

国家高质量教育体系建设的框架结构探析

——基于教育政策内容分析的视角

孙锦涛 何伟强 吴亭燕

摘要: 从教育政策内容分析的视角研究国家高质量教育体系建设的框架结构,对于提升国家高质量教育体系建设的政策自觉和实践水平具有重要意义。以定性的教育政策分析方法做这方面的研究,一是建构国家高质量教育体系建设政策内容的分析框架,二是梳理国家颁布的有关高质量教育体系建设的政策文件,三是分析这些政策中明确带有“高质量教育体系建设”的政策内容,以及对其它有关教育改革政策的内容进行综合分析。分析发现,国家高质量教育体系建设的框架结构主要由四大要素组成,即“一个目标”——把学生培养成为德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人;“两条路径”——学校家庭社会教育的配合和各级各类教育改革形成终身学习的学习型社会;“三大重点”——教育体制改革与教育机制创新、以法制为基础的教育治理体系和治理能力现代化、教育评价制度改革;“四项条件”——教师队伍建设、教育经费投入、教育公平和教育的公益性。建设国家高质量教育体系,要围绕这一框架结构来进行。

关键词: 国家高质量教育体系; 高质量教育体系建设; 高质量教育体系建设框架结构; 教育政策内容分析

中图分类号: G640

文献标识码: A

文章编号: 1672-0717(2022)06-0013-12

一、问题的提出

国家高质量教育体系建设的框架结构,指的是国家有关教育政策中所存在的高质量教育体系建设的框架结构。要说清楚这个框架结构,就需要从分析有关教育政策的内容入手。然而,我们在文献检索中发现,近年来国家高质量教育体系建设虽然已逐渐成为教育研究的热点和重点领域,但从教育政策内容分析的视角对国家高质量教育体系建设框架结构进行研究还较少见。以“高质量教育体系建设”为关键词,在知网上共检索到相关文献120余

篇。通过对这些文献进行分析发现,有的是从宏观框架结构的角,从整体上解读如何建设国家高质量教育体系^{[1-10][28-30]},有的是从中观框架结构的角,探讨各级各类高质量教育体系的建设^[11-23],还有的是从微观框架结构的角,研究具体要采取哪些措施进行高质量教育体系建设^[24-27]等,而且即便是同一个角度的研究,不同的学者也有不同的看法。这些看法虽然角度和观点不尽相同,但都有一个共同的特点,就是学者们所阐发的国家高质量教育体系建设的框架结构一般不是通过政策内容分析得出的,而只是学者自己的看法。我们还发现,国

收稿日期: 2022-08-01

基金项目: 研究阐释党的十九届四中全会精神国家社科基金重点项目“服务全民终身学习的教育体制与教育机制研究”(20AZD073)。

作者简介: 孙锦涛(1949-),男,湖北武汉人,哲学博士,浙江外国语学院特聘教授、教育治理研究中心主任,主要从事教育基本理论、教育管理与教育政策法规研究;何伟强,浙江外国语学院教授、教育学院院长;吴亭燕,管理学博士,浙江外国语学院教育学院讲师。杭州,310023。

家颁布的高质量教育体系建设的政策中是有一定框架结构的。这种框架结构,有的在有关教育政策中有明确的表述,有的没有明确的表述。由于疏于对这些教育政策中的相关表述进行研究,人们对那些说得比较清楚的框架结构也不一定有一个很清晰的认识,更何况对那些表述得不太明确的框架结构了。目前的总体状况是,对国家有关政策中所体现的国家高质量教育体系建设框架结构基本上还处于一种不甚了了的状态。因此,研究国家有关教育政策中所具有的国家高质量教育体系建设的框架结构,应是这方面研究的当务之急。明确这一框架结构,对于提升国家高质量教育体系建设的理论自觉、政策自觉和实践水平将有着重要的意义。鉴于此,本文拟从教育政策内容分析角度,对国家高质量教育体系建设的框架结构做一尝试性探讨,以就教于对这一问题感兴趣的同仁。

二、国家高质量教育体系建设框架结构分析步骤

(一)确立分析工具

政策分析由其分析工具的性质不同,可分为定性的分析、定量的分析和综合的分析。一般来说,定性的政策分析,主要用归纳推理和演绎推理的方法去分析政策,而定量的政策分析主要以概率与统计推理和模糊数学来分析政策;综合的分析则是定性的分析和定量的分析兼而有之^[28-30]。本文中的教育政策分析主要是运用定性的政策分析方法。这种教育政策分析,从分析内容来说,包括教育政策的内容分析、过程分析、环境分析和价值分析;从分析的方法来说,主要运用归纳推理和演绎推理的方法;从分析步骤来说,第一步是建构分析内容的标准即框架结构,第二步是系统收集与分析内容有关的教育政策,第三步明确分析政策的范围,并用建构的标准对这些范围内的政策进行分析^[31]。本文所做的教育政策分析属于教育政策的内容分析。在分析工具确立后,以下按上述三个步骤,对有关国家高质量教育体系建设政策的内容做一分析。

(二)建构分析框架

要分析国家高质量教育体系建设的框架结构,就要明确用一个什么样的框架结构来分析这个体

系。一般说来,一个体系的建设,首先要有建设目标,目标确定后就要选择建设路径,有了建设路径后就要考虑建设条件。分析建设体系的框架结构,就应该从目标、实现目标的路径以及为实现目标和保障路径正常运行所必需具备的条件这样一种逻辑来进行分析。“目标-路径-条件”这一逻辑结构中三个要素相互影响,共同构成了关于建设体系的一个分析框架。当然,这三个要素只是建设体系中三种基本的要素,有可能在某个具体体系的建设过程中,还会产生一些其它新的要素。其次,在使用确立起来的要素对建设体系进行分析并提炼概括出这一体系的要素框架结构后,还要分析这一框架结构是否囊括了这一建设体系的基本内容。如果能够囊括,就证明这一框架结构是成立的;如果不能,就要对这一框架结构的要素进行增补或修改,以形成新的框架结构。

(三)梳理政策文件

分析国家高质量教育体系建设的政策,先要明确分析哪些有关这方面的政策。本文所要分析的政策,主要是党的十八大以来党中央、国务院(简称国家)颁布的有关重大的综合性、全局性的高质量教育体系建设政策和其它有关教育改革政策。为了分析的连贯性和系统性,也会涉及党的十八大以前国家颁发的有关教育改革的一些重要政策。经过梳理,我们认为党的十八大以来,涉及的重大综合性和全局性的高质量教育体系建设的教育政策文件主要有12个(如表1所示)。

(四)明确分析范围

其一,这里要分析的国家高质量教育体系建设的框架结构,是分析国家重大的综合性、全局性的有关高质量教育体系建设政策文件中的框架结构,而不是国家某方面或某几方面高质量教育体系建设政策文件中的框架结构。国家整个高质量教育体系建设的框架结构,是国家各级各类高质量教育体系建设框架结构的总和。但这种总和不是这些教育体系框架结构形式上的简单相加形成的,而是由这些教育体系实质上的一种组合,即按一定逻辑形式联系起来的国家高质量教育体系建设的整体框架结构。这就要求我们在分析国家关于高质量教育体系的政策文件内容时,首先要看看这些政策文件里提到哪些高质量教育体系建设,然后再仔细分析这些

表1 十八大以来重大的综合性和全局性高质量教育体系建设的教育政策

序号	年份	政策文件名称	政策文件简称
1	2014	《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》	《实施意见》
2	2017	《关于深化教育体制机制改革的意见》	《改革意见》
3	2018	《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》	《教师队伍改革意见》
4	2019	《中国教育现代化2035》	《现代化2035》
5	2020	《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》	《现代化实施方案》
6	2020	《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》	《重大问题决定》
7	2020	《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》	《体育工作意见》
8	2020	《关于全面加强和改进新时代学校美育工作的意见》	《美育工作意见》
9	2020	《中共中央国务院关于全面加强新时代大中小学劳动教育工作的意见》	《劳动教育工作意见》
10	2020	《深化新时代教育评价改革总体方案》	《总体方案》
11	2020	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》	《目标建议》
12	2021	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》	《目标纲要》

教育体系建设的内在逻辑联系是什么，体现出一种什么样的框架结构。这种有逻辑联系的各级各类教育体系建设的框架结构，需要研究者用心去思考和发现，因为一般来说，国家颁布的建设国家高质量教育体系的政策文件，只会告诉人们建设一个什么样的高质量教育体系，而不会直接说明这些教育体系建设之间是一个什么样的逻辑联系。

其二，国家关于高质量教育体系建设的政策与国家关于高质量教育改革的政策是有联系的，在分析国家高质量教育体系建设的框架结构时，应该将两者联系起来进行分析。有人可能会说，分析国家高质量教育体系建设的政策，就不能分析国家高质量教育改革的政策，因为后一种政策并不是国家高质量教育体系建设的政策，这种政策里没有“体系”两个字，对这种政策进行分析不是对国家高质量教育体系建设政策进行分析所必需的。然而，我们认为，不仅要分析国家高质量教育体系建设政策本身，还要分析与这一政策有关的高质量教育改革政策，只有分析了这一改革政策，才能弄清楚国家高质量教育体系建设的来龙去脉。因为这一改革政策虽然没有“体系”二字，但国家高质量教育体系建设的政策却是由这些改革政策发展或积累而成的。换句话说，国家高质量教育建设体系其实就是由这些改革政策的内容组成的。国家高质量教育体系建设政策中所体现的框架结构，是国家高

质量教育体系建设政策内容和国家高质量改革政策内容中所体现的框架结构的总和。所以，分析国家高质量教育体系建设的框架结构，不是只分析一个或两个带有高质量建设“体系”词句的政策文件，而是要分析与这些政策文件前后有关的政策文件，这样才有可能全面、系统和准确地理解国家政策文件中所说的国家高质量教育体系建设的框架结构。我们按照上述两方面的分析范围，对国家高质量教育体系建设的框架结构试做以下分析。

三、国家高质量教育体系建设框架结构分析内容

研究发现，在表1所列的12个教育政策文件中，前10个教育政策文件中一般提的是“高质量教育”或“高质量教育改革”，而没有使用“高质量教育体系”这样的提法。在第11和第12两个政策文件中一般提的是“高质量教育体系”改革。这说明，国家对高质量教育体系建设的政策以政策11《目标建议》为分界点，前10个政策文件是高质量教育体系建设的前政策期，后2个政策文件是高质量教育体系建设的后政策期。前政策期的教育质量改革，虽然没有提“体系”两个字，但却为政策11《目标建议》和政策12《目标纲要》概括国家高质量教育体系的内容奠定了基础，而后政策期的2个政策的施行是国家高质量

教育体系建设框架结构的形成期和推进期。为此,对国家高质量教育体系建设的全面理解,可以后政策期中政策11《目标建议》和政策12《目标纲要》所提出的高质量教育体系建设框架结构为主,联系前政策期的有关政策内容来加以分析。

(一)政策11《目标建议》中关于国家高质量教育体系建设框架结构的内容分析

政策11《目标建议》用了八句话381个字,对国家高质量教育体系建设的框架结构进行了较为全面系统的论述^[32]。如果用前面建构的“目标—路径—条件”这一分析框架对上面这段文字所体现的国家建设高质量教育体系的框架结构做一分析,就可以发现,政策11《目标建议》中的这段话实际上是从“一个目标”“两条路径”和“三项条件”这样一种框架结构来进行表述的。“一个目标”“两条路径”和“三项条件”也基本上概括了这段文字所表述的国家高质量教育体系建设所表达的内容。

政策11《目标建议》中提出的“一个目标”是:立德树人,即“要培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。增强学生文明素养、社会责任感、实践本领,重视青少年身体素质和心理健康教育”。“两条路径”:一是学校家庭社会协同育人,即要“健全学校家庭社会协同育人机制”;二是对学前教育、特殊教育、义务教育、高中教育、职业教育、高等教育、专门教育、民族教育和民办教育进行改革,最后形成终身学习的学习型社会。《目标建议》明确提出:要完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制,推动义务教育均衡发展 and 城乡一体化,鼓励发展多样化高中学校。强化职

业技术教育改革,深化产教融合、职普融通和校企合作,注重技术技能人才培养,探索中国特色学徒制。提升高等教育质量,加快理工农医类专业紧缺人才培养,对一流大学和一流学科进行分类建设。加大国家通用语言文字推广力度,不断提高民族地区教育质量和水平。对民办教育发展既要支持也要规范,规范校外培训机构发展。完善终身教育体系,发挥在线教育优势,建设学习型社会。“三项条件”包括:一是教师队伍建设,即要加强师德师风建设,提升教师教书育人能力素质;二是教育投入,即要加大人力资本投入;三是教育公平,即要促进教育公平。政策11的国家高质量教育体系建设的框架结构如图1所示。

(二)政策12《目标纲要》中关于国家高质量教育体系建设框架结构的内容分析

政策12《目标纲要》第十三篇第四十三章用了五节的篇幅,对国家高质量教育体系建设的框架结构进行了阐述^[33]。其中所阐述的内容,也可以用“目标—路径—条件”这一分析框架来进行分析。

关于“目标”。这五节的导言中明确提出了“一个目标”,即要坚持立德树人,全面贯彻党的教育方针,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。要特别注重增强学生文明素养、社会责任意识和实践本领。

关于“路径”。这五节中没有提“家庭学校社会协同育人”这个路径,只提了“各级各类教育改革、实现终身学习的学习型社会”这“一条路径”,但对这条路径从以下四方面进行了更详细的表述:一是巩固义务教育基本均衡成果,推进基本公共教育均

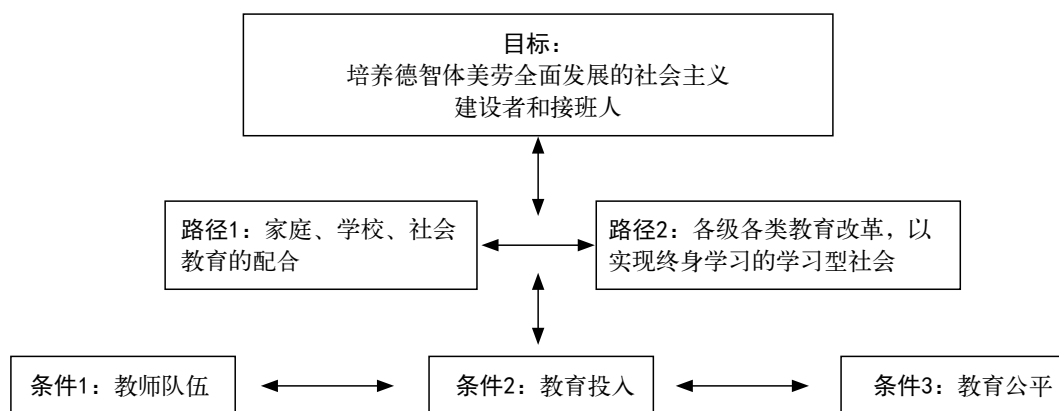


图1 政策11中关于国家高质量教育体系建设的框架结构示意图

等化,完善办学标准,推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化。改善乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校条件,加快城镇学校扩容增位,加强乡村教师队伍建设,巩固义务教育控辍保学成果,巩固提升高中阶段教育普及水平。完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制,提高民族地区教育质量和水平。二是大力培养技术技能人才,优化结构与布局,完善职业技术教育国家标准,深入推进职业技术教育改革创新。深化产教融合、校企合作,实施现代职业技术教育质量提升计划,建设一批高水平职业技术学院和专业,稳步发展职业本科教育。深化职普融通,实现职业技术教育与普通教育双向互认、纵向流动。三是提高高等教育质量,构建更加多元的高等教育体系,推进高等学校综合改革,分类管理高等教育和分类建设一流大学和一流学科,增强高校学科设置针对性,建立学科专业动态调整机制和特色发展引导机制,推动部分普通本科高校向应用型转变。推进基础学科高层次人才培养模式改革,建设高质量本科教育,加快培养理工农医类专业紧缺人才。推进中西部地区高等教育振兴,优化区域高等教育资源布局。提升研究生教育质量,加强研究生培养管理,稳步扩大专业学位研究生规模。完善注册学习和弹性学习制度,推进高水平大学开放教育资源,畅通不同类型学习成果的互认和转换渠道。四是发挥在线教育优势,完善终身学习体系,建设学习型社会。

关于“条件”。政策12《目标纲要》中具体提出了“三项条件”。其中第一项条件是:加强师德师风建设,提升教师教书育人能力素质。要建立高水平现代教师教育体系,重点建设一批师范教育基地,支持高水平综合大学开展教师教育,支持高水平工科大学举办职业技术师范专业。健全师范生公费教育制度,推进教育类研究生和公费师范生免试认定教师资格改革。建立职业学校、行业企业与高等学校联合培养“双师型”教师机制。完善教师管理和政策体系,深化中小学、幼儿园教师管理综合改革,统筹教师编制配置和跨区调整,推进义务教育教师“县管校聘”管理改革,适当提高中高级教师岗位比例。第二项条件是:坚持教育公益性原则。第三项条件是:改革完善经费使用管理制度,加大教育经费投入,提高经费使用效益。

除此以外,政策12增加了“两大重点”要素。其中第一个重点要素是要深化新时代教育评价改革,建立健全教育评价制度和机制;第二个重点要素是要完善学校内部治理结构,有序引导社会参与学校治理。

研究发现,由“一个目标”“一条路径”“三项条件”和“两大重点”所组成的框架结构,也基本上概括了政策12中所表述的关于国家高质量教育体系建设的内容。政策12中的框架结构在政策11的“目标”“路径”和“条件”三要素的基础上,增加了“重点”这个要素,国家高质量教育体系建设的要素由原确立的三个要素变成了四个要素。这四个要素有两种逻辑顺序可以表述,一种是“确立目标—选择路径—抓住重点—提供条件”这种逻辑,另一种是“确立目标—选择路径—提供条件—抓住重点”这种逻辑。这两种逻辑,对于一个体系的建设来说,都是适用的。为了论述问题的方便,本文采用第一种逻辑来表达这四个要素之间的关系。

如果将政策11《目标建议》和政策12《目标纲要》中国家高质量教育体系建设的框架结构进行对比发现,两者在“一个目标”“三项条件”上是完全一致的,而在路径上,两者有所区别:政策11的路径是两条,而政策12的路径是一条。另外,政策12提出了“两个重点”,即教育评价和教育治理,这是政策11中所没有的。政策11和政策12中国家高质量教育体系建设的框架结构中这些相同的要素,说明两个政策虽然不同,但在阐述国家高质量教育体系建设时,其框架结构大体是一致的;两个政策有些不同的内容,政策12中没有提家庭学校社会协同育人的路径,而只提了改革各级各类教育、形成终身学习的学习型社会这一条路径,另外还增加了教育评价和教育治理两个重点,但这并不能说明政策12的路径与政策11的路径不同。对于两者路径的不同的提法,可能是两种原因而引发的:一种可能是第一条路径在政策11中已经说清楚了,而第二条路径在政策11中虽然说了,但有些内容还需要展开说明,所以在政策12中就增加了一些内容进行补充;另外一种可能是,政策12在谈实现一个目标时,对第一条路径有所忽视。至于政策12中增加的两个重点,也是可以理解的,因为按照“目标—路径—条件”这一逻辑结构推进国家高质量教育体系建设的过程中,还

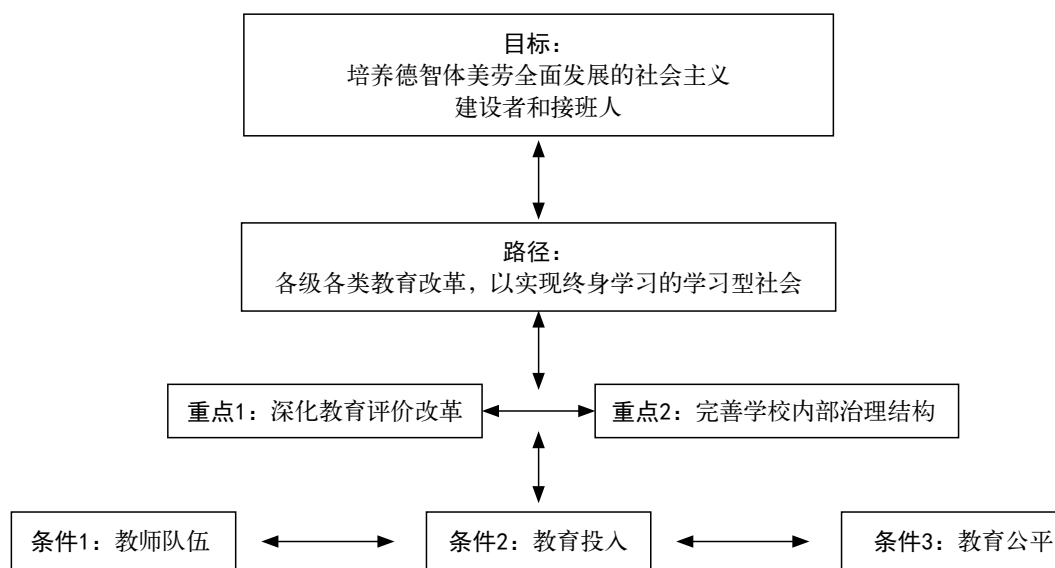


图2 政策12中关于国家高质量教育体系建设的框架结构示意图

需要教育评价和教育治理这些重点要素配合，所以政策12在政策11三个要素的基础上，增加了“两大重点”这个要素，形成了四大要素。政策12中的国家高质量教育体系建设框架结构如图2所示。

（三）12项政策及其它有关政策高质量教育体系建设框架结构内容的综合分析

在综合分析之前，让我们先简要分析一下党的十八以前所颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《规划纲要》）。因为《规划纲要》的执行期到2020年，也就是说，这一文件中包含的改革政策会影响到十八大以后的一段时期。《规划纲要》中虽然没有提“高质量教育体系建设”，但对高质量的教育改革发展已有了明确的提法，提出“要更好地满足人民群众接受高质量教育的需求”，并从立德树人、各级各类教育的改革发展、教育体制的改革发展（包括人才评价体制改革、招生考试制度改革、现代学校制度改革、教育管理体制改革、办学体制改革和教育对外开放等）、教师队伍的改革发展、教育经费的保障、教育信息化和依法治教等七个方面提出了如何推进教育高质量改革发展的政策要求^[34]。这些改革政策，不管是已经完成的还是尚未完成的，都为党的十八大后出台的推进高质量教育体系建设的相关政策奠定了一定基础。

在政策11《目标建议》和政策12《目标纲要》所提出的高质量教育体系建设框架结构中，由于政策12所包含的要素比政策11更全面，因此下文就是根据政策12中所提到的“目标”“路径”“条件”和“重点”这四个要素所组成的框架结构来分析前政策期和后政策期两个时期的教育政策中所体现的国家高质量教育体系建设的框架结构。通过对这两个时期有关高质量教育改革和高质量教育体系建设的内容进行分析发现，国家高质量教育体系的框架结构是可以从“一个目标”“两条路径”“三大重点”和“四项条件”等四个方面要素来加以概括的。这两个时期的有关教育政策内容也基本上可以包含在这四个要素之中（见图3）。

1. 关于“一个目标”

2018年前的教育政策1《实施意见》^[35]、政策2《改革意见》^[36]、政策3《教师队伍改革意见》^[37]，提的一个目标是要培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。2018年习近平总书记在年全国教育大会上的重要讲话提出要培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，在这以后所颁布的教育改革政策中才正式将“培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”作为高质量教育体系建设的目标，而且在政策4《现代化2035》、政策7《体育工作意见》、政策8《美育工作意见》、

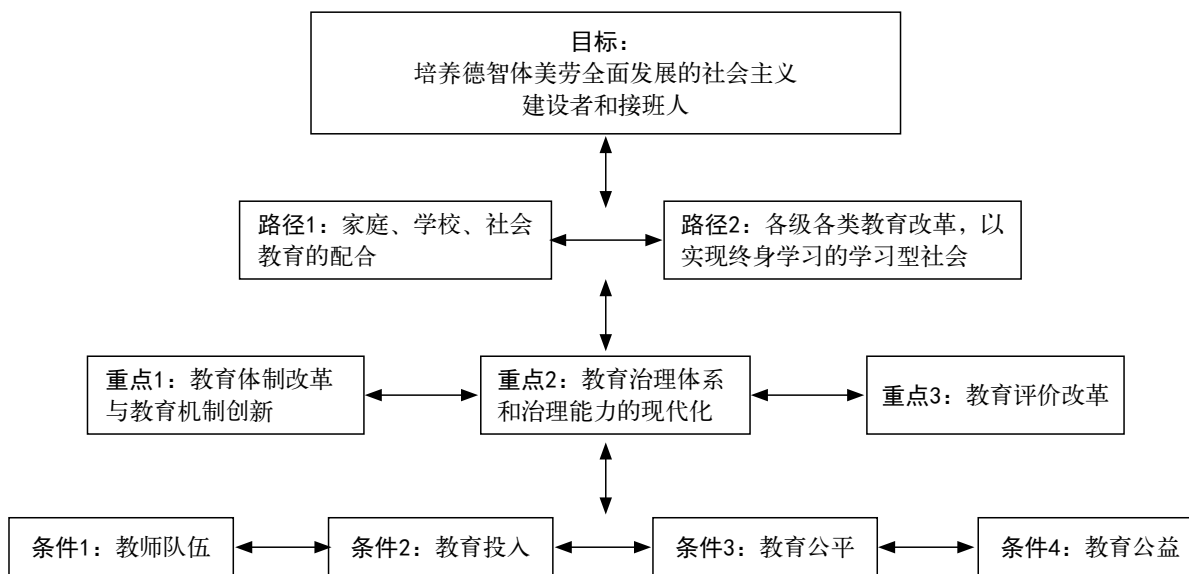


图3 12项政策和其它政策中关于国家高质量教育体系建设的框架结构示意图

政策9《劳动教育工作意见》和政策12《目标纲要》中对体育、美育和劳动教育等都做了具体的规定。政策4指出：树立健康第一的教育理念，全面强化学校体育工作，弘扬劳动精神，强化创新能力、合作能力和实践动手能力的培养，全面加强和改进学校美育，增强学生综合素质^[38]。政策7指出：要推动青少年文化学习和体育锻炼协调发展，把学校体育摆在更加突出的位置，帮助学生在体育锻炼中享受乐趣，锤炼意志，健全人格，增强体质，实现以体育心，以体育智^[39]。政策8指出：要按照《规划纲要》的要求，陶冶学生高尚的道德情操、培育深厚的民族情感、引领学生树立正确的审美观念，拥有开阔的眼光和宽广的胸怀，激发想象力和创新意识^[39]。政策9指出：要通过劳动教育，培养学生正确劳动价值观，使学生具备满足生存发展需要的基本劳动能力、良好劳动习惯、形成良好劳动品质和劳动精神^[40]。政策12指出：要坚持立德树人，全面贯彻党的教育方针，增强学生社会责任意识、文明素养、实践本领，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人^[33]。

2. 关于“两条路径”

第一条路径是指家庭、学校和社会教育的配合，在政策4《现代化2035》中提出要加强各级各类教育改革，特别提出要重视家庭教育和社会教育。

教育政策11《目标建议》中，明确指出要促进学校家庭社会协同育人。第二条路径是推进各级各类教育改革，以实现终身学习的学习型社会。这条路径可以从两个方面来探讨：一是在各级各类教育改革方面，由过去单一地关注各级各类教育各自的改革，到全面关注各级各类教育的综合改革；二是由过去重视各级各类国民教育体系的建设，到重视建立不同层次类型教育之间相互连接的全民终身学习体系和学习型社会。对于这两条路径，政策4《现代化2035》中指出：要推动各级教育高水平高质量普及。建立更为完善的办园体制和投入体制、学前教育管理体制，以农村为重点提升学前教育普及水平，加快发展普惠性民办幼儿园，大力发展公办园。健全控辍保学工作责任体系，提升义务教育巩固水平。推进中等职业教育和普通高中教育协调发展，鼓励普通高中多样化有特色发展，提升高中阶段教育普及水平。提升民族教育发展水平，振兴中西部地区高等教育。建立学校标准化建设长效机制，提升义务教育均等化水平，推进城乡义务教育均衡发展。实现县域内义务教育基本均衡。推进适龄残疾儿童少年教育全覆盖，全面推进融合教育，办好特殊教育，促进医教结合。完善招生入学、弹性学习及继续教育制度，畅通转换渠道，构建更加开放畅通的人才成长通道。建立国家资历框架、跨部门跨行

业的工作机制和专业化支持体系,建立健全国家学分银行制度和 Learning 成果认证制度,以形成全民终身学习的制度环境。开展多类型多形式的职工继续教育,强化职业学校和高等学校的继续教育与社会培训服务功能。推动各类学习型组织建设,加快发展城乡社区老年教育,扩大社区教育资源供给,构建服务全民的终身学习体系^[38]。政策11《目标建议》中指出:深化教育改革,坚持教育公益性原则,推动义务教育均衡发展和城乡一体化,促进教育公平,完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制,鼓励多样化高中学校发展。加大人力资本投入,增强职业技术教育适应性,深化职普融通、产教融合、校企合作,探索中国特色学徒制,大力培养技术技能人才。提高高等教育质量,分类建设一流大学和一流学科,加快培养理工农医类专业紧缺人才。提高民族地区教育质量和水平,加大国家通用语言文字推广力度。支持和规范民办教育发展,规范校外培训机构。发挥在线教育优势,完善终身学习体系,建设学习型社会^[32]。在政策12《目标纲要》中,对政策11《目标建议》中所阐述的推动各级各类教育改革,形成终身学习的学习型社会的路径进行了扩充,提出要巩固义务教育基本均衡成果,推进基本公共教育均等化,完善办学标准,推动城乡教育一体化和义务教育优质均衡发展。鼓励高中阶段学校多样化发展,巩固提升高中阶段教育普及水平,高中阶段教育毛入学率提高到92%以上。加大国家通用语言文字推广力度,提高民族地区教育质量和水平。突出职业技术(技工)教育类型特色,深入推进改革创新,增强职业技术教育适应性。优化结构与布局,大力培养技术技能人才。推进高等教育分类管理和高等学校综合改革,提高高等教育质量,构建更加多元的高等教育体系,高等教育毛入学率提高到60%。开展高水平中外合作办学。支持和规范民办教育发展。发挥在线教育优势,完善终身学习体系,建设学习型社会。推进高水平大学开放教育资源,完善注册学习和弹性学习制度,畅通不同类型学习成果的互认和转换渠道^[33]。

3. 关于“三大重点”

第一个重点是教育体制改革与教育机制创新,主要体现在教育政策2《改革意见》中。为了更好地说明这一点,以下通过对十八大前后党和国家颁布

的四个教育政策文件中相关提法的变化来加以分析。从1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)发布到2017年教育政策2《改革意见》颁布前,教育体制改革基本上就是单一的教育体制改革,而教育政策2发布后,就将教育体制改革与教育机制创新联在一起了。然而在教育政策2和后续的教育政策中,有的是直接将教育体制和教育机制改革放在一起加以论述,有的则是单独将教育机制直接提出来作为教育体制改革内容的补充;1985年的《决定》主要讲的是要改革基础教育体制、职业教育体制和高等教育体制,还没有涉及到教育机制改革^[41]。1993年的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)中只有一处在论述高等教育体制改革时,指出要进行高校投资机制的改革^[42]。《规划纲要》的教育体制改革部分,只讲了如何进行教育体制改革,而没有讲要进行教育机制改革。而政策2《改革意见》,因为文件名是“关于深化教育体制机制改革的意见”,即是将教育体制改革与教育机制创新联在一起的,所以整个文件既讲了教育体制改革,又讲了教育机制创新。该文件是分两种情况来讲教育体制改革与教育机制改革的。第一种情况是直接讲教育体制改革和教育机制改革放在一起加以论述,如文件中提到的建立全方位育人的体制机制,义务教育均衡优质发展的体制机制,完善提高职业教育质量的体制机制,健全行业企业参与办学的体制机制,促进高等教育内涵发展的体制机制等。第二种是在比较多的情况下,将教育机制直接提出来作为教育体制改革内容的补充。如文件中强调:要创新人才培养机制。要健全立德树人系统化落实机制。要建立促进学生身心健康、全面发展的长效机制。要健全德技并修、工学结合的育人机制。全面推进科研评价机制改革,加强学术道德建设。要完善依法自主办学机制。要完善民族教育加快发展机制,建立民族团结教育常态化机制。要完善特殊教育融合发展机制。要健全加强师德师风建设长效机制。要改进各级各类教师管理机制。逐步健全各级各类教育经费投入机制。健全第三方评价机制。要完善教育立法和实施机制,提升教育法治化水平等^[36]。

第二个重点是教育治理体系和治理能力的现代化。在教育政策6《重大问题决定》中,对教育治理

体系和治理能力的现代化,从健全学校办学法律支持体系,健全教育法律实施和监管机制,构建完备的教育法律法规体系;提高教育督导的权威性和实效性;提升政府综合运用标准、法律、信息服务等现代治理手段的能力和水平;继续加强高等学校章程建设,完善学校治理结构;推动社会参与教育治理常态化,鼓励民办学校按照营利性和非营利性两种组织属性开展现代学校制度改革创新等方面做出了比较明确的规定^[43];在政策12《目标纲要》中,指出要深化考试招生综合改革,完善学校内部治理结构,落实和扩大学校办学自主权,有序引导社会参与学校治理。

第三个重点是教育评价改革。以往的教育政策文件在谈教育改革时,虽然有时也提到要改革教育评价制度,但都没有在一个政策文件中系统地出台一个教育评价制度改革的总体方案^[33]。政策10《总体方案》中,对党委和政府教育工作的评价、学校的评价、教师的评价以及学生评价等都做出了新的全面规定,提出要改革党委和政府教育工作评价的短视行为和功利化倾向,改革学校评价重分数轻素质等片面办学行为,改革评价教师重科研轻教学的现象,改革学生评价以分数给学生贴标签的不科学做法^[44]。政策12《目标纲要》中指出,要建立健全教育评价制度和机制,深化新时代教育评价改革,发展素质教育,更加注重学生爱国情怀、健康人格和创新精神培养^[33]。

4. 关于“四项条件”

第一个条件是教师队伍。在政策3《教师队伍改革意见》中提出,教师队伍建设要做到科学管理、严格要求、优厚待遇三个方面的统一。在科学管理上,要深化教师管理综合改革,切实理顺管理体制,全力确保政策举措落实到位;在严格要求上,对教师的思想政治素质,师德师风建设,专业素质能力,分别提出了具体要求;在优厚待遇上,要不断提高教师地位,真正让教师成为让人羡慕的职业。政策12《目标纲要》中强调,要加强师德师风建设,提升教师教书育人能力素质,建设高素质专业化教师队伍。要建立高水平现代教师教育体系,重点建设一批师范教育基地,支持高水平综合大学开展教师教育,支持高水平工科大学举办职业技术师范专业,建立职业学校、行业企业与高等学

校联合培养“双师型”教师机制。推进教育类研究生和公费师范生免试认定教师资格改革,健全师范生公费教育制度。完善教师管理和发政策体系,统筹教师编制配置和跨区调整,深化中小学、幼儿园教师管理综合改革,适当提高中高级教师岗位比例,推进义务教育教师“县管校聘”管理改革。加强乡村教师队伍建设,提高乡村教师素质能力条件。

第二个条件是教育投入。就是要把教育放在战略地位,使教育的改革发展有充足的教育经费保障,进一步推进教育信息技术现代化。关于这一点,政策4《现代化2035》中指出,要完善教育现代化投入支撑体制,健全保证财政教育投入持续稳定增长的长效机制。确保财政一般公共预算教育支出逐年只增不减,确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减,保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例一般不低于4%。依法落实各级政府教育支出责任,完善多渠道教育经费筹措体制,完善国家、社会和受教育者合理分担非义务教育培养成本的机制,支持和规范社会力量兴办教育。优化教育经费使用结构,全面实施绩效管理,建立健全全覆盖全过程全方位的教育经费监管体系,全面提高经费使用效益。^[38]政策5《实施方案》中指出:着力构建基于信息技术的教育服务供给方式以及教育治理新模式及新型教育教学模式,促进信息技术与教育教学深度融合,逐步实现信息化教与学应用师生全覆盖,支持学校充分利用信息技术开展人才培养模式和教学方法改革。开展大数据支撑下的教育治理能力优化行动,创新信息时代教育治理新模式,推动以互联网等信息化手段服务教育教学全过程。设立“智慧教育示范区”,加快推进智慧教育创新发展,实施人工智能助推教师队伍建设行动,开展国家虚拟仿真实验教学项目等建设。深入推进“三通两平台”建设,构建“互联网+教育”支撑服务平台^[45]。政策11《目标建议》中强调要加大人力资本投入,政策12《目标纲要》指出要加大教育经费投入,强化教育的战略地位,提高经费使用效益,改革完善经费使用管理制度。

第三个条件是教育公平,第四个条件是教育公益。这两个条件就是为了办人民满意的教育。政策

1《实施意见》指出,“着力完善规则,确保公平公正。把促进公平公正作为改革的基本价值取向”。政策2《改革意见》中指出,要“坚持以人民为中心,着眼促进教育公平、扩大改革受益面,增强人民群众获得感”。政策4《现代化2035》提出“要促进教育公平”,政策5《实施方案》提出“要使教育改革发展成果更公平地惠及全体人民”,政策11《目标建议》和政策12《目标纲要》均强调“要坚持教育公益性原则”。

四、国家高质量教育体系建设框架结构分析结论

上述对国家高质量教育体系建设框架结构有三种理解,其中第一种“三要素”的理解与第二种“四要素”的理解,其相互关系在上文已经做了分析。这里分析一下第二种理解与第三种理解的关系。这两种理解都是四个要素,两者关于“目标要素”的理解是相同的,都是“一个目标”;关于“路径要素”的理解有所不同,第二种理解是“一条路径”,第三种理解恢复到了第一种理解中的“两条路径”;关于“重点要素”的理解同样有所不同,第三种理解比第二种理解多了一大重点,是“三大重点”;关于“条件要素”的理解也有所不同,第三种理解比第二种理解多了一项条件,是“四项条件”。这是可以理解的,因为除教育政策11《目标建议》和教育政策12《目标纲要》外,其它教育改革政策中有些政策内容是针对不同的教育问题而提出的,所以在要素上就比第二种理解多一些。这里我们把第一种理解称为国家高质量教育体系建设框架结构的“基础性理解”,把第二种理解称为“过渡性理解”,将第三种理解称为“形成性理解”。当然,这种“形成性理解”也只是相对的,随着国家教育现代化改革的深化,其框架结构也会发生变化。本文对国家高质量教育体系建设框架结构的理解采用“形成性理解”,即国家高质量教育体系建设是由培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人“一个目标”,学校家庭社会教育协同发展、各级各类教育改革形成终身学习的学习型社会“两条路径”,教育体制改革和教育机制创新、教育治理体系和治理能力现代化、教育评价制度改革“三大重

点”,教师队伍建设、教育投入、教育公平及教育公益性等“四项条件”所组成的一个框架结构。

在上述这一国家高质量教育体系建设的框架结构中,既明确了具体目标,也指明了两条实施路径,还强调了三大重点工作以及四项建设条件。可以说,这一框架结构是一个逻辑清晰、基本上涵盖了国家高质量教育体系建设全部领域的框架结构。有人可能会认为这一框架结构好像没有包括教育法制和教育信息技术现代化这两个高质量教育体系建设的重要内容。其实不然。由于教育治理体系和治理能力现代化是以教育法制为基础的,所以教育法制本身就包含在教育治理体系与治理能力现代化之中,而信息技术现代化已包含在教育投入、改善办学条件等有关政策内容中。还有人可能认为,这一框架结构的“两条路径”中,“家庭学校社会教育的配合”中的学校教育与“各级各类教育改革以形成全民终身学习的学习型社会”的内容有些交叉。笔者认为,虽然这两条路径中的内容有些重叠,但是二者强调的角度不一样,前者是从家庭学校社会教育配合的角度,后者是从各级各类教育改革形成终身学习体系的角度。还有人可能认为,“三大重点”中的教育体制机制改革与创新,教育治理体系与治理能力现代化和教育评价制度改革也有重叠。笔者认为,这三者虽然有些交织,但各自改革的重点是不同的。教育体制机制改革强调的是教育机构和教育制度及教育运行方式的改革,教育治理体系和治理能力现代化强调的是共治和善治的体系及如何共治和善治的能力,而教育评价制度谈的是如何对教育评价制度进行改革。还有人可能说,教育公平和教育公益这两个原则在本质上的意思好像是一样的。笔者认为,这两个原则确实是有些相关,但二者强调的重点也不一样,前者强调的是受教育者在教育中的平等性,后者则强调教育的公益性。由以上分析可以看出,这种由“一个目标”“两条路径”“三大重点”和“四项条件”等四种要素所组成的“形成性理解”框架结构,不仅是全面的,而且还是科学的。这四种要素确实构成了国家高质量教育体系建设的四个充分且必要的条件。

行文至此,我们就可以简要地回答如何建设国家高质量教育体系这一问题了。要建设国家高质量教育体系,就要按照由以下四大要素所组成的高

质量教育体系框架结构进行建设,即围绕“一个目标”:培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人;通过“两条路径”:学校家庭社会教育的配合和各级各类教育改革形成一个终身学习的学习型社会;抓住“三个重点”:教育体制改革与教育机制创新、以法制为基础的教育治理体系和治理能力现代化、系统的教育评价制度改革;确保“四项条件”:提供质量高且待遇好的教师队伍、充足的教育经费保障和现代化的信息技术支撑、坚持教育公平原则、坚持教育的公益性原则。只有按照这样一种框架结构来建设,才有可能真正建成国家所期望的高质量教育体系。

参考文献

- [1] 周洪宇.建设高质量教育体系 迈向教育发展新征程[J].民主,2020(12):9-11.
- [2] 福建省海峡教育研究院.建设高质量教育体系的六个维度[EB/OL].(2021-04-08)[2022-04-24].<http://www.fjshxedu.cn/news/show.php?itemid=133>.
- [3] 朱旭东,刘丽莎.论构建社会主义现代化强国所需要的高质量教育体系[J].清华大学教育研究,2021(01):33-39.
- [4] 刘化.从十个方面理解和落实建设高质量教育体系[N].营口日报,2021-01-15(07).
- [5] 孙锦涛,李莎.提升教育改革效能,完成建设高质量教育体系的重任[J].教育与教学研究,2021(01):62-72.
- [6] 靳玉乐.努力建设中国特色高质量教育体系[J].教师教育学报,2021(02):9-14.
- [7] 杨晓慧.深刻把握建设高质量教育体系、实现教育强国目标的战略安排[J].思想理论教育导刊,2021(01):4-9.
- [8] 陈宝生.建设高质量教育体系[J].中国民族教育,2020(12):4-6.
- [9] 赵昱.夯实建设高质量教育体系的基础[J].中国高等教育,2020(23):9-11.
- [10] 管培俊.建设高质量教育体系是教育强国的奠基工程[J].教育研究,2021(03):12-15.
- [11] 王妍妍,曹春梅,宋艳红.基础教育如何向高质量教育体系迈进——《教育家》杂志线上圆桌论坛实录[J].教育家,2021(13):27-33.
- [12] 董圣足.以优质均衡为取向,构建高质量基础教育体系[J].上海教育科研,2021(02):1.
- [13] 郑富芝.建设高质量基础教育体系要在六个“强化”上下功夫[J].中国教育学报,2021(01):5.
- [14] 郅庭瑾.面向“十四五”建设高质量基础教育体系[J].人民教育,2020(22):1.
- [15] 李政涛.“五育融合”推动基础教育高质量发展[J].人民教育,2020(20):13-15.
- [16] 荣长海,高文杰.关于构建中国特色现代职业教育体系的若干问题[J].当代职业教育,2021(02):4-10.
- [17] 汪长明.主持人语:建设高质量职业教育体系的思考[J].苏州市职业大学学报,2021(01):56.
- [18] 马陆亭.职业教育高质量发展必须抓牢类型特征[J].中国职业技术教育,2021(03):5-11+18.
- [19] 邢顺峰.建设高质量职业教育体系 增强职业教育适应性[J].中国职业技术教育,2021(03):12-18.
- [20] 王卫平.加快建设支撑转型发展的高质量高等教育体系[N].山西日报,2021-01-06(02).
- [21] 杨秀芹,徐叶颖.建设高质量民族教育体系的五个着力点[J].中国民族教育,2021(02):15-18.
- [22] 吴宇航.芬兰:高质量教师教育体系探秘[N].中国教师报,2021-03-24(03).
- [23] 张布和.构建高质量教师教育体系的现实基础和实践路径探析[J].中国教师,2020(11):24-26.
- [24] 林蕙青.全面推进高考内容改革 助力建设高质量教育体系[J].中国考试,2021(01):1-7.
- [25] 谢维和.“十四五”高考改革:拓展个性化制度空间[J].中国考试,2021(01):8-12.
- [26] 张茂聪.教育评价改革是建设高质量教育体系的关键举措[J].山东教育(高教),2020(11):10-11.
- [27] 兰臻.补齐乡村教育短板 建设高质量教育体系[J].人民政坛,2020(11):17.
- [28] 林德金,等.政策研究方法论[M].延吉:延边大学出版社,1989:30-154,160-250.
- [29] Weimer,D.L.& Vining,A.R.Policy Analysis: Concept and Practice[M].Englewood Cliffs,NJ: Prentice-Hall,1989:7.
- [30] 张钿富.教育政策分析——理论与实务[M].台北:五南图书出版公司印行,1996:6.
- [31] 孙锦涛.专业化教育政策分析探讨[J].教育研究,2017(12):22-28.
- [32] 新华社.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL].(2020-11-03)[2022-04-23].http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.
- [33] 新华社.中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[EB/OL].(2021-03-13)[2022-04-23].http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
- [34] 国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2022-04-23].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [35] 国务院.国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见[EB/OL].(2014-9-3)[2022-04-23].http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201409/t20140904_174543.html.
- [36] 新华社.中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》[EB/OL].(2017-09-24)[2022-04-23].http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/24/content_5227267.htm.
- [37] 新华社.中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见[EB/OL].(2018-01-31)[2022-04-23].<http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/31/>

- content_5262659.htm.
- [38] 新华社. 中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》[EB/OL].(2019-02-23)[2022-04-23].http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/23/content_5367987.htm.
- [39] 新华社. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》和《关于全面加强和改进新时代学校美育工作的意见》[EB/OL].(2020-10-15)[2022-04-23].http://www.gov.cn/zhengce/2020-10/15/content_5551609.htm.
- [40] 新华社. 中共中央、国务院关于全面加强新时代大中小学劳动教育的意见[EB/OL].(2020-03-26)[2022-04-23].http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/26/content_5495977.htm.
- [41] 湖南省教育厅. 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL].(2005-06-21)[2022-04-23].<http://gov.hnedu.cn/c/2005-06-21/784062.shtml>.
- [42] 江西教育网. 中共中央、国务院《中国教育改革和发展纲要》(1993年2月13日)[EB/OL].(2005-12-13)[2022-04-23].http://jyt.jiangxi.gov.cn/art/2005/12/13/art_30381_1480737.html.
- [43] 新华社. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL].(2019-11-05)[2022-04-23].http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.
- [44] 新华社. 中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》[EB/OL].(2020-10-13)[2022-04-23].http://www.gov.cn/zhengce/2020-10/13/content_5551032.htm.
- [45] 新华社. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022年)》[EB/OL].(2019-02-23)[2022-04-23].http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367988.htm.

Analysis of the Framework Structure of National High-Quality Educational System Construction: A Perspective of Content Analysis of Education Policy

SUN Mian-tao HE Wei-qiang WU Ting-yan

Abstract: From the perspective of education policy content analysis, it is of great significance to study the framework structure of the construction of the national high-quality education system for improving the policy consciousness and practice level of the construction of the national high-quality education system. This research has used qualitative analysis method of education policy. Firstly, the analytical framework of the national high-quality educational system construction policy content is constructed. Secondly, the policy documents on the construction of high-quality educational system issued by the state are sorted out. Thirdly, the policy content with high-quality educational system construction in these policies is analyzed, as well as the content of other relevant education reform policies are comprehensively analyzed. The analysis shows that the framework structure of the national high-quality educational system is mainly composed of four elements: "one goal" - to train students to become socialist builders and successors with all-round development of morality, intelligence, physique, beauty and labor; "two paths" - the cooperation of school, family and social education and the reform of education at all levels and all kinds of education to form a lifelong learning society; "three key points" - education system reform and education mechanism innovation, education governance system and governance capacity modernization based on the legal system, and education evaluation system reform; "four conditions" - teacher team construction, education fund investment, education equity and education commonweal. The construction of the national high-quality education system should be carried out around this framework.

Key words: national high-quality educational system; high-quality educational system construction; framework structure of high-quality educational system construction; content analysis of education policy

(责任编辑 李震声)