



对策与建议

——2003—2004年度教育热点、难点问题分析

主编 / 朱小蔓

副主编 / 徐长发 田慧生

执行主编 / 陈如平 郝志军

教育科学出版社

对策与建议

——2003—2004年度教育热点、难点问题分析

主编 / 朱小蔓

副主编 / 徐长发 田慧生

执行主编 / 陈如平 郝志军

教育科学出版社

· 北京 ·

责任编辑 鲁 民
版式设计 尹明好
责任校对 刘永玲
责任印制 曲凤玲

图书在版编目(CIP)数据

对策与建议:2003—2004 年度教育热点、难点问题分
析/朱小蔓主编. —北京:教育科学出版社,2004.3
(2004.7 重印)

ISBN 7-5041-2749-3

I. 对... II. 朱... III. 教育-研究-中国
IV. G 652

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 012551 号

出版发行	教育科学出版社	市场部电话	010-62003339
社 址	北京·北三环中路 46 号	编辑部电话	010-62384600
邮 编	100088	网 址	http://www.esph.com.cn
传 真	010-62013803		

经 销	各地新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16		
印 张	20	版 次	2004 年 3 月第 1 版
字 数	380 千	印 次	2004 年 7 月第 2 次印刷
定 价	32.00 元	印 数	2 001—4 000 册

如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

(代序)

以扎实的研究推动教育创新的实践*

朱小蔓

江泽民同志在庆祝北京师范大学建校一百周年大会上的讲话，从国运兴衰、民族复兴、实施科教兴国、提高全民族素质的战略高度，精辟论述了教育创新的重要思想，为我们在新时期追求一个更好的教育指明了方向。今天，我们纪念这个讲话发表一周年，重温讲话精神，仍然备感振奋和责任重大。

党的“十六大”提出全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的历史任务，要求教育在未来社会的知识创新、人才培养和文化辐射等方面发挥积极作用。如何应对时代挑战，推进教育创新事业，是我们当前需要认真思考的问题。

作为一个国家级教育科研单位，我们的体会是：强调和推动教育创新，一定要同时强调加强研究。从世界范围看，教育研究的地位随着教育职能的拓展得到明显提升。国家宏观教育发展战略和政策的制定以及推动系统的教育改革越来越依赖于教育研究作为基础。教育创新不是一个空泛抽象的口号，也不是时尚的思潮，决不能满足于一般提出的所谓新看法、新举措或引入国外一些新概念、新思想。教育创新是一个严肃认真、扎扎实实的研究和行动的过程。

首先，教育创新不能仅仅停留在对一些表面性问题或问题的浅表层次的关注，需要深入下去，搞清真正的问题和问题的症结所在。而面对一些已经被遮蔽、被扭曲的问题，则更加需要彰显本真、正本清源，而不是就问题谈问题、想对策。比如，义务教育阶段择校和乱收费的问题涉及到教育资源的政府公共财政配置与市场配置之间的关系。再比如，新课程改革中教师、校长和家长不适应的问题涉及到结构化知识与生活化知识、知识传递与有意义地吸纳之间的关系。又

* 本文是在北京师范大学举办的“纪念江泽民同志在庆祝北京师范大学建校一百周年大会上的讲话发表一周年”座谈会上的发言。

比如，道德教育中针对性、实效性不够的问题涉及到教育中核心价值观引导与人的多样化生存状况之间的关系。教育研究正是从直面问题开始，将纷繁万千的问题归类、抽象纳入研究视域和轨道，进行理性分析和辩证思考的过程。因此，只有找到真正的问题，才会有教育创新的源头活水。

第二，教育是一个实践与行动的过程，而且这个过程往往又比较长，许多问题是在变革过程中逐渐显露的。一时被认为是创新的、正确的思想和行动，日后不见得都能证明其合理性。所以，教育创新应该是边行动、边研究的行动性研究的过程。现在，我们的一些重大教育改革政策已经开始采取先在一部分地区实验、再总结经验不断完善的办法，比如我国新一轮基础教育课程改革，又如最近刚刚启动的、由中央教育科学研究所具体承担的中小学现代学校制度的研究，等等。实验的过程就是研究的过程，当然，我们一定要把握到实验的真情形，严肃审慎地把握实验的进程和方向。中国这一百年的教育中，像陶行知、晏阳初、梁漱溟、雷沛鸿、黄炎培、陈鹤琴等一大批教育家们的思想和实践都值得好好总结和学习，而新中国成立以来，尤其是改革开放以来的一些重要改革实验也需要梳理和研究。由于社会生活节奏越来越快，人们往往很难沉静下来研究历史经验和教训。其实，创新一定出自批判和继承。教育创新从来不是从头开始，而是站在前人肩膀上的奋力一跃。

第三，教育创新的目的是要解决中国自己的问题。由于今天中国教育面临的很多问题已经与世界其他国家和地区有了共时性，而且教育活动本身有一些规律是相同的，所以我们一定要积极汲取国外教育改革的经验教训，引入新鲜的思想观念和思维方式。但是，真要解决我们本土的问题，解决不同地区、不同学校及情境中的问题，还必须大力提倡实事求是的态度，研究教育思想和对策的适切性，鼓励大家用心去寻找有效的途径和办法，反对盲目跟风和简单模仿。比如如何推进高等教育规模的发展、推进中小学素质教育、推进新课程改革、推进教师专业化等问题，都要建立在研究当地具体情形的基础上，鼓励多样化和求同存异。

第四，教育创新一定要有反映时代精神的哲学思想和哲学思维。教育创新是为培养人和发展人服务的，因而要有明确的目的框架和方向感。今天，人类面临的一个全球性问题是，物质文明的极大发展与人的精神价值失落之间的吊诡。现代人需要承受来自生活的巨大压力，需要在内心动荡和焦虑中平衡自我，这就要求现代教育必须莫基于一种关怀人的发展的哲学思想。教育，如同社会一样，充满着矛盾和两难，尤其是中国教育要在发展很不平衡的不同区域向前推进，其各

自所处发展阶段上的主要矛盾和发展目标的不同，当地人群追求旨趣和思维方式的不同，有时是相当显著的。因此，如何鼓励不同的改革模式、协调不同的发展道路，如何兼顾长远的发展愿景和近期的可行对策，如何防止在日常紧迫而琐碎的工作中淡忘和迷失改革的原初目标以保证教育创新的道德目标及健康方向，等等，这些都需要我们自觉保持思维的张力和历史的、辩证的眼光。

最后，关于教育研究的工作方式和管理方式，也一定要认真加以反思，图谋创新，科研管理不能再鼓励那种抄抄写写、编撰性的所谓研究，更不能容忍花国家很多钱去支持低水平的、重复性的，甚至用于功利目的的研究。科研管理的方式必须调整到有利于发现研究问题，发现研究资源，支持真正有价值的研究进行下去。

总之，只有当我们真正起于问题而研究，边行动边研究，在解决具体问题中总结新的教育经验，提炼新的教育思想，才可能产生有当代中国特色的教育新理论。对教育创新具有影响力的教育理论就其本性来说是实践的理性、经验的理性。尤其在今天，教育活动涉及到越来越多的人群和时空，因此，教育研究必须走出小圈子，与决策者和实践者携起手来，介入生活，关注生活，只有这样才能为教育创新作出真正的贡献。

目 录

以扎实的研究推动教育创新的实践(代序)

朱小蔓

一、理论探索

- 关于新时期基础教育工作的若干思考
..... 曾天山(3)
- 加强教育科研 促进教育创新
..... 周南照(11)
- 当前中国中学道德教育课程标准及其创新方式
..... 朱小蔓(25)
- 从“知识本位”到“德性本位”
——教师创造教育观的整体性与根本性转型
..... 吴安春(36)
- 现代学校制度初论
..... 李继星(43)
- 管理创新与学校发展
..... 陈如平(54)
- 职业教育大众化与就业问题
..... 徐长发(60)
- 世纪初职业教育的改革与发展:挑战、机遇与行动
..... 唐以志(71)
- 建构特殊教育理论
..... 陈云英(78)
- 残疾儿童随班就读现状及发展趋势
..... 华国栋(86)

二、政策建议

- 中小学弘扬和培育民族精神的建议
..... 詹万生 李书华 齐 焮 宁武杰(97)
- 关于我国基础教育课程教材改革的建议
..... 白月桥 田慧生 张 芄(104)
- 对制订巩固提高地区基础教育发展水平评价指标体系
的思考和建议
..... 华国栋(113)
- 我国现阶段农村教育的问题、特征与发展态势
..... 李水山(118)
- 我国“以县为主”的义务教育财政体制改革的问题
与对策建议
..... 郝志军(124)
- 完善农村义务教育财政体制,保障义务教育的持续均衡发展
——从山东省淄博市农村义务教育财政状况引发的
思考和建议
..... 李协京(137)
- 税费改革对农村义务教育影响的现状调查和政策建议
..... 魏向赤(142)
- 建立参与式的农村义务教育管理方式
..... 任春荣(150)
- 农村幼儿教育事业现状分析及政策建议
..... 王化敏 周亚君(156)
- 2003年中国58个项目县初中学生辍学情况监测报告
..... 刘 芳 马晓强 任春荣 陈卫军(164)
- 安徽省绩溪县农村教育调查报告
..... 程方平(173)
- 关于农村教师队伍建设及教师专业成长问题的思考
..... 田慧生(179)
- 培养科学教育师资是一项紧迫的战略任务
..... 毕 诚(184)
- 中国居民家庭收入与教育消费统计
..... 马延伟 郝志军(192)

三、学术交流

- 文化多元和全球化背景下学校道德教育促进人的发展之探讨**
——“学校道德教育与人的全面发展”圆桌会议综述
..... 杨一鸣(199)
- 构建中国教育科学繁荣发展新平台**
——首届中国教育科学论坛暨第三届全国教育科学
研究所(院)长工作联席会议综述
..... 高宝立(203)
- 研究新课程 实现新突破**
——教育部中央教育科学研究所基础教育课程研究
中心成立暨学术报告会综述
..... 课程教学研究部(208)
- 深化教育研究 促进理论创新**
——“新时期教育研究的理念与方法”研讨会综述
..... 郭红霞 杨一鸣(211)
- 全国教育科学规划 20 年的回顾与展望**
..... 吴 键 曾天山(215)
- 来自基层的教育科研**
——中央教育科学研究所首批访问学者学术沙龙综述
..... 上官光明(220)
- 深入关注农村教育的改革与发展**
——“农村教育”专题学术沙龙综述
..... 杨 红 程方平(224)
- 明晰教育科研问题 推动教育事业发展**
——“教育科学研究:方法与实践”学术沙龙活动综述
..... 吴 霓(228)
- 继承和发扬毛泽东的教育思想**
——“毛泽东与中国教育”学术研讨会综述
..... 方晓东 徐卫红(232)

四、国际比较

- “面向世界”的另一角度**
——中央教育科学研究所代表团参访俄罗斯和保加利亚纪略
..... 朱小蔓(243)
- 日本教育研究国家报告**
..... 许建争 陈婧冬 译(252)

韩国教育考察报告	江 明 李志仁 李水山(257)
聚焦美国国家教育科学研究所成立	李建忠(267)
国际农村教育的困境与对策	蓝 建(273)
美国的财政体制与农村义务教育投入体制	高如峰(278)
日本的财政体制与农村义务教育投入体制	高如峰(283)
英国中小学实施“设计与技术”课程的成功策略及其启示	于慧颖(288)
测量教育的作用与影响	
——《世界教育指标》研究的最新进展	孟鸿伟(294)

附 录

继往开来 再铸辉煌

——庆祝中央教育科学研究所重建 25 周年科研成就
及学术活动综述

..... 科研管理处(298)

心动的历史

——《教育研究者的足迹》出版座谈会纪要

..... 武思敏(304)

后 记 (306)

一、理论探索

关于新时期基础教育工作的若干思考

曾天山

经过多年的努力，我国基础教育取得了辉煌的成就，中华民族的科学文化素质有了极大的提高。进入新世纪，通过积极落实《国务院关于基础教育改革与发展的决定》和《国务院关于进一步加强农村教育工作的决定》，确立了基础教育在现代化建设中的战略地位，坚持基础教育优先发展，继续坚持普及九年义务教育和扫除青壮年文盲作为教育工作的“重中之重”地位，积极进取，实事求是，分区规划，分类指导，成绩显著，素质教育全面推进。但我国基础教育总体水平不高，发展不平衡，面临新的挑战，改革与发展的任务十分艰巨。

一、完善基础教育管理新体制

实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制，确保农村中小学教师工资发放，确保当地农村义务教育投入不低于农村税费改革前的水平，对于确保农村教育的可持续发展意义重大。

2000年有2 869个县级单位（其中农业县1 675个，区780个，县级市404个，其他10个），经济差距悬殊，经济富裕县份大多集中在东部，县级市占全国的25%强，但GDP总值占全部县及县级市的44%；分地势看，平原县只占全国的31%，但GDP总值占全国的46%；山区、丘陵县占全国的69%，但GDP总值仅占全国的54%。^①全国GDP5亿元以下的县有399个，5—10亿元的398个，10—20亿元的461个，20—50亿元的568个，50亿元以上的254个，相应的财政预算内收入0.2亿元以下的319个，0.2—0.5亿元的528个，0.5—1亿元的615个，1—2亿元的436个，2亿元以上的174个，大多数对义务教育的负担能力有限。^②目前全国农民年人均收入在2 500元左右，丘陵、山区县农民人均年收入均在2 000元以下，据测算承担义务教育的1/2左右也有极大困难。

根据国务院发展研究中心对湖北、河南和江西3个中等农业县的调查，以及国家教育督导团办公室对18个省（自治区、直辖市）的专项督导检查，以及我们在国家高级教育行政学院讲课时180多位县级教育局长的反映。感觉一些地方对新体制信心不足，有的甚至认为是换汤不换药。有的地方认为“中央转移支

付、省市基本不付、县市牢骚满腹、乡镇如释重负”。有的县教育局长反映目前如坐针毡、如履薄冰、如临深渊，教育局长的活实在难干。特别是在一些欠发达地区，拖欠教师工资问题和“两基”还账以及建设高中学校等硬任务全部由乡转移到县，县级政府感到无能为力。

建议改革和完善县为主的农村义务教育管理体制，做好宣传工作，使各级干部充分认识中央这一决策的重要性和必要性，进一步明确新体制的科学内涵和战略意义，打好“两基”攻坚战，从根本上解决农村义务教育问题。明确各级政府的职责，建议尽快制定职责分解的实施细则。加大中央和省地市级政府发展农村义务教育的责任，加强县级宏观管理的力度，注意调动乡、村的积极性。既要解决县级统筹不够的问题，又要防止管理权限过于集中在县的倾向，让乡镇承担相应的职责。中央和地方财政应分别承担义务教育投入的二分之一。开征教育税。企业和个人捐助教育的经费允许税前列支。农村中小学教师工资改由中央、地方各级政府共同负担，由县统管，欠发达地区可考虑进一步由地市甚至是省级政府负责。建立激励机制，强调实事求是。促进基础教育办学体制多元化。注意各级各类教育发展的数量、质量、效益和协调问题。

二、分步推进，打好“两基”攻坚战

在我国经济、社会基础不平衡和经济体制从计划经济向市场经济转变的大环境下实施的基础教育地方化体制，极大地增强了教育的活力，同时也加剧了地区之间教育发展的不平衡性。2000年全国有8个省和自治区的文盲率高于10%（全国平均水平为6.72%），其中有7个集中在西部地区；全国450个县未实现“普九”，其中391个在西部。

四川省仪陇县被评为“全国‘两基’工作先进县”，然而，“先进”背后的结果是：几乎每所承担义务教育的学校都在负债，根据该县教育局《仪陇县教育发展情况汇报》，承担义务教育的学校与政府共同负债高达5000万元。而这种情况绝不仅仅在仪陇县才有。义务教育，尤其是农村义务教育的人不敷出，谁来为农村义务教育买单已成为全国性的问题。

农村税费改革对农村基础教育的影响主要集中在两个方面：教育经费和教师编制。农村税费改革造成农村教育经费严重短缺，给农村基础教育的发展和农村学校的正常运转带来重重困难。一是民办教师退休费保障难；二是公办教师工资筹措难；三是“普九”债务化解难；四是中小学危房改造难；五是学校维修难；六是学校正常运转难；七是学校实施信息化难。

农村税费改革造成农村中小学教师编制紧张。一是关于学前教育教师和成人教育教师；二是关于小学英语信息教师；三是关于农村寄宿制学校后勤服务和保育人员；四是关于乡镇教学业务管理人员。

当务之急是要充分认识基础教育的重点是农村教育问题，关键是贫困地区教

育问题。把加强农村义务教育当做涉及农村经济、社会发展全局的一项战略任务，作为实施义务教育的重点和难点，因地制宜、分区规划、分类指导、分步实施的工作方针是实现基础教育持续发展的关键。

为保证国家西部大开发战略的实施，改善处境不利群体受教育状况，增强其脱贫致富的能力，必须采取各种有力措施加快落后地区的教育发展，逐步缩小与发达地区教育发展水平的差距。一是落实国务院关于农村中小学教师工资由县级统筹发放的决定。二是落实国务院关于农村中小学教师队伍和校长队伍由县级教育行政部门的统一管理的决定。三是改革勤工俭学模式，积极推进勤工俭学的集约化管理，增强基础教育的自身“造血”功能。四是改革大型学校的后勤管理模式，积极推进学校后勤的社会化管理。五是积极推进学前教育的社会化发展。六是对贫困地区实行免费义务教育，如2000年云南省边疆12万小学生免费上学，2003年，国家对新疆维吾尔自治区205万名贫困生实施免费义务教育，成效显著。2002年，北京、宁波对贫困地区分步实施免费义务教育，效果也比较好。七是需要调整原有的“两基”验收标准，充实新的内容，指导15%左右未普及九年义务教育的贫困人口地区打好“普及义务教育攻坚战”。建立科学的教育发展指标体系，反映教育系统的运作和各级教育发展的功能，包括描述、解释、评价、监测、预测和导向等多重作用，指标之间要有逻辑的联系和内在的关联，有一定的理论基础和分析模式。保证就学率，减少辍学率。

三、因地制宜发展高中教育

我国小学、初中和高中毕业生升入高一级学校的比例分别为97%、58.3%和83.5%，呈两头高、中间低的格局，高中教育已成为各级教育协调发展的瓶颈。在新的形势下，加快高中发展与建设，扩大优质高中教育资源，解决制约整个教育发展的瓶颈问题，满足广大人民群众的教育需求，是关系到最广大人民根本利益的一件大事，也是提高劳动者素质、缓解社会就业压力的一条重要途径。

天津市通过加强政府统筹，盘活资源，建立多渠道投入机制，积极扶持优质高中的扩建和改建，依托优质高中兼并薄弱学校，使招生规模不断扩大，这个做法对全国有普遍意义。

但一些地方政府为争办国家级和省级示范性高中，不惜挤占义务教育和职业教育资源，甚至举债建设豪华型学校，影响了基础教育的协调发展。

建议发展高中教育要坚持“积极进取、实事求是、分区规划、分类指导”的原则，合理规划，科学论证，努力拓展高中优质教育资源，着眼于大面积提高高中教育的整体质量。在学校建设中要树立成本意识和效益观念，把“设备设施利用效率的最大化”作为学校建设和管理追求的目标，发达地区“软件从优”，落后地区“硬件从实”，淡化示范性高中评比。学校规模和班级规模应本着有利于营造学生自主学习和个性化发展环境，有利于转变学生的学习方式，有利于实施

有效的学校管理的原则建设。

一是发展思路要创新，要走以扩大优质高中教育资源为主、有效整合和盘活各种教育资源、多快好省地促进高中教育发展的新路子。二是机制要灵活，坚持政府办学为主，同时积极鼓励和引导社会力量参与发展高中。三是体制要创新，把优质高中的扩建、改建同深化基础教育办学体制改革、有利于调整九年义务教育的学校布局结合起来。四是教学要创新，充分发挥学生的自主性、能动性和创造性，为学生全面而富有个性的发展创造有利的条件，进一步提高教学质量。五是大力发展现代远程教育，缩小地区优质教育资源的差距。六是坚持规模扩大和质量提高并重。七是协调积极发展高中、“两基”攻坚巩固提高、发展职业教育的关系，积极探索与规范办学行为的关系。

四、增强德育工作的针对性、实效性和主动性

开展德育和心理健康教育，不仅是社会和时代发展的需要，也是学生全面发展、实施素质教育的需要。因此，德育工作十分重要。

但目前德育工作“虚化”的现象比较严重，投入与效果之间大不相称，需要主动适应新形势的要求，针对不同年龄学生的特点，调整和充实德育内容，改进德育工作的方式方法。

建议：①把加强思想品质和道德教育并贯穿于教育的全过程，把德育和心理健康教育有机结合起来，提高全体学生的心理素质，充分开发他们的潜能，培养学生乐观、向上的心理品质，促进学生人格的健全发展。②教导学生学会学习、人际交往、升学择业以及生活和社会适应等方面的常识，根据其年龄特点，小学重点可以放在学习和自我方面，初中重点放在自我和人际关系方面，高中重点放在人际关系和生活及社会适应方面。③做到科学性与针对性相结合；面向全体学生与关注个别差异相结合；尊重、理解与真诚相结合；预防、矫治和发展相结合；教师的科学辅导与学生的主动参与相结合。④注重实践，小学以游戏和活动为主，初中以活动和体验为主，高中以体验和调适为主，并提倡课内与课外、教育与指导、咨询与服务的紧密配合。⑤注意德育工作与心理健康教育的密切联系和不可替代性，防止德育和心理健康教育医学化和学科化的倾向。⑥注意教师的道德和心理健康问题。⑦建议在党的十六大之后，召开全国学校德育工作会议，修订中小学德育大纲，建立科学化、系统化、规范化和现代化的学校德育工作体系。⑧制订综合性、实践性、创新性、生活化的德育课程标准，开设以主题班会和队会为基础的德育活动课，建立校外实践基地，提高教师职业道德和工作水平，加强德育督导和评估。

五、积极稳妥地推进课程改革

基础教育新课程改革有充足的理论基础和实践基础，培养目标体现了社会进步、知识发展和学生特点的要求，针对性和实效性比较强，在许多方面初步实现了既定的改革目标，取得社会的基本认可。

但发展过程中存在政策不配套、体制不健全等环境问题，特别是课程改革与考试评价制度改革不能同步推进，使课改参与学校和学生有后顾之忧，自身也存在编审不分、地方垄断、教材质量良莠不齐、行政干预和经济因素影响过多的问题。

希望坚持民主参与、科学决策的原则，积极鼓励高等学校、科研院所的专家、学者和中小学教师投身中小学课程教材改革，发挥方方面面的作用，尊重基层的首创精神和实践经验。在教师培训方面，应注意继承既有宝贵经验，借鉴国外先进经验和创新方面不应有所偏废。

六、加强信息技术与课程有效整合

信息技术与其他课程教学的整合，正在成为当前我国信息技术教育乃至整个教育信息化进程中的一个热点问题，是国内外计算机学科教学与应用长期探索、实践与反思的结果，是改革传统教学弊端的重要举措。

目前国内对课程整合比较主流的理解是“把计算机技术融入到各学科教学中，就像使用黑板、粉笔、纸和笔一样自然、流畅”，重点放在计算机辅助教学上。另一种理解主要指信息技术课程的内部整合，主要着眼于达成信息技术教育的目标。

建议：①把计算机辅助课程教学作为目前信息技术教育与其他各课程整合的主要的并且也是有效的方式，逐步体现信息技术教育的目标价值。②信息技术学科需要单列的课程。③信息技术教育的整体目标和任务与其他学科课程的整合、专题活动课程的安排、学校及周边信息环境的建设和利用，将非常有利于信息技术教育目标的实现。④在各科教材的改革中，也应努力体现与信息技术学科的整合。⑤教学模式的改革（或重构）中，信息技术课程整合的优势有很大的发展空间。⑥适当的教学软件，始终是一个关键问题。⑦对课程整合的成功与否来说，提高教师全面素质最为关键。

七、促进基础教育均衡化发展

在我国实现“两基”伟业之后，能否上学的问题基本解决，而基础教育均衡发展的的问题日益突现出来，这是社会发展的要求，也是基础教育发展新阶段的必