

唐之享 著

GENGYUN

HUXIANG

TANG ZHIXIANG

JIAOYU WENLUN



耕耘湖湘

唐之享教育文论



教育科学出版社
Educational Science Publishing House

耕耘湖湘

唐之享教育文论

唐之享 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 庄 严
版式设计 李宗沅 贾艳凤
责任校对 张 珍
责任印制 曲凤玲

图书在版编目(CIP)数据

耕耘湖湘：唐之享教育文论/唐之享著. —北京：
教育科学出版社，2009. 12
ISBN 978 - 7 - 5041 - 4571 - 0

I. ①耕… II. ①唐… III. ①教育 - 文集 IV.
①G4 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 206638 号

出版发行		教育科学出版社	
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64989235
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京鑫华印前科技有限公司		
印 刷	北京人卫印刷厂	版 次	2009 年 12 月第 1 版
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	印 次	2009 年 12 月第 1 次印刷
印 张	30.5	印 数	1 - 3000 册
字 数	488 千	定 价	60.00 元

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

教育优先 统筹发展

唐之享同志的新著《耕耘湖湘：唐之享教育文论》出版了。这是一部特别的文集：全书分为“理论之思”、“耕耘湖湘”、“湖湘之外”三编，既有调查报告，也有思想文论，是唐之享同志担任湖南省人民政府副省长期间对教育进行思考与实践的成果结晶。全书记录了他作为党政领导人，始终坚持教育优先发展，全面统筹的种种识见和做法，我认为这对当前教育的推进是非常有意义的。

教育优先发展是我国社会发展的战略方针。为了切实保障教育优先发展，湖南省在这方面进行了卓有成效的探索。书中，唐之享指出，以更大的决心、更多的财力支持教育事业，经济社会发展规划优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要，这是湖南省必须坚持的要求和准则。为了扎实推进教育优先发展，湖南省提出了“一流的城市需要一流的教育来支撑”的战略口号。为此，“全省上下四面八方都向一边倒”，“有钱拿钱，有力出力，有政策给政策”，为教育发展开了多道口子和多个绿灯，连“长沙市委大院搬迁用的2,000万元款项也转投到教师村建设上”等。有了这样的共识，湖南全民教育意识明显提高了，大家都深刻地领会到“教育是当代社会发展的重要智力支撑，‘惟楚有才，于斯为盛’的湖湘人力资源开发战略必须依靠教育，这是强省、强国的科学、可持续发展之道。”

统筹发展是教育全面推进的重要要求。从教育的功能和属性来讲，教育的发展不仅与自身的改革创新相关，而且与社会政治经济文化有着千丝万缕的联系。正因为此，教育的发展，优先发展是前提，统筹发展是条件。

然而，统筹什么，如何统筹，在本书中，作者首先从切身经验出发，指出：“党政统筹是教育改革与发展的根本保证。”这是一个深刻命题。党政统筹的实质就是加强领导，以党政工作的不可替代性号召全方位行动，全社

会参与，用党政力量集结合力，共同解决束缚教育发展的各种问题。统筹什么，从本质上来讲，是坚持和落实科学发展，促进各种教育资源的均衡优化配置。从目标上来讲，是要教育好每一个孩子，让在同一片蓝天下的受教育者普遍享有接受良好教育的机会。从任务上来讲，就是要破除制约均衡协调发展的一些障碍、瓶颈、症结，实行各种资源的合理配置，缩小差距，彰显公平。从手段上来讲，就是要做到总揽全局、全面规划、整合资源、兼顾各方、协调发展，这其中，最重要的要求就是政策创新、制度创新。

在政策创新、制度创新方面，书中很多探索是让人为之鼓舞的。为了贯彻“一流的城市需要一流的教育来支撑”的战略要求，作者又提出“一流的教育需要一流的投入来支撑”、“一流的教育需要一流的教育科研工作来支撑”的重要口号，“坚持走科研兴教育之路”，“用强有力的舆论改造社会环境”，通过“创新督导制度，督政与督学并重”的举措，稳步推进教育改革与发展。针对湖南高等教育数量、规模不够的现状，书中贯彻了中央提出的“共建、调整、合作、合并”的“八字方针”，坚持以提升、优化为主，在提升中改善层次结构，在优化中提高办学质量与水平。为推进职业教育发展，湖南摸索了一条创新发展的新模式：实行产教结合，建立“学校、公司+农户”的新型办学体制，按生产实际组织教学，采取“边学习、边生产、边致富”的教学方式，为职业教育改革与发展积累了经验。为加强师资队伍建设的先后启动“科技先导战略”和“名师战略”，给有突出贡献的专家、教师重奖；为突破教育经费“瓶颈”，提出许多“超常规举措”，通过各种手段的“开源节流”，确保省级财政教育逐年提升。

近年来，湖南的教育发展是有目共睹的。“两基”目标提前实现，教育结构日趋合理，高等教育规模逐步扩大，职业教育异军突起。这一些都离不开湖南省党委政府坚定不移优先发展教育的决心，全面统筹发展教育的智慧以及大力推进政策创新的魄力与勇气。在这期间，唐之享同志作为分管教育工作的副省长，他付出了大量心血、智慧和汗水。我和唐之享同志有过多次接触，有感于他心怀教育，勤恳耕耘，坚持思考，笔耕不辍，欣然应邀作序。希望他的经验和探索能给更多的人启迪。

顾明远
2009年12月1日

目 录

上 理论之思

论政府与教育投资/3

党政统筹是教育改革与发展的根本保证

——谈学习推广长沙经验/11

培育创造力：高教素质教育的核心/15

引领生活：德育评价的重要尺度/19

试论政府在发展高等职业教育中的主导作用/26

提高教师素质是全面实施素质教育的关键/34

全面开创教师队伍建设的新局面/44

建设经济强省的必由之途

——对我省高等职业教育的调查与思考/53

源远流长 重续新篇 扶持、鼓励社会力量办学/64

强化政府行为 形成学校德育工作的新格局

——关于全省中小学德育工作的调查与思考/66

用强有力的舆论推动教育改革和发展/77

试论青年学生的理想信念教育/87

创新督导制度 提高督政、督导水平/96

中 耕耘湖湘

第一部分 全省视野

构建终身教育体系 促进湖南学习型社会建设

——关于终身教育和学习型社会建设情况的调查/111

走科研兴教之路 推动我省教育事业全面振兴/123

实施“科教先导战略” 促进湖南经济的持续快速发展/132

关于教育督导的调查与思考/145

第二部分 基础教育

强化教育督导 推进依法治教 促进我省基础教育的改革
和发展/161

我省“两基”发展情况的调查与思考/167

教育改革的重要课题

——湖南省素质教育的调查与思考/176

全面实现“两基”目标

——关于全省“基本扫盲”、“基本普九”工作情况的调查/184

规范中小学收费行为,促进教育事业健康发展

——关于我省中小学收费情况的调查与思考/191

基础教育优势明显 改革发展任重道远

——湖南省基础教育调查/199

芙蓉区铁肩担重任 促进义务教育均衡发展

——长沙市芙蓉区建设教育强区的情况调研报告/214

关于农村“普九”债务化解工作的调研报告/225

郴州、永州教师工资发放情况的调查/232

关于长沙市义务教育执法检查整改情况的调查报告/237

汨罗市优化教育发展环境的调研报告/244

第三部分 高等教育

在经济全球化格局中推进湖南高等教育/257

积极推进我省高等教育管理体制改革的布局结构调整工作/263

高校后勤社会化改革的调整与影响/275

我省高等教育发展情况调查/288

为湖南跨越式发展提供人才和智力支持

——关于建设教育强省的调查与思考/296

坚持以育人为根本 全面提高教学质量

——对普通高校教学工作的调查与思考/313

关于我省民办高等教育发展的现状、问题与建议/324

湖南省民办教育发展情况调查/334

客观理性看待高校负债 积极主动化解高校债务

——对我省高校负债情况的调查/347

第四部分 职业教育

全面振兴职业教育 为加快湖南现代化建设服务/357

大力发展职业培训 促进我省劳动就业和经济发展/376

抓好职教师资基地建设 促进农村职业教育发展/380

职业教育让农村经济插翅腾飞

——关于邵阳市实施“十百千万工程”的调查/382

把高等职业教育做大、做强、做出特色

——对我省高等职业教育的调查与思考/390

关于湖南省职业教育发展情况的调查与我的几点建议/399

下 湖湘之外

浙江省高等教育考察报告/413

浙江省民办教育考察报告/425

关于辽宁省、北京市教育督导机构和队伍建设情况的考察报告/437

积极深化幼儿教育改革 提升全省幼教整体水平

——赴苏、沪幼儿教育学习调研情况的报告/444

教育援藏工作考察报告/457

继续扩大对外开放 促进我省教育国际交流/461

日本、马来西亚教育情况考察报告/468

挪威、英国教育情况考察报告/474

上

理论
之思

GENYIN HUXIANG
TANGZHIKANG
JIAOYUWENLUN

论政府与教育投资

一、政府在教育事业发展中的角色

从规范分析角度来看，现代公共经济理论已经揭示，市场经济条件下的政府之所以介入教育事业领域，是由于在这一领域普遍存在“市场失灵”。具体地说，就是因为教育这一社会公共事业具有明显的外部性公共物品的特征，市场无法做到有效地提供，因而，政府承担着促进教育繁荣与发展的职责。这一原理说明，在市场经济体制下，政府在教育事业活动中所扮演的角色，首先是教育事业外部效应的“矫正者”或市场失灵的“纠正者”，其次是一个社会管理者。

作为一个事业活动外部效应的“矫正者”或市场失灵的“纠正者”，政府的主要作用，是有效地保证公众所需的各项教育事业能够正常进行，以满足公众的需要。根据世界各国的实践，对于具有明显市场失灵和外溢效应的事业活动，政府为确保这些事业活动的正常开展而采取的“矫正”或“纠正”措施主要有两种：一是由政府直接投资兴办；二是由私人承办，政府给予财政援助。但是，不管政府采取何种方式来“矫正”或“纠正”事业活动中的市场失灵和外部效应，教育事业活动有其特殊性，在参与社会经济事务中也呈现出一定的独立性。这就意味着，第一，如果教育事业单位在开展其活动过程中存在市场失灵，而这种事业活动又是公众生活所必需，那么，政府就承担有对其进行财政援助的职责。第二，如果是政府直接投资举办事业活动，那只是表明政府与这类事业单位之间的关系上又多了一层所有

权关系。但是政府与教育单位之间的这种所有权关系，并不会改变政府作为事业活动外部效应“矫正者”或“纠正者”的身份。

正是因为政府以事业活动外部效应“矫正者”和市场失灵“纠正者”的身份出现于事业活动中，因而，虽然在政府与教育事业单位之间关系的处理上，政府如何在财政上对事业单位进行援助只是个方式方法问题，但是，政府在事业活动中所扮演的这一角色，明确地表明了市场经济体制下，教育事业单位不应该是政府行政的“附属物”。在政府与教育事业单位之间的财政关系上，确保政府财政的援助被用于规定的目标，是市场经济体制下政府的主要任务。

作为社会管理者，政府承担有为教育事业单位的活动营造有效的运作环境和进行必要管理的职责，其具体表现，就是政府必须为教育事业单位开展活动提供一整套制度规范和进行必要管制：一是使之符合国家法规和公众伦理道德的要求；二是使教育单位有一个良好的融资渠道和必要的财政基础；三是由于政府往往对教育事业活动进行了财政上的援助，因而使教育事业单位在开展活动过程中所规定的收费标准须控制在适度的水平之内，这是政府作为社会管理者角色决定的。

从实证角度分析，威廉·鲍莫尔和威廉·鲍恩的开创性研究表明，服务性行业的生产力发展相对来说比较缓慢，所以，它们的支出增长速度，应快于其总的经济增长速度。事实上，教育事业单位所从事的活动属于服务性事业，其生产能力的发展速度很低。因为推动生产率增长的主要因素是新技术，以及新技术的投资和大规模生产的经济环境。而教育事业活动属于劳动密集型行业，工资等人员经费的开支占其总成本中比重要大大高于非劳动密集型行业。这样，推动生产增长的各种因素对教育事业活动生产力的提高所产生的影响远不如生产部门。

正是因为如此，其结果是：第一，为了留住开展教育事业活动所需的人才，教育事业单位只能通过增加工资这一提高成本的做法来消化因劳动生产力提高所产生的工资增长压力；第二，劳动密集型行业的另一个不利因素是教育事业单位开展活动所需开支很容易受通货膨胀的冲击。这种冲击表现为，一方面，教育事业单位的人员开支会由于通货膨胀带来的工资增长压力而膨胀；另一方面，通货膨胀会使教育事业单位的收入相对减少。

事业领域生产力发展的这种特征，决定了要确保教育事业单位与整个社会经济发展水平同步发展，以满足社会对教育事业活动的需要，教育事业单位开展其活动所需资金很难从其收益中获得足够的补偿。因而，对教育单位给予相应的援助是必须的，政府介入教育事业领域的活动就不可避免。

二、政府干预教育事业发展的基本方式

既然政府行为与事业活动是两回事，政府仅有对教育事业活动承担必要的支持职责，那么，政府在什么情况下和怎样对公共事业活动进行经济资助呢？

可供政府选择的矫正外部效应的方法有五类：政府能够征税或处以罚金；能够通过补贴减少外部效应的支出；能够制定规则限制某一集团对另一集团产生负外部效应；能够通过法律系统规定一系列财产权以减弱外部效应；能够通过政府直接承办或经营因效益外溢而使经营者造成损失的事务。而对于各种教育事业活动，政府首先需要进行决策的方面只存在于对补贴或直接开办两种方式的选择。

如果政府自己直接承担生产责任即公营，则必须决定产品如何分配，政府可以按市场价格对某些政府直接生产提供的产品收使用费；可以使价格比生产成本低许多；也可以免费提供。在这种方式下，教育事业单位开展事业活动所需资金缺口将由政府财政来予以补偿。这样，教育事业与政府行政机关的预算管理并没有实质性的区别。

如果由私人生产或将国有教育事业单位按照“两权分离”的原则进行经营管理时，政府必须决定以下问题：第一，政府与私人或经营管理者订立这种产品生产的合同，但保留分配权。第二，补助给谁的问题，一般而言，政府财政对教育事业活动的补助对象有二，即生产者与消费者。对生产者的补助，属于直接补助，其目的是以达到通过低价使消费者受益；对消费者的补助，属间接补助，其目的是通过提高消费者的收入水平来促进对特定事业的消费。第三，政府财政补助的资金来源，既可以通过减、免税收等方式的税收系统提供，也可以通过直接给予补助金。通过直接给予补助金的方式支持，需要解决的问题是：合适的管制标准应怎样和政府活动的所有可能形式

都能够观察得到。

如果采取补贴，即政府对教育事业单位或消费者进行财政援助，应当建立一种财政补偿机制。对于生产者而言，这种财政补偿，可按照教育事业单位承担的工作量或按其事业活动的外溢效应和折算比例折算一定工作量来进行补偿；对于消费者而言，这种财政补偿，应当按照消费者的收入水平和消费者在消费这类事业活动时所获得的个人收益确定一个分摊比例，并据此进行补偿。需要特别指出的是，对于采取“两权分离”原则经营管理的国有教育单位来说，在确定补偿时，必须明确区分政府与国有教育单位之间的“双重”关系——政府作为所有者和社会管理者与国有教育单位形成的“双重”关系，并按照政府作为社会管理者与国有教育单位之间的关系作为补偿的基本依据。这就是说，政府财政补偿必须贯彻公平和平等原则，对所有从事教育事业的单位，不管是否国有，都按照是否具有外溢效应和是否符合政府补偿要求的标准来进行补偿。从而调动社会对教育这一具有社会公共性质的事业活动的投入。

还应强调的是，一方面，在不同的社会经济条件下，社会公共需要的内容，需求强度和满足程度是各不相同的，其中有的刚性很强，而有的弹性较大。这与社会生产力的发展水平、社会价值观念、社会经济制度和文化历史背景，特别是与国家的财政经济状况有着很大的关系。例如，由于国家的经济实力不同，世界各国教育经费的投入总量与相对比重也就各不相同，又由于历史文化背景上的某些差异，及其对公共需要的不同偏好，致使各国对教育事业的投入强度也会呈现一定的区别。正因为如此，包括财政援助在内的各国教育投资的方式、投资资金来源结构和投资（层次）具体项目结构，没有一个共同的模式可循，即使是在某些经济发展水平大体相同的国家中情况亦是如此。另一方面，无论是就经济发展水平大体与中国相同的印度、埃及等国而言，还是与经济发达的美国、英国、法国等国相比较，根据每年世界银行发布的《世界发展报告》和中国大陆统计局提供的《中国统计年鉴》可以观察到，中国政府教育支出占其财政总支出的比例和中国居民家庭教育支出占其消费支出的比例（或两者教育支出之和占国民收入的比例）都是不高的，与随着社会经济发展而日益增大的公众对教育的公共需求很不相称。

三、深化教育改革的思路

目前,我国的教育事业规模之大,可以说是世界少有的。这主要表现在两方面:一是穷国办大教育;二是教育事业单位基本上是国有和公营的。这同时也是严重制约我国教育事业发展的两个基本因素。因为,第一,穷国办大教育意味着:一方面,“大教育”是我国下一步社会经济发展的客观要求,也是人类社会发展到现代社会的必然结果;另一方面,大教育是以大的投入为条件的,穷国说明国民经济本身够提供的用于教育的资金很有限,这就产生了教育投入需求与有限的负担能力之间的尖锐矛盾。第二,教育单位主要由国有和公营的格局与传统的教育单位与政府不分的制度安排,又将这种负担集中由政府财政来承担,因而教育投资严重不足的矛盾就不可避免。故此,如何解决巨大的教育投资需求与有限的财政负担能力之间的矛盾,就成为我国教育投资政策乃至我国教育体制改革与完善的关键所在。

如何解决这一矛盾,我国早在改革开放之初就已经开展了积极探索,政府的教育投资政策的改革也取得了长足的进步。这主要表现在如下几个方面。一是为了调动各级政府、部门办学的积极性,我国采取了以部门办学为主体的发展高等教育的体制和由地方政府承担基础教育责任的教育投资模式,从而在短时期内使我国教育投资能力得到了极大的提高,教育事业因此迅速发展。二是在允许私人部门参与教育事业的同时规范了教育投资体制。改革开放以前,我国的相当一部分教育事业活动是由企业等经济组织承办的,经过30年的改革,特别是国有企业改制后,一方面,许多由企业等经济组织承办的教育事业都转为政府统一承办;另一方面,非国有教育事业与此同时也得到了一定程度的发展或私人部门参与教育事业活动的现象越来越多。三是积极探索了受教育者负担必需的教育费用的收费制度改革和大中专学校招生分配制度改革。

随着改革的深入和政府职能的转换,一方面,部门办学体制弊端日益明显;另一方面,由于私人部门参与教育事业领域活动大都不完全以非营利为目的。从某种意义上讲,私人部门参与教育事业领域的活动具有明显的教育事业活动市场化、商业化的倾向。为此,近几年来,我国进行了包括克服部门办学体制弊端、克服应试教育模式缺陷和教育成本合理分析制度在内的教

育体制的进一步改革，但从总体上来看，现有的改革措施主要还是集中于教育体制方面，教育投资方面更深层次的问题没有得到有效的解决，有的方面甚至还在一定程度上进一步恶化。这主要有：政府正常的教育经费投入保障问题；教育负担过重和发展后劲不足、效率不高的问题；贫困家庭学生的入学困难问题；各地区教育水平差距越来越大的问题；教育资源配置中平等与效率关系的处理等。因此，可以说如何进一步深化教育投资体制改革是下一步我国教育改革的重心和主体。

正如上述理论分析所说明的，由于教育事业本身具有明显的外部效应，存在市场因素，政府在教育事业的发展中承担有重要的责任。因而从这一角度来看，我国政府与教育单位之间关系的改革，不能简单地理解为把教育事业活动市场化、商业化，而主要应当是按照市场经济的要求，根据教育事业本身所具有的特性来科学界定政府财政投资的范围，选择政府支持或补助的方式与方法，确定政府支持的力度。因此，如何按照“政、事分开”原则，分清政府与教育事业单位之间的“双重”身份，并建立起与之相应的财政经济关系，是当前改革政府与教育单位关系和完善教育投资政策的基本思路 and 出发点。

就中国的情况而言，在“科教兴国”战略方针的指导下，“九五”期间国家教育发展的重点是普及九年制义务教育和扫除青壮年文盲，同时积极发展职业教育和成人教育，适度发展高等教育，优化教育结构，努力提高教育质量和办学效益，形成了具有中国特色的、面向 21 世纪社会主义教育体制的框架。而到 2010 年教育事业发展的主要目标是：全面普及九年义务教育，扫除青壮年文盲，职业教育和成人教育有更大的发展，成人中接受高等教育的比重接近中等发达国家水平，各级各类学校的办学条件有较大改善。与此相适应，在教育资金的保证、筹措和管理方面，到 2010 年我国要基本形成以社会各界共同参与的资金筹措与办学体制，以及公立学校和民办学校共同发展的格局；到 2010 年中央政府只管少数有代表性的骨干学校和一些行业性强、地方政府不便管理的学校，较多的学校要转由地方政府管理或以地方为主管理；除义务教育的经费由国家财政予以重点保证之外，对高等和中等专业学校普遍实行学生适度缴费上学制度，同时建立并完善奖学金、贷学金、勤工俭学制度和对家庭经济困难学生减免学杂费制度。这也就是说，随着社会主义市场经济的逐步建立与完善，我国今后教育投资的来源结构也将

发生较大变化。即从过去那种包括部门办学在内的基本上由国家财政包办的做法，转而实行由国家财政，各经济主体和居民家庭共同负担的新体制。这既是改革的需要，也是一种历史的必然。

从促进教育事业发展的财政政策措施来看，关键也在于解决目前教育投资不足的现状应是多方面、多形式筹集教育资金。笔者认为，今后国家财政应加强如下政策措施的实施：

① 坚定不移继续增加财政预算内教育资金投放。第一，各级财政部门要继续贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》中提出的“两个增长”的原则，足额安排教育事业费预算拨款；第二，国家预算内的基本建设投资要认真考虑教育事业的发展需要；第三，有关地方政府在中央下达的支持不发达地区发展资金、边境建设事业补助费等专项资金中，应安排一部分用于本地区的教育事业。

② 强化城乡教育附加费的征管，加快其费改税的进程。各地要按照国务院的有关规定，建立和健全必要的规章制度和管理办法，征好、管好和用好这项收入。与此同时，要从点到面，先农村后城市，先条件后立法地加快教育附加费的费改税工作，务必使这项教育资金的来源建立在稳固的基础上并能逐年有所增加。

③ 继续调动社会各方面办学的积极性，务必使教育投资多主体、多方式、多层次。在严格实行国家有关政策规定的前提下，动员社会各方面的力量，继续鼓励、提倡公众集资办学，社会经济实体和社团组织及个人捐资办学和贷款办学，同时，要加强这部分资金的管理，定期公布其收支情况，接受社会公众和审计机关、教育主管部门的审查与监督。

④ 适当调整各级各类学校学杂费收费标准，由受教育者负担一定量的教育成本。教育作为公共需要或公共产品，它是一种“准公共需要”或“准公共产品”，它与人们对社会治安，环境保护等“纯公共产品”有一定区别，教育所提供的利益是内在化和个人化的。因此要根据公众的承担能力和各地实际情况，按国家规定的批准程序，适当调整各级各类学校学杂费收费标准，由受教育者负担一定数量的教育成本（居民家庭教育支出），逐步改变国家对非义务教育阶段学生包得过多的状况，以减轻教育投资不足的压力。

⑤ 加强成本核算，严格对学校收入的管理。各级各类学校组织的收入