

★新世纪党政干部荐读丛书

教育与教育管理 发展战略

史习江 著

党建读物出版社

新世纪党政干部荐读丛书

教育管理与 教育发展战略

◆
史习江 著



党建读物出版社

PDG

图书在版编目(CIP)数据

教育管理与教育发展战略/史习江著. —北京:党建读物出版社,
1999

(新世纪党政干部荐读丛书)

ISBN 7-80098-374-9

I. 教… II. 史… III. ①教育管理学-中国 ②教育事业-发展战略-中国 IV. G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 03432 号

责任编辑:曹 流 责任校对:静 玮 封面设计:燕 童

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036)

新华书店经销 北京科技印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8.125 印张 201 千字

1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—5000

ISBN 7—80098—374—9/D · 281 定价:14.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换。

目 录

导言	(1)
----------	-----

(一)教育的经济功能	(2)
------------------	-----

1. 为经济持续稳定发展提供良好的基础和必备的条件(4)/2. 为经济发展的各部门提供一支有足够数量和较高质量以及配置合理的人才队伍(5)/3. 帮助人们形成适应现代生产和现代经济生活的节奏与变化的各种新的观点、态度、行为和习惯(7)

(二)教育的文化功能	(9)
------------------	-----

1. 选择、整理、传递和保存文化(9)/2. 创造、更新文化(10)/3. 吸收、融合世界先进文化(11)

(三)教育的政治功能	(13)
------------------	------

1. 传播一定社会的政治意识形态,使受教育者形成适应和拥护一定社会政治制度和政治活动的思想意识与行为方式,完成青年一代的政治社会化过程(13)/2. 选择和培养专门的政治人才,促进社会政治稳定、完善和发展(16)/3. 教育系统作为一种社会力量,对社会当前的各种政治变化和发展产生影响(17)

(四)教育的调整社会人才构成与流动的功能 ...	(18)
1. 教育调整社会人才结构的功能(19)/2. 教育促进社会人才流动的功能(22)	
(五)教育的促进人的身心多方面协调发展的功能	(24)
1. 促进人的身心多方面发展(25)/2. 促进人的身心和谐发展(26)/3. 促进人的身心发展潜力充分展现(26)	
一、“科教兴国”——中国经济、社会发展战略的必然选择	(28)
(一)实现社会主义现代化,科技是关键,教育是基础	(29)
1. 现代生产的新特征(29)/2. 经济发展必须依靠科学技术进步(32)/3. 科教兴国,教育是基础(35)	
(二)优先发展教育是社会主义事业发展的根本大计	(36)
1. 教育对于社会主义物质文明建设具有重要促进作用(37)/2. 教育科学文化建设是社会主义精神文明建设的的重要内容(41)/3. 教育对于加强社会主义民主与法制建设有重要意义(44)	
(三)落实教育优先发展的重大决策	(45)
1. 有关教育优先发展的重大决策(45)/2. 实施科教兴国战略的意义(48)	
(四)科教兴国战略实施中亟待解决的问题	(50)
1. 要千方百计把教育投入问题解决好(51)/2. 教	

育要最大限度满足现代化建设和人民群众的需求
(57)

二、教育发展的战略目标 (64)

(一)教育发展战略及其主要原则 (64)

1. 中国教育发展的战略总目标(64)/2. 发展中国
教育事业的主要原则(65)

(二)教育发展的基本指导思想 (66)

1. 切实落实教育优先发展的战略地位,使教育与
经济和社会协调发展(67)/2. 从“三个面向”出
发,使教育事业适应未来需要(67)/3. 深化教育
体制改革,加快教育发展步伐(67)/4. 正确认识
和处理规模速度与质量效益的关系,把提高教育
质量和办学效益摆在突出位置(68)/5. 坚持社会
主义方向,全面贯彻党的教育方针(68)

(三)教育事业发展目标 (68)

1. 基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲
(69)/2. 积极发展职业教育,适度扩大普通高中
教育规模(70)/3. 高等教育走内涵为主的发展道
路,规模更加适当,结构更加合理,教育质量和办
学效益进一步提高(71)/4. 大力加强职业培训
(72)/5. 2010年教育事业发展的主要目标(73)

(四)教育体制改革的目标和步骤 (74)

1. 办学体制改革(74)/2. 高等学校管理体制改
革(75)/3. 农村和城市教育综合改革(75)/4. 运行
机制改革(76)/5. 招生、收费和毕业生就业制度
改革(76)/6. 教学改革(77)

(五)政策措施 (77)

1. 认真落实“两基”的重中之重地位,确保“两基”任务按期完成(77)/2. 积极发展职业教育,稳定中等专业学校办学层次(80)/3. 调整高等学校布局,提高办学效益(83)/4. 建立有效的高等教育宏观调控机制(86)/5. 加强师资队伍建设和(87)/6. 有计划、有步骤地改善办学条件(88)/7. 保证教育投入,提高投资效益(89)/8. 建立、健全教育法规体系,加强教育督导、评估工作(89)/9. 加强规划后续工作(90)

(六)《面向 21 世纪教育振兴行动计划》 (90)

1. 跨世纪中国教育改革和发展的施工蓝图(90)/2. 《行动计划》的主要目标和任务(91)

三、教育管理 (94)

(一)教育法规 (94)

1. 教育法规体系(95)/2. 教育法规与教育行政(96)/3. 教育法规的制定与实施(99)/4. 我国教育法规建设(103)

(二)教育制度 (105)

1. 教育制度与教育行政(105)/2. 我国现行教育制度及其改革侧重点(106)

(三)教育行政体制 (114)

1. 教育行政体制的类型(114)/2. 我国现行教育行政体制(119)/3. 我国教育行政体制改革(120)

(四)教育计划 (127)

1. 教育规划与教育行政(128)/2. 教育预测(129)/

3. 教育计划的结构(132)/4. 教育计划的编制步骤及方法(135)	
(五)教育经费	(141)
1. 教育经费在教育行政中的作用(142)/2. 教育经费内容(142)/3. 教育经费来源(143)/4. 教育经费的分配(145)/5. 教育经费的使用(151)	
(六)教育督导	(156)
1. 教育督导的意义(157)/2. 教育督导的任务(157)/3. 教育督导机构和人员(160)/4. 教育督导过程(161)/5. 教育评价与教育督导(163)	
(七)教育行政组织及教育人员管理	(167)
1. 教育行政组织与职能(167)/2. 教育行政机关工作人员(175)/3. 教育人员管理(176)	
四、当前教育热点问题研究与对策	(182)
(一)素质教育问题	(182)
1. 素质教育的来龙去脉(183)/2. 素质教育的实施(189)/3. 加强理论研究,努力构建适应社会主义现代化建设需要的素质教育体系(194)	
(二)民办中小学教育发展问题	(197)
1. 民办中小学的发展态势和存在的问题(198)/2. 规范义务教育阶段办学体制改革(199)/3. 民办中小学发展展望(200)	
(三)流动人口子女教育问题	(203)
1. 依法积极解决流动儿童少年就学问题(204)/2. “借读制”化解了义务教育实施中的难题(205)	

附录

- (一)中华人民共和国义务教育法 (207)
- (二)中国教育改革和发展纲要 (211)
- (三)面向 21 世纪教育振兴行动计划(摘要) ... (233)
- (四)推荐阅读书目 (251)

导 言

教育是关乎到国家、民族、地区和个人的大事。它是国际间讨论不休的重点话题,也是全国人大代表年年议政的热点话题。风云诡谲的亚洲金融危机不仅使受害国家和地区调整了现行的经济政策,也使他们看到了对教育提出的挑战。香港的有识之士认为:在这个变化的世界中,香港已经落在后面,学校应该引进一种开发学生创造性的教育方式,提高年轻人思考问题的能力;使他们更适合信息时代的要求。韩国和日本也进行着类似的讨论,经济危机使得企业家、教育工作者、家长和学生都不断提出对教育进行改革的要求。新加坡总理吴作栋为此提出了“勤于思考的学校,善于学习的国家”的口号。国内讨论得沸沸扬扬的素质教育和新近党中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定,更反映了方方面面人士对我国教育究竟培养什么样的人来跨入 21 世纪这一问题的极大关注。

教育分担着社会的命运和难题。当年,人类第一颗人造地球卫星的上天成功,意味着苏联在空间技术上已领先于美国。美国反思在这一高新技术领域落后于苏联的结论之一,就是在基础教育方面落后于苏联,因而发出了削弱基础教育就是单方面裁军的警告,要求美国学校加强数学和自然科学课程。今天的美国更得出了“教育是美国未来力量的基础”的结论。在有“经济巨人”之称的日本,财界流行着这样一种看法:国际间的经济竞争,就是技术竞争,而

技术竞争的实质是教育竞争。中国在改革开放之初就把教育列为发展国民经济的三大战略重点之一，要求举国重视教育，重视知识，重视人才。强调我国国力的强弱，经济发展后劲的大小，越来越取决于培养人才的教育；强调教育为保持我国的可持续发展提供了强大的动力。新任总理朱镕基在九届人大一次会议举行的记者招待会上答中外记者问时，郑重宣布：“科教兴国是本届政府最大的任务。”“我们有决心进一步把科教兴国方针贯彻到底。”1998年夏，北京市全面推开了小学升初中免试就近入学。尽管取消了统一考试，但择校的温度不减，在炎炎烈日下，各处“民办公助”学校的咨询活动热闹非凡，报名挤破门槛。望子成龙心切的家长们深知家庭对教育的投资在子女未来成长中的极端重要性。那几天京城周末大赶考的一景以及“民办公助”学校高达15:1的报名与录取比例，都昭示着家庭对子女教育投资的火爆和未来的升学竞争乃至择业竞争的激烈化，白热化。

教育，这种培养人的社会活动，在现代社会受到如此重视，无非是它已渗透到社会和人的发展的方方面面，名副其实地成为人与社会发展的基础，成为现代国家的立国立民立人之本。教育的功能再清楚不过地体现了它在现代社会中不可替代的作用。下面，我们来看一看教育的基本功能。

（一）教育的经济功能

尽管教育从产生之日起，就同生产力发展有着密切的关系，但重视和强调教育的经济功能，把生产技术作为教育的主要内容，以培养生产劳动者为教育目的，不过是近百年来的事情。机器大工业生产的兴起，使人类生产赖以存在和发展的技术基础发生了重大变化：由经验变为科学，由手工操作变为机器加工。社会生产的变革直接导致了对劳动力要求的变革，文盲已经不能适应机器生产

的需要,取而代之的是能读、写、算的工人和受过训练的工程技术人员与生产管理人员。这样,教育直接影响到劳动力的质量,而生产者的才能和熟练程度,对提高劳动生产率和发展生产有着巨大的作用,教育的经济功能首次大范围地显现出来,并且随着科学技术的发展,愈来愈鲜明地突出起来。例如,1930年,美国单纯体力劳动者为1000万人,半体力劳动者和脑力劳动者为3500万人;到1960年,单纯体力劳动者下降到600万人,而半体力劳动者和脑力劳动者上升到6000万人。前苏联在1960年到1970年的10年间,工作人员共增加了27%,而其中工程技术人员增加了92%,劳动力表现出高度的智力化趋势。再如,二战后,战败国日本、西德在不太长的时间内,国民经济恢复和发展迅速,很快进入经济高速发展国家的前列;战后的一些独立的国家,虽然经济发达国家给予了“经济援助”,但国民经济增长却一直比较缓慢。这些事实,引起了世界各国的注意。经过分析研究,认为日本、西德在战后国民经济恢复发展较快,是由于战前重视教育,国民的文化水平较高,拥有为数众多的人才,能很快地吸取先进的科学技术,并加以发展。而战后独立的许多国家,由于原来是殖民地国家,教育不发达,国民文化水平较低,科学技术比较落后,因而影响了经济的高速发展。由此使人们认识到,“教育是经济增长的一个有力因素”,科学技术与人的劳动能力相结合,才能充分发挥其效能,促进经济较快发展。20世纪以来,专门研究教育经济功能的组织和专著不断出现,人们从研究教育的经济价值开始,直至建立了教育经济学这门学科。虽然各国由于国情不同,建立这门学科的进程有早有晚,且由于研究的目的和指导思想不同,在理论观点和学科体系上也各不相同,但教育的巨大经济功能已不再被人怀疑。

教育的经济功能主要有以下几个方面:

1. 为经济持续稳定发展提供良好的基础和必备的条件

社会经济发展所依赖的基础和条件是多方面的,除了能源、设备、资金等物质条件外,整个民族的科学文化水平也是经济能否顺利发展的必要条件。一个民族的科学文化水平如何,大体包括三个方面:一是这个民族的科学文化普及程度如何;二是国家的各种继续教育、终身教育体系是否完善;三是整个民族的科学研究水平如何,在一些主要领域中是否有第一流的专家学者。而它们对社会经济的影响也表现为三个方面。首先,一个国家只有在较高水平上实现科学文化的普及,才可能大面积地提高劳动者的职业素养和技术水平,进而不断提高劳动生产率和经济效益;其次,一个国家只有具有完善的继续教育和终身教育体系,才能使劳动者不断更新自己的知识结构,以适应现代科技和生产迅速更新换代、不断发展的需要;第三,一个国家只有形成一支具有较高水平的科研队伍,才能不断推出新技术、新工艺、新产品,迎接世界范围内经济竞争的挑战。显然,无论是普及科学文化知识,还是不断更新职工的知识结构,乃至培养一流的科研队伍,都离不开教育。因此,一个国家的教育状况,在很大程度上决定着这个国家的经济发展潜力。

国外的许多学者都很重视一个国家的教育背景和基础对经济发展的影响。前苏联学者把社会成员由于教育而形成的知识技术发展潜力称之为社会的“教育储备”,并以教育费用的积累作为评价这种教育储备大小的标志。他们认为,这种教育储备是现代社会再生产不可缺少的必要部分,并指出在现代社会中,教育的储备迅速增长,大大超过物质储备的增长速度。例如,1959年苏联的教育储备是1766亿卢布,1970年是2604亿卢布,增长了40%。美国从本世纪初到1957年,教育储备增长了750%,而国民财富的物质储备只增长了350%。从1929年到1959年,美国国民财富的物质储备每年增长2.01%,而教育储备则增长4.09%。尽管这种计算

教育储备的方法没有考虑到无效的或低效的教育因素(即花了钱没有真正提高受教育者的文化素养和技术水平),也没有考虑到知识陈旧和人的遗忘给教育储备带来的影响,但它揭示了经济起飞前的教育准备程度,帮助人们理解经济振兴与教育发展之间的辩证关系。

改革开放以来,我国学者调查研究的数据也表明,没有坚实的教育作为基础和后盾,经济的迅速起飞和持续振兴就没有保证。80年代初期,中国的教育工作者发现扫除文盲工作不仅是个历史任务,也是个经济任务。他们通过对农民中文盲户、小学文化程度户、初中文化程度户、高中文化程度户的比较研究,发现了这些农户的人均收入与受教育程度是紧密相关的。在文盲——小学——初中——高中这四个阶段,大体上一个教育阶段相差人均收入 100 元;如果在某个教育阶段还能加上职业技术教育的话,收入相差还会增加到 200 元。苏南地区的乡镇企业在改革开放中呈现的跳跃式的持续高速发展,以及 90 年代以来实现的从粗放经营向集约化经营、从劳动密集型向技术密集型、从速度型向效益型的转变,正是以其在全国率先普及了九年义务教育和已在大力发展中的高中阶段教育,为必不可少的智力基础和教育背景的。

2. 为经济发展的各部门提供一支有足够数量和较高质量以及配置合理的人才队伍

社会生产力主要包括三种要素:劳动对象、劳动工具和劳动力。能否形成强大的生产力,不仅与每种生产力要素存在与否有关,也与三种要素之间能否保持合理的比例关系和对应关系有关。只有先进的生产设备而缺乏原材料,设备就会因为缺乏加工对象而无法运转,因而不能构成现实的生产力,这是劳动工具与劳动对象比例失调的结果;有了先进的设备和充足的原料,而缺乏具有相应水平的劳动者,机器设备和原材料也难以得到充分的利用,同样

也不能形成强大的生产力,这是劳动力与劳动工具间对应关系不平衡的结果。由于现代生产的特性是现代科学技术在生产上的广泛运用,科学渗透到生产的各个部门,改变着生产力的各个要素。随着生产工具越来越机械化、自动化,特别是电子计算机在生产上的运用,越来越多的人从直接劳动过程中分化出来,在劳动的时候,成了生产的自动运转的发动者,监视者和管理者。脑力劳动的因素越来越多,使劳动大军的文化技术素养状况及其配置水平,在提高社会生产力方面具有举足轻重的地位。

从当前的情况看,现代国家的劳动大军主要包括三个方面:一是一支能在科学上有发现、发明,在生产上有变革、创新的科学研究和设计队伍。如果没有这样一支队伍,在科学技术上只能步他国后尘,生产上更难取得重大突破。二是一支能掌握和运用先进生产方法的技术队伍。如果没有这样一支队伍,即使有了先进的生产工具和生产方法,它们也不能充分发挥作用。三是一支适应于工业化水平的生产和技术管理人员的队伍。如果没有这样一支队伍,就会造成生产过程中人力、物力、财力的巨大浪费,就不能发挥先进生产技术的优越性。此外,还要看到,这三支队伍只有根据需要,按照合理的比例进行搭配,才能发挥出积极的整体效能。

建设这样一支宏大的劳动大军,只有通过教育来完成。建设一支数量足、质量高的科研和设计队伍,主要依赖于一个结构和专业设置合理、具有相当规模和较高水平的高等教育体系。建设一支庞大的、有水平、有活力的技术工人队伍,主要依赖于一个具有法律保障的、普及年限较高的义务教育制度,一个质量高、结构合理的中等教育体系,一个完善的职业技术教育和职工继续教育体系。建设一支高水平的管理队伍,主要依赖于中、高等教育中管理专业的健全和发展。而这三支队伍的合理配置,主要依赖于各级各类教育和各种专业之间有一个合理的比例。可见,没有高水平的教育,就没有高水平的劳动大军,没有这样一支大军,也就不会有持续的和

高速的经济发展。

3. 帮助人们形成适应现代生产和现代经济生活的节奏与变化的各种新的观点、态度、行为和习惯

70年代以来,许多发展中国家为了加快现代化的步伐,不惜耗用巨资从发达国家引进先进的设备和技术。引进有的成功了,有的失败了。在进行了大量的对比研究以后,人们发现,造成失败的一个重要原因,是使用这些先进设备和技术的人,还不是现代人。他们的观念、习惯和行为无法适应现代化生产的节奏和速度,无法适应世界范围内的激烈经济竞争和挑战。活生生的事实,使人们注意到了观念、行为和习惯对经济发展和社会变革的影响。同时人们也认识到,通过教育可以改变劳动者的观念、态度、行为和习惯。中国的广大农村在80年代掀起的脱贫致富奔小康的社会变革中,许多贫困地区的人们痛感陈旧、落后的思想观念和行为习惯的束缚,痛感通过教育来转变人们的思想观念和行为习惯的必要。那些最早冲出贫困、率先发展起来的人们,几乎喊出的都是同样的口号:“治穷先治愚!”“再穷不能穷教育!”

心理学家曾在印度进行试验后发现,那些经过专门的提高进取心训练的人员,工作起来格外积极,训练期满后,他们中间51%的人在两年期间确实改进了业务;而那些未经过训练的人员中,只有25%的人在业务上有所改进,两者形成鲜明的对比。我国60年代大庆人在油田管理上创造的“三老四严”的做法(“三老”即对待革命事业要做老实人,说老实话,办老实事;“四严”即严格的要求,严密的组织,严肃的态度,严明的纪律),就是通过对职工的思想教育和作风训练,使其养成良好的职业态度和职业习惯,以适应建设世界第一流大油田的现代化生产的需要。

通过教育的途径,帮助人们形成一些现代观念和良好的个性品质,对于现代生产和经济的发展至关重要。它可以促使职工勇于

改革创新,乐于使用新的设备和技术,不断开发出新产品;它可以增加职工的责任心,使他们善于计划,认真严肃地对待劳动纪律,养成良好的劳动习惯;它可以使职工更容易理解工作的变换和继续学习的必要,珍惜时间,热心于提高劳动生产率,从而使整个生产富于积极向上的活力。这些,都是形成强大的现实生产力的必要条件。在现代社会中,教育对经济的促进作用,不仅仅表现为它能够给劳动者一些现成的知识,更重要的是它可以从精神到体魄,完整地塑造一个适应现代经济发展的人。近年来发达国家所进行的教育改革,其主要着眼点不约而同地都放在了促进学生智力发展,帮助他们形成开放性的、勇于创新的思维习惯上,是对这一问题的极好诠释。

教育的经济功能在当代还呈现出了两种发展趋势。一种趋势是科学技术发展的速度越快,社会生产的现代化程度越高,教育的经济功能就越突出。这是由于现代化大生产越来越多地依赖于科学技术的进步,而科学技术的进步,无论从科技人才的培养来看,还是从科技成果的普及推广和应用上看,都离不开教育。

教育的经济功能发展的另一种趋势是,教育越来越多地渗透到社会经济发展的各个方面,成为促进和调整社会经济协调发展的不可或缺的因素。比如,教育在解决一般性就业、结构性就业和个人职业选择性就业问题上,都发挥着积极的作用,特别在解决结构性失业问题上,教育的作用更是不可替代。在我国当前经济结构的调整中,大量国有企业的下岗职工正是通过再培训、再学习之后,走上新的部门、新的岗位的。再如,教育在社会收入分配方面,既可以在社会经济增长中普遍提高生产者的收入,又不至于降低经济效率。因为通过教育投资,劳动者可以掌握先进的生产技术,大大提高劳动生产率,而经济效益的提高又成为其增加收入的基本条件,从而实现有益于社会经济增长的个人教育投资的回收。再如,现代经济一般都是开放经济,在开放的条件下,一国经济如何