

# 关于我国教育发展与改革的若干问题\*

## 一、中国教育发展的区域不平衡与合理布局

### 1. 1 从各地实际出发，确定合理的教育结构。

发展不平衡是中国社会主义初级阶段的基本特征。区域间经济水平及经济结构的不平衡，人口状态的差异以及社会文化环境的差异，势必造成教育发展的不平衡。从五十年代后期开始，在教育发展的规模和结构上，急于求成，搞一刀切，盲目追求脱离经济发展水平的“普及”，其教训比经济建设更为深刻。清醒地认识基本国情，根据各地区不同的人才需求结构，确定不同的教育结构，应当成为中国教育发展战略的一项基本原则。

### 1. 2 初等教育规模上的差异不大，不平衡主要反映在质量和效益上。

普及初等教育、杜绝新文盲的产生，是我国由温饱水平向小康水平过渡中不可逾越的教育发展阶段。国际经验表明，人均国民生产总值 400 美元水平的国家，若文盲率仍高达 1 / 3 以上，在经济上再攀登一个阶梯是相当困难的。

我国各地区目前初等教育在规模方面的差异并不大，差异主要反映在质量上。据 1987 年统计，全国平均每万人口拥有小学生数为 1, 218 人，超过 1, 500 人的仅江西、贵州和宁夏等三个省、自治区，低于 1000 人的是京、津、沪和西藏。这七个省、市、自治区中，除西藏情况较特殊外，其余地区的差异主要是人口年龄构成不同所造成，与经济发展水平直接关系不大。又据 1987 年小学在校生留级率统计，全国小学生平均留级率为 7. 7%，超过 10%的省、市、区有 10 个，其中 5 个省、区高达 15%以上。简单的计算表明，留级率超过 10%，适龄儿童的按时毕业率不会超过二分之一；留级率超过 15%，适龄儿童按时毕业率不到三分之一。注意到有相当部分地区至今对留级率仍进行人为的“控制”，因此，统计数字偏低。质量的低下，使我国小学毛入学率高达 120%，造成了效益的浪费。

造成区域间质量差异过大的原因是多方面的，但是教育投入的严重不足和教师水平的参差不齐是一个重要的原因（参阅附表 1. 1）。国际比较表明，尽管由于经济发展水平的不同，小学生均经费会呈现很大差异，但一般应维持在人均国

---

\* 1989 年 6 月受国务院教育工作研讨小组委托，智力所撰写了本报告，作为教育部起草《全国教育发展与改革纲要》工作的咨询报告。该报告是智力所第一份系统分析中国教育发展问题的宏观研究报告。

民生产总值 10%以上，以保证教育的正常运行。我国小学生均经费仅 60 元，还不到人均国民生产总值的 6%。小学留级率超过 10%的十个省、区，除西藏情况特殊外，其余省、区又分为两类情况，一类是目前教育投入过低；另一类由于原有基础较差，尽管目前生均经费已高于全国平均水平，但质量差距仍然很大。

### 1. 3 由于地区发展不平衡，普及初中教育任务仍然十分繁重。

普及初中的重点在农村。由于地区间经济发展的极不平衡和繁重的普及初等教育任务，初中的普及不应一刀切，要真正实现全国范围的九年义务教育，将延至下一世纪初叶。根据我国农村人均纯收入低于 400 元的十一个省、区初中教育情况分析（参阅附表 1. 2），有五个省、区万人占有初中学生数、小学毕业升学率等指标明显高于全国平均水平，但师资学历合格率、留级率等指标又明显落后于全国平均水平，规模与质量、效益的矛盾相当突出；另外六个省、区则因物质投入不足，普及程度远低于全国水平。这十一个省、区占全国农村人口三分之一以上，因此，全国普及初中教育的任务仍然十分繁重。

### 1. 4 高中阶段教育要以条件定发展，努力提高规模效益。

高中阶段教育发展一定要考虑各地区发展水平，以条件定发展。目前，我国沿海各省（不包括京、津、沪）每亿元国民生产总值拥有职业高中、中专、普通高中学生数为 909 人，中部地区拥有 1320 人，西部地区（西藏除外）拥有 1, 521 人，与经济发展梯度恰好相反。尤其是西北地区五个省区，每万名人口拥有高中阶段学生数、普通高中在校生占高中阶段学生比例均远高于全国平均水平，造成升学和就业压力较大。从实际出发，中西部地区高中阶段教育发展速度不宜过快，尤其是普通高中规模应进行控制。为了提高规模效益，普通高中应采取集中办学方针。目前全国高中有一万七千余所，每校平均人数为 457 人，其中八个省、市、区每校规模少于 400 人。据计算，普通高中六个平行班效益较优，即每校规模 800 人左右。建议全国平均每十万名人口设置一所普通高中，集中办好一万所，在校生约 800 万人左右，这样规模效益（包括教师和设备利用率）可大大提高。

### 1. 5 高等教育应全国一盘棋，对大城市实行“倾斜”发展政策。

目前全国平均每一百万名居民拥有一所高校，且遍布各省、市、区，即使经济水平较低的省、区，每百万人口也拥有 0. 6—0. 7 所高校，与经济发展梯度基本上无关。学校布点分散、规模过小、效益不高，而大城市的相对集中优势则低于国际平均水平（参阅附表 1. 3）。高等教育发展应全国一盘棋（包括师范院

校), 统筹布局。对文化科技发达的大城市, 政策要有所“倾斜”, 尽量发挥这些城市中老校的潜力, 为全国培养人才, 这合乎经济与教育发展客观规律, 也是一种讲究效益的政策。

附表 1. 1 1987 年小学留级率超过 10% 的十个省物质投入分析

省、自治区	小学平均留级率%	生均经费(元)	其中: 生均公用费(元)	危房比例(%)	课桌椅短缺比例(%)	生均经费占人均国民生产总值%
全国平均	7.7	60.0	8.91	6.3	8.7	5.9
目前投入过低省、区						
安徽	16.1	40.2	3.3	3.7	30.6	5.5
江西	11.3	43.6	5.9	11.1	5.7	6.1
贵州	10.0	49.5	7.8	19.3	23.9	9.7
基础较差省、区						
广西	11.3	72.7	9.1	18.1	15.0	11.6
云南	10.6	72.1	16.5	4.4	12.8	12.3
西藏	18.7	474.9	232.2	44.4	16.4	*
陕西	10.5	58.9	5.8	3.5	4.8	8.0
甘肃	20.4	65.7	14.3	13.2	16.1	8.6
青海	16.7	99.2	20.3	24.5	22.0	10.1
宁夏	17.4	94.1	33.6	15.8	15.3	11.5

附表 1. 2 1987 年十一个农村人均纯收入低于 400 元省、区初中教育分析

地区	农村人均纯收入(元)	每万名人口占有初中生数	中学毕业升学率(%)	中学生均经费(元)	留级率(%)	教师学历合格率(%)
全国平均	477	396	69.1	141.1	3.9	30.7
青海	392	451	92.5	230.4	8.1	31.4
宁夏	387	497	91.8	186.1	4.4	45.0
山西	377	530	75.5	141.6	4.0	22.7
甘肃	302	432	77.4	117.7	8.8	25.5
陕西	267	483	78.6	120.9	6.9	24.2
河南	378	408	61.8	110.1	6.2	16.5
云南	365	287	55.5	160.7	3.9	31.9
西藏	361	91	47.0	1660.2	8.6	60.0
广西	354	283	50.7	158.7	4.4	30.8
贵州	342	294	47.7	104.5	5.2	40.3
四川	318	339	58.5	122.9	2.0	20.1

附表 1. 3 世界若干大城市大学生数及其占全国大学生数比例

国家	城市	年份	大学生数 (万人)	全国大学生数 (万人)	%
中国	上海	1987	13. 3	206. 4	6. 46
	北京	1987	15. 6	206. 4	7. 56
	天津	1987	5. 5	206. 4	2. 66
日本	东京	1984	48. 61	241. 0	20. 17
法国	巴黎	1979	26. 23	118. 0	22. 22
英国	伦敦	1978	5. 30	87. 5	6. 06
意大利	米兰	1981	10. 61	112. 0	9. 47
苏联	莫斯科	1982	63. 40	530. 1	11. 96
东德	柏林	1982	3. 66	40. 3	9. 08
波兰	华沙	1982	4. 86	47. 6	10. 21
罗马尼亚	布加勒斯特	1981	6. 99	17. 4	40. 17
澳大利亚	悉尼	1980	7. 02	34. 9	20. 11
墨西哥	墨西哥城	1982	29. 09	107. 2	27. 14
埃及	开罗	1978	23. 36	59. 0	39. 59

## 二、我国经济发展战略与教育发展战略的关系

### 2. 1 教育和经济、科技协调发展的基本问题。

党的十三大把提高劳动者素质和培养大量合格人才作为我国经济走向新的成长阶段的根本战略措施，这是对社会主义建设客观规律认识的深化。根据我国第二步经济发展的“注重效益、提高质量、协调发展、稳定增长”战略，必须形成劳动者素质提高——加速科技进步——促进经济发展的良性循环，使经济建设从粗放经营为主逐步转上集约经营为主的轨道。中国教育发展战略受到经济发展战略的规定和制约，教育的发展道路和模式不能脱离经济发展的实际，这就需要在更广阔的经济社会背景下，研究教育与经济、科技协调发展的内在规律，在理论和实践结合上，回答以下主要的基本问题。

- 中国资本积累的战略重点选择问题；
- 以发展生产力为标准，实现教育的战略转变问题；
- 建立与我国社会主义商品经济相适应的人才培养体制问题；
- 沿海地区开放和智力开发问题。

## 2.2 资本积累战略重点选择的国际比较及对我国的启示

把教育作为生产性投资的观点，正在被人们所接受。六十年代以来，发展中国家在经济发展过程中，形成了两种侧重点不同的资本积累战略。第一种是注重有形物质资本积累的战略，例如拉丁美洲的巴西、墨西哥、哥伦比亚等国和亚洲的巴基斯坦。采用这一战略的国家，有形物质资本投资（包括固定资产与流动资金）与人力资本（主要是教育与卫生保健投入）投资的比例一般为 20 比 1。在投资优选顺序选择上，这类国家在获得某种初步最低限度教育水平（平均成人识字率为 60%，中学入学率仅 30%）后，便趋于大规模地有形物质投资，它们只是在已经达到一定工业化水平后，才加强教育投资，不过也局限于解决操纵机器的熟练劳动力问题。另一种是注重人力资本积累的战略，例如亚洲“四小龙”、菲律宾、斯里兰卡。这些国家或地区有形物质资本投资仅为人力资本投资的 7 倍。在优先选择次序上，先集中投资于教育，在积累过程的早期阶段实现初等教育普及，然后再加紧工业化投资，并致力于发展以职业技术教育为重点的中等教育，教育投资仍保持一定的增长幅度。两种发展战略的后果有明显差别，在收入的公平分配上，采用前一战略国家 40% 贫困居民分得国民收入总额的 11%，后者则分得 16%；在增长速度上，1960 年至 1978 年，前者人均国民生产总值增长率为 3.86%，后者则为 4.68%。

南朝鲜是采用后一战略的具有代表性的地区。从资本积累动态过程分析，它经历了三个阶段：第一阶段，经济起飞前优先投资于教育，实现普及初等教育，完成人力资本投资的第一次积累和再分配；第二阶段，以劳动密集型经济为主体，充分利用廉价劳动力和相对高的受教育程度，实现向外向型经济转轨和经济起飞，这一时期集中投资于物质资本，但教育仍保持超前于经济的增长速度；第三阶段，产业结构高度化，人力资本转向科技教育，目前正在致力于人力资本第二次积聚和再分配。这三个阶段，教育投资与有形物质投资比例大致是 1 比 6、1 比 10—12、1 比 7—8。

国际战略比较对我国发展的启示是：

第一，人力资本第一次积聚和再分配是经济起飞前不可逾越的阶段。对我国来说，这涉及到九年义务教育、至少是初等教育的普及速度和复盖面。在经济落后地区，人力资本原始积累较低，尤其要注意优先发展教育，教育投资与物质投资的比例，应高于全国平均水平（1987 年约为 1 比 9）。不能完成人力资本第一次积累，就会延误经济起飞的时机。

第二，教育投资与有形物质投资的比例不是一成不变的。我国是高积累率国家，在发展过程中，尤其要注意有形物质投资与人力资本投资的合理比例问题，弄得不好，很有可能再现经济发展速度很高和教育投入严重不足并存的局面，这将给我国经济的长远发展带来严重后果。

第三，要重视人力资本第二次积聚问题。当前，亚洲“四小龙”都在加速人力资本投向科学技术教育的第二次积聚，这种积聚对于国际经济激烈竞争和新技术革命的意义是十分明显的。我国沿海地区，特别是沿海中心城市，由劳动密集型转向技术—知识密集型经济是必由之路。由于九十年代经济和科技发展格局与六十年代相比有了很大的变化，这一转轨的时间（亚洲“四小龙”经济起飞到转向经济结构高度化时间约为10—15年）很可能比人们预料的要短。因此，从现在起，对这一问题应当有所思考、有所准备、有所步骤。

### 2.3 以发展生产力为标准，实现教育的战略转变

在社会主义初级阶段，生产力标准具有更为直接的决定性意义。坚持生产力标准，整个教育转向提高劳动者素质和培养大量合格人才的轨道上来，为经济建设服务，是一个伟大的战略转变。近几年来，教育改革取得了很大的成绩，但是，不必讳言，教育改革仍落后于经济体制改革，人们对教育改革的缓慢进程并不满意。当前，教育的最大弊端就是考虑纵向升入上一级学校需要较多，考虑横向为经济建设服务较少，仍未摆脱“就教育办教育”的自我封闭模式。要实现教育的战略转变，就要对教育的观念、模式和机制进行再认识：

——首先，要对人才的素质进行再认识。人才素质既包括文化知识，也包括思想素质、技能水平，还包括一定的适应能力。因此，同传授文化知识及加强政治思想教育一样，人才的技能水平和适应能力的培养，也应当是覆盖全教育的，既包括普通教育，更包括高等教育，不能认为培养人才的技能水平仅仅是职业技术教育的任务。我们整个的教育都必须调整文化知识教育和生产实践教育这两方面的关系，从而有效地提高各级各类人才改造自然、改造社会的实际能力。

——其次，对单一的“学院型”教育模式要进行再认识。单一的“学院型”模式已不能适应经济发展的多样化需求。经济发展不仅需要经过规范化高等教育培养的科技人才，更需要大批经过职业技术教育培养的面向生产第一线的应用人才。现实的情况是规范化教育几乎成了人才成长的唯一渠道，大量的经济建设迫切需要的职业技术教育的地位不能得到应有的确认。这里有劳动人事制度问题，也有教育内部的问题。从教育内部而言，教育的价值观、效益观和质量观都值得

我们进行认真的反思。

——要对教育的动力机制进行再认识。当前，教育的动力机制是扭曲的。单纯追求升学率问题困扰着我们的基础教育；现有的人才选拔、使用制度和经费拨款制度，又引导高等教育背离我们的本来的愿望，仍然沿着教育与经济两张皮的方向运行。动力机制的扭曲，有来自社会的因素，也有教育内部的因素，与我们教育观念尚未真正转变是有密切关系的。高等教育招生和毕业生分配改革，是培育人才市场，改变扭曲的动力机制的重要环节。坚持毕业生和用人单位的双向选择，利大于弊。在这个问题上不能后退，后退是没有出路的。

#### 2.4 建立与社会主义商品经济相适应的人才培养体制

计划和市场是覆盖全社会的。陈旧的单一的人才培养体制不能适应社会主义商品经济发展的需要，改革势在必行。用新的思路建立多样化的人才培养体制，包括下列主要内容：

——建立并存并用的两种证书和两种考核制度。随着教育质量的改善，学历文凭证书的价值将会提高，但是单一的学历文凭证书不能适应岗位的多样化要求，建立与学历文凭证书制度平行的职业岗位资格证书制度，并形成相应的考核制度，是发展职业技术教育和成人岗位培训教育的基本保证。随着这种证书和考核制度的建立和完善，必将对建立新的教育动力机制具有重要的意义。

——建立和完善多样化的人才培养形式。普通教育、半工半读教育与业余教育，三种培养形式并存，职前职业技术教育逐步转向以半工半读教育为主，是加强教育与经济直接联系的有效形式。这种多样化形式的建立和完善，最终将建立一种培训——实践——再培训——再实践的终身教育体制，这是我国教育发展的必由之路。

——坚持多元化的办学体制。企业办学，尤其是在职业技术教育与成人教育中应当坚持，不应当萎缩。企业办学不仅能保持教师、学生与用人单位的密切联系，还可以提供机会，利用最新设备进行培训，能克服职业技术教育学了用不上或所学技能陈旧等缺点。与此同时，各类教育部门主办的学校也应加强与企业的直接联系，建立相应的社区委员会。有条件的地区，还应鼓励高等学校和中等专业学校直接参加企业集团。总之，多元化办学体制，是建立与社会主义商品经济相适应的人才培养体制不可缺少的组成部分。

——建立与人才市场相适应的双轨培养模式。随着社会主义人才市场的完善，我国专业人才培养的运行机制必然要走向国家调节市场，市场引导办学单位

的轨道。鉴于社会主义人才市场培育是一个长期的过程，作为中近期发展战略，建议可实行双轨模式，对于职业技术教育和成人教育，可以完全放开，根据用人单位对人才的需求实行按需办学，教育行政部门的宏观指导主要体现在人才供求信息指导和教育质量的监督上，并辅之以必要的经济手段，以调节专业和层次的结构；对于普通高等教育，仍实行指令性计划、指导性计划和市场调节计划并存的调控方式，逐步扩大指导性计划和市场调节计划的比例。实行双轨模式，可减少“震荡”，也有利于尊重学校的自主权，培育学校的自我调节和自我约束机制。无论哪一种模式，都要逐步扩大毕业生选择职业的权利，同时又要辅之建立保证毕业生平等竞争权利的新秩序。

## 2.5 沿海地区的开放与智力开发

加快发展沿海地区外向型经济，积极参加国际交换和竞争，对于我国整个经济的发展具有特殊重要的意义。面对国际间经济激烈竞争和新技术革命的挑战，加上我国社会主义初级阶段二元经济的特点，决定了我们不能照搬其它发展中国家发展外向型经济的经验。展望未来，沿海地区发展外向型经济的基本格局是：

——建国以来，我国已初步形成了比较完整的工业体系，目前正处于工业化中期的起始阶段。这就决定了沿海地区发展外向型经济中既要充分利用沿海农村劳动力资源和现有乡镇工业的基础，又要十分重视发挥大中型企业在出口创汇中的骨干作用。

——我国经济二元结构的特点决定了沿海地区发展外向型经济的不平衡状态，形成发展的不同层次和阶梯。沿海中心城市是发展的枢纽，以市场为媒介，实现经济和科学技术的幅射，从而形成面向国际市场的统一网络布局。

——沿海地区发展外向型经济机遇和挑战并存。我们既面临亚太地区经济发展水平处于第二阶梯的亚洲“四小龙”的挑战，又面临着目前处于第三阶梯的国家，例如泰国、马来西亚等国的挑战。新技术革命和国际间激烈的经济竞争的形势，不容许我们象六十年代亚洲“四小龙”那样，用长达十五年至二十年的时间，逐步由劳动密集型经济转向技术知识密集型经济。我国沿海地区经济的这一转轨，有必要在本世纪内实现，否则，对于我国经济第三步发展带来的形势将变得十分严峻。

沿海地区发展外向型经济的关键在于是否能形成和保持在技能水平与技术知识方面的国际竞争能力。应当承认，目前我们在技术、智力和素质方面的准备是不足的。我们还缺乏一批能够在国际经济舞台上竞争的企业家；我们的工人还



缺乏能够贯彻产品规格化和标准化的系统培训；在今后十几年中将从农业劳动力中转移出数以亿计的农民，还来不及对他们普及现代技术和商品经济的知识。劳动力资源丰富和熟练劳动者的短缺并存，专门人才短缺与规格不对路、使用不当并存，是现实生活中普遍遇到的矛盾和难题。因此即使在劳动密集型经济占主导地位的今天，也没有理由认为我们的教育体系培养的劳动者已能大体上适应发展的需要。

整个外向型经济发展的过程就是一个学习的过程，从事出口贸易的企业直接与外商打交道，本身就是学习如何引进新产品、新工艺的有效途径；适用技术的引进、消化和吸收，又是系统地提高各个企业基本技术知识和技能的最有效的方式；乡镇企业参与国际交换和竞争，本身就是学习商品经济最好的课堂。在实践中学习，又通过教育和训练加速这一学习过程，这是沿海地区智力开发的一个基本特点。面对新的形势，我们要摒弃传统的封闭的教育观念，教育的概念应当拓宽，要形成学习、教育、训练三位一体的大教育观念，把教育的过程与实践的过程紧密结合起来，以加速教育的战略转变。

面向未来，我国沿海地区完全有可能在九十年代中期实现小康水平发展目标，提前进入我国经济第三步发展阶段。从这一基本估计出发，我们提出的沿海地区教育发展战略设想是：

——用十年左右时间在整个沿海地区基本实现普及九年义务教育，使新进入劳动力队伍的劳动者平均受教育年份达到十年左右。

——大力发展职前和职后的职业技术教育，用五年左右时间基本上完成在职劳动者上岗基本知识和技能的再培训，用十年左右时间形成与经济建设紧密结合并面向人才市场的职业技术教育体系。沿海中心城市从现在起就要着手建立高中后的职业技术教育体系。

——十分注意高层次人才的培养，改革高等教育，至本世纪末形成一支数量足够、训练有素的大中型企业家队伍和能掌握世界先进技术水平的技术开发专门人才队伍。

——经过卅年左右的不懈努力，使沿海地区的教育先于经济接近发达国家水平，其基本标志是：基础教育的质量接近中等发达国家水平；形成以职业技术教育为主体的、职前和职后教育相互衔接的终身教育体系；高等教育在若干学科领域接近发达国家水平，拥有若干所世界第一流的高等院校。

### 三、我国的人力结构和教育结构

我国人力资源十分丰富。1986年全国拥有社会劳动者已达5.13亿人，今后十四年每年约有2000万人就业，扣除劳动力退休减员人数，预计到本世纪末拥有社会劳动力可达6.67亿人。如此巨大的人力资源，若能提高其素质，合理地利用，使之与有限的物质资源有效结合，必将促进我国经济繁荣与社会发展；反之就会变成难以承受的沉重包袱，严重阻碍我国现代化建设的进程。显然，合理、有效地开发这一巨大的人力资源，使之成为社会主义经济服务，是教育事业担负的一项伟大历史任务。

新兴工业国家与地区经济发展的历史经验表明，要有效地开发人力资源，提高人力素质，并非意味着只要单纯增加教育规模及国民受教育年份，更重要的是应使教育同经济发展各阶段的人力需求相配合，否则将造成教育投资的极大浪费，并影响社会的不安定。这一经济与教育协调发展的经验，对我国尤为重要。我国经济落后，财力十分有限，如何利用有限的教育投资，调整教育结构与体系，对经济与教育协调发展，具有决定性的意义。以下主要从我国人力结构的现状分析与发展预测入手，对我国如何按照经济结构与技术结构发展变化的需要调整教育结构与体系的问题进行探讨。

#### 3.1 人力结构现状的主要特点与问题

新时期十年，我国各级各类教育得到了迅速的恢复和发展，各类人才的数量规模和文化素质有了较大提高。至1987年我国已拥有本科及以上学历人才342万人，专科学历人才392万，中专学历人才1185万人，其它高中阶段文化程度人才6150万人。各种层次人才紧缺的矛盾已得到了不同程度的缓解。然而，教育体制和结构改革仍落后于城乡经济体制改革的步伐，不能适应经济社会发展需要。其主要矛盾表现为：

第一，从总体上看，目前我国劳动力的受教育水平还落后于物质装备的技术水平，以致有限的物质投入与技术装备未能达到预期的效能，这是造成我国生产水平较低，经济效益不高的主要原因。据统计资料测算，1987年，我国社会劳动者中，大学文化程度只占1.4%，高中文化程度也只占12.3%，初中文化程度者占了30.5%，小学文化程度占了30.7%，文盲、半文盲占了约25.1%。这一劳动力文化程度构成，虽比1982年在业人口文化程度构成有了显著的提高，但仅相当于1966年南朝鲜工业化初期阶段的水平，与目前我国经济技术发展阶段不相适应。劳动力文化程度与技术构成过低的状况在小型企业、乡镇企业表现得

尤为突出。如乡镇企业，1986年已吸收劳动力4390万人，其中大学文化程度只占0.1%，高中文化程度也只占15.1%，初中文化程度占了42%，小学文化程度、文盲与半文盲却占了42.8%。可以预见，随着大、中型企业自主权扩大，乡镇企业技术装备落后、劳动力素质差、产品缺乏竞争力的矛盾将趋于尖锐。这种状况如不尽快改变，势必将影响我国农村乡镇工业的进一步发展。

第二，当前我国高层次人力供求中，学科型、理论型人才已经过剩，而应用型、综合型人才仍然紧缺，这不仅造成了高教投资的浪费，而且也引起了企业界的强烈不满。目前多数高等学校的培养目标、课程体系和教学内容过份强调理论化、学术化，忽视了实际应用与工程训练，与绝大多数企业的实际需要严重脱节。目前我国多数企业开发研究需求较弱，技术装备水平也较差，因此难以吸收较多的理论型与研究型人才。以技术装备相对较先进的大中型企业为例，目前职工队伍的文化素质，实际上并不算高。据工业普查，1985年全国大中型企业全部职工中，大专文化程度只占5.8%，高中文化程度也只占29.4%，初中文化程度占了44.4%，而小学、文盲与半文盲占了20.4%。这要比国外同类企业职工文化构成低得多。然而多数大中型企业对研究型人才的需求已趋于饱和，原因一是研究开发行为低弱，研究开发资金只占销售额1.5%；二是技术装备水平低，有2/3的生产设备处于国内一般水平或落后状态。生产工人中从事半机械化、手工操作者占了73%。

第三，人才资源的流向与分布不合理，人才积压与短缺并存，造成人才资源利用效率下降。从行业分布看，教育、科研部门人才积压严重，相当多专业技术人才的教学与科研工作量不足；而金融保险、交通运输、邮电通讯、建筑业等行业人才短缺，农牧渔水利业专业技术人员更是紧缺，仅占6.7%。从地区分布看，沿海、内地、边远地区每万名职工中拥有专业技术人员分别为705人、812人、909人，这一人力分布梯度，与其经济发展水平的分布梯度倒置。固然，边远地区人口与职工人数少是一个因素；然而，沿海地区由于经济的高速发展，出现人才短缺，同经济发展缓慢的边远地区人才难以发挥作用形成的这一反差，说明人才地区分布不尽合理。从企业类型分布来看，工程技术人员占职工比重，大中型企业为5.1%，小型企业为2%，而集体所有制企业还不满0.8%。不同规模、不同所有制企业工程技术人员比重如此悬殊，对我国经济的整体健康发展不利。

### 3.2 人力需求发展的趋势与格局

从现在起，到本世纪末，我国将开始进入一个新的发展时期。产业结构、工

业结构、技术结构等都会出现显著的转变，由此将对人力需求的结构产生重大的影响。

——产业结构发展变化对人力需求结构的影响。产业结构逐步向高度化发展，从而促进人力结构逐步高度化。到本世纪末，第一产业的比重将下降到 22%，第二产业的比重将上升到 52%，第三产业的比重将上升到 26%。与此同时，社会劳动者的产业分布构成也将发生变化。第一产业劳动者的比重可能下降到 51%，第二产业劳动者的比重可能上升到 24%，第三产业劳动者的比重可能上升到 25%。

——工业结构发展变化对人力需求结构的影响。到 2000 年，我国的工业仍将以轻纺、机电、化工、冶金等传统工业为主，但技术改造、设备更新、产品升级的速度将明显加快，由此对高中阶段以上教育人才的需求将会出现新的增长势头。从九十年代开始，以微电子等新兴技术为核心的产业，将会在一些工业发达的中心城市兴起，但在全国工业行业中所占比重不会超过 10%。

——科技结构的发展变化对人力需求结构的影响。到 2000 年预计我国科学技术同世界先进水平差距将明显缩小，预计科学水平相差 10—15 年，技术水平相差 20 年左右。未来科技发展的重点主要放在科学技术的应用与推广，由此对试验开发人员、技术咨询人员、技术推广人员、工程设计人员的需求将大幅度增长。在此期间，虽然国家将继续加强基础研究与应用基础研究，但实际上只需组织一支素质优良的精干的科技人员队伍从事这方面的工作，在全部科研人员中，预计主要从事基础研究与应用基础研究的不超过 7%。

为了对 2000 年各主要行业所需人力教育程度构成作预测评估，我们以行业为基础，从岗位职务分析入手，对其未来所需人力的教育程度构成进行了分析。这次，我们只是对工业、农业、建筑业、商业、服务业、教育与科学事业等行业的人力需求构成作了初步的预估。现主要以工业为例，对预估方法与结果作一概要的说明：

首先，按照技术构成的差异程度，将工业细分成轻纺、机电、电子仪表、化工等行业类；再按照工作种类与层次，将岗位归并成管理人员、工程师、技术员、技工、操作工、其它人员（包括后勤服务人员与少量医卫人员与教学人员）等六类；并将所需教育程度分为大学本科、大学专科、高中后教育、中等职业技术教育、初中后短期培训、初等职业技术教育等六大层次，其中高中后教育与中等职业技术教育又各分为二个小层次；然而对各种层次岗位所需人力的教育程度进行分析、预测、评估。由于同类岗位的工作性质有所不同，而且多数岗位对教育程

度的要求也有一定的弹性，因此岗位与教育程度之间并不出现一一对应的关系。现将我们对本世纪末我国轻纺、机械、电子、化工等工业行业所需人力教育程度构成的预估情况列成附表 3. 1、3. 2、3. 3、3. 4，以便比较分析。

在经过对轻纺、机械、化工、电子等行业所需人力教育程度进行估算后，就能按各行业职工所占比重，大体上推算出工业行业所需人力教育文化程度需求构成为：大学本科占 4%；大学专科占 5%；高中毕业后培训 2—3 年占 8%；高中毕业后培训 1 年占 17%；中等职业技术教育 2—3 年占 31%；中等职业技术教育 1 年占 12%；初中毕业后短期培训占 20%；初等职业技术教育占 3%。

同样，还对农、林、牧渔业，商业、服务业，教育、科学事业等行业所需人力的教育程度构成进行了分析、预测，然后再总和。这样就能大体上得到 2000 年我国新就业人口所需教育程度构成的图象（见附表 3. 5）。

从以上图表可见，从总体上看，到 2000 年我国国民经济各部门对人力教育程度需求构成的重心并不高，这主要是由于农、林、牧、渔业与商业、服务业所需人力教育程度构成低而其劳动力所占比重又大的缘故。

### 3. 3 2000 年教育体系与结构的设想

建立新的教育体系的基本指导思想是，从我国国力与国情的特点出发，按照经济、技术、社会发展的实际需要，建立一个层次构成较低、各教育模块结构比例合理、教育整体效益较高，同时兼顾到教育效益与社会公平的双轨制教育体系。

新教育体系由基础教育、职业技术教育、高等教育等模块构成。

基础教育，包括小学、普通初中、普通高中三个层次模块构成。小学的学制年限为五—六年，是面向全体少年儿童的公民教育。普通初中主要施行普通教育，同时根据各地区实际需要，施以初级的职业课程或科技常识教育。普通高中教育主要施以普通教育，同时注重普职渗透，施以分科的中级职业技术教育课程。

职业技术教育，包括职前与职后的初级职业技术教育、初中后职业技术教育、高中后职业技术教育。初级职业技术教育，招收小学毕业生，学制三年，主要培养有技术的农、牧渔业劳动者或技术要求不高的操作熟练工人。初中后职业技术教育，招收初中毕业生，学制一至三年。初中毕业后培训一年，主要培训智能要求较高的操作熟练工人；初中毕业后培训二至三年的中等职业技术学校（含技工学校和职业高中）主要培训技术工人、初级管理人员或知识技术密集型企业的智能型操作工人；初中毕业后培训三年的中等专业学校主要培训技术员、中级与初级管理人员或知识技术密集型企业关键岗位的技术工人。高中后职业技术教育，

包括高等专门技术学校（含现有的职业大学）以及高中后各种层次与模式短期教育培训主要培养面向生产现场的工艺技术、操作运行以及经营管理的中级应用人才。

普通高等教育，包括高等专科教育、大学本科教育。高等专科教育学制三年，主要培养实用性的工艺技术人员与工程技术人员。大学本科教育学制以四年制为主。培养目标分成二类，一类（占少数）是学科型、理论型人才，另一类（占多数）是应用型、工程型、综合型人才。

### 3.4 2000年我国教育的图象

展望2000年，我国的教育将注重效益、提高质量、协调发展、稳定增长，呈现出以下发展趋势：

——经济发展和人民致富的要求，将是教育发展的主要推动力；从片面追求学历文凭转向注重劳动力素质的提高；多规格、多层次、多形式的教育模式将替代千人一面、万人一书的单一模式，主动适应社会主义建设对各种人才的需求；基础教育后的各类专业教育将越来越依靠供求调节；整个教育将更加注重效益和质量，管理水平将有大幅度地提高；适应社会主义商品经济的运行机制和体制将日趋完善。总之，在理论和实践结合上，我们将基本解决在中国这块土地上如何办教育的问题。

——本世纪末，我国将普及小学教育，质量将有很大提高。按国际可比口径，6—11周岁儿童毛入学率2000年保持在105%左右，基本上与八十年代发展中国家的中上等收入国家水平相当。

——初中教育在全国范围内将基本普及，12—14周岁适龄人口毛入学率将达到80%以上；初中毕业生升入高中阶段各级学校比例可接近50%；整个12—17周岁及适龄人口中学毛入学率达60%左右，也与八十年代发展中国家的中上等收入国家水平相当。

——职业技术教育将得到很大发展，形成由初等至高等职业技术教育的完整体系，高中阶段职业技术教育与普通高中在校生比率将调整为65比35，绝大部分新就业劳动者在职前将得到不同形式和层次的职业训练。

——根据社会主义建设对高等教育人才的实际需要，高等教育将在提高质量、调整结构基础上稳定发展，至2000年，全日制普通高等教育（包括学制2年及以上的高等职业技术教育）在校生总数将达340万人，比1987年增长65%。预期2000年我国劳动人口中的高等教育程度专门人才总量将达2,000万人左右。

——成人教育将以岗位培训为主，开展各种证书教育；有计划地发展以职后职业技术教育为主的成人中等专业教育和成人高等学历教育，2000年，成人中专在校生为120万左右，成人高等教育在校生也将控制在160万人左右。

——为了迎接新技术革命挑战和为我国经济第三步发展作好准备，将通过多种途径注意培养高层次人才，研究生规模稳定在10万人左右，在大城市和大中型企业中，将形成大学后继续教育的完整体系。

——随着经济实力加强，我国教育经费将有较大幅度增长，预测2000年我国教育公共经费应达884亿元左右（按1987年不变价格计算），占国民生产总值约4%；在教育经费稳定增长和办学效益提高的基础上，教师待遇将得到显著改善。

注：有关测算方案见附表3.7—3.9

附表3.1 2000年轻纺行业新补充人力所需教育程度构成预估

单位%

	合计	大 学		高中后教育		中等职业技术教育		初中后短期培训	初等职业技术教育
		本科	专科	2-3年	1年	2-3年	1年		
合计	100	2	4	5	5	15	22	44	3
管理人员	11	1	2	2	3	3			
工程师	2	1	1						
技术员	3			2		1			
技工	15					10	5		
操作工	56						16	40	
其它人员	13			1	2	1	1	4	3

附表3.2 2000年机械行业新补充人力所需教育程度构成预估

单位%

	合计	大 学		高中后教育		中等职业技术教育		初中后短期培训	初等职业技术教育
		本科	专科	2-3年	1年	2-3年	1年		
合计	100	4	5	7	4	46	21	10	3
管理人员	12	2	2	3	3	2			
工程师	3	2	1						
技术员	6			3		3			
技工	50					40	10		
操作工	17						10	7	
其它人员	12		2	1	1	1	1	3	3

附表 3. 3 2000 年化工行业新补充人力所需教育程度构成预估

单位%

	合计	大 学		高中后教育		中等职业技术教育		初中后短期培训	初等职业技术教育
		本科	专科	2-3 年	1 年	2-3 年	1 年		
合计	100	4	5	9	3	46	28	3	2
管理人员	12	2	2	4	2	2			
工程师	4	2	2						
技术员	6			3		3			
技工	22					15	7		
操作工	45					25	20		
其它人员	11		1	2	1	1	1	3	2

附表 3. 4 2000 年电子工业新补充人力所需教育程度构成预估

单位%

	合计	大 学		高中后教育		中等职业技术教育		初中后短期培训	初等职业技术教育
		本科	专科	2-3 年	1 年	2-3 年	1 年		
合计	100	7	7	7	3	49	2	3	2
管理人员	12	3	3	2	2	2			
工程师	6	4	2						
技术员	8			4		4			
技工	45					35	10		
操作工	17					7	17		
其它人员	12		2	1	1	1	2	3	2

附表 3. 5 2000 年我国新就业人口所需教育程度的图象

教 育 程 度	新就业人数 (万人)	%
合 计	2000	100
小学毕业及未毕业	300-400	15-20
初中毕业 (含短期培训) 与初中程度	600-700	30-35
初中毕业后职业技术教育培训一年	250	12.5
初中毕业后职业技术教育培训二至三年	500	25
高中毕业 (含高中后培训)	150	7.5
大学专科毕业	60	3
大学本科毕业	40	2



附表 3. 6 1987 年各类普通学校毕业生直接就业人口估计

教育程度	新就业人数(万人)	%
合计	1682.6	100
小学毕业	632.1	37.6
初中(含职业初中)毕业	682.9	40.6
高中阶段毕业	314.0	18.6
其中:普通高中毕业	165.3	9.8
中专毕业	57.8	3.4
职业高中毕业	63.9	3.8
技校毕业	27.0	1.6
高等教育毕业	53.6	3.2
其中:专科毕业	27.9	1.6
本科毕业	22.9	1.4
研究生毕业	2.8	0.2

注:毕业生直接就业者=(毕业生总数)-(升入上一级学校学生数)

附表 3. 7 2000 年各级各类教育在校生规模预测

单位:万人

学校类型	1987年 在校生	1987年 招生数	2000年 在校生	2000年 招生数
1. 小学	12836	2094.6	13600	2180
2. 初中(含职业初中)	4217	1394.3	5010	1785
3. 高中阶段	1290	465.2	1900	730
其中:中专	187	71.5	450	150
技校	104	42.0	700	330
农职业高中	225	96.5		
普通高中	774	255.2	750	250
4. 普通高等教育	206.6	65.6	340	103.5
其中:专科(含2年及以上高等职业技术教育)	68	28.4	170	60
本科	128	33.2	160	40
研究生	10.6	4.0	10	3.55
5. 成人教育(中专及本专科)	354	105	280	
其中:成人中专教育	168	55.2	120	40
成人高等教育	186	49.8	160	50
(专科)	165	44.9	135	45
(本科)	21	4.9	25	5

附表 3. 8 2000 年教育指标的国际比较

地 区	第一级毛入学率 (6-11 周岁)	第二级毛入学率 (12-17 周岁)	第三级毛入学率 (18-23 周岁)
发达国家	105	87	37.6
发展中国家	96	49	11.8
中国 (含成人高等学历教育)	105	59.6	3.2

资料来源：国际资料引自联合国教科文组织《1960—2000 年世界入学人数趋势及预测》，1982 年。

附表 3. 9 2000 年教育经费需求估算 (1987 年不变价格)

学 校 类 型	学生人数 (万人)	生均事业费占人均国民 生产总值比例 (%)	生均经费 (元)	事业费 (亿元)
1. 小学	13600	10	175	238.0
2. 初中 (含职业初中)	5010	20	350	170.3
3. 高中阶段	1900			202.2
其中：中专	450	100	1750	78.8
技校及职业高中	700	70	120	84.0
普通高中	750	30	525	39.4
4. 普通高等教育	320			99.3
其中：2 年制高等职业技术教育	60	150	2625	15.8
专科 (3 年制)	90	170	2975	26.8
本科	160	180	3150	50.4
研究生	10	360	6300	6.3
5. 成人教育 (中专及本专科)				34.5
其中：成人中专教育	120	50	880	10.6
成人高等教育	160			
(专科)	(135)	85	1480	20.0
(本科)	(25)	90	1575	3.9
合 计				744.3

附注：我国 2000 年国民生产总值 (按 87 年不变价) 预计为 21,840 亿元, 按 12.5 亿人口计算, 人均国民生产总值为 1750 元。教育公共经费需求包括教育事业费和基建收资两项: 2000 年教育公共经费合计 889.3 亿元, 其中事业费 744.3 亿元; 基建经费 140.0 亿元。《2000 年中国教育》基建经费预测数为 142.7 亿, 考虑普通高教在校生规模预测为 310 万人, 远小于 2000 年中国教育预测数, 但未考虑成人教育及职业高中、技术基建收资, 因此, 仍按 140 亿估计。2000 年全国教育经费需求合计为 884.3 亿元, 占国民生产总值 4% 左右。

#### 四、建立主动适应经济社会发展需要的教育运行机制

##### 4.1 建立新的教育管理体制

到本世纪末，我国教育发展的总目标是：建立起适应社会主义商品经济与社会发展、世界新技术革命挑战和二十一世纪经济振兴需要的、具有中国特色的社会主义教育体系的基本框架。为了实现这一目标，要通过深化改革，建立以学校为基本办学实体，由各级政府分级决策并实施宏观管理，人民群众广泛参与的社会主义教育管理新体制。

基础教育的管理，要把政府的责任以及人民群众的责任紧密结合起来，建立人民广泛参与的地方负责、分级管理新体制。

在农村，教育管理体制要和教育经费筹措体制结合起来，在乡一级建立由乡长、村长代表、乡村企业代表、乡人大代表、家长代表以及校长、教师代表组成的乡教育委员会，在县教育发展规划和计划的指导下，负责制定本乡教育发展规划和计划，筹措教育经费和统筹教育经费的使用，推荐和任免乡属中、小学校长（校长任职资格由县教育行政部门审定），监督学校办学方向和教育质量。

县属高级中学、完全中学，面向全县招生，教育经费以县财政拨款为主，仍归县教育行政部门主管。

在城市，支持和鼓励中小学同附近的企业、事业单位、街道、居民委员会加强联系，建立社区教育委员会，吸引社会各界支持学校建设，参与学校管理，为学校面向社会提供条件。要加强区人民代表大会对教育的监督，区属范围教育的重大问题，例如教育事业发展规划、教育经费筹措和分配等均应事先交区人大有关代表讨论，政府要认真倾听他们的意见。区教育主管负责人要定期向人大述职。提倡中、小学由企业、社会团体、民主党派以及具有实际教育管理经验的社會人士承办，校舍修建和基本人员经费由政府拨款，其它办学经费由承办单位或个人自筹，变为民办公助的津贴学校。

中小学实行校长负责制。校长根据政府制定的法规，对学校的管理全面负责，具有对教职员工的聘任、奖惩权以及学校经费安排使用权。

城市各类职业技术学校和独立设置的成人学校，主要应由行业、企业联办，少数由教育部门主办，但也应面向社会，依托企事业单位和业务部门。职前、职后教育的培训基地应该统筹，以提高师资、校舍、设备的利用率。每一所学校都应成立由行业协会（或业务主管部门）、企业法人、地区教育部门和学校代表共同组成的校务委员会，研究决定办学方向、学校规模、专业设置、经费预决算审核及筹措方法、聘任校长等重大事宜。学校的校舍、设备投资，由有关行业通过参股的办法集资负担，日常事业费主要依靠向企业个人收取培训费，各地政府也

可根据实际财政状况给予学校一定的补贴。农村中等职业技术学校和独立设置的成人学校，应由县政府统筹规划，由各业务部门、企业参股方法兴办，不宜由行业或企业单独承办，以提高学校的规模效益。各级职业技术学校和成人学校也实行校长负责制。

高等学校是具有独立法人资格的办学实体，学校在执行国家的法规、政策的前提下，在国家计划的指导下，享有教学、科学研究与社会服务的办学权，人事使用、调配权，经费和物资的占有和处置权，开展国内外教育与学校交流、合作权。同时，学校对社会负有责任，通过建立自我约束和提高的机制，主动适应社会经济发展需要。

高等学校主要由中央和省市两级政府管理。政府设立由社会各界人士参加的高等学校拨款委员会，根据核定的学校规模拨给学校一定的基建设备费用和教师经常费，学校通过人才培养合同向用人单位收取培养费用，其余部分由学校自筹。高等学校要建立由有关业务部门、有影响的大中型企业法人、对口行业管理和技术专家、政府代表及学校代表共同组成的校务委员会，决定学校办学方向、专业设置、经费预决算审核及推荐校长人选等事项。学校实行校长负责制，校长对校务委员会负责，接受教职工代表大会监督。

通过各种途径，发展高等学校与企事业单位、科研机构的联合，建立各种形式的教育、科学研究、生产联合体。在若干大城市，还可以高等学校和科研单位为依托，建立科学园区，使高等学校在发展高技术和新兴产业中发挥骨干作用。

我国教育宏观管理体制总的发展趋势是实行各级政府分级决策、以地方政府管理为主。地方政府的教育管理职能是：制定指导性的区域教育发展战略和发展规划；在全国性法律之下，制定地方教育法规；统筹地方教育经费；对各级各类学校进行指导和监督；组织协调当地的高等教育事业。中央和地方政府的其它部门，根据国家和区域教育发展战略和发展规划，提出本行业教育发展规划和教育改革建议，对直接主办的学校负责指导和监督，对于联合办学的学校参与管理和指导。对于我国各级各类教育事业发展的全局性的宏观调控职能，只能由国家承担。教育发展计划及其与经济、社会、科技发展计划的总体协调，是国家宏观调控的中枢环节。根据我国人口发展规律及人才劳务市场供求的内在规律和发展趋势，充分考虑到国家和社会的承受能力，制定宏观计划，有效地消除市场关系过分猛烈的波动及危害，保证教育的稳定发展。在今后相当长的一段时期内，我国高等教育仍应遵循全国一盘棋原则，由国家统筹。

各级政府宏观调控，要综合运用法律的、经济的、行政的、纪律的和思想政治工作的手段，通过控制教育发展的总规模，保持各级各类教育的平衡，促进教育结构合理化以及维护教育的稳定发展来促进计划和市场的协调。宏观调控并不完全排斥直接数量管理，对于少数事关国计民生的专业人才，仍应通过国家合同形式实行指令性计划培养。

#### 4.2 采取有力措施，克服中、小学片面追求升学率的现象

当前中、小学教育中，最突出的问题是片面追求重点初中、重点高中和高等学校的升学率。升学指挥棒把平等的公民义务教育变成了筛选教育，带来了一系列的弊端：一是促使校长、教师、学生偏重智育，忽视德育、体育和劳动技术教育，扭曲了培养目标；二是造成学生学习负担过重，影响了身心健康；三是加剧了学生的两极分化，不利于提高全体劳动者素质。

造成这一状况的原因：一是由于经济、教育水平的限制，我国高等教育的入学率较低，客观上引起了大学入学考试的激烈竞争；二是重点中学制度的存在和同一地区中学之间的质量反差过大（重点中学与一般中学在师资、经费、设备、管理水平等方面的条件过于悬殊）；三是小学升初中实行统一的入学考试（或毕业会考），重点中学优先挑选，而不是真正实行按居住地区就近入学。

我们认为，在相当长的时期内，我国还不可能普及高中阶段的教育，更不可能普及高等教育。因此，大学和高中入学率的竞争还难以避免；但随着九年制义务教育在全国各地区的基本普及，小学到初中的升学竞争，完全可能也必须加以克服和制止。解决这个问题的办法有三条：一是在已经普及九年制基础教育的城镇，取消小学升初中的统一入学考试及小学毕业会考，严格实行按居住地区就近入学（香港、南朝鲜对同一学区内有几所中学的，实行按学号或学习成绩排序抽签入学，台湾规定小学升初中必须在有三个以上直系亲属的居住地就近入学）；二是取消重点中学制度，从校长、师资、经费、设备诸方面加强条件差的中学，最大程度地缩小同一市、县中学之间的质量反差；三是在全国逐步实行高、初中脱钩，把重点中学变成高级中学（不再招初中生），扩大招生规模，同时把一些规模较小、办学条件较差的完全中学改办成初中，这样既发挥各自的优势，又减少了同一层次学校之间质量反差（战后的日本和六十年代的台湾、南朝鲜都实行了高、初中脱钩的办法，其目的之一是尽可能减少学校之间的质量反差，削弱升学竞争对小学、初中的影响），还可提高办学的规模效益。

淡化高中阶段和高等学校入学竞争的措施是：发展中等职业技术教育，扩大

招生比重，提高整个高中阶段教育的入学率；实行高、初中脱钩，扩大重点高中、县中的招生人数，整顿教育质量、办学条件差的完中和乡办高中，改办初中，控制普通高中的招生规模，提高高中毕业生的大学入学率；对大学生（除师范、农林、地质类专业外）实施缴费上学，适当抑制普通高等学校的升学热；保持成人高等学历教育的适当规模，使未能升学的高中阶段教育毕业生今后有继续深造的机会，改变一次高考定终身的不正常现象。

#### 4.3 建立主动适应经济社会发展需要的教育运行机制

（1）端正基础教育的办学指导思想，科学地确定基础教育的评估指标，加强社区教育委员会对学校的督学和管理。各级政府和全社会都要明确，基础教育的任务不仅是对学生进行文化知识教育，而是文化、技能、公民品质、身体素质四个方面的培养目标并重。基础教育要坚持面向全体学生，真正办成平等的公民普及教育，而不是筛选教育，要大面积提高教育质量。对一所学校的评价和考核，应包括以上四方面的内容，由社会各方面人士组成的社区教育委员会对学校进行督学评估。

（2）初级中学和普通高中的课程设置和教学内容，应体现普、职渗透的精神，要根据本地区实际情况和毕业生就业的需要，开设一定比重的职业技术教育课程，适当降低普通文化知识课程的难度和教学时数，并要使学生懂得一些商品经济知识和法律常识。

（3）中等职业技术教育要提倡委托办学和厂、校联合办学，招生计划要适应当地经济部门和劳动力市场的需要，毕业生不包分配，由用人单位择优录用。办学经费由企业和用人单位负责，有困难的可由财政、教育部门给以适当补贴，引导学校面向社会需要办学。

（4）高等教育主管部门要花大力气搞好人才预测工作，根据人才市场的需求和毕业生分配的反馈信息，制订近、中期高教事业发展计划，下决心调整层次、科类结构和人才培养规格。要利用信息手段和经费手段加强对高等教育的宏观调控能力，在省、市成立由经济界，教育界和社会有关人士组成的拨款委员会，对高等学校的短线、长线专业实施不同标准的生均经费拨款，对非社会急需的新专业不投资开办费，对社会急需专业给予扶持。

以毕业生不包分配为突破口，推动学校面向社会，面向人才市场。逐步缩小国家指令性招生计划的比重，逐步扩大在国家计划指导下的委托培养和自费生的招生比重。逐步将国家指令性计划的学生改为公费生；将委托培养的学生改为用

人部门资助的奖学金生（学生用奖学金向学校缴纳学费）；余下的作为向家长（或学生本人）收取部分培养费用的自费生。公费生（主要是师范、农林、地质类专业和国家为边远地区培养的学生）必须服从国家统一分配，并实行服务期制度；委托培养的奖学金生，必须与资助奖学金的用人单位签订合同，也实行服务期制度；自费生毕业后可以自由选择就业单位。为了扩大自费生的比重，并适当减轻自费生家长的负担，建议适当降低自费生的收费标准（政府将减少指令性招生计划的教育经费用以补贴学校招收自费生的经费不足部分）；学校按社会职业心理和就业后的报酬率，对不同科类、专业采用不同的收费标准；部分自费生可通过预先与用人单位签订服务合同来争取贷学金或奖学金，也可以通过勤工俭学来解决缴费问题。这样做，有利于鼓励一部分学生报考师范、地质、农村类专业，提高师范教育的吸引力；同时，报酬率高的专业多收学费，报酬率低的专业少收费，也体现了个人教育投入与产出等比例挂钩的公平原则。

高等学校本、专科的招生工作要适当扩大学校和考生的自由选择权。在国家指令性计划招生部分，要适当扩大为边远地区、小城市、农村和国家重点工程的招生比重，录取分数线可以适当降低；为了淡化大学招生统考对高中教学的指挥棒作用，建议逐步扩大高中生推荐直升的比重（在有条件的省、市、自治区还可将为各县培养定向生的专业招生计划，按比例切块给各县，根据高中毕业考试成绩和思想表现推荐录取），促使一部分学生在高中最后一年能生动活泼地全面发展。

研究生的招生办法要率先进行改革，严格实行按需招生、定向培养，凡高等学校、国家机关和基础科学研究单位需要的，应在三、四年前向上级主管部门提出分专业的需求计划，凡企业、经济部门需要的，应与招生学校签订委托培养合同，并支付少量培养经费（学校凭签订的合同，向教育主管部门领取研究生培养费用的差额部分）；为了鼓励高等学校的科研工作为企业技术开发服务，应对高校承接企业委托的项目给予一定的科研项目补助费。

要制订政策，鼓励高等学校与企业集团挂钩，建立教学、科研、生产联合体；鼓励教师去企业兼职、代职，凡为企业的技术开发、科学管理作出成绩的，应优先给予学衔和专业技术职务晋升的机会；鼓励学校聘请企业工程技术人员、经济管理人员兼职、兼课，协作指导研究生，通过多种途径加强学校和企业的联系。