
教育改革

之路

THE WAY OF EDUCATION REFORM

《上海高教研究》杂志社

对深化教育改革的一点看法

(代序)

党的十一届三中全会以来，上海的教育改革已经走过了九年历程。《教育改革之路》汇集了九年教育改革的各方面经验与探索，可以说是上海教育的一个历史记录和历史总结。

教育要面向现代化、面向世界、面向未来，为九十年代以至下世纪我国经济和社会发展、大规模地培养能够坚持社会主义方向的各级各类合格人才、多出人才、出好人才服务。

用中央关于教育体制改革决定的要求来检查十一届三中全会以来九年教育改革的现状，可以看出：上海的教育改革已获得了显著的成效，改革的步子没有落在全国后面。在改革的推动下，九年义务教育基本普及，中等教育结构已趋向合理，高等教育已具有相当的培养规模，学前教育与成人教育也有很大发展，初步形成了一个包括婴幼儿教育、学校教育、职前职后教育、老年教育及社会教育在内的大教育体系。但从全局(不限于上海)改革的深度看，原来那套不适应社会主义建设要求的教育体制没有取得根本性的突破，适应社会主义初级阶段经济文化发展要求的一整套教育制度尚未建立起来。这里不可能对此进行全面论述，仅就教育改革的目标与突破口问题谈一点可供探讨的看法。

根据教育三个面向的要求，从教育思想方面看，牵涉到两

个问题：一是如何充分发挥社会主义制度的优越性，突破现有教育制度的束缚，使儿童、青少年乃至全体受教育者在德、智、体、美、劳及多样性、个性方面得到全面的充分的发展；二是如何打破封闭式的教育系统，促进学校与社会一体化，使儿童、青少年在改革、开放的社会环境中成长。这两项，应是教育改革追求的目标。

马克思、恩格斯提出共产主义基本原则之一是使每个人得到全面而自由的发展。这不是今天可以达到的，也不是单靠教育可以做到的。但这给了我们一个启示，我们的教育应当使受教育者在德、智、体、美、劳和个性特长方面得到充分发展的机会，以利于人才达到最优化的发展。从这点看，我们现存的教育制度的利与弊是：社会主义制度为一切人提供了受教育的机会，现行的整齐划一的教育制度保障了受教育者达到规定的水平和基本的要求，我们的教育也已经培养了千千万万的建设人才。但是这种制度也束缚了人的个性、特长的发展，使优秀人才不能脱颖而出。过去我们对社会主义初期的情况理解得过于纯粹和整齐划一，反映在教育上即是强调共性忽视个性。现在对此看得更加清楚了。

从教育制度方面来看，造成这种结果的原因是：机械划一的要求，使不同水平的学生不能多学，也不能少学；统一的招生分配制度，使学生与学校、学生与用人单位，缺少双向选择的机会；现行的统一考试升学制度更束缚了学生的发展，它实际上是在起着指挥死读书的作用，影响生动活泼的教育改革的进行；最后，由于学制、学校模式、学科与专业设置、招生与分配、以及教学计划、教学大纲、教材、进度的划一，各个学校之间几乎很少有特色，缺乏全面的竞争机制，难以培养出各具特色的人才。特别要指出的是，由于高等学校只有文理学

院和专科大学两种模式，不利于培养知识宽广、德才兼备的管理国家的人才和产生新思想、作出新发明的科学英才。

我们进行教育的一个主要目标，就是要突破那种束缚学生发展的制度，使学生既具有良好的思想品德和基本的知识技能，又能在个性和才能上得到全面的充分的发展。

教育的第二项目标，应是打破封闭式的教育系统，促进学校与社会的一体化，使学生在四化的广阔天地中成长。

教育脱离实际，学校脱离社会的情况近来虽已引起注意并采取了一定的措施，但是还没有从根本上解决这一问题。主要表现在我们的人才培养在规格、质量、结构上与实际需要相脱节，毕业生在知识结构、能力结构等方面尚不适应现代化建设的要求，专业人才“用”“学”矛盾突出，在社会主义有计划商品经济发展的今天，这种矛盾表现得尤为尖锐。另外，大学、中专校的生产实习进不了工厂；大中学生基本依靠家庭资助与助学金而不从勤工俭学来解决学习费用；由考试制度造成关门死读书，学生无法离开书本去接触社会；教师还较少在社会上兼职，校外有实践经验的专家也不在学校兼作教授；在组织上，学校只由上级教育部门来管，没有校外的校委会、董事会等组织，形成封闭式的教育系统。学校脱离社会，不能适应社会需要，也得不到社会的支持。最终是学生光有书本知识，无实际能力，被限制在小学——中学——大学——研究生的狭小巷道内，只考虑为升学而读书。为使学生在德、智、体、美、劳和能力等方面得到全面发展，必须打破这种封闭式的教育系统，加强学校与社会的密切联系，对人才培养的一系列制度进行改革，促使教育建立起主动适应社会需求的机制。

改革这种封闭式的教育制度，当然不是重复过去那种以千代学，取消教育的“开门办学”，而是在进行系统教育的基础上，

通过改革招生分配制度、拨款制度、教育内容和方法等一系列改革，以及建立和完善教育的市场机制等等，来加强和保证教育与四化建设的联系。

上面提出的两项教育改革的目標，归纳起来，一是办活——把教育办活，不要统死；一是开放——学校面向社会开放，开放也是办活，不要封闭。其实，对这两个问题，这几年大家讨论很多，不少单位也已有很成功的经验。但是不能推广，不能形成改革的原流。这是为什么？这就是中央教育体制改革决定中所指出的：政府有关部门对学校统得过死，使许多办活、开放的好经验难以推广。

我们的教育体制和经济体制一样，长期以来存在的毛病是在领导管理上过分集中，统得过死。在经济体制上，已经开始实行政企分开并提出了一系列措施办法。在教育上，应当划分清楚政府和学校的不同职能。政府对教育工作的领导，主要是制定和实施教育方针政策，制订教育规划，保证教育经费和办学条件，检查评估办学的社会经济效益。至于如何办学应由学校和校长去办。党中央把体制问题作为教育改革的的首要问题，是非常正确的。建立一套能充分发挥学校办学主动性、调动社会各方办教育的积极性、适应社会主义有计划商品经济要求与政治体制改革要求的新的领导管理体制，以取代政府高度集中统一包办教育的领导管理体制，这应是教育改革的突破口。高等学校、职业类学校更应扩大学校办学的自主权。只有这样，各项生动活泼的教育改革才能全面展开，教育才能办活，教师才能教活，学生才能学活，优秀的、有才能的学生才能脱颖而出，并在四化建设的广阔天地中成长发展。

舒文

目 录

- 高等教育整体改革的思路(1)
- 对社会主义初级阶段教育改革与发展的认识(10)
- 增强深化教育改革的紧迫感(17)

- 社会主义初级阶段高等教育的特点(27)
- 社会主义初级阶段的教育特征(40)
- 新时期教育思想的转变和发展(51)
- 上海教育改革回顾与深化改革的思路(65)
- 三十年教育改革的历史反思(86)

- 复旦大学教育改革回顾(101)
- 增强学校办学活力和适应能力(122)
- 探索管理体制改革的新路子(136)
- 努力培养更多的合格人才(145)
- 为上海经济建设和发展服务(164)
- 改革学生管理制度的探索(174)
- 上海高等学校学生管理改革(183)
- 要切实提高大学生的素质(190)

- 上海基础教育的改革与发展(199)
- 基础教育深化改革的突破口(206)
- 新时期上海成人教育的改革(212)

高等教育整体改革的思路

陈铁迪

党的十三大提出百年大计教育为本，把教育放在经济发展战略的首要位置，这对我国教育的发展和改革提出了很高的要求。上海教育系统的同志在贯彻落实十三大精神的过程中，围绕着加快和深化改革这个主题，对党的十一届三中全会以来的九年教育改革作了比较系统的回顾总结，对深化改革的若干问题进行了多次研讨，深感当前教育改革正处于一个转折的时期，需要我们从战略的高度作出总体设计，转变观念、理顺关系，使改革朝着明确的目标，有步骤地深入下去。

十一届三中全会以来，上海高教改革从体制改革入手，以学校管理改革和教学改革为主要内容逐步展开，取得了初步的成效。九年来，上海和各兄弟省市一样在多方面进行了改革。我们在教育领导体制、学校管理制度、经费集资渠道、科类层次结构、招生毕业分配、思想政治教育和教学内容方法等各个方面进行了程度不同的改革探索，其中有些单项改革已经达到了一定深度。这些改革初步触动了过于集中统一的教育旧体制，使学校、教师、学生的积极性有所提高，增强了教育适应社会主义建设需要的能力，促进了教育思想观念的更新和教育事业的发展，并为今后系统配套改革奠定了基础。

我们认为教育改革的进展，总是受到经济体制和政治体制改革推动和制约的。由于内部和外部条件的限制，迄今进行

的高教改革，主要还是单项改革和内部改革。这种格局在改革的起始阶段是很自然的，它对于解决急迫问题、探索改革经验产生了积极作用。有的单项改革如委托培养和招收自费生，毕业分配“供需见面”，教学、科研、生产联合体，后勤承包等已经收到了较好的效果。但是，单项改革往往由于缺乏配套措施而不能发挥整体效应，内部改革由于受外部环境的限制，使得改革的回旋余地很小，难于向纵深发展。例如教师聘任制的本意是要促进流动、选优汰劣，由于缺乏外部人才市场的配套，人员实际上无法流动，聘任制的作用十分有限，未能促进用人制度的改革。“铁饭碗”、“大锅饭”、“终身制”、“近亲繁殖”，这些叫了多年的弊病尚未根治。又如教学改革虽然做了大量工作，但是学生学习动力不足，质量上的问题仍很普遍。据我们对近几年毕业的3万名大学生素质追踪调查，发现学生在社会责任感、职业道德、动手能力以及非智力因素方面存在明显的缺陷。这些除了在教育内部找原因外还与整个教育工作受文凭与就业、工资直接挂钩的用人制度以及社会上分配不合理的影响有着密切的关系。再如，在扩大高校的自主权、增强学校活力方面虽然采取了若干改革措施，但是政府的宏观调控仍以直接的行政手段为主，社会要求和反馈对学校不能形成压力和动力。这样，学校就很难形成主动适应经济和社会发展需要的活力。可见，高教改革是一个内部、外部因素交叉作用的综合过程，也是宏观、微观各个层次的相互渗透、相互促进的过程。经济体制改革的深化促进市场体系的发育和政治体制改革引起的政府职能的改变，也为教育整体改革创造了有利的条件，使教育由单项改革和内部改革向整体改革转变。

因此，深化高教改革，必须从整体改革出发。这种整体改革包括教育内部的系统改革和教育外部的配套改革。在现阶段

段，实现新旧体制转换也就是由建立在产品计划经济基础上的教育体制转变为适应社会主义有计划商品经济的教育体制，这是整体改革的基点所在，也是深化高教改革的重要指导思想。新旧体制转换的核心可以说是建立和完善教育主动适应经济和社会发展需要的机制。在社会主义初级阶段理论的指导下，上海高校如何适应经济、政治体制改革尤其是适应上海外向型经济和社会发展的要求，以增强教育适应社会主义建设的活力和能力，这是我们当前改革的目标。以建立市场机制为中介，以完善教育的宏观和微观机制为手段。概括地说，就是通过必要的计划和市场这个中介，把宏观管好和微观搞活统一起来，理顺政府、学校、社会三者关系，使整个教育进入充满生机和活力的良性循环状态。

一、改变政府的管理职能和管理手段，建立和完善教育宏观调控机制

要改变统得过死、包得过多的旧体制，首先要从政府宏观管理改革做起。近几年来，上海教育主管部门对地方高校采取了基建经费、生均经费和派遣留学的外汇额度的总额包干，改变了经费拨款和使用上的政府直接管理的方法。我们扩大委托培养和招收自费生、收费生，进行了毕业分配供需见面、双向选择，改变了单一的计划体制；我们探索着高中会考加选拔考试，为扩大高校招生选拔创造了条件；从1981年开始相继开展的大规模的人才普查，1983年人才预测，在这基础上1985年制定上海高校七五规划，1986年开始进行教育发展战略研究（已列为全国哲学、社会科学七五规划重点研究课题）和教育评估，从课程、专业、实验、实践环节的评估到目前国家教委正在进行的学校办学水平评估的试点工作等，这些都为转变政府管理职能和建立宏观调控手段打下了初步的基础。但是，在宏观领

域内的这些改革还不配套，原先教育领导体制的弊端仍未根本改变，管理机构的设置尚未转变到宏观目标管理的轨道，管理职能较多地偏于微观的过程管理，管理手段仍以行政直接管理为主。这就是在深化改革中需要解决的政府管理职能、管理机构、管理手段问题。

1. 转变政府管理职能是建立宏观调控机制的关键，也是权力下放的基本依据。转变管理职能，首先要求政府部门转变思想观念，要区分政府的管理职能和学校的办学职能。我们认为政府部门宏观的目标管理是否可用十六字来概括：统筹规划、决策指导、监督评估、协调服务。按照这种转变了的职能，完善宏观管理系统和调控手段，保证高等教育的社会主义方向和人才培养的质量。

2. 市级教育管理机构要按照精简行政管理，加强决策指导的原则进行调整。大体设想分为五个系统。(1)决策指挥系统。目前上海市府教卫办、市委教卫党委将按国家教委的建议，争取成立上海市教育委员会。这是市府统管各类教育的集中、精干、具有权威性的领导机构，负责贯彻执行党和国家有关教育的法令、方针、政策，制订全市教育战略、中长期规划和地方行政法规，对全市性教育发展改革的重大问题作出决策。(2)咨询研究系统。上海成立了教育战略发展研究组，这是决策机构的智囊和参谋，负责综合性宏观课题和重大政策的研究，将逐步成为上海教育研究中心，协调全市教育部门研究所、学会和高校教育研究机构，为市委、政府教育决策提供咨询。(3)管理执行系统。高教局、教育局属于这系统，是在下放管理权限后负责实施决策意图的办事机构，进行必要的计划指导、政策调节、横向协调。(4)信息反馈系统。1983年成立了智力开发研究所，负责教育、科技信息储存、人才供求预测和反

馈，进行信息指导，建立了信息网络，定期发布信息。(5) 监督评估系统。目前初步建立了不同层次的评估领导小组和专家组，由少量专职大量兼职的各界社会人士所组成，担负组织社会对办学的评估职能。这五个系统争取在上海市级机构改革过程中，通过调整、新建和充实，形成各司其职、整体协调、功能完善、合理运转的宏观管理系统。

3. 在改进必要的计划指导和行政管理的同时，着重加强经济的、立法的、政策的管理手段。在经济手段方面，对地方高校在现有基建、生均经费包干的基础上，改革拨款制度。通过各种评审组织在保证重点和急需的前提下，择优拨款，鼓励校际竞争，提高办学效益。政策手段方面，要发挥政策导向作用，例如近期内制订若干政策，鼓励学生流向农村、城、乡集体企业。准备采取户口不转、编制挂在县，需要时可退回，以及在工资待遇等方面都有些政策。此外，还要运用行政法规、信息指导等手段来调节。

二、理顺各方关系，建立与完善高校主动适应经济和社会发展的办学机制

高教改革说到底是要把学校搞活，而搞活学校的关键在于形成一种自主办学的机制。为此需要调整好三个关系：一是学校与政府的关系——使学校减少对政府的依附，二是学校与社会的关系——增强学校与社会的直接联系，三是学校内部的关系——使学校具有活力。下面就这三个关系谈点看法。

1. 在国家统一的教育方针和计划的指导下，使学校在办学的过程中有更大的自主权。高校具有活力的前提是政府要使学校享有充分的自主办学的权力。近几年来，特别是贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》以来，上海教育管理部门向市属高校放了一些权。在一定程度上调动了学校办学的积极性、

主动性和创造性。

但是，目前在办学自主权方面还存在着很多不足，我们认为主要问题是中央、地方与学校之间的关系尚未完全理顺。学校作为行政部门的附属单位的地位亦未真正改变，难以建立完整的自主办学的机制。因此，实现高校办学自主权要从两个层次上着手，首先是中央和地方的关系，中国地域辽阔发展也不平衡，各自有其特色。为了使地方的高校更好地为地方经济服务，我们希望国家教委能让地方在国家教委的指导和监督下，有足够的自主管理权。例如高校的专业目录调整权和专业设置审批权、学士学位和部分硕士学位的授予权等可下放给地方；对高校教师职务结构比例宏观控制权，职称评定授予权，与国外合作办学的审批权等等也可下放给地方，上海愿意进行这方面的试点。与此同时，地方政府教育部门就可能按照分类指导的原则，让学校享有比较充分的人权、财权、办学权和国际交流权等，充分发挥学校自身的活力和潜力，办出各自的特色，以主动适应经济和社会发展的需要。

2. 增加高校的开放度，加强高校与社会各方面的直接联系。高校自主权作用的导向来自政府的宏观调控及社会的压力和动力。加强与社会的直接联系，有助于改变学校自我封闭的状况，增加学校的活力。

在学校与社会的联系方面，目前主要通过联合办学、联合搞科技开发和联合进行办学评估等途径，尤其是各种形式的横向联合体的发展，使这种联系更为紧密。现在的问题一是领导体制上的条块分割、部门分割阻隔了学校与社会的广泛联系；二是学校还存在着片面追求高学历和脱离实际的状况，用人部门某种短期行为，使得双方的沟通尚缺乏紧迫感。因此，要进一步加强学校与社会的联系，要从两方面努力：一方面是教育

内部要改变追求高学历、高学位的思想观念和评价标准，把是否符合社会需要作为衡量办学的主要标准；另一方面要打通学校与社会联系的多种渠道，如发展多种形式的教育、科研、生产联合体，学校与企业（医院）联合培养工程（临床）硕士、博士，学校与实际工作部门双向服务，教师与工程技术人员、管理人员相互兼职等。总之，要使学校直接面向社会，了解和满足社会的需要，接受社会的评估和反馈，更有效地为经济和社会发展服务。

3. 推进以校长负责制为主要内容的高校领导和管理体制改革。在政府下放了权力，社会渠道沟通后，学校能否有活力，取决于学校内部管理状态，其中关键又在于学校领导机构的决策和管理水平。从这个意义上讲，实行校长负责制，是学校管理改革的基础。目前上海已有七所高校实行校长负责制，我们本着提高认识、转变观念、总结试点、加强研讨、创造条件稳步推进的步骤，估计今年可扩大到1/3左右高校，预计二、三年后可以全面推开。通过逐步完善和普遍实行校长负责制，实现党政分开，建立职能完善、合理分工、精干高效的领导机构；通过健全决策咨询和民主管理系统，实行民主办学；通过全面深化以责任制为主要内容的人事制度改革，以工资总额包干为主要内容的分配制度改革，（今年准备在两所地方高校进行试点，目前在拟定方案），以承包制为主要内容的后勤管理改革，完善竞争机制使高校领导管理工作走上科学化、民主化的轨道。

三、促进人才市场的形成和完善为深化高教改革创造外部条件

深化高教改革必要的外部条件，是人才市场、技术市场的形成；而引进市场机制，则是高校深化内部改革的动力所

在。因此，在社会主义初级阶段，市场是教育与社会联系的必要中介。政府教育部门通过市场供需的变化以及市场机制的调节作用，可以更好地引导高校面向社会的实际需要，加强宏观控制和管理；可以及时有效地掌握信息作为调整专业设置、培养规格、教育内容等的重要依据之一，以增强高校对于社会需要的应变能力。所以市场机制是对计划机制的重要补充，也是高校自身活力的重要来源。应该强调的是，市场机制的引入必须重视遵循教育规律。

人才市场中高等教育涉及到的是学生的招生、分配和教师的聘任、流动这两个方面。另外，目前高校已开始参与技术市场，如果进一步创造必要的条件，高校在这方面的发展潜力是相当大的。根据现有状况，考虑先作如下几项改革：

第一，深化招生、毕业分配改革。这是教育与市场联结的直接接口。从这里入手将使学校办学与社会需要直接联系起来。在招生方面，要适当减少国家招生计划，逐步扩大委托培养、自费生等招生比例。在毕业分配方面，今年上海准备保证少量的重点、急需专业、边远地区需求的计划分配，绝大多数采取根据社会需求，自下而上提出计划，通过供需见面，学校推荐招聘应用，考核录用等方法，扩大用人单位和学生的双向选择机会，力争做到优才优用，人尽其才。

第二，推进人事制度改革，把教师的聘任制和教师的合理流动结合起来。从今年开始，我们准备首先从扩大市内人才流动做起，积极会同人事部门先由各校流出少量比例的未聘人员，然后逐步扩大，形成人才市场。同时完善转业培训、就业介绍和社会保险等配套措施，为高校搞活人事管理创造条件，以利于促进教师的竞争和交流，提高教师的素质，在动态中配置和优化教师队伍。

第三，扩大对社会的有偿服务，办学校产业，逐步使学校科研进入技术市场，包括打入国际市场。同时用智力等各种形式为社会服务，使学校在加强与社会结合的同时，扩大教育经费渠道，改善办学条件，提高教师待遇。

高校改革是一项涉及面宽、综合性强的工程，不仅需要深谋远虑，整体设计，而且需要精心组织，分段施工。更需要社会各部门的支持，配套改革。我们将在广泛深入研讨的基础上，把已经提出的思路化作实施方案，使上海高校改革朝着十三大指引的方向，深入地进行下去。

对社会主义初级阶段 教育改革与发展的认识

张 健

今天我想讲三个问题。

第一个问题：参加上海教育九年改革回顾研讨会对我的启发。

学习十三大文件要和各条战线、各个部门及地区改革的实践结合起来。要在总结经验的基础上，按照十三大精神，进一步落实深化改革的方案和措施。这次研讨会结合实践，肯定了教育改革所取得的成绩，其中有几点印象很深：首先是关于教育体制改革，最早起步是上海交大，后来很快在全国推开了，上海特别是华东化工学院的改革取得了一定的成绩和成功的经验。关于管理改革，过去我们认识不够。在首都经济战略研讨会上我提出，利用科学技术是一种手段，抓管理是不花本钱的。日本有一句流行口号，叫“三分科学七分管理”。我们过去也有一个口号，同日本倒过来，叫“七分科学，三分管理”。日本由于本国没有资源，它要引进和利用国外资源，通过比较廉价的劳动力进行生产。日本最重要的问题就是提高劳动者素质，他们的技术理论比较弱，于是就利用硬件技术。日本有10万人散布在世界各国收集情报和信息，了解市场动态，及时采取措施。他们购买最便宜的原料，引进最先进的技术，利用获得的最新信息，快速地制成产品，投放国际市场，进行竞争。

他们的手法是利用最优秀的人去搞经济情报，而不是搞科学。当然，有一点应该说明的，就是搞科学并不吃亏。只有在搞科学的同时，注重管理制度，懂得经济管理，才能处理好一切问题，取得较好的效益。

目前大学的课程是有管理的，要从现在开始懂得管理。从总体上讲，管理是我国最根本的、最能体现改革成效的。经济体制、政治体制、科技体制、教育体制改革的核心问题就是管理。理顺各个层次、各个方面的关系，最重要的是调动人的积极性，增强基层单位的活力，达到提高生产力的目的，或曰提高产品质量，提高社会效益的目的。体制改革本身就是最大的管理。如华东化工学院实行的“扬长分流”，把教师分成几个类型：凡教学有特长的，以教学为主；学科研究有特长的，就以学科研究为主；应用开发技术有特长的，就搞应用开发。充分发挥每个教师的长处，做到“人尽其才，才尽其用”，这个思路是正确的。

关于教育科研，归根到底是衡量教育质量的问题，而科研的成功更多的是依靠人的素质。学校的基本任务是培养人，提高人才质量。怎样提高呢？就是向改革要质量，向管理要质量。目前，我国经济建设中突出的问题就是社会效益不高，产品质量较差。紫阳同志说，产品质量从一个侧面反映了我们民族素质的问题。复旦大学的报告和上海三万名大学生的调查都涉及到人才质量问题。

十三大要求我们深化改革，提高教育质量。为实现这一要求，主要应抓两点：一是抓教改实验，二是组织力量搞调查研究。如果这两条抓好了，我们对于如何深化改革，提高质量就有了比较可靠的根据。

第二个问题：谈谈个人对学习十三大文件的几点体会。