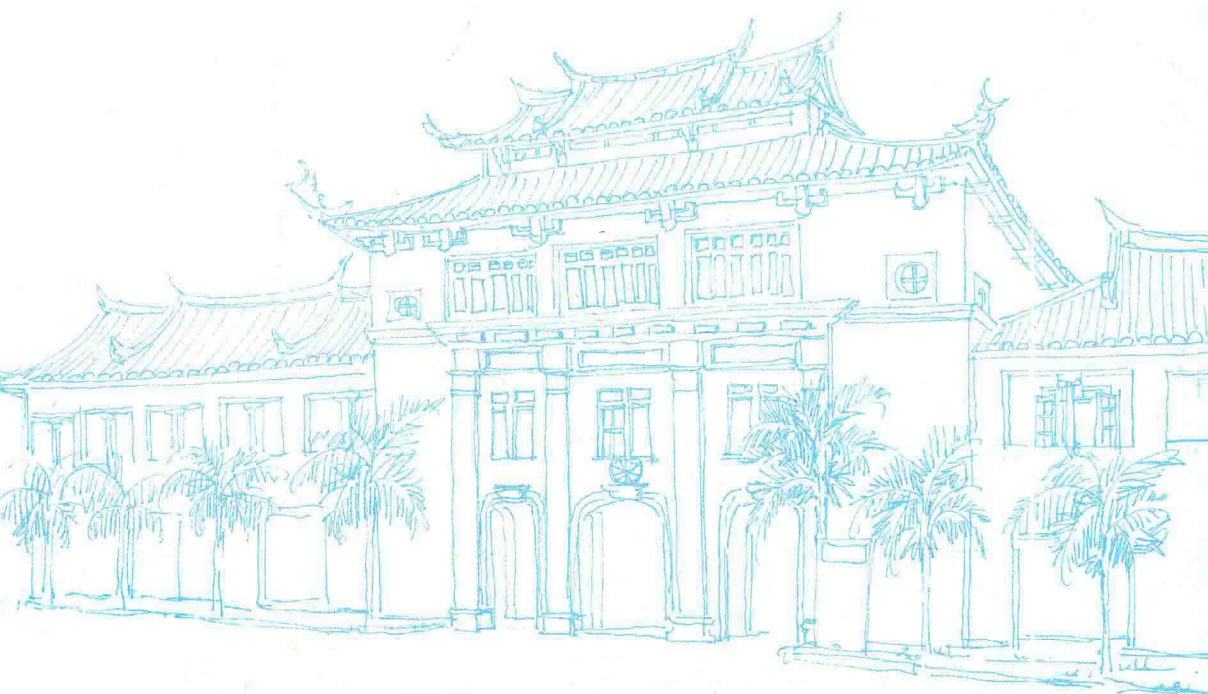


中国高等教育评论

★★★ 第8卷 ★★★

主编 / 潘懋元 史秋衡



科学出版社

《中国高等教育评论》系列由厦门大学高等教育发展研究中心资助

中国高等教育评论

★★★ 第8卷 ★★★

主编 / 潘懋元 史秋衡

科学出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

中国高等教育评论. 第8卷 / 潘懋元, 史秋衡主编. —北京:
科学出版社, 2017.10

ISBN 978-7-03-055005-7

I. ①中… II. ①潘… ②史… III. ①高等教育-研究-中国
IV. ①G649.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第261448号

责任编辑: 付 艳 / 责任校对: 何艳萍
责任印制: 张欣秀 / 封面设计: 楠竹文化
联系电话: 010-64033934
E-mail: fuyan@mail.sciencep.com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年10月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2017年10月第一次印刷 印张: 12 3/4 插页: 2

字数: 201 000

定价: 79.00元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

《中国高等教育评论》编委会

(按姓氏拼音排序)

陈玉琨 华东师范大学

顾明远 北京师范大学

刘海峰 厦门大学

潘懋元 厦门大学

史秋衡 厦门大学

王洪才 厦门大学

邬大光 厦门大学

吴康宁 南京师范大学

杨德广 上海师范大学

杨广云 厦门大学

钟秉林 北京师范大学

序

《中国高等教育评论》是教育部人文社会科学重点研究基地厦门大学高等教育发展研究中心和厦门大学教育研究院主办的学术集刊。集刊依托厦门大学高教中心 / 教研院的高水准高等教育研究与交流平台, 坚持“创新高等教育基本理论, 探寻高等教育发展规律, 研讨高等教育重大问题, 深化高等教育体制改革”的基本原则, 以高质量的中外高等教育理论研究为特色, 探讨中外高等教育研究的前沿问题。

本卷包括四个学术专栏。第一专栏为高等教育发展, 内容涉及公共教育服务、欧洲及文莱达鲁萨兰国的高等教育结构关系。第二专栏为现代大学制度, 论文涉及双一流大学建设、党委书记的群体特征、内部质量保证及课程建设等。第三专栏为高校人才培养, 包括学生对课程教学质量的评价及其影响因素分析、非认知因素对大学毕业生起薪的影响、南非高等教育学习。第四专栏为重要学术会议, 内容包括恢复高考 40 周年暨高考改革学术研讨会及首届“国际高等职业技术教育研讨会”。

衷心感谢诸位专家学者不吝赐稿, 他们关于高等教育发展、现代大学制度、高校人才培养等的深入探讨, 将有力推进中国高等教育理论与实践的快速发展。

目 录

——高等教育发展——

面向 2030 年的公共教育服务与供给侧改革 / 王 烽 / 003

Higher Vocational and Professional Higher Education Qualifications
in the European Level 5 Area—A basis for more international
cooperation / Hans Daale / 015

Technical and Vocational Education Training in Brunei Darussalam
—Pathway to Higher Educations / Au Thien Wan Hoh Chui Suan
Chin Wei Keh / 026

职业院校质量保障体系建设十年谈 / 鲍风雨 杨科举 苗玲玉 / 041

——现代大学制度——

打造创新链是建设双一流大学的路径选择 / 史秋衡 康 敏 / 051

我国大学党委书记的群体特征研究——以“211 工程”大学的调查为例
/ 宣 勇 钱佩忠 / 060

Quality Assurance and Curriculum Design in the Netherlands
/ Karin van Beek Marije Markus Marije van Vilsteren / 077

基于 EFQM 模型的高职院校内部质量保证体系构建 / 何友义 / 087

专业认证：高职教育质量保障的内生需求 / 王钧铭 徐胤莉 王晓秋 / 095

——高校人才培养——

学生对课程教学质量的评价及其影响因素分析 / 陆根书 刘 萍 / 105

非认知因素对大学毕业生起薪的影响 / 李立国 薛新龙 / 154

Creating Pathways for Postsecondary Learners in South Africa
/ Naziema Jappie / 169

——重要学术会议——

“恢复高考 40 周年暨高考改革学术研讨会”成功举办 / 刘 盾 / 187

首届“国际高等职业技术教育研讨会”在厦门大学举行——国内外与会代
表共促金砖国家教育领域协作与“一带一路”建设 / 康 敏 王 芳
李 斌 / 190

高等教育发展

面向 2030 年的公共教育服务 与供给侧改革

王 烽

摘 要：面向 2030 年，我国需要建立一个多元、开放、灵活的教育体系和全民学习、终身学习的学习型社会，与之相适应的是统一开放、公平有序的公共教育服务体系和多元参与、共建共享的现代教育治理体系。为此，必须推动教育服务提供方式多样化，打通教育资源配置壁垒，深化教育治理改革。

关键词：多样化 统一开放 资源配置 共建共享 治理

供给侧改革是经济学中的一个概念，用到教育领域就是：以结构调整和体制改革适应需求、创造需求和引导需求。进入 21 世纪第二个 10 年，教育面临的最深刻变革是需求的品质化、多样化，自由、个性、选择、适切等个人和家庭的教育价值追求不可避免地投射到教育体系，教育需求与教育供给之间的矛盾日益突出，原有的单一、僵化的教育体制受到越来越强烈的质疑和冲击。2015 年，联合国教科文组织在第 38 届大会上发布了主旨为“迈向全纳、公平、有质量的教育和全民终身学习”的《教育 2030 行动框架》，倡导教育理念和教育体系的变革。以教育结构和教育体制改革重构教育体系，为全体公众提供有质量、多样化的终身学习机会，成为教育现代化的趋势和实现国家现代化的战略性、基础性工程，其中资源配置方式和教育治理改革是关键。

一、面向 2030 年的教育新理念和新目标

过去 10 年,随着“以人为本”等发展理念的传播,以及教育短缺和教育贫困的整体消除,社会上和教育领域兴起了对教育理念和价值进行反思的思想潮流,新的教育理念和与之配套的教育模式层出不穷。从国家发展的角度来说,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,开启了关系到我国事业发展全局的一场深刻变革。笔者认为,今后一个时期,国家教育发展的主题主线仍然是“提高质量、促进公平、改革创新”。面向 2030 年,将“以人为本”的理念与改革发展的主题主线更好地结合,就是对“五大发展理念”的有效落实。

质量,是激发人的潜力和唤醒心灵的质量,而不是靠强迫、压制来提升的质量;是学习者成长发展过程中挥发出来的质量,而不是通过应试训练、拔苗助长而产生的质量;是每个孩子都获得全面、充分、有个性地发展的质量,而不是所有人都用同样的标准衡量的质量。在一个各级各类教育入学机会比较充分的社会中,教育质量的认定标准应当是多元的。这种多元的教育质量标准最终需要回归到人的发展上来。

公平,是以人民群众获得感为基础的公平。不仅要注重空间资源配置的公平,更要精准的手段促进不同阶层和人群平等享受公共教育服务;不仅要注重优质资源分配的公平,更要让每个人都获得适合的教育;不仅要让每个人获得平等入学的机会,更要注重实际的教育获得,通过教育打好个体生存和发展的基础。

创新,是让每个人都富有创造力地学习。创新是人的全面发展、个性发展的最高表现形式,也是我国跨越中等收入陷阱的必由之路。创新必须建立在学校办学自主、教师专业自主、学生学习自主的基础之上,必须把学校从行政化管理中解放出来,把教师从过重的工作干扰和生存压力中解放出来,把学生从灌输和应试教育中解放出来。

在目标层面上,2030 年的教育应当注重两个维度:

一是建立一个多元、开放、灵活的教育体系和全民学习、终身学习的

学习型社会。多元，就是多种办学主体、多种办学形式、个性化的质量标准；开放，就是学校和学习资源要向社会开放、向国际开放，同时，教育不再是教育系统自拉自唱、关起门来搞应试，而需要回归生活；灵活，就是适应学生多种需要，根据学习者的学习能力、意愿和基础提供适合的教育，打破僵化的条条框框。按照《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》目标进程的要求，到 2020 年我国基本上可以实现教育的现代化，但与要在那时基本建成学习型社会的目标还有一定距离。然而，这两个目标是统一的，2020 年的教育现代化，指的就是建成一个全民学习、终身学习的学习型社会。

二是建立统一开放、公平有序的公共教育服务体系和多元参与、共建共享的现代教育治理体系。统一开放、公平有序是党的十八届三中全会文件对建立完善市场体系的要求，我们把这种要求移植到公共教育服务体系也非常适切。统一开放，就是打破壁垒；公平是指教育权利的平等、基本公共教育服务的公平、规则的公平，有序是指基本制度规则大体定型并得到遵行。国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标，建立现代教育治理体系应当是教育体制改革的总目标。

围绕这两个目标，需要创新公共教育服务提供方式、建立统一开放的教育资源配置机制、形成共建共享的现代教育治理体系。

二、推动教育服务提供方式多元化

公共服务的概念是近些年在党和国家文件中出现的，涉及政府职能转变，也涉及公民教育权利与国家教育责任的关系。要以更加开阔的思路来看待公共教育服务。

第一，教育本身出现了社会化的趋势。主要表现在以下四个方面：一是办学主体多元化。改革开放以来，我国民间办学已有近四十年的历史。目前各级各类民办学校（幼儿园）共有 15.25 万所，形成了 4000 多万在校学生（在园儿童）的规模。但是教育政策所考虑的问题多数还是立足于公办学校的角度，民办学校及其学生对教育政策的诉求没有得到充分的反映，没有很好地应对民办教育给教育管理体制带来的挑战。二是学习方式

多样化。校外教育和培训、虚拟学校和在线学习等教育形式的兴起和不断壮大,使得学习资源越来越社会化。好的学习资源不一定集中在公办学校,而是散布在社会各个层面和角落。三是全民学习、终身学习的热潮不断高涨。尽管终身教育的政策制度建设非常缓慢、艰难,但终身学习已经成为一个不断发展的事实存在,正在以多种形式和渠道进入人民的日常生活。政府举办的公办教育、传统的学校教育明显不能满足社会日益增长的教育需求。四是教育权利的转移。互联网给教育带来的最深刻的革命是教育权利的转换。教育的概念会逐渐被学习所取代。学习资源和学习机会的开放,使学习者有了自己选择学习内容和方式的机会,也具备掌握学习进度、构建自己知识能力体系的权利,不再是一味听从处于优势地位的校长、教师、长者的安排。学习更多地成为一个自主的过程,这是 21 世纪教育最深刻的变化。

第二,教育发生了面向公共服务的深刻变革。改革开放以来,我们从弥补政府教育经费不足出发推动了办学体制多元化,多元办学体制对教育服务的提供方式及政府职能的转变产生了不可逆转的影响。一是教育提供主体的改变,从过去单一由政府提供,转向由政府、非营利组织、私人合作提供。二是教育服务生产主体的变化(政府提供的不一定是政府生产),由过去只由公办学校生产转向公办、民办、混合所有制学校及互联网平台等生产。三是政府职能的转变,在提供方式和生产主体多元化的前提下,政府职能也呈现多样化,由直接生产变为生产、购买、授权、监督,以及为这些生产者提供服务。四是基本教育公共服务的概念也在拓展,过去只提供免费的义务教育,现在则由义务教育向贫困生和特殊群体的资助、普惠性的非义务教育(如对普惠性学前教育的资助)、学习资源共享平台建设、学分积累转换等方面拓展。

第三,政府职能的有限性日益凸显。经济学用“政府失灵”来论证有限政府的必要性,分析政府职能膨胀带来的种种不利后果。在改革开放以来的实践中,不管是经济领域还是教育领域,限制政府权力成为一个艰难的博弈过程。但伴随期间的是一个不可回避的事实:面对日益多样的社会需求和利益冲突,政府的能力明显不足,公信力面临严峻考验。政府由矛盾冲突的当事方转变为规则制定者和裁判员,成为不得不做出的选择。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出,“经济体制改革的核​​心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定作用和更好发挥政府作用”,简政放权、转变职能成为每一级政府的任务。在教育领域,政府的有限性也非常明显:一是政府财政能力的有限性。过去很长时间,教育发展的历史就是一个解决教育资金短缺的历史。当前经济已经进入新常态,提高教育质量、促进教育公平需要大量新增经费,而很多地方财政已经捉襟见肘。二是在提供多样化、选择性教育服务方面的有限性。直到 20 年前我们发展教育采取的是一种“非均衡”的思路,建设重点学校;在教育走向全面普及的背景下,政府职能更加注重保基本、促公平,非均衡发展的历史遗产是严重的择校问题和对教育公平的诘问。即便政府有能力提供多样化、选择性的教育服务,也会加重教育不公平。三是教育治理能力的有限性。在教育投入渠道多元化、办学主体多元化不断发展过程中,政府教育治理能力明显退化,面临多方利益诉求、积累的矛盾和新出现的问题,政府经常面临无所适从、进退维谷的尴尬局面,发了不少文件,起到作用的不多。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》提出:“创新公共服务提供方式。推动供给方式多元化,能由政府购买服务提供的,政府不再直接承办;能由政府和社会资本合作提供的,广泛吸引社会资本参与。”这为解决政府在公共服务方面的有限性问题提供了方案。

三、建立统一开放的教育资源配置机制

经济改革和教育改革的相关性非常高,伴随统一开放的市场体系而来的,将是一个统一开放的教育资源配置机制。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》指出,“坚持权利平等、机会平等、规则平等,更好激发非公有制经济活力和创造力。废除对非公有制经济各种形式的不合理规定,消除各种隐性壁垒,保证依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护、共同履行社会责任……扩大金融、教育、医疗、文化、互联网、商贸物流等领域开放,开展服务业扩大

开放综合试点。清理各类歧视性规定,完善各类社会资本公平参与医疗、教育、托幼、养老、体育等领域发展的政策。扩大政府购买服务范围,推动竞争性购买第三方服务”。要建成统一开放的教育资源配置机制,需要哪些条件?

第一,需要一个统一开放的公共财政。当前已经存在公办、民办、公私合作等多种举办形式的学校,除了公办义务教育学校以外,即使在由单一主体举办的学校,教育举办的付费方式也已经多样化了。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出,“创新财政支出方式,引导社会资本参与公共产品提供”;《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式”。以后公共教育支出占 GDP 的比例 4%不再可能成为政府的明确施政目标,而只是监督目标。王善迈教授提出教育经费投入制度要定责任、定标准、定预算。关键在预算,因此,首先需要解决预算口径的问题。现在按照公办学校、公办校学生、编制内人员等来制定教育经费预算,对民办教育的经费资助或者没有,或者单劈出民办教育发展专项资金。公办、民办教育的财政资助泾渭分明。我们应当以适龄人口来准备教育经费预算,有了这样的参照系,我们的财政才是公共教育财政而不是公办学校财政。比如学前教育,公办园数占 35.7%,民办园数占 64.3%(教育部,2017),而全国有将近一半的公办幼儿园都没有或很少得到政府资助。因此,政府财政主要就分配到了少数公办幼儿园,能上公办园的主要是社会的优势阶层子女,这样的财政就不是公共财政,而是公办学校财政。政府对于学前教育的资助应当让全体纳税人享用,特别是要让弱势阶层的学前适龄儿童享用,这就必须打破公办园和民办园的壁垒,加大对普惠性民办园的支持力度,创新财政预算和支出方式,建立以民办园为主体的公共学前教育服务体系。仅靠民办教育专项资金,无法形成稳定的公共财政支持机制。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出五项制度,即“健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度,鼓励社会力量兴办教育”。我们提倡政府打破公办、民办园界限,以向家庭发放学前教育券的形式,对儿童家庭进行资助,其主要的思路就是公共财政的公平和开放。

第二，建立统一开放的公共人事制度。《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》提出，统筹人力资源市场，实行平等就业制度。现在，民办学校好不容易培养出来的优秀教师很容易被公办学校挖走，原因就是体制内外分明的人事制度和就业市场不平等的存在。因此，必须首先实现人事制度的统一，改革编制管理和按编制支付教师工资的制度。在一个统一开放的教育公共服务体系下不应存在编制内外的沟壑，应逐步取消编制，政府按岗位支付报酬总额，经费包干，学校实行自主的岗位聘任。打破公办校教师编制管理模式，才能让民间的优秀教师成长起来、社会力量办学发展壮大起来，在平等竞争、自由流动的基础上扩大公共教育服务供给和提高质量。目前，北京的一些高校正在实验取消编制管理制度，这是一个很好的开始。另外，还需要建立统一的但是经费来源不同的社会保障制度。目前企业与机关事业单位在职工养老保险方面差距达到 30%—50%。据了解，民办教师向公办学校“跳槽”的主要原因也正是民办教师与公办教师在养老保障上的差异。体制内外教师的养老保险待遇在水平上要平衡，就要加快推进“并轨”进程，教师社保费用负担主体可以不同，但“盘子”要合成一个。目前，上海市探索建立民办学校教师年金制度和购买补充养老保险，将基本拉平编制内外教师的社会保障待遇，但教师跨体制流动、跨校流动、跨省流动的社会养老保险衔接仍是问题。2016 年 3 月，党中央印发的《关于深化人才发展体制机制改革的意见》要求，“充分发挥市场在人才资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，加快转变政府人才管理职能，保障和落实用人主体自主权，提高人才横向和纵向流动性，健全人才评价、流动、激励机制，最大限度激发和释放人才创新创造创业活力，使人才各尽其能、各展其长、各得其所，让人才价值得到充分尊重和实现……纠正人才管理中存在的行政化、‘官本位’倾向，防止简单套用党政领导干部管理办法管理科研教学机构学术领导人员和专业人才”。这将是一系列非常重要的任务。

第三，建立统一开放的知识信息共享机制。知识和信息资源是教育核心资源，是具有强烈外部性的公共产品。发挥这些公共产品的最大效益，既要建立开放共享的机制，又要完善知识产权保护制度。一是政府主导建

立统一开放的公共教育资源共享平台，让广大学习者、学校、教师低价或免费享用。这种平台可能不止一个，有区域性的、学科性的；有独立的，也有依托学校的。二是将优质的教育资源产品化、数字化，利用信息技术将已有的优质学习内容、课程、先进管理模式提炼、整合成为数字化教育产品，以便通过信息网络有效传播。三是建立开放的教育产品交易市场，把有特色的知识产权以及带有私人性质的优质教育产品和服务推向市场，形成市场激励和竞争机制，吸引更多社会资本加入到提供教育服务的队伍中。

第四，逐渐开放学校的边界。现在的教育脱离生活，学校脱离社区，教育成了没有生活的“死教育”。未来的教育应该让学校向社会开放，教育向生活开放。社会上存在丰富的资源和广阔的教育空间，需要学校与社会和社区合作、家校合作，构筑一个整体性、立体化、全方位的教育新生态。教师的成长环境也需要开放。调研发现，不少地方和学校都存在严重的教师职业倦怠，原因包括教师工资低，教学工作机械重复、责任大。除提高教师待遇外，要为教师提供更好的职业发展环境和精神食粮。大连市有的中小学设立了教师社团，围绕教学和教师兴趣爱好等开展活动，吸引学生参加；在山东一些地方，通过中小学家长委员会组织的一些读书交流等活动，教师和家长、学生形成学习成长的共同体。同时，要开放各级各类教育的入学门槛，打通不同形式教育之间的壁垒。考试招生制度改革要基于高等教育大众化和基础教育普及化的背景，为每个人提供适合的教育。高中和高等教育的选拔标准需要多元化，除那些入学竞争激烈的学校外，要实行注册入学、“宽进严出”。随着信息技术和社会化学习的发展，多样的学习形式和丰富的教育资源将遍布社会每一个角落。打通普通教育、职业教育、继续教育之间的壁垒，降低学校设置和教育的准入门槛，建立教育评价和学分认可制度，建立国家资格体系，这些都是未来学习型社会所不可或缺的。

四、形成共建共享的教育治理体系

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出，