

中国：长期发展的问题和方案

附件一：教育问题和前景

世界银行1984年经济考察团

林重庚(团长)

艾德林·伍德(副团长)

伊恩·波特

威廉·伯德

蒂莫西·金

盖哈德·波尔

罗伯·泰勒

杰恩·蒂特利克

沃特·蒂姆斯

中国财政经济出版社

中国：长期发展的问题和方案

附件一：教育问题和前景

世界银行1984年经济考察团

*

中国财政经济出版社出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

昌平展望印刷厂印刷

*

787×1092毫米 1开 1/32印张 100 000字

1987年11月第1版 1987年6月北京第1次印刷

印数：1—7,600

统一书号：4166·883 定价：0.85元

目 录

提要.....	(1)
第一章 背景	(6)
最近的发展	(7)
第二章 基础教育的普及	(9)
初等和中等教育最近的发展.....	(9)
(一) 入学人数的趋势	(9)
(二) 教职员的利用率	(11)
(三) 重点学校的概念	(12)
基础教育的策略问题	(12)
(一) 基础教育的目标	(12)
(二) 基础教育的要求	(13)
(三) 重点学校概念的应用	(15)
(四) 管理问题	(17)
2000年的前景	(18)
第三章 职业技术教育.....	(21)
最近的发展	(21)
入学人数的趋势.....	(22)
技术力量的供求.....	(23)
职业技术教育的问题	(24)
(一) 专业化	(25)
(二) 培训的期限和水平	(26)
(三) 教职员和教学设施的短缺	(26)
(四) 管 理	(27)
(五) 职业技术教育的社会地位	(27)
第四章 师资的培训.....	(29)
教师的供求	(29)
师资培训中的问题	(33)
(一) 课程	(33)
(二) 结构	(34)
(三) 管理	(34)
(四) 教师的社会地位	(34)
第五章 教育费用和资金的筹集.....	(35)
背景	(36)
目前的经费情况	(36)
2000年的前景	(38)

提 要

1. 1949年以来中国在教育方面所取得的成就是与收入相同的发展中国家所不能相比的。正规的、非正规的初等和中等教育的入学率，不论按哪一种标准来衡量都是比较高的。配备的教师和提供的教学材料在许多方面实属良好，学生成绩也是相当高的。中国的自力更生办学方针比其他大部分国家搞得都成功。中国政府已经能对大部分教育计划的费用加以控制，而且（不同于其他发展中国家）能够在不严重影响公共教育经费的情况下进行一些教育体制改革。

2. 然而，近年来中国的教育制度也存在一些问题。“文化革命”期间严重地降低了教育质量，大大地削弱了合格人才的培训能力。造成了工业、农业、运输和其他经济部门人才的短缺，阻碍了四个现代化的进程。在合格人才严重短缺的同时，就业人员中有许多不合格的工人，各级教育也有许多不合格的教职员，使得企业的生产效率和教育部门的工作效率都很低。1976年以来，政府采取了一些有效的措施，提高了合格人才的培养，也改善了全民文化教育的面貌。

3. 近年来教育部门的外部因素的变化已开始影响学校教育。农村实行的生产责任制产生的影响最为深远。生产责任制比以往任何制度都更强调个人努力的作用，所以农村的家长们（至少在开始实施这一政策的时候），显然不大愿意送他们的子女上学或继续留在学校上学。此外，学校以外的生产劳动占用了民办教师的一些时间和精力。城市企业也进行了一些改革，但是，比起农村的改革，城市企业所限制的规模小得多。不过，其他改革对于就业也产生了一些影响：以前的劳力分配管理制度不再全面实施。专业人员和城乡人口流动的限制看来已有些松动。这些变化将对教育产生一些间接的影响，因为这些改革将影响学生以后的就业机会和对职业的选择。

4. 高等教育在十年动乱期间遭受了严重的破坏，所以最近七、八年来，教育的改革重点放在高等教育的恢复方面，这是对的。为了保证基础教育得到稳步发展，现在是考虑各级基础教育的时候了。本附件探讨了中国政府在未来十五年内为实现其教育方针和教育目标在普通教育、职业技术教育以及师资培训方面所需要解决的问题。对教育的经常性费用和所需的投资也进行了初步的估计。这些问题和前景概述如下。

普及基础教育

5. 政府已宣布，到本世纪末要实现普及小学六年和初中三年的义务教育。实际上是实行九年基础教育制度。据世界银行的初步预测，实现普及基础教育时，小学和初中的绝对入学人数将从1.74亿下降到1.35—1.40亿，因为预计出生率将继续下降。下面讨论关于在未来十五年内实现普及基础教育这一目标的限制因素。

6. 近年来，初等和中等教育的入学率有所下降。新生入学人数的下降比由于入学年龄层的人口减少而下降的数量要多。退学率仍然很高。中国一些较贫困的地区的农业技术不太发达，几乎没有非农业性的就业机会。因此，教育的经济效益必然很低。农民不相信他们的子女（尤其女孩）受初等教育能带来经济上的好处。他们看到了农业责任制的实施

增加了对子女教育的机会成本。所以，他们宁可让子女从事农业劳动或在家搞家务，而不愿意让他们上学。政府已经采取了一些措施来提高入学率和减少退学率，显然这些措施对小学比中学更有效一些。可是，现在强调地方上基础教育经费自给，使得较贫困的地区本来存在的问题更加严重了。这些地区的入学率和教育质量本来就已经很低，造成入学率下降的因素又继续存在，并且可能成为在本世纪末有效地实现九年基础教育这一目标的障碍。

7. 农村的家长和城市贫民常常把教育作为脱离农村生活、摆脱城市贫困、提高生活水平的手段。七十年代后期，小学和初中重新实行重点学校制度，可能已使人们对教育的这种期望受到了挫折。重点学校显然对城市里那些经济条件比较富裕的、父母受过良好教育的儿童有利；对于那些家住农村、生活不富裕、父母的教育程度不高的学生们则是不利的。实行了重点学校制度，使基础教育的双轨制观念在贫困居民中永久化了。即一轨是尖子教育，主要为城市学生进一步升学作准备，使学生在成人阶段能从事有发展前途的职业；另一轨主要是向农村儿童提供的终期性教育，教育内容与他们将来的农民或工人的成人生活没有多大关系。所以在基础教育阶段实行重点学校制度很难证明是正确的作法。其他国家的研究说明，重点学校既在教育上违反公平原则，也不符合经济效益。最近政府已不再鼓励在小学阶段设重点学校。不少重点小学已变成实验学校，为邻近学校提供教学经验是其附加的任务。

8. 中国的小学生和中学生一般都有教科书，但教科书的设计、工艺和内容方面都有待于改进。其他的教学资料很缺乏，学校的物质条件常常比较差。有利的人口发展趋势和通过提高师生比例以增进财务收入的办法，都将使全国中小学的物质条件得到改善。普及九年基础教育将需要比较多的各种教学设备和教学材料。

9. 其他国家的经验说明，实行九年基础教育，在课程设置、师资培训和物质设备的计划方面都需要作大量的工作才能达到基础教育的目标。人们关心的一个问题是重点学校在九年基础教育制度中的作用。然而，最令人关注的，并且对今后长期经济发展将产生严重后果的问题是，学校的持学力。政府正在努力宣传普及教育有利于提高生产、增加家庭福利，这方面的宣传将会得到进一步的加强。中央和省级政府应该对贫困地区提供更多的资金援助，这也是很重要的措施。最后，关于在一个省强制性地完成小学教育的具体建议已经在实施了，很可能这将是提高全国各地小学升学率的一项有效措施。

职业技术教育

10. 普通高中存在的问题不多。它的职能是为高等教育输送合格的学生。政府最近压缩了普通高中的入学人数，以此作为减少大学招生压力的一个办法。但是，普通高中的入学人数还会增加，而且到2000年，其入学人数将是现在的三倍，即从现在的大约550万增加到1,500万左右，入学率约为该年龄组总人口的30%。普通高中的质量良好，数量也是适宜的。在普通高中实行重点学校制度也是正确的。

11. 中等职业技术教育的情况就完全不同了。中国在文化革命期间几乎完全取消正规的中等职业技术教育，造成在工业、农业以及其他经济部门严重缺乏中等技术人员和中等管理人员。许多中专和技工学校现在已重新开办，并且在许多普通中学正在大力开办职业高中，开设了有关工业、服务行业、商业、农业方面的课程。要实现四个现代化，达到国民生产总值翻两番的目标，需要在职业技术教育方面作出巨大的努力，以此作为高等教育

人才培养的补充。在如何满足各经济部门对职业技术教育的具体要求方面已进行了初步的探讨。但还需要努力于对正规的和非正规的农业和服务部门的职业技术教育进行探讨。

12. 中国的职业技术教育在许多收入相同的发展中国家之中实属优上。而且在遭“文化革命”的破坏之后复办以来,在许多方面都是令人赞赏的。但是由于制度遭到破坏而削弱了对四化的支援,因此需要更多的经常性费用和投资。自从1976年以来,教育发展进度是不平衡的。

13. 各部门开办的中专和技校的入学人数下降了,而普通中学的职业高中的入学人数却增加了。非正规培训起了很大的作用,承担了一半的年度培训任务。职业高中和非正规培训还将进一步发展(非正规培训是由企业资助的,以业余训练为主)。但是,假如现有的人力紧缺的话,要防止中专和技校的入学人数下降。此外,中专和技校的教职员和设备以及教学设施的利用率一般都比较低,假如采取住校和走读相结合的办法,随着适当地增加经费,可以使这些学校大大地增加招生名额。虽然不完全排除新建校舍,但是提高现有设施的利用率,可以减少建造新校舍。

14. 中专和技校正在加宽课程设置,减少专业化的课程数量。目的是使技术员和技术工人能更灵活地适应新的生产技术和新的操作方法,从而有利于工作调动和工业结构的调整。如果通过对省一级的职业技术学校(尤其是职业高中)的设施进行调查,以确定新建和改建设施的需要,同时对这些学校的课程设置也加以考察和修订,将会更有帮助。

15. 中国的中专入学水平是比较高的,80%的中专学生都受过全日制的初、高中教育。无论对国家还是对学生个人来说都是一种浪费,大部分中专学生并不能因为入学水平高而在知识和技能上得到相应的提高。一般来说,中专和技校的入学水平应该是八至九年的普通教育。中等教育后的课程应该缩短一些才对,少数民族学生例外。

16. 职业技术教育的行政管理由各部及其下属有关部门分管。这样使得同一个部门内的纵向协作关系尚好,而各部开办的职业技术学校之间的横向协作联系则是很有限的。所以各部门职业技术学校的人员和设施都未充分利用、教学重复,造成学生教学面积过大。

17. 政府已着手实行一项计划,即把50%的普通高中改为职业高中。这项计划可能包括农业、商业和工业部门所需要的技术力量,也包括为缓和技术力量严重不足的私人服务的培训,以及减轻大学的入学压力。该计划的制定也吸收了其他国家中等职业教育的经验。职业课程比普通中等教育的费用高得多,而这些课程并不都能明显地培养出生产率较高的工人,尤其是工业部门的课程。一些国家的中等职业学校,由于设备陈旧,课程内容过时,所以办学效果很差。并且还有一种倾向(中国就有这种倾向),即过分专业化,因而技术工人的适应能力受到限制,甚至影响对他们就业后的训练能力。达到中等资格的普通中等教育能使学生迅速地、灵活地适应各种类型的职业需要,比狭窄的过分专业化的中等职业教育更可取。基于这一考虑,建议政府谨慎从事,应该在仔细权衡中国和其他国家的各种模式之后才作出抉择。规划全面实行之前应作好学校的定点计划。为了尽量减少费用,政府应该充分利用原有学校、新建学校以及各企业的教师和设备。并且需要修订和加宽课程设置,扩大和改进教学材料。最后,还需要寻求恰当的办法来提高职业技术教育的社会地位。

师资培训

18. 中国任用的教师比许多国家所认为的需要量还大。师生比例低,各级教育师资的

工作量也相应地比较少。大约每两位教师中就有一位不符合正式规定的标准。对2000年的初步预测所示，基础教育和高中（包括职业技术教育）教师的总需要量可能会有所下降。因为据预测，小学入学人数将下降，所以（小学）班级教师的需要量也将减少。但是学术学科的教师和职业技术学科的教师需要量将会增加。未来所需要的教师量的预测如下表所示。

现有的教师及未来教师的需求量

（百万）

年 份	九 年 基 础 教 育		三 年 高 中 教 育		总 计
	班级教师 ^a	科任教师 ^b	学术学科的教师 ^c	职业 技 术 学科的教师	
1983年教师数	5.4	2.1	0.5	0.1	8.1
2000年所需要的教师数	3.8	2.3/2.1	1.3/1.2	0.8/0.4	8.2/7.5
变 化	-1.6	+0.2/+0.0	+0.8/+0.7	+0.7/+0.3	0.1/-0.6

a. 指较低的六个年级，即现在的小学教师。

b. 指较高的三个年级，即现在的初中。

c. 包括师范学校的教师，职业技术教育的学术学科教师和理论学科的教师。

资料来源：世界银行估计数。

19. 上述预测数据说明，需要减少小学教师的职前培训。现有的小学教师中不合格的占很大的比例。所以，在职进修需要继续进行，并且一直进行到本世纪末。中等教育的职前师资培训则需要增加一倍，并且已经制定了培训计划。目前，中等教育师资的在职进修也仍需继续进行。

20. 中国的师范院校目前强调学科知识教学，忽视了教育学和心理学的教学。由于“文化革命”期间忽视了学科知识，所以现在强调学科知识的教学，这是可以理解的。不过，建议加强教育学和心理学的教学和研究。

21. 在中国，职前师资培训和在职进修通常是分开管理的。所以不能充分、有效地使用教职员工和教学设施，而且也减少了对师范院校实际教学经验的反馈。因为中国师资的职前培训和在职进修每年都有所变化，所以师范教育制度需要具有最大的灵活性。这种灵活性可通过协调管理来得到增强。

22. 最近，教师的工资虽然有所提高，但是在中国，教学工作仍然不是一个吸引人的专业，这是一个难以解决的问题。高质量的教师对学生良好成绩所起的作用比任何一种投入都更大。所以师范院校应优先招收优秀学生。并且还需要解决好农村责任制对小学教师的招聘和小学教学所产生的消极影响。

费用和资金的筹集

23. 近几年来，中国的教育经费有了相当大的增加，但是，教育经费占国民生产总值的百分比低于许多发展中国家或发达国家。小学的教育经费尤其如此。高等教育由于内部效率低，所以学生的费用比较高。教师的工资无论是从绝对数或相对数来看都是低的。

24. 世界银行估计了实施九年基础教育和招收入学率为50%的职业和技术教育的职业高中生所需要的经常性费用。对于所必需的师资培训费用以及所需要的学校设备费用也都

进行了估计。但是，世界银行尚未获得学校现有设施方面必要的资料，以估计新建和修复校舍所需的费用。

25. 虽然提高教师工资的建议可能会使费用超过现有的水平，但是，政府必须能够满足九年基础教育经常性费用的需要。高中的职业化将增加学校消费性器材、校舍维修费用以及教师工资等方面的经常性费用（即使师生比例提高）。师资培训的经常性费用将增加一倍，但是单位成本仍将保持不变。

26. 普及九年基础教育的设备费用应该适当。即使有计划地采取一些节约成本的措施（诸如二部制地使用教学设施），职业高中课程的设备费用还是会很高的。

27. 对教育的公共经常性费用已作了初步的估计（按1982年价格计算）。计划到本世纪末国民生产总值将翻两番，教师工资的增长将与人均国民生产总值的增长相一致。教育经常性费用预计将从1982年的140亿增加到2000年的330—380亿元。使教师的工资高于其他行业的工资的建议将进一步增加经常性费用的总额。例如，如果2000年教师工资提高50%，教育经常性费用就将增加90—100亿元。从1982至2000年的学校设备费用估计将超过210亿元，或者说每年约增加十亿元。新建或修复校舍的费用可能相当于每年经常性费用的10%。因此，到2000年教育方面每年的政府开支总额可达460—520亿元。这一数字相当于当年国民生产总值估计数的3.1—3.5%。这一百分比与现有的教育费用分配额相当。但仍然低于其他欠发达国家的平均百分比（4—5%）。

第一章 背景^①

1.01 世界银行在题为：“中国社会主义经济的发展”的报告（1981年6月出版的3391—CHA号报告）包括了一个教育与培训方面的附件。教育附件叙述了到1981年的中国教育发展概况，并论述了中国人力资源开发的总情况。附件内容包括教育目标、结构、规模、内容、质量、师资、管理、人员配备、费用、资金筹措以及目前教育和培训的内部和外部效益。

1.02 教育附件的结束部分，分析了教育制度的优缺点。阐明了1949年以来中国在人力资源开发上有许多方面是很值得赞赏的。小学入学率的提高，使成人识字率达到总人口的三分之二。中学的入学率大大高于收入相同的其他国家。成人的非正规教育，特别是工业部门主办的借助于广播电视教学的非正规教育，在提高从业人员的水平上起了很重要的作用。中国的教育质量在许多方面实属良好。1960年苏联撤销对中国的援助后，中国在几乎没有外援的情况下进行了自己的教育计划。自力更生办教育方针很重要，比许多其他发展中国家搞得成功。中国已经以能够负担得起的费用进一步实行其教育计划。

1.03 然而，中国的教育制度也存在一些问题。六十年代后期和七十年代的动乱期间，大学教育遭受了极大的破坏，造成了中国高水平人才的严重短缺。中等职业技术教育无法培养农业、工业、运输及其他部门所需要的中等技术人才。不顾教学质量而大量发展小学和普通中学。很多教师不合格，许多学校不具备适宜的教学设施与设备。虽然自力更生办学方针有许多优点，但是，这种作法扩大了因地区差异而产生的学校质量上的差别。造成中国城乡差别悬殊的严重问题。中国各级教育无论从人员的利用率还是教学设施的利用率来衡量，其内部效率都比其他国家低。

1.04 教育附件概括了教育的调查研究结果并提出如下建议：

（1）将发展和改进高等教育视为第一重点，并应该从职前培训和在职进修两方面着手；

（2）发展和改进职业技术教育作为第二重点。由于资金原因，除了实施正规职业教育之外，需要企业提供更多的职业技术教育机会。这一计划将持续相当长的时期；

（3）师资培训是中国执行其他教育计划的先决条件。无论从经济、社会方面，还是从教育角度考虑，都应该强调在职进修；

（4）从有利的人口发展趋势考虑，头九年的普通教育发展规划是可行的。但是，规划还应该重视通过改进课程设置和教学材料以及发展教学材料方面的生产来提高教学质量；

（5）应该努力提高各级教育的内部效率；

（6）教育应改进和发展，但是经费应该保持在发展中国家平均数的范围内（按国民生产总值的百分比来衡量）。然而，教育的基本建设投资方面将需要相当数量的援助。

1.05 从（1）到（6）这些建议已在中国当局和世界银行的贷款对话中提出了。迄

① 本报告侧重于基础教育、职业技术教育和师资培训。

今所批准的教育项目包括：中国综合性大学、农业教育与研究、卫生教育、电视大学以及新的职业技术院校（短期技术学院）的发展。关于今后教育发展项目的建议包括：各技术部门办的大学、职业技术教育、师资培训、课程设计和包括教科书在内的教学材料的生产。

最近的发展

1.06 1981年以来，中国教育发展的特点是，系统地实施政府在七十年代末制定的政策和规划。当时政府制定的主要政策如下：

“（1）教育必须适应社会主义建设和现代化的需要。教育经费的比例与教育投资必须调整和提高；

（2）教育必须根据调整、改革、整顿、提高的经济建设方针进行有效的、稳步的发展；

（3）由于我国人口多，底子薄，在发展教育中要有重点，资源不应平均分配于过多的项目；

（4）正确处理普及与提高的关系。优先普及小学教育，对少数民族地区的教育应给予足够的重视；

（5）教育结构必须加以改革；

（6）为了多快好省地发展教育，应该采取多样化的教育体系；

（7）努力提高教师水平，进一步加强教学力量。”

1.07 1982年教育部向各省、市、县教育部门提出以下两点作为上述政策的补充：

“（1）中、小学教育应努力使学生的德、智、体得到发展，不应强调考试成绩，学校不能只重视毕业班的教学，而忽视其他班级的教学。

（2）重点学校是保证教育质量必要的措施。然而，小学教育的目标在于普及，所以重点小学不进行入学考试。重点学校的所有学生都就近入学。”

资金缺乏显然迫使当局推迟计划的完成日期。但是，上述政策没有什么重大的变化。而且，1981年以来，教育目标、结构、内容、技术、人员配备、费用或资金筹划也都没有重大变化。

1.08 教育部门的发展相当平稳，同时教育的外部环境也受其他经济部门的改革所影响。最重要的改革是，在农村（占全国人口80%的人口居住的地方）实行“生产责任制”，激发生产积极性，改进各级农村经济的管理。生产责任制是，公社把耕地分给各家，包产到户，各户承担一定的生产任务（缴纳税金、福利基金，完成国家统购物资的交售任务）。超额、剩余的农产品归己，可以拿到自由市场出售或作为继续维持生产之用。

1.09 这一制度与农村过去的制度有很大的不同。过去实行的制度，不管个人生产搞得如何，收入由社员均分。但是，对教育来说，这一改革产生了意外的影响。现在让子女上学可能产生收入上的损失（孩子们可以在农场干农活，或在家搞家务、照看小孩，使父母腾出手来干农活）。再有，过去民办教师和其他农民一样记工分，根据工分数量分得收入。根据责任制，现在也给民办教师责任田。由于他们也一样要从责任田获得收入，所以耕种责任田占去了教师的大部分时间，因而忽视了课堂教学。

1.10 城市也进行经济改革，但是改革规模有限，其影响不象农村改革的影响那么大。例如，实行产量与收入相联系的奖金制度。但是，工人收入的差别及其对提高生产的刺激作用显然很有限。生产力的提高仍然受到抑制。就业还是有保障。厂长经理几乎没有聘任、提升、解雇工人的权利。对劳力流动的控制促使从业者终身被指定在一个企业工作。由于成绩优良而调动职务作为奖励的可能性几乎没有。工人在许多方面与企业紧密相联系，诸如，退休金、住房以及公费医疗都由企业负责。雇员可以在企业开办的课程接受培训。人员的不流动导致过分专业化（这是中国经过结构改革向中等收入国家经济发展中的一个问题），人员的不流动还阻碍了经验和新技术的传播。

1.11 其他方面的改革也影响了就业机会。控制性的劳力分配制度不再广泛地实行。对于中等教育后院校的毕业生和熟练工人仍然适用，但不适用于不熟练工人；中等教育后多学科技术院校的毕业生也可以自找工作。企业现在有权考查劳动局送交他们的职业申请者。鼓励闲散人员（尤其青年）组织小的集体企业或创造个体经营的机会，现在也允许雇工，8人为限。

1.12 1979年中国实行了一个家庭生一个孩子的政策，目的在于到2000年时把人口控制在12亿以下。一个家庭一个孩子的政策在大部分城市实行得很好。第三胎占城市出生婴儿总数不到5%。农业责任制看来使农村家庭的子女增多了，大概因为责任田是按家庭人口的多少或劳力的多少来分配的。第二、第三胎能增加家庭的劳力。这些变化说明，农村今后的劳动力可能仍将比较充足，如果现在对人口流动的限制不改变的话，到1990年城市地区可能会发生劳动力短缺（实际上现在从农村移居城市的规定已经放宽，允许农民到小城镇工作）。

1.13 中国教育政策的执行必须根据其他部门中的这些方面的发展情况来加以考察。本附件分析了教育选拔制度的趋势，并讨论了自1981年撰写第一次报告以来外部因素对教育的影响。重点放在教育部门和1981年报告中未充分论述的或当时还不太清楚的一些问题。报告还从政府的政策前景，以及最近人口普查的数据评论了教育的数量发展。

1.14 具体地说，本附件首先讨论所建议的实行普及九年基础教育制度的问题。其次，探讨除大学以外所提供的各种职业技术教育，然后考察关于中小学师资供求的问题以及师资的培训。最后讨论教育的费用和资金筹集等问题。

第二章 基础教育的普及

2.01 中国政府一再强调普及初等教育的政策,使中国公民普遍具有小学文化程度。政府还要在1990年在城市地区基本实现普及初中和2000年在全国实现普及初中的目标。实际上和许多发达国家一样,实行普及九年基础教育制度。此外,政府还计划到2000年在城市地区普及高中。农村普及高中的期限尚未确定。

2.02 这些目标的完成将对初等、中等教育产生深刻的影响。1949年以来,这两级教育都有了很大的发展。近年来,由于招收率下降,退学率升高,初等和中等教育都出现了入学人数下降的现象。但是,教职人员并没有随着入学人数的下降而相应地减少,所以教职员的利用率更低了。为了在入学选拔方面提高教育质量,七十年代后期重新提出设立重点学校,但是,最近对设立重点学校提出了异议。有关两级基础教育存在的这些问题,需要根据现在提出的改革意见加以考虑。本章其他部分将比较详细地论述有关基础教育最近的发展变化,然后讨论基础教育出现的问题对普及战略的影响以及解决办法。本章最后对于政府在2000年实现普及基础教育这一目标的前景进行概括性的评论。

初等和中等教育最近的发展

(一) 入学人数的趋势

2.03 初等教育在1949年之后发展迅速:1949年的入学人数为0.24亿,1983年则高达1.36亿。估计1949年的净入学率^①为25%。据政府估计,1983年的入学率约为90%。后一入学率对于中国的发展阶段来说是高的,而且高于发展中国家6—11岁年龄组的平均入学率(附录A₂),即68%。在过去的三十年期间,中国的成人识字率从1949年占总人口的20%,提高到1983年的70%。与发展中国家的平均识字率50—55%相比,中国成人的识字率是令人注目的。

2.04 然而,最近在入学人数方面出现了一些相反的情况(附录B,表8和表10)。正规初等教育在校生绝对人数1975年达到了最高峰,为1.51亿。此后大约下降了0.15亿。据估计,七十年代中期初等教育的净入学率可能高于90%,七十年代后期趋于平稳。实行农业生产责任制的头几年入学率开始下降,后来又明显地增加了。为成人和那些没有完成小学教育的十几岁青少年所提供的部分时间制的初等教育,从1979年的0.21亿下降到1983年的0.08亿。

2.05 此外,地区的入学率还存在着差距。虽然上小学的儿童将近占全国儿童总数的90%,但是,每四个县中只有一个县达到了普及小学的目标。实现普及小学的地区集中在城市。因此,在城乡之间存在着入学率的差距,80%的中国人居住在乡村,而且至少到本世纪末大部分中国人仍将生活在那儿。不同地区的农村之间的入学率也存在很大的差距。

^① 净入学率不包括学龄前和超龄的学生,总入学率则都包括在内。

某些贫困地区，入学人数非常少，女孩子的入学人数更为突出，大大低于官方的数据中表明的入学人数。各国入学人数的统计都高于实际入学人数，而且也不可能确定究竟这种夸张的统计对中国入学总人数有多大的影响。不过，提高统计数字的准确性将有助于制定恰当的政策。

2.06 从对各年级的在校学生数的统计(附录B, 表1.1)可以估计初等教育的退学率。全年重读生的准确百分比不详, 各个年级的重读生人数都较少, 最后一年级例外。相反, 退学率比较高。每升一年级, 平均每十个学生中有一人退学。也就是说, 只有65%的一年级学生学习到五年级, 其余的35%都离校了。一年级的退学率特别高。许多农村学生上小学几个月之后就退学了, 可能在第二年又重新上一年级。据统计, 五年级学生中有10—15%的学生没有读到毕业。图表(附录B, 表1.1)表明了1979至1983年小学生升班的情况; 从而证实了中国政府“9—6—3”的说法, 即10个儿童中有9人上小学, 其中有6人读完小学, 但是只有三人达到合格小学毕业生的程度。这种浪费人力资源的情况引起人们的关注是可以理解的^①。

2.07 上述存在的问题如果不加以解决, 目前的入学率可能会使中国的识字率停留在70%左右。中国的初等教育主要目的是达到良好的中文读写能力的程度, 据说需要五年的学校教育。假如果真如此, 那么三个上小学的儿童最终只有两个人具有良好的读写能力, 即三个人中只有两个人读完五年级。当前的识字率只能提高到这样的程度, 即组织退学者、未进过学校的, 以及文盲成人上识字课。几十年来, 扫盲班在中国起了很大的作用, 1983年的扫盲班共有学生530万。然而, 国外经验说明, 在获得永久识字效率方面, 在儿童时期受正规教育比在成年、青少年时期受非正规教育的效率更高。

2.08 1949年以来, 中国正规中等教育的发展比初等教育的发展更令人赞赏(附录B, 表10)。1949年受中等教育的人数只有130万, 总入学率只有2%。1977年增加到6,800万人, 根据世界银行对相应年龄组人口的估计, 总入学率为46%, 高于发展中国家35%的平均入学率。

2.09 近年来入学人数的趋势下降了, 整个受正规中等教育的人数(包括初、高中), 已从1977年6,800万的高峰下降到1983年的4,600万, 即下降32%, 或2,200万, 相当于总入学率将近下降为30%^②。在同一时期, 发展中国家平均提高到39%, 发达国家则提高到83%。

2.10 近几年来, 初中和高中同样存在入学人数下降的问题。根据当前世界银行对中国人口的估计, 1979年初中的入学人数为4,600万, 相当于占12—14岁年龄组总人口的63%的总入学率, 1983年初中入学人数下降为3,800万, 约占该年龄组总人口的46%, 即入学率下降了17%。

2.11 高中从二年制改为三年制, 并没有能够缓和总入学人数的急剧下降。1979年所有正规高中(包括中专技校和师范学校)有1,400万人, 占15—16岁年龄组总人数的36%; 在1983年, 入学人数几乎减少了一半, 为800万, 或者占年龄组总人数的16%。(假如按15—17岁年龄组计算, 则只占10%)。

① 然而, 中国小学生的成绩比同等收入的欠发达国家同龄儿童的成绩好一些, 这些国家读完小学的人数常常低于50%。

② 如果包括小学初中班的人数则下降到34%。

2.12 近四年来,入学人数下降了,退学率上升了。1979年,初中一年级的入学人数有1,800万,1983年下降为1,400万。小学升初中的升学率从1979年的83%下降到1983年的65%。所得到的资料表明,这个时期小学升初中的年龄组总人口并没有重大的变化,因此,初中入学率的下降必定是由于小学毕业生申请上初中的人数减少了。据说主要是农村地区的小学升初中的人数下降了。各年级的退学率仍然比较高。从1979至1983年期间,一年级升二年级的退学率平均为12%,二年级升三年级的退学率为22%。高中的入学人数1979年700万,1983年减少一半以上。初中升各类高中学校的升学率,1979年为37%,但是1983年下降为24%。整个高中阶段入学人数的下降,至少部分原因是和政府为了减轻大学的压力而实行高中职业化的政策有关。但是,各类职业高中的入学人数并没有增加到足以抵消普通高中所减少的入学人数。所以几乎没有数据可以说明高中的退学率比小学和初中的退学率低。1979—1983年期间各年级的退学率平均为9%。期终考试不及格率为10%或10%以下。

2.13 在正规中学的入学人数下降的时期,非正规中等教育的入学人数则从470万增加到1982年的960万。但是,非正规中等教育增加的470万入学人数不足以抵消1977—1982年期间正规中等教育下降的2,200万入学人数。而且非正规中等教育是为年青的成人职工开设的(弥补他们在“文化革命”中失去的受教育机会),不是培训新的技术工人。此外,考虑到以前的收入和其他的经济因素,一般来说,为成人提供的非正规中等教育,比为十几岁的青年开设这类课程的费用高。中国的非正规教育在职进修的中等教育课程发展都较完善,可以使成人在职者弥补过去失去的受教育机会,提高劳动力的水平,但是只能部分起到代替发展完善的、正规的职前培训的作用。

(二) 教职员的利用率

2.14 入学人数的下降,表明初等和中等教育的教职人员利用率更低了。1979至1983年小学的入学人数下降了1,100万,小学教师的人数却略有增加。学生和教师的比例从1979年的27:1下降到1983年的25:1(其他欠发达国家的平均比例为35:1)。班级的人数保持不变,每班约为34人。按国际标准衡量,教师每周的工作量更少了。原来每周二十节课,最近更少了。尽管小学的数量减少了6%,但是全日制行政管理干部的人数却增加了28%(超过60万)。

2.15 中等教育的情况也一样,1979—1983年期间,初中入学率下降17%,教职人员只减少了10%。学生与教师的比例从19.2:1下降到17.6:1。在普通高中,入学人数大约减少了一半,而教师人数只减少了21%,学生与教师的比例从19.4:1下降到13.9:1。师范学校的学生与教师的比例也同样从14:1下降到11.3:1。中专的学生与教师的比例从8.6:1下降到5.9:1,技校的学生与教师的比例从11.6:1下降到6.2:1。上述这几类学校的师生比例,其他发展中国家平均为21:1。初等教育师生比例低不是因为班级人数少而产生的,而是教师的负担少了,每周平均10—12节课(发达国家平均每周为20—25节^①)。

2.16 要是教学质量真的提高了,那么师生比例降低可能是有道理的。事实上,尽管中国班级人数多些,中国的教师要是数量减少,质量提高^②,并且多承担一些工作量,

① 欧洲某一国家的调查说明教师虽然每周21—30节课,但在各类公共雇员中,是属于工作量最低的。

② 据说不合格的教师在小学占40—50%,初中占70%,高中占40%。

是可以提高教学质量的。因此,从教学法或资金的角度来看,增加各级基础教育的教职人员是没有道理的。

(三) 重点学校的概念

2.17 中国在六十年代末七十年代初迅速地发展初等和中等教育,造成学校教育质量严重下降。许多教师不合格,许多学校甚至缺乏基础教育必要的教学设施和教学设备,这种状况持续至今。七十年代末,政府为了提高学校的教学质量,认为必须采取重大的措施,其办法是给这级教育提供最优投入。但是,全国都这么办,资金方面是不可能的。所以重新实行重点学校的办法,有选择地改善基础教育的投入。各省市各县都设重点中学和重点小学。重点学校有额外的资金(重点学校的资金等于普通学校的2—3倍),配备最好的教师,最好的教学设备和教材。重点学校只招收最优秀的学生,由教师对他们进行严谨的训练和最佳的教育。重点学校为其他学校树立样板,最主要任务是为高一级学校培养合格的学生(重点学校能保证该校的毕业生最终几乎都能进入高一级学校学习),并能够开设外语课,而正规学校因外语教师缺乏不可能开设这门课程。

2.18 一些正规学校应用重点学校这一概念,开设了重点班。结果有些学校教学过分强调为学生的升学作准备,过分强调了优秀学生的成绩,不重视使能力差的学生为将来成人生活做准备,致使成绩一般的学生和能力差的学生对学习失去了兴趣。扩大了学生成绩的两极分化。因而,到八十年代初这种狂热地运用重点学校的概念遭到了人们的反对。所以决定在初中取消一些产生副作用的较严重的作法,现在已停止按成绩分班和设立重点班。而且,重点学校也就近招生,学生教学面积减少了。在教育部的领导和省教育厅行政措施的支持下,重新确定了重点学校的概念,即作为向当地学校传播有关课程设置,教材和教学法改革经验的媒介。重点学校只占小学总校数的1%,占中学总校数的4%(包括重点学校和重点班的学生)。

基础教育的策略问题

2.19 上面讨论了中小学最近的发展情况给实行九年基础教育带来的一些问题。最根本的问题是中国普及教育的目标和达到这一目标的最佳途径。应该重视入学率和退学率的问题并采取一些补救的办法。假如农村经济改革引起的入学率下降的问题得不到解决,它将严重危及普及基础教育的进程(关于教师利用率越来越低的问题将在第四章详细讨论。并将对基础教育未来的师资供求进行估计)。第二个问题是重点学校的作用及其在九年基础教育中的地位。最后讨论实施政府的基础教育战略管理上存在的一些问题。下面就这些问题加以讨论。

(一) 基础教育的目标

2.20 中国的基础教育与其他大多数发展中国家、发达国家一样有两个主要的目标。首先,基础教育必须为大部分学生的未来成人生活与未来的社会生活作准备。其主要对象是农民子弟或工业部门、服务部门非熟练工人的子女。基础教育对于这些主要教学对象来说,可能是仅有的,因而也是终期性的教育。适当地掌握本国语文的读、写、说的能力和掌握基本数学的技能,是基础教学应灌输给学生的学习技能。社会化的任务也很重要,使学生通晓社会认为重要的行为和信念。其次,应该使能力强的学生为进入高一级学校学习

(可能进入大学)作好准备。最终成为对社会起主要作用的人才。

2.21 长期以来这两个基础教育的目标一直很难得到恰当的平衡。许多国家为实现这两个目标采取了许多不同的措施。有些国家赞成在基础教育阶段的最后几年开设选修课,使那些不想上高一级学校学习的学生可以少上一些必修课(例如上较容易的数学课),甚至可以不上某些课(例如外语课),也可以选学一些职业教育的科目。想继续升学的学生则可以侧重修学学科课程。按学生今后的目标编班,而不是按学生的能力分班。不过,人们认为这种作法最终仍将导致按能力分班。有人认为,基础教育的课程不应该是终期性的,所有的课程都应该有利于学生在今后必要时继续补课或上预备训练课程。

2.22 初中毕业生最终的安排是人们关注的基本问题。近年来,初中升高中的入学率下降了(2.12段),没有经过工作训练的初中毕业生进入劳动力市场的人数不断增加,实行普及初中,可能加剧这一趋势。

2.23 普及教育扩大到初中,同样,某些地区将会扩大到高中。所以中等教育目前的学科应强调到什么程度才合适,也需要进行探讨^①。这一级教学,例如高中三年制的课程设置,一直把大学入学考试的准备作为教学的重点,造成过分强调考试和过分强调大学考试科目的教学。准备上大学的学生为高一级学校的学习作好准备是对的,至少在自然科学和工程方面应该如此。但上大学的学生必竟是少数,占普通高中毕业生的10—15%。另外的10—15%的毕业生进中等教育后的技术院校,剩下的70—80%的毕业生只受普通教育而没有受过其他的工作训练。

2.24 所以政府面临着需要为这部分高中毕业生进行有益于国家、有利于社会发展的培训,但是所开设的训练课程不能满足所有学生对教育和职业的需要。所以政府正在寻求一整套较适宜的教育结构、课程设置和招生方法,从而能既使中等教育的供、求之间达到合理的平衡,又能尽量减少大学招生的压力。高中教育职业化的计划^②体现了政府为解决这一问题的重大创新措施。有关职业高中计划将在第三章讨论。

(二) 基础教育的要求

2.25 正如前面(2.04和2.09段)提到的入学率下降的问题在初中最为明显。这将可能阻碍政府实现普及教育的目标。并且可能会拖延完成扫盲的期限,从广义上来看,将危及四化目标的实现。所以需要进一步了解造成最近入学率下降的原因。部分原因是教育重要性的认识不足,另一个原因是由于其他经济部门政策所造成的。政府已经采取一些措施来扭转这一趋势,并且将进一步采取一些措施以提高人们对基础教育的认识,并使基础教育具有较大的吸引力。这些将在下面讨论。

2.26 成功的小学教育将促使人们继续升学,并且最终使人们的社会地位和经济地位得到改善。这也是为什么贫困农民和经济上不富裕的阶层愿意为子女上学作出很大牺牲的原因,在这方面,中国有些贫困农民也和其他国家一样,他们相信教育是改变贫困和通向美好生活的途径。但是,目前的城乡差异的分层状况——中国基础教育的入学、质量和目标方面,处于基础教育制度最低层的是农村,这可能是入学率下降的原因(城市学校最关注的不是入学问题,而是学生的成绩问题)。中国公民的职业固定不变,地区之间人员不

^① 中国上职业学校的高中学生只有20%,发达国家和新兴工业化的国家达40—50%。

^② 根据职业高中的规划,部分普通高中除了保留部分高中班之外,还开设了一些职业高中班,另外一些学校,则把整个高中改为只开设职业技术课程的职业高中。

流动，特别是农村地区，教育的选择性就更少。小学由地方开办，各家子女受教育只限于在本地区开办的学校上学。农村家长一般都充分了解到他们的子女受高一级教育机会很有限，也可能认为怀有升学愿望的子女们上小学没有什么用处。

2.27 农业生产责任制的实行（1.08—1.09段）降低了许多农村小学的持学力。根据生产责任制规定，农活干得越多，以及生产提高越快，家庭的收入也增加越多。所以在农村，许多家长宁可让子女干农活或搞家务也不肯让子女上学。生产责任制^①本身是很好，但它无形中加剧了欠发达国家农村的某些习惯看法，认为送小孩上学，经济上受到的损失不可能由于能写会算使将来增加收入而得到补偿，而让孩子饲养家禽、干简单的农活或照看弟妹才会有好处。学生一般每学期要付几元钱的书费和学费，特别困难的学生可以免费。看起来费用是较少的，但是对于许多家长来说，特别是对贫困家庭的家长来说，支付不起，或觉得不值得花这些钱。而且，由于强调地方依靠自己的力量筹办基础教育，最近有些地区的学费有了明显的增加。

2.28 自然条件造成入学的困难也是普及教育的抑制因素。中国许多地方人口密集，所以学校靠近学生的住家，上学比较方便。其他一些地区（不仅是北方和西北地区），学生不得不走很远的路程去上学。学校与学生住家的距离太远而阻碍入学，已成为世界范围的问题了。自从1979年以来，关闭的小学约为58,000所，中学为47,000所，主要原因是质量低。这些学校的关闭可能使许多地方的入学更加困难了。

2.29 最近政府采取的措施 政府正在通过城、镇的信息传播机构大力宣传普及教育的好处，宣传有关教育经济效益的研究成果。其他国家对这方面的研究得出结论，认为有文化的农民管理农场效率高、生产提高快。主要原因是，受教育的农民比较愿意采用新的投入，并且能更有效地使用这些投入。平均而言，据说一个受过四年小学教育的农民比没有上过学的农民能使农场多增产约9%。实行新的生产责任制以后，中等教育程度的农民比小学教育程度农民的生产效率更高，其他方面的研究还说明，教育还以其他的方式影响着整个社会的福利事业。有文化的妇女对婴儿和儿童的品德、营养状况都会产生积极的作用。对人口出生率也有影响，通过教育使人们接受计划生育，改变多子女的要求。此外，母亲受过良好的教育，子女一般来说在学校的表现比较好。

2.30 为了提高农村学校的入学率，政府采取了一些措施。学校可以根据农忙季节改变课堂教学计划和学年的划分，以适应农忙季节的劳力需要。变动学校的节假日，减少上课的天数，设立业余小学，聘任巡回教师（这些教师服务于儿童少的山区教学，采取上午在一个村上课，下午到另一个村上课的作法）。据一些县报告，由于采取以上这些措施，入学率有所提高（参阅2.39段）。

2.31 政府关于在小学实行强迫教学的考虑已有一段时间了。工业化国家在发展普及基础教育的早期就采取强迫教育的政策。许多发展中国家在六十和七十年代也采取了强迫教育的政策。由于这些国家采取的强制方法和努力程度不同，所以成功的程度也不同。中国江苏省已采取了强迫完成小学教育的政策。如果父母不让子女上完小学，必须罚款^②。但是，总的来说，中国比其他国家的强迫程度小一些，因为社会压力在贯彻政府的政策方

^① 生产责任制对地方任用的民办教师的教学质量、教学动机的消极影响以及纠正这些情况发展的办法将在4.35—4.37段讨论。

^② 《中国日报》1984年6月29日。