

研究报告

项目来源:

河南省哲学社会科学规划办

研究报告名称:

豫西南地区全面推进素质教育
战略及对策课题的研究报告

附件:

- 1、南阳市实施素质教育情况的调查报告
- 2、河南油田中小学实施素质教育的实践与探索
- 3、对贫困地区实施素质教育的思考与探索
- 4、邓州市西城区实施素质教育情况的调查
- 5、抓住课堂教学改革,积极推进素质教育的实施
- 6、素质教育运行机制研究
- 7、其他

项目编号:95CJY01014

豫西南地区全面推进
素质教育战略及对策
课题的

研 究 报 告

项目承担单位:

南阳师范学院

二 000 年十一月

豫西南地区全面推进素质教育战略 及对策课题的研究报告

一、发展现状

1、小学、初中阶段教育持续稳步协调发展

①“九五”以来，我区各级政府把普及九年义务教育，作为教育事业发展的“重中之重”，在巩固普及初等教育成果的同时，加快普及初中阶段教育的步伐。统计资料显示，1998年，全区实现“普九”的县（市、区）累计达到13个，全部实现“普九”目标。普通中小学辍学率，1998年为1.75%，1999年为1.36%。但在已“普九”的部分地区（山区和农村），中小学生流失率仍然偏高，1999年农村高达3.69%。

②“九五”期间，全区对小学和初中进行了较大规模的布局调整，办学规模和效益有了较大提高（表1、表2）。

表1

学 生 数 年 份	小 学 （ 所 ）	初 中 （ 所 ）
1997 年	4289	589
1998 年	4294	570
1999 年	4551	559

表 2

学 生 数 年 份	小学生在校生人数(万人)	初中生在校生人数(万人)
1997年	118.9	57.1
1998年	117.5	57.2
1999年	111.8	58

另外从统计资料分析,初中班额过大,严重影响事业发展和教育质量的提高。1999年全区初中在校生58万人,初中总班数8745班,平均每班学生66.4人,比标准班45人超员21.4人。随着初中入学高峰的到来,每年仍有大量小学毕业生进入初中教育,普九巩固,提高任务相当艰巨。

③全区适龄儿童入学率、小学毕业升学率、初中毕业率稳步提高(见表3),但不同地区间“三率”,尤其是小学毕业升学率和初中毕业升学率存在明显差异,城市好于农村。

表 3

	学龄儿童入学率			小学毕业升学率			初中毕业升学率		
	1997年	1998年	1999年	1997年	1998年	1999年	1997年	1998年	1999年
全区	99.93%	99.86%	99.88%	96.98%	95.18%	96.2%	36.3%	31.4%	31.4%

④从1999年南阳市教育统计资料看,全区普及中小学办学条件得到极大改善。全区校舍面积达847万平方米,比1998年增加41万平方米,其中,当年新建校舍面积42万平方米。中小学的危房比例为0.3%。生均校舍面积普通初中5平方米,职业中学7.3平方米;小学3.9平方米;幼儿园0.9平方米。此外,教学仪器、文体器材、图书资料“三配套”比例达到89.8%。75%以上的城市初中、小学实现了“三机一幕”进课堂。但客观地讲,许多地方满

足教学基本要求的设备很差，更新速度缓慢，个别学校连理、化、生演示实验都难以开出，只能是“教师讲实验，学生背实验”。学校图书资料少、陈旧，且不适合学生阅读，急待补充更新。

⑤师资队伍稳步发展，素质明显提高（见表4）。1999年普通初中专任教师中，专科毕业及以上的人数占86.1%；小学教师中，中师高中毕业以上的人数占97.6%，且小学教师中大专比例进一步扩大，幼儿园教师中，高中毕业及以上的比例达96.7%。

表4

	小学教师			初中教师		
	1997年	1998年	1999年	1997年	1998年	1999年
合格率	93%	96.3%	97.6%	73.2%	81.9%	86.1%

另从统计资料看，教师队伍进一步壮大，师生比逐步缩小，趋于合理。但从局部看，城市学校严重趋偏，人浮于事，两个人的事情三个人做，人均课时量偏少。而在农村和边远山区的学校则严重缺乏合格教师。截至1999年底，全区民办教师仍有5954人，占农村小学专任教师的5%。可见，农村教师队伍的素质急待提高。

在教师培训提高和继续教育方面，各地都很重视教师在职培训提高，纷纷制订政策和措施，鼓励教师在职进修，提高学历，但大部分学校（主要是农村学校和城市薄弱学校），由于经费限制，除了校长、教导主任有机会外出参观学习外，一般科任教师几乎没有外出学习过。

2、高中阶段教育规模进一步扩大

①从对初中后毕业生分流情况（表5）可以看出，高中阶段教育的结构得到有效调整。1999年全区各类职业技术学校学生占整个高中阶段教育的比例，招生数占59.4%，在校生人数占64.9%。

近三年来，由于高等教育办学规模的进一步扩大和职校毕业生就业率走低，普通高中毕业生录取率由35%上升到48%左右，从而掀起了“普高热”。受“普高热”的影响，初中后分流再度失去了平衡，职高、技校招生遇到很大的困难。

表 5

年份	1997年	1998年	1999年
人数			
初中毕业生人数(万人)	15.40	18.35	18.77
普高招生人数(万人)	1.56	1.64	2.39
职高招生人数(万人)	2.65	2.61	1.87
中师、技校招生人数(万人)	0.93	0.99	1.09

②统计资料显示，随着中等教育结构调整，普通高中学校数量略有增加，招生数量逐年上升，办学规模进一步扩大，职业高中发展速度缓慢，生源严重匮乏（见表6）。

表 6

年份	1997年	1998年	1999年
人数			
普通高中数量(所)	69	71	79
普通高中在校生数(万人)	4.73	4.87	5.79
职业高中数量(所)	84	83	83
职高在校生数(万人)	6.72	7.03	5.99

③普通高中教师学历合格率为69.4%，基本满足教学需要；全区职业高中教师合格率为26.9%。职高的专业课教师严重缺乏，

80%以上的专业教师是兼职或外聘。

3、课程计划执行情况良好

①九年义务教育新的课程计划颁布以来，尤其是1997年实施素质教育全面起步以后，各地都把严格执行新的课程计划、优化学科类课程、强化活动类课程、开发环境课程、努力开齐开足课程作为推进素质教育的首要措施。学科类课程作为传统课程得到进一步加强，但不容忽视的是，中考的科目如历史、地理、生物开不齐、开不足的现象相当普遍，活动类课程作为新型课程，在近几年里普遍受到关注，但由于对活动课的本质认识不清楚以及受条件限制，虽然大部分学校可以开出，但不深入，多流于形式。

②音、美、劳课普遍开设不理想，课时大部分被所谓的“主科”挤占。音、美、劳科任教师90%以上为兼职。对于理、化、生等学科的演示实验，城市初中开出率为75%，农村初中开出率不足40%，学生分组实验，城市学校开出率为60%多，农村学校只有20%。

③增设选修课是近几年初中高中课程教学改革的一个突破口，普通高中按照新课程计划的要求开设了限选课和任选课，门类多达30余种；一些初中尝试开设了心理辅导、学法指导一类的课程，并安排有一定的课时，高中的任意选修课和初中的选修课开设不够规范，要选一齐选，带有必修的味道。

4、评价考试制度不断改进

在调研中我们注意到，很多县区建立了自己的素质教育实验校，以点带面推动工作，同时先后制定了有关教育教学管理工作的新规范，建立了新教育教学评价制度。

在考试改革上，全区重点取消了初中升学考试，实行就近入学，但是实际情况是几乎每个县都要统一组织小学毕业考试；各地原则上都执行就近划片入学，但单独招生、跨区择校现象愈演愈烈；初中毕业考试和高中中专招生考试分两次进行。中考先后加试了体育和实验测试，对高中来说，“升学”是不可逃避的现实问题，一些学校提出科学追求升学率的口号，高中办学仍然摆脱不了高考“指挥棒”束缚，普高办学模式改革效果不明显。

5、“减负”受到全面关注

①从对卧龙区几所重点小学学生在校作业量、家庭作业量的调查看，一、二年级基本上能执行国家的规定，作业量不超过半小时，三年级以上学生的作业量增大，而且老师布置的许多作业都要求在家长配合下完成，如听写、口算等。初中高中学生作业量由于课程门类的增多，做作业的时间，几乎占去了所有课余时间。

②教辅资料泛滥的情况已有所改变。95%的教师希望权威部门为他们提供教学参考资料和教学辅助用书，76%的家长赞成由学校统一征订。调研中，从学生书包里，课桌上仍可以看到一些随意征订的资料（如单元测试、模拟试题、一课一练等），但与去年以前相比明显减少了。正是这些不知来历的东西，扰乱了教学秩序，加重了教学负担。

③延长教学时间和学生在校时间现象普遍存在，城市比农村严重，初中比小学严重，学校以各种形式各种理由延长教学时间，如自习时间补课，以特长教育为由双休日上课等。

④在调研中我们注意到，造成学生课业负担居高不下的一个

重要因素是来自家长。在许多家长看来，给学生留家庭作业，严格批改家庭作业的教师是好教师，还有一些家长，认为学校教育量不够，课后请家教补习或强化，一项问卷调查显示，87%的家长希望孩子能有1-2项特长（如书法、器乐、舞蹈等）；62%的家长在课余时间为孩子报了特长班。

6、德育工作不断加强

①良好的德育环境已初步形成。近年来，各地认真实施德育工程，加强德育基地建设使学校德育向外延伸，特别是结合社区内的精神文明建设整体规划，把青少年的活动设施建设纳入城乡建设的规划中，落实部门职责，优化育人环境，逐步形成市、县到街道乡镇和村的社区教育活动基地网络。为实施德育工程提供条件和场所，努力实现青少年德育的社会化、客观地讲，也有不少地方对学校德育工作不够重视，往往是“说起来重要，干起来不要”，政府行为不到位，督导评估不到位，德育队伍不到位。

②把课堂作为教书育人的主渠道、主阵地，已成为共识。许多地方要求教师按“双纲”备课，充分挖掘各学科中德育的隐含素材，在教学中做到有意、有机、有效地渗透德育。为了增强德育工作的针对性、实效性、系统性和渐进性，不少县、区制定了中小学德育序列方案，把基础道德教育、文明礼貌教育、法制教育、安全教育等德育内容规划到各个年级，做到月月有主题、周周有安排。

③校园文化建设成为学生养成教育的重要方式。近几年，各级各类学校狠抓校园绿化、美化、净化、香化，树校风、立校训，努力创建优美育人环境。在大部分学校里可以看到，校风校训大

幅标语庄严醒目，催人奋进。许多学校还通过开展“校园文化艺术节”、“大型主题教育活动”、“校园运动会”以及一些科技竞赛活动，使广大学生从中受到熏陶和洗礼，受到启发和教育，从而收到良好的育人效果。

7、教育观念转变明显

在座谈中，我们深切地感到素质教育观念已深入人心，现代教育观念正在形成。从我们所到的学校看，大部分教师，特别是学校领导，都非常重视现代教育理论的学习，从理论的高度来理解教育方针、教育政策、培养目标、教育任务等，对素质教育的意义、内容、实质都有了比较深入的理解，即以提高全体国民素质为目标；以促进学生全面发展为宗旨；以育人为根本；以因材施教为方法，调动每一个学生学习的积极性。很多学校提出“规范+特色”的办学思想，以及“合格+特长”的育人原则。同时，有相当一部分学校的校长，把实施素质教育与提高升学率对立起来，认为实施素质教育虽然能提高学生的能力，但是升学率可能会下降，不敢贸然行动，因而出现“轰轰烈烈搞素质教育，扎扎实实抓应试教育”的现象。多数教师并未真正掌握素质教育的思想方法，要么浪费时间收不到真正掌握素质教育的思想方法，要么浪费时间收不到好的效果，要么怕浪费时间影响教学，走老路、形式主义、表面化现象严重。

8、教育科研意识增强

近年来，在普教领域中观念转变最为明显的是教科研意识得到了强化，各级教育行政部门和学校充分发挥教育科研的先导作用，全力推进素质教育。油田、邓州等地提出了“科研兴教”战

略，提出了“以教研促科研，以科研促发展，全力推进素质教育实施”措施，“科研兴教”成了一些薄弱校振兴的法宝，一些有远见卓识的教委主任（教育局长）和学校校长不但重视教育科研工作，而且带头投身教育科研，自觉尊重、依靠教育科研，提高决策和管理水平。

就全区义务教育阶段开展教育科研和教改实验情况看，在课堂教学改革方面有以下几个成果：成功地引进并实验了目标教学法；推广了以愉快教学为代表的成功教学、情境教学等；进行了普通高中新课程计划、新教材试验，这些成果的推广和转化，为发挥课堂教学在实施素质教育中的主渠道作用，奠定了良好的基础，更为重要的是通过这些教改实验培养了一大批科研型的校长和教师，成为各地推进素质教育的排头兵和骨干力量。

二、存在问题

近几年来，我区基础教育取得了长足的发展，各级教育行政部门和学校在加强和实施素质教育上进行了有益的实践和探索，取得了不少成绩和经验，但是，由于传统教育的惯性，全面推进素质教育问题重重。通过大量的调查分析，我们认为在当前实施素质教育中存在以下问题：

1、教育观念问题

由于人们长期受传统教育观念束缚，对实施素质教育产生了各种不同的认识，有些人对学校教育质量感到忧虑，认为实施素质教育就不再抓教育质量，势必会影响学生升学，有些人将素质教育与考试对立起来，认为高考、中考指挥棒不变，就无法实施素质教育，有些人还认为素质教育与己无关，那是学校的事、教

师的事，对实施素质教育漠不关心，由于认识上的模糊，许多人步入观念上的误区，导致中小学在实践上迷乱与偏颇，不少中小学以偏代全，以课外活动，以所谓的“办学特色”代表素质教育，认为素质教育只不过是换汤不换药，热衷于升学教育。甚至一些贫困地区表面上倡导素质教育，但实际上仍在应试教育的轨道上惯性行驶。

基础教育的任务在于普遍提高国民素质，在于使青少年得到全面发展，它不是选拔英才的教育，也不是升学教育，基础教育在传授基础知识和基本技能的同时，还应注重教会学生学会生存，具有终身学习与发展的基本知识和能力，但是现实状况并非如此，应试教育这一片面的教育价值取向仍在我区中小学中占据主导地位。近些年来，虽然我区也采取了中考加试体育、实验，实行初中毕业生分流等措施，但学生为升学而学习，教师为升学而教书，校长为升学而管理，社会和家长，甚至一部分行政领导也以升学率的高低来作为衡量学校质量高低的标准。

家庭、学校、社会教育三者之间存在着不协调甚至严重脱节的现象。由于学校教育、家庭教育、社会教育三者的价值取向不一致，教育内容的不协调，行为规范的不统一，教育方法的失误，使三者的教育作用常常相互抵毁，导致我区青少年儿童在德智体等几方面的全面发展最后蜕变为某方面的偏执、孤立的追求。望子成龙、盼女成凤的广大家长寄望于通过升学之道使自己的子女成才，特别是他们对学校的衡量只牢牢把握升学这把铁尺子，别的不仅无兴趣，而且大加指责。在农村千方百计地让孩子早日脱农皮，跳农门，升中专，考大学已成为家长们的“最大问题”，

有的学校全面贯彻教育方针，走“不求人人升学，但求个人成才”之办学正道，常常遭到家长非议和责难，加之社会各界对学校的支持、奖励大都看升学，这些来自家庭、社会的外部强大攻势和压力迫使学校不得不集中力量抓升学，以致形成恶性循环。

2、教师队伍问题

十年来，我区中小学教师队伍素质有了较大幅度的提高和明显的改观，专业、年龄结构得到优化，教师的社会地位、经济地位有了较大提高，尊师重教的社会风气已初步形成。但是从总体上看，教师队伍还不能很好地适应我区教育事业的和经济发展的需要。主要表现以下两个方面：一是数量不足；二是素质不高，难以适应素质教育的需要，这在我区广大农村中小学表现尤为严重。目前我区农村中小学民办教师、代课教师还占较大的比例，他们的工资待遇过低的情况无实质性改善。由于工资低，农村中小学教师队伍很不稳定。公办教师想方设法往县城或条件好的学校调动；民办教师知识结构陈旧，教学技能低，工作热情不高，根本无法适应素质教育的要求，而且他们一方面要靠农业收入维持基本的家庭生活，另一方面也在寻找别的高收入途径，随时都有可能脱离教师行业。

3、教育投资的效益问题

教育投入滞后教育发展，办学条件改善及教学手段更新步伐缓慢，是个突出问题。与此同时，教育结构不合理，管理水平不高，浪费现象比较严重，导致教育投资效益不高，在很多地方，这两者交织在一起，阻碍着教育事业发展和教育质量的提高。

由于经济滞后特别是我区贫困山区农村教育经费出自农村教

育提留。因此，许多学校仅能维持基本教育，在实验仪器、教学用具、图书资料、音体美器材等配套设施方面缺口很大，还有的地区拖欠教师工资，这些都不同程度影响了农村实施素质教育。

作为宏观调控的教育行政部门是对学校管得过多过死，学校没有办学自主权，学校内部管理体制改革尚未能完全走出计划体制的思维定势，旧有体制的弊端还在产生影响，主要表现为学校内部管理缺乏规范与活力，由于一些校长自身理论水平的限制，加之受人事制度的制约，教师的聘任制仍流于形式不能真正做到优化组合，择优上岗，多数学校还未形成一套严谨公正、可行的教师工作质量评价制度和有利于调动教师积极性的工资制度。

学校布局不合理，造成的浪费是不为人注意的隐型浪费。在农村，分散的学校布局，对于方便儿童就近入学推动义务教育的普及，在一定的时期内发挥了作用。但随着计划生育的实施，中小學生源呈逐年下降趋势，因而减少学校数扩大校均规模和班额，减少由于重复办学、分散办学造成的不必要的浪费，因而对于城市学校则要通过加强薄弱校建设，建立新校缓解部分学校的择校压力。

调整教育结构，最大限度地发挥教育为经济建设服务的功能。就县及县以下教育而言，教育结构很不适应当地经济结构和产业结构，教育经济两张皮。比如，高中阶段的教育结构是普通高中规模呈扩大之势，农村职业高中相对呈萎缩趋势，从某种意义上说，农村教育背离于农村经济的发展。

4、课堂教学改革问题

课堂教学是实施素质教育的主渠道。加强教学研究和教育科

研工作，进行大范围的教改实验是推动素质教育深入发展的根本保证。但从目前看，教改实验还存在一些问题，主要表现为①选题缺乏应有的论证，目前我区大多地方在上实验课题时往往喜欢赶时髦或喜欢套用他人的做法，往往造成与本校、本地实际情况相脱节或违背教育规律；②教育改革实验，特别是农村教育改革实验尚停留在经验水准上，还有待于上升为理论，经过十几年的努力，不少县虽已涌现出较有质量的实验课题，积累了一些经验，但如何使经验上升为理论，从中找出教育规律，再贯穿到教育教学全过程中去，还需作不懈的努力；③广大地区特别是贫困地区，缺乏教育实验理论，当前不论是正在搞实验，还是想搞实验的广大教师，特别是农村教师对实验基本理论知识知之甚少，对实验中的许多具体问题不甚了解。

从常规的课堂教学看，存在很多的不规范行为，都是只为学科成绩负责，不对学生的全面发展和生动活泼负责；有的教师只把着眼点放在少数中考有望的学生身上，不能面向全体，对后进生，只提出不影响其他学生学习的要求，教师在教材处理上，知识点把握得不准，重点不突出，突破难点的过程不明显；在教学管理上，大部分教师驾驭控制课堂的能力都很强，但不是通过民主，而是靠权威；在教学艺术上，只有很少的教师教态亲切自然，语言条理生动，在教学方法选择上具有很大的盲目性；在课堂气氛上，“活泼不足，严肃有余”（就课堂气氛来说，小学比初中活泼，初中比高中生动，高中的课堂比较沉闷）。课堂的融洽程度却不容乐观，因为真正的教学民主并没有建立起来。

5、教育督导问题

在有些地方，由于机构被削弱，不能正常发挥对下一级政府及其有关职能部门的教育工作实施行政执法监督职能。从教育督导本身来说，评价指标体系流于表面化、形式化、简单化。由于种种原因，相当多的学校，并没在素质教育上真抓实干，而是在各种形式的总结评估上夸大其词，喊几句口号，就说启动了什么工程，搞了几次卫生就说养成了什么习惯，只要沾上一点边就推而广之，极而言之，学校和地区缺乏客观、合理、科学的可操作的教育评估标准。

与教育督导相关的另一个问题是依法治教，近年来我国相继制定颁行了《教育法》、《教师法》、《九年义务教育法》等一大批教育法律法规，应当说已经是“有法可依”了，但在实践中，并没有做到违法必究“，教育执法力度不够。

三、基本条件

1、必须以教育观念的转变为前提，营造有利于素质教育实施的良好氛围。

《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出：“落实素质教育，就是全面贯彻党的教育方针，以提高国民素质为根本宗旨”，从中不难使人领悟，素质教育不是时髦的口号，而是面向新世纪教育本质的回归和深化。素质教育与传统教育的根本区别在于：教育不再是筛选适应教育的少数人的工具，而是开创适合于所有受教育者的教育途径；教育不仅仅是灌输已有的知识，而是在教育过程中造就有创新精神和实践能力的探索者和开拓者；教育的成功不再以功利性的考试为唯一的价值判断标准，而是以为社会发展培育各类人才为最高价值尺

度。这就决定了实施素质教育必须首先转变教育观念，不仅仅使教育工作者而且要使全社会认同素质教育所赋予每一个社会成员的平等权利及其内容与形式，进而营造有利于实施素质教育的良好社会氛围，为实施素质教育奠定思想基础和良性运行机制。

2、以政府的教育投入为根本保证，逐步实现教育现代化

素质教育是现代化教育的基本模式，实施素质必须尽可能创造能够满足所有社会公民受到良好教育的平等机会，同时使受教育者获得可以终身受益的学习和探索人类社会与自然界无穷奥秘的能力。这就必须以教育的投入为保证，使各类教育机构布局结构合理，并有机衔接，协调发展，同时以教育教学内容和形式的多样化满足各类受教育者在不同阶段的教育要求，基础教育，特别是义务教育阶段是每一个社会公民养成自身良好素质的重要阶段，这个阶段的教育在更大程度上体现着国家的意志和社会发展的方向，没有政府投入的保证，义务教育乃至整个基础教育必将难以为继，实施素质教育也就会成为无源之水。

3、以改革管理体制和办学模式为核心，使学校回归办学主体地位

素质教育以个性特长的充分发展为主要特征，特别是在倡导“创新”的今天，没有个性的充分发展，便难以激发创新精神的成长。而个性化的发展当以学校的灵活多样和特色模式为生存的土地，这就需要改革现行管理体制和整齐划一的办学模式，给予办学单位最大的自主权，使学校上升为办学的主体，政府管理部门则更多地转向宏观监测，综合评价和有效服务。

4、以课程教材改革为突破口，确保课堂教学真正成为素质

教育的主渠道

课程教材是实现素质教育培训目标的重要载体，也是规定课堂教学内容的基本依据。实现素质教育必须改革现行大一统的课程设置和以学科知识体系为基本特征的现行教材框架，使课程设置和教材编、选、用充分体现素质教育多样性、自主性和学生主体性的原则，从而使课堂教学真正成为素质教育的主渠道奠定思想理论基础。

5、坚持依法治教，并建构有利于素质教育实施的评价体系

实施素质教育必须坚持依法治教，做到有法必依，执法必严，迄今已公布的有关教育法、教师法、义务教育法等一批教育法规都为实施素质教育奠定了一定的法律依据，从现实情况看，关键在于是否有法必依，执法必严。素质教育的实施不能等待人们观念的完全转变和行为的完全自觉，而是应当在新的教育观念的推动下，严格认真地依法执教才能真正奏效。这就需要坚持和维护教育法规的严肃性，同时以法律为依据，建构有利于素质教育实施的评价体系，用以替代以考试为唯一评价标准的旧体系，从而引导和推动素质教育的实施。

四、战略构想

我区全面推进素质教育的基本战略思想是：

1、必须从跨世纪发展需要的高度来认识。中央提出要以邓小平理论为指导，深化教育改革，全面推进素质教育，构建一个充满生机的有中国特色的社会主义教育体系，为实施科教兴国战略奠定坚实的人才和知识基础。这是着眼于中华民族伟大复兴的战略全局提出的重大方针，是关系建设有中国特色社会主义事业