
长沙市	0.01	-0.23	0.89	0.62	99.32	99.33	99.77	99.77	99.27	93.99	82.43
株洲市	0.03	0.18	2.25	1.96	99.82	99.84	99.78	99.79	99.07	92.9	81.25
湘潭市	0.09	-0.27	1.07	0.75	99.12	99.07	97.47	97.53	98.35	89.73	73.19
衡阳市	1.07	1.03	4.86	4.8	99.1	99.11	97.7	97.69	98.04	91.03	70.78
邵阳市	0.26	0.08	2.69	2.59	96.82	96.25	94.39	94.84	98.04	90.19	69.59
岳阳市	0.48	0.35	3.43	2.99	99.89	99.9	99.06	99.1	98.43	90.3	73.8
常德市	-0.7	-0.68	3.38	3.16	99.6	99.59	97.67	97.74	98.66	93.16	74.6
张家界	0.43	0.59	6.45	5.14	92.98	92.91	82.47	83.09	98.96	91.14	68.94
益阳市	0.5	0.64	2.95	2.64	96.08	96.1	93.44	93.61	98.79	92.5	73.91
郴州市	0.63	0.57	4.41	3.45	99.76	99.74	99.33	99.6	97.72	92.34	75.26
永州市	1.67	1.48	3.83	3.02	98.91	98.91	98.83	98.87	97.76	92.03	63.99
怀化市	0.56	0.18	6.32	5.24	96.31	96.07	87.84	88.81	97.74	90.37	61.24
娄底市	0.34	0.4	1.19	0.92	99.78	99.75	99.51	99.54	99.17	89.58	74.9
自治州	-0.56	-1	4.72	3.64	99.34	99.38	88.46	88.62	98.48	96.57	73.6

2003年普通中小学学生升学率、校舍危房率

市州名称	升学率(%)		危房率(%)		
	小学	初中	小学	初中	高中
湖南省	99.77	64.06	5.71	5.43	1.67
长沙市	104.15	80.96	1.06	0.89	0.2
株洲市	100.17	62.65	3.75	3.87	0.89
湘潭市	95.16	86.54	1.16	1.34	0.63
衡阳市	99.88	63.07	8.59	6.12	2.63
邵阳市	100.44	51.72	4.68	3.84	1.75
岳阳市	101.11	59.13	7.56	11.00	3.27
常德市	99.26	73.79	2.97	3.33	1.32
张家界	99.08	64.61	10.01	13.35	4.62
益阳市	102.64	61.19	4.86	4.49	1.57
郴州市	99.67	45.07	2.76	3.22	1.16
永州市	99.64	58.15	6.59	4.65	1.48
怀化市	98.18	69.98	3.16	4.28	0.92
娄底市	98.44	73.01	12.84	10.64	3.32
自治州	94.31	51.40	17.17	14.71	4.54

务,特别要求我们教育工作者的一切工作的着眼点和着力点都必须面向全体国民和全体学生,以全面提高适龄儿童少年的素质为根本目的,使他们的身心得到全面和谐的发展。这就是说,一方面我们要牢固地树立普及意识,统筹协调发展基础教育,尊重每一个受教育者的权利和义务,为他们提供受教育的公平机会。随着基础教育结构的调整和改革的深化,各种矛盾相互交织,必须从基础教育发展全局出发,统筹发挥政府管理、社会参与和市场机制在配置资源上的基础性作用。对义务教育政府应逐步包起来,过渡到免费教育;对非义务教育可实行政府宏观管理,社会广泛参与,适度引入市场调节机制,自主办学。另一方面我们要着力提高教育质量和效益。21世纪基础教育的发展,不仅表现在规模的增长,更表现和取决于质量的提高。没有规模就没有效益,基础教育的发展离不开规模的扩张,但在全面推进普及的情况下,更要强调质量的重要。基础教育的生命力、社会地位最终由内涵决定,外延的扩张与内涵的提升是相辅相成的。当今的基础教育竞争,既是发展速度的竞争,更是发展水平的较量。因此,要努力实现速度和结构、质量、效益相统一,不断增强基础教育发展的可持续性。

4、制度的规定性

基础教育是国民教育中最重要最关键的一个阶段,它关系民族素质的提高,创新人才的培养,为有识之士所关注,为当政者所统领。它的发展,当今世界各国都有一套各自共同遵守的办事规程和行动准则,基础教育的制度既包括宏观的从中央到地方的管理体制、管理机构、办学体制、投资体制、学制系统等,又