

课题总报告

云南省中小学实施素质教育行动研究报告

云南省中小学实施素质教育研究课题组

内容摘要：全面推进素质教育是党中央、国务院为加快实施科教兴国战略作出的重大决策。课题对云南省中小学实施素质教育的基本问题——什么叫实施，为什么实施，如何实施，实施的现有基础，政府如何实施，学校如何实施等进行了全面的探讨。一是从理论上弄清了实施的概念、要素及在教育领域实施操作的原理原则。二是从规范上，依据法律法规，总结归纳出教育主体实施素质教育的规范行为，特别是政府行为和学校行为的基本内容和形式。三是从实践上，通过大面积的区域试验和学校改革实验，对云南省中小学实施素质的历史和现状进行了深入的研究，总结出有关政府、教育行政部门和学校的基本成绩、新鲜经验和做法。最后，为适应西部大开发和建设绿色经济强省、民族文化大省的需要，课题对如何深化教育改革，全面推进素质教育提出了若干对策建议，有的意见颇富新意。

关键词：素质教育、云南中小学、实施、政府行为、学校行为

引 言

素质教育，简言之即以提高民族素质为旨的教育；就是全面贯彻教育方针，以培养学生的创新精神和实践能力为重点，造就“有理想、有道德、有文化、有纪律”的，德、智、体、美等全面发展的社会主义事业建设者和接班人的教育。如果说，20世纪80年代，素质教育还只是一种提倡、一种探索、一种实验的话，那末，在进入21世纪之时，全面推进素质教育，是党中央、国务院为加快实施科教兴国战略作出的重大决策。处于社会主义初级阶段低层次的云南，应高举邓小平理论的伟大旗帜，加快实施科教兴滇战略，增强教育改革和发展的紧迫感，把教育作为我省经济社会发展先导性、全局性、基础性的工作提上日程；同时要解放思想，实事求是，紧紧围绕西部大开发战略和建设绿色经济强省、民族文化大省的宏伟目标，全面推进素质教育。本课题就是基于这样的认识，选定素质教育的“实施”为着眼点，以云南省中小学为研究对象和范围，由原云南教育学院、云南教育科学研究院、云南教育学会、云南省教委基础教育处与昆明、玉溪、曲靖三市的教委及一批中小学，联合开展研究。经过近三年的努力，提出了“五个一”研究成果：一个综合研究报告，一组区域试验报告，一组专题研究报告，一组学校实施素质教育的改革实验报告，一批实施素质教育的经验总结。“五个一”从理论、规范、内容、形式、方法、经验等几个方面，初步回答了政府和教育行政部门和学校如何实施素质教育的问题，以期能为我省中小学实施素质教育的决策服务，为中小学实施素质教育的改革实践服务，为促进中小学的教育科学研究服务。

第一部分 课题目标、方法选择及行动步骤

一、关于课题的界定和目标设计

（一）课题的对象和范围

《中共中央、国务院关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》指出：“实施素质教育应当贯穿于幼儿教育、中小学教育、职业教育、成人教育、高等教育等各级各类教育，应当贯穿于学校教育、家庭教育和社会教育等各个方面。在不同阶段和不同方面应当有不同的内容和重点，相互配合，全面推进。在不同的地区还应体现地区特点，尤其是少数民族地区的特点。”本课题研究的对象和范围，主要是中小学教育，只有在涉及与其他各类教育的相互配合、相互关系时，才会涉及幼儿教育、职业教育、高等教育等其他类型的教育。因为云南中小学教育和其他各级各类教育相比，不但在教育层次、类型上不同，在发展阶段、发展水平、地域、民族等方面都有明显的差异。这是我们在实施素质教育的过程中，必须加以特别的注意。

（二）关于素质教育的概念及课题研究目标

本课题不是基础理论性质的研究，不拟过多在理论概念上纠缠。但素质教育毕竟是本课题的基本概念。《中共中央、国务院关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》中指出：“实施素质教育，就是全面贯彻党的教育方针，以提高国民素质为根本宗旨，以培养学生的创新精神和实践能力为重点，造就‘有理想、有道德、有文化、有纪律’的，德智体美等全面发展的社会主义事业建设者和接班人。”这从实施素质教育的方针、宗旨、重点和全面发展的培养目标等方面，界定了素质教育的基本内涵，为我们提供了理论和实践的指导。但在研究

时，在全面推进素质教育的行动和过程中，对素质教育的理论本质，我们主要从三方面进行把握。

一是素质教育首先是一种教育思想。它的哲学基础是马克思主义的人本理论和发展观；素质教育既是人类优秀教育思想理论的继承，又是对现代社会进步的适应和前瞻。

二是素质教育是一个完整的体系和开放的系统。它具有教育主旨的人本性（为了人），教育对象的全体性，教育目标的前瞻性，教育内容的全面性和发展性，教育结构的开放性，教育方法、模式的多样性，教育评价的综合性等特征。

三是素质教育不是对传统教育作局部的修补，而是教育自身在飞速发展时代中的自我重建。素质教育的产生、发展和完善，是一个动态的发展过程，素质教育的实施将是长期的。

因此，对不同类型的教育、不同的时期及其所存在的不同的实际问题，理应采取不同的具体措施。从总体上讲，云南的中小学教育还处于由传统教育向素质教育转型的起步阶段，处于从自发的实施逐步向自觉的实施转变的过程中。按照中央的方针，如何加快云南基础教育的改革，加速素质教育的实施，是本课题研究的基本任务。在实施中，政府的实施行为和学校的实施行为是课题研究的重点。

本课题研究的总目标是：从理论、规范及经验、方法方面，初步回答地方政府教育行政部门和学校如何实施素质教育的问题，为我省基础教育实施素质教育的决策服务，为中小学的教育教学改革实践服务，为促进我省教育科学研究的深入和推广服务。

具体目标是：通过二至三年的研究试验，提出“五个一”的研究成果，即：一个综合性的研究报告，一组区域试验报告，一组专题调查研究报告，一组学校实施素质教育的改革实

验报告，一批实施素质教育的经验总结。

二、关于研究方法的选择

实施素质教育是一个庞大的系统工程。本课题关于全省性的综合研究，其范围相对宏观，其区域实验则属中观，而学校及学校的教育教学活动则比较微观。因此，在方法上应综合运用多种方法。本课题把着眼点定位在“实施”上，而“实施”是一个长期的过程，不同的阶段针对不同的实际将采取不同的对策和措施。因而云南中小学实施素质教育的研究任重道远，不可能一次完成。所以我们选择行动研究法作为基本的研究方法，辅以文献研究、调查研究、实验研究、经验总结等。

行动研究是社会心理学家科特·勒温（Kurt Lewin）提出的社会科学研究的新技术，即从实际工作需要中寻找课题，在实际工作中进行研究，由研究工作者和实际工作者共同参与，使研究的过程和成果为实际工作者理解、掌握并实施，从而达到解决实际问题的目的。20世纪80年代以来，我国广大中小学教师积极参与了教育科学研究，而且普遍把自己的研究称为“教改实验”；但从严格的意义上说，绝大多数的研究还算不上科研实验。后来“行动研究”被介绍进来，立刻得到广大教育工作者的欢迎。这是一条从实际出发，以实际工作者为主体，通过专业研究者和实际工作者共同参与，共同探索、开拓创新的路子。我们的研究完全符合行动研究法的特征（见下表）：

研究的目的	是为行动（实施）而研究
研究的对象	是对行动进行研究
研究的环境	是在行动中研究
研究的人员	是行动者在进行研究
研究的过程	是边行动边研究

本课题在力量组织上，表现为三个三结合。一是人员方面，是行政领导人员、专业理论工作者、第一线的实际工作者的结合；二是部门方面，是科研部门、行政管理部門、直接从事教学的部门的结合；三是层次方面，是省、市及基层学校的结合。这样大范围的联合、合作，并采用行动研究的方法，既符合本课题的性质和任务，又有利于在实施素质教育的实践中学习理论，把实施素质教育的实践经验上升为理论；也有利于把现有素质教育的理论成果应用于实践，推动素质教育在中小学校的实施。

三、行动研究的步骤

本课题初定两年，后延长一年为三年，大体分为三个阶段进行。

第一阶段，1997年3月~10月。①组织力量，完善研究实施方案，确定实验区域，确定改革实验学校及其实验子课题，统一对本课题研究的意义、方法、目标的认识；对我省中小学实施素质教育的情况、经验、问题进行调查研究；与省教育学会、教育报刊社等单位联合组织关于素质教育的大宣传、大学习、大讨论，报刊开辟专栏，组织专家下基层巡回报告等。

第二阶段，1997年10月~1999年7月，为改革实验的具体实施、中期检查、方案微调等。

第三阶段，1999年8月~2000年2月，撰写调研报告、实验报告、研究报告、经验总结报告；撰写综合研究报告，总结并提出进一步的研究建议。

第二部分 我们从这里出发——云南省中小 小学的现状、特征及实施素质教育的现有基础

当我们告别 20 世纪，进入 21 世纪的时候，回顾人类教育的脚步，我们发现：迅速发展变化的社会是教育不断进步的动力，科学技术的发展是教育改革发展内容和催化剂，而教育思想、教育理论则是教育实践的指导。20 世纪，不论社会变革还是科技进步、教育思想方面，都可以说是人类有史以来变化最大、发展最快的世纪。二战以后，据 1950 年联合国教科文组织统计，在 109 个国家中小学适龄儿童的平均入学率不到 50%。但到 1995 年，根据世界上近 200 个国家的预测，2000 年小学毛入学率的平均数，将达到 103%。这表明，在社会发展、科技进步的推动下，教育发生了巨大变化。中国当然也不例外。当中华人民共和国成立的时候，全国人口中 80% 是文盲，80% 的儿童无法进入学校。1986 年，全国人大通过了《中华人民共和国义务教育法》。1993 年，中共中央、国务院发布的《中国教育改革发展纲要》庄严宣告，到 20 世纪末全国基本普及九年义务教育。多少朝代未曾实现的目标，中国共产党领导下的中国人民，用 50 年的时间就基本实现了。世纪之交，人类即将迈入知识信息社会，世界各国不约而同地把目光集中到科学和教育上。各种教育思想和理论纷争并起。其中，最有影响且最具方向意义的，一是 1965 年联合国教科文组织在巴黎会议上正式提出的终身教育思想，一是我国教育工作者在 20 世纪 80 年代中期提出的素质教育思想。这两种教育思想已为我国以至世界上不同社会制度、不同发展水平的许多国家所

接受，成为指导教育改革的重要理论。

这样看来，我们这一代云南人，对教育的时代感和对教育思想的认识、领悟，和全国乃至全世界几乎站在了同一起跑线上。但是，我们教育的基础、教育的普及程度、教育的发展水准，是否也和全国、全世界站在同样的起跑线上呢？如果不在同一起点上，那我们是站在哪里呢？这是我们必须加以考察并弄清的问题，也是云南省中小学实施素质教育研究课题的立脚点和出发点。

一、云南省中小学发展概况

云南是祖国西南的一块宝地。它边境线长，山区面大，民族众多，资源丰富，区位优势。由于历史的原因，云南科技落后，教育基础薄弱。当五星红旗在红土高原升起的时候，39万多平方千米的云南大地上各级各类学校在校学生总数19.63万人（其中，小学在校学生16.8万人，中学在校学生2.23万人），仅占当时全省1595万人口的1.2%。全省人口85%以上是文盲。由于基数低（1949年小学在校学生仅16.8万人），第一次翻番只用了一年。1951年翻了第二番，也只用了一年。1955年翻了第三番，花了四年。第四次翻番是1966年，用了11年时间。到1984年，全省小学生达到497.5万，已经翻了五番。以后小学生人数曾经达到514万人。随着计划生育政策的有效实行及小学生的留级、复读率的降低，进入20世纪90年代后，小学生稳定在450~490万人之间。经过半个世纪的努力，特别是党的十一届三中全会以来的20年的改革发展，到1999年，全省小学在校学生达到480.8万人，适龄儿童入学率达到99.0%，全省已有116个县（市、区）普及了六年义务教育，覆盖全省人口89%。1999年普通中学在校学生达

167.44 万人，有 67 个县（市、区）普及了九年义务教育，覆盖全省人口 53%。云南教育以如此规模和速度发展，这在教育发展史上是了不起的。下面是云南省中小学在校学生发展情况简表。

云南省中小学在校学生发展情况表

年份	小学			中学		
	在校 生数	民族 学生数	民族 学生%	在校 生数	民族 学生数	民族 学生%
1949 年	168 000			223 000		
1952 年	1 148 477	270 870	23.60	47 347	6 875	14.50
1957 年	1 494 986	376 499	25.20	94 015	14 848	15.80
1965 年	3 167 167	882 023	27.90	188 830	33 094	17.50
1975 年	4 620 388	1 235 145	26.90	873 631	168 052	19.20
1979 年	4 273 200	1 121 676	26.20	1 084 700	189 765	17.50
1984 年	4 975 465	1 486 223	29.87	939 082	220 313	21.30
1989 年	4 574 202	1 520 544	33.24	1 195 339	310 823	26.00
1993 年	4 438 796	1 595 327	35.94	1 267 830	372 407	29.37
1999 年	4 808 006	1 722 803	35.83	1 674 413	516 776	30.86

从表中看出，1999 年与 1949 年相比，全省小学在校学生人数增加了 28.6 倍，中学在校学生人数增加了 75 倍；少数民族中学生接近少数民族人口在全省总人口中的比例，而小学生则超过此比例。应该说云南省历届党委和政府非常重视教育工作。他们把基础教育作为“重中之重”来抓，投入了大量的人

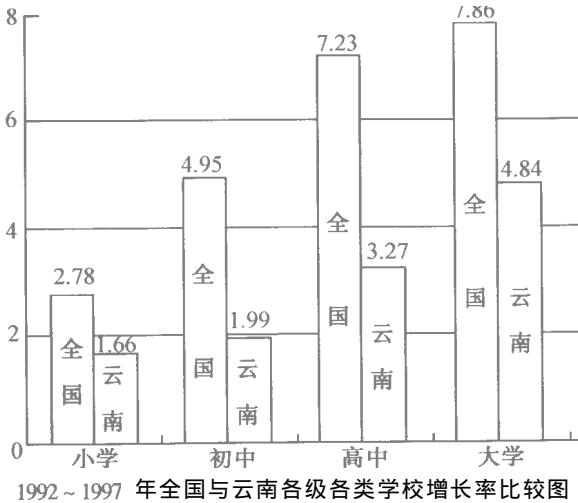
根据（云南年鉴）的资料编制。

力、物力、财力，克服了重重困难，使学校面貌发生了翻天覆地的变化。全省中小学校舍面积达到 3 600 万平方米，危险房屋的比例下降到 1% 以下。取得的成绩是十分巨大的，是千百年来历朝历代所不能比拟的。

但是，在充分肯定成绩的同时，必须清醒地看到，我国是一个发展中国家，虽然我国的教育是世界上规模最大的教育，但教育体系综合竞争力水平不高。根据 1999 年度 IMD 世界竞争力报告，专家分析后认为：我国“教育体系不能适应竞争力发展的要求”。在 47 个国家和地区中，我国“义务教育阶段科学教育状况”排名第 30 位，“大学教育国际竞争需要的程度”排名第 38 位，“教育体系适应国际竞争需要的程度”排名第 42 位，“教育体系综合竞争力水平”排名第 38 位。^① 这就是我国教育体系国际综合竞争力的状况。仍处于社会主义初级阶段的低层次的云南，表现为社会发育程度低，生产力发展水平低，物质技术基础低，劳动者科学文化素质低，自然经济比重高，贫困人口比重高，文盲和半文盲比重高，地区发展不平衡程度高。造成这些差距的根本制约因素之一，就是教育落后。当我们谈成绩的时候，只是我们自己所作的纵向比，与全国进行横向比较，云南除小学数量在逐步接近全国平均水平外，初中、高中、中专、大学的每万人在校生数和全国，特别是与沿海发达地区的差距还在拉大。根据《全国教育统计资料》分析计算，1992~1997 年，全国各级各类学校学生增长率，小学，平均增长 2.78%，云南仅增长 1.66%；初中，全国平均增长 4.95%，云南仅增长 1.99%；高中，全国平均增长 7.23%，云

^①姜万军：《1999 年度我国科技国际竞争力评析》，载 1999 年 10 月 16 日《科技日报》。

南仅增长 3.27%；大学，全国平均增长 7.86%，云南仅增长 4.84%（参看下图）。云南省的下述几项指标在全国的排名是：学龄儿童入学率，第 23 位；小学五年保留率，第 24 位；小学毕业生升学率，第 29 位；每万人口中初中在校学生，第 26 位；在校大学生，第 28 位；人均受教育年限，第 29 位；而文盲半文盲的人口比重，却高居全国第四位。根据新华社发表的数据，1998 年从业人员中受过大专以上教育的，全国为 3.5%，东部地区为 6%，西部地区为 3.05%，而云南仅为 2.2%，低于西部的平均水平。



云南教育的改革和发展，存在较多的困难和问题。在诸多困难中，经费不足仍然是最大的困难之一。特别是贫困县投入不足，影响了办学条件的充实和改善，直接影响了“普六”和“普九”的进程。据省教委粗略统计，全省学校教学仪器、图书等设施，缺额很大，补齐缺额，约需 50 亿元，才能达到国

家规定的基本的办学条件要求。云南中小学教育的问题很多，诸如体制问题、管理问题、结构和布局问题、队伍问题、质量问题等等，但传统的教育观念及“应试现象”的影响，仍然是教育改革发展的严重障碍。一位贫困地区的教育工作者写文章说：“应试教育”使得农村教育德育阵地“失守”，教学质量“失真”，教学管理“失控”。以分数高低评定学生，以升学率的高低评价学校、评价教师，仍然是社会上普遍的观点，包括某些领导干部也自觉不自觉地以此来要求学校。因此，加班加点、题海战术、考试频繁，使学生负担十分繁重，严重影响了学生的全面发展。

二、云南省基础教育的教情特点

在把握云南基础教育发展的历史、现状的同时，我们对云南基础教育在遵循全国统一的教育方针政策、制度、办法等共性之外的特殊性进行了分析，得出四点认识。

（一）云南的基础教育是发展中的教育

具体表现为：

1. 基础差、起点低；
2. 动态发展速度快，规模扩展幅度大；
3. 在快速发展的过程中出现了许多并发性的矛盾，如投资不足、师资不足、设施不足、质量不高、比例不协调等。从教育发展的普遍规律看，在数量大发展时期，必然在质量上要付出代价。云南的基础教育还没有走出数量发展阶段，还处于“普六”攻坚、“普九”中途的进程中。尽管在工作指导上努力保证质量，学校和教师也尽了最大的努力，促使中小学教学质量在缓慢提高，但总体上看，云南中小学的教学质量仍处于较低水平。

（二）云南省的基础教育是多民族的教育

云南省的人口 4 143.8 万，除汉族外，有 51 种少数民族，其中 5 000 人口以上的少数民族 25 种，是我国民族种类最多的省区。少数民族人口占全省总人口的 1/3，占全国少数民族人口的 1/8。众多的民族共同开发了祖国西南这块宝地，民族文化长期的融合与交流，使得云南的乡土文化丰富多彩、绚丽多姿。但是由于社会经济不发达，所以人民贫困，教育水平低下。近 50 年来，云南历届省委、省政府坚持实行扶持少数民族发展教育的政策，开办学校，构建民族教育体系，特别是党的十一届三中全会以后，采取特殊措施，增加投入，培养少数民族教师，发展民族教育事业，从而使全省少数民族中学生接近少数民族人口在全省总人口中的比例，小学生超过此比例。这充分说明少数民族儿童取得了和汉族儿童平等的受教育权利。此外还有两个特点：一是分布广。25 种少数民族学生分布在各市、地、州，每个地区都有 10 种以上的少数民族学生。其中有 13 个地区的少数民族族别在 20 种以上。二是比重高。全省 16 个市、地、州，有 12 个地区的少数民族小学生占该地在校生的 30% 以上，有 6 个地区占 50% 以上（丽江 56%，德宏 52%，大理 55%，思茅 61%，文山 56%，红河 60%），还有 3 个地区少数民族学生的比例高达 80% 以上（西双版纳 80%，迪庆 84%，怒江 92%）。一个历史的、也是现实的结论是：在云南，没有各少数民族教育的改革、发展和提高，就没有云南教育事业的发展和提高。在一定程度上可以说，办好民族教育，也就办好了云南的基础教育。因此，只有抓住并着力解决好民族教育的改革发展问题，才会有云南教育事业的兴旺发达。

（三）云南的基础教育是边疆、山区、农村教育

云南是祖国西南的边境省，有 4 000 多千米的边境线，与越南、老挝、缅甸接壤。39 万多平方千米的土地，由于盆地、河谷、丘陵、山地、高原相间，地貌复杂多样，其中盆地、河谷（坝子）仅占 6%，高原、山区占 94%。高山、峡谷赋予云南丰富的水能和矿藏，优越的气候使得高原上繁衍和生长了种类繁多的动物和植物。云南素有“有色金属王国”、“动物王国”、“植物王国”的称誉，还有美丽的自然景观。但高山峡谷也带来居民居住分散、交通不便、信息闭塞等不利条件，造成社会发展缓慢，生产力水平不高，经济不发达，城市化程度低，山区居民相对贫困等问题。同时也必然给教育的发展带来众多的困难。一是山区、农村人口比例大，因而中小学农村学生比例也高。1993 年，小学中农村学生 3 794 642 人，占全省小学生总数的 85%。1998 年，小学中农村学生 3 712 338 人，仍占全省小学生总数的 82.79%。二是由于山区、农村居住分散，学校布点也很分散。1993 年，全省小学有 26 376 所，有办学点 27 465 个，其中一师一点的 23 271 个，占 85%。到 1997 年，全省有小学 23 724 所，有办学点 27 676 个，其中一师一点的仍有 21 701 个。（见下表）

云南省小学校点情况表

年份	小学所数	办学点数	其中一师一校数
1993 年	26 376	27 465	23 271 占 85%
1997 年	23 724	27 676	21 701 占 78.4%
1999 年	22 705	25 459	19 364 占 76%

三是农村学校学生的巩固率低、辍学率高。1993 年，云南小学生巩固率为 93.6%，比全国 97.6% 低 4 个百分点；小学

生辍学率 6.6%，比全国 2.3% 高出 4.3 个百分点。1997 年，云南小学生巩固率提高到 97.5%，比全国 99.1% 低 1.6 个百分点；小学生辍学率 2.7%，比全国 0.7% 高 2 个百分点。中国的基础教育重点在农村，难点在山区，这是不争的事实。云南的农村、山区教育，由于地处民族地区，经济不发达，可谓重中之重、难中之难。有鉴于此，云南的基础教育，除需要更多的投入外，不论规模布局、办学形式，还是教学内容、教学方法，都必须充分考虑边疆、农村、山区的特点及其发展需要。

（四）云南基础教育是多样性的发展极不平衡的教育

自然条件的极大差异以及民族历史文化背景的不同，形成云南特有的生物多样性和文化多样性；加之经济发展的不平衡性，造成云南各地区之间文化教育基础不同，发展的起点也不同。民族之间、地区之间呈现极不平衡的状况，表现出多样性的特征。概括起来是：少数先进，总体落后，层次多，差距大。现以云南 1998 年的经济情况作简要分析：

1998 年，云南全省 17 个地区工农业生产总值可分为五类：

第一类，工农业生产总值在 600 亿以上的，仅昆明一地，为 611.5 亿元。

第二类，工农业生产总值在 300 亿元以上的，也仅一个地区，即玉溪市，为 362.5 亿元。

第三类，200 亿元以上的，为曲靖市，244.1 亿元。

第四类，100 亿元以上 200 亿元以下的，有三个自治州，即楚雄州，118.5 亿元；红河州，181.2 亿元；大理州，143.9 亿元。

第五类，为其余的 10 个地、州、市，工农业生产总值均在 100 亿元以下。具体是：东川 9.5 亿，文山 67.6 亿，思茅 51.0 亿，西双版纳 32.8 亿，保山 70.8 亿，德宏 38.3 亿，丽江