

中国 教育政策 评论

2018

EDUCATION POLICY REVIEW IN CHINA

探索决策理论

分析政策热点

累积历史资料



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE



EDUCATION
POLICY
REVIEW
IN
CHINA

中国 教育政策 评论

2018

袁振国 主编



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国教育政策评论. 2018 / 袁振国主编. — 上海: 上海教育出版社, 2019.8
ISBN 978-7-5444-9142-6

I. ①中… II. ①袁… III. ①教育政策-研究-中国-2018
IV. ①G520

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第191300号



责任编辑 董 洪
装帧设计 郑 艺

中国教育政策评论 2018 袁振国 主编

出版发行 上海教育出版社有限公司
官 网 www.seph.com.cn
地 址 上海市永福路123号
邮 编 200031
印 刷 启东市人民印刷有限公司
开 本 700×1000 1/16 印张 17.75
字 数 245千字
版 次 2019年8月第1版
印 次 2019年8月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5444-9142-6/G·7552
定 价 65.00元

如发现质量问题,读者可向本社调换 电话:021-64377165



中国
教育政策
评论 2018

主 编

袁振国

编 委

范国睿 黄忠敬

吴遵民 周 彬

朱益明 刘世清

目录 contents

Chapter 1

001 中国高考改革的昨天、今天和明天

一、高考改革一直在路上；二、最深刻的高考改革正在全面推进；三、不断完善具有中国特色的高考制度；四、大力提升新高考的保障能力

..... 袁振国 柯政 等

Chapter 2

040 中国离 2030 年可持续发展教育目标还有多远？

——基于法律与政策文本的分析

一、研究方法；二、结果分析与讨论；三、问题与建议

..... 吴洁 黄忠敬 唐立宁

Chapter 3

058 发展 21 世纪能力，建设现代教育强国

——国际教育改革新趋势及中国应对

一、全球 21 世纪能力教育改革运动及其本质；二、全球知识社会需要培养个体的 21 世纪能力；三、教育强国的新界定及中国的战略应对

..... 彭正梅 邓莉 周小勇

Chapter 4

085 教育质量如何测评？

——基于 OECD 教育指标的分析

一、产出指标；二、投入指标；三、机会指标；四、过程

指标;五、小结与启示

..... 黄忠敬 唐立宁 等

Chapter 5

116 对“面向 2035 年的学前教育”战略目标与规划图景的思考

一、“面向 2035 年的学前教育”的战略目标;二、“面向 2035 年的学前教育”的规划图景

..... 姜 勇 郑楚楚 庞丽娟

Chapter 6

133 延长我国义务教育年限的政策分析与政策建议

一、延长义务教育年限的必要性与意义;二、延长义务教育年限的几种可能模式;三、基于学龄人口预测,不同延长模式所需政府投入;四、关于延长我国义务教育年限的政策建议

..... 刘复兴 朱月华

Chapter 7

151 “双一流”建设如何突破?

一、“双一流”建设要解决什么问题?二、“双一流”建设如何破解难题?三、“双一流”建设面临哪些挑战?四、“双一流”建设需要什么样的支撑体系?五、“双一流”建设如何助力高等教育强国建设?

..... 刘贵华 孟照海

Chapter 8

170 经济新城打造高教中心: 动因、政策与效果案例研究

一、经济新城打造高教中心的动因;二、经济新城打造高教中心的政策举措;三、经济新城打造高教中心的进展与效果;四、讨论与展望

..... 朱军文

Chapter 9

194 民办学校分类管理：现实挑战与突围路径

一、民办学校分类管理改革：背景及动因；二、民办学校分类管理改革：困难与挑战；三、民办学校分类管理改革：路径及策略

..... 阙明坤 谢锡美 董圣足

Chapter 10

214 我国特殊教育经费投入规模与配置结构变化趋势

一、引言；二、我国特殊教育经费投入规模的变化趋势；三、我国特殊教育经费配置结构的变化趋势；四、结论与建议

..... 陈纯槿

Chapter 11

233 上海教育 2035：建设卓越、开放的教育之城

一、确定上海 2035 年教育发展目标与战略的三个路径；二、上海教育 2035 的战略目标与发展理念；三、上海教育 2035 的发展任务与改革举措

..... 荀渊

Chapter 12

247 后真相时代话语的生成、传播与反思

一、“后真相”的理念溯源和内涵；二、后真相时代教育舆情话语传播的成因；三、后真相时代舆论引导的挑战；四、后真相时代舆论引导的举措与路径

..... 田凤

Chapter 13

258 破坏性创新：在线课程推动教育变革的可能性途径

一、引言；二、破坏性创新理论；三、在线课程属于破

坏性创新技术吗？四、在线课程会对传统教育产生破坏性影响吗？五、双圆锥模型：在线课程实现破坏性创新的可能途径；六、总结与展望

..... 尚俊杰 张优良

273 附：《中国教育政策评论》简介及投稿须知

Chapter 1

中国高考改革的昨天、今天和明天

袁振国 柯 政 等

摘要： 高考制度在中国教育体系中具有“牵一发而动全身”的作用，历来受到政府、学校和家庭的高度关注，也是中国教育改革的“牛鼻子”。1977年恢复高考制度以来，围绕“科学选才”“公平选才”“高效选才”和“发挥高考对基础教育的积极导向作用”，持续地进行着制度设计和技术手段的改革创新，不断取得进展。但是，随着高考积极作用的愈益凸显，高考的负面作用也愈益加剧。为了改变“一考定终身”和标准化考试的弊端，2014年以来，我国开启了新一轮高考综合改革。此次改革旨在从以下五个方面取得突破：第一，通过学业水平考试科目“6选3”的选考制度，增加学生的选择权，促进学生有个性、有特色地发展；第二，通过参考综合素质评价成绩，引导素质教育，增强学生的社会责任感、创新精神和实践能力；第三，通过外语一年两考，减轻“一考定终身”的压力；第四，通过取消文理分科考试，提高学生基础素养，培养学生综合能力；第五，学业水平考试由百分制转为等级制，避免“分分计较”，提高学生整体素质。改革在上海和浙江先行先试，取得了很大的成功和重要的经验，同时在制度设计、操作过程、技术方法和条件支持等方面，也发现了一些需要不断改进、完善的地方。文章第三、第四两个部分，重点讨论了深化改革，完善中国特色考试制度的理论、政策和方法。

关键词： 高考制度；高考改革；新高考；完善高考制度

自1977年恢复高考制度以来，高考改革就一直在路上。在“自主报考，择优录取”的基本原则下，我国高考改革经历了从全国统考到分省命题，从“一年一考”到“一年两考”，从纸笔考试录取到电脑考试录取，从所有考生考同样的学科到不同的考生可以选考不同的学科，从“一考定终

身”到参考多种因素综合录取,从所有高校考同样的内容到不同类型学校分类考试等变化。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出深化高考改革的总体战略:“分类考试、综合评价、多元录取。”2013年,中共十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了“推进考试招生制度改革,探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制,从根本上解决‘一考定终身’的弊端”的目标。2014年,国务院发布《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》,新一轮考试招生制度改革全面启动。在上海、浙江高考综合改革试点的基础上,新高考改革在全国逐步推开。回顾和总结高考改革的昨天,研究高考改革的今天,完善高考制度的明天,是我国教育改革的“牛鼻子”,需要下大力气持续研究。

一、 高考改革一直在路上

高考,是“普通高等学校招生全国统一考试”的简称。它是我国的一项基本教育制度,是选拔高校新生的唯一途径,与无数人的命运息息相关,历来受到政府、学校、家庭和社会各个方面的高度关注。

恢复高考制度40多年来,通过自主报考、择优录取,选拔了近2亿优秀大学生,为国家现代化建设提供了最重要的人才保证,为千百万平民学子成长成才创造了平等发展机会。

高考是世界各国普遍实行的选拔制度,高考的有效性和公平性是各国追求的共同目标。为了更有效、更公平地选拔人才,我国高考制度自恢复以来,一直在不断改革,不断完善,大大小小的改革有30次之多,探索的脚步从未停止。这其中,既有技术方面的改进,也有制度方面的完善,还有价值理念方面的更新。2014年开始的新高考,使我国的高考改革进入综合改革的新阶段,其目标是“建立中国特色现代教育考试招生制度,形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生模式,健全促进公平、科学

选才、监督有力的体制机制,构建衔接沟通各级各类教育、认可多种学习成果的终身学习‘立交桥’”。^[1]这既是对历次高考改革的延续,又是对历次高考改革力图解决的一系列重要问题的整体性突破。

1. 怎样科学地选拔人才

“得天下英才而教育之,不亦乐乎!”选拔优秀人才是高考基本的和首要的功能,科学合理地选拔人才是对高考功能的第一要求。为了更好地评估学生的知识、能力与综合素养,使人才选拔更为科学合理,我国在考试科目、考试内容、考试形式等方面进行了不断的改革探索。

(1) 改革考试科目

高考科目的基本框架,决定了选择人才的基本素质要求,也是历次高考改革的重点内容。改革开放 40 年来,高考科目设置变革可以分为“大文大理”设科、“会考+高考”设科、“3+X”设科、不分文理科等四个阶段。

① “大文大理”设科阶段

1977 年,国务院批转教育部《关于一九七七年高等学校招生工作的意见》中关于高考科目设置的要求为:“考试的目的是了解掌握基础知识的状况和分析问题、解决问题的能力。今年的考试分文理两类。文科考试科目为政治、语文、数学、史地。理科考试科目为政治、语文、数学、理化,报考外语专业的加试外语。”^[2]“大文大理”设科由此形成,并成为恢复高考制度后考试科目设置的基础。1978 年,国务院批转教育部《关于一九七八年高等学校招生工作的意见》进一步说明:“实行全国统一命题,省、市、自治区组织考试、评卷。分文理两科考试。文科(含哲学、外语专业)考政治、语文、数学、历史、地理、外语;理工科(含医、农专业)考政治、语文、数学、物理、化学、外语。”1979 年国务院批转《教育部关于一九七九年高等学校招生工作会议的报告》,规定:“为了逐步提高大学生的外语水平,并推动中小学的外语教学,今后应逐步做到外语成绩计入总分。考虑到目前的实际情况,经研究,今年凡报考重点院校的,外语成绩先按 10%

计入总分,今后逐年提高计分比例。报考一般院校的,录取时只作参考分。”^[3]1982年国务院批转《教育部关于一九八二年高等学校招生工作的请示》,规定:“外语成绩,本科按70%计入总分,从1983年起,100%计入总分。报考专科学校考生的外语成绩是否计入总分,由各省、市、自治区确定。1982年生物满分为50分。”^[4]

在这一阶段的高考改革中,科目设置逐渐增加与完善,体现了适应人才培养全面发展的要求。外语科目考试从无到有,计分权重由低到高,这既是科学选才的要求,也是为了满足改革开放后国家对外语人才的需求。

② “会考+高考”设科阶段

随着高考制度的恢复与推行,到了20世纪80年代初,片面追求升学率的负面影响开始显现,不仅影响了国家教育方针的落实,而且引发了学生偏科严重、学业负担加重等问题。为解决这些问题,国家开始了高考改革和高中教学学科评价制度的改革。1983年,教育部提出试行高中毕业会考制度,以此评价中学的教学质量,同时也以此作为衡量高中生能否毕业的参照标准。1990年,国家教委发布《关于在普通高中实行毕业会考制度的意见》,指出“实行普通高中毕业会考制度,对于全面贯彻教育方针,落实高中教学计划,加强教学管理,克服文理偏科现象,全面提高教学质量具有重要作用”,^[5]并决定从1990年起有计划地在全国逐步实行普通高中毕业会考制度。

1985年,经教育部批准,上海在全国率先试行高中会考基础上的高等学校入学考试制度。1987年,上海在完成高中毕业会考试行的基础上,开始实行“3+1”方案(也称“上海方案”),“3”是指语文、数学、外语3门学科,为必考科目,“1”是指物理、化学、生物中,或政治、历史、地理中的任何一门,为选考科目。1990年,在总结上海高考科目设置经验的基础上,国家教委颁发了《关于改革高考科目设置及录取新生办法的意见》,就高考科目设置提出了四组方案:第一组为政治、语文、历史、外语;第二组为数学、语文、物理、外语;第三组为数学、化学、生物、外语;第四组为数学、语文、地理、外语。由于此方案在湖南、云南、海南三地开展试点探索,因此

又被称为“三南方案”。^[6]

虽然有美好的期望,但从“上海方案”和“三南方案”的实施结果来看,纠正偏科的目的还没有达到。1992年,国家教委发布《关于普通高中毕业会考基础上的高考科目设置意见》,提出将高考科目分为文、理两类,语文、数学、外语三门学科为必考科目,文科加考政治与历史,理科加考物理和化学,该方案又被称为“3+2”方案。^[7]相比较而言,“3+2”方案更好地兼顾了共性与个性的关系。

③ “3+X”设科阶段

为了积极适应经济发展和科技进步对人才的需求,进一步推进素质教育,培养能力型、综合型人才,1999年,教育部颁布《关于进一步深化普通高等学校招生考试制度改革的意见》,决定推行“3+X”的科目设置方案。^[8]在该方案中,“3”是指语文、数学、外语3门必考科目,“X”为综合科目,是指在政治、历史、地理、物理、化学、生物等科目中,学生根据相关要求自行选择的一门或几门考试科目。综合科目考查学生理解、掌握和运用中学所学知识的能力,目的是防止中学生过早分科、偏科,以促进素质教育的实施。这是恢复高考制度以来科目设置变化最大的一次改革。至此,统一的、有固定组合的科目设置模式不再是全国统一的硬性考试要求。相比较以往的方案,“3+X”方案在自主性、开放性、选择性等方面有较大的突破。“3+X”科目改革的实施,在客观上改变了以往全国一张试卷、一种高考模式的状态,多样化的高考模式初露端倪。

④ 不分文理科阶段

进入21世纪以来,传统的文理分科弊端日趋明显,它既造成了学生人文精神的缺失或科学素养的缺乏,又有悖于科学技术发展对综合性人才的需求以及高校人才培养的趋势,而且还不利于学生学习兴趣及个性特长的发挥,有悖于基础教育的目标要义。2013年,中共中央颁布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中明确提出,“探索全国统考减少科目,不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考”。^[9]不分文理科正式迈出了历史性步伐,作为一项制度化的改革议题被写入中央文

件。2014年,国务院颁布《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》,提出“改革考试科目设置,不分文理科”。^[10]同年,作为改革试点省份的浙江^[11]和上海^[12]公布《深化高等学校考试招生综合改革实施方案》,再一次明确了“调整统一高考科目,不分文理科”。从上海改革试点的情况看,不分文理科考试实施顺利,自由交叉选择比例很高,并没有出现数学成绩区分度下降的情况,改革初战告捷。

(2) 改革考试形式

考试形式与考试内容相互依存,内容与形式相匹配,则两者互相促进,反之,则两者互相掣肘。在我国高考制度中,与考试形式有关的设置主要有三种:全国统考与自主招生、一次考试与多次考试、原始分计分与标准分计分。全国统考、一次考试、原始分计分一直是我国高考制度的主体设计,为了弥补这种制度的不足,国家也在不断尝试调整和改变考试的形式。

① 自主选拔

为了消除全国统考不利于发现特殊人才的弊端,满足高等学校特色办学的要求,国家决定授予高校一定的招生自主权,以扩大不拘一格选拔人才的操作空间,同时也可以对中学实施素质教育发挥积极的导向作用。2003年,教育部批准清华大学、北京大学等22所高校开展自主招生试点,赋予它们5%的自主招生权。高校在自主考试与面试的基础上进行考生初选,入选考生参加全国统考,成绩达到学校同批次录取控制分数线以上的可以由学校决定录取。2006年,全国自主选拔录取改革试点高校扩大到53所,自主招生的试点范围不断扩大,类型也逐渐增多,有校长实名推荐、自主组织测试、自主招生联考等形式。但是,由于配套措施特别是监管措施不到位,一些高校对自主招生的含义理解模糊,导致高考战火提前燃起,甚至出现了营私舞弊的现象。所以,自主招生制度仍处于小范围探索状态。

② 多次考试

2000年,北京、上海、安徽开始进行春季招生改革,高考由一年一次增加到一年两次,改变了“一考定终身”的状况。一年举行两次高考,既缓解

了夏季一次高考给考生带来的压力,又增加了部分学生被录取的机会。

2014年,国务院发布的《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》指出:“各地要合理安排课程进度和考试时间,创造条件为有需要的学生提供同一科目参加两次考试的机会。”^[13]学业水平考试和外语科目考试率先改革,为有需要的学生提供了同一科目参加两次考试的机会。在改革试点的上海市,外语科目可以一年两考;在另一试点的浙江省,外语和所有选考科目都可以两次考试。从上海春夏一年两考的实践看,一部分高中生被提前录取到自己喜欢的学校,另一部分学生借春季考试获得了高考的体验,因此该政策得到许多学生的认可。但组织两次考试,给命题、阅卷、录取增加了大量工作,考场安排也影响了中学正常的教学,所以,目前人口较多的省(区、市)对此持审慎态度。

③ 标准化计分

采用卷面分这种原始分计分方式看似公平,却存在着实质上的不公平。当考试科目只有一科时,使用原始分可以对考生进行有效甄别,但当考试科目不止一科时,各科的成绩简单相加是很难反映考生的真实情况的。第一,不同学科的智力含量不同,各科目分数的“分值”并不等同。比如物理、化学、生物、地理、政治均是60分,但它们所代表的智力水平是不一样的。第二,不同学科分数在组合时,虽总分数可能相同,但其认知结构也是不一样的。比如一个人语文100分、数学0分,另一个人语文0分,数学100分,二人的总分相同,但能得出他们的成绩、能力相同的结论吗?所以,使用原始分合成总分是不科学的。为此,从1985年开始,国家教委先后在广东、海南等省(区、市)进行标准化考试试点,其中就包括考试分数解释和使用的标准化。建立标准分制度,是为了将原始分按一定的法则进行转换,使成绩的可比性得到改善。此后,国家教育考试中心多次召开专家研讨和论证会,研究高考标准分制度的科学性和可行性。1994年,国家教委颁发《普通高等学校招生全国统一考试建立标准分制度实施方案》,提出:“普通高考标准化改革,这一阶段的主要任务是建立标准分制度,进一步开发利用考试信息,充分发挥考试既有利于高校选拔新生,又有利于

中学教学的作用。”^[2]1997年,全国多个省份开始实施标准分制度。但由于这种计分方法不为普通民众熟悉,难以理解,加上标准分制度也有一些理论问题尚未完全解决,各省(区、市)不得不陆续放弃了标准分计分方法。

2. 怎样公平地选拔人才

高考公平是社会大众极为关心的一种公平。由于中国高考制度承载着社会分层功能,许多家庭把高考作为子女改变未来命运的唯一寄托,所以,高考的公平受到异乎寻常的关注。如何处理好科学选人与公平选人的矛盾,是中国高考政策的焦点,坚持机会公平与择优录取是处理好这一矛盾的基本原则。

高考制度恢复之前实行的是推荐选拔制度,其背后隐藏着不合理的“成分论”和“权力观”。家庭成分的好坏和家长权力的大小在学生考试录取中起很大作用,有时甚至起关键作用,这不仅败坏了社会风气,而且使大量优秀人才无法通过公平公正的考试实现进入大学深造的梦想。高考制度要恢复的不仅是一项简单的考试制度,更是一种社会公平与公正的秩序。高考为不同地区、不同出身的人提供了一个平等发展的机会,使得高等教育入学机会向所有人开放,使大家能够站在同一个起点上公平竞争,重新回到“分数面前人人平等”的社会文明轨道。积极维护公平、公正的竞争环境,根据个人志愿,按分数从高到低择优录取,已经成为考试招生工作最为基本的原则和方针。这一原则的坚持为高考制度赢得了“公平净土”的美誉。

但是,任何公平都是一个相对的概念,如果简单地用一把尺子——考试分数——衡量所有人,就有可能造成新的不公平。由于长期的历史原因,我国教育与经济社会的发展一样,存在着严重的不平衡。在广大的农村地区、贫困地区和少数民族地区,教育还相对不发达,受教育的机会和条件远远不如城市。如果简单地以同一个分数线录取全国的学生,那么这些相对落后地区的孩子在事实上就无法获得公平的机会,高考不但不能阻止贫困的代际传递,而且会加剧地区间、城乡间的不平等。所以高考

制度恢复之后,首先确立的一条原则就是按省划线,这保证了不同发展水平地区的相对公平。“十二五”期间,开始每年在全国普通高校招生年度计划总增量中安排1万名左右的本科招生计划,面向集中连片特殊困难地区参加全国统考的考生,实行定向招生,生源范围为国务院确定的21个省(区、市)的680个贫困县。

2014年,国务院在《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》中明确提出,要“改进招生计划分配方式”。^[14]该文件指出,招生计划在分配上要综合考虑生源数量及办学条件、毕业生就业状况等因素,提高中西部地区和人口大省的高考录取率;同时要继续实施国家农村贫困地区定向招生专项计划,由重点高校面向贫困地区定向招生,增加农村学生上重点高校的人数。另外,为了使部分弱势群体的利益得到保护,招生录取政策规定适当向“烈士子女,边疆、山区、牧区、少数民族聚集地区少数民族考生,归侨、华侨子女、归侨子女和台湾地区考生,自主退役士兵以及在服役期间荣立二等功(含)以上或被大军区(含)以上单位授予荣誉称号的退役军人”等五大群体适当倾斜。2017年教育部发布《关于做好2017年普通高等教育招生计划编制和管理工作的通知》,提出:“进一步促进高等教育区域和城乡入学机会公平,确保省级高考录取率差距进一步缩小,确保重点高校招收学生人数进一步增加,确保中央部委所属高校本科生招生总规模和投放到各省份的招生计划总量不降低,确保实现国家年度高等教育事业发展宏观管理目标。”^[15]这些政策受到了社会各方面的拥护。

3. 怎样高效地选拔人才

高考录取的效率表现为投入少、效果好,招考过程简便易行,选拔结果相对公正合理。任何一种人才选拔制度,不管程序多么公平,如果选拔效率低下,在一定的时间内不能有效地实现人才甄别的目的,都不能称之为成功的考试招生制度。统一考试、集中录取,采取网络阅卷系统以及实行平行志愿制度等措施,大大提高了人才选拔的效率。