

新世纪 奠基工程

湖南义务教育的实践与探索

普及九年义务教育，虽然当时中国面临许多困难，并且道路十分艰难，但是，历史性进步不仅是中国历史上前所未有的，与世界其他国家相比，也毫不逊色。而新世纪中国义务教育在其第三阶段的持续发展奠定了一定基础。

朱俊杰 著

湖南教育出版社



新世纪 奠基工程

湖南义务教育的实践与探索

朱俊杰 著

湖南教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

新世纪奠基工程:湖南义务教育的实践与探究 / 朱俊杰著. —长沙: 湖南教育出版社, 2008.8

ISBN 978 - 7 - 5355 - 5374 - 4

I. 新… II. 朱… III. 义务教育—研究—湖南省 IV. G527.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 122360 号

新世纪奠基工程

——湖南义务教育的实践与探索

朱俊杰 著

责任编辑: 李 军

装帧设计: 萧睿子

湖南教育出版社出版发行(长沙市韶山北路 443 号)

网 址: <http://www.hneph.com>

电子邮箱: postmaster@hneph.com

湖南省新华书店经销 湖南广播电视大学印刷厂印刷

700 × 1000 16 开 印张: 55 字数: 700 000

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5355 - 5374 - 4

G·5369 定价: 90.00 元

本书若有印刷、装订错误, 可向承印厂调换

前 言

党的十六大确立了未来 20 年全面建设小康社会的奋斗目标。全党全国人民为之欢欣、为之鼓舞。人们都以各种描绘和憧憬着未来小康中国的美好前景。全面建设小康社会必须以提高国民的素质、培养各类人才为支撑，中国普及九年义务教育的历程，既是中华民族努力实现伟大的民族复兴的历史，也是人民对受教育权利的性质、本质的认识不断深化的历史。我国义务教育的立法使义务教育的普及有了坚定的制度支撑，而义务教育的普及又为教育发展、国家富强、社会进步、民族复兴奠定了基石。普及九年义务教育，是 20 世纪末中华民族牢牢抓住的一个难得的机遇，是实现中华民族伟大复兴的一个基础性环节，更是新世纪中华民族走向现代化的奠基工程。因此，从中华民族伟大复兴的历史进程，从两个世纪相互衔接，承前启后的角度去理解和把握全面普及九年义务教育的目标，具有重要的理论意义和实践意义。

在科技高度发展的现代社会里，人们的劳动技能主要以知识、智力为基础。经济竞争的实力固然取决于高级专门人才的培养，但更为重要的是取决于对劳动力整体进行高标准的教育和训练，培养高级专门人才固然是重要，提高民族的文化素质也是当务之急。劳动力素质是决定科技在劳动中应用程度高低的关键因素，而基础教育则是提高劳动力素质的重要基础。而在我国，作为基础教育的义务教育在提高整个国民素质中起着巨大作用。义务教育是现代教育发展的基础。

历史研究的价值和生命在于为现实服务。研究义务教育，不仅可以丰富理论，而且对义务教育实践的发展有指导价值。对义务教育史的研究应与义务教育的时代特征相适应，以符合时代要求，达到推陈出新的目的。

回顾反思,不难发现,过去20年来,我省义务教育的实施是在省委、省政府的正确领导下,在全省人民的共同努力下,求真务实,开拓创新,一步一个脚印,积小胜为大胜,终于在世纪之交实现了基本普及九年义务教育的奋斗目标,取得了举世瞩目的辉煌成就,这是我们多少代人孜孜追求的夙愿,同时,也是全省人民的科学探索、勇敢实践和辛勤劳动的结果,我作为义务教育的参与者、实践者和组织者,为义务教育目标的实现而感到欣慰。湖南普及义务教育的长期努力的成果将为未来的经济持续发展提供了强大的人力资源支撑和不竭的动力。

正视现实、直面挑战。如何使我省低水平、不全面、发展不平衡的义务教育与人力资源开发的基本状况彻底改观,把沉重的人口负担转为丰富的人力资源优势;如何按照党的教育方针,造就数以亿计的高素质劳动者,数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才,满足最广大人民群众接受优质教育的愿望,是摆在各级政府和教育部门面前的一项光荣任务,我们必须增强提高全民素质,增强人力资源开发和教育创新的紧迫感和使命感。

全面巩固提高义务教育水平,提高国民整体素质,是树立和落实科学发展观的根本体现。应该看到,伴随着全面建设小康社会目标成长起来的新一代,将历史地成为实现我国社会主义现代化的圆梦人。他们的精神面貌、科学素养、文化水准、伦理道德、生活质量以及学习能力和发展能力将最终取决于教育水平与普及程度的提高,取决于良好的人力资源开发的制度建设,取决于“科教兴国”战略的全面实施。全面普及义务教育和开发第一资源,强化政府第一责任,是各级政府和教育部门全面建设小康社会的第一选择。

“十一五”期间,我省义务教育既是全面普及和提高新的关键时期,也是深化体制改革、全面推进素质教育的重要时期。对我省民族贫困地区来说,巩固和提高义务教育水平更是发展基础教育最重要的任务。国

家新《义务教育法》的出台，农村义务教育经费保障机制的建立，对于义务教育发展来讲，这无疑是一次重要的机遇。继续全面巩固和提高义务教育成果，这是一项功在当代、利在千秋的伟业，其意义非常深远。

我从事教育行政工作三十多年，直接与基础教育打交道二十多年，本书的完成，除了实地的调查研究外，我也认真地研读了各种相关的文献资料，如党和政府相关文件，历次《湖南教育年鉴》、《中华人民共和国重要文献》等资料书，各种相关的研究著作与论文，报刊及网络有关报道，各市州的相关经验材料等。搜集、整理了近二十年来我省义务教育方面的材料，在对有关问题进行分析和讨论时，除了以问卷调查数据为基础外，还以我实地调查所获的相关信息、资料及部分报刊公开发表的有关材料和十多年来我分管基础教育的一些讲话材料为重要依据，各种材料互相印证，以求所得出的结论更加符合实际。

这本书是我二十多年来关于义务教育的实践与探索，从不同角度提出了对湖南义务教育改革与发展的思考，具有重要的文献和参考价值。本书在理论研究、实证分析、国际比较方面系统地总结我省义务教育发展的历史经验和教训，深入分析新世纪我省义务教育全面巩固和提高的形势和任务，提出了从人口大省迈向人力资源强省的重大政策举措。我相信，这本书对教育工作者的教育决策和教育实践有所启发、有所引导、有所帮助、有所促进。

我这本书的出版前后得到许多专家、学者的支持和关心，特别是教育厅有关处室的同志们以及湖南教育出版社的支持，在此一一表示衷心的感谢。但由于义务教育问题比较复杂，我的精力、水平及研究的时间和条件有限，故难免对其中的有些问题研究不够深入，甚至可能还存在一些其他缺点。对此，欢迎各位读者批评指正。

朱俊杰
2007年12月于长沙

目 录

第一章	国家普及义务教育的宏观背景	/1
	一、国外普及义务教育综述	/1
	二、中国普及义务教育概述	/12
第二章	湖南义务教育的实施过程	/20
	一、湖南普及义务教育的规划	/21
	二、湖南普及义务教育的历程	/39
	三、普及义务教育目标、原则和步骤	/140
	四、湖南普及义务教育的主要成果和经验	/143
	五、湖南普及义务教育存在的主要问题	/156
第三章	湖南义务教育阶段学生辍学问题	/164
	一、学生辍学基本情况	/165
	二、学生辍学主要原因分析	/168
	三、控流保生的基本途径	/176
	四、控流保生的具体措施	/179
	五、控流保生的个案研究	/191
第四章	湖南义务教育阶段学校调整布局	/209
	一、义务教育学校调整布局的回顾	/212
	二、义务教育学校的调整布局规划	/216
	三、义务教育学校调整布局的基本原则	/224
	四、义务教育学校调整布局的实施	/238
	五、义务教育学校调整布局的重点	/243
	六、义务教育学校调整布局的个案研究	/251

第五章	湖南义务教育阶段师资队伍建设	/282
一、“普九”时期师资队伍建设的成就	/282	
二、“十五”以来师资队伍建设的状况	/299	
三、“十五”以来师资队伍建设的政策与措施	/319	
四、“十一五”期间师资队伍建设的目标与规划	/323	
五、义务教育阶段师资队伍建设的个案研究	/336	
第六章	基础教育课程改革	/408
一、课程改革的背景与意义	/409	
二、课程改革的基本趋势和共同特点	/424	
三、基础教育课程改革的趋势	/446	
四、湖南基础教育课程改革的实践与策略	/456	
五、湖南基础教育课程改革个案研究	/545	
第七章	义务教育财政体制研究	/556
一、义务教育财政体制的演变历程	/556	
二、税费改革后财政体制的基本特点	/561	
三、湖南税费改革后财政体制的实证分析	/564	
四、农村义务教育财政转移支付制度	/587	
五、农村义务教育经费保障机制改革	/593	
六、湖南农村义务教育财政体制个案研究	/603	
第八章	义务教育的法制建设	/619
一、义务教育法制建设概述	/619	
二、湖南义务教育的执法检查	/633	
三、义务教育法制建设的成效	/651	
四、义务教育法制建设有待完善	/672	
五、湖南义务教育执法检查个案研究	/675	

第九章 义务教育督导评估 /691

- 一、义务教育督导评估的含义、性质和任务 /691
- 二、义务教育督导评估的特点、功能和作用 /693
- 三、义务教育督导评估制度的历史沿革 /697
- 四、湖南义务教育督导的回顾与展望 /699
- 五、义务教育督导制度存在的问题及对策 /744
- 六、湖南义务教育督导评估案例 /749

附 录

- 附录一：中华人民共和国义务教育法 /824
- 附录二：中华人民共和国主席令 中华人民共和国义务教育法 /827
- 附录三：教育督导暂行条例 /838
- 附录四：普及九年义务教育评估验收暂行办法（试行） /842
- 附录五：教育部关于印发《关于加强教育督导与评估工作的意见》的通知 /847
- 附录六：国家教育督导团关于加强基础教育督导工作的意见 /854
- 附录七：湖南省人民政府关于建立对县级人民政府教育工作进行督导评估制度的通知 /860
- 附录八：湖南省人民政府办公厅转发省政府教育督导室 关于建立和完善基础教育督导评估制度意见的通知 /865
- 附录九：湖南省教育督导规定 /868

第一章

国家普及义务教育的宏观背景

义务教育是指以提高全民族素质为目的，国家、社会、学校、家庭必须予以保证的国民教育。实行义务教育，既是国家对人民的义务，也是家长对国家和社会的义务。国家和社会要提供条件使每个儿童和少年都受到法律规定年限的教育；家长也要保证自己的子女接受教育。二者都具有一定的强制性。

一、国外普及义务教育综述

（一）普及义务教育的世界现状及趋势

目前，世界上已有 173 个国家和地区宣布实施义务教育。这些国家和地区根据其社会经济水平的不同，制定的义务教育年限也各不相同。一些义务教育规定年限较高的发达国家和地区，其发展过程一般是先从普及初等教育开始，在外部条件成熟的时候，再将义务教育年限延长至初中进而高中阶段。

表 1-1 列出了 146 个国家和地区（按人均 GDP 分类）实施义务教育年限的情况。其中，实施 5—6 年义务教育年限的国家占 32%，实施 7—9

年义务教育年限的国家和地区占 40%，实施 10—12 年义务教育的国家和地区占 28%。制定与实施义务教育的年限与经济水平有密切的关系。各国随着经济的发展，实施义务教育的年限随之而延长。

表 1-1 146 个国家和地区普及义务教育年限表

义务教育年限	高收入国家	中上收入国家	中下收入国家	低收入国家	总计
5 年	0	0	3	4	7
6 年	1	7	18	13	39
7 年	0	0	2	5	7
8 年	4	2	12	11	29
9 年	12	2	5	3	22
10 年	7	10	5	2	24
11 年	4	4	2	0	10
12 年	4	3	0	0	7
总计	32	28	47	39	146

注：①资料来源：《1992 年世界发展报告：发展与环境》

②按 1992 年人均 GDP 划分高收入国家为 7620 美元及以上，中上收入国家为 2466—7619 美元，中下收入国家为 611—2465 美元，低收入国家为 610 美元及以下。

世界各国的义务教育规模近二十年来有了很大的发展。表 1-2 列出了 1975 年、1980 年、1985 年、1989 年四个年度世界各级教育入学总人数、构成。从表的内容可以看出近二十年来：

——中小学教育规模不断扩大，同时不同国家之间，尤其是发达国家与发展中国家之间的教育规模很不平衡。1989 年全世界中小学生在在校生已达 89018 万人，比 1975 年 72645 万人增加 16373 万人，增长 22.54%，年均增长率为 1.46%，世界中小学教育规模的扩大主要是发展中国家教育规模的扩大。

——随着中小学教育规模的扩大，受义务教育的学生人数也不断扩

大，但从整个教育结构来看，重心却由初级教育倾向中等教育、高等教育。从世界趋势看，第一级教育所占比例逐年度下降，而第二、第三级教育比例逐年度上升。发展中国家的这种趋势更甚于发达国家，第一级教育在规模不断扩大的同时，所占比例却迅速缩小。而第二级教育比例强劲扩大，同时第三级教育比例也趋上升之势。其原因是 20 世纪六七十年代高出生率而产生的脉冲波峰进入中等、高等教育阶段，也可能反映了发展中国家希望通过压缩初等教育就学机会，增加中、高等教育就学机会，培养高层次人才，以缩短与发达国家经济差距的强烈愿望。

——与这种愿望有直接联系的是发展中国家在制定执行教育发展政策的过程中，对于普及初等教育、实施义务教育的措施不力，或者多变，或者形同虚设，例如不重视扩大初等教育就学机会，初等教育经费投入不足等，拉丁美洲的各发展中国家、亚洲的印度都属于致力发展高等教育，而初等教育普及不力的国家。

表 1-2 世界教育发展规模及其构成

	年份	教育发展规模（千人）				教育发展构成（%）			
		总计	第一级教育	第二级教育	第三级教育	总计	第一级教育	第二级教育	第三级教育
全世界	1975	759134	509485	210094	39556	100	67.11	27.68	5.21
	1980	846350	551897	247054	47401	100	65.21	29.19	5.60
	1985	903558	575839	273938	53783	100	63.73	30.32	5.95
	1989	951536	595196	294986	61354	100	62.55	31.00	6.45
发达国家	1975	227876	110733	90249	26714	100	48.59	39.60	11.72
	1980	225400	106650	89446	29305	100	47.32	39.68	13.00
	1985	226161	105224	90056	30882	100	46.53	39.82	13.65
	1989	231245	107062	89800	34383	100	46.30	38.83	14.87

续表

	年份	教育发展规划 (千人)				教育发展构成 (%)			
		总计	第一级教育	第二级教育	第三级教育	总计	第一级教育	第二级教育	第三级教育
发展中国家	1975	531258	398752	119665	12842	100	75.06	22.52	2.42
	1980	620950	445247	157608	18096	100	71.70	25.38	2.91
	1985	677397	470615	183882	22901	100	69.47	27.15	3.38
	1989	720291	488134	205186	26971	100	67.77	28.49	3.74

资料来源：《1991 年世界发展报告》

由以上的分析可以得出以下结论：

——发达国家的初等教育规模已趋平稳，在这些国家，义务教育主要解决教育质量问题，即学生学习成效的提高，这些国家的义务教育发展方向正朝着教育民主化、教育科学化、教育国际化、教育个性化的方向发展。

——目前世界上初等教育的普及发展主要是在发展中国家，尤其是这些国家的农村地区。在这些地区普及实施义务教育，不仅要满足适龄儿童的入学要求，而且要确保他们能在学校里学到东西，获得技能，以便在将来更好地生存。

——发展中国家实施义务教育面临着国家决策层次在国家经济发展过程中初等教育的位置选择。有研究表明投资于初等教育的回报率较中等教育、高等教育要高，但也不能否认发展高等教育对于促进经济发展，在短时间内缩短与发达国家的经济差距的重要作用。一些国家发展初等教育、实施义务教育法规的政策在执行过程常常受到扭曲，许多发展中国家在发展初等教育和高等教育之间几经选择，导致了普及义务教育的国家立法与投入多次变动。

同时，客观因素使发展中国家普及初等教育的任务十分艰巨。例如

印度、拉美国家以及非洲的发展中国家经济落后，人口数量大、不利群体数量大、地形复杂以及文化传统对于教育的忽视构成了普及初等教育的障碍。

综观当今国外义务教育的发展趋势，比较明显地表现于以下五个方面：

1. 普及义务教育的年限延长，结业点逐步上升。随着社会生产和科学技术的不断发展，要求劳动者的科学文化水平不断提高，因此也就推动着普及义务教育年限的不断延长。经过一两百年的发展，当今国外义务教育年限多在 9—12 年之间，以 10 年居多。

2. 入学年龄有提前的明显趋势。联合国教科文组织于 20 世纪 70 年代末 80 年代初对世界 39 个国家和地区的儿童入学率做了调查，结果是：除蒙古为 8 岁外，其余各国均在 5—7 岁之间，有 60% 的国家为 6 周岁。许多国家的入学年龄都在不断提前，如前苏联 1940 年为 8 岁，其后过渡到 7 岁，近年决定从 1986 年逐步过渡到 6 岁，原联邦德国为 6 岁，1985 年开始改为 5 岁。

3. 小学缩短，初中延长。在义务教育年限延长的情况下，小学和中学学段的划分也在不断变化，主要趋势表现为：小学趋于缩短，中等教育特别是初中年限趋于延长。前苏联小学为 4 年，法国由 6 年改为 5 年，美国一些地区已由 6 年改为 5 年或 4 年。日本也在酝酿改革小学学制，多数意见倾向于由 6 年改为 5 年或 4 年。

4. 注重学段衔接。为了提高普及教育的质量，保证儿童顺利地由一个教育阶段过渡到另一个教育阶段，尽可能减少升学考试竞争的沉重压力，各国都很注重不同阶段教育的衔接，并做了一些有益尝试。

5. 通过多种途径实现高中双重任务。高中阶段的双重任务，并不是从来就有的。最初的高中是统治阶级子女的高等教育预备学校。随着科学技术和社会的发展，高中教育才逐步为劳动人民子弟所分享，从此高

中教育的双重任务也就产生了。即为升学和就业同时做准备。

(二) 国外普及义务教育的历史经验

在发展中国家建立完善和普及免费义务教育的体制，是这些国家政府和国际组织一贯努力的目标，但多年的努力并未能很好实现这一目标，部分原因是这些国家在 20 世纪 60 年代未曾预料到的人口增长因素，部分国家教育发展政策经常变化，对普及义务教育十分不利。目前，世界绝大多数国家对普及义务教育做了法律规定，但对法律的执行却有不尽相同的结果。

1. 印度。与我国人口、经济以及建国年代相似的印度，对于普及义务教育先后公布了三份国家教育政策，即 1968 年、1979 年和 1989 年的政策。

印度在 1950 年的宪法中规定，各邦应在 10 年之内，即到 1960 年，实现对 14 岁前儿童实施免费的义务教育，从表 1-3 可以看出，至 1960—1961 年度，印度适龄儿童入学率仅为 62.40%，而女童仅为 41.4%，可见在当时并未实现宪法规定的目标。

表 1-3 印度七个五年计划末 6—14 岁儿童入学情况表

年 度	入学人数 (单位千人)			入学率 (%)		
	男	女	小计	男	女	小计
1950—1951	13770	5385	19155	60.8	24.9	42.6
1955—1956	17528	7639	25167	72.0	32.8	52.8
1960—1961	23593	11401	34994	82.6	41.4	62.4
1965—1966	31160	17675	48835	96.3	56.5	76.7
1970—1971	35739	21306	57045	92.6	59.1	76.4
1975—1976	40649	25011	65660	95.7	62.0	79.3
1980—1981	44576	28112	72688	99.0	66.2	83.1

资料来源：A Handbook of Educational&allied statistics, Ministry of Education

and Culture, Government of India, 1983 (for 1950—1951, 1960—1961, 1970—1971 and 1975—1976).

在 1968 年，印度政府对以前教育执行结果进行广泛讨论之后，形成了一份包含有 17 条原则的教育发展政策，与义务教育有关的内容有：

- (1) 强调教育机会均等，改善地区教育设施不平衡，为农村和落后地区提供好的教学工具等；
- (2) 加强女童教育，努力提高少数民族地区的教育水平；
- (3) 在全国范围内建立广泛的共同教育制度；
- (4) 监督各级教育的实施，并且每五年作一次评鉴。

至 1978 年对该项政策执行的检查报告显示，有一半以上的小学校舍不尽如人意，它们是帐篷、茅草屋，暂时性校舍，半永久性校舍（表 1-4）。学校的办学设备缺乏，如黑板、厕所、供水系统等，政府许诺的为落后地区提供好的教学设施并未落到实处，地区不平衡的现象依然严重存在。

表 1-4 1978 年印度小学校舍情况表

校舍类型	校舍数			百分比（%）		
	总计	农村	城市	总计	农村	城市
露天	40730	39606	1124	8.58	9.18	2.61
帐篷	556	360	196	0.12	—0.08	0.46
茅草屋	47719	46457	1262	10.05	10.76	2.93
暂时性校舍	101352	97744	3608	21.35	22.65	8.38
半永久校舍	61418	55291	6127	12.95	12.81	14.24
永久校舍	222861	192144	30717	46.95	44.52	71.38
总计	474636	431602	43034	100.00	100.00	100.00

资料来源：《All India educational survey》(1978)，National council of Educational Research and Training, New Delhi, 1982.

对于女童教育，至 1980—1981 年度，印度女童入学率仅为 66.2%，

比 1965—1966 年度仅提高 9.7 个百分点, 15 年内平均增长率为 0.54%, 进展缓慢。

在 1986 年, 印度政府将普及义务教育分为两步走, 即 1990 年实现 6—11 岁儿童的普及教育, 1995 年实现 11—14 岁儿童的普及教育, 并实施一项“黑板计划”。但是, 要达到目标仍相当艰难。

2. 日本。日本在明治维新后, 同样采取了对教育两头抓的措施, 即一是在低等教育中发展初等教育, 一是发展高等教育和专科教育, 并且将初等教育摆在更重要的地位。在几经周折, 经历了一个马鞍形的道路后完善并普及了教育。

1872 年制定《学制》。在这个政策指导下, 日本为普及八年义务教育采取了各种强制性的措施, 如警察在街上遇到不上学的儿童, 可以责问为什么不上学, 要求各地区学校旗帜上标明入学学生、当地儿童入学率等。但这一时期的初等教育并没有多大的发展。主要原因是:

(1) 当时的日本经济发展水平以及国家财政能力未能负担初等教育的经费需求。

(2) 学制及教学内容脱离现实生活。

其结果是普及初等教育的政策遭到当地群众的反抗; 焚烧小学校、反对《学制》, 这表明当时的教育政策过于激进并且在教育管理权力上过于集中。

1879 年针对《学制》的种种缺陷, 颁布了《教育令》, 此令主要是:

- (1) 教育管理权下放到当地;
- (2) 废除学区制, 以村镇为单位办学;
- (3) 当地对学校的设置、管理、课程标准内容和时数有较大灵活性;
- (4) 将八年义务教育改为四年义务教育。

《教育令》的内容较之《学制》客观, 贴近事实, 但由于《教育令》过于自由, 一些地区出现了削减教育经费, 停建校舍等情况。