



总主编 徐 辉

大国教育战略研究

中国教育战略研究

ZHONGGUO JIAOYU ZHANLÜE YANJIU

邵兴江——著

“十二五”国家重点图书

浙江出版联合集团
浙江教育出版社



教育战略研究

中国教育战略研究

中国教育战略研究

CHINESE EDUCATION STRATEGY RESEARCH

第10卷 第1期



“十二五”国家重点图书



大 国 教 育 战 略 研 究

总主编 徐 辉

中国教育战略研究

ZHONGGUO JIAOYU ZHANLÜE YANJIU

邵兴江——著

浙江出版联合集团
浙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国教育战略研究 / 邵兴江著. — 杭州: 浙江教育出版社, 2014. 12

(大国教育战略研究)

ISBN 978-7-5536-2564-5

I. ①中… II. ①邵… III. ①教育研究—中国 IV. ①G52

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第302555号

大国教育战略研究

中国教育战略研究

邵兴江 著

责任编辑 莫晓虹 江 雷

责任校对 陈云霞

责任印务 陈 沁

出版发行 浙江教育出版社

(杭州市天目山路40号 邮编310013)

激光照排 杭州兴邦电子印务有限公司

印 刷 杭州富春印务有限公司

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16

插 页 1

字 数 246 000

版 次 2014年12月第1版

印 次 2014年12月第1次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5536-2564-5

定 价 32.00 元

联系电话 0571-85170300-80928

电子邮箱 zjjy@zjcb.com

网 址 www.zjeph.com

版权所有·侵权必究

总序

尽管人类从事教育活动的历史几乎与自身历史一样悠久和漫长,但是将“教育”与“战略”相互联系还是不久前的事。“教育战略”理念的出现有一个前提,即国家和社会广泛认识到“教育先行”或“教育优先发展”是国家提升综合实力、能够立于国际社会不败之林的一个基本条件,而这一现象——根据联合国教科文组织所发布的《学会生存》的说法——是直到 20 世纪才出现的。不仅如此,教育战略作为政府行为,还与公共教育大规模发展和国民教育体系的建立有关。在教育活动主要表现为家庭教育、民间活动和慈善行为时——如同 20 世纪之前世界上绝大多数国家的情况那样,教育战略的理念与行为无从产生。只有到了国家主要承担起发展公共教育的义务,建立起以法律为基础的国民教育体系时,“教育先行”或“教育优先发展”等教育战略理念和国家行为才有可能产生——而这一现象同样也是到了 20 世纪才出现的。

第二次世界大战结束之后,在世界范围内,教育发展迎来了一个“黄金时期”。人们对教育的社会功能有了全新的认识:教育是一项基本人权,是一种社会公器,它不应该是少数人享有的特权,也不应该是社会等级的“复印机”;教育是一种投资性活动,而不只是一种消费性行为,国家可以通过投资国民教育促进经济增长;教育是国家安全的第一道防线,国民素质的高低最终决定了国防实力的高低和国家的水平;教育是促进国际和平的一种重要手段和途径,通过加强国际教育交流,能够增进国际社会的相互了解和友谊,有利于促进世界和平……经济合作与发展组织说得好:“社会最重要的投资是国民教育的投资。我们因缺少良好的国民教育而遭受苦难;我们也因有良好的国民教育而繁荣富强。”基于上述种种认识,“教育战略”理念也悄然萌芽。

20 世纪 80 年代以来,世界教育出现了两个重要趋势。一是加强对本国教育体制的整体性反思力度,对本国教育水平和质量进行全面、深刻的反思。这方面最有代表性的是美国高质量教育委员会 1983 年发表的重要报告《国家处于危机

之中:教育改革势在必行》。这篇报告吹响了美国教育改革的号角,它在全面分析美国教育问题与困境的基础上,正确地指出了改善美国教育与保持强国地位的必然联系。二是强调对本国教育发展进行综合规划,并以此为基础大幅度增加财政性教育支出,大力推进教育结构改革,调整中央与地方的教育权力分配,重画学制图,力图全面提高各级各类教育水平,加大教育开放力度,提升教育综合竞争能力,不断推进教育公平。正是在这一背景下,“教育战略”理念的重要性日益凸显,教育作为一项国家综合实力基础工程,在国家发展的大战略中,越来越成为一种必不可少的战略要素。

进入 21 世纪以来,世界主要大国纷纷加大了教育战略构思与布局的力度。与军事战略含义不同,教育战略只能从最广泛的意义上进行理解,其基本内涵指的是国家层面的教育谋划,内容包括教育法律、法规、纲要、中长期综合规划,各级各类教育发展计划、宏观教育政策等。我们的研究表明,尽管世界主要大国的发展水平、历史传统、民族特性、治理方式和教育基础等很不相同,但教育战略的重点仍有许多共同之处。

第一,更加重视教育事业在国家发展中的战略地位,切实落实教育优先发展的各项措施。当前,各国深刻认识到教育兴则国家强,教育衰则国家败。欧美主要大国得益于先发优势,切实感受到教育发展与国家命运之间的深刻关系,制定了较为全面、稳定的教育优先发展战略与政策机制。

第二,更加注重教育发展与经济发展之间的密切联系。近代工业革命以来,教育发展与经济发展分道扬镳的局面,已经得到了全面纠正。教育既要传承文化、维系历史,更要面向社会、面向未来,这已经成为各国政府的主要共识。为此,除了大力发展职业技术教育,培养各级各类现代产业所需人才外,各国政府也都加强课程体系及内容的改革与引导,促使学校教育和课程内容更多地体现活生生的现代经济要素与需求。

第三,更加注重推进教育公平。“自由教育”与“职业培训”、“长期教育”与“短期教育”、“学术教育”与“技术教育”的对立,在欧美大国已经有数百年的历史,其根源不在教育而在社会。教育不平等、不公正,本质是社会不平等、不公正的反映,而要消除社会不平等、不公正,重要途径之一就是要大力推进教育均衡发展,制定和落实教育公平政策。第二次世界大战以来,在世界主要大国中可以观察到的一个普遍现象是,落后地区和弱势群体的教育需求得到更多的重视与关照,一些国家甚至通过立法来推动教育资源分配向弱势群体倾斜。还有一些国家则制定了特殊教育政策,以确保遥远的农村边远地区仍能享受到优质的教育资源,同时为弱势群体保留平等的受教育机会。

第四,由于现代科学技术在国家发展和社会生活中的重要性日益凸显,加上科学思维方式、注重创新和求真的科学精神在人的全面发展中所具有的突出作用,现代科学技术知识在学校课程体系中的地位进一步提升。在基础教育阶段,现代科学技术知识甚至获得了与读、写、算三大基本技能同等重要的地位。在高等教育阶段,古典知识大幅度让位于现代科技知识。许多国家拨出专款,支持科技类院校和专业的发展。

第五,经济合作与发展组织开展的国际学生成绩评定项目表明,国家发展水平与学校教育质量之间存在着某种重要的内在联系。因此,世界主要大国越来越关注本国学校教育的质量与水平,其重要迹象就是越来越关注学校教师的培训、投入更多的资源用以改善公共学校的基础条件(尤其是教育信息化基础设施)。与此同时,各国开始重视建立或加强教育质量保障体系,包括完善各种资格认证制度和考试制度,设立可比较的国家基本教育标准,以全面提升国家的基本教育水平。

第六,更加注重提升教育效率与活力。许多国家认为,教育质量与特色是学校教育的生命,提升教育质量与办出学校特色的基本途径是加大学校办学自主权,引入办学竞争机制

和绩效考核机制,优胜劣汰。近几十年中,欧美国家在这一领域的改革力度相当大,竞争和绩效考核机制不仅被引入公共学校的管理之中,也被引入地方政府的管理之中。

第七,极大地增加了教育开放的力度,教育国际化的洪流以前所未有的规模和力度滚滚向前。一些国家以产业化理念推动教育开放,通过向国际学生高价出售教育“服务”来推动本国服务业增长;有的国家或者出于本国适龄学龄人口大幅度减少的原因,或者出于教育多元化发展的原因,或者出于增强本国文化吸引力的原因,也都纷纷推出了教育开放政策。对发展中大国来说,推进教育开放的重点有所不同,它们更为重视引进优质教育资源,注重与教育服务输出大国建立资源和利益共享合作机制。

鉴于大国教育战略主题的重要性,我们组织了以浙江大学和浙江师范大学比较教育学科青年学者为主的团队,通过三年时间的努力,分别对21世纪以来美国、英国、法国、德国、日本、意大利、俄罗斯、印度、巴西、南非等国的教育战略进行了比较全面和深入的跟踪研究。在课题研究过程中,课题组成员克服时间紧、任务重等种种困难,有的课题组成员虽身患重病,却始终不渝坚守岗位,高质量地完成课题研究,表现出了很强的团队精神和较高的专业素养,令人敬佩,令人感动。浙江教育出版社自始至终高度重视本丛书的选题策划与编写工作,为丛书研究工作提供了高效有力的帮助与支持,在此深表谢意!

由于课题研究难度大,加上研究团队中的许多青年学者首次参加重大课题研究,本丛书肯定存在许多不足之处,恳请读者批评指正。

徐 辉

2013年3月

目 录

总 序

徐 辉

第一章	当代中国教育概况	1
-----	----------	---

- 一、中国教育的行政管理体制 / 1
- 二、中国教育的现行学制 / 3
- 三、中国教育的发展进展 / 6

第二章	实施教育优先发展战略	10
-----	------------	----

第一节 实施背景:全球教育优先发展的先行探索 / 10

- 一、教育优先发展的内涵 / 11
- 二、教育先行国家的实践探索 / 13
- 三、人力资源开发的理论奠基 / 19

第二节 实施过程:逐步确立教育优先发展战略 / 20

- 一、教育优先发展共识的基本形成 / 20
- 二、确立教育优先发展的战略地位 / 22
- 三、教育优先发展战略的深入推进 / 23

第三节 实施保障:深入落实教育优先发展战略 / 25

- 一、不断加大教育投入 / 26
- 二、深度优化教育结构 / 30
- 三、切实提高教育效益 / 36

第三章	教育战略主题之一:推进教育公平	41
-----	-----------------	----

第一节 提供更多公平受教育机会 / 42

- 一、积极发展学前教育 / 42

- 二、高水平普及义务教育 / 45
- 三、大力推进高中阶段教育普及 / 48
- 四、迈向高等教育大众化 / 51
- 第二节 推进基本公共教育服务均等化 / 56
 - 一、效率优先兼顾公平 / 57
 - 二、推进义务教育均衡发展 / 61
 - 三、切实保障义务教育均衡发展 / 68
- 第三节 实施弱势群体教育补偿 / 72
 - 一、保障弱势群体教育权益 / 72
 - 二、健全弱势群体资助体系 / 74

第四章 教育战略主题之二:提升教育品质 77

- 第一节 以素质教育为核心的教育质量改革 / 78
 - 一、推进实施素质教育 / 78
 - 二、面向素质教育的课程改革 / 81
 - 三、切实提升教师专业水平 / 86
- 第二节 促进职业教育优质特色发展 / 89
 - 一、促进职业教育规范办学 / 90
 - 二、加强职业教育能力建设 / 94
 - 三、提高职业教育发展特色 / 99
- 第三节 推动高等教育内涵发展 / 101
 - 一、切实提高人才培养质量 / 101
 - 二、促进高校分类与特色发展 / 106

第五章 教育战略主题之三:建设高水平大学 109

- 第一节 国家发展亟需高水平大学 / 109
 - 一、高水平大学是全面提升国家竞争力的基石 / 109
 - 二、中国现代化建设高素质创新人才匮乏 / 110
 - 三、中国高校与世界一流大学差距较大 / 113
 - 四、高水平大学对国家发展具有极大推进作用 / 114

- 第二节 从重点高校政策到世界一流大学战略 / 115
- 一、新中国成立初期重点高校政策初探 / 115
 - 二、从“835 建言”到“211 工程” / 116
 - 三、作为国家一流大学战略的“985 工程” / 119
 - 四、突出高校创新的“2011 计划” / 121
 - 五、建设世界一流大学的新探索 / 124
- 第三节 中国高水平大学建设政策评析 / 125
- 一、基本经验 / 126
 - 二、成效与挑战 / 127

第六章 教育战略主题之四：开发创新人才 131

- 第一节 创新成为时代的最强音 / 132
- 一、创新是世界强国的热门议题 / 132
 - 二、中国国家创新能力亟待提升 / 134
 - 三、建设创新型国家是中国的必然选择 / 135
- 第二节 中国创新人才政策的历史演进 / 137
- 一、知识分子的春天 / 137
 - 二、科技发展的“依靠、面向”战略方针 / 138
 - 三、建设人力资源强国的创新人才开发政策 / 139
 - 四、服务创新型国家战略的创新人才规划 / 140
- 第三节 多梯次创新人才开发策略 / 143
- 一、高层次创新人才培养策略 / 143
 - 二、海外创新人才吸引策略 / 147
 - 三、未来杰出青年人才培养策略 / 150
- 第四节 中国创新人才开发政策评析 / 154
- 一、为中国会聚了大批高素质创新人才 / 154
 - 二、未来需要出台更富有竞争力的创新人才政策 / 156

第七章 教育战略主题之五：实施教育开放 159

- 第一节 改革开放大国教育必须开放 / 159

一、不断扩大教育的开放性 / 160	
二、开放中国需要教育开放 / 166	
三、中国教育开放的战略思路 / 168	
第二节 促进机构开放办学 / 171	
一、中外合作办学 / 171	
二、对外汉语教学与孔子学院 / 173	
三、推进中国高等学校国际化 / 175	
第三节 促进人才跨境流动 / 179	
一、来华留学 / 179	
二、出国留学 / 184	
第四节 中国教育开放政策评析 / 187	
第八章 从教育大国迈向教育强国	189
第一节 中国教育的国际地位与竞争力 / 189	
一、中国教育的国际地位 / 190	
二、中国教育的国际竞争力 / 192	
三、中国教育发展水平主要问题评析 / 196	
第二节 教育强国的未来图景 / 200	
一、向人力资源强国迈进 / 201	
二、教育竞争力大幅提升 / 203	
附录：国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）	206
参考文献	239
后记	245

第一章

当代中国教育概况

中国是一个由 56 个民族构成的统一多民族国家,其中汉族占总人口的 91.51%。截至 2013 年末,全国总人口为 13.6072 亿人,居世界第一。官方语言为普通话。

中国是四大文明古国之一,中国文化博大精深,源远流长,形式丰富,创新发展,是世界文明的重要一极,对全球文化产生了重大的影响,是人类文化的瑰宝。

近年来,中国经济社会快速发展,取得了举世瞩目的成绩,已经成为全球第二大经济体。2013 年,全国 GDP 达 56.8845 万亿元,约合 9 万亿美元,比上年实际增长 7.7%。人均 GDP 41908 元,按当年度汇率计算约合 6767 美元,居世界第 86 位,已经迈入中等收入国家水平。国家综合国力日益强盛,经济发展状况良好,未来发展充满后劲。

新中国成立以来,特别是改革开放以来,中国政府高度重视发展教育事业。不断加大教育投入,完善教育结构,落实教育立法,提升管理水平,提高教育质量和效益。截至 2012 年底,全国共有各级各类学校 52.3 万所,各级各类学历教育在校生 2.63 亿人,非学历教育注册人数 5364.6 万人。经过 60 多年的努力,可以说中国教育已取得长足的进步,已从人口大国转变为教育大国,正朝着人力资源强国迈进。

一、中国教育的行政管理体制

中国教育的行政管理体制,一直具有中央集权模式的基本特征。近年来,随着社会主义市场经济和深化教育改革的推进,以转变政府职能和

简政放权为重点,提高公共教育服务水平为目标的新教育管理体制正在形成。中国政府希望通过改革教育管理体制,进一步明确各级政府的责任,规范学校的办学行为,促进管、办、评分离,形成政事分开、权责明确、统筹协调、规划有序的新教育管理体制,建立适应国家现代化需求的教育治理新体系。

从不同主体承担的权责来看,当代中国教育的行政管理体制强调彼此统筹协调,权责明确,即明确划分中央与地方的权力,政府与学校及社会之间的权力。作为中央政府,其职责是统一领导和管理国家教育事业,制定方针、政策、发展规划和基本标准,优化学科区域布局、专业、类型和层次结构,整体筹划国家教育改革试验,统筹区域之间协调发展,尽可能减少不必要的行政干预。作为地方政府,其职责则是负责落实国家方针政策,开展教育改革试验,根据地方实际,因地制宜地负责区域内教育改革、发展和稳定。作为学校,其职责是在理顺政府与学校关系的背景下,获得更多的“下放权力”,依法落实自己的办学自主权,不断提升学校的办学质量,夯实国家建设卓越教育系统的基础。

中国形成了以公立学校为主,全社会参与,形式丰富,充满生机活力的多元办学体制。在现阶段,基础教育形成了以地方政府办学为主、民办教育为辅的办学体制,特别是九年义务教育,定位为国家必须予以保障的公益性事业,全面实施免费义务教育。高等教育实施以中央、省(自治区、直辖市)两级政府办学为主,社会各界广泛参与办学的体制。在职业教育和成人教育阶段,实行在政府宏观统筹管理下,主要依靠行业、企业、事业单位负责办学和社会各方面联合办学的体制。近年来中国政府的办学体制改革,在坚持教育公益性的原则下,日益重视调动全社会各级力量的积极参与,大力发展民办教育,探索多样化办学,激活教育活力,以更好地满足人民群众日益增长的多层次、多样化的教育需求,更好地发展富有中国特色的教育体系。

教育部是管理教育事业的最高行政机构。负责统筹、贯彻、执行国家制定的有关方针、政策和法律、法规,制定教育工作的具体政策,统筹规划整个教育事业的发展,协调全国各部门有关教育的工作,统一部署和指导教育体制改革。省级政府设立省教育厅或教育委员会,市县地方政府设立区域教育局或教育体育局,部分人口和经济规模较大的乡镇还设有教育办公室。在一些市县所设立的高科技工业园区或经济开发区,有时候

地方教育事业归社会事业局统筹管理。

二、中国教育的现行学制

当代中国实行由学前教育、初等教育、中等教育和高等教育分级构成的学校教育制度。学前教育、初等教育和中等教育又统称基础教育。初等教育即小学,通常为六年制,部分地方为五年制。中等教育划分为初级中学和高级中学,通常各为三年。另有把小学和初中合并在一起的九年一贯制学校,还有一些地方把九年义务教育设为五四学制,即小学五年、初中四年。中国实行职业教育制度和成人教育制度,各级政府和企事业单位有责任采取措施,发展并保障公民接受职业学校教育或者各种形式的在职培训,同时国家鼓励发展多种形式的成人继续教育,确保公民能接受适当形式的政治、文化、科学和技术教育,积极推进终身学习。

中国政府十分重视各级各类教育的优质发展。改革开放 30 多年特别是近 10 年来,教育的基本面貌发生了翻天覆地的变化,教育发展取得了重大成就,教育公平与教育质量实现了双效协同发展。义务教育和高等教育实现了历史性跨越,建成了世界上规模最大的教育体系。2013 年,各级各类教育发展的基本情况如下:^①

(一) 学前教育

学前教育近年来发展较快,实现了较高水平的普及,在校规模持续扩大。中国学前教育主要面向上小学前的儿童提供教育服务,包括托班、小小班、幼儿园等。2013 年,全国共有幼儿园 19.86 万所,比上年增加 1.73 万所,在园幼儿(包括附设班)3894.69 万人,比上年增加 208.93 万人。幼儿园园长和教师共 188.51 万人,比上年增加 20.76 万人。学前教育毛入园率达到 67.5%,比上年提高 3 个百分点。

(二) 义务教育

小学和初中为义务教育阶段,国家实行九年义务教育制度,采取各种措施保障适龄儿童、少年就学。目前,义务教育已实现高位普及与巩固,办学条件进一步改善,城乡差距逐步缩小,教育均衡化程度实现较大提高。2013 年,全国共有义务教育阶段学校 26.63 万所,比上年减少 1.55

^① 教育部. 2013 年全国教育事业统计公报[R]. 北京:教育部,2014.

万所。全国义务教育阶段共招生 3191.44 万人,在校生 1.38 亿人,专任教师 906.56 万人。九年义务教育巩固率达 92.3%。

全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共有 1277.16 万人。其中,在小学就读 930.85 万人,在初中就读 346.31 万人。全国义务教育阶段在校生中农村留守儿童共 2126.75 万人。其中,在小学就读 1440.47 万人,在初中就读 686.28 万人。

(三) 特殊教育

国家日益重视特殊教育,积极关注弱势儿童。2013 年,全国共有特殊教育学校 1933 所,比上年增加 80 所,特殊教育学校共有专任教师 4.57 万人。全国共招收特殊教育学生 6.6 万人,比上年增加 278 人。在校生 36.81 万人,比上年减少 1.06 万人。其中,视力残疾学生 4.01 万人,听力残疾学生 8.92 万人,智力残疾学生 18.5 万人,其他残疾学生 5.38 万人。特殊教育毕业生 5.07 万人,比上年增加 0.21 万人。普通小学、初中随班就读和附设特教班招收的学生 3.5 万人,在校生 19.08 万人,分别占特殊教育招生总数和在校生总数的 53.12% 和 51.84%。

(四) 高中阶段教育

高中教育包括普通高中、中等职业学校和成人高中多种类型,实现了较高水平普及。2013 年,全国高中阶段教育约有学校 2.62 万所,招生 1497.45 万人,在校学生 4369.92 万人。

普通高中约有 1.34 万所,招生 822.7 万人,在校生 2435.88 万人,教职工 247.36 万人。成人高中 611 所,在校生 11.07 万人,教职工 6061 人。中等职业教育学校约 1.23 万所,其中普通中等专业学校 3577 所,职业高中 4267 所,技工学校 2882 所,成人中等专业学校 1536 所;在校生 1922.97 万人,占高中阶段教育在校生总数的 44%;在校教职工 115.34 万人。

(五) 高等教育

近年来高等教育实现了跨越式发展。高等教育中大学专科学制为 2—3 年,本科学制通常为 4 年,医学、建筑学等少数学科为 5 年,此外有少数工科院校实行 5 年制。硕士研究生学制为 2—3 年,博士研究生学制为 3 年。

经过一系列改革和调整,高等教育办学活力显著增强,规模有了较大

发展,结构趋向合理,人才培养质量和办学效益明显提高,形成了适应国民经济和社会发展需要的多种层次、多种形式、学科门类齐全的高等教育体系。为促进国家经济建设、科技进步和社会发展发挥了重要作用。

截至 2013 年底,全国各类高等教育在校学生总规模达到 3460 万人。共有普通高等学校和成人高等学校 2788 所,其中普通高等学校 2491 所(含独立学院 292 所),成人高等学校 297 所。普通高校中有本科院校 1170 所,高职(专科)院校 1321 所。共有培养研究生单位 830 个,其中普通高校 548 个,科研机构 282 个。普通高等学校有教职工 229.63 万人,其中专任教师 149.69 万人。成人高等学校有教职工 5.64 万人,其中专任教师 3.36 万人。

研究生招生 61.14 万人,其中博士生招生 7.05 万人,硕士生招生 54.09 万人。在学研究生共有 179.4 万人,其中在学博士生 29.83 万人,在学硕士生 149.57 万人。普通高等教育本、专科共招生 699.83 万人,在校 2468.07 万人。成人高等教育本、专科共招生 256.49 万人,在校 626.41 万人。

(六) 成人培训与扫盲教育

成人教育包括各级各类以成人为教学对象的学校教育、扫盲教育和其他形式的教育。它们是中国教育体系的重要组成部分之一。

成人继续教育发展较快。全国共有职业技术培训机构 11.23 万所,教职工 48.22 万人,专任教师 27.43 万人。2013 年,全国接受各种非学历高等教育的学生 678.56 万人次,接受各种非学历中等教育的学生 4914.65 万人次。全国有成人小学 2.18 万所,在校 124.26 万人,教职工 4.36 万人,其中专任教师 2.26 万人;成人初中 1768 所,在校 48.23 万人,教职工 7281 人,其中专任教师 5833 人。

继续扎实推进扫盲教育。2013 年,全国共扫除文盲 50.59 万人,另有 61.92 万人正在参加扫盲学习。扫盲教育教职工 3.27 万人,其中专任教师 1.54 万人。