

内部资料
注意保存

河南省教育改革和发展调研报告

《河南省中长期教育改革和发展规划纲要》

重大战略专题调研组

2009 年 3 月

目 录

一、总体发展战略问题研究.....	1
二、素质教育问题研究.....	15
三、基础教育改革和发展问题研究.....	27
四、职业教育改革和发展问题研究.....	41
五、高等教育改革和发展问题研究.....	49
六、继续教育改革和发展问题研究.....	68
七、教育公平与协调发展问题研究.....	79
八、教育改革与制度创新问题研究.....	91
九、教师队伍建设问题研究.....	102
十、保障条件与机制建设问题研究.....	119
十一、教育系统党的建设问题研究.....	137

河南省教育改革和发展调研报告

《河南省中长期教育改革和发展规划纲要》

重大战略专题调研组

按照国务院的统一安排部署,我省于2008年10月启动了《河南省中长期教育改革和发展规划纲要》制定工作。省教育厅牵头组织11个重大战略专题调研组,就我省教育改革和发展中的重大战略问题进行了深入调研。

现将调研情况报告如下:

一、总体发展战略问题研究

(一) 河南教育事业发展状况

2008年,全省共有各级各类学校5.81万所,教育人口2870.18万人,占总人口的29.08%。其中,在校生2744.41万人,教职工125.77万人。每万人口中接受高等教育的在校生人数达218人(其中,接受普通高等教育的在校生人数为126人);每万人口中接受高中阶段教育的在校生人数达384人。全省小学净入学率达99.91%,毕业生升学率达97.77%。普通初中净入学率达99.17%;毕业生升学率达69.77%。高中阶段毛入学率达80.3%。高等教育毛入学率达20.5%。

1. 义务教育。全省小学30214所,教学点4724个。招生186.92万人,在校生1036.6万人,校均规模为343人。初中阶段学校4810所,招生165.13万人,在校生484.2万人。校均规模为1006人。

专任教师的学历合格率稳步提高,高学历专任教师比例有较大幅度提升。全省小学教职工51.22万人,其中专任教师48.53万人。专任教师学历合格率达99.54%,专任教师中具有专科及以上学历的比例达66.87%,生师比为21.36:1。全省普通初中教职工30.75万人,其中专任教师27.62万人。专任教师学历合格率达97.68%,专任教师中具有本科及以上学历的比例达38.86%,生师比为17.53:1。

办学条件显著改善,普通初中大班额现象有所缓解。全省小学和普通初中校舍建筑面积为4673.37万平方米和3255.55万平方米,校舍危房面积为163.14

万平方米和 82.45 万平方米。小学和普通初中建立校园网的校数分别达 1170 所和 1287 所;拥有计算机分别为 18.01 万台和 22.03 万台。普通初中班数共有 79155 个,大班额占 61.01%。其中,超大班(66 人以上)27489 个,占总班数的 34.73%。

2. 学前教育和特殊教育。学前教育进一步发展,幼儿园数、在园幼儿数及幼儿园园长和教师数均有增加。全省幼儿园 5617 所,入园幼儿 116.3 万人;在园幼儿 164.52 万人;离园幼儿 75.75 万人。幼儿园教职工 7.86 万人,其中幼儿园园长和专任教师共 5.81 万人。

特殊教育继续稳步发展。独立设置的特殊教育学校 120 所。特殊教育学校和普通中小学随班就读班共招收残疾儿童 0.3 万人,在校残疾儿童 2.07 万人;残疾儿童毕业人数 0.17 万人。特殊教育学校教职工 0.33 万人,专任教师 0.28 万人。普通高中教育规模有所减少。全省普通高中 908 所,招生 68.42 万人;在校生 207.26 万人。校均规模为 2283 人。

3. 普通高中教育。全省普通高中教职工 12.53 万人,其中专任教师达 10.27 万人,生师比 20.18:1。专任教师学历合格率达 90.8%,其中,专任教师中具有研究生学历占总数的 2.66%。

全省普通高中校舍建筑面积 2432.98 万平方米;图书藏量达 3347.17 万册。建立校园网的普通高中达到 546 所,拥有教学用计算机 12.8 万台。

4. 中等职业教育。2008 年,全省中等职业教育快速发展,招生和在校生均达到历史最高水平。全省中等职业教育学校 1173 所,招生 67.64 万人;在校生 171.75 万人。中等职业教育的招生数和在校生数分别占高中阶段教育的 49.71% 和 45.32%。中等职业教育(不含技工学校)教职工总数达 7.91 万人,其中,专任教师 5.59 万人。专任教师中双师型达 0.94 万人,占总数的 16.84%;专任教师学历合格率达 77.48%。

全省中等职业教育学校(不含技工学校)校舍建筑面积 1601.87 万平方米;图书藏量达 3100.45 万册;生均教学仪器设备值 1465 元;拥有教学用计算机 18.85 万台。

5. 高等教育。全省研究生培养机构 23 处;普通高等学校 84 所(本科院校 33 所,专科学校 51 所);成人高等学校 20 所。全省高校现有博士学位授权一级学科点 11 个、博士点 106 个,硕士学位授权一级学科点 104 个,硕士点 845 个。

全省高等教育总规模达 215.44 万人。研究生招生达 8507 人(其中,博士生 294 人);在学研究生达 23551 人(其中,博士生 974 人)。普通高等教育招生达 44.51 万人(本、专科招生分别为 16.74 万人和 27.77 万人),在校生达 125.02 万人(本、专科在校生分别为 56.58 万人和 68.44 万人)。成人高等教育招生 11.01

万人，在校生 26.88 万人。普通高等学校校均规模继续扩大，校均规模（全日制本专科在校生）达到 13075 人；其中，本科院校 19729 人；高职（专科）院校 8770 人。

普通高等学校教职工 9.59 万人。其中，专任教师 6.49 万人，生师比为 18.26:1（在校生和教师总数均为折合数）。专任教师中副高级以上职务的有 21485 人（其中，正高级 4718 人），占总数的 33.11%。专任教师中研究生及以上学历的有 25901 人（其中，博士学历的有 4951 人），占总数的 39.92%。专任教师中硕士学位及以上的有 32645 人（其中，博士学位的有 5087 人），占总数的 50.31%。成人高等学校教职工 0.59 万人，其中专任教师 0.38 万人。专任教师中副高级及以上达 31.54%；研究生学历及以上达 16.06%；具有研究生学位及以上达 22.08%。

普通高等学校占地面积达 13.08 万亩。校舍建筑面积达 3715.12 万平方米，图书藏量达 9099.18 万册，教学科研仪器设备值 706825.05 万元。成人高等学校占地面积 8441.35 亩，校舍建筑面积 299.36 万平方米，图书 645.46 万册，教学科研仪器设备值 45386.95 万元。

6. 继续教育。高等学校举办的各类成人非学历教育结业人数达 29.75 万人次，注册学生 3.85 万人；各种非学历中等教育结业人数达 48.37 万人次，注册学生 37.81 万人；职业技术培训机构共 20668 所，培训结业学员 499.02 万人次，注册学生 456.63 万人，教职工 2.95 万人，专任教师 1.73 万人；成人中学 309 所，结业人数 20 万人次，注册学生 17.93 万人，教职工 0.21 万人，专任教师 0.12 万人。

成人初等学校 11785 所，结业生 50.39 万人，注册学生 47.16 万人。教职工 1.06 万人，其中专任教师 0.69 万人。全省共扫除文盲 10.52 万人，青壮年非文盲率达到 99% 以上。扫盲教育教职工 0.47 万人，其中专任教师 0.28 万人。

7. 民办教育。全省各级各类民办学校达 6149 所，在校生总数达 239.08 万人。其中，民办幼儿园 4117 所，在园儿童 60.27 万人；民办普通小学 1019 所，在校生 62.83 万人；民办普通初中 517 所，在校生 42.42 万人；民办普通高中 197 所，在校生 22.93 万人；民办中等职业学校 272 所，在校生 27.94 万人；民办普通高等学校 11 所，在校生 20.29 万人，占普通高等教育在校生总数比例达 16.23%；民办高等教育机构注册学生 2.78 万人。

8. 教师队伍。2008 年是我省“教师培训年”。结合开展教师培训年活动，各地采取积极措施，进一步加强教师队伍建设并取得显著成绩。截止 2008 年底，全省小学专任教师学历合格率达到 99.54%，其中专科及以上学历达到 66.87%。全省初中专任教师学历合格率达 97.68%，其中本科及以上学历达 38.86%。

普通高中专任教师学历合格率为 90.8 %，其中专任教师研究生学历占总数的 2.66%。与此同时，广大教师教书育人的能力、驾驭新课改的能力和师德师风建设不断加强，有力地促进了教育事业的改革发展。

（二）改革开放以来河南教育发展的主要成就及基本经验

改革开放 30 年，河南教育面貌发生了翻天覆地地巨大变化，教育事业实现了跨越式发展，教育优先发展的战略地位得到确立，国民教育体系逐步完善，人口素质显著提高，教育体制改革扎实稳步推进，素质教育全面实施，教育公平取得实质性进展，逐步形成了党以重教为先、政以兴教为本、民以支教为荣、师以从教为乐的良好氛围，各级各类教育获得空前发展，取得了历史性的成就。

1. “两基”攻坚成就巨大，基础教育进入全面巩固提高的新阶段，义务教育实现了由“人民办”到“政府办”的跨越。省委、省政府坚持把“两基”作为提高人口素质、推动经济社会全面协调可持续发展的奠基工程，摆在“重中之重”的位置。2007 年 12 月，河南“两基”工作顺利通过国家验收，全省小学、初中阶段适龄人口入学率分别达到 99.94%和 98.79%，残疾儿童少年入学率达到 85%以上，青壮年文盲率控制在 1%以下。“两基”目标的实现，在河南教育发展史上具有里程碑的意义。从 2002 年起，河南以加强和发展农村教育为重点，每年新增教育经费的 80%主要用于农村教育；特别是 2003 年以来，省委、省政府实施了一系列旨在改善农村学校办学条件、提升办学水平的重大工程，逐步建立并完善了义务教育经费保障新机制，农村义务教育经费由中央、省和地方分项目、按比例分担，义务教育全面纳入公共财政保障范围，公共财政支撑义务教育的框架初步形成。

2. 职业教育实现了由低谷徘徊到快速发展的跨越，为经济社会发展培养了大批高素质劳动者。进入 21 世纪以后，省委、省政府进一步明确了职业教育“以服务为宗旨，以就业为导向”，坚持“校企合作，工学结合”方向，着力培养学生的职业技能和就业能力。以加强重点学校建设为抓手，不断优化职业教育资源配置和布局结构；以加强职业学校基础能力建设为重点，不断改善职业学校办学条件，扩大办学规模，提高办学水平；以联合招生与合作办学为载体，大力开展东西部职业教育联合办学工作。以组建职教集团为突破口，提升职业教育的综合实力和服务能力。中等职业教育改革与发展取得了历史性成就，形成了大规模培养技能型人才的能力。成人教育围绕继续教育、岗位培训、再就业培训、农村劳动力转移和实用技术培训等，努力满足广大人民群众的培训需求。

3. 高等教育实现了由精英化教育到大众化教育的跨越，为推动全省经济社会发展做出了重大贡献。河南高等教育从恢复发展到逐步壮大，不断实现新的

跨越。2008年，全省普通高校发展到84所，较1978年增加60所。各省辖市均设置了高校，高校布局与河南经济社会发展的战略布局逐步适应。全省高等教育总规模达到215.44万人。高等教育毛入学率提高到20.5%。30年来，河南高等教育为各行各业输送了320万本、专科毕业生和研究生。在高等教育规模大幅扩大的同时，教育教学质量稳步提升。教育教学改革逐步深化，专业结构在调整中适应，在适应中不断发展。郑州大学进入“211工程”重点建设学校行列，郑州大学、河南大学相继实现省部共建。1981年全省高校仅有2个博士、28个硕士学位授权点。2008年，全省博士点、硕士点分别增加到107个、845个。高等教育服务能力显著增强，高校哲学社会科学进一步繁荣和发展。高校已经成为河南科技创新特别是基础研究领域的主力军。

4. 办学主体实现了由单一的政府办学向多元化办学的跨越，民办教育和中外合作办学快速发展。改革开放后，民办教育迅速发展，成为河南教育体系中的一个重要组成部分。到2008年，全省各级各类民办学校发展到6149所，在校生达到239.08万人。民办普通高校发展到11所，本专科在校生达到20.29万人，占全省普通高校在校生比例提高到16.23%。河南省中外合作办学项目（机构）达到180个，在校生6万余人，世界500强高校中有12所与河南省开展合作办学。

5. 教育体制实现了由计划经济体制下的教育体制到逐步建立适应市场经济教育体制的转变，教育发展充满生机与活力。河南教育体系逐步建立完善，初步形成相互沟通、相互衔接、基本适应河南经济社会发展的现代国民教育体系。教育管理体制改革不断深入，基础教育实现了由县、乡、村三级办学，县、乡两级管理向“由地方政府负责、分级管理、以县为主”的管理体制的变革，在城乡建立了免费义务教育制度；职业教育建立了在省政府领导下，分级管理、以省辖市为主、政府统筹、社会参与的管理体制，教育正在成为面向全社会、面向人人教育；高等教育形成了中央、省和省辖市三级办学，省和省辖市两级管理，以省为主的管理体制，形成了突出重点、带动全局的发展格局；教育投入体制改革不断深入，以政府投入为主，多渠道筹措教育经费的体制逐步完善；教育行政管理体制改革逐步深化，学校自主办学、自我发展的机制初步形成。

改革开放30年来河南教育事业发展积累了宝贵的经验：

——坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，坚持党的教育方针和社会主义办学方向，始终保持教育改革与发展正确的政治方向。30年来，河南教育事业之所以取得光辉的成就，首先在于坚持以马克思主义中国化的最新成果为指导。只有坚持这一正确的思想理论指导，才能在纷繁的矛盾

和复杂的形势下保持清醒的头脑，才能把握好教育改革与发展的方向。

——把教育摆在优先发展的战略地位，在政策、投入上给予大力支持，是加快教育改革和发展的根本保证。河南省委、省政府坚持尊师重教，由确立教育的战略重点地位，到坚持教育优先发展的战略地位，将有限的资源和财力向教育尽可能大的倾斜，使河南教育在公共资源相对不足的情况下保持了又快又好发展。

——坚持发展是硬道理，抓住机遇，加快发展，推动河南教育不断跃上新台阶，是实现教育跨越式发展的必由之路。牢牢把握发展这个主题，抢抓机遇促发展，是由现阶段河南的省情所决定的。河南无论是实现“两基”，还是职业教育和高等教育发展，都贯穿着一条主线，就是坚持发展不动摇，抓住机遇不放松，乘势而上，推动教育快速发展。

——坚持解放思想，改革创新，与时俱进，不断增强教育的生机和活力，是教育发展的不竭动力。河南教育工作坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线，不断突破教育发展的思想和体制障碍，在思想观念、办学体制、管理体制、投入体制、教学内容和方法等方面开展全方位的改革，使教育事业充满生机和活力。

——尊重教育规律，结合河南实际，统筹规划，分类指导，是做好河南教育工作的根本方法。河南在加快教育发展的同时，坚持从实际出发，坚持尊重教育规律，使发展的速度、改革的力度与经济发展水平和群众承受能力相适应，保持了教育事业的健康发展。

——坚持依法治教，正确处理改革、发展、稳定的关系，是顺利推进河南教育改革与发展的重要保障。河南教育部门逐步树立并坚持依法行政、依法治教、依法办学。运用法律手段调整、规范和解决教育改革发展中出现的新情况、新问题；转变管理职能，依法决策，依法办事，妥善处理发展、改革和稳定的关系，保证了教育和社会稳定发展的大局。

——坚持以人为本，促进教育公平，努力办人民满意的教育，是教育工作的核心价值取向。河南教育坚持办学以学生为主体、以教师为主体，努力办好人民满意的教育；始终坚持教育的公益性，把促进教育公平作为基本的教育政策，把教育作为最大的民生问题，着眼于人民群众的新要求、新期待，在整体推进教育发展的同时，更加重视教育的均衡发展，努力实现教育的公平公正。

（三）河南教育发展的阶段性特征、主要矛盾和主要问题

1. 河南教育政策的演变及阶段性特征

纵观河南教育政策 30 年的演变历程，主要有以下几个特点：教育功能从强

调教育的单一属性转变为基于社会全面进步和人的发展与权利的综合考虑，逐步确立了教育优先发展的战略地位；教育结构从相对单一的教育体系向适时分流、多梯度的教育架构转变，发展实用型、适用河南经济社会发展，促进了教育与河南经济社会发展紧密结合；教育体制从计划经济体制下的模式转型为与市场经济体制相适应的新模式，体制机制创新促进了教育新发展；人才培养模式从知识本位的教育向注重提高素质、育人为本的教育转型，全面实施素质教育；教育发展战略从非均衡发展到逐步均衡协调发展，分区规划、分类指导，共同发展；教育体系从封闭半封闭走向全方位开放，积极开展教育的合作与交流。

当前河南教育的阶段性特征主要有：

(1) 从教育的发展阶段看，河南已经成为人力资源大省，正在向人力资源强省迈进，以提高质量为中心统筹规模、质量、结构和效益的复合性发展目标日益成为主导性的教育目标。

(2) 从教育的发展方式看，依靠内涵提高、质量型发展的方式日益成为主导性的发展方式。对优质、公平和多样化、个性化教育的需求日益成为主导性的教育需求。现代国民教育体系已经基本形成，现代化教育体系还有待进一步发展和完善。

(3) 从教育的评价方式看，从社会经济发展和人的发展角度评价教育竞争力、贡献力日益成为主导性的评价方式。

2. 河南教育发展的主要矛盾和主要问题

河南人力资源开发仍然是低水平、不全面、发展很不平衡，教育事业的发展仍然面临着严峻的挑战，存在不少矛盾和问题，主要表现在以下几个方面：

(1) 现代化建设事业和人民群众对于良好教育的强烈需求和良好教育资源供给不足的矛盾。从总体上看，教育发展仍然不全面、很不平衡，教育发展的水平，人才培养的质量、数量、规模和结构等，还不能满足现代化建设和人民群众对教育的需求，教育服务经济社会发展能力迫切需要进一步加强。创新型人才特别是拔尖创新人才培养严重不足，学校的知识贡献力度有待进一步增强。

(2) 教育事业快速发展与公共教育资源投入不足、资源总量性短缺的矛盾。河南是全国第一教育人口大省，也是经济发展中省份，经济基础薄弱，教育经费十分困难，公共教育投入不足，资源总量性短缺问题十分突出，教育经费短缺严重困扰着河南教育事业的发展，各级各类教育仍然不同程度地面临着经费不足等问题。农村“普九”欠债、普通高中和高校负债问题比较突出。教育优先发展体制机制有待继续完善。教育优先发展尚未形成共识和切实落实，推动教育

优先发展的能力还不强。

(3) 教育改革迫切要求向深层次推进与改革面临的困难和阻力较大的矛盾。教育体制改革迫切需要进一步深化。各级政府管理和发展教育的职责有待进一步明确, 教育行政管理方式还不适应教育改革发展和转变政府职能的要求; 学校内部管理存在行政化倾向, 办学自主权尚未完全落实到位, 自我发展、自我约束的机制有待进一步完善; 公办教育和民办教育共同发展的制度环境尚未形成。人才培养的质量迫切需要进一步提高。各级各类教育迫切需要进一步提高质量, 推进素质教育仍面临很大的困难和阻力, 片面追求升学率的倾向还很严重, 中小学学生课业负担过重的现象仍普遍存在, 学生身心健康状况令人担忧, 德育的实效性有待进一步增强, 教师素质特别是农村教师的素质亟待提高。

(4) 促进教育协调和公平发展的迫切需要与短期内无法根本改变的矛盾。促进教育协调和公平迫切需要进一步推进。城乡之间、区域之间教育发展不协调, 义务教育发展不均衡问题突出, 农村教育仍然基础薄弱, 办学条件亟待改善; 涉及群众利益的问题需要进一步解决, 义务教育阶段择校和收费问题群众意见比较大, 在进城务工人员子女接受义务教育、农村留守儿童、大学生就业、幼儿教育收费、学校安全等方面还有不少问题需要认真加以解决。

河南教育事业发展中还存在一些值得重视的问题。

一是教育经费投入不足, 生均教育经费较低。近几年, 河南省教育经费投入总量上不断增加, 但由于人口基数大, 人均教育经费偏低, 教育经费投入仍然不足, 2007 年度国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例为 2.71%, 比 2006 年的 2.28% 增长 0.43 个百分点, 位居全国 22 位; 人均预算内教育经费支出 392 元/人, 比 2006 年 257 元/人增长 52.8 个百分点, 位居全国第 24 位; 预算内教育经费支出占财政支出的比例是 21.76%, 比 2006 年的 19.62 增长 2.41 个百分点, 在全国位居第三。

2007 年河南省预算内教育经费占财政支出 406.47 亿元, 全国位居第三, 与 2006 年 282.80 亿元相比, 增幅为 43.73%, 在全国位居第七, 增幅低于中部省份江西 58.86%, 低于西部省份的宁夏回族自治区 67.73%。2007 年预算内教育经费占财政支出比例 21.73%, 在全国位居第二, 与 2006 年的 19.64 相比, 增幅为 2.09%, 位居全国第六, 低于中部省份江西 3.69%、湖北 2.99%、湖南 2.32%, 低于西部省份的宁夏回族自治区 5.50%。

二是普通高校数量不足, 优质高等资源尤为短缺。河南省有普通高校 84 所, 每千万人拥有高校数量为 8.94 所, 居全国倒数第一。不仅低于高等教育发达地区北京 (50.60 所)、江苏 (15.36 所), 而且低于中部省份安徽 (13.58 所)、西部

省份四川(9.06所),也低于全国平均水平(14.22所)。985高校每千万人拥有量为0所,低于全国平均水平(0.33所);211高校每千万人拥有量为0.11所,低于全国平均水平(0.81所)。

三是高等教育毛入学率偏低,研究生教育发展滞后。2006年全国普通高等教育本专科共招生546.05万人,是1995年的近6倍。高等教育招生数和在校生规模持续增加,到2006年全国各类高等教育总规模超过2500万人,高等教育毛入学率达到22%。2006年,北京、上海、天津高等教育毛入学率达到53%、57%、55%,高等教育实现普及化。浙江、广东高等教育毛入学率34%、24%,超过2006年全国平均水平22%,而我省的高等教育毛入学率2006年为18.3%,2007年为19.68%,低于2007年全国平均水平23%,高等教育发展相对落后。

河南省研究生招生计划2007年7957人,低于东部省份山东16860人、江苏33563人,低于中部省份安徽10157人,研究生招生数量偏少,研究生教育发展滞后。

四是部属普通高等院校在豫招生计划低于全国平均水平。河南的全国部属院校招生计划占有量低于全国平均数。从部属院校招生计划占总招生计划的比例看,河南近六年部属院校招生计划占总招生计划的比例分别为8.0%、6.9%、6.3%、4.3%、4.3%、4.4%,相应年份全国部属院校招生计划占总招生计划的比例分别为15.5%、14.2%、12.2%、10.2%、8.7%、8.1%,河南低于全国4-7个百分点。从部属院校录取率看,河南近六年各年部属院校录取率分别为4.8%、3.9%、3.4%、2.8%、2.3%、2.2%,相应年份全国部属院校录取率分别为8.6%、7.4%、6.6%、5.6%、4.8%、4.5%,河南低于全国2-4个百分点。从近四年对几所全国名校招生计划的统计看,北京大学、清华大学、复旦大学和南开大学在河南的招生计划占学校招生计划总数的2.4%、2.2%、1%、3%,均低于在全国各省份平均值的3.2%。

五是基础教育学校生师比过高,大班额现象严重。2001年10月,国务院办公厅转发了《国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部关于制定中小学教职工编制标准意见的通知》国办发(2001)74号,明确规定了中小学教职工编制标准。

2007年,河南初中阶段生师比为18.05:1。高于全国初中阶段生师比16.52:1的平均水平,其中农村为18.29:1,全国平均为16.52:1,城市为16.66:1,全国平均为15.67:1。2007年,河南城市、县镇、农村的普通初中大班额平均比例分别为49.85%、69.44%、62.79%,均高于全国平均水平35.09%、52%、42.21%,均高于中部地区平均水平46.06%、61.23%、49.48%。河南城市、县镇、农村的

普通初中大班额比例偏高，大班额现象严重。

（四）国际和国内教育发展经验借鉴及比较分析

1. 国际教育的宏观发展趋势

（1）实施教育优先发展战略，注重人力资源建设。当今世界，几乎所有国家都把发展教育和人力资源开发作为增强综合国力、提高国际竞争力的核心问题。尤其是发达国家高度重视教育发展，不断强化政府责任，逐步加大教育投入，教育经费占 GDP 的比重较高，日本自 1990 年以来基本上都在 4.7% 左右，法国 1995 年后则在 6.2% 上下浮动，英国 1999 年至 2003 年间从未低于 5.2%，美国则在 1990 年 5.2% 的基础上逐步增至 2004 年的 8.0%。相关资料显示，2005 年经济合作与发展组织各国总计把 6.1% 国内生产总值用于各级教育，其中 86% 来自于公共资源。28 个国家中的 21 个教育经费至少占 5%。据 OECD 统计，经济合作与发展组织各国教育开支平均占 GDP 的 5.9%。在美国，教育拨款的目的、申请、分配方法与管理等，都是通过立法形式确定的。即使像马来西亚和泰国的发展中国家，教育经费占 GDP 比重也分别为 8.1% 和 6.8%。

（2）促进教育快速发展，推动高等教育大众化、普及化。各发达国家和地区高度重视教育发展，积极推动高等教育大众化、普及化。目前美国高等教育毛入学率已超过 80%，日本和韩国也超过 50%，均进入高等教育普及化阶段，中等发达国家高等教育毛入学率平均已达 40%，不少发展中国家均超过 20%；2008 年我国普通高校毛入学率达到 23%，高等教育迈入大众化阶段，开始向高等教育普及化迈进。

（3）追求教育公平，促进教育均衡化。实现教育公平，推动教育均衡发展已成为各国教育改革的重要目标和世界教育发展的潮流。英国政府通过促进高等教育大众化促进教育公平，实现其“人人受教育”的目标，主要采取增加大学数量、提高大学入学率、普及继续教育、发展开放大学、增加政府资金投入等措施。

一些发达国家把物质或经济极为贫乏，须优先予以改善以有利于教育机会均等实现的地区列为“教育优先区”（EPA），政府积极参与，通过增建校舍、加大财力支援、培养师资、改善设备等方式，尽快改善这些地区的学校和社区环境。教育均衡发展中教师起着至关重要的作用，各国非常重视教师队伍的建设，如日本教师“定期流动制”、芬兰个性化教学辅导、美国重视提高薄弱校的师资水平、韩国促进高中“水平均衡化”的政策等，这些经验非常有效。

（4）提高国际竞争力，推进教育国际化。当前国际教育发展的一个重要趋势就是教育国际化，西方发达国家为了维护国家利益、提高国际竞争力，在 20

世纪 80 年代就开始积极推进教育国际化。大力推动教育国际化已成为今日美国政府的一项重要政策。世界各国的留学生总数目前超过 100 万人, 2008 年美国国际教育协会发布的数据显示, 在美国高等学府求学的国际学生人数创下新高, 达 62 万多人。发达国家已把大学里师生的国际化程度作为评价大学水平的重要标尺, 把建立跨国大学, 发展远程教学, 加强教学、科研的国际合作与交流等作为重要任务。在课程设置上, 把世界历史、地理、国际金融与贸易设为重要的必修课。

(5) 构建终身教育体系, 促进教育终身化。西方发达国家高度重视终身教育的开展, 主要采取如下措施: 一是通过立法来干预和保证终身教育的开展。二是在经济上给予支持和保障。三是加强资源整合共享, 教育设施向全民开放。四是高度重视职业教育, 构建终身职业教育体系。韩国在职业教育改革中提出建立终身职业教育体系: 立法保障职业教育发展; 加强校企合作; 将职业教育融入普通教育体系; 提高职业教育的社会经济地位以吸引生源。五是重视信息通讯技术 (ICT) 的发展及其在人力资源开发、终身教育体系构建中的作用。如美国麻省理工学院 (MIT) 全部约 1800 门课程将向全世界开放, 学习者足不出户就可在互联网上学习, 至今全世界已有大约 120 所院校参与到这项计划中。

(6) 加强教育立法, 推进教育民主化。主要表现在: 一是法律保障教育民主。各国教育法均对教育民主做出了规定。二是教育立法的民主化。一些国家的教育法草案在充分听取民主意见的基础上, 再由相关机构审议通过。三是教育决策的民主化。发达国家均建立了不同形式的教育审议或咨询机构, 教育审议或咨询机构的代表越来越广泛, 以充分反映各阶层、各领域的利益和诉求。四是学校管理民主化。英国学校在做出涉及教师工资待遇和工作环境, 以及学生利益的决策时, 要征求教师工会、校学生会、家长、教师联谊会的意见。五是课程开发与教学过程的民主化。在一些国家, 无论在理论还是实践上都很重视学生、家长和有关人士参与课程的开发, 课程开发正向民主化方向发展。

(7) 注重信息技术应用, 促进教育信息化。信息技术和互联网的发展对教育产生了深刻的影响, 使教育的观念、内容、方法、结构发生着革命性的变化。许多国家从 20 世纪 90 年代初期就开始重视教育的信息化。美国于 1993 年就提出, 要把教育广泛构架在因特网上, 使信息高速公路通向每一所学校、教室和图书馆, 使美国每一个 8 岁儿童都能够独立阅读网上信息, 12 岁能借助网络学习。美国教育部于 1997 年 9 月提出《1998-2002 年教育发展战略规划》, 开始实施国家信息化发展战略。其他发达国家也纷纷制定各自的信息化发展战略。信息化成为发达国家教育的一个共同发展趋势。

2. 国内相关省份、地区先进经验借鉴

(1) 走教育优先发展道路, 实施“教育强省”战略。江苏省实施科教兴省战略, 走教育优先发展道路, 取得了显著成效。高等教育进入大众化阶段, 毛入学率达 29%, 普通高校数和在校生数均位居全国第一。学校布局结构和教育体系结构进一步优化, 基础教育、职业教育、高等教育协调发展。教育发展的实力、活力和服务经济社会发展的能力明显增强。教育事业的快速发展, 已经成为推进科技创新、增强综合竞争力的重要源泉。广东、湖南、浙江等省份长远谋划教育发展, 先后实施了“教育强省”、“科教兴省”、“人才强省”、“教育先行”等战略。

(2) 以高中改革为突破口, 强力推进素质教育。2007 年以来, 山东省着力破解制约素质教育深入实施的关键问题, 以高中改革为突破口, 强力推进素质教育, 主要采取了如下措施: 1. 规范高中招生; 2. 对高中招生考试评价制度改革; 3. 完善高中学业水平考试制度; 4. 制定并实施高中学校管理基本框架; 5. 加强高中的教师和校长的队伍建设; 6. 规范高考信息管理, 规范高考改革; 7. 推进高中课程改革, 强化素质教育。围绕这一突破口, 该省建立了一系列保障制度: 1. 建立与学前教育、高中阶段教育相互衔接的全省义务教育阶段学生学籍电子管理系统, 构建全面推进素质教育的保障制度; 2. 制定并出台《山东省义务教育学校管理基本规范》和《山东省普通高中学校管理基本规范》, 加强对学校办学行为的纪律约束, 引导中小学校按照素质教育的要求办学施教。

(3) 创新思路, 破解高校债务难题。辽宁省与国家开发银行合作, 利用长期贷款置换的方法在全国率先探索解决高校债务问题的有效途径, 成为全国成功解决高校债务的省份之一。江苏省高校现有 100 多亿元债务, 该省准备通过“三三制”来化解——政府拿出 1/3, 另通过资金运作再筹集 1/3, 余下部分由高校自己承担。浙江省省财政将拿出 40 亿元为高校贷款贴息, 高校自身也可通过土地置换筹措资金, 如浙江大学就以 24.6 亿元卖掉了靠近西湖的湖滨校区地块。

(4) 强力推进教育国际化进程。苏州市到 2008 年底, 中外合作办学机构与项目达到了 25 个, 在苏州大、中、小学校和幼儿园长期就读的境外学生已近 10000 名, 而全市有资格聘请外籍教师的教育单位近 120 个, 在苏州的大、中、小、幼等教育机构中有外籍教师约 600 人。与此同时, 苏州市面向外国学生的汉语(中国文化)推广基地已有 8 个。苏州教育的开放度和国际化程度不断提高。

(5) 高度重视民办教育, 民办高校发展强劲、特色鲜明。2002 年以西安为中心的陕西民办高校创造了 5 个全国第一, 被世人喻为民办高校的“西安奇迹”。有关数据显示, 10 多年时间里, 陕西民办高等教育的质量、规模和层次都大幅

提高，在稳定规模、内涵发展、提高质量、优化结构的基础上，形成了独特的办学特色。

（五）河南省 2012 年、2020 年教育发展战略目标

河南经济与社会发展面临的发展机遇为教育的发展提供了有利条件：一是经济发展迅速。近年来，河南经济社会发展呈现出良好的发展态势，增长速度逐年加快，结构不断优化，效益不断提高，综合实力和发展的后劲明显增强，河南省 GDP 在全国的排名连续三年排名第五，这为河南教育的健康发展奠定了坚实的经济基础。二是国家政策有利。促进区域协调发展是我国现代化建设的一个重大战略。《政府工作报告》中多次提到“促进中部地区崛起”战略，中部崛起战略是实施科学发展观、坚持区域协调发展的重大举措。中部地区人口占全国的 28.1%，经济总量占 23.5%，国家从发展战略的高度重视中部，重视河南的发展，为河南教育的发展奠定了坚实的政策基础。三是区位优势明显。河南地处中部腹地，承东启西、连南贯北，区位优势明显，河南教育的发展具备了明显的区位优势。四是人口资源丰富。河南是人口大省，人口资源大省，河南人口约占全国人口的十分之一，具有丰富的人口资源。

同时，河南教育的发展还面临的严峻问题和挑战：一是人口负担沉重。河南是我国第一人口大省，也是第一农业大省，农业人口占总人口的三分之二，人口基数大、资源有限、人均占有量低仍是制约河南经济社会发展的突出的问题。二是发展基础薄弱。河南虽然经济总量大，但人均水平低，工业化和城镇化率与先进省份相比差距更大，发展基础相对薄弱。三是制约因素较多。河南地处中原，文化虽厚重却也易封闭保守，开拓创新精神不足。再加上长期以来政策凹陷的影响等导致河南经济、社会发展相对滞后。

河南教育的发展需要审视度势，紧抓机遇，应对挑战，变挑战为机遇，变压力为动力，把沉重的人口负担转化为丰富的人力资源优势。

1. 河南省 2012 年、2020 年教育发展指导方针

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持教育优先发展，全面贯彻党的教育方针，坚持教育为社会主义现代化建设服务、为人民服务，以素质教育为核心，以科学发展为主线，以改革创新为动力，切实提高教育质量，着力促进教育公平，统筹城乡、区域教育，统筹各级各类教育，统筹教育发展的规模、结构、质量、效益，构建现代教育体系和终身教育体系，保障人民享有接受良好教育的机会，办好人民群众满意的教育，为我省全面建设小康社会、构建和谐中原、实现建设创新型河南和人力资源强省提供人才支撑和智力支持。

2. 河南省 2012 年、2020 年教育发展基本原则

——优先发展。大力实施科教兴豫战略和人才强省战略，通过优先发展教育引领和支撑我省经济社会跨越式发展。努力提升整体素质，把我省巨大的人口压力转化为人力资源优势，为全面建设小康社会与实现中原崛起提供有力的人才保证和智力支持。

——以人为本。以满足人们需求为落脚点，全面实施素质教育，尊师重教，育人为先，办人民满意都具有，为人民群众提供更多的受教育机会和优质教育资源，构建多层次、多方位的现代教育体系，建设学习型社会。

——协调发展。按照“五个统筹”要求，推进和谐社会建设，促进教育均衡发展。实现区域协调、城乡协调、层次协调，保证教育公平，提高教育效率，使我省不同地区的城市教育与农村教育，以及各级各类教育持续、健康、协调发展。

——扩大开放。解放思想，开拓创新，努力实现管理体制、教育投入体制、办学体制、人才培养模式改革的突破。坚持教育发展与经济建设相结合，消除不适应社会主义市场经济要求的教育体制障碍，扩大教育对外开放，增强教育发展活力，促进教育跨越式发展。

——依法治教。认真贯彻执行教育法律法规，严格行政执法监督，切实加强教育督导，依法、规范、高效、公正行使教育行政管理权力，促进和保障教育事业健康发展。

3. 2012 年、2020 年河南教育发展的总体目标及各级各类教育发展目标

(1) 总体目标

到 2012 年，逐步形成可持续发展的国民教育体系，增强教育供给能力，促进城乡、区域之间教育的协调均衡发展，人民整体素质获较大幅度提高，教育服务于经济社会发展的能力进一步增强，实现我省由人口大省向人力资源强省、由教育大省向教育强省的转变。到 2020 年，形成完善的现代教育体系和教育发展支撑体系，实现城乡之间、区域之间教育的均衡发展，教育质量明显提高，巩固人力资源强省地位，努力建设教育强省，使我省教育位居中部地区前列。

(2) 具体目标

——学前教育。到 2012 年，学前三年儿童受教育率显著提高，全省 3~5 岁幼儿毛入园率达 65% 以上。形成以政府办园为骨干，以社会力量办园为主体，公办与民办教育相结合的幼儿教育体系，不断满足社会对学前教育的多层次需求。到 2020 年，学前教育继续保持健康发展，幼儿入园率达到 95% 以上。

——义务教育。在 2012 年，小学与初中适龄人口入学率保持在 99% 以上，

初中三年保留率达到 98% 以上, 全省九年义务教育完成率达到 98% 以上; 适龄残疾少年儿童入学率达到 95% 以上。保障进城务工就业农民子女与城镇居民子女享有同等的受教育权益。到 2020 年, 九年义务教育的入学率与保持率都要达到 100%, 并实现高水平、高质量的义务教育。

——高中阶段教育。到 2012 年, 初中毕业生升学率达 80% 以上, 高中阶段教育毛入学率达到 76% 左右, 保持中等职业教育招生规模与普通高中招生规模大体相当。普通高中教师学历合格率达到 95% 左右; 中等职业学校教师学历合格率达到 80% 以上, 专业课教师中“双师型”教师比例达到 50% 以上。到 2020 年, 初中毕业生升学率达 95% 以上, 高中阶段教育毛入学率达到 90% 以上。中等职业学校继续保持健康发展, 为社会输送更多人才。教师学历合格率实现 100%。

——高等教育。到 2012 年, 我省建设成高等教育大省, 高等教育毛入学率达到 25%。研究生教育规模和质量有较大提高; 高等学校的科研水平和创新、服务能力大幅度增长; 学科建设和人才培养质量稳步提高; 高等职业教育的人才培养质量和能力明显提高, 招生规模占高等教育招生规模一半左右; 民办高等教育在校生比重达 20% 左右。到 2020 年, 我省逐步实现高等教育强省目标, 高等教育毛入学率达到 40%。民办高等教育在校生比重达 40%。

——成人继续教育。到 2012 年, 形成学校教育与校外培训相结合, 职前教育与职后教育相衔接, 多层次、多形式的终身教育体系。初步建成“广覆盖、多层次”的职业教育与培训网络, 努力发展社区教育, 为社区居民提供各种形式的教育服务项目。到 2020 年, 建立起一套成熟的终身教育体系, 满足人民的各种教育需求。

二、素质教育问题研究

改革开放 30 年来, 素质教育的推进与实施大体上可分为三个阶段: 1988——1993 年为素质教育酝酿创立阶段, 以 1993 年《中国教育改革与发展纲要》为标志; 1994——1996 年素质教育区域推广阶段, 以中共中央、国务院召开全国教育工作会议为标志; 1997 年至今是素质教育全面推广阶段, 中共中央、国务院颁布《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》, 标志着素质教育成为国家的教育政策。

(一) 工作现状

改革开放三十年来, 随着教育事业改革的不断深入, 河南素质教育得到全