

全国部分省市 教育发展战略概览

谭兆鹏 林天庆 主编



鹭江出版社

全国部分省市 教育发展战略概览

福建省教育科研所

谭兆鹏 林天庆 主编

鹭江出版社

鹭江出版社新登字(六)

〔闽〕新登字08号

全国部分省市教育发展战略概览

谭兆鹏 林天庆主编

鹭江出版社出版发行

(厦门市莲花新村观远里19号)

福州市郊区域门第二印刷厂印刷

开本 889×1194毫米 1/32 8.5印张 214千字

1992年4月第1版

1992年4月第1次印刷

印数: 1—1500

ISBN 7-80533-535-4

D·31 定价4.20元

前 言

《全国部分省、市教育发展战略概览》一书，集上海、武汉、西安、沈阳、青岛、哈尔滨、厦门、苏州、南通、深圳各市及福建、四川、广东、江苏、浙江、江苏各省之教育发展纲要、规划、报告，并附国家教委规划办及北京师大、华东师大、福建教科所等所撰有关教育发展战略理论研究成果。本书相当集中地反映了我国东西南北中教育发展战略的制订概况，这对我国目前绝大部分正在着手制订教育发展战略规划的省、市提供了及时且切实的参考材料。从此部汇编，可清晰地看到制订教育发展战略的重要思路、基本框架和各自特色，它包括了背景分析、目标指向、重点确立、门类规划、解困措施、操作方法、检测措举等等，全书20万言，内容翔实，极具借鉴价值。尤其它又是政府、教育主管及研究机构的合作结晶，使本书更具政策性、实践性、科学性和理论性。当然，这只是先行者之作，因此，它只是始本而非善本，这都有待后继者的不断完善。

本书得到华东地区教育情报协作会议与会工作者的大力支持，在此特予致谢。

谭 兆 鹏

1991年3月

(433)	育发展基础理论研究教育
(143)	育发展基础理论研究教育
(613)	育发展基础理论研究教育
(833)	育发展基础理论研究教育

目 录

前言

上海市基础教育发展战略研究概况	(1)
武汉市“科教立市”中基础教育发展战略研究报告	(15)
西安市教育发展和改革纲要(1989—2000年)(讨论稿)	(40)
沈阳市教育综合改革实施方案(讨论稿)	(50)
青岛市基础教育战略研究思考	(61)
哈尔滨1987—1992年教育事业发展目标	(68)
厦门市教育发展战略研究报告	(77)
苏州市教育整体改革方案	(89)
南通市教育发展战略介说	(103)
富有特色的深圳教育发展战略研究	(115)
浙江省丽水地区教育发展规划(1989—2000年)	(118)
福州市教育事业十年规划和“八五”计划要点(第八稿)	(131)
四川省“七五”期间教学改革实验规划(草案)	(165)
广东省人才、教育发展战略设想	(175)
浙江省普通中小学教育发展与改革	(189)
江苏教育发展的现实反思	(205)

附：教育发展战略理论研究论文

关于教育发展战略方针政策发展规划的思考	(219)
---------------------	---------

教育发展战略与基础教育·····	(224)
教育发展战略的一些理论问题的探讨·····	(241)
把握大势,注入教育发展战略的新因素·····	(249)
教育发展战略学简论·····	(258)

育前

(I)	·····	发展教育基础市
(21)	·····	市立学校市
	(1980—2000)	发展教育市
(40)	·····	(前)
(50)	·····	(前)
(61)	·····	发展教育市
(68)	·····	发展教育市
(77)	·····	发展教育市
(88)	·····	发展教育市
(103)	·····	发展教育市
(111)	·····	发展教育市
(118)	·····	发展教育市
	(1980—2000)	发展教育市
(131)	·····	(前)
(165)	·····	(前)
(171)	·····	发展教育市
(188)	·····	发展教育市
(202)	·····	发展教育市
	·····	发展教育市
(242)	·····	发展教育市

上海市基础教育发展战略研究概况

党的十一届三中全会以来，上海教育改革取得了令人瞩目的成效，积累了有益的经验。发展促进了改革，改革推动了发展，上海基础教育进入了蓬勃发展的黄金时期。上海经济发展战略、城市建设总体规划和文化发展战略的制订，构画了上海未来发展的蓝图。为了跟上经济发展的步伐，适应外向型经济的需要，更好地为改造振兴上海、为社会主义现代化建设服务，研究和制订上海基础教育发展战略是非常重要和非常必要的。

上海从1978年至21世纪20年代的50年教育发展战略，大约可以分为三个阶段。第一阶段是1978年—1985年，属于十年动乱后恢复和发展的阶段，其特点是基本实现九年制义务教育，高中阶段入学率有较大提高。第二阶段是1986年—2000年，其特点是基础教育从外延的发展为主，转向以内涵的发展为主，着重于教育结构的优化，以及教育质量和办学效益的提高，使其基本适应于国民经济和科技发展的需要。第三阶段是2001年—2030年，使上海基础教育的发展能先于经济、科技的发展，接近当时发达国家的平均水平。其基本标志是：基础教育的质量达到世界第一流水平，高中阶段各类教育达到发达国家平均水平。

要研究和制订上海基础教育发展战略，就要对上海九年来教育改革作一个简单的回顾，对上海基础教育现状进行恰如其分的透视。在这一基础上才能提出整体改革的构思和总体目标，突出上

海基础教育发展战略研究的重点，根据现在和今后可能的实际，提出一些战略对策和措施。

一、上海基础教育九年改革回顾

在九年中，按改革的时间和层次，大致可分为三个阶段：开始是通过拨乱反正，进行必要的较大规模的恢复和调整；在教育“三个面向”的方针提出后，在学校内部进行若干改革探索，把改革的主要目标指向积弊丛生的教育管理体制；随着中央关于教育体制改革的决定的实施，全面开展教育体制的改革，并把教育体制的改革与教学改革结合起来。

九年来，上海基础教育主要进行了十个方面的改革。

1、教育结构改革

基础教育适应社会经济发展的需要，实行合理分流，逐步形成与普通教育相并行的职业技术教育体系。

2、教育体系改革

由于各类教育的迅速发展，上海基础教育正在突破比较单一的学校教育体系，比较完整地建立起与普通全日制教育相对应的职业技术教育体系及其他一些教育体系。

3、办学形式改革

上海基础教育逐步从以往主要由国家办、各部门办和地方办，扩大到由工厂企业、社会力量、民主党派广泛办学，直至私人办学。全社会办教育促进了办学形式的多样化。

4、教育经费渠道改革

在以往教育欠帐过多的情况下，努力改变单靠国家投资的办学，开辟更多的教育投资渠道。主要办法是：在城市和农村征收教育费附加；依靠部门、单位及郊县农村对教育进行智力投资；进行社会集资；建立教育基金；通过计划外招生，扩大经费渠道；还通过科技社会服务和横向联系，进行集资。

5、教育管理体制改革

基础教育制订了《普教系统市、区分工的意见》和《乡人民政府领导和管理乡村教育工作条例》。开始实行“地方负责、分级管理”，加重了县、区对教育工作的领导责任。

6、宏观管理方式改革

上海基础教育逐步把改革的注意力和重点转向建立和完善教育的宏观管理方式，使教育体制的宏观改革和微观改革能够相辅相成，配套进行。上海基础教育还十分重视教育立法，已制订了义务教育条例、青少年保护条例等。研究并建立了一套对中小学生学习进行评估的科学的测评标准。

7、学校领导体制改革

十一届三中全会以后，上海在完善学校内部的领导制度方面进行了一些探索，程度不同地克服了过去党政不分的状况，较好地发挥了学校行政的指挥作用和党组织的监督保证作用，改进了学校的领导管理。

8、招生分配制度改革

初中取消了升学考试制度；高中生实行优秀生免试直升的制度。

9、思想教育改革

根据当代学生的特点，摸索学生思想教育和政治理论课的改革，加强校园民主建设和文化建设，举办各种大型系列文化活动、系列讲座及各类学生社团活动。进行军训、开展勤工助学、科技文化的咨询服务活动。建立学校各部门齐抓共管的学生思想政治工作体制。

10、教学改革

上海的教学改革从改变传统的教育思想入手，逐步深入到教学制度、教学内容和教学方法中去。中小学根据“加强基础，培养能力，发展智力”的原则，积极改革学制、课程设置和课堂教学，开辟“第二课堂”、广泛建立学生的各种科技、兴趣和学

科小组，进行电子计算机教育。

二、目前存在的问题

应该看到十年改革是一种浅层次的改革，它没有根本突破旧的教育体制的束缚。在新旧体制的交替过程中，上海基础教育面临着过去从未有过的巨大矛盾与困难。在上海经济走向以科技进步为支柱的内涵发展轨道时，教育如何建立主动适应社会主义建设的机制就显得格外重要。当前存在的突出问题是：

1、如何提高对教育战略地位的认识，形成国家和民族的意志，动员全社会力量，为基础教育持续、稳定、协调发展创造一个良好的环境，仍需作出艰巨的努力。

2、基础教育究竟是普及教育还是筛选教育，这个问题从观念到实践上都没有真正解决。

3、基础教育如何面向经济建设，为上海经济主体服务的问题，必须有一个重大的转变。

4、如何增强学校的活力，引进竞争机制，有效地提高教育效益问题，目前还没有实质性的突破。

5、加强宏观控制问题，特别是加强法制、规划、评价和用经济手段进行调节这些宏观控制的主要职能，缺乏有力的信息反馈体系和自我适应的机制，从一定意义上讲，教育行政部门的职能还没有实现转轨。

6、教育体系的调整，适应社会主义建设多样化需求，目前尚无突破性的进展。这方面，郊县初中后职业技术教育为地方经济服务问题，市区普通高中的改造，普通和成人高等专科教育如何以职业技术教育为主的问题，显得尤为紧迫。

另外，上海的中小学幼儿园的质量水平悬殊较大，与全市人民迫切要求大面积提高教育质量的愿望形成尖锐矛盾。

学校片面追求升学率与整个社会要求青少年成为“四有”人才之间形成尖锐矛盾。

中小学教师队伍呈恶性循环状态，处于建国以来最不稳定时期。一方面是大量骨干教师外流和优秀毕业生不愿报考师范，另一方面是教师工作的积极性的急剧下降，又引起整个社会对学校教师信任感的淡漠。

本世纪末，上海中小学相继出现入学高峰，势必出现教育经费的严重不足。

上述情况表明，上海基础教育经过九年改革正处于一个重要的关头：单项改革遇到了各种条件的制约而难于深化，面上的改革因缺乏动力进展不快，宏观、中观、微观各个层次的改革越来越交织在一起呈现综合化趋势。在这种情况下，如果不对教育改革面临的总体性问题进行深入的探讨，并及时作出整体配套改革的设计，上海基础教育改革的势头将会减缓，教育与社会主义现代化建设不相适应的矛盾将会更加尖锐。这是我们必须正视的严峻的现实。

三、深化改革的总体构思

回顾九年来的改革及目前存在的问题，是为了在认真总结经验教训的基础上，明确深化改革的基本思路，研究和制订进一步改革的方案，加快和深化教育改革。从现在单项改革和内部改革为主转向以建立和完善教育主动适应社会主义现代化建设需要的机制为中心的总体改革。

这种总体改革的构思是：以社会主义初级阶段理论为指导，以建立现代化的教育体系为目标，以建立市场机制为中介，以完善教育的宏观和微观机制为手段。这四个方而实际上成为深化教育改革的四项基本任务。

1、建立和完善有效的教育宏观调控机制

(1) 理顺领导体制

根据目前情况，坚决审慎地调整和处理条条、块块、部门这些不同利益主体之间的相互关系，进而按不同职能建立起具有权

权威性、层次性、纵横贯通的领导体制，建立集中、精炼的决策指挥机构，加强咨询研究机构，增加信息、评估等服务机构。

(2) 转变宏观管理职能

由行政性的微观的过程管理，转变为综合性的宏观的目标管理。

(3) 逐步建立健全的以间接管理为主的宏观调控体系

在教育的宏观调控方面，必须实现调控手段的多样化和综合化，除了行政手段外，要充实和完善政策、考试、学术、经济、法律、评价、咨询等多种手段，在此基础上，以往的直接管理为主就有可能较顺利地过渡到间接管理为主。

2、建立和完善学校自主办学的机制

学校自主办学的机制，即学校主动适应现代化建设事业的自适应机制，包括三个方面：一是动力机制，即学校具有按照社会需要培养人才的自觉动力；二是约束机制，即学校具有纠正不合理行为的自我约束能力；三是调节机制，即学校具有对社会的人才需求和教育需求做出灵敏反应的应变能力。为此要明确改革的任务是：

(1) 使学校成为相对独立的办学实体

主要是：人权，包括聘任、解聘、任免等人事管理权；财权，包括在资金来源、资金使用等方面的自行决定权；办学权，包括专业设置、教材选择、课程设置、课时安排、教学要求、招生考试等方面的办学权限。

(2) 推进以校长负责制为主要内容的学校管理改革

学校管理制度的配套改革，包括以校长负责制为核心的领导体制改革，以聘任制为主要内容的人事体制改革，以工资总额包干为主要内容的分配制度改革，以承包制为主要内容的后勤管理改革。

(3) 沟通学校与社会各方面的直接联系

建立这种联系，具体内容是：第一，经济方面的有机联系；第二，教学方面的有机联系；第三，管理方面的有机联系。

3、建立和完善教育的市场机制

市场机制是建立新的宏观教育调控机制的基本前提，也是学校自身活力的重要来源。只有在这个重大的关键问题上取得进展，才有可能从根本上突破和摆脱原有的教育体制与教育模式。当然市场机制是建立在遵循教育规律的基础之上的，它有一个形成、发育和成熟的渐进过程。根据现有状况，在这方面考虑以下九项改革内容。

(1) 完善竞争制度，发展多种成分办学。在国家、集体办学的同时，允许私人办学；另外还可鼓励国外投资办学或联合办学，形成办学上的竞争机制。

(2) 建立效益机制。将办学效益列为督导和评估的重要指标，对学校的投资效益、规模效益、社会效益进行制度化的社会考核，并制订相应的奖罚条例，提高学校的办学效益。

(3) 改革拨款制度。有条件的学校，经费来源应以全部由国家拨款逐步转变为国家拨款和学校拨款相结合。

(4) 实行收费制度。在实行高中阶段教育的学校，可以适当收取学费，一方面能够增强学生的学习动力，另一方面则有利于打破地区和部门办学的限制。

(5) 实行聘任制。采取招聘、应聘、解聘以及兼职、辞职等方式，形成动态的具有双向选择性的新型人事管理制度。

(6) 改革工资、分配制度。要打破平均主义、论资排辈，势必实行奖优罚劣的工资制度、而鼓励冒尖、淘汰平庸则应当成为整个分配制度改革的根本出发点。

(7) 改革招生制度。在统一的招生标准之外，应当允许各个学校按照自己的办学特色和专业特点录取学生；在委托培养和自费生的录取方面，学校可以有自己的选择权和决定权。

(8) 改革分配制度。要给用人单位和毕业生以更多的选择权，这就要扩大学校的社会联系面，发挥学校的推荐作用和职业指导作用，使毕业生分配过程成为学校和社会相互联系、相互沟通、相互促进的交流、服务过程。

(9) 改革就业制度。就业是人才培养和使用的结合部。对于教育部门和学校来说，具有选择性和竞争性的就业制度，是促使人才培养和使用相结合，促使文凭和实际能力趋向一致的重要杠杆，也是迫使学校主动考虑社会实际需要的重要驱动力。

4、建立纵横相通的大教育体系

教育体系是教育发展与社会发展、人的发展相协调的现实基础和根本途径。上海目前已初步形成了一个覆盖面较广、包容量较大、功能较完善的大教育体系，但这个体系还存在着纵横不相衔接的突出问题，为此需要改革的是：

(1) 学制相通问题。主要是理顺职业高中和普通高校等方面的关系，探索建立一个开放型的纵横相通的学制系统。

(2) 体制理顺问题。主要是理顺基础教育、高等教育、职业技术教育、成人教育、社会教育、家庭教育等各级各类教育之间的相互关系，探索建立一个与大教育体系相适应的教育领导和管理体制的新格局。

(3) 学校设置问题。以基础教育和高等教育之间的相互关系而言，除了极少数高校的附中，一般的高中和高校并没有什么内在联系。这种单一的、小跨度的学校模式，反映了目前教育体制的局限性。改革的方向应是多样化和个性化，更好地形成学校设置百花齐放、各具特色的新局面，更好地适应和满足社会、学生的多样化、灵活化的要求。

四、上海基础教育发展战略研究的重点

1、关于社会主义初级阶段基本特征问题的研究

回顾9年教育改革的基本经验和建国以来社会主义教育的经

验教训，系统地研究社会主义初级阶段的政治、经济、文化、科技、人口、社会等多种因素对教育的制约和影响，探讨社会主义初级阶段教育改革的范围、目标、重点、思路、原则、规律等等，并以此为指导，分析上海基础教育发展和改革的现状与趋势，提出战略指导思想。

2、关于基础教育发展问题的研究

研究2000年前后上海基础教育的规模、结构、水平、质量和培养目标。

在宏观目标上，本着立足上海、服务全国，经济文化发展“先一步、高一层”的精神，研究上海基础教育整体结构优化以及早期教育科学化水准、基础教育普及年限与程度。

在培养目标上，教育如何按照“两个坚持”的原则，培养坚持四项基本原则、具有较高科学文化水平的人才。要遵循德智体美劳全面发展的方针，尤其要重视研究基础教育的学制和课程改革。从基础抓起，循序渐进，力争形成一套或几套符合客观规律的设计方案。

3、关于基础教育改革问题的研究

要把教育内部、外部各个部分的相互关系作为一个整体，系统研究新旧两种教育运行机制的现实转换问题。从教育内部说，主要是教育体制的改革。在完善市区（县）两级宏观管理体制和宏观管理职能的前提下，给予办学单位以充分的自主权。同时要研究如何适应与教育发展密切相关的人才市场、资金市场、技术市场的发育过程，如何使“市场”成为沟通教育管理部门和学校的中介，如何使市场机制和计划机制有机地结合起来。从教育外部说，主要是劳动人事制度的改革。在合理定编定员的前提下，试行教职工工资总额包干，解决中小学教师队伍臃肿、待遇过低的问题；还要争取若干优惠政策，稳定中小学教师队伍，提高师素质。

还要研究完善调节手段，制订若干地方法，建立教育内外部结合的社会评价系统，形成教育主动适应社会需要的有效机制。

在办学模式上，要研究如何能打破封闭式办学模式，改变学校受制于升学、学历、文凭指挥棒的现状，扭转教育严重脱离社会需要的倾向，密切学校与社会的联系。

在对外开放上，上海要把对外开放作为教育发展与改革的战略目标之一。要在办学思想上增强开放意识，加强中小学外语教学，培养多种适应外事、外贸和对外开放的人；要在专业和学科设置上，更好地适应外向型经济发展的需要；为了探索教育对外开放经验，需要在引进外资和人才、开展国际交流方面制订和实行某些特殊政策。

4、关于教育体系问题的研究

根据终身教育的思想，按照合理配置教育资源，提高教育整体效益的原则，形成大教育体系。要突破单一化的学校教育体系，建立一个开放的、多元化的、各级各类教育纵向衔接、横向沟通，包括学校教育、职业培训、社会教育、家庭教育在内的具有上海特色的社会主义教育体系。到本世纪末，使上海的教育体系能面向社会全体成员，有效地实施终身教育。

五、对策及措施

针对以上提出的战略目标，根据现在和今后可能的实际，提出了一些战略对策和措施。

1、提高师资队伍队伍的素质

(1) 改善新师资培养制度

师范院校必须确立面向中小学，为中小学服务的思想，调整师资培养的教学内容，规划全市中小学职业技术教育和劳动教育的师资，加强师德教育和教育实习，尽早制定教师聘用制度和许可证制度的法规。

(2) 建立在职教师进修体系

明确校内进修为主的原则，逐步建立和完善市区县教师进修基地。市教育学院侧重专业培训和骨干系统培训，区县教育学院侧重普及性培训。师大和其他高等院校应帮助中小学做好任职教师培训。尽快建立中小学教师在职进修制度，同时制订鼓励教师进修的政策和措施。

（3）建立提高教师社会地位和经济待遇的保障体系

随着上海中小学相继出现入学高峰，届时又面临在职教师出现退休高峰，在实行聘任制的基础上，逐步建立人才智力市场，加快教师流动。采取一些特殊政策，较大幅度地提高教师的工资和待遇，完善各项保障教师权益的立法工作。

（4）创设学校行政领导许可制度

为改善学校的经营和管理，应逐步建立学校管理人员合格证制度。市区县教育行政人员和学校校长除具备教师资格外，必须经过教育管理专业培训，经考核合格后才能任命。学校校长应从现行干部人事管理制度中分离出来，形成独具特色的学校校长管理体系。

在提高教师、学校领导人员职业道德水平的基础上，上海中小学师资队伍将逐步提高学历层次。1995年左右，小学新师资将提高到大专学历水平。到本世纪末，初中和高中教师基本达到大学本科学历，高中教师中将有10~15%的硕士研究生。

2、采用现代课程理论指导教育教学改革

要让学生掌握人的终身发展所需要的基础知识和接受基本技能训练，使之成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民。

（1）改善和加强学生道德、人生观的教育

根据学生各个年龄阶段的生理、心理特点，由浅入深地进行基础行为规范教育、爱国主义教育。加强社会实践教育和劳动教育，培养学生的社会适应能力。切实抓好中小学政治理论课的改革