

当代中国教育改革的基本经验

孙绵涛

(沈阳师范大学 辽宁 沈阳 110034)

摘要:改革开放以来,中国的教育改革在取得巨大成就的同时,也为今后教育的改革与发展积累了诸多成功的经验。从改革的先决条件、方向、内容、方式及途径上来总结经验对未来的教育改革与发展具有重要的理论和实践意义。在改革的先决条件上,坚持把教育放在优先发展的战略地位;在改革的方向上,重视党和国家的教育方针的正确指引;在改革的力量上,以政府为主导,调动教师 and 全社会力量的办学的积极性;在改革内容上,以教育体制改革为突破口,逐步推行各级各类教育改革;在改革的方式上,强调协调、公平、可持续发展;在改革的途径上,把立足国情与对外开放结合起来。

关键词:对外开放;教育改革;教育方针;教育体制;教育公平

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2015)04-0001-010

新中国成立特别是从改革开放以来,我国的教育改革取得了巨大的成就,同时也积累了诸多成功的经验。这些成功的经验,成为了我国教育改革发展的宝贵财富,不仅对我国未来教育的改革与发展具有重要的理论及现实意义,甚至对世界其他国家的教育改革与发展具有重要的参考价值。

一、在改革的先决条件上,坚持把教育放在优先发展的战略地位

教育在经济社会中的地位,决定了我国教育改革在社会改革中的地位。坚持把教育放在优先发展的战略地位,是中国教育改革取得成功的一个重要的基本经验。优先发展是指在国家社会的各个领域,党和国家必须将有限的资源最大可能地向教育领域倾斜。胡锦涛总书记在2007年全国优秀教师座谈会上明确提出了“三个优先”:经济社会发展规划要优先安排教育事业;财政资金要优先保证教育投入;公共资源要优先满足教育和人力资源开发的需要。具体来说有以下几点。

第一,教育要在时间上优先于经济。中国的历史经验表明,先有教育的发展,才有经济的快速发展,而不是等到经济发展后再来考虑教育的发展。虽然在通常情况下是教育的发展与经济的发展相辅相成的,但是从发展过程的起点来看,一般都是教育发展优于经济发展的。目前关于教育优先发展的理念,学术界普遍认为来源于《学会生存——教育世界的今天和明天》这本书中阐述的“教育先行”、“教育预见”的理念。“教育先行”理念在“文化大革命”结束后在我国也得到认同,并在20世纪70年代末至80年代中期得到了广泛的传播。当前学者们普遍认为,相对于经济发展来说,“教育先行”是在时间上优先的,而不是“后行”和“并行”的,相对于其他行业和现有经济发展来说,教育要超前、提前发展。^[1]

第二,对教育的投资量要处于相对优先的地位。根据我国的统计资料所建立的经济计量模型,计算出的教育投入在国民收入中的比例,对人均国民收入的增长系数是大于零的。这表明教育投资的

作者简介:孙绵涛(1949-),男,湖北武汉人,沈阳师范大学教育经济与管理研究所所长,哲学博士,特聘教授,博士生导师,主要从事教育管理哲学、教育政策与法规、教育行政、教育效能及教育组织行为研究。

增长率高于国民生产总值(或国民收入)的增长率,而不是同步增长。^[2]但是教育的优先发展并不意味着无限制地增加教育经费在国民生产总值中的比例,无限制地扩大教育规模,也并不意味着它的发展可以超越经济发展的现有水平,而是说在经济发展的基础上,使教育得到优先的发展。早在1980年1月16日,邓小平在中共中央召开的干部会议上谈到实现四个现代化必须具备的四个前提时就指出:经济发展和教育、科学、文化、卫生发展的比例失调,教科文卫的费用太少,我们非要大力增加教科文卫的费用不可。自此,国家不断重视在教育方面的投入,教育经费绝对值一直呈现出不断增长的趋势,2012年我国教育经费占GDP的比例首次超4%。

第三,对公共资源(自然资源、公共设施、公共信息、公共企业以及人力资源)的使用上教育处于优先地位。如为了扩大义务教育规模,解决西部农村义务教育的普及问题时,2004年中央财政投入资金100亿元^[3],组织实施“农村寄宿制学校建设工程”来帮助西部地区新建、改扩建一批以农村初中为主的寄宿制学校,从而保证了适龄儿童能够完成义务教育并提升了教学质量。

我国坚持把教育放在优先发展的战略地位主要是由以下因素决定的:

首先,党和国家高度重视教育的优先发展的战略地位。1982年党的十二大首次将教育和科学提高到国民经济发展的三大战略重点之一的地位。1987年党的十三次代表大会的报告中指出:“把科学技术和教育事业放在首要位置,使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质上来。”1992年江泽民在党的十四大指出:“我们必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计。”2007年,胡锦涛在党的十七大报告中,把优先发展教育列为改善民生的六大任务之首。这都充分体现了中国政府把教育摆在优先发展战略地位的持之以恒的决心,为我国教育能够优先发展奠定了理论基础。

其次,从我国的国情来看,中国还是发展中国家,人口众多,资源相对不足,资金严重短缺,要想加快经济的发展,赶超世界先进国家,只有靠教育。人类社会生产中两大基本要素:劳动者和资金。

以前我们认为引进资金增加物质资本投资对于提高经济增长速度是最为简单、迅速的方法,但这种方法是以经济的高增长、低效率为代价的。而教育是通过改变劳动者的素质,使其由潜在劳动力变成现实劳动力,从而促进生产的发展。因此说只有进行人力资本投资,才能发挥我国劳动力资源丰富的优势,才能使现代经济生产持续、有效地发展。按经济学家的推算,教育的投资是一种最有效的生产投资。这种投资所带来的社会效益和经济效益要比增加生产设备和劳动力数量的投资高出若干倍,是一种增效性投资。

再次,从国际环境来看,当今世界的发展越来越依靠教育,教育与经济、社会、文化等的联系越来越紧密。从世界上许多快速发展国家的历史中可以看出,世界各国的竞争实际上是科学技术的竞争和人才的竞争。因此,优先发展教育是适应国际环境、提高国家综合国力的必然趋势,是现代经济社会健康发展的必然要求。

最后,从教育自身的特性来看,教育具有周期长、效益延迟性的特点。教育进行劳动力再生产的周期长,要想使潜在劳动力通过教育变成现实劳动力需要一个相当长的时间。因此,教育的社会价值、社会效益的实现,总会有一个延迟期。这就使得对教育的投资要有一定的提前量,这样才能更好地促进社会经济的发展。

二、在改革的方向上,重视党和国家的教育方针的正确指引

教育方针是国家发展教育的总体指导思想和基本原则,规定国家教育发展的目标及实现这一目标的基本途径。它主要是解决教育要培养什么人、为什么要培养这样的人以及如何培养人等国家教育改革与发展中的根本性的问题。它决定了一个国家教育改革与发展的性质与方向。

我国的教育方针,从性质上来看,是以马克思主义理论为指导的,体现了社会主义教育的性质。从状态上来看,教育方针所表述的内容是由一个国家的政治、科技、文化、社会发展的趋势和教育改革与发展的状况来决定的。正因为如此,同一个国家不同的历史时期的教育方针,其表述的内容也是会发生变化的。

新中国的第一个社会主义教育方针是毛泽东1957年在《正确处理人民内部矛盾的问题》的著作中提出的:我们的教育方针应该使受教育者成为德智体全面发展的、有社会主义觉悟的、有文化的劳动者。

1978年,邓小平在全国工作会议上强调,要把毛泽东1957年提出的培养德、智、体全面发展,有社会主义觉悟的有文化的劳动者的方针贯彻到底,贯彻到社会的各个方面。他同时还强调了在坚持正确的政治方向的前提下提高教育质量,教育事业必须同国民经济发展的要求相应。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。”

1993年,中共中央国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)正式提出新时期的教育方针是:“教育必须为社会主义现代化服务,与生产劳动相结合,把受教育者培养成为德智体全面发展的社会主义建设者和接班人。”

1995年3月18日,由中华人民共和国第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国教育法》规定的教育方针是:教育必须为社会主义现代化建设服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体全面发展的建设者和接班人。将党和国家1993年提出的教育方针在中国教育法律体系中的最高教育法中加以体现。

1999年6月15日,江泽民在全国工作会议上发表讲话时指出:“我们必须全面贯彻党的教育方针,努力造就有理想、有道德、有文化、有纪律的德智体美等全面发展的社会主义事业建设者和接班人。”

2002年11月8日,党的十六大报告对党的教育方针进行了进一步的丰富和发展,将其扩展为:“坚持教育为社会主义现代化建设服务,为人民服务,与生产劳动和社会实践相结合,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。”

2007年8月31日,胡锦涛在全国优秀教师座谈会上发表讲话时指出:“要引导学生树立正确的世界观、人生观、价值观、荣辱观,努力培养德、智、体、美全面发展的社会主义建设者和接班人。”

2010年7月29日,将“坚持教育为社会主义现代化建设服务,为人民服务,与生产劳动和社会实

践相结合,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人”这一反映中国教育改革与发展特色,充分体现了与时俱进探索精神的教育方针,在具有重大历史意义的党和国家重要的教育政策文件《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中重新加以确定。

正是因为党和国家高度重视教育方针在我国教育改革与发展中所具有的根本性的作用,所以从建国以来特别是改革开放以来,根据我国教育改革与发展的需要,教育方针的内容不断丰富和完善,使中国教育事业的改革与发展有了正确的指南,始终能坚持正确的方向。在党和国家提出的这些教育方针的指引下,我国的教育改革成功地应对了各种机遇和挑战,及时纠正了一些错误偏向,克服了一个又一个困难和问题,培养出来一批又一批有理想、有道德、有文化、有纪律的,具有正确的世界观、人生观、价值观、荣辱观的全面发展的适应国际变化和國家需要的创新人才,为中国小康社会的实现和中华民族的伟大复兴做出了重大贡献。

三、在改革的力量上,以政府为主导,调动教师 and 全社会力量办学的积极性

坚持以政府为主导,充分调动广大人民群众的积极性是我国办教育的重要经验。这里所说的政府主导,并不是说政府要大包大揽,而是政府抓住各级各类教育发展中关键的环节、问题进行管理和支持。改革开放以来,为了与经济体制改革相适应,国家积极稳妥地推进办学体制改革,改变了单一的政府包揽办学的体制,逐步形成了以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局。中国的教育改革,之所以要以政府为主导,这是因为教育改革涉及社会各个方面的利益,在改革过程中充满各种矛盾,如果没有政府的调控和协调是难以成功的。只有在政府的主导下,才能保证顺利调配各部门资源使其统一起来,集中力量办大事。比如为落实1993年《中国教育改革和发展纲要》中提出的教育经费占国民生产总值4%的目标,党和国家充分发挥了我国的管理体制可以集中起来办大事的优势。温家宝总理亲自抓教育经费问题,强调中央财政已按全国财政性教育经费支出占国民生产总值的4%编制预算,要求地方行政要相应安排,确保

2012年实现教育经费占国民生产总值4%的目标。^[4]

在教育改革中首先重视教师的热情支持和参与,这也是我国教育改革所得出的一条重要的经验。教师是教育改革的主力军,广大教师的积极参与是教育改革成功的根本保证。教育研究会涉及到教师们的切身利益。要重视和妥善地解决教育改革中教师们遇到的一些问题,这样才能很好地调动教师参与教育改革的积极性。如在课程改革中,信息技术和课程的整合,使得教学模式从传统上的“教师—学生”的模式转变为“教学—媒体—学生”的模式,使得教师们需要将教学内容通过多媒体来呈现。然而老教师们已经习惯了传统的教学模式,这样就要求相应提高教师的业务水平。为调动广大教师参与课改的积极性,各级教师培训机构组织教师参与课改的业务培训,提高他们对课程改革重大意义的认识和参与课程改革的业务能力,调动了广大教师参与课程改革的积极性,有力地推动了我国中小学校的课程改革。可以说,我国教育改革的过程,就是一个不断提高和发挥广大教师参与教育改革积极性的过程。

中国教育改革的经验也证明,没有学生和家长的支持,教育改革也难以成功。教育改革的过程,就是一个不断解决教育发展中问题的过程。要解决教育改革与发展中的问题,只靠教育部门往往不能达到好的效果,还需要学生和家长的积极配合。就拿“减负”这项教育改革来说,为了真正减轻学生的学业负担,就需要学生和家长的积极配合。所以,要真正有效推进教育改革,就要向家长讲清道理,得到家长的理解、支持和配合。为了真正落实“减负”这项教育的政策,不少地方召开家长会,提高家长对“减负”这项政策的认识,得到了家长的理解和拥护,使减轻学生负担这项教育改革进展顺利,取得了成效。

教育改革的实践也说明,教育改革是社会的事,没有社会各界的支持,仅靠教育界自身的努力也是不可能取得成功的。纵观我国教育改革的发展历程,我们看到,在教育改革过程中都注意了争取和得到社会各界的支持。这些例证比比皆是。如不少大学的校园内都耸立着田家炳楼、逸夫楼等教学大楼,这些楼房的建筑经费都得益于企业界和其他社会各界人士的捐赠。世界著名的电子测量仪器厂

美国福禄克公司(Fluke)中国区,向世界银行贷款,积极参与中国高等教育的现代化进程,与教育部签署了合作计划,为高校建立现代化的基础教学实验室,使高等院校能够对新技术、新产品及时了解和更新。^[5]在义务教育实施过程中,广大人民群众在政府“人民教育人民办,办好教育为人民”的号召下,对农村普及九年义务教育给予了极大的支持,为我国义务教育“普九”达标做出了巨大贡献。

四、在改革内容上,以教育体制改革为突破口,逐步推行各级各类教育改革

1978年以来,经过解放思想、拨乱反正,我国的各项事业开始得到恢复和发展。党的十一届三中全会的胜利召开,开创了我国社会主义现代化建设的历史新时期。1984年10月,中国共产党十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》;1985年3月,颁布《中共中央关于科学技术体制改革的决定》;1985年5月,颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》。这三个决定的颁布深刻地反映出以经济体制改革为核心的社会转型和体制变革是我国改革开放初期经济社会发展的基本特征。在以经济体制改革为社会改革先导的基本特征下,遵循以下基本逻辑,那就是经济的发展需要人才,人才的培养需要大力发展教育。教育改革呼之欲出。然而,通过对诸如改革的思路和内容是什么、为什么改、谁来改、改什么、如何改等教育改革问题的梳理与反思,我们发现当代我国在教育改革内容上是以教育体制改革为突破口,逐步推行各级各类教育的改革,从而推动了教育事业的迅猛发展。

(一)30年来我国教育体制改革的基本理路

改革开放以来,我国以国家教育权力为主要形式的公共教育权利开始转移,围绕公共教育权利的重新分配和权力运行机制的变革,以教育的实施机构和教育的管理机构的变革以及制定保证教育机构正常运转的相关规章制度等为主要变革内容展开了教育体制的变革。

1. 1985年教育体制改革的进程

1985年5月27日颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)是我国教育体制改革中具有里程碑意义的历史事件。这个具有划时代意义的文件标志着新中国成立以来形成的高

度集中的公共教育权力开始重新配置。该《决定》比较全面地摈弃了以往教育体制的诸多弊端,从新时期的国情出发,明确指出当前教育事业的发展与体制存在以下三大问题:第一,在教育事业管理权限划分上,政府有关部门对高校统得过死,使学校缺乏应有的活力;而政府应该加以管理的事情,又经常“缺位”,没有履行管理的义务;第二,在学校教育结构上,基础教育尤为薄弱,学校数量严重不足,教学质量亟待提升,合格的教学师资和必要的教学设备严重匮乏,经济建设大量急需的职业和技术教育在当时几近空白,高等教育内文、理科系和层次比例失衡;第三,在教育思想、教育方法、教育内容上,缺乏对学生批判性思维以及创造力的培养,课程内容陈旧,教学方法死板,教学实践环节不受重视,专业设置狭窄,甚至脱离经济社会发展的需要,滞后于当代科学文化的发展。

《决定》明确提出,要解决以上问题,必须从教育体制的改革入手。“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。同时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。经过改革,要开创教育工作的新局面,使基础教育得到切实的加强,职业技术教育得到广泛的发展,高等学校的潜力和活力得到充分的发挥,学校教育和学校外、学校后的教育并举,各级各类教育能够主动适应经济和社会发展的多方面需要。”

2.1993年提出高等学校面向社会自主办学的新举措

1993年2月26日《中国教育改革和发展纲要》的颁布,标志着我国教育体制改革进入了一个不断深化和创新改革的新阶段。此后,教育体制改革在深化简政放权的基础上,提出了学校尤其是高等学校面向社会自主办学的新思路。《纲要》深入剖析了我国当前教育面临的形势和任务,根据我国社会主义现代化建设“三步走”的战略部署,提出了我国教育体制改革的新思路:深化中等以下教育体制改革,继续完善分级办学、分级管理的体制;进行高等教育体制改革,主要解决政府与高等学校、中央与国家、国家教委与中央各业务部门之间的关系,逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制。

3.1999年肯定了教育领域非政府组织与中介机构提供教育服务的作用

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》突破了以前关于公共教育权力转移的有关政策规定的局限性,在“高中及其以上教育”领域,首次肯定了在教育体制改革中非政府组织和中介机构的作用。其中指出:“在高中及其以上教育的办学水平评估、人力资源预测和毕业生就业指导等方面,进一步发挥非政府的行业协会和社会中介机构的作用。”这种政策趋势标志着我国教育体制改革在公共教育权力配置和权力运行机制的变迁中开始触及政府与具有自治性质的公民社会的关系。

4.2006年全面落实各级政府的义务教育责任

2006年6月29日颁布的新《中华人民共和国义务教育法》对义务教育的管理体制和投入体制做出了全新的规定。《中华人民共和国义务教育法》第七条规定:“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主管理的体制。县级以上人民政府教育行政部门具体负责义务教育实施工作;县级以上人民政府其他有关部门在各自的职责范围内负责义务教育实施工作。”在过去强调“以县为主”体制的基础上,突出了省级政府对义务教育进行统筹规划的责任,也强调了中央政府义务教育的责任问题。《中华人民共和国义务教育法》第四十四条规定:“义务教育经费投入实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府统筹落实的体制。农村义务教育所需经费,由各级人民政府根据国务院的规定分项目、按比例分担。”同时强调了省级政府统筹落实的责任和中央政府的责任。至此,1985年以来逐步下放乃至一直下放到乡镇的基础教育管理与办学的权力与责任,又出现了逐步向县级政府乃至省级政府“回归”的趋势。

迄今为止,尽管中央与地方、政府与学校、政府与公民社会之间的公共教育权力的重新配置与发展是不均衡的,中央与地方、政府与学校之间的权力重新配置较为广泛和深入,其他方面的权力重新分配则相对有限,尤其是在政府与市场关系方面,教育体制改革有所涉及,只是并未取得与社会主义市场经济体制发展相适应的较大突破,但在整体上

看,教育体制的改革进程中纵向与横向两个方向的公共教育权力重新配置和权力运行机制的变迁在事实上都是存在的。

5.《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》积极推进教育体制改革与制度创新

2010年教育部颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《规划纲要》)在总结以往教育体制改革的历史经验的基础上,从战略高度规划了到2020年我国教育体制改革和制度创新的总体部署。在新的历史基点上,深化教育体制改革,要尊重教育规律,构建更加有利于教育科学发展、人才辈出的体制机制和制度环境。《规划纲要》着重从现代学校制度的创建、办学体制的改革、政府教育管理体制的变革等方面做出了战略部署与规划。

《规划纲要》把学校制度建设摆在政府、学校、社会相互关系的大框架下,系统设计,整体推进。在政府与学校关系上,明确政校分开、管办分离,依法保障学校办学自主权;在学校内部治理关系上,强调行政权力与学术权力的协调机制;在学校与社会关系上,强调扩大社会合作和社会参与,“探索建立高等学校理事会或董事会”等。同时,分别对大中小学、职业学校、民办学校的领导管理体制建设和建设提出了要求。在深化公办学校办学体制改革上,指出要积极探索公办学校多种形式办学;依法落实鼓励支持民办教育发展的政策,鼓励出资办学,完善公共财政对民办教育的资助政策,开展民办学校营利性和非营利性分类管理试点,以及依法形成管理民办教育的若干政策和制度。

《规划纲要》并指出,深化政府管理体制主要包含两方面任务:一是进一步精政放权,中央向地方放权、政府向学校授权,继续解决好政府包和统的问题;二是进行公共服务体系和公共治理体系建设,完善政府公共治理制度,特别是进一步转变政府职能,强化公共服务职能,建设教育基本公共服务体系,保障教育基本公共服务均等化;改善政府管理方式,完善决策、执行、监督机制,形成“管、办、评”分离的新型教育治理结构;建立政府教育信息公开制度和听证制度,搭建教育信息公共服务平台,健全信息公布规则及协调机制;健全教育督导、

评估和问责制度。

(二)教育体制改革的基本内容:权力下放与上收

1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》标志着改革开放以后我国教育体制改革的开端。此后,以权力下放和上收为特征的中央与地方、政府与学校在教育与学校管理、投入、办学权力的重新配置构成了当代中国教育体制改革的基本内容。

1.权力下放:1985年教育体制改革的主基调

1985年是我国教育体制改革的分水岭,在此之前是与计划经济体制相适应的高度集权,在此之后则是逐渐探索并建立起与市场经济体制相适应的从中央向地方政府放权、从政府向学校分权的新型教育管理体制。

1985年的《决定》中指出:“基础教育的管理权属于地方。除了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,权力和责任都应该交给地方。”该规定意味着1949年以来高度集中的公共教育权力步入了结构性变迁的历史进程,在政府与学校、中央与地方两个维度上进行了有步骤、有节制、渐进式的权力转移。同时,《决定》首次提出了在基础教育领域实行“地方负责,分级管理”的新体制。1986年,全国人大第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》规定:“义务教育事业,在国务院领导下,实行地方负责,分级管理。”这一立法正式标志着基础教育领域新的管理体制得到了宪法的认可与保障。

这一新体制的基本特点是:

——中央政府宏观指导,负责制定有关基础教育的法规、方针、政策及总体发展规划、基本学制、课程标准和课程标准,制定学校人员编制标准、教师资格和教职员基本工资标准等规定,设立用于贫困地区、民族地区、师范教育的专项补助基金,对省级教育工作进行监督、指导等。

——省、自治区、直辖市政府有权确定本地区的学制、年度招生规模,确定教学计划,选用教材和审定省编教材,确定教师职务限额和工资水平等。

——省以下各级政府的权限,由省、自治区、直辖市政府确定。

在此之后基础教育领域“地方负责,分级管理”

的体制得到不断完善和发展,省以下各级政府中基础教育管理权力层级逐级下放,甚至一度下放到了乡镇一级政府负责。同时这种管理体制也直接导致了我国各地方基础教育质量的巨大差异。

2. 权力上收:教育体制改革的进一步调整与深化

1985年的教育体制改革的主要内容就是中央政府向地方政府和由政府向学校下放权力。随着教育管理权限、办学权力的下放,导致了基础教育投入与办学体制中心过低问题,一定程度上拉大了基础教育发展中区域之间、学校之间的差距,使得教育不公平现象进一步加剧,区域、地区间教育发展水平参差不齐,甚至出现严重的教育质量下滑的迹象。在“普九”任务基本完成后,我国教育体制改革的总体趋势就是管理权力由以乡为主上收为以县为主;相应地,在各级政府分担经费的基础上,投入体制重心逐步上移;调整财政支出结构,强化政府尤其是省级政府与中央政府对义务教育投入的力度与责任。

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》中指出:“继续完善基础教育主要由地方负责、分级管理的体制。根据各地实际,加大县级人民政府的教育经费、教师管理和校长任免等方面的统筹权。”这预示着国家的教育政策已经开始认识到“以乡为主”体制存在的严重问题,要求在教育经费、师资管理和校长任免几个方面加强县级政府的统筹与管理力度。

2001年出台的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》在坚持已有的基础教育领域“地方负责,分级管理”原则的同时,更加突出了分级管理中县级政府的作用,明确提出了县级政府对于基础教育的主要责任。

2006年6月29日颁布的新《中华人民共和国义务教育法》对义务教育的管理体制和投入体制做出了新的规定,首次确定了以省统筹、以县为主的义务教育体制,对“地方负责,分级管理”的基础教育体制做出了新的阐释和重大改革。

新《中华人民共和国义务教育法》第七条规定:“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府为主的管理体制。县级以上人民政府教育行政部门具体负责义务

教育实施工作;县级以上人民政府其他有关部门在各自的职责范围内负责义务教育工作。”在2001年强调“以县为主”体制的基础上,突出了省级政府对义务教育进行统筹规划的责任,也强调了中央政府的领导责任。通过权力的下放与上收,我国教育体制改革的权力主体问题得以明确,日趋科学化、合理化,符合中国的国情,从而为教育改革的顺利进行提供了制度安排以及组织保障。

五、在改革的方式上,强调协调、公平、可持续发展

党的十七大报告指出:“科学发展观,第一要义是发展,核心以人为本,基本要求是全面协调可持续发展,根本方法是统筹兼顾。”这一精辟概括,深刻揭示了科学发展观的科学内涵和精神实质。区域教育协调发展首先强调的是发展,其次强调的是教育的协调发展。区域教育协调发展的根本方法是统筹兼顾,核心是坚持以人为本,办好人民满意的教育。因此,区域教育协调发展是教育事业贯彻落实科学发展观的必然要求。然而,过去在城乡二元结构和高度集中的计划经济体制下,各地区经济社会发展不平衡,使得城乡、区域和学校之间存在着较大的差距,形成了区域发展不协调的局面,造成了不同群体受教育的机会存在着较大的差距,近年来,国家为统筹区域教育发展、缩小区域教育发展的差距、促进区域经济社会协调发展做出了巨大努力。2004年,中央投入100亿元专项资金来实施了西部地区“两基”攻坚计划,有力地促进了西部地区农村义务教育的发展,使农村学校的办学条件大大改善,教育质量得到提高。到2007年,在西部地区基本上普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲,基本上实现了“两基”的任务。^[6]

教育公平主要指受教育的权利平等即教育机会均等。教育权利平等的理念是政治、经济领域的平等权利在教育领域的延伸。在超越了身份制、等级制之后,将平等接受教育的权利作为基本人权,这就是现代教育的基础价值之一^[7]。针对教育公平的问题,联合国教科文等国际组织明确指出:“每一个儿童、青年人和成人,都应能获得教育机会以满足其基本的学习需要。”中国根据本国的国情,在《规划纲要》中确定了“优先发展,育人为本,改革创新

新,促进公平,提高质量”的工作方针。我国主要将教育公平放在义务教育的普及、优质教育的均衡发展,并取得了很大的进步。

自从改革开放以来,国家在促教育机会的均等方面,做出了很大的努力:第一,促进男女受教育机会均等。在我国古代广为流传着“女子无才便是德”的思想,抑制了国民整体素质的提升。因此,为了提高我国国民素质,保障适龄女童能够行使受教育的权利,国家在资金和政策上采取多种形式向其倾斜,如给予生活补贴、资助所需学习用品用具、发助学金、开办免费的女子班或女子学校、对毕业的女青年优先安排工作、适当对女考生给予优惠、对积极送女生入学的家长和积极组织女生入学的干部给予表彰和奖励等。教育部发布的全国教育事业统计公告显示,2011年女童小学入学率为99.78%,男女入学率差距进一步缩小,从1995年的0.70%缩小到0.02%。女童的小学辍学率从1995年的1.10%下降到2011年的0.20%。^[8]第二,对受教者的身份限制放宽。1997年恢复高考,使积压了10年的有志青年都有志于参加高考,进行深造。尔后,由于国家经济条件的限制,教育资源短缺,为了用好有限的教育资源,使其发挥更好的效果,对考生的年龄和婚否进行了适当限制。改革开放使我国的国力大大增强,国家也急需大批专业人才。到2001年4月,教育部宣布高考取消对考生“未婚、年龄不超过25岁”的限制。与此同时,对于高校在校生结婚的问题,提出了不禁止、不提倡的观点。^[9]

1987年联合国大会通过了由挪威首相布伦特兰夫人负责起草的报告——《我们共同的未来》。该报告提出可持续发展就是“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”^[10]。尔后,这一概念被广泛接受和引用^[11]。具体来说可持续发展包含人口、经济、环境资源和社会的可持续发展。教育作为社会的一部分,教育的可持续发展就是教育的改革和发展要遵循可持续发展的思想,既满足教育本身和人自身能力发展的需要,又能满足社会可持续发展的需要,强调发展的协调性、全面性和持续性。我国的教育改革,就是遵循科学发展观的要求,注重教育的可持续发展,取得了一个又一个的可喜成就。

从教育协调发展、教育公平和教育的可持续发

展三者的逻辑上来看,在教育改革的方向上,公平、协调、可持续三者是缺一不可的,紧密联系的。其中教育公平是我们在进行教育改革时要始终保持的一种理念,一切都要从公平这一理念出发。协调是实现公平的必要条件和主要的形式,在教育改革中协调了各方面的利益,才能够达到教育公平。教育的可持续发展是我们进行教育改革最终要达到的目的。只要我们在教育改革的方向上,坚持了公平这一出发点,在实施过程中注重协调各种利益关系,就能实现我国教育的可持续发展。

六、在改革的途径上,把立足国情与对外开放结合起来

国情是指一个国家的社会性质、政治、经济、文化等方面的基本情况和特点,也特指一个国家某一时期的基本情况和特点。^[12]马克思在关于现代社会中的普及教育的发言中指出,普及教育有一种特殊的困难之处:一方面,为了建立正确的教育制度,需要改变社会条件;另一方面,为了改变社会条件,又需要相应的教育制度,因此我们应该从现实情况出发。我国的基本国情是我国不仅现在而且今后很长时期都将处于社会主义初级阶段。所谓社会主义初级阶段,其含义有两层:其一,中国是社会主义社会;其二,中国这个社会主义社会还很不发达,仅是初级阶段。教育改革要立足中国的国情是指中国教育的改革必须与中国社会主义初级阶段的社会性质、政治、经济等方面的基本情况相适应。

对义务教育(compulsory education)一种较普遍的理解是根据国家法律规定,对适龄儿童实施一定年限的普及的、强迫的、免费的学校教育。实施免费教育,是实现强制入学的前提,是普及义务教育的重要措施。如果没有免费政策作支持,就不可能实现真正意义上的义务教育。20世纪80年代,在国家财力有限、教育经费短缺的情况下,我国实行了“穷国办大教育”,使我国用了不足全世界3%的教育经费,支撑了全世界22%的受教育人口。^[13]改革开放使我国的经济得到了发展,1986年《中华人民共和国义务教育法》规定:国家接受义务教育的学生免收学费。为了缓解经费矛盾,提出了“人民教育人民办”的思路。由于当时的经济条件,尤其是农村教育部门面临经费筹措各种困难,不得不增收杂费作

为最主要的经济来源。随着我国经济的发展和公共财政体制的逐步建立,使义务教育从部分免费向完全免费过渡。在2006年新修订的义务教育法中明确规定“实施义务教育,不收取学费、杂费”。2011年10月,国家决定启动实施农村义务教育学生营养改善计划,并在2012年2月由教育部部署实施,中央财政每年安排160亿元,率先在集中连片特殊困难地区的680个县开展国家试点工作^[14]。这是中国根据自身的国情,逐步完善我国义务教育的成就。

对外开放就是邓小平在20世纪80年代初提出的“三个面向”的具体实现形式,即教育要面向现代化、面向世界、面向未来。面向世界就是要求我们放眼世界,具备国际的视野,吸取有利的教育思想、教育观念、教育制度等一切优秀的成果为我国的建设服务,从而提高我国的现代化水平和国际竞争力,为世界的进步做出贡献。当今的世界也是一个全球化的时代,是一个资源共享的时代,因此,对外开放不仅需要我们努力吸收世界文明成果,也要求我们广泛地传递我们中国的文明成果,使世界各国更了解我们。

改革开放伴随着中国国门的打开,作为对外交流事业一个重要部分的中国留学事业也经历了从小到大、从探索拓荒到繁荣兴盛的飞速发展过程,并初步形成了规模化、规范化、市场化,渐入佳境,方兴未艾。1978年6月23日,这一天打破了中国长达10年的封闭局面,在这一天邓小平同志做出了扩大派遣留学生的重要指示,为我国对外教育交流翻开了新的一页。1993年,中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》明确了“支持留学,鼓励回国,来去自由”的留学政策,使留学生工作开始走上了良性循环的轨道。出国留学事业迅速发展,使得从改革开放到2011年底我国各类出国人数累计达142万人^[15]。为了进一步扩大交流、提高层次和质量,教育部与财政部设立了“国家建设高水平大学公派研究生项目”,从2007年至2011年连续5年面向重点建设的高水平大学每年选拔5000名一流学生,派往国外一流院校、专业,并师从一流导师^[16]。2012年8月31日,教育部召开了全国自费出国留学中介服务管理工作座谈会,这一座谈会的召开也从一个侧面反映了目前我国出国留学人数之多和我国留学生制度的规范化和市场化。接受外国留学

生也是中国教育国际合作与交流的重要组成部分,一直受到党和国家领导人及教育部领导的重视和关怀。1995年由全国人民代表大会通过的《中华人民共和国教育法》第六十九条规定:中国境外个人符合国家规定的条件并办理有关手续后,可以进入中国境内学校及其他教育机构学习、研究、进行学术交流或者任教,其合法权益受国家保护。2000年中国教育部联合外交部和公安部出台了《高等学校接受外国留学生管理规定》,明确了中国高等学校可以为外国留学生提供学历教育和非学历教育。2011年我国接受来自世界194个国家和地区的留学生达292.611万人(不含台湾省和香港、澳门特别行政区)^[17]。孔子学院的建立是中外办学的产物,是使世界更好地了解中国、让现代化的中国走向世界的助推器,是中国与世界各国之间友好关系发展的加速器。从第一所孔子学院创办至2011年,已在全球105个国家和地区建立了350多所孔子学院和500多个孔子课堂,海外学汉语人数已超过4000万。^[18]孔子学院如此之兴盛,说明了中国的文化充满了魅力,中国的发展得到了国际上的认可。总之,通过互派留学生,建立中外合作办学,使我国对外学术交流得到了广泛的开展,促进了我国教育的改革与发展,增强了办学能力,提升了办学水平,增进了我国与他国之间的相互了解和友谊。

只有坚持立足中国自身的国情和实行对外开放,才能使广大人民群众正视和更好地理解我们同其他国家的差距;才能使我们清醒而充分地认识到要缩小这一差距我们还需要继续努力奋进;才能在我国有关教育重大问题的决策时,坚持把实事求是、量力而行和海纳百川相结合,做出更优的决策和解决更多的现实问题;才能使我国更好、更快地发展,在国际竞争中立于不败之地。

参考文献:

- [1]柳海民. 略论教育优先发展[J]. 高校理论战线, 1995 (6): 28.
- [2]陈良焜, 贾志永, 章铮. 教育经费在国民生产总值中的比例的国际比较[J]. 高等教育学报, 1986, (3): 28-34.
- [3]中华人民共和国教育部: 五年来农村义务教育的巨大成就[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_1969/200802/

31908. html.

[4]温家宝. 政府工作报告(摘要)——2012年3月5日在十一届全国人民代表大会第五次会议上[N]. 人民日报, 2012-03-06.

[5]福祿克. 全力支持中国高等教育改革[J]. 华北电力技术, 2001 (6) :35.

[6][9][13]改革开放30年中国教育改革与发展课题组. 教育大国的崛起 1978-2008[M]. 北京: 教育科学出版社, 2008 :155-156、319、124.

[7]杨德广, 张兴. 关于高等教育公平与效率的思考[J]. 北京: 北京大学教育研究, 2003 (1) :63-69.

[8]2011年全国教育事业发展统计公告[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/business/htmlfiles/moe/moe_335/list.html.

[10]国际环境与发展研究所. 《我们共同的未来》读者指南[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1990 :5.

[11]可持续发展[EB/OL]. <http://baike.baidu.com/view/18480.htm>.

[12]中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[G]. 北京: 商务印书馆, 2002 :521.

[14]全国农村义务教育学生营养改善计划[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6329/list.html>.

[15]教育部. 贡献大 任务重 挑战多——改革开放以来出国留学工作综述[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s5147/201207/138882.html>.

[16]中华人民共和国教育部. 留学工作[EB/OL]. <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe2753/200905/47679.html>.

[17]教育部公布 2011 年最新来华留学生统计数据[EB/OL]. http://www.jyb.cn/world/cglx/201203/t20120305_481171.html.

[18]孔子学院[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/ziliao/2009-12/07/content_12604448.htm.

(责任编辑:徐治中;责任校对:杨玉)

Basic Experience of Educational Reform in Contemporary China

SUN Miantao

(Shenyang Normal University, Shenyang Liaoning 110034)

Abstract: Since the reform and opening up, the educational reform in China has received tremendous achievements. These lay bases for the educational reform and development in the future. It is of significant theoretical and practical meanings for the educational reform and development in the future to sum up the experience from the precondition, direction, forces, content, manner and pathway. In terms of the precondition, to give priority to educational development and put it in strategic position; in terms of the reform direction, to pay emphasis on the correct guidance of educational guideline of the CPC and the State; in terms of the reform forces, to motivate the enthusiasm for managing a school of teachers and all the social forces under the lead of the government; in terms of the reform content, to take the reform of education system as a breakthrough and then conduct all kinds and levels of education reform gradually; in terms of the educational manner, to stress on the coordinate, fair and sustainable development; in terms of the reform pathway, to be based on national conditions and to be open to the outside world.

Key words: opening to the outside world; educational reform; educational guideline; educational system; educational equality