

中国教育 宏观政策研究

黄尧著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

中国教育 宏观政策研究

黄尧 著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育宏观政策研究/黄尧著. —北京: 高等教育出版社, 2002.4

ISBN 7-04-010584-5

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 017365 号

中国教育宏观政策研究

黄尧 著

出版发行 高等教育出版社

社 址 北京市东城区沙滩后街 55 号

邮政编码 100009

电 话 010-64054588

传 真 010-64014048

网 址 <http://www.hep.edu.cn>

<http://www.hep.com.cn>

经 销 新华书店北京发行所

印 刷 中国青年出版社印刷厂

开 本 880 × 1230 1/32

版 次 2002 年 4 月第 1 版

印 张 18.125

印 次 2002 年 4 月第 1 次印刷

字 数 440 000

定 价 27.20 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

前 言

党的十一届三中全会以来，随着我国的经济体制从计划经济向社会主义市场经济的转轨，我国教育事业进入了一个新的发展阶段。适应改革开放和社会主义现代化建设的需要，教育改革逐步深入，教育事业不断发展，教育工作取得了巨大成就。

作者亲身参加了这一重要历史时期教育改革的实践，并在自己所从事的教育管理工作中对教育改革问题进行了研究和探索。特别是1988年国务院组成教育工作研讨小组，对教育重大问题进行研讨，作者作为一名工作人员，参加了调研，参与起草《中国教育改革与发展纲要》；1991年，作者到河北省张家口地区行署挂职，参加农村教改实践，参与实验区规划和实施工作；1992年初，作者担任教育部政策法规司副司长，参加了第二次全国教育工作会议的筹备工作，参与起草会议主要文件和领导讲话。1995年以来，作者先后担任教育部成人教育司、职业教育与成人教育司、职业

技术教育中心研究所的领导职务,致力于成人教育和职业教育的改革。正因为有这样的学习机会和工作经历,使作者对教育问题有了更多的了解和深入的思考,在宏观教育经济研究、成人教育、职业教育、终身教育研究等领域做了一些工作,取得了一些成果。

受同事和朋友们的鼓励,作者将这一时期先后撰写的文章、专题论著、调研报告作了整理,挑选其中65篇,汇集成这本书。内容包括:一、宏观教育经济研究;二、成人教育改革研究;三、职业教育改革研究;四、构建终身教育体系研究。绝大多数的文章都是公开发表过的,它凝结了作者及其同事们对教育改革的思考与研究成果,也从一个侧面反映了这一时期教育改革的伟大实践。作者期望本书的出版,能为读者了解和研究教育问题提供一些参考。由于作者水平有限,书稿中难免有不妥之处,敬请读者指正。本书出版得到高等教育出版社的支持,得到王军伟、楼史进等同志的帮助,特在此表示感谢。

黄尧

2002年3月

目 录

第一篇 宏观教育经济研究	1
坚持把教育摆在优先发展的战略地位	3
寻求建立解决教育经费问题的新机制	20
对 1988 年中国教育发展情况的分析	32
中国的基础教育经费	38
谈对高校学生收取学杂费问题	45
关于确定“财政预算内教育经费所占比例”的可行性研究	53
教育财政体制改革的回顾与展望	60
80 年代的中国教育财政	72
我国教育财政管理工作改革及基本经验	103
积极探索有中国特色的社会主义教育发展道路	110
考察日本教育行政管理的启示	124
要加强对民办教育的理论与实践	129
加强高等师范教育,加速培养中等教育师资的几点建议	135
小学民办教职工队伍发展情况的调查分析	139
积极探索贫困地区集资办学的新路子	142
认真贯彻落实《社会力量办学条例》,推动社会力量办学健康发展	149
农村教育要为农业和农村工作服务	154
教育统计要为教育改革、发展和经济建设服务	159
第二篇 成人教育改革研究	163
关于制定《成人教育法》的几点思考	165

总结经验,逐步扩大国家学历文凭考试试点	176
学习贯彻十四届六中全会精神,推进成人高校改革和发展	182
规划与政策:面向 21 世纪的中国成人教育	193
深化成人教育改革,迎接新世纪的挑战	205
继续努力,扩大扫盲成果,向高标准迈进	211
关于扫盲工作的几点意见	218
成人教育改革和发展中若干重点热点问题	223
精心组织普通高校函授、夜大学评估工作	238
管理干部学院改革和发展问题的调查报告	244
探索电大开放办学新路子	250
认真做好管理干部学院函授教育试点工作	257
全国独立设置的成人高等学校体制改革调研报告	260
学习领会党的十五大精神,积极推动成人教育的发展	267
加快改革,积极稳步发展成人高等教育	276
国家教委直属院校要面向 21 世纪创办一流的成人教育	287
成人高校招生工作的几条基本经验	289
精心组织“面向 21 世纪中国成人教育发展研究”课题研究工作	293
成人高校招生录取工作要严明纪律,保证质量	300
携手推进海峡两岸成人教育的发展	308
走向 21 世纪的中国成人教育	311
按照“三个代表”的要求,推动农村成人教育的改革和发展	320
21 世纪初叶中国成人教育发展目标任务及工作思路	334
第三篇 职业教育改革研究	347
对当前职业教育与成人教育发展中若干问题的看法	349
抓住机遇,迎接挑战,全面推进职业教育的改革和发展	355
台湾职业教育考察报告	372
国际职业教育发展趋势	381

为培养 21 世纪现代化建设需要的高素质劳动者而奋斗	392
加快中专改革,更好地适应国家经济社会发展需要	410
要充分发挥行业职业教育教学指导委员会的作用	415
职业教育课程改革和教材建设要坚持高标准高质量	419
深化体制改革,调整布局结构,促进中等职业教育健康发展	425
我国职业教育改革与发展的形势及其面临的任务	435
学习贯彻江总书记《谈话》精神,努力做好 2000 年的职成教工作	452
德国职业教育考察报告	475
必须大力加强职教师资队伍建设	483
切实加强职业教育教材建设和信息服务网络工作	495
实现“十五”职业教育和成人教育发展目标要注意处理好五个关系	503
切实抓紧抓好 2001 年职业教育和成人教育十项重点工作	508
加快西部地区职成教发展步伐,为实施西部大开发战略服务	515
21 世纪初叶中国职业教育的改革和发展	521
面向新世纪,努力开创中等职业学校德育工作新局面	526
贯彻实施《职业教育法》,推动职教事业健康发展	536
第四篇 构建终身教育体系研究	543
关于构建终身教育体系和学习化社会的几点思考	545
积极推进社区教育实验工作	555
推进社区教育实验工作要正确认识和把握的几个问题	560
构建终身教育体系,建设学习化社会	564

第一篇 宏观教育经济研究

坚持把教育摆在优先发展的战略地位^①

江泽民同志在党的十四大报告中指出：“我们必须把教育摆在优先发展的战略地位，努力提高全民族的思想道德和科学文化水平，这是实现我国现代化的根本大计。”在我国改革开放和现代化建设的新的历史阶段，党中央再次强调了教育的战略地位和作用。《中国教育改革和发展纲要》体现了党中央的这一战略抉择，提出了一系列贯彻落实教育战略地位的重大政策措施，这对于加快教育事业的改革和发展，推动社会主义现代化建设事业，具有极其重要的意义。

下面，根据自己的学习理解，就教育在社会主义现代化建设中的战略地位问题，谈几点粗浅的认识。

一、把教育摆在优先发展的战略地位，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的一项重要内容

邓小平同志是我们党第一代中央领导集体的重要成员，又是第二代中央领导集体的核心。建国 40 多年来，在社会主义建设的每个重要历史阶段，小平同志都对我国教育工作作出重要指示。特别是党的十一届三中全会之后，小平同志作为我国改革开放和现代化建设的总设计师，从指导社会主义现代化建设的全局高度，更加关心和重视教育工作。他反复强调教育在社会主义现代化建设中的战略地位和作用，要求全党同志尤其是各级领导干部要重

^① 本文原载 1993 年 4 月人民教育出版社的《建设有中国特色的社会主义教育体系的宏伟纲领》，书。收录在《新华文摘》1993 年第 8 期。

视教育。他提出,我国社会主义现代化建设“发展战略第一位就是发展教育和科学技术”。他坚信,只要各级领导认真抓,中华民族教育事业空前繁荣的新局面一定会到来。表现出无产阶级革命家的远见卓识、雄才大略。小平同志关于教育在社会主义现代化建设中的战略地位的论述,内涵是很丰富的,其基本观点至少有以下四个方面。

(一) 教育是实现社会主义现代化的基础

小平同志在规划我国社会主义现代化建设时,优先考虑的是科技和教育问题。1977年,邓小平同志恢复工作,自告奋勇抓科学和教育。他在同中央两位同志谈话时说:“我们要实现现代化,关键是科学技术要能上去,发展科学技术,不抓教育不行。靠空讲不能实现现代化,必须有知识,有人才。”1977年8月,他召开了科学和教育工作座谈会,听取科学、教育工作者的意见,发表了重要讲话,反复强调要重视科学和教育工作。同年9月,他在同教育部主要负责同志谈话时,又说:“不抓科学、教育,四个现代化就没有希望,就成为一句空话。”1978年3月,他在全国科学大会开幕式上强调:“科学技术人才的培养,基础在教育。”在小平同志看来,教育是实现社会主义现代化的基础,是社会主义现代化大业的奠基工程。教育事业能否得到发展,关系着社会主义现代化建设的成败。

(二) 教育是我国社会主义现代化建设的战略重点

党的十一届三中全会之后,不少同志对全党全国工作重点从过去的“以阶级斗争为纲”转到经济建设上来是充分理解的,但没有认识到这个重点包括教育。1985年,小平同志在全国教育工作会议讲话时说:“我们不是已经实现全党全国工作重点的转移吗?这个重点,本来就应包括教育。一个地方,一个部门,如果只抓经济,不抓教育,那里的工作重点就没有转移好,或者说转移得不完全。”在这次讲话中,小平同志多次强调教育的重要性,批评忽视教

育的领导者,是缺乏远见的、不成熟的领导者,领导不了现代化建设。

小平同志从实现社会主义现代化的长远目标出发,强调要把教育和科学技术放在发展战略第一位。1987年11月,他在会见朝鲜总理李根模时说:“我们的发展很不容易,前一段是20年翻两番,下一个翻两番是50年,而且50年翻两番也要在本世纪打好基础。以上发展战略第一位就是发展教育和科学技术”。他认为,我国经济到建国100周年时可能接近发达国家的水平,根据之一就是在这段时间里,我们完全有能力把教育搞上去,提高我国的科学技术水平。1989年9月,小平同志在听取有关方面工作汇报时说:“从长远看,要注意教育和科学技术。否则,我们已经耽误了20年,还要再耽误20年,后果不堪设想。”他提出:“我们要千方百计,在别的方面忍耐一些,甚至牺牲一点速度,把教育问题解决好。”在三年治理整顿期间,国家对教育采取保的方针,教育经费不仅没有压缩,而且还有增加,体现了小平同志和党中央对教育这个战略重点的关注。

(三) 发展生产力和加快经济建设必须依靠教育

社会主义阶段最根本的任务是发展生产力,解放生产力。在十一届三中全会以前的一段时间里,在“左”的思想指导下,以阶级斗争为纲,搞政治运动,其结果是阻碍了生产力的发展。粉碎“四人帮”后,特别是十一届三中全会之后,小平同志提出社会生产力的发展必须依靠科学技术和教育。他认为,我们国家要赶上世界先进水平,要从科学和教育入手。1978年3月,他在全科学大会开幕式上提出:“科学技术是生产力”,1988年进一步提出:“科学技术是第一生产力。”他在谈到经济发展时一再强调:科学是个了不起的事情,要重视科学,最终可能是科学解决问题;生产力的基本要素是生产资料和人,而人是生产力中最活跃的因素;充分调动广大科技人员的积极性、主动性和创造性,是解放科技生产力的

前提;教育搞上去了,劳动者的科学文化水平提高了,才能在生产中发挥极大的作用,创造出比资本主义更高的劳动生产率。1992年初,小平同志在视察南方的重要谈话中又一次强调:“经济发展得快一点,必须依靠科技和教育。”小平同志提出“科学技术是第一生产力”的论断,丰富和发展了马克思主义关于科学技术和关于生产力的学说,是对建设有中国特色社会主义理论的一个重要贡献。为我国科技和教育事业的发展指明了方向,开辟了更为广阔的前景。

(四) 人才对于我国社会主义建设事业有着极端的重要性

在实现我国社会主义现代化建设的进程中,小平同志一再强调要“尊重知识,尊重人才”。他认为,这是我国经济体制、科技体制改革乃至整个社会主义现代化建设事业成败的关键。1985年3月在全国科技工作会议上,小平同志说:“改革经济体制,最重要的,我最关心的,是人才。改革科技体制,我最关心的,还是人才。”同年9月,他在全国教育工作会议上说:“我们国家,国力的强弱,经济发展后劲的大小,越来越取决于劳动者的素质,取决于知识分子的数量和质量。”他还说,有了人才优势,再加上先进的社会主义制度,我们的目标就有把握达到。小平同志指出:人才的培养,要从小抓起。他说:“中央提出要以极大的努力抓教育,并且从中小学抓起,这是有战略眼光的一着。如果现在不向全党提出这样的任务,就会误大事,就要负历史的责任。”正是由于小平同志关于尊重知识、尊重人才的思想 and 主张,带动全党全社会形成了或者说正在形成一个前所未有的尊重知识、尊重人才的风气,一个有利于人才培养和人才发挥作用的环境。也正是由于人才的极端重要性决定了教育在社会主义现代化建设中的战略地位。

小平同志关于教育在社会主义现代化建设中的战略地位的论述,是小平同志重要的战略思想之一,是建设有中国特色社会主义理论的一个重要内容。它对于我们这样一个人口众多、经济文化

比较落后的国家如何建设、巩固和发展社会主义,具有重大的理论和实践意义。我们要认真学习领会和贯彻执行。

二、坚持把教育摆在优先发展的战略地位,是我国社会主义现代化建设的一条根本的指导方针

党的十一届三中全会以来,党中央一再强调教育在社会主义现代化建设中的战略地位。党的十二大把教育和科学作为经济发展的战略重点之一;党的十三大提出“把发展科学技术和教育事业放在首要位置,使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。”党的十四大强调:“科技进步、经济繁荣和社会发展,从根本上说取决于提高劳动者素质,培养大批人才。我们必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计。”把教育的地位和作用提到这样高度,不论是在我国社会主义建设的历史上,还是在我国教育发展的历史上,都是空前的。这表明党中央对教育是高度重视的。坚持把教育摆在优先发展的战略地位,是党中央从我国国情出发,在总结 40 多年来特别是党的十一届三中全会以来,我国社会主义建设的实践经验并借鉴世界各国发展经验的基础上提出来的,是指导我国社会主义现代化建设的一条根本方针。现在关键的问题是,要以中央的这一战略思想来统一全党同志特别是各级领导干部对教育地位和作用的认识,并把它落到实处。

(一) 把教育摆在优先发展的战略地位,是我们党对教育的认识上的一个飞跃,对我国教育事业的发展具有决定性的意义

建国 40 多年来,我国教育事业走过了曲折的发展道路。自 50 年代后期开始至党的十一届三中全会前的一段相当长的时间里,由于全党工作重点一直没有转移到经济建设上来,由于“以阶级斗争为纲”的“左”的思想的影响,教育事业不但长期没有放到应有的重要地位,而且受到“左”的政治运动的频繁冲击。特别是“文

化大革命”，更使这种“左”的错误走到否定知识、取消教育的极端，使我国教育事业遭到严重破坏。党的十一届三中全会之后，随着全党全国工作重点的转移，经济建设成为全国工作的中心。党中央从实现社会主义现代化的高度，重新认识了教育的战略地位和作用，作出了一系列改革和发展教育的重要指示和重要决策。经过几年来的努力，广大干部、群众对教育的认识发生了深刻的变化，涌现出一大批重视教育并取得显著成绩的地区和单位。正如小平同志所说，从中央到地方，有越来越多的同志，懂得知识和人才的重要，懂得教育的重要。这是我们党的一大进步。

改革开放 14 年来，我国教育改革逐步展开，教育事业有了很大发展。全国已有 91% 人口的地区普及了小学教育，九年义务教育已开始有计划、分阶段地实施，职业技术教育和成人教育也得到迅速发展，高等教育已初步形成多种层次、多种形式、学科门类基本齐全的体系。我们从实践中认识到，在社会主义现代化建设过程中，一定要坚持把教育摆在优先发展的战略地位。如果战略地位动摇了，教育的其他问题都无从解决，教育改革和发展的目标也是难以实现的。

（二）把教育摆在优先发展的战略地位，是我们党在经济建设指导思想上的一个重大发展，表明我们党在怎样进行社会主义建设的问题上，找到一条正确的道路

我国是一个人口多，底子薄，资源相对不足，经济文化还比较落后的国家。在我们这样的历史条件下，怎样进行社会主义建设，依靠什么来实现社会主义现代化，如何进一步解放和发展生产力，这是我们党长期以来努力探索的问题。我们曾经走过弯路，为此付出过代价。20 世纪 50 年代中期，我国实现了生产资料所有制的社会主义改造之后，本来应该及时地把工作重点转到经济建设上来，但由于指导思想上仍然继续“以阶级斗争为纲”，使我们国家经济建设耽误了整整 20 年。直到党的十一届三中全会，党中央抛

弃了“以阶级斗争为纲”这个错误方针,把党和国家的工作重点转到了经济建设上来,才真正开始了“分三步走”的我国社会主义现代化建设。在经济建设中,在过去相当长的一段时期内,我们主要依靠人力、财力、物力的大量投入发展经济,走了一条投入多、产出少、效率低的粗放式发展道路。80年代为改变这种状况,曾经作了不少努力,但问题仍然没有根本解决。目前我国工业经济效益仍然较低,全国独立核算工业亏损企业亏损额高达4400多亿元。一些企业经济效益低、产品缺乏竞争能力的状况之所以长期得不到改变,农业科学技术之所以得不到普遍推广,宝贵的资源和生态环境之所以不能得到充分利用和保护,人口增长之所以不能得到有效的控制,一些不良的社会风气之所以屡禁不止,原因固然很多,但一个重要的原因是劳动者素质低。贫穷不是社会主义,愚昧不能建设社会主义,在一个劳动者素质低下的国家里是不可能实现现代化的。党的十三大之后,党中央总结了我国经济建设实践经验,明确提出,“把经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”,这个方针是在党和国家工作重点转移之后,我们党在经济建设指导思想上的一个重大发展。近几年来,我国社会主义建设的实践证明,坚持把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,把沉重的人口负担转化为人力资源优势,依靠教育和科技,推动经济发展,是一条符合我国国情的发展社会主义的正确道路。

三、把教育摆在优先发展的战略地位,是加快我国改革开放和现代化建设的迫切需要

20世纪90年代,是我国社会主义现代化建设的关键时期。我们不仅要实现第二步战略目标,使人民生活从温饱达到小康水平,而且还要为下世纪中叶实现第三步战略目标奠定物质技术基础。小平同志去年初视察南方重要谈话和党的十四大都提出,要