

中国教育政策分析报告 (2011)

Analysis on
Education Policy of
China 2011

国家教育发展研究中心 编

《中国教育政策分析报告》是国家教育发展研究中心自2011年起全新推出的年度教育政策研究系列丛书。报告旨在从国家经济社会发展的宏观背景出发，围绕中国教育发展的战略目标与任务，客观评估教育改革过程中的重大政策进展及效果，深入研究社会关注的教育政策热点和难点问题，预测、分析教育改革发展的发展趋势和政策调整需求，并提出政策建议。

中国教育政策分析报告 (2011)

ZHONGGUO JIAOYU ZHENGCE FENXI BAOGAO (2011)

Analysis on
Education Policy of
China 2011

国家教育发展研究中心 编



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

图书在版编目(CIP)数据

中国教育政策分析报告. 2011 / 国家教育发展研究中心编. —北京: 高等教育出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 04 - 033643 - 6

I. ①中… II. ①国… III. ①教育政策 - 研究报告 - 中国 IV. ①G520

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 226489 号

策划编辑 李海风
责任编辑 李海风
责任校对 刘春萍

责任编辑 李海风
责任印制 张泽业

封面设计 赵 阳

版式设计 马敬茹

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 中国农业出版社印刷厂
开 本 787mm × 960mm 1/16
印 张 14.25
字 数 250 千字
购书热线 010 - 58581118

咨询电话 400 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2012 年 6 月第 1 版
印 次 2012 年 6 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 33643 - 00

前 言

21 世纪是中华民族伟大复兴的世纪,也必将是我国教育事业全面发展的世纪。

——胡锦涛总书记 2010 年 7 月 13 日在全国教育工作会议上的讲话

在 21 世纪即将进入第二个十年之际,以中共中央、国务院召开新世纪第一次全国工作会议和颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(以下简称《教育规划纲要》)为契机,中国教育事业发展和体制改革进入了一个新的阶段。按照《教育规划纲要》的总体部署,到 2020 年中国将“基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列”。实现这三大目标,必将为全面建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会提供强有力的支撑,从而为加快社会主义现代化进程、在 21 世纪中叶基本实现国家现代化、实现中华民族伟大复兴打下更为坚实的基础。

坚定不移地贯彻全国工作会议精神和《教育规划纲要》,全面推动教育事业科学发展,将是未来十年乃至更长一段时期全党全社会的共同任务,也是教育系统义不容辞的责任。《教育规划纲要》实施一年多来,国家层面一系列重大政策措施相继出台,教育重大项目和改革试点全面启动,各地区各部门及各级各类学校兴起了贯彻落实的新高潮。

为了贯彻落实《教育规划纲要》“加强教育宏观政策和发展战略研究,提高教育决策科学化水平”的要求,国家教育发展研究中心决定与高等教育出版社合作编辑出版《中国教育政策分析报告》。编辑出版这一系列报告的主要目的在于,围绕《教育规划纲要》确定的战略目标和重点任务,对中国教育改革发展过程中一些重大教育战略问题、政策热点难点问题等开展深入研究,为教育改革发展提供决策参考。本报告力求体现以下三个特点:

第一,以科学发展观为统领,紧密围绕国家教育战略目标任务开展研究。本报告将以《教育规划纲要》确立的“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”的工作方针为指导,以“两基本一进入”的三大战略目标为依据,以教育改革发展的各项任务为重点,对未来十年中国教育事业改革发展中的重大战略问题、政策热点难点问题进行深入研究和分析,并提出相应的政策建议。

第二,在研究价值取向上,以服务于国家教育改革发展需求为目标。综观改

革开放以来的宏观教育研究,教育系统与社会各界逐渐形成了学术话语同政策话语、媒介话语、大众话语相互交融,理性研判与非理性争辩互为交织的局面。从教育政策的公共政策属性来看,政策研究服务于国家教育改革发展需求与促进人的全面发展需求应高度一致。本报告试图在预测中长期教育改革发展趋势的同时,也对近期教育政策实施状况作出客观评估,既强调站在国家立场上的观察视角,也注重依据客观事实的独立研究,积极回应公众对当前教育领域热点难点问题的关切。

第三,在研究范式上,力求体现国家教育发展研究中心的独特视角。国家教育发展研究中心是教育部直属的宏观教育政策咨询研究机构,成立 25 年来,一直关注宏观教育改革发展的战略性全局性问题、教育决策及实施中的体制机制问题,重视结合经济社会发展趋势进行前瞻性研究,注意在国际视野下把握我国教育改革发展特点。本报告将全面反映国家教育发展研究中心的政策研究领域,并在各年度报告中突出重点,努力为国家 and 地方教育战略和政策制定提供参考。

《中国教育政策分析报告(2011)》是本系列研究报告的第一本图书。书中所收录的研究报告或论文,是国家教育发展研究中心过去两年间的部分研究成果,内容主要涉及中国宏观教育战略、基础教育、高等教育、终身教育、教育体制改革等方面。其中,既有以国家教育发展研究中心人员为主组成的团队研究,也有科研人员的个人研究;除理论探讨外,亦有不少是实证性调研成果。

——宏观教育战略篇,重点考察了《教育规划纲要》颁布实施以来中国教育改革发展的理念变化及政策实施上的重大进展,探讨了在城镇化背景下学校布局调整的方向及相关政策。

——基础教育政策篇重点探讨了以下三个问题:一是分析了城乡一体化背景下农村义务教育学校布局调整状况及存在的问题,对今后完善农村义务教育学校布局调整提出了建议;二是探讨了义务教育均衡发展背景下教师流动制度建设问题,提出以立法形式巩固教师流动机制,将教师流动与教师专业成长结合、与教师评价机制衔接、与待遇保障相配套等建议;三是重点分析了当前县域普通高中发展中的质量差异等突出问题,提出了克服行政化倾向、完善高中教育管理模式的建议。

——高等教育政策篇,以《教育规划纲要》提出的“构建政府、学校、社会之间新型关系”为基本视角,探讨了以现代大学制度建设为抓手,调整政府与高校权责关系,对高校实行“契约管理”、扩大高校办学自主权的问题,同时,对产学研结合的模式及发展方向进行了分析。

——终身教育政策篇,依据党的十六大、十七大提出的建设全民学习、终身学习的学习型社会的目标,重点探讨了终身学习背景下中国扫盲教育的进展及

存在的问题,对新形势下如何推进扫盲教育提出了政策建议。

——教育体制改革篇,按照《教育规划纲要》关于积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理的要求,探讨了民办学校分类管理的政策依据、制度安排、配套政策、推进步骤等,提出了相应的政策性建议。

《教育规划纲要》强调指出,“鼓励和支持教育科研人员坚持理论联系实际,深入探索中国特色社会主义教育规律,研究和回答教育改革发展重大理论和现实问题,促进教育事业科学发展”。这对宏观教育战略和政策研究工作提出了新的更高要求。我们将按照上述要求,坚持求真务实,锐意创新,通过《中国教育政策分析报告》这一新平台,不断深化促进教育事业科学发展的宏观战略和政策体系研究,在将《教育规划纲要》蓝图变为现实的伟大征程中作出更大的贡献。期望《中国教育政策分析报告》能为各级政府的教育决策者和管理者、各级各类学校的校长和教师、教育政策研究者和热心教育的社会各界人士探讨宏观教育政策提供参考。

本报告的编辑出版得到了高等教育出版社的鼎力支持和协助,在此谨致以衷心的感谢。

国家教育发展研究中心主任

张力

2011年9月25日

目 录

宏观战略篇

- 3 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的
核心理念与政策创新——兼谈一年来中国教育政策的新变化 …… 杨银付
- 39 中国城镇化发展与学校布局调整对策研究 …… 高书国 杨海燕

基础教育篇

- 69 农村义务教育学校布局调整政策研究 …… 国家教育发展研究中心课题组
- 91 义务教育均衡发展教师流动机制建设:政策与制度创新 … 王晓燕 汪明
- 111 县域普通高中的发展及其管理体制改革 …… 安雪慧 杨银付 王蕊

高等教育篇

- 135 构建政府与高校新型关系的政策研究 …… 马陆亭
- 153 高等教育产学研结合的模式与政策 …… 张力 马陆亭

终身教育篇

- 177 终身学习背景下的扫盲教育:挑战与变革 …… 韩民 安雪慧

体制改革篇

- 195 营利性与非营利性民办学校分类管理:挑战及对策 …… 王烽

宏观战略篇

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的核心理念与政策创新

——兼谈一年来中国教育政策的新变化

杨银付^①

【摘要】 本文对《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)推动教育事业科学发展的重要意义进行了分析,并从全面推动教育事业科学发展的核心理念出发,对《教育规划纲要》提出的工作方针、战略目标、改革发展任务以及政策保障等进行了深入的解读。在此基础上,本文结合国家和地方层面贯彻落实《教育规划纲要》的主要进展,分析了《教育规划纲要》的颁布实施对促进教育事业科学发展的重大影响及其在教育改革、发展和保障方面带来的重要政策变化,提出了深入实施《教育规划纲要》的若干政策建议。

【关键词】 教育规划纲要 核心理念 政策创新

2010年7月8日,中共中央、国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》),这是指导未来十年中国教育改革发展的宏伟纲领和行动指南。为动员部署全党全社会贯彻落实《教育规划纲要》,7月13—14日,中共中央召开21世纪第一次全国教育工作会议,对贯彻落实《教育规划纲要》、全面推动教育事业优先发展科学发展、建设人力资源强国提出了明确要求。学习贯彻全国教育工作会议精神 and 《教育规划纲要》,是中国教育系统的中心任务。

一、《教育规划纲要》的核心理念:全面推动教育事业科学发展

(一) 全面推动教育事业科学发展,是时代发展的必然要求

新中国成立60多年特别是改革开放30多年来,中国逐步走出一条中

^① 杨银付,国家教育发展研究中心副主任、研究员。

中国特色社会主义教育发展道路,建成了世界最大规模的教育体系,保障了亿万人民群众受教育的权利。教育的发展为社会主义现代化建设培养了数以亿计的高素质劳动者和各类专门人才,极大地提高了全民族素质,推进了科技创新、文化繁荣,为经济发展、社会进步和民生改善作出了不可替代的重大贡献。教育支撑了国家发展,中国实现了从人口大国向人力资源大国的转变。同时,21世纪中国教育呈现出新的阶段性特征。①中国已拥有世界上最大的教育规模,成为教育大国,“有学上”问题基本解决,但“上好学”问题依然突出,人民群众不断增长的接受更高质量和多样化教育的需求尚未得到满足,中国还不是教育强国;②教育公平迈出重大步伐,但城乡、区域和校际间差距比较大,资源配置不尽合理,部分大中城市义务教育择校问题突出,国家助学体系需要进一步完善;③现代教育体系基本形成,但教育结构不尽合理,符合终身学习要求的各级各类教育“立交桥”尚未建成;④教育教学改革不断推进,但教育理念和人才培养模式仍相对陈旧,“应试教育”倾向没有根本扭转,严重影响人才培养,人才素质不能很好适应经济社会发展要求,创新精神和实践能力不强,拔尖创新人才匮乏;⑤教育体制改革逐步深化,但内在活力不足问题没有根本解决,学校、师生和社会各方面的积极性还没有得到充分发挥,教育发展方式尚未完全转变,一些深层次矛盾更加突出,“深水区”改革的推进难度明显加大;⑥初步形成了全方位多层次的教育开放格局,但教育对外开放的水平和质量还不够高,教育国际竞争力还不强;⑦拥有1600万的教师和教育工作者,为教育事业发展和现代化建设做出了突出贡献,但教师结构性短缺依然存在,总体水平特别是农村地区教师素质有待进一步提高;⑧经济发展对教育的支撑能力明显增强,教育投入显著增长,办学条件总体改善,但相比于教育事业发展需求,教育投入仍然不足,教育优先发展的战略地位尚未完全落实;⑨教育发展环境日益改善,人民群众关心教育、参与教育、支持教育的良好社会氛围日趋浓厚,同时教育改革面临的情况和涉及的因素更为复杂多变,维护教育系统和社会和谐稳定的任务十分紧迫。以上中国教育改革发展的阶段性特征,归结到一点,即中国教育还不能完全适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求,主要问题是发展不够科学,大而不强,质量不高。这是当前中国教育面临的最大挑战。

正是在这样的背景下,全面推动教育事业科学发展,成为当前中国教育最为紧迫的任务。它是适应经济发展方式转变、服务国家经济社会发展、提高教育对经济社会贡献力的迫切需要,是促进人的全面发展、满足人民群众新期盼、办好人民满意教育的迫切需要,是迎接日趋激烈的国际竞争的迫切需要,也是教育事业自身实现由大变强的必由之路。

（二）全面推动教育事业科学发展,是《教育规划纲要》的核心理念

《教育规划纲要》序言中明确指出,“坚持育人为本,以改革创新为动力,以促进公平为重点,以提高质量为核心,全面实施素质教育,推动教育事业在新的历史起点上科学发展,加快从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进,为中华民族伟大复兴和人类文明进步作出更大贡献”,这道出了《教育规划纲要》的使命与主旨。

《教育规划纲要》并把“全面推进教育事业科学发展”写进了“指导思想”,可见这已成为国家教育改革发展的核心理念。全国教育工作会议的主旨,整个《教育规划纲要》的主题,就是全面推动教育事业科学发展。

（三）2010年全国教育工作会议和《教育规划纲要》的重要历史地位

从纵向上看,2010年的全国教育工作会议和《教育规划纲要》,是改革开放以来中国第四次全国教育工作会议和第四个重大教育纲领性文件。此前,1985年召开了第一次全国教育工作会议。颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》;1993年颁布了《中国教育改革和发展纲要》;1994年召开了第二次全国教育工作会议。1999年召开了第三次全国教育工作会议,颁布了《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》。在三个关键时刻,国家召开了三次重要教育工作会议,分别颁布实施了三个纲领性文献,推动了中国教育事业不断迈上新的台阶。这是中国教育事业发展的重要经验。时隔11年,在中国全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设进入关键时期,全面落实科教兴国战略、人才强国战略和可持续发展战略进入关键阶段,国家召开21世纪第一次全国教育工作会议,颁布《教育规划纲要》,具有重大历史意义。它指明了中国教育事业科学发展的根本方向,开启了中国从教育大国向教育强国、从人力资源大国向人力资源强国迈进的历史征程,必将引领未来十年中国教育事业步入新的辉煌,成为中国教育改革史上的重要里程碑。

从横向上看,2006年至今,党中央、国务院先后制定了《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》、《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》和《教育规划纲要》。这三大规划纲要成为21世纪新阶段中国深入实施科教兴国、人才强国、可持续发展战略的关键举措,目标都定位在到2020年努力使中国跻身于人力资源强国、人才强国和创新型国家行列。实施好《教育规划纲要》,必将为加快实现中国社会主义现代化和中华民族伟大复兴作出更大贡献。

二、推动教育事业科学发展的基本要求:教育改革发展 20 字工作方针及其落实

胡锦涛总书记在全国教育工作会议上指出,推动教育事业科学发展,必须优先发展教育,必须坚持以人为本,必须坚持改革创新,必须促进教育公平,必须重视教育质量。“五个必须”,全面反映了推动教育事业科学发展的根本要求,也始终贯彻于《教育规划纲要》的全文之中,突出体现为《教育规划纲要》“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”这一指导未来中国教育改革和发展的 20 字工作方针。

(一) 必须优先发展教育

教育是一个民族最根本的事业^①,是国家和民族的未来。强国必强教,强国先强教。中国未来发展,中华民族伟大复兴,关键在人才,基础在教育。《教育规划纲要》明确把“优先发展”作为中国教育改革发展 20 字方针之首,强调坚持把教育摆在优先发展的战略地位。

坚持教育优先发展并不是一个新命题。自 1982 年 9 月党的十二大首次将教育确定为“社会主义现代化建设的重点之一”以来,教育的重要性和教育优先发展的必要性始终被认可和强调。《教育规划纲要》在这方面的主要创新在于:① 把“优先发展”纳入“科学发展”的范畴,提出“各级党委和政府要把优先发展教育作为贯彻落实科学发展观的一项基本要求”,落实领导责任。② 把“三个优先”作为教育优先发展的基本要求,强调“切实保证经济社会发展规划优先安排教育发展,财政资金优先保障教育投入,公共资源优先满足教育和人力资源开发需要,并尽快形成科学规范的制度”^②。③ 以战略目标体现教育优先发展。《教育规划纲要》明确提出到 2020 年“基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列”的战略目标,相比 21 世纪中叶基本实现国家现代化的目标,“两基本一进入”本身就体现了教育的优先发展。④ 以教育投入保障教育优先发展。《教育规划纲要》明确指出:“教育投入是支撑国家长远发展的基础性、战略性投资,是教育事业的物质基础,是公共财政的重要职能。要健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制,大幅度增加教育投入。”

2001—2010 年,中国公共财政教育投入从约 2 700 亿元增加到约 14 200 亿元,年均增长 20.2%,高于同期财政收入的年均增长幅度;中国财政教育支出(指财政性教育经费支出中的公共财政预算部分)占财政支出的比重从

① 中共中央文献研究室编:《邓小平建设有中国特色社会主义论述专题摘编(新编本)》,中央文献出版社 1995 年版,第 140 页。

② 胡锦涛:《在全国教育工作会议上的讲话》,2010 年 9 月 9 日《人民日报》。

14.3% 提高到 15.8%，教育已成为中国公共财政的第一大支出。^① 但 1993 年《中国教育改革和发展纲要》提出的到 2000 年财政性教育经费占国民生产总值 4% 的目标迄今尚未实现（2009 年财政性教育经费占国内生产总值比例仅为 3.59%），中共中央和全社会对此高度关注。这次《教育规划纲要》再次明确提出，“提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例，2012 年达到 4%”，要求把“教育作为财政支出重点领域予以优先保障”，在此基础上，胡锦涛总书记进一步明确要求，应“保持稳定增长”。在这方面《教育规划纲要》提出的相关政策创新和实施举措包括：① 要增加财政预算内教育经费，明确要求“优化财政支出结构”，进一步提高财政教育支出占财政支出的比重，并明确提出“年初预算和预算执行中的超收收入分配都要体现法定增长要求”，从而真正保证教育法所要求的“三个增长”。② 要增加财政性教育经费，明确要求“统筹各项收入”、“探索政府收入统筹用于支持教育的办法”。财政部门也已表示，通过完善教育费附加和地方教育附加制度、统筹相关政府性基金收入用于教育等措施，积极拓宽财政性教育经费来源渠道。③ 要增加教育经费总量，强调社会投入是教育投入的重要组成部分，充分调动全社会办教育积极性，扩大社会资源进入教育途径，鼓励和引导社会力量捐资、出资办学，多渠道增加教育投入。④ 强调以标准建设和标准提高促发展，明确要求“各地根据国家办学条件基本标准和教育教学基本需要，制定并逐步提高区域内各级学校学生人均经费基本标准和学生人均财政拨款基本标准”。⑤ 注重投入体制机制建设，明确要求“义务教育全面纳入财政保障范围，实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的投入体制”，“进一步完善中央财政和地方财政分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制，提高保障水平”，“非义务教育实行以政府投入为主、受教育者合理分担、其他多种渠道筹措经费的投入机制”，要求“完善捐赠教育激励机制，落实个人教育公益性捐赠支出在所得税税前扣除规定”等。

《教育规划纲要》再次明确提出财政性教育经费支出占国内生产总值比例 4% 的目标之后，已经产生了积极的影响。2011 年 6 月 29 日，《国务院关于进一步加大对财政教育投入的意见》（国发〔2011〕22 号）^② 正式出台，形成了从财政预算内到非财政性的全方位增加教育投入的立体政策体系。

① 财政部：《关于〈国务院关于进一步加大对财政教育投入的意见〉有关问题的解读》，见 2011 年 8 月 11 日中国政府网，http://www.gov.cn/zwhd/2011-08/11/content_1923605.htm。

② 《国务院关于进一步加大对财政教育投入的意见》，见 2011 年 7 月 1 日中国政府网，http://www.gov.cn/zwggk/2011-07/01/content_1897763.htm。

背景资料一:

中国教育投入新进展

1. 切实提高财政教育支出占公共财政支出比重

(1) 调整支出结构,努力增加教育经费预算,保证财政教育支出增长幅度明显高于财政经常性收入增长幅度。对预算执行中超收部分,也要按照上述原则优先安排教育拨款,确保全年预算执行结果达到法定增长的要求。

(2) 切实做到 2011 年、2012 年财政教育支出占公共财政支出比重有明显提高。

(3) 提高预算内基建投资用于教育的比重。

2. 拓宽经费来源渠道,多方筹集财政性教育经费

(1) 统一内外资企业和个人教育费附加制度。从 2010 年 12 月 1 日起统一内外资企业和个人城市维护建设税和教育费附加制度,教育费附加统一按增值税、消费税、营业税实际缴纳税额的 3% 征收。

(2) 全面开征地方教育附加。各省(区、市)人民政府应根据《中华人民共和国教育法》的相关规定和《财政部关于统一地方教育附加政策有关问题的通知》(财综[2010]98 号)的要求,全面开征地方教育附加。地方教育附加统一按增值税、消费税、营业税实际缴纳税额的 2% 征收。

(3) 从土地出让收益中按比例计提教育资金。从 2011 年 1 月 1 日起,各地区要从当年以招标、拍卖、挂牌或者协议方式出让国家土地使用权取得的土地出让收入中,按照扣除征地和拆迁补偿、土地开发等支出后余额 10% 的比例,计提教育资金。

《教育规划纲要》实施一年来,一些省份在优先发展教育、增加教育投入上创造了好的政策经验。如广东省提出,到 2020 年,各级财政教育拨款占财政总支出比例达到 25% 以上;重庆严格落实教育经费“三个增长”,年初预算优先考虑教育,执行预算优先满足教育,年终决算追加优先照顾教育,预算内基本建设投资切块 20% 用于教育,新增教育经费 70% 以上用于农村;湖南将各市、自治州(地、市)、县(区、市)预算内教育经费支出占财政支出的比例每年同口径提高 1 至 2 个百分点,省本级预算内教育经费每年年初预算比上年递增 20%;新疆要求所有缴纳增值税、营业税、消费税的单位和个人,都要按照实际缴纳 3 种税税额的 2% 缴纳地方教育附加;青海提出各自治州(地、市)、县(区、市)政府要从省对下转移支付增量中安排不少于 20% 的资金用于教育发展。山东、浙江、甘肃、湖北、黑龙江等省正在确立教

育投入的考核机制和问责制度。全国范围内努力增加教育投入、促进教育优先发展的局面正在形成。

“教育是国计,也是民生;教育是今天,更是明天。”^①回顾30年来中国教育投入历史,邓小平同志的教导仍萦绕耳际。早在1980年他就指出:“还有一个重要的比例,就是经济发展和教育、科学、文化、卫生发展的比例失调,教科文卫的费用太少,不成比例。”^②1985年,他在著名的“把教育工作认真抓起来”的讲话中又指出:“忽视教育的领导者,是缺乏远见的、不成熟的领导者,就领导不了现代化建设。各级领导要像抓好经济工作那样抓好教育工作。”^③1986年,他提出,到20世纪末“国家总的力量大了,那时办事情就不像现在这样困难了。比如,拿出国民生产总值的百分之五办教育,就是五百亿美元,现在才七八十亿美元。……总收入要更多地用来改善人民生活,用来办学。”^④1988年,他又呼吁:“我们要千方百计,在别的方面忍耐一些,甚至于牺牲一点速度,把教育问题解决好。”以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体、以胡锦涛同志为总书记的第四代中央领导集体,都曾对增加教育投入多次作出过明确指示。今后,要实现建设人力资源强国的战略目标,就必须把中央精神和中央领导同志的明确指示转变为全社会和全国人民的共识与自觉行动,把文件落实到行动,切实增加教育投入,落实教育优先发展的战略地位。

(二) 必须坚持以人为本

科学发展观的核心是以人为本。教育是培养人的事业,更要自觉坚持教育以人为本。

中国教育事业在蓬勃发展的同时,相当一部分地区和学校还不同程度地存在着“应试教育”的倾向,这已经成为困扰中国教育的一个突出问题。这种“应试教育”倾向,主要是面向少数学生,忽视大多数学生的发展;教育内容忽视德育、体育、美育和劳动教育,只重知识传授,忽视能力与心理素质培养;学生课程负担过重,挫伤了学生学习的主动性、积极性和创造性,影响他们全面素质的提高。克服“应试教育”的倾向,必须坚持以人为本,育人为本,德育为先,能力为重,促进学生的全面发展。

坚持教育以人为本,具有丰富的内涵。《教育规划纲要》的创新在于:
① 把“育人为本”作为教育改革发展工作方针的重要内容。教育是心灵与心灵的沟通,灵魂与灵魂的交融,人格与人格的对话。坚持育人为本,这是以人为本在教育领域中的具体体现,是对教育工作的根本要求。
② 把“坚持以人

① 胡锦涛:《在全国教育工作会议上的讲话》,2010年9月9日《人民日报》。

② 邓小平:《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第250页。

③ 邓小平:《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第121页。

④ 邓小平:《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第162页。

为本,全面实施素质教育”作为教育改革发展的战略主题。把“坚持以人为本”与“全面实施素质教育”联系起来,这是对1999年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》(以下简称《素质教育决定》)的发展。这是贯彻党的教育方针的时代要求,其核心是解决好培养什么人、怎样培养人的重大问题。③在教育目的上牢固树立学生全面发展为本的理念。人既是教育的对象,又是教育的目的。《教育规划纲要》多次强调,“把促进学生健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点”,“深化教育体制改革,关键是更新教育观念,核心是改革人才培养体制,目的是提高人才培养水平”;明确提出了“三个坚持”,即坚持德育为先、坚持能力为重、坚持全面发展的素质教育基本要求,强调“重点是面向全体学生、促进学生全面发展,着力提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力”;明确提出了社会责任感培养的问题,这是对1999年《素质教育决定》的又一个发展。④在教育过程中更加注重培育学生的主动精神。《教育规划纲要》明确指出,“要以学生为主体,以教师为主导,充分发挥学生的主动性,把促进学生健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点。关心每个学生,促进每个学生主动地、生动活泼地发展,尊重教育规律和学生身心发展规律,为每个学生提供适合的教育”;注重学思结合,尤其强调“倡导启发式、探究式、讨论式、参与式教学,帮助学生学会学习。激发学生的的好奇心,培养学生的兴趣爱好,营造独立思考、自由探索、勇于创新的良好环境”,凸显了对学生主体地位和主动精神的尊重和弘扬。⑤强调发展学生的个性。《教育规划纲要》在不同地方强调,要坚持“全面发展与个性发展的统一”,“促进学生全面而有个性的发展”,“树立多样化人才观念,尊重个人选择,鼓励个性发展,不拘一格培养人才”,“关注学生不同特点和个性差异,发展每一个学生的优势潜能”,鼓励学生的个性发展和创造性思维。⑥强调切实“减轻中小学生课业负担”。《教育规划纲要》指出:“过重的课业负担严重损害儿童少年身心健康。减轻学生课业负担是全社会的共同责任,政府、学校、家庭、社会必须共同努力,标本兼治,综合治理。把减负落实到中小学教育全过程,促进学生生动活泼学习、健康快乐成长。”《教育规划纲要》特别指出:要“率先实现小学生减负”,“给学生留下了解社会、深入思考、动手实践、健身娱乐的时间”,并具体提出了“建立学生课业负担监测和公告制度”、“各种等级考试和竞赛成绩不得作为义务教育阶段入学与升学的依据”等新举措。

坚持教育以人为本,必须提高认识、转变观念。长期以来,中国的教学中或多或少地、自觉或不自觉地存在着“学科为本”、“知识为本”的现象,知识点成为教学与考核的重点,本来作为人的发展的重要基础与手段的知识