



国视教育研究书系

田慧生◎主编 曾天山◎副主编

中国教育改革 进展报告 2013

曾天山 等 著



教育科学出版社

ESPH Educational Science Publishing House



国视教育研究书系

田慧生◎主编 曾天山◎副主编

中国教育改革 进展报告 2013

曾天山 等 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 孔 军
版式设计 孙欢欢
责任校对 贾静芳
责任印制 叶小峰

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育改革进展报告. 2013 / 曾天山等著. —北京:
教育科学出版社, 2015. 9
(国视教育研究书系)
ISBN 978-7-5041-9664-4

I. ①中… II. ①曾… III. ①教育改革—研究报告—
中国—2013 IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 131890 号

中国教育改革进展报告 2013

ZHONGGUO JIAOYU GAIGE JINZHAN BAOGAO 2013

出版发行	教育科学出版社		
社 址	北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号	市场部电话	010-64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010-64981167
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	保定市巾画美凯印刷有限公司		
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	版 次	2015 年 9 月第 1 版
印 张	27.5	印 次	2015 年 9 月第 1 次印刷
字 数	350 千	定 价	82.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

丛书编委会

主 编：田慧生

副 主 编：曾天山

编委会成员（按姓氏笔画排序）：

于发友	马晓强	王 素	王 燕	田慧生	刘 芳
刘占兰	刘明堂	刘建丰	刘贵华	刘俊贵	刘晓楠
孙 诚	孙智昌	李 东	李晓强	杨润勇	吴 键
吴 霓	张男星	张敬培	陈如平	所广一	单志艳
孟万金	郝志军	姚宏杰	高宝立	彭霞光	葛 都
曾天山	赖 立				

〔丛书总序〕

为打造具有国家水准、国际视野的教育科研成果，更好地服务于办好人民满意的教育，服务于全面建成小康社会，在中央级公益性科研院所基本科研业务费专项基金的支持下，我院开展了对国内外重大教育理论与现实问题的系统研究，形成了“国情、国视、国菁、国际”四大书系。

“国情”教育研究书系以年度发展报告的形式，全面反映我国各级各类教育的成就、经验和挑战，对全国各省（自治区、直辖市）教育发展和政策进行区域比较，对我国各级各类教育的发展水平进行国际比较，力求对我国教育的规模、结构、质量和效益做出科学判断。

“国视”教育研究书系聚焦社会关注的教育热点难点，着眼于基础性、长远性、前瞻性问题，以了解事实、回应关切、提供政策建议为主要目的，探索教育发展规律。

“国菁”教育调研书系专门研究大中小学生的学习生活状态，涉及学校生活、家庭生活、社会生活、网络生活等，通过调查研究，了解当代学生的思想情感和行为特点，为研究如何促进学生的身心健康发展提供科学依据。

“国际”教育研究书系分为著作和译作两类，主要反映国际教育改革动态，回顾国际教育的历史进程，跟踪国际教育的改革动态，把握国际教育的发展趋势。

四大书系既各自独立又相互联系，在保持各书系特点的同时，力求

做到：

一、“从事实切入”。“事实”是“事件真实的情形”，是在过去和现在被验证且中立的信息。在科学研究中，事实是指可证明的概念，是研究的起点。客观的事实是逻辑的基础和内容，逻辑是事实的理论再现。从实际对象出发，从实际情况出发，能够提高研究问题的针对性和实效性。

二、“用数据说话”。数据是研究和决策的基础。四大书系力图建立在数据和事实的基础之上，通过对数据的搜集、提炼、整合、分析，发现问题，探索规律。

三、“做比较分析”。没有比较就没有鉴别。四大书系力求通过国别比较、区域比较、类型比较、结构比较，找到差距，发现真知，提供卓见。

四、“搞协同创新”。协同创新是提高创新效率和创新水平的战略要求。四大书系研究调动院内外、系统内外、国内外资源，注重人员交叉、学科交叉、方法交叉，力求有所创新、有所突破。

五、“靠政策影响”。建言献策是智库研究的最终目的。四大书系以教育公共政策为研究对象，以影响政府决策为研究目标，以公共利益为研究导向，以社会责任为研究准则，建可信之言，献可行之策。

四大书系的编辑出版是我院全面提高教育科研水平的一项整体努力，也是建设国家一流教育智库的客观要求。在研究和编写过程中，书系得到了相关机构和同仁，特别是教育部相关司局及有关部委的大力支持，前期成果也受到了广大读者的欢迎，在此一并致谢！我们将以此为起点，不懈努力，加快中国特色新型智库建设，为推动中国教育事业科学发展发挥不可替代的重要作用。

中国教育科学研究院
2014年11月

目 录

CONTENTS

前 言 / 001

- 一、从教育的现代特性认识综合改革的重要意义 / 001
- 二、教育综合改革的重要进展 / 006
- 三、综合改革集中破解牵一发而动全身的教育难题 / 010

第一章 全面深化教育领域综合改革 / 018

- 一、教育发展急需综合改革 / 018
- 二、教育综合改革面临的突出问题 / 028
- 三、教育综合改革的阶段性特点 / 036
- 四、教育综合改革的实践路径 / 040
- 五、教育综合改革成效指数分析 / 047

第二章 加强立德树人综合改革 / 072

- 一、立德树人要求综合改革 / 072
- 二、立德树人综合改革面临的突出问题 / 078
- 三、立德树人综合改革的实践路径 / 084

第三章 深化体育美育综合改革 / 098

- 一、体育美育要求综合改革 / 098
- 二、体育美育综合改革面临的突出问题 / 105
- 三、体育美育综合改革的实践路径 / 115



第四章 推进教育公平综合改革 / 126

- 一、促进教育公平要求综合改革 / 126
- 二、教育公平综合改革面临的突出问题 / 134
- 三、教育公平综合改革的实践路径 / 142

第五章 推进育人模式综合改革 / 150

- 一、育人模式改革要求综合改革 / 150
- 二、育人模式综合改革面临的突出问题 / 159
- 三、育人模式综合改革的实践路径 / 164

第六章 推进考试招生制度综合改革 / 179

- 一、考试招生制度改革要求综合改革 / 179
- 二、考试招生制度综合改革面临的突出问题 / 189
- 三、考试招生制度综合改革的实践路径 / 200

第七章 推进教育管理体制综合改革 / 216

- 一、教育管理体制改革要求综合改革 / 217
- 二、教育管理体制综合改革面临的突出问题 / 226
- 三、教育管理体制综合改革的实践路径 / 234

第八章 构建终身教育体系的综合改革 / 244

- 一、构建终身教育体系要求综合改革 / 244
- 二、构建终身教育体系综合改革面临的突出问题 / 254
- 三、构建终身教育体系综合改革的实践路径 / 268

第九章 加快推进教育信息化综合改革 / 279

- 一、推进教育信息化要求综合改革 / 279
- 二、教育信息化综合改革面临的突出问题 / 293
- 三、教育信息化综合改革的实践路径 / 304

第十章 提高教育国际化水平的综合改革 / 320

- 一、教育国际化要求综合改革 / 320
- 二、教育国际化综合改革面临的突出问题 / 333
- 三、教育国际化综合改革的实践路径 / 343

附录一 部委协同制定教育政策的历史图景

——基于 1986 年来“部委联合发文”的教育文件分析 / 353

附录二 我国教育综合改革调查问卷 / 406

附录三 省域高等教育与经济系统协调发展的定量评价研究 / 416

后 记 / 428

〔前 言〕

深化教育领域的综合改革是上下一致的社会共识，综合改革的主要目标在于体系、体制、机制的健全与完善，体系要上下贯通、有机衔接、相互协调、科学合理，体制要使主要环节相互配套、协调一致，机制应是多方参与、齐心协力、多方共赢，改革的主要任务是强化统筹。唯此才能攻坚克难，把教育改革推向新的历史阶段，增添建设教育强国的活力，增强办好人民满意教育的动力，促进教育管理治理体系和治理能力的现代化。

一、从教育的现代特性认识综合改革的重要意义

教育在经济社会发展中具有基础性、全局性和先导性战略地位，是国家创新发展的动力源泉，是个人改变命运的决定性因素。教育事业十分重要，教育问题非常复杂，教育工作异常艰巨，教育作用利在长远，必须超前谋划、统筹兼顾、不断革新。推进教育改革，要求用系统的思维认识改革，用普遍联系的观念设计改革，用统筹兼顾的方法推进改革，真正做到以改革增强活力，以改革推动发展，以改革提高质量，以改革促进和谐。

（一）从教育事业的重要性透视改革的紧迫性

教育关系国计民生，事关国家兴衰和民族振兴，辐射各行各业，涉及

千家万户，影响千秋万代。青年强则国家强，强国先强教，强国必强教。在当今时代，教育、医疗、住房是党和人民最为关注的三大民生问题，而教育历来是最大的民生问题，提供更好更公平的教育既是人民的期盼，也是政府工作的重点。因此，教育需要优先发展，教育改革需要重点推进。教育改革是国家改革开放的重要组成部分，一切改革都围绕经济发展和民生改善，其中教育改革则重点围绕建设现代化教育强国和人民满意教育。今天的教育决定明天的未来，孩子等不起，改革误不得，发展拖不得。

（二）从教育问题的复杂性反映改革的协同性

教育问题从来都是社会问题，影响因素多样。在学习成长上受学校、家庭、同伴和社会多因素影响，在教学内容上受知识更新和技术变革影响，在育人方法上受生理学、心理学、教育学、社会学、经济学等多学科知识影响，在管理上涉及财政、人事、发改等 40 多个部门。在教育规律认识上，未知远远大于已知，关系并非线性，经验很难复制。有的规律已有所认识，如认知特点和记忆规律；有的还在探索中，如脑功能。教育从来都是社会的事业，每一项改革都“牵一发而动全身”，涉及多个领域，牵扯多个部门，关系多方利益。改革必然困难重重，需要调动一切积极因素，全社会共同努力，以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，统筹各项改革同步推进。一是教育与经济社会改革的协同。如保持教育优先持续发展，需要劳动用人部门拓展毕业生就业渠道；要补足农村教育短板，需要推进农业产业化和城乡一体化。二是政府不同部门的协同。要使流动人口子女获得与同龄城市儿童同等的基本公共服务，需要改革户籍制度；要使职业教育提高学生就业能力，需要企业行业的参与。三是学校、家庭和社会的协同。要想从根本上减轻中小学生学习负担过重难题，需要家长配合和社会支持。现实中，还存在不少部门和行业利益冲突，有关部门有选择执行和打折扣执行、拖着不执行、顶着不干的情况屡见不鲜。如异地高考问题步伐不齐，门槛不一；学生贷款银行消极应付；职业院校实习责任保险统保示范项目推行困难。

（三）从教育工作的艰巨性折射改革的整体性

做好教育工作需要付出艰苦的努力，发展教育也不会一帆风顺。实现教育大国向教育强国的转变需要投入巨大的人力、物力、财力资源，需要国家财政的重点保障，需要各级政府的共同努力。以往的教育改革实际上是在“制度红利”基础上的改革，是各个地区之间地域化的制度竞争，是各个地方政府之间的制度竞争，出现了制度的碎片化现象，以及制度之间的不正当竞争。各地竞相出台优惠政策，导致教育资源被滥用的现象普遍存在，甚至还出现了中央和地方性法规博弈的现象。在人均 GDP 刚过 6000 美元和教育财政性经费占 GDP 比例达到 4% 之后，资源紧缺与需求日益增长之间的矛盾依然突出，保障水平低、不平衡、不可持续的问题依然存在，距离生均拨款标准、学校建设标准、课程开齐开足标准、师资配齐配足标准还有相当的差距，需要中央和地方政府之间合理调整事权和财权，加强中央事权，扩大地方财权，上下齐心，如“普九”工作一样，一张图纸做到底，一届接着一届干，不动摇、不懈怠、不折腾，才能克服困难达成目标。

（四）从教育成效的长期性反映改革的系统性

一年种草，十年树木，百年树人，教育作用具有迟效性，教育事业功在当代，利在千秋，影响个人，惠及社会。这就要求优生优育，为一个人从摇篮到坟墓搭建完整的教育服务体系，为不同人的个性化需求提供多样化选择，并且能够实现在学科间、学段间、学校间、类型间、公民办间、区域间、国内国外间、学习与工作间转换衔接畅通无阻。需要制定长远规划和年度计划，注重教育每个阶段和环节的有序衔接，及时加强薄弱环节和补足短板。教育改革不系统，政策不配套，就可能顾此失彼，畸形发展：普通教育风景独好，而职业教育举步维艰；城市学校人满为患大班额，而村小和教学点无人问津空壳化；高考改来改去，就是在考试科目上做文章，始终没有解决好高校选拔新生与中学实施素质教育的问题。



（五）从教育发展的适应性反映改革的前瞻性

教育既要为今天培训当下人才，也要为明天储备未来人才；既要适应人的发展需要培养健全人格，也要适应经济社会发展需要培养有用之才，实现人的发展和社会发展的有机结合。要着眼未来，预测分析，超前规划，提前部署，先行改革，完善培养目标，更新课程内容，调整学科专业。如果具有前瞻性，能够在未雨绸缪及时预测未来危机的情况下提前进行教育战略变革，不仅能提前防范风险，而且能避免过迟变革所付出的代价；如果陷入问题倒逼，就会头痛医头，脚痛医脚，做出退而求其次的被动适应性变革，付出相当的成本；如果陷入危机应对的改革，做出被迫性变革，将要付出沉重的代价。令人忧虑的是，在现实版的教育管理中，被迫性变革普遍存在，不少教育组织，直到发生了大的危机，才认识到预报预测预警的重要性，才意识到超前谋划、及时改革的重要性。

（六）从教育发展的规律性反映改革的周期性

教育是科学的事业，有很强的内在规律性，教育工作要顺应学习者成长成才规律和适应经济社会发展规律，学校工作要把握新生到毕业的周期性。教育发展有规律，教育改革也有规律，就是对不断产生的阻力的不断克服。大多数国家基础教育年限一般在 10 年左右，每 10 年左右就会发生一轮教育改革，改革重点逐步从普及到公平，从公平到质量。在我国，1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》重在简政放权调动地方积极性加快普及，1993 年《中国教育改革和发展纲要》重在动员社会力量参与办学加快发展，1999 年《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》重在提高育人质量，2010 年《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》）重在内涵发展。教育规律，顺之者昌，逆之者亡，不改革坐失良机，乱改革雪上加霜，适时改革事半功倍，渐进持久瓜熟蒂落。

（七）从教育发展的挑战性反映改革的创新性

随着教育事业的深入发展，教育发展的内外部环境更加复杂多变，教育决策的难度加大，教育改革步入深水区：一是人民群众对高质量教育的迫切需求与优质教育资源的严重短缺成为当前教育领域的主要矛盾；二是缓解主要矛盾的根本途径是拓展优质教育资源，办好每一所学校；三是教育利益相关者增多，利益诉求呈多元价值取向；四是教育体系改革张力逐步加大；五是教育与解决社会问题联系更加紧密。面临这些新情况、新问题、新挑战，最根本的是靠改革。而改革，最本质的要求就是创新。创新来自实践，来自基层。成功的改革是创新型改革，原因在于采取了增量改革的方法突破现有体制，增加了社会总财富，使新生力量涌现出来，成为抗衡传统势力的生力军，通过制度变革激励人们基于已有资源获得更高效益，使改革变成双赢或多赢的博弈，是自上而下和自下而上的结合。而失败的改革是修补型改革，仅着眼于利益的重新分配，采取单纯的自上而下的方式。

教育行业是一个既需要不断革新以适应和引领时代变化的朝阳行业，也是需要循序渐进以保持稳定的保守行业；是既强调有教无类又注重因材施教的事业；是既要遵循学生身心发展规律更要适应经济社会发展规律的部门。教育要发展，关键在适应规律，根本靠改革创新。改革是一切有意义的变化，带来正能量；改革需要除旧布新，需要利益调整。推进改革的根本目的，是要让国家变得更加富强，让社会变得更加公平正义，让人民生活得更加美好。教育改革在理论上很少有不同观点，在措施上从来没有多数赞成，在成效上难有一致意见，经常陷入不改革有危机、搞改革遭非议的局面。

教育综合改革的方向就在于平衡公与私的利益分成，要切实照顾大多数人的利益，改革的成本应更加均衡，权益的分配也应更加公正。在更加平等的分配政策基础上提升教育服务是考量新一轮改革成败与否的指标之一。需要得到特别关注的不仅仅是低收入阶层，还要关注中等收入群体。综合改革，意味着过去束缚教育发展的条条框框会有系统性突破，从教育

主体协作、教育内部上下联动到体制机制整体改革、热点难点重点突破、政府学校职能各回本位。

二、教育综合改革的重要进展

党的十一届三中全会开启了波澜壮阔的改革运动。1983 年邓小平提出的“三个面向”集中体现了教育改革的大思路，把服务现代化与面向世界、顾及未来有机综合起来。经过四次教育大改革，启动了城乡教育综合改革，解放了思想、解放和发展了教育生产力、解放和增强了教育活力，不断把中国教育推向新的发展阶段。从初期全民受益的改革到后期利益分化的改革，从碎片式的改革到整体综合的改革，体现了解放思想、凝聚共识、突破利益固化和利益割据的体制性障碍的综合改革效用。

（一）形成了教育综合改革的基本框架

1985 年，改革开放后的第一次全国教育工作会议制定了《中共中央关于教育体制改革的决定》，成立了由 12 个部委组成的国家教委，启动了城乡教育综合改革的进程。

1998 年，为了增强与其他部门的协调，成立了由国务院总理任组长的国家科技教育领导小组，组成成员有国家发展计划委员会、国家经贸委、教育部、科技部、国防科工委、财政部、农业部、中国科学院、中国工程院等。2003 年增加了自然科学基金会，因机构调整国家发展计划委员会和国家经贸委合并为国家发改委。2008 年增加了工业和信息化部、中国科协等成员。

2010 年，成立了由国务院领导任组长的国家教育体制改革领导小组，使教育综合改革进入快车道。与国家教委组成单位相比，国家教改领导小组增加了 8 个单位，更显教育改革的综合性。首次成立了由国务院领导任主任的国家教育督导委员会，解决了督政难题。组建了由 64 名各方面专家组成的国家教育咨询委员会，由 26 名专家组成的国家教育考试指导委员

会，作为领导小组的咨询机构。至此，基本形成国家实施教育改革的框架，并启动教育综合改革试验。

第一，以均衡和提升为主旋律的城市教育综合改革。改革的重点是大量的制度建设和创新。如上海、武汉等城市的教育综合改革，试验区方案坚持教育优先发展，以改革创新为动力，以区域统筹为重点；实施教育综合改革试验，旨在探索教育管理新体制、统筹协调新机制、科学发展新模式，促进各级各类教育协调发展，使本地区率先实现教育现代化，为全国城市教育改革发展提供依据。

第二，以城乡统筹促进均衡发展为主旋律的城市教育综合改革。以城带乡、整体推进、城乡一体、协调发展，实现城乡教育规划布局、资源配置、政策制度、水平提升一体化，为统筹城乡教育发展提供经验和借鉴。代表性地区如重庆、成都等。

第三，以发展职业技术教育为重点的职业教育综合改革。在中等职业教育攻坚、职教园区建设、加强农村职业教育、创新职业教育人才培养模式、逐步实行免费中等职业教育、推进职业教育体制机制改革等方面开展试验。代表性地区如天津、四川、河南、广西等。

（二）探索了农村教育综合改革的新模式

如同经济改革从农村起步一样，教育改革也从农村开始。农村教育是农村现代化建设的基础，教育发展中的主要困难也在农村。农村教育综合改革的目的是把农村教育由过去的单纯升学教育转到主要为当地建设培养急需人才兼顾升学的轨道上来，大面积提高农村劳动者的文化技术素质，促进农村经济发展和社会全面进步。

农村教育综合改革肇始于20世纪80年代后期，到90年代中期达到高潮，此后农村教育综合改革逐渐走入低潮；进入21世纪以来，尤其是党的十六大以来，在科学发展观的引领下逐渐出现了“统筹城乡教育综合改革”的热潮。

早期发起的农村教育综合改革工作，主要任务是调整和优化农村教育结构，坚持“三教统筹”和“农科教结合”，促进“燎原计划”与“星火

计划”“丰收计划”的有机结合，使农村教育与农村经济、社会协调发展，使农村劳动者素质有较大提高，为当地建设培养所需要的中、初级专业人才，逐步形成适应现代化建设需要的农村教育体系。

1987年2月27—28日，国家教委和河北省政府联合在河北涿州市召开了农村教育改革实验区工作会议，会议决定在河北省阳原县、顺平县（原完县）和青龙满族自治县建立农村教育综合改革实验区，将贫困地区的经济开发和脱贫致富以及社会发展与农村教育改革结合起来，标志着农村教育改革实验工作开始启动。1989年5月23日，国家教委发出在全国建立百县农村教育综合改革实验区的通知，标志着农村教育综合改革正式开始。随后，全国建立了116个农村教育综合改革实验县和30个地区（市）级农村教育综合改革联系点，加上各省、自治区、直辖市确定的实验县（市）达到近千个；“燎原计划”示范乡镇发展到近万个，分布在全国四分之三的县（市）内。1990年国家教委印发的《全国农村教育综合改革实验区工作指导纲要（试行）》指出，农村教育综合改革要“坚持三教（基础教育、职业技术教育、成人教育）统筹，实行农科教统筹结合；逐步建立适应农村社会主义现代化建设需要的教育体制，逐步形成教育与社会发展相互促进、良性循环的机制”。1995年国家教委《关于深入推进农村教育综合改革的意见》也同样强调了“三教统筹”和“农科教结合”。农村教育综合改革在实施科教兴国战略后，逐渐形成规模，改革随之达到高潮。进行农村教育综合改革的地区，教育的战略地位进一步得到加强；教育结构逐步趋向合理，初步改变了过去单一普通教育的局面，在加强“两基”的同时，职业教育和成人教育都有了很大发展，三教统筹的局面正在形成；农业、科技、教育的结合更加密切，促进了农村经济和社会的发展；初步探索出一条符合我国国情的农村教育综合改革的路子。涌现出河北省阳原县、顺平县、青龙县和山西吕梁地区柳林县前元庄等一大批各具特色的好典型，产生了汨罗市、嘉定区、海城市、讷河市、东莞市、横县、金寨县、东丰县等一大批农村教育综合改革先进实验县（市），为推动农业和农村经济发展发挥了重要作用。农村教育综合改革作为广大干部、群众和教育工作者在改革实践中的一项创举，丰富了社会主义教育