

张志勇 主编

中国 教育的拐点

ZHONGGUO
JIAOYU DE GUAIDIAN

中国 教育的拐点

ZHONGGUO
JIAOYU DE GUAIDIAN

张志勇 主编

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 何 艺 吴莉莉
版式设计 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

中国教育的拐点/张志勇主编. —北京: 教育科
学出版社, 2010.6
ISBN 978-7-5041-5075-2

I. ①中… II. ①张… III. ①教育事业—研究—中国
IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 098398 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	010-64981167
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	北京中科印刷有限公司		
开 本	185 毫米×255 毫米 16 开	版 次	2010 年 6 月第 1 版
印 张	24.5	印 次	2010 年 6 月第 1 次印刷
字 数	484 千	定 价	49.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

《中国教育的拐点》编委会

主 编 张志勇

副 主 编 杨玉春

编委成员 张志勇 杨玉春 徐 瑞 梁明伟 田宝军

作者简介

张志勇 山东东平人，现任山东省教育厅副厅长、研究员，第十一届全国人民代表大会代表，民进中央教育委员会副主任。兼任国家督学、教育部教师教育专家委员会委员、国家中小学教育质量监测专家指导委员会委员、中国教育学会常务理事兼学术委员会委员、山东省教师教育学会会长等。1996年获国务院特殊津贴。主要研究领域：基础教育改革、教育决策、教育行政管理。

杨玉春 山东莒县人，教育硕士、管理学博士，现任山东省教育科学研究所副研究员，山东省教育学会常务理事。主要研究领域：教育经济学、教育政策、教育财政。

徐瑞 山东泗水人，教育学博士，现任曲阜师范大学副教授，教育科学学院教科所所长，中国教育学会中青年教育理论工作者分会理事。主要研究领域：教育学原理。

梁明伟 山东费县人，教育学博士，现任河北大学教育学院讲师。主要研究领域：教育原理、教育政策与法律。

田宝军 河北定兴人，教育学硕士、管理学博士，现任河北大学教育学院教授、副院长、硕士研究生导师。曾任河北定兴幼儿师范学校副校长、河北保定师专涿州分校副校长、北京师范大学株洲附属学校校长。主要研究领域：教育学原理、教育经济与管理、教育技术。

写在前面的话

“拐点”，是一个经济学术语，常常指经济发展在某一时刻出现了质的变化。这里，所谓“拐点”，既是时间概念，也是代表事物质变的概念。

用《中国教育的拐点》做书名，意在通过本书的研究和写作，回顾总结当代中国教育改革和发展所走过的道路，并在中国和世界发达国家所走过的教育改革道路的历史坐标上，审视中国教育改革和发展所处的历史方位，揭示我国教育改革和发展的质变过程、质变点及其未来演变方向和现实路径。在书稿框架设计中，牢牢抓住事关当代中国教育改革和发展全局的八个关键词，这就是：教育战略地位、依法治教、公共教育体制、教育公平、教育质量、教育结构调整、教育内涵发展、教育价值转型。

全书的写作定位力图体现四个特点，这就是：

史料性——围绕每个专题，全面审视改革开放以来我国教育政策演变的历史过程，寻找我国教育改革和发展的内在逻辑，探寻我国教育从量变到质变的节点，力图准确揭示我国教育发展的历史规律。

国际性——把我国教育发展放在国际视野中进行审视，从发达国家教育变革的历史轨迹中，寻找可供我国教育发展学习和借鉴的有益经验。

前瞻性——研究我国教育政策的演变，其意义不仅在于清楚地揭示政策变革的历史过程，更在于把我国教育放在全球化、信息化和科技化的时代背景下，从我国经济社会发展大局与大趋势中科学把握我国教育改革和发展的趋势，寻找我国教育改革和发展的政策支点。

对策性——围绕我国教育改革和发展的八大主题，本书描绘了我国教育改革和发展的“路线图”。这些改革对策不落俗套，大都具有独特的视角，且兼具很强的实践性、可操作性。

书稿“附录”部分收录了作者近年来主持的国家和省级重要决策研究报告以及撰写的重要研究论文、向全国人大提交的重要建议等，这些报告、论文、建议反映

了我国教育改革和发展面临的一系列重要课题，相信对教育决策、教育改革和发展会有一定的参考与借鉴价值。

本书的分工如下：张志勇，导论、第八章和附录；徐瑞，第一章和第二章；梁明伟，第三章和第七章；杨玉春，第四章和第五章；田宝军，第六章。

笔者拟定本书写作大纲后，组织各位作者作了多次研讨，丰富和完善了书稿的框架与内容；书稿完成后，笔者对书稿作了多次修改、提炼和润色。尽管如此，书中的疏漏和错讹之处在所难免，欢迎读者朋友们不吝赐教。

在本书即将付梓之际，笔者要向教育科学出版社的领导和编辑同志们在本书选题策划与编辑中付出的心血和智慧表示衷心的感谢！

张志勇
2010年5月10日

目 录

导论 教育强，则国家强——牢牢把握中国教育改革和发展的战略机遇期·····	1
第1章 中国教育正在进入优先发展战略全面确立阶段·····	19
引言：世纪伟人的教育情怀·····	19
一、教育优先发展战略的确立·····	20
（一）“赶超世界先进水平要从科学和教育着手”·····	20
（二）恢复中断10年的高考制度·····	21
（三）“教育是一个民族最根本的事业”·····	22
（四）“科学技术是第一生产力”·····	23
（五）实施“科教兴国战略”·····	24
（六）实施“人才强国战略”·····	26
（七）建设“创新型国家”·····	27
（八）建设人力资源强国·····	28
（九）全民参与制定《国家中长期教育改革和发展规划纲要》·····	30
二、4%：我国教育优先发展战略地位确立的重要标志·····	31
（一）战略意识：中央高层对教育工作高度重视·····	31
（二）战略指标：时隔13年中央再次确立财政性教育经费支出 占GDP 4%的战略目标·····	32
（三）战略举措：“三个优先”重要思想的提出与落实·····	34
三、教育优先发展战略地位的国际视野·····	36
（一）教育立国战略与日本经济腾飞·····	36
（二）教育优先战略与韩国经济振兴·····	38
（三）教育发展与美国的全球经济领导地位·····	40
四、展望与对策：提高国家教育领导力·····	42
（一）出台地方政府教育政绩考核指标体系·····	42
（二）制定“教育投资法”，进一步明确中央和地方教育投资的责任·····	43

(三) 制定落实国家财政性教育经费占 GDP 4% 战略目标的时间表	44
(四) 中央继续带头提高财政性教育经费占本级财政支出的比例	45
(五) 释放民间教育投资的巨大潜力	45
(六) 中央和地方教育投资预算每年提交同级人大单独审议	46
第 2 章 中国教育正在进入全面依法治教阶段	47
引言:“赢在小学教师的讲台上”	47
一、改革开放以来我国教育立法进程	48
(一)《义务教育法》	48
(二)《未成年人保护法》	50
(三)《教师法》	52
(四)《教育法》	54
(五)《职业教育法》	56
(六)《高等教育法》	57
(七)《民办教育促进法》	59
二、新《义务教育法》:依法治教的标志	61
(一) 建立新的义务教育管理体制	61
(二) 建立新的义务教育经费保障机制	62
(三) 确立实施素质教育的法律地位	63
(四) 明确义务教育的公益性、统一性和义务性	64
(五) 保障义务教育均衡发展	65
(六) 明确教师的地位和待遇	65
(七) 解决“上学难”、“上学贵”问题	66
(八) 实行教育问责制	67
三、规范与约束:发达国家教育法治精神的要义	67
(一) 美国《国防教育法》	67
(二) 德国《职业教育法》	69
(三) 英国《1988 年教育改革法》	71
(四) 美国《不让一个孩子掉队》法案	73
四、展望与对策:释放教育法治能量	76
(一) 呼唤全社会的教育法治精神	77
(二) 尽快健全和完善教育法律体系	77
(三) 努力提高教育立法质量	79
(四) 建立健全教育执法机构	80

(五) 加快推进教育法律问责·····	81
第3章 中国教育正在进入公共教育体制全面建立阶段 ·····	83
引言：谁来关注农村教育？·····	83
一、办学体制多元化的演变轨迹·····	85
(一) 义务教育“农民办”·····	85
(二) 高中教育发展主要靠成本分担·····	86
(三) 职业教育办学机制的转型·····	88
(四) 高等教育办学体制发生了重大转变·····	91
(五) 民办教育在曲折中发展·····	92
二、还义务教育以“公共产品”属性：建立我国公共教育体制的积极探索·····	94
(一) 管理体制：以县为主·····	94
(二) 投资体制：省级统筹·····	95
(三) 保障机制：分项目按比例·····	97
(四) 意义与启示：义务教育管理体制的建立与我国公共教育体制·····	98
三、公共教育体制的建立和完善：国外的做法·····	99
(一) 美国：分级管理的教育体制·····	99
(二) 日本：重视并依法加大教育投入·····	100
(三) 韩国：重视基础教育投入，保障教育公平·····	102
(四) 芬兰：追求教育质量与教育公平的典范·····	104
四、展望与对策：确立教育投资在国家投资中的优先地位·····	107
(一) 加快调整教育投资结构·····	107
(二) 政府必须承担发展学前教育的主要责任·····	108
(三) 继续提高义务教育在教育投资中的比重·····	109
(四) 普通高中教育总投入中财政预算内教育经费份额不应低于65%·····	109
(五) 加快高等教育的“分权”步伐·····	110
(六) 建立全社会参与的教育投资监督机制·····	112
第4章 中国教育正在进入全面关注教育公平阶段 ·····	113
引言：教育公平的路还有多远？·····	113
一、当代教育的伟大成就：从“上学难”到“有学上”·····	114
(一) 学前教育获得大发展·····	115
(二) 义务教育进入全面普及的新阶段·····	115
(三) 优质高中教育资源逐步扩大·····	117

(四) 职业教育获得大发展	118
(五) 高等教育进入大众化发展阶段	119
二、我国保障教育公平的政策演进	122
(一) 对贫困地区的倾向性财政转移支付政策	122
(二) 逐步实施“两免一补”政策	124
(三) 对进城务工农民工子女实施“两为主”教育政策	124
(四) 中等职业教育的补偿政策	125
(五) 高等教育的国家助学贷款政策	126
三、国际比较视角下的教育公平	127
(一) 机会均等	128
(二) 过程均等与结果公平	129
(三) 对弱势群体的补偿	130
四、展望与对策：保障每个人的受教育权利	131
(一) 全面实施“义务教育标准化学校建设工程”	132
(二) 大力推进义务教育资源均衡配置	133
(三) 继续完善“基于差异的弱势群体补偿政策”	133
(四) 建立“普通高中贫困生国家资助制度”	134
(五) 实施“国家基础教育信息化工程”	134
(六) 改革资助办法，积极稳妥地推进免费中等职业教育	135
(七) 建立欠发达地区地方高等教育财政转移支付制度	136
(八) 制定高等学校自主招生管理办法，高等学校自主招生要向农村 高中倾斜	136
第5章 中国教育正在全面进入质量提高阶段	138
引言：没有质量的教育必然是失败的教育	138
一、中国教育深陷“质量困境”	139
(一) 基础教育持续不退的“择校热”	139
(二) 高中教育质量的“两极分化”	140
(三) 职业教育的技能型人才培养困境	140
(四) 高等教育质量令人担忧	141
二、我国全面关注教育质量问题的政策演进	142
(一) 纠正城市取向的政策方向：取消重点学校制度	143
(二) 大力推进城乡义务教育均衡发展	143
(三) 启动基础教育新课程改革	144

(四) 建立国家基础教育质量监测中心	146
(五) 启动职业教育实训基地建设工程	146
(六) 实施高校评估	147
三、国际社会提高教育质量的战略举措	148
(一) 《达喀尔纲领》——世界教育从追求数量扩张到质量提高	148
(二) 国际学生评价项目——TIMSS 与 PISA	150
(三) 提高教育质量的典范——韩国和芬兰	152
(四) 美国提升高等教育质量的重要举措——绩效评价	155
四、展望与政策：努力提供适合学生的教育	158
(一) 建立适合我国国情的教育质量框架	158
(二) 尽快启动“国家教育质量标准体系建设工程”	159
(三) 实施“国家课程师资和设施配备保障工程”	160
(四) 推动学校教育质量保障体系建设	160
(五) 尽快建立和完善国家教育质量监测体系	162
第 6 章 中国教育正在全面进入结构调整阶段	164
引言：优化教育结构是实现教育科学发展的必然要求	164
一、新时期我国教育结构变迁的历史脉络	165
(一) 义务教育逐渐普及	166
(二) 高中阶段教育曲折发展	168
(三) 高等教育快速实现大众化	170
二、当代中国教育结构变革的历史转折	171
(一) 义务教育从普及到均衡发展	172
(二) 高中阶段教育从推进普及到协调发展	173
(三) 高等教育从规模扩张到稳定发展	174
(四) 非学历非正规教育不断发展，继续教育网络初步形成	176
三、世界现代教育结构变革的历史进程	176
(一) 学前教育趋向普及与地位提升	177
(二) 义务教育制度确立与初等教育普及	179
(三) 高中阶段教育的普及、综合与分流	181
(四) 高等教育逐渐从精英化阶段发展到大众化阶段	184
四、我国教育结构调整面临的新挑战	186
(一) 经济体制转型越来越深刻地影响着教育结构调整	186
(二) 产业结构和技术结构调整推动着教育结构调整	187

(三) 未来人口结构变化对教育结构调整影响越来越大	187
(四) 城镇化不断加快对教育提出了高质量、高层次、多样化发展需求	187
(五) 经济全球化发展对教育结构体系提出挑战	188
五、展望与对策: 解放教育生产力	189
(一) 将学前教育置于国家教育发展的战略重点	189
(二) 义务教育均衡发展, 适当实施“8+1”分流	190
(三) 加快普及高中阶段教育, 高中教育实行“2+1”分流	192
(四) 优化高等教育结构, 建立分工合理的功能体系	195
(五) 建立各类教育互联互通“立交桥”, 实施“学历等值、教育等价”制度	198
(六) 构建终身学习体系, 变学校为地方公共服务机构	200
 第7章 中国教育正在全面进入内涵发展阶段	201
引言: 5年后极有可能会会有高校破产	201
一、我国教育外延式发展的历史轨迹	202
(一) 义务教育的“低水平普及”	202
(二) 高中教育: “最宽松”的政府管理	204
(三) 职业教育实训条件严重匮乏	205
(四) 高等学校的“圈地运动”与“合校热潮”	206
(五) 高等教育的趋同性发展与粗放式管理	207
二、内涵发展: 我国当代教育改革和发展的重大转折	208
(一) 树立教育的科学发展观	208
(二) 义务教育从普及到巩固和提高	209
(三) 职业教育从“知识本位”到“以服务为宗旨、以就业为导向”	210
(四) 高等教育从规模扩张到提高质量	211
(五) 教师队伍建设迈向专业化	212
三、必要的借鉴: 国外教育内涵发展的实践	213
(一) 国外教师专业化的新进展	213
(二) 国外校长专业化的现状	215
(三) 美国麻省理工学院与“大学—企业”关系模式	217
(四) 德国柏林大学与教授治校的大学精神	219
(五) 英国白金汉大学——卓有成效的袖珍大学	221
(六) 英国伊顿公学——注重学生人格塑造的名校	223

四、展望与对策：人是第一教育资源·····	225
（一）教育家办学·····	225
（二）“教授治校”势在必行·····	227
（三）校长“去官员化”·····	228
（四）大力推进教师专业化·····	229
（五）建立现代学校制度·····	230
（六）叫停“巨无霸”学校·····	230
（七）特色立校·····	231

第8章 中国教育正在进入教育价值观全面转型阶段····· 233

引言：中国教育价值观转变的历史画卷·····	233
一、素质教育：从“负担过重”到“教育工作的主题”·····	234
（一）学习负担过重：一个民族的苦恼·····	234
（二）“三代领导核心”谈学习负担过重·····	236
（三）胡锦涛：教育工作的主题·····	238
二、素质教育：中国人解决教育问题的独特的理论探索·····	238
（一）素质教育的提出及其讨论·····	239
（二）改革开放以来党和国家关于素质教育的重要论述·····	242
（三）对素质教育本质内涵的认识·····	244
（四）对素质教育特征的若干认识·····	246
三、素质教育：从“草根行动”到“国家战略”·····	248
（一）素质教育的“草根行动”·····	248
（二）素质教育的“学界探索”·····	251
（三）素质教育的“地方行动”·····	255
（四）素质教育的“国家战略”·····	257
四、睁眼看世界：素质教育的国际视野·····	260
（一）国外基础教育改革的背景·····	261
（二）各国基础教育改革理念分析·····	262
（三）各国对学生发展素质要求与措施举隅·····	262
五、展望与对策：寻找教育回家的路·····	269
（一）找回教育的人文精神·····	270
（二）素质教育是最大的教育公平·····	271
（三）只有解放思想才能推进素质教育·····	272
（四）普通高中是实施素质教育的突破口·····	273

(五) 树立科学的教育政绩观是实施素质教育的关键	274
(六) 规范办学行为是推进素质教育的前提	275
(七) 课程改革是实施素质教育的基本载体	276
(八) 加快教育发展是实施素质教育的保障	276
(九) 体制机制改革是实施素质教育的根本	277
(十) 实施素质教育必须提高教育行政执行力	278
 附录.....	280
建设中国特色社会主义教育事业的行动纲领——学习党的十七大报告的若干 认识与体会.....	280
中国教育改革的核心问题是体制改革.....	302
以教育均衡发展为导向的县级政府教育评价.....	307
公共财政保障农村义务教育必须进行体制创新.....	347
关于县域义务教育教师资源均衡配置的研究和思考.....	356
教育家办学需要加快制度建设.....	369
 后记 “拷问” 自己的心灵.....	374

导 论

教育强，则国家强

——牢牢把握中国教育改革和发展的战略机遇期

哲人黑格尔说过：一个民族有一些关注天空的人，他们才有希望；一个民族只是关心脚下的事情，注定没有未来。

改革开放 30 多年来，我国教育确实取得了世人瞩目的伟大成就，为国家经济社会发展提供了重要的教育支撑。但是，放眼整个世界，着眼国家未来，既要看到未来光辉的前景，也要看到面临的前所未有的巨大挑战。如果一个国家一味陶醉于过去取得的成就而不思进取，那么这个国家为当今人类社会所处的全球化、信息化、科技化时代所抛弃也就为时不远了。

我们需要唤醒全社会、全民族的教育忧患意识！不错，改革开放 30 多年来，我们建设了一个教育大国，但我们还远远不是一个教育强国，大而不强的教育绝不可能带来中华民族的复兴伟业。

未来 10 年是中国经济社会发展的战略机遇期，更是中国教育改革和发展的战略机遇期。能否牢牢把握这一战略机遇期，不仅事关中国教育的未来，更影响着整个中华民族复兴的历史进程。

一、倾听后发国家追赶先发国家的教育故事

放眼世界，近现代以来，不少国家从落后到兴起，再到强盛，往往背后都演绎着一个个美丽的教育故事。

（一）普鲁士国王威廉一世：这些钱相对于长远收益算得了什么

普鲁士国王弗里德里希父子是两位富有传奇色彩的国王。父子俩特别吝啬，平时只穿士兵服，毕生只有一件礼服。但他们特别重视教育，对自己生活要求苛刻，对教育却出手大方。

父子执政期间，德国处于贫弱状态。1717年9月28日，为提高国民素质，威廉一世签署了《普通义务教育》谕令：“普鲁士王国内，所有5—12岁的孩子，必须上学，接受学校教育，否则，家长将要被处罚”；“所有适龄儿童，冬季必须每天上课，夏季除了帮父母做农活外，每星期至少要上学1—2日，以使冬季学到的知识不被遗忘。学费每星期6分尼，支付不起的家庭，由当地政府承担”。当有人提醒威廉一世“如此改革妙是妙，但将耗资巨大”，威廉一世国王斩钉截铁地说：“这些钱相对于我的长远收益来说，算得了什么？我推广教育，改善的将是我整个国民的素质啊！”到这位国王去世时，普鲁士全国的学校由当初320所乡村学堂发展到1480所，教育改革成果显著。其子（腓特烈二世）继位后坚决贯彻了义务教育的基本国策，于1754年将上学年龄由5—12岁提高到5—14岁，学校遍布普鲁士所有的穷乡僻壤。1763年8月12日，腓特烈二世亲自签署了世界第一部《普通义务教育法》。1794年，腓特烈二世签署法令，宣布大、中、小学均由国家兴办。^①

1870—1871年，普鲁士帝国在普法战争中取得了决定性的胜利。普鲁士元帅毛奇曾经自豪地说：“普鲁士的胜利早就在小学教师的讲台上决定了。”1873年3月，拜恩州《教师报》登出了题为《德国校长大获全胜》的文章，将战争的胜利归功于一个半世纪以来实施的义务教育法。

德国推行义务教育取得了丰硕的成果，到19世纪60年代，适龄儿童入学率达到97.5%。全民教育为德国培养了高素质的国民，孕育了智慧的德意志民族，促进了德国的统一与发展，并使其一跃而成为世界一流强国。此后，欧洲各国纷纷效仿德国，颁布有关义务教育的法律法规，规范和促进教育事业的发展。

近代以来，德国大地上升起了一颗颗璀璨巨星：黑格尔、康德、马克思、恩格斯、歌德、席勒、巴赫、贝多芬、爱因斯坦、普朗克等人类杰出的思想文化科学巨擘，曾照亮人类文明的大半个星空。这不能不说与德国人重视教育的悠久传统有关。

（二）日本教育：“建立现代化经济的第一要素”

自明治维新以来，历届日本政府把教育看作立国之本，认为重视教育是追赶欧美强国的有效途径。从1872年颁布第一个近代学制算起，日本仅用35年时间就普及了六年

^① 吴式颖. 外国教育史教程 [M]. 北京：人民教育出版社，1999：237.