

◎ 本书是九五国家教委博士点人文社科基金项目

◎ 本书由广东优秀教育专著出版基金资助出版

论中国教育政策的转变

对我国重点中学 平等与效益的个案研究

On Changes of Chinese Educational Policy
— A Case Study on the Relationship between Equality
and Benefit in Key Middle Schools

■ 袁振国 \ 著



9.20

版
社

9750

◎ 本书是九五国家教委博士点人文社科基金项目

◎ 本书由广东优秀教育专著出版基金资助出版

论中国教育政策的转变

对我国重点中学平等与效益的个案研究

On Changes of Chinese Educational Policy

— A Case Study on the Relationship between Equality
and Benefit in Key Middle Schools

■ 袁振国 \ 著

广东教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论中国教育政策的转变：对我国重点中学平等与效益的个案研究/袁振国著．—广州：广东教育出版社，1999．7

ISBN 7-5406-4086-3

I．论… II．袁… III．中等教育—教育政策—研究—中国 IV．G639.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 26576 号

广东教育出版社出版发行

(广州市环市东路水荫路 11 号)

邮政编码：510075

广东省新华书店经销

肇庆新华印刷有限公司印刷

(肇庆市郊狮岗)

850×1168 毫米 32 开本 11.5 印张 285 000 字

1999 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 2 次印刷

印数 3001-6 000 册

ISBN 7-5406-4086-3/G·3779

定价：16.00 元

如发现印装质量问题，请与承印厂联系调换。

第一章 导言

□意义

教育平等与教育效益的关系问题，是一个既有理论意义又有现实意义的问题。从理论上说，平等是文明社会追求的共同目标，是衡量一个国家文明程度的基本指标之一。另一方面，自人类社会进入工业化时期以后，效率和效益就成为人类追求的又一个重要目标，它也是衡量一个国家文明程度的指标之一。从长远的关系说，平等与效益是统一的。这其中自然包括教育的平等与教育的效益。但是，在社会资源有限的情况下，在某一具体的时期，教育的平等与教育的效益又经常是有矛盾的，常常是处于“鱼与熊掌不可兼得”的两难境地。面对这种情况，有两种不同的态度，并且形成了不同的理论观点：一种主张平

等优先兼顾效益，一种主张效益优先兼顾平等；形成了对教育平等与教育效益的不同理解和不同解释。对一个国家或一个行政部门来说，就会有两种不同的政策，并且会有不同的发展格局和社会结果。

撇开对处于社会不利地位的人持有偏见和敌视态度的观点不论，如何分析和处理这对矛盾，既是一个价值问题，又是一个科学问题。当面对是平等优先还是效益优先的抉择时，是一个价值问题，当面对实际的平等状况和实际的效益状况进行具体分析时，它是一个科学问题。试图用科学的方法或结论掩盖价值问题，那是不诚实的；试图用价值判断取代具体的科学分析则是粗暴的并且很可能是不公正的。如何把这两个既有联系又有区别的复杂问题辨别清楚，得到令人信服的澄清，并不是一件容易的事，但它却是教育原理中的一个受到社会普遍关注、与重大教育决策有直接关系的基本理论问题。

从现实性来说，随着人们文化水平的提高和平等意识的增强，随着人们参政、议政热情的高涨，与每个家庭切实有关的教育平等问题自然成了人们议论的热点之一。由于教育资源的短缺，怎样才能充分发挥教育资源的最大效益，同样成为人们关心的热点之一。教育理论工作者有责任对人们普遍关心的教育热点问题作出自己的思考和回答。

教育平等的问题是一个大问题，教育效益的问题也是一个大问题，教育的平等与效益的关系是一个更大的问题，要在本篇篇幅有限的著作中把这两个大问题和一个更大的问题讲清楚，是不大可能的。所以本书限定在对以我国城市为主的中等教育阶段教育的平等与效益的分析，更具体地说，是以教育的平等与效益及其关系的理论观照、分析重点中学与非重点中学的政策及其实践，讨论重点中学政策是否应该延续，是否需要进行调整和变革。

□概 念

教育平等是教育民主化的一个主要方面，近年来谈论得越来越多，但在我国专门的论文和论著并不多。以《人民教育》和《教育研究》^①杂志为例，除《教育研究》1994年第4期发表过谈松华的《论我国现阶段的教育公平》一文外，这两份杂志没有正面讨论这个问题的其他文章。在不同场合、不同论题下谈及这个问题的虽然很多，但概念也很少明确界定，教育平等、教育机会均等、教育公平是3个经常互换使用的概念。这里，我们先对本文中的核心概念进行一些必要的讨论和界定。

教育平等 (equality of education) 指人们不受政治、经济、社会地位和民族、种族、信仰及性别差异的限制，在法律上都享有同等受教育的权利。^②

教育机会均等 (equal education opportunity) 现代社会政策和教育政策的一个目标。作为教育社会学研究中经典性课题之一和教育发展、改革的目标之一。其涵义为：(1) 入学机会均等，或入学不受歧视；(2) 受教育过程中的机会均等；(3) 取得学业成功的机会均等。标志是社会保证每个社群的子女在各级各

① 《人民教育》是我国“文革”前惟一的教育理论杂志，《教育研究》是“文革”后我国比较有代表性的教育理论杂志。

② 顾明远主编：《教育大辞典·教育哲学卷》，上海教育出版社，1992年，第100页。

类教育中所占比率,与其家长在总人口中所占比率大致相等。^①

教育机会均等:哲学的观点 (equality of educational opportunity: philosophical issues) 教育机会均等的原则是从社会公正的角度来评价公共教育系统的道德正当性。^②

如果不作严格区分,教育平等和教育机会均等两个概念的涵义相差不大,它们有很大的一致性,本书也不打算区别使用。但教育公平主要是一个主观概念,是对平等状况的一种主观评价,本书只在最后才会涉及到这一概念。对教育平等的研究可以有两个层次,一个是哲学层次,主要是对教育平等的价值研究;一个是社会学层次,主要是对教育平等的事实研究。但这两个层次无法截然分开,因为:

1. 教育平等是一个主观与客观相统一的概念,从主观上说,它是人们的社会理想;从客观上说,它有明确的量化指标,比如受教育的年限,教育程度与工资水平的关系,教育内部经费等教育资源配置的比例等。所以,不能以教育平等是一种理想而回避教育不平等的现实,回避政策不平等的主观责任,反之,也无法以教育平等的客观指标要求教育的绝对平等。

2. 教育平等是一个历史概念,它是随着历史的演变而演变的,比如从受教育的起点平等,到过程平等,再到结果平等;从接收初等教育的平等,到接收中等教育的平等,再到接收高等教育的平等,都是随着社会经济的水平和要求的提高而提高的;所以,正确估计社会发展水平,积极推进教育平等,是理论研究和政策制定的共同出发点。

① 《教育大辞典·教育社会学卷》,第413页。

② *The International Encyclopedia of Education*, Edited by Torsten Husen, second Edition 1994. pp. 2001 - 2004.

教育效益的概念比较复杂一些。首先是教育效益与教育效率的区别；其次是教育效益从内部与外部的维度看，有教育的经济效益和精神效益之分，从收益对象的维度看，有社会效益和个人效益之分。我们还是先看一下辞典上的定义：

教育投资经济效益 (economic benefit of education investment) 简称“教育经济效益”。教育经济学的基本问题。一国、一地区、一学校投入教育的资金，与教育产出的结果的比较。……同物质生产领域不同，教育的产出包括：(1) 直接产出，即各级各类学校培养的各种不同熟练程度的劳动力和专门人才；(2) 间接产出，即这些劳动力和专门人才投入社会经济之后，由于劳动力素质的提高引起的社会劳动生产率的提高、国民收入(或国民生产总值)的增长。^①

教育投资经济效率 (efficiency of education investment) 亦称“教育投资直接经济效益”、“教育投资利用效率”、“教育资源利用效率”。一国、一地区、一学校教育投资与教育成果的比较，即教育的投入与产出之比。^②

根据这样的定义，大致上可以把教育效益看成是一个大概念，教育效率是一个小概念，教育效率是教育效益的一个方面。

世界银行把教育效率分为内部效率和外部效率。内部效率是指某一教育系统用尽量减少浪费和提高教学质量的方法所培养学生的数量，外部效率是指一般教育同职业教育的关系以及学校同就业机会的关系——学校和教师能为学生将来就业做什

① 《教育大辞典·教育经济学卷》，第 326 页。

② 《教育大辞典·教育经济学卷》，第 304 页。

么，以及学生在所学知识就业后能否运用。^①

内部效率有两个方面，一个与浪费有关，如留级和退学所造成的浪费，另一个与学习成绩有关。

外部效率至少有四个方面：（1）满足经济系统对合格劳动力的要求；（2）存在着失业或就业不足的问题；（3）有些人应尽量长期地留在正规系统内，以获得更高学位和报酬优厚的工作；（4）学校教育对就业后的工作行为或工作态度的影响。

在这里，世界银行使用的教育效率的概念与前面讨论的教育效益的概念大致相同。

教育效益不仅是社会的收益，也是个人的收益：

个人教育收益（individual benefit of education）与“社会教育收益”相对。个人接收某类某级教育，终生所能获得的收入扣除所支付的教育成本后的净收益。^②

这里的教育收益和教育效益，在英文中是同一单词。我们在研究教育平等与教育效益的关系时，必然不仅要考虑教育的社会效益，而且要考虑教育的个人效益问题。

□方 法

威廉·维尔斯曼（Willian Wiersma）在《教育研究方法导论》

① 参见世界银行编：《部分教育文件汇编》，华盛顿，世界银行，1980年，第30、42页。韩友耿著、杨焕明译：《教育现代化——探索更高的效率》，载许美德等著：《中外比较教育史》，上海人民出版社，1990年。

② 《教育大辞典·教育经济学卷》，第332页。

一书^①中,根据研究的目的,把教育研究分为基础研究和应用研究,根据研究的量化程度,把教育研究分为定性研究和定量研究,他援引了克莱斯万(Karthwohl)的定义,所谓定性研究就是“用文字来描述现象,而不是用数字和量度”,所谓定量研究就是“用数字和量度来描述对象,而不是用语言文字”。这是对典型的定性研究和定量研究的定义,在实际教育研究中典型的定性研究或定量研究并不多,所以维尔斯曼强调,定性与定量研究是一个连续体,在实际运用中,它们的连续性多于它们的两分性。按照量化程度,他把教育研究分为5种基本类型,即实验研究、准实验研究、调查研究、人种学研究和历史研究,其中实验研究、准实验研究基本上属于定量研究,历史研究、人种学研究基本上属于定性研究,调查研究介乎于二者之间。从方法论的角度看,这5种研究方法的特征和关系如表1-1所示。

本书以定性研究为主,兼有定量研究的运用。第二部分是对我国重点中学政策在教育大背景下振荡摇摆及其思想争论的回顾总结,为分析现在提供历史背景。第三部分通过结构性的问卷调查法,获得重点中学与非重点中学资源状况,作为比较的基本依据;通过对有代表性的人的访谈,获得不同人群对重点中学政策的看法。调查主要涉及经费、校舍、设备、图书等物质因素和师资、生源等“学校环境”,以及作为体现办学效益基本标志的升学率情况。调查地点选取了3种不同发达程度的地区作为代表,即沿海发达地区、长江流域发展较快的地区和一般发展的地区。调查的详细情况在该部分再作具体说明。

① Simon & Schuster Company 1995, Six Edition, 中译本见袁振国主译:《教育研究方法导论》,教育科学出版社,1997年。

表 1-1 5 种研究类型的特征

类型	特征	所提问题
实验研究	至少人为设定一个变量并确定这个变量的影响。被试被随机分配为实验对象。	实验变量的影响是什么？
准实验研究	至少人为设定一个变量并确定这个变量的影响。被研究对象是原始的自然。	实验变量的影响是什么？
调查研究	研究变量的事件、关系和分布。变量不是人为的，而是自然发生的。	变量的特征是什么，变量之间的关系和可能的影响是什么？
历史研究	描述过去的事件或发生过的事实。	曾经是什么或发生过什么？
人种学研究	整体描述发生过的实际现象。	现象的性质是什么？

在问卷调查的同时，也进行了大量的访谈，访谈对象包括重点中学的校长、教师和学生、家长，也包括非重点中学的校长、教师和学生、家长。在本书中，没有充分反映访谈的情况，但访谈对我深入细致地了解实际情况和不同对象的感受，很有帮助。对本书结论的得出提供了更为广阔可靠的基础。

第四部分通过对教育平等与教育效益理论的回顾分析，获得教育平等与教育效益的一般结论，了解世界教育的基本走向和理论趋势，为本书的结论提供理论基础。

据此，本书提出了自己的结论和修订、调整我国有关教育政策的建议。

第二章

平等与效益的焦点

——我国重点中学政策的变化

教育平等与教育效益的关系问题，是贯穿中国教育的发展和改革，贯穿中国教育政策变化的一个基本问题。主不主张办重点学校，则是怎样看待和处理这两者之间的关系的表征之一。^① 谈松华在《论我国现阶段的教育公平问题》一文中也这样说：使受教育者都有均等的进入高水平学校、接受高质量教育的机会，在实践中会遇到两方面的难题：一是学校的水平和质量有差别，一是学生的禀赋才能有差别，对于这种差别有两种态度，一是主张实行平等教育，一是主张实行差别教育。两种

① 国外研究中国教育的学者也都明确注意到这一点，参见 Suzanne Pepper *China's Education Reform in the 1980s* 1990 by The Regents of the University of California；许美德 (Ruth Hayhoe)：《高等教育：质量与均等的拉力赛》，《当代中国教育》，伦敦，Croom Helm 出版社，1984 年；韩友耿 (Jurgen Henze)：《教育现代化——探索更高的效率》。

不同的教育必然导致不同的政策。例如，中学阶段是否有必要区分重点中学和一般中学，持前一种观点者反对，持后一种观点者赞成。^①

在中国共产党的教育历史上，建立重点学校的政策最初是在建国前的 40 年代提出来的，并经历了颇有戏剧性的变化，也经历了第一次激烈的争论。在我国，要不要办重点学校曾经有过多次反复，并且构成了当代中国教育的一条重要线索。是英才教育还是大众教育，是正规教育还是非正规教育，则是两种不同政策的思想背景。

□延安时期

老解放区，特别是延安时期的教育，是我国教育发展中的一个重要阶段，对建国后的教育有重要影响。延安时期的口号，“教育为人民服务”、“教育与生产劳动相结合”、“教育走群众路线，教育从实际出发”等，都成为我国建国后一贯的教育思想。延安时期的一些工作特点，如充分利用各种教育资源，动员群众力量办学，积极开展校外教育活动等，也都成为我国教育的重要特点。

延安的教育最初是由徐特立领导，根据苏区的教育模式建立起来的。当时边区的经济和文化极为落后，据 1939 年的估计，当地的文盲率为 99%。1937 年起，边区政府逐步建立了 5 种性质的教育制度，即红军部队教育、在职干部教育、干部学校教育、小学教育、校外成人及儿童教育。抗日战争前，据当时官

^① 《教育研究》，1994 年第 6 期。

方统计,整个陕北边区只有120所小学。1937年增至320所,1940年急速发展到1341所。当时的小学多半是初小三年级的学校,适应于当时当地的农村水平。小学的学生从5600人增加至43625人,4年增加了近10倍^①。详见表2-1:

表2-1 1937年至1940年陕甘宁边区小学教育的发展情况

年份	1937	1937	1938	1938	1939	1939	1940	1940
季度	春	秋	春	秋	春	秋	春	秋
小学校数	320	545	705	733	890	993	1341	1341
学生人数	5600	10396	19799	15348	20401	23089	42458	43625

资料来源:陈元晖《老解放区教育简史》,教育科学出版社1982年版104页。

但40年代以后,新来的知识型干部主管了教育。他们认为,小学的发展速度太快了,质量毫无保证,组织也过于混乱:

在实施“普及教育”和“强迫义务教育”的过程中,只追求学校学生数字的形式主义的作风相当普遍。当时学生的流动性很大,有的学校,从开学到放假都在动员学生,因此学生程度非常不齐。在教学上则计划性不够,更主要的是过分强调了社会活动和文娱活动,有些学校把演戏打霸王鞭当成了主要任务,占去大部分时间,忽视了文化课的学习。^②

1940年下半年开始了为期4年的对教育的“正规化”整顿,主要目的是为了提高教育的质量,提高办学效率,“决定精简、

① 参见卢乃桂:《教育革命的尝试——延安早期民众教育政策与活动的评价》,香港中文大学《教育学报》1984年第12期。

② 刘松涛:《办小学的两条路线》,《人民教育》1957年6月。

合并学校，重质不重量”^①。采取的主要办法有：①小学学制以完全小学（五年制）为核心，“每县宁可取消10个普校（初级小学），一定要办好一个中心小学”；②若学校学生人数不够20或30人则不准开办；③若教员资格和学校设备等方面不符规定的须停办；④“年限、班级、开学放假等制度，必须‘整齐划一’”；⑤在5里以内的学校必须尽量合并。^②从国统区来的知识分子被委派负责建立新的教育制度和骨干教师，教材也改用正规的教科书。

早在1938年，教育部就提醒过，不要用“兼并”或关闭学校的方法来提高教育质量。以往的经验证明，提高质量将以损失数量为代价，因为父母不愿将孩子送到距离很远的村庄上学。学校的数量减少了，学生的数字也必定减少。^③然而，这一警告很快就被遗忘了。“正规化”的教育制度逐步建立起来，学校和学生人数被大大地压缩了。到1942—1943学年，小学已差不多被压缩了一半，至725所；注册学生也减少到26816人。^④保留下来的学校则被要求按照规则和规范办学。只有“必要的制度”，即统一的教科书、教学资料，规定的标准，统一的教学计划，规范的作息时间表，以及分成不同年级和班级的学生，才能办成“现代学校”。^⑤

提高质量还需要“加强完全小学，发挥现代学校的中心优势”。要在大范围实行制度化的教育，最后就导致了“重点”学校的出现。在1940—1941年间，陕甘宁边区只有47所五年制

① 刘松涛：《办小学的两条路线》，《人民教育》1957年6月。

② 参见陈元晖：《老解放区教育简史》，教育科学出版社，1982年。

③ 《教育厅关于改进和发展小学的指导》，《新中华报》1938年8月25日。

④ 江龙基：《关于民办公助政策的初步总结》，《老解放区教育资料》，教育科学出版社，1986年，第376页。

⑤ 文基则：《怎样改进边区的小学教育》，《新中华报》1940年9月22日。

的完全小学和另外 30 所三年制的中心小学。即使再加上 100 所现代学校，仍然是严重不足的。它们远远不能像指导者和领导者所希望的那样，发挥“现代功能”。教育部要求各县将资源集中于几所好的学校，以保证这些学校有更多的经费，最好的教师和管理人员，完全的课桌椅，并完全按照规则行事。一位教育官员说，这为的是示范给人们看，学校应该怎么办。^①

这种转变在其他地方也被仿效。虽然有人从经济的角度对这种做法提出了异议，认为这样做对边区来说负担太重。但当时基本上都是作为一种政治决策来推行的，很少考虑经济上的公正性，尽管当时边区的财政非常困难。在当时很多教育者的思想中认为，教育质量就意味着人力和物力资源的集中。为了获得这一成绩，大众教育必须做出牺牲。而且，没有学校愿意是低质量的学校。

“正规化”教育在推行的时候，毛泽东已经在《改造我们的学习》、《整顿党的作风》、《反对党八股》等文章中把它看成是党内严重的“形式主义”和“教条主义”的表现之一，加以抨击了。《在延安文艺座谈会上的讲话》中对知识分子“脱离人民的思想感情”提出了更加直截了当的批评，并且要求他们把立足点移过来，移到无产阶级的立场上来。1942 年“整风”运动开始以后，“正规化”的教育思想和方案受到了抨击。认为从 1938—1942 年对教育来说是一场不幸的遭遇。《解放日报》1944 年 4 月 7 日的社论《根据地普通教育的改革问题》指出：“正规化”的教育是“资本主义高度发展国家的产物”，只适用于和平时期的大城市，现在“我们是在中国，在民主根据地，在战时，在农村，抄袭这套制度课程办法，就毫无出路”：

① 丁浩川：《今年教育工作的中心》，《新中华报》1941 年 1 月 17 日。

旧教育制度（废科举兴学校以后的教育制度）因为要学外国，留学就成为它的灵魂，国内的一切几乎都是留学的预备性质，处处以外国为模型，所以它的基础不是立在脚上，而是立在头上的。留学制度在中国有过它的进步作用，我们不应该一般地否认它，像那些伪善的爱国主义者那样，他们是越讲复古就越离不开外国的。但是我们一定要使教育的基础生根在最广大人民群众的需要中间。最广大人民群众需要一种最广大的人民群众的教育，和一种为了群众的干部教育。我们目前的这两种教育，与旧制度有一个本质上的区别，就是都不是预备性附属性，都不是为了升学，都有其独立的明确的实际生活实际工作上的目标。……目前根据地的普通教育系统，就应该按照现在的群众教育和干部教育的这种需要，而进行全部的调整。

“规范”的教科书也受到了批评：“多是从大城市来农村不久的知识分子、教员和学生，对农村生活不熟悉，用语既不通俗，取材又不合农村实际情况”，^①下面是一个典型的例子：

“爱干净的娃娃，天天都洗澡。”玉香听了妈妈的话，“就换上夏布衣服，果然很风凉。”……这些卫生，今天的工农群众讲得起吗？教他们的子弟这样讲究，实际上等于讽刺。^②

1942年中国共产党七届二中全会召开。党的各方面的工作都根据中央全会精神进行了转变。教育上的转变是围绕两个主题进行的，一个是为了新纪元的到来，为了新民主主义的胜

① 刘松涛：《对编辑七部小学国语课本的回顾》，《人民教育》1950年10月。

② 刘御：《我对陕甘宁边区抗战期间三部初小国语课本的认识》，《人民教育》1950年10月。