

教育 民族地区 优先发展指标研究

涂东 马晓龙 ◆ 编著



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“民族地区教育优先发展研究”
(项目批准号:08JZD0027)的阶段性成果

民族地区教育优先发展 指标研究

徐 东 马晓龙 编著

 云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区教育优先发展指标研究/徐东, 马晓龙编
著. —昆明: 云南大学出版社, 2011
ISBN 978 - 5482 - 0578 - 4

I. ①民… II. ①徐… ②马… III. ①民族地区—少数民族教育—教育评估—研究—中国 IV. ①G759.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 184591 号

民族地区教育优先发展 指标研究

徐 东 马晓龙 编著

策划编辑: 邓立木

责任编辑: 邓立木 段义珍

封面设计: 猎鹰创想

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明宝王印务有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 5.75

字 数: 149 千

版 次: 2011 年 9 月第 1 版

印 次: 2011 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5482 - 0578 - 4

定 价: 24.00 元

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内
(邮编: 650091)

发行电话: 0871 - 5033244 5031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E - mail: market@ynup.com

前 言

教育优先发展是党和国家提出并长期坚持的一项重大方针，是推动教育快速发展的指导思想和强大动力，对全面提高国民素质，加快社会主义现代化进程，实现我国从人力资源大国向人力资源强国转变具有决定性意义。民族地区实施教育优先发展战略是全面实施素质教育，加快民族教育事业的发展，提高教育现代化水平，推动少数民族和民族地区经济社会可持续发展，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣，实现民族地区整体良性发展的关键。

由于我国民族地区面积广阔，人口众多，教育发展整体滞后且各地区情况差异较大。为全面准确地认识、评价和监控民族地区教育发展状况与发展水平，需要把民族地区教育发展置于一个具有一定基础、可以比较和可以测量的体系之中，对比民族地区的教育指标与社会和谐、经济文化等指标的变化关系，揭示社会整体发展与教育发展联动关系的变化，真正落实教育优先发展的战略地位。

本书拟在对民族地区教育及社会发展基本情况进行分析的基础上，结合民族地区教育优先发展战略及民族教育的多元文化特征理论，借鉴国际或地区组织较为成熟的教育指标体系构架，构

建相应的民族地区教育优先发展指标体系，并试图通过对一个民族专县教育的实地考察，以该指标对我国民族地区教育及社会发展的现状和政策进行分析，并为后续研究提供借鉴。

尽管教育指标研究是近年来国内外教育研究的热点问题之一，但在相关研究成果中，几乎未涉及民族地区教育发展评价指标体系问题。研究和构建民族地区教育发展评价指标体系，对于推进我国民族地区教育优先发展的相关研究和进一步充实完善教育发展指标体系无疑具有重要的意义。

编 者

2011年8月

目 录

第一章 教育优先发展概述	(1)
第一节 教育优先发展的内涵	(1)
第二节 教育优先发展的主要依据	(2)
第三节 选择教育优先发展是发达国家的共同行动	(6)
第四节 我国教育优先发展的历程	(8)
第五节 我国教育优先发展的具体表现	(17)
第二章 民族地区教育优先发展概述	(22)
第一节 民族教育概念的理解	(22)
第二节 民族地区教育优先发展的内涵	(24)
第三节 民族地区教育优先发展的原因	(25)
第四节 民族地区实施教育优先发展战略需解决的 主要问题	(28)
第五节 民族地区实施教育优先发展的对策	(33)
第三章 民族文化教育理论问题的阐述	(39)
第一节 文化的含义	(39)
第二节 民族地区文化发展的多样性	(46)
第三节 民族地区共生教育理念	(53)
第四章 教育发展指标体系分析	(64)
第一节 教育发展指标体系的概念及内涵分析	(64)
第二节 国外教育发展指标体系的研究分析	(74)

第三节	国内教育指标体系分析	(81)
第四节	教育发展指标体系的概念模式分析	(85)
第五章	海外“教育优先发展区”教育指标	(89)
第一节	海外“教育优先发展区”教育指标简介	(89)
第二节	海外“教育优先发展区”教育指标的启示 ...	(106)
第六章	我国民族地区教育指标现有结构	(111)
第一节	我国现有教育统计指标	(111)
第二节	地方教育评估指标状况	(118)
第三节	民族地区教育发展指标的简述	(126)
第七章	民族地区教育优先发展指标的建构	(131)
第一节	民族地区教育优先发展指标的价值定位和 基本原则	(131)
第二节	民族地区教育优先发展指标体系建构的 方法论	(135)
第三节	民族地区教育优先发展指标体系的框架 分析	(138)
第四节	民族地区教育优先发展指标体系的设定	(143)
附录一	瑞丽市教育事业统计分析 (2009/2010 学年)	(158)
附录二	瑞丽市教育事业统计表 (2009/2010 学年)	(160)
参考文献		(173)

第一章 教育优先发展概述

第一节 教育优先发展的内涵

第二次世界大战后，许多国家把经济发展基点放到教育上，纷纷认识到教育优先发展既是经济落后的不发达国家迈向现代化的必由之路，也是发达国家继续发展的基本条件，教育投资增长速度逐步超过国民生产总值和国民收入的增长速度。1972年联合国教科文组织国际教育发展委员会编写的《学会生存》一书中明确指出：“现在，教育在全世界的发展正倾向于先于经济的发展，这在人类历史上大概还是第一次。”^①所谓“教育优先发展”也称“教育先行”，认为教育发展应超前于经济发展。换句话说，教育优先发展就是要把教育摆在社会各项事业优先发展的战略地位，把教育看成是社会各项事业发展的基础和前提。“优先”体现着教育优先发展的内涵，具体表现为两层含义：

第一，在思想观念上，把教育优先发展上升到国家战略发展地位来认识。今天，科技与教育、文化与经济的结合已成为社会生产力发展的主导趋势。高科技产业化使世界经济从主要依靠资源的工业经济向主要依靠智力的知识经济转变，通过世界信息网络使世界经济一体化。科学技术的迅猛发展，既有力地推动了人类的文明与进步，又加剧了国家间以经济、科技实力与教育发展

^① 联合国教科文组织国际教育发展委员会：《学会生存》[M]．华东师范大学比较教育研究所，译．北京：职工教育出版社，1989．

水平为主要支柱的综合国力的竞争。这种竞争的背后,是更深层次的人才和国民素质的竞争,是各国教育规模和质量的竞争。教育已毋庸置疑地成了一个民族最根本的事业,在当今的社会发展中具有基础性、先导性、全局性和长远性的作用,因此,应把教育摆在国家“战略”发展的高度上。

第二,在行动落实上,对教育改革、发展、投入、保障等实际措施要优先。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》里明确指出:“切实保证经济社会发展规划优先安排教育发展,财政资金优先保障教育投入,公共资源优先满足教育和人力资源开发需要。”这表明在经济和社会各项事业发展的整体布局上,应确立教育适度超前发展的地位。在政府和居民收入水平能够承受的前提下,为教育发展提供尽可能多的财力、物力和政策支持,保证教育财政拨款增长明显高于财政经常性收入增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。同时,更强调政府的主体角色,明确各级政府提供公共教育服务职责,政府必须通过决策、组织、实施、评价等政府行为去落实,才能带动各行各业支持教育优先的社会行为,保证教育优先形成相对完善的体系、优化的结构、良好的条件、适度的规模和较高的质量,为人民群众提供尽可能多的受教育和选择教育的机会。

第二节 教育优先发展的主要依据

第一,教育发展与经济发展之间具有不平衡性,教育的相对独立性决定教育在一定条件下、一定程度上可以超前于经济发展。

从系统论的角度来看,教育是社会大系统中的子系统,它的发展本身是社会发展的一个重要方面或重要标志,与社会其他构

成要素之间形成相互作用的关系，一方面是教育要受到社会其他要素的制约和影响，另一方面是教育对社会其他要素具有积极的反作用。教育是培养人的社会实践活动，这一本质不仅决定了教育是复杂、开放的系统，而且也是一个相对独立的系统。教育具有自身的特点和规律，它并非完全依附于经济，而是具有相对独立性。一定的教育必然要服从于一定社会的经济需要，教育在经济增长中的作用也越来越显著，但是，教育效果对经济发展的促进作用总是要经过一段时间后才逐渐显现出来，正因如此，我们的教育必须面向未来。因此，发展教育不仅是当前社会的要求，更是社会长期发展的需要。这就要求我们既要认识到教育事业的发展要受到经济发展状况和水平的制约，又要看到“经济要发展，教育要先行”。不能等经济发展了再发展教育，而必须使教育优先于经济的发展。当今许多比较发达的国家和地区，如日本、德国以及“亚洲四小龙”的振兴和崛起，都表明重视教育、推行教育先行的重要性，教育是这些国家和地区经济持续发展的强劲动力。日本前首相竹下登在《日本的近代化》一书中曾将日本近代化的主要动力归结为优先发展教育。

第二，教育周期比较长，要求人才培养必须先于新技术的发展和应用。

现代教育通过人的素质的提高和专门劳动力的培养，对经济的发展直接起着决定性的作用。人力资本理论指出：“教育作为经济发展的源泉，其作用是远远超过被看做实际价值的建筑物、设施、库存物资等物力资本的。”教育通过提高和增强人们的文化素质和能力，创新科技来适应和推动社会发展。然而，人的发展是一个长期的日积月累的过程，不仅人的成长的各个阶段需要很长时间，就是一个基本观点的形成或某个思想品德的提高也需要很长时间，所以，教育作为一种专门培养人的活动，教育具有长期性、迟效性的特点。换句话说，教育是为未来社会培养人，

今天教育培养出来的人才要到将来某一天才能对经济建设发挥作用。邓小平同志说：“现在小学一年级的娃娃，经过十几年的学校教育，将成为开创 21 世纪大业的生力军。”^①《学会生存》一书中也写道：“现在，教育在历史上第一次为一个尚未存在的社会培养着新人。”^② 教育培养人这种周期长、见效慢的特点规定了教育培养未来人才和为未来经济发展储备人才的超前性，充分说明为未来培养人才的超前意识是教育优先发展的实质和核心，也是教育本身的规律的反映。因此，着眼于明天经济的发展，培养人才的教育必须优先于经济的发展，教育必须先行。

第三，教育优先发展是现代社会的必然要求。

20 世纪 80 年代，随着知识经济的到来，以信息技术为标志的第三次科技革命的浪潮正强烈地冲击着旧体制对人类社会生产力的束缚，已经并将继续深刻变革人类的生产和生活方式，同时也为人类的生存与发展创造了前所未有的空间与可能。人类正从工业时代走向信息时代，经济发展也由自然资源、经济资源为主转向以人力资源、智力资源为主，经济和社会的发展日益取决于技术进步、科学管理和劳动力质量的提高。它要求社会一切活动必须以知识的生产、分配和消费为中心，以科学技术的创新为先导，尤其是社会经济生活的基础必须由物质资本转向知识资本。在知识经济时代，知识经济的第一资源是智力资源，拥有智力资源的是人才，人力资本作为知识的另一个重要的、能动的载体，将逐步替代稀缺的物质资本和自然资源，成为可持续发展的主导推动力。因此，教育不但是人力资本素质开发的最佳选择，而且是知识经济时代生产力发展的重要源泉。与此同时，在经济全球

① 邓小平．邓小平文选 [M]．第 3 卷．北京：人民出版社，1994．

② 联合国教科文组织国际教育发展委员会．学会生存 [M]．华东师范大学比较教育研究所，译．北京：职工教育出版社，1989．

一体化浪潮下，一个国家或地区的可持续发展，从根本上讲必须依靠人力资源的优势才能获得和实现经济资源全球化的最佳配置。这意味着必须依靠教育与科技的优先发展，只有通过高质量的教育培养出大批掌握先进科学技术和高级劳动技能的人力资源，才能在激烈的国际竞争中立于不败之地。

第四，教育优先发展是人类社会追求自我完善精神生活的必然。

教育具有个体发展功能和社会发展功能。个体发展功能是指教育对个体的生存与发展的作用，社会发展功能是指教育对于维系社会运行、促进社会变革与发展的作用。教育的个体发展功能与社会发展功能处于对立统一的关系中。个体的成长与发展是社会发展与进步的条件、基础，没有个体的成长与发展，社会无法存在与发展。社会的发展进步，靠的是个体素质的提高，没有人的素质的提高，就没有近代和现代社会化生产的发展，而高度文明的高素质的人的培养只能由教育去实现。现代社会不仅要有高度的物质文明，而且还要有高度的精神文明。社会的精神文明建设大体可分为思想道德和教育科学文化两个方面的建设。教育不仅是社会精神文明建设的题中之义，而且还是思想道德建设的重要工具和科学文化知识再生产的有效方式，它引导着整个社会的精神文明建设的方向和社会风气的形成。马克思主义认为，人作为生产的主体，是在不断改造自然的劳动中实现自我完善和解放的。通过教育这种最直接、最有效、最根本的途径和形式的造就和培养，才能使人们对自然的认识和改造能力不断提高与增强，使个体具有谋生的本领，有了得以自立的条件和参与社会活动的的能力，成为对社会有用的人才资源，而且还能提高个体的思想道德素质和可持续发展意识，实现个体的社会价值和自我价值。

第三节 选择教育优先发展是发达国家的共同行动

教育发展是经济增长的主要动力的观点在 20 世纪 60 年代已被人们普遍认同,许多国家先后走上优先发展教育的道路,展示了教育超前发展对国家和社会发展的积极作用。为了在综合国力的国际较量中占据有利地位,80 年代以来,许多国家尤其是发达国家在研究和制定本国长远发展战略时,运用创新思维和全新的教育理念研究教育的社会功能,将教育视为“立国之本”,加快教育改革与发展的步伐,提高教育质量。优先发展教育不仅成了发达国家保持领先地位的法宝,同时也成了发展中国家奋起直追的捷径。

美国教育委员会在 1983 年 4 月发表的《国家处在危险之中:教育改革势在必行》的报告中指出,要维持美国的世界竞争力,必须致力于改革教育制度。2002 年 1 月美国总统布什签署立法的《不让一个孩子落后》是美国近年来最为重要的中小学教育改革法案,该法案以全面提升美国中小学教育品质为努力目标,扩展了美联邦政府在中小学教育中的作用,强调联邦政府在教育中的责任是不断改善学校的办学条件和办学质量,而且要通过联邦政府的政策制定来保障。

第二次世界大战后的法国历届政府也十分重视教育的发展和改革。1988 年 4 月,法兰西第五共和国的第四任总统密特朗在《告法国人民书》中提出:“将来,国力更多地依靠智力而不是财力。因此,教育必须置于头等优先的地位。”1981 年,法国政府制定了一项对处境不利的社区的教育进行特别扶持的政策,即“优先教育区”政策,对被确定为优先教育区的社区,国家采取特别扶持政策,在经费、师资、设备等方面给予特别支持。这项

比较成功的政策一直在持续执行，并不断完善，截至 2004 学年，就读于优先教育区学校的学生已达到 170 万人（初中生将近 56 万），占公立学校学生人数的 21.4%。

英国在 1967 年发表了题为《儿童及其小学》的教育咨询委员会报告，主要研究初等教育及其向中等教育过渡的问题，并确立物质或经济极为贫乏、不利，须优先加以改善才能实现教育机会均等的地区为教育优先发展区，国家提供附加的教师和资金。

欧盟委员会在 1997 年 7 月发表的《2000 年议程》中提出，应当把知识化放在最优先化的地位，同年底发表的《走向知识化欧洲》的报告更加强调要加强科技和教育工作。

芬兰政府在 20 世纪 80 年代初就提出以科技开发为核心的科技兴国战略。从 1991 年开始，芬兰的小学就开始引入个人电脑。在金融危机最严重的时期，唯一维持不变的就是教育预算。当时芬兰的教育部部长强调：“国家的大小并不影响教育的战略作用。”2004 年，芬兰财政部出版了《芬兰的竞争力》一书，该书按项目类别对芬兰的竞争力进行了分析，指出教育是芬兰的国际竞争力。目前，芬兰教育经费在国家财政预算中所占比例高达 18%，远高于美国、日本等发达国家。

亚洲国家也普遍重视教育，对优先发展教育的认识也上升到关心和重视全体公民素质提高的高度。如日本政府于 1996 年 7 月通过的《科学技术基本计划》提出了加大科技预算、强化人才培养和加强独创性基础研究的新措施，表明日本已由“技术立国”开始转向“科技创新立国”。新加坡政府认为“拥有高素质的人才是一个国家经久不衰的优势”，强调“让每个新加坡人都要成为人才”是教育体制的核心。印度政府规划委员会于 2002 年 12 月公布了一份《印度 2020 愿景》报告，其中对印度 2002—2020 年的社会发展作了深入分析，认为教育的成功是印度政治、经济、科学技术、社会和环境发展的根基。如果印度到

2020 年要实现人均 GDP 翻两番的目标,最佳的政策就是教育投入占 GDP 的比重应该同样翻两番。同时,印度在教育培养方面坚持普及与提高相结合的方针,同时将计算机教育渗透到基础教育和其他各类教育的各个阶段,目的是为有竞争优势的软件产业的发展奠定良好的人才基础,并以此作为本国经济腾飞的支撑点。韩国政府也不遗余力地优先发展教育。为了确保韩国宪法中规定的“所有国民根据自己的能力享有均等的受教育的权利”,韩国将从政府的角度加大领导力度,增加教育经费的投入,改善农村、私立和特殊学校的条件,以保障国民受教育的权利。2002 年 8 月,韩国政府制定颁布了《人力资源开发基本法》,明确规定其宗旨是提高国民的生活质量,提高国家人力资源的国际竞争力,从法律上确立了人力资源开发的地位与意义。

世界各国在纷纷制定切实有效的政策的同时,也积极确保和增加在教育优先发展上的经费投入。各国的公共教育投资比例在 1960 年至 1975 年间增长最快,公共教育投资比例的世界平均水平从 1960 年的 3.6% 增长到 1975 年的 5.5%,发达国家的平均水平从 3.7% 增长到 6.0%,发展中国家的平均水平从 2.3% 增长到 3.5%。20 世纪 80 年代以后,不同发展水平国家公共教育投资水平大体保持平衡。2002 年,这一指标全球平均为 4.5%,比 1990 年的 4.0% 上升了 0.5 个百分点,近年来有接近 5% 的趋势。一些主要国家在这一指标上已经超过了 5%,如美国、英国、法国、芬兰等国。

第四节 我国教育优先发展的历程

“百年大计,教育为本。”教育在社会发展中的重要地位,不仅在于它是发展科学技术和培养人才的基础,还在于其在社会发展和现代化建设中所发挥的重要作用。这些作用的发挥,不仅

直接影响着我国现代化建设进程，而且事关我国社会主义事业的成败，因此，党和政府历来十分重视和关心教育事业。尽管对教育事业在整个国家中的战略地位的认识也是一个不断深化的过程，有过曲折的探索，但重视教育、优先发展教育有着长期一贯性和不断发展性，是党和国家提出并长期坚持的一项重大方针。

一、把教育提高到优先发展的战略地位

党的十一届三中全会历史性地在全党工作的重心转移到经济建设上来，开创了建设中国特色社会主义的新局面，为实施教育优先发展带来了重要机遇。邓小平同志站在历史的转折点上，洞悉世界发展趋势，深刻地认识到我国在社会主义初级阶段的基本国情，是继续背负沉重的人口负担还是将之转化为人力资源的优势，对中国的发展具有决定性的意义，第一次明确地提出要千方百计把教育问题解决好，强调只有坚持教育的率先发展，才能实现中国的真正崛起。

邓小平同志在 1977 年召开的科学和教育工作会议上明确提出：“我们国家要赶上世界先进水平，从何着手呢？我想，要从科学和教育着手。”^①明确地把科学和教育的发展作为发展经济、建设现代化强国的先导。随着经济的迅速发展，邓小平同志对教育工作提出了新的要求，他强调指出：“中央提出要以极大的努力抓教育，并且从中小学抓起，这是有战略眼光的一着。如果现在不向全党提出这样的任务，就会误大事，就要负历史的责任。”^②在 1978 年召开的全国科学大会上，邓小平同志深刻地论述了经济快速发展离不开科技进步、科技进步又依赖于教育的关

① 邓小平. 邓小平文选 [M]. 第 2 卷. 北京：人民出版社，1994.

② 邓小平. 邓小平文选 [M]. 第 3 卷. 北京：人民出版社，1993.

系，强调“经济发展得快一点，必须依靠科技和教育”^①，“必须打破常规去发现、造就和培养杰出的人才”，“把尽快地培养出一批具有世界第一流水平的科学技术专家，作为我们科学、教育战线的重要任务”^②。“教育是一个民族最根本的事业，教育振兴是国家振兴的重要标志”^③，“科学技术是第一生产力”^④，“科学技术人才的培养，基础在教育”^⑤。特别是在1985年全国教育工作大会上，邓小平同志对教育的重要性和实现现代化的基本途径作了精辟的论述：“我们国家，国力的强弱，经济发展后劲的大小，越来越取决于劳动者的素质，取决于知识分子的数量和质量。一个十亿人口的大国，教育搞上去了，人才资源的巨大优势是任何国家比不了的。”^⑥

邓小平同志不仅在思想上把教育摆在优先发展的战略地位，而且身体力行推动教育优先发展战略地位的落实。1978年初，邓小平同志刚刚恢复工作便自告奋勇抓教育，他说：“我知道科学、教育是难搞的，但是我自告奋勇来抓。不抓科学、教育，四个现代化就没有希望，就成为一句空话。”^⑦他多次指示有关部门要认识“百年大计，教育为本”，提出“尊重知识，尊重人才，尊师重教”，反复强调要“舍得教育投入，要有战略性投资观念”，提出“我们要千方百计，在别的方面忍耐一些，甚至于

① 邓小平. 邓小平文选 [M]. 第3卷. 北京: 人民出版社, 1993.

② 邓小平. 邓小平文选 [M]. 第2卷. 北京: 人民出版社, 1994.

③ 中共中央文献研究室. 邓小平论教育 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2004.

④ 邓小平. 邓小平文选 [M]. 第3卷. 北京: 人民出版社, 1993.

⑤ 邓小平. 邓小平文选 [M]. 第2卷. 北京: 人民出版社, 1994.

⑥ 邓小平. 邓小平文选 [M]. 第3卷. 北京: 人民出版社, 1993.

⑦ 邓小平. 邓小平文选 [M]. 第2卷. 北京: 人民出版社, 1994.