



# 加快教育体制改革 和制度创新的主要路径

谈松华

教育要发展,根本靠改革。教育体制改革是教育实现跨越式发展的根本保证,在经济体制、政治体制改革进一步深化和社会转型的大背景下,体制改革是教育改革的关键,是实现教育发展新目标的根本动力。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称教育规划纲要)在总结历史经验和分析历史进程的基础上,从战略高度规划了到2020年我国教育体制和制度创新的总体部署,主要包括人才培养体制、考试招生体制、学校管理体制、办学体制、投入体制、教育行政管理体制等多个方面。在新的历史起点上,深化教育体制改革,要深入贯彻科学发展观,根据全面建设小康社会目标的要求,尊重教育规律,构建更加有利于教育科学发展和人才辈出的体制机制和制度环境。

## 一、教育改革的历史性进展和阶段性特征

改革开放以来,经过持续不断的改革创新,我们初步建立了中国特色社会主义教育体制框架,推动教育实现了跨越式发展。教育改革从体制改革入手,着重革除计划经济体制下形成的“包得过多,

统得过死”的弊端。在教育管理体制上,改变中央过于集权,实行中央与地方政府集权与分权相结合的体制;在办学体制上,改变政府包揽办学、单一公办教育的体制,形成政府办学为主、社会广泛参与、公办教育和民办教育共同发展的格局;在招生就业体制上,改变政府统招统分的制度,实行“双向选择、自主择业”的制度;在学校内部管理体制上,扩大学校办学自主权,通过治理结构、人事分配制度和后勤制度的改革,增强学校办学活力;在投资体制上,实行政府财政拨款为主,辅之以税收、收费、社会集资、基金等多渠道筹措经费的体制。通过这些改革,初步实现了体制转轨,形成了适应社会主义市场经济体制和现代化建设需要的新体制的基本框架。

当前,教育体制改革的背景和环境发生了重大变化:一是推动教育发展方式变革成为教育体制改革的重大任务。科学发展观成为教育发展的指导思想和根本原则,要坚持以人为本,坚持教育优先发展,统筹城乡、区域教育发展,深入推进教育公平,实现教育可持续发展,就必须建立公平有效的教育公共服务体系。二是教育体制改革成为社会体制建设的重要内容。社会体制建设成为今后一个时期的

重大战略领域，教育体制需要与国家行政体制改革和民主政治建设的要求相适应，与社会转型和社会需求的变化相适应，作为民生和社会建设的着力点和突破点。三是教育体制改革面临的教育主要矛盾发生了变化。教育发展由满足量的需求向更加注重满足质的需求转变，调整教育结构，促进教育与经济社会发展更加紧密地结合，努力提高教育质量，扎实推进素质教育，大力培养创新人才，成为新时期教育发展的主要任务。在这种背景下，教育改革呈现出新的阶段性特征：

**1. 改革的环境。**从满足生存型社会的教育需求到满足发展型社会的教育需求，即从主要解决供给约束型教育资源短缺的矛盾，转变为解决需求导向型教育需求日益多样化的矛盾。教育需求与供给的矛盾突出表现在：社会和受教育者对教育公平、优质、多样化的需求与教育供给不均衡、划一化、单一化的矛盾，人才培养模式和培养体制的改革成为深化教育改革的核心。

**2. 改革的政策取向。**效率优先、市场取向的改革举措，在加速教育发展的同时，扩大了教育差距，影响了教育公平。兼顾效率与公平、更加关注公平，强化教育的公共服务职能，维护教育公平成为社会关注的热点和教育政策的基本取向。

**3. 改革的重点。**教育管理体制改革在解决“条块分割、部门办学”问题方面取得进展，但是政府职能和管理方式未有根本改变，新体制的建设中制度建设滞后，政府管理中行政措施、财政专项和各种工程的实施，强化了行政功能，制度设计、制度创新、制度供给成为教育体制改革的重点。尤其是教育行政体制改革成为教育体制改革的关键。

**4. 改革的动力。**从各利益相关方普遍在改革中得到实惠的阶段，进入对既有利益格局进行调整的攻坚阶段。突破既得利益群体、强势群体对改革的阻力，形成不同利益群体之间合作共赢的动力机制，成为影响改革进程的举足轻重的因素。

**5. 改革的途径。**政府主导型的改革，采取自上

而下的路径，容易演变为“内部人”改革，打破“内部人”改革局面，在推进政府行政体制改革的同时，要加强改革中的社会参与，实行自上而下和自下而上相结合的改革路径。地方政府和基层学校的教育制度创新的经验将成为宏观教育体制改革的生长点。

## 二、深化教育改革推进制度创新的总体思路 and 主要任务

新阶段教育体制改革的主要目标是，全面形成与社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标相适应的，充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制。这次改革深化的一个重要标志是把人才培养体制改革作为改革的核心；而人才培养体制的改革有赖于充满活力的现代学校制度；学校的活力又有赖于政府公共服务和公共治理体制的改革。这三者形成了整体性改革的主要部分。

### (一) 人才培养体制改革

教育规划纲要把人才培养体制改革作为新一轮教育体制改革的核心，充分体现以人为本的改革指导思想，反映了新的历史阶段教育改革和发展的客观要求。各项改革举措都要围绕多出人才、出好人才，培养 21 世纪时代要求的新型人才这个中心。人才培养体制的改革则是需要从观念、模式、制度不同层面整体推进的系统工程，要构建体系开放、机制灵活、渠道贯通、选择多样的人才培养体制。在更新人才培养观念方面，突出强调人人成才和多样化的人才观念，努力营造各类人才辈出、拔尖创新人才脱颖而出的体制环境。在创新人才培养模式方面，注重学思结合，注重知行统一，注重因材施教。推进教育教学制度改革，鼓励学校进行教育教学制度创新，完善社会教育制度，加强中小学阶段的社区教育与校外教育，加强行业、企业参与中等和高等教育的合作教育制度。在人才评价制度方面，既要改革学校教育教学质量评价制度，还要改进社

会人才评价、选拔和使用制度，形成全面育人、人人成才的导向机制。

### (二) 考试招生制度改革

这既是人才培养体制改革的重要内容，也是实现教育公平和质量的制度保证，更是社会关注的教育热点。教育规划纲要列专章规定其改革的目标和任务，足见国家教育改革的决心和回应民众期盼的真心。

考试招生制度看起来是一个专业技术性很强的操作性制度，但它关系千家万户的切身利益，社会关注度高，意见分歧也比较大。教育规划纲要制定过程中，既充分吸取已有研究和专题调研成果，又广泛听取大中小学教师学生、专家学者和社会各方面的意见，形成了一个既有改革目标、又有实施步骤的蓝图。为克服“一考定终身”的弊端，在中学实行综合素质评价制度和学业水平考试制度。其中高校考试招生制度是关键，改革的核心内容是实行分类考试、综合评价、多元录取，对普通本科高等学校、高水平大学、高等职业院校、成人高等学校等不同类型高校采取不同的考试办法，并分别采取择优录取、自主录取、推荐录取、定向录取、破格录取等多元录取方式。实行这样的改革，力求既坚持公平、公开、公正的基本选拔原则，又为有特殊才能的优异学生提供多种选择机会。

### (三) 建设现代学校制度

学校是教育组织系统的基本细胞，学校制度是否具有活力，决定教育系统主动适应和促进经济社会发展的能力。教育规划纲要把学校制度建设摆在政府、学校、社会相互关系的大框架下，系统设计，整体推进。在政府与学校关系上，明确政校分开、管办分离，依法保障学校办学自主权；在学校内部治理关系上，强调行政权力与学术权力的协调机制，包括加强学校章程建设，依照章程规定管理学校，探索教授治学的有效途径，尊重学术自由，营造宽松学术环境等；在学习与社会关系上，强调扩大社会合作和社会参与，“探索建立高等学校理

事会或董事会”等。同时，分别对大中小学、职业学校、民办学校的领导管理体制的改革和建设提出了要求。

### (四) 办学体制改革

教育规划纲要对办学体制改革明确提出：坚持教育公益性原则，健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机与活力的办学体制，形成以政府办学为主体、公办教育和民办教育共同发展的格局。包括：深化公办学校办学体制改革，探索公办学校多种形式办学；依法落实鼓励支持民办教育发展的政策，鼓励出资办学，完善公共财政对民办教育的资助政策，开展民办学校营利性和非营利性分类管理试点，以及依法管民办教育的若干政策和制度。这些改革和建设内容具有针对性和探索性，必将推进办学体制改革上一个新的台阶。

### (五) 政府管理体制改革的

教育规划纲要关于政府管理体制改革的內容贯穿在体制改革的各个领域，在办学体制、现代学校制度、乃至人才培养体制中都有涉及，同时还专章规定政府管理体制改革的任務。深化政府管理体制改革的內容包含两方面任务：一是进一步简政放权，中央向地方放权、政府向学校放权，继续解决好政府包和统的问题。二是进行公共服务体系和公共治理体系建设，完善政府公共治理制度，特别是进一步转变政府职能，强化公共服务职能，建设教育基本公共服务体系，保障教育基本公共服务均等化；改变政府管理方式，完善决策、执行、监督机制，探索政府、学校、社会相互合作的教育公共管理体制，形成“管、办、评”分离的新型教育治理结构；建立政府教育信息公开制度和听证制度，搭建教育信息公共服务平台，健全信息公布规则及协调机制；健全教育督导、评估和问责制度。支持和培育专业型教育服务机构和中介组织，发挥各类专业机构和社会组织在公共治理中的积极作用。■

(作者系中国教育学会常务副会长)

责任编辑：谢庆