



ZHONGGUO QUYU
JIAOYU FAZHAN
YANJIU BAOGAO

2002 / 2003

中国区域教育发展研究报告

Report on the Development of Regional Education in China (2002/2003)

中央教育科学研究所教育战略规划与政策研究室 编

加强区域教育交流与合作

促进区域教育改革与发展



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

2002/2003

中国区域教育发展研究报告

Report on the Development of Regional Education in China (2002/2003)

中央教育科学研究所教育战略规划与政策研究室 编



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

2002/2003 中国区域教育发展研究报告 / 中央教育科学研究所教育战略规划与政策研究室编. —桂林: 广西师范大学出版社, 2003. 7

ISBN 7-5633-4114-5

I. 2… II. 中… III. 地区—教育工作—研究报告—中国—2002~2003 IV. G527

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 056612 号

广西师范大学出版社出版发行

(桂林市育才路 15 号 邮政编码: 541004)
(网址: <http://www.bbtpress.com.cn>)

出版人: 萧启明

全国新华书店经销

广西南宁普林特印刷厂印刷

(广西南宁市明秀西路 39 号 邮政编码: 530001)

开本: 890 mm × 1 240 mm 1/16

印张: 26.5 字数: 600 千字

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

印数: 0 001 ~ 6 000 定价: 48.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

前言

QIANYAN

区域教育与教育区域化

地区经济、社会发展不平衡是世界各国发展过程中普遍存在的现象,大国的地区经济、社会发展不平衡甚于小国,穷国的地区经济、社会发展不平衡甚于富国。作为世界上最大的发展中国家,中国的地区经济、社会发展不平衡更为突出,势必造成区域教育发展的不平衡。因此,不认识中国区域教育与教育区域化的现实和趋势,就无法了解中国教育,就不可能形成正确的思路,制定适宜的发展战略,开创全国教育改革发展发展的新局面。

在行政区域和经济、社会区域环境下形成的区域教育是客观现实,在计划经济条件下,区域教育也是客观存在的,但教育的区域化特征并不明显,也得不到鼓励。而在市场经济条件下,区域经济、社会发展突飞猛进,既带动全国区域教育的发展,又使教育区域化的痕迹日益明显。在加强中央宏观调控、分级办学和扩大地方自主权制度下形成的教育区域化发展,是当前中国教育发展的一大态势。高等教育下放省(自治区、直辖市),职业教育下放地市,基础教育下放县区,成人教育社会化,学校办学自主,决策多级化、基层化,使地方各级执行主体兼具决策主体职能,担负着筹划和推动区域教育发展的重任,因而必须突出区域教育的优势和特点,张扬教育个性化;同时,这也带来教育差距的日益扩大和教育资源的封锁,如择校、流动人口子女教育和高考移民等问题……

在 21 世纪,经济、社会与文化教育的联系更加密切,经济、社会的差距日益演变为知识和人才的差距。提高公民的整体素质和创新能力,形成强大的人才资源,已经成为教育发展的最根本任务。教育资源已经成为判定区域综合竞争力和活力的重要标志。发展区域教育,必须立足地区经济、社会发展的现实,着重考虑促进区域教育为本地经济、社会发展和本地人民服务,促进区域教育与经济、社会协调发展,促进区域内教育的协调发展;同时,还必须考虑区域之间竞争和需要,既要在思路和政策上把握教育区域化发展的特征,又要注意区域教育发展和国家宏观统筹一盘棋的关系。

十六大提出了区域经济主体——县域经济的发展问题,标志着从东、中、西部三大板块向省区再向县区划分认识的进步,明确了推动县域教育发展的新思路。教育部制定了一系列促进区域教育均衡发展的政策法规,如改革实质上以乡为主的基础教育管理体制为以县为主的基础教育管理新体制,实施解决流动人口子女教育以流入地为主和公办学校为主“双为主”的办法,建立中央财政转移支付制度,完善发达地区对落后地区、城市对农村教育支援的措施,扩大对少数民族地区教育的支持……

基于县域的区域教育是新时期教育改革发展的课题,我们把区域教育作为研究工作的重要任务,多年来业已形成研究的优势和特色,试图通过研究分析全国区域教育发展的新思路、新经验、新战略,激励更多的同志共同参与,促进交流合作,推动改革发展,共论区域教育大事,为区域教育全面建设小康社会出谋划策,探索区域教育现代化之路。

在进行数量分析和调查研究的基础上,我们明确提出如下观点:

1. 中国教育发展的不平衡是在多种因素发生作用的条件下形成的。不同地区的不同环境条件,导致一些贫困地区的教育长期陷入“经济贫困—人口增多—人才匮乏—教育落后—环境恶化”的怪圈之中,而发达地区的教育、人才与经济、社会发展相互促进,相得益彰;历史上的教育资源配置区域的不平衡分布,造成了目前教育资源区域布局和教育成就的不平衡;发达地区和城市非公有经济的崛起带动区域教育多

元化发展,而落后地区单一的经济结构使区域教育发展迟缓;1985年教育体制改革以来的地方负责和分级办学政策的累积效应是地区教育发展差距扩大的直接原因。

2. 区域教育的非均衡发展与中国教育现代化进程之间存在互动关系。一方面,区域教育发展水平的差距既在思想观念、教育投入、教育发展水平等方面影响中国教育现代化的进程,又可以通过资源互补、信息传递、知识传播、人才流动等加速教育现代化进程;另一方面,教育现代化在一定时期内可能会扩大地区教育发展差距。而从长期考察,教育现代化必将最终缓解中国教育发展不平衡的格局,在创新和发展中缩小地区之间的差距。

3. 制定适宜的区域教育发展战略,是区域教育现代化发展的历史选择。在区域推进教育现代化过程中,会涌现出若干地区和学校教育先进典型和许多成功经验。我们在着眼点上,重点考虑以县(市、区)为主,以学校为基点,以此适应区域发展的实际情况,综合梯度发展推进战略和中心辐射战略的优点,扩展为中心城市联网辐射战略,实施点、线、面辐射,推进城乡教育一体化,分期分步缩小城乡教育差距。

4. 区域教育发展战略实施可持续发展战略。发达地区追赶发达国家、落后地区追赶发达地区是形势要求,区域教育进行战略转型和实施跨越式发展也是必然的选择,实现发展目标不可能一蹴而就。因此,规划目标应当因地制宜,切实可行,实现目标应当循序渐进。

5. 区域教育发展战略应当是多元模式。区域教育有不同的发展目标、转型时期及特征。因此,理论是激活思想的,案例是供以学习借鉴的,这些并不代表永恒和绝对的真理;在确立区域教育发展战略时,必须准确定位,明确区域教育发展的优势和特点,立足大局,解放思想,有所为,有所不为,突出个性特征。

曾天山

2003年5月27日

CONTENTS 目录

宏观形势

全面建设小康社会:教育改革选择的重点与难点·····	1/袁振国
把握战略机遇期,推动区域教育跨越式发展·····	6/曾天山
“新三片”地区基础教育发展形势·····	25/曾天山
职业教育的改革与发展:挑战、机遇与行动·····	32/唐以志
成人教育的发展现状、目标与任务·····	37/张竺鹏
学前教育发展的形势与任务·····	43/方铭琳
“两会”代表、委员谈教育热点问题·····	46/武思敏

理论研究

教育领导与道德价值观·····	49/朱小蔓
教育体制的市场化程度研究·····	52/吴 华
区域教育发展类型及模式研究·····	63/窦文章 房淑云
区域教育竞争力的实证研究·····	70/吴玉鸣 李建霞
区域教育可持续发展论纲·····	76/康德山
区域教育创新的实施系统·····	81/郝志军
区域性推进素质教育的关键因素·····	86/肖国耀
促进基础教育城乡一体均衡发展的若干思考·····	89/于庆臣
县级区域教育发展的前瞻性思考·····	92/唐秋成 朱晓滨
关于县域教育投资评价的若干问题·····	95/沈百福
“霍山现象”透视·····	100/张守祥
农村教育的困境与出路·····	105/张玉林
西部大开发与农村教育发展的走向·····	109/陈敬朴
全面建设小康社会需要优质基础教育·····	112/王晋堂
国民诚信的价值基础及教育导向·····	114/程东峰
浙江长兴教育券解读·····	117
教育即服务·····	121/吴建民

战略规划

加速推进城区教育现代化进程·····	125/杨义春
--------------------	---------

发达区域教育创新的实践与探索	131/黄孟源
发达城区教育发展	136/天津市河西区教育局
整体推进教育现代化	141/张雪桥
穷县办大教育的改革之路	145/范绪锋
深化改革,实施教育现代化	147/湖南省长沙市天心区教育局
构筑优质普通高中教育平台	152/谢先刚 朱振国
西部县域教育改革发展的探索	154/车明全
西部贫困县域教育发展战略	157/贵州省荔波县教育局
加快甘南民族教育发展	160/云丹龙珠 马 仲
青海发展少数民族教育的经验	164/王振岭
教育发展的磅礴大势	169/张玉文
推进办学体制改革,实现基础教育均衡发展	171/吉林省长春市教育局
创办人民满意的教育	175/黑龙江省呼兰县教育局
陕西省户县推进教育跨越式发展	181/柯昌万
山西省太原市加快基础教育改革发展	183/高耀彬
实现鹰潭基础教育的崛起	186/徐礼丰
温州教育现代化建设纲要	189/浙江省温州市教育局
奋进中的沙坪坝区教育	193/李代文 郭金明
为了丰宁的今天和明天	197/河北省丰宁满族自治县教育局
欠发达地区农村初中教育深化改革的探索	202/舒英义
根据人口预测制定县域教育发展规划	205/邵学贵 曲凌杰
西部沿海地区教育发展的新战略	209/李德全
佛山市教育现代化发展战略的研究与实践	213/何礼垣
厦门教育之城建设方略	217/赖 茵 谭南周 赵家明
以改革为主线,推动侨乡教育协调发展	221/郑建树
西藏昌都地区教育发展的现状与未来	224/陆世成 田胜利
企业集团公司基础教育发展战略思考	229/陈真书

领导管理

以县为主基础教育管理体制政策实证分析	232/曾天山
农村税费改革对基础教育的冲击和对策	236/居有福
对兵团基础教育管理体制改革的思考	238/郑立峰
城区流动人口子女接受义务教育的现状和对策	240/郑映通
关于中小学规模效益的思考	247/和学新
用先进的理念为教育导航	252/张洪生
改革办学体制,走多元化办学道路	255/张恒涛
在创新中发展农村教育事业	260/高晓明
学校管理创新的若干思考	262/陆胜利
现代学校管理制度的新拓展	265/吴 霓
以学生发展为本,走教育创新之路	271/赵钰琳
建设国际化品牌学校的现代教学管理制度	274/苏国华
校长是个领跑人	278/刘彭芝

班主任工作的新概念	284/于荣学
坚持可持续发展的治校方略	288/张富健
以人为本,激发生命潜能	290/黑龙江省大庆实验中学
学校发展的十条教育理念	294/山东省昌乐市第二中学
以科学规范的管理手段提高办学效益	298/北京石油学院附属小学
成功教育的选择	302/余拱焰
打造优质教育资源,着眼未来培育新人	307/杨素群
创新是学校腾飞的翅膀	310/苏新平
关于“万里模式”的报告	312/徐亚芬

课程教学

以新课改为契机,创新学校管理机制	315/邓 晖 喻晓黎
以研促改,稳步推进课程改革实验	318/罗 红
新课程实施中教师的角色定位	321/高建华
普通高中如何深化课程改革	325/戴晓政
构建“三式”递进研究性学习模式	327/周振佩 李光林 郑 勇
传统文化与学生良好素质培养	333/谭 克
理想学生观的时代内涵	336/丁 杰
分层教学是落实因材施教原则的最佳途径	340/付裕东
“双自主、低重心”教学改革实践与探索	342/怀殿东 王奎安
感情朗读法在语文教学中的运用	347/胡锦涛
让语文教学充满美感和生机	349/高雪娟
多元智能理论与英语教学	353/陈素燕 包育彬
环保课程的开发与实践	356/海南省教育厅
教师研究和科研型教师培训问题	360/毕 诚
校本教师培训的思考与实践	365/郭 涵

科研技术

中小学教育科研科学化问题的思考	369/王真东
论中小学教育科研的定位问题	374/肖第郁
教育科研的境界和特点	377/曲天立
有效的管理是科研兴校的保障	379/方铭琳
科研兴教的历程	382/皇甫鸿昌
创新为本,科研带动,走区域素质教育内涵发展之路	386/邓 晖
基于现实的教育科研	391/刘芝萍
区域教育信息化的内涵、实践与对策	394/孙杰远
不同区域教育技术发展	398/王太昌 王 帆
山东省寿光市推进信息技术教育发展历程	401/钟 伟
建设信息技能特色教师队伍的理念与实践	405/钱惠松
以信息化推动教育现代化	409/广东省佛山市南海区教育局

附 录

区域教育评估方案	412
学校教育评估方案	413
后 记	414
征稿启事	封三

宏观形势

HONGGUAN XINGSHI

全面建设小康社会:教育改革选择的重点与难点

教育部师范教育司 袁振国

一、全面实现小康社会的教育目标分析

全面建设小康社会的教育目标具体可以分解为数量与质量、结构、体制目标等几个方面。

国际上衡量国民教育发展水平通常以文盲率、人均受教育年限、高等教育入学率、就业人口教育水平等为主要指标。按照十六大提出的要使“人民享有接受良好教育的机会,基本普及高中阶段教育,消除文盲”的目标,预期到2020年,我国人口文盲率降到3%以下,普及九年制义务教育,高中阶段教育毛入学率达到85%,人均受教育年限达到11年左右,就业人口教育水平高中达到30%,大专及以上达到20%,高等教育毛入学率达到30%~35%,经过努力,以上目标是可以实现的。目前,与国际水平相比,我国教育发展处于中等国家水平,见表1。

表1 教育发展四个基本指标的国际比较

	文盲率(%)	人均受教育年限	高等教育入学率(%)	就业人口教育水平(%)
2000年发达国家水平	2.2	12	60以上	高中及以上 80 大专及以上 26
2000年国际平均水平	24	6.66	17.8(1997年)	
2000年我国水平	6.72	7.33	13	高中及以上 14 大专及以上 5
2020年我国预期水平	小于3	11	30~35	高中及以上 30 大专及以上 20

了解未来我国小康社会的经济、教育发展状况,北京是一个很好的参照系。北京2001年人均GDP达到3000美元,恰是我国2020年实现小康的目标,且很多指标已经超过了小康目标。通过与北京比较,可以清晰地看到我国全面实现小康的光明前景和努力所在。

表 2 2001 年北京和全国教育经费指标及 2020 年预期目标的比较(单位:元)

	人均 GDP	教育经费 总投入占 GDP 比重 (%)	教育财政 投入占 GDP 比重 (%)	人均 教育 经费	普通小 学生均 经费	普通初 中生均 经费	普通高 中生均 经费	普通高 校生均 经费
北京	3 000 美元	5.37	3.86	1 105	3 693	4 987	9 439	33 568
全国	912 美元	3.82	2.55	320	972	1 372	3 503	15 445
全国 2020 年 目标	3 000 美元	5~5.5	4~4.5					

表 3 2001 年北京和全国教育基本指标及 2020 年预期目标的比较(%)

	人口	文盲率 (%)	小学入 学率 (%)	初中入 学率 (%)	高中入 学率 (%)	高校入 学率 (%)	受教育年限(15 岁以上人口)	就业人口 教育状况
北京	1 382 万 城市 77.54% 农村 22.46%	4.93	100	100	95	40	10.33 市 11.06 县 9.63 村 8.05	高中 27.6% 大专及以上 21.5%
全国	126 333 万 城市 37% 农村 63%	9.08	99.1	88.7	43	13.3	7.85 市 9.80 县 8.73 村 6.85	高中 18% 大专及以上 5%
全国 2020 年目标	150 000 万 城市 50%~55% 农村 45%~50%	3 以下	100	100	85	30~35	11 城市 13~14 农村 10	高中 30% 大专及以上 20%

资料来源:根据教育部《中国教育经费统计》《中国教育事业统计年鉴》,《北京现代商报》2003 年 2 月 9 日有关数据整理。

十六大提出要“形成比较完善的现代国民教育体系”,其核心是要建立合理的教育结构。首先,是其层次、类型、形式、规模、科类、课程等结构要与特定社会的经济、人口、人才、技术、就业等结构相适应;其次,是教育结构之间要能够相互提供保障和支持,能够相互拉动和推进,并应有利于高效、合理地配置教育资源。因而,义务教育与高中教育、普通教育与职业教育、基础教育与高等教育之间如何更好地衔接,高等教育结构如何更好地反映市场需要,培养适应市场要求的人才等,都是教育结构要处理好的重要关系。

全面建设小康社会的教育体制目标,在于形成同市场经济相适应的机制,形成高效、灵活、开放、激励创新的体制。我国教育体制的统一、集权、封闭、呆板四大弊端,已经得到了极大的纠正,但从“适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势”要求来看,改革仍需不断深化。在全面建设小康社会进程中,教育改革的最大挑战是对教育体制特别是对教育主管部门的挑战。教育主管部门作为我国教育活动的主导者和教育资源的主要支配者,其改革滞后于社会主义市场化的进程,继续垄断着教育供给,继续把审批作为对教育进行管理和监控的主要手段,难以适应形势的需要。

二、实现小康社会教育目标的难点与重点

确定教育政策必须有重点。基于北京市经济和教育发展状况与全国小康预期目标的比较,并从制约我国教育发展的若干“瓶颈”来看,实现小康社会的教育目标在较近阶段的难点与重点包括如下方面:

（一）高中教育发展滞后

根据人力资本理论的研究,中等发展水平国家高中教育的人力资本回报率是最高的,而且可以缓解初中毕业生就业压力。2001年的《世界经济展望》(*World Economic Outlook*)对174个国家的经济情况进行了统计,人均GDP为800~10 000美元的中等发展水平国家有77个,韩国居第一(9 443美元),中国排在最后(921美元)。在这些国家中,学前教育毛入园率、小学毛入学率、中学毛入学率和义务教育年限平均分别为42%、93%、67%和8年。我国的小学毛入学率和义务教育年限都高于平均数,中等教育毛入学率因我国未采取该统计口径,估计在65%~70%,其中初中毛入学率88.7%,高中不到43%(由于适龄人口统计的复杂性,此项另一统计口径得到的数据是38%)。随着高校扩招,高中升学率已达到60%以上,高于初中升学率53%的比例。高中已成为制约我国教育发展的瓶颈。在未来的五六年中,高中阶段正值人口高峰期,初中毕业生将从2003年的2 000万,增长到2005年的2 500万,并且持续到2010年前后。如果高中毛入学率要在2005年增长到60%,高中在校生就要从现在的2 000万增加到4 500万左右。校舍和教师是最突出的问题。目前,我国普通高中教师84万人,生师比为16.7:1,职业高中有教师26.9万人,生师比为14.3:1。如果以18:1的生师比来算,还需要补充专任教师110多万,每年需要补充20多万新教师。

（二）地区差异巨大

从教育发展的若干主要指标来看,我国与中等发达国家相比虽然有差距,但并不十分突出。而最突出的问题是我国教育发展极不平衡,地区差异巨大。这是全面实现小康社会目标的主要障碍。这与经济的发展形成相互拉扯的关系。近20年来,我国城乡收入比明显拉大:1980年为2.8:1,1988年为3.1:1,2002年为5:1。城乡收入差距的不断扩大,一个重要的原因就是城乡教育水平和教育发展程度的差异。根据全国第五次人口普查资料,2000年我国城市文盲率为5.22%,农村文盲率却达到11.5%;就业人口受教育年限平均7.33年,但农村平均只有6.85年,城市为10.2年;2001年我国初中升学率达到53%,有6个省市升学率超过70%,有16个省市超过53%,有15个省市低于53%,还有2个地区低于40%。十六大要求:“城镇人口比重较大幅度提高,工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步扭转。”作为一个人口大国,我国要使人口负担转化为人力资源,关键是要大力发展农村教育,采取果断措施遏止城乡教育差距拉大的趋势,迅速提高农业人口的教育水平。

（三）农村转移人口的教育问题

城市化是现代化的必要条件,农村人口比例过大是制约我国经济发展的瓶颈之一。中国的城市化程度低,在各项指标中都是比较突出的。20世纪90年代初,发达国家的农业人口基本上降到了10%以下,根据1992年的统计,英国2%,德国、美国3%,日本7%,韩国17%。根据钱纳里等人的研究,当一国人均GDP达到200美元时,城市化水平将达到37%;当超过800美元时,城市化水平将超过60%。但2002年我国农村人口仍高达67%。从1980年到2000年,我国的城市化水平从19.4%增长到32%。根据这个增长幅度和“城镇人口比重较大幅度提高”的现实要求,到2020年我国农村人口可望下降到50%~45%。考虑到人口增长因素,那就意味着有近3亿人口从农村转向城市。目前农村人口的教育水平偏低,劳动人口的平均文化程度只相当于初中一年级水平。如何使农村转移人口的教育水平跟上全国建设小康社会的步伐,是另一个严峻的挑战。对于农村转移人口的教育问题,我们认识上严重滞后,更缺少制度化的措施。

（四）农村教师职业吸引力下降

教师质量是教育质量的保证。从整体统计数据上看,我国教师的学历提高非常快,2002年小学、初中、高中教师学历达标率已经分别达到96.8%、90.4%和72.9%,小学教师具有大专学历的达到27.4%,初中教师具有本科学历的达到19.7%。但城乡相差悬殊,层次越高,差距越大。高中教师学历合格率上海、北京分别达到95.6%和91.2%,但低于70%的有11个省,其中江西、甘肃、青海低于60%;小学教师专科学历北京已达到52%,而低于20%的有10个省;初中教师本科学历上海、北京已分别达到64%和53%,而河北、贵州、广西才分别达到13.6%、10.9%和8.9%。学历不合格的教师主要在农村。由于农村经济困难,教师工资足额发放困难,农村对教师的有效需求不足,另一方面是合格教师严重不足,一方面是师范

院校毕业生下不到农村学校,农村教师质量无法保证。今天的教师素质影响甚至决定着明天的学生素质。采取切实措施,增强农村教师职业的吸引力,是一个刻不容缓的问题。

(五) 创新人才培养乏力

工业革命以后,科学和效率成了世界的两大主题。为了提高教育的效率,制度化的教育逐渐建立起来。与工业革命标准化的要求相适应,形成了教育评价和人才选拔的单一标准。但西方自由主义和个人主义的文化传统对标准化有某种消解的作用,个性、创造性仍然有较大的表现空间。在西方,标准化常常只是一种策略和方法,而不是一种价值。然而,在单一的考试和选拔人才标准被我们移植过来以后,由于统一性和集体主义的文化传统,这种标准在我们这里不仅具有了方法的意义,而且具有了价值选择的意义,导致了对个性特别是创造性的严重抑制。随着创造性在知识经济时代的重要性越来越突出,统一要求、单一标准与创造型人才培养的矛盾也越来越突出。如何突破现有教育评价和人才选拔的制度框架,使创造型人才能够脱颖而出,个性得到更充分的发展,造就“一大批拔尖创新人才”,是实现小康教育目标的核心任务之一。这需要教育制度有突破性的创新。

(六) 缺乏公平竞争平台

“优势扶持”是我国教育政策的一个非常明显的特色,优势扶持可以起到引领方向、培植先进、保证基础等作用。但支持是为了放手,扶持是为了推动更好的竞争。如果一旦被列为扶持的对象(比如“某某学校”“某某学科”“某某项目”“某某工程”“某某基地”),就能得到不断的、更大的扶持,一旦被列为非扶持对象,就几乎很难再参与竞争,如果优势扶持是以对弱势的排斥、以削弱竞争力为代价,那么这样的优势扶持政策其得失成败是难以料定的。世界文明的发展证明,竞争才是发展最深厚的动力。优势扶持政策任何时候都是需要的,但它应该是在良好的竞争环境、公平竞争的平台上的扶持。对我国的教育政策来说,给所有的人、所有的部门以公平竞争的机会,形成强大的竞争动力,与优势扶持同样值得予以重视并更具有制度文明建设的意义。

三、实现小康社会教育目标呼唤制度创新

毫无疑问,全面建设小康社会教育目标的实现,需要巨大的经费支撑,需要动员广泛的智力资源,需要全社会的热情和支持。实现全面小康社会教育目标既鼓舞人心,又任重道远。公共教育政策,作为公共政策的一个主要方面,必须代表最广大人民群众的根本利益,激发全社会关注教育、支持教育的积极性和创造力,形成公平竞争环境,提供良好服务,保证公共利益最大化,促进教育新的跨越式发展。

(一) 鼓励社会力量办学,大力发展民办教育

全面小康社会教育目标的实现,需要巨大的财力投入。吸引更多的民间资金,是扩大资金来源的重要渠道,特别是高中教育和高等教育的民营化,对于释放民间举办教育的巨大能力和活力有很大的推动力。《中华人民共和国民办教育促进法》突破了多年来困扰民办教育发展的合理回报问题,确立了民办教育合理回报的法律权利。根据国际经验,进一步确立民办教育的法律地位,鼓励民间力量办学的积极性,具体方法为:一是对民办教育与公办教育要一视同仁,使民办学校获得与公办学校一样的招生、师资保障、学位申请、科研立项等权利,也就是说民办学校和公办学校具有同样的权利和机会;二是建立对民办学校的评估制度,根据评估结果给予不同程度的财政支持,以鼓励民办学校不断提高教育质量。

(二) 充分运用市场机制,进一步发挥市场对教育的调节作用

教育既是“全民族的事业”,又是“先导性、全局性、基础性的知识产业”。教育只有进一步面向市场,才能更好地反映社会需要,更大效益地利用教育资源。相对于科技、文化、体育、卫生、出版等社会事业来说,教育离市场是比较遥远的。改变教育过分依赖政府计划的局面,以市场需要为取向,敏锐反映变化着的市场需求,才能不断提高教育质量,更好地为广大受教育者服务。我们应该确立这样的信念:凡是可以由政府做也可以由市场做的事,坚决由市场去做。市场做不好或做不了的事,才是政府发挥功能的地方。即使是纯粹公共事业的义务教育,也应该根据“市场政府”的现代理念对其中的各种要素进行市场化运作,以提高教育效益。

（三）加大政府职能转变力度

十六大要求：“进一步转变政府职能……形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”随着社会主义市场经济的深入发展，特别是加入世贸组织以后，政府职能转换越来越迫切。教育的上层建筑如何适应教育生产力的发展，今天又一次凸显出来。改变政府职能的本质是权力下放、重心下移。江泽民同志在北京师范大学校庆 100 周年的讲话中明确要求“进一步转变政府管理教育的职能和模式，增强学校依法办学的能力”。我们应该确立这样的信念：中央可以做地方也可以做的事，坚决由地方去做；政府可以做学校也可以做的事，坚决由学校去做。地方或学校做不了或不愿做但又必须做的事，才是中央或政府应着力做好的事。在 2002 年行政审批制度改革中，教育部拟取消审批项目 26 项（已公布 10 项），下放及改变管理方式 9 项，在增强教育活力方面已迈出了坚定的步伐。改变权力结构的同时必然要求改变管理方式，从配额制向准入制转变，从审批制向备案制转变，从过程管理向制定颁发标准转变，从直接指导向质量评估转变，是现代政府职能转变的基本内容。

（四）建立国家农村教师岗位

我国虽然早已提出了取消代课教师的要求，但至今仍有 70 多万代课教师。我国有近 20 万所单人校（一所学校只有一名教师，同时教授不同年龄、不同年级的学生），我国还有百万名教师不能及时足额得到工资。与此同时，每年又有大批师范院校的毕业生不能得到工作岗位或不愿到工资没有保证的地区任教而待业。一百万名不稳定的教师直接影响着两千万名受教育儿童。“加大对教育的投入和对农村教育的支持”，根据我国的实际情况，由中央政府动用 100 亿资金在贫困地区设立一百万个国家教师岗位，可以从根本上改变农村教师有效需求不足的问题，这无异于建造一座新世纪的教育长城。

（五）改变收费方式，实行优质优价

教育社会学的调查研究已充分证明，教育层次越高，个人的收益回报率越高；相同层次教育质量越高，个人的收益回报率也越高。所以，接受高层次的教育，接受优质的教育，个人支付较高的教育成本，是合情合理的。但长期以来我们并没有实行优质优价的政策，而是接受教育的层次越高、接受的教育越是优质，个人支付的成本比例反而越少。这既不公平，也不利于国家集中财力保证最大收益面的教育投资，更不利于经济不富裕的家庭支持子女接受非义务教育。为此，我国的教育收费政策需要实行重大改革，谁受益谁付费，优质优价，加大教育成本个人分担力度。这样可以使国家在教育经费的增量部分将较大的比例向弱势群体、薄弱学校、贫困地区倾斜。同时对优秀学生实行补贴政策，鼓励拔尖人才脱颖而出。

（六）实施教育信息化，构建未来教育形式

知识经济、信息化、全球化是 20 世纪 80 年代以来人类新纪元的象征。知识经济逐渐成为经济增长的主导力量，信息技术成为人类信息交流的主要渠道。人类在时间和空间上的隔阂正逐渐被消解。随着社会生活方式的不断改变，教育方式和学习方式也将不断改变。通过信息技术可以使不同地区分享同样的优质教育资源，可以使教育的效率成倍提高，并逐渐对教育、教学、学校、课堂、知识、能力、教师、学生、课程、教材等最基本的教育概念重新定义。从这个意义上说，通过教育的信息化促进教育的跨越式发展，就不仅有助于教育在数量上的扩张，而且将构建起一种未来的教育形式。其实这种形式在我们现实的教育活动中已经呈现出一些雏形，比如面向全球的实时网上互动教育。由于知识经济、信息化和全球化的兴起，人类的变化正从量的积累向新一次质的飞跃转变。对此，我们需要有充分的思想准备和物质准备。

把握战略机遇期,推动区域教育跨越式发展

中央教育科学研究所 曾天山

十六大把全面建设小康社会作为 21 世纪前 20 年的奋斗目标,为全国人民指明了前进的方向,并阐述了教育发展和人力资源开发的内容,体现了实施科教兴国战略和可持续发展战略的坚定信心,反映了全党和全社会关于教育“在现代化建设中具有先导性全局性作用,必须摆在优先发展的战略地位”的高度共识,明确了教育是全面建设小康社会的重要标志和基础,是新世纪新阶段我国教育事业发展与改革的行动指南,为新时期的区域教育跨越式发展提供了战略机遇期。

一、教育发展是区域实现全面建设小康社会的重要标志和基础

十六大强调全民族的科学文化素质和人民受教育水平既是全面建设小康社会的重要目标和标志,也是全面建设小康社会的基础和必然要求,说明党对发展教育的认识提升到了一个新境界,跃迁到了一个新台阶。

(一) 准确把握全面建设小康社会教育改革发展的方向

1. 进一步明确了新时期党的教育方针。新时期党的教育方针是“坚持教育为社会主义现代化建设服务,为人民服务,与生产劳动和社会实践相结合,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人”。这既和我们党一贯坚持的基本方针一脉相承,又注入了新的内涵;既坚持了基本方针的连续性,又反映了时代的新要求;贯彻了“三个代表”重要思想,体现了与时俱进的精神。

2. 提出了新时期教育工作的目标任务。报告提出要“形成比较完善的现代国民教育体系;人民享有接受良好教育的机会;基本普及高中阶段教育,消除文盲;形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展”;明确新时期教育的任务是“培养数以亿计高素质的劳动者、数以千万计专门人才和一大批拔尖创新人才”;要求“继续普及九年义务教育,加强职业教育和培训,发展继续教育,构建终身教育体系”。我们要深刻理解新时期教育工作的目标任务提出的时代背景和丰富内涵。

3. 指出了我国教育改革创新的方向。报告指出“要坚持教育创新,深化教育改革,优化教育结构,合理配置教育资源,提高教育质量和水平,全面推进素质教育”;要求“深化科技和教育改革,加强科技教育同经济的结合”,进一步明确了教育改革的方向和重点。

4. 突出强调了搞好教育工作的若干关键问题。报告要求“加强教师队伍建设,提高教师的师德和业务水平。加大对教育的投入和对农村教育的支持,鼓励社会力量办学。完善国家资助贫困学生的政策和制度”。对搞好教育工作必须解决的几个关键问题提出了明确的要求,具有很强的针对性和可操作性。

(二) 从现有教育发展水平认识全面建设小康社会的教育目标

我国教育事业持续健康发展,教育改革全面推进。2002 年底,全国实现“两基”的地区人口覆盖率达到 90% 以上,高中阶段毛入学率 42.8%,高等教育毛入学率已达到 15%。人口平均受教育年限提高到 8 年左右,每 10 万人中具有大学教育程度的上升为 3 611 人以上,为社会主义现代化建设第二步战略目标的实现提供了有力的人才支撑和知识贡献,为新世纪我国教育的进一步发展奠定了坚实的基础。

但与国际水平相比,我国生产力和科技、教育还比较落后,人力资源面临严峻挑战:一是国民科学文化素质偏低,二是劳动力知识结构重心偏低,三是人才状况不适应国际竞争和产业结构调整的要求。

全面实现小康社会目标,需要强有力的人才和智力支持。十六大提出的教育战略发展目标既适应经济社会发展的要求,又充分考虑了现有的基础;既符合中国国情,又顺应知识经济时代世界教育发展的大趋势。

国家明确的发展目标是:

1. 基本形成充满生机活力的教育体系。教育具有主动适应现代化建设要求的能力。学校和其他人才培养机构依法享有充分的自主权,并形成自我发展、自我约束、自我管理、自我完善的机制。多样化筹措经费,社会力量办学蓬勃发展。

2. 实现教育的公平和公正性,全体人民享有接受良好教育的机会。不同地区之间、不同人群之间的受教育差距明显缩小。加快贫困地区、西部地区、少数民族地区教育发展。加大各级政府的投入,建立完善的农村教育投入和管理体制,缩小城乡教育差距。

3. 素质教育成效显著。更新教育观念,树立以人为本的教育思想,注重培养学生的创新精神、实践能力和科学态度,有利于人才健康成长和人的全面发展的良好社会环境形成。全面实施新的课程体系和教材,探索符合时代要求的教学模式和教育教学方法,建立有利于素质教育实施的评价体系。

4. 基本建立符合国情特点的终身学习系统,形成学习型社会。各级各类教育与培训相互衔接与沟通。调动、整合各种社会教育资源,形成覆盖全国城乡的开放教育系统和人力资源开发系统,为人民群众创造多层次、多样化的学习机会。

5. 教育法制建设完善。建立完善的教育法律法规体系。实现政府依法行政、学校依法办学的新局面。建立现代学校管理制度与运行机制。加强完善教育督导制度。

具体的发展目标是:

1. 提高普及九年义务教育水平。2010年普及九年义务教育地区的人口覆盖率达到95%;学前教育入园率达到80%左右。2020年高质量、高水平地普及九年义务教育,初中阶段适龄人口入学率超过95%,学前教育入园率达到90%左右。

2. 基本普及高中阶段教育。2010年普及高中阶段教育地区的人口覆盖率为70%左右。2020年,普及高中阶段教育地区的人口覆盖率达到85%左右,基本普及高中阶段教育。积极稳步发展高等教育。2010年高等教育各类在学人数达到2500万左右,高等教育毛入学率达到23%左右。到2020年,高等教育在学人数和毛入学率进一步提高。

3. 2010年全国每十万人中,专科及以上学历者达到7000人以上,高中阶段学历者达到2万人以上。在从业人员中,专科以上学历者占8%左右。人口平均受教育年限达到9.5年。2020年,全国每十万人中,专科及以上学历者达到13500人左右,高中阶段学历者达到3.1万人左右。文盲半文盲比例降到3%以下。人口平均受教育年限接近11年。

二、区域教育发展目标 and 走势

在全面建设小康社会进程中,我国教育发展仍然呈现出较大的不平衡,城乡之间、区域之间的教育发展水平往往跨越几个发展阶段。区域化发展特性决定了教育现代化推进的分地区、分阶段、分类型特性,必须循序渐进建设教育强国,增强教育的国际竞争力;而区域协调发展又决定了必须关注薄弱地区和薄弱环节的教育,努力缩小地区差距,否则就没有全国教育的现代化。因此,为了加快教育现代化步伐,政府在确定教育发展和配置教育资源方面需要作出一系列推进区域教育分步发展和促进区域教育均衡发展的战略决策,对不同区域教育现代化的任务、进程、模式以及机制进行研究与探索,从不同角度深入分析整体制定“十五”教育发展规划,开创区域教育发展的新局面。研究教育现代化的区域格局,揭示不同区域教育现代化发展水平和实现条件,探索区域教育现代化的实现途径和实现模式,对于推动全国教育现代化具有重要意义。

(一) 我国东部九省市“十五”教育发展规划述评

东部九省市是我国经济、社会发达地区,是教育发达地区。这一地区对全国经济、社会、文化、教育发展具有重要的带动和辐射作用,有条件实现区域教育的战略转型和跨越式发展。

1. 北京市发展高水平的首都教育

北京是全国的政治、文化中心。按照中央的要求,北京应成为经济繁荣、社会安定、文化教育和科学技

术最发达、道德风尚和民主法制建设最好的城市,成为全国社会主义精神文明建设的首善之区。

建立终身教育体系。大力推进早期教育和学前教育。高标准、高质量地普及九年义务教育和高中阶段教育。积极发展高等教育,在全国率先进入高等教育普及化阶段。加快发展研究生教育,稳步发展本科教育,大力发展高等职业教育。广泛开展各种形式的成人教育与培训,建设学习化社会。扩大留学生教育规模,吸引海外学生来京接受高水平教育。

全面实施素质教育。改革招生考试制度、课程设置、教学内容和教学方法,完善教育质量监控评价体系,建立素质教育水平评价制度。建立教育与生产劳动相结合的机制,重视培养创新精神和实践能力,促进智育与德育、体育、美育、劳动技术教育和社会实践的相互协调、全面发展。加强师资队伍建设和建立教师队伍优化的有效机制,大力提高教师队伍的整体素质。着重抓好中小学素质教育,适当缩减小学班级规模,实行因材施教。

完善办学机制,改善办学条件。积极推进办学体制改革,鼓励社会力量办学。进一步扩大学校的办学自主权,引导学校面向社会依法自主办学。多渠道、多方面增加教育投入,提高教育经费的使用效益。改革学校后勤管理体制,“十五”期间基本实现高校后勤服务社会化。根据城市改造和人口分布变化趋势,调整小学和初中学校布局,吸收社会资金,建设普通高中名校。进一步调整高等院校和中等、高等职业教育布局。加快办学条件标准化建设,大力推进现代教育技术的广泛应用,提高教育手段的现代化和信息化水平,建设一批在全市和全国有重要影响和显著特色的示范性、标志性学校,“十五”期间使所有独立建制的中小学校能够上因特网。建好高等教育园区,支持北京大学、清华大学等院校建设成为世界一流大学,努力建设一批世界知名的院校和一流的学科。

2. 天津市全面推进素质教育,促进各类教育协调发展

天津市是我国北方最大的工商业中心和沿海开放城市,是首都的重要门户。改革开放以来,天津市教育取得快速发展,成果显著。教育发展的总体思路是:加大改革和创新力度,加快布局结构调整,优化配置教育资源,继续增加投入,实现适度超前发展,提高国民教育普及程度,更好地满足人民群众对教育日益增长的需求。与此相呼应,教育发展的总体目标是到2005年,高中阶段教育入学率达到95%以上,高等教育毛入学率超过40%,新增劳动力平均受教育年限提高到13年。

加强基础教育。发展学前教育,巩固发展义务教育成果,深入实施中小学素质教育“六优工程”,基本完成全市中小学布局调整,建设规范学校,创办一批南开、耀华式国家级示范高级中学,带动全市教育整体水平的提高。调整优化普通高中与中等职业学校的比例。

加快发展高等教育。与教育部重点共建南开大学、天津大学,努力发展成为国内外知名的高水平大学。继续搞好“211工程”建设。调整高校布局结构,建设高水平的多科性工业类、科技类、经贸类大学和一批各具特色的院校,开发建设天津第二、第三高教区。适应社会需求的变化,调整专业设置,优化高等教育培养结构。

积极发展职业教育。加快发展高等职业教育,建设示范性、骨干性职业技术学院,搞好国家职业教育师资培训基地的建设。调整优化中等职业教育布局结构。不断开拓教育市场,发展成人教育、在职培训和其他继续教育,逐步建立终身教育体系。

加大教育改革和创新力度。加强教育与经济、科技的结合,继续深化教育管理体制和办学体制改革,鼓励和支持多种形式的社会力量办学,逐步形成政府办学为主,公办学校和民办学校共同发展的格局。围绕推进素质教育,更新教学内容,改进教学方法,改革招生和考试制度,培养学生的创新精神和实践能力,促进学生德、智、体、美全面发展。切实减轻中小学生课业负担。进一步改善办学条件,提高教育现代化、信息化水平,大力发展现代远程教育。

3. 上海市高质量推进教育发展,形成开放式教育体系

上海是我国最大的经济中心和对外开放城市,也是教育、文化最发达的地区之一。改革开放以来,上海教育事业更加蓬勃发展,建立起由基础教育、职业技术教育、高等教育和成人教育构成的完整的教育体