

国家教育行政学院 编 著



区域教育探索

QU YU JIAO YU TAN SUO

(第三辑)

金城出版社

区域教育探索

(第三辑)

国家教育行政学院 编 著



金城出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

《区域教育探索》第三辑/国家教育行政学院编著. —北京:金城出版社, 2004.9

ISBN 7-80084-628-8

I. 区… II. 国… III. 区域-教育工作-研究-中国-文集
IV. G527-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 093367 号

金城出版社出版发行

(北京市朝阳区和平街 11 区 37 号楼 100013)

电话:(发行部) 84254364 (总编室) 64228516

河北海涛印刷有限公司印刷

890×1240 毫米 1/32 印张:18.8 字数:468千字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—2000 册

ISBN 7-80084-628-8/G·89

定价:28.00 元

序

落实科学发展观 推动基础教育均衡发展

教育部副部长 陈小娅

党的十六届三中全会要求全党全社会树立和落实科学发展观，这对新时期新阶段基础教育提出了均衡发展的新要求。党的十六届三中全会提出，要坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观，强调要统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人和自然的和谐发展，统筹国内发展和对外发展。区县一级处在我国基础教育管理工作的一线，处于区域教育、城乡教育的结合点，同时由于直接面对广大中小学校，国家方针政策的贯彻、素质教育的实施、教育质量的提高，最终的责任都要落在区县教育行政部门的头上。因此，区县教育部门必须牢固树立和落实科学发展观，并以此为指导，推进基础教育的均衡协调发展。

一、我国基础教育改革与发展取得显著成就

我国基础教育覆盖面广，教育规模大。全国普通中学、小学、幼儿园达到 64 万多所，在校或在园人数达到两亿两

千万多人。在党中央、国务院的高度重视下,经过各级政府和广大人民群众的努力,我国基础教育改革与发展成就显著。

基础教育的各项事业蓬勃发展。2000年在如期基本实现“两基”目标后,全国义务教育的普及水平逐年提高。到2003年底,全国“普九”覆盖率提高到91%,小学入学率达到99%以上,小学毕业生的升学率提高到97%,初中入学率提高到90%以上,初中毕业生的升学率提高到58%以上。与此同时,扫盲工作成绩斐然。第五次全国人口普查结果显示,15岁以上人口中的文盲数量十年内减少了近一亿人,文盲率下降到8.72%,青壮年文盲数量减少到2000万人左右,青壮年文盲率减少到5%以下。

普通高中教育也持续快速增长,近几年的招生人数和在校生数分别由1990年的249.8万人和717.3万人增长到2003年的670多万人和1700多万人。幼儿教育基本形成了国家、集体和公民个人共同举办的局面,全国幼儿园已经达到11万多所,在园人数达到2000多万。残疾儿童少年教育受到各级政府的高度重视。目前,全国特殊教育学校已经有1500多所,比1990年翻了一番多;在校残疾学生超过37万,比1990年增加了4倍多。

基础教育课程改革取得重要进展。进行课程改革,是实施素质教育的重要突破口。近几年来,基础教育课程改革取得了很好的成绩。课程改革的目的是促进学生的全面发展,其对现行基础教育课程体系 and 内容的突破体现在四个方面:一是根据基础教育的性质和时代特点确定学生必备的基础知

识和基本技能；二是改变课程结构过于强调学科本位、门类过多和缺乏整合的现状，整体设计九年一贯的课程门类和课时比例，将综合实践课列为必修课，加大实践和动手环节；三是改变课程内容的“烦、难、旧、偏”和偏重书本知识的状况，切实反映学生的生活经验，努力体现时代的特点；第四，引导学生改变学习方式，倡导学生主动参与、乐于探究、勤于动手，培养学生的学习能力和分析辨别能力。经国务院同意，教育部发布了《基础教育课程改革纲要》，印发了义务教育课程设置的实验方案和义务教育阶段 18 个学科的课程标准实验稿。目前，实施课程改革的县已经达到了 1642 个，占全国县区总数的 57%，已经有 3500 万中小學生使用了新教材，占到全国义务教育阶段学生的 18.6%。根据评估调研，1600 多个实验区对新课程的认可度超过了 60%。高中新课程今年在全国的四个省区开始推进，在起始年级使用高中的新课程标准和新教材，使用新课程的学生大概占到 13%。现在，教育部已经启动了高中使用新课程的四个省区的教师培训工作。

作为素质教育的一个重要方面，德育工作也取得了新的成绩。小学和初中的思想品德教育课和社会课改革进展顺利。结合未成年人思想道德建设的要求，教育部修订下发了《中小学生守则》、《小学生日常行为规范》和《中学生日常行为规范》，在全国中小学广泛开展了诚信教育。从 2000 到 2005 年，国家计划筹集 40 亿彩票公益基金，用于中西部 1000 多个县的青少年活动场所的建设，取得了较大的成效和较好的反响。

农村义务教育得到进一步加强。2001年全国基础教育工作会议以来,“以县为主”的农村义务教育管理体制进一步得到落实。随着税费改革的推动,农村义务教育体制的调整,农村义务教育基本上由农民办转向由政府办,这是体制上的一个很大变化。这种做法既促进了政府职能的转变和公共财政的建立,也切实减轻了农民的负担。教师管理和调配从以乡镇为主转向以县为主,也有利于教育质量的提高。各级财政在农村义务教育投入中的比例逐步提高,投入总量不断增大,投入结构发生了深刻变化。1997年,全国农村教育经费预算内拨款为430亿,占当年农村义务教育经费总投入的54.8%,到2003年底,全国财政预算对农村教育的拨款超过990亿,占当年农村义务教育经费总投入的80%。中央财政加大了对农村义务教育经费的支持。2003年中央财政用于农村义务教育的支出计434亿元,占全国财政预算内农村义务教育支出的40%。在中央财政的直接支持和带动下,长期困扰农村义务教育发展的一些突出问题正在逐步得到解决。此外,省级政府和地县各级政府对农村义务教育经费的支持也都在加大,基本上实现了农村教育政府办的目标。

二、按照十六大和十六届三中全会的精神,深刻认识新时代新阶段对基础教育工作提出的新要求,推动基础教育全面协调可持续发展

十六大提出要全面建设小康社会的宏伟目标,十六届三中全会又提出要树立和落实科学发展观,强调“五个统筹”。这是我们对社会主义现代化建设指导思想的新发展,也体现

了新时期经济社会全面协调发展对教育改革发展的全局所提出的新的更高要求。“五个统筹”不论从哪个方面讲，都与基础教育密切相关，对基础教育工作具有极为重要的指导作用。统筹城乡教育发展要把农村教育作为重中之重；统筹区域发展也要加大对西部地区教育的支持力度；统筹经济社会的协调发展要把基础教育特别是义务教育作为各级政府履行公共管理和社会发展职能的最基本最重要的内容，要把人均受教育的程度作为经济社会协调发展的重要指标；统筹人和自然的和谐发展，人口，资源环境和可持续发展的教育也应该从义务教育抓起；统筹国内发展与对外开放，义务教育也是基础。因而，在今后很长一段时期内，我们应该以科学发展观为指导，推进基础教育全面协调和可持续发展。

第一，紧紧围绕全面建设小康社会的宏伟目标，坚持以人为本，努力满足人民群众享有接受良好教育的愿望。全面建设小康社会，要求我们在推动各项工作的时候，要坚持以人为本，把努力地满足人民群众的需求和促进人的全面发展作为根本的出发点和落脚点。基础教育事业涉及到千家万户，在各级各类教育中对人民群众根本利益的影响面最为广泛，办好基础教育直接关系到教育工作贯彻“三个代表”重要思想、履行为人民服务的宗旨、办好让人民满意教育的关键。如果大家对基础教育有着诸多不满，我们便很难说这样的教育是人民满意的教育，也很难说我们的教育体现了“三个代表”的重要思想。这就要求我们在推动基础教育各项工作的时候，必须时时刻刻坚持以人为本，努力为人民群众提供良好的教育机会，促进学生在德智体美诸方面全面发展，

使人民群众充分地分享教育改革与发展的成果。

十六大指出,要形成比较完善的国民教育体系,要继续普及九年义务教育,基本普及高中阶段教育,消除文盲,形成学习型社会,促进人的全面发展,这是十六大提出的全面建设小康社会的一项重大的战略任务。我们要围绕这一战略目标,加强统筹协调和宏观指导。全面普及九年义务教育是将巨大的人口压力转化为人力资源优势的根本前提,也是广大农村劳动力转移的重要基础。当前,国务院决定的西部“两基”攻坚,是全面普及九年义务教育的重要举措,是力争在2010年全面普及九年义务教育、全面提高教育质量的重要基础。如果西部的“两基”攻坚实现不了,“两全”目标便无法实现。所以,我们的第一个任务应该是全面普及九年义务教育。当然,不同的地区有各自不同的任务,西部面临着“两基”攻坚问题,中部地区要解决农村教育的巩固提高问题,东部和城市也存在着“双高”普九问题。

第二,切实以科学发展观为指导,把农村教育作为基础教育工作的重中之重。全面普及九年义务教育、不断促进基础教育全面协调发展的关键在农村和西部,这是缩小城乡差别和区域差别的重要基础,是促进西部地区和农村地区经济社会发展的重要保证,这一点越来越成为大家的共识。从国家大政方针政策的角度来说,无论是三农问题,还是全面建设小康社会的目标,或是按照科学发展观的要求,都突出了农村教育的重要地位。1999年的第三次全国教育工作会议、2001年的全国基础教育工作会议、2003年的全国农村教育工作会议以及今年2月份国务院办公厅召开的国家西部

地区“两基”攻坚工作会议，也都强调了农村教育的重要性。中央要求，要把农村工作作为全党工作的重中之重，并且明确指出今后新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村，逐步缩小城乡社会事业发展的差距。我们要坚决贯彻落实好中央关于“三农”工作的方针政策，按照科学发展观的要求，切实把农村教育放在农村工作优先发展的战略地位，把农村教育放在教育工作重中之重的战略地位。继续巩固和完善“以县为主”的新体制，为农村教育的持续发展建立稳定的体制环境。推动建立规范的农村义务教育经费投入机制，确保农村义务教育经费投入逐步有所增长。坚持为“三农”服务的方向，深化农村教育改革，大力促进“三教统筹”和“农科教结合”。深化中小学人事制度改革，加强农村教师队伍建设。积极推进农村学校的教育信息化建设，为农村全面发展服务。大力开展“两帮扶”工作，加强对农村家庭经济困难学生的资助力度。

第三，充分认识信息化时代发展对基础教育提出的新要求，加大基础教育信息化的力度。信息化时代的到来和信息技术的发展对教育产生的影响是巨大的，网络化和数字化以及经济全球化不仅改变着经济社会的增长方式，而且改变着我们的生活方式、交往方式和思维方式。今天的青少年生活在一个完全不同于我们生活的社会环境之中，在城市和发达地区，网络对他们产生着重要的影响。我们也要让农村的孩子接触到网络化和数字化的基本环境，教育部现在正在做这方面的事情，提供一些光盘，建立一些教学卫星接收点，使农村孩子也能比较同步地享受到优质的教育资源。我们还要

大力利用技术上的优势,推动远程教育,加快教育信息化的基础设施和信息资源的建设,用教育的信息化带动教育的现代化。但是,我们在利用信息化优势来缩短地区之间差别的同时,还必须注意到,数字化和网络化的环境对中小学的德育工作和教育教学工作也带来了很大的挑战。

第四,认真应对新时期基础教育规模迅速扩大的挑战,促进基础教育外延和内涵的全面协调发展。近几年来,随着普及九年义务教育的推进,基础教育的规模不断扩大,受教育层次的普遍提高,使基础教育的普及程度正在从量的积累向质的跨越这一方向迈进。所以,在研究基础教育改革与发展的时候,我们既要满足农村不发达地区的基本的教育需求,也要鼓励东部发达地区高质量高水平地发展基础教育,努力扩大优质教育资源,提高教育教学质量,促进同一地区或者不同地区之间教育的多样化和均衡发展,这是新时期对基础教育发展提出的一个重要任务。

第五,不断研究新时期新阶段的新情况,努力推进教育创新,形成同经济社会发展相适应的教育体制。基础教育量大面广,而且又处于快速发展的过程之中,各种新情况新问题层出不穷,城乡之间、地区之间的差别又非常之大,发展不平衡的问题非常突出,不同经济社会发展的环境和水平决定了基础教育发展的规模和方式在客观上存在着很大的差异,这给我们的工作提出了很多新的挑战。研究这些新情况和新问题,我们要从以下几个方面做起:

一是要保证义务教育阶段的政府行为到位,进一步巩固和完善以县级政府管理为主的农村义务教育管理体制。这是

我们国家的财政体制和基础教育的管理体制决定的，各级政府对义务教育负有最重要的责任，这也是政府四大职能——经济调控、市场监管、社会管理和公共服务中最重要的内容。政府的行为一定要到位，对县级政府来说尤其如此。

二是要着眼于不断扩大优质教育资源，坚持教育的公益性原则，进一步改革和完善基础教育的办学体制。教育是公益性事业，这是永远不会改变的，不管有什么困难，不管怎么改革，教育的公益性是无法改变的，政府负有最主要的责任是不能改变的。我们要在这一前提下扩大优质教育资源。在发达地区或者城市，人民群众对优质教育资源的需求越来越高，一些地区对办学体制进行了多种形式的探索，各界对这些探索的看法不尽一致，人民群众的接受程度也不尽相同。但我们要把握正确的改革方向，既要通过改革有效地扩大教育资源，特别是优质教育资源，同时又要考虑人民群众的承受力，要确保政府负有的对教育特别是义务教育的责任，不断加大政府的投入，增强义务教育投入的保障能力。在完善社会主义市场经济体制这一大背景下，进一步强化政府管理社会公共事业的职能，坚持教育的公益性，继续探索既有利于教育事业的发展又能够适应逐步完善的社会主义市场经济体制要求的教育体制。

三是在加快基础教育的均衡发展，坚持义务教育政府为主的同时，要探索教育投资的多元化，尊重和满足人民群众对优质教育的需求。社会主义初级阶段的基本国情，决定了优质教育资源短缺这种现象将会长期存在下去。即使在教育资源相对比较优良的大中城市以及经济势力较强的地区，尽

管政府这些年来针对薄弱学校做了大量工作,加强了校长和教师的调配,但还是不能满足老百姓对优质教育资源的需求。这一方面说明了人民群众日益增长的教育需求,另一方面也说明了真正的优质教育资源仍然比较短缺。这一问题需要认真思考和探索。各级政府要加快基础教育的协调发展,保证优先办好义务教育,加大民办教育的发展,给需要选择教育的人一定的选择权。按照教育部提出的积极发展、规范管理、改革创新的要求,集合各方面的资源,调动各方面的力量,发展优质教育资源。

三、按照科学发展观的要求,高度重视并扎实推进西部地区“两基”攻坚工作

农村教育是我国教育事业的重点和难点。无论是西部地区“普九”,还是逐步普及高中阶段教育,增量都在农村或者是县以下的教育。其中,西部地区的“两基”攻坚任务是今后普及九年义务教育中最难啃的骨头。主要表现在:

——西部地区地理自然环境非常特殊,同时还是少数民族聚居地。西部12个省区边境线长达1.9万公里,占全国边境线的80%。7个省区的山区、半山区面积超过50%,5个省区的牧区和山区面积超过70%,我国的高原、高寒和高海拔地区全部集中在西部。由于特殊的地理环境和艰苦的生活条件,必须为学生提供必要的寄宿条件

——受历史、自然和区位等诸多因素的影响,西部地区的经济社会发展总体水平与中部和东部相比存在着差异,社会的发育程度低,生产力的发展水平低,自然、半自然经济的比重高,地区发展的不平衡程度高。西部地区的二元结构

也非常突出，城市化水平远远低于全国平均水平。西部地区是少数民族聚居地区，少数民族教育是“两基”攻坚的重点和难点，普及义务教育的任务更为艰巨。

——教育基础薄弱，教育经费严重不足，义务教育的水平也远远低于全国的平均水平。西部地区大部分地区是在2000年左右才完成普及初等教育任务。根据2002年的统计，还有40个县尚未完成普及初等教育。西部地区“普九”的人口覆盖率只有77%，1074个县中还有372个县没有“普九”。必须西部地区人民群众的贫困面很大，贫困程度很深，缺乏基本的教育支付能力，适龄少年儿童就学首先面临的是解决生活上的困难问题。孩子即使上学了，失学和辍学现象也非常严重。

温家宝总理在去年听取农村教育工作会议汇报时指出，我们要像“八七扶贫”攻坚一样来对待“两基”攻坚任务，这是一个硬指标，硬任务。这件事情不仅仅是教育部门的事情，要采取切实有力的措施确保如期完成。去年9月全国农村教育工作会议之后，在国务院的领导下，教育部、国家发改委和财政部等部委按照农村教育工作会议的精神和总理的要求，经过深入的调研，制定了一个国家西部地区“两基”攻坚计划。去年12月30日，国家科教领导小组的第二次会议原则上通过了这个计划。国家拿出了100个亿主要解决西部地区农村以初中为主的寄宿制学校的建设问题，突破制约西部地区普及九年义务教育的瓶颈。

推进西部地区“两基”攻坚，是全面建设小康社会和实施西部大开发战略不可缺少的重要内容，是实践“三个代

表”重要思想，坚持执政为民，保障西部农村孩子接受义务教育权利的重要体现，也是教育工作树立和落实科学发展观的重要工作。陈至立同志讲，西部地区的“两基”攻坚不仅是教育工作的重中之重，而且要作为政府一项必须完成的重要工作目标，不仅是教育系统要攻坚，更重要的是各级政府要攻坚，不仅西部地区要攻坚，而且中央各有关部门和全国各地都要大力支持攻坚，关键在于决心，在于工作，在于落实。

“两基”攻坚计划提出了三个层次的目标。第一是对西部地区的整体要求，要求12个省区到2007年“两基”人口覆盖率达到85%以上，初中毛入学率达到90%以上，青壮年文盲率下降到5%以下。第二个目标是对各个省的要求，根据各个省之间的不平衡性，要求各省制定自己的“两基”目标。第三个目标是对县级区域的要求，要求没有实现“两基”的372个县也包括东部的59个县中的绝大部分县能够实现“两基”攻坚，特别困难的县也要实现“普六”。另外40个还没有“普初”的县，希望能够实事求是、因地制宜地发展。

“两基”攻坚计划提出了五项基本任务：第一，满足新增学位，12个区大致新增150万学生，要满足新增学位和必须寄宿学生的学习和生活的基本需要；第二，把攻坚与巩固提高结合起来，因为有些地方的普九相当脆弱；第三，资助家庭经济困难的学生；第四，加强教师队伍的建设，提高教师水平；第五，推动远程教育。

为了做好西部攻坚，必须实行分省负责，落实到县，明

确各级政府在“两基”攻坚工作中的目标和任务。要求各级人民政府负总责，建立省级人民政府和各有关部门实施“两基”攻坚的工作责任制。中央政府主要对“两基”攻坚的重要项目和寄宿制学校建设工程给予支持，省级人民政府以及地市和市县都要保证对本地“两基”攻坚目标的实现负起责任，要制定出明确的工作进展计划，然后围绕着工作进程，提出要解决哪些问题，要保证教师工资，保证基本的教育经费，解决好贫困学生的问题。当然，对那些经济比较困难的市县，省级财政、市级财政都要给予支持，用各种方式来支持，但是，主要责任应该在地方。

为了实现“两基”攻坚计划的五项任务，必须采取七项主要措施：一是重视农村寄宿制学校工程建设。中央重点补助“两基”攻坚县农村寄宿制学校建设，帮助新建和改扩建一批寄宿制初中和小学，努力解决80%左右初中生和50%左右需要寄宿小学生的寄宿问题。同时要很好地研究寄宿制学校的管理问题，加强学校安全、食品卫生的管理。二是实施农村中小学现代远程教育工程。现在，中央财政已经拿出12个亿，今后4年还会拿出40个亿，投入到中西部地区的远程教育。相对而言，现代远程教育工程建设比较困难，是一个系统，是一个过程，但是我们80%的孩子在县以下的学校接受教育，应该让他们享受一点优质的教育资源，感受一下信息技术的环境和技能，为以后就读高中或者进城务工提供一些基本技能。远程教育工作的主要效益在于用得上，这项工作与基建不一样，中央财政只是帮助各地起步，而不是一直背负下去，地方必须思考今后如何发展和应用的问题。

题,要有一个长效机制。农村中小学现代远程教育工程与“两基”攻坚配套,也与寄宿制学校工程建设配套,现在正在进行试点,并将逐步推广。三是健全“两基”攻坚的经费保障机制。在中央加大投入的同时,西部地区的各级政府要负起责任,加大投入,不断提高预算内义务教育经费的支出比例。特别要防止出现中央增加投入而地方减少支出的“挤出”效应。省级财政要在“两基”攻坚中承担更多的责任,保证教师工资、困难学生资助以及公用经费。资助困难学生是“两基”攻坚的一个重要问题。中央政府去年已经拿出4个亿,今年拿出6个亿,到2007年将拿出24个亿,对2400万家庭经济困难的学生免费提供教科书。在教科书的管理上,绝对不允许出现政府免费提供教科书但教育部门出售教学参考书向学生收费的现象。四是加强教师队伍建设。对教育部门来说,西部地区“两基”攻坚的一个重要任务就是要逐步提高教育质量,教育质量的关键在教师。为此,要关注教师的培训问题。西部地区农村寄宿制学校建好之后,一定要严把教师入门关,加快推进农村中小学人事制度改革,全面推行教师聘任制和教师资格认证制度。县级教育部门要规划好如何配备和补充教师,切实加强管理。五是深化教学改革,提高教育质量。西部条件差是一个客观事实,但也要逐步保证基本的教育质量,因地制宜地提高教育质量。同时要考虑普通教育与职业教育相结合,考虑学生的生活实际,给他们一些职业技能方面的训练。六是加大教育对口支援的力度。这一工作需要方方面面来做,东部、城市和中央国家机关要加大对“两基”攻坚县对口支援的力度。12个省区的