

努力办好人民满意教育的若干思考

杨银付

[摘要] 人民满意的教育,就是更加公平、更高质量的教育。努力办好人民满意的教育,就要坚持教育优先发展,切实把教育摆在优先发展的战略地位;就要坚持教育以人为本,全面贯彻党的教育方针;就要坚持教育改革创新,以改革促发展;就要坚持促进教育公平,保障每个孩子公平发展权;就要坚持提高教育质量,实现我国教育由大到强的历史性转变。

[关键词] 人民满意的教育;教育改革;教育发展

[作者简介] 杨银付,国家教育发展研究中心副主任、研究员(北京 100816)

党的十八大报告强调指出,“努力办好人民满意的教育。”^[1]这为我们指明了深入推进教育事业科学发展的根本目的。我们要以深入推进教育事业科学发展的实际行动,践行办好人民满意教育的宗旨信念。

党的十六大以来,我国教育事业迅速发展,城乡免费义务教育全面实现,职业教育快速发展,高等教育大众化程度进一步提升。截至2011年年底,我国31个省(区、市)2 856个县(市、区)全面实现普及九年义务教育,小学净入学率达到99.79%,初中阶段毛入学率达到100.1%,高中阶段毛入学率达到84.0%,高等教育毛入学率达到26.9%。^[2]特别是2010年党中央、国务院颁布《教育规划纲要》以来,确立了新时期我国教育改革发展的的工作方针,推动教育事业科学发展的理念日渐成为共识,教育改革明显提速,人民群众对教育的满意度不断提升。

当前,我国已进入全面建成小康社会、全面深化改革的决定性阶段。伴随着我国人均国内生产总值由21世纪之初的1 000美元增加到2011年的5 400美元,我国社会也由生存型消费进入发展型消费阶段,人民群众对通过接受良好教育提高自身素质、促进全面发展和幸福生活、更好服务

国家和服务社会的愿望更加强烈。党的十八大体察人民群众新期盼,深刻分析世情、国情和教情,对教育改革发展提出了新的更高的要求。我们要以十八大精神为指导,深入实施《教育规划纲要》,深化教育领域综合改革,深入推进教育事业科学发展的新要求,更加符合人民群众对优质教育的期盼,更加符合促进人的全面发展目标,从而进一步办好人民满意的教育。

一、努力办好人民满意的教育,就要坚持教育优先发展,切实把教育摆在优先发展的战略地位

教育是民族振兴和社会进步的基石,是一个民族最根本的事业,是民生之首、民生之基。要切实保证经济社会发展规划优先安排教育发展,财政资金优先保障教育投入,公共资源优先满足教育和人力资源开发需要,并尽快形成科学规范的制度。落实以上教育优先发展的要求,需要特别关注以下重要方面。

(一)财政性教育经费4%目标的实现

按照《教育规划纲要》的要求,2012年年底,我国财政性教育经费占国内生产总值比例要达到

4%。2011年,全国国内生产总值为472 882亿元,国家财政性教育经费占国内生产总值比例为3.93%,比2010年的3.65%增加了0.28个百分点。^[3]但2012年,我国面临经济下行压力。2012年前三季度,我国国内生产总值353 480亿元,按可比价格计算,同比增长7.7%(一季度增长8.1%,二季度增长7.6%,三季度增长7.4%),增幅首次低于8%。而根据财政部12月11日公布的数据,1—11月累计全国财政收入108 903亿元,比去年同期增加11 594亿元,增长11.9%,比去年同期回落14.9个百分点,其中税收收入增幅同比回落14.9个百分点。^[4]全国土地使用权出让收入同比下降更多。面对2012年经济下行压力和当前的财政形势,中央决心坚定不移,确保财政资金优先保障教育投入。加强对各地财政教育投入情况的分析评价,从财政教育支出增幅、财政教育支出比例、教育附加征收率和土地出让收益教育资金计提率等四个方面,对各地2011年、2012年财政教育投入状况进行动态监测和评价分析,中央、地方共同努力,确保4%目标实现。同时,做出制度安排,防止2013年比例下滑。

(二)改善财政性教育经费的分配与投向

从宏观和全局上看,首先要优化财政性教育经费的支出结构,改进教育资源的配置规则与方式,实现十八大所提出的“合理配置教育资源”的要求,进一步把教育资源配置的重点真正转向促进教育公平和提高教育质量这两个基本点上,实现优先发展与科学发展的内在统一。还要根据各级各类教育的性质、发展目标和发展现状,定量研究4%目标实现后财政性教育经费在各级各类教育中的分配。从财政性教育经费的优先投向看,近年来,特别重视保安全、促健康、补短板。在保安全方面,国家实施的中小学校舍安全工程就是其中的典型案例。2012年4月《校车安全管理条例》实施,要求县级以上地方人民政府采取措施,对确实难以保障就近入学且公共交通不能满足学生上下学需要的农村地区,保障接受义务教育的学生获得校车服务。中央、地方和社会各界共同努力,确保中小学、幼儿园学生上下学安全。在促健康方面,针对我国一些民族地区、贫困地区农村学生营养不良状况,2011年中央财政安排160多亿元,按照每生每天3元的标准,在集中连片特殊

困难地区,启动实施了农村义务教育学生营养改善计划,覆盖699个县,惠及3 000多万学生。在补短板方面,如针对学前教育“入园难”问题,国务院2010年出台《关于当前发展学前教育的若干意见》。“十二五”期间,中央财政将安排500亿元,重点支持中西部地区和东部困难地区发展农村学前教育。从2005年到2009年四年间,我国学前教育毛入园率从41.4%增加到50.9%,只增长了9.5个百分点;但落实《教育规划纲要》,补短板增加学前教育财政投入,建设普惠性幼儿园,从2009年到2011年两年间,毛入园率就从50.9%增加到62.3%,增加了11.4个百分点。这些民生项目,深受人民群众的欢迎。今后,还要在以资源配置保障机会公平的基础上,进一步加强教育基础能力建设。

(三)扩大社会教育投入

“发展仍是解决我国所有问题的关键”,要加快完善体制和政策,从实际出发,鼓励引导社会力量兴办教育,不断扩大社会资源对教育的投入。2012年,教育部出台的《关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见》提出,充分发挥民间资金推动教育事业发展的作用,拓宽民间资金参与教育事业发展的渠道,制定完善促进民办教育发展的政策,引导民办教育健康发展,健全民办教育管理与服务体系等要求。这些要求在新的一年中进一步得到落实,将有利于进一步形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育与民办教育共同发展的格局。

坚持教育优先发展,认识保障是基础,投入保障是核心,组织保障和制度保障是关键。1977年,邓小平同志恢复工作,自告奋勇抓教育,他关于各级领导要像抓经济工作那样抓好教育工作的要求,至今仍具有重要意义。

二、努力办好人民满意的教育,就要坚持教育以人为本,全面贯彻党的教育方针

要坚持教育为社会主义现代化建设服务、为人民服务,把立德树人作为教育的根本任务,与生产劳动和社会实践相结合,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。坚持以人为本、全面实施素质教育,是全面贯彻党的教育方针的

时代要求,各级教育行政部门和各级各类学校要自觉践行。要以学生为主体,以教师为主导,充分发挥学生的主动性,把促进学生健康成长作为学校一切工作的出发点和落脚点,尊重教育规律和学生身心发展规律,为每个学生提供适合的教育,着力提高学生服务国家服务人民的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力,努力培养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。落实以上教育以人为本的要求,需要特别关注以下重要方面。

(一)面向全体

要办好每一所学校,教好每一个学生,为每个学生提供适合的教育。面向全体是一种态度,是一种战略,是一种价值观。同时需要研究在不同教育阶段面向全体的具体实现策略,也有必要开展专门的拔尖创新人才培养改革试点,以便从点上突破探索经验。把因材施教与面向全体结合起来,乃是最好的面向全体。

(二)德育创新

素质教育要促进学生德智体美全面发展,必须坚持德育为先。要把德育融入学校课堂教学、学生管理、学生生活全过程,创新德育观念、目标、内容、方法。要充分体现时代性,其中,市场经济、对外开放、信息时代和普遍的独生子女群体,就是我们要深刻研究的四个时代新特点。要准确把握规律性和大力增强实效性,其中,回到基础、回到生活、回到实践、回到人本,就是我们加强德育的四个抓手。社会主义核心价值观与核心价值观是我们必须坚持的,这就要以更有效、更适合的方法使它走进广大青少年的心中。同时,德育绝不仅仅是德育课,绝不仅仅是德育课教师或政治课教师的事,学为人师,行为世范,每一位教师都在教书育人,每一位教师都责无旁贷,每一位教师都是教育者。

(三)能力为重

2009年4月,5 000名15岁的上海学生代表中国首次参加经济合作与发展组织第四次“国际学生评估项目(PISA)”,结果在阅读素养、数学素养、科学素养全部三项评价中均名列第一,从一个侧面说明中国教育对学生能力培养的成绩与进步。但上海并不能准确地代表中国。对记忆的过

分强调、对标准答案的过分重视、对分数的斤斤计较,仍然是我们教育中的铜墙铁壁。知识点成为教学与考核的重点,本来作为人的发展的重要基础与手段的知识被当做目的。这种观念应该得到转变。教师的任务不仅仅是传授知识,更重要的是激活知识;学生不应是知识的容器,而应成为知识的主人。对知识的掌握不应束缚人们思维与想象的翅膀,而应成为人们进一步认识世界和改造世界的阶梯。

(四)学生为本

教育为了学生,但在一定程度上说,许多孩子活在成人的世界中,缺乏自己真正的兴趣。教育依靠学生,外因终归要通过内因而起作用,要弘扬学生的主动精神,主体性才是创造性的基础,创造性则是主体性的最高表现。“要我学”只能成小才,“我要学”才能活力迸发。主体性、主动性,是创造性之根,是创造力之源。要坚持以学生发展为本,鼓励孩子“做最好的自己”。

(五)服务社会

教育服务社会发展和人的发展,通过促进人的发展实现服务社会发展。教育要坚持社会主义方向,主动适应全面建成小康社会的新要求,主动服务“五位一体”中国特色社会主义现代化事业。教育结构要与经济社会结构相适应,服务工业化、信息化、城镇化和农业现代化,以教育的发展适应和引领国家的发展。树立科学的质量观,把促进人的全面发展、适应社会需要作为衡量教育质量的根本标准。

(六)改革评价

坚持教育以人为本,全面贯彻党的教育方针,全面实施素质教育,评价是重要的指挥棒。取消指挥棒是不可能的,重要的是改革指挥棒、用好指挥棒。教育评价全面了,教育便容易全面;教育评价关心素质,教育便也关心素质。上海市在实施国家教育体制改革试点项目“改革义务教育教学质量综合评价办法”过程中,以学业质量评价标准改革为切入口,构建以关注学生健康成长为核心价值追求的“绿色指标”体系,共包括学生学业水平指数、学生学习动力指数、学生学业负担指数、师生关系指数、教师教学方式指数、校长课程领导力指数、学生社会经济背景对学业成绩的影响指数、学生品德行为指数、身心健康指数和跨年度进

步指数等十项指数,实施教学质量综合评价改革试验,从过度注重学科知识成绩转向全面发展的评价,努力形成实施素质教育的导向机制。这一改革具有重要意义。此外,在学校工作评价上,要把发展性评价与进步度评价经常化、制度化。

三、努力办好人民满意的教育,就要坚持教育改革创新,以改革促发展

教育要发展,根本靠改革,以改革推动发展,以改革提高质量,以改革促进公平,以改革增强活力。要按照全面深化改革的要求,通过深化教育改革和扩大教育开放,加快解决经济社会发展对高质量多样化人才需要与教育培养能力不足的矛盾、人民群众期盼良好教育与资源相对短缺的矛盾、增强教育活力与体制机制约束的矛盾,为教育事业持续健康发展提供强大动力。落实以上教育改革创新的要求,需要特别关注以下重要方面。

(一)勇于攻坚克难

进入深水区的改革难度更大。要以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,坚决破除一切妨碍教育事业科学发展的思想观念和体制机制的弊端。“改革开放只有进行时没有完成时”^[5],要“坚持改革开放正确方向,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,既勇于冲破思想观念的障碍,又勇于突破利益固化的藩篱”^[6]。从教育领域而言,“新世纪第二个十年,将是我国健全充满活力的教育体制的十年”^[7]。教育要更好地适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求,关键要靠深化教育体制改革。当前要进一步加快推进国家层面20项教育改革项目。

(二)深化教育领域综合改革

进入深水区的教育改革,牵一发而动全身,单兵突进很难取得成功,需要“用系统的思维认识改革,用普遍联系的观念设计改革,用统筹兼顾的办法推进改革”^[8],充分考虑教育内外部的系统性、关联性、整体性,以人才培养为核心,以体制机制改革为重点,整体设计改革,系统推进改革,深化教育领域综合改革。要找准突破口,从解决人民群众反映强烈、社会关注度高、制约教育事业科学发展的体制机制问题和热点难点问题入手,提高

改革决策的科学性,增强改革措施的协调性,正确处理好改革、发展、稳定的关系,坚持改革力度、发展速度和社会可承受程度的统一,尽快取得更具标志性、有较高显示度的成效。

在所有的教育体制改革中,“人才培养制度—现代学校制度—政府治理制度的改革构成教育体制改革的基本组成部分”^[9]。教育体制改革的根本目的是提高全民族素质和民族创新能力,多出人才,出好人才。其基本目标是正确处理政府、社会、学校之间的关系,逐步形成政府宏观管理、社会有效参与、学校自主办学的教育新体制,其中从宏观到微观,逐步形成新的政府治理制度、现代学校制度与人才培养制度。推进教育督导制度创新,建立健全教育决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

(三)鼓励地方教育创新

一些涉及重大制度设计的改革,只能是自上而下,才能真正取得突破。同时,人民群众中蕴藏着无穷的智慧和力量,基层是改革的重要推动力量,经验出在地方、基层和学校,要热情鼓励、大力支持地方教育政策与制度创新,做好国家教育体制改革试点工作,开展中期评估,从“模范”中发现“模式”,重在体制机制创新,为国家层面教育改革提供典型经验和示范引领,实现“自上而下”与“自下而上”的有机结合。

(四)扩大教育开放

教育要面向现代化,面向世界,面向未来。改革是中国发展的最大红利,^[10]教育改革同样是教育发展的最大红利,开放则增加红利。世界是平的,地球由小变为微小。改革与制度创新需要科学理性,开放则有助于人们经由感性认识通过辩证扬弃上升到理性认识。因此,《教育规划纲要》提出了扩大教育开放与提高我国教育国际化水平的要求,借鉴国际上先进的教育理念和教育经验,促进我国教育改革发展,从而提升我国教育的国际地位、竞争力和影响力。在更广泛的意义上理解开放,还包括大力支持民办教育,作为我国教育发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量;包括大力发展现代远程教育,充分发挥信息技术对教育的革命性影响。借鉴国外教育发展国内教育,实现民办教育与公办教育共同发展,推动远程教育与面对面教育相互结合,都将是我国教育改

革发展的重要生长点。

(五)营造良好的改革舆论环境

以高等学校自主招生改革为例,多数专家认为这是方向正确的改革尝试,关注焦点在其能否选拔出创新人才,普通大众的关注焦点则更集中在其能否做到公平、公正和客观性上。这就使得自主招生某种程度上陷入“两难境地”。面对中国这样一个人情社会中进行的高考改革,虽然经过严格要求和认真设计,也时时可能面临人们的疑虑或对改革公正性的拷问。这就需要进一步建立社会互信体系,同时努力建立完善的现代学校制度,并加快社会主义法治社会建设进程。^[11]要努力营造全社会支持改革、参与改革的良好氛围和良性互动局面。

四、努力办好人民满意的教育,就要坚持促进教育公平,保障每个孩子公平发展权

教育不仅是社会发展的助推器,而且是社会发展的均衡器,教育公平是社会公平的重要基础。要坚持以发展促公平,以改革促公平,以政策倾斜促公平,以督导评估促公平。落实以上促进教育公平的要求,需要特别关注以下重要方面。

(一)以规则 and 标准保障教育公平

当前我国教育公平正处于由入学机会公平向教育资源配置公平发展过程中,要大力推进规则与制度创新,合理配置教育资源,均衡发展九年义务教育,推进基本教育公共服务均等化总体实现。例如过去城市偏向型公共服务制度导致目前城乡公共服务非均等供给问题较为突出。解决这一问题,就需要按照十八大的要求,“尽快完善城乡发展一体化体制机制”,改变二元体制,改革城乡学校教育经费拨款方式,按统一标准均衡拨付城乡义务教育生均经费,促进办学条件的均衡,从而逐步实现城乡基本教育公共服务的均等化。

(二)以政策倾斜加快教育公平

这里的突出要求是“三个倾斜”:向薄弱学校倾斜,切实缩小校际差距;向农村倾斜,加快缩小城乡差距;向边远、贫困、民族地区、中西部地区倾斜,努力缩小区域差距。

(三)进一步实现好全纳的教育公平

要进一步支持特殊教育,提高家庭经济困难

学生资助水平,积极推动进城务工人员子女平等接受教育(目前30个省区市已出台进城务工人员子女在当地参加升学考试的办法),让每个孩子都能成为有用之才。

党的十八大报告在阐述新的历史条件下建设中国特色社会主义必须把握的基本要求时,把“必须坚持维护社会公平正义”作为“八个必须”之一,要求“逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系”,“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。这也对促进教育公平提出了更高的要求。在努力推进教育公平的同时,也要考虑我国仍处于社会主义初级阶段的基本国情,尽力而为,量力而行,引导舆论,形成合理社会预期。

五、努力办好人民满意的教育,就要坚持提高教育质量,实现我国教育由大到强的历史性转变

改革开放30多年来,我国已经成为名副其实的教育大国,带动中国实现由人口大国到人力资源大国的历史性转变,带动中国成为了世界第二经济体,教育支撑了国家发展。但我国还不是教育强国,“有学上”问题基本解决以后,“上好学”问题依然突出。十八大报告要求在学有所教上“持续取得新进展”,也就是要走向“学有良教”。质量是教育的生命线,实现我国教育由大到强的历史性转变,必须坚持以质图强。要切实把握着力提高教育质量作为我国教育改革发展的核心任务。落实以上提高教育质量的要求,需要特别关注以下重要方面。

(一)以统筹兼顾协调发展保障教育总体供给和体系质量

十八大报告结合各级各类教育的特点及当前面临的主要矛盾,提出要办好学前教育,均衡发展九年义务教育,基本普及高中阶段教育,加快发展现代职业教育,推动高等教育内涵式发展,积极发展继续教育,完善终身教育体系,建设学习型社会。

(二)转变教育发展方式走内涵式发展道路

要树立以提高质量为核心的教育发展新观念,树立以促进人的全面发展、适应社会需要为标准的

教育质量观,鼓励学校办出水平、办出特色。如在高等教育领域,2012年教育部出台的《关于全面提高高等教育质量的若干意见》,明确提出高等学校要坚持稳定规模、优化结构、强化特色、注重创新,走以质量提升为核心的内涵式发展道路。^[12]到2020年,中国高等教育在学总规模将从目前的3 167万人增加到3 550万人,增量主要用于发展高等职业教育、继续教育、专业学位硕士研究生教育以及扩大民办教育和中外合作办学。稳定规模,就是要鼓励把精力和重点转到提高质量上来,走内涵式发展道路,建设有特色、高水平大学。

(三)着力加强教育质量保障体系建设

要加快制定教育质量国家标准。要把教育资源配置和学校工作重点集中到强化教学环节、提高教育质量上来。要改进考试和教育评价,加强教育质量督导和评估,发挥好“指挥棒”作用。要大力加强教师队伍建设,提高教师师德水平与专业能力,这是切实提高教育质量的关键所在。

人民满意的教育,就是更加公平、更高质量的教育。只要我们坚持以育人为本为核心,以促进公平和提高质量为工作重点,以优先发展和改革创新为根本保障,就一定能够实现十八大报告所提出的“全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高,进入人才强国和人力资源强国行列,教育现代化基本实现”的全面建成小康社会重要目标。

参考文献:

- [1] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[R]. 北京:人民出版社,2012.
- [2] 2011年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201208/141305.html.
- [3] 2011年教育部 国家统计局 财政部关于2011年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3040/201212/146315.html>.
- [4] 2012年11月份财政收支情况[EB/OL]. http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201212/t20121211_713211.html.
- [5] 习近平在中共中央政治局第二次集体学习时强调,以更大的政治勇气和智慧深化改革,朝着十八大指引的改革开放方向前进[N]. 人民日报,2013-1-2.
- [6] 习近平在广东考察时强调,增强改革的系统性整体性协同性,做到改革不停顿开放不止步[N]. 人民日报,2012-12-12.
- [7] 袁贵仁. 推动教育事业科学发展,努力办好人民满意的教育[N]. 光明日报,2012-9-21.
- [8] 宋德民. 坚定不移深化教育领域综合改革[N]. 中国教育报,2012-12-12.
- [9] 谈松华. 深化教育体制改革的战略规划与实施策略[A]. 袁贵仁. 中国教育改革发展丛书·专家学者论教育(一)[C]. 北京:人民教育出版社,2012.
- [10] 李克强在全国综合配套改革试点工作座谈会上强调,以改革为动力促进经济持续健康发展[N]. 人民日报,2012-11-23.
- [11] 杨银付. 高校自主招生呼唤健全社会互信体系[N]. 人民政协报,2006-4-12.
- [12] 教育部高等教育司. 提高质量,内涵发展[M]. 北京:高等教育出版社,2012.

Considerations on Making Great Efforts to Run Education to the Satisfaction of the People

Yang Yinfu

Abstract: Education to the satisfaction of the people means education is more equitable with high quality. Making great efforts to run education to the satisfaction of the people, is to insist on giving priority to educational development, giving education a strategic priority; to adhere to human-oriented education, fully implementing the Party's educational policy; to persevere in educational reform and innovation, promoting development with reform; to stick to educational equity and guarantee every child's right to develop equally; to insist on improving educational quality, so as to realize the historical transformation from large to strong.

Key words: to run education to the satisfaction of the people, educational reform, educational development

Author: Yang Yinfu, Deputy Director-General and senior researcher of National Center for Education Development Research (Beijing 100816)

[责任编辑:杨雅文]