

深化教育领域综合改革的若干思考

杨银付

[摘要] 深化教育领域综合改革,进一步解放思想,进一步解放和发展教育生产力,进一步解放和增强教育活力,一要全面贯彻教育方针、有效实施素质教育,特别要强调面向每一个学生,促进学生德智体美全面发展,坚持教育依靠学生,教育为了学生,让学生学会学习、学会自立、学会合作、学会创造,并以考试评价和招生制度改革引领人才培养模式改革,以地方政府科学领导教育绩效评估考核体系和问责机制引领学校发展方向;二要宏观考量教育改革,把促公平、调结构、提质量、转职能作为着力方向,把管办评分离、推动“管”的现代化、“办”的现代化、“评”的现代化作为重要任务,推动教育治理体系和教育治理能力现代化;三要继续扎实推进义务教育均衡发展、职业教育改革、高等教育改革,有更多实招硬招;四要高度重视信息化带给教育的新机遇,以教育信息化带动教育现代化;五要进一步构建科学决策与民主决策机制。

[关键词] 教育改革;义务教育;高等教育;职业教育

[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)

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)是指导未来我国全面深化改革的纲领性文件,《决定》明确提出了“深化教育领域综合改革”的任务。以十八届三中全会精神为指导,进一步解放思想,进一步解放和发展教育生产力,进一步解放和增强教育活力,创造性地推进教育改革,是当前教育政策研究的一项重要任务。

一、关于全面贯彻教育方针 与素质教育的有效实施

全面贯彻党的教育方针并不是对教育的新要求,但在十八大报告和十八届三中全会《决定》教育部分中都被首先强调。这表明,在这个根本问题上,我们的工作还有提升的

空间,必须常抓不懈。深化教育领域综合改革,要把全面贯彻教育方针、全面实施素质教育作为根本要求。立德树人是教育工作的根本任务,其核心要求是全面贯彻教育方针,全面实施素质教育,培养具有社会责任感、创新精神和实践能力的德智体美全面发展的中国特色社会主义建设者和接班人。

(一)坚持面向全体

面向全体,首先是保障教育公平的需要,体现的是保障每一个人公平的发展权的价值观;同时它也是培养创新人才的需要,只有在深厚的、普遍的人的创造性基础之上,才能使优秀的拔尖创新人才脱颖而出。基础教育首先要面向全体,培养每一个人的创造性,然后才是在此基础上培养能够攀登世界科学高峰的拔尖创新人才。面向全体与因材施教是辩证的统一。面向全体不是“一刀切”,

如果教学是“一刀切”的,势必有的学生听不懂,有的学生“吃不饱”。实际上,只有因材施教,只有面向差异,只有符合每个人的“最近发展区”,才能够最大限度地促进学生的发展,使每个人都在原有的基础上有新的发展,都在天赋允许的范围内充分发展,让能走的就走,能跑的就跑,能飞的就飞。这也就是《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》)所强调的“为每个学生提供适合的教育”;这也是十八大报告所强调的“让每个孩子都能成为有用之才”;这也就是最好的面向全体。面向全体是一种态度,是一种战略,是一种价值观,需要研究在不同教育阶段面向具体的具体实现策略,也有必要开展专门的拔尖创新人才培养改革试点,不断探索经验。

(二)坚持德育创新

立德树人是教育工作的根本任务。德育为先,首先是全面贯彻教育方针的需要,同时也是培养创新人才的需要。创造性问题,不仅是一个认知的问题,而且是一个非认知的问题。要成为有益于科学和人类的拔尖创新人才,就必须有高远的志向和高尚的品行,就必须有科学精神和人文精神。能力宛若发动机,道德就是方向盘。人类能够以智慧去创造一切,人类也应该能够以品质去掌握和控制一切。落实德育为先,就要坚持德育创新。十八大报告指出:倡导富强、民主、文明、和谐,倡导自由、平等、公正、法治,倡导爱国、敬业、诚信、友善,积极培育和践行社会主义核心价值观。2013年底印发的《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》,把富强、民主、文明、和谐作为国家层面的价值目标,把自由、平等、公正、法治作为社会层面的价值取向,把爱国、敬业、诚信、友善作为公民个人层面的价值准则,更加突出了核心要素,更加注重了凝练表达,更加强了实践导向。24字社会主义核心价值观的提出及其具体化,就体现了德育创新的精神。

如何体现时代性和针对性?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。它们带给德育的影响,往往是双面的。以市场经济为例,德育既要服务市场经济,又要超越市场经济。如何把握规律性和增强实效性?回到基础、回到生活、回到实践、回到以人为本,就是我们加强德育的四个抓手。针对当前社会中的道德失范现象,应该着力强调诚信品质与责任感。

(三)坚持能力为重

提升人才培养水平,就要坚持能力为重,改变“高分低能”现象。2009年上海学生首次参加经济合作与发展组织(OECD)第四次“国际学生评估项目”(PISA),在阅读素养、数学素养、科学素养全部三项评价中均列第一。2012年上海学生再次拔得头筹,成绩更为优异。这从一个侧面说明中国教育对学生能力培养的成绩与长足进步,可喜可贺。但正如上海PISA项目主持人张民选教授所言,在成绩面前应该“三自”:自信、自省、自觉。阅读、数学、科学三科不等于基础教育;基础教育不等于教育;上海不等于中国。上海并不是中国的标准样本。从全国范围来说,问题依然存在。其中,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,仍然是教育中的弊端。标准答案的背后,体现的是一种思维方式,体现的是惯性的巨大力量,也折射了现实中评价制度的制约。而如何让“高分”成为“高素质”的体现,如何让屡屡获奖的中学生奥林匹克竞赛成为诺贝尔奖、菲尔兹奖的前奏,如何把“走得早”的少年班学生变为“走得远”的拔尖创新人才,给我们提出了更高的要求。

(四)重视体育和美育

全面发展离不开体育和美育,一则为基础,一则为升华。但长期以来,体育在教育实践中没有得到应有的重视,美育甚至在一些学校是空白。正由于此,十八届三中全会强

调：“强化体育课和课外锻炼，促进青少年身心健康、体魄强健”，“改进美育教学，提高学生审美和人文素养”。毛泽东同志当年第一篇研究论文即为“体育之研究”，我们更应该切实重视面向人人、以健康生命强健体魄为本的体育，防止体育中的“应试”倾向。就美育来说，艺术教育的美育的重要载体，美育的功能却超越了艺术本身，它让人们感知美、鉴赏美、创造美，让人们陶冶情操，让人们境界升华，让人们爱好美好和良善。如同德育一样，它渗透在各育之中。

（五）坚持学生为本

坚持学生为本有两层基本含义。一是教育为了学生，以学生发展为本。要让学生感受到教育的滋养、教育的力量、教育的快乐、成长的快乐。一定程度上说，我们的孩子活在成人的世界中，缺乏自己真正的兴趣。面对普遍的独生子女群体，面对日益激烈的社会竞争，家长们对自己子女的期望普遍升高，“望子成龙”愈加心切。在“不要让孩子输在起跑线上”、“流血流汗不流泪，掉皮掉肉不掉队”、“只要学不死，就往死里学”等口号下，教师、学生行为短期化，学生课业负担沉重，多数学生成为少数尖子学生的陪练，许多学生为提高最后几分透支学习热情。在这一过程中，孩子真正的兴趣逐渐失却，更缺少了童趣，缺少了童年的快乐，好奇心与求知欲没有得到鼓励，远大的理想与抱负也可能被搁置一旁。学生为本要与服务社会相结合，服务人的发展要与服务社会发展相结合，这正是教育的两个基本职能。在基础教育阶段，服务社会主要体现在宏观教育方向上，即全面贯彻教育方针；在职业教育与高等教育阶段，则还体现在教育结构等中、微观层面。

二是教育依靠学生，以学生为主体。教育当然要依靠教师，否则就是自学；教育同时要依靠学生，外因终归要通过内因而起作用，否则教育就没有发生。真正的素质教育是有灵魂的，它要唤起学生的主体意识，发展学生

的主动精神，形成学生的精神力量，促进学生生动活泼地成长，帮助学生创造自信谦爱和朝气蓬勃的人生。素质教育的具体内容会不断变化，但素质教育的灵魂将永存。从创造性人才的培养来讲，主体性是创造性的基础，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。这就特别需要倡导启发式、探究式、讨论式、参与式教学，养成民主平等的师生关系，养成学生学思结合的习惯和独立思考的主体品质。

（六）养成学生“四个学会”综合素质

这里所说的“四个学会”，指学会学习、学会自立、学会合作、学会创造（与联合国教科文组织的“四个学会”不完全相同）。学习是输入，是认识世界；创造是输出，是改造世界。自立是处理自己与自身的关系；合作是处理自己与他人、集体、自然界的联系。学会学习是学会生存的基础，学会自立是学会生存的支柱，学会合作是学会生存的环境，学会创造是学会生存的超越。以学会学习为基础，以学会自立和学会合作为两翼，进而达到学会创造。这是笔者心中理想的综合素质模型，盼望它能生根发芽、开花结果，培养21世纪国家所需要的人才。

（七）以考试评价和招生制度改革引领人才培养模式改革

在考试评价作为“指挥棒”不可避免的情况下，重要的是改革“指挥棒”，使“指挥棒”指向全面素质教育。上海市2011年构建的以关注学生健康成长为核心价值追求的《上海市中小学生学业质量绿色指标》就是典型个案。其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，努力形成实施素质教育的导向机制。教育部2013

年出台《关于推进中小学教育质量综合评价改革的意见》，从品德发展水平、学业发展水平、身心发展水平、兴趣特长养成、学业负担状况等五个方面设立20项指标进行综合评价，将对我国中小学教育质量评价改革发挥重要的导向作用。

与着眼测量目标达成度的标准评价不同，作为常模参照的升学考试与招生制度改革更具目的性，也影响更大，牵一发而动全身。正因为此，十八届三中全会把考试招生制度改革作为深化教育领域综合改革的关键环节来看待。十八届三中全会《决定》指出，探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制。这一运行机制要求把考试服务交给专业化考试机构，把招生自主权交给大学并赋予学校更大责任，把考试选择权交给学生，并通过加强政府宏观管理和社会监督确保考试招生公平。《决定》提出的逐步推行高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制，将引导学生全面而有个性地发展。

（八）建立地方政府科学领导教育的绩效评估考核体系和问责机制

新中国成立以来中央发出的减负指示和教育部门出台的涉及减负的文件有上百个，但学生负担之重却未有明显改观，在个别地方甚至像拍皮球一样越拍越高，负担越减越重。这当然是多种原因造成的，例如文化传统与普遍的独生子女产生的叠加效应。因此，我们要改造文化生态，转变家长的教育观念，转变全社会的人才观、教育观。家长的工作必须要下大力气做，要举办家长学校，等等，取得他们的理解与支持，但我们也不能寄望过高。其实，许多家长既是素质教育真心实意的拥护者，同时也是应试竞争无可奈何的实践者，许多家长都知道素质教育的科学合理性，但他们更知道唯分是举下现实竞争的残酷。这就出现了家长家庭教育中知行不

统一的现象。但难道这一问题无解？笔者认为，解决这个问题虽然困难，但依然有解，比如我们正在推进的考试招生制度改革就是重要探索，比如更为根本的社会用人制度改革，等等。这里尤其强调自上而下做起，首先建立对地方党委、政府科学领导教育的绩效评估考核体系。如同2013年6月习近平总书记在全国组织工作会议上所说的，“干部考核再也不能简单以GDP论英雄”；就教育方面来说，也要改变地方“简单以升学率论英雄”的做法。2014年1月15日中共中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》，强调干部政绩考核要坚持科学发展导向，把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善等作为评价考核的重要内容；教育政绩评价考核同样要强调这种科学发展、全面发展的导向。有了这样的绩效评估考核体系与问责机制，政府领导才能给教育局长松绑，局长才能给校长松绑，校长才能给教师松绑，最终，教师才能给学生减负。不只减负，从许多的意义上，我们十分期待地方政府履行教育职责评价办法的出台，并期待它的约束力。

二、关于教育改革的宏观考量

“深化教育领域综合改革，就是要以实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益为依归，以立德树人为根本任务，以促进教育公平、提高教育质量为主线，以改进政府教育管理模式、激发释放学校办学活力、构建全民终身学习体系为重点，努力满足人民群众对多样化高质量教育的现实需求。”^[1]改革只有进行时，没有完成时。贯彻十八大和十八届三中全会精神，落实《教育规划纲要》，要求进一步推进教育改革，以办好人民满意的教育为宗旨，以基本实现教育现代化为引领，促公平、调结构、提质量、转职能，与时俱进，开拓创新，开创我国教育改革发展的新局面。

（一）促公平、调结构、提质量、转职能

促公平,以教育公平促进社会公平。教育公平就是要保障每一个人公平的发展权,这是改变社会分层、促进社会流动、实现社会公平的重要手段。教育公平是人们对教育的首要期盼,要办好人民满意的教育,首先就要保障教育公平。近年来,我国教育公平取得了重要进展和显著成绩,但也面临着困难和问题,主要表现在城乡、区域、校际、群体四方面的教育差距。促进教育公平要突出重点,一是兜底线,保证每个孩子有学上;二是保基本,让每一所学校达到基本办学条件;三是上水平,扩大优质教育资源覆盖面。^[2]

调结构,以教育结构升级版支撑中国经济升级版。服务工业化、信息化、城镇化和农业现代化“新四化”需要,服务经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”社会主义现代化建设总体布局,服务经济结构调整和产业结构升级,进一步调整我国教育结构。调整教育结构要突出重点,一是初步形成现代职业教育体系,实现产教融合和校企合作制度化、规范化、常态化;二是调整高校的学科专业结构、人才培养结构和区域布局结构;三是构建终身学习体系,建设学习型社会。

提质量,以教育强国建设推进人才强国和人力资源强国建设。实现我国由教育大国向教育强国的转变,关键在于实现教育的内涵式发展,提高教育质量。在公平的基础上提高质量,也是世界性的教育发展趋势。提高教育质量的核心要求,也就是以人为本全面推进素质教育。提高教育质量要加强保障,一要切实加强教师队伍建设,这是提高教育质量的根本;二要研究建立教育投入稳定增长机制,切实筹好、用好、管好教育经费;三要充分利用信息技术飞速发展机遇,以教育的信息化带动教育的现代化。

转职能,以教育管理方式、教育治理方式创新推动教育发展方式创新。教育管理的重要任务,是正确处理政府、学校与社会的关系。

教育管理方式转变要突出重点:一是中央向地方放权,加强和改善省级政府教育统筹;二是政府向学校放权,政校分开,管办分离,着力建设现代学校制度,完善学校治理结构;三是切实加强过程监管和督导评估,确保“放而不乱”、“放而有效”。

(二)推进管办评分离

全能型政府的职能模式是计划经济的产物。十八大报告要求:“深化行政审批制度改革,继续简政放权,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。”十八届三中全会《决定》指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展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。”适应建设公共服务政府的要求,适应治理体系和治理能力现代化的要求,在教育治理方式上,要继续推进管办评分离,构建政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与的教育发展新格局。管办评分离的改革是最具全局视野的教育领域综合改革,因而也被十八届三中全会《决定》特别强调。

在管办评分离中,管理的改革和创新是基础性的。它之所以重要,是因为管理上的放权,将为办学和评价的创新提供空间,牵一发而动全身。政府管理方式转变的核心要求就是由微观管理走向宏观管理,由直接管理走向间接管理,由办教育向管教育转变,由管理向服务转变。减少行政审批是转变职能的突破口,要进一步减少行政审批,进一步加强宏观调控,加强事中和事后监管,防止“一放就乱”,更好地履行统筹规划、政策引导、监督管理的职责,更好地为教育消费者提供均等的基本公共服务和平等的非基本公共服务选择机会,更好地为教育供给者提供公平的竞争环境和良好的发展环境,建立健全公共教育服务体系,维护教育公平和教育秩序。要注意综合应用法规、规划、标准、规则、财政、信息服务、政策指导、督导和必要的行政措施,减少不必要的行政干预。

三、关于义务教育均衡发展

全面普及九年义务教育奠定了我国教育的厚实基础,使我国教育站在比其他发展中人口大国更高的历史起点之上,赢得了全世界的肯定与尊重。与此同时,随着义务教育的快速普及,地区间、城乡间、学校间的教育差距也凸显出来。均衡发展是义务教育公平和教育质量的重要结合点,抓住了均衡,就既抓住了公平又抓住了质量。在这个意义上也可以说,均衡发展既要求发展,又要求改革。按照“基本公共服务均等化总体实现”的要求,实现“均衡发展九年义务教育”的目标,需要进一步落实《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,在已有改革的基础上迈出更大的步伐。

(一)推进义务教育教师交流制度化

教师是教育中的第一资源,择校主要是择师。均衡发展的核心要求是均衡配置教育资源,特别是教师资源。十八届三中全会提出“实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗”,为在国家层面建立区域内校长教师交流轮岗制度提出了明确要求。目前,江苏、浙江、湖北、福建以及辽宁大连、四川成都、山西晋中等全国许多地方已经出台有关义务教育教师交流的文件并付诸实施。从国家层面而言,贯彻十八届三中全会精神,根据《教育规划纲要》和2012年国务院义务教育均衡发展文件、教师队伍建设文件总体要求,集中各地智慧,出台既有明确导向要求又能因地制宜的全国性教师交流文件的时机趋于成熟。为推进教师交流制度化,需要实行“县聘校用”的教师管理制度改革,变“学校人”为“区域人”、“系统人”,从而为教师交流奠定制度环境。

(二)对义务教育阶段优质初中随机配置生源

义务教育阶段学校招生的基本原则是就

近入学,这一条必须坚定不移地坚持。但目前我国义务教育学校发展不均衡,这就带来了择校问题(以权择校、以钱择校、以分择校)。其中,“推优”是典型的“以优择校”、“以分择校”。“推优”未必没有自己的道理,但可能助长“应试竞争”,也使得“优校恒优”(一定意义上,好的生源是学校的第一红利)。着眼推动义务教育均衡发展的大局,成都市对优质初中随机配置生源的做法可以借鉴。成都市石室、七中、树德三所最好的优质学校初中新生全部微机摇号入学,推进机会公平,推进程序公开,及时在社区、学校和媒体公开相关信息。这种做法,每个学生都有公平进入初中名校的概率(避免了“胡同定终身”),同时又避免了以优择校加剧不均衡。

(三)鼓励各地因地制宜加大推进优质普通高中招生指标到校力度

2012年教育部和发改委、审计署联合印发的《治理义务教育阶段择校乱收费的八条措施》要求:“将优质普通高中的招生名额按不低于30%的比例合理分配到区域内各初中,现在已经高于30%的要巩固提高并逐步扩大分配比例。”这一改革可以引导义务教育阶段生源流向,缓解义务教育阶段择校现象。目前,山东招远、河南新郑、山西晋中等地已经100%实现指标到校。对于大多数地方来说,可能难以做到全部指标到校,辽宁大连等地的经验值得借鉴。2012年大连市各区指标到校比例由2011年的70%提高到75%,指标到校最大分差由30分提高到35分,择校生比例由30%降到近17%,政策设计非常细致。山东省教育厅规定全省指标到校比例达到60%以上。

(四)把县域义务教育均衡发展评估认定作为推动均衡发展的有效抓手

县域义务教育均衡发展评估认定工作2013年已经展开。当年的“两基”国检,促进了我国义务教育的基本普及乃至全面普及,可以预料,均衡发展的评估认定,也必将推动

我国加快义务教育均衡发展的进程,带来我国义务教育发展另一个里程碑式的进步。

均衡发展是我国义务教育的战略性任务。一些同志担心教育过于均衡化影响质量,韩国高中的确就曾出现过过于“平准化”的问题。这种担心有一定道理,但应该看到,目前我国义务教育的主要矛盾不是过于均衡,而是过于不均衡,要抓主要矛盾。同时,注重抓好细节,注重做好政策设计。要进一步改善贫困地区义务教育学校办学条件,抬高均衡发展的底部;各种柔性的推动均衡发展的举措,如各种形式的共享优质教育资源等,同样十分重要,要加大力度实施。还要注意因地制宜,给地方政策创新留下空间。

四、关于职业教育改革

职业教育近年来呈加快发展态势,尤其是中职、高职毕业生就业率较高。职业教育面临的难题不是就业问题,而是招生问题;不是就业的数量问题,而是就业的质量问题。这也凸显出职业教育的吸引力仍然不够。

(一) 加快构建现代职业教育体系

十八届三中全会《决定》指出:“加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才。”技能型人才地位待遇不够高和职业教育体系不完善,是当前制约职业教育进一步发展的两个重要因素,加快构建现代职业教育体系是当前职业教育改革的迫切任务。其主要特征,一是紧紧围绕和服务国家和区域经济社会发展需求和产业结构调整升级;二是体现终身教育理念,中高职协调发展、有机衔接,普职渗透和沟通,打破职业学校学生发展的“天花板”限制,提供上升发展空间;三是通过校企合作、产教融合,提高职业教育的质量。

(二) 制定《校企合作促进条例》推动职业教育(高等教育)校企合作法制化、常态化

在校企合作方面,近年来亮点很多,点

上突破很多,合作范围扩大,合作形式深化,但总体上看,发展还不平衡,因为缺少刚性规定。虽然《职业教育法》等法律法规中都有促进校企合作的相关条款,却仅限于倡导和鼓励,缺乏约束性的规定。如能出台《校企合作促进条例》,将会有利于校企合作的常态化。德国的双元制职业教育,英国的“三明治”课程,美国的合作教育,日本的产学合作,都有相应的法律支撑。在我国,2009年宁波出台了《宁波市职业教育校企合作促进条例》,其后厦门、深圳、苏州、无锡等地方也已出台了一些有关校企合作的政策与规范制度,取得了一定的成效。现在需要出台国家层面的《校企合作促进条例》,对普遍开展校企合作予以保障、扶持、引导和规范。条例中应规定地方各级政府在校企合作中的主导责任,规定行业组织的管理和监督作用,规定企业必须承担校企合作的社会责任。条例还应明确促进校企合作的财政投入政策、税收优惠政策和信贷支持政策等。

五、关于高等教育改革

伴随着我国高等教育大众化的进程,我国也在规模上成为世界第一高等教育大国。与此同时,国家出台《关于全面提高高等教育质量的若干意见》,高校正在全力推进内涵式发展。当前高等教育存在的突出矛盾,主要是与经济社会发展需要结合不够紧密、行政化倾向和创新人才培养水平还不够高。

(一) 推进中国特色现代大学制度建设

《教育规划纲要》明确提出了“完善中国特色现代大学制度”的要求。2011年,国家发布了《高等学校章程制定暂行办法》,大力推进高校章程建设。2012年又印发《全面推进依法治校实施纲要》,推进现代大学制度建设取得重要进展。但应该看到,中国特色现代大学制度建设仍有很大的推进空间,深入推进的核心任务,一是政校分开,依法落实和扩

大高校办学自主权；二是完善高校内部治理结构。高校只有建立更加完善的自我约束、自我规范的内部管理体制和监督制约机制，才能为更好地行使办学自主权奠定基础，否则就可能“一放就乱”。只有政府、学校、社会共同努力，才能真正落实办学自主权。

就高校内部治理结构而言，要坚持和完善党委领导下的校长负责制，依法落实党委职责和校长职权，这是我国高校的基本治理结构；要尊重学术权力，充分发挥学术委员会的作用，推动行政权力与学术权力相对分离；要加强民主管理，建立监督制约机制。十八届三中全会还提出建立事业单位法人治理结构，高校也可开展这方面的探索，进一步加强高校管理的社会参与，一方面为高校提供更多支持，另一方面可以密切高校与社会的联系，进一步构建起政府、学校、社会之间的良性互动关系。当前，要以高校章程建设为抓手，完善治理结构，并加强和扩大社会参与，建立现代学校制度。

（二）转变专业学位研究生培养模式

虽然我国自1991年就开始招收工商管理硕士等专业学位研究生，但直到2008年，专业学位研究生招生所占比例大约只有6%。自2009年开始，我国专业学位研究生教育真正进入快车道，2012年专业学位硕士研究生招生比例已达50%，提前3年实现学术性学位与专业性学位招生1:1的目标。这是我国硕士研究生教育发展理念的重大转变，也是优化研究生教育结构的标志性成绩。但应当看到，专业学位研究生的培养模式尚未根本转变，本来作为与学术学位研究生相对应的分类概念，现在却还是分层概念。也正是鉴于此，2013年3月教育部、发改委、财政部颁发的《关于深化研究生教育改革的意见》明确提出“完善以提高创新能力为目标的学术学位研究生培养模式”和“建立以提升职业能力为导向的专业学位研究生培养模式”。实现这一目标是系统工程，需要综合改革，尤

其是，一要加快推进学术学位与专业学位硕士研究生分类考试；二要进一步突出案例教学与实践教学；三要切实建立培养单位与行业企业相结合的专业化教师团队。这一要求应可检查、可评估，最好落实到责任主体。

对于专业学位与学术学位研究生的培养，均可采用“主要责任导师”与“导师组”相结合的培养模式。学术学位研究生有一位主要责任导师，专业学位研究生可有来自高校和产业界各一位主要责任导师。导师组则是重要补充，分工合作，避免盲区；博采众长，继承创新。

（三）改变成人高校与普通高校分立分列状况

2012年全国教育事业发展统计公报显示，全国普通高校（不含独立学院）共计2198所，成人高校共计298所。改革开放之初，为解决人才断档问题，我国创新性地开展了成人高等学历补偿教育，培养了一大批人才。但今天成人高等学历补偿教育的任务已经完成。尤其是在终身学习背景下，以教育对象来区分教育类型已无大的必要。而实际上我国普通高考已取消年龄报考限制，而成人教育的对象也不尽是人们心目中的成人。为此，可考虑在具有质量保障的前提下，逐步把成人高校并入或转为普通高校（事实上成人高校的数量也在持续减少，但速度还可以更快）。在终身学习的背景下，以成人为对象的高等教育必将走强，但成人高校与普通高校分立分列状况可逐步改变。

（四）以提升高校国际化水平带动提升高等教育质量

《教育规划纲要》提出：“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，提升我国教育的国际地位、影响力和竞争力。”从一定意义上说，开放能够化繁为简、化难为易，一些通常需要经由理性认识才能解决的问题，也许在借助开放所获得的感性认识中就能找到答案。

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;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。借鉴国外教育经验发展国内教育,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一个重要生长点。

教育国际化的要求首先应体现在以提升学校国际化水平带动提升学校办学水平与教育质量上。建议具体实施以下几项举措。一是学习国外大学专业与课程建设经验。鼓励设立专项课题组织译介美国等国的一流大学有重要影响的大学教材(或称教参),瞄准世界一流。二是大幅提高高校外籍教师比例和攻读学位的外国留学生比例。三是鼓励设立国外校园(或教学基地)。新加坡国立大学在20世纪就通过“环球校园计划”建设了10所海外校园。我国和日本、韩国也联合有“亚洲校园计划”。四是鼓励“985工程”高校试点研究生培养国内外双导师制。五是高校自然科学学科专业评估、科研评估要重视国际同行评估。

六、关于教育信息化

以信息技术为核心和先导的新技术革命方兴未艾,人类社会正在以加速度由工业时代向信息时代。我们置身于一个伟大的时代,技术发展和更新的速度难以置信也难于预测,而飞速发展的信息化已经和正在带来人类社会生产方式、生活方式和学习方式的深刻变革,也给教育带来革命性影响。

(一)把握信息化带给教育的新机遇

在宏观或战略的层面而言,信息化究竟带给教育什么机遇?笔者认为主要有以下三点。一是信息时代必然带来一个终身学习时代,“人人学习、时时学习、处处学习”的学习型社会“梦想”将借由信息化“照进现实”。二

是信息化在教育中的应用,已经带来“学习的革命”,甚至颠覆了传统的学习的概念尤其是学习的方式,比如人们所说的“翻转课堂”。三是优质数字教育资源建设和现代远程教育的勃兴,为促进教育公平、提高教育质量带来了崭新的问题解决方案。这正如十八届三中全会《决定》所指出的:“构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制,逐步缩小区域、城乡、校际差距。”在工业时代,很多的时候,我们不得不亦步亦趋;但信息时代不然,其提供了迎头赶上的重要机遇,使得跨越式发展成为可能。信息技术给力教育,我们必须把握住机遇,带动整个国家教育上一个大的台阶。

(二)重视现代远程开放教育

一是远程教育迅速发展。从第一代函授教育到第二代广播电视教育,再到第三代以网络为基础,互联网、广播电视网、移动通讯网三网合一的现代远程教育,远程教育的发展超出人们的预期,进行太空授课也不是技术上的难题。在这种背景下,开放大学应运而生,目前世界上直接以“开放大学”命名的学校就有50余所,而具有开放大学性质的学校和机构则多达1400个。亚洲开放大学协会(AAOU)现有37个正式会员、26个准会员。国际开放与远程教育理事会(ICDE)自1938年成立已有65年历史,其第25届世界大会于2013年10月在天津召开。二是自21世纪以来,以美国麻省理工学院(MIT)为先锋,开放课件运动蓬勃发展。2000年,MIT大胆提出开放课件(OCW)的思想,提出让所有大学生和研究生课程能够在线上免费自由地被任何人从任何地点取用;2002年,首批50门课程上线;2012年,上线课程已达到2150门,全球1.25亿人学习和访问这些课程。MIT认为,大学的重要使命之一在于分享知识,“为知识开锁,让大脑给力(Unlocking Knowledge, Empowering Minds)”,反对知识的私有化与商业化;MIT还认为,通过开放,MIT自身的教学

内容、方法、质量也将得到提高和创新。正是基于这两个理念,MIT启动了开放课件运动,造福世人也造福自己,并影响了世界。中国开放式教育资源协会(CORE)自2003年成立,主要推进国外优质资源的本土化及在我国大学教学中的应用,也对外输出优质中文教育资源。此外,我国建设了国家精品课程资源中心,中国大学视频公开课向社会免费开放。三是计学分的大规模网络公开课程(MOOCs)的兴起。之前MIT的公开课等只是提供课件,并不计算学分,MOOCs则显然进了一步,其中最具代表性的有Coursera、Udacity和edX三大学习平台,它们与知名大学合作提供课程、教学、讨论与辅导,可计算学分,可颁授微证书。美国西部斯坦福大学教授设立的Coursera迄今已与108所知名大学及美国国家自然博物馆等合作提供571门课程。参加Coursera学习的人数已经达到615万人,主要为翻转式教学模式(单独上视频课,一起交流讨论及做作业)。美国东部麻省理工学院和哈佛大学则联合创办了edX,迄今已有30所大学参与,2013年5月21日我国北京大学、清华大学同时加入edX。目前edX注册用户超过90万人,其课程学习证书同时有edX和大学的名字,例如MITx、HarvardX、BerkeleyX。Udacity注册用户也超过75万人。值得注意的是,这三个网站的运行时间不到两年,可见其生命力。网络让高品质教育平民化、大众化、普及化,开放教育的这种趋势值得我们高度重视。这并非遥不可及。我们应着手建立自己的联盟。

(三)建设国家数字化教育资源中心

建设高质量开放教育最重要的前提,是建设高质量、高效率的国家数字化教育资源中心。就教育消费者而言,他们接触的是国家数字化教育资源库。国家数字化教育资源库并不局限于某一物理位置,而是一个云存储的分布式结构,由国家数字化教育资源中心管理和组织,有统一的管理平台。建设高

质量、高效率的国家数字化教育资源中心,要坚持体制机制创新,整合、改造、开发多来源资源、多层次资源、多类型资源,实现共建共享。其中,一是要倡导社会责任,发挥制度优势,实现传统学校优质教育资源面向国家数字化教育资源中心开放的突破。比如“985工程”院校、“211工程”院校,由于受到国家财政特殊支持,同时也就有责任提供优质数字化课程。这理应是社会主义国家集中力量办大事的举国体制优势。二是一开始就要统一平台、统一标准,解决资源库分割和信息孤岛问题,为共建共享和开放服务提供技术可能。三是建立利益共享和激励机制,以利益共享和激励机制促进资源共享。四是充分利用云技术及其所带来的合作模式,保证数据和资源高可用性、高可靠性。五是资源中心不仅要面向教师,更应面向学生,加速开发面向学生的优质教育资源。六是坚持政府主导,加大政府投入,运用市场机制,共同形成数据库资源不断更新的可持续发展机制。

(四)借助教育信息化推进以学习者为中心的课堂教学改革

教育信息化不是简单的教育技术化。纸质资料变为电子资料、黑板改白板、人灌改电灌,并不自然带来教学质量的提高,重要的是要实现信息技术与现代教育的有机融合。一些公开课之所以受人欢迎,不仅因为其形式,更因为其内容。这就需要由教育专家和技术专家共同参与、密切合作制作高质量课程资源。这就需要更新教育观念,改革教育教学,提供高质量的学习支持服务,并使交互式、个性化的教育教学常态化。

(五)国家层面组织建立学分银行

建立学分银行本质上是终身学习时代的必然要求,开放大学、开放教育的存在又使得学分银行的建立更为紧迫。就终身学习而言,各级各类教育是“路”,比如普通教育与职业教育、首次教育与继续教育、面对面教育与现代远程教育、正规教育与非正规教育等;学

分银行则是终身学习和人才成长中的重要“立交桥”，通过它能够实现对学习者不同途径、不同类型的学习成果进行认证、评估、积累和相互转换。就开放教育而言，“宽进”的开放精神尤其需要“严出”的质量保障，方能“放而不乱”。

自2010年《教育规划纲要》明确提出建立继续教育学分积累与转换制度、实现不同类型学习成果的互认和衔接以来，上海、北京、江苏等一些地方进行了有益的探索。而随着2012年国家开放大学和北京、上海、江苏、云南、广东开放大学的获批，各个开放大学都陆续启动或规划了学分银行建设。十八届三中全会《决定》进一步要求，试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转化，建立终身学习和人才成长的“立交桥”，改变一考定终身的弊端。着眼全国范围内的学分互认，建议借鉴韩国、日本、英国、南非等国经验，在国家层面组织建立学分银行。如韩国的学分银行经过15年的努力探索，注册学生从最初的1万人发展到近30万人，占整个韩国大学在校学生总数的比例超过10%。值得关注的还有更进一步的欧洲“博洛尼亚进程”，它旨在推进欧洲高等教育一体化，提高和保证高等教育质量，共同致力于建立欧洲高等教育区，为此，欧洲委员会建立了欧洲学分转换与累积系统（European Credit Transfer System，简称ECTS）。该系统承认以往在欧洲不同大学获得的学分，允许学生在任何时间、以不同背景入校，提高学位和学历认可，增强和促进学生、教师的流动。

（六）从教育领域开始探索三网融合

三网融合过去受制于各方利益固化的藩篱，一直推动不快。希望三网融合能在教育领域率先突破，从而真正实现便捷的资源传输、随处的资源接入、泛在的学习环境，这也是建设时时、处处学习的学习型社会的基础。此外，比照教师、学生乘车半价，可推动三网的教育性使用减半收费。

（七）推进教育管理信息化

教育管理信息化既是教育信息化的重要组成部分，又是教育管理现代化的技术支撑。“十二五”期间，我国将大力推进“三通两平台”建设，即宽带网络校校通、优质资源班班通、网络空间人人通，建设教育资源公共服务平台和教育管理公共服务平台。^[3]其中的教育管理公共服务平台建设即为教育管理信息化的重要内容，这对提高教育管理的水平和效率意义重大。国家业已建立国家教育考试招生与安全监管信息化平台，成为招生“阳光工程”的关键支撑；高校学籍管理与学历认证信息化平台，成为高校学生管理与学历鉴别的重要工具；高校学生就业信息服务平台，成为学生就业的支持平台。在中小学方面，业已建立全国联网的校舍信息管理系统，每一栋建筑物都有了自己的身份证；全部安装了中小学生学籍信息管理系统，一人一籍，籍随人走，动态监管，全程跟踪学籍异动。这些重要的基础性工作，通过现代信息技术提供更准确、更及时、更便捷的信息服务，由此提高教育决策和教育管理的水平。而开展教育现代化发展水平监测和建立教育决策支持服务系统，也将是大数据时代教育管理现代化的重要方面。

七、关于教育管理方式创新

当前我国教育的阶段性特征，从老百姓的角度来看，“有学上”的问题基本解决，“上好学”的问题依然突出；从国家层面来讲，已经是一个“教育大国”，但还不是一个“教育强国”。在“学有所教”上持续取得新进展，就是“学有良教”、“学有优教”。实现“促公平、调结构、提质量、转职能”，打造教育的“升级版”，需要有更进一步的行动，推动教育治理体系和教育治理能力现代化，以教育管理方式创新带动教育发展方式创新。

（一）与时俱进，开创教育发展新思路

一是推动发展的新思路,重点要从项目驱动转向标准驱动与项目驱动相结合。过去坚持以项目促发展行之有效,今后仍要坚持,但更重要的是要逐步走向以标准和标准提升促发展。这才是具有制度意义的。有人可能认为,现在教育经费增加了花不完,但其实一旦标准提高了,如办学条件标准提高、生均公用经费标准提高、教师配置水平提高,可能经费就马上不够用。二是推进改革的新思路,重点要从增量改革转向存量改革与增量改革相结合。增量改革过去一直在做,今后还需要做,但目前改革的特点是容易改的已经改了,留下的都是硬骨头。这就要敢于啃硬骨头,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。这就包括稳妥推进存量改革(也需要渐进)。三是促进公平的新思路,重点要从机会公平转向机会公平与教育资源配置公平相结合。教育公平包括起点公平、过程公平和结果公平,目前我们在建立国家助学体系方面实现了对各级各类教育的全覆盖,较好地实现了起点公平、机会公平,今后要更多关注过程公平、教育资源配置公平。这样才能保障十八大报告所说的“基本公共服务均等化总体实现”。四是提升质量的新思路,重点要从硬件建设转向硬件建设与软件建设相结合。硬件办学条件的标准化要继续推进,但提升教育质量,关键是教师,要把教师队伍建设和放在更重要的位置。

教育拨款的方式,体现着教育工作的领导方式;教育拨款的思路,反映着教育发展的思路。按照十八大所提出的“合理配置教育资源”的要求,就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,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。

(二)适应以人为核心的新型城镇化建设,推进城乡教育一体化

城镇化是现代化的必由之路,2012年我

国按常住人口计算的城镇化率为52.57%;但根据2013年中国社会科学院的《中国城市发展报告》,按户籍人口计算的城镇化率只有35.29%,而非户籍常住人口的市民化程度不高。针对这种情况,十八大报告和十八届三中全会《决定》强调,努力实现、稳步推进“城镇基本公共服务常住人口全覆盖”;2013年12月召开的中央城镇化工作会议强调,推进以人为核心的新型城镇化,提高城镇人口素质和居民生活质量,把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化为首要任务。这一要求反映在教育方面,就是要大力加强农民工职业培训和随迁子女平等接受义务教育,并进一步研究做好随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作。另外,市民化的概念仍囿于城乡二元结构,新型城镇化的更高要求是以城带乡、城乡互动、城镇化与农村现代化同时推进,即城乡一体化的发展道路。实际上,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。十八大报告和十八届三中全会《决定》针对这种情况进一步强调要加大统筹城乡力度,逐步缩小城乡差距,促进城乡共同繁荣;加快完善城乡发展一体化体制机制,推动城乡发展一体化,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。这反映在教育方面,就要着力推动城乡教育发展一体化,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。

从更广泛的意义来讲,建设公共服务政府,要切实提高基本公共服务的财政保障能力,切实提高统筹城乡发展和协调区域发展的宏观调控能力,切实提高兜底线、保基本、全覆盖、多层次的社会保障能力,这“三个能力”很重要。与统筹城乡发展一样,必须及时协调区域发展,尤其是教育方面,因为教育担负着不仅“输血”而且“造血”的职能。欧盟是

一个拥有 28 个会员国的主权国家联合体,虽然只是一个联合体,但它自 1975 年就设立了欧盟地区发展基金(ERDF),低于欧盟平均发展水平 75% 的国家都可获得此项平衡基金的资助。在我国,中央财政的转移支付等发挥了重要的支持发展作用,但还要创新体制机制,进一步使全体人民共享改革发展的成果。

(三)鼓励引导社会力量兴办教育

十八届三中全会要求创新公共服务提供方式,加快形成改善公共服务的合力,有效解决公共服务产品短缺、质量和效率不高问题。在教育方面,要区分义务教育和非义务教育、公共产品与准公共产品的不同性质,健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度,鼓励引导社会力量兴办教育。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,不断扩大社会资源对教育的投入,推进民办学校分类管理,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。

(四)以教育督导作为教育管理的重要方式

深化教育督導體制改革是转变政府职能的必然要求。创新教育管理方式,就要建立健全教育决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。2012 年国务院颁布实施《教育督导条例》,未来我国将实现各级各类教育督导全覆盖,依法对各级各类教育进行督导。2013 年国务院教育督导委员会成立,要求进一步建立完善督学、督政、监测工作体系。强化国家教育督导,需要相应充实和加强督导机构、督导力量。如英国于 1993 年成立国家教育标准局,负责教育督导工作,目前有皇家督学 400 余人,3 000 余名独立督学,近 2 000 名工作人员。俄罗斯、荷兰、法国、西班牙、澳大利亚、新西兰等国家,也都建立了一定规模的相对独立的教育督导机构。我国未来教育督导工作的模式,将遵循

教育督导规律,以监测评估为基础,以督政督学为重点,以整改问责为手段,突出专业性,体现科学性,增强实效性。同时,根据建立督学责任区制度的要求,组建专兼职相结合的片区督学队伍。

(五)以科学评价促进科学发展

对于学校、教师和学生,都有一个评价问题。一是分类评价。分类规划是分类管理的前提,分类评价是分类管理的关键。这包括进一步推进高校分类评估,要根据学校的不同类型,分别设计不同的评估指标体系,鼓励学校合理定位、特色发展,在不同层次、不同领域办出水平,争创一流。二是综合评价。这在上文已经阐释,这里不再赘述。三是形成性评价。评价的功能不仅在证明,更要注重促进和提升。四是进步度评价。进步度的评价尤其需要强调。如有的高中在中考招生中录取学生分数最高,毕业生高考分数也最好,这里的成绩主要源自好生源还是主要来自教育教学,需要通过发展性评价、进步度评价、增值性评价来鉴别。有了进步度评价及其工作考核,就能一定程度上控制优秀生源的简单物理位移和集中;同时也应该给予薄弱学校改造突出的优秀校长以充分激励。五是追踪评价,对于中国科技大学少年班、对于高考状元,应持续追踪其成长成就。笔者以为,“走得快”很好,“走得早”很好,但最重要的是“走得远”。

(六)在基础教育阶段,坚持标准引领,不建豪华校

2004 年世界银行发布了《中等教育报告》,报告研究发现,中等教育越来越成为全民教育的一部分。或者说,在 20 世纪上半叶,中等教育与高等教育联系紧密,而到 20 世纪下半叶,则与初等教育关系更为密切,从原来的高等教育的预备而越来越成为初等教育的延续。这是中等教育普及化所带来的性质上的重大变化。因此,在高中阶段,地方政府要坚持标准引领、标准示范,而不应建豪华

公办校。同理,各地学前教育的政策设计也不应建豪华公办园,否则就会出现像今天义务教育学校那样差距过大的现象,将来又走回头路。如前所述,公办基础教育的核心是标准管理。

(七)在高等教育阶段,坚持以学科为单位,竞争性支持

鼓励高校办出特色,就要改变以学校为支持单元赢者通吃的局面,实行以学科为单位给予分析性支持。过去我们在实施“985工程”的同时实施“优势学科创新平台建设”,在实施“211工程”的同时建设“特色重点学科项目”,就是这一目的。尤其是2012年正式启动的“2011计划”,围绕重大需求,强调协同创新,面向各类高校开放,不限定范围,不固化单位,只问水平,不问出身,同时坚持“花钱买机制”,突破高校内部与外部的体制机制壁垒,改变“分散、封闭、低效”的现状,充分释放人才、资源等创新要素的活力,体现了项目管理的新思路。此外,需要进行绩效评估,从而给予竞争性的支持。

八、关于科学决策与民主决策

如何科学、民主决策是一个元问题,对教育政策与教育可谓影响巨大。同时,这一问题也与职能转变相关。

(一)分散决策与集中决策良性互动

推动中央向地方放权,是教育管理体制改革的重要内容。“没有最好的,只有最适合的。”“鞋合不合适,脚最知道。”这或许就是分散决策、放权的依据。尤其是中国如此之大,每一个省份的人口、面积几乎都相当于欧洲一个国家,需要推动权力下放。

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。建议对地方和学校经验,可更多运用批转方法,供各地借鉴学习。这

也是对地方政策最高级别的肯定性评价。而在充分调研各地问题解决策略、政策创新经验的基础上,就能够较好地集中决策,出台国家层面的政策。这就是政策创新的归纳逻辑。在政策创新方面,要多用归纳逻辑,要有更多实证基础,更多地方支撑。同时,国家层面的政策应多为指导性的,这样也为地方自主探索留下空间。

(二)试点突破为面上决策提供借鉴

前面所说的放权,是普遍性的、具有制度意义的;而推进教育体制改革试点或建立“教育改革试验区”、“教育特区”,则赋予这些地方或承担单位以更大的政策创新权力。严格地说,面上改革应在法律框架内进行,所以我们才说政策创新要进行合法性审查;但经批准的“试验区”则可以在规定的权限内突破现行滞后法律的限制,从而特批了这些地方大胆探索的合法性。建立特区是中国推进改革开放的典型经验,教育体制改革试点或试验区就具有这种性质,通过试点的突破为面上决策提供经验。开展教育体制改革试点,要善于从“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“重点突破”与“整体推进”的良性互动、“自上而下”与“自下而上”的有机结合。

(三)利益相关人或其代表参与决策

利益相关人或其代表参与决策,是民主决策的重要体现,是公共政策尤其是涉及民生的公共政策出台的应有程序。办好人民满意的教育,就要鼓励利益相关人或其代表参与决策。

近年来,重大教育决策充分听取各方面的意见建议,把公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审查等作为必经程序。政策就是价值和利益表达。从民主决策来看,一要考虑市场经济条件下利益主体多元化的现实,充分征求不同利益主体的意见建议。二要建立争端解决机制,使政策符合最大多数人的

利益。如问一项政策对与错,可能见仁见智,如问一项政策是否得到多数人支持,则比较容易操作。但这里仍有三点需要关注:一是取样是否科学,有时会面临“沉默的大多数”;二是有时不能采用简单多数,教育决策应是理性选择,关键是符合人民群众的根本利益;三是有时多数是相对的,例如进城务工人员流入地、就学地考试,就会存在不同范围的多数,这时就需要分析和统筹。此外,在公共政策制定中,应避免重点学校话语权太大。

(四)以教育科学研究和教育政策评估推动科学决策

没有教育科学,就没有科学的教育。教育科学研究尤其是教育政策研究在服务科学决策中发挥着十分重要的作用,教育决策咨询就更是如此。对教育科学研究、教育政策研究的根本要求是实事求是,因为它要从现象中发现本质,从关系中发现规律,从矛盾运动中找到问题解决方案。这也就需要解放思想。解放思想是一种态度,实事求是根本要求。解放思想解放到什么程度?就是解放到实事求是的程度;实事求是则在解放思想中开辟道路。

要着力建设国家高水平教育政策研究智库。从能力建设而言,政策研究智库应时时聚焦重大问题,服务国家战略,抓大事、谋长远、出实招,研究分析每种政策选择的利与弊;从国家支持而言,要探索以政府购买公共服务等多种形式,支持政策性研究,有些还可以开展平行研究(《教育规划纲要》研究制定中也有类似经验),政府择优或综合参考决策;从体制机制而言,要鼓励协同创新,注重实质性贡献。总之,中国特色教育政策研究智库应充分发挥思想库、智囊团、参谋部、宣传队的作用,服务教育科学民主决策,破解重大改革发展难题。

教育政策评估是教育政策研究的独特组成部分,它可以分析政策是否得到执行,政策目标是否达到,从而提出政策继续、政策调整

或政策中止的建议,这十分重要,应予以高度重视。以后可能会减少对学校的过多评估,但对政策的评估则应加强。教育政策评估的独立性、专业化十分重要,否则可能就起不到评估的作用。

(五)一手抓教育改革,一手抓教育宣传

越是推动改革的时刻,越是需要良好的宽松的舆论环境。以高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考问。

以上的例子其实也说明,与教育质量相比,教育公平更是舆论关注的焦点;与教育发展相比,教育改革更是舆论关注的焦点。因此,教育公平、教育改革也是教育宣传、舆论引导的重点。

就教育公平来说,促进公平是国家的基本教育政策,要不遗余力推进。十八大要求“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”。本文提出促进教育公平的重点要转向规则公平、教育资源配置公平。同时,我们还要继续坚持以政策倾斜加快教育公平,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。但在努力推进教育公平的同时,必须注意加强宣传和引导,那就是我国仍处于社会主义初级阶段的基本国情,既要尽力而为,又需量力而行,从而引导舆论,形成合理社会预期。

就教育改革来说,在努力推动教育改革的同时,需要进一步让全社会了解和理解改革的复杂性、长期性和艰巨性。自主招生就是如此,需要进一步建立社会互信体系,自主

招生也只能从监管机制健全、严格的高校中率先突破。面对市场经济条件下利益主体的分化、多元化,同样需要平衡各方利益,科学设计改革,有序推动改革,协调推进改革。实际上,由于教育是培养人的事业,决定了教育改革也必然是渐进式改革,不能有大起大落,更不可用“休克疗法”,不能“只管起飞,不管降落”,也不能只是“看上去很美”,而是需要适合的、管用的、配套的综合改革。此外,必须坚守教育的红线、底线。教育改革是一项社会系统工程,寻找改革的“最大公约

数”,理性看,齐心办,汇聚“正能量”,形成“正导向”,努力营造各部门、全社会支持改革、参与改革的良好氛围和良性互动局面。

参考文献:

- [1] 袁贵仁. 深化教育领域综合改革[N]. 人民日报, 2013-12-17.
- [2] 袁贵仁. 努力让全体人民享有更好更公平的教育[N]. 中国教育报, 2013-10-16.
- [3] 刘延东. 把握机遇, 加快推进, 开创教育信息化工作新局面[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3342/201211/144240.html>.

Some Considerations on Deepening the Comprehensive Reform in Education

Yang Yinfu

Abstract: To deepen the comprehensive reform in educational field, we need to further emancipate our mind, emancipate and develop educational productivity, emancipate and strengthen education vitality. To be more specific, the following aspects should be concerned. First, we should fully carry out educational policy, and effectively implement quality-oriented education. Especially, we should emphasize on concerning each student, promoting all-round development of students in morality, intelligence, physique and aesthetic, adhering to the ideas that education should be dependent on students and for students. We should make students learn to study, learn to be independent, learn to co-operate, and learn to innovate, and lead the reform of talents training mode with the reform of examination and evaluation, and enrollment system. We should also lead the development direction of schools with the performance evaluation system and accountability mechanism scientifically guided by local government. Secondly, we should examine and weigh educational reform from the macroscopic aspect, take promoting equity, adjusting structure, improving quality, transmitting function as the focus, take the separation of management, running and evaluation, promoting the modernity of "management", "running" and "evaluation" as important mission, to impel the modernity of education governance system and education governance capacity. Third, we should have more good methods in continuing promoting the balanced development of education, vocational education reform, higher education reform steadily. Fourth, we should pay high attention to the new educational chance brought by informationization, and simulate the modernization of education with informationization. Fifth, we should further establish the mechanism of scientific decision-making and democratic decision-making.

Key words: education reform, compulsory education, higher education, vocational education

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

[责任编辑:宗秋荣]