

# 教育体制改革三十年

□ 单大圣

1985年5月27日,中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),与之前出台的经济体制改革和科技体制改革文件一起,成为那个时期深化改革的顶层设计。在《决定》的指引下,30年来,中国教育面貌发生了深刻变化,也面临着新的问题和新的改革要求。今天,重温《决定》的重要思想,对于我们在新的历史起点上进一步深化教育体制改革,具有重要的现实意义。

## 《决定》聚焦体制改革,激发教育活力

《决定》作为国家层面的改革文件,通篇贯穿着强烈的问题意识,适应了那个时期党和

国家事业发展的迫切需要。改革开放初期,在党和国家工作重心转移到经济建设上以后,邓小平等中央领导同志反复思考的是,如何为社会主义现代化建设提供各类合格人才。而要解决人才问题,就必须加快教育事业的发展。所以,《决定》旗帜鲜明地提出“教育必须为社会主义建设服务”,强调推进教育体制改革的根本目的是要提高民族素质,多出人才、出好人才,这反映了当时领导人发展教育事业、加快推进现代化建设的急切心理,也是对过去片面强调“教育为无产阶级政治服务”的纠偏,是在教育方针上的重大突破,规定了未来一个时期中国教育事业的发展方向。

当然,与社会主义现代化建设的要求相

破了当前改革的要害所在。为什么人本型经济结构难以建立?流行于各级政府的GDP挂帅(“物本位”)以及因政府职能没有取得实质性转变而依然存在的政府主导型发展模式(“官本位”)是重要原因,并成为结构转型的制约因素。

要克服“物本位”,必须改变GDP在官员心中至高无上的地位,确立“人类发展指数”等人文指标和环境指标的约束作用。要克服“官本位”,转变政府主导型发展模式,既要让市场在资源配置中发挥决定性作用,又要更

好地发挥政府的重要作用。近来出现一种把“政府的重要作用”解释为“政府驾驭市场”的观点,且颇为流行,应该予以澄清和纠正。同时,要实施“三张清单”:负面清单——明确企业不该干什么,做到“法无禁止皆可为”;权力清单——明确政府该干什么,做到“法无授权不可为”;责任清单——明确政府的责任,做到“法定责任必须为”。从更深层考虑,还要推进政府自身的“结构性改革”,建立政府权力体系内的决策权、执行权、监督权相互制衡机制,使政府“有权而不能任性”。

比,当时中国的教育事业是十分落后的,存在不少突出问题,包括教育不受重视,政府对教育包得过多、统得过死,教育观念、教育方法落后,教育结构不合理等。对此,《决定》作出了一个重大判断,认为要解决这些问题,必须从教育体制入手,系统地进行改革。把教育改革集中到体制改革上,触及了制约教育发展的根本问题,体现了当时决策者对教育领域问题的深刻洞察和推动教育改革的坚定决心,这一论断至今看来仍然十分准确,切中要害,也让人钦佩。

《决定》在部署教育体制改革时,集中体现了“放”和“活”的思想,就是通过简政放权,给教育松绑,给学校松绑,给各社会主体松绑,目的是充分调动各方面发展教育事业的积极性和创造性,全面激发教育活力,为“多出人才、出好人才”创造条件,具体举措包括:政府向学校放权,扩大学校的办学自主权;中央向地方放权,把发展基础教育的责任交给地方,实行高等教育三级办学体制和地方、部门联合办学机制;政府向社会放权,鼓励企业、社会团体和个人办学,鼓励单位、集体和个人捐资助学;加强政策引导,充分调动各民主党派、人民团体、社会组织、行业管理部门、企事业单位、用人单位以及校长、教师等各方面的积极性,同时,鼓励一部分地区先发展起来,鼓励先发展起来的地区帮助后进地区,共同提高。客观地讲,“放”和“活”的改革思路在当时并不特殊,而是社会经济改革的主导思路。一方面,政府包得过多、统得过死导致微观主体活力不足,不仅是教育事业的突出问题,也是计划经济时期社会经济领域的共性问题,其主要弊端是以行政化的形式管理事业,导致社会各个

主体的潜力和活力没有得到充分发挥,阻碍了事业发展;另一方面,穷国搞现代化建设,光靠政府肯定不行,必须发挥各方面的积极性,利用一切可以利用的积极因素,当时的农村改革、国有企业改革都体现了这一指导思想。最值得肯定的是,《决定》将“放”和“活”的改革进一步聚焦到“转变政府职能、落实学校办学自主权”上,深刻触及了教育体制改革的核心问题。经过30年的改革探索,教育理论界普遍认识到,政府职能的转变对其他方面的教育改革具有重要的牵引作用,也是一直未能改革到位的问题,《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》再次强调,要以转变政府职能和简政放权为重点,深化教育管理体制,建立现代学校制度。因此不得不说,30年前的《决定》对教育体制的认识是极其深刻的,说它是我国教育体制改革的重要里程碑,一点不为过。

### 教育事业面临更艰巨的改革任务

30年来,在《决定》的指引下,中国教育事业快速发展,建成了世界上最大规模的教育体系,全民受教育程度不断提升。其中最了不起的成就是在2011年全面实现了普及九年义务教育和扫除青少年文盲的目标,实现了真正意义上的免费义务教育。其他各级各类教育也快速发展,2014年学前教育三年毛入园率达到70.5%;高中阶段教育毛入学率达到86.5%,预计2020年将全面普及;高等教育毛入学率达到37.5%,正在逐步走向普及。普遍受到高中及以上教育的新增劳动力正在为实现国家现代化提供高素质的人力资源支持,“多出人才”的目标

初步实现。

然而，中国教育还面临许多新的问题和更高的改革要求。《决定》提出的“教育必须为社会主义建设服务”，仍然是一个需要长期为之奋斗的目标，这包括对教育数量、质量和结构的要求，同时也是不断变化、不断提升的要求。当前，中国发展正处在一个关键阶段，经济发展正在从高速增长转向中高速增长，同时，经济下行的风险不断加大，能不能避免经济增速停滞，能不能跨过“中等收入陷阱”，很大程度上取决于公共政策的选择。从2012年开始，中国劳动年龄人口绝对数连续三年净减少，在此情况下，要保持一定的经济增速，依靠扩大劳动供给是不现实的，必须努力提高劳动生产率，还是要回到《决定》提出的“多出人才、出好人才”上。但是，中国教育在“出好人才”方面做得并不好，主要是教育质量整体不高，学生素质不够全面，创新精神和实践能力不强，不仅拔尖创新人才和领军人才较少，实用型人才也很紧缺，难以适应经济转型升级的要求。此外，中国在经济落后的国情下形成的非均衡的教育发展模式逐步导致严重的教育不公，不仅成为社会高度关切的民生问题，也加剧了社会阶层的固化，不利于形成规范的市场机制，也不利于知识和技能在中低收入群体中的扩散，阻碍了劳动生产率的整体提升。所以，提高教育的公平性和教育质量，已经成为新时期中国经济可持续发展、推进国家现代化的紧迫需要。而且，随着教育普及程度的提升和民生需求的升级，人们的关注点逐渐从“有学上”转移到“上好学”，公平的教育和高质量的教育也越来越成为人民群众的强烈期盼，从而对教育发展提出了更高的要求。

同时，经过30年的改革发展，人们逐渐认识到教育从根本上是要促进人的全面发展，要培养德智体美全面发展的人，进而要求教育改革从规模扩张、资源配置、行政管理等宏观环节逐步深入到人才培养、课堂教学等微观环节。最显著的标志是，1999年我国开始倡导和推进素质教育，得到广大教育工作者和社会各界的广泛拥护。但是在现实中，片面追求升学率的应试教育仍然根深蒂固，日常教学还是那种“考什么、教什么”，“怎么考、怎么教”，只针对少数尖子学生教学的状态。至于在教育教学环节，违反教育规律和人才成长规律的行为普遍存在，其中一个重要的失误，就是没有给予学生充分的选择权，始终用一把尺子来衡量学生，进而在教育教学上采取同一个标准、同一个模式、同一个速度来培养学生，学生的禀赋差异和兴趣特长被忽略了，学习的主动性和积极性不足等造成了学生成长的扭曲，这是中国教育改革始终没有解决好

### 推动教育体制改革再出发

经过30年的改革发展，中国教育正站在新的历史起点上。与《决定》发布时的国情相比，今天的中国，发展教育的条件更充分了，但这绝不意味着改革的任务就轻松了，因为与30年前相比，教育改革的内涵更加丰富，改革的系统性更强，也面临着更复杂的利益关系调整。

在改革的目标上，要从教育数量增长、规模扩张逐渐转移到促进人的全面发展、提高人才培养水平上来。教育的根本任务是培养人，与“怎么管理教育”、“怎么发展教育事业”相比，“怎么培养人”是更本质的教育问题，因

此,把教育体制改革聚焦到人才培养上,是教育改革向纵深推进的必然选择。今后,衡量教育改革成效的标准不再是大和小、多和少、强和弱,而是看学生发展的状况和培养人才的质量,紧紧抓住这一条,教育体制改革就不会迷失方向。

在改革的路径上,要从问题导向的重点改革转向全面改革、综合改革。从表面上看,人才培养只是教学方法和教学理念的微观问题,其实从根本上说是体制问题。在现实的教育实践中,一些教育观念明明是正确,但在执行中却走向相反的方向,口头上讲素质教育重要,行动上仍然是应试教育,这些知行不统一的扭曲现象,都有着深刻的体制原因。因此,以人才培养改革为核心的教育体制改革,就是要逐步破除不符合人才培养要求、不利于学生健康成长的体制机制障碍,形成广大学校和教师自觉遵循教育规律、自觉推进素质教育的长效机制。比方说,首先必须改革考试评价制度以及相关的招生体制,为人才培养提供正确的导向。在此基础上,要对人才培养的基本单位即学校进行改革,推进政校分开、管办分离,建设现代学校制度,让学校依法办学、自主管理。同时,要深化办学体制改革,鼓励社会力量办学,激发各类学校的活力。而要建设现代学校制度,前提是要理顺政府与学校的关系,必须推进教育管理体制改革,转变政府职能,改变管理学校的方式。可以看出,以人才培养为核心,从内到外、层层推进的教育体制改革涉及教育每一个环节,是一项全面、综合的改革,也是紧密关联的系统改革,不管是考试招生、办学体制还是管理体制改革,核心问题都是要搞清楚“政府应当管什么”和“学校不许做什么”,都要制定好政府的权力清单和学校的负

面清单,改革的关键环节仍然是“转变政府职能、落实学校办学自主权”,这与30年前的《决定》是一致的。当然,按照国家治理现代化的要求,我们还要重视社会参与的作用。总之,新时期教育体制改革的主线应该是转变政府职能,努力构建政府、学校、社会之间的新型关系。

在改革的动力上,要将中央顶层推动与激发学校改革活力紧密结合起来。深化教育体制改革,必然触及旧有的利益格局,不打破本位主义的羁绊,改革就难以真正突破。在这方面,尤其需要中央强有力的推动,要学习《决定》直面问题的改革精神。近年来,在教育改革方面,还存在一些似是而非的观点,就是认为教育关系学生健康成长,任何教育改革要十分慎重,不允许失败,这也成为一些地区和学校不敢、不愿推动改革的重要原因。比如,一说起落实高校招生自主权,就担心影响公平公正;一谈到搞课堂教学改革,就担心教学成绩滑坡。这些观点不仅在教育工作者中普遍存在,在家长和社会公众那里也很有市场。诚然,在过去的教育改革中,的确出现过急功近利、简单粗放的情况,但除了特殊时期的个别极端情况外,在教育改革方面并没有出现过颠覆性、全局性、方向性的错误,不然也不会取得今天的成就。事实上,目前教育改革的主要矛盾并不是方向偏了、节奏快了,而是真正的改革太少了,教育改革者太少了,太需要激发基层和学校的改革活力,只有改革成为基层和学校的自觉,成为中国教育的常态,教育体制改革才真正有希望。因此,对各类改革探索,要多一些宽容,即使出现了暂时的困难和挫折,也要先看一看,错了就纠正,没有什么大不了的事情。这样,改革之路才会越走越宽。