

《规划纲要》 让我们形成共识凝聚力量

更多免费资料下载尽在:www.stlpt.cn(三通两平台简写)

◆ 朱永新 魏书生 贺乐凡 王本中

编者按：2月28日，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》征求意见稿正式向社会公布，再次就教育改革和发展问题问计于民。本刊本期特别组织刊发的朱永新、魏书生、贺乐凡、王本中4位教育专家的文章，意在为形成一个具有广泛共识的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》建言献策。本文所讲的《规划纲要》均为征求意见稿。

解放教育 还权校长

朱永新

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的制定举国瞩目，全民期待。最近，《规划纲要》文本又公开向社会征求意见，这充分体现了中国共产党和政府在教育改革和发展上问计于民、民主决策的勇气和精神，更充分体现了力求制定一个让人民群众满意的教育改革和发展规划纲要的高度政治责任感。我有幸参与了《规划纲要》的起草与修订工作，感觉目前的文本已经比较成熟。现就教育管理体制问题谈点个人的想法。

一、目前教育管理体制的主要问题

我一直在想，我们党和政府对教育重视程度，全社会对教育的关注程度，在世界上也是少有的。为什么大家对教育还是不满意呢？为什么培养不出创新性的拔尖人才？表面上，这是一个人才培养模式的问题，即如何教、如何学的问题。但是，这背后其实是一个体制问题，即温总理一再强调的如何让教育家办学。解决了这个问题，培养模式的问题就迎刃而解了，就好像农民知道该怎么种地，你把自主权交给他就行了。

我国现行教育体制的主要问题，就是对教育管得太多、管得太死。

一是对地方管得太死，仍然是高度集权的计划管理体制，一刀切是其主要弊端。中国国土面积之

大，人口之多，地方发展差异之大，区域教育发展之不平衡，自然地理环境之不同，是世界上少有的。试图用同一个政策号令全国的教育，用同一个标准管理所有的区域，不仅根本做不到，也是非常危险的。我们的许多政策，如农村中小学撤校并点、清退农村代课教师等，出发点是好的，但是由于没有考虑国情、省情、市情、县情、乡情、校情的差距，在实施的时候往往容易变为脱离实际、强迫命令、一刀切的行政“运动”和政绩工程，结果不可避免地出现了许多偏差。

二是对学校管得太死，学校没有真正的办学自主权。我们现在的办学体制，有一个形象的说法，不是“教育家办学”，而是“教育部办学”。教育部不仅直接举办72所重点大学，而且高等学校的各项办学自主权大多没有落实，许多高校在北京建立“办事处”，大事小事都需要“跑步（部）前进”。专业要教育部审批，文凭由教育部颁发，重要经费都控制在教育部手里，重要评价由教育部主持。

在中小学，则是“教育局办学”。一些中小学校长对我说，他们根本不是校长，最多是一个排课表的教务人员，因为一切都被教育行政部门规定了，上什么课，几点上课，几点放学，考什么内容，怎么考，所有的一切，校长说了都不算。

在一个封闭、垄断，缺乏竞争与活力、高度行政化、官本位的教育管理体制下，学校没有办学自主权，真正的教育家很难脱颖而出。

以大学的审批为例。申办一所大学的手续，比申办一个企业要困难100倍。500亩地一个门槛就

朱永新 / 全国人大常委，民进中央副主席，中国教育学会副会长（北京 100016）；魏书生 / 辽宁省盘锦市教育局局长（辽宁盘锦 124010）；贺乐凡 / 中国教育学会教育管理分会理事长（北京 100088）；王本中 / 中国教育学会高中教育专业委员会理事长（北京 100088）。

非常厉害了（其实有一些国外的高校，也就一二百亩地）。然后必须从专科办起，有几届毕业生才可以办本科，要有几届本科毕业生才可以申请招收硕士生。这样一来，十几年就过去了，想办一个能够招收博士生的一流大学，没有几十年的时间根本不可能。因为门槛太高，风险太大，所以没有人愿意办大学。我在苏州当副市长分管教育的时候，办了一所国际合作的西交利物浦大学，全球招聘教师，50%的教授来自海外，成本非常高，但是物价部门不同意他们增加学费，这样办学就非常艰难。

三是教育行政部门权力太大太集中。教育部集中了管理、举办、评价三个职能，既是教练员，又是领队，又是裁判员，又是运动员，权力过大，垄断性太强，又缺乏相应的监督和评价。现在很多教育问题难以及时纠正，与缺乏有效的监督是紧密相关的。我们国家的教育督导室，实际上就是教育部门内的一个下属机构，很难独立作为，在社会上也缺乏公信力和权威性。

四是教育资源配置不合理，发展不平衡，质量公平问题日益突出。

首先是教育资源配置不合理。长期以来，我国教育走的是一条效率优先的道路，实行计划经济的资源配置模式。像大学的“211工程”“985工程”，独立学院政策，中小学的示范校、重点校建设，名校办民校等政策，出发点都是好的。但是由于这些措施都是锦上添花，垄断排他，结果导致教育的差距越来越大，学校的差距越来越大。目前社会反映强烈的一些教育问题，如择校、应试、外来务工人员子女教育等，本质上都与教育资源配置不合理有关。

其次是教育发展不平衡。目前，我们的东西部教育发展不平衡，城市与农村的教育发展不平衡，同一个区域中优质学校与薄弱学校发展不平衡。优质教育资源的逆向流动仍然没有得到有效的遏制。

不同教育阶段的教育发展也不平衡。如幼儿（学前）教育阶段没有建立起政府主导的模式。拿北京来说，前不久有媒体报道，仅仅在大兴新城，就有142所无照幼儿园，是正规幼儿园的6.8倍，有1万多孩子在这样的幼儿园入托。在许多农村地区，幼儿教育基本上是空白。

不同人群受教育的机会仍然有比较大的差异。进城务工人员子女的教育问题，农村留守儿童的教育问题，西部女童的教育问题，残障孩子的教育保障问题，居住地与户籍地不同的人群子女接受高等

教育的机会问题等，仍然困扰着我们。

最后是教育质量公平的问题日益突出。最近看到国家教育质量监测中心对50个县的调查数据，质量差距之大，让我非常吃惊。所以在解决了农村和西部的教育硬件设施以后，如何推动教育质量的提升，应该成为今后几年工作的重点。

五是民办教育的活力没有得到发挥。我们是穷国办大教育，但是民间资本一直没有真正地进入教育领域。在名校办民校和独立学院等政策的挤压下，民办教育的空间非常之小。民办教育的活力及其对于公办教育的重要补充与激励作用没有充分发挥。以民办高中为例，全国一共有2900所左右的民办高中，最近几年差不多每年死掉100所。与美国、日本等发达国家不同，我们最好的中小学和大学，几乎清一色是政府举办的公立学校。

二、关于进一步深化教育管理体制改革的建议

一是进一步明确教育管理体制改革的目標。这个目标应定位于建立起一个充满活力、运作规范的教育秩序，让不同的学校有不同的定位；应该处理好政府、学校、市场三者的关系，形成一种服务型的教育行政部门和机构。教育管理体制改革的目標应为中共十六大提出的“造就数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才和一大批拔尖创新人才”的结构性目标服务。

二是旗帜鲜明地提出公平优先的政策导向。《规划纲要》明确把促进教育公平作为“国家基本教育政策”，思路非常清晰。但是具体措施力度还不够。我认为应该尽快研究全国范围内教育基准的建立，继续出台鼓励优秀教师和其他优质教育资源向农村倾斜、向中西部倾斜、向薄弱学校倾斜、向弱势群体倾斜的政策。在保证机会公平——让所有孩子有学上的同时，尽可能争取条件公平——让所有孩子上好学，也要关注结果公平——让所有孩子学习好。

当然，在讲均衡发展的同时，如何鼓励学校的多样化发展，鼓励部分学校进行优秀拔尖人才、创新人才培养的探索，也是非常重要的。

三是进一步下放行政权力，将“因地制宜”作为教育公共政策的基本价值和指导思想。应该允许地方根据自己的实际需要和资源情况自主地决定包括代课教师、教师编制、教师待遇在内的教师政策，自主决定教育结构和比例、学校布局等教育规划，自主决定学校教育模式、培养规格等，从而形

成各地多样化的、生动活泼的教育生态。

四是进一步落实校长的办学自主权。放权才有活力，自主才有创新。所以，我觉得《规划纲要》的思路一定要再次梳理一下，按照建设“服务型政府”“有限政府”的思路，把大量不需要我们管理、审查、规范的东西，彻底还给校长，还给学校。

建议认真研究解放教育的办法。首先要解放学生，把学生从分数的牢笼中解放出来，让个性得到张扬，让他们真正地成为他们自己。同时要解放教师，让他们不再成为教学考试的囚徒。享受教育这个职业带给他们的尊严和快乐。同时还要解放校长，让他们聚精会神地思考教育问题，成为教育的行家里手。还需要解放教育局长、教育厅长，让他们从升学指标中解放出来。我相信一旦把属于学生的东西、属于老师的东西、属于校长的东西、属于局长和厅长的东西还给他们，就给了他们一个舞台，他们一定能够还教育一个精彩。

五是建立管、办、评相对独立的教育管理体制。“管、办、评分离”是现代行政管理的基本原则，政府的主要功能不是直接当“划桨手”，而是当“舵手”。强化政府公共服务的职能，并不意味着集中资源、强化行政控制，而意味着建立服务导向，由直接提供服务，转变为用多种方式和途径满足社会需要，扩大公共服务的能力和改善公共服务的品质，同时，对公共服务的结果进行评价和控制。

以大学为例，教育部通过制订标准、政策、拨款实现对大学的管理。同时，建立新型的大学拨款机制和大学校长遴选机制，改变政府直接办学。有人形容现在的大学是“教授家中坐，校长天上来”，校长是由上级部门考察任命的官员，而不是教育家。所以，应该由一个独立的遴选委员会面向社会进行遴选，报教育部批准备案即可。

同时，建议建立一个与教育决策、执行部门相独立的监督体系。可以把现有各级教育督导团改革为教育监督局，直接对各地方政府或人大负责。建立对各地方政府履行教育职责的监督评价体系、对学校的督导评估监督体系和教育质量监控体系，教育监督部门发表中立性质的督导报告，从体制上确保教育督导的客观、公正、科学和权威。

六是进一步开放教育，包括对内和对外两个方面的开放。应该尽快制定鼓励民间资本进入教育领域的政策，落实《民办教育促进法》，通过对民办学校的分类管理、对义务教育阶段非营利学校的补

助以及民办教育教师与公办教育之间的正常流动等措施，给民办学校更大的生长空间。

应当进行试点，对高等教育资源短缺的人口大省和西部地区实行特殊政策，鼓励创办更多类似宁波诺丁汉、西交利物浦这样的大学，使中国学生在家门口能够接受国际通行的大学教育，培养能够在全世界就业的中国人，多样化的体制同时有利于促进国内大学培养机制的改革和竞争。

同时，我主张进行大学改制的试点，通过股份制改造，将一部分公办大学转为社会所有制，交给高科技企业举办，或者拿出一部分高校与国外著名大学合作办学，允许像朱清时这样的教育家自主办学。如果每个省拿出一所高校进行改制的试点，其意义就非常大。

五个看点一个建议

魏书生

2008年、2009年我3次到北京参加《国家中长期教育改革和发展规划纲要》咨询专家会议。今年1月又参加了温总理亲自主持召开的座谈会。

反复阅读《规划纲要》不同阶段的修改稿，感觉近两年来，负责起草的同志们，对这份涉及千秋万代的文件极其慎重，怀着极强的使命感、责任感问计于千家万户，征求千千万万学生、家长、教师、校长、专家、领导的意见。从大家说的千言万语、提供的千方百计中汲取智慧，使《规划纲要》修改得越来越符合中国现在的国情，又具有未来的眼光和广阔的国际视野。章节越来越清晰，语言越来越简洁，可操作性越来越强。

当然《规划纲要》在经济和社会发展提速、结构调整、利益重组、制度冲撞及工业化、信息化、市场化、城镇化、国际化带来的评价体系多级和评价标准多元化的时代背景下出台，这就注定了《规划纲要》在公布前会有较大的修改空间。

在前几次的专家咨询会和座谈会上，我都谈了较多的修改意见。

看了这次公布的征求意见稿，确实有一种《规划纲要》起点问计于民、终点为民说话的感觉。以我们盘锦为例，感觉特别符合实际，纲要中的许多

话就像针对盘锦说的一样。正式公布实施之后，一定有利于我们形成共识，使盘锦教育又好又快地发展。以“十大看点”的前5个看点为例，每一点都有利于我们形成共识，加快发展。

看点一：学前教育纳入规划，破解城乡“入园难”

12年以前，我们盘锦在实现基本“普九”以后，提出了“双高”普九的标准，其中一条就是“乡镇必须有中心幼儿园”。一年一年严格按照这一标准验收，教育内部有同志觉得麻烦，教育外部有的乡镇觉得增加了负担，教育局坚持这样做，是不是不符合实际呢？《规划纲要》写道“把发展学前教育纳入城镇、新农村规划”“重点发展农村学前教育”。这样一来，我们就容易形成共识，加大发展学前教育的工作力度，我市学前教育入园率2009年是95.7%，列全省第3位，2009年我市率先通过了省里的“双高”普九验收。未来十年一定会发展得更好。

看点二：缩小校际差距，解决择校难题

盘锦市1984年经过国务院批准建市至今25年了，一直不办重点小学、重点初中。对每一所中小学，平均分配教师，平均分配公用经费。各县区排在第1位的学校和排在最后一位的学校，教师工资100%相等，公用经费100%相等，教学设备同样配备。100%的农村乡镇中学、中心小学建了楼房校舍，校舍条件农村好于城市。90%的校长有过交流的经历。10年来，市直教师在晋升中、高级职称前必须有至少一年的交流经验。25年来，小学、初中都是就近入学，没搞过一次招生考试，老百姓没交过1分钱的择校费。

眼看有些城市的各小学、初中，大把大把收择校费，给老师发奖金时，我们也曾有过动摇，也想办几所窗口学校，既赚钱，又撑门面。近几年，教育部均衡发展的指导思想，打消了我们动摇的念头。《规划纲要》提出“切实缩小校际差距，着力解决择校问题”，使我们进一步形成共识，坚持25、35年均衡发展不动摇，我们要进一步缩小校际在师资、经费、校舍、设施方面的差距，激发每一所学校办出特色，争创第一的积极性，使今年排在倒数第一的学校，有的项目是正数第一，奋起直追，明年可能进入上游，排在上游的学校稍有不努力，便会降至中游。

看点三：进城务工人员随迁子女有望在当地参加升学考试

盘锦市进城务工随迁子女，一直和本市居民子

女一样，享受进入公办小学、初中学习的待遇，而且和市区居民子女一样，在打工住地就近入学，并且不收1分钱的择校费。

从2005年开始，进城务工人员子女，没有户口，也可以报考盘锦本地的高中，并且我们一直把重点高中招生指标，主要按每所初中在校生数，100%分配到每一所学校。分配的时候，进城务工人员子女独立计算，统称社会考生，不属于哪一所学校，但分得的重点高中名额比例和盘锦市民的子女完全相同。对这样的比例，有的同志提出异议：是不是占了盘锦教育的资源？

《规划纲要》写道“制定进城务工人员随迁子女义务教育后在当地升学考试的办法”，这说明我们做对了。大家越来越形成共识：盘锦的发展是本地人和外来人共同推动的，盘锦的财富是本地人和外地人共同创造的，盘锦的教育资源理由大家共享。

看点四：减轻中小学生课业负担，给学生更多的发展空间

12年来，我市一直不允许城乡小学、初中学生上晚自习，更不允许节假日集体补课。高中，包括重点高中，晚自习、节假日也不许讲课，学生可以自愿到校上晚自习。连续12年，市里没有搞过一次小学、初中的统一考试，更谈不上按分数排名，甚至12年来没搞过一次高中各年级的统考，高考之后，也不公布各学校的高考名次。直到现在，2009年哪所高中多少人考上大专、本科，多少人考上重点大学，没有谁能说得清楚。12年来，教育局从来没有给任何一所高中下达过升学指标。

许多家长不理解，不统考、不排榜、不下升学指标，星期假日、晚自习连高三都不许讲课，大量时间给学生自己安排能办好教育吗？

《规划纲要》指出：“减轻中小学课业负担”“不得以升学率对地区和学校进行排名，不得下达升学指标。”国家这样规定，有疑虑的家长也容易和我们形成共识，这样做，能够给每所学校和每位学生以更多的自由发展的空间。实践证明，我们的升学率尽管本市从来不排名，但我们狠抓德智体美劳综合素质，学生成绩并不低。盘锦市万人口高中阶段在校生人数排在辽宁省14个地级市的第一位，万人口2009年考入本科46人，万人口考上清华、北大学生数量是全国平均值的3倍。近年来，我市中小学生搞的科技发明，有2118项获得国家专利证书。

看点五：逐步实行中等职业教育免费制度

2005年，我们下大力气抓农村初中升学率，各中专提出，只要学生愿意，中考零分，甚至不参加中考，也请同学们到中专来学技能。我们发现，尽管这样，还有1000多个孩子初中毕业回家了，细致调查，是拿不起中专的学费。于是2006年，政府为1000个农村家庭经济困难的孩子免除了学费，第二年帮助孩子找到带薪实习的岗位。从2008年开始，为1500个家庭困难的孩子免除中专学费。这样的救助制度，使农村初中升学率由2000年的28%提高到2009年的95%。

《规划纲要》指出：“增强职业教育吸引力”“逐步实行中等职业教育免费制度，完善家庭困难学生资助政策”。这更加坚定了我们加大职教投入的信心，同志们更加形成共识：职业学校的孩子，大部分家庭都比较困难，我们要加大免费的力度，增加免费的人数，争取较早实现中等职业学校的学生全部免费。老师们都满怀激情，满怀爱心，教这些孩子们一技之长。学生们尽管初中文化课学得不好，但到中专学技能兴致很高，我市经济技术学校1000台计算机利用率很高，学生们苦练计算机多项技能，参加全省计算机技能大赛，连续3年获得团体总分第一名；在市北方工业学校学习焊接技能的学生，不怕吃苦，寻找深层次焊接的快乐，参加省中专焊接大赛，包揽了一、二、三名的奖牌。

盘锦教育正走在路上，是调整一下方向，是歇一歇，还是继续前行，正在我们对一些问题没有形成共识的时候，《规划纲要》发表了，这有助于我们减少争论，不再犹豫，形成共识，凝心聚力，按《规划纲要》的要求，把我们的工作做得更细、更好。近两年行风评比，教育局满意率列在全市62个部门的第二位，今后我们要使师生们在“学习、工作、尽责、助人”中享受到更多的快乐，让人民群众更加满意。

如果要提修改意见，我仍然提改革教育质量评价制度问题。上次提过之后，“纲要”文本进行了多处修改，将“改革教育质量评价制度”并入了第33节，呼应了上文，充实了内容，比不改要好，但个人觉得改得还不够，因为我们的教育质量评价制度真的太不完善了。

从《规划纲要》中可以看出，建国60年我们没有制定“教育质量国家标准”（见第一章第二节），我们没有“建立国家义务教育质量基本标准

和监测制度”（见第四章第八节），我们需要“完善以创新和质量为导向的科研评价机制”（见第七章第二十节），需要对“985工程”“211工程”“实行绩效评估”（见第七章第二十二节），我们要“推进专业评价”“建立科学、规范的评估制度”“形成中国特色学校评价模式”（见第十三章第四十节），我们要“加强对民办教育的评估”（见第十四章第四十四节），我们要“建立和完善国家教育基本标准，成立国家教育质量监测、评估机构”（见第十五章第四十七节）。从以上文字可以看出，《规划纲要》反复强调“教育质量评价制度”很重要。

建国以来，我们进行的“全面学苏”“半工半读”“景山实验”“黑山识字”“复式教学”“五·四学制”“注音识字”“超常教育”“文理分科”“七次课改”，利有几分，弊有几何？得有哪些，失去多少？有的改革几年、十几年、几十年过去了，也没有过一个全面的监测评估报告。对过去的教改行为有较明确的评价，会更有利于今后的发展。

我从盘锦教育实践中感觉到，教育质量评价是仅次于教育投资的又一种推动教育事业发展的有效动力。制定教育质量评价制度，使评价标准、评估方法、评价主体更民主、更科学，会使教育事业的发展，用较低的成本，取得较高的质量。

因此，我再次建议，最好将“改革教育质量评价制度”放在第三部分，单列一章，与人才培养体制改革、考试招生制度改革等并列。

我的六点修改意见

贺乐凡

看了《规划纲要》，我觉得内容比较全面，基本上当前群众关心的教育热点问题都涉及到了；框架结构比较完整，许多构思有创意。我个人的印象是，总体感觉良好，有些内容激动人心，但个别地方还需要斟酌，具体有六点想法。

1. 对我国教育的历史经验和教训还需要进一步总结。回顾我国教育的历史，不只一次搞“停课闹革命”，冲击正常的教学秩序，而每次拨乱反正，都是由恢复正常教学秩序入手，这个教训，

值得我们长久反思。此次《规划纲要》中，除一处谈到高校教师要把教学作为首要任务外，没有强调学校的中心工作是教学，也没有充分论证学校要以教学为主的原则。

前几年搞课程改革，愿望和思路非常好，但没有认真总结我们过去的教训，对我国好的教育传统也缺少认真研究，在没有进行充分准备，没有进行一两个完整周期试验的情况下，就匆忙在全国两亿多学生中全面展开，很欠稳妥。当时教育思想比较偏激、浮躁，连教师在教学中的主导作用原则都受到了质疑，致使基层教师和校长感到茫然，课堂教学中形式主义有所抬头，过去是满堂灌，后来成了满堂问，现在又增添了满堂跑，花样繁多。中小学师生既要适应改革要求，又要面对中考、高考的压力，负担不仅没有减轻，反而有所加重，这种倾向要引起重视。2009年9月4日，温总理深入到北京第三十五中学，连续听了5节课，并进行点评，这使我这个教了半个世纪书的教师十分感动。教学改革一定要回归课堂，我建议《规划纲要》修改时，要有文字专门论述学校以教学为主的思想。

2. 关于减轻中小学生学习负担的问题。几十年来，我们发布过七八次“减负令”，提法大致相同，解决办法也差不多，效果不明显。值得研究的是，学生学习负担过重“过”在哪里？主要原因是什么？哪部分学生负担重？什么学科学习负担重？哪个阶段学生负担重？小学生考试压力不大，为什么学习负担反而更重？有没有学习负担不重的学生？等等。关于这个问题，缺乏调查和有说服力的论证，更缺少有针对性、有力度的措施，一些要求往往停留在“不得”“不准”一类口号的层面。我建议在进行进一步调查的基础上，针对不同的负担情况，提出不同的减负要求和措施，不搞一刀切。

3. 关于“基础教育”一词的使用问题。《规划纲要》文本在教育结构和论述中，没有出现“基础教育”这个词，值得进一步考虑。我认为，基础教育与非基础教育的划分十分重要，它体现一个国家基础教育阶段的重视和导向。基础教育的水平关系到广大劳动者的素质和高一级学校生源的质量，是关系全体国民素质的教育。现在我们把教育只区分为义务教育和非义务教育，而老百姓会自觉不自觉地将其概括为“不花钱的教育”与“花钱的教育”，这对教育的发展和年轻一代的成长会有消极影响。

4. 关于教育的战略目标问题。在教育战略目标的总表述中，除第一条“基本实现教育现代化”外，其他两条“基本形成学习型社会”和“进入人力资源强国行列”，与教育有关，但不属于教育发展战略，而是国家发展战略，不宜与第一条并列。

教育现代化是一个发展过程，是一个比较含糊的概念，例如教育理念现代化，争论很大，即使一种先进的理念，要成为民族共识，也不是短期内能达到的，况且教育的效应滞后，一种理念到指导实践并获得成功，需要更长的过程。我们国家规划到2050年才能基本实现现代化，而教育要在11年内，即2020年基本实现现代化，这是不切实际的。我建议用分几步走的办法来论述教育现代化的过程。

5. 关于德育为先的问题。德、智、体是人的三大基本素质，德代表人的思想、品德、人格和行为的发展方向，无疑是最重要的，所以我们讲德才兼备要把德放到首位。温总理在2005年一次会见教学成果奖教师代表时曾指出：“一定要以德为先。”这是很准确的提法。而德育、智育、体育是教育科学的抽象，实践中从来就不存在单纯的德育、智育或体育，它们互相结合、互相渗透、互相转化，统一于教育活动之中。如果人为地把它们排个顺序，如德育为首或德育为先，其重视德育的用意可以理解，但它不甚科学，混淆了德、智、体与德育、智育、体育两类概念的区别。如果从工作的角度分析，在学校有思想政治工作、教学工作、行政工作、总务后勤工作、人事工作、体育卫生工作、团队工作等。在这些工作中，教学是学校的中心工作，学校必须以教学为主。学校的所有工作，包括思想政治工作，都需要坚持正确的指导思想，否则都会出现问题。因此，我建议把“德育为先”改为“以德为先，加强品德教育工作”。

6. 关于中小学教师队伍建设问题。一定要继续重视师范教育，严格教师培养和准入制度，这不仅能保障优质师资来源，也为从根本上提高师德和业务水平打好基础。我建议每个中小城市办好一所师范学院和一所中等师范学校，在本地区有计划地招生，招生规模不宜过大，够用即可。师范教育要突出师德熏陶和教师技能训练，严格按中小学教师条件进行培养，毕业生就地分配，不断为农村中小学提供优质师源。在我国没有实施规范、严格的教师资格审定制度的背景下，不能过分强调从普通大学毕业生中吸收新教师的要求。

《规划纲要》提出的教师职称系列与其他行业接轨的思路是很好的，与此相配套，应实行级别工资制，结束当前千差万别的工资分配状况。按国家规定，按学年进行考核，连续两年考核合格，晋升一级工资。提高教龄工资水平，教龄工资与绩效工资合一，只要每学年考核合格，教龄工资同步增长。一定要简化工资发放办法，减少教师之间、教师与学校领导之间的矛盾，让校长和教师都集中精力提高教育教学质量。

要严格执行中小学教师、校长持证上岗和每5年一轮的继续教育制度。另外，还应该严格教师、校长培训机构和培训教师的资格认定制度。现在许多单位都在培训教师和校长，有的收费很高，中小学老师反映：“教师培训成了唐僧肉，谁都想吃一口。”这种现象需要整顿。

对高中阶段教育的建议

王本中

就《规划纲要》中关于“高中阶段教育”相关内容谈谈自己的看法。

一个基本判断

高中阶段教育在人才培养过程中是具有特定价值的一大学段，它在国民教育体系中具有特殊意义。但高中阶段教育也是我国教育各种深层矛盾相互交织的一个学段，存在着“定位不清，投资主体不明；体制僵化，统管过死；模式单一，缺乏活力”等弊端。这不利于学生综合素质的提高，不利于学生创新精神和实践能力的培养，也不适应人的多样化发展和社会对人才多样化的需求，到了非改不可的地步。

近年来，七部委彻查教育乱收费（而单单不查教育投入严重不足的政府责任，不查社会其他部门向教育乱收费的违规、腐败行为），把教育推向“千夫所指”的窘境；全社会的“升学率崇拜”“唯学历是图”的用人倾向，扭曲了教育育人为本的基本功能。

教育回归本源，尊重教育基本规律，放手“教育家办教育”、促进教育家办学的实现迫在眉睫。

三点建议

1. 鉴于第二十一章“重大项目和改革试点”对第五章关于“高中阶段教育”呼应不鲜明，建议增加“高中阶段教育学校发展工程”。

将“义务教育学校标准化工程”与“义务教育教师队伍建设工程”合并为“义务教育学校及教师队伍建设工程”。

“高中阶段教育学校发展工程”具体内容包括：高中阶段学校基本标准建设、高中阶段教师专业化发展及高中校长领导力建设等内容，把散见于各项工程中有关高中阶段学校建设的项目纳入上述工程，以保障中共十七大提出的“加快普及高中阶段教育”基本“量与质”的实现。

在第六十七条“组织改革试点”“拔尖创新人才培养改革试点”条目中增加“探索普职融合，体教结合，艺教结合，培养艺术、体育、技能型高素质拔尖创新人才的途径、方法”。

2. 解放校长，让一部分学校先“活”起来。建立“教育特区”，支持一部分有条件的高中 and 职高自主进行“综合改革实验校”试点，采取政府给政策不给钱的办法，突破现行体制，创新运行机制，鼓励学校突围、突破，走“教育家办学、自主发展、自我约束、政府监督”的可持续发展之路。建议将此写入《规划纲要》文本中“组织开展改革试点”的相关条款中。

3. 政府采取积极措施，培育一批有基础、有条件的非政府公益性教育机构，把政府不该办、不便办的事（如评估、政策咨询等）交由这些机构办理，采取“制定规则，委托服务”的办法，以利于集聚民间智慧和力量，调动第三部门（非政府公益组织）积极性，形成社会力量参与提供间接教育服务（即为学校教育发展提供服务）的长效机制和政府、企业、社会合力办大教育，把教育办强的新格局。建议将此写入《规划纲要》文本中“组织开展改革试点”的相关条款中。

“保基靠政府，发展靠开放。”开放各类优质教育资源，提供优质教育服务，增加教育供给方式的多元化和选择性，让一切劳动、知识、教育、技术、管理和资本的活力竞相迸发；让一切创造物质与精神财富的源泉充分涌流，构建多元办学体制、多样育人方式的百花园。这是改革的基本价值取向，也是兼顾公平和改革的良策。

链接 1 :

《规划纲要》文本提出的发展目标

学前教育

到 2020 年, 学前一年毛入园率达到 95.0%, 学前三年毛入园率达到 75.0%, 幼儿在园人数达到 4000 万人。

义务教育

到 2020 年, 全面提高普及水平, 全面提高教育质量, 基本实现区域内均衡发展, 确保适龄儿童少年接受良好义务教育, 九年义务教育巩固率达到 95.0%, 在校生人数达到 16500 万人。

高中阶段教育

到 2020 年, 普及高中阶段教育, 全面满足初中毕业生接受高中阶段教育需求, 高中阶段教育毛入学率达到 90.0%, 在校生人数达到 4700 万人。

职业教育

到 2020 年, 高等职业教育在校生人数达到 1480 万人, 中等职业教育在校生人数达到 2350 万人。

高等教育

到 2020 年, 高等教育毛入学率达到 40.0%, 在学总规模达到 3550 万人。

继续教育

到 2020 年, 努力形成人人皆学、处处可学、时时能学的学习型社会, 从业人员继续教育年参与率达到 50% 以上。

特殊教育

到 2020 年, 基本实现地市和 30 万人口以上、残疾儿童较多的县都有一所特殊教育学校。

人力资源开发

到 2020 年, 具有高等教育文化程度的人口数达到 19500 万人;

主要劳动年龄人口平均受教育年限达到 11.2 年, 其中受过高等教育的比例达到 20.0%;

新增劳动力平均受教育年限达到 13.5 年, 其中, 受过高等阶段及以上教育的比例达到 90.0%。

经费投入

财政性教育经费支出占国内生产总值比例, 2012 年达到 4%。

链接 2 :

《规划纲要》有关名词解释

● 人力资源强国

人力资源一般是指具有劳动能力的人口总和。劳动力规模、人均受教育年限、每 10 万人口中人才数量和教育对经济社会发展的贡献等指标, 是反映人力资源总量和开发程度的常用统计指标。人力资源强国是指人力资源总量丰富、开发充分、结构合理、效能发挥达到先进水平的国家。

● 高等教育大众化

指一个国家或地区高等教育参与机会所达到的一种程度, 一般是以接受高等教育的人数与 18 岁至 22 岁适龄青年比率, 即高等教育毛入学率为指标。通常认为, 高等教育毛入学率为 15% 至 50% 为大众化教育阶段, 超过 50% 则为普及化教育阶段。2002 年, 我国高等教育毛入学率达到 15%, 进入大众化阶段。

● 义务教育

是国家依法统一实施、所有适龄儿童少年必须接受的教育, 是国家必须予以保障的公益性事业。一般具有强制性、免费性、普及性的特点。1986 年, 《中华人民共和国义务教育法》规定我国实行九年制义务教育, 2000 年, 全国实现基本普及义务教育的目标。

● 教育现代化

是适应经济社会现代化进程教育发展的重要特点和趋势, 是传统教育向现代教育转变的过程。人类社会从工业革命特别是信息化以来发生的一系列教育变革以及发展中国家追赶发达国家教育发展水平的过程,

都是教育现代化的重要标志。教育现代化是国家现代化的先导，主要体现在教育观念、教育制度、教育程度、教育内容、师资水平、教育设施、教育手段和方法、教育公平、教育国际化等方面。

- 学习型社会

指形成全民学习、终身学习的良好制度与氛围，能够满足人民群众知识更新、技能提升和身心发展要求的社会。建设学习型社会，是提高全民族思想道德素质和科学文化素质的要求，是经济社会发展的需要，是现代文明社会进步的重要体现。

- 毛入学率

标志教育相对规模和教育机会，是衡量教育发展水平的重要指标，指某学年度某级教育在校生数占相应学龄人口总数比例。在校生数中该学龄人数与相应学龄人口总数的比例为净入学率。

- 主要劳动年龄人口

劳动年龄人口指能够从事一定强度要求工作的成年人口，成年人口总数减去法定退休年龄人口数量是劳动年龄人口数量。按照发达国家的教育普及水平和退休制度安排，国际组织将 25 岁至 64 岁人口统计为主要劳动年龄人口，我国通常将 20 岁至 59 岁人口作为相应的比较指标。

- 现代国民教育体系

指现代社会中，以现代教育理念为指导，由正规学校教育构成的国民基本教育制度和体系。一般包括学前教育、小学教育、初中教育、高中阶段教育和高等教育等层级，类型分为普通教育和职业教育。

- 终身教育体系

覆盖从婴儿到老年的所有教育，是以现代国民教育体系为基础，以多种形式的教育和培训为主要方式，满足全民学习、终身学习需求的教育制度和框架。

- “双证书”制度

指职业院校毕业生同时获得毕业证书和相应职业资格证书的制度。实施“双证书”制度对于提高劳动者素质，切实加强职业教育与劳动就业的联系，促进职业教育的改革与发展，增强职业学校毕业生的实践、创新能力和就业、创业能力具有重要意义。

- 专业学位

一般指有专门职业要求的研究生教育学位，区别于侧重理论和研究的学术型学位，主要培养有特定职业背景的高级专门人才。目前我国主要在硕士层次设置专业学位，经批准已经在工商管理、公共管理、教育、法律等十多个学科，举办专业硕士学位教育。专业学位原则上招收大学本科后有一定专门职业实践经历的人员，2009 年个别专业招收的学生范围开始扩展到应届本科毕业生。

- “211 工程”和“985 工程”

“211 工程”是面向 21 世纪，重点建设 100 所左右的高等学校和一批重点学科的高等教育重点建设项目。1993 年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》中提出实施“211 工程”，目前已进入第三期建设阶段。“985 工程”是重点建设若干所世界一流大学和一批高水平大学的专项工程。1998 年 5 月，江泽民在庆祝北京大学建校 100 周年大会上提出，建设若干所世界一流大学。目前 30 多所高校进入重点建设范围。

- 继续教育

是面向初始学校教育之后所有社会成员特别是成人的教育活动，是终身学习体系的重要组成部分，包括各种学历和非学历的教育与培训以及职业导向和非职业导向的教育和培训。

- 注册入学制度

指在特定的教育领域或学校，具备一定资格的学生，在申请入学时免试直接注册学习的制度。我国一些成人院校和职业院校也已经开始实行这一招生制度。

- 高等学校理事会

是办学相关者参与高等学校管理的一种组织形式，其成员一般包括政府官员、大学教授、企事业单位代表、知名校友、社会贤达和学生等，理事会主席往往是当地政府或有关行业领导。理事会制度有利于扩大社会参与高等学校发展，有利于高等学校更好地服务社会，有利于多渠道扩大办学资源。

- “双师型”教师

指同时具备教师资格和职业资格，从事职业教育工作的教师。“双师型”教师是教育教学能力和工作经验兼备的复合型人才，对提高职业教育教学水平具有重要意义。

- 教师资格证书制度

是国家对教师实行的特定职业许可制度，是对专门从事教育教学人员职业准入的基本要求，是公民获得教师工作岗位的法定前提条件。教师资格证书制度包括教师资格基本条件、教师资格认定程序等内容。

- 教育经费的“三个增长”

1995年颁布的《中华人民共和国教育法》第55条规定：各级政府教育财政拨款的增长应高于财政经常性收入的增长，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。这项规定被通俗地称为教育经费的“三个增长”。

- 教育经费的“两个提高”

1995年颁布的《中华人民共和国教育法》第54条规定：国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高，全国各级财政支出总额中教育经费所占比例应当随着国民经济的发展逐步提高。这项规定被通俗地称为教育经费的“两个提高”。

- 教育费附加

是以单位和个人缴纳的增值税、消费税、营业税的税额为依据征收的一种附加费，目前按3%计征。教育费附加作为专项收入，由教育部门统筹安排使用。此外，一些地方政府为发展地方教育事业，根据《中华人民共和国教育法》的规定，还开征了“地方教育附加费”。

- 预算内教育经费

指政府年度财政预算用于教育的经费。我国目前主要包括以下四项经费：一是各级政府用于国民教育学校的经费拨款；二是各级教育行政部门经费；三是军事院校和武警院校经费；四是各级党校、行政学院、社会主义学院和国家会计学院经费。

- 国家财政性教育经费

指国家财政直接和间接投入教育的经费总和。我国目前主要包括以下四项经费：各级政府预算内教育经费，各级政府征收的用于教育的税费，企业所举办学校中企业拨款，校办产业和勤工俭学及社会服务收入用于教育的支出。

- 教育救济制度

指在教育领域通过法律程序保障教师、学生等权益的特定机制，主要包括申诉、复议和诉讼等途径。

- 教育督导制度

是《中华人民共和国教育法》规定的我国教育基本制度之一，指县级以上人民政府依据国家有关方针政策 and 法律法规，对下级政府依法履行教育职责以及区域内学校的教育工作进行监察和监督。

更多免费资料下载尽在：www.stlpt.cn (三通两平台简写)

《中国教育学刊》珍藏合订本征订启事

《中国教育学刊》现有少量2008年和2009年精装合订本欢迎广大读者收藏订阅。2008年合订本160元/册，2009年合订本（上、下册）260元/套。

因数量有限，请在汇款前，向杂志社确认。

您在汇款时，请将您的地址、邮政编码、联系电话填写清楚，便于邮寄。

订阅方式：邮局汇款

邮寄地址：北京市亚运村邮局158信箱

邮政编码：100101

收件人：《中国教育学刊》杂志社

咨询电话：010-64845199 010-64845699