



国视教育研究书系

袁振国◎主编

中国教育改革 进展报告 2012

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

袁振国◎主编

中国教育改革 进展报告 2012

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 贾艳凤
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国教育改革进展报告. 2012 / 曾天山等著. —北京:
教育科学出版社, 2013. 6
(国视教育研究书系 / 袁振国主编)
ISBN 978 - 7 - 5041 - 7712 - 4

I. ①中… II. ①曾… III. ①教育改革—研究报告—
中国—2012 IV. ①G521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 123134 号

中国教育改革进展报告 2012

ZHONGGUO JIAOYU GAIGE JINZHAN BAOGAO 2012

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 保定市市画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米 × 239 毫米 16 开

版 次 2013 年 6 月第 1 版

印 张 29.25

印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

字 数 425 千

定 价 88.00 元

如有印装质量问题, 请到

〔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，我院系统开展了对国内国际重大教育理论与实践问题的研究，形成了“国情、国视、国菁、国际”四大书系。

“国情”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，力求对我国教育的数量、规模、结构、效益和质量做出科学判断。

“国视”书系着眼于社会关注的教育热点问题，着眼于基础性、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”书系专门研究大中小学生的生活状态，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，了解当代学生的行为特点和思想情感，为研究如何促进学生的全面发展提供科学依据。

“国际”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、“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。

二、“通过比较说话”。没有比较就没有鉴别。书系力求通过国别比较、区域比较、类型比较、结构比较，发现真知，提供卓见。

三、“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。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。

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。在研究和写作过程中，书系得到了相关机构和同仁的大力支持，特别是得到了教育部相关司局及有关部委的大力支持，在此一并致谢！我们将以此为起点，不懈努力，为推动中国教育事业在新的历史起点上向前发展发挥不可替代的作用。

中国教育科学研究院
2012 年 12 月

丛书编委会

(按姓氏笔画排序)

于发友	马晓强	王素	王燕	王小飞	方晓东
邓友超	田凤	史习琳	刘芳	刘占兰	刘明堂
刘建丰	刘贵华	刘俊贵	刘晓楠	齐亚琴	孙诚
李东	李晓强	杨九诠	杨润勇	吴键	吴霓
张男星	陈如平	所广一	单志艳	孟万金	袁振国
高宝立	徐长发	黄海鹰	葛都	曾天山	

目 录

CONTENTS

前 言 / 001

第一章 深化改革是推动教育事业科学发展的强大动力 / 008

- 一、深化改革推动教育内涵发展 / 009
- 二、上下互动激发深化教育的动力 / 023
- 三、深化以人才培养体制为核心的教育改革 / 026
- 四、深化教育改革需要综合配套 / 029
- 五、深化教育改革需要循序渐进 / 036
- 六、深化教育改革需要着重制度创新 / 041

第二章 教育人才制度改革新进展 / 046

- 一、教育人才制度改革目标 / 046
- 二、教育人才队伍现状 / 051
- 三、教育人才队伍改革动向 / 060
- 四、教育人才制度改革政策建议 / 077

第三章 教育投入体制改革新进展 / 082

- 一、教育投入体制改革目标 / 082
- 二、教育投入体制改革现状 / 088

- 三、教育投入体制改革动向 / 102
- 四、教育投入体制改革政策建议 / 114

第四章 教育信息化改革新进展 / 120

- 一、教育信息化改革目标 / 121
- 二、教育信息化推进现状 / 127
- 三、教育信息化改革动向 / 143
- 四、教育信息化改革政策建议 / 156

第五章 人才培养体制改革新进展 / 163

- 一、人才培养体制改革目标 / 163
- 二、人才培养体制改革现状 / 167
- 三、人才培养体制改革动向 / 174
- 四、人才培养体制改革政策建议 / 191

第六章 考试招生制度改革新进展 / 197

- 一、考试招生制度改革目标 / 197
- 二、考试招生制度改革现状 / 203
- 三、考试招生制度改革动向 / 212
- 四、考试招生制度改革政策建议 / 224

第七章 学校制度改革新进展 / 241

- 一、学校制度改革目标 / 241
- 二、学校制度改革现状 / 247
- 三、学校制度改革动向 / 254
- 四、学校教育制度改革政策建议 / 264

第八章 办学体制改革新进展 / 273

一、办学体制改革目标 / 273

二、办学体制改革现状 / 277

三、办学体制改革动向 / 286

四、办学体制改革政策建议 / 290

第九章 教育管理体制改革新进展 / 294

一、教育管理体制改革目标 / 294

二、教育管理体制改革现状 / 301

三、教育管理体制改革动向 / 308

四、教育管理体制改革政策建议 / 320

第十章 教育对外开放新进展 / 326

一、教育对外开放目标 / 326

二、教育对外开放现状 / 331

三、教育对外开放动向 / 349

四、教育对外开放政策建议 / 360

第十一章 教育评价改革新进展 / 364

一、教育评价改革目标 / 364

二、教育评价改革现状 / 368

三、教育评价改革动向 / 376

四、教育评价改革政策建议 / 382

第十二章 教育与经济社会综合改革新进展 / 392

一、教育与经济社会综合改革目标 / 396

二、教育与经济社会综合改革现状 / 402

三、教育与经济社会综合改革动向 / 423

四、教育与经济社会综合改革政策建议 / 436

附 录 《教育规划纲要》贯彻落实进程中的教育改革 调查报告 / 445

一、深化教育改革势在必行 / 446

二、关于深化教育综合改革的思考和建议 / 455

后 记 / 458

〔前 言〕

教育要发展，根本靠改革；改革要突破，关键在配套；改革要见效，出路在综合。改革开放创造了教育改革的大环境，从1985年发布《中共中央关于教育体制改革的决定》开始，教育改革成为持续30多年的主旋律，改革带来了活力，增添了动力，推动了发展，促进了公平，提高了质量，增强了效益。2010年发布的《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》）把教育改革推向历史新高点，国家成立了教育体制改革领导小组，部署了六大方面的改革，开展了十大改革项目，开展了425个改革试点项目，密集出台了十多份改革文件，在各地各校兴起了教育改革热潮。2012年，党的十八大提出要深化教育领域的综合改革，对教育改革做出了新判断、新要求、新部署，明确了“努力办好人民满意的教育”的实现路径。2013年初，教育部发布《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》，部署了教育领域的改革进程，主要包括改革人才培养体制、办学体制、管理体制以及保障机制四个方面，确定每年的“一号文件”都是教育改革的部署，推动教育改革走向深入持久。今后十年是教育改革最好的窗口期，也是教育发展的黄金机遇期。在这个时间节点上，研究改革课题、分析改革问题、总结改革经验、评估改革成效、预测改革走向具有重要意义，中国教育科学研究院作为国家教育智库，义不容辞地要积极参与教育改革、支持教育改革、推动教育改革。

本课题组在研究中得出以下主要认识：第一，在为什么要深化教育改



革问题上凝聚上下共识，那就是在“深水区”中“攻坚”，在“高原期”中“登顶”，在国际竞争中争先；改革如逆水行舟，不进则退，回避改革甚至会酿成危险，导致民族素质下降，既难以实现教育强国目标，也难以让人民满意，需要以更大的政治智慧和勇气深化改革。第二，在改革目标上形成最大“公约数”，那就是坚持公平正义和质量效益，守住底线，把握主动，确保教育正确导向不出问题，确保为民服务不出问题，确保教育安全不出问题。第三，在究竟改革什么的问题上形成社会共同认识，那就是落实在“育人为本”这一根本问题上，人才培养体制成为改革重点，考试招生制度成为改革难点，课程教学成为改革热点，体制机制成为改革保障。需要在落实和扩大学校办学自主权、基本公共教育服务均等化、考试招生制度改革、现代职业教育体系建设、加强省级政府教育统筹、教育监督和评价体系建设等方面加大改革力度。第四，在改革动力问题上形成一致意见，那就是教育改革是各级政府、各相关部门以及责任人戮力共为的事业，尊重民意、顺应社会发展趋势的改革，就会成为推进教育发展的动力；改革的动力不仅来自庙堂之“上”，同时还来自江湖之“下”，改革必须以政府为主导，学校和教师为主动，社会的广泛参与。第五，在克服改革阻力问题上形成广泛共识，那就是既要克服思想观念的误区，也要克服体制机制的制度性障碍，更要打破特权利益固化强化的格局，就是要改变现状，对既有权力体制和利益格局进行调整，理顺公平效率各种关系。第六，在形成改革合力上达成共识，那就是把改革当作一项协同创新的事业，统筹户籍、就业、人事、财政、社保、医疗等相关利益方的改革，承担共同而有区别的责任，形成有利于深化教育改革的环境。

本课题组系统梳理了《教育规划纲要》颁布后各地各校教育改革的主要动向和成绩，对国家教育行政学院受训干部进行了系统调查，参与了2012年教育部组织的部属高校教育体制改革试点检查工作，参与了国家教育咨询委员会组织的省级教育统筹改革试点调查工作，与地方和学校进行了深入接触，一致认可近年来教育改革在重点领域和关键环节取得的若干突破。第一，在人才培养体制方面，江苏省构建了中职、高职、应用型本科衔接贯通的高技能人才培养立交桥。³⁷所高职高专院校开展了“注册入

学”试点，6 所省属本科院校在省内进行了自主选拔录取改革试点。浙江省扩大“三位一体”综合评价招生改革试点学校和专业，首次开展农业技术人才、小学全科教师定向招生培养和五年一贯制中高职统筹人才培养、拔尖创新人才培养试点。山东推进各级各类教育体系的衔接和完善，主要包括高职和中职、中职和高中、高中和初中、小学与学前教育、不同类型本科高校之间以及本科教育与研究生教育的衔接。北京大学、清华大学、厦门大学等高校开展“拔尖创新人才培养模式改革”取得实效。第二，在考试招生制度改革方面，抓住教育改革“牛鼻子”，推进普通本科和高职教育的分类考试录取改革，2011 年底通过分类考试录取的高职学生有 66 万人，到 2012 年上升至 102 万人，其中 1/3 是通过分类考试录取的。高校自主选拔录取的试点工作也一直在进行，目前 90 所试点高校通过这样的方式已经录取了 2.45 万人，2013 年还将逐步开展对自主选拔录取试点工作的综合评估，建立动态管理机制和准入退出机制。另外，2013 年教育部、国家发改委、财政部、人社部等四部委协同督促各地落实好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的方案，积极推进农民工子女平等接受教育。2013 年中高考的改革，明确把课程标准作为考试命题的基本依据，使考试与课程、评价统一起来。第三，在办学体制改革方面，上海市重点加强民办教育政府投入和政策支持，推动民办高校实现跨校统一身份认证。江苏省破解制约民办教育发展的学校法人属性、产权归属、优惠政策等突出问题；扩大教育对外开放，加强教育国际合作与交流，积极创办中外合作办学高水平大学和项目。云南省颁布实施《云南省民办教育条例》，安排 2000 万元民办教育发展专项资金和 5500 万元普惠性民办幼儿园奖补资金，有效地改善了民办教育发展环境和条件。在浙江温州，民办学校登记管理、财政扶持、融资政策等方面进行了全方位的大换血、大调整，把非营利性全日制民办学校按事业法人登记管理，把营利性全日制民办学校按企业法人登记管理，市财政不仅每年安排 3000 万元专项奖补资金，还建立政府向基础教育民办学校购买服务的经费投入制度，规定凡取得相应教师资格、参加人事代理并从事相应教育教学的民办学校教师，均按公办学校教师标准参加事业单位社会保险，享受同等退休工资；改革使

温州成为民办教育的高地，民办学校在校生达全市在校生总数的1/3。第四，在教育管理体制改革方面，广东省完善教育强镇、强县、强市和教育现代化先进县（市、区）、先进市验收指标体系，2012年新增教育强县11个，教育强镇162个，教育现代化先进区2个，教育综合实力有新提升。山东省政府强化教育统筹能力，划分督导责任区，着力促进义务教育均衡发展，减轻学生课业负担；潍坊市教育局机关8个科室、3个直属单位被打包整合，打造成校企合作、社会培训、家庭教育、出国留学等7个分中心，14台网上咨询电脑、6台连接呼叫中心、6部热线电话同时向社会开放，在民意和政府间建立起四通八达的桥梁。安徽省政府强化教育统筹能力，组织实施义务教育均衡发展、减轻学生课业负担、完善农民工子女就学体制机制三项基础教育改革，在102个市、县（区）教育局和学校开展试点，颁布施行了《安徽省实施义务教育法办法（修订）》，启动制定《安徽省学前教育条例》，以标准建设推进省级统筹，建立城乡一体化的学校建设标准、城乡一体化的师资编制标准和全省统一的教师校长管理体制。云南省对滇西边境山区教育及区域经济社会发展进行了顶层设计。江西省通过教育园区建设，化解城镇学校“大班额”和进城务工人员随迁子女读书难问题。河北在全省开展送教下乡活动，实施“新农村建设双带头人培养工程”，探索农业现代化的科技路径。第五，在现代职业教育建设方面，山东省推进校企合作、工学结合人才培养模式，共组建职业教育集团32个。天津市推进6项国家级、112项市级教育体制改革试点项目，在海河教育园区实现了学校之间教师互聘、课程互选、学分互认。青岛市开展中高职专业联盟建设，在课程设置、实训实习等六方面加强衔接和沟通，促进中高职协调发展。第六，在推进素质教育方面，山东省把实施素质教育纳入政绩考核指标，建立健全政府、学校、教师三个方面的考核评价机制；规范办学行为，完善家长委员会制度，形成了家长参与学校管理和建设的长效机制。浙江省指导高中学校加快选修课程建设，多途径建成113门选修课网络课程。第七，在现代学校制度方面，江苏、辽宁等地推进中国特色的现代学校制度建设，启动部属高校校长选拔制度改革，推行义务教育学校校长专业标准，完善高校内部治理结构，推动高校按章程规

范办学。江苏组建区域高校联盟，南京大学、南京师范大学、南京中医药大学等五所高校将实现资源共享、学分互认、教师互聘、学生互派、课程互选、联合申报专业、联合培养学生。此外，江苏还推动独立学院规范办学，一批独立学院从母体校迁出，到市、县独立办学，既优化了高等教育布局，又吸引了市、县政府和社会力量对高等教育的投入。第八，在教育开放上，教育部先后批准正式或筹备设立昆山杜克大学、温州肯恩大学、上海纽约大学、香港中文大学（深圳）四所中外合作大学，批准设立中山大学－卡内基梅隆大学联合工程学院等六所中外合作二级学院和 230 多个办学基础较好的中外合作办学项目。高起点的中外合作办学项目逐步增多，为公民不出国接受高水平、国际化的教育提供了更多选择，也为各高校推进教育改革发展提供了重要抓手和依托。高校赴境外办学工作是我国教育文化走出去的重要环节，目前在境外设立的机构和项目已达 70 个。

本课题组通过研究提出如下深化教育的建议：第一，在深化综合改革上下功夫，加强统筹协调，兼顾各级各类教育发展需求，兼顾各方利益诉求，优化存量，扩大增量，调整利益预期，正确把握改革方向，凝聚最大共识；第二，在上下结合改革上下功夫，做好顶层设计，吸收地方改革经验，实现“自上而下”与“自下而上”的有机结合，实现“要我改”和“我要改”的有机结合，找准突破口，规划路线图、时间表，明确着力点，牵一发而动全局；第三，在改革试验试点上下功夫，引入第三方参与机制，把实践和研究结合起来，促进点面结合、动态发展；第四，在改革程序上下功夫，全面及时公开改革程序和规则，扩大社会的知情权、表达权、参与权、监督权。第五，在改革节点上下功夫，准确把握改革节奏，快慢得当，既不能停滞不前，又能不脱轨改道；第六，在改革策略上下功夫，建立健全调查研究、专家咨询、风险评估和绩效评估机制，建立健全指导协调机制、监督机制、问责机制、宣传机制、试点动态调整机制和试点转示范机制，完善决策咨询机制和危机干预调控机制，科学理性地稳步推进改革；第七，在改革成效上下功夫，以推动科学发展、促进社会和谐为标准，以人民满意为目的，把改革力度、发展速度和社会可承受程度结合起来，把握改革的终极性和阶段性特点，全局与局部相配套，治本和治

标相结合，渐进和突破相促进，大胆探索，务求实效，使结果可衡量，群众能感受。

本课题组认同《教育规划纲要》提出的改革理念和重大措施，结合实际深入研究，提出如下具体建议：第一，把改革创新作为促进教育事业科学发展的不竭动力，把建设教育强国和办好人民满意的教育作为评价教育改革的基本标准，正确处理最广大人民的根本利益、现阶段群众共同利益和不同群体特殊利益的关系，教育改革要积极稳妥、循序渐进、成熟先行、注重实效，在尊重舆论和承担责任之间把握平衡，切实把国家利益和人民利益维护好、实现好、发展好；第二，把高素质专业化教育人才制度改革作为重要基础建设，提高教师起薪待遇，吸引优秀人才从教，加强科研能力建设；第三，加强社会投入水平，注重成本核算和绩效评估，提高使用效益；第四，把教育信息化作为引领现代化的重要手段，尤其要重视在线网络学习；第五，把科学育人放在首位，着力提高学生身心健康水平，培养高素质创新人才；第六，改革完善考试评价制度，着重提高综合评价的可行性和科学性；第七，尽快出台《学校法》，切实落实依法办学；第八，探索民办学校分类管理制度，建设一流民办学校；第九，以法制化和公开化约束行政权力，向学校和社会分权，着重服务职能；第十，以开放促改革，进一步提高教育对外开放的实效性；第十一，建立受教育者和用人单位等利益相关者参与教育评价的制度，把内部评价和外部评价有机结合起来；第十二，切实推行大部门体制，通过整合职能交叉的繁多政府机构，使政府权力得以规范，回归公共服务，减少各部门协调困难，提高行政效能，切断各政府部门与富裕阶层、利益集团错综复杂的勾结纽带，转变政府职能，降低行政成本，实现社会的共同管理，加强社会的教育责任，强化教育的社会责任，促进城乡基本公共服务一体化，实现系统整体安排、政策支撑和法制保障。

改革不停顿，开放不停步。教育改革已经成为一个永恒的主题，不改革就没有发展，也就不会有进步。没有反思就没有教育改革的深化，没有危机意识就没有教育的进一步发展。对于中国教育来说，靠改革进一步解放教育生产力还有巨大的潜力，让教育改革的红利惠及全体人民还有巨大

的空间。改革的成效往往与改革的力度相辅相成，改革的力度越大，改革所取得的成就也就越大。以往习惯于仅仅将改革看成一个事件、一种解决具体固定的问题的一次性活动，而今天的改革已经变成了教育领域里一项永久都要进行的事业。同时，改革的形式、结构和范围也发生了很大的变化。进入 21 世纪以后，教育改革的特点也发生了改变，从以往的宏观改革发展成为微观领域的学校内部整体改革，从零散的改革方案发展成为系统的结构重建。教育改革的周期性变化正在不断地加快，快速变化是中国社会发展的特点，同样也是教育改革发展的特点。过去的教育改革可能是几十年一个循环，而现在已经变成十年或五年了，改革周期不断加快。影响和推动教育改革的因素是多方面的，既有外部力量的推动（主要是生产方式的变化和科学技术的发展，还有国家的直接干预），也有内部的动力（主要是指教育领域各种各样的问题）。今天的经济全球化和教育问题的紧迫性，使得全国上下矢志教育改革，不仅越来越多地愿意从成功国家的范例中学习，也愿意从自己的经验教训中学习。