

关于我国教育发展 战略的研究

周贝隆

四川教育出版社

关于我国教育发展 战略的研究

周贝隆



四川教育出版社

一九九一年·成都

(川)新登字005号

责任编辑: 马骏 王淳

关于我国教育发展战略的研究

四川教育出版社出版
四川省新华书店发行

(成都盐道街三号)
攀枝花新华印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32·印张8.5 插页2 字数200千
1991年12月第一版 1991年12月第一次印刷
印数: 1—550册

ISBN7—5408—1531—0/G·1478 定价: 3.67 元

序

作为一项密切关系物质产品生产、精神产品生产和人类自身生产的事业——教育，人们越来越认识到它在整个科学技术、国民经济及社会发展中的重大作用了，这当然是一件大好事。

教育需要重视、需要发展、需要改革。但实施任何一个重要步骤，都不可能用简单的逻辑学去进行判断、推理，并作出决策。对于教育，人人都有发言权，但远远不是人人都懂得教育。特别是各级干部，重视教育是好的，但仅仅重视教育还不够，还要懂得如何抓教育。像我们这样一个拥有九百六十万平方公里土地，十一亿人口的大国，各地经济、文化、社会发展均极不平衡。富裕与贫困并存，文明与愚昧并存，进步与落后并存，开放与封闭并存，加上城乡差别、工农差别、行业差别这种复杂的、矛盾的情况，就使得教育思想的确定，教育规划的制订，教育的决策及其贯彻执行都是一个十分复杂的过程。需要不断实践，不断探索，不断总结正反两方面的经验教训，才能求得对教育规律的真知。为了寻找一条较好较快地发展中国教育的路子，建国后中国人民已经实践、探索了四十年。这中间有获得成功的喜悦，

也有遭受挫折的痛苦。

四十年的历史经验告诉我们，社会主义的教育，必须坚持社会主义的政治方向。因为未来只能由年轻一代去决定，而对年轻一代能够施加强有力的影响的则是教育。

四十年的历史经验告诉我们，教育是“典型的长期行为”。

“一年之计，在于树谷；十年之计，在于树木；百年之计，在于树人。”追求眼前利益的短期行为大潮，曾经把教育特别是基础教育置于无足轻重的地位，损害了我们民族、国家的根本利益。为了改变这种状况，国家颁布了《中华人民共和国义务教育法》。我们十分高兴地看到，“今天的教育，是明天的科技，是后天的经济和社会文明”这种观点已被越来越多的人，尤其是各级领导干部接受了。

四十年的历史经验告诉我们，宏观上的教育决策，关系重大，要极其慎重。教育的发展必然有力地推动经济、文化、社会的发展，不重视教育的观点是完全错误的。但教育事业发展的速度、规模，办学条件，归根结蒂要受到经济的制约，要受到社会发展水平的制约，不从各地很不平衡的实际情况出发，不顾客观条件，脱离国情、省情去制定政策，急于求成，也是行不通的。科学决策的首要条件是从实际出发。这里的实际，不仅仅是指经济条件，而且包括文化传统、价值观念、教育基础、社会发展水平等方面的条件。为了做到这一点，必须大兴调查研究之风。科学决策的另一个必要条件，是决策过程民主化，充分发扬学术民主，博采众议，集中群众、干部、专家的正确意见。智者千虑，必有一失，愚者千虑，或有一得。善于听取各种不同意见，包括反对自己的意见的领导者才有可能使决策较为正确，从而避免重大失误。因此在决策之前，不搞“一言堂”，鼓励各种不同意见

的发表；在决策之后，严格要求分工协作，并适时注意决策实施的效果，分析利弊得失，以不断调整和完善方针政策：这是一个英明的领导集体作出正确决策，取得事业成功的重要保证。

要提倡求实，也就必须同时鼓励独立思考。古语说：“行成于思”，“三思而行，再思可矣”。长期的事业，其后果不是一下子就能看到的；复杂的事物，其因果关系，内在规律也不是一眼就能看清楚的。不尚人云亦云，鼓励独立思考，也是决策正确的不可缺少的条件。

周贝隆同志长期从事教育规划工作。他在这本集子收集的文章中提出的许多值得重视的问题，充分反映了贝隆同志的求实精神和思考精神。如果说真理是对客观事物的正确认识，那么贝隆同志对真理的执著的追求精神确实是令人钦佩的。这也许就是人们喜欢读他的文章的一个重要原因。

柳 斌

1990.8.19.于北京

前 言

——向朋友们交心

本书汇集了我1983年以来的部分文章、讲话，多半是与我国教育发展战略研究有关的作品。

在学术性著作出版难的今天，并非名人大家，要出版一本炒冷饭的文集，岂非异想天开？我的这些言论文章，大都是应急（工作进程所迫）或杞人忧天（不吐不快）的东西，既非千锤百炼，更不属“文以人传”，自当随时光流逝而消失。之所以忽发奇想，出一本文集，实出于相识或不相识的同志们的启发推动。去秋在闽浙搞普教“五查”，向漳州地区的同志发了半天议论之后，当地一位同志问起：“有没有一本文集？”这之前，某部有同志来向我索要近作，我奇怪：“我讨论的问题与你部的工作不相干，要它何用？”原来是他们新上任的司长推荐说，可以从中看看分析问题的方法。这使我想起了几年前与南京大学宋家泰教授在福建共同考察海港开发的经历，悟到非同行之间也有沟通交流的机会。及至今春，四川教育学院卢自德同志等正式提出出版一本文集的可能性，四川教育出版社将它纳入计划，并且得到柳斌同志的鼓励支持，才动手选编起来。

求真知，办实事，重效益，甘当傻子。这是几年来用以自律的一句话。几年来，言论文章多是有所感、有所求而发，急功近利、针对性强。常常引起不同反响，偶尔还有点轩然大波的味道。这对于我并不十分意外。我认为，要探索、要前进，难免出现人们始料未及，即乍看起来悖于情理，深入探究又在情理之中的新鲜意见。否则，何必用那些毫无新意的东西去浪费读者、听众的时间？这恐怕就是吴本厦同志所说“周贝隆就是不怕别人反对”的缘故。每有一孔之见，只要自信有理有据，就直言不讳，任人评说。与此同时，我又有一种“如履薄冰”的心态，即不敢忽视任何不同的意见。我常固执己见，又生怕稍有差错，特别是关系到全国性的人才预测、教育规划的成败，倘若出现重大失误，导致全军覆没，那就非同小可。因此，任何批评都将提供“证伪”的好机会。我曾有幸向持强烈批评的同志个别讨教，有的累计达20小时之久；也曾向对我国大规模人才预测工作质疑的外国朋友求教，包括 UNESCO 巴黎教育规划研究所的创始人 philip H. Coombs 等人，发现他们基于前车之鉴的耽心大都是有道理的。不管这些讨论是否或有多大程度修正了我们原有的看法和部署，但深感从中获益匪浅。

教育有其自身的规律，但教育的发展无不打上决策者及人们的社会行为的烙印。教育又是典型的“长期行为”，今天的教育宏观决策的效果要陆续由今后几十年的实践来检验；教育又与几乎全社会成员有切身的联系。因此，人人对教育都有“发言权”，但正因为它是“长期行为”，真正认识它并不容易。毛泽东同志说得好，真理只有一个，而究竟谁发现了真理，不能依靠主观的夸张，而要依靠客观的实践。正是基于对教育的实践、认识的长期性这样一种理解，我将在蹒跚求索中一些容易引起争议的而至今

不悔的东西奉献给朋友们，期望能引起更多认真严肃的思考、研讨和批评。文以人传、为尊者讳，笔者深感开展实事求是的批评与争鸣之不易。如果读者能以批判的眼光来审视我这些东西，对推动开展学术批评有些微贡献，我就将感到衷心的满意了。

收入这本集子的东西，有几篇讲话记录，文字相当冗长，与其他字斟句酌的文章相对照，很不协调。对此，笔者深感不满和遗憾。斟酌再三，还是决定将它们按原貌保留了下来（只在文字上做了些校订）。之所以如此，是因为它们大都引起过比较强烈的反响，有些反响也曾给我以震撼；它们表露作者的意见、思想倾向可能更为充分、坦率。如在贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》的讲习班上的讲话（《我国高等教育发展战略的几个问题》），解放军总参一位管院校的负责同志听后来找我，说他们受到很大的震动，要求我向全军院校长讲一次，“泼泼冷水”。当我发现军队院校长们事先已看过录相，并人手一册记录稿时，深为感动，不得不临时改变话题，以免重复浪费听众的宝贵时间。其实，在这前一年即在一次工科高教的会议上讲过几乎同样的内容，引起轩然大波：包括来自有些领导同志的责难；也有如张光斗老师的热情鼓励。又如《关于教育规划的原则、思路和方法》引起的争论和不同意见从未消失过。“以条件定发展”的原则争议最大，并有种种误会。一个学术组织曾授与该文（某刊物登载的部分记录）以优秀论文特别奖。它的广为传播，还成为我结识一些同行朋友的媒介。辽宁、上海的教育部门的负责同志王若夫、王生洪，初次见面都说：“啊，你就是写那篇很长的文章的周贝隆呀！”。再如在普教厅局长讲习班上的讲话，讲话过程中即引起热烈的讨论。最后，关于1988年在昆明会议上的讲话《理顺机制，改革求实》也有种种传言、误会和批评。上述这些，都是在奋斗

中求索的见证，不管多么粗浅，我至今不悔，愿将它们奉献给同志们继续研讨。

最后，还是那句话，请有心的读者以批判的眼光来审视本书，让我们在不断“证伪”中共同探求真知。

目 录

序

柳 斌

前言

社会主义初级阶段我国教育发展战略的思考·····	(1)
关于教育发展战略的研究·····	(16)
关于我国教育发展战略、方针政策、发展规划的思 考·····	(20)
我国的教育发展战略问题·····	(37)
关于我国教育发展的规模和速度问题·····	(60)
我国高等教育发展战略的几个问题——需求、限制、 效益、对策·····	(68)
关于制定教育规划的原则、思路、方法·····	(87)
理顺机制，改革求实·····	(139)
分级决策、因地制宜是教育规划的一项重要原则·····	(158)
做好后期工作，提高决策效益·····	(161)
专门人才的数量宁紧勿松——一个基本战略思想·····	(166)
对高等教育发展进行有效控制是社会主义国家政府的职	

责.....	(174)
教育的生均成本与经济水平相关联——衡量教育投资水	
平的一个重要概念.....	(180)
教育规划的几个有关问题.....	(185)
《 2000年中国的教育 》内容提要.....	(195)
师范教育的规划与发展.....	(202)
师资——加强基础教育的关键.....	(211)
我国基础教育面临的重大任务.....	(216)
困扰与思考—— 关于实施义务教育的若干问题.....	(224)
中国人口与教育.....	(238)
五年间中国人口受教育程度的提高.....	(256)

社会主义初级阶段我国教育 发展战略的思考

党的十三大深刻地阐明了关于社会主义初级阶段的理论、路线和发展战略，指出“百年大计，教育为本，必须坚持把发展教育事业放在突出的战略位置”。劳动者、人才，是最重要的生产要素。劳动者素质的提高，各种专门人才的培养，都取决于教育。教育事业是广义的经济活动的重要组成部分，经济的投入包括劳动力；国民收入的分配包括教育；国民生产总值（GNP）的计算中包括了教育活动的直接贡献。

本文试图从基础教育和普通高等教育发展这个侧面，就如何认识社会主义初级阶段我国的教育及其发展战略，进行一些初步的探讨。

一 教育的发展不能急于求成

历史表明：一个国家的经济从低收入的水平发展到现代发达国家的水平，通常要经过一个较长的历史过程。一个国家的教育规模要受到经济发展的制约，只能随着经济水平的提高而逐步发展，因而也是一个相当长的历史过程。据统计，低收入国家（我国还是典型的低收入国家）中，还很难找到真正普及小学的例子，只有进入中等收入水平以后，小学毛入学率（在校生与学龄人口之比）平均上升到90%，普及小学才在一些国家逐步成为现

实，中学的发展要滞后一个历史阶段，入学率平均只有不到40%，直到发达国家水平时，平均才上升到90%左右。至于大学，毛入学率平均也只有25%左右，受高等教育还只能是少数人的事。

与经济上的失误相联系，建国后，我国在教育的发展上也往往急于求成，盲目追求数量、速度，造成大上大下，发展与条件脱节，导致高速度、低效益。以小学为例：1951、1958年在校生分别比上年猛增49%和35%；1958年在校生第一次超过学龄儿童数（西方发达国家小学在校生才比学龄儿童数稍高，毛入学率在102%左右），学校数猛增31%和42%。经过1961到1963年的调整，小学在校生减少24%以后，1963到1965两年间学校数和在校生又分别增长了138%和62%。经过文革初期的反复，从70年代小学毛入学率超过100%以后，迄今居高不下，近年来一直维持在120%左右的“超高水平”。尽管规模不小，但真正普及小学的任务仍然远没有完成。1980年，又提出了全国到1990年普及小学的任务。实践证明，由于各地发展不平衡，还会有不少地方难以完全达到原定要求。例如经济较落后的贵州省，即使到2000年，预计还将有百分之几的地区（主要是少数民族聚居的山区）不能普及完全小学。至于在全国范围内实现九年义务教育，则有待持续努力到下个世纪初叶。

急于求成，发展脱离条件，在基础教育方面造成的严重后果是：

——中小学教师队伍基础很差。1983年小学、初中、高中教师800万人中，达不到规定学历要求的比重分别为44%、79%和60%，共计440万人，造成中、小学教师学历不合格的超过一半多的严重局面。

——经费严重短缺。由于毛入学率显著高于同等发达国家水平，经费投入不相适应导致生均经费不足，多数中、小学校缺乏必要的办学条件。

——普遍教学质量差，办学效益低。基础教育的质量差，影响到职业技术教育、高等教育，更影响到劳动力的素质，造成教育上的恶性循环。由于教育周期长，我国幅员大，要在全国内消除过去几十年急于求成造成的恶果，恐怕至少需要二、三十年的努力才行。

高等教育方面，1957年底提出超英赶美后，来了一个大发展，到1960年，三年间普通高等学校数增加了4.6倍，达1289所，在校生猛增118%。到1966年，在校生退回到接近1957年的水平，留下来的学校仍为1957年的两倍。1977年以来十年间，一方面为了克服十年动乱造成的消极后果，需要加速发展，另一方面对缩短我国高教与发达国家差距的长期性认识不足，主观上要求也急了一些，又经历了一个迅速发展的时期。普通高等学校的学校数、在校生数分别增长了163%和212%，大大超过了经济增长的幅度。尽管教育经费有了显著增长，高校的发展过快，仍然造成欠帐甚多，条件与发展很不适应。

教育发展方面急于求成之所以不易克服，有社会方面的原因。青少年要求受到正规的中、小学教育，广大的中学毕业生希望升入高等学校，都是正常的。然而人们往往只看到需求的一面，而对教育的发展必需建筑在相应的经济发展基础之上，教育的发展将是伴随经济发展而逐步发展的长期过程认识不足；对不顾客观条件盲目冒进，造成额外的损失认识不足，从而造成规模与条件脱节，牺牲了质量和效益，结果只能事与愿违。

教育周期长、见效慢。数量、规模的发展容易立竿见影，而

质量、社会效益，要到受教育者进入社会后若干年才能逐渐显示出来。应该指出，各级领导者的“近期行为”往往严重地影响教育发展的决策；社会舆论与群众心理也往往倾向于追求量的发展。

二 教育要高投入；也要高效益

资金、劳动者是生产的两个基本要素。我国人口众多，资源相对不足、资金严重短缺，这种状况与社会主义初级阶段国民经济以比其他大国高的速度持续发展的要求之间，形成了尖锐的矛盾。为了发挥我国人口众多，劳动力资源丰富的优势，必须通过教育来提高劳动者的素质，培养大量合格人才。因此，“百年大计，教育为本”这一战略思想，不仅从一般意义上，也是从中国实际的特殊意义上，对教育提出了很高的要求。

为了迎接二十一世纪的挑战，建立高水平、第一流的基础教育应当是我们努力的目标，决不能搞“低标准，瓜菜代”。我们的高等教育、中等技术教育、职业技术教育和在职继续教育，不仅要有与我国的经济实力相适应的规模，还要能适应经济高速发展的要求，以及在种类、层次结构，特别是培养质量能适应新技术革命的挑战和剧烈竞争的环境。

为了使教育的重要战略位置落到实处，在国民收入的分配上，必须对教育实行高投入。

据北京大学的一位教师研究计算，1982年其他国家平均趋势线上与我国人均国民生产总值相当处，教育经费投资约为国民生产总值的3.31%，我国为3.12%，稍少一些。有关计划部门的计算结果，我国的比重则为3.47%。二者没有太大的出入，说明我国教育投资的比重大体与同等经济水平的国家相当。我国教育经

费的问题，不在投资比重特别少，而在投资与发展不适应，我们的规模比同等水平的国家大得多。如小学的毛入学率我国比印度约高50%，比其他低收入国家平均约高70%，（基础教育的投资约占教育整个投资的80%）。我国九年义务教育的目标，即使到2010年在全国绝大多数人口中实现，比其他中等收入国家平均的义务教育年限还要高两年。过去关于教育投资的研究和争论，多囿于与其他国家对比是高还是低，而忽略我国的教育的高要求而引起的对教育必须高投入的特点。

对教育的规模和质量的高要求，必须用对教育的高投入来保证。据世界银行的数字，我国1985年国内投资总额占国民生产总值的比重达38%，较印度（25%）和其他低收入国家平均水平（15%）高得多。高积累本已为教育的高投入提供了可能条件，问题是我们过去考虑经济计划时重物轻人，把事关劳动力素质这个最重要生产要素的教育投资单纯看作消费，把人民节衣缩食得来的高积累的高出部分只用于增加固定资产投资和生产的流动资金，看不到为改善劳动力这个最重要生产要素同样需要增加投入。投资结构的失调，必然影响到投资的总体效益。因此，今后只要大体按照我国高积累同样的比例对教育实行高投入（即教育经费在国民生产总值中的比重相应比一般水平高），则教育的高要求不难得到适当的投资保证。加上根据经济条件的可能，适当确定发展速度和规模，不但做到教育内部发展与条件的协调，同时做到固定资产与智力开发投入的协调，提高国民经济发展的总体效益。

“随着经济的发展，国家要逐年增加教育经费”。这个增加，要有个量的概念。研究表明，培养一个学生每年所需经费，一般应与人均国民收入同步增加，教育经费占国民生产总值的比重增