



中小学教育教学改革丛书

教育体制和
学制改革

郭一平 主编

目 录

上编 中小学教育体制改革	1
一、中小学教育体制改革概述	1
二、中小学教育管理体制改革的	8
三、中小学教育投资体制改革	20
四、中小学办学体制和模式改革	26
下编 中小学学制改革	84
一、新中国中小学学制改革历史回顾	84
二、中小学学制改革现状	91
三、弹性学制的构想	95
四、五四三学制	103
五、国外中小学学制改革发展趋势	108
六、中小学学制改革范例	115

上编 中小学教育体制改革

一、中小学教育体制改革概述

(一)中小学教育体制改革的目的教育体制是指一个国家在一定政治、经济制度和科技发展水平基础上建立起来的办学形式、层次结构、组织管理的相对稳定的教育模式,就其产生和发展而言,要受到社会政治、经济、科技、民族、历史传统等诸多因素的制约,它是社会发展到一定历史阶段的产物,又随社会各种条件的变化而发展。当今,世界各国的教育体制各不相同,有高度集中型,如法国;也有自由开放型的,如美国;还有介于两者之间的综合型,如日本。但是,任何一个国家的教育体制都不存在固定僵化的模式,而是受政治经济的制约,随着科学技术和生产力发展水平的变化,不断进行改革和调整,在内容与形式上有所变化。我国正在不断深化的教育体制改革,就是通过调整与变革,建立符合国情需要的具有中国特色的社会主义教育体制。

1985年5月27日颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出,教育体制改革的根本目的是提高民族素质,多出人才、出好人才。要实行九年制义务教育,实行基础教育由地方负责、分级管理的原则。调整中等教育结构,大力发展职业技术教育。建立一支有足够数量、合格而稳定的师资队伍。

教育体制改革主要包括办学体制的改革和教育管理

体制的改革。办学体制改革的目标是，逐步建立以政府办学为主体、社会各界多方筹集资金办学的体制。基础教育特别是义务教育主要由政府来办，同时鼓励企事业单位和其他社会力量按照国家法律和政策，采取多种形式办学，有条件的地方也可以采取“民办公助”、“公办民助”等办学形式。

教育管理体制改革的方向是按照各级各类教育的特点，理顺政府、社会和学校的关系，建立科学的管理体制。基础教育自1985年实行地方负责、分级管理体制以来，增强了地方各级政府的责任，调动了社会各方面办学的积极性，改革的方向对头。但是，这个过程中一些地方出现了将农村管理基础教育的责任层层下放到乡村的现象，由此带来经费筹措和教育管理上的许多困难，这也是近些年来一些地方出现拖欠农村中小学教师工资问题的一个原因。因此，要进一步明确中央和省、地、县、乡管理基础教育的责任，对县、乡分级管理作出相应的调整。

农村基础教育的办学责任，除少数经济比较发达的地区可以实行县、乡两级管理外，多数地区责任应该主要在县一级。在学校经费无法保证的贫困地区，教育经费的统筹管理权要放在县政府，县以上各级政府要设立专项基金支持这些地区实施义务教育。

(二)新中国中小学教育发展的历史回顾 1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定：逐步实行普及教育，“要加强中学教育”。全国解放后，各级党委和人民政府根据《共同纲领》的规定，有计划有步骤地对旧有的普通中小学教育进行根本改革。以后，随着社会主义

建设事业的发展，国家在各个不同的历史时期，制定一系列建设和发展中小学教育的方针、政策。

新中国普通中小学教育的发展并非一帆风顺，经历了几次大起大伏，也一直进行不间断的改革。

1·1949年至1952年，既是国民经济的恢复时期，也是学校教育的恢复期

1949年12月，教育部召开第一次全国教育工作会议，确定教育工作必须为国家建设服务，学校必须为工农开门的总方针。1951年，又分别召开中小学工作会议，明确了普通中小学的教育方针、任务、培养目标。并开始着手对旧教育进行有计划、有步骤和谨慎的改革。

(1)首先从改革教学内容着手，改革课程，改编教材，改进教学方法，改变教学组织，建立新的教育制度，制定了《中学暂行规程(草案)》及《小学暂行规程(草案)》。

(2)采取多种形式办学，普及小学。

(3)进行中小学学制改革试验。

2·1953至1957年，发展国民经济的第一个五年计划期间，教育的整顿和发展

1953年，政务院发布了《关于改进和发展中学教育》及《关于整顿和改进小学教育》的指示，规定：今后几年内中小学应在整顿巩固的基础上，有计划、有重点地发展，并要积极地、稳步地提高中学教育的质量。

1956年召开的全国普通教育、师范教育计划座谈会确定，1956年的教育工作方针是：“加速发展、提高质量、全面规划、加强领导。”

3·1958年至1965年，国民经济第二个五年计划阶段，教育的改革与整顿

1958年后，随国民经济的发展，受工农业生产大跃

进的影响，在“左”的思想指导下，普通中小学教育出现了起伏，经历了大发展、调整、巩固、整顿、提高几个阶段。其中较为重要的举措有：

(1)1963 年中共中央颁发了《全日制小学暂行工作条例(草案)》及《全日制中学暂行工作条例(草案)》。对于中小学培养目标、任务、教学、教师及领导管理体制作了明确规定。

(2)开始较大规模的学制改革试验。

(3)1962 年，在全国全日制中小学中，办重点中小学，以便尽快提高教育质量，提高教学水平。

4·1966 年至 1976 年，文化大革命

十年动乱，普通中小学遭受严重破坏，打乱了教学计划、课程设置，破坏了学校的教育教学秩序、教育质量严重下降。

5·1977 年至 1984 年，调整与恢复时期

普通中小学教育首先面临的是调整和恢复，在调整中某些单项改革开始起步。

(1)中等教育结构的改革。针对我国中等教育长期以来存在的结构单一化的问题，着手进行改革，主要是改革高中阶段的教育，实行普通教育与职业、技术教育并举，全日制学校与半工半读学校、业余学校并举，国家办学与业务部门、厂矿企业、人民公社办学并举的方针。

(2)普及初等教育。中央总的要求是经济比较发达、教育基础好的地区，应在 1985 年前普及小学教育，其它地区一般也应当在 1990 年前基本普及。

(3)中小学学制的调整。针对当时学制依然偏短的情况(普通小学 5 年、中学 4 年)，统一规定为，全日制中小学学制为 10 年，中学 5 年，小学 5 年。后又改为学制

12年，即“六·三·三”制。并进行“五·四·三”学制的实验研究工作。

(4)端正办学思想，克服片面追求升学率做法。

(5)改革中小学教学工作，修改教学计划，改革课程设置、教学内容。

6·1985年至1991年，教育改革与大发展

以1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》为起点，普通中小学教育在前8年调整、恢复与改革的基础上，进入了由单项改革、浅层改革到整体改革、深层改革的深化阶段。1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布实施，从此使适龄儿童少年接受规定年限的义务教育成了政府、学校、家庭和社会义不容辞的责任，我国义务教育的实施迅速推进。

7·1992年至今，中小学教育以“两基”和“两全”为重点，进入形式多样、稳步发展、深化改革的阶段

十四大作出决策：到本世纪末基本普及九年义务教育，基本扫除青壮年文盲。1993年，中共中央、国务院发布了《中国教育改革和发展纲要》，确定了到本世纪末我国教育改革与发展的基本目标和任务。同年，全国人大通过了《教师法》。1994年，党中央、国务院召开了全国教育工作会议，把基础教育作为重中之重提出来，重点部署基础教育的发展问题，会议宣布：力争到本世纪末在85%人口地区普及九年义务教育，其余15%人口地区将继续普及小学或初级小学教育；使青壮年中的非文盲率达到95%左右。

(三)中小学教育体制改革的三个关键阶段第一阶段是1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布到1992年邓小平南巡讲话发表和党的十四大召开之前。

标志着中小学教育体制进入全面改革阶段。85年以前，中小学教育管理体制过于集中，职责不明，教率低下，不利于调动各级政府和广大人民群众办学兴教的积极性。按照《中共中央关于教育体制改革的决定》的精神，中小学教育进行了办学体制、管理体制和教育结构的改革。在管理体制上，通过改革，确立了基础教育由地方负责、分级管理的新体制，为全面实行九年义务教育创造了条件，提供了保障。在经费投入上，由全靠国家负担的体制变为政府财政拨款为主，多种筹措教育经费为辅的体制。在学校内部管理上，明确了中、小学逐步实行校长负责制，为扩大学校的自主权，加强民主管理开辟了道路。中等教育结构的改革，从根本上改变了单一普通中等教育占主导地位，职业教育不受重视的状况。

第二阶段是1992年党的十四大召开和1993年颁布《中国教育改革和发展纲要》到1997年党的十五大召开之前。标志着中小学教育体制进入深化改革阶段。

为适应建立社会主义市场经济体制的需要，学化教育领域的改革，《中国教育改革和发展纲要》应运而生。《纲要》认真总结了建国40多年来，特别是十一届三中全会以来教育改革和发展的经验，分析了教育工作面临的形势，提出了90年代乃至21世纪初我国教育改革和发展的目标、战略、指导方针和许多若干重大政策措施，是指导我国今后一个时期教育改革和发展的纲领性文件。《纲要》中涉及中小学教育改革和发展的主要内容有：

进一步明确了基础教育的性质和地位。《纲要》指出，基础教育是提高民族素质的奠基工程，必须大力加强。同时指出，在结构选择上，以九年义务教育为基础，大力加强基础教育，积极发展职业技术教育、成人教育和

高等教育，把提高劳动者素质，培养初、中级人才摆到突出位置。实践反复证明，任何一项工程如果没有坚实的基础，都将后患无穷。

提出了九十年代基础教育发展的具体目标即：全国基本普及九年义务教育（包括初中阶段的职业技术教育）；大城市市区和沿海经济发达地区积极普及高中阶段教育。大中城市基本满足幼儿接受教育的要求，广大农村积极发展学前一年教育。

扩大办学体制改革。提出、改革政府

包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。在现阶段，基础教育应以地方政府办学为主。同时指出，国家对社会团体和公民个人依法办学，采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针。

深化中等以下教育体制改革，继续完善分级办学、分级管理的体制。中等及中等以下教育，由地方政府在中央大政方针的指导下，实行统筹和管理。积极推进农村教育、城市教育和企业教育综合改革，促进教育同经济、科技的密切结合。重申，中等及中等以下各类学校实行校长负责制。支持和鼓励中小学积极探索学校教育与社会结合的形式与途径，鼓励建立社区教育组织的探索。

第三阶段是从 1997 年党的十五大召开和 1998 年颁布《面向二十一世纪教育振兴行动计划》到现在。标志着中小学教育体制改革在总结过去经验基础上，进入一个新阶段。

二、中小学教育管理体制改革

(一) 中小学教育管理体制改革回顾

中、小学教育管理体制改革，指的是对我国中央与地方管理基础教育的体制进行改革，改变中央对地方集中过多、政府对学校统得过死的传统教育管理模式，实行基础教育由地方负责、分级管理的原则，这是我国教育体制的一项重大改革。改革的目的在于充分调动各级地方政府、学校和广大人民群众办好基础教育的主动性和积极性。

1985年是我国教育体制发展与改革的分水岭。该年5月召开了全国教育工作会议，推出纲领性文件——《中共中央关于教育体制改革的决定》，这是我国教育发展史上的一个重要里程碑，《决定》总结了我国教育发展的经验，分析了我国教育事业落后的局面，指出我国教育体制的弊端，对于中小学教育来说，最主要最突出的弊端是：教育结构不合理，基础教育薄弱，学校数量不足、质量不高，合格的师资和必要的设备严重缺乏，经济建设大量急需的职业和技术教育没有得到应有的发展；在教育事业管理权限的划分上，政府部门对学校统得过死，使学校缺乏应有的活力；而政府应该加以管理的事情又没有很好地管起来。

《决定》针对我国教育体制存在的弊端，提出了改革基础教育管理体制的任务：“实行九年制义务教育，实行基础教育由地方负责、分级管理的原则，是发展我国教育事业、改革我国教育体制的基础一环。”明确规定：“基础教育管理权属地方。除大政方针和宏观规划由中

央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方。省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分，由省、自治区、直辖市决定。”

《决定》颁布后，国教育委员会确定对基础教育的宏观管理范围：制定基础教育的法规和主要规章；制定基础教育学制、指导性教学计划、教学大纲，审定教材；对地方管理的基础教育工作实行监督、检查、评估和分类指导；扶持困难地区和少数民族聚居地区发展基础教育。

全国各省、自治区、直辖市，各自作出省、市(地)、县、乡对基础教育分级管理的职责划分规定。

国家教委分别于1985年11月6日、1986年1月8日和1987年2月23日，发出了关于沿海8省市、中部12省和边远9省区教育体制改革情况通报。1987年6月15日国家教委、财政部颁发《关于农村基础教育管理体制改革的若干意见》，指出我国基础教育的大头在农村，抓好农村基础教育，对全国基础教育的发展具有决定性作用；对基础教育，省、地(市)必须加强领导，同时应把县、乡两级职责权限的划分作为工作的重点；多渠道筹措农村办学经费，是改革农村基础教育管理体制的一项重要任务。

分级办学、分工管理的教育管理体制，极大地调动了各级政府和社会各方面办学的积极性，各级党委和政府高度重视教育工作，把改革和发展教育事业放在重要战略地位，认真贯彻“人民教育人民办，办好教育为人民”的方针，坚持多渠道筹措教育经费，使我国中小学校面貌发生显著变化，办学条件得到很大改善。现在，

我国绝大部分地区的中小学校基本实现了“一无两有”(即校校无危房,班班有教室,学生人人有课桌凳)。据不完全统计:1981年至1991年,多渠道筹措用于改善中小学办学条件的经费共1066亿元,其中国家财政拨款为357亿元,社会集资、捐资等各种渠道筹措教育经费为708亿元,共修缮、新建、改建中小学校舍总面积6.72亿平方米,使全国中小学危房占校舍面积的比例由1981年的15.91%下降到1991年的1.6%,其中有13个省(区、市)降到1%以下。添置课桌凳1.16亿套,并使我国80万多所中小学校的教学仪器、图书资料、文体器材和校园设施等也有了不同程度的充实。我国中小学面貌的改观,办学条件的改善,“一无两有”历史任务的实现,是各级党委、政府从战略高度重视教育做出的巨大努力,是社会各界、广大人民群众以及港澳台胞、海外侨胞支持教育做出的巨大贡献。这项伟大业绩将永载我国教育发展的史册。

按地区、分阶段、有步骤地实行九年制义务教育,是基础教育一个重要的战略发展方针。1986年4月2日,国务院副总理兼国家教育委员会主任李鹏向六届人大四次会议作了《关于中华人民共和国义务教育法》的说明,他指出:“我国是一个10亿人口的大国,各地经济、文化发展又很不平衡。实行九年制义务教育,必须坚持实事求是、因地制宜的方针,不能搞一刀切,也不要脱离实际地去追求高指标。从这个总的指导思想出发,全国大致可分为三类地区,第一类地区是经济文化发达的地区,要求在1990年左右基本实现九年制义务教育。第二类地区是经济、文化中等发展程度的地区,要求1990年左右基本普及初等教育,同时积极创造条件,在1995

年左右实现九年制义务教育。第三类地区是经济、文化不发达地区，要随着经济的发展，争取在本世纪末大体上普及初等义务教育。教育管理体制的改革极大推动了九年制义务教育的实施，截止到 1997 年，全国 65% 的县普及了九年义务教育。

(二)国外中小学教育管理体制改革的趋势在教育管理体制方面，国际上的共同趋势是在中央、地方、学校和家长之间更加合理地分担责任与义务，建立新的协调与合作关系。原来对基础教育实行较严格的中央宏观调控和管理的国家，都在进行“分权化”和“放松管制”改革，即在保持必要的中央层次的统一性的同时，尽可能地将教育的实际权限下放给社区、学校和家长。在美国，将学校管理的权限从州向学区、从学区向学校的权力下放的地区越来越多。正在进行的学校自身拥有人事和财权的“合同制学校”(或译“特许学校”)实验和“以学校为中心的学校管理，其实质都是扩大学校的办学和管理的自主权。日本的中央教育审议会最近提出的题为“关于今后的地方教育行政”的咨询报告中，提出了改革教育管理体制的方向。报告强调要进一步明确中央和各级地方政府在教育行政管理上的职责，其主要内容包括：实行教育行政的分权化；加强学校的自主和自律；居民参与教育行政与学校管理。英国政府在题为“给所有的孩子以高质量的教育”的绿皮书中指出：要“强化家长、学校、地方教育行政部门及其他有关方面的合作关系”，为了提高教育质量，将更大的教育管理权限赋予以学校为中心的第一线机构。法国在 1997 年执政党与在野党的教育政策公约中强调“学校的自治”；“尊重教师的积极主动性，谋求各学校教育的多样化”，有关

规章和国家标准由中央制定，而在具体的教育实施上，给予学校更大权限。

(三) 中小学教育管理体制变革展望教育管理体制变革必须为实现教育政策的目标——全面普及义务教育与提高基础教育质量和效益服务。今后要在以下几方面加快改革步伐。

1·健全依法行政的教育管理体制，完善配套法律法规体系。逐步完善与《教育法》、《义务教育法》和《教师法》相配套的规章制度建设。争取在 2000 年颁发《中小学教育条例》，贯彻落实《小学管理规程》，制定并颁布《初中学校管理规程》。

2·完善分级办学、分级管理的体制，进一步明确各级政府在基础教育方面的责任，适当强化乡以上各级政府在教育资源(人力资源与物力资源)筹措、配置和教育管理上的责任，加强县一级教育行政部门的管理职能。在教师的人事管理方面，可考虑施行教师轮换制度。应强化教育行政部门必要的政策指导与宏观管理的力度，改善对学校的必要的监督和评估。

3·要在强化政策对基础教育的必要的宏观调控和微观管理的前提下，积极稳妥地开展扩大学校办学自主权的试验。要逐步健全扩大学校办学自主权的法治基础和政策环境，充分尊重学校在法律和政策范围内的办学自主权，鼓励学校办出特色。

4·加强学校内部的民主管理，扩大学校全体教师对学校管理事务的参与，建立必要的学校内部民主监督机制。同时要进一步建立学校与社区的合作关系，扩大社会和家长对学校管理工作的参与。

(四) 中小学教育管理体制变革范例广西壮族自治区

横县改革与完善教育管理体制的实验探索

一、横县教育管理体制改革的目标和关键

农村教育，在现阶段系指县及县以下的中等及中等以下的教育，包括基础教育、职业技术教育和成人教育。在改革前，农村基础教育办学思想不够端正，经济建设大量急需的职业技术教育和成人教育没有得到应有的发展，同农村经济建设、社会发展的需要很不适应。为了改变这种状况，使各级各类教育能主动适应农村经济和社会发展的需要，横县作为教育综合改革实验县，以坚持方向、增强活力、提高效益为目标，抓住管理体制和运行机制这个关键，积极探索和改革教育管理体制，既抓“硬件”，又抓“软件”。在加强政府统筹的同时，正确处理条条与块块的关系，建立和完善教育管理体制和运行机制，实行条条与块块结合、农科教结合，并发挥教育行政部门的职能作用，使各级政府和各部门明确办学责任，最大限度地调动其办学育人的积极性，形成强大的合力，促进农村“三教”相互沟通、协调发展，提高教育质量和办学效益。

二、健全和完善政府统筹、分级办学、联合兴教、分工管理的管理体制

1· 政府统筹、分工管理

加强政府统筹，实行分工管理，是根据构建农村大教育体系框架的需要。正确处理条条与块块的关系，教育行政部门与其他部门的关系，联合各方办学力量，发挥各类教育的功能，形成办学育人的总体合力，使教育系统各要素围绕教育的总体目标和谐发展，以取得较大的教育总体效益。1988年，横县成立了农村教育综合改革领导小组，由县委、县政府领导担任组长、副组长，

教育、计划、农业、经济、科技、财政、宣传、劳动、人事等部门负责人为成员，负责对全县教育改革和发展进行决策，统筹安排和具体指导。

政府统筹的内容：

(1) 统筹基础教育、职业技术教育和成人教育的发展规划，并纳入全县经济和社会发展总体规划；

(2) 统筹办学经费的来源渠道和使用原则，落实“两个增长”；

(3) 统筹调配和安排办学师资，特别重视调配职业教育的专业课师资，加强教师队伍建设；

(4) 统筹划拨和建设教学实践基地，改善办学条件；

(5) 统筹组织力量，编写乡土教材和实用技术教材；

(6) 统筹人才培养培训和劳动就业从业的政策措施。

在加强政府统筹和社会参与中，注意发挥教育行政部门的职能作用。主要是：

(1) 加强对全县教育发展战略的研究，开展人才和教育事业发展的预测，为政府统筹决策当好参谋；

(2) 参与政府对教育的统筹决策，制定促进全县教育事业发展和提高教育质量的基本政策措施；

(3) 贯彻实施教育发展与改革的计划；

(4) 参与领导管理教育工作，县教委既是政府决策的忠实执行者，又是教育工作的直接领导者、管理者。它根据上级领导机关发展教育的大政方针和本地的实际情况制定当地的教育发展规划，具体指导全县教育工作，管理全县教育事业；

(5) 检查、评估督导全县教育工作。

2· 分级办学、分工管理

《中共中央关于教育体制改革的决定》中明确提出：把发展基础教育的责任交给地方，实行基础教育由地方负责、分工管理的原则。横县根据辖区内基础教育、职业技术教育、成人教育的实际情况，实行并逐步完善分级办学、分级管理。为此，健全教育行政机构，建立县教育局委员会、乡（镇）教育委员会办公室、村公所办学委员会，作为教育职能机构，实行县、乡（镇）、村三级办学、分工管理的体制。根据现行的行政体制和财政体制，合理划分各层级管理机构的职、责、权、益，在领导范围、职能任务、管理权限等方面扩大各层级的自主权。各级教育职能机构的主要责权是：

县级教育行政部门负责贯彻上级颁发的教育方针政策，制定和实施本县教育发展规划，并对全县教育进行宏观调控和评估督导；管理和办好县中专、高（完）中、县职中和县直属幼儿园；考核、推荐和任免县直接管理的学校的领导干部；调配和管理中学教师，接收和分配小学教师；统筹安排和管理教育经费。

乡（镇）级教育行政部门除了贯彻实施上级制定的发展教育的规划外，还负责制定和实施本乡（镇）发展义务教育和成人教育的规划；领导办好乡（镇）中学、农职中学、成人文化技术中心校、中心小学和中心幼儿园；考核、推荐乡（镇）级中小学校级领导正职，任免副职；管理乡（镇）属中小学教师；管理乡（镇）属学校办学经费，分配使用包干到本乡（镇）的教育经费。

村公所办学委员会，负责执行上级下达的教育发展规划；改善本村公所的完全小学、教学点和成人文化技