

十年探索之路

——长沙市城市教育综合改革理论与实践

中共长沙市委
长沙市人民政府

编

十年探索之路

长沙市城市教育综合改革理论与实践

编辑：杨道正

杨培平

张驱美

邓力耕

杨福地

李裕敏

中共长沙市委 编
长沙市人民政府

十年探索

中共长沙市委、长沙人民政府 编

长沙县票据印刷厂

(内部发行)

850×1168 毫米 32 开 8.5 印张 215.6 千字

印数:1—3000 册

长新出准字(1997)第 239 号

本书如有倒装、缺页或破损,我公司负责调换

联系电话:1397491100

序 言

《十年探索之路——长沙市城市教育综合改革理论与实践》在各方面的关心与支持下和读者见面了。她基本记录了自1986年以来我市基础教育、职业教育、成人教育和地方高等教育在全市统筹下，综合配套改革的历程，凝聚着国家教委、省委、省政府、省教委的关心和我市历任党政领导的心血和汗水。借本书付梓之机，谨向曾经为我市教育改革和发展作出贡献的各级各部门领导，向默默耕耘在教育第一线广大教职员表示衷心的感谢！

我市教育改革经历了从内部改革到整体配套、社会全方位参与的发展阶段。十年来，在贯彻落实教育优先发展战略，切实增加教育投入，不断改善教师待遇，优化教育资源配置，坚持依法治教，努力改善办学条件，提高教育教学质量，促进各类教育协调发展方面取得了一定成绩，初步探索出了一条适应我市经济建设和社会进步的教育发展的新路子。这本书虽然还显得十分单薄，有很多不尽如人意之处，但她毕竟展示了我市在教育综合改革方面上下求索的艰辛足迹。

全书包括四部分，即求是篇、写实篇、探索篇和政策法规篇。改革是一个不断探索不断完善的过程。我市的教育改革也还有一个进一步总结和摸索的过程。热忱欢迎各级领导和有识之士对长沙教育改革多加指导，希望全社会都来关心、支持长沙教育的改革和发展，从而进一步促进我市两个文明建设的健康发展。

编者

1997年8月15日

目 录

序言 编者

(一)求是篇

- 建设一流城市必须发展一流教育 秦光荣(3)
实施统筹办学,坚持依法治教 袁汉坤(13)
为“奠基工程”莫好基 易希文(17)
关于城市教育综合改革的几点体会 张伟玦(26)
长沙教育综合改革十年回顾 杨道正(34)

(二)写实篇

- 适应城市经济转型的教育改革之路 胡宏文等(55)
四大发展目标,一条高速航线 胡宏文等(123)

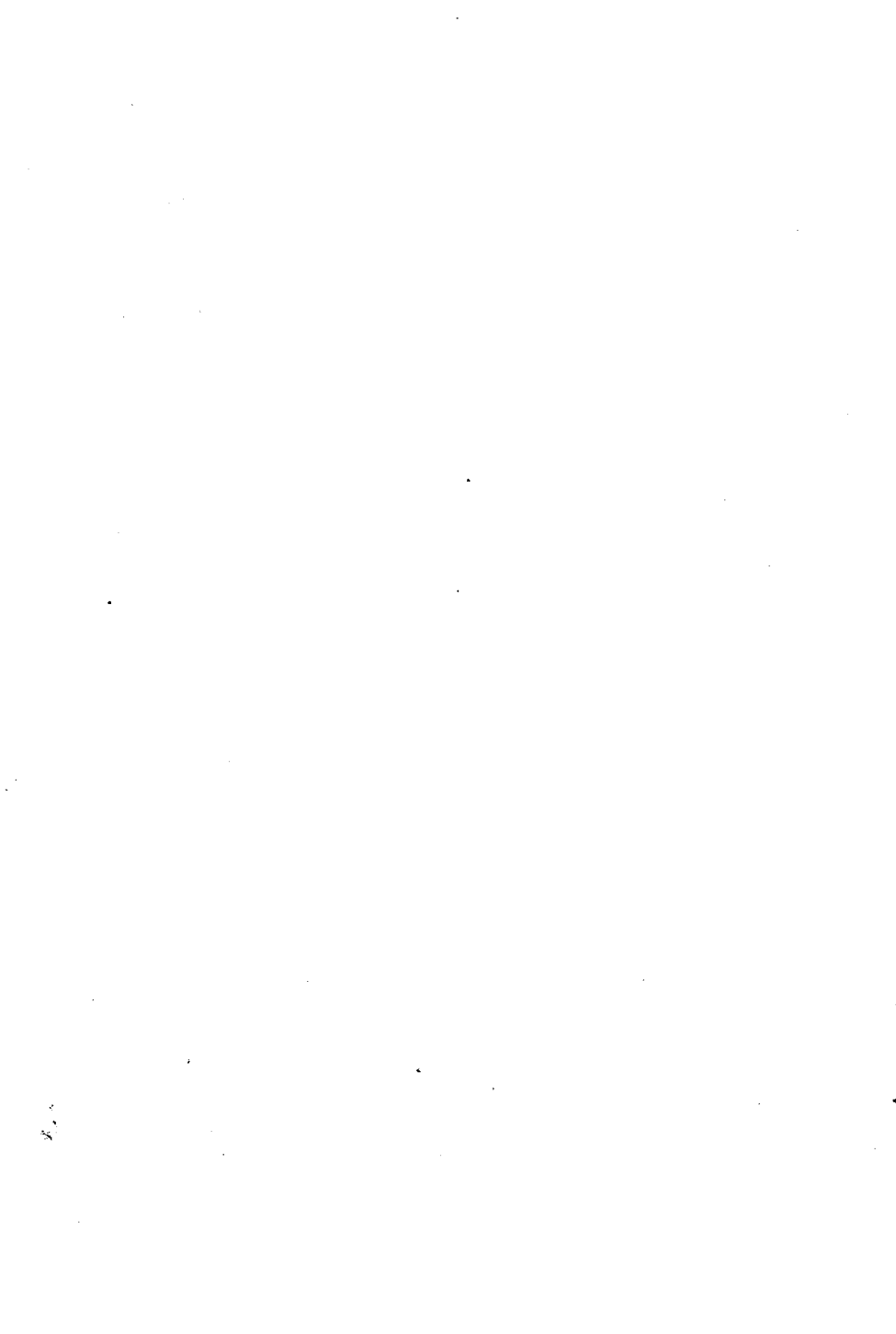
(三)探索篇

- 服务优化资本结构试点,探索企业子校改革新路
..... 长沙市教委(159)
论科研兴教 许远森(169)
改革管理体制,提高办学效益 浏阳市教育局(183)
让小学生知书达礼 岳麓区教育局(192)

(四)政策法规篇

长沙市城市中小学校幼儿园规划建设管理条例	(205)
长沙市九年制义务教育实施规划	(211)
关于深化中等职业教育综合改革的决定	(219)
政府各部门有关教育工作的职责	(225)
关于加快城区企业自办中小学校分离工作的意见	(230)
关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见	(233)
关于《中共中央关于进一步加强和改进学校德育工作的若干 意见》的实施意见	(242)
关于教育综合改革的决定	(247)
长沙市城市教育综合改革试行方案	(256)
关于加强对企事业单位办学的领导管理的决定	(265)

(一)求是篇



建设一流城市必须发展一流教育

中共湖南省委常委、长沙市委书记 秦光荣

随着现代化进程的不断推进,我国的城市发展进入了一个新的阶段。根据未来城市发展的趋势和长沙的自身条件,我们提出了用二、三十年时间把长沙建设成具有鲜明地方历史文化特色的国际知名度高的城市。实现这一宏伟目标,关键靠人才,而人才靠教育。加快发展与建设一流城市相适应的一流教育,是市委、市政府实施长沙发展战略过程中作出的一项重大决策,是全市上下必须下决心办好的一件大事。

(一)

第一,教育是促进城市经济发展的有力支撑。党的十四大提出:“必须坚持把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计。”按照党中央的要求,我市各级党政和全社会对教育的战略地位,在认识上不断深化,在力度上不断加大,推动了教育事业的大步前进。但是,我们也必须清醒地看到,我市教育事业的发展与经济、社会的发展还不相适应,从整体上仍然处于滞后状态。这固然有一个经济承受能力的原因,但客观地分析,这也是与生产力发展的阶段性和过去经济体制的局限性紧密联系在一起。党中央曾先后提出把工作重点转移到经济建设上来,把经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。第一个转移我们已经完成,与此相适应,教育也有了长足的发展。第二个转移却显得艰难得多,要从根本上解决只讲投入不讲产出,只求速度不看效益的痼疾,就必须适应经济发展的内在要求,把教育放

在优先发展的战略地位。我们在实际工作中强烈地感受到，无论是农业、工业还是第三产业，哪个地方缺乏经济效益，那里的经济就很难发展。发展经济靠效益，提高效益靠科技，振兴科技靠教育，已成为现实中的一个紧迫问题。

第二，教育是提高城市人口素质的根本途径。人是社会发展和进步的主体，人的素质高低决定着城市文明程度和生产力水平的高低。而人的素质提高，关键是靠教育。教育是宣传先进思想和弘扬社会正气的主要手段，各级各类学校是进行思想道德教育、培育四有新人的重要阵地，各种社会教育也同样如此。教育是一种有目的、有计划、有组织的活动，在人的素质发展中起主导作用。因此，无论过去、现在和将来，教育都要从社会、政治、经济的发展需要出发，来塑造人。两个根本性转变，不单纯是经济行为，它涉及到人的精神状态，思想道德水准，科学文化程度等方面，是经济、政治、思想、科学文化诸因素相互作用、共同推进的过程，这必然对人的思想道德素质提出更高要求，必然对人的思想观念、思维定势、行为方式提出挑战。我们只有坚持以人为本，紧紧围绕提高人的素质、振奋人的精神、升华人的境界，才能培育出一代有理想、有道德、有文化、有纪律的新人，才能为社会主义现代化建设提供良好的智力支持，提供正确的思想保证，提供直接的精神动力。

第三，教育是衡量城市文明程度的重要标志。城市是社会与经济发展的产物，是社会文明和人类进步的重要标志。城市是物质文明建设和精神文明建设的统一体，既是物质文明的重要体现，又有利于形成良好的社会环境，陶冶人的情操，规范人的行为，形成健康的社会风尚，促进社会的全面进步。这几年，我们在城市形象工程活动中，广泛开展省会意识教育、开放意识教育、文明意识教育、机关“三为”教育、“三义三德三观”教育、青少年礼仪教育和长沙精神系列教育活动，使长沙的文明程度大大提高，城

市面貌大为改观,这一成功经验也充分说明,要建设一流的、发达的城市,就必须把教育作为城市文明的基础工程来抓。

第四,教育是城市文化底蕴的综合体现。人作为城市的主体,在求生存、求发展的过程中,必须以文化的综合力量作为自己进步与文明提升的保证,而每个时代的文化精神,都是通过教育来加以表达,用历史积淀下来的文化知识,充实自我和群体,无论人文教育还是科学教育,都是服务于人的身心追求,满足人的物质与精神需要。文艺复兴时期的教育和启蒙运动,就充分说明了这一点。长沙作为历史文化名城,它的城市发展轨迹也说明了这一点。长沙素有“惟楚有材、于斯为盛”的美誉,自古教育发达,人文荟萃。早在东汉,就有“兴教化,表异行”的风尚。唐代宰相裴休在长沙筑堂授教,给后世教育以深远影响。宋代岳麓书院声名远播,朱张会讲,开湖湘文化先河。到了元明,长沙府县两级官学的完备和社学、义学的兴盛在全国独步一枝。清康熙时,两湖分闱,长沙单独举行乡试,促进了湖南文化教育的发展,涌现了一大批教育家,他们的教育思想和教学方法至今仍有借鉴意义。湖南连续出现了几个人才群体,先后有贺长龄、陶澍、魏源、贺熙龄、曾国藩、胡林翼、左宗棠、罗泽南、郭嵩焘、刘长佑、唐才常、沈荇、黄兴、陈天华、杨昌济等就读于岳麓书院和城南书院。晚清教育救国思潮在长沙此起彼伏,长沙时务学堂和浏阳算学馆是中国较早的新式学校。长沙著名教育家徐特立,为发展中国师范教育事业作出了巨大的贡献。“北有南开、南有明德”,长沙近代基础教育更是有口皆碑。应该说,文化教育的发达,是长沙这一历史名城的特色所在。

第五,教育是城市未来竞争的关键所在。城市经济、社会的繁荣发展,是以运用智力财富、文化科学和技术资源为基础的,是通过开发有高度熟练技能和素质不断提高的劳动力资源实现的。世界一流的城市都是教育一流的城市,发达的国家都有发达的教

育。人类资源专家普遍认为,迈向 21 世纪,世界资源开发的重心已经由物力资源开发向人力资源开发转移。资源的竞争已让位于人才的竞争、智力的竞争。近年来,我们下决心追赶先进发达城市,提出了“高起点规划长沙、大规模建设长沙、全方位开放长沙,严要求治理长沙。”的指导思想,制定了“开放强市、科教兴市、流通活市、依法治市”的发展战略和“三步走”奋斗目标。要提高长沙的整体综合实力,在未来发展中争取主动,必须把人力资源的开发作为一项关键性的战略措施,把教育摆在至关重要的位置,从根本上提高城市竞争力,提高城市的发展后劲。

(二)

怎样才是一流教育?我认为,一流的教育应当包括下面四点:1、全面提高市民接受教育的整体水平,全面提高市民的思想道德和科学文化素质;2、与长沙城市的发展目标相适应,与社会经济的发展水平相适应,建立有长沙特色的符合国家教育大纲的教育体系;3、教育对经济的作用更为明显,经常不断地为全社会培养出类拔萃的人才;4、教育的设施条件有很大改观,教育手段实现现代化。怎样发展一流教育,必须把握三个方面。

一是要牢固树立大教育的观念。《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确指出:“社会主义市场经济的建立和现代化的实现最终取决于国民素质的提高和人才的培养。”这就要求我们的教育必须是面向全体国民的教育,必须是贯穿于经济、社会发展全过程中的教育,必须是促进物质文明、精神文明和可持续发展的教育。它不仅包括基础教育、职业教育、高等教育,还包括成人教育、继续教育;不仅仅是包括专门知识教育,还应当包括对全社会的文明教育。教育的各种类型、各种层次与经济社会的关系各有不同,各有侧重,因而我们实施一流教

育,就必须根据一流城市发展的需要,从整体上把握教育的各个方面,建立长沙的大教育体系和格局。基础教育是提高国民素质的基础工程,高等教育担负着培养高级专门人才,发展科学技术和促进现代化建设的重大任务,必须继续加强。职业教育直接为社会各种产业培养从业人才,成人教育对提高劳动者素质,促进经济发展具有重要作用,必须大力发展。文明教育是提高人的思想道德素质,建设社会主义精神文明的客观要求,必须持久深入开展。

二是要建立适应市场经济的教育体制。现行的教育体制与建立社会主义市场经济体制的新形势还有许多不适应的地方,要大胆实行改革。要改变教育的单一行政管理模式,使之与市场经济的发展规律相适应;要优化教育结构,使之与经济结构和产业结构的调整相适应;在解决教育事业滞后于经济的问题,在经济的高增长条件下,大幅度提高教育的投入;要改革教育投资体制,使之适应市场经济条件下教育资源配置的优化;要调整教育内容,使之与社会经济发展需要和科技进步相适应;要提高教师素质,使之与提高教育质量的要求相适应;要提高劳动者总体教育水平,使之与经济建设对劳动者素质的要求相适应。如全面处理好学校、社会、市场和政府的关系,改革政府包揽办学的格局以及高度集中、统得过多、条块分割的管理体制,以及过于简单划一的人才培养模式。同时,又要区别教育事业同经济领域活动的不同性质特点,紧紧围绕育人这个根本目的,从不同类型、不同层次教育的具体特点出发,推进城市教育综合改革,使教育体制、学校的办学模式、专业设置的人才培养规范适应市场经济发展和社会进步的需要。

三是要遵循教育自身的发展规律。教育不仅要为物质文明建设服务,而且也要为精神文明建设服务,以推动社会文明的全面进步。因此,尽管教育必须适应社会主义市场经济发展的需要

而加以改革,但市场毕竟不能完全取代国家和政府对教育的管理和责任,经济规律也不可能替代教育本身的规律。市场经济的需求往往表现为经济行为密切联系的局部性需求,而教育既是开发人力资源的战略性产业,又是促进社会进步的公益性事业,而且具有政治、文化、道德等各种功能。市场经济行为,往往大量表现为追求近期效应,而教育既要满足当前的需要,更要面向未来,着眼长远,尤其基础教育更是如此。市场经济讲经济效益,不能不追求利润,而教育以育人为中心,最根本的还是以培养人才作为对社会最主要的贡献,因此,在强调教育要适应市场经济发展要求的同时,必须突出强调教育要遵循自身的发展规律,促进教育事业的健康发展。

(三).

这几年,我们抓一流教育的发展,主要以城市教育综合改革为突破口来积极推进的,按照“全市统筹,综合配套,整体推进”的城市教育综合改革思路,在办学和管理体制、教育结构、教育资源配置、教育投入体系、师资队伍等诸方面进行了有益探索。全市制定和全面实施了教育“四八”工程,即:从“八五”到下个世纪初,分四步走实现长沙教育现代化:第一步是实施《中国教育发展纲要》;第二步是大力推进城市教育综合改革;第三步是初步建立适应经济发展需要的教育体系;第四步是基本实现长沙教育现代化。在四步走的过程中,全市实施了八大教育工程:即普九工程,职教工程,高校工程,德育工程,“窗口”学校工程,特色教育工程,教师广厦工程和教育经济工程。目前,“四八工程”已经取得明显成效,全市教育综合改革的整体格局基本形成。下一步,我们推进一流教育,主要要解决四个问题:

(一)体制问题。首先是要深化办学体制改革,形成政府为主

社会参与的办学格局。在市场经济条件下资源配置的主体和方式的多元化,必然要求教育办学体制的多元化。必须继续狠下功夫,在改革过去由国家包办教育的状况,逐步建立起以国家办学为主,社会、私人办学为辅的办学新体制,使教育为经济建设、社会发展服务等方面实现四个转变:一是由过去为计划经济体制服务转化为市场经济体制服务;二是由过去主要为第二产业(其中又以重工业、国防工业为重点)服务,转化为第一、二、三产业全面发展服务;三是由过去主要为全民所有制企业服务,转化为以公有制为主体、多种经济并存的体制服务;四是由过去的为内向型、封闭型的经济服务,转化为外向型、开放型的经济服务。突出的就是鼓励支持社会私人根据社会发展的需要自发办学。在办学方式上,既可以独家创办,也可以多家联办,还可以“公私合营”,充分调动各方面办学的积极性。同时,加强对现有社会办学的统一管理,规范社会办学。其次是要深化管理体制改革,形成校长负责、科学评估的管理格局。在改革政府宏观管理方面,要真正做到简政放权,理顺政府与教育行政主管部门,教育行政主管部门与学校的关系,强化学校的法人地位。要对学校实行目标管理责任制的同时,做到“五管五不管”。即管学校主要负责人任免,不管中层干部的聘任;管学校办学规模,不管计外挖潜招生;管学校的工资总额,不管学校内部分配形式;管教育法规的执行,不管校规校纪的制定;管学校的总编制,不管学校具体的人事安排。政府对教育的宏观管理落脚点放在加强队伍建设上。要建立有利的导向机制,从考试、招生、分配就业、用人制度、职称评聘等方面制定有利于素质教育的导向政策,在确定重点学校为素质教育示范的同时,大力加强薄弱学校建设,缩小重点学校与普通学校之间的差距,为全面实施素质教育创造良好的条件。要建立科学的评估机制。对学校办学水平、管理水平、教学水平等方面的评估,都实事求是地结合学校条件和具体情况,把素质教育纳

入各项评估、评比中。要建立有力的激励机制。搞好职称改革，采用职称评聘分开的办法，择优高聘，竞争上岗，打破实际存在的职称“终身制”。

(二)质量问题。要深化教学改革，使教育适应经济和社会发展的需要，除了加快普及基础教育，至关重要的是切实提高基础教育的质量，着力在“转变”上下功夫：一是转变教育观念，变应试教育为素质教育。着眼培养青少年的学习能力、观察能力、思维能力、动手能力、表达能力和心理素质，坚决克服那种把提高学科质量的重任转嫁为加重学生课业负担的错误做法。二是转变教育评估考核体系。反对把升学率作为考评教育质量的核心。特别是小学和初中阶段，更不能以升学率作为办学质量的唯一标准。三是转变课程和教材的设置。教材不能围绕考题转。要面向全体学生，不允许通过分快慢班、频繁考试、高难度考试、成绩排队等手段，挫伤学生的自尊心和学习积极性。四是转变教学方法。提倡启发式，不搞“填鸭式”，还给学生一定的自由空间。五是转变招生、用人制度。在导向机制上，要从考试、招生、分配、就业、用人制度、职称评聘等方面，制订有利于素质教育的政策。目前，我们正采取措施，在确定重点学校为素质教育示范校的同时，大力加强薄弱学校建设，缩小重点校与普通校之间的差距。全市正在全面实行小学升初中免试划片相对就近入学，使全市学校初中新生在同一起跑线上。我们还强化了对素质教育的考核评估，保证素质教育的全面实施。从现在起，我市素质教育下决心在特色上下功夫，鼓励各级各类学校利用各自优势，探索各自的办学路子和教育特色。

(三)投入问题。首先是在确保国家投入主渠道的情况下，为提高资金使用效率，继续采取“保放结合”的经费管理办法，作法是：保基础教育的投入，专业教育的投入要相对减少，促使学校走产教相结合的路子；保师范院校的投入，适当减少其他专业院校

的投入,使师范院校这一教育工作的“母机”能运转正常。调整原有收费标准,稳定义务教育阶段的收费,放开非义务教育的收费,增加征收教育附加费的渠道,大力发展校办企业。其次是用足用活政策,不断开通多种教育经费渠道。各级财政要增加对教育的拨款。为增加教育投入,我市已采取 12 项筹措教育经费的办法,即:城市教育费附加按增值税、消费税、营业税总额的 5% 征收;农村教育费附加按不纳“三税”的乡镇企业、私营企业和个体工商户销售收入的 5% 计征;农村教育事业费附加按农民上年人均纯收入的 2% (包含在农民负担的 5% 以内)与农业税一并由税务部门统一征收。逐步增加城市维护建设税中用作教育费的比例,使之达到 15—20%。对教育部门直属企业和各级各类学校校办产业以及勤工俭学事业按政策实行税收减免,减免的部分用于补充教育经费。调整城市增容费的征收标准和分配比例,把城市增容费的 20% 用于教育。对各级机关、团体、事业单位的预算外资金由财政统筹 10% 用于发展教育事业。建立市、县教育基金,接受社会各界和个人捐款以及海外、境外人士捐款。县(市)征用土地时,按每平方米 1 元征收教育事业费。市、县两级财政设立几项用于教育的专项经费。建立教师住宅建设专项基金。

(四)领导问题。发展一流教育是全党全社会的一件大事,各级党委、人大、政府、政协以及各个部门都要有各自的职责和义务。首先,要求各级党政一把手亲自抓教育。每年将教育改革的和发展的具体任务以目标责任书形式下达到县区(市),再由各区县(市)分解落实到乡镇街道,并建立各级党委政府定期议教、定点支教等制度,经常听取教育工作情况汇报,深入学校深入师生搞点调查研究,把握教育的发展方向,研究教育发展中的重大问题,及时地为教育、为教师解决一些实际困难。将教育管理和学校的硬件建设与各级党政一把手任期目标和政绩考核挂钩。其次,各级人大、政府、政协各司其职,各负其责。强化依法兴教,用法律