

# 中國大陸小學教育改革政策： 問題與評析

林新發、王秀玲\*

## 摘 要

本文旨在分析中國大陸實施改革開放以後，大陸小學教育改革政策之意涵、問題並加以評析。本文主要以文獻、文件分析的方法為主，探討的時間自 1980 年至 2004 年，探討的範圍以大陸地區（大陸 22 省、4 直轄市、5 自治區，不包括香港、澳門）小學教育（小學階段 6 歲至 11 歲學齡兒童所接受之學校教育，不包括幼稚園）的教育改革政策為主。

本文的內容重點包括：（一）探討大陸小學教育發展和改革政策之演變和意涵；（二）評析大陸小學教育改革政策的問題；（三）提出建議作為大陸教改推動與實施之參考。

評析大陸小學教育改革政策主要有以下七個問題：（1）教育集資與經費投入問題，（2）教育公平與效率問題，（3）民辦（轉制）小學體制問題，（4）以縣為主的小學教育管理體制問題，（5）小學教師培育與任用問題，（6）小學課程教材改革問題，（7）小學實施英語教學問題。

基於以上的分析，本文提出五點建議：（1）小學教育具有公共產品的屬性，宜立法並加大中央財政轉移支付比率和經費投入；（2）繼續貫徹普及義務教育目標，實現教育公平和均衡發展；（3）轉制學校有其政策優勢，惟應立法解決產權不清和前景不明問題；（4）分區逐次提高小學師資學歷和素質，維持部分專業和定向獎學金與分發制度，並解決代課教師及薪資拖欠問題；（5）加強推動素質教育，培育學生基礎知識與創新能力，並注意課程改革與學校文化的配合。

**關鍵詞：**小學教育、教育政策、中國大陸

---

\* 林新發：國立臺北師範學院初等教育學系教授

王秀玲：國立台灣師範大學教育學系副教授

投稿收件日：93 年 9 月 30 日；修正日：93 年 12 月 22 日；接受日：94 年 1 月 3 日

# 中國大陸小學教育改革政策： 問題與評析

林新發、王秀玲\*

教育發展是衡量國家競爭力的主要指標之一，國家越進步，人民接受教育的需求越高，而受教的普及，又會進一步促成國家社會的進步，形成良性循環。1980年代以來，大陸堅持教育發展與改革並重的政策，各級各類教育取得了長足的發展。1993年2月，中共中央、國務院頒佈「中國教育改革和發展綱要」（以下簡稱《綱要》），提出建設「有中國特色的社會主義教育體制的觀念與輪廓」，其中決定「加速教育的改革和發展」是「綱要」中最重大且具突破性的改革理念，與小學教育有關的為強調辦學體制的改革、教育行政管理體制的改革、教學品質的改革、教學方法的改革、教學周邊條件的改革、多管道籌措教育經費、加強教師素質提升，改善辦學條件等。

本文旨在分析大陸實施改革開放以後，大陸小學教育改革政策之意涵、問題，並加以評析。本文主要以文獻、文件分析的方法為主，以大陸官方所頒佈的法令規章和政策為資料蒐集的主要來源，並以大陸之教育統計資料和學者論著作參照，內容重點包括：（一）探討大陸小學教育改革政策之演變和意涵；（二）評析大陸小學教育改革政策的問題；（三）提出建議作為大陸教改推動與實施之參考。

## 壹、大陸小學教育改革政策之演變和意涵

1970年代末期大陸實施「改革開放」政策，鄧小平於1978年曾指出：「要全面地、正確地執行黨的教育方針，端正方向，真正搞好教育改革，使教育事業有一個大的發展、大的提高。」（國家教育發展研究中心，2000），1980年中共中央、

---

\* 林新發：國立臺北師範學院初等教育學系教授  
王秀玲：國立台灣師範大學教育學系副教授

「國務院」頒布《關於普及小學教育若干問題的決定》（以下簡稱《普小決定》），1985年5月，黨中央召開改革開放以來第一次全國教育工作會議（以下簡稱《全教會》），發布《中共中央關於教育體制改革的決定》（以下簡稱《教體改決定》）明確指出「把發展基礎教育的責任交給地方，有步驟地實行九年制義務教育」，並建議訂定義務教育法（林新發，1994；國家教育行政學院，2003），1986年4月12日，中共第六屆全國人大四次會議通過「中華人民共和國義務教育法」，同年7月1日起施行。提出90年代「全國基本普及九年義務教育...全國基本掃除青壯年文盲」的目標，1993年3月8日，「國家教委」下發《普及九年義務教育評估驗收辦法（試行）》，逐步推進普及小學教育的目標。

1994年6月，中共黨中央和「國務院」召開第二次全教會，具體動員和籌備各地的「兩基」任務（兩基係指基本普及九年義務教育及基本掃除青壯年文盲），1994年8月31日發布《中共中央關於進一步加強和改進學校德育工作的若干意見》（教育部政策研究與法制建設司，2002，頁373-391）。1995年起，「國家教委」、財政部共同組織實施「貧困地區義務教育工程（1995-2000）」。1999年1月，「國務院」批轉教育部發布《面向21世紀教育振興行動計劃》（以下簡稱《教育振興計畫》），重申「兩基」工作的要求。1999年6月13日中共黨中央和「國務院」召開改革開放以後第三次《全教會》，發布《中共中央、國務院關於深化教育改革全面推進素質教育的決定》（以下簡稱《素質教育決定》）（國家教育發展研究中心，2001，頁5）。2001年5月29日發布《國務院關於基礎教育改革與發展的決定》（以下簡稱《基改決定》），2001年7月26日發布《全國教育事業第十個五年計畫》（以下簡稱《教育十五計畫》）。2001年9月20日中共中央頒發《公民道德建設實施綱要》（教育部政策研究與法制建設司，2002，頁422-474）。2002年12月28日通過《民辦教育促進法》（顏如芳，2003），並公布自2003年9月1日起施行。

以上大陸一連串教育相關法規的頒佈和細察政策內涵的演變，綜括言之，具有以下七點意涵：

一、近年來大陸重要教育政策和法規，大多經研究規劃再由黨政教育界精英起草，草案方向重點及文字內容均經不斷溝通、討論和修正，再透過全國教育工作會議，集思廣益、形成共識後，依行政程序公布實施，故教育政策方向和策略作法，大體上具有一定的正確性、有效性和可行性。

二、近十餘年大陸陸續發佈之有關教育政策和法規之基本思路 and 方向，大多依循《教體改決定》而來的，而《綱要》則對各級教育發展和政策做一提綱契領

之規範，相關法規和政策內涵相互呼應並具有邏輯性和一貫性，此一重大教育改革的緣起主要係因應大陸由計畫經濟轉軌為社會主義市場經濟體制而產生。

三、教育是促進政治民主、經濟成長、社會開放與文化發展的有利因素，但教育也受到政治、經濟、社會、文化與科技等相關層面的影響(Guthrie & Reed, 1991; Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997)。教育改革工作需要兼顧理念和實踐，因缺乏理念的實踐是盲的，而缺乏實踐的理念則是空的。理念要能實踐才具有真實的價值，而實踐有了理念才能提綱挈領。兩者相互結合，教育改革才更有成功的希望。綜觀大陸近二十餘年來小學教育改革形成的背景，主要有(1)政經體制的轉型，(2)人力資源的開發，(3)順應時代潮流和發展趨勢，(4)社會法制的重塑，(5)黨政、學者與教改人士的領導，(6)面臨問題的挑戰，(7)素質要求的提高等(林新發、王秀玲，2003)。

四、對小學教育發展和普及影響最大的為《義務教育法》，此為大陸強調依法治教的一項具體反映，亦是大陸教育由「人治」走向「法治」的一個重要里程碑，近年來其希望由應試教育轉變為素質教育，以為要全面推進素質教育，根本上要靠法制、靠制度保障。此外，其在大陸設立國家教育發展研究中心，每年出版一冊教育國情研究和政策分析報告(教育綠皮書)和有關資料，作為教育政策制定和修訂的重要參考或智囊。

五、大陸近十餘年來陸續發布了二十餘個重要教育政策、法規或計畫，顯示其在教育方面確實著力甚深，且為了使教育更進一步完善或解決實際執行所產生的問題，隨後接續的有關政策或法令亦作了若干修正、補充或廢止，這些政策、法令之制定、頒布或實施，目的在配合政經、社會情勢及因應世界發展趨勢，以提高國民教育素質，並達成大陸《教育十五計畫》之目標。可見大陸在教育方面，從鉅觀言，教育目標強調促進經濟發展及宏觀調控政策，惟在實施策略和作法方面則部分採取社會主義市場經濟的機制。

六、在二十一世紀知識經濟的條件下，勞動力和國際競爭力不再以廉價為主要的要素，而在很大程度上取決於其科學文化和技術素質(Cascio, 2003)。大陸經過二十多年的改革開放，人民生活水平已有了很大的進展。進入二十一世紀，經濟全球化趨勢增強，科技革命迅速發展，產業結構調整步伐加快，國際競爭更加激烈，世界經濟形勢和發展趨勢大幅改變(Gibson, Ivancevich, Donnell, & Konopaske, 2003; Guthrie & Reed, 1991)，特別是加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)後，帶給大陸新的發展機遇和嚴峻挑戰，大陸把教育擺在優先發展的重要戰略地位，自有其政策的重要性和價值，惟在改革過程中造成利益

糾結、貧富不均、教育機會不均等、及有關配套措施的不足，致產生了若干問題，實值得進一步加以正視。

七、綜觀近十餘年來，大陸地區小學教育改革政策內涵，包括普及九年義務教育、推動素質教育、進行教育管理體制改革、加強西部地區小學教育、以及加強小學德育工作等。

## 貳、大陸小學教育改革政策問題評析

綜觀大陸小學教育改革政策的意涵，確有其正面的意義與深遠的影響，惟實際執行過程中由於受到主客觀條件、地區環境、經費及管理體制之限制，亦產生了以下一些值得探討的問題。

### 一、教育集資與經費投入問題

大陸教育經費管理體制在財政管理體制的改革背景下，也隨之配合調整，1950-1953 年實施中央財政、三級管理體制，1954-1979 年實行「條塊」結合（中央主管業務部門與地方政府結合），以「塊塊」為主的 management 體制，1980 年代接續修正為「劃分稅種，核定收支，分級包幹」的財政體制（林新發，1998）。此一體制的核心思想有二：一是分級辦學，分級管理；二是多管道籌措教育經費（杜育紅，2003，頁 54）。分級辦學分級管理，即基礎教育主要由市級以下政府舉辦，在農村基本形成了縣辦高中，鄉辦初中，村辦小學的格局。多管道籌措教育經費，即以國家財政撥款為主，輔之以徵收用於教育的稅費、收取非義務教育階段學生學雜費、校辦產業收入、社會捐資集資和設立教育基金（簡稱財、稅、費、產、社、基）等多種管道籌措教育經費的體制（王善邁，2001；林新發，1999）。此一體制設計時關注的焦點在於教育經費的總量增長，即如何籌措更多的經費支持教育事業的發展。從當時中央放權改革與農民收入增長較快的大背景下，這一體制確實調動了地方與個人辦學的積極性，亦大大地促進了小學教育事業的發展。

1994 年實行分稅制度，地方的財政狀況發生變化，基層尤其是鄉鎮財力變得薄弱。特別是自 1997 年以來，農民收入增幅連續四年下滑，2000 年增加幅度降至 3% 左右。農民的購買力占全國平均的比重由 80 年代中期的 53% 下降到 2000 年的 38%（劉茗、雷彥興，2003），加上各利益主體在自身利益機制的作用之下，會想盡各種方法保護自身的利益，導致體制效率大大降低，小學教育經費問題變

得越來越突出，尤其是在農村地區拖欠教師薪資問題已經從貧困地區偶爾發生的狀況，變成一種全大陸地區較為普遍的現象。爲了紓解小學教育財政所面臨的困難，從「九五」（第九個五年計畫，1996-2000 年）開始，2001 年大陸基礎教育工作會議明確提出基礎教育管理體制，實行「在國務院領導下，由地方政府負責、分級管理、以縣爲主的體制」（教育部政策研究與法治建設司，2002）。新體制在國務院領導下，明確提出加大中央及省級財政對義務教育的轉移支付力度，同時適當提高義務教育管理的層級，實行縣級統籌，但新體制的實施仍然面臨以下一些問題。

### （一）小學教育財政投入不足

公共教育經費占國民生產總值的比重，世界平均水平爲 4.9%，發達國家爲 5.1%，欠發達國家爲 4.1%，2001 年大陸公共教育經費占國民生產總值的比例爲 3.19%（孟旭、樊香蘭，2003，頁 16），遠低於世界平均水平。2000 年大陸小學生均預算內經費全國平均爲 499.69 元，小學生均預算內公用經費全國平均 37.15 元；農村小學生均預算內經費全國平均爲 417.44 元，農村小學生均預算內公用經費全國年均爲 24.11 元（教育部、國家統計局、財政部，2002）。大陸基礎教育經費投入的基本格局是：地方負擔爲主，中央和省及只提供少量的補助。大多縣鄉政府財力原本就較爲薄弱，然卻負擔絕大部分義務教育經費。1986 年大陸實行徵收教育費附加的辦法，對小學教育資金籌措方面做出了一定貢獻。惟 2000 年大陸實行了減輕農民負擔的「稅費」改革制度，取消了農村教育費附加和教育集資。農村的小學教育投入除了來自收取在校學生的少量雜費外，主要靠各級政府的財政撥款，在經濟欠發達地區，農村教育經費短缺、投入不足的矛盾更爲突出。

### （二）小學教育經費供需差距較大

2000 年大陸對農村小學教育的投入與稅費改革前相較，教育事業費略有增長，惟公共費和基建費均有所下降。2000 年大陸全國農村教育事業費附加爲 151.97 億元，農村教育集資爲 26.42 億元，兩項合計爲 178.39 億元，占當年農村小學和初中教育經費 919.97 億元的近 20% 和國家財政預算內撥款 597.66 億元的近 30%（教育部、國家統計局、財政部，2002）。農村稅費改革之後，這兩項收費被取消，由此所減少的農村小學教育經費必須轉由國家撥款才能維持農村義務教育現有規模的正常運轉。以往農村學校危房改造的資金主要靠農民集資和獻工獻料解決，農村稅費改革之後，此筆開支需要由國家全部負擔。自 2000 年以來，中央只安排了 30 億元危房改造專款，離實際需要還有較大的缺口；再加上 1998 年至 2004 年大陸初中入學高峰期每年約增 1,000 萬人左右，每年需增加經費投入

約 100 億元；此外，基層政府爲了使「兩基」驗收達標，進行遷校、興建教學樓、添置教學設備等，由於下撥的經費不足，只好舉債。舉債的方式主要有：銀行貸款、建築公司墊支、賒欠、教師集資等。債務人一般都是學校，鄉鎮政府只是口頭承諾。農村稅費改革後，鄉鎮政府已不承擔義務教育的財政責任，向農民收費的路又被堵死，小學自身又無償還能力，政府之間相互推卸責任，此一問題已嚴重影響學校的正常教學活動。

### （三）義務教育與高等教育投資比例欠妥

發展中國家對教育的要求，首先應是普及義務教育。大陸適齡兒童的人口基數大，生均平均費用很少，從大陸大、中、小學生均經費情況看，大陸以往培養 1 名大學生的費用相當於培養 6 名中學生或 66.5 名小學生的費用，即比例爲 1:6:66.5（發達國家的比例約爲 1:1.7:4）（教育部、國家統計局、財政部，2002），此種不合理投資的結果，使得耗費大量教育資源的某些大學學科和專業的學生，因供過於求而被閒置起來，不但嚴重浪費了教育資源，而且加大了政府的就業壓力和失業補貼；另一面小學教育得不到應有的投資，致使教育公用經費嚴重不足，教學設備老舊，校舍不能及時改建、新建，一些農村學校危險教室甚爲嚴重。

## 二、教育公平和效率問題

本森（C. S. Benson）認爲評鑑一個教育財政體制，主要有三個標準：（1）教育經費是否充足，（2）教育資源是否有效率，（3）教育資源配置是否公平（引自王瓊芝、田漢族，2003；Cizek, 1999；Robbins, 2001）。如按此三個標準衡量大陸義務教育財政體制，則存在以下一些問題：

### （一）義務教育經費投入總量不足

大陸義務教育經費不足主要表現在教師薪資不能按時按量發放。據 2003 年 9 月 12 日《中國教育報》報導：由於財政困難，大陸地區共有二十四個省拖欠教師工資，累計達 134.4 億元，其中拖欠金額達 5 億元的就有 5 個省。河南省一些地方的工資發放還是按 1997 年的標準，湖北省一些地方則是按 1999 年的標準，和應發放工資標準相差 20~30%（引自王瓊芝、田漢族，2003）。其次，基本辦學條件無法獲得保障。根據國家教育發展中心的抽樣調查，樣本小學按教學大綱開出所有課程占 87.2%，課桌椅殘缺不全的占 37.8%，教學實驗儀器不全的占 49.5%，購買教具、墨水、紙本、粉筆資金不足的占 32.5%（王磊，2002，頁 41）。2001 年大陸教育經費總投入爲 4637.66 億元，其中財政預算內教育經費爲 3057.01 億元，而用於義務教育的投入爲 2178.59 億元，占教育經費總投入的 47%，義務

教育預算內經費撥款為 1379.4 億元，占財政預算內教育經費的 45%（教育部、國家統計局、財政部，2002）。相比之下，義務教育階段在校生合計 1.91 億人，占各級各類學校在校生總數的 78%。

20 世紀 90 年代中期實行分稅制，財政體制改革以後中央政府與地方政府的財政收入結構發生了重大變化。中央政府與地方政府財政收入的比例，由改革前的 38：62 變為 1998 年的 52：48（王英杰、曲恆昌、李家永，1999；教育部財務司，2000；教育部發展規劃司，2002）地方政府的財政收入銳減。中央政府掌握主要財力，但不舉辦義務教育，而地方政府，主要是縣鄉兩級政府，財力薄弱，卻要承擔舉辦義務教育的責任，負擔絕大部分義務教育經費。根據國家教育發展研究中心對全大陸 7 個省 26 個縣的抽樣調查，1998 年樣本縣義務教育經費總支出中，縣以上各級財政的教育補助專款約占 12%，縣財政約占 10%，其他 78% 由鄉財政和農民負擔（王英杰、曲恆昌、李家永，1999；教育部財務司，2000；國家教育發展研究中心，2002）。此種政府間財力與義務教育責任的不對稱是義務教育經費短缺、投入不足的重要制度原因，必須加以改革。

## （二）教育資源配置效率有待提高

衡量教育資源配置是否有效率有兩種指標：一是教育的成本—收益比較，即教育的外部經濟效益，主要用私人收益率或社會收益率衡量；二是教育的成本—效益比較，即教育的內部效率，主要用輟學率、重讀率、考試合格率來衡量（王瓊芝、田漢族，2003，頁 6；翁文艷，2003；Hersey, Blanchard, & Johnson, 2001；Owens, 1998）。大陸對各級教育個人收益率和社會收益率的研究還沒有出現公認的成果，由於義務教育是個人和國家發展的基礎，其比其他層級的教育具有更高的效益，教育資源應優先配置於義務教育，然而大陸義務教育經費投入占各級各類學校教育經費總投入的比例始終低於 60%。根據 2003 年 3 月 12 日《中國教育報》報導：高等教育的公用經費與小學公用經費相差 174 倍（引自王瓊芝、田漢族，2003）。在相當一部分地區還沒有普及義務教育的情況下，大力推進高等教育大眾化，教育資源配置很難說是有效率的。

從義務教育公共投資的內部效益來看，淨入學率與毛入學率之比、學生與教師之比是反映教育投資內部效益的主要係數。在中國大陸、美國、法國、德國、瑞士、日本、俄羅斯、韓國、印尼和埃及等十個國家中，1996 年初等義務教育淨入學率與毛入學率反差最大的是中國大陸，其初等義務教育的效益係數最低，僅為.813（高如峰，2002，頁 11）。可見大陸小學教育投資效益偏低，有限的、本已匱乏的教育資源被人數過多的超齡學生重複使用。從學生與教師的比例來看，



2001 年中國大陸小學生師比為 21.64：1 比例較低，作為一個發展中國家，特別是在義務教育公共經費投資嚴重不足的前提下，其偏低的學生/教師比率，意味從總體上看，中國大陸教師資源利用效益低於印度和欠發達地區的平均水平。

### （三）教育資源配置不公平

以下分城鄉之間與地區之間的不公平加以說明：

#### 1. 城鄉之間的不公平

貧困是阻撓孩子接受小學教育的最主要因素（楊景堯，2003，頁 153；楊景堯、邱祖賢，2002；Huannum, 2003）。2000 年大陸小學生均預算內經費全國平均 499.69 元。最高的上海市是 2,791.63 元，最低的河南省是 261.39 元，相差 10 倍多。特別是生均預算內公用經費差距更大，小學生均預算內公用經費全國平均 37.15 元，20 元以下的有 11 個省、自治區，最高的上海市是 448.2 元，最低的陝西是 8.77 元，相差 51 倍左右（教育部、國家統計局、財政部，2002）。新公布的《中國教育與人力資源問題報告》指出：小學教育階段生均經費的城鄉差異十分顯著，農村教育經費嚴重不足。2000 年農村小學生均預算內經費全國平均 417.44 元，最高的上海市是 2,606.27 元，最低的河南省是 227.2 元，相差約 11.5 倍。農村小學生均預算內公用經費全國平均 24.11 元，10 元以下的有七個省、自治區，最高的北京市是 284.03 元，最低的湖北省是 5.13 元，相差 55 倍多（教育部、國家統計局、財政部，2002）。2001 年農村小學生均經費支出 647.01 元，占全國平均數的 81.6%，農村小學生均基建開支 4.47 元，占全國平均數的 54.5%。1998 年至 2001 年，農村小學生均經費與城鎮小學之比從 1：1.21 擴大到 1：1.53（曲恒昌，2003，頁 69）。省市自治區的農村小學，預算內生均事業費最高與最低相差 11 倍，預算內生均公用經費小學最低的僅為 5 元（王瓊芝、田漢族，2003，頁 7）。據預測，農村稅費改革後，農村教育經費缺口將加大 100 億元，與城市地區教育發展將進一步拉大差距。

#### 2. 地區之間的不平衡

2000 年，大陸小學生預算內事業費撥款平均為 491.48 元，在大陸東部地區，小學生生均預算內事業費撥款除河北和海南省低於全國平均水平外，其餘各省市：北京、天津、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東和廣東都超過了全國平均水平；在大陸中部八省，僅吉林和黑龍江省高於全國水平，其餘各省：山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南分別為 446.20、376.60、400.37、260.77、292.92、351.48，其中，河南為全國最低；在大陸西部地區，除西藏、雲南、內蒙古、青海、寧夏和新疆外，其餘各省：廣西、重慶、四川、貴州、陝西和甘肅均低於全

國平均水平（王瓊芝、田漢族，2003，頁7）。

就師資素質言，1998 年大陸小學教師合格率平均為 94.59%，超過全國小學教師合格率平均水平的省、市，大陸東部的比例為 75%，中部的比例為 66.7%，西部的比例為 20%。另一方面，大陸小學教師不合格率在 8.55% 以上的有五個省、市，它們都在西部地區，分別是西藏（不合格率 40.93%）、貴州（17.44%）、雲南（13.74%）、甘肅（11.57%）、陝西（8.55%），而不合格率低於 3.57% 的十個省、市，則都在東、中部地區（引自吳宏超、葉忠，2003，頁9）。

就教育經費言，據 2002 年全國小學生均教育經費支出的統計數據顯示，位於全國前列的分別是上海（3,106.81 元）、北京（2,253.39 元）、浙江（1,359.96 元）、天津（1,357.78 元）；位於末位的分別是貴州（363.38 元）、陝西（402.27 元）、河南（408.82 元）、安徽（524.89 元）（引自吳宏超、葉忠，2003，頁10）。

由上可知，大陸小學教育經費投入在中、西部與東部地區之間存在著明顯的差距。不同地區學校之間的差異與地區的經濟發展水平成正相關，亦與大陸實施「地方負責、分級管理」的教育管理體制有關，地區經濟越發達對教育的投入越多，辦學條件也就越好，反之，經濟落後地區對小學教育的投入不足、師資素質亦較差、學校基礎建設相對薄弱。

### 三、民辦（轉制）小學體制問題

2001 年全大陸民辦小學為 4,846 所學生人數 1,818,438 人，其中民辦小學設校最多是在農村（2,771 所），（教育部發展規劃司、上海市教育科學研究院，2003）。綜觀大陸民辦小學的產生主要有以下幾點緣由：（一）解決教育經費不足的困境；（二）紓解公辦學校的壓力；（三）滿足家長對學校品質的需求；（四）符應流動人口子女就學需要；（五）促進教育服務品質的提昇。到了 1990 年代，大陸民辦學校逐漸增加，此外，又出現了一種介於公辦和民辦之間的所謂「轉制學校」，類似所謂的「委託經營」或「公立民營」。所謂「轉制學校」係把一些公辦學校，依照法律程序交給具有法人地位的社會團體或公民個人承辦，學校教育資產及以後資產增加或增值仍歸為國家所有，但教育事業費絕大部分由承辦者依法籌集和投入，承辦者享有社會力量辦學政策和辦學自主權（張民選，2001；趙中建，2001）。分析近年來民辦和轉制小學興起的背景因素主要有五：（一）社會主義市場經濟體制和教育市場化機制的促動；（二）大陸實施一胎化政策，希望孩子接受比較好的教育；（三）大陸近年來經濟的發展與國民所得的提高；（四）精英主義的思想，希望能培養一些社會菁英份子；（五）升學主義至上，家長要求教育

教學品質好、學校具特色。惟有關轉制小學的發展亦產生以下幾個問題：

### （一）公辦名校轉制問題

如上海等地的一些名校爲了獲得更大的辦學自主權，向上級教育部門提出轉制，上級給了一項政策就是收費放開，從本質上言，學校校產沒有改變，校長任用也沒有改變，只是自主權擴大，可以大張旗鼓收高學費。此種所謂的「假轉制」的主要弊端是沒有人爲它的產權負責任，收到的錢可以浪費，不像民辦學校有監督機制（朱寅年，2003，頁2），學校利用收費政策向學生轉嫁了很大一部分負擔。

### （二）轉制學校產權關係不明確問題

大陸上海等地區出現一種「公立轉制學校」，人們戲稱其是「私生子」，既不屬於公立學校，也不屬於民辦學校。有論者認爲轉制學校其實是辦學體制改革中的產物，轉制只是一個中間階段，它的終極體系是通過購買或租賃的形式使它的產權關係明確起來（瞿葆奎主編，2001，頁147），轉制學校如採取教育行政部門同個人或企業、事業組織及其他社會團體協議承辦的方式，把公立學校按一定協議交由社會力量經營管理，而產權歸屬不變，應稱其爲「公立民營學校」或「公立民辦學校」而不是「公辦民營學校」。

### （三）轉制學校的教師問題和是否形成不公平競爭的問題

有論者認爲民辦是民間舉辦、民間出資和民間管理的意思，而目前大陸的轉制學校不具備這三個條件，所以不能算民辦學校。轉制學校在用人上的一大優點是打破了長期以來用人制度的桎梏，校長可以自主用人。因風險意識的存在，對教師的工作與學校的事業發展會產生一種良性刺激。惟轉制學校裡的老師，一部分是原來學校的教師；一部分是通過招聘方式而來的，有關教師權益、考核、薪水、福利、待遇和保障等將形成另一難以克服的問題，此外，還享受民辦學校的各種待遇，是否會形成一種不公平競爭的問題，甚或導致腐敗產生的溫床，這些問題的解決有賴修訂《民辦教育促進法》進一步加以完善。

## 四、以縣爲主的小學教育管理體制問題

由於義務教育是公共產品，解決義務教育發展差異的任務主要應由政府完成。2002年中共「國務院」正式批准《關於完善農村義務教育管理體制的通知》。農民集資辦義務教育的現狀獲得改變，縣級政府將承擔起農村九年義務教育的責任。《通知》明確規定農村義務教育要實行「在國務院領導下，由地方政府負責，分級管理，以縣爲主」的體制，強調縣級人民政府對農村義務教育負有主要責任，把教職工資發放、教育經費籌集職責從鄉鎮上收到縣，由「義務教育鄉、村、農

民辦」轉向了「義務教育縣政府辦」(鍾華，2003)，在政府間的財政支付制度基礎上，進一步規範和完善轉移支付制度，此為一種制度創新，有其正面的效益，惟此一制度在若干地方亦有以下一些困難或問題：

### (一) 部分縣政府負擔過重，容易造成縣級統管義務教育的名存實亡

此一制度對於一個財政較好的縣來說，還不算太困難，但對於一些貧困縣而言，當義務教育財政體制實行「以縣為主」後，全縣教師工資由縣統籌統發，無形中加重了縣財政的負擔，有的縣因財政困難、負擔過重，只統籌教師工資的 70% (包括職務工資、教齡工資等)，而還有 30% 的經費交由學校自籌 (包括附加津貼、地方補貼和崗位津貼) (尹玉玲，2003，頁 13)，這種現象或許也是一些學校亂收費或將收取的雜費用於人員經費，而沒有用於公用經費的一大緣由。

### (二) 縣財政收入的來源單一，影響義務教育的投入

實行「以縣為主」的新體制，縣鄉財政收入仍然實行原有的繳庫辦法，鄉鎮大部分收入集中繳入縣庫，鄉鎮自有財力和可用資金大大減少。特別是在部份已實行農村稅費改革試點的地區，費改稅後將使農村教育經費投入出現較大幅度減少。農村的教育經費一般占鄉鎮財政經費的 80% (尹玉玲，2003，頁 13)。當鄉鎮財政的收入減少時，縣級財政收入的及時催收催繳難度加大，這勢必意味著農村義務教育投入的減少；此外，「費改稅」取消了教育附加費和農村教育集資，農業稅中將不再有專門用於教育的經費，此一缺口有賴從增加之農業稅收入和上級轉移支付資金中予以安排。依有關資料顯示：大陸全國縣級財政自給度平均為 84.3%，貧困縣只有 57.4%，有的甚至不足 30% (鍾啓泉等主編，2001，頁 220)，在如此低的財政自給能力下，部分縣政府對義務教育顯然力不從心。

### (三) 「一費制」與亂收費問題

依程方平 (2003) 前往安徽、江西、四川三地之調查得知，無論是率先進行稅費改革的安徽省，或是 2002 年才開始進入改革的其他省，首先遇到的問題就是從表面上看教育經費出現嚴重的不足，從原先由政府撥款、教育費附加、教育集資到雜費收入等四大支柱改變為以政府撥款為主，教育經費一下子失去了近三分之二，而上級政府依靠預算缺額給予的轉移支付又遇到了嚴重的體制障礙，難以使教育管理部门按時、足額地得到必須的教育經費，嚴重威脅農村義務教育的實施。在貧困地區農村的小學實行「一費制」係為切實減輕農民負擔，治理學校亂收費所採取的一項重大措施。絕大多數地方在所屬國家扶貧開發工作重點縣的小學實行了「一費制」，但也有少數地方只在部分國家級貧困縣實行「一費制」，有的國貧縣只選擇了部分鄉鎮進行了試點。「一費制」的收費制度，雖然表現為

透明和公正，且減輕農民的教育負擔，但卻使教育面臨捉襟見肘和發展困境，國撥經費和上級撥付的轉移支付款只能基本上滿足地方教師薪資的基礎部分，其他事關教育生存和發展所需的經費缺口很大（程方平，2003，頁 15-16）。上級下撥的轉移支付常被視為地方各部門的「公款」，對教育經費截流、平調、擠占、挪用、拖欠、置換的現象難以避免。

為了治理學校亂收費，2002 年，大陸教育部和各地教育行政部門共組成 1.7 萬個檢查組，計檢查 14.5 萬所小學，4.1 萬所初中，查出各種違規收費 4.2 億元，清退了 3.5 億元，並對有關責任人員進行處理（周濟，2003，頁 2）。產生學校亂收費現象的原因是多方面的，也是十分複雜的，應當從治本和治標兩方面同時入手，首先增加中央財政轉移支付的力度和比重，實際解決經費投入不足和拖欠教師薪資等問題和困難；其次要正確認識和處理學校經費投入不足與收費的關係，不能因為薪資欠發、學校公用經費不夠、危房改造資金不足就轉而向學生多收費。再次，加強經費有效運用和管理，兼用權力和影響力，以發揮管理的技巧和效能（Yukl, 2002），俾減輕貧困地區農民的負擔，且小學教育之基本需求亦能適度獲得保障或滿足。

## 五、小學教師培育與任用問題

隨著大陸社會主義市場經濟發展與教師任用制度的改革，人才市場逐漸開放，高素質教師的需求日益提高，原由獨立、封閉、分離設置的中等師範學校培養小學師資的方式，在大陸沿海、城市及上海、北京地區，已逐漸由師範專科學校或高等師範院校大學本科來培養，小學教師培育由單一轉變為多元，由封閉轉變為開放，教師需求從數量的增加走向質的提高；部分小學師資培育之職前教育與在職教育從分離走向一體化；小學教師培育由學歷補償教育轉向教師繼續教育（林新發，1996；陳秀月，2003）。

大陸地區由於幅員廣大，除偏遠較為落後地區少部分仍採派任制外，大部分地區採聘任制，教師任期大部分為 3-5 年，且實施教師資格制度，此有助於解決不合格教師問題及提升師資水準，學校在校定的編制總額內，按照班額、生源等情況，根據學校的教學需要，對教師職務設置崗位，以崗擇人，實行崗位責任制，有利於校長人事管理，而上海市則採進用人才過程公開化、任用形式多樣化方式，實施擇優錄用及聘用合同制，規範單位和個人的權利和義務，以保障合法權益。

大陸師資培育長期以來，主要由師範校院獨立承擔，按照定向招生、定向培

養、定向分配的模式進行，此一模式在一定時期滿足了大量小學師資的需要，隨著師資培育的開放與任用制度的改變，亦產生了以下一些待解決的問題。

### （一）教師工資偏低，師資外流嚴重

大陸地區長期以來，小學教師工資偏低，教師職業缺乏應有的吸引力，不能吸引素質佳、程度高的學生報考師範院校，成為師資培育和發展的困擾之一。近年來教師的待遇雖有逐步提高，但與其他行業相較仍然偏低。在政治、經濟和社會地位偏低的情形下，造成教師跳槽、改行，教師質量嚴重不穩定且大量流失。

### （二）法律規定與執行有落差

根據張豐（2002）在「關於教師聘任制度改革的民意調查」中指出：有 35% 受訪者認為教師聘任制度在政策制定上是比較完善的，但政策制定與政策執行是有落差的；有 31% 受訪者認為制定政策時意圖與實際效果有距離。如教師聘任必須經過學校職工聘任會議通過，不過在實際運作時，部分學校校長的權限過大，在聘任新教師時，校長具有絕對的決定權，亦即教師遴選過程公平，惟公開度仍顯不足。

### （三）農村小學教師工資拖欠，教師素質下降

由於農村稅收和財政收入大幅下降，從而直接影響教育經費的供給，2002 年起大陸開始實施稅費改革試點，取消了對農村教育關係極大的教育費附加（1997 年大陸農村教育費附加達 269 億元，2001 年下降到 151.9 億元），現正向全大陸地區推廣，從而使農村教育財政陷入更加窘迫的境地（曲恒昌，2003）。近幾年來農村教師工資收入與城市的差距拉大，而且出現了普遍的、長時間拖欠，因而大量農村優秀教師外流，農村流入縣鎮，縣鎮流向大中城市或東部沿海發達地區，總體上降低了教師素養。據大陸官方統計，2000 年拖欠教師工資曾達到 180 億元（曲恒昌，2003），這種狀況大大影響教師工作積極性、職業操守和敬業精神，因而，教師大量外流、缺勤、抱著「當一天和尚撞一天鐘」的心情，也就不足為奇了。

### （四）師範院校逐漸採行不包分配，減低農村優秀學生報考意願

近年來大陸高等院校不斷擴增，並逐漸採行不包分配、雙向選擇，畢業生源不斷流入社會，然而，勞動力市場卻沒有提供相應數量和結構的就業崗位，致使大量來自農村的畢業生只能失業或留在家中長時間等待，這種嚴峻的就業形勢，對農村學生產生了甚大消極負面的影響，進而引發了強烈的厭學情緒和新的「讀書無用論」，也使他們「跳出農門」的希望大為降低，加上近幾年農民收入水平下降，進一步削弱了部分家長支付教育經費的能力，此外，教師素質的下降，

亦直接導致學生學業成績的下降，從而斷傷了學生的學習積極性和對升學的信心，使更多人加入輟學的行列。而師範院校統一分配的比重逐年降低，學校與教師之間雙向選擇聘任制的實施和師範校院畢業生自謀出路的情形，已有逐年增加的趨勢。(劉賢德，2002)。此一政策，減低了優秀學生報考師範院校的意願，無形中亦有降低未來師資素質之虞。

## 六、小學課程教材改革問題

2001 年 6 月大陸教育部印發《基礎教育課程改革綱要（試行）》，基礎教育新一輪課程改革正式開始，2001 年 9 月，40 多個義務教育階段課程改革國家級實驗區啓動，2002 年 9 月又有 500 多個省級課程改革實驗區開始進行實驗工作。教育部於 2001 年 12 月組織評估組對 10 個課程改革實驗區進行評估後，又於 2003 年 3 月對 12 個國家級實驗區進行第二次評估，評估組採用訪談、觀察、文件分析、問卷調查等多種方法，對每個實驗區用三天左右的時間進行了比較深入的考察，教師問卷 828 份，小學生問卷 2,083 份。

綜合評估調查及有關學者專家的研究，發現了以下一些不容忽視的問題：

### （一）地區之間的差異問題

依馬雲鵬、唐麗芳（2003）調查結果顯示，鄉村教師和學生，對課程改革的理念與目標，對課程與教材的適應性都明顯低於其他地區的師生，對課程改革「完全適應」的百分比從省會、地市縣、鎮到鄉村呈逐漸下降趨勢（分別是 38.6%、28.6%、22.8%、11.1%），而教師認為自己的業務能力與新課程要求「還存在一定差距」的比例則呈上升趨勢（省會 3.6%、地市縣 4.2%、鎮 5.0%、鄉村 22.2%）。

### （二）學段之間的差異問題

初中教師對課程與教材的適應，對新課程教學評鑑的理念與方式的認可程度比小學教師低。初中教師認為新課程提倡的目標多元、方法多樣的評價方式，「受條件限制，暫時不能做到」的占 20.8%，小學教師只占 7.8%（馬雲鵬、唐麗芳，2003）。長期以來，初中深受升學或應試教育的影響，使得實驗教師面臨巨大的壓力。

### （三）課程實施資源不足和配套措施問題

2001 年調查發現：「實驗中遇到的主要困難」排在前三位的分別為「缺乏課程資源」、「缺乏指導」和「缺乏政策和經費保障」。2003 年調查結果是「缺乏課程資源」、「時間緊、負擔重」、「缺乏指導」等困難（馬雲鵬、唐麗芳，2003）。

在訪談和座談中，教師也集中反映一些問題如：（1）有些單元的知識由於受當地學校條件的限制，不能完成教學內容，（2）教具受經費限制，配套的教學資料相對少，（3）缺乏課程資源，使探究學習不能進行，（4）課程改革綱要與學校文化、師資素質、學校條件配合問題等（歐用生、莊梅枝、黃嘉雄主編，2002，頁 83-110，277-280）。

#### （四）對課程功能結構看法歧異問題

有學者認為大陸 2001 年新頒基礎教育課程改革要改變課程「過於注重知識傳授的傾向」；在課程結構方面，「改變過於強調學科本位、科目過多和缺乏整合的現狀」的判斷或說法是不恰當的，應該說，現實中的課程往往只停留在使學生從認知層面上掌握知識，忽略或削弱發展能力、培養態度情感價值觀的功能。或者說，現行課程雖然提出了要正確處理傳授知識與發展能力的關係，但實際上並未處理好這些關係，因而造成現行課程在功能上的片面性。但不能據此說注重知識不對，也不能說注重知識傳授不對，因知識是能力、情感、態度、價值觀的基礎（劉碩，2003b，頁 30-31）。事實上，大陸現行基礎課程在功能方面存在的問題並不是過於注重知識、過於注重知識傳授，而是在於課程的知識內容選得還不夠精，更新得還不夠及時，理論與實際結合得還不夠好，知識結構還不夠合理，傳授還不夠得法，往往停留在淺表層面而不夠深入等，沒有真正發揮知識的全部教育力量，在一定程度上單純地注重了淺層次地傳授知識，忽略或削弱了培養能力、情感、態度、價值觀等課程功能。

在課程理論上，國際教育界逐漸一致地認識到一個極端走向另一個極端是行不通的，因而都在尋求社會、學科、兒童諸多方面的統一。大陸現行課程結構中雖然不是沒有經驗課程、綜合課程、選修課程、地方課程和校本課程，但在整體課程體系中所占的比重偏低，而且往往不被重視，這些課程自身發展的水平和完善程度也比較低，而且在全國範圍內呈現不平衡的狀態，很多地區甚至至今還沒有開設。科目設置的數量取決於中小學各階段培養目標的要求，也與課程的綜合化程度有關，從本次課程改革所研訂出的課程設置情況來看，不計地方與校本課程在內，小學低年級為 5-6 門，中高年級為 8-9 門，與現行課程的門數相比並未減少多少而且有的還有所增加，可見，實際上大陸小學課程在課程門類上存在的問題是結構性短缺，而並非科目過多。現行課程體系中各門課程尤其是相關課程之間的聯繫需要進一步加強和改善，尤其是在科學、藝術、人文社會學科等方面的課程應當進一步走向綜合化。



### （五）對課程內容、實施看法歧異問題

有學者認為大陸基礎課程改革的目標要「改變課程內容繁、難、偏、舊和過於注重書本知識的現狀」，在課程實施方面，「過於強調接受學習、死記硬背、機械訓練的現況」，此一定性的判斷，部分值得斟酌和討論。

有關中小學生在學校要學習的知識經驗是以書本知識、間接經驗為主還是以直接經驗為主？這本是一個教育學的常識性問題。人類社會之所以出現教育活動，人類社會發展到一定階段之所以出現學校，主要原因之一就是可以讓新一代人用較少的時間直接獲得人類積累的文化知識。學習對無數前人來說是直接經驗，而對學生來說則是間接經驗的書本知識，如果學生在學校不學習書本知識，學生也就沒有必要進學校學習了，學校也沒有專門存在的必要。當然，直接經驗對學生來說也是很重要的，在課程與教學中應儘可能使學生多獲得一些直接經驗，但不能把直接經驗的價值和作用強調過了頭，更不能把直接經驗與間接經驗、書本知識絕對地對立起來，學生學習直接經驗必須與書本知識、間接經驗相結合，才能實現學校教育的培養目標，才能培養出學生蒐集和處理資訊、獲取新知識、分析和解決問題以及合作與溝通等現代人所必備的能力（劉碩，2003b，頁 32-33）。課程與教學的內容必須以密切聯繫實際的書本知識為主，否則學生智力和能力的發展、情意態度價值觀的養成，包括作為實施素質教育重點的創新精神和實踐能力的培養（Ellis, 2001），全都會因其失去基礎和前提而落空，故只要書本知識與現實生活、學生的直接經驗結合得好，對學生學習仍是有益的。

大陸現行課程的實施，學習方式比較單一，讓學生過多地進行「死記硬背」（即機械記憶和機械訓練），不利於學生的發展和培養目標的實現。惟中小學生主要的學習方式是接受學習，乃因中小學生在學校裡的學習以書本知識為主，且在校的修業時間有限，這樣的學習雖存在不少流弊和問題。但與其他學習方式相較，它的省時高效率的長處和便於學生獲得間接經驗的優勢，使它在各種學習方式中居於主要地位（劉碩，2003a；2003b）。故大陸現行基礎課程在實施中存在的問題並非是將接受學習作為學生的主要學習方式，而是學習方式單一化，在很多地方接受學習成為學生唯一的學習方式，且在接受學習中又沒有充分發揮學生自身的主動性和積極性，更嚴重的是，在不少地方機械的接受學習佔據了統治地位，甚至成為唯一的方式，意義的接受學習很少甚至被取消。這樣，就使學生完全處於被動的狀態，根本談不上動腦動手、主動參與、積極探究，扼殺了學生的創新精神和實踐能力，妨礙學生未來的發展。

### （六）對課程評鑑看法歧異問題

有學者指出大陸基礎課程改革的目標中，要「改變課程評鑑過分強調甄別和選拔的功能」的說法似欠妥。因為任何評鑑最基本的功能是甄別，評鑑的各種功能都是以甄別為基礎和前提的。如果對評鑑對象不先做出甄別與鑑定，評鑑的激勵功能、促進功能便失去了根據，弄清楚評鑑對象的優缺點、長短處，確切瞭解評鑑對象進退步情形，否則整個評鑑便是空洞的、不符合實際的。空洞或虛假的評鑑，不僅不能起任何積極的激勵和促進作用，相反的會使評鑑對象對評鑑的虛假結論產生反感（劉碩，2003b，頁 34-35）。升學考試或高一級學校的招生考試和課外競賽活動，有其選拔作用，因此其試題的設計應是一般常模參照評量而不是標準參照評量，選拔性考試既對教育的發展和提高有重要意義，又在一定程度上對教育教學品質的提高具有促進作用。中國大陸經過十年論爭，到 1999 年全國第三次教育工作會議，不再提「應試教育」而轉軌至「素質教育」，其強調「重視和不斷加強、改進思想道德教育和文化知識教育」、「深化教育改革全面推進素質教育」、「堅持學習書本知識與投身社會實踐的統一」（林新發，2002；國家教育發展研究中心，2001，頁 32）。

## 七、小學實施英語教學問題

2001 年公布之《教育部關於積極推進小學開設英語課程的指導意見》附《小學英語課程教學基本要求（試行）》與《全日制義務教育、普通高級中學英語課程標準（實驗稿）》，皆要求小學英語課程開設的起始年級為三年級。2001 年 9 月起，除英語教育基礎和師資條件不具備的地區或學校以外，大陸絕大多數實驗區小學都開設了英語課程，北京、上海、深圳等沿海城市的英語課程提前到小學一年級，甚至提前到幼稚園階段（王斌華，2002）。歸納大陸小學實施英語教學有以下幾個問題：

### （一）小學英語師資問題

大陸小學三年級或是一年級實施英語教學，急需大量的英語師資，負責培育師資的師範院校必須及早預作回應，因良好的師資素質是決定英語教學能否成功的關鍵因素。

### （二）教學評量問題

上海市部分重點小學英語師資素質高，學生程度佳，教學亦相當活潑，惟大陸部分中西部地區條件不如東部地區，教師課堂教學活動仍以口頭講解為主，教學方式較為單調、偏向填鴨式教學，學生的學習方式大多以背誦、記憶為主（張

皖甯，2003)。在學習評量上，大多採用傳統紙筆測驗和口試兩種方式，在評量形式上顯得比較單調、缺乏變化。

### （三）學生程度落差問題

大陸地區發展不平衡，學生家庭社經背景差距大，部分學生在未全面實施小學英語課程之前已自行前往才藝或補習班學習英語，導致班級內學生英語程度落差大，造成教學的困擾，全班使用同一套教材，其難易程度當然亦難以兼顧不同學生的需要，有待研議「合作學習」或「各科能力分級教學」之可行性，以適應不同程度學生的學習需求，並減低標籤效應等負面影響。

## 參、建議

基於以上大陸小學教育改革政策的內涵和問題分析，提出以下五點建議：

### 一、小學教育具有公共產品的屬性，宜立法並加大中央財政轉移支付比率和經費投入。

大陸小學教育經費投入總量不足，政府負擔小學教育經費，尤其是農村小學教育經費的比例過低，小學教育投入在城鄉和區域間的嚴重不平衡是影響小學教育發展的最大障礙。由於小學教育係屬公共產品，其具有溢出效應，小學教育轉移支付有助於實現大陸不同地區間小學教育的均衡發展。大陸為減輕農民負擔，實施稅費改革後，教育經費不足之情況更形突顯，故宜立法加大中央財政轉移支付比重及數額，以解決農村小學教育經費問題，並建立教育資金相對獨立運行制度，以避免被不當的挪用或擠占。中央轉移支付的省份（或自治區），依王瓊芝、田漢族（2003）的模擬結果和考慮大陸各省（自治區）的經濟教育發展條件。該經費可優先用於河北、山西、內蒙古、安徽、江西、河南、湖南、廣西等貧困、偏遠農村地區。此外，宜配合研訂教育經費投入法，實行教育經費預算單列，將教育經費的分配權和管理權劃歸教育部門，提高教育資源的使用效率，實現教育事權與財權的統一，以解決教育經費投入和不足問題。

### 二、繼續貫徹普及義務教育目標，實現教育公平和均衡發展。

2000 年底大陸實現了「基本普及九年義務教育」之階段性目標，達到了「雙八五」的規劃目標（即 85% 人口地區實現普及九年義務教育，簡稱「普九」，初

中階段毛入學率達到 85% )，惟還有 522 個縣和縣級行政區劃單位沒有達到「普九」(西部地區有 465 個縣，占 89.1% )，其中的 100 個縣還沒有達到普及六年義務教育(簡稱「普六」)(國家教育行政學院，2003，頁 157-160；談松華、王蕊、王建，2002，頁 68)。這些地區大多是老、少、邊、貧地區(老解放區、少數民族地區、邊境地區、貧困地區)，地方經濟薄弱，經濟總量小，許多人還沒有徹底解決溫飽。因此。要加大對貧困地區、少數民族地區、邊境地區和處境不利人群的扶持力度，為家庭經濟困難兒童、女童、流動兒童和殘障兒童提供平等的教育機會，並應抓住西部大開發的有利時機，制定實施積極性的差別待遇或補償教育政策，提供重點支持，努力縮小地區差距。

大陸實施中央、省、地市、縣、鄉鎮五級財政，各地財政極度不平衡，中央財政實力大於地方，縣應成為轉移支付承接的最基層單位，東部發達地區的各縣及大中城市原則上自行解決義務教育財政問題，對個別地方和特殊群體的特定教育需求，由省政府實施專項轉移支付，首先確保教師工資足額按時發放；中央和中西部的省政府應對所屬貧困縣和財政困難縣實施義務教育財政轉移支付；對國家級貧困縣，中央和省政府應按國家標準確保教師工資按時足額發放，中央承擔三分之二，省承擔三分之一，基建、公用費中央和省各負擔一半；對省級貧困縣，教師工資由中央和省各承擔一半，基建亦由中央和省對等負擔，公用費由縣承擔；對一般財政困難縣，中央可支付教師工資的三分之一，其餘費用由省和縣負責；而條件較好、財政實力較佳的縣，則自行解決義務教育經費問題。

大陸在改革開放政策實施之後，隨著經濟的迅速發展，東、中、西部地區差異與城鄉差距逐漸擴大，針對此一現狀與考量大陸現有的經濟發展水平，仍先以底線公平的政策為主，向每位學生提供均等的教育機會，並以縮小現有差距為主要任務；至於在極少數經濟發達城市，可考慮在促進個性發展及市場效率的原則下，試行適當形式的教育或學校選擇權。

### 三、轉制學校有其政策優勢，惟應立法解決產權不清和前景不明問題。

大陸民辦小學除宜正視其師資、辦學品質及收費外，轉制學校由於擁有管理機制、師資遴聘、辦學品質等方面的優勢和家長相對能夠承受的收費標準，上海大部分轉制學校對學生家長具有巨大的吸引力，都有充足的學生來源。根據調查：轉制學校「教育教學質量好」、「師資好、有責任心」、「學校有特色」、「校風好、學習抓得緊」、「有望升入高一級學校」已成為吸引學生和學生家長的重要因

素（胡衡，2000，頁 115）。大陸轉制學校是一種由國家提供校舍、教師編制和開辦經費，由家長承擔教育教學成本，由校長和董事會承辦，實行效率優先、資源多元的混合型學校（張民選，2001，頁 134），「產權不明晰」是所有研究轉制學校的學者、學校的承辦人和各級政府都意識到的，如（1）「公建配套」住宅區中新建的校舍，產權應該屬於誰？（2）承辦人辦學時的投資所形成的校產，是否應該屬於「國有」？（3）校長本身的無形資產和他們的努力工作所帶來的校產增值該如何看待？（4）法人帶資辦校，資產如何區分、處理問題，對於轉制學校人們可能會詢問這些學校從哪裡來，而且會關注這學校會往哪裡去。如（1）好學校轉回公辦（2）差學校轉回公辦（3）大部分轉制學校轉回公辦（4）暫時維持「國有、公助、民辦」（5）轉向民辦學校、私立學校。有學者認為現在存在著公辦、民辦相互交錯的灰色地帶，在過渡時期不可避免應儘快使產權明晰化，否則它既占了政府計畫經濟那一套好處，又占了市場經濟這一套好處，對於民辦學校將形成一種不公平的競爭。此外，健全法規，明晰產權的經營權，把轉制學校固定為一種新型、混合型、中間型的學校，借鑑國有企業改革中建構的「現代企業制度」模式，建構一套「產權明晰、權責分明、政校分開、管理科學」，按出資數額享有權利和分擔責任的混合型學校。轉制學校如由教育行政部門選派的自然人擔任校長，不必顧慮學校已有國有資產的流失問題，因為轉制學校的校舍場地、設備器材和累積剩餘資金都由教育行政部門控制，學校校長本人不是資產所有者。然轉制學校一旦由法人帶資承辦，就會形成實際上的兩個法人（出資法人和教育行政部門）的合作辦學。鼓勵法人帶資承辦學校，有許多優勢，包括擴張國有教育資源功能、增加社會資源投入等，但也可能會有國有資產流失和學校學雜費收入流失的風險。為避免國有資產流失，及如要進行資產轉移，保證國有資產的合法轉移，保證學校學雜費收入的合理運用，必須立法並做好國有資產評估，包括土地、校舍及學校無形資產。如允許出資法人逐漸回收資金本息，必須由兩個法人共同建構一個新的辦學法人團體，並由辦學法人團體與選派校長共同制定還款計畫和利益風險共同承擔計畫。

#### 四、分區逐次提高小學師資學歷和素質，維持部分專業定向獎學金與分發制度，並解決代課教師及薪資拖欠問題。

大陸東、中、西部地區社會、經濟、教育發展差距甚大，目前小學教師已大多達到中等師範（高中）以上學歷程度，東部沿海地區已有許多大專程度的小學教師，上海、北京地區更規定小學教師需為大學本科程度，為因應未來知識經濟

及社會需要，小學師資素質應透過培育和進修方式逐漸提昇至師範專科學校甚或大學本科，由於目前大陸小學教師工資仍低，為吸引一些家境貧困、素質優秀之初（高）中畢業生報考師範院校，過渡時期仍應維持一部分專業和定向獎學金，畢業後由政府分發服務，以維繫中西部偏遠地區之教師素質。為配合新課程教材之實施，亦應規劃輪流培訓教師，提供研習機會，俾促進教師專業化，增進教師教學知能。

隨著經濟社會的發展，小學教師薪資待遇偏低之情況應逐年改善。此外，農村貧困地區代課教師數量甚多，流動性大、普遍學歷低、整體素質不高、教學水平偏低，基本沒有繼續提高和培訓機會。代課教師問題應根據廣大農村小學教育的實際情況及產生的原因，逐步設法解決。首先，認真貫徹《教師資格條例》，實施教師資格認證工作，不符合教師資格的，要堅決辭退，符合要求的，要確定其教師資格後，在公開、平等、競爭、擇優的原則上，實施教師聘任工作，學校應按崗位招聘教師，採用競爭上崗，進行崗位管理和合同管理的方式，有效、有計畫地解決代課教師問題。其次，應進一步制定優惠政策鼓勵畢業生到廣大的農村小學任教，並實行教師定期交流或城鄉交流的制度，重視教師工作的穩定性，減少教師的流失。再次，應加大中央財政轉移支付貧困縣的數額和比重，加強縣級財政的管理和經費投入，徹底解決拖欠教師薪資的問題。

## 五、加強推動素質教育，培養學生基礎與創新能力，並注意課程改革與學校文化的配合。

大陸全面推動素質教育，提高教育品質，加強思想道德教育，強調培養學生的創新精神和實踐能力，為學生全面發展和終身學習奠定基礎。此外加強中小學課程教材的開發、實驗和推廣工作，推動教材編審、選用、出版、發行等方面的改革，各地應以條件定實驗的規模和進度，課程改革工作極為複雜，影響的因素亦多，改革要充分考慮到各種必備的條件以及準備這些必備條件所需要的最起碼時間（如教師進行培訓所需時間），改革的幅度大小和快慢應適當地掌握，否則「欲速則不達」。改革的重要問題是如何讓所有人認同改革的過程與目標，並獲得擁有感，參與改變的人必須確認改變的必要性，改革才對他們具有意義，也才容易生成符應課程改革的學校文化和教師文化。再者，定期進行課程教材檢討和評估，以作為未來修正基礎教育課程改革綱要（試行）和推廣之依據。此外，在國家、地方、學校三級課程管理體制中，如何各司其職，備妥實施新課程之相關配套措施，並符應國情和借鑒其他國家課程實施的經驗，積極推進教材編審制度

的改革工作，提高教材編寫水準和品質，並從實驗中不斷的精進和改善，以完善教材審查制度，同時，對於農村地區可推廣使用經濟適用型教材，降低教科書價格，對貧困學生應考慮由政府補助免費供應教科書。

素質教育的核心內容是培養創新和實踐能力。創造或創新能力是人類特有的一種品性，亦是人類進步的階梯，惟基礎教育如講創新不講傳承，將會失去基礎和方向，不了解最新現況、不掌握正確的知識，將不可能有真正的創新。創新型人才的共同特徵是：擁有完善的主體性、一定的知識能力基礎、靈活的思維方法、勤奮而投入的工作或學習習慣。主體性主要包括主體意識、主體能力和主體人格三部分。創新能量取決於以下兩種素質：第一，創新的意識和相應的人格。包括求知欲、好奇心、問題意識、創新的衝動、以及自信心、勇氣、毅力等。第二，一定的知識結構和創新能力，創新能力是一種以智慧為核心的高級綜合能力(Ellis, 2001)，它需要所有基本能力如觀察力、記憶力、想像力、思維力、表現力、操作能力等，尤其思維能力具有獨立、變通和流暢的特徵。因此，素質教育應培養學生知識傳承與創新實踐能力。

大陸以往所謂「應試教育」係指以學生掌握書本知識為主，以尋求標準答案為目標，而創新教育則以學生在各種實踐活動中表現出創新精神和創新能力為追求，它鼓勵學生關注思考過程，尋求的是與眾不同和最佳的「答案」；「應試教育」要取得成功必須依靠大量的重複練習，而創新教育雖然不排斥練習，但更強調發現、想像、嘗試和創造。故如要兼顧基礎知識傳承與創新實踐能力，大陸高中或高等院校入學考試或可考慮 75% 名額採學科能力測驗或聯合招生考試方式，25% 名額採推薦甄試方式。學科能力測驗著重評量學生一般智力及學科能力；推薦甄試則著重評量學生特殊才能和創新能力，因為是招生入學考試，試題必須具有甄別作用和鑑別度，因此試題的設計應是一種常模參照評量方式而不是標準參照評量。

近十餘年來大陸對教育改革工作甚為重視，亦呈現了許多成效。在小學方面制定許多政策，希望在小學教育的「量」和「質」方面能有所提升，以增進未來的競爭力。教育永遠會有問題，因此如何進一步面對問題，研究訂定妥適的政策和周延的計畫和配套措施，並確實加以執行，甚為重要，俾促進教育不斷的發展和進步。

教育的政策應符合社會發展目標和個人發展的需要，教育的計畫和策略應尊重專業，教育的成果才能促使教育事業永續發展和進步（林新發，2001）。兩岸教育改革工作正在積極展開，教育改革的研究、政策制訂和實施經

驗，可相互交流，彼此借鑑，教育改革政策一經推動實施後，確實不能走回頭路，但教改必須走「專業路」，教育政策推動實施後如碰到問題或困難，亦必須虛心檢討謀求解決，唯有回歸教育專業的教改，才能找到出路。

## 參考文獻

- 王英杰、曲恆昌、李家永（1999）。**亞洲發展中國家的義務教育**。北京市：人民教育出版社。
- 王善邁（2001）。**中國義務教育財政制度改革構想**。民 92 年 10 月 21 日，取自：青島教育資訊網。網址：<http://www.qdedu.gov.cn/guihua2.htm>
- 王斌華（2002）。大陸小學英語課程與教學改革的理念與發展。載於**海峽兩岸新世紀小學課程與教材改革學術研討會論文集**（頁 180-191）。台北縣：中華民國教材研究發展學會。
- 王磊（2002）。我國義務教育經費投入存在的主要問題。**教育與經濟**，2002（1），41-43。
- 王瓊芝、田漢族（2003）。義務教育財政轉移支付理論與實證研究。**中小學教育**，2003（10），6-10。
- 尹玉玲（2003）。義務教育“以縣為主”新體制的難點與對策。**中小學教育**，2003（7），13-15。
- 曲恒昌（2003）。借鑒他國經驗切實制止目前我國農村義務教育的滑波。**中小學教育**，2003（8），68-72。
- 朱寅年（2003）。公辦名校“轉制”是耶非耶？**中小學學校管理**，2003（7），2-6。
- 杜育紅（2003）。關於新時期基礎教育財政體制改革的思考。**北京師範大學學報**，2003（2），54-61。
- 孟旭、樊香蘭（2003）。我國基礎教育投資中存在的問題與建議。**中小學教育**，2003（7），16-19。
- 吳宏超、葉忠（2003）。校際落差與義務教育公平。**中小學教育**，2003（7），9-12。
- 林新發（1994）。大陸藝術教育行政組織與管理之探討。**台北師院學報**，7，33-74。
- 林新發（1996）。兩岸中小學教師在職進修制度之比較。**台北師院學報**，9，83-109。
- 林新發（1998）。大陸高等技職教育行政與經費政策之探討。**台北師院學報**，11，51-84。
- 林新發（1999）。**教育與學校行政研究—原理與應用**。台北市：師大書苑。
- 林新發（2001）。跨世紀台灣小學教育改革動向：背景、理念與評析。**國立台北師範學院學報**，14，75-108。
- 林新發（2002）。兩岸小學教育改革政策之評析，載於財團法人范馨香法學基金會、國立台北師範學院主辦之**海峽兩岸教育政策及教育投資學術研討會大會手冊**（頁 39-90）。
- 林新發、王秀玲（2003）。海峽兩岸義務教育政策演變和形成背景之分析。**國民教育**，43（4），11-19。



- 周濟（2003）。認真貫徹中紀委二次全會精神從嚴治教堅決治理學校亂收費—在全國教育系統治理中小學亂收費工作電視電話會議上的講話。**中小學學校管理**，2003（8），2-4。
- 胡衡主編（2000）。**民辦教育的發展與規劃**。北京市：教育科學出版社。
- 翁文艷（2003）。**教育公平與學校選擇制度**。北京市：北京師範大學出版社。
- 高如峰（2002）。義務教育公共投資水平和效益的國際比較。**教育研究**，2002（6），11。
- 馬雲鵬、唐麗芳（2003）。基礎教育課程改革問卷調查與分析。**中小學教育**，2003（8），28-29。
- 陳秀月（2003）。**大陸地區小學教師培育與任用制度之研究—以上海市為例**。國立台北師範學院教育政策與管理研究所碩士學位論文。
- 教育部政策研究與法制建設司（2002）。**現行教育法規與政策選編**。北京市：教育科學出版社。
- 教育部財務司（2000）。**教育財政國際比較**。北京市：高等教育出版社。
- 教育部、國家統計局、財政部（2002）。**2001 年全國教育經費執行情況統計**（2002 年 12 月 30 日公布）。2003 年 10 月 3 日，取自：<http://www.edu.cn/>
- 教育部發展規劃司（2002）。**中國教育統計年鑑 2001**。北京市：人民教育出版社。
- 教育部發展規劃司、上海市教育科學研究院（2003）。**中國民辦教育綠皮書—2002**。上海市：上海教育出版社。
- 國家教育發展研究中心（2000）。**2000 年中國教育綠皮書**。北京市：教育科學出版社。
- 國家教育發展研究中心（2001）。**2001 年中國教育綠皮書—中國教育政策年度分析報告**。北京市：教育科學出版社。
- 國家教育發展研究中心（2002）。**2002 年中國教育綠皮書—中國教育政策年度分析報告**。北京市：教育科學出版社。
- 國家教育行政學院（2003）。**基礎教育新視點**。北京市：教育科學出版社。
- 張民選（2001）。轉制學校：事實、成因與前景。載於丁鋼主編**中國教育：研究與評論**，第 1 輯（頁 75-144）。北京市：教育科學出版社。
- 張皖寧（2003）。**海峽兩岸小學英語師資培育與教學實施之比較研究—以台北市與大上海地區為例**。國立台北師範學院教育政策與管理研究所碩士論文。
- 張豐（2002）。關於教師聘任制度改革的民意調查。**教學與管理**，2002（1），30-31。
- 程方平（2003）。農村義務教育遭遇體制障礙—安徽、江西、四川三地教育行。**中小學教育**，2003（9），15-17。
- 楊景堯、邱祖賢主編（2002）。**中國大陸義務教育實際問題**。台北縣：中華民國兩岸文教研究學會。
- 楊景堯（2003）。**中國大陸教育改革與實際問題**。台北縣：新文京開發出版股份有限公司。
- 趙中建（2001）。以轉制學校看中國學校體制變革。載於丁鋼主編**中國教育：研究與評論**，第 1 輯（頁 145-158）。北京市：教育科學出版社。
- 談松華、王蕊、王建（2002）。中國區域教育現代化研究。載於丁鋼主編**中國教育：研究**

- 與評論，第2輯（頁1-100）。北京市：教育科學出版社。
- 劉碩（2003a）。關於基礎教育課程改革的幾點思考。《北京師範大學學報》，2003（1），95-102。
- 劉碩（2003b）。究竟要改什麼？—就關於基礎教育現行課程五個“過”的判斷與有關人士商榷。《中小學教育》，2003（9），30-35。
- 劉茗、雷彥興（2003）。試論農村義務教育財政管理體制的改革。《中小學教育》，2003（10），16-20。
- 劉賢德（2002）。《海峽兩岸中小學教師任用制度之比較研究》。國立臺北師範學院國民教育研究所碩士論文。
- 歐用生、莊梅枝、黃嘉雄主編（2002）。《海峽兩岸新世紀小學課程與教材改革學術研討會論文集》。台北縣：中華民國教材研究發展學會。
- 鍾啓泉等主編（2001）。《解讀中國教育》。上海市：教育科學出版社。
- 鍾華（2003）。論農村義務教育管理體制的創新。《中小學學校管理》，2003（7），7-10。
- 顏如芳（2003）。《中國大陸小學教育經費管理體制與政策之研究》。國立臺北師範學院國民教育研究所碩士論文。
- 瞿葆奎（2001）。《中國教育研究新進展・2000》。上海市：華東師範大學。
- Cascio, W. F. (2003). *Managing human resources: Productivity, quality of work life, profits* (6<sup>th</sup> ed.). NY: McGraw-Hill.
- Cizek, G. J. (1999). *Handbook of educational policy*. CA: Academic Press.
- Ellis, A. K. (2001). *Research on educational innovations*. (third ed.). NY: Eye on Education.
- Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., Donnelly, J. H. & Konopaske, R. (2003). *Organizations: Behavior, structure, process*. (11<sup>th</sup> ed.). NY: McGraw-Hill.
- Guthrie, J. W. & Reed, R. J. (1991). *Educational administration and policy*. Boston: Allyn and Bacon.
- Hannum, E. (2003). Poverty and basic education in rural China: Villages, households, and girls' and boys' enrollment. *Comparative Education Review*, 47(2), 141-159.
- Hersey, P., Blanchard, K. H., & Johnson, D. E. (2001). *Management of organizational behavior: Leading human resources*. (8<sup>th</sup> ed.). NJ: Prentice-Hall.
- Owens, R. G. (1998). *Organizational behavior in education*. (6<sup>th</sup> ed.). MA: Allyn and Bacon.
- Robbins, S. P. (2001). *Organizational behavior*. (9<sup>th</sup> ed.). NJ: Prentice-Hall.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.
- Yukl, G. (2002). *Leadership in organizations*. (5<sup>th</sup> ed.). NJ: Prentice-Hall.

# **Educational Reformation Policy of Primary Schools in Mainland China: Issues and Comments**

\*Hsin-fa Lin & Shiu-ling Wang\*

## **ABSTRACT**

This article aims to analyze the Mainland China's primary schools' educational reformation policy, including issues and comments. It focuses on the analysis of related literature. The duration of this investigation starts from 1980 to 2004. Mainland China area is the main scope of this research, especially the primary schools' educational development and reformation policy.

The key points studied in this paper include: (1) discussing the evolution and essence of primary schools' educational development and reformation policy in Mainland China, (2) commenting on the issues of educational reformation policy, and (3) providing suggestion for references to promote and implement the educational reformation.

**Key words: primary schools' education, educational policy, Mainland China**

---

\* Hsin-fa Lin: Professor, Department of Elementary Education, National Taipei Teachers College

Hsiu-ling Wang: Associate Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

