

乡镇基础教育 规划研究

——因地制宜的教育发展战略

中华人民共和国 教育规划办公室
国家教育委员会 编
联合国儿童基金会驻华办事处

-53

人民教育出版社

乡镇基础教育规划研究

——因地制宜的教育发展战略

中华人民共和国
教育规划办公室 编
国家教育委员会

联合国儿童基金会驻华办事处

乡镇基础教育规划研究
——因地制宜的教育发展战略
中华人民共和国
国家教育委员会 教育规划办公室 编
联合国儿童基金会驻华办事处

责任编辑 余逸群

·
人民教育出版社出版
新华书店总店科技发行所发行
北京市房山区印刷厂印装
·

开本 850×1168 1/32 印张 8.75 插页 3 字数 208,000

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

印数 1—873

ISBN 7-107-10380-6

G·1471 定价 4.00元

出版前言

从1985年下半年开始，中华人民共和国在进行地区人才需求预测和制订15年教育规划的过程中，各省、自治区、直辖市着重抓了基础教育发展战略研究和以乡镇基础教育为重点的县级教育规划工作，有些区、县的工作取得了重要的阶段性成果。

中国乡镇基础教育管理的责任主要在县一级，因地制宜地制订教育规划和组织实施教育规划的关键也在县一级。为了通过案例研究，交流经验，提高县一级的教育宏观管理水平，吸取国际有益经验，由中华人民共和国国家教育委员会教育规划办公室和联合国儿童基金会共同组织，于1987年10月6日至12日在中国黄山市召开了乡镇基础教育规划国际研讨会。来自中国各省、自治区、直辖市和一些地区、县级教育部门的负责人、教育工作者和美国、澳大利亚、斯里兰卡及香港教育专家等70多人出席了这次研讨会。会议期间，联合国儿童基金会驻华代表曼苏·艾哈迈德先生对加强地方基础教育的规划和管理方法进行了专题论述，并对中国的教育规划工作给予充分肯定的评价。国际教育发展理事会副主席菲利浦·H·库姆斯教授结合国际经验综述了教育规划方法和分权管理中应当注意的问题。澳大利亚尤里·L·雅克斯雷教授侧重从塔斯曼尼亚州教育发展角度介绍了澳大利亚二百年来教育发展的情况和经验，指出了澳大利亚的教育规划已经找到从本国实际出发发展幼儿教育和小学校教育的正确途径。斯里兰卡印迪拉纳教授介绍了斯里兰卡普及初等教育发展情况和在初中教学活动中适当安排为就业作准备的学习课程的做法和经验。香港大

学程介明博士接受联合国儿童基金会的委托对中国辽宁省大连市金州区和凌源县进行了实地考察，在会上将《中国基础教育规划——辽宁省两个县（区）的案例》作了说明和介绍，客观地评价了这两个县（区）的教育规划工作的方法，并坦率的、诚恳的提出一些建议。一些中国专家、代表的专题发言，围绕实施九年制义务教育的目标、步骤和制定必备的办学标准，详细地介绍县级制订教育规划的思路、方法和实践体会。

根据联合国儿童基金会驻华代表曼苏·艾哈迈德先生的建议，为了让世界各国了解中国这方面工作的进展，为了推动我国乡镇教育规划特别是县一级教育规划和宏观管理水平的提高，促进决策工作的科学化、民主化，决定出版论文集。我们将这次研讨会上14位中外专家的发言稿和开幕、闭幕词，经作者重新修正后编辑成书。此书所提供的中国县以下教育规划案例，从一个侧面反映了近两年来他们在国家教育委员会推动地区中长期教育规划工作和改善宏观管理工作的努力成果。中华人民共和国国家教育委员会副主任何东昌于1987年9月16日在“贵州省人才预测、教育规划论证会暨部分省、区、市教育规划座谈会”上的讲话集中地反映了这方面的指导思想，故将这次讲话的有关内容收入本书。为了帮助读者了解中国教育规划的指导思想和国家教育委员会有关的要求，将中华人民共和国国家教育委员会下发的两个电报和一个通知文件作为附录收入。

本书由中华人民共和国国家教育委员会教育规划办公室和联合国儿童基金会驻华办事处主编，书名定为《乡镇基础教育规划研究——因地制宜的教育发展战略》。此书由中国人民教育出版社出版。此书的英文版将在香港出版。

本书由周承业主审。杜中一、白景龙、王佩君、杨晓青、张维珍、彭卫平、葛华、林云裳、王祖怡和蔡耘等参加了编辑和

审稿、校阅工作。在编辑出版时曾得到中华人民共和国国家教委外事局国际合作处王百哲、阎国华和王翔，联合国儿童基金会代表处中方高级官员宋心鲁等人的大力协助，敬表谢忱。

欢迎中外专家、同行和读者提出宝贵意见。

编者

一九八八年三月

目 录

县中等以下的各级各类教育面向农村进行改革的问题	
[中国]何东昌	1
农村基础教育关系到中国的前途,改善宏观管理提高教育的效益	
[中国]周贝隆	9
教育规划——同中国合作的新领域	
曼苏·艾哈迈德	12
小学教育的分级规划与管理	
——国际经验教训概况	
[美国]菲利浦·H·库姆斯	15
中国基础教育规划	
——辽宁省两个县(区)的案例	
程介明	25
加强地方基础教育的规划和管理	
曼苏·艾哈迈德	83
斯里兰卡为青年人就业作准备的普及初等教育规划的经验	
[斯里兰卡]印迪拉纳	91
从定居到二百周年	
——由塔斯曼尼亚州看澳大利亚二百年来教育的发展	
[澳大利亚]尤里·L·雅克斯雷	107
重幼教,抓基础,认真制定教育发展规划	
[中国]洪允智	127

从实际出发, 分步普及美姑县的初等教育	
[中国]吉牛木果	144
认真制定教育发展规划, 促进民族教育事业的发展	
[中国]高瑞平、龙求华	154
分阶段逐步实施九年制义务教育	
[中国]周建生、吴郁英、李金凤	166
制定基础教育规划必须以整体优化为目标	
[中国]林双泉、张映祥	179
实事求是, 积极推动, 坚持标准, 保证质量	
[中国]孙世菊	190
坚持: “两条腿走路”的办学方针, 积极、稳健地发展基础教育	
[中国]于德、孙延平、史玉良	206
辽宁省基础教育规划, 以条件定发展, 立足于可行	
[中国]郝庆堂、柴春秀、郎运坤	226
教育要适应当地生活, 为将来的发展服务	
[美国]菲利浦·H·库姆斯	236
教育规划是缩小地区间差别, 因地制宜发展教育的有效途径	
曼苏·艾哈迈德	239
案例各有特色, 富有启发性, 规划经验丰富, 更上一层楼	
[中国]周贝隆	242
附录1. 中华人民共和国国家教育委员会通报有关制定十五年教育规划工作中的几点注意事项	248
附录2. 中华人民共和国国家教育委员会通报有关地区人才需求预测和教育规划工作的注意事项	251
附录3. 中华人民共和国国家教育委员会关于制定义务教育办学条件标准、义务教育实施步骤和规划统计指标问题的几点意见	255

县中等以下的各级各类教育面向农村 进行改革的问题·

[中国] 何东昌··

党的十一届三中全会以来，特别是1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》公布以后，教育事业有相当的发展，教育改革正在逐步展开，但是还跟不上政治体制改革、经济体制改革形势的需要。如果教育要跟经济发展战略，跟经济体制改革相适应，那么教育就要解决自己的战略问题、改革问题。比如，中等教育以下的各类教育怎么办？就有以下三个方面的问题：

一、怎样为社会主义建设服务的问题，也就是继续解决教育体制、结构、思想内容和教学方法等不同程度存在的脱离了社会主义建设实际的问题。

二、怎样调动社会各方面的积极因素，消除一些到现在还存在的条块分割，阻碍挖掘潜力的一些体制上的问题，更好的解决各行各业依靠教育的问题。

三、提高教育质量和它的社会效益问题。《中共中央关于教育体制改革的决定》之所以从体制上入手，不外乎要解决这些

• 这是作者于1987年9月16日在“贵州省人才预测、教育规划论证会暨部分省、自治区、直辖市教育规划座谈会”上的讲话中有关农村教育部分。

• • 作者是中华人民共和国国家教育委员会副主任。

问题。

这三个方面是教育与社会联系的主要环节，其中涉及到劳动、人事制度的改革问题。

现在谈一下县以下各级各类教育面向农村的教育改革问题。这个问题跟劳动人事制度的牵连比较少，改革相对容易一些。现在我们的农村教育存在着不同程度的脱离农村需要的问题。突出的表现在不少地方片面追求升学率。我国农村的学校，以小学毕业生为基数，能够升到中等专业学校，以及高等学校的大体上不会超过5%，如果只顾这一头的话，就会忽视剩下的95%。而且，越穷的地方，越这样。这些地方辛辛苦苦花钱办教育，人送出去了，回来的却不多，大体上不到1%。并且越穷出去的人越回不去，所以老大爷出钱没有给老大爷直接带来好处。至于片面追求升学率带来的各种矛盾就不用说了，这5%严格的说也没有培养好。现在年轻人中间小学毕业升中学、中学毕业升大学、大学毕业升研究生、研究生毕业出国，这样的人，企业不大欢迎。甚至名牌大学的一些毕业生越是自视过高，越是不受欢迎，这种情况大学和中小学都有一定的责任。县以下的教育应该主要为当地经济振兴、培养人才服务。不靠自己培养人才，靠上级分配人才，分去了也未必都留得住，这样的教育社会效益就比较低。现在大学里回边远地区的学生比例有所提高，但是就是回到边远省份也回不到最边远的县。工资加一级两级也不一定稳得住，这是一个要考虑的问题。

第二个问题是人才的观念问题。小学、初中、高中毕业生，如果都合格，那只是为社会主义建设作了一点基础教育的工作，就是在思想、道德、文化、科学上作了准备，即“四有”的人，从教育的任务来讲还未完成。要完成就得使受教育者有搞建设的本事，俗话说“一技之长”。然后经过实际锻炼，才能成为人才。在农

村，恐怕要培养一大批有商品经济观念的能掌握比较新的生产技能的、而且有一定经验的生产带头人或生产能手。这样的人在农村的作用是很大的。这种人应该列入人才的范围。不能只是博士硕士才是人才。所以要改变只重视升学，重视到城市、当干部才算人才观念。这个问题很重要。可以从外国引进设备，引进技术、引进生产线，还可以引进工程师和厂长，但这好比是用稻草烧火，如果不把木材引燃，火是烧不长的，木材是什么呢？木材就是本国的人才。我们的主要困难不在高等教育培养高精尖的人才，而是在于劳动者的素质。劳动者的素质是无法引进的。产品质量从一个侧面反映一个民族素质。这说明对人才的观念必须有一个比较大的转变。老百姓观念的转变，有一个较长的时间。但经济部门的领导、党政部门的领导、学校领导的观念应该变。我们要培养这么一些人，其中有厂长、经理、农村里的领导骨干、农艺师、工艺师，还要有发展商品经济有经营能力的带头人。教育要考虑这些问题，光靠广泛的基础教育是不够的，基础教育根据情况要考虑职业技术教育的因素。在好的中学里，张贴许多科学家的人像，但外国的多，中国的少，象鲁班、黄道婆这样的能人没有，这反映了我们的教育思想。1957年毛主席讲的要培养有社会主义觉悟的有文化的劳动者，还是对的。这劳动者包含脑力劳动者，但现在只剩下脑力劳动者，这是不对的。在社会主义建设中，大量的还是体力劳动或是半体力劳动。

第三个问题是解决两张皮的问题。抓经济的不管教育，不管人才培养，经济是发展不快的。培养人才不面向经济，抓教育的不管为经济服务。这就是两张皮的表现。一个县应该算三本帐，即我这个县怎么富裕起来的经济发展帐，要使商品经济繁荣起来需要什么样的人的帐，算好了这两笔帐，再算教育怎么办的帐也就清楚了。这样就把两张皮转变为一张皮。

第四個問題是教育本身要統籌考慮，成人教育、職業技術教育、普通教育等都要統籌考慮。我去河北一個縣（在秦皇島附近），縣里的規劃是這樣的，除了基礎教育以外，還辦了成人教育和職業技術教育學校。縣里辦一個中專，在縣城附近撥了250畝山地建校。這個縣要快點脫貧，一個是產黃金，它是全國第三產金縣；另一個是林果業較發達，又發展養家兔。今年計劃養70萬只，所以辦了畜牧、林果、土建這幾個專業。他們中專是兩年制。我問為什麼實行兩年制，他們說生產需要來不及。縣里負責成人教育的部門，因要抗旱，通知改期報到，但學員都來了，他們不願回去，都要聽科技知識。50個鄉的初中準備實行“三加一。”^①初中畢業學一些科技知識，這樣解決了生產和學習結合的問題。只要有一個中專水平的人熱心的人在那兒服務就能辦起來。一個學校一年蘋果收入一萬多元，他們從收入中補貼一點給教師，已經搞了十六個這樣的學校，準備一鄉辦一個，每鄉還辦一個農業技術學校，這就要統籌考慮。學校教育要朝多功能方向發展，一些中心學校要成為農村地區的教育中心、文化中心和科普中心。現在，一些藏族小孩在藏族教師的幫助下演藏戲，有文化生活，還準備推廣一點技術，現在已搞了縫紉技術。大城市的小學、中學起不到這個作用，而農村的小學和中學可以起作用，這是一個變化。教師的思想也要有所改變，真正要把教育與生產勞動結合好，不是說只開一門勞動技術課，加幾小時勞動，就叫結合。歷史除了講全國共性的部分以外，應該講一點鄉土的历史，講講本地历史上的經驗教訓。為什麼得出了三中全會的路线？要結合本地情況講，總結历史經驗。地理課的老師，講一點本縣經濟地理，包括區域規劃都可以講。數學、物理、化學、生物都有

① “三加一”：三年普通教育加一年職業技術教育。

这个可能。

第五个问题经济和教育要统筹。甘肃省搞了八方统筹。现在下到县里的钱是各种渠道的，培训也是各渠道的。如果由县里统筹起来，不仅任务照样完成，而且一个人、一个设施可以多方面发挥作用。科技对农村脱贫是很有威力的，科技成果如果跟教育结合起来作用就更大了。一是推广的面扩大了，二是为农村培养了“永久牌”人才。上面下去的东西，县里负责统筹，他们叫八方统筹。其中包括给学校一点勤工俭学的条件，光伸手要是不够的，自己还得搞一点。

第六个问题叫上挂下联。上挂就是与高等院校、科研机构挂上钩，请他们把科技传下来，使中小学教师能教给学生传授给农民。下联就是联系到农民，与生产第一线密切结合，把先进一点的科学技术和管理知识传下去。农村学校可以帮助农民搞短、平、快的项目，工科院校要帮助县办企业过技术关。如果这样搞，我们的师范院校改革就不能只培养学生掌握一般书本上知识的人才，还要有一点本事，至少要有这个愿望。师范院校的数理化教师不用去研究超导的理论，但要培养学生搞小改小革的能力。根据河北农业大学在太行山地区的经验，三四年的时间人均收入就能从75元提高到300元，这是比较快的见效。这样一来，人们对教育的看法就会进一步变化，就会真正知道需要教育。

第七个问题实际上是体制问题。现在我们的体制改革，分级管理，主要解决两个问题，一个保证学校教育按教育规律办学，所以有的事情由上面管；一个是把办学的责任交给下面，调动大家的积极性。集资来办还存在的是一张皮的问题，教育地方化，教育、经济一张皮。这就需要县里的主要领导同志来抓。我们首先要在思想上一致。这样使系统的文化学习不受影响，只会提高，再加上政策，升学就业两不误是可以办到的。这样把办学方

向切实端正过来，然后真正为县里服务，才能发挥教育的效益，这需要经济部门以及其他部门的配合，光靠教育部门抓不行。在这个前提下，县长、县政府不会因为升学率低撤校长的职。县里领导同志的认识解决了，端正教育思想责任就在校长了。把教育[、]和经济抓到一起，八方统筹就得由县里来统，建立相应制度。

第八个问题是民族地区问题。我们有些少数民族地区文教搞得比较发达，如朝鲜族是发达的，云南有的民族也是发达的，每万人口中大学生比例数是比较高的。但是，相当一部分民族，经济文化相对来说是落后一些。各地区民族传统又不一样，具体怎么办？最近中央国务院决定召开援藏工作会议，当然是针对西藏的特殊性，但是思路恐怕对别的民族地区也可以借鉴，这里有几个原则性问题：一是发扬民族的优秀传统文化，同时强调要开放，对西藏来讲主要是对内地开放，改变闭塞状况，大体上各个民族的经验是，越开放进步越快，越闭塞相对说进步越慢。西藏的地理环境造成交通非常不便，人口高度分散，再加上历史上没有现代教育传统，只有寺庙培养知识分子的传统。所以开放是个大事情。开放是党的总方针，要在这个前提下来考虑问题。有些少数民族在山区，交通不便，信息不灵，再加上语言障碍就更难办。这个问题要考虑。西藏为改变这个状况在内地办学，小学毕业后去内地，三年初中分四年念完，也学藏语，效果很好。现在已经两年了，有些学校统计，藏族学生的体重平均每年长4公斤，身高长10公分，有病的也治好了。毕业后文化课平均由14分增长到70分，汉语学得好，藏语也学得好。现在问题是藏文老师跟不上，要找最好的藏语老师讲课录相后到学校去放，因为教师一下也培养不出来。在这种情况下，藏族学生的商品观念就被接受了。还要教育他们热爱西藏，要回去，不要不回去。恐怕有的民族也要考虑类似的措施。要培养一批具有社会主义商品经济观念

又会经营又会生产的带头人。如果语言没有障碍，可以直接到商品经济发达的地方去学习。教学语言政策要考虑到开放，不仅对内地、对其他民族开放，而且要考虑将来对世界开放。不掌握汉语只翻译民族文字的文化科学的典籍文献是不可能的，有些民族的人数很少也不能自己搞个广播电视台，这样中央的广播就听不懂，信息不通。如此闭塞下去，只能落后。当然根据民族不同的情况入学时用什么语言要考虑，但开放这一条是非常关键的，否则到本世纪末，普及义务教育是不好解决的。少数民族地区，没有经济上的动力，教育上去困难，办学也办不好。教育总要满足一些改变他们生活生产所需要的东西，如个别少数民族女孩子上学少，原因是留在家里绣花。学校就要考虑满足群众的这种需要，用好的绣花教师教女孩子绣花，使她在学校所学的比在家里还好。具体作法，各个民族不一样，得去找去。在教育内容上要符合民族的特点，这也是县以下的教育面临的问题。高等教育阶段的民族特点好解决。问题是下边怎么办，基础教育没有打好，高等教育也上不来。光靠降分是培养不出来少数民族地区的人才的。

关于县以下教育我提这八个问题。请同志们考虑，如何把县以下的办学指导思想首先从党政领导机关把它转过来。中国的教育难点在基础教育，其中主要是农村问题。要找到一套合适的评估标准，评价一个学校不是升学率，而是毕业生合格率，德智体合格率，适应社会主义现代化建设的适应率，要有一套科学的评估办法和建立督导制度以及制订相应的鼓励政策来促进教育与经济之间形成良性循环，这和与会的高等学校的同志也有关系。县以下教育有两条始终要抓：一条是教师队伍培训培养，这一条抓不好教育是翻不了身的；一条是创造条件要积极，发展速度要以条件来确定。今年压缩空气，别的都能压，教师的培训无

论如何不能压。办学条件的改善和深化体制改革，要依靠各方面的积极性。中国之大，光靠国家办学是办不起来的。山东省是比较富的省，也有穷的地方。它搞的六配套：中小学校舍房子、课桌椅、办公室、厕所、院墙等等首先在山东省最穷的沂蒙山区实现，然后开现场会，全省推广，据说到今年年底大约解决六配套达80%以上，到现在为止农民没有告状的。刚才讲的河北省那个县，县办中专，乡办三加一学校和农民技校，那里的农民平均收入149元，也不高，关键是干部通了，劳动者的素质确实通过职业技术教育真正有所提高，这不需花很长时间就可以见效。基础教育八九分力量都花了，只剩这一二分。地方和群众要花一些钱，光靠国家给钱办学是不行的。

农村基础教育关系到中国的前途， 改善宏观管理提高教育的效益

[中国] 周贝隆 ·

各位来宾、各位同志：

国家教委在联合国儿基会的赞助下，组织这么一次乡镇教育规划的研讨会，是很有意义的。首先我代表国家教委，对远道而来的各位来宾表示热烈地欢迎。中国的发展要靠教育，而教育的基础和关键是中小学。中国80%人口在农村，农村的教育是我们教育的难点及重点所在，农村基础教育如何，关系到国家的前途与命运。

今天来讨论中国农村的基础教育更有特殊的意义。首先我国现在各地都在研究制订自己的经济与社会的发展战略和教育的中、长期发展规划。研究各地经济发展战略及制订教育中、长期发展规划的目的，是要千方百计地提高教育的投资效益及社会效益，这个问题在我们这个发展中国家，一个大国、穷国更有特殊的重要性。我们设想到本世纪末，我国教育经费在国民生产总值中的比重大幅度增加，比如达到5%左右，即使这样，那时人均教育经费也只有70元人民币左右，与发达国家比较，如美国人均1,000美元左右，两者是没法相比的。另一方面，我们又要追求较快的经济与社会发展速度，因为正象赵紫阳总理讲的，如果不

-
- 作者是中华人民共和国国家教育委员会教育规划办公室副主任。这是作者在研讨会开幕式上的讲话。