

中国义务教育研究

Study on Compulsory Education of China

吴德刚 © 编著

EEPM Educational Culture Publishing House

吴德刚中国教育
问题研究系列

丨 吴德刚中国教育问题研究系列 丨

中国义务教育研究

Study on Compulsory Education of China

吴德刚 © 编著

教育科学出版社

· 北 京 ·

责任编辑 李宗喜
版式设计 宗沅雅轩 孙欢欢
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国义务教育研究 / 吴德刚编著. — 北京:
教育科学出版社, 2010. 12
(吴德刚中国教育问题研究系列)
ISBN 978 - 7 - 5041 - 5360 - 9

I. ①中… II. ①吴… III. ①义务教育—研究—中国
IV. ①G522. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 231041 号

出版发行 教育科学出版社

社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010 - 64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010 - 64981259
传 真	010 - 64891796	网 址	http://www.esph.com.cn

经 销 各地新华书店

制 作 北京大有图文信息有限公司

印 刷 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

印 张 24

字 数 373 千

版 次 2011 年 1 月第 1 版

印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价 52.80 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

内容提要

本书立足于我国社会主义初级阶段的基本特征，对普及九年义务教育的思想渊源和制度变革进行了历史回顾，对普及九年义务教育的立法、经费筹措、师资队伍建设和人口控制等基本问题进行了深入的分析，对农村、贫困地区、少数民族地区的教育以及女童和特殊儿童教育等难点问题进行了研究，对普及义务教育的管理工作进行了探讨，对我国如期实现基本普及九年义务教育的目标提出了一系列的政策建议。

本书还对普及义务教育的国际经验进行了梳理和介绍。本书适合于高校教育专业师生、科研人员和教育行政管理工作者阅读。

Abstract

Based on the basic characteristics of the primary stage of socialism in China, the book looks back on the ideological origins and institutional changes of nine years compulsory education, makes thorough analysis on the basic issues of legislation, funding, teaching staffs construction and population control and so on. After the researches on the difficult problems of the education in rural areas, poverty areas and minority areas, as well as the education for girls and special needing children, the book makes further discussion on the management of compulsory education popularization and offers a series of policy recommendations on achieving the basic goal of popularization China's nine-year compulsory education on time.

The book also gives a brief introduction on the conclusion of international experience on compulsory education. It is suitable for the readers of college teachers and student major in education, educational researchers and educational administrators.

从 书 前 言

20 世纪 70 年代末，伴随着改革开放的脚步，我开始了教育理论的学习、研究和实践，迄今已经整整 32 年了。

三十多年来，我先后完成了教育学专业本科、硕士七年脱产学习以及博士研究生的四年在职学习；经历了在新疆师范大学、西藏教育厅先后八年的教学工作和教育管理实践；经历了在教育部民族教育司、农村教育综合改革办公室、政策法规司、人事司等多个部门岗位的锻炼。这些经历使自己从一个缺乏系统文化知识学习的插队知青，逐步成长为具有一定理论和实践经验的教育行政工作者。

三十多年来，我常常用陶行知先生“捧着一颗心来，不带半根草去”的精神激励自己。无论是在大学里读书学习，还是在大学里教书育人，也无论是在西藏教育厅管理农牧区基础教育，还是在教育部从事教育宏观政策研究或干部人事管理工作，我自始至终对教育事业抱着神圣而庄重的情怀，并不懈地付出自己的努力，力求使自己成为教育工作的行家里手。

三十多年来，我始终以“把工作当学问做”的科学精神鞭策

着自己。尤其是在教育部工作期间，伴随着不同岗位的交流，使得我对民族教育工作的特殊性、农村教育综合改革的艰巨性、政策研究与法制建设迫切性以及人事工作的敏感性与重要性都有了许多切身的感受，对政策和策略是党的生命这一科学论断有了越来越深刻的认识。也因此，每当组织安排新的岗位之后，我总会花较多的时间，对所从事的工作从科学研究层面上进行刻苦的学习、理性的思考和深入的钻研。粗算一下，过去在教育部工作的20年间，我至少把自己一半以上的休息日和节假日用在了学习和理论研究上。我坚信，干部的理论素养主要是在八小时外形成的。

这里，奉献给大家的几本书，就是我在20世纪八九十年代攻读研究生学位期间以及我在教育部工作期间完成的专题研究成果。这些成果既有潜心研究的学术专著、也有凝聚工作研究成果的编著，出版后，有的获得全国教育科学奖，有的获得吴玉章奖，有的还成为海峡两岸高等学校研究生参考书或培训教材。在此我要感谢教育科学出版社的大力支持，使这些成果能够有机会修订再版。

由于作者本人的水平有限，再加上著作完成的时间都比较早，这些成果仍然有很大的局限性，书中的不足也在所难免。希望广大读者给予批评。

最后，借此机会，衷心感谢所有曾经关心和支持过我的人。我深知，如果没有国家助学金的支持、没有党和人民的培养、没有无数老师们的精心教育和指导，没有中央国家机关良好的工作条件，没有领导和同事们的关心支持，自己无论如何努力也不会取得今天的进步。

吴德刚

2010年12月于北京西单大木仓胡同35号

前言

preface

普及九年制义务教育对于中华民族的长期发展与昌盛具有十分重大的意义，而科学理论的正确指导，无疑是我国九年制义务教育普及走向成功目标的必要条件之一。基于这样一种思想认识，在研究生学习期间，我把专业主攻方向主要集中到了普及义务教育研究领域，1988年初，《义务教育概论》（与游正伦教授合作）交付出版社之后，我便开始了对普及九年制义务教育问题的研究，经过两年多的努力，写成了这本《中国义务教育研究》。

《中国义务教育研究》在指导思想与研究方法上主要突出了以下几点：

第一，注意将我国普及九年制义务教育纳入世界全民教育的背景中来考察其重大意义；

第二，注重从理论与实际的联系中，探讨我国普及九年制义务教育的具体问题；

第三，注意历史研究与现实研究的结合，对新中国成立前后我国普及义务教育思想和实践的历史与现状、经验与教训，进行了详细的论述；

第四，以客观的态度对实施《中华人民共和国义务教育法》五年来的成就与问题进行了分析，并探讨了问题解决的基本对策；

第五，重视对我国普及义务教育的薄弱环节（农村、贫困地区、少数民族地区以及女童、特殊儿童等）问题的研究；

第六，强调普及义务教育的管理与指导功能，尤其强调把学校作为提高普及义务教育效益和质量的内部系统加以考虑并给予重视；

第七，注重普及九年义务教育问题的典型调查，除个人的直接调查外，还选用了有关同志的调查研究成果，使内容更具说服力；

第八，从比较教育学角度对普及义务教育的国际经验进行了初步的比

较研究，对于发达国家与发展中国家普及义务教育的经验与教训也都作了程度不同的探讨。

总之，本书力求理论与实践的统一，观点研究与实证调查及数据材料研究的统一，宏观研究与微观研究的统一，基本问题与特殊薄弱环节研究的统一，历史研究与现实研究的统一，本国研究与外国研究的统一，这是本书的基本指导思想和研究方法。

我深深知道，中国义务教育是一个涉及面十分广泛、难度很大的研究课题，并不是在短短的一两年时间里就能很好完成的研究任务。我的研究仅仅是初步的探讨，问题需要更加深入的长期研究，也需要更多关心义务教育普及的科研工作者的共同努力。

需要说明的是，本书与我的研究生学位论文《中国全民教育研究——兼论教育机会平等问题》已由教育科学出版社基本上同期出版，相比之下，前者偏重于实践，后者更注重理论方面的探讨，两者也有许多共同的地方。

最后，我要衷心感谢我的导师游正伦教授对本书的完成所给予的鼓励和支持。张建华同学为本书的完成作了许多具体的令人难忘的工作，也在此表示感谢。

吴德刚

目 录

contents

前 言	(1)
总 论	(1)
第一节 普及义务教育意义的再认识	(1)
第二节 中国普及教育思想的历史渊源	(15)
第三节 中国实施义务教育制度的历史沿革	(22)
第四节 中国实施九年制义务教育回顾	(38)
第五节 中国九年制义务教育未来发展的思考	(48)

第一章 中国普及九年制义务教育的基本问题

第一章 中国九年制义务教育的立法问题	(57)
第一节 义务教育与教育立法	(57)
第二节 新中国第一部《义务教育法》	(59)
第三节 中国义务教育立法的现实问题	(75)
第二章 中国义务教育经费筹措问题	(78)
第一节 我国教育经费状况分析	(78)
第二节 教育经费短缺的原因	(80)
第三节 加大投入,多渠道筹措义务教育经费	(85)
第三章 中国普及义务教育的师资建设问题	(91)
第一节 师资建设与义务教育	(91)
第二节 我国义务教育师资队伍状况	(92)
第三节 中国义务教育师资队伍建设基本对策	(97)

第四章 中国义务教育与人口发展问题	(112)
第一节 我国人口发展的基本特征	(112)
第二节 我国人口状况对义务教育发展的影响	(117)
第三节 义务教育与人口素质	(120)
第四节 根据中国人口特点普及义务教育	(125)

第二篇 中国普及九年制义务教育的特殊问题

第五章 中国农村普及义务教育初步研究	(129)
第一节 农村普及义务教育的战略地位	(129)
第二节 农村普及义务教育的历史、现状与条件分析	(135)
第三节 加快农村普及义务教育的基本思考	(146)
第六章 中国贫困地区普及义务教育问题	(151)
第一节 贫困地区普及义务教育的自然、经济及社会背景	(151)
第二节 贫困地区普及九年义务教育的状况	(161)
第三节 加强贫困地区义务教育的几点认识	(161)
第七章 中国女童义务教育问题研究	(164)
第一节 加强女童义务教育的意义	(164)
第二节 我国妇女文化教育水平不高及学龄女童入学率低的 原因分析	(170)
第三节 加强女童义务教育的几点思考	(172)
第八章 中国义务教育中的特殊儿童教育问题	(176)
第一节 特殊儿童教育与教育机会平等	(176)
第二节 我国特殊教育的历史回顾与存在的问题	(177)
第三节 加强特殊儿童教育的基本对策	(181)
第九章 中国少数民族义务教育的特殊性与发展对策研究	(184)
第一节 民族教育四十年历史与发展	(184)
第二节 少数民族教育发展的现状分析	(192)
第三节 少数民族地区普及九年制义务教育的制约因素分析	(197)
第四节 少数民族地区普及义务教育的对策	(206)

第三篇 中国普及九年制义务教育的管理问题

第十章 我国义务教育的管理、规划及督导问题	(223)
第一节 九年制义务教育管理	(223)
第二节 九年制义务教育规划	(226)
第三节 九年制义务教育督导	(228)
第十一章 中国普及义务教育中的流生与童工控制	(233)
第一节 流生：普及义务教育中的一个世界性问题	(233)
第二节 我国流生问题的历史与现状及其特征的社会学分析 ..	(234)
第三节 我国中小学生大量流失的危害分析	(239)
第四节 我国中小学生流失的原因剖析	(241)
第五节 关于控制我国中小学生流失的对策探讨	(247)
第六节 现阶段普及九年制义务教育中的童工问题	(251)
第十二章 中国普及义务教育中的道德教育问题	(255)
第一节 道德教育是普及义务教育的重要内容	(255)
第二节 当前普及义务教育中学校道德教育存在的主要问题 ..	(258)
第三节 进一步加强德育工作的几点思考	(260)
第十三章 中国普及义务教育中的若干具体问题研究	(265)
第一节 普及义务教育中的私人办学问题	(265)
第二节 普及义务教育中的现行学制问题	(268)
第三节 普及义务教育的培养目标与课程设置问题	(271)
第四节 普及义务教育中的复式教学问题	(275)

第四篇 普及义务教育的国际经验

第十四章 发达国家普及义务教育的比较研究	(283)
第十五章 部分发展中国家普及义务教育状况	(302)



附录一	中华人民共和国义务教育法（1986 年）	（311）
附录二	中华人民共和国义务教育法（2006 年）	（314）
附录三	中华人民共和国义务教育法实施细则	（323）
附录四	世界各国义务教育实施情况一览表	（330）
附录五	中国义务教育大事记	（349）
后 记		（375）

总 论

第一节 普及义务教育意义的再认识

一、从教育机会民主化看普及义务教育的重要意义

（一）教育机会民主化是世界各国教育发展的趋势

当今世界政治、经济和科学技术的迅速发展，促成了各国在教育改革上的共同趋势，教育机会民主化就是近年来世界各国教育改革的重要趋势之一，也是当今世界各国教育改革面临的重大理论与实践课题。通览当今世界各国教育的改革与发展，无论是大国还是小国，无论是发达国家还是发展中国家，也无论是资本主义国家还是社会主义国家，都把教育机会的民主化作为教育改革的重要内容。而且，不仅在教育改革的政策设计上，同时在教育改革的实践中，也都努力把教育机会的民主化作为重要的指导思想和奋斗目标。正如联合国教科文组织召开的第35届国际教育会议的总报告中所提出的那样：“教育民主化是全世界所有国家和所有与教育有关的人最关心的问题。这是一个无数关于教育的言论和出版物中可反复遇到的主题。……在教育领域中很难找到一个不包含这样或那样‘民主化’方面的问题。”^①1977年10月，联合国教科文组织召开部分成员国负责改革的高级官员会议，研讨全球教育改革问题，会议认为，“教育民主化”是20世

^① [瑞士] 查尔斯·赫梅尔 今日的教育为了明日的世界 [M]. 王静, 赵穗生, 译 北京: 中国对外翻译出版公司, 1983. 68

纪 80 年代全球教育改革的三项基本要求之一。^① 同年 11 月, 联合国教科文组织召开的阿拉伯教育部长和经济规划部长会议强调, 要努力推进教育民主化进程。1978 年 7 月, 联合国教科文组织的亚太地区教育部长和经济规划部长会议的重要议题之一, 就是“从民主化的观点看入学机会均等”。特别需要指出的是, 1985 年, 联合国教科文组织在巴黎召开了专门的“教育民主化国际讨论会”, 再次探讨了教育机会民主化等一系列重大问题。此外, 1989 年 11 月, 联合国教科文组织第 25 届大会更加强调了教育机会民主化的重要意义, 并确定了“争取全民基础教育”计划, 要求最大限度地扫除文盲和普及初等教育。^② 1990 年 3 月, 在泰国宗滴恩举行的世界全民教育大会, 以“使人人都有享受教育的机会”为主题, 来自 150 个国家和地区的 1500 名代表通过的《世界全民教育宣言》, 再次重申了人类教育机会民主化奋斗目标^③。该宣言明确指出它是建立在“每个人都有受教育的权利”的基本原则之上。该宣言还指出, 国际社会有义务去消除妨碍一些国家实现全民教育的障碍, 并采取措施来解除最穷国家的债务负担。为了加速人类教育机会民主化的进程, 世界全民教育大会还制定了《满足基本学习需要的行动纲领》^④。

除了国际组织外, 各主权国家也都把教育机会民主化作为教育改革的重要目标。英国于 1967 年宣布废除“11 岁考试”, 各阶层儿童直接由小学进入综合中学, 使中学生入学率有了较大增长。1977 年, 综合中学学生已达 300 万人, 占中学生总数的 80%。法国自 1959 年戴高乐政府起, 就颁布了《教育改革法令》, 宣布实施十年制义务教育, 取消中学入学考试。1963 年又开始建立取代双替中学的市立中学。1983 年, 法国政府又开始进行“为建立民主的初中而斗争的教育改革”, 改革的中心目的在于实现初中阶段义务教育的民主性, 以便消除初中阶段学生在学业成绩上的两极分化现象。^⑤ 苏联 1973 年在《全苏国民教育立法纲要》中明确提出: “全体苏联公民, 不分种族和民族、性别、宗教、信仰、财产状况和社会地位, 在受教

① 张人杰 西方“教育民主化”初探 [J] 高等教育学报, 1985 (12)

② 我们的教育要面向 21 世纪 [N] 中国教育报, 1989-11-30 (1)

③ 使人人享有受教育机会 [N] 中国教育报, 1990-03-25 (1)

④ 见《光明日报》1990 年 3 月 10 日第 1 版。

⑤ 教育发展政策研究中心 发达国家教育改革的动向和趋势 [M] 北京: 人民教育出版社, 1986. 222

育方面一律平等。”这一原则在1976年6月苏联向联合国教科文组织提交的有关报告中再次得到重申。在发展中国家，伊拉克在法律中宣布：全体伊拉克公民，不分性别、社会等级、宗教信仰、种族和民族，均享有接受各级各类教育的平等机会。1976年初，哥伦比亚还提出了以缩小城乡和贫富差别为重点的教育改革，以便使所有的人都享有均等的机会参与教育事务。阿尔及利亚在1974年就开始了发展基础教育的十年改革计划，要求实行全体民众的九年制义务教育和普通工艺教育。这项改革的领导者还认为，改革是“建立在一种持久的要领基础上的，因此，拟议中的任何途径绝不会阻滞或妨碍个人的发展”。这一制度规定，不仅要使学生，而且要使社会的其他成员都有机会进行学习。^① 菲律宾政府也提出，教育改革的重点在于“通过向所有学龄儿童提供教育……实现教育机会的民主化”。由上可见，教育机会民主化已成为世界各国教育改革所努力的重要方向和目标。

总而言之，教育机会民主化的国际发展趋势，为我国普及九年制义务教育提供了重要的国际背景和全球意识。

（二）教育机会民主化是我国社会主义初级阶段民主化建设的迫切需要

中国共产党第十二届六中全会通过的《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》指出：“我国社会主义发展中的主要历史教训，一是没有集中力量发展经济，二是没有切实建设民主政治。”无论是党和国家政治生活民主化，还是经济管理民主化以及整个社会生活民主化的实现，都与教育机会民主化密切相关。因为教育机会的民主化直接影响人类民主活动的主体——人的民主素质。人作为各种民主活动的主体，都必须首先具备正确的民主意识和民主观念，懂得怎样使用自己的民主权利和保卫、珍视自己的民主权利。而要做到以上这些，就必须具备一定的知识和能力。列宁曾说过：“文盲是站在政治之外的……不识字就不能有政治，不识字只能有流言蜚语、传闻偏见，而没有政治。”显而易见，只有实现教育机会的民主化，使全体公民都受到一定的教育，才能为整个社会各方面的民主化创造最基本的条件。而普及九年制义务教育是实现我国教育机会民主化的重要历史实践。

^① [瑞士] 查尔斯·赫梅尔 今日的教育为了明日的世界 [M] 王静，赵穗生，译 北京：中国对外翻译出版公司，1983：14

(三) 普及义务教育是教育机会民主化实践的主要形式

教育机会民主化是人类教育发展的重要趋势和改革目标，而普及义务教育则是教育机会民主化实践的主要形式。长期以来，人类为之所进行的历史实践艰难而曲折。人类几乎竭尽全力采用一切可能的手段和形式，来推动教育机会民主化的进程。其中，普及义务教育制度的不断完善与改革，是贯穿始终的最重要的形式。

自从16世纪德国的宗教改革运动者发动了人类历史上第一次大规模的普及义务教育运动之后，普及义务教育便成为人类教育机会民主化实践的重要形式和内容。18世纪之后，随着大工业生产的迅速发展，普及义务教育首先成为早期资本主义国家努力实现的目标。为了改善劳动生产者素质，各国相继通过法律确立和推行普及义务教育制度。随着大工业发展而蓬勃高涨的工人革命运动，特别是争取教育权的斗争，又把普及义务教育推向新的高度。19世纪后半叶和20世纪中期发生的第二次和第三次工业革命，再一次推动了义务教育制度的改革和发展。

第二次世界大战之后，随着全球性的经济发展和各国人民争取民主权利运动向纵深发展，普及义务教育已不仅仅是发达资本主义国家所关心的问题，而且成为一个世界性的问题。不论是资本主义国家还是社会主义国家，也不论是发达国家还是发展中国家，都普遍地进行了程度不同的普及义务教育的改革，并呈现了以下发展趋势。

1. 普遍延长义务教育年限

日本从1947年开始，把义务教育年限由战前的六年延长为九年。德国1964年10月签订的《汉堡协定》规定实施九年制义务教育，1973年6月的《教育结构计划》又把义务教育的年限延长为十年。法国1959年1月将义务教育年限延长为十年，并取消中学入学考试。英国则从1963年开始，确定了十一年制的义务教育。1989年，意大利政府宣布实施九年制义务教育。

在社会主义国家，苏联于1952年开始普及十年制义务教育，1984年又开始实行十一年制义务教育。1972年，朝鲜将义务教育年限由九年延长为十一年。1989年，波兰与罗马尼亚也将义务教育年限分别延长为十年和十二年。

2. 重视义务学前教育

发达国家大都实行1—2年不等的义务学前教育。波兰从1973年开始对