

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

当代中国

Education for the Future
Contemporary Educational Reforms in China

教育与未来

中国教育改革之路

周光礼 周 详 著

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

当代中国

Education for the Future
Contemporary Educational Reforms in China

教育与未来

中国教育改革之路

周光礼 周 详 著

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

教育与未来：中国教育改革之路/周光礼，周详著. —北京：中国人民大学出版社，2017.1

（“认识中国·了解中国”书系）

ISBN 978-7-300-23212-6

I. ①教… II. ①周…②周… III. ①教育改革-研究-中国 IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 178998 号

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

“认识中国·了解中国”书系

教育与未来

中国教育改革之路

周光礼 周 详 著

Jiaoyu yu Weilai

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京中印联印务有限公司		
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2017 年 1 月第 1 版
印 张	11.75	印 次	2017 年 1 月第 1 次印刷
字 数	133 000	定 价	36.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

目 录

绪 论 社会变革与教育改革

- 一、历史方位：教育改革步入深水区 2
- 二、政策走向：通过教育建设一个公平公正的社会 6

上篇 社会变革与教育体系完善

第 1 章 大力发展学前教育

- 一、我国学前教育发展的现状 15
- 二、我国学前教育发展的问题解析 16
- 三、学前教育发展方向 21

第 2 章 义务教育均衡发展

- 一、均衡发展：义务教育的新课题 28
- 二、义务教育均衡发展的基本原则与体系设计 30
- 三、义务教育不均衡的现状分析 31
- 四、措施：构建义务教育均衡指标体系的特征 33

第 3 章 保障流动人口子女受教育权

- 一、新城镇化与流动人口子女教育问题的形成 40

- 二、成因分析 42
- 三、流动人口子女教育存在的现实困境 44
- 四、解决方案 45

第4章 建立现代职业教育体系

- 一、有计划的工业化：职业教育与普通教育的一体化 52
- 二、市场导向的工业化：职业教育与普通教育的双轨并行 56
- 三、新型工业化：职业教育与普通教育立体交叉 59

第5章 民办教育体制变迁与创新

- 一、民办教育发展政策变迁过程 64
- 二、民办教育发展的问题与对策 68
- 三、中国民办教育的发展与展望 72

第6章 完善高等教育质量评估体系

- 一、中国高等教育评估制度的发展 78
- 二、社会问责与大学外部质量评估体系 80
- 三、自我改进与大学内部质量评估体系 83

下篇 高教改革与机制创新

第7章 构建终身教育体系

- 一、终身教育在中国发展的回顾 91
- 二、终身教育体系构建中的问题与反思 93

第8章 高考制度改革

- 一、高考改革的基本历程 100
- 二、改革的困境与方向 106
- 三、具体原则与措施 109

第 9 章 教师人事制度改革

- 一、聘用制引领的教师人事制度改革 114
- 二、问题与原因分析 116
- 三、教师人事改革的改进措施 118
- 四、高校人事改革 120

第 10 章 建立健全现代大学制度

- 一、办学自主权与大学外部治理体系 127
- 二、法人治理与大学内部治理体系 129

第 11 章 学位和研究生教育制度改革

- 一、中国研究生教育的早期探索（1900—1949 年） 138
- 二、中国研究生教育的改革与发展（1949—1998 年） 141
- 三、研究生教育的转型与创新（1999 年至今） 144

第 12 章 创立拔尖创新人才培养特区

- 一、“少年班”：创新人才培养特区的萌芽（1978—1984 年） 152
- 二、突破专业教育模式：创新人才培养特区的探索（1985—1999 年） 154
- 三、“以学生为中心”：创新人才培养特区的新探索（2000—2012 年） 156

第 13 章 建设世界一流大学

- 一、世界科学中心的转移与一流大学集群的崛起 164
- 二、从“211 工程”到“985 工程” 167
- 三、世界一流大学的特征 172

结 语 培育国家制度能力，助力教育现代化

- 一、国家制度能力是国家治理体系和治理能力现代化的重

要保障 175

二、培育国家制度能力必须转变政府职能 176

三、培育国家制度能力必须完善学校法人治理结构 178

四、培育国家制度能力必须强化政府向社会赋权的力度 179

绪论 社会变革与教育改革

周光礼

党的十八大报告指出：要努力办好人民满意的教育。这一观点具有极强的针对性，对于我们理解和把握中国未来的教育改革，对于解决教育实践中的一些思想认识问题具有重要的指导意义。党的十八届三中全会召开前，有关深化教育体制改革的问题引起了社会舆论的热议：公众对中国教育的未来走向高度关注，对中国教育面临的问题与挑战忧心忡忡，对中国教育的改革与发展充满期待。所有的这些，都预示着中国教育正处于一个新阶段的开端，公众期待党的十八届三中全会为这个新阶段描绘一幅蓝图，为蓝图的实现指明改革方向和突破口。党的十八届三中全会提出教育综合改革的理念，将教育改革与发展置于全面建成小康社会的全局中进行思考，抓住努力办好人民满意的教育这个战略主题。

中国关于教育改革的表述，近年来有一个重大转变。党的十七大之前，教育改革属于文化建设；党的十七大之后，教育改革开始放在社会建设之中。党的十八届三中全会将教育改革置于社会改革的中心，希望通过教育改革建成公平公正的和谐社会。学有所教是社会建设的首要任务，是最大的民生问题。教育关乎每个人、每个家庭，是人民最关心、最直接、最现实的利益问题，也是各种社会矛盾的集中点。判断我们是否全面建成小康社会的一个重要尺度就是办好人民满意的教育。这一思想奠定了中国教育政策的新走向，即通过教育建成一个公平公正的社会。

一、历史方位：教育改革步入深水区

（一）教育发展的“中国模式”

改革开放 30 多年来，中国教育改革与发展取得了巨大成就。教育领域开创了一系列成功的理论和实践模式，形成了有效支撑国民经济快速发展的教育体系。中国教育改革与发展的背后存在普适性和规律性的因素，这些普适性和规律性的因素构成了教育发展的“中国模式”。

教育发展的“中国模式”建基于以下经验：

第一，中国教育发展水平实现了整体提升。判断一个国家教育发展整体水平的重要标准是人均受教育年限。人均受教育年限不但是教育发展的标志，也是社会发展的重要指标之一，因此提高人均受教育年限是世界各个国家和地区努力追求的目标。改革开放 30 多年，为了适应国家中长期经济社会发展需要，中国政府从结构和效率入手，在教育优先发展战略指导下，最大限度地提高了人均受教育年限。据统计，经过 30 多年的发展，中国九年义务教育普及率达到 99% 以上，青壮年文盲率下降到 5% 以下，高等教育毛入学率达到 26.9%。中国人均受教育年限由 4.5 年（1980 年）提高到 9.5 年（2012 年），居世界发展中国家前列。^①

第二，保障教育优先发展的制度安排逐步完善。教育优先发展是中国的基本国策。在 20 世纪 80 年代，邓小平曾深刻指出：“一个十亿人口的大国，教育搞上去了，人才资源的巨大优势是任何国家比不了的。”自此，“百年大计，教育先行”的口号响彻神州大地。20 世纪 90 年代，江泽民同志在党的十四大明确提出：“我们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

^① 参见周光礼：《教育让社会更美好——十八大后中国教育改革与发展的新方向》，载《中国高校科技》，2013（2）。

平,这是实现我国现代化的根本大计。”1995年颁布的《中华人民共和国教育法》明确规定,“教育是社会主义现代化建设的基础,国家保障教育事业优先发展”,使教育先行具有了法律依据。21世纪以来,中国政府又把“教育优先发展”与“建设人力资源强国”结合在一起。胡锦涛同志指出:“必须坚定不移地实施科教兴国战略和人才强国战略,切实把教育摆在优先发展的战略地位。”为了落实教育优先发展战略,《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》将“优先发展”置于教育改革“20字工作方针”中的第一项内容。

第三,覆盖城乡的基本公共教育服务体系初步建立。基本公共教育服务是指在教育领域提供的基础性公共服务,具有公共性、普惠性、基础性、发展性四个主要特征,是主要由政府提供,与人民群众最关心、最直接、最现实的切身利益密切相关的公共教育服务。作为面向全体国民的公共服务体系,基本公共教育服务体系包括学前教育、义务教育、高中教育、特殊教育和职业教育。基本公共教育服务体系的核心是保障城乡适龄儿童平等地接受基础教育的权利与推进义务教育的均衡发展。改革开放30多年来,中国基本建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系。一是推动了基本公共教育服务体系现代化。基本普及了九年义务教育,初步建立起从学前到高中阶段教育的基本公共教育服务体系;采取有力措施保障了弱势群体享受基本公共教育服务的权利,解决农民工子女义务教育问题,完善进城务工人员随迁子女、家庭经济困难学生和残疾学生的教育保障政策体系;出台政策优先保障农村教育发展,加快消除城乡义务教育差距,实现城乡教育更高层次的均衡发展。二是初步建立了促进基本公共教育服务均等化的公共财政保障机制。为了更好地解决教育资源配置公平性不足的问题,近几年来中央政府开始着手建立以基本公共教育服务均等化为导向的公共教育财政体制和分配方式。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,政府一般性转移支付向基本公共教育服务倾斜,重点扶持薄弱地区、薄弱学校、困难群体,通过以

上政策措施，努力让广大人民群众共同享有更加均等化的基本公共教育服务。

第四，教育体制机制的改革创新不断深化。教育改革以制度变革为前提，离开了体制机制的创新，教育改革是不可能取得成功的。³⁰多年来，中国教育体制改革的重大进展主要表现在以下几个方面：一是调整教育结构，优化教育资源配置和布局。为了实现基础教育的均衡发展，我们对农村学校的布局进行了调整；为了适应产业转型升级的需要，我们建立了现代职业教育体系。二是不断深化人才培养机制改革，突出抓好素质教育。中国政府立足于建设创新型国家的战略目标，积极实施创新驱动发展战略。各级各类学校通过创新办学模式，着力培养善于创新思维、动手能力强的创造性、创新型人才。三是积极推动教育公平，推动教育资源在不同地区间和不同群体间的合理配置，切实保障弱势群体接受义务教育的权利。为此，中国政府加大了财政投入，提高了教育经费在 GDP 中的占比。2012 年，中国教育经费在 GDP 中的占比首次达到法定的 4%。在财政的强力支持下，政府先后推出农村小学生营养餐计划和校车计划，普遍提高了各级各类学校的生均经费拨款，尤其是大学的生均经费拨款得到了大幅提高。

教育发展的“中国模式”可以归纳为“两个战略和一条路径”。第一个战略是“科教兴国战略”。1995 年中国政府提出了科教兴国战略，如其所言，“坚持教育为本，把科技和教育摆在经济、社会发展的重要位置”。科教兴国战略的最新表述是“创新驱动发展战略”。第二个战略是“教育优先发展战略”。1985 年，《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了教育先行理念，1993 年，《中国教育改革和发展纲要》重申教育的优先发展。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》明确提出，社会发展规划应优先安排教育发展；财政资金应优先保障教育投入；公共资源应优先满足教育和人力资源开发需要。一条路径就是教育改革与发展坚持渐进式路径。中国教育改革与经济改革一样坚持渐进模式，改革对现有的利益格局冲击不

大,总体上处于可控范围之内。也就是说,在教育改革上,我们努力处理了改革、发展和稳定的关系,为教育改革与发展提供了良好的外部环境。

(二) 教育改革步入深水区

随着经济全球化和社会转型的加速,教育发展面临新的挑战和新的问题,中国教育改革步入深水区。

第一,新工业革命的挑战。从国际上看,互联网技术和可再生能源的结合为新工业革命创造了强大的基础。在“数字化革命时代”,全球知识创造和技术创新的速度明显加快,新科技革命的巨大能量正在不断蓄积。科技创新已成为经济结构调整和持续健康发展的决定性力量,许多国家都将创新提升到国家发展的战略核心层面,全球进入了空前的创新密集时代。中国政府已经认识到,追赶战略不能使中国进入创新型国家行列,必须实施创新驱动发展战略。实施这一新战略,对中国教育提出了新的要求。没有创新能力的大幅提升和拔尖创新人才的大量涌现,中国难以真正完成经济结构的调整和发展方式的转变,难以应对新工业革命的挑战。

第二,经济社会转型的挑战。中国经济社会转型已经到了一个关键时期,这一时期的主要特征是经济社会发展中的不平衡、不协调、不可持续问题突出,改革进入了深水区。各种阶段性、结构性、体制性矛盾相互交叉,集中凸显。2011年,中国人均GDP达5 000美元,进入了中等收入国家水平,如何突破中等收入陷阱问题凸显;面对全球性的经济危机,如何进入世界产业链高端,实现产业转型升级问题凸显;面对经济体制的深刻变化,如何解决国有企业的垄断和自主创新能力低下问题凸显;面对公民意识的觉醒和社会利益的分化,如何调整城乡利益格局、地区利益格局和行业利益格局问题凸显;面对老龄化社会的到来,如何应对人口红利消失后国际竞争力提升问题凸显。

第三,教育现代化的挑战。受传统计划经济体制的影响,中国教

育治理体系和治理能力现代化依然任重道远。当前比较突出的矛盾和问题有以下几个方面：一是教育观念相对落后，人才培养模式比较陈旧。基础教育被应试教育绑架，素质教育推进困难；学生创新能力和实践能力不强，拔尖创新人才紧缺。二是资源配置不尽合理，发展失衡问题比较严重。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、少数民族地区教育发展滞后。据调查，基础教育生均经费东西部相差 10 倍；供求矛盾突出，优质教育服务严重短缺，上学远、上学难问题突出。三是教育体制机制不健全，发展的质量效益偏低。学校办学自主权缺失，现代学校制度尚未建立起来，学校办学活力不足；政策体系和制度框架不健全，制度变革缺乏衔接和协同推进，教育优先发展的战略地位尚未完全落实；管理体制和运行机制滞后，投入使用效率有待提高。

总的来看，中国教育改革与发展亟待解决的新问题有：应对新工业革命的挑战，必须培养具有国际视野的高素质人才；应对中国经济转型升级的挑战，必须培养具有创新精神和实践能力的拔尖创新人才；应对全面建成小康社会的挑战，必须办好人民满意的教育；应对教育治理体系现代化的挑战，必须完善教育治理结构，建立现代学校制度。

二、政策走向：通过教育建设一个公平公正的社会

（一）指导思想：办好人民满意的教育

为了应对教育改革与发展中的新问题、新挑战和新机遇，党的十八大报告强调办好人民满意的教育。这是今后一段时间内中国教育改革总的指导思想。

人民满意的教育首先应该让学生满意，教育改革必须坚持“以学

生为中心”的教育理念。人是万物的尺度，学生的发展是教育改革的终极目的。教育发展改革不仅要瞄准国家和社会的重大战略需求，而且要从学生需要出发，关注学生个人发展需要。“以学生为中心”的教育强调保障学生健康成长，遵循教育规律，关心每个学生。任何教育都包含两个方面：一个是向外的教育，即培养人的谋生技能和为未来的生活做准备；另一个是向内的教育，即扩展人的内在精神和完善人的个性。前者是成“才”的教育，后者是成“人”的教育。党的十七大曾提出，教育改革与发展的中心是建设人力资源强国，这是强调成“才”的教育。在中国经济腾飞的特殊历史阶段，强调成“才”的教育是十分必要的。日本在经济起飞时期，就提出过“技术立国”的教育理念，把培养人力资源的成“才”的教育发展到极致。在中国即将迈入新的历史阶段，党的十八届三中全会指出，既要增强学生的社会责任感、创新精神和实践能力，又要提高学生的审美和人文素养；既要重视成“才”的教育，又要重视成“人”的教育。

（二）改革目标：质量与公平

提高质量和保证公平是党的十八届三中全会确立的教育改革的政策价值观。质量与公平在很多人的思想中是两种对立的政策价值观，追求质量意味着资源向少数人倾斜，最终损害公平；强调公平意味着资源的平均分配，无法提高质量。这种看法是片面的，质量与公平尽管存在张力，但它们并不矛盾。

人民满意的教育首先是有质量的教育。改革开放 30 多年来，中国教育事业取得了重大成就，走出了一条中国特色的教育发展之路，建成了世界最大的教育体系。作为教育大国，我们基本上解决了人民群众“有学上”的问题，但是我们还没有解决“上好学”的问题。人民日益增长的教育需要同优质教育服务提供能力相对不足的矛盾十分突出。为了获得优质的教育资源，许多家庭不惜血本送孩子出国留学。近年来，中国新一波的“留学潮”呈现出新的特点，就是留学群体日益低龄化，中国已经成为世界最大的留学生源净输出地，优质生

源和人才流失十分严重。如何扩大优质教育资源，是当前教育改革的重中之重。党的十八届三中全会指出，扩大优质教育资源，一是政府要加大教育投入，建立公共教育财政拨款制度；二是要充分利用现代信息技术，建立优质教育资源的共享机制；三是要充分利用社会资源，建立产学研结合、协同育人机制。此外，为了实现质量和卓越的政策目标，当务之急是控规模、抓质量、调结构。

人民满意的教育是公平的教育。教育公平是人发展起点的公平，是社会公平的重要组成部分。因此，促进教育公平，保障社会公平，是构建社会主义和谐社会的客观要求。教育公平的关键是保障公民平等的受教育权。受教育权是一项基本人权，受教育权在我国主要表现为经济权或社会权，失去教育机会的人是失去未来的人。教育公平的重点是促进义务教育均衡发展 and 保障高等教育入学机会公平。教育公平的根本措施是合理配置教育资源。教育公平的责任主体是政府。党的十八届三中全会报告提出，要大力促进教育公平，健全家庭经济困难学生资助体系，逐步缩小区域、城乡、校际差距。统筹城乡义务教育资源均衡配置，实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗，不设重点学校重点班，破解择校难题，让每个孩子都能成为有用之才。

（三）改革路径：综合改革

中国教育改革已经进入深水区，传统的渐进式改革已经难以为继，需要强化顶层设计和总体规划，增强改革的系统性、整体性、协同性。

党的十八届三中全会指出，改革是庞大复杂的系统工程。任何一项改革都会牵一发而动全身，必须放在大系统内来考量。作为社会改革的重要组成部分，教育改革必须置于政治、经济、社会改革的总体布局中。事实上，教学方法、教学内容的改革以教育制度的变革为前提。当下中国教育改革之所以陷入困境，就是因为只限于教育方法的改革和实验，而回避了教育制度的改革与建设。教育制度改革受制于宏观的政治、经济制度。在社会体制机制改革滞后的情况下，单方面进行教育改革，不可能取得任何成效，必须“超教育言教育”。

增强教育的系统性、整体性、协同性，必须把教育改革与社会改革协调起来，靠改革破除一切妨碍教育发展的体制机制弊端，构建系统完善、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟、更加定型，形成各领域改革系统设计、整体谋划、协同推进的局面。

增强改革的系统性、整体性、协同性，必须把基础教育改革与高等教育改革协调起来。中国高等教育最突出的问题是不能培养创新人才，“钱学森之问”引发了很多人的思考。其实，中国高等教育出现的很多问题都植根于基础教育，必须对整个教育体系进行综合改革。

增强改革的系统性、整体性、协同性，必须把强化顶层设计和总体规划与尊重人民首创精神协调起来。既要搞好顶层设计和总体规划，也要尊重群众的实践创造，尊重基层的探索创新。制度创新的关键是政府向社会赋权，既得利益者很难做出损害自己利益的改革，从某种意义上说，教育改革的起点要在权力之外的地方。只有把自上而下的改革与自下而上的改革结合起来，才能形成改革的长效机制。

（四）改革重点：破除“四化”

党的十八届三中全会后，国家改革的重点，是破除教育发展的四种不良倾向^①：

一是要破除教育行政化。教育行政化使中国教育体系日益平庸和机构臃肿。教育行政化在政府与学校关系层面表现为政府行政过于干预学校事务，学校办学自主权难以落实。教育行政部门的“工程化思维”“项目化管理”盛极一时，学校热衷于“跑关系”“拉课题”。教育行政化在学校内部表现为学校管理的官僚化和官本位，机构膨胀，学术力量微弱。党的十八届三中全会指出，要加快事业单位改革，推动公办事业单位与主管部门理顺关系与去行政化，创造条件，逐步取消学校行政级别，建立学校法人治理结构。

二是要破除教育功利化。教育的功利化和产业化使中国教育体系

^① 参见周光礼：《教育公平是社会公平起点》，载《经济日报》，2013-12-13。

的人才培养功能日益弱化。教育产业化之前，教育投入虽然很少，但是分配还算均衡。当时的学生虽然对教育体制有所抱怨，但基本还相信通过自己的努力可以改变命运。教育产业化之后，教育中的功利主义盛行，学生日益相信是钱和权而不是自己的努力改变自己的命运。此风盛行引发了新一轮的“读书无用论”。产业化对中国教育的毒害甚深。

三是要破除教育精英化。教育精英化导致中国教育不足现象严重。我国社会有一种极强的精英教育情结，鄙视大众教育和职业教育，接受精英教育是许多家庭唯一的追求。工业化是我国相当长的时间内的主要任务，培养高素质的技能型人才是教育的使命。教育的精英化使我国技能型人才培养严重不足，不能满足工业化的需要。教育精英化也是教育同质化的制度根源。教育界热衷于造神运动，把少数精英大学树为全国楷模。以高等教育为例，神化清华北大，将其作为全国所有大学效仿的模板，由此造成全国大学的同质化，千校一面，没有个性与特色。专科想办本科，本科想办大学，大学想办研究型，研究型大学想成为“211”“985”，全国所有的大学都想成为清华北大。

四是破除教育过度化。教育过度是社会潜在的不稳定因素。在中国，教育不足与教育过度同时存在。一个国家的教育发展水平必须与国家的经济社会发展水平相适应，当教育发展水平超过了经济社会发展的承受能力，就会引发严重的教育过度现象。教育过度主要表现为大学生及研究生就业难。高学历者由于就业期望相对较高，不屑于从事蓝领层次的工作，经济发展水平低于教育发展水平，就会出现严重的就业问题。大量高学历者找不到工作，他们就会对社会不满，成为潜在的社会活动家。因此，美国等西方发达国家的教育政策一直是努力控制教育过度现象，以免影响社会稳定。