

共同的关注

——
素质教育系统调研

GONGTONG DE GUANZHU
SUZHI JIAOYU XITONG DIAOYAN

➡ 素质教育调研组 / 编著

教育科学出版社

目录CONTENTS

001 素质教育系统调研总报告

038 关于社会文化环境和舆论环境对实施素质教育影响的调研报告

052 关于深化教育改革，推进素质教育的调研报告

079 关于用人制度对素质教育影响的调研报告

090 马克思主义关于人的全面发展理论及其对我国教育的影响

114 关于青少年学习与生活的调研报告

135 中小学学生学习生活状况专项调查报告

145	路甬祥: 更新教育思想观念 全面实施素质教育
148	周 济: 推进素质教育 任重而道远
155	陈小娅: 在新的历史起点上担负起推进素质教育的使命
166	陶西平: 三个应当关注的问题
169	高校招生考试制度改革研究报告
182	基础教育课程改革与中考招生制度改革研究报告
196	全面推进素质教育的义务教育均衡发展问题研究报告
215	素质教育的理论、政策研究报告
226	基础教育国际比较研究报告
242	实施素质教育与学校整体变革研究报告
251	中小学学科课程教学改革研究报告
262	后记

素质教育系统调研总报告

素质教育调研组

2006 年 9 月

一年多来，教育部与中宣部、人事部、社科院、团中央等部门一起根据中央领导的指示精神，组织精干力量开展素质教育系统调研，召开各种形式的座谈会、研讨会、征求意见会，走访了有关专家，听取了各方面的意见，分别就教育系统实施素质教育、舆论环境对素质教育的影响、社会用人制度改革、人的全面发展理论及成才规律、青少年健康成长及社会环境因素等方面开展了较为深入的调研，并提交了相关研究报告。教育部还成立了 7 个专家组，组织了 200 余名专家学者，分别对义务教育均衡发展、基础教育课程改革、招生考试评价制度改革、实施素质教育与学校的整体变革、中小学学科课程教学改革、素质教育

理论与政策、基础教育国际比较等方面进行了专题研究。各省、自治区、直辖市教育厅（局）就近年来当地素质教育进展情况进行了认真总结。教育部委托国家教育行政学院对全国 400 多名地市县教育局长进行了专题调查，委托国家统计局对 7 万多名中小學生、教师、校长和学生家长进行了问卷调查。同时，按照国务院领导同志的指示，组织人民日报、新华社、光明日报、中国青年报、中国教育报等多家中央重要媒体开展了素质教育大讨论。

这次调研形成了约几百万字的调研报告。素质教育调研组在系统梳理有关调研成果的基础上，认真总结了近年来实施素质教育取得的主要进展，深入分析了当前制约推进素质教育的突出问题，归纳整理了各方面提出的政策建议，形成了调研总报告。

一、关于实施素质教育的主要进展

改革开放以来，特别是 1999 年第三次全国教育工作会议以来，各级党委和政府认真贯彻中央决策，贯彻党和国家的教育方针，采取积极措施推进素质教育，创造出丰富的新鲜经验，涌现出一大批先进典型；广大教育工作者努力转变教育观念、深化教育教学改革，付出了不懈努力。目前整个素质教育的实施正处在国家推进、重点突破、全面展开的过程之中，教育领域发生着一系列积极和可喜的变化。主要表现如下。

1. 素质教育已经提升为党和国家的重大决策和法律规定，进入了一个新的发展阶段。

——党和国家作出了推进素质教育的一系列重要决策。1999年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出要以提高国民素质为根本宗旨，以培养学生的创新精神和实践能力为重点，将素质教育贯穿于教育各个领域和教育教学的各个环节。进入21世纪后，党的十六大明确提出要全面贯彻党的教育方针，坚持教育创新，深化教育改革，全面推进素质教育，造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才。2004年，中央连续颁布8号文件和16号文件，就加强和改进青少年思想道德建设作出重要决定，推动全党全社会共同关心青少年学生的健康成长。前不久，胡锦涛总书记关于在青少年中开展树立社会主义荣辱观教育的重要指示，丰富了新时期实施素质教育的内涵。新修订的《义务教育法》，对实施素质教育作了明确法律规定，标志着素质教育正开始步入依法推进的轨道。最近，胡锦涛总书记在中共中央政治局第三十四次集体学习时又明确指出，“全面实施素质教育，核心是要解决培养什么人、怎样培养人的重大问题，这应该成为教育工作的主题”。可以说，实施素质教育已经成为国家意志的体现，并正在成为全民族的广泛共识。

——素质教育理论与政策不断丰富、完善和创新。素质教育是针对中国自己的教育问题提出来的，

是中国人用自己的智慧解决教育问题的理论探索，其核心内容就是全面贯彻党的教育方针，以提高国民素质为根本宗旨，以培养学生的创新精神和实践能力为重点，造就“有理想、有道德、有文化、有纪律”的、德智体美等全面发展的社会主义事业建设者和接班人。科学发展观强调以人为本、促进人的全面发展的思想，进一步明确了实施素质教育的本质目的和基本要求。20世纪80年代中期，针对片面追求升学率的倾向，教育部有针对性地提出了中小学要面向全体学生，面向学生全面发展，并积极推动素质教育理论和实践的发展。素质教育逐步由点上实验开始全面铺开，从中小学范围扩大到整个教育领域，相关政策覆盖了从人才培养模式的转变到教育结构、教育体制、教育政策的宏观调整等各个方面。素质教育理论、政策的不断发展，是在毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下，改革开放以来，带有标志性的教育理论创新，是中国特色社会主义教育理论的重要组成部分。

2. 素质教育观念日益深入人心，正在逐步转化为各地各部门的积极探索和生动实践。

——各地在实践中积极探索和推进素质教育。越来越多的地方把素质教育摆上了重要议事日程，许多领导同志还亲自调查研究，召开专门会议进行全面部署。各级教育行政部门努力转变教育观念，因地制宜地积极推进改革探索，涌现了一批先进典型，如湖南汨罗、安徽铜陵、山东潍坊、江苏南通、辽宁大连、

深圳南山、上海闵行等地，结合本地实际创造性地、坚持不懈地实施素质教育，形成了鲜活的经验。广大教育工作者积极参与改革实践，不断推进教学改革，因地、因校地开展了诸如新基础教育、成功教育、创造教育、体验教育等等形式多样的改革实验，取得了初步成效。

——各部门齐抓共管的工作机制正在逐步形成。中宣部、中央文明办、文化部、国家广电总局、新闻出版总署、公安部等部门通力合作，加大了未成年人优秀精神文化产品的创作、生产和推介力度，90%以上的爱国主义教育基地和公益性文化设施已向有组织的未成年人集体免费开放，加强了文化市场的监管和校园周边环境的治理。部分大中城市正在积极探索发挥社区在青少年学生校外教育中的主体作用。共青团、少先队广泛开展了主题鲜明、形式生动的思想道德教育和实践体验教育活动。各级妇联与学校、社区相互配合举办家长学校，传播家庭教育的正确理念和科学方法。全社会共同关心青少年健康成长的氛围正在形成。

3. 素质教育在关键环节上开始突破，学校教育正在发生一些积极而重要的变化。

——学校教育作为青少年学生思想道德建设的主课堂、主阵地、主渠道得到不断加强。从《爱国主义教育纲要》、《公民道德建设实施纲要》到2004年中央8号、16号文件和两次中央工作会议，不断凸显了学校德育的重要地位。学校德育体系正逐步建立，德

育过程正逐步完善，并更加注意与学生生活实际的密切联系，更加注重有机融入各门课程教学之中。富有特色和创造性的校园文化开始发挥潜移默化的育人作用。新的中小学生守则和日常行为规范、教师行为规范，进一步明确了新时期学生的道德行为要求和教师的育人职责。

——基础教育课程改革作为实施素质教育的主要载体取得了重要进展。课程改革是教育工作最核心的环节，体现着国家意志，传承着民族精神，关系到未来人才素质的培养和发展。自 2001 年国务院同意颁布《基础教育课程改革纲要（试行）》以来，到 2005 年秋季，全国所有小学、初中起始年级都已经开始实施新课程，同时及时启动了义务教育阶段新课标的修订和完善的工作；2006 年有 10 个省份进入了普通高中新课程实验。这次课程改革既注意继承我国的教育传统，又合理吸收了发达国家的经验，突出了培养学生创新精神和实践能力的要求，更加注重学生的主体作用，培育学生的主动精神，鼓励学生的创造性思维，努力发掘青少年的兴趣和潜能，保护学生好奇心、求知欲，使学生生动活泼主动地得到发展。基础教育课程改革为学校教育带来了一些具有本质意义的变化，促使教师的教学方式、学生的学习方式发生着积极而深刻的改变。

——招生和考试评价制度改革在不断探索中逐步推进。中考改革试点取得突破性进展，在全国 31 个省区普遍展开。改变了过去用百分制的方式单一呈现考试结果的做法，提倡以等级制方式呈现学生考试成

绩；增加了综合素质评价，将学生成长记录纳入评价范围，促进了日常评价结果与毕业考试评价的结合；调整了招生方式，采取差额投档、优秀学生免试保送、将优质高中部分招生名额定向分配给各初中等做法，推动了高中学校自主、多元录取，为义务教育阶段实施素质教育创造了较为宽松的条件。高校招生考试改革稳步推进，在不断改革高考考试内容、科目等的基础上，近年来又在 16 个省进行了分省命题的改革，在 53 所高校进行了扩大高校招生自主权的试点，逐步促进高校招生考试内容、形式的多样化。2006 年，教育部又批准复旦大学、上海交通大学在原有自主招生的基础上，进一步地扩大招生自主权；同时，在北京、天津、上海进行高职院校自主考试、招生的试点。单一形式的统考统招模式开始改变，逐步形成的多样化高校招生模式将对推进素质教育发挥积极的导向作用。

——教师实施素质教育的能力和水平整体上有了新的提高。实施素质教育对教师提出了新的更高要求，在新课程实施中，各地把师资培养培训作为工作重点。据不完全统计，近几年有 200 多万名教师参加了新课程培训。广大教师立足本职工作，积极开展教育教学研究，努力促进自身的专业化发展。各地着力加强农村教师队伍建设，加大城镇教师支援农村的力度，采取多种方式提高农村教师实施素质教育的水平。2006 年，国家还专门实施了“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”，开辟了为农村学校补充高素质师资的新渠道。

4. 全民族科学文化素质大幅度提高，为我国现代化建设和构建和谐社会的坚实基础。

——教育普及程度实现新的历史跨越。经过全党全社会的共同努力，到2005年底全国“普九”地区人口覆盖率达到95%，小学适龄儿童的入学率达到99.15%，初中毛入学率超过95%，走在发展中国家的前列，为世界所瞩目。高中阶段毛入学率达到52.7%，比2000年提高9.9个百分点。高等教育毛入学率超过21%，比1998年扩招前增长了5倍多，进入了大众化阶段。国民人均受教育年限达到8.3年，青少年受教育机会得到大幅度增加，人才成长立交桥进一步拓宽，义务教育阶段趋向更加均衡和公平，“人人有学上”的目标基本实现，全民族的整体科学文化素质得到较大提高，对经济社会发展产生了积极影响。

——在快速发展中保持了教育的基本质量、优势和特色。国际比较研究表明，我国教育具有基础知识扎实、学科系统性强、学生刻苦努力等特点，基础教育质量不断提高，得到了国际社会的好评。国家统计局、教育部的调查也表明，实施素质教育的成效开始体现在学生学习生活中。

——农村地区中小學生整体素质有了明显提高。国家把农村义务教育摆在“重中之重”的战略地位，实施了西部地区“两基”攻坚计划、农村寄宿制学校建设工程，采取了对农村贫困学生实行“两免一补”、建立和完善农村义务教育保障新机制等一系列重大举措。“农村中小学现代远程教育工程”以配备教学光

盘播放设备、卫星教学收视系统、计算机教室等形式，覆盖农村中小学，搭建起了优质教育资源的共享平台。这些措施改善了农村教育的整体面貌，提高了未来劳动大军的整体素质。

——当代青少年总体上呈现出积极健康向上的精神风貌。实施素质教育提高了青少年学生的思想道德素质、科学文化素质和身心素质。当前我国青少年学生整体上思想主流是积极向上的，爱国主义思想得到弘扬，民族自豪感上升，对未来的发展充满信心，努力成才的愿望和自觉性强烈；表现出思维活跃、视野开阔、反映敏锐、兴趣广泛、求真务实等思想特点；具备了鲜明的主体意识、竞争意识、效率意识、公平意识等一些现代思想品质，是充满希望、朝气蓬勃、富于创新的一代。

二、当前推进素质教育面临的 主要问题与原因分析

这次调研重点分析了当前推进素质教育中面临的困难、挑战和问题。总体上看，虽然素质教育取得了一定的进展，产生了积极的影响，在一些重点环节上有所突破，在一些先进地区中取得明显成效，但一些深层次体制性障碍仍然没有消除。在经济全球化、信息网络化、文化价值多元化的新形势下，一些问题的呈现更加复杂，解决起来更加困难，虽几经努力，仍没有达到预期的效果，造成一些地方“素质教育喊得轰轰烈烈、应试教育抓得扎扎实实”。

素质教育的推进也不平衡：从区域看，部分地区和高中阶段存在升学竞争日益加剧的趋势。从城乡看，城市学校面临的主要症结是学生学业负担偏重产生诸多问题；而中西部农村地区的主要任务仍然是确保和不断提高基本教育质量。从不同学段看，小学阶段取得显著进展，而离高考、中考越近的年级，实施素质教育的难度就越大。

面对新世纪全面建设小康社会和国际竞争日趋激烈的新形势，面对社会主义现代化建设对青少年基本素质的新需要，面对人民群众对教育工作的新要求，全面推进素质教育依然任重道远，一些新情况、新问题值得高度重视。主要表现如下。

1. 社会经济文化多种因素综合形成了强大的升学竞争压力，社会、学校和家庭片面追求升学率的倾向仍然相当普遍。

经过长期努力，人们虽然普遍接受了素质教育的理念，但在现实中追求升学仍然是人们利益追求驱动下主要的教育价值导向。这是因为：一是我国人口众多，还处在社会主义初级阶段，我国就业结构和人才成长道路相对单一，就业竞争和人才选拔日趋激烈，这种压力层层传递到教育内部，使中考、高考竞争不断升温。二是由于上千年形成的传统教育文化和观念的影响，我们既有着重视教育的优良传统，又有重智育轻德育、重知识轻健康、重学历轻能力的社会倾向。在一些受传统儒家文化影响的国家 and 地区往往都存在着激烈的升学竞争。三是目前的劳动用人制度和

社会分配结构忽视技能型人才的重要作用，导致社会片面追求高学历。四是社会转型期的突出矛盾集中反映到人民群众对教育的需求上，加上独生子女时代的到来，一个独生子女往往承担着几代人的希望，加剧了考试竞争和择校竞争。

这些因素综合在一起，转化为对学生、家长和学校的高压压力，使当前的升学竞争表现出一些新的特点：一是竞争目标不断提高，许多学生、家长在发展预期上追求高学历，不仅仅都想上大学，而且都想上重点大学。仅 2004 年，北京等 6 省市 600 分以上的高分复读生就有 3000 多人。二是竞争重心不断向下，许多家长从幼儿园阶段开始为孩子增加大量的校外辅导班、兴趣班、家教等课程，各种社会补习班十分火爆。三是由于优质教育资源还难以满足群众的需求，部分大中城市择校现象愈演愈烈，教育乱收费现象屡禁不止。四是扭曲了教育的目的和学校教学行为，一些地方的学校和教师面临着不断增大的工作压力，教育教学片面地适应升学的需要，忽视学生的人格养成、身心健康和能力发展；国家规定的课程计划难以落实，许多初高中往往提前结束课程，实行题海战术，反复考试训练；有些学校甚至采取半军事化管理，学生承受着家庭、学校和社会各方面的高压，拼时间、拼精力、拼健康。

2. 当代青少年成长环境急剧变化，学校教育以及传统的教育方法难以适应。

调查中发现，青少年的生活空间和学习环境正在

发生着深刻变化。一是对外开放的不断扩大，为我们学习世界先进文化提供了重要机遇，但伴随而来的西方腐朽文化、腐朽生活方式对青少年的影响不能低估。在开放多元的环境下，不同意识形态、不同文化思潮争夺青少年思想阵地的斗争更加复杂。二是社会主义市场经济的深入发展，一方面为未成年人的全面发展创造了更加广阔的空间；另一方面，社会经济生活中道德失范、诚信缺失、见利忘义等现象滋生蔓延，一些地方封建迷信、邪教和黄、赌、毒等社会丑恶现象沉渣泛起，以权谋私等消极腐败现象屡禁不止，都给青少年成长带来不可忽视的负面影响。三是社会和家庭结构发生深刻变化，独生子女家庭逐步成为我国家庭结构的主体，既有利于使社会和家庭更加重视教育，也为青少年成长带来全新的课题。四是互联网等新兴媒体的快速发展，给未成年人学习和娱乐开辟了新的渠道，也为学校德育提供了新的平台，但一些含有色情、暴力、赌博、愚昧迷信的腐朽落后文化和有害信息乘隙传播，腐蚀着未成年人的心灵。

在学生身上，出现了一些过去所没有的新问题和新特点：当代学生的物质生活条件更加优越了，但成长的苦恼不断增加，心理问题不断增多；学习的机会更多、条件更好了，更有利于学生主动学习了，但学习负担也在不断加重，学生厌学、逃学情绪在增长；在发展个性、增强自信心的同时，社会责任感和同情心等人文精神却出现了缺失；在不断扩大视野、了解世界、广泛获取信息的同时，如何继承和发扬优秀传统文化却出现了新问题。

在这些迅速的变革面前,教育体系中学校与社会、家庭的关系也在面临深刻的变化,学校的角色需要重新调整、定位。在学校与社会的关系上,学校教育倡导的主流意识与社会多元化的价值观存在许多冲突,正面教育效果因受到社会各种消极因素影响而有所抵消和减弱。在学校与家庭的关系上,学校与家长追求教育目标的不一致性增大,不尽相同的教育导向和成才期望使青少年学生出现困惑。在学校与学生的关系上,学校的主导性地位有所削弱,教师的权威性受到挑战,面对学生成长环境的迅速变化,还没有找到更多的有效应对办法,在有限的时间、空间中,学校教育难以应付自如。

3. 教育总体水平仍然偏低、体系结构调整相对滞后,在宏观上制约了素质教育的推进。

我国教育的总体发展水平仍然不高,又存在着较大的城乡差距,这是制约素质教育的客观因素。从总体上看,我们仍然是一个年人均 GDP 不到 2000 美元的发展中国家,财政性教育经费占 GDP 的比例不到 3% (2004 年为 2.79%),教育经费投入仍然只能维持教育的基本需要,对提高教育质量缺乏必要的投入,教师、课程、教学等核心要素的建设还没有摆到应有的位置。特别是农村教育仍然相对落后,西部一些地方还没有普及九年义务教育,已“普九”的地区也是低水平、突击性的,农村初中大班额现象相当普遍,全国有一半以上的班级超过 55 人的国家标准,有的甚至超过百人,实验仪器和图书严重匮乏,

全国有 27 个省份农村初中生均仪器设备值未达到标准。

其中，教师队伍的发展水平更是制约素质教育的关键因素。目前，仍有 55.41 万名中小学教师未达到国家规定的合格学历；在达到合格学历的教师中，有相当一部分是经过学历补偿教育获得的，所学非所用现象相当普遍；外语、科学、音乐、美术、信息技术等学科教师普遍缺乏；农村教师数量不足，优秀教师流失严重，还有近 50 万代课人员。教师工作压力普遍加大，据对 37000 多名教师的抽样调查表明，有 50% 的小学教师和 51.3% 的中学教师面临过大工作压力。面对这些挑战，现有的教师管理体制、新教师补充机制、培训机制等都还不能很好地适应新时期实施素质教育的要求。

同时，传统的教育体系结构仍然制约着素质教育的推进。一是现代化建设对人才需求的多样性与人才选拔制度的单一性这一突出的矛盾，仍然没有得到有效的解决。职业教育出口不畅、分流的吸引力不强，升学压力仍然指向普通高中、普通高校。高校规模上进入了大众化，但各类高校定位与特色尚不明显，其办学模式和招生考试办法基本上未有大的变化，使入学竞争从一般性竞争转向了结构性竞争，升学压力聚焦到重点高校甚至北大、清华等少数院校上。终身学习还处在观念普及和局部探索的阶段，相关制度、机制不配套，组织、载体不完善，一次性完成学校教育还是人们的基本选择。二是社会对优质教育的要求日渐提高和教育发展的不均衡，成为加剧择校竞争的重