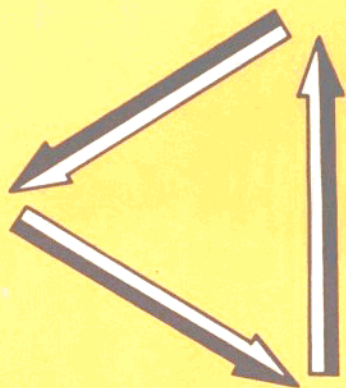


本成果获国家社会科学基金资助



《西部八省(区)普及九年制义务教育研究》课题组

成都科技大学出版社

中国西部义务教育的 思攷与抉择

前 言

实行九年义务教育,是我国在坚定不移地贯彻执行党的“一个中心,两个基本点”的基本路线,坚持走有中国特色的社会主义道路的新形势下,为全面提高民族素质,发展社会主义社会生产力,增强综合国力,提高人民的生活水平,以实现本世纪末达到小康水平,并在下世纪中叶赶上世界中等发达国家水平的宏伟目标而作出的一项战略决策,是关系民族兴衰和国家前途命运的一项大政。《义务教育法》公布几年来,从中央到地方都为实施九年义务教育做了大量工作,取得显著成绩。全国已有1459个县普及了初等教育。初中规模有了相当发展,小学毕业生升初中的比例已达77.71%。教育经费逐年增加,办学条件不断改善,中小学教师合格率的比例明显上升,教育质量有所提高。基础教育管理体制改革进一步完善,教育的战略地位得到加强,为全国范围在本世纪末和下世纪初完成普及九年制义务教育的伟大历史任务奠定了初步基础。但是,在肯定成绩的同时,不能不看到,我国幅员辽阔,人口众多,省(区)与省(区)之间,在政治、经济、社会、文化等很多方面都存在着高度不平衡。这些高度不平衡的因素对各地实施九年制义务教育工作产生着制约作用。承认和研究这种不平衡,坚持因地制宜的方针,在实施九年义务教育的过程中,作出符合当地实际的战略决

择,提出适当的对策措施,以推进义务教育的健康发展,很自然地成为各省(区)“普九”工作需要认真对待和研究的重要课题。

我国西部地区的广西、四川、云南、贵州、陕西、甘肃、宁夏、青海八省(区)面积 286.16 万平方公里。占全国土地面积的 29.8%,人口 28370 万,占全国人口的 25%。将近 40 个少数民族的 5041 万人分布在这个地区,少数民族人口占区域内总人口的 17.8%,占全国少数民族人口一半以上,区域内自然条件较差,交通不便,社会发育程度也较低。由于自然的、历史的、社会的原因,从总体上看经济发展水平和教育发展水平不仅落后于东部、中部地区,而且许多方面与全国平均水平也存在一定的差距,如果说我国实施九年义务教育的重点和难点在农村和老、少、山、边、穷地区,那么西部地区可以说是重中之重,难中之难。这一区域实施义务教育的状况如何,对于全国完成九年义务教育的历史任务起着举足轻重的作用,因此西部八省(区)对该区域实施九年制义务教育的研究具有十分重要的意义。《中国西部义务教育的思考与抉择》就是八省(区)教育科研部门和教育行政部门的同志们合作研究的成果。

我们从这本辑子中看到了西部八省(区)实施九年制义务教育研究工作的一些特点,其一是把实施义务教育放在西部社会、经济、文化的大环境加以审视,从省(区)情出发,站在经济社会发展战略的高度,进行历史与现状剖析,紧紧抓住西部地区没有显著城乡差异的义务教育体系的单一性与西部地区以显著城乡差异为区域经济、社会、文化特征的极不平衡性之间不相适应这条主线,探索西部八省(区)实施义务教育的主要矛盾,制约因素、规律和特点,进而提出具有区域特色的战略选择、实施模式和对策思考。而不是就义务教育论义务教育,或者孤立地、静止地研究义务教育。其二是坚持理论联系实际,教育科研部门和教育决策部门结合,既增加研究的针对性和对策的适用性,又有利于把各省(区)在实施九年义务教育的实践工作中遇到的主要矛盾和问题,从理论的高

度进行认识和分析,从而提出最本质的东西,提出对策措施,其三是研究方法科学,不但运用大量的统计资料,而且进行了典型调查、问卷调查,并就某些重要的专题深入展开研究,而不是少数科研人员闭门造车、冥思苦想,对现行方针政策进行简单诠释或者对某些理论观点进行机械移植,这就使研究具有扎实的基础。一方面对全国实施九年义务教育中带有普遍性、共同性的问题作了研究探讨,另一方面充分体现了西部地区的特色,对不发达的西部地区实施九年义务教育面临的特殊问题和困难,进行比较深入的论证。教育科研的根本任务是要研究和解决教育事业发展和改革中提出的重大理论问题与实际问题,认识和掌握社会主义教育事业发展的客观规律,更好地指导教育实践,为建设有中国特色的社会主义教育体系贡献力量。西部八省(区)对实施九年制义务教育研究所持的基本态度和技术路线是符合这一原则的,也是符合马克思列宁主义和唯物辩证法的,值得我们在教育科研中提倡和推广。

目前,全国正在深入学习和贯彻邓小平同志南巡讲话精神,坚持改革开放,加快经济建设的步伐,依靠科技发展经济已经成为全党全社会的共识。科技的关键是人才,而人才要通过教育来培养,因此,教育在经济发展中占有重要地位。人才中最难解决的是普遍提高劳动者的素质问题,我国的教育如果不能将中华民族的素质和各种人才的素质普遍提高,即使有千百万高级专家,有各种可供选择推广的先进技术和管理经验,但缺乏大批掌握熟练技术的工人、农民,将会阻滞科学技术转化为现实生产力的进程,长期存在的产品质量低劣,经济效益不高,在世界上缺乏竞争能力的情况也难以迅速改变。九年义务教育是为提高民族素质打基础的教育,素质包括思想、政治素质、道德素质、科技文化素质、劳动技能素质、身体素质和心理素质诸多方面。国民的“五爱”思想,良好的道德品质,行为习惯,奋发向上,自强不息的精神,严肃认真一丝不苟的作风,民主观点,法制观点,效率意识,环境保护观念等等都需要从小

学、初中抓起,在义务教育阶段打好基础。但是由于初中和小学教育对于推动经济建设发展的直接效益不很明显,不少人对中、小学教育的重要性的认识不够全面或者没有真正解决。一讲到人才,很容易偏重高中级专业技术人才,而忽视劳动者素质的提高。一讲到教育很容易偏重大专教育,而忽视基础教育,这种片面认识必须进一步加以解决。当然基础教育内部特别是县以下教育也需要深化教育教学改革,使教育的重点真正转到主要为本县以经济建设为中心的多项事业服务上来,同时兼顾给大专院校输送优秀学生,培养国家建设需要的高层次人才。一个县的基础教育(包括九年义务教育),应以县的经济发展规划为中心,研究教育的发展和改革规划,使教育能够满足社会和个人需求,在教育与经济之间形成相互促进的良性循环机制,教育促进了经济的发展,社会就会更加重视和支持教育。

“西部八省(区)普及九年制义务教育研究”是在一个较为宽广的区域,由几个省(区)联合对一个具有战略意义的课题进行研究的一次尝试。由于八省(区)的同志相互支持,相互尊重,求同存异,团结协作,使研究工作得以逐步深入,取得丰硕的成果。这次研究不仅有省(区)教育行政部门的负责同志参加,而且由四川一位分管教育的副省长担任课题组长,亲自参加一些重要的研讨会,并在研究报告形成过程中提出许多重要的指导性意见,这是可喜的,希望今后在带有全局性和战略性的教育科学宏观研究课题中,有更多的省(区)政府的领导同志参加,有更多的省(区)开展联合研究,以不断提高我们的教育科研水平。

柳斌

一九九二年九月

目 录

总论：“西部八省(区)普及九年制义务教育研究”研究报告

导言

- (一)课题的由来及意义…………… (3)
- (二)课题的基本内容、目的、方法及研究过程…………… (4)
- (三)本研究报告的基本论点…………… (5)
- (四)课题研究的成果…………… (10)
- 一、西部八省(区)实施义务教育的背景、进展与基本问题
 - (一)区域自然、经济、社会背景…………… (11)
 - (二)成绩与进展…………… (12)
 - (三)基本问题和困难…………… (19)
- 二、西部八省(区)实施九年制义务教育的主要矛盾和其它制约因素分析
 - (一)义务教育的社会需求日益增长,社会供给严重不足是西部实施义务教育面临的外部主要矛盾…………… (27)
 - (二)义务教育的办学形式、课程设置、教材和教学方法与社会和个人对义务教育的要求不相适应,是西部实施义务教育的内部主要矛盾…………… (35)
 - (三)少数经济贫困地区是实施义务教育的难点,制约着八省(区)普及义务教育的进程…………… (39)
 - (四)少数民族地区教育的特殊性、复杂性,给实施义务教育

带来了艰巨性	(40)
(五)陈腐的传统观念束缚,也阻碍着义务教育的发展.....	
.....	(46)
三、西部八省(区)实施义务教育的战略思考	
(一)实施义务教育的指导思想	(48)
(二)区域发展战略选择和义务教育的实施模式	(54)
(三)战略目标的选择与评价	(57)
四、面向 90 年代西部实施义务教育的对策和政策建议	
(一)进一步落实教育的战略地位,切实转变教 育观念	(64)
(二)完善地方法规,实现依法治教.....	(65)
(三)增加教育投入,强化管理监督.....	(65)
(四)转变教育思想,改变义务教育体系的单一性	(67)
(五)对西部民族、贫困地区实行倾斜政策.....	(68)
(六)加强义务教育师资队伍建设	(69)
(七)在自力更生的前提下,争取国家和外部支援	(71)
结束语	(73)
分论:“西部八省(区)普及九年制义务教育研究”专题研 究	
综合篇	
1. 论义务教育的系统研究思路	(77)
2. 西部义务教育面临结构性矛盾的研究和思考	(87)
3. 中国西部实施义务教育的三大背景及发展的基本 格调	(97)
4. 陕西农村实施义务教育的深层思考.....	(107)
管理体制·速度·效益篇	

5. 基础教育实行分级分工管理体制的新问题及对策思考..... (119)
6. 教育事业发展速度定量分析的探讨..... (132)
7. 甘肃义务教育发展速度问题的研究..... (144)
8. 贵州省九年义务教育投资及效益分析..... (156)

师资篇

9. 农村小学教师在岗培训的探索和实践..... (169)
10. 西部八省(区)义务教育师资问题与对策探讨
..... (183)
11. 处境不利地区义务教育段师资职后培训对策研究
..... (194)

民族教育篇

12. 发展中国西部少数民族义务教育的思考 (203)
13. 关于甘肃民族教育的几个问题 (213)
14. 青海藏族初等义务教育发展速度初探 (222)
15. 贵州省少数民族双语教育初探 (232)
16. 贫困地区农村(民族)家庭教育特点及对策思考
..... (243)

其它篇

17. 中国西部八省(区)女童教育探讨 (255)
18. 协调与发展
——中印实施义务教育之比较 (266)
19. 农村义务教育课程改革的几点设想 (277)

附录:

1. “西部八省(区)普及九年制义务教育研究”工
作报告..... (285)
2. “西部八省(区)普及九年制义务教育研究”鉴定组
专家..... (297)

3. “西部八省(区)普及九年制义务教育研究”鉴定组的鉴定意见…………… (298)
4. 专家对“西部八省(区)普及九年制义务教育研究”成果的书面鉴定意见…………… (301)
5. “西部八省(区)普及九年制义务教育研究”总课题组成员…………… (305)

编后语

总 论

“西部八省(区)普及九年制义务教育研究”

研 究 报 告

导 言

(一)课题的由来及意义

国内外的研究表明,普及义务教育要受到生产力发展水平、自然环境、人文环境以及人口增长等诸多因素的制约,研究如何实施普及九义务教育的问题,实际上是在研究一个涉及面广、内容丰富、维度众多的复杂的社会问题。

属于不发达地区的我国西部,对上述问题的研究刚刚起步。近几年来,西部各地尤其是老、少、山、边、穷地区,在贯彻义务教育法、研究中长期教育规划中,遇到了一些亟待系统深入研究解决的实际问题,例如义务教育与普及教育的区别,义务教育是否必须是免费教育,义务教育要不要有一个办学条件标准,实施义务教育必须具备什么基本条件,如何确定义务教育的战略目标和发展模式等等。根据国民经济与社会发展第七个五年计划关于三个经济带的划分,广西属东部地带,从区域发展战略角度考虑,广西与四川等八省(区)基本同处一个经济社会发展水平,在教育发展上有许多共同的特点和比较紧密的联系;而新疆、西藏两个自治区还有一些特殊的教育问题有待专门研究。因此,我们选择了八省(区)做为研究对象,由广西、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海、宁夏八省(区)的有关教育行政部门的负责同志和教育科研所的研究人员组成课题组,承担了“西部八省(区)普及九年制义务教育研

究”这一国家级重点课题。

从本世纪 90 年代到下一世纪 20 年代,是我国实现社会主义现代化建设第二、第三步战略目标的重要历史时期,在这一时期内,能否把普及九年义务教育切实摆到经济社会发展战略的位置上,取得卓有成效的进展,是关系到国家和每个地区实现社会主义现代化目标的一件大事。我国西部地区地域辽阔、资源丰富,但社会发育不足,经济发展总体较落后,存在着富裕与贫困的强烈反差,除自然、历史和国家对国民经济发展的地域分工、技术空间布局等因素外,本区域内教育事业发展落后,教育质量和办学效益不高,人口增长快,人口素质低,文盲众多是其重要原因。因此,着眼于全国及西部地区经济社会发展的整体布局,科学地对本地区本世纪末和 21 世纪初实施义务教育进行研究,做出符合实际的战略选择,这对形成我国教育发展和改革的总格局,使义务教育这一奠基工程在为西部地区的经济社会发展作贡献方面,将具有十分重要的战略意义。不仅如此,西部地区也是多民族聚居区,有的民族跨境线而居,民族地区的义务教育,由于历史和社会的原因,具有许多特殊性,研究这些特殊性及其规律,对于发展民族教育,提高民族地区人口素质,振兴民族经济,加强民族团结,巩固边防,具有深远的意义。

(二)课题的基本内容、目的、方法及研究过程

本课题的基本内容是:研究西部八省(区)九年制义务教育的现状及发展趋势;普及九年义务教育的指导思想、原则、途径及办学标准;少数民族地区义务教育的特殊性;推进西部八省(区)普及九年制义务教育的对策及政策建议。课题的研究目的,概括地说,就是探索西部八省(区)基础教育发展的规律和特点,提出在不同经济、文化和社会发展水平地区贯彻义务教育法、实施义务教育、

提高基础教育质量和办学效益可能作出的选择,为党政部门和教育主管部门的教育决策,提供有价值的参考。

为了达到研究目的,课题组坚持运用马克思主义的立场、观点和方法,贯彻教育必须为社会主义现代化服务,必须同生产劳动相结合,培养德、智、体全面发展的社会主义建设者和接班人的方针,从省(区)情出发,站在经济社会发展战略的高度,进行历史与现状剖析,探讨普及九义务教育现实与长期的问题。为了收到预期的效果,保证研究成果的科学性,课题组以唯物辩证法贯彻研究的始终,并应用了系统科学的研究方法。整个研究过程经历了典型调查,现状分析;抓住重点,深入专题;抽象概括,总体综合这三个阶段。整个研究过程中,特别注重了四个结合:1、总体设计与分省(区)协作研究相结合,既增加了省(区)间的相互了解,又加强了联系,沟通了信息,为西部跨省(区)的合作研究探索了路子。2、抽样调查与面上分析相结合,各省(区)都运用了大量的统计资料,共召开不同类型的研讨会 86 次,典型调查了 54 个县,问卷调查了处于不同经济、文化发展水平地区的学校领导、教师、学生、家长及各方面人员 6000 余人,取得了大量调查统计资料。3、专题研究与综合研究相结合,各省(区)除承担本省(区)义务教育现状剖析研究外,分别承担专题研究 19 个,使综合研究具有扎实的基础。直接参与课题研究的共 99 人。4、教育科研部门与决策部门相结合,这既能加强研究的针对性,又能增强对策的适用性。可以预期,本课题的研究成果,将为“八五”期间的教育发展规划和全国分区规划分步实施义务教育提供有价值的见解。

(三)本研究报告的基本论点

1、西部八省(区)经济、文化、社会发展水平低,实施义务教育对改变目前的状况有特殊的战略意义。建国以来,西部八省(区)基

基础教育的发展取得了令人瞩目的成就,特别是党的十一届三中全会以来的 10 多年间,国家先后提出普及初等教育和实施义务教育的历史性任务,西部八省(区)的基础教育在发展事业、提高质量、改善办学条件、建设师资队伍等方面都取得了长足进步,但与东部沿海发达省(区)比较,还存在较大差距。多年的实践和现实告诉我们:在西部实施义务教育步履维艰,而西部义务教育已取得的主要成绩和基本经验,也给我们指出了一条希望之路——这就是找准存在的基本问题,抓住主要矛盾,采取正确的对策,寻求充满生机与活力的西部义务教育实施和发展的模式。

2、按照事物的矛盾本性思考问题,既是认识事物的根本方法,也是解决问题的先决条件。根据教育发展与经济社会发展既相互制约又相辅相成的辩证关系,从经济社会发展与义务教育的关系入手,分析在经济社会一定条件下实施义务教育的基本问题和主要矛盾,可以看出西部地区以没有显著城乡差异的义务教育体系的单一性,与以显著城乡差异为区域经济、社会、文化特征的极不平衡性之间不相适应的问题,是西部地区实施义务教育所面临的诸多问题中的基本问题。认真审视这一问题,以及由此而引起的义务教育内部及其与外部环境之间存在的主要矛盾和其它诸多制约因素,对提出解决矛盾的思路具有非常重要的意义;也是探索西部义务教育发展的规律和特点,提出在不同经济、文化和社会发展水平地区贯彻义务教育法、提高义务教育质量和办学效益的对策及政策建议的基本前提。

3、西部八省(区)以显著城乡差异为区域经济、社会、文化特征的极不平衡性表现为经济社会发展的总体水平比较低,基础教育事业落后于发达的沿海地区,在某些方面也落后于全国的平均水平。但在省(区)与省(区)之间,以及各省(区)范围内,城乡之间、贫困山区与平原地区之间、少数民族地区与汉族地区之间,经济社会发展水平和教育事业水平都存在着严重的不平衡和两极反差

现象。这种不平衡和两极反差,在我国经济社会较发达的东部沿海地区和次发达的中部地区,也有不同程度的表现,但是对于不发达的西部来说是非常显著的区域特征。这种特征,使我们看到了“穷”与“富”同时并存,“先进”与“落后”同时并存的现象,看到了独具西部特色的,诸如“墙内机器轰鸣,墙外刀耕火种”,发达的城市地区方圆几里之地各级各类学校(包括大专院校)林立,而某些贫瘠的农村、山区和牧区则办学困难;一方面在具有我国乃至世界先进水平的航天航空、石化、电子、能源、机械工业的基地中,集中了数以百万计的科技人才,另一方面还有千百万处于愚昧状态的文盲等“两极反差”现象。这种“两极反差”的不平衡性,造成整个区域实施九年义务教育的复杂性,带来许多特殊的问题和困难,在一些贫困、闭塞、落后的地方,极其不利的自然环境、人文环境、语言障碍、人口增长的压力、教育投入的更大要求,使实施义务教育受到更多的制约,在办学条件和师资等方面面临更加严峻的现实。

没有城乡显著差异的义务教育体系的单一性,表现为西部地区城乡实施义务教育的体系构成基本上是一一的。概括地说,就是包括教育管理体制、教育目标、课程设置、教育教学内容等等在内的义务教育系统中各要素的相互联结方式和组织方式基本上是一一的,其基本要求也是统一的,和我国的东部、中部地区基本上没有什么差别。这种特征严重的脱离了西部地区经济文化发展极不平衡的实际,特别是老、少、山、边、穷地区的经济发展的需要。

4、上述情况,形成了影响和制约西部地区义务教育实施和发展的两大主要矛盾。其一从义务教育的外部环境看,是日益增长的实施义务教育的社会要求与实施义务教育的社会供给不足之间的矛盾。在我国社会主义现代化建设面临着世界科学技术革命挑战的今天,党和国家一再强调要把实现第二步战略目标转移到依靠科技进步和劳动者素质提高的轨道上来。国家颁布了义务教育法,要求全国在特定的时间内,按照办学条件的规范要求实施一定年

限的义务教育，城乡人民也普遍渴求子女能够上学读书，掌握一定的科学文化知识和职业技能，取得生存和发展的本领，要求加快实施九年义务教育的步伐。但西部八省（区）的经济不发达，社会发育程度低，贫困的经济难以对义务教育有更多的投入；而有限的投入又将支撑一个包括九年义务教育在内的庞大的教育体系，这就必然产生义务教育的有限社会供给与日益增长的义务教育的社会需求之间的矛盾。

其二从义务教育内部看，是义务教育的办学形式、课程设置、教材、教学内容、教学方法与社会对义务教育的要求和个人对义务教育的要求不相适应的矛盾。实施义务教育的社会需求，就其本质而言，是贯彻国家的教育方针，努力提高教育质量，使儿童、少年在品德、智力、体力等方面全面发展，为提高全民族的素质，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设人才奠定基础。《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出：“由于我国幅员广大，经济文化发展很不平衡，义务教育的要求和内容应该因地制宜，有所不同”。但是，现行的义务教育体系，忽视了西部各地生产力水平所存在的极大差异；忽视了义务教育对人的素质要求应因生产力水平的不同而有所不同。无论城市或乡村，汉族地区或少数民族地区，经济文化发达地区或不发达地区，教学计划、教材、进度要求都是统一的。这种高度统一，在不同类型的地区既难满足社会要求，又难满足个人需求。

西部地区存在的义务教育体系的单一性与经济、社会、文化发展的显著不平衡性之间不相适应的问题，既是形成上述义务教育面临的外部 and 内部两大主要矛盾的根源，也是造成义务教育的数量与质量、公平与效益、发展与条件等诸多矛盾的重要根源。

5. 解决西部实施义务教育所面临的主要矛盾及特殊困难的基本思路，是要形成与西部地区经济、社会、文化发展水平相适应的义务教育体系和良性循环的内在运行机制。在全国实施义务教育