



国家发展战略研究丛书

“十二五”国家重点出版项目

中国（海南）改革发展研究院组织编著

Strategy for
Building up National
Strength with
Education
Development

教育 强国战略

张力◎著

学
海
日
南
出
版
社



国家
“十二
五”
中国

G52
79

Strategy for
Building up National
Strength with
Education
Development

教育 强国战略

张力◎著

学 日 出 版 社
海 南 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

教育强国战略 / 张力著.

- 北京: 学习出版社, 海南出版社, 2012.11

(国家发展战略研究丛书)

ISBN 978-7-5147-0309-2

I. ①教… II. ①张… III. ①教育事业—发展战略—研究—中国

IV. ①G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 270303 号

教育强国战略

JIAOYUQIANGGUO ZHAN LUE

张 力 著

责任编辑: 黄宪萍

技术编辑: 刘 铮

出版发行: 学习出版社

海南出版社

海口市金盘开发区建设三横路 2 号

010-84966015

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市祥达印装厂

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 19

字 数: 263 千字

版次印次: 2012 年 11 月第 1 版 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5147-0309-2

定 价: 38.00 元

如有印装错误请与本社联系调换

《国家发展战略研究丛书》编委会

顾问

王梦奎 高尚全 张卓元

编委会主任

迟福林

编委会成员

董俊山 蔡磊

苗树彬 王景霞

任建成

总序

站在新的历史起点献策国家发展

清人陈澹然在其《寤言二迁都建藩议》中说，“不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域”。国家发展战略是在空间上统筹世情国情两个大局，在时间上立足于历史的客观总结、现实的准确评判、潮流的深刻洞察、趋势的准确研判，科学预测未来国家发展的内外环境、主要矛盾、机遇挑战和优势劣势，明了世势国势于胸，顶层谋划未来国家发展的方向、目标、路线、方针和政策，以顺应历史潮流，抓住历史机遇，赢得主动、赢得优势、赢得未来。

历史告诉我们：战略问题是一个国家发展的核心问题，缺乏战略谋划的国家，很难成为真正的强国；重大战略决策的成功是最重要的成功。谋划战略，就是要把握现实，选择未来。实践证明，在当代中国的发展进程中，改革开放是重大并成功的战略决策。面向未来，需要在坚持改革开放这个大战略下，探索和谋划大国发展的未来之路。

我国的发展已站在一个新的起点上。经过 30 多年的改革开放和跨越式发展，我国已告别以满足温饱为目标的生存型发展阶段，跨入以人的自身发展为重要目标的发展型新阶段。但是，30 多年经济快速增长中积累起来的不协调、不平衡、不可持续的深层次矛盾和问题，与世界经济的复杂变化错综复杂地交织在一起，使我国走向公平可持

续发展面临前所未有的严峻挑战。

2008年国际金融危机爆发以来，世界经济已经发生而且仍在发生复杂而深刻的变化。既有的世界经济版图正在被失衡的世界经济架构和愈演愈烈的国际金融危机无情地撕裂重拼，世界经济的再平衡步履艰难，国际政治经济秩序的重构在国家利益的冲突和博弈中蹒跚蹉跎。我国能否跨越“中等收入陷阱”，走向公平公正可持续发展，再次成为全球瞩目的焦点。

纵观世情国情，未来的5~10年是我国发展进程中一个非常关键的时期。这个时期国家发展战略的选择，对后20年、30年国家的发展将产生具有决定性意义的重大影响。基于此，我们组织编写这套20本的《国家发展战略研究丛书》。这套丛书，以国家发展面临的全局性、长期性、趋势性的问题为研究重点，从专家学者的视角探讨我国未来经济、社会、政治、文化、外交、国防、改革、开放等20个领域的战略性问题，并试图提出相关的战略思考和行动建议。这套丛书的出版，力求能够为国家发展战略决策提供研究参考的同时，兼顾学术性和可读性，满足广大读者的需求。

这套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者，有的长期从事相关领域的领导工作。对各位作者在繁忙工作之余参加这套丛书的研究撰写，我表示衷心感谢！

这套丛书由中国（海南）改革发展研究院与学习出版社、海南出版社合作编辑出版。学习出版社、海南出版社为此承担了大量的组织和编辑工作，在此一并表示感谢！

作为丛书的编委会主任，我多次邀集编委深入讨论丛书的框架、每本书的内容、结构和风格，但在统稿中并不追求观点的一致，每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点。由于时间紧，丛书又跨多个领域，不足之处在所难免，欢迎读者批评指正。

迟福林

2012年10月3日

目 录

前言	1
第一章 导论	5
第一节 教育强国之梦的历史概要回溯 / 6	
第二节 改革开放以来人口大国成为人力资源大国的辉煌成就 / 19	
第三节 2020 年前我国教育“从大到强”的战略方向 / 38	
第二章 素质教育以人为本	55
第一节 教育的根本目的是促进人的全面发展 / 56	
第二节 树立德育为先、能力为重、全面发展的新理念 / 62	
第三节 全社会形成推进素质教育的强大合力 / 73	
第三章 基础教育奠基中国	79
第一节 更加均衡而有质量地普及九年制义务教育 / 80	
第二节 推动普通高中多样化发展 / 99	
第三节 积极发展学前教育 / 117	
第四章 职业教育面向生涯	129

第一节	以就业为导向，大力发展职业教育 / 130
第二节	以工学结合为重点增强适用性 / 144
第三节	着力加强职业教育能力建设 / 151
第四节	优化职业教育发展环境 / 157
第五章	高等教育重在质量 165
第一节	优化结构办出特色 / 166
第二节	深化人才培养模式的改革 / 179
第三节	建立产学研协同创新战略联盟 / 189
第六章	终身学习惠及全民 203
第一节	创建有利于全民终身学习的制度体系 / 204
第二节	积极发展继续教育 / 217
第三节	立足国情打造终身学习平台 / 230
第七章	教育服务分类定位 239
第一节	不同服务分类框架下的教育定位 / 240
第二节	义务教育和非义务教育公益性的不同特点 / 251
第三节	未来我国教育服务公益性的相关政策走向 / 267
后记 287
参考文献 289

前 言

教育，是个充满着公共话题的领域，既可以从绵延不息的人类文明说起，也可以从自己和亲友念书开议，大可事关国家区域的现代化，小可影响家家人人的安康幸福。谈论教育话题，从来无需专业知识，无论年轻博士还是年老文盲，只要家里有小孩上学，都有话要说。记得 20 多年前我在北大高教所边研修边教课时，曾听汪永铨老先生叹曰，“教育恐怕是谁都能说三道四的唯一领域”。后来，主管教育多年的中央领导李岚清同志在教育访谈录中也说过，“好在当今家家都有孩子受教育，人人均可做教育评论家”。因此，我承担中国（海南）改革发展研究院丛书编辑邀请时，其实没有充分估计成稿的难度，特别是丛书希望作者们集中研究国家发展战略问题，且要求“通俗易懂，深入浅出”，委实不易。

不过，我还是希望尽可能写好这部书。与其他领域相比，当前教育战略研究的条件十分有利，尤其是《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020 年）》（简称《2020 教育规划纲要》）发布不久，战略目标和重点任务都已非常清晰，为我们追踪研究教育发展战略问题明确了方向。另外，我专职从事教育政策研究 27 年，有幸多次参与国家级重大教育政策调研起草，积累了不少研究素材和些许心得，正好借此机会梳理一下并求教于同行和各界人士。这里，我就撰稿过

程中的若干考虑简述如下，诚祈读者指正。

第一，关于主题和脉络。《2020 教育规划纲要》提出我国“加快从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进”的战略方向，建设人力资源强国，事关全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴全局，迫切需要以教育强国为优先重点的科技强国、人才强国、文化强国、健康强国等建设的共同支撑。按照国家关于“到 2020 年，基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国行列”的战略目标，当前我国教育正全面步入“从大到强”的新阶段。我作为新中国成立后第一个五年计划期间出生的人，经历了从农业国向工业化国的迈进，参与了向现代化国家的进军，是人口大国成为教育大国的受益者和建设者，所以，更倾向于本书聚焦“迈向教育强国”，以此引出教育发展战略思路。

第二，关于章节的布局。依据《2020 教育规划纲要》绘制的宏伟蓝图，我国建设教育强国乃至人力资源强国，将在国家现代化、区域现代化、人的现代化三个维度下探索前进，应当坚持以人为本，以终身学习理念为导向，从学前教育、义务教育、高中阶段教育、职业教育、高等教育到继续教育，逐渐形成纵向贯通、横向衔接、灵活开放的终身教育体系，这一体系通常以学校教育体系和继续教育体系为主构成。为此，本书第一、二章分别阐释教育战略思路和素质教育主题，第三至第六章围绕基础教育、职业教育、高等教育、终身学习，试着针对国家中长期战略目标及主要任务，在保证整体性的基础上，给出有所侧重的分析。

第三，关于改革的视角。我国教育正在进入内涵式发展阶段，特征是促进公平、注重质量、优化结构、深化改革。《2020 教育规划纲要》系统部署了六项教育体制改革，成立国家教育体制改革领导小组予以部署指导，各项改革及其试点正在深化。要分析教育改革，就要选择恰当的视角，所以，本书第七章没有从不同领域的教育改革问题入手，而是在不同服务分类框架下，重点论述教育定位，构建政府、学校、社会之间的新型关系，着眼于增强教育系统内在改革动力，营

造教育改革内外协调的制度环境。今后，国家将继续坚持把促进教育公平作为基本政策，逐步使均等化的基本公共教育服务覆盖城乡，使更加公平的其他类型教育服务基本满足公民需求。

第四，关于研究的方法。战略研究是立足现在“向前看”的研究，不过也要“往后看”（以史为鉴），有时还要“左顾右盼”（参考国际经验），改革开放以来的我国教育战略指针，就是面向现代化、面向世界、面向未来，所以，本书各章沿着国内政策沿革、国外政策动向两条路径，力图展现教育战略相关要素。同时，战略研究应是基于证据的研究（Evidence based studies），本书分析的证据都是公开的数据资料，没有运用多少定量分析工具，其中不少材料也不属于学术研究的规范性文献，即使是图表数据的简要对比，也可能有助于厘清社会及学界某些模糊片面的认识。时间节点主要放在改革开放以来，适当回溯更远年份，但限于资料可得性和可比性，各章节的数据时点不够一致，当然有些是出于分析需要，均敦请读者理解。

我有个体会，有质量的政策研究，未必有用；但是有用的政策研究，必定是有质量的。因为所谓有质量的政策研究，主要是指政策问题选准，分析方法得当，数据证据可靠。教育政策研究首先是重视质量，并且根据用户的需求不断改进。我很赞同丛书要求各章前设有百字提要，这能使自己认真思考一下，本章希望分析什么教育战略问题，在研判问题时基于何种价值取向。同时，也能使读者按照不同的兴趣点选择阅读。

我并不很清楚本套丛书会以什么方式落入决策部门的视野，也不清楚读者群是否会有足够的阅读耐心，但我相信，教育战略相关问题研究有其独特的功能，见仁见智是很正常的，自己所能提供的仅是十分有限的视角。如同每年“两会”代表委员在规定议程外公开发表意见一样，尽管相当比例都停留在感性认识或个人体验状态，但年复一年地追问某些热点、难点问题，有助于反映国家政策的实际执行状况，也会增大解决问题的外部压力。因此，我在撰稿时力求多介绍各方观点，通过注释给出延伸阅读的线索，但需说明的是，涉及本人引

文注释略显多些，主要出于正文观点需与以往成果适当呼应，并非全系敝帚自珍。

最后，回到开始谈到的教育属性，公元百年时许慎《说文解字》云：“教，上所施，下所效也……育，养子使作善也。”在公元2000年科技日新月异、网络渐趋发达的当下，很少会被记起或提及。教育，教育，应该是什么？是否到了重新定义的时刻？而我们期望建设的教育强国又该是什么样子？曾记得20世纪70年代以来的四个十年间，已经发生了与教育相关的四次革命性变化，分别涉及教育理念、教育技术手段、教育支付方式、教育发展模式，那么下一步呢，教育制度体系会不会重构？现在还不易确定，唯有不断实践、不断探索、不断创新。

受国内外同行言论启发，我想在此改编一句话，作为本书引出教育战略研究问题的开头，也请读者参考：

“如果，我们没有按照后天的需求准备好今天的教育，那么，到了明天我们会发现依然活在昨天甚至前天。”

张 力

2012年5月

第一章 导论

【提要】“教育是国计，也是民生；教育是今天，更是明天。”新中国教育历经风雨取得跨越式发展，站在迈向教育强国和人力资源强国新的起点之上。本章概要回顾教育体系的演进，从国际、国内视角展望 2020 年前我国教育的宏观战略目标。

新中国成立 60 多年来，我国教育发生了翻天覆地的巨大变化。在经历过艰难曲折之后，自从改革开放以来，我国逐步确立了科教兴国战略、人才强国战略和可持续发展战略三大国家级战略，教育改革发展取得了举世瞩目的成就，亿万人民群众受教育权利得到了越来越多的保障。进入 21 世纪以来，我国教育投入大幅增长，办学条件显著改善，教育改革逐步深化，办学水平不断提高，以教育规模扩大、质量提高和结构趋于合理为特点，学校教育体系日趋健全，继续教育体系取得长足进步，中国特色社会主义现代化教育体系正在迈向全新的终身教育体系，为将我国从教育大国建设成为教育强国奠定了基础^①。

^① 中共中央国务院．国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020 年）[N]．新华社 2010-07-29 电．

第一节 教育强国之梦的历史概要回溯

现代教育体系是传统教育体系的推陈出新，内部构成及外部因素发生了巨大变化。回溯五千多年来的中国文化发展，公元前 1100 年就有学校的雏形，长达千余年的封建社会官学私学体系日渐成熟，尤因科举制度的牵引，以乡学私塾为基石，形成纵向连贯的传统教育体系。“古代中国曾有领跑世界数百年的经济盛世，更创造出熠熠生辉的灿烂文明”^①，其中传统教育扮演着举足轻重的角色。

19 世纪末 20 世纪初，清政府及国民政府参考日欧美等国学制，以改立、兴办大中小学堂及学校为主线，在外来资本主义和本土封建传统的综合作用下，建立了近代意义的学制。许多志士仁人为谋求教育兴民与救国，进行了孜孜探索和艰苦实践，但因帝国主义侵略、封建地主阶级和官僚资产阶级的腐朽统治，近代中国积贫积弱，广大民众终究得不到基本的受教育机会。到新中国建立前夕，全国 80% 以上的人口是文盲，小学学龄儿童入学率仅有 20% 左右，初中入学率仅为 6%，其他阶段教育入学率低得不好统计，每 1 万人口中的高中、大学在校生仅为 8 人和 2 人，15 岁以上人口平均受教育程度低于美国和英国 1820 年的水平。1949 年中华人民共和国成立后，建立了社会主义教育制度，国家高度重视人民的生存权、发展权和受教育权，在大力发展教育事业、保障人民平等受教育权利方面做了卓有成效的工作，特别是 1978 年改革开放以来，教育事业取得了辉煌成就，彻底改变了中华民族受教育水平极端落后的境况，我国已经确立了中国特色社会主义现代教育体制的基本框架，走出了一条中国特色社会主义

^① 刘延东. 充分认识新形势下推进文化改革发展的重大意义 [M] // 《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》辅导读本，人民出版社，2011：65.

教育发展道路，实现了从人口大国向人力资源大国的历史性转变^①。

一、新中国成立到改革开放前的社会主义教育制度建设

1949年10月1日，金秋的北京，天安门城楼。毛泽东主席庄严宣告中华人民共和国诞生，在那一激荡中国人心田、震撼全世界的时刻，在广场上沸腾的群众游行队伍中，有一名北京奋斗中学的高三女学生，19岁，我的母亲。当时母亲并不知道，在她的同龄人中，只有不到20%能够读完小学。

就在10月1日这一天，毛泽东主席签发了新中国成立前夜中国人民政治协商会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，公布了新中国中央人民政府的施政方针。这一纲领确认“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育”的基本方针，并规定“有计划、有步骤地实行普及教育”。这就是新中国成立初期国家对教育地位的基本定位。当时母亲也不知道，在全国5.4亿人口中，80%以上的老百姓不能从《人民日报》上读懂纲领中有关教育的报道，因为他们还不识字。

一个月后，11月1日，北京市西单大木仓胡同内，清末郑亲王府旧址，中央人民政府教育部成立并在此办公，很快提出了“以老解放区新教育经验为基础，吸收旧教育有用经验，借助苏联经验，建设新民主主义教育”的教育改革基本方针。

谁曾记得，1931年，也是11月，在江西瑞金沙洲坝的一坪一院两幢两厅旧房内，中华苏维埃共和国临时中央政府的教育人民委员部成立并在此办公，提出了“以共产主义的精神来教育广大的劳苦民众，在于使文化教育为革命战争与阶级斗争服务，在于使教育与劳动联系起来，在于使广大中国民众都成为享受文明幸福的人”的教育总

^① 改革开放30年中国教育改革与发展课题组. 教育大国的崛起 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2008; 教育部长周济介绍新中国60年教育发展成就 [EB/OL]. 中广网, 2009-09-11.

方针，那是多么美好的憧憬，在艰苦奋斗整整 18 年后，在工农劳苦大众翻身当家作主人后，终于看到了化为现实的曙光。

新中国坚决摧毁半殖民地半封建社会的旧中国教育制度体系，迅速完成了对旧中国教育制度的“坚决改造”，向工农敞开教育之门，保障广大人民群众受教育的基本权利。1949 年 12 月，教育部召开全国教育工作会议，确定了全国教育工作总方针，明确改革旧教育的方针、步骤和发展新教育的方向。1951 年政务院公布的《关于改革学制的决定》——新中国第一个关于学制的文件，确立了各级各类学校面向学龄人口、劳动人民、工农干部服务的途径，在实施正规学校教育的同时，开展大规模扫盲和工农干部文化补习教育，规定了职业技术教育和业余教育在学制中的适当地位。1952 年教育部以培养工业建设人才和师资为重点，进行全国高校院系调整。同时，新建了钢铁、地质、航空、矿业、水利等专门学院，为国民经济恢复、重建和发展培养了大批的专业人才。1954 年全国人大一届一次会议通过的《中华人民共和国宪法》规定，“中华人民共和国公民有受教育的权利。国家设立并且逐步扩大各种学校和其他文化教育机关，以保证公民享受这种权利”。这是新中国第一次以法律形式规定公民受教育权，也就是说，在民族独立、人民当家做主后，广大工农群众乃至每个公民的平等受教育权利得到了法律保障。

1956 年党的八大宣告社会主义制度基本建立，相应的，新民主主义教育方针也转变为社会主义教育方针，开始了加快建立社会主义教育制度的步伐。1957 年，以毛泽东同志为核心的第一代党中央领导集体确定了新中国社会主义教育方针，即：我们的教育方针应使受教育者在德育、智育、体育几方面都得到发展，成为有社会主义觉悟的、有文化的劳动者^①。1961 年和 1963 年，党中央先后颁布《高校六十条》《中学五十条》《小学四十条》，提出了大中小学教育的任务和培

^① 改革开放 30 年中国教育改革与发展课题组. 教育大国的崛起 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2008: 418.

养目标。

“在一个文盲的国家内是不能建成共产主义社会的。”从革命根据地就开始流传的列宁这句名言，逐渐传遍了新中国的大江南北，全民兴起了识字扫盲学文化的热潮。此后直至1965年，全国每年平均扫盲600万人，数十万工农干部、劳动模范和产业工人相继受到中等和高等教育，教育体系不断完善，大中小学教育及成人教育初具规模，全日制教育、业余教育和半工半读教育共同发展，向祖国各行各业输送了数以千万计文化素质较好的劳动者和专业技术人才，在年轻共和国的工业化和各项建设事业中发挥了重要作用。

但是，在此期间，教育地位的确立和事业的发展，先是在经济工作指导思想的“左”倾错误引发的“大跃进”运动中，被浮夸风降低了教学质量，然后是阶级斗争扩大化及对待教育科学文化、知识分子问题上的“左”的偏差，致使教育事业不断受到影响和干扰。更大的灾难还是从1966年到1976年的“文化大革命”，新中国的建设事业遭到最严重的挫折和损失，教育领域成为“重灾区”，学校教学秩序混乱，教师成为倍受打击的对象，青少年失去正常接受科学文化教育的机会，社会上的专业技术人才队伍青黄不接。

人们大概还记得，当美国人把宇航员送上月球，亚洲地区“四小龙”通过超前开发人力资源实现经济起飞时，中国许多城市的学校教室一度没有一块完整的玻璃，都被“造反”的学生打碎了，许多图书馆甚至居民家里没有什么书，都被“红卫兵”“破四旧”烧掉了。“文化大革命”十年，中国人损失的不仅是物质，还有精神和宝贵时间；耽误的也不止一代人，还有他们的后代。当教育在社会中的地位每况愈下时，整个民族文化素质必然走下坡路，年轻的共和国与世界发展之间本来正在缩小的差距，又在这十年间被拉大了。

1975年，谁也无法预料“文化大革命”何时落幕，中南海红墙内却有一个声音，异乎寻常地响亮。“我们有个危机，可能发生在教育部门，把整个现代化水平拖住了。”这是邓小平同志在“文化大革命”中首次复出，主持中央党政军日常工作，表达了他要大力整顿当