

发展公平而有质量的教育

——中国教育改革和发展的形势与政策分析

■ 薛二勇 傅王倩

(北京师范大学 中国教育与社会发展研究院 北京 100875)

【摘要】党的十九大报告明确提出优先发展教育、建设教育强国;2018年的《政府工作报告》提出发展公平而有质量的教育,对各级各类教育如何促进公平、提高质量进行了战略部署和具体规划,为教育改革和发展指明了方向和路径。基于我国当前的教育形势,回顾党的十八大以来教育政策的变迁路径,未来我国应当均衡配置教育资源,精准促进优质均衡,多措并举地促进教育公平;多样化办学促进高中教育的普及,优化结构提升高等教育质量,有效建设“一流大学一流学科”,分学段有重点地提升教育质量。

【关键词】公平 质量 中国教育改革 教育政策 政府工作报告

党的十九大报告指出,建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,将教育的基础性、先导性、前瞻性的战略地位和作用推到了关系国家全局、民族复兴的新高度。党的十九大报告明确,中国特色社会主义进入新时代,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在新时代,我国教育的主要矛盾已经转化为人民日益增长的更公平更高质量的教育需求和教育发展不平衡不充分之间的矛盾,发展公平而有质量的教育成为解决教育发展主要矛盾的主线。2018年3月5日,李克强总理代表国务院在十三届全国人大一次会议上作《政府工作报告》,系统总结了过去五年的主要教育工作:一方面,有重点地促进公平,表现为补偿性政策体系逐步完善和深入实施。包括改善农村薄弱学校的办学条件,提高乡村教师待遇,实施营养改善计划、惠及3600多万农村学生,专项招收农村和贫困地区学生10万人,资助家庭困难学生4.3亿人次,完善城乡义务教育均衡发展机制等。另一方面,高效率地提升质量,表现为教育事业全面发展,包括财政性教育经费占国内生产总值比例持续超过4%,保障教育优先发展;着手建设42所一流大学和137个一流学科;稳步推进教育综合改革,改革考试招生制度;劳动年龄人口平均受教育年限提高到10.5年。同时,《政府工作报告》对2018年的工作提出了建议,明确提出“发展公平而有质量的教育”。我国教育发展进入新的战略机遇期,建设教育强国、实现教育现代化,成为教育改革的

收稿日期:2018-04-28

作者简介:薛二勇,北京师范大学中国教育与社会发展研究院、教育学部教授,教育部长江学者青年学者,主要研究教育政策与法律、教育发展战略与宏观政策等;

傅王倩,北京师范大学教育学部博士研究生,主要研究教育政策。

基金项目:本文系国家自然科学基金项目“促进教育公平与培养创新人才的资源配置体制机制研究”(课题编号:71441028)的研究成果。

新任务。本文基于当前教育发展的新形势新任务,从“教育公平”和“教育质量”维度,交叉论及民办教育、职业教育、普通教育等领域,兼顾学前教育、义务教育、高中教育和高等教育等不同阶段的特点,以五年来的政策变迁为基本依据,分析教育发展的态势与政策,以更好地发展公平而有质量的教育。

一、当前我国教育发展的态势判断

(一) 教育资源配置逐步合理,但学前教育资源明显不足

党的十九大报告提出了“幼有所育”,将其作为七项民生与社会事业之首。党的十八大报告明确提出要办好学前教育,之后国家有关部门出台了系列政策文件。如《学前教育督导评估暂行办法》《3-6岁儿童学习与发展指南》《关于实施第二期学前教育三年行动计划的意见》《幼儿园工作规程》《关于实施第三期学前教育行动计划的意见》等,对学前教育事业发展的方向、规模和速度,以及质量、效益和督导等作了系统部署,以规范和促进学前教育的快速发展。国家制定和实施了三期“学前教育三年行动计划”,以加快推进学前教育事业发展。第一期“学前教育三年行动计划”(2011-2013年)的主要目标为增加教育资源,缓解“入园难”问题;第二期“学前教育三年行动计划”(2014-2016年)的主要目标为继续扩大教育资源总量,解决“入园难”的问题,同时坚持公益和普惠的原则,缓解“入园贵”问题;第三期“学前教育三年行动计划”(2017-2020年)的主要目标为完善体制机制,基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系,全国学前三年毛入园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率(公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例)达到80%左右。国家积极鼓励社会力量举办学前教育,逐步形成了多种形式办园的发展格局。公办、民办幼儿园并举,既部分解决了学前教育财政资金短缺的困难,又调动了民间兴办教育的积极性。据统计,截至2016年,全国共有幼儿园23.98万所,在园儿童(包括附设班)4413.86万人,学前教育毛入园率达到77.4%^[1]。相较2011年,在园幼儿人数增加了989.41万人,毛入园率提高了15.1%,学前教育发展实现了历史性跨越。

虽然近年来我国逐步增加学前教育资源配置的力度,但伴随着社会环境、家庭结构的变迁和国家“全面二孩”政策的实施,人民群众对学前教育的需求与日俱增,学前教育的发展依然不平衡不充分,入学机会与教育质量成为关注的焦点,“入园难”“入园贵”的问题依然突出,学前教育资源的有效供给与社会对优质学前教育的需求之间存在明显差距,供需矛盾突出。学前教育的首要任务转化为拓展有质量的学前教育资源,保障幼儿入学机会公平,同时让幼儿接受有质量的学前教育。《政府工作报告》提出“要多渠道增加学前教育资源供给。”这正是对这一任务的回应。学前教育的政策重心转变为不断创新体制机制,形成保障性的政策体系,以大力促进学前教育发展。扩大公办园和普惠性民办园的覆盖面,满足广大人民群众对面向大众、收费合理、质量合格的普惠性学前教育资源的需求,是目前我国学前教育发展的根本出发点^[2],公平与质量并重成为学前教育发展的重要目标。

(二) 教育公平发展逐步深入,但上好中小学校依然艰难

义务教育对儿童和青少年来说既是一种权利,又是应尽的义务^[3]。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》指出,我国区域教育发展不平衡,要逐步实现基本公共服务均等化,缩小区域差距,基本实现区域内均衡发展,特别提出均衡发展是义务教育的战略性任务^[4]。2006年我国修订《义务教育法》时,义务教育在不同地方、区域、校际之间存在着巨大的办学条件和质量差距,修法重点在于促进均衡发展^[5]。党的十八大以来,优质均衡成为义务

教育政策的核心,国家决策部门出台了一系列普惠性政策和补偿性政策,以政策组合拳的形式促进教育公平。

教育公平就是学生享有公平的入学机会,教育过程中受到公平的对待,教育结束后能够得到全面而充分的发展^[6]。针对区域、城乡、学校之间办学水平和教育质量存在的明显差距,国务院发布《关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,着力提升农村学校和薄弱学校办学水平,全面提高义务教育质量,努力实现所有适龄儿童少年“上好学”。随后,《关于深化考试招生制度改革的实施意见》《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》等普惠性政策文件陆续发布,《关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》《国家贫困地区儿童发展规划(2014-2020年)》《乡村教师支持计划(2015-2020年)》等补偿性政策文件陆续发布。普惠性与补偿性政策并举,有力促进了义务教育的优质均衡发展。随着有关政策的深入实施,我国义务教育在改善办学条件、优化教师队伍、缩小校际差距、促进质量提升、关爱特殊群体等方面取得了显著成效。据不完全统计,自2013年启动教育均衡发展督导评估认定以来,各地推进义务教育均衡发展的力度不断加强,新建改扩建学校约26万所,增加学位2725万个,补充教师172万人,参与城乡交流的校长和教师243万人次^[7]。截至2016年年底,已有1824个县(市、区)通过义务教育基本均衡发展督导评估国家认定,2017年大约有500个左右的县(市、区)接受认定,两者合计占全国县(市、区)总数的近80%。

党的十八大以来,虽然我国在促进教育公平方面取得了巨大的成绩,但不同阶层、不同性别间教育机会的不均等仍然存在,地区之间、城乡之间教育机会不均等的现象甚至还有加剧的可能^[8]。目前,我国的教育公平问题突出地表现为三个方面,一是区域问题,主要是城乡教育之间的差距;二是校际问题,主要是同一区域内不同学校之间的差距;三是群体问题,主要是不同民族之间的差距。为此,《政府工作报告》明确提出:推动城乡义务教育一体化,教育投入继续向困难地区和薄弱环节倾斜,发展民族教育等。

(三) 教育的质量和普及程度逐步提升,但短板依然明显

我国已经普及义务教育,学前教育正在基本普及的进程中,这两个学段教育的普及和质量的提升,必然要求高中教育的普及和高等教育质量的提升。《政府工作报告》提出,推进普及高中阶段教育。高中阶段教育(包括普通高中、普通中专、成人中专、职业高中、技工学校)是国民教育体系的重要环节,是学生从未成年走向成人的关键时期^[9]。普及高中阶段教育是我国继普及九年义务教育后进一步提升国民整体素质、劳动力竞争能力、建设人力资源强国的重大举措^[10]。党的十八大以来,国家出台了一系列相关文件,如《高中阶段教育普及攻坚计划(2017-2020年)》《职业院校管理水平提升行动计划(2015-2018年)》《关于加快发展现代职业教育的决定》《教育部关于深入推进职业教育集团化办学的意见》《关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》等,以促进高中阶段教育的多样化发展,大大提升了高中阶段教育的普及程度和质量水平。至2016年,我国高中阶段毛入学率达到87.5%,普及水平迈上新台阶,比2012年提高2.5个百分点,高于中高收入国家83.8%的平均水平^[11]。但是,我国普通高中特色不足、中等职业教育缺乏吸引力、高中类型单一等问题仍然存在,尤其是普通高中、职业中学发展不协调问题依然突出。高中教育的多样化发展,并在此基础之上的质量提升成为提升教育质量的重要任务。

高等教育是建设人力资源强国和创新型国家的关键抓手。随着社会经济的发展,全球性的规模扩张、质量提升是当代高等教育发展的显著特征,这一特征伴随着高等教育结构、功能和性质的根本变化^[12]。近年来,我国高等教育无论在入学机会还是在质量和水平方面,都有了显著

变化。《中国本科教育质量报告》显示,截至2016年,我国普通高校达到2596所,普通本科高校达到1237所,普通本科高校招生规模达到405万,在校生规模突破1613万,普通本科毕业生规模突破374万,成为名副其实的高等教育大国^[13]。但是我国高等教育大而不强,尤其是高峰不高(引领性的一流大学、一流学科较少)、低谷不平(高等教育结构不合理、质量保障体系不够完善,不同高校质量差距大)的问题尤为突出。为此,《政府工作报告》明确提出,以经济社会发展需要为导向,优化高等教育结构,加快“双一流”建设,支持中西部建设有特色、高水平大学,继续实施农村和贫困地区专项招生计划。高等教育的内涵式发展,包括层次结构、学科结构、地区结构、学生结构等的不断优化,成为提升教育质量的关键环节。

二、多措并举精准地促进教育公平

(一) 均衡配置教育资源

第一 均衡配置教育经费。教育经费的投入和分配是政府采用财政手段干预教育发展的重要方式。学校教育经费投入与学生的学业成就呈显著正相关^[14],它为通过教育经费投入提升教育质量提供了实证支撑。我国对城乡教育经费的配置进行了明确规定,《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》要求,继续加大义务教育投入,重点向农村义务教育倾斜,向革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区倾斜,统筹解决城市义务教育相关问题,促进城乡义务教育均衡发展^[15]。2012-2016年全国教育经费总投入(包括财政性教育经费和非财政性教育经费)累计接近17万亿元,其中2016年达到38888亿元,是2012年的1.36倍,年均增长7.9%^[16]。自2013年启动教育均衡督导评估认定以来,全国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团义务教育阶段经费累计投入2.73万亿元,其中2013-2015年投入2.09万亿元,2016年投入6400亿元;全国近四年总投入中县本级资金1.6万亿元,占总投入的58.7%^[17]。2016年我国财政性教育经费一半以上用于义务教育,一半以上用于中西部地区并向农村倾斜,一半以上用于教师工资福利和学生资助,教育经费精准使用助力教育公平^[18]。

第二 均衡配置教师资源。教师是教育发展的第一资源,义务教育发展不均衡的关键因素是不同学校之间的师资力量差距。针对不同学校师资不均衡问题,《国务院关于加强教师队伍建设的意见》提出,采取倾斜政策,切实增强农村教师职业吸引力,激励更多优秀人才到农村从教。《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》明确规定,优化义务教育教师资源配置。乡村教师(包括全国乡中心区、村庄学校教师)队伍建设是全面建成小康社会、阻断贫困代际传递、实现教育基本现代化必须予以解决的政策问题。当前,我国乡村教师约330万人,占中小学教师总数的30%左右。受城乡二元体制、自然地理条件、历史差距积累等因素影响,加之粗放的城镇化进程中乡土精英抽离、乡土文化丧失、人口流动加速等原因,乡村教师队伍面临职业吸引力不强、补充渠道不畅、资源配置不足、结构不尽合理、整体素质不高等突出问题,制约了农村教育的持续健康发展。党的十八大以来,我国逐步形成了具有中国特色的乡村教师政策,包括数量配置、质量提升、岗位激励政策等^[19]。针对农村教师的数量不足,2013-2016年共招聘特岗教师约28万人,中央财政投入217.9亿元经费^[20],极大地补充了县级及以下地区的教师队伍,在“招得来,下得去”方面取得了一定的效果。针对农村教师的质量提升,国家逐步解决乡村教师队伍发展的深层次体制机制问题,不断完善教师培训、城乡交流、专业发展等政策,综合运用多种方式,包括设立专门的教师发展计划、影子计划、名师送教、网络培训、与高校合作等,提升现有乡村教师的专业能力,盘活区域内教师资源,均衡城乡教师资源。

第三 提升学校治理水平。相较于乡村学校,城市学校除了在经费投入和教师队伍方面的

优势之外,学校整体的治理水平也比较高,这是决定学校教育质量的重要因素。学校教育治理水平的提升依赖于依法治教、依法治校的落实。国家颁布的多项政策均要求,建立学校章程,学校要以法律为依据、以自身实际为基础完善章程,提升治理水平,提高学校管理水平与效益,全面提高人才培养质量。教育部发布的《全面推进依法治校实施纲要》规定,学校应从依法制定具有自身特色的学校章程、提高学校章程及其他规章制度的建设质量、建立规范性文件审查和清理机制三个方面入手,着力完善学校章程的制定、实施、评估机制,健全学校依法办学、自主管理的制度体系^[21]。《依法治教实施纲要(2016-2020年)》提出,大力推进学校依章程自主办学,地方教育部门要结合实际,对普通中小学、中等职业学校章程建设提出指导意见,健全核准制度,到2020年,全面实现学校依据章程自主办学。乡村学校治理水平提升的核心在于全面落实“一校一章程”^①,确保乡村学校依章治校,提高学校管理水平,促进教育现代化。

第四 拓展紧缺教育资源。当前,我国学前教育资源紧缺,是教育发展的短板,完善办园体制机制、夯实多渠道增加学前教育资源供给的基石至关重要。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确规定建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。政府在学前教育改革和发展中承担主导职责,包括办学、引导、监管、服务等,但并非唯一的办学主体。第三期“学前教育三年行动计划”明确规定,地方政府应落实发展和监管学前教育的责任,建立健全确保学前教育可持续发展的体制机制。学前教育资源的供给应鼓励不同主体参与办园,社会力量办园,在学前教育办园体制机制创新方面发挥了极为重要的作用。多渠道增加学前教育资源供给既鼓励多主体举办幼儿园,也鼓励通过多种形式参与办园。《关于深化教育体制机制改革的意见》明确指出,创新学前教育普惠健康发展的体制机制,强调鼓励多种形式办园。社会力量不是与政府力量相对立的概念,在坚持学前教育公益性和普惠性的原则下,探索公办民助、公建民营、公办民管、民办公助等多种办园形式,可以有效推进解决入园难、入园贵的问题。新建小区配套幼儿园作为创新学前教育办园体制机制的代表,其办园和运营充分利用了政府和社会力量的比较优势。从产权属性来看,它隶属于政府,由政府提供土地、园舍和基础设施,以免租或收取少量租金的形式,由国家机构以外的社会组织或者个人投入资金举办。在物权和事权的划分上,新建小区配套幼儿园因土地、园舍和基础设施属于公有财产,故其占有、收益和处分权归国家所有;举办者即使用者对其享有使用权、运营权以及基于运营的收益权。政府通过承担部分办园成本、监管办学质量、限制收费价格等方式落实了自身主导职责;举办者由于办学成本被政府分担,故而有更多的财力提供收费较低而又质量较高的学前教育,办成品质较高、收费较低的普惠性幼儿园。新建小区配套幼儿园已经成为解决入园难、入园贵问题的重要抓手,成为普惠性幼儿园的重要组成部分,发展的关键在于建立系统科学的政策体系,将其作为新型公办园,即政府产权、社会力量运营的普惠性幼儿园,保障其持续发展。

(二) 精准促进优质均衡

第一,切实降低农村学生的辍学率。《2016年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告》显示,部分地区农村初中学生辍学问题仍未完全解决,个别学校学生辍学率有抬头现象^[22]。2016年义务教育巩固率为93.4%,“控辍保学”、保证每个适龄少年儿童接受完义务教育仍是一项重要任务。学生入学机会的解决是教育质量提升的起点,关键在于教育过程、结果的质量提升,辍学是影响教育质量提升的重要因素。农村学生辍学问题的产生受到诸多因素的影响,如家庭教育观念、学生心理状况、农村教育质量、教育社会舆论等。减少乃至消除辍学现象需要家校合作、多方联动,在有针对性、深入了解辍学原因之后,制定有差异而精准的解决方案,综合运

^① 国务院《国家教育事业发展规划“十三五”规划》(国发〔2017〕4号)。

用家长教育引导、学生心理疏导、提高学校质量等多种措施,以提高农村人口的基本素养,支撑乡村振兴国家战略的实施。

第二,逐步解决“大班额”的问题。大班额是城镇化进程中义务教育面临突出问题,部分贫困地区的班额甚至达到了150人以上,由于班级人数过多,影响因材施教、学生创新能力的培养,成为教育质量提升的掣肘。《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》要求,到2018年基本消除66人以上的“超大班额”,到2020年基本消除56人以上的“大班额”。大班额现象是多种因素共同作用的结果,其表面原因为城镇地区教育资源的不足,其实质原因是城镇化快速发展、乡村地区撤点并校、农村家长“上好学”的需求、随迁子女进城入学等因素导致的。大班额问题的解决,需要强化城乡教育资源的统筹力度,包括教育经费、学校布局、教师编制、学区划分等,加快缩小城乡教育的差距、校际差距等。

第三,着力解决课外负担重的问题。中小学学生课外负担重导致的减负问题在我国由来已久,《政府工作报告》明确提及减负,表明了国家治理的决心和部署。《中国中小学写作业压力报告》显示,中小学生的日均写作业时长为2.82小时,是全球水平的近3倍^[23],学生课外负担非常重。这不仅占用了学生睡眠、休息的时间,影响学生的健康发展,而且也与创新人才的培养背道而驰。我国的教育教学长期重视智育,德育、智育、体育、美育、劳动教育的协调和融合不够,为了片面的追求学业成绩,对学生布置的课外作业比较多,影响了党和国家教育方针的落实。着力解决中小学生的课外负担重问题是一项系统工程,需要政府、学校、家庭和社会等不同部门的联合,改革和完善入学招生、考试评价、管理体制、监督机制等;在教育教学中,尊重中小学生的身心发展规律,改革教师的评价方法,将校外培训机构纳入《民办教育促进法》的管理范围,清理不规范的校外培训利益链条,有效治理教育乱象。

第四,保障幼儿园办园、保教质量。学前教育入学机会的扩大并不等于儿童的健康发展和高的教育质量,近期在学前教育领域出现多起“虐童”事件,引起政府与社会的强烈关注,成为舆论焦点和家长最为关心的问题,如何保障学前教育质量成为学前教育健康发展的关键问题。《政府工作报告》专门提出,重视对幼儿教师关心和培养,运用互联网等信息化手段对儿童托育中育儿过程加强监管,一定要让家长放心安心。一方面,加强幼儿教师队伍建设。幼儿教师是保育、教育开展的主体,优质的学前教育有赖于优质的教师队伍。目前幼儿教师普遍存在低工资、低待遇、低地位的问题,使得幼儿教师职业不具备吸引力,教师综合素质及专业化水平不高,要完善幼儿教师队伍建设支持体系,构筑教师培养、编制、待遇、培训、专业发展等方面的支撑政策,形成保障体系。另一方面,加强对学前教育的监管。根据幼儿本身的年龄特点和身心发展规律,创新监管手段,运用现代化技术,对保教过程加强监管。《教育督导条例》明确规定对各级各类教育实施教育督导,学前教育应纳入督导体系并作为当前教育督导的重点,除了对规范办园、幼儿发展水平进行督导之外,还应将幼儿教师的保障工作纳入督导内容,公开发布督导结果,将督导结果纳入政绩考核指标,以此不断提升学前教育质量。

三、分学段有重点地提升教育质量

(一) 多样化办学促进高中教育的普及

高中阶段教育的普及,以及在普及基础上的质量提升,迫切地要求推行包括普通高中、综合高中、中等职业学校、中等技术学校等的协同办学,以满足不同学生的多样化、差异化、个性化需求。2016年,全国普通高中共有1.3万所,在校生有2366.7万人;中等职业学校有1.1万所,在校生有1599万人,中职学生占40.3%^[24]。普通中学、职业中学是我国高中阶段教育的基本

组成部分,高中阶段普职比例大约为6:4,这与经合组织(OECD)主要国家高中阶段教育的基本情况类似。普及高中阶段教育,要推进多样化办学,大力发展综合高中。如果把整个教育体系比作一个人,高中阶段教育相当于一个人的腰部,起着承上启下的作用,肩负着为创新人才成长、技能人才培养奠基的使命。如何进行考试选拔、招生录取是高中阶段教育改革的重要环节。关于高中阶段的考试,主要为中考、高考,中考决定高中阶段教育的进口,高考决定高中阶段教育的出口,影响高等教育质量的提升。中考、高考的改革包括考试内容和录取方式的改革,考试内容的改革主要为合理确定知识与能力考试的内容比例,录取方式的改革主要为中考、高考之后招生名额的分配,在传统录取方式的基础上,将部分招生名额分配到不同学区、群体、区域,以在选拔人才的效率基础上保持一定的公平性。

显然,由于学生具有不同的身心发展特点和职业方向,其对高中阶段教育的需求是多样的。世界上绝大部分国家均在初中阶段教育以后采取分轨教育,即普通教育和职业教育。办好不同类型的高中才能使得学生在义务教育之后,自由地选择学校,接受适合自身的教育,以达到充分发展。高中阶段是不同类型人才分类培育的分水岭,不同类型高中的培养目标不同,其教育教学活动的侧重点也有所区别,配置的教育资源也有所不同。为此,应该建立和完善不同类型高中阶段教育的融合通道、以及高中教育与高等教育的立交桥制度。发挥比较优势,整合不同类型高中的优势资源,建立和完善普通高中、中等职业学校、中等技术学校、综合高中之间的合作机制,利用新技术共享教育资源,如跨校选课、项目学习、学分互认等;不断提升中等职业学校、中等技术学校的吸引力,设立并打通不同类型高中的融通渠道,完善中高职衔接、中职本科衔接机制,给予学生更多选择和深造的机会。强调高中学生关键能力的培养、考核与评价。《关于深化教育体制机制改革的意见》明确提出培养学生的关键能力,即认知能力、合作能力、创新能力、职业能力。关键能力是知识型社会背景下,支持个体终身发展、适应新时代要求所需的能力。普通高中要加强学生职业能力的培养,中等职业学校、中等技术学校也要加强学生认知能力、合作能力、创新能力的培养。

(二) 优化结构提升高等教育总体质量

第一,优化高等教育层级和学科结构。合理的结构布局是高等教育内涵式发展的前提和保障。高等教育结构大体可分为宏观和微观两个层面,宏观结构指各级各类高等教育机构的配置状态、职权分配关系,包括层级结构、类型结构、科类结构、地区分布结构和管理体制结构等;微观结构指学校的培养、二级学院设置结构、教师等专业技术人员结构以及学科群结构等。层级结构与学科结构是高等教育内涵式发展的两个重要抓手。层级结构上,逐步上移,2010-2015年本科院校从47.2%提高到47.6%,普通本科招生数从66.3%增长到68.8%,网络本科招生数提高了2.7%,成人专科招生数有所降低^[25]。高等教育层次定位愈加清晰,即普通本科教育是我国高等教育大众化最重要的力量和主体。学科结构直接关系不同类型专门人才的培养,直接影响人才在劳动力和就业市场的分布,进而影响国家和区域经济社会的发展。随着国家经济社会的快速发展,社会对专业人才的需求越来越高、越来越细;随着我国在全球竞争中从“跟跑”“并跑”向“领跑”跃进,科技创新从“跟随模仿创新”向“引领创新”和“原始创新”跃进,学科结构优化成为质量提升的基本途径。

第二,不断优化高等教育的地区结构。中西部普通高校数和在校生数接近全国三分之二,承担着为国家特别是中西部地区经济社会发展提供人才支持和智力支撑的重要使命^[26]。一个地区高素养人才的数量,是影响当地经济社会发展的重要因素。由于历史、区位等因素的影响,中西部地区高等教育明显落后于东部地区。《中西部高等教育振兴计划》从师资力量、学科建设、科研建设、人才培养、区域均衡等十个方面,力争推动中西部高等教育总体水平到2020年接

近全国平均水平。未来,教育经费上,可以设立中西部教育资金,以专门支持中西部高校建设,逐步改善中西部高校办学条件、师资队伍等;专门设立定岗不跟人的人才称号及配套奖励措施,即该人才岗位与特定区域绑定在一起,不随教师的流动而流动,以此为基础形成创新团队,有针对性的发展特色专业;与此同时,加强区域内外高校的交流协作,建立和完善合作机制,如共建学科、合作设立研究院所、共同培养研究生等,以此带动中西部高校的发展。

第三,不断优化高等教育的学生结构。随着国家政策的宏观调控和倾斜支持,中西部地区和农村学生上大学的机会显著增加,2008-2014年国家累计向中西部地区倾斜招生92万人,2012-2014年重点高校招收的农村贫困地区学生人数从增加1万人上升到6.9万人^[27]。研究表明,利用学历文凭这一制度化的概念来解释儿童学校生涯当中的社会差异是卓有成效的,制度化的文化资本形成往往是这样一个过程:投入大量资本——进入好的高校——获得好的文凭——收获大量资本^[28]。农村和贫困地区的学生接受高质量的高等教育对于个体、家庭、社会来说,能够显著改进其所属群体的阶层地位,这对于服务国家西部大开发战略、东北地区等老工业基地振兴战略和中部崛起战略的深入实施、教育脱贫具有重大的战略意义。

(三) 启动“一流大学一流学科”建设

从高等教育大国向高等教育强国的转变过程中,必然要求建立高等教育的高峰,引领我国从高等教育大国到高等教育强国的历史性跨越,“一流大学、一流学科”建设工程正是基于高等教育现实国情上提出的重大战略。2013年,教育部提出加快建设一流大学和重点学科;2015年,国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,揭开了我国“双一流”建设的序幕,明确提出2020年、2030年和本世纪中叶建成若干世界一流大学和一流学科。2017年,国家颁布《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》,指明了“双一流”建设的具体路径、管理办法、评价标准。遴选认定“双一流”建设高校突出四个重点:一是坚持中国特色、世界一流,二是鼓励和支持高水平建设,三是服务国家重大战略布局,四是扶持特殊需求。《关于公布世界一流大学和一流学科建设高校及建设学科名单的通知》确定了若干一流大学、一流学科建设名单,东部、中部和西部分别有87所、25所和28所高校入选“双一流”,占比分别为62.1%、17.9%和20.0%;东部、中部和西部高校入选学科数分别为331、83、51,占比分别为71.2%、17.8%、11.0%。需要强调的是,认定产生的是“建设”高校及“建设”学科,重点在“建设”,是迈向世界一流的起点,而不是认定这些学校和学科就是世界一流大学和一流学科,能否成为世界一流大学和一流学科还要看最终的建设成效。

随着各省(市/区)纷纷出台“双一流”建设配套政策,国内42所一流高校集中发布“双一流”建设方案,“双一流”从绘制蓝图阶段进入到全面实施阶段。“双一流”建设的目标为世界一流,必然关注世界一流大学的制度建设,重视并加强高校自身的管理体系和能力建设。“双一流”建设在追求“世界一流”的同时必然彰显“中国特色”。习近平主席指出,办好中国的世界一流大学,必须有中国特色,要扎根中国大地办大学^[29]。党的十九大报告明确指出,中国特色社会主义的本质是党的领导,中国特色的高等教育本质也是党的领导。“双一流”建设高校通过竞争优选、专家评选、政府比选、动态筛选产生,未来,将着力构建协同推进机制,研究制定动态监测和绩效评价办法,推动“双一流”建设健康发展。“双一流”一定是立足中国、着眼世界,具有中国特色和国际水准的“世界一流”,以此形成具有中国特色的高等教育新模式。

[参 考 文 献]

[1]中华人民共和国教育部《2016年全国教育事业统计公报》,http://www.moe.edu.cn/jyb_sjzl/sjzl_ftjgh/201707/t20170710_309042.html

[2]易凌云《多渠道增加学前教育资源供给》,载《中国教育报》2018年3月9日。

- [3][12]顾明远《中国教育大百科全书》,上海:上海教育出版社2012年版,第2168、338页。
- [4]《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》,http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/info_list/201407/xxgk_171904.html
- [5]王大泉《教育立法研究对教育立法实践的影响分析》,载《华东师范大学学报(教育科学版)》2018年第2期。
- [6]薛二勇《教育充足时代教育公平内涵要扩容》,载《中国教育报》2018年1月12日。
- [7]中华人民共和国教育部《2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告》,http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xwfbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180227/sfcl/201802/t20180227_327990.html
- [8]李春玲《“80后”的教育经历与机会不平等——兼评〈无声的革命〉》,载《中国社会科学》2014年第4期。
- [9]中华人民共和国教育部《教育部等四部门关于印发〈高中阶段教育普及攻坚计划(2017-2020年)〉的通知》,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s7053/201704/t20170406_301981.htmhttp://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s7053/201704/t20170406_301981.html
- [10]中华人民共和国教育部《2020年全国普及高中阶段教育》,http://edu.people.com.cn/n1/2017/0407/c1006-29193735.html
- [11]中华人民共和国教育部《介绍从数据看党的十八大以来我国教育改革发展有关情况》,http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xwfbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_20170928/201709/t20170928_315538.html
- [13]《权威发布!最新版高等教育质量“国家报告”出炉》,http://edu.people.com.cn/n1/2017/1016/c367001-29588440.html
- [14]Thomas L. Jennings. A Study of the Relationship between Public Schools' Educational Funding Sources and Academic Achievement in Ohio. Capella University. Doctoral Dissertation 2014 p.117.
- [15]国务院《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/28/content_10357.htm
- [16]《五年来全国教育经费总投入累计接近17万亿元》,http://www.xinhuanet.com/2017-12/23/c_1122156962.htm
- [17][22]中华人民共和国教育部《2016年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告》,http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/xwfbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_170223/170223_sfcl/201702/t20170222_297055.html
- [18]薛二勇《教育经费精准使用助力教育公平》,载《中国教育报》2017年12月26日。
- [19]Eryong Xue & Tingzhou Li. Analysis of Policies to Develop the Teaching Force in Rural Areas of China. KEDI Journal of Educational Policy, 2017, (2).
- [20][24]中华人民共和国教育部《从数据看十八大以来我国教育改革发展新变化》,http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xwfbh/moe_2069/xwfbh_2017n/xwfb_20170928/mtbd/201709/t20170929_315705.html
- [21]中华人民共和国教育部《全面推进依法治校实施纲要》,http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5933/201301/146831.html
- [23]《中小学写作业压力报告:学生日均花2.82小时近8成家长每天陪写》,http://news.sina.com.cn/c/2017-12-19/doc-ifypfcn2270406.shtml
- [25]中华人民共和国教育部新闻办《中国高等教育质量怎么样?这份权威报告告诉你》,http://www.chsi.com.cn/jyzt/201710/20171018/1636074194.html
- [26]中华人民共和国教育部《中西部高等教育振兴计划(2012-2020年)》,http://www.gov.cn/gzdt/2013-05/22/content_2408927.htm
- [27]中国教育科学研究院《“十二五”教育政策回顾与“十三五”教育政策展望》,http://www.jyb.cn/zgjyb/201705/t20170523_644477.html
- [28]Lareau Annette. Social Class Difference in Family School Relationships: the Importance of Cultural Capital. Sociology of Education. 1987(60).
- [29]张尧学《我们该怎样办大学》,载《光明日报》2016年5月3日。

(责任编辑:刘向宁)