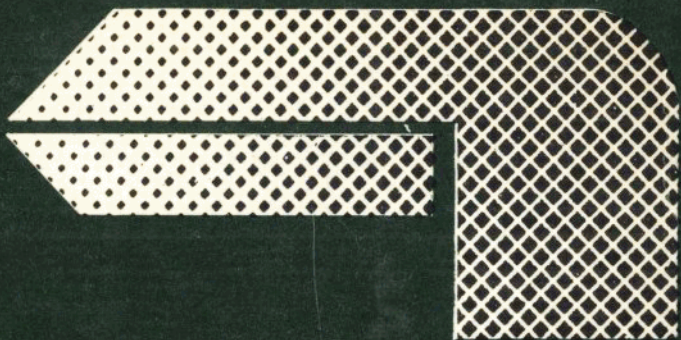


城市教育综合改革实验丛书

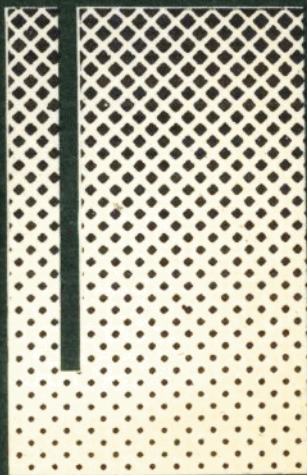


城市教育综合改革

理论与实践探索

艾廷隽 主编

沈阳出版社



目 录

第一章 理论思考..... 1

一、把握现象和本质的关系，正确认识教育功能，明确教育的战略地位，树立大教育观念..... 1

二、把握矛盾对立统一规律，正确分析教育形势，坚定不移进行城市教育改革.....15

三、把握系统思想，正确认识教育发展趋势，不断明确教育改革方向，努力建设有中国特色的社会主义教育体系..... 32

第二章 实践探索.....44

一、改革教育领导管理体制和运行机制，保证教育事业健康有序发展.....44

二、合理调整教育结构，努力适应经济和社会发展对人才的需求.....51

三、实行中小学校内部管理改革，调动教师教书育人积极性.....58

四、深入进行教育教学改革，不断提高教育 质量.....	64
五、改革初中招生办法，全面贯彻教育方针	71
六、实施“燎原计划”推进农村教育综合改 革深入发展.....	77
七、加强师资队伍建设和人才良性循环 机制.....	87
八、改革教育经费投入体制，保证教育事业 迅速发展.....	96
九、大力发展社区教育，推进两个文明建设.....	102
十、坚持德育的首要地位，不断加强和完善 学校的德育工作.....	110

第三章 典型示范..... 119

一、实行“两级办学，两级管理，以区为主” 体制，发展城区教育事业.....	119
二、落实“三级办学，两级管理”体制，促 进农村教育事业不断发展.....	128
三、发展行业办学，培养合格劳动者.....	136
四、进行整体改革，改变学校落后面貌.....	149
五、实行快乐教学，减轻学生负担，提高教 育质量.....	159
六、校企联合，为企业培养合格人才.....	168
七、积极探索，努力培养全面发展加特长的 新型人才.....	176
八、端正教育思想，办好农村中学，为当地	

经济建设服务.....	185
第四章 政策研究.....	193
一、认真贯彻中共中央关于教育体制改革的 决定，制订沈阳市教育综合改革实施方案.....	193
二、按照城市教育改革综合要求，制定沈阳市 “八五”期间及今后十年发展教育事业的 规划纲要.....	204
三、制定《九年制义务教育实施办法》，依 法治教.....	214
四、协调发展中等职业技术教育，增强其直 接有效地为经济建设和社会发展服务的 水平.....	225
后记.....	233

第一章 理论思考

一、把握现象和本质的关系，正确认识教育功能，明确教育的战略地位，树立大教育观念

(一) 对教育新的界定

教育是按照一定的目的要求，对受教育者的德育、智育、体育等诸方面施以影响的一种有计划的活动。简而言之，就是培养人的一种社会活动。它随着人类社会的产生而产生，随着人类社会的发展而发展。一定社会的教育是一定社会的生产力、生产关系和政治的反映，同时，又对它们给予影响和作用。

就教育而言，有广义和狭义之分。从广义上来说，凡是能够增进人们的知识、技能，以及影响人们的思想意识和品德的行为活动，都是教育。这种教育，可以是自觉地、有意识地进行，也可以是自发的、无意识的；可以有计划性的、周密安排的，也可以是无准备的、随意的；可以有组织地进行的，也可以是随机展开的；可以是多项内容的，也可以是单项的，可以是多种形式，也可以是单一形式的，等等。这种教育活动，往往给人们留下的印象不是很深。由于是随机的，因而

人们并没有意识到这就是一种教育活动。狭义上的教育，主要是指学校教育，是指通过学校这个特定环境，对受教育者所实施的一种有目的、有计划、有内容、有方法、有组织的影响，以期使受教育者发生预期变化的活动。这种教育，教育者是受过专业训练的职业教育教师，教育内容是按照教育目的，预先有计划地选定，并有一定的系统性和稳定性；受教育者不论是年轻一代，还是成人，都是经过组织了的，教育手段也是经过认真选择、利于受教育者接受的，而且主要是在学校这个特定的环境里进行和实现的。我们通常所说的教育主要是指这种教育。我们这里所讨论的城市教育综合改革重点也是从这种教育出发的，当然，也有如何实现二者的有机结合问题，实现自然结合。

(二) 教育在现代社会中具有不可替代的特殊作用

1. 培养社会接班人、专门政治管理人才和社会需要的数量充足、质量合格、结构合理的人才队伍，影响社会的发展变化。

现实生活中，人们总是时刻要用自己的一套政治标准来对社会生活中的事情进行衡量和评价，得出这样或那样的结论，并根据自己的判断来采取自己的行动。而教育的重要作用恰恰就在于它能够帮助青少年一代形成这种是非曲直的评判标准体系。所以，受过不同教育的人，对同一事情往往会有不同的看法。这就是教育的阶级性，它总是要为一定的阶级服务的，培养本阶级的继承者和接班人。因此，在实践中就会出现明显甚至是截然不同的反差。例如，就雷锋的整体行为而言，受过共产主义思想和社会主义教育的人，会认为雷锋的行为是高尚而伟大的，是人们应该学习的。而受过资产阶级极端个人主义思

想教育的人则会认为雷锋纯粹是一个傻子，简直是大傻子。古代和近代历史事实都告诉我们，在某种意义上说，在建设宏大的民众政治意识形态过程中，教育是一定的社会政治赖以生存和发展的基础。正因为如此，当今世界各国所以十分重视对青少年一代的政治教育。可以说，争夺一代接班人的斗争十分激烈。无产阶级在努力地教育自己的下一代继承社会主义事业，成为共产主义者。资产阶级更是磨刀霍霍，千方百计，采取多种方式到处宣扬资产阶级思想和生活方式，大肆对社会主义国家进行“和平演变”，并把“和平演变”的希望寄托在第三代和第四代身上。总之，不管是无产阶级，还是资产阶级，都十分重视利用学校这块阵地，抓住不放，来为自己的政治利益服务，培养接班人。

现代国家的政治活动普遍趋向复杂化和世界化，仅仅依靠个人的经验已经远远不能满足需要。各国都在探索利用系统教育的方式来培养政治人才。特别是20世纪以后，通过系统教育的方式来培养高级政治人才的趋势更加明显，居于社会领导地位的人，普遍有较高的学历。例如，在英国，1951年，有32.5%的保守党议员上过伊顿和哈罗公学，有80.5%的人上过牛津和剑桥大学。在美国，50年代约有67%的高级政治领导人是大学毕业，其中绝大多数毕业于名牌的和地位很高的东部院校。在日本，1937年，在1377名文职官员中，有1007名，占73.6%是东京大学的毕业生。有些国家，例如土耳其，还明文规定任命高级行政机构职务的先决条件是上过大学，尤其是上过安卡拉大学政治学院和法律学院。

另外，世界各国除了利用一些名牌学校培养和选拔政治人才外，还十分重视建立各级各类专门的院校，大量培养各种政治、经济、文化、军事、外交、党务等方面的人才。近些年

来，我国越来越深刻地认识到，单纯依靠在实践中自然成长的方式来选拔人才，已经不能适应四化建设迅速发展的需要。领导干部的年轻化、知识化建设的步伐正在加快，各类党校、管理学校、军事院校等都有了较大发展。实践证明，这些院校是培养各种专门政治人才的基地，教育是培养专门政治人才的重要途径。

大家都知道，生产力主要有三个要素，即劳动者、劳动对象和生产工具。很明显，是否能够产生出强大的社会生产力，不仅与各个要素是否存在有关，而且也与三种要素之间能否保持正确的比例关系和对应关系有直接关系。如果只有先进的生产设备而缺乏原材料，那么，这些设备就会因为缺乏加工对象而被闲置起来，无法工作，也就不能产生现实生产力，这是生产工具与劳动对象比例失调的结果；如果有了先进的设备和充足的原料，而缺乏具有相应水平的劳动者，那么，即使这些机器设备和原材料再好，也不过是个摆设，得不到充分的利用，同样也形成不了强大的生产力，这是劳动力与生产工具之间对应关系的不平衡的结果。综上所述，在提高社会生产力方面，劳动大军的文化技术素养状况及其配置水平，在经济发展中具有举足轻重的地位，只有不断提高劳动者的素养，才能逐步提高生产力。

那么，如何来建设这样一支宏大的、高质量的劳动大军呢？结论非常简单，只能依赖教育，除此之外，别无选择。要建设一支数量足、质量高的科研、设计队伍，除了实践培养和自学之外，就得依赖一个结构和专业设置合理、具有相当规模、水平较高的高等教育体系。建国以后，我国高等教育得到了迅速发展，培养了一大批中高级设计研究人才，包括造船专家、核能专家、电子专家等等。那么，同样要建设一支宏大的、有水

平的、有活力的技术工人队伍，主要也得依赖一个具有法律保障的、普及年限较高的义务教育制度；一个质量较高、结构合理的中等教育体系；一个完善的职业教育和职工继续教育体系。在这方面，我们已经走上健康轨道，迈出了可喜一步。同理，要建设一支高水平、高质量的管理队伍，也主要得依赖中、高等教育中管理专业的健全和发展。而这三个方面军的合理配置，主要依赖于各级教育、各种专业间有一个合理的比例。由此可见，没有高水平的教育，也就难有高水平的劳动大军；没有高水平的劳动者，也不可能持续、稳定、协调发展的经济建设。

教育部门是一个人群，特别是思想十分活跃的青年人聚集的地方，广大师生对社会的各种政治变化必然要作出某种反应。这种情况在社会政治不太稳定的时候表现得尤为突出。因此，加强对广大师生的思想工作就显得格外重要。他们利用教育过程宣传或交流各自的看法，并把这些看法自觉或不自觉地散布到其他方面去，从而形成一种来自教育战线的社会舆论力量。甚至通过集会、游行、示威、罢课等方式对社会政治的某些方面作出强烈的反应。例如，我国历史上著名的“一二·九”学生运动，欧美各国在1965年前后兴起的校园风潮，就是这方面的典型代表。当然，在这方面我们也有教训。比如，前一阶段，我们由于放松了对青少年的思想教育，结果广大青年学生的热情被少数别有用心的人所利用，酿成了1989年的动乱和北京反革命暴乱，教训是非常深刻的。教育部门作为社会政治思想的重要策源地，会对国家政权的各种决策产生影响。现代高等院校都普遍担负着教学与科研双重任务。许多国家把大学作为政府的重要咨询机关，许多高级顾问也都来自大学。现在，征求来自学校方面的意见已成为各国制定政策不可缺少的一个重要环节。而且，在我国的高等院校里的人大代

表、政协委员和民主党派人士也比较多。

2. 存储和传递、创造和更新、吸收和融合文化。

文化，是人类生产与社会生活的产物，但同时又是人们新的社会生产与社会生活的基础和条件。实践证明，人类文化是不可能遗传的，而只能通过一定方式保持、传递下去并继续发展下去。教育从一开始就成了传递和保存人类文化的重要手段和媒介。也正是从这个意义上说，教育是人类历史的一个永恒的范畴。

教育之所以能够担负起上述任务，这是因为：第一，教育就得确定具体教育内容，而确定教育内容的过程，实际就是选择文化的过程。在现代社会中，人们用最精粹的文化要素去武装青年一代。这是解决人脑容量有限与文化浩大无比这对矛盾的一个重要方面。第二，教育离不开编写教材，这实际上就是整理文化精粹的过程。把知识用人们最易接受和理解的形式分别组织起来，帮助人们学会更多的人类文化，这是解决上述矛盾的另一个重要方面。第三，青少年时期正是一个人长身体、长知识和世界观形成的重要时期。在这一时期，向青少年一代灌输什么样的文化体系，对今后社会文化的发展事关重大。

文化是人类社会生活与社会实践的结晶，没有人类就没有人类文化而言。同样，没有具有创造活力的人才，人类文化就会停滞不前，无法更新和发展。特别是20世纪50年代以来，科学技术飞速发展，各国、各民族间的文化交流日益增加，世界范围内的科学、技术、艺术、体育等方面的竞争也在激烈进行。很明显，在这种情况下，一个民族的文化要想继承下来，发展下去，就必须有一大批具有创造才干的新人去发明、去创造，使本民族的科学技术、文学艺术、体育及整个社会思想意识体系，走在世界文化发展的前列。学校是一个新文化创造者的播

能，用新方法培养出来的一代新人，能超越他们的前辈。这些新人有强烈的创新愿望，懂得预测、模拟、情景描述、模型等技术，能创造性地解决人类面临的难题和困难。实际上，也正是建立在教育的这种发展趋势下，当今世界文化才有过去所无法比拟的发展速度。

各民族文化的广泛接触和交流，为人们对各种文化进行比较提供了条件。而战争、经济竞争、文化竞争又极易露出本民族文化的落后方面。这些也就加快了各民族文化互相吸收的过程。而现代教育在这方面是一个极为重要的角色。日本教育专家在回顾这一历史时曾讲过这样的话：“在促进‘文明开化’方面，公共教育扮演了先锋的角色”。

当然，现代教育不是融合各民族文化的唯一途径。移民、贸易往来、国际旅游、文学艺术、电影电视的相互交流，都可以加速各民族文化的相互吸收。但唯有教育是其中最为积极、最为有效的手段，尤其是互派留学生，更加速了这一进程。

3. 促进人的身心多方面协调发展，增强人们适应现代生产和生活要求的能力及水平。

由于人的身心多方面发展是通过参加多方面的活动而逐步实现的，因此，现代教育十分重视教育内容和教育活动的丰富多采。一般地讲，在青年一代成长的不同阶段，现代学校所给予的教育内容，虽然在程度上有所不同，但大体上包含着德、智、体、美、劳等方面。实践已经证明，教育内容上的种种偏颇，必将导致学生身心发展的片面性。因此，必须全面贯彻党的教育方针，使学生在德、智、体、美、劳等方面全面发展。这是一条基本原则。

当然，多方面的发展并不一定能和谐发展。必须按照青少年的生理和心理特点，使几方面协调、和谐发展。我国近些

学来兴起的第一课堂与第二课堂相结合的方式，就是这种和谐发展的有益尝试。大家对第二课堂是比较熟悉的，就是学生在课堂教学以外，比较独立自主地学习与探索，获得知识与信息，培养兴趣与爱好，以形成特长，陶冶情操，锻炼意志，养成良好的品质与作风。例如，沈阳市和平区和平大街第一小学提出了“全面发展加特长”，成立了许多学生课外兴趣小组。学校成立了小提琴小组、电子琴小组、手风琴小组、钢琴小组、书法小组、绘画小组、编织小组、烹饪小组等20多个业余兴趣活动小组，使全校每一个学生都能至少参加一个兴趣活动，促进了人的身心和谐发展。

教育还能够促进人的身心发展潜力得到最充分的发展。由于现代遗传学和各种测验科学的发展，目前人们已经可以对不同人的发展潜力和能力倾向作出大致的估计。例如，在西欧和北美，都有专门的机构组织这种测验，我国也建立了不少这样的科研预测机构。通过对发展目标的预测，青年一代可以选择最佳的发展方向和发展路线，从而减少盲目性，少走弯路，使自己的潜在发展优势充分地发挥出来。

最近一些年来，为了加快现代化的步伐，许多发展中国家都想找到一条捷径，不惜花费巨资从发达国家引进先进的设备和技术。现在看来，这些引进有些是成功了，但也有相当一些是失败了。为什么会失败呢？经过大量的对比研究后，人们才发现，造成失败的原因很多，但其中一个重要原因，是使用这些先进设备和技术的人，还不是现代人。技术、设备是先进的、20世纪的，而运用和操作这些技术、设备的人是落后的。他们的观念、习惯和行为无法适应现代化生产的要求，技术素质差，有了先进的设备不会操作，产生不了先进的效益。因此，当代许多名家都十分强调现代人的文化修养、精神境界

和心理素质对经济发展及社会变革的影响。一位德国著名专家曾说过：“当今现代社会，你什么都可以引进，甚至连桑塔纳的图纸和他的工程师都能引进来，但有一条是永远也引不进来的，那就是全面发展的技术工人，而这一点恰恰是最为重要的。”从近年来各国所进行的教育改革看，如著名教育家、心理学家赞科夫所领导的苏联教育改革、美国心理学家布鲁纳所倡导的发现教学，其主要着眼点都放在促进学生智力发展、帮助他们形成开放性的、勇于创新的思维习惯上。这反映了在现代社会中，教育对经济的促进作用，不仅仅表现为它能够给劳动者一点现成的知识，更重要的是，它可以从精神到体魄上，完整地塑造一个适应现代经济发展所需要的人。

总之，通过教育帮助人们形成一些现代观念和良好的个性品质，对现代生产和经济发展至关重要。它能激励、促使职工勇于进行改革创新，乐于使用新的设备和技术，不断开发出新产品；它能增强职工的责任心，使他们善于计划，认真严肃地对待劳动纪律，养成良好的劳动习惯；它能使职工更易理解继续学习的必要，珍惜时间，热衷于提高劳动生产率，从而使整个生产富于积极向上的活力。而这些都是形成强大的现实生产力的必要条件。

越来越多的事实证明，现代教育越来越多地渗透到社会经济发展的各个方面去，成为促进和调整社会经济协调发展不可缺少的方面。

4. 为经济的持续、稳定、协调发展奠定良好的基础条件。

现代经济发展所依赖的基础条件是多方面的。除了稳定的政治环境、发达的交通、电讯和充足的能源、设备、原材料以及资金等物质条件以外，整个民族的科学文化水平，也是现代

经济顺利发展不可或缺的重要条件。考察一个民族的科学文化水平如何，目前来看，主要包括三个方面：第一，这个民族的科学文化知识的普及程度如何，也就是说，民族的平均文化水平怎么样；第二，国家的各种继续教育，终身教育体系是否完善，发达，接受继续教育和终身教育的人口在整个人口中所占的比重怎么样，教育效果如何；第三，整个民族的科学研究水平怎么样，在一些主要领域中是否有第一流的专家、学者，数量多少。而这些对整个社会经济的影响都是非常关键的，主要表现为三个基本方面。首先，一个国家只有在较高水平上实现科学文化知识的普及，才有可能大面积地提高劳动者的职业素养和技术水平，进而不断提高劳动生产率 and 经济效益。可以想象，连起码的物理知识都没有的人，怎么能成为一个合格的、优秀的钳工呢？其次，一个国家只有具有完善的继续教育和终身教育体系，才能使劳动者不断更新自己的知识结构，以适应现代科学技术迅速更新换代、不断发展的需要。现代社会是知识大爆炸的时代，新知识、新技术层出不穷，可以说是日新月异。那么，怎样才能了解、掌握和运用这些新知识、新技术、新工艺呢？就得不断学习，不断地接受教育。再次，一个国家只有形成一支具有较高水平的科研队伍，才能不断推出新技术、新工艺、新产品，迎接世界范围内经济竞争的挑战。经济的竞争归根到底是技术的竞争，技术的竞争说到底人才的竞争。在人才当中，从事发明创造的科研、设计队伍更为重要。显然，无论是普及科学文化知识，还是不断更新职工的知识结构，乃至培养第一流的科研队伍，都离不开教育。正因为如此，一个国家的教育状况，在很大程度上决定着这个国家的经济发展潜力，不仅决定着这个国家明天的经济发展水平，而且从某种意义上说，也决定着今天的经济发展能力。

促进社会的团结、稳定和发展，增强国防实力。

社会是一个整体。因此，在讨论教育对社会运行机制如何发挥作用时，必须首先就社会整体而言。我们认为，教育对社会发展的基本功能作用是统一性与选择性的结合。

任何社会要形成稳定的整体都必须有它的统一机制；任何社会都存在着社会分工，社会也必须对其成员进行选择，使其各就其位。只是近代社会以来，这种统一与选择的过程都不同程度地在教育的参与下进行。

我国社会统一的重要意义是不言而喻的。在我国社会主义的社会化过程中，道德教育的体系需要不断完善。同时，社会主义社会仍然存在着社会分工与职业选择。社会主义社会只能尽可能地保证最大多数人的就业，但决不能为每个社会成员提供同等社会地位的职业，同时也要保证各行各业都要有人各司其职，使社会能协调运行。由于社会必须对其成员进行选择，就应当发挥教育在这个选择过程中的重要作用。

教育的统一与选择两种功能是相互依存和不可分割的。缺少社会统一的选择会使人们过分地去追逐个人的利益，不加选择地强求统一，会使个人的动力机制丧失。

近几年来，我国社会中出现的某些不稳定因素，就是与没有很好地利用教育选择这一调节杠杆有关。

当前，稳定是压倒一切的任务。我们应当充分认识教育在社会发展中的统一与选择作用，发挥教育的这两种功能。在强化人民统一意识的同时，合理调整分配不公现象，使社会发展机制协调起来。

教育对国防发展也有着重要作用。教育具有国防功能，是由它具有社会作用的特征决定的。教育作为国家的重要部门和战略产业，必须服务于国家的利益和需要。而国家最根本的利

益是生存与发展的问題，国防是保障国家生存的重要方面，因而教育当然要积极满足国防建设的各种需求。

奴隶社会开始，早期的教育形态逐步形成。统治阶级控制了教育，他们办教育的目的很明确，就是为了培养镇压奴隶和保卫国家的贵族卫士。当时的教育是“文武不分，以武为主”，如斯巴达和中国夏商周时期就是如此。进入封建社会以后，出现了文武分科。但作为武学，不外是武艺和兵书两大类，它与科学文化教育的关系处于一种近乎分离状态，使自己表现出了“浅文化”现象。这种现象虽然没有对封建国家的国防和军事带来十分明显的不利影响，但并不说明教育的国防功能就不存在，而是由于冷兵器时代的战争特点，对教育提出的要求不高而引起的暂时的历史现象。工业革命引起了战争和军事领域的变革，使之由以角斗斗勇为主的冷兵器时代开始向突出人的智力素质和科技水平的热兵器时代发展。这就使教育与国防的关系空前密切。从上不难看出，教育与国防的关系经历了一个“合——分——合”的演进过程。虽然出现过封建社会的“分离”状态，但并未改变“合”的总趋势，而且现代的“合”与奴隶社会的“合”相比还不完全一样，更带有扬弃和发展的味道。

现今世界，几乎没有哪一个国家不注重培养学生的国防观念和军事训练，几乎没有哪一个国家不设立自己的军事院校的。不管是发达国家，还是发展中国家，都建立了一整套自己的军事教育体系，包括指挥、通讯、工程、技术及海、陆、空等科目，从士官到将军各个层次都有。比如美国著名的西点军校，苏联的军事学院，我国也建成了以国防大学为龙头的自己的军事教育体系。

现代战争也是高技术之争，是交战双方的综合国力、科学

技术和军队素质的较量。前不久发生的海湾战争，伊拉克之所以失败，除了战争性质以外，与伊拉克的科技水平、军队素质严重落后于多国部队有很大关系。

现代武器装备更是高科技的产物。现代战争的最重要的特点之一，就是谁占有先进的武器装备谁就占有优势，特别是在海、空军里表现的就更为明显。在这场海湾战争中，多国部队之所以能够占据空中优势，就是因为它有大量的最先进的作战飞机和导弹。而这些先进武器的研制和操纵都离不开教育。

（三）教育处于全球性的战略地位

世界各国领导人对此同有共识，教育已成为举世关注的重要领域。布什在竞选时就许诺当一位“教育总统”，早在1988年9月，布什就指出：“教育是美国最强大的经济计划、最重要的商业计划和最有效的反贫穷计划。”据此，布什在走马上任之后立即建议1989年~1990年财政年度的教育经费，在前总统里根预算基础上再增加4.41亿美元，用于改善学校教育，“确保学生真正能够接受最高质量的教育”。

苏共中央总书记、苏联总统戈尔巴乔夫说：“不大力发挥我们社会所具有的蕴藏在科学、教育和整个文化中的智能潜力和精神潜力，社会主义的改革和革新就是不可思议的。但仅仅承认这一点还不够，还要行动，而且要大刀阔斧和大张旗鼓地行动。”苏联的一系列教育改革展示了教育的前景，“多方面创造条件，使一代又一代的苏联人在投身自觉的劳动生活和政治生活时具有高度的思想性和道德性，精通自己的业务，具有广阔的文化视野，勇于对国家的命运担负责任。”苏联的《教师报》从1989年起改为苏共中央的报纸。苏共中央于1988年召开了2月全会，通过了《中等和高等教育改革进程和党在实现