



中 国 教 育 发 展 出 版 工 程

上海市纪念改革开放 40 年研究丛书
全国高校出版社主题出版

教育现代化的中国之路

纪念教育改革开放 40 年丛书

丛书总主编 袁振国

EDUCATION

China's Path to Education Modernization

从规制到赋能

——教育制度变迁创新之路

范国睿等 著



华东师范大学出版社



中 国 教 育 发 展 出 版 工 程

上海市纪念改革开放40年研究丛书
全国高校出版社主题出版

教育现代化的中国之路

纪念教育改革开放40年丛书

丛书总主编 袁振国

40
EDUCATION
China's Path to Education Modernization

从规制到赋能

——教育制度变迁创新之路

范国睿等 著

图书在版编目(CIP)数据

从规制到赋能：教育制度变迁创新之路/范国睿等著.
—上海：华东师范大学出版社，2018
(教育现代化的中国之路. 纪念教育改革开放 40 年丛书)
ISBN 978-7-5675-7749-7

I. ①从… II. ①范… III. ①教育制度—教育史—研究—中国 IV. ①G529

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 155372 号

教育现代化的中国之路——纪念教育改革开放 40 年丛书

从规制到赋能

——教育制度变迁创新之路

著 者 范国睿等
组稿编辑 张俊玲
项目编辑 袁梦清
审读编辑 李玮慧
责任校对 张 雪
装帧设计 高 山

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
网 址 www.ecnupress.com.cn
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开 本 787×1092 16 开
印 张 27.5
字 数 431 千字
版 次 2018 年 7 月第 1 版
印 次 2018 年 7 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5675-7749-7/G·11135
定 价 92.00 元

出 版 人 王 熠



(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

上海市哲学社会科学学术话语体系建设办公室
上海市哲学社会科学规划办公室

资助出版

全面深化改革，加快实现教育现代化

——“教育现代化的中国之路”丛书总序

1978年12月，中国共产党十一届三中全会确立了解放思想、实事求是的思想路线，作出了改革开放的重大决策。改革开放以来，中国经济40年持续增长，人均GDP从世界第171名跃升到第70名^①，GDP总量从第9名跃升到第2名^②，对世界经济的贡献率从1978年的3.05%提高到2016年的31.53%^③。这在中国历史上是一个奇迹，在世界史上也是一个奇迹。

中国教育是这个奇迹的重要组成部分，也是创造这个奇迹的重要动力。中国学前教育毛入学率从1981年的12.62%提高到2016年的77.4%，超过中高收入国家平均水平5个百分点；2016年九年义务教育巩固率达到93.4%，超过高收入国家平均水平；高中教育毛入学率从1981年的39.56%提高到2016年的87.5%，高于中高收入国家平均水平5个百分点；高等教育毛入学率从1981年1.6%提高到2016年的42.7%，超过中高收入国家平均水平6个百分点。与此同时，中国的PISA成绩和大学的发展都有不俗的表现，显示了中国教育质量的大幅提升。

教育的发展促进中国的人力资源结构发生了重大变化。16—59岁人口的平均受教育年限从1981年的不到5年上升到2016年的10.35年，大专以上文化程度的人口比例由1982年的0.58%上升到2015年的12.44%^④。中国在1990年的预期受教育

① 数据来源：联合国统计署(<https://unstats.un.org>)。统计口径为人均GDP(现价美元)，其中1978年统计的国家为187个；2016年统计的国家为212个。本文有关中国的数据不包括中国香港特别行政区、中国澳门特别行政区和中国台湾地区的数据，除非另作说明。

② 数据来源：联合国统计署(<https://unstats.un.org>)。统计口径为GDP(现价美元)，其中1978年统计的国家为187个，2016年统计的国家为212个。

③ 数据来源：世界银行数据库(<https://data.worldbank.org/cn/indicator>)。统计口径为GDP(2010年美元不变价)，按照“中国对世界经济增长的贡献率=中国GDP增量/世界GDP增量×100%”计算。

④ 数据来源：中华人民共和国国家统计局关于一九八二年人口普查主要数字的公报(http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/200204/t20020404_30318.html)、2015年全国1%人口抽样调查主要数据公报(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160420_1346151.html)。

年限为 8.8 年,世界排名第 119 名;2015 年预期受教育年限提高到 13.5 年,世界排名上升到第 83 名。^① 中国从一个人口大国转变成为一个人力资源大国,并日益向人力资源强国迈进。

揭示中国改革开放的成功经验和原因,是学术界越来越浓厚的兴趣,更是中国学者的责任所在。美国著名中国研究学者费正清(John King Fairbank, 1907—1991)70 年前出版了《美国与中国》(*The United States and China*)一书,这是西方学者第一次把中国和美国进行对比研究的专著。在这本书中,费正清说中国正在发生一场现代化运动,这场现代化运动最基本的特征是决定放弃自己国家所有的传统和制度,然后把西方所有的文明和制度包括语言作为一个对应体,所以中国的现代化就是西方不断冲击中国,中国不断作出反应的过程。在很长时间里,“冲击—反应模式”是西方学者对中国即将开展的现代化道路的一种共识。^② 可是,1991 年他在临终前两天出版的《中国新史》(*China: A New History*)一书中说:“经过 50 年的阅历和观察,我发现中国的现代化发展,很可能不是一个冲击—反应的结果,而是一个自身内在基因变革和内在发展冲动的结果。”^③

诺贝尔经济学奖得主罗纳德·科斯(Ronald H. Coase, 1910—2013)在他 102 岁的时候,出版了一本与其助手王宁合著的叫《变革中国:市场经济的中国之路》(*How China Became Capitalist*)的书,书中说:“中国很成功,她的发展还会得到延续,但是,中国的经济发展,不能用传统的西方经济学来解释。中国改革的成功,是人类行为的意外后果。”^④

世界是一个多元的世界,现代化不是只有一条道路,更没有一条标准的道路,中国及其教育现代化的成功实践,证明了现代化存在多种通道和实现形式,充分彰显了中国现代化成功的世界意义。

① 数据来源:联合国开发计划署有关教育预计学历(年)<http://hdr.undp.org/en/data#>;1990 年数据统计的国家数为 172 个;2015 年数据统计的国家数为 191 个。

② 费正清:《美国与中国》(第四版),世界知识出版社 2000 年版,第 132—134;451 页。

③ 费正清著,薛绚译:《费正清论中国:中国新史》,正中书局 2001 年版,第 492—493 页。

④ 罗纳德·哈里·科斯,王宁著,徐尧,李哲民译:《变革中国:市场经济的中国之路》,中信出版社 2013 年版,第 1,206—210 页。

教育现代化是中国教育改革开放的一贯主题

实践表明,改革开放以来中国教育的改革发展史,就是一部教育现代化的探索史、奋斗史,是一部中国特色社会主义教育现代化的跃进史。

1983年邓小平为北京景山学校题词,“教育要面向现代化,面向世界,面向未来”。这集中反映了中国人民对教育发展的憧憬和决心,为中国教育的改革发展确立了思想基础和战略方向。

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》明确了社会主义教育现代化建设的宏伟任务:“不但必须放手使用和努力提高现有的人才,而且必须极大地提高全党对教育工作的认识,面向现代化、面向世界、面向未来,为九十年代以至下世纪初叶我国经济和社会的发展,大规模地准备新的能够坚持社会主义方向的各级各类合格人才。”

1993年中共中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》,进一步明确了我国教育改革发展的目标:“再经过几十年的努力,建立起比较成熟和完善的社会主义教育体系,实现教育的现代化。”

2010年7月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出:“到2020年,基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列。”该纲要要求为国家基本实现现代化提前做好人力资源准备。

2017年中共第十九次代表大会再次强调:“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,加快教育现代化,办好人民满意的教育。”中共十九大报告进一步强调了实现教育现代化的紧迫感。

总而言之,教育现代化始终是中国教育改革发展的一贯主题和鲜明旗帜,已经成为凝聚全国各方面的力量优先发展教育的理想追求和精神动力,其不仅为实现工业、农业、国防、科学技术的现代化提供了人才保障和智力支持,而且对建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家具有决定性意义。

改革开放持续深化是教育现代化的强大动力

中国教育的现代化始终是和改革开放相伴随行的。教育现代化为教育改革发展确立了总体方向,改革开放既为教育现代化的实现提供了强大动力,也为中国教育现代化迅速推进指明了基本路径。

1977年恢复高考制度,派遣留学生出国,吹响了我国改革开放的号角。此后,教育改革在整个国家改革开放的背景下逐步展开并不断深化,经过1977—1985年的拨乱反正,1985—1993年的全面启动,1993—2010年的全面深化,2010年以来教育综合改革的深入推进,开创了具有中国特色社会主义教育现代化的崭新局面。

1977—1985年解放思想、拨乱反正。从20世纪50年代后期开始,由于全党工作重点一直没有转移到经济建设上来,同时因受到“以阶级斗争为纲”的“左”的思想的影响,教育事业不但长期没有被放到应有的重要地位,而且在历次政治运动中遭到频繁冲击。“文化大革命”更使这种“左”的错误走到否定知识、取消教育的极端,从而使教育事业遭到严重破坏,广大教育工作者遭受严重摧残,不仅耽误了整整一代青少年的成长,而且使我国教育事业同世界发达国家之间在许多方面本已缩小的差距又被拉大了。中共十一届三中全会以后,经过指导思想的拨乱反正,党中央对教育工作做出了一系列新的论断和决策,我国教育事业才得以恢复,重新走上蓬勃发展的道路。

1985—1993年教育改革全面启动。冰冻三尺非一日之寒。改革开放初期,轻视教育、轻视知识、轻视人才的错误观念还广泛存在,教育战线“左”的影响仍没有完全克服,教育工作不适应社会主义现代化建设需要的局面短期内还没有根本扭转。面对我国对外开放、对内搞活,以及经济体制改革全面展开和世界范围新技术革命正在兴起的形势,我国教育事业的落后和教育体制的弊端就显得更加突出。特别是在教育事权管理权限的划分上,政府有关部门对学校尤其是对高等学校管得过多、统得过死,导致各级各类学校缺乏应有活力;而政府应该加以管理的事情,又没有很好地管起来。在教育结构上,基础教育薄弱,学校数量不足、质量不高,合格的师资和必要的设备严重缺乏;经济建设大量急需的职业和技术教育没有得到应有发展;高等教育内部的学科、

专业结构及办学层次比例失调。与此同时,各级各类学校都普遍存在课程内容陈旧,教学方法死板,教学手段单一,以及实践环节被严重忽视等状况,不同程度脱离了经济和社会发展的需要,落后于当代科学文化的发展。为此,《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出:“要从根本上改变这种状况,必须从教育体制入手,有系统地进行改革。”该决定也确立了“教育为社会主义建设服务,社会主义建设依靠教育”的基本方针,那就是要从教育体制改革入手,以简政放权、扩大学校的办学自主权为核心,相应地改革劳动人事制度,使各级各类教育主动适应经济和社会发展的多方面需要的意识和能力得到显著提高。

1993—2010年教育改革全面深化。这一时期,经过拨乱反正和各项教育改革的逐步展开,九年义务教育开始有计划、分阶段地实施,职业和技术教育得到相当程度的发展,高等教育发展较快,初步形成了多种层次、多种形式、学科门类基本齐全的体系;形式多样的成人教育和民族教育也得到很大发展;农村基础教育实行地方负责、分级管理的体制取得了明显效果。但是,我国教育在总体上还比较落后,尚不适应加快改革开放和现代化建设的需要;教育的战略地位在实践中还没有完全落实;教育投入不足,教师待遇偏低,办学条件较差;教育思想、教学内容和教学方法不同程度脱离实际;学校思想政治工作存在明显薄弱环节;教育管理体制及运行机制显得还比较僵化。为此,中国共产党第十四次全国代表大会明确提出,“必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计”。为了落实这一重大战略部署,中共中央、国务院印发了《中国教育改革和发展纲要》,首次提出“国家财政性教育经费支出(包括:各级财政对教育的拨款,城乡教育费附加,企业用于举办中小学的经费,校办产业减免税部分)占国民生产总值的比例,本世纪末达到百分之四”;同时决定“教育体制改革要采取综合配套、分步推进的方针,加快步伐,改革包得过多、统得过死的体制,初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制”。这一纲领性文件的颁行,促进了中国教育迈上了国际化、终身化、多元化办学的新台阶。

2010年以来教育进入综合改革新阶段。经过30多年的艰苦奋斗,我国教育体制逐步完善,办学水平不断提高。21世纪第一个十年,城乡免费义务教育全面实现,职业教育快速发展,高等教育进入大众化阶段,教育公平迈出重大步伐。但是,面对经

济全球化深入发展,科技进步日新月异,人才竞争日趋激烈的新形势,以及面对经济升级和社会转型对教育提出的新要求,中国教育还面临一系列重大挑战,存在诸多深层矛盾。主要表现在:教育观念相对落后,内容方法比较陈旧,中小学生课业负担过重,素质教育推进困难;学生适应社会和就业创业能力不强,创新型、实用型、复合型人才极其紧缺;教育体制机制不完善,学校办学活力不足;教育结构和布局不尽合理,城乡、区域教育发展不平衡,贫困地区、民族地区教育发展相对滞后;教育投入不足,教育优先发展的战略地位尚未得到全面落实。为此,需要通过深化教育综合改革,特别是重点领域和关键环节的改革,以立德树人为根本任务,以改革创新为强大动力,以促进公平和提高质量为战略重点,以推进考试招生制度改革和深入推进管办评分离为重要抓手,着力培养创新型、复合型、实践型和国际性人才。对此,2010年由中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》作出了全面部署,也由此开启了从教育大国迈向教育强国、实现内涵式发展的新征程。

新时代为教育现代化开辟了更加广阔的前景

2017年中国共产党第十九次全国代表大会胜利召开,开启了中国特色社会主义新时代。大会作出了我国社会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的历史判断,提出了分两个阶段的奋斗目标:即从2020年到2035年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗十五年,基本实现社会主义现代化;从2035年到本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗十五年,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

中国未来发展、中华民族伟大复兴,关键靠人才,基础在教育。强国必先强教,中共十九大报告明确提出,建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,强调要把教育事业放在优先发展位置,加快教育现代化,办好人民满意的教育。这为新时代中国教育改革发展确立了新方位,提出了新目标,指明了新路径。面向2035乃至2050年,教育必须坚持全面深化改革,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明有益成果,尊重教育规律和人才成长规律,在教育结

构和教育布局优化上作出更大努力,在教育公平和教育质量提升上迈出更大步伐,在激发教育活力上采取更有力的措施,系统创新人才培养模式,全面提高个性化、多样化、高质量教育服务的供给能力,坚持中国特色社会主义教育道路,不断推进教育治理体系和治理能力的现代化。

总结经验,面向未来,走向世界

改革开放40年来中国教育发生的巨大变化,提高了全民素质,增强了综合国力,造福于亿万人民。回顾中国教育改革开放的历史进程,分析各重要历史阶段面对各种复杂问题的解决之道,总结教育破浪前进的成功经验,深刻认识蕴藏于现象后的规律性特征,对丰富和发展中国特色社会主义教育理论体系,坚定中国特色社会主义教育道路自信具有不可替代的重要意义。为此,我们组织编写了这套“教育现代化的中国之路——纪念教育改革开放40年”丛书,并列为上海社科“改革开放40年”研究系列项目重点课题。丛书以中国特色社会主义教育现代化为价值引领,以历史进程为经,以重大事件为纬,分为10卷,为总结各级各类教育理论创新、制度创新、政策创新和教育事业跨越式发展的成就和经验进行系统尝试,为构建具有中国特色的教育理论体系和话语体系作应有的努力。

理论研究的任务不仅是为了认识世界,更是为了改造世界。认识规律的最终目的是为了引领实践。中国教育已经完成了从教育弱国向教育大国的转变,如何从教育大国向教育强国迈进,任务更艰巨,事业更伟大。面对信息化、网络化、数据化的扑面而来,面对充满了不确定的未来,加深对教育规律的认识,加强对人才成长成才规律的认识,才能够继往开来,加快教育现代化步伐,办更加公平、更高质量、更具活力的教育,沿着中国特色社会主义的正确道路不断前进。

中国教育的成就不仅造福于中国人民,而且为世界的教育创新作出了自己的贡献。实现教育现代化没有可以照抄照搬的路径和模式。中国教育改革开放40年来,我们坚持积极学习借鉴世界先进理念和成功经验,坚持尊重教育规律,坚持扎根中国大地办教育,成功地开辟了一条在一个人口众多、发展不平衡、整体发展水平很低的国家,跨越式发展实现教育现代化的道路。总结40年教育改革开放的历程,可以为世界

实现教育现代化提供中国经验和中国智慧,也可以为加快我国教育现代化,日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献添薪助力。

丛书总主编袁振国

2018年5月

目 录

导言：从规制到赋能

——改革开放40年我国教育制度的变迁与创新 / 1

一、教育制度变革史研究的方法论 / 1

二、改革开放40年教育制度变迁的历史脉络 / 3

三、改革开放40年教育制度变革的价值坚守与战略选择 / 32

四、改革开放40年的教育制度创新：寻求适度的张力与激发活力 / 39

五、教育制度变迁与创新的法治保障 / 47

第一章

办学体制 / 53

第一节 社会转型与办学体制改革 / 55

一、解放思想作为前提 / 55

二、经济发展作为动力 / 57

三、社会转型作为基础 / 58

四、政治改革作为保障 / 59

第二节 国家办学体制：从“政府包办”到“以政府办学为主体” / 60

一、办学体制改革的历史回溯 / 60

二、中央、省、中心城市三级办学体制 / 62

三、改变国家包办教育的做法 / 65

四、政府宏观管理、学校面向社会自主办学 / 66

五、政府办学为主体、全社会积极参与 / 67

第三节 社会力量办学：从“允许和提倡”到“支持和规范” / 68

一、允许社会力量举办各种教育事业 / 68

二、社会力量办学是国家办学的补充 / 70

- 三、鼓励社会力量参与高中及以上教育改革 / 71
- 四、政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展 / 73
- 五、公办学校和民办学校优势互补、公平竞争、共同发展 / 74
- 六、发挥社会评价、监督作用,深化产教融合 / 76

第二章

教育管理体制 / 81

第一节 不断深化的教育管理体制变革 / 83

- 一、教育治理体系和治理能力现代化加快推进 / 83
- 二、教育法律法规和规章制度体系逐渐健全 / 87
- 三、中央和地方的教育管理职能逐步理顺 / 90

第二节 中央与地方关系的变革 / 94

- 一、中央统一领导,中央和省、市、自治区两级管理 / 94
- 二、中央统一领导下的分级管理体制 / 101
- 三、加强省级政府教育统筹 / 111

第三节 政府部门之间关系的变革 / 115

- 一、国家教育委员会统一管理 / 115
- 二、中央和省级政府两级办学,以地方管理为主 / 116
- 三、国家层面领导小组和相关部际联席会议制度 / 120

第四节 政府与学校关系的变革 / 122

- 一、政府和学校关系的变迁 / 122
- 二、政府放权:从“划桨者”、“掌舵者”到“服务者” / 123
- 三、学校制度:从他治到自治,从依附到自主 / 125

第三章

学校领导与管理制度 / 129

第一节 学校领导与管理体制的发展历程 / 131

第二节 渐趋稳定的学校领导体制 / 133

一、基础教育：从党支部领导下的校长负责制到校长负责制 / 133

二、高等教育：从校长负责制到党委领导下的校长负责制 / 136

第三节 全面推进中的校长职级制改革 / 139

一、从行政级别制到校长职级制 / 139

二、校长职级制从“试行”到“全面推进” / 140

第四节 方兴未艾的现代学校制度建设 / 144

一、逐步形成“一校一章程”的格局 / 144

二、提倡多元民主参与制度 / 145

第四章

课程与教材制度 / 153

第一节 课程与教材改革脉络 / 155

一、“文革”后课程与教材秩序的恢复 / 155

二、素质教育背景下的课程教材变革 / 156

三、新世纪以来基础教育课程改革 / 157

第二节 课程管理权力的集中与下放 / 158

一、集中统一的课程管理 / 159

二、三级课程管理模式 / 159

三、校本课程建设制度的探索 / 161

第三节 教材建设的制度化与多样化 / 166

一、统编时代的教材建设 / 166

二、教材多样化建设 / 167

- 三、新世纪初教材体制机制的建设 / 169
- 四、新时代教材审查的科学化与规范化 / 172

第四节 课程选修的自主性与丰富性 / 175

- 一、以文理分科为导向的选修制度 / 175
- 二、超越文理分科的选修制度 / 182
- 三、更富选择性的选修制度尝试 / 183

第五章

教师制度 / 191

第一节 教师培养制度 / 193

- 一、建立“四级师范教育体系” / 194
- 二、恢复“三级师范教育体系” / 195
- 三、构建开放性教师教育体系 / 198

第二节 教师管理制度 / 206

- 一、专业取向的教师资格制度 / 206
- 二、规范取向的职务聘任制度 / 211
- 三、公平取向的教师编制制度 / 214
- 四、激励取向的教师薪酬制度 / 219

第三节 教师发展制度 / 222

- 一、“补偿式”教师在职培训制度 / 222
- 二、“普及提高式”教师培训制度 / 225
- 三、教师培养培训一体化制度 / 228

第六章

教育评价制度 / 233

第一节 教育评价制度的发展历程 / 235

- 一、教育评价制度的重建 / 235
- 二、教育评价制度的调适 / 237
- 三、教育评价制度的多元化发展 / 241

第二节 发展性学生评价制度 / 242

- 一、传统学生评价制度转向发展性学生评价制度 / 242
- 二、发展性学生评价制度的建构 / 246
- 三、发展性学生评价制度实践变革取向 / 249

第三节 教育质量监测制度 / 250

- 一、构建教育质量监测制度的必要性 / 252
- 二、教育质量监测制度的发展历程 / 253
- 三、教育质量监测制度的未来走向 / 257

第四节 第三方教育评价制度 / 258

- 一、构建第三方教育评价制度的必要性 / 259
- 二、大力推进第三方教育评价制度 / 261
- 三、第三方教育评价制度的实践变革取向 / 265

第七章

考试招生与就业制度 / 267

第一节 高考制度改革 / 269

- 一、恢复高考制度 / 269
- 二、考试科目从分科走向融合 / 282
- 三、考试内容从知识走向能力 / 287
- 四、考试管理的标准化 / 290

第二节 招生录取制度改革 / 293

- 一、招生体制改革 / 293
- 二、多元化录取模式的建立 / 295
- 三、自主招生选拔录取制度的完善 / 297