

中国教育发展战略研究



走向21 世纪的 中国教育

郝克明 谈松华 / 主编



贵州教育出版社

走向 21 世纪的中国教育

— 中国教育发展战略研究

贵州教育出版社出版发行

(贵阳市中华北路 289 号)

贵州新华印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 15.75 印张 100 千字

印数:2100 册

1997 年 12 月第 1 版 1998 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-80583-828-3/G·822 定价:(平:22.00 元)(精:26.00 元)

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

中国教育发展战略 研究的进展与展望

——兼述教育战略研究理论与方法的若干问题

(代前言)

教育发展战略研究作为教育科学的一个新领域，从 80 年代中期在我国兴起，取得了长足的进展，呈现出方兴未艾的势头。到 1991 年底为止，全国已有 17 个省、自治区、直辖市和 12 个中央部委已经或正在制定地区或行业教育发展战略。国务院教育工作研讨小组制订的《中国教育发展和改革纲要（1988—2000 年）》指导和推动了全国性的教育发展战略研究，正由个别城市和行业的探索性研究发展为一大批地区和行业的连片研究，由教育系统少数学科的专题研究发展为跨系统、多部门结合的宏观决策研究。这些进展为开拓教育科学的新领域打下了基础，也从理论和方法上提出了许多有待探索的新问题。

一、教育发展战略研究的主要进展与若干特征

这些年教育发展战略研究的进展，不仅表现为研究范围、广度的扩展，也反映在研究深度上的拓进，它涉及到宏观教育

发展中的许多重大问题，为形成其特殊的研究领域迈出了重要的一步。其主要进展和特点是：

1. 由规划性研究转向宏观决策研究。我国宏观教育研究是从 80 年代初的专门人才需求预测和教育规划研究发端的。这一研究覆盖面广，初步摸清了我国专门人才的现状和特点，在不同程度上预测了到本世纪末专门人才的需求数量和结构，为教育规划研究积累了经验。但是，国际经验表明，规划研究往往偏重于教育发展的数量预测和定量目标，由于许多易变因素难以预测，致使不少中长期规划在实际执行中偏离较大。于是，进入 80 年代之后，联合国教科文组织和教育规划研究所都倡导转向战略规划研究。

在我国，这种转折大致发生在 80 年代中期，首先由若干地区开始，大多是作为地方或行业当局领导的宏观决策咨询研究组织进行的。这种研究起点高，综合性强。它同规划研究的主要区别在于，这种研究侧重于战略思想和战略决策的方向性、趋势性研究，为领导部门作出宏观决策、制定政策和规划提供依据。

2. 由教育系统内部的发展研究转向教育系统与社会系统协调发展的研究。在以往的宏观教育研究中尽管也注意了社会对教育发展的需求，但多半是侧重于各行各业对人才的需求量，且主要是涉及高等教育的社会需求，尚未系统地研究教育发展同社会发展的内在关系，难以提出教育系统和社会系统在不同发展阶段上协调发展的规律性的认识和主张。

近几年来，教育发展战略研究的一个显著特点，是把国情和教情调研及其相互关系研究作为整个研究工作的基础。研究人员用了很大力量对省情、区情和行业发展的现状及趋势进行全面系统的调查和分析，从中找出两者相互关系的某些规律，

从教育外部环境和内部环境相互协调的角度提出战略决策思想。

3. 由比较狭窄的教育增长研究转向教育系统的全面发展研究。“增长”和“发展”属于经济学和社会学中两个既有联系又有区别的概念。前者主要强调数量的增加、规模的扩大、速度的加快，而后者则更强调系统的整体优化和协调发展。我们借用来研究教育宏观发展问题，可以发现长时期来大多数教育规划研究把着眼点主要放在教育事业的发展规模和速度上，其他许多问题如经费、师资、办学条件等也都是由此源生或与此相关的。尽管有些研究也涉及到教育发展的其他方面，如结构体系等问题，但并没有从全局和整体上考察教育发展的战略问题。近几年来，有些研究人员开始关注这方面的问题，着手进行某些探索，如教育发展综合指标体系的研究、教育发展总目标和结构目标关系的研究、教育发展目标和教育投入关系的研究、教育结构体系研究和教育质量指标的研究等等。这就扩展了教育发展的内涵和教育发展研究的领域，把教育系统的发展作为一个整体进行研究。沿着这样的思路拓展研究，将会大大丰富宏观教育研究的视角和内容，对教育发展产生积极的作用。

4. 由比较单一的人力需求预测法转向综合运用多学科的研究方法。人力需求预测曾经是国际上进行教育规划研究的主要方法。我国 80 年代初进行的专门人才需求预测也是采用这种方法，它通过预测社会各用人部门在一定时期内的人力需求，提供确定教育发展目标依据，进而制订教育发展规划。从理论上说，这种预测无疑可以起到参照作用。但是，一方面预测期内影响人力需求的经济和社会因素波动易变，并不确定；另一方面负责预测的部门和人员又受到主观和客观条件的限

制，这就使得预测难以准确。如果仅以此为依据确定规划，常常会因目标误差而降低整个规划的效用。因此，在此后进行的战略研究中，在完善人力需求预测方法的同时，注意综合运用抽样调查、结构分析、模拟仿真、比较研究、专家咨询等多种方法，尤其是通过抽样调查和典型分析，对教育发展内部、外部多种因素进行定性和定量相结合的相关分析，所得出的结论并不一定是具体的数量关系，而是多种关系的整体性的分析，对于分析判断和提供决策具有更大的选择性。

二、教育发展战略研究中的几个理论问题

教育发展战略研究是理论与实践紧密结合的综合性应用研究。它所涉及的理论问题主要是运用相关学科的理论，研究教育发展中若干带有规律性的问题。这里仅提出几个需要探讨的方面：

1. 关于教育发展战略的研究对象及其与相关学科的关系问题。这里要回答的，一是教育发展战略自身内涵的界定；一是它在教育科学体系中的地位。如果就战略一词的词义而言，教育发展战略是对于教育发展的带有全局性、根本性和长远性问题的谋划与决策。这就是说，教育发展战略属于研究教育发展中具有全局意义的宏观问题，它又是属于谋划性的决策研究，因此，可以概括为宏观决策研究。它的主要任务是要对教育的中长期发展提出战略思想、战略目标和战略对策。教育战略研究并不是纯理论研究，也不是对于具体政策和实际工作问题的对策研究，而是把理论原理转化应用于宏观决策。教育战略研究涉及到诸多教育理论问题，如教育本质、教育功能、教育方针、教育分类、教育预测、教育评价等等。在战略研究过程中渗透着对这些理论问题的实际应用，并在应用中有所丰富和发展。同时，教育战略研究要综合应用相关学科的理论 and 方

法,如教育哲学、教育经济学、教育社会学、教育系统工程等等。教育战略研究同这些学科是综合应用和充实发展的关系。它并不是对这些学科知识的搬用和堆砌,而是运用这些学科的理论和方法研究宏观教育发展规律,反过来通过这些规律的提炼和抽象,丰富各门学科的原理。这可以说是一个理论和实践创造性结合的过程。我们期待着通过这种艰苦的探索能形成教育战略研究的理论框架。

2. 关于教育发展和社会发展相互作用的机理问题。教育发展与社会发展之间存在着相互促进和相互制约的关系已得到公认。教育发展战略研究要解决的主要问题之一,是教育发展与社会发展之间的动态协调,这就不能停留于一般的原理解释,而是要深入到具体环境中揭示两者相互作用的条件、过程和机理。这就需要从不同层次和侧面作出回答:

首先,要探讨教育发展和社会发展相协调的“度”,即教育发展程度同社会发展程度的关系,也可以说是如何界定教育发展是满足了社会需要,还是落后于社会的需要。这里涉及到教育经济学和教育社会学的若干基本观点,涉及教育在现代化过程中的地位和功能,涉及到在与经济发展的关系上,教育超前、教育滞后或教育同步等不同观点。教育战略研究并不是直接回答这些理论原理本身的问题,而是运用这些原理寻求教育适应社会发展需要,并为社会发展需要服务的最佳战略选择。在分析寻找这种“度”时,又会遇到如何分析社会发展中经济、政治、文化等不同因素对教育发展的不同影响,如何把握与社会发展程度相关联的人的发展对教育的需求等等。

其次,要探讨在社会发展不同阶段上教育发展的阶段性战略。这个问题也可以说是上述问题的延伸,即着重研究在社会发展水平的不同阶段,教育发展与社会发展相互关系的特殊

性。如果我们进行若干国外和国内不同地区间的比较研究,寻求其间的一些共性和个性,就会找到一些规律性的现象。例如普及教育程度这一现象同工业化过程存在着一定的联系,大多数国家是在工业化起步阶段提出普及义务教育问题,一般又是在基本实现工业化过程中实现 9 年左右的义务教育。

再次,要探讨不同社会制度下和不同级别、类别教育发展和社会发展相互作用的不同机理。教育发展与社会发展相协调的“度”的实现是一种动态调整的过程。这种动态调整在不同社会制度下受到经济和社会运行不同机制的作用。我们不仅要提出两者协调的目标,还要探讨实现这种协调目标的手段、途径及其机理。这些机理同不同国家的经济、政治体制以及社会文化传统都有一定的关系。

3. 关于构建面向 21 世纪的教育体系相关的理论问题。在探讨教育发展与社会发展相协调的同时,教育发展战略研究所要解决的另一个主要问题是,探讨教育系统自身各个部分的协调发展问题。这既是教育适应社会发展的需要,也是现代教育发展的客观要求。随着教育在现代经济和社会发展中的作用日益突出,社会对教育的需求更加多样化和复杂化,教育的层次、类别和形式也日趋分层化和多样化,形成了纵横交错、相互渗透的各级各类教育。如何按照教育自身的发展规律协调各部分教育的发展,如何使教育系统的各个组成部分构成有机联系的整体,即构建面向 21 世纪的教育体系,已经成为教育发展中的一个全局性问题。这种体系的构建不能有先验的模式,它是在教育发展过程中自然地形成的,但它也不是在各种教育盲目地竞相自我发展的基础上自发产生的,而需要探索其形成的规律,通过自觉调节和引导逐步形成。进行这种探索也会遇到若干理论问题。

首先是终身教育理论的应用。从60年代提出终身教育思想以来,对世界教育的发展产生了广泛而深刻的影响,突出地反映在教育空间的扩展和时间的延伸,教育机构越出了学校范围,许多社会机构承担了教育的责任;教育对象由青少年扩展为全社会所有成员;教育形式突破了单一的正规教育形式,非正规、非正式教育占有越来越重要的地位。总之,教育已经成为一个庞大的社会子系统,终身教育思想在孕育这个大系统中起了催化作用。为适应未来的需要,有些国家已经提出了建立终身教育体系的目标,可以预期终身教育思想对于未来教育的发展会产生巨大的作用。它应当成为我国构建新教育体系的理论依据之一,由此产生的有关理论问题也需要进一步深入研究。

其次是教育分类理论和学制系统问题。教育分类是制订学制系统和构建教育体系的一个必要前提。联合国教科文组织提出的国际教育分类标准,把教育划分为三级,第二、三级又分为几个阶段,这主要是适应教育统计需要而提出的划分教育级别层次的标准。此外,它对于职业和技术教育的分类也有一些相关的研究成果。这些都只能作为我们研究教育分类的参考,需要结合我国实际作出回答。我国现在把教育分为基础教育、职业技术教育、高等教育、成人教育四大块,主要是依据实际工作的领导体制划分的,并非按同一标准划分,不论在级别和类别的划分上都有交叉重叠;在实际工作中造成学校重复设置,教育资源浪费。教育分类可以从不同角度进行,如果从总体上说,可以从三个侧面划分:以层次可分为初级、中级、高级;以类别可分为普通教育、专业教育、职业和技术教育;以形式可分为正规教育、非正规教育、非正式教育。这三种方法有交叉。

再次是在构造教育体系中对于效益与公平的原则的选择。上述终身教育思想和教育分类理论主要是解决教育体系的理论框架问题。实际构造这种体系，还有个各级各类教育的合理配比。这种配比的实现从操作而言是一种计划和实施的过程，但在确定这种配比时常常会遇到的普及和提高，义务教育和高等教育，大众教育和精英教育这些两难选择。尤其我国在相当长时间内教育经费严重短缺，不可能满足社会各种教育的需求，如何合理地配置教育资源，必然会遇到公平和效益原则的选择问题。这种选择既表现在对于义务教育和高等教育在发展程度上的选择，也表现在不同地区之间以及各级各类教育内部是均等发展还是有重点地发展的选择。我们要作的是寻求公平和效益两者合理结合的“度”，并且探索两者动态平衡的过程和途径。例如我国农村把发展基础教育和发展职业技术教育恰当地结合起来，在开始时可能影响基础教育的质量，但通过职业技术教育可以促进当地经济的发展，反过来又促进教育发展和教育水平的提高。这种教促富、富促教的良性循环，可能是经济不发达地区实现公平和效益相结合的一条有效途径。

4. 关于教育发展中的区域理论问题。教育发展的空间布局，无疑是教育发展战略研究的一个重要内容。我国经济和社会发展是典型的二元结构，地区之间的发展水平跨越了几个历史阶段，教育发展的地区性特征十分明显。加之，我国经济发展由沿海向内地推进的梯度战略，使 90 年代乃至更长一段时间内教育发展的地区差异更为扩大。如何探寻不同地区教育发展的特殊过程以及地区之间的相互关系，涉及区域科学的一系列理论问题。在教育战略研究中，要结合不同区域的经济和社会特点研究教育发展的区域特点，根据不同区域经济发展的梯度推进格局，研究教育发展的阶段性任务和目标；尤其是寻找

地区发展不同阶段上教育发展的战略选择,从局部和全局、现实和未来的联结上把握不同地区教育发展的脉络,使教育发展和经济、社会的有机结合在活动空间上得以保证和落实。

三、教育发展战略研究的若干方法

教育发展战略研究属于社会科学的应用研究,又是宏观决策研究。其研究方法要在马克思主义指导下,综合运用有关学科如经济学、社会学、教育学等可借鉴的方法,尤其是系统工程的理论和方法,并在实践中逐步摸索出适合教育宏观研究的有效方式。这里着重就目前常用的与系统工程有关的方法做些分析。

1. 系统分析的方法。对所研究的系统(包括教育系统、社会系统及两者的关系)进行分析,找出教育发展的症结所在,亦称系统诊断的方法。这是整个研究工作的基础。这种分析大致包括资料收集整理、调查测量、分析诊断这几个方面。其中调查测量又是主要方法。一般采用的调查方法有普查、抽样调查、问卷调查等三种方法。按调查内容和调查对象的不同,又可分为个别访问和座谈访问。前者侧重于有代表性的个性问题,后者侧重于带有共性的、需要交流看法的问题。专家咨询用于诊断咨询时也属于访问调查的范围。

2. 战略设计的方法。战略设计即提出一种战略思想,它是战略研究的一个重要内容。这种设计要综合运用现状研究、预测研究和比较研究的方法,即包括对于教育发展现状的分析估计、对于未来发展的趋势预测和对于不同国家和地区教育发展过程的比较,在这几方面做综合分析研究,才可能作出比较合理的设计。其中预测研究是战略设计的必要手段,也是一种常用的方法。在预测研究中,既有人力需求预测,也有社会需求预测。在人力预测中,既有专门人才的需求及其结构预测,也

有生产人员的需求及其结构预测,同时还要做影响教育需求的经济和社会发展趋势预测。这种预测可以是定量的,也可以是定性的;可以是全面预测,也可以是抽样趋势外推。在预测过程中要同现状分析和国外比较相参照,以校正预测数据,分析预测的信度和制约的因素,从总体上把握住基本趋势,并依此作出战略设计。

3. 模拟仿真的方法。这种方法主要用于战略目标和对策的研究,即将战略目标的有关内容建成模型,对各种因素确定权重,由权数的变动观察各种因素对目标的影响,按不同的因素及其权重进行模拟仿真,进而提出几种可供选择的方案。这种模型大多包括三个部分:①需求,即目标期内社会对教育的各种需求;②供给,即目标期内社会可能提供给教育的支撑条件,如经费、师资、设施等;③目标,按供需动态平衡提出战略目标的指标体系。这里的主要工作,一是研究战略目标的指标体系;一是寻找供需平衡的不同方案,可供领导选择。这种模拟仿真的方法也可用于战略对策研究,如教育投入模型、政策体系模型等等。

4. 试验评估的方法。战略研究过程必然要与实践密切结合,它的研究成果也必须经过实践的检验。试验和评估就是一种研究和实践相结合的研究方法,这是一个连续流动深化的过程。通过理论研究和总结实践经验形成战略研究成果,把研究成果应用于实践,加以检验和评估,提出新问题,又推动战略研究随着实践的发展而不断深化。试验和评估可以是同一个过程,即选择若干地区或单位对战略研究提出的某项目标或对策,进行全面的或单项的试验。这种试验不仅是一种评估,也是研究深化的过程,要把它作为战略研究的一个部分加以精心组织,总结提高,把研究工作提高到一个新的水平。

四、90年代我国教育发展战略研究的主要课题

90年代是实现我国现代化第二步战略目标并为第三步战略目标打下基础的重要时期。教育发展战略研究主要围绕这个主要目标,在党的基本路线指引下,从多种侧面向纵深展开,把研究工作提高到新的水平,更好地为我国教育发展和改革服务。

1. 关于教育国情或教育环境研究。这项研究从80年代末开始,正从局部到整体,从零碎到系统,形成为教育战略研究的一个独立的领域,成为战略研究的基础性工程。国情研究可以分层进行:一层是国家组织的、涉及全国性的经济、政治、文化基本状况的研究;一层是地区性和行业性的研究。两者统一设计,相互补充。在全国范围内要组织有关领域的专家学者分别对经济、政治、科技、文化、人口、地理、民族、宗教等方面的基本国情及其与教育发展的关系进行专题研究;同时,选择若干类型的地区和行业对区情和行业发展现状和趋势作专题调查研究。在上述两方面专题研究的基础上,对各种相关因素与教育发展之间的关系进行综合分析,找出其间相互作用的关系以及这种作用链,进而把握我国教育发展内部和外部的制约因素,为作出战略选择提供依据。全国性研究是这样,区域性和行业性研究也可采取这种专题和综合、调查和分析相结合的方法。

2. 战略目标研究。战略目标在整体战略中具有指向作用。它同规划目标的不同点在于:规划目标一般比较具体、量化,而战略目标则更具有趋势指向的特点,定量研究更多的也是为了明确发展趋势,并非以定量作为目标本身的内容。我国的战略目标研究目前还处于探索阶段。我们认为在今后一段时间应在以下三个方面下功夫:①确定目标的依据,即多因素、多变量

决策的应用,可以在上述国情研究基础上,对影响教育发展的相互因素找出重点,排列权重,作为调节目标值的参照。②目标的内涵,即寻找一套衡量教育发展的宏观指标体系,既有总量目标,也有结构目标。③建模的方法,力求建立教学模型,通过模拟仿真为目标方案的选择提供依据。这方面研究需要在研究方法上有所突破。

3. 教育结构研究。结构是发展的重要内容。经济结构、产业结构、技术结构、就业结构的变化是经济发展的重要表现,研究发展问题必然要涉及结构。这几年来,教育结构的研究已引起了重视,也取得了一系列成果,如高等教育结构、中等教育结构、职业技术教育体系、高中后教育模式的研究都取得了具有相当水平的成果。但这些还都是就一级或一类教育的角度所作的研究,对于我国教育整体结构的研究还刚刚开始。国家教育发展研究中心于 1991 年开始组织的“我国初中后教育结构研究”就属于这种总体性研究。这种研究要采取系统工程的方法,分为母系统、分系统和子系统这样三级系统进行。通过分层和综合研究,既要形成全国性的各级各类教育的学制系统,明确各种教育在整个教育系统中的位置和功能,以及各种教育相互衔接、沟通的关系;又要深入地研究各种教育自身的功能特点及改革方向,如工科和农科教育结构如何按照科学技术转化为现实生产力的规律,兼顾应用理论、研究开发和运行实施的多层需要,切实加强面向生产第一线的应用技术人员的培养,并据此调整工科和农科教育结构,改革教育模式。

4. 教育质量研究。教育质量是 90 年代我国教育发展的突出问题,也是宏观教育研究的一个新课题。从宏观发展角度研究教育质量还处于探索阶段,要选择若干方面进行试点。这项研究要从基础工作做起,大致可先做这三方面的工作:一是调

查分析教育质量的现状,包括不同地区、不同学校、不同教育阶段教育质量的成效和不足,力求对教育质量的现状作出比较全面准确的判断,并且找出不同的薄弱环节,真正做到心中有数。二是研究不同地区、学校和年级阶段影响教育质量的主要因素,包括经济的、文化的、政策的、社区的因素以及学校、家庭的因素,为有的放矢地采取对策提供依据。三是探寻不同阶段教育质量指标体系,包括办学水平指标、学生质量指标和办学条件指标,其中以学生质量指标为核心,可以逐步完善。在这样研究的基础上,分别提出提高教育质量的专题研究报告,并把主要内容列入教育发展战略研究的有关部分,使教育发展战略成为一种具有完整内涵的战略。

5. 教育投入研究。这是一个涉及战略选择、战略目标和战略对策的重大问题,需要作为一个专门问题组织研究。研究这个问题不仅要比较国际上的共同经验,更要探讨适应我国实际的教育投资决策;不仅要测量教育投入的要求,还要着力研究投入的来源和渠道。也就是说,教育投入的研究应当包括:①教育投入总量及来源论证。从需要和可能联系的角度分析国家、社会和个人可能提供的教育投入量。②教育投入的分配结构,即基础教育、高等教育、职业技术教育、成人教育在教育经费总量中所应占的比例,其中以公共教育经费而言主要是基础教育和高等教育之间的结构比例。③教育投入—产出效益研究,包括结构效益、规模效益、经费使用效益等,从宏观上提出教育投入—产出效益的对策。

6. 教育体制研究。在我国现阶段,教育体制改革是教育发展的重要条件。教育发展战略研究要同教育体制改革密切联系起来,着重研究教育发展的动力机制,包括办学体制、管理体制和教育的运行机制。这是一个专门问题,我们不可能展开阐

述，这里只是出个题目，即从教育发展的角度研究教育体制问题，应着眼于探讨教育系统主动适应社会主义建设需要的机制，涉及政府、学校、社会在教育运行中相互协调和相互制约的关系，力求探索一种在政府宏观调控下，社会参与学校教育，学校面向社会需要的具有自我调节能力的教育体制。

郝克明 谈松华

郝克明同志 国家教育发展研究中心主任

谈松华同志 国家教育发展研究中心副主任

目 录

走向 21 世纪的中国教育

面向 21 世纪中国教育发展战略若干问题	(1)
教育事业“九五”计划和 2010 年远景目标	(75)

跨世纪的教育发展战略目标

教育发展的数量目标研究	(94)
中国农村普及义务教育的社会经济环境与发展趋势	(118)
2010 年中国高等教育发展数量目标研究	(136)
“九五”末期与 2010 年中国教育经费供求	(160)
中国初中后教育结构 (工科部分)	(186)
中国初中后教育结构 (农科部分)	(215)
义务教育阶段学生质量抽样调查	(232)
90 年代中国贫困农村地区的义务教育	(246)
义务教育发展水平及背景环境综合评价指标述评	(282)

跨世纪教育发展的战略对策

社会主义市场经济与教育体制改革	(302)
-----------------------	-------