

教育发展战略研究

JIAO YU
FA ZHAN
ZHAN LUE
YAN JIU

北京教育行政学院 编



文化艺术出版社

PDG

编 者 的 话

当今世界已进入科技、人才竞争的时代，而科技、人才问题谈到底是教育问题。所以，80年代以来，许多国家为了在激烈国际竞争中谋求发展，都从战略角度，争相研究“面向21世纪的教育”，并制定相应对策。

在我国提出到下世纪中叶经济建设大体分三步走的伟大战略部署之后，教育如何与之相适应并为之服务的问题，已经尖锐地提到我们的面前。从全局高度，谋划和解决好教育问题实在是刻不容缓。

面对国际竞争的严峻挑战和我国经济社会发展的迫切要求，国家教委教育发展研究中心提出了《中国教育发展战略》的研究总课题，并组织全国教育系统和各有关方面的力量，按照“一个中心，两个基本点”和党的教育方针，研究制定我国教育发展战略，从总体上规划我国教育发展和改革的方向、目标、途径和步骤。可以预计，教育战略问题研究，必将在已有基础上进一步得到发展，迅速形成一股波及全国的研究热潮。

正是适应这种形势的需要，我们收集了近十年散见于书、刊、报的关于教育发展战略问题的部分研究成果，按一定体系摘编成这本《教育发展战略研究》参考资料。本书着重反映教育理论界对什么是教育发展战略，为什么要重视研究制定教育发展战略，以及怎样研究制定教育发展战略等问题的论述，旨在为教育理论工作者和实际工作者进行教育战略研究提供理论方法上的参考、借鉴。

参加本书编辑工作的还有李玉兰、刘建华、张小莉、石万霞等同志。由于我们的条件与水平所限，该资料的收集、选材与编辑难免有不足之处，敬请读者指正。

在此，谨向被选用资料的作者和其他曾给以我们热情帮助的同志，致以诚挚的谢意！

1990年9月

目 录

第一章 研究制定教育发展战略的目的意义	(1)
第一节 研究制定发展战略是现代领导者的 首要职责.....	(1)
一、现代社会使领导者的战略指导作用日益 重要.....	(1)
二、现代领导者必须有战略意识,有运筹帷幄、 总揽全局的本领.....	(3)
第二节 研究制定教育发展战略是时代的要求.....	(5)
一、研究制定教育发展战略是适应经济社会发展 的需要.....	(5)
二、研究制定教育发展战略是适应教育现代化的 需要.....	(8)
三、研究制定教育发展战略是迎接未来挑战 的需要.....	(12)
第三节 重视研究制定教育发展战略是国际性 潮流.....	(15)
一、重视研究制定发展战略是人类认识世界和改 造世界发展到一定水平的标志.....	(15)
二、世界各国都在进行教育战略的研究与 决策.....	(16)
第二章 教育发展战略的涵义,研究特点、范 畴与结构	(20)
第一节 战略的涵义、研究特点与主要内容.....	(20)

一、战略的涵义·····	(20)
二、战略研究的特点·····	(22)
三、战略研究的主要内容·····	(25)
第二节 教育发展战略的涵义, 研究特点、范畴 与结构·····	(26)
一、教育发展战略的涵义·····	(26)
二、教育发展战略研究的特点·····	(28)
三、教育发展战略研究的范畴·····	(31)
四、教育发展战略的框架结构·····	(33)
第三节 教育发展战略与教育改革·····	(37)
第四节 教育发展战略是社会总体发展战略的一个重 要组成部分·····	(40)
第三章 研究制定教育发展战略必须转变教育 观念·····	(42)
第一节 由“小教育”观念转变为“大教育”观念··	(42)
一、“大教育”的涵义·····	(42)
二、“大教育”的产生·····	(45)
三、“大教育”的基本特征·····	(49)
四、我国的“大教育”趋势·····	(53)
第二节 由“教育后行”、“教育同行”观念转 变为“教育先行”观念·····	(55)
一、“教育先行”的意义及其作用·····	(55)
二、“教育先行”是现代社会经济科技发展的客 观要求·····	(58)
三、“教育先行”是现代教育本身的特点决定的··	(63)
第四章 我国教育事业的发展状况、存在问题 与基本经验·····	(65)

第一节 我国教育事业发展40年的伟大成就·····	(65)
一、建立了遍布全国的规模宏大的各级各类学校 教育网·····	(65)
二、提高了人民的文化程度·····	(70)
三、培养了大批专门人才·····	(70)
四、确立了党对教育事业的领导,开展思想政治 工作·····	(72)
五、积极进行了教材建设·····	(73)
六、建立了一支宏大的教师队伍·····	(73)
七、积极开展科技科普活动,促进了生产力 的发展·····	(75)
八、开展与国外学校之间的友好往来和学 术交流·····	(76)
第二节 我国教育发展战略上的主要失误·····	(77)
一、坚持四项基本原则不够一贯,思想政治教育 薄弱·····	(77)
二、教育投入不足,办学条件差,教育效益低·····	(79)
三、教育与政治的关系未处理好,教师待遇偏低·····	(84)
四、基础教育质量不高,劳动者素质低·····	(86)
五、教育结构不够合理,职业技术教育不发达·····	(91)
第三节 我国教育的基本经验·····	(94)
一、必须坚持优先发展教育·····	(94)
二、必须坚持党对教育工作的领导·····	(94)
三、教育必须为社会主义建设服务,必须与生产 劳动相结合·····	(95)
四、必须坚持教育的改革、开放·····	(96)
五、必须从国情出发,发展和改革教育·····	(96)

第五章 世界教育发展趋势与对我国教育未来的

展望·····	(98)
第一节 世界教育发展趋势·····	(98)
一、大力发展教育被列为国策·····	(98)
二、增加教育投入,实施“教育先行”·····	(100)
三、关注教育改革,提高教育质量·····	(102)
四、加强基础教育·····	(106)
五、重视终身教育·····	(107)
六、教育手段日益现代化·····	(111)
第二节 对我国教育未来的展望·····	(112)
一、教育先于经济发展·····	(112)
二、规模适度,结构优化·····	(112)
三、教育向多样化发展·····	(115)
四、建立开放式的教育系统·····	(120)
五、教育发挥多功能·····	(123)
六、教育区域布局趋于合理·····	(125)
七、教育国际交流进一步扩大·····	(126)

第六章 若干国家、地区教育发展战略的成功与失误··· (128)

第一节 若干国家、地区教育发展战略的成功经验···	(128)
一、日本:教育先行,高额投入,举国重教·····	(128)
二、新加坡:注重教育普及与提高,抓教改促进 教育协调发展·····	(140)
三、南朝鲜:普遍提高国民文化水平,重视培养 科技和管理人才·····	(148)
四、苏联:坚持列宁的教育方针,全党全民 办教,重视德育·····	(152)

五、联邦德国：职教体系完整，双元制颇具特色 与实效·····	(155)
第二节 一些发展中国家、地区教育发展战略 的失误·····	(161)
一、不顾国情，简单模仿·····	(161)
二、急功近利，违背规律·····	(163)
三、初等教育基础不牢·····	(164)
四、中等教育目标单一·····	(166)
五、职业技术教育起步艰难·····	(166)
六、高等教育畸形发展·····	(168)
第七章 对我国各级各类教育发展战略的设想·····	(172)
第一节 对基础教育发展战略的设想·····	(172)
一、基础教育是教育发展战略的重点·····	(172)
二、发展基础教育的基本方针·····	(177)
第二节 对职业技术教育发展战略的设想·····	(183)
一、职业技术教育的战略地位·····	(183)
二、发展职业技术教育亟待解决的问题·····	(188)
三、职业技术教育的体系与学制模式·····	(199)
第三节 对高等教育发展战略的设想·····	(203)
一、高等教育的战略地位·····	(203)
二、高等教育发展的战略目标与基本方针·····	(206)
三、发展高等教育的战略措施·····	(212)
第四节 对成人教育发展战略的设想·····	(219)
一、成人教育的战略地位·····	(219)
二、发展成人教育的方针与原则·····	(227)
三、成人教育的结构体系与办学模式·····	(233)

第八章 研究制定教育发展战略的原则与依据 ·····	(237)
第一节 研究制定教育发展战略的原则 ·····	(237)
一、从国情出发原则·····	(237)
二、面向世界原则·····	(239)
三、近、长期目标相结合发展原则·····	(240)
四、整体性原则·····	(241)
五、动态平衡原则·····	(242)
六、成本效益原则·····	(243)
第二节 研究制定教育发展战略的依据 ·····	(244)
一、研究制定教育发展战略必须依据教育规律·····	(244)
二、研究制定教育发展战略必须依据社会发展的 现状与未来的要求·····	(249)
 第九章 研究制定教育发展战略的方法与程序 ·····	(253)
第一节 研究制定教育发展战略的主要方法 ·····	(253)
一、调查研究，点面结合·····	(253)
二、战略研究与结构研究结合·····	(254)
三、传统方法与现代方法结合·····	(256)
四、多方结合，通力合作·····	(257)
第二节 世界制定教育发展战略几种典型方法的比 较分析 ·····	(258)
一、国际比较法·····	(258)
二、人才预测法·····	(259)
三、数学与经济计量模型·····	(260)
四、教育投资效益分析法·····	(261)
第三节 制定教育发展战略的程序 ·····	(261)

一、准备阶段.....	(261)
二、制定阶段.....	(265)
三、论证阶段.....	(268)

第一章 研究制定教育发展战 略的目的意义

第一节 研究制定发展战略是现代领导者的 首要职责

一、现代社会使领导者的战略指导作用日益重要

所谓领导者，便是或大或小的一个系统的指挥者，他们的主要职责在于照顾好该系统的全局，去发挥该系统应有的功能，完成该系统所担负的任务。他们应该了解自己领导下的各种带局部性的事务，但是，他们切不可把自己的主要精力花在一些同全局关系不大的具体事务上，而应该把这些事务分别委托给自己的有关下属去做；否则，便将成为忙忙碌碌的事务主义者，唯独对带全局性的战略问题，领导者责无旁贷，必须亲自加以调查了解和给以处理。譬如一个乐队指挥，他并不需要经常练习并演奏乐队的各种乐器，他的职责是指挥全乐队的各个演奏员，让大家密切配合奏出感情丰富、意境深远的和谐的乐曲。所以说，实行战略指导是各级领导者义不容辞的责任。

领导者的战略指导作用，在古代社会并不显得怎么突出，而在现代社会却变得越来越重要了。这是由现代社会不同于古代社

会的特点所决定的。

夏禹龙等：《领导与战略》，山东人民出版社1985年版，第4—5页。

什么叫领导？我认为，所谓领导，实际上五件事、十个字：战略、规划、政策、管理、服务。说得全面些，领导工作的职责就是：研究战略，制定规划，选择政策，组织管理和提供服务。而这些内容，都贯串着决策。由此可见战略决策是领导工作最为重要的职责，因此，抓好发展战略研究，是领导工作领域中的重要内容。现代社会活动以规模越来越大、变化越来越快、影响越来越广泛等三大特征，促使领导指导思想、领导机制、领导理论发生变化，可概括为“三大特征带来三大变化”。

第一，社会宏观领导的组织机构发生横向分工的变化。

由于现代社会活动具有规模大、变化快、影响广的特征，致使领导的组织机构发生了决策与执行、多谋与善断、经营与管理的横向分离、使现代化宏观的领导组织机构，已经划分为决策系统、执行系统、监督系统和咨询系统。这样，专司战略研究的决策系统的功能得以强化，因而使战略研究的地位空前提提高。

第二，社会宏观领导的组织机构发生纵向分层的变化。国内外学者多把现代领导系统分为三个层次：战略规划层、战术计划层和运行管理层。这三个层次各自具有不同的功能。这样，领导系统的纵向分层，就把战略研究的地位与作用，提高到前所未有的高度，从而引起全社会的关注与重视。

第三，决策理论成为现代领导理论中最受人重视的领域之一。今天，决策理论日益扩大了自己的影响，成为现代领导理论中最为重要的理论之一。决策理论认为，现代领导的核心任务是决策，决策过程就是领导过程，决策就是最大的领导。现在，

“领导就是决策”的思想已被越来越多的领导者所重视。

总之，现代社会活动的新的特征，引起了社会宏观领导的组织机构和领导理论的巨大变化，历史地突出了战略研究的地位与作用，并将其提到重要的议事日程之上，因而，受到现代化社会的普遍重视。

冯之浚：《决策与软科学》，中国展望出版社1989年版，
第218页。

二、现代领导者必须有战略意识，有运筹帷幄、总揽全局的本领

重视战略研究，有助于促进决策的科学化、民主化，提高领导水平。当代一个合格的领导者，必须具有战略的头脑，有运筹帷幄、总揽全局的本领，要站得高一些，看得远一些。那种把领导工作仅仅限于上传下达、缺乏独立见解；只顾眼前，不顾将来；只顾局部，不顾整体；只抓事务，不抓思想的领导，都不是现代化的科学领导，而只能是现代的小生产领导。不可否认，随着改革的深入，各级领导水平在提高，或者力求提高；同样不可否认的事实，传统的领导方法和工作作风仍作为习惯势力在影响着我們，这表现在权力仍过分集中，不善于抓大事而醉心于日常琐事，不分巨细，事必亲视，不放手让别人负责，本来可以在部门或基层解决的问题也要拿到领导机关讨论解决，浪费了大量无谓的精力，还会造成官僚主义，耽误大事。传统的领导方法还表现在工作缺乏独立自主精神，工作临时应付，而无一定的方向，唯书，唯上，而不唯实，不能按照本部门、本地区的实际情况来创造性地执行上级指示，照抄照转，对别人的经验则照搬照套，这样的领导只能名之曰“管道式”的领导，而不是为毛泽东

同志所说的领导要起“闸门作用”。一个有战略头脑的领导者或一级组织，应该做到“胸中有数”，工作要有一个明确的方向，善于把上级指示和本地情况相结合，独立自主地创造性地进行工作。既不当是“算盘珠”，上级拨一下动一下；也不应当是“传声筒”，不经消化和过滤，也不问自己实际情况如何，而只是盲目地加以贯彻。毛泽东同志在他的名著《反对本本主义》一书中，深恶痛绝地批评这种领导者机械地执行上级指示是反对上级的最好办法。因为这样做最省心、最不要承担风险，常常把事情弄糟而又可不负任何责任，要用这种领导方法和作风来领导现代建设，就更加不适应了。

光是重视研究发展战略还不够，还要把研究战略和制定战略结合起来，战略的研究和制定也不是靠少数领导人坐在办公室里苦思冥想所能达到目的的，必须设立专门的咨询机构，即所谓“脑库”或“智囊团”。这就是陈云同志所说的一批头戴瓜皮帽，手捧水烟袋的人物，不干别的事，专门调查研究，分析问题，做领导机关的参谋助手。这样的机构应是精干的、有思维能力的、敢于实事求是的，而又善于走群众路线，才能达到集思广益的目的。只有这样才能使决策的科学化、民主化有了组织的保证。这是现代化建设的新形势对领导工作提出的新要求，不下好这一着棋，将来是要吃大亏的。

欧远方：《关于“战略热”》，《战略研究通讯》，1987年第5期。

决策和战略思想这是整个教育的核心和依据，教育领导者必须抓住带有全局性的重大教育问题即战略问题正确地决策。如果战略决策一旦失误，就会带来全局的失败，影响整个民族素质的提高。因此，各级各类教育行政机构和组织的领导者是否具

有战略头脑，能否树立正确的教育决策思想，就成为决定其工作成效的关键问题。

黄兆龙：《浅谈教育决策和管理的民主化、科学化》，《教育管理研究》，1989年第2期。

第二节 研究制定教育发展战略是时代的要求

一、研究制定教育发展战略是适应经济社会发展的需要

《中共中央关于教育体制改革的决定》已经为我国的教育发展目标描绘了一幅宏伟的蓝图。这个蓝图所确定的我国教育发展的战略目标，是为90年代以至下世纪初叶我国经济的发展，大规模地准备新的能够坚持社会主义方向的各级各类合格人才。要造就数以亿计的工业、农业、商业等各行各业有文化、懂技术、业务熟练的劳动者。要造就数以千万计的具有现代化科学技术和经营管理知识，具有开拓能力的厂长、经理、工程师、农艺师、经济师、会计师、统计师和其他经济、技术工作人员。还要造就数以千万计的能够适应现代化发展和新技术革命要求的教育工作者、科学工作者、医务工作者、理论工作者、文化工作者、新闻和新闻出版工作者、法律工作者、外事工作者、军事工作者和各方面党政工作者（中共中央关于教育体制改革的决定）。党中央在总结我国教育历史经验和吸收各国对我有用的经验的基础上，为我国社会主义教育事业到下世纪初叶规划出的这幅宏伟蓝图，提出了教育发展的战略目标。我们进行教育发展战略研究的一个主要任务，就是要探索 and 选择达到这个战略目标的措

施和途径。

刘敬发：《论教育发展战略与教育结构对策》，《黑龙江高教研究》，1986年第1期。

研究教育发展战略首先是为了适应经济发展的需要。《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出了社会主义建设必须依靠教育，教育必须为社会建设服务的根本指导方针，为整个教育事业的发展指明了方向。现在的问题是，教育研究如何才能适应社会主义建设的需要，更好地为社会主义建设服务？我认为教育界对这个问题还不能说已经作出了完满的回答。这是因为现代化建设和全面改革正改变着我国经济社会发展的模式，教育不可能依然在旧模式中运行；经济社会发展战略的相继制订为这种改变作了总体设计，势必要求教育也要确定自己的相应的发展战略。

谈松华：《重视教育发展战略的研究》，1988年第5期。

如果我们把教育放到现代化社会发展的总过程加以考察，并且深入地探讨现代教育内部正在发生的深刻变化，以及考察国际教育界对于教育发展战略的普遍关注，就会发现研究教育发展战略是社会发展战略的战略重点。

从教育的外部关系说，现代经济和科技的发展改变了教育在社会发展中的地位和作用，使它成为关系社会发展全局的战略问题。在小生产的条件下，劳动者技艺的传递主要靠个人经验的传授，近代工业的出现要求学校对劳动者施以系统的科学教育；在这两种情况下，科学技术的变化比较缓慢，对于劳动者素质的要求也比较稳定，尤其在小生产条件下，教育对经济发展的作用并

不直接明显地表现出来。而在现代科技突飞猛进的情况下，经济的发展对科技的依赖日益加深，劳动者的素质能否全面提高对于济经的发展至关重要，甚至已经成为经济发展具有决定意义的主要因素。由此得出了这样的认识，现代化的关键在科技，基础在教育。这就使教育成为社会发展的战略问题。

从教育的内部关系说，现代社会的发展正在引起教育功能、对象、内容、内部结构和组织方式的深刻变化。教育的全面改革已成为一种世界潮流，成为教育发展的根本前提。80年代以来，国际教育界为培养21世纪新人正在酝酿着一系列新的教育改革构想。我国教育改革尽管取得了很大成绩，但是，由于长期封建传统文化和殖民主义奴化教育的影响，以及建国以来学习外国经验的教条主义和“左”的指导思想影响，在教育思想、教育体制、教育体系、结构以至内容、方法上都存在着脱离社会主义建设客观需要和不完全符合教育规律的问题，这种状况在全党工作重点转移之后显得更为突出。要解决教育发展所面临的外部 and 内部问题，都不能着眼于眼前的考虑和局部性措施，而必须要有战略考虑，作出总体设计。值得注意的是，这种考虑和设计不能在旧思想、旧轨道作预测、定指标、订规划，而是要探索新的战略思想作为战略研究的向导。

谈松华：《教育是社会发展战略的重点》，《教育发展战略研究参考文选》，宁波市教育科研所编印，1988年11月。

今天，在我们这个有十亿人口的960万平方公里的土地上，正在贯彻对外开放、对内搞活的方针，深入进行经济体制改革。这要求在经济体制上，从管得过多、统得过死的僵化体制，转向适应在公有制基础上有计划发展商品经济的要求的、充满生机和活力的新体制，要建立具有中国特色的社会主义，建立有计