

杨东平 主 编
刘胡权 副主编

2035 迈向教育治理现代化

21世纪教育研究院 编



MODERNI

GOVERNANCE

TIONAL



人 民 出 版 社



21世纪教育研究院
21st Century Education Research Institute

杨东平 主 编
刘胡权 副主编

2035 迈向教育治理现代化

21世纪教育研究院 编



人 民 出 版 社

责任编辑：张双子
装帧设计：王欢欢
责任校对：吴容华

图书在版编目（CIP）数据

2035：迈向教育治理现代化 / 杨东平 主编；21 世纪教育研究院 编. — 北京：
人民出版社，2019.10

ISBN 978-7-01-021108-4

I. ① 2… II. ① 杨… ② 2… III. ① 教育管理—现代化—研究—中国 IV. ① G526

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 158477 号

2035：迈向教育治理现代化

2035 MAIXIANG JIAOYU ZHILI XIANDAIHUA

杨东平 主编

21 世纪教育研究院 编

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

天津文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 10 月第 1 版 2019 年 10 月第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：13

字数：171 千字

ISBN 978-7-01-021108-4 定价：39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

本书编委会

主 编：杨东平

副主编：刘胡权

成 员：（按姓氏拼音为序）

储朝晖	从春侠	方 华	高书国	郭婷婷
韩嘉玲	胡平平	黄胜利	林小英	刘 月
汤 勇	王 烽	王 建	王晓鹏	吴 华
杨小微	袁连生	曾晓东	张卓玉	朱 琳

主要执笔人：（按撰文为序）

王 帅	翁文艳	杨 旻	赵小莉	陈长河
燕 新	杨小微	杜明峰	李 虔	从春侠
杨东平				

序

长期以来，受制于各种因素，我们过于注重教育的数量、规模、速度、升学率之类的发展性指标和应试教育指标，这些被戏称为“教育GDP”的指标甚至成为某些地方官员心目中政绩的标准。在这种价值导向下，炽烈的择校竞争、补习热、掐尖抢生源等各种教育乱象屡禁不止；狭隘地用升学率、“北清率”评价校长老师；用频繁的考试给学校、学生排名，违背了教育规律和国家的教育方针，破坏了正常的教育秩序，还导致当地社会的不理性。家长对教育的焦虑已经从一线城市迅速蔓延到二、三线城市甚至县城、农村，同时在经济利益驱动下，社会培训机构像雨后春笋一样拔地而起、推波助澜。学校应试的乱象使得学生、教师、家长负担沉重、苦不堪言，许多本该在小学阶段就应该逐步教育养成的好习惯，如文明礼貌、助人为乐、自我管理、家务劳动都被忽略，有的孩子到了大学还要重新教育培养这些本该在小学就应该养成的行为习惯。如此下去，中国还怎么发展？中国教育的问题已到了非解决不可的时候了。

进入新时代，国家针对上述问题密集出台了系列文件，表达了党中央国务院加强教育治理的决心。2018年11月至2019年6月短短的半年时间内，中共中央、国务院为全面贯彻党的教育方针，具体落实立德树人根本任务，分别出台了基础教育三个学段的重磅政策文件：《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》、《关于新时代推进普通高中育人方式改

革的指导意见》、《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》。

2019年2月，中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》，聚焦教育发展的突出问题和薄弱环节，立足当前，着眼长远，提出：以德为先，全面发展，面向人人，终身学习，因材施教，知行合一，融合发展，共建共享。这八大基本理念，遵循了教育规律和人才成长规律，也顺应了国际教育发展趋势。同时重点部署了面向教育现代化的十大战略任务，其中第十大战略任务就是：推进教育治理体系和治理能力现代化。习近平总书记指出：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”教育治理与传统的教育管理相比，不再是自上而下，单纯依靠政治权威制定和实施政策，而是要与社会发展的多样性、多元利益格局相适应，从政府单一主体管理向多主体共同参与的“治理”转变。它强调的是主体多元化、方式民主化、管理协作化的上下互动的新型治理模式，从而将现代化治理体系和治理能力转化为教育改革发展的政策举措。要实现教育现代化，如果没有教育治理现代化，其他一切就是空谈。

自出现教育现代化这个概念以来，我一直在关注：什么是教育现代化？结果发现不少地方仅狭隘的理解“教育现代化”就是争取经费加强信息技术设备建设。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”，集中反映了中国人民对教育发展的憧憬和决心，中国自1990年开始实施科教兴国战略，也就是把科学技术和教育摆在经济、社会发展的重要位置。当今世界科学技术迅猛发展，教育如何适应？教育培养的“人才”如何适应？答案只有一个：教育必须大力推进教育理念、体系、制度、内容、方法、治理的改革，着力提高教育质量，促进教育公平，优化教育结构，跟上当代社会、经济发展的步伐。这才是真正的“教育现代化”。

2018年中国著名的民间教育智库21世纪教育研究院发起《2035：迈向教育治理现代化》一书的编写，正是抓住了教育现代化的牛鼻子。我

也应邀去参加了讨论。值得一提的是，21 世纪教育研究院自 2008 年开启了“由人民来评价人民满意的教育”的第三方评价机制——“地方教育制度创新奖”的实践探索，历时 11 年，共评选优秀案例 129 个。这些由地方政府和教育部门主导的制度创新实践，将先进的治理理念和做法融入到区域教育改革和发展实际中，在建设服务型政府、促进地方教育公平，促进地方各级各类教育发展等方面起到了积极的推动作用。他们用活生生的案例告诉我们地方党政部门应该做什么。21 世纪教育研究院经过十多年的探索总结，从理论到实践，从现实到未来，从教育管理到教育治理，组织编写出了《2035：迈向教育治理现代化》一书。本书的出版也是新型政府、学校和社会多元主体参与治理的最好案例。

胡平平

2019 年 8 月 10 日

目 录

序	1
第一章 中国教育治理现代化的新篇章	1
一、改革开放以来教育治理现代化的脉络	1
二、从教育管理走向教育治理	10
三、教育治理现代化的主要任务	13
第二章 简政放权，建设服务型政府	18
一、深入推进教育治理现代化，建设服务型政府	18
二、政府职能转变：基于地方教育制度创新奖的案例分析	26
第三章 地方教育治理的路向	45
——基于地方教育制度创新奖的十年探索	
一、奖项评价与地方教育治理价值	45
二、地方教育创新奖案例构成状况	49
三、地方教育治理的新供给路向	52

第四章	建设现代学校制度	57
一、	建设现代学校制度的背景	57
二、	国际视野中的现代学校制度建设	63
三、	建设现代学校制度的实践	73
第五章	社会参与教育治理：政策、机制和实践	89
一、	社会参与教育治理的政策分析	89
二、	社会参与教育治理的机制和实践	91
三、	社会参与教育治理的制度保障	103
第六章	教育治理现代化评价	107
一、	教育治理现代化评价概述	107
二、	教育治理现代化评价模式	117
三、	教育治理现代化评价指标、方案及实施	122
第七章	教育治理现代化：教育局长怎么看？	139
一、	教育治理现代化的县域视角	139
二、	教育治理现代化怎么样？	146
三、	教育治理现代化难在哪儿？	151
四、	未来思路与展望	162

第八章 中国教育治理现代化的未来展望	166
一、教育现代化面临的问题和挑战	166
二、树立面向未来的教育价值观	170
三、推进以体制改革为核心的教育现代化	174
四、推进教育治理现代化的路径和方法	178
附 录	184
后 记	195

第一章

中国教育治理现代化的新篇章

2017年，党的十九大提出到2035年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶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。2018年，习近平总书记在全国教育大会上强调要抓住机遇、超前布局，以更高远的历史站位、更宽广的国际视野、更深邃的战略眼光，对加快推进教育现代化、建设教育强国作出总体部署和战略设计。

实现教育现代化是中华民族伟大复兴的题中之义。教育治理现代化是教育现代化的有机内涵，是达成教育现代化目标不可或缺的重要支撑。实现教育治理现代化，需要不断推进教育治理体系与治理能力现代化。为此，我们有必要梳理改革开放和教育现代化的历史进程，深入认识教育治理现代化的内容、内涵、主要任务和实现路径，通过深化教育综合改革，推进教育治理现代化。

一、改革开放以来教育治理现代化的脉络

改革开放以来，中国教育的发展改革可大致地分为几个不同时期。一是20世纪80年代，教育整顿恢复和启动改革的时期，大张旗鼓地开展教育体制改革。二是20世纪90年代，是探索新时期教育发展的阶段，确立了素质教育的价值。三是2000年之后，按照以人为本的科学发展观，规划面向2020年教育的改革发展。四是党的十八大以来，进入新时期的教

育，按照习近平新时代中国特色社会主义思想，做了一系列新的规划和部署。在这几个不同阶段，先后举行了五次全国教育会议，颁布了若干文件，清晰地展现了我国教育现代化和教育治理现代化的步伐。

（一）教育发展改革的不同阶段

1.20 世纪 80 年代：启动教育体制改革

1985 年 5 月，中共中央召开了第一次全国教育工作会议，会后颁发了《中共中央关于教育体制改革的决定》，是改革开放后我国教育体制改革的起点。《决定》明确提出，要从根本上改变教育不同程度地脱离了经济和社会的发展需要、落后于当代科学文化发展的情况，“必须从教育体制入手，有系统地进行改革。改革管理体制，在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权；调整教育结构，相应地改革劳动人事制度。还要改革同社会主义现代化不相适应的教育思想、教育内容、教育方法。”放权成为教育体制改革的核心概念，包括实施九年义务教育制度，将发展基础教育的责任和管理权限下放给地方；扩大高等学校办学自主权，学校逐步实行校长负责制；等等。这形成 80 年代以改革为主的强劲旋律，极大地推动了教育现代化的进程。

2.20 世纪 90 年代：实施素质教育

1993 年，《中国教育改革和发展纲要》颁布，提出“中小学要由‘应试教育’转向全面提高国民素质的轨道”。1994 年 6 月，党中央、国务院召开了第二次全国教育工作会议，以推动《纲要》的实施。在教育体制改革方面，《纲要》提出“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”，“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”。

深化高等教育体制改革，提出“在政府与学校的关系上，要按照政事

分开的原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”，“在中央与地方的关系上，进一步确立中央与省（自治区、直辖市）分级管理、分级负责的教育管理体制”，“在国家教委与中央业务部门的关系上，国家教委负责统筹规划、政策指导、组织协调、监督检查、提供服务”。

1999年6月，第三次全国教育工作会议召开，颁布了《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，提出“全面推进素质教育，培养适应二十一世纪现代化建设需要的社会主义新人”的观念，使素质教育进入全面实施阶段。

在体制改革方面，主要是“构建与社会主义市场经济体制和教育内在规律相适应、不同类型教育相互沟通相互衔接的教育体制”，“进一步简政放权，加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力以及统筹力度”，“积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学，满足人民群众日益增长的教育需求，形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局”。

3. 确立“以人为本”的教育发展观

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。党的十七大把科学发展观写入党章，党的十八大把科学发展观列入党的指导思想。在这一发展观的指导下，我国将教育视为重要的民生领域，提出举办让人民满意的教育。2008年开始制定、2010年颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，集中体现了这些年的发展。

《纲要》确定了我国到2020年的战略目标是，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。工作方针是“优先发展，育人为本，改革创新，促进公平，提高质量”。《纲要》在体制改革方面也进行了全面部署。第三部分“体制改革”，阐述了教育体制改革的六大

重要领域，即人才培养体制改革、考试招生制度改革、建设现代学校制度、办学体制改革、管理体制改革、扩大教育开放。

此外，《纲要》在管理体制改革方面提出，“健全统筹有力权责明确的教育管理体制。以转变政府职能和简政放权为重点，深化教育管理体制改

革，提高公共教育服务水平。明确各级政府责任，规范学校办学行为，促进管办评分离，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制”。

2010年7月，中共中央、国务院召开第四次全国教育工作会议，贯彻实施新世纪第一个教育规划纲要。

4. 党的十八大以来，丰富发展了中国特色社会主义理论体系

2012年11月，党的十八大报告对中国特色社会主义理论体系的内涵作了具体论述。2017年10月，党的十九大报告提出习近平新时代中国特色社会主义思想，为新时代中国特色社会主义建设和中华民族伟大复兴提供了思想指南和理论指导。

2013年11月，党的十八届三中全会研究全面深化改革重大问题。习近平总书记主持会议，审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。《决定》系统、深入地讨论了体制机制改革的重大问题，提出深化教育领域综合改革，提出“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的现代化”。

2017年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》。《意见》指出，当前我国教育改革已进入一个新的阶段。要紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，全面深化教育综合改革，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。《意见》从育人方式、办学模式、管理机制、保障机制四大方面对以往的政策进行了梳理，成为引领当前我国教育改革的风向标和路线图。

2018年9月10日，党中央在北京召开全国教育大会，习近平总书记发表重要讲话，系统回答了关系教育现代化的重大理论和实践问题，对加快教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育作出全面部署，发出了加快教育现代化的动员令。

2019年年初，中共中央、国务院印发了《中国教育现代化2035》，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》，聚焦教育发展的突出问题和薄弱环节，立足当前，着眼长远，科学设计了教育现代化的发展战略、目标与路径；同时也对教育治理的现代化提出了更高的、更为迫切的要求。

《中国教育现代化2035》是我国第一个以教育现代化为主题的中长期战略规划，是新时代推进教育现代化、建设教育强国的纲领性文件。与以往的教育中长期规划相比，时间跨度更长，重在目标导向，对标习近平新时代中国特色社会主义思想建设总体战略安排，面向未来描绘教育发展图景，系统勾画了我国教育现代化的战略愿景，明确了教育现代化的战略目标、战略任务和实施路径。

（二）教育行政体制改革深化的脉络

进入21世纪以来，随着我国教育体制改革的不断深化，教育治理现代化的进程逐步推进，教育治理现代化的理论建设也不断深入。

1. 简政放权，建设服务型政府

改革开放之初，政府教育权力就开始了调整与转移，改革计划经济时期形成的权力过于集中的管理体制。1985年5月27日颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，“在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死，使学校缺乏应有的活力；而政府应该加以管理的事情，又没有很好地管起来”，就此明确提出简政放权，“改革管理体制，在加强宏观管理的同时，坚决实行简政放权，扩大

学校的办学自主权”，以及“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方”。

1993年2月颁发的《中国教育改革和发展纲要》，进一步要求深化简政放权，并在允许社会力量办学方面作出了重要探索。这一文件规定，“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”，“国家对社会团体和公民个人依法办学，采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针”。尤其在转变政府职能方面，提出了“政府要转变职能，由对学校的直接行政管理，转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段，进行宏观管理。要重视和加强决策研究工作，建立由教育和社会各界专家参加的咨询、审议、评估等机构，对高等教育方针政策、发展战略和规划等提出了咨询建议，形成民主的、科学的决策程序”。

1999年颁布的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，进一步强调简政放权，推动社会力量办学，释放社会举办教育的活力。在高等学校办学自主权方面提出，“按照《中华人民共和国高等教育法》的规定，切实落实和扩大高等学校的办学自主权，增强学校适应当地经济社会发展的活力”。在推动社会力量办学方面，规定“进一步解放思想、转变观念，积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学，满足人民群众日益增长的教育需求，形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局”。

简政放权本身并不是目的，而是为了转变政府职能，改善政府治理和公共服务。对政府而言，就是要建设“服务型政府”。2004年2月，温家宝在中共中央党校的讲话中提出“要建设服务型的政府”。2006年10月，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职

能”。这是第一次在党的文件中明确提出建设服务型政府的主张。

2007年10月,党的十七大报告提出“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”的新要求。2017年10月,党的十九大报告强调,必须“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府”。

在此背景下,国家持续推动政府教育职能的转变,积极推进简政放权,主要体现为取消和下放一些行政审批权。据相关研究,从1998年到2005年,中央教育行政部门下放和取消的行政审批权共计43项,内容涉及学校举办、专业设置、招生考试、学校建设、国际合作等方方面面的内容。^①党的十八大以来,累计取消了15项教育行政审批,加强了省级政府教育统筹,扩大了高校在学科专业设置、编制及岗位管理、职称评审等方面的自主权。^②

2. 实行“管办评”分离

从单纯地强调下放权力,到倡导“管办评”分离,是政府治理思路的改善和深化。所谓“管办评”分离,就是将传统由政府揽于一手的三种职能分开,实行政府宏观管理、学校自主办学、社会参与和第三方评价,从而实现政府教育职能的转变。

宏观政策意义上的“管办评”分离,源于2012年党的十八大报告的论述“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。

2010年颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,在简政放权、转变政府职能方面,做了完备的制度设计。其中对“管办评”分离的论述,涉及扩大学校的办学自主权、改变政府管理学校

① 参见范文曜、王烽:《体制机制创新推进教育跨越发展——改革开放30年的教育体制改革》,《复旦教育论坛》2008年第6期,第5—13页。

② 参见刘延东:《深入学习贯彻党的十九大精神 全面开创教育改革发展新局面》,《求是》2018年第6期。