

袁振国 主编

中国教育 政策评论

2004

探索决策理论

分析政策热点

积累历史资料

教育科学出版社

现小康
目标

20
02

中国共产党

江泽民代表

袁振国 主编

中国教育 政策评论 2004

教育科学出版社
· 北 京 ·

策划编辑 韦 禾
责任编辑 刘明堂
版式设计 贾艳凤
责任校对 徐 虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育政策评论. 2004/袁振国主编. —北京: 教育科学出版社, 2004.7

ISBN 7-5041-2842-2

I. 中... II. 袁... III. 教育政策-研究-中国-2004 IV. G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 050388 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·北三环中路 46 号

邮 编 100088

传 真 010-62013803

市场部电话 010-62003339

编辑部电话 010-62383705

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

印 张 21.75

字 数 342 千

定 价 33.00 元

版 次 2004 年 7 月第 1 版

印 次 2004 年 7 月第 1 次印刷

印 数 1-3 000 册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

目 录

关注现实，为教育决策当好参谋

——在第五届教育政策分析高级研讨会
上的讲话 / 吴启迪

1

教育发展与缩小差距

全面建设小康社会时期的中国教育政策（论纲）/袁振国 11

国际义务教育制度的比较分析/张力 韩民 汪明 25

推进教育发展均衡化的几点思考/尹后庆 39

论基础教育均衡发展/朱永新 许庆豫 45

关于基础教育均衡发展的政策构想/肖远军 61

我国教育投入差异与经济差异的比较研究/沈百福 69

教育机会的城乡差距与缩小差距的政策建议/张乐天 92

分级办学制度下的教育资源分配与城乡教育差距

——关于教育机会均等问题的政治经济学探讨 / 张玉林 101

论以转移劳动力为导向的农村教育/张乐天 121



农村教育如何弱势走强/陈敬朴	147
对农村初中辍学问题的调查研究/袁桂林	158
城市边缘群体教育问题研究	
——北京市流动儿童义务教育状况	
调查报告/韩嘉玲	171
壮语文教育政策难以推行的成因分析	
——广西乐业县的个案分析/陆启光	195

教育改革与制度创新

权力转移·教育政策·制度创新/刘复兴	209
由“国家控制模式”向“国家监督模式”的转变	
——大学与政府关系发展的基本走向/胡建华	228
重建高等教育评价标准：从一元到多元/王保华	235
权力下移，走向校本	
——关于创建现代学校制度的思考/赵中建	246
教育评价：为教育决策服务	
——回顾与展望/金一鸣	255
转变公共教育资源配置路径的意义	
——“教育券”的政策价值分析/吴华	264
学校教育现代化指标体系的建构设想/邬志辉	272
农村义务教育“以县为主”管理体制的利弊	
分析及前瞻性思考/袁桂林	285

国际教育政策研究

日本教育政策的决策机制/王智新	301
新工党、教育政策与教育研究/杰弗·惠蒂著， 史春梦译，周满生校	316
附录 2003年中国教育政策大事记	330

关注现实，为教育决策当好参谋

——在第五届教育政策分析高级研讨会上的讲话

教育政策分析高级研讨会已经连续成功地举办了五届，会议一直围绕中国教育的政策实践，包括政策理论创新的一些问题来进行研究，为教育理论研究部门、教育教学实践部门、教育决策部门之间的交流提供了一个相互沟通、对话的很好的舞台，经过大家的努力，教育政策分析高级研讨会已经成为一个受到各界关注的高水平的、有影响的中国教育政策研究的年度论坛。现在有些国外的专家也已经开始重视这样的会议了。这样的会议将来还要进一步走向世界，首先可以争取在大中国的范围，即两岸三地，举行这样的会议。教育政策的研讨，对于国家教育政策制定的科学化无疑是非常重要的。最近，温家宝总理指出，本届政府的一个重要工作就是科学决策，依法行政，民主监督。陈至立同志在 2002 年全国教育科学“十五”规划课题评审会上的讲话也强



调了教育科研活动必须树立为重大教育决策服务的意识,研究教育发展中出现的热点、难点问题,对于一些教育问题做长远的、全局性的和深层次的科学研究,提出新思路、新办法,为教育决策当好参谋。我想这也是我们在座的各位进行教育研究的指导思想。

前四届的教育政策分析高级研讨会除了关注教育政策的学科建设外,涉及的具体政策问题相当广泛,分别就教育政策的科学化、基础教育政策、义务教育政策、素质教育政策、课程发展政策、教师教育政策、教师专业化政策、教师继续教育政策、高等教育发展政策、高校扩招政策、高考政策、民办教育政策、教育产业政策、教育督导政策等展开了热烈的讨论。可见这四年基本上是围绕教育的热点、难点展开的。通过大家面对面的交流、争论,相互启发、相互借鉴,取得了一些共同的认识,为教育部门的教育决策提供了宝贵的咨询意见,为确保政府决策的科学性和有效性起到了积极的作用。这届教育政策分析高级研讨会以“全面建设小康社会时期的中国教育政策”为主题,分别围绕“缩小教育差距,创新教育制度,教育强国战略”三个议题展开了认真的讨论。这个主题选择得非常好,非常及时。党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标,为新世纪我们国家的教育改革和发展提出了新任务和要求。教育发展水平不仅是衡量小康社会的重要指标之一,也是全面实现小康社会的重要途径和手段,为此,大家会聚一堂、集思广益、献计献策,一定会对我们国家实现全面建设小康社会的教育目标产生积极的意义。

能来参加这次会议,我感到非常高兴,但也很抱歉,因为前面的一些讨论没有直接参加,所以在这里有些问题也不能谈得很深入,很有针对性,我只是想谈一点看法而已。

关于教育研究本身。我原来在大学工作时,学校也有教育研究的工作,一般由高等教育研究所来做。当时我有这么一个

感觉，研究教育，作为一个基层单位的大学来讲，面对的新问题特别多，有许多热点和难点问题，我们往往希望高等教育研究所围绕我们特别关心的问题进行研究。当然我们这些要求有些时候并不一定对，因为作为教育研究本身，它有自己的系统。作为教育学本身，一定要有它的体系，比如说要做些比较教育研究的话，它可能要研究很多国外的各种各样的信息，包括与我们历史上的很多问题进行比较。所以我想它有自己的规律，应该有自己的课题。但是教育研究一定要关注实际问题，应该做到像陈至立同志所提出的要结合实际问题，理论应该与实际相结合，与实践相结合。在这点上，所讨论的问题越是结合当前的一些重大的问题，就越会被重视，越有价值。我在大学工作时，一碰到急于解决的问题我们就希望研究机构立即提出一个方案，提出一些建议，为我们做决策时提供参考。今后的教育研究应该同样还有这样一种要求，作为教育部，我们还是希望这些研究对我们的决策有些指导意义。

刚才顾明远教授对会议的情况做了很好的总结，关于最近教育界的一些热点问题，本次研讨会实际上都涉及到了。这届政府根据“三个代表”的重要思想，按照“全面建设小康社会”这样一个目标开展工作。缩小教育差距已经提到议程上来。我听说关于农村教育在这次会议上谈论得很多，大家谈得很动情。现在我们新的一届政府，对这些问题非常关注。马上就要召开全国农村教育工作会议了，这次会议由国务院出面来主持召开。这届教育部的领导态度都很明确，周济同志在多种场合都强调了要办人民满意的教育，这也是体现“三个代表”重要思想的一个非常重要的方面。我们这五年当中要抓住两个重点，一个重点就是抓最基础的，就是把九年义务教育问题彻底地解决好。现在还没有彻底解决的，很重要的一部分就是农村教育，特别是西部的农村教育问题更大，跟大家今天谈的主题还是很接近的。当然，还有一个重点，就是高等教育，就是



在兼顾协调发展的高等教育体系的基础上,如何办出世界一流的高水平大学。为什么要充分关注高等教育呢?大家都知道,科技的进步和创新是一个国家综合国力的决定性因素。科技的创新和人才跟高等教育的关系是最直接、最密切的。假如国内的高等教育水平不高的话,那么在综合国力的竞争中就很难取得主动的地位,这一点非常重要。在最近的一些报告中,我们也不断提到教育的三大任务,这三大任务可能大家都很清楚,第一个就是知识贡献,包括知识的传播和创新。第二个任务就是培养人才,正如刚才顾教授所提到的,人才有几种,一种是高素质的劳动者,另一种是专业人才,还有一种是顶尖的高层次的创新骨干,培养这三种层次的人才都是我们教育系统要做的。第三个任务就是构筑体系,构筑完善的国民教育体系和终身教育体系,建立一个学习型社会,这也是十六大报告中强调的。所以在教育研究上,有一个很重要的问题,至少我是非常希望能够听到大家的意见,即什么样的体系和如何构建这样一个体系。我最近到了很多地方,到了湖北省、福建省、辽宁省和重庆市,今后还可能到西部的一些省市,这次到上海其实也是与回答这个问题有关。我与高等教育这一块联系比较多,包括国务院学位办、高教司和直属办,我们这里面也有这样的问题,在这里我们可以讲得更宽,包括基础教育这一块在内。假如拿高等教育为例子的话,那么它也存在这样一个问题,就是在国民教育体系当中,我们的高等教育应该如何布局?各级各类的高等教育大概的比例应该是怎样的?在每一个省市应该怎么做,大学将来应该怎么办?现在确实有一个误区,这个误区可能与那些排行榜有关。没有一个校长不去争一流的大学,我觉得是可以理解的。关键是怎么去理解一流,一流是不是一种样式?这可能是个值得考虑的问题。最近我们也在讨论这个指挥棒问题,否则可能会造成一些不正确的竞争。比如拿现在的排行榜标准,如果一所大学非常大,学科非常全面,而且所

有的学科都有最好的博士点，那它就排得很前面。但是我们同时又希望一所学校有特色，那么怎么体现特色呢？如大家经常提到的法国巴黎高师等非常有特色的学校。这样的大学称得上是精英的大学，但这样的精英大学拿我们的排行榜的标准来排行可能会排得很靠后，因为它可能只有几个领域比较好。巴黎高师已经是综合型大学，这也涉及将来师范大学尤其是几个高水平的师范大学向什么方向发展的问題。因为实际上它们已经是综合型，像这些问题都要研究。各级各类的学校都可以办出高水平，因为我们的大学可能有些是所谓研究型的，有些是教学研究并重的，也可能是以教学为主的，还有以职业教育为导向的高等职业教育，只讲高等教育这一块就有各种各样的类型。将来的评估体系，应该是一个非常协调的、符合将来我们进入小康社会这一目标的体系，这个体系不是说拿一种标准去衡量，在座的各位专家中可能有许多都涉及这些领域的研究，将来能不能就这个问题提出些建议来。我们跟很多省市也都谈了，他们都希望多有几所“985”，多几所“211”，多建几个研究生院，但是实际上许多地方的情况表明，有些层次的人才缺乏的，甚至包括上海。我最近听说，为了招聘一个高级技工，用人单位愿意出10万年薪来招聘。像沈阳，它是一个老工业基地，现在老工业基地要改造，大量需要的可能就是以就业为导向有实际技能的人，这些人才现在很缺乏。工科院校曾经被说成是工程师的摇篮，但是我们现在的毕业生不去当工程师。而且反过来工程师变成一种不被青睐的职业。在大学里，评不上教授的就给他一个工程师的称号，殊不知许多教授是当不了工程师的。必须要有一些职业的准入标准才能做好工程师。所以这种导向是应该反思的。这些误区、这些问题怎么去解决，就我刚才讲的，国民教育体系应该全面地来看，我们国家跟发达国家有一定的差别，与发展中国家也有一定的差别。在我们的第二产业还占非常大的比例的情况下，我们的各级各



类学校如何布局,是不是所有的学校都要办成像哈佛大学才好,可能不是这样的。所以像这样的问题,我们还要补上中等教育这一块。中等专业教育还要不要?刚才讲的高级技工有些实际上就是中专,但这块越来越被忽视。

义务教育在大城市办得比较好,而且越办越好,有些要求也很高。但中国这么大,有些地方简直落后得不能想像。现在最大的问题就是有些教师不称职,另外,即使给了西部或农村地区教育经费,也没有用到实处。最近几年,在基础教育和农村教育上,国家下了大决心,经费是不少的。在人大、政协或社会上,有不少人批评我们把太多的钱用在了高等教育,普通教育这一块用得少了,其实用得不少,实际上经费的大头还是用在基础教育上的,但没有起到应有的效益。这是值得研究的。有好多经费可能已经用在别的地方了,教师队伍中充斥了很多不是教师的人,这些人很多在吃皇粮,这些问题实质上有好多是腐败的问题,这种情况值得重视。还有一条,我们好多教师的素质,尤其是贫困地区的教师素质确实不够高。而且从总体上来说,教育资源还是比较匮乏。我们给教育的投入,还是不够的。那么在资源有限的情况下,如何才能做到效益最大化,这是一个非常好的课题。当然这里还涉及到终身教育体系、学习型社会,刚才所讲的教师教育体系也属于终身教育体系的一部分。有些议题还涉及到继续教育,这一问题是我们今后五年中要解决的重大问题,也需要专家的咨询意见。关于教育公平这个问题,由此我联想到许多弱势群体,其实我觉得妇女、儿童、残疾人,也是弱势群体,今后要规划一些教育的法律法规来保护弱势群体,以保证大家的平等权利。教育投入方面,最近我们提出了《教育投入法》,有些人认为我们这届政府可能解决不了这些问题,但是不管能否解决,我们还是要提的。在这基础上我们向各个方面分配资源会更加主动。要解决弱势群体问题,教育可能是第一位的。当然我们要提温饱问

题，这是第一位的。在此基础上，教育是首要的。造桥造路固然重要，但人更为重要，任何时候都要强调这一点。比如，有些地方很穷，而政府的房子造得很好，教育却没抓好，我觉得这是问题。教育搞好了，才是致富的第一条出路，人的水平高了，素质高了，就会穷则思变。我认为我们搞教育的同志可以多提出这样的观点。在西部地区，优先发展基础教育，这是更加重要的。在这些地方，我感到大家讨论的议题是非常好的，考虑到了这些差距，强调教育的先导作用。发展当然是硬道理，要找些生活的出路，搞些工业，或者城镇化，这都是必要的。但是教育没有搞好的话，很多事情是很难做的。

刚才讲到的国民教育体系里面，各级各类的教育，从高等教育、中等教育到初等教育，等等，这是一个系列。还有，在各类教育中，比如大学，有研究型，或者教学研究型，或者教学型，包括社区学院或者职业教育，对这些不同的学校用统一的评估体系是不行的。我认为这也是很好的议题。还有，在此次会议上，大家对民办教育的问题也谈得比较多。那么民办教育怎么发展呢？将来的民办教育在我们的教育中肯定是很重要的一部分，穷国办大教育，就应该发动各方面的积极性。在这点上，教育部的主要观点是积极发展，规范管理。目前我们对民办教育管理得比较严、比较死板，这些问题都可以提出来。但是规范管理还是非常必要的，否则可能会很乱，比如乱收费，现在我们就看到一些中介机构包括中外合作办学机构做得很不好，在条件不具备的情况下答应发放文凭，但实际上又做不到，最后造成非常不好的影响。因此积极发展、规范管理是非常必要的。怎么积极发展呢？怎么规范管理呢？我们应该研究一下，结合各级各类学校的发展，把一些规则提出来，为我们制定教育法规提供参考。

因为我到教育部的时间不长，对高等教育虽然比较熟悉，但对其他方面不大熟悉，所以高教讲得比较多。初步提这些意



见,很不系统,仅供参考。我认为教育政策分析高级研讨会这样的形式是非常好的,华东师范大学作为教育科研的重要学校、教育部直属重点高校和“211”学校,在教育政策研究方面有非常大的优势,在我们教育政策科学化的过程中发挥了非常大的作用。希望继续努力办好这个论坛,我也相信在大家的共同努力下,这个论坛会办得一年比一年好。

(讲话人系教育部副部长,根据录音整理)

**教育发展与
缩小差距**

全面建设小康社会时期的 中国教育政策（论纲）

内容提要：本文根据党的十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标，具体探讨了我国全面建设小康社会的教育目标和教育政策的主要内容，基于对北京市经济和教育发展状况与全国小康预期目标的比较，分析了我国教育深化改革和发展的重点和难点，提出了我国教育深化改革、健康发展的制度创新策略。

主题词：全面建设小康社会，中国教育政策

党的十六大提出的全面建设小康社会的战略目标，是团结全国各族人民齐心协力、努力奋斗的政治纲领，为我们描绘了未来 20 年的美好蓝图，令人振奋，催人奋进。

改革开放以来，经过全党和全国各族人民的共同努力，我们胜利实现了现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标，人均 GDP 达到了近 1 000 美元，人民生活总体上达到了小康水平。但这还是“低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”^①。党的



十六大总揽全局,把握 21 世纪初的重要战略机遇期,提出了到 2020 年全面建设小康社会的目标:“使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”。从总体小康向全面小康的发展,一是它的全局性,即小康目标是全社会、全民族的综合发展目标,是长远战略目标;二是它的全体性,即小康不是部分地区而是全部地区的小康,不是部分人而是全部人的小康;三是它的全面性,即不仅是经济上的小康,而且是政治民主、科教发展、文化繁荣,生活质量全面提高、人的全面发展的小康。在这其中,教育不仅是小康社会的重要部分,而且“教育是发展科学技术和培养人才的基础,在现代化建设中具有先导性全局性作用,必须摆在优先发展的战略地位”。

“正确决策是各项工作成功的前提”。近百年来,世界各国教育迅速发展,教育规模日益扩大,教育发展与国家发展的关系越来越密切。为了普及和发展教育,各国无一例外地借助国家的力量对教育实施计划、指导、协调与控制。各国政府对教育事业的领导从根本上说是政治领导,这种领导主要通过制定教育政策来实现。因而,教育政策制定成为国家引导和干预教育的主要方式。教育是人力资源——现代社会发展最重要的资源——的生产者,它决定着劳动力的素质和人民的精神丰富程度。如何把握战略机遇期,科学、民主、高效地制定全面建设小康社会时期的中国教育政策,规划教育的健康发展,激励教育制度的创新,关系到全社会可持续发展水平和人民生活质量水平的高低。

一、全面实现小康社会的教育目标分析

党的十六大报告多次提及教育,包含了教育发展的主要目标,结合联合国教科文组织、世界银行、OECD 组织有关报告的标准以及现代化理论,我们可以将全面建设小康社会的教育目标具体分解为数量目标、质量目标、结构目标和制度目标四个方面。

1. 数量目标

党的十六大报告提出,要使“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”。国际上衡量国民教育发展水平,