

畅想教育现代化系列报道 ③

编者按:要推进教育改革,需要对教育制度进行再设计,这是全面实现教育现代化的突破点和重点,也是难点。我们期待以制度改革系统推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制等诸多方面的改革,使各级各类教育更加符合教育规律、更加符合人才成长规律、更能促进人的全面发展。畅想教育现代化,本期推出第三篇——

推进制度现代化 实现公平而有质量的教育

以制度建设为中心建立新的教育治理结构

□国家教育咨询委员会委员
21世纪教育研究院院长
杨东平

在计划经济时期形成的教育管理体制,主要弊病是权力过于集中,教育主管部门集举办、管理和评价于一身,学校缺乏办学自主权,导致教育服务的质量不高、标准单一,千校一面,与社会需求脱节。伴随知识经济、全球化、信息化等重大变化,在利益多元化的社会格局中,需要按照以人为本的价值重新定义教育和教育服务,建立新的教育治理结构。这是政府转型、改善教育公共服务新的逻辑起点。其核心概念,是简政放权,实行管办评分离、第三方评价、委托管理、购买服务等。因此,一方面要转变政府职能,重

建政府、市场、社会、学校的关系,改善教育公共服务。另一方面要深入推进教育行政体制改革,就是要按照科学管理的基本理念,科学配置部门及机构权力、明确职责,处理好中央和地方的关系,提高行政效率、降低行政成本,创新监管方式,提升政府综合运用法律法规、拨款导向、标准体系、督导问责等现代治理手段的能力水平,提升教育法治化水平等等,推进政府管理方式的转变。

政府的功能主要是保障公平,提供的是保障性的基本教育公共服务;而教育的丰富性、选择性、高质量等,主要通过社会和市场的力量,在多样化、竞争性的体制中才能真正实现。教育治理的主体不再是单一由政府,而是包括政府、学校、企业、社区、家庭、

社会组织、学生等的多元主体。简政放权,首先是政府向社会放权。目前,政府对包括社会力量办学、举办幼儿园等各类民办教育机构设置的门槛过高,限制了更多的社会力量和资源进入教育。因而,应当建立相关制度,最大程度地开放和下放教育,使教育真正成为全社会共同的事,而不只是政府一家的事。

多元社会主体参与教育改革,不仅意味着更大程度地开放教育,还需要确立公众在教育决策中的参与权,促进决策的科学化和民主化。要落实公众对于教育的监督和评价权,需要更大程度的教育信息公开,需要建立包括听证会、专业化咨询、第三方评价、对政府的质询和行政问责等一系列新的制度。

此外,简政放权是向学校放权,促进学校自主办学。政府作为公办教育的举办者,并非必须亲自管理学校,也不应当自己评价学校,这就是管办评分离的概念。许多发达国家和地区改革公办学校的基本做法,是实行委托管理,即在不改变公办学校性质、政府全额拨款的情况下,将学校委托给具有理想和资质的社会团体、教育家群体、非营利组织和企业举办。目前,我国社会各界有识之士参与教育、举办学校的热情很高。建议可不失时机地开展中小学办学体制改革试点,借鉴美国的“特许学校”、英国的“自由学校”、香港地区的“直资学校”、台湾地区的“实验学校”等经验,通过委托管理形成多样化的办学模式,提高公办学校的活力。

□温州市教育局党委书记、局长 郑建海

制度建设具有根本性、全局性和长期性,推进教育现代化需要制度现代化。我们要坚持问题导向,加强顶层设计,总体规划,不断深化教育制度改革创新,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的制度体系,为实现教育现代化、建设教育强国提供坚实的制度保障。

一、推进社会力量办学制度的完善,构建公办教育和和谐发展新格局。党的十九大报告提出,要支持和规范社会力量兴办教育。我们要健全支持和规范社会力量办学的制度,促进形成公办民办互补、有序竞争、良性发展的多元化办学新格局。一是完善扶持制度。有效统筹教育、登记、财政、土地、收费等相关政策,优化民办教育发展的政策环境,创新融资机制和办学形式,保障民办学校享有与公办学校平等法律地位,推进公、民办教育共同发展,全面提升优质教育资源供给水平,满足百姓多元化的教育需求。二是健全分类管理。坚持教育的公益性,建立营利性和非营利性民办学校差别化政策体系,细化分类管理的操作办法,推进非营利性和营利性民办学校的协调发展。三是加强规范管理。健全监管机制,加强对民办学校在建党、招生、收费、教师招聘、财务等各个方面的规范管理,引导民办学校走规范化、优质化、特色化之路。

二、推进管办评分离制度改革,构建教育治理现代化新体系。深化教育管办评分离改革,全面形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的教育公共治理新体系。一是推进政府简政放权。加强政府依法行政,进一步转化管理职能和方式,有效解决行政部门的越位、缺位和错位问题,逐步实现由办教育向管教育转变,由微观管理向宏观管理、直接管理向间接管理、教育管理向教育治理的转变,构建政府、学校、社会良性互动协调发展的新型关系。二是建立现代学校制度。不断完善学校治理结构和约束机制,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,尤其要有效落实和扩大学校经费、管理、用人、教学等一系列自主办学权,激发办学活力。三是健全督导评估制度。完善政府教育督导评估管理制度,并积极培育和规范第三方教育评价机构,提升教育评价行业服务质量。探索建立基于大数据的教育督导评估体系,切实提高督导评价工作的科学性、针对性、实效性。

三、推进教师人事制度改革,构建教师发展新机制。全面加强新时代中小学教师队伍建设,深入推进教师管理体制和机制改革,形成优秀人才争相从教、教师人人尽展其才、好教师不断涌现的良好局面。一是推进校长职级制改革。逐步取消中小学校长行政级别,引导中小学校长走专业化、职业化发展道路,形成教育家办学常态机制,进一步激发校长队伍活力和创造力。二是推进教师“县管校聘”改革。全面落实中小学教师“以县为主”的管理体制,加强县域内中小学教师的统筹管理,打破推进校长教师交流的管理体制障碍,引导优秀教师向农村学校、薄弱学校流动,促进县域内师资均衡配置。三是创新教师管理制度。优化教师录用、引进、价值体现、退出机制,保障学校师资配置,着力激发教师队伍活力。健全教师待遇正常增长机制和“多劳多得、优劳优酬”绩效分配机制,进一步提升教师幸福感、成就感、荣誉感。

四、推进教育教学评价制度改革,构建科学评价新生态。着力构建以学生为中心的教育教学评价制度,强化其诊断、改进、引领作用。一是完善教育评价评价指标。遵循教育规律和人才成长规律,建立健全人才培养质量标准,形成各学段相互衔接的评价序列。基于学生核心素养的培养,科学设置品德、学业、身心健康、实践能力、创新精神、公民意识、知行合一等多维度评价指标,推进教育教学评价从感觉到数据、宏观到微观、单一到综合的系列转变。二是健全教育教学质量监测制度。建立贯通大中小幼、符合不同学段特性的教育质量监测评估体系,并依托大数据、云计算、人工智能等技术,持续跟踪、采集、分析学生在学习过程中的各种数据,为改进教育教学提供科学依据。三是推进招生考试制度改革。持续推进中考综合改革,完善配套措施,构建分类考试、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。

声音



在我看来,2035年的理想教育图景应该是这样的:这是一个人人可以自由学习,也能够自由学习的社会;这是一个人人可以自由办学,学校可以自主办学的社会;这是一个教育公平得到充分实现的社会,人人享有平等的公共教育资源;这是一个各种信息技术、智能技术、认知科学在教育和学习活动中得到充分利用的社会。在这样的社会中,除了学习者的意愿以外,不存在阻碍学习的任何制度、技术和资源障碍,一切学校和学习资源向一切人开放,被一切人分享,浙江省成为中国、也是人类社会第一个学习天堂。

——浙江大学教授 吴华

2035,教育时空将更加开放。学校将是亲近自然、自由呼吸的花园,将是创意无限、虚拟相融的学园,是学生最向往的乐园。学校办学自主性更大,民主性更强,家庭、社会、学校教育深度融合,促进学生自主、自然、自由、自信地成长。

——义乌市绣湖小学教育集团总校长 方敏

现今,我们所提供的学校生活一般是基于成人的视角来确立的。教育要真正实现现代化,应该站在儿童的视角来审视学校教育,更多地关注学生的感受、体验和需要。今后的学校教育更要懂得由类到群、由群到个体,把以往的“学生适应教育”转变为“教育适应学生”,重构一种新的学校生活。

——浦江县实验小学教育集团檀溪校区 祝响响

制度建设重在价值引导。必须把建章立制的“硬”管理和人文精神的“软”管理有机结合,才能推动学校的可持续发展。

——杭州市临安区石镜小学 章菊英

实现教育家办学与学校自主办学

□熊丙奇

党的十九大报告指出,我国社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。对于我国教育来说,其主要矛盾,也是人民日益增长的好教育需要和不平衡不充分教育发展之间的矛盾。解决这一矛盾,就需要持续深化推进两大教育制度改革。

一是推进教招考分离改革,实现学校自主办学,考试社会评价,高一级学校自主招生。这关系到基础教育的整体评价体系现代化。虽然我国教育标准体系初步建立,并于2016年发布中国学生发展核心素养,以培养“全面发展的人”为核心,确立人文底蕴、科学精神、学会学习、健康生活、责任担当、实践创新六大大学生核心素养,研制各学科课标与学业质量标准。教育领域各类国家标准、行业

标准和国家层面的规范、指标、指南等近800项,让教育有标可循。但是,对于我国基础教育来说,目前的人才培养受制于单一的升学评价标准。教招考一体化,使整个基础教育围着考试转,甚至演变为从幼儿园、早教就开始准备高考。各级政府的减负努力被校外增负消解。要使基础教育关注学生的核心素养发展,就必须推进评价制度改革。

我国基础教育与欧美发达国家基础教育相比,过度重视学生知识教育,而忽视个性、兴趣培养,而要让基础教育关注学生的个性和兴趣发展,必须以招考分离为核心建立全新的考试招生制度。另外,考虑到高职招生的现实情况,可以取消高职入学考试,实行注册入学,申请入学,宽进严出。这可为未来高考全面取消户籍限制,实现自由报考探索经验。我们期待,大学自主招生、综合素质评价录取

改革试点成熟,我国可以实现基于全国统一考试的大学自主招生,由此实现自由高考,全面扩大高考公平,也促进基础教育走向多元与个性。

二是教育管办评分离改革,落实学校办学自主权,建立新型的政府管理学校模式,明确政府的教育投入与依法监管责任。在笔者看来,未来这方面的改革,最理想的内容至少包含四方面。

其一,完善我国教育立法,制定学前教育法、高中教育法、禁止超前教育法。由于缺乏学前教育法,学前教育的投入得不到保障,诸多学前教育机构的监管处于灰色地带。由于缺乏禁止超前教育法,我国社会对教育培训机构疯狂的超前教育无能为力。治理这些问题,都需要纳入法律框架,而不能指望行政规定和文件。

其二,建立国家教育和地方教育拨款委员会,负责制订教育拨

款预算,监督政府部门依法拨款,以此转变传统的教育资源配置方式,并防止政府以拨款干扰学校自主办学,给学校充分且独立的财政权。

其三,全面取消学校的行政级别,实行真正的校长职级制,成立学校理事会,所有校长公开选拔,而不再由行政部门主导任命,选拔的校长对学校理事会负责。

其四,取消中小学职称制度,实行基于职务的全新聘任、管理,配套建立中小学教师年薪制、终身教职制度、同行评价制度。同时,为鼓励教师职业化、专业化发展,实行终身教职制度,通过教师同行评价,激励教师的职业荣誉感。

概而言之,我国基础教育制度改革,必须从制度上解决行政治校和单一评价体系这两大困扰我国基础教育走向现代化的根本问题,真正实现教育家办学与学校自主办学、多元办学。

加快构建现代制度 推进教育现代化

□浙江省教育厅高教处副处长
祝鸿平

教育制度现代化是教育现代化的关键。当前,党的十九大报告为教育优先发展和实现现代化指明了前进方向,中央办公厅国务院办公厅《关于深化教育体制机制改革的意见》为改革教育体制机制和推进制度现代化划出了清晰的路线图。在此背景下,社会相关各方特别是教育系统自身,要坚定立足教育发展实际,主动适应经济社会需要,坚持不懈推进改革创新,在教育四大领域加快构建现代性制度,促进和引领教育现代化进程。

完善高等教育竞争发展制度。高等教育是教育金字塔的塔尖,承担着高水平人才培养、科学研究、社会服务和文化传承的历史使命,是地区竞争和国际竞争的重要方面。要破除行政隶属、地域布局、举办性质等因素的无形约束,完善充分竞争的发展制度,不论央属省属、东部西部、公办民办、老校新校,有985或211身份,不搞平衡照顾,以综合办学水平为衡量标准,进一步统筹推进一流大学建设,引领中国高等教育走向世界。同时,高等教育是有类别有层次的,不能要求所有的高校都办成世界一流大学,也不可能所有高校都

能办成世界一流大学。要制定完善高校分类设置标准,制定完善分类管理办法,引导高校科学定位、实行差异化竞争。2016年以来,浙江已在全国率先实施了高校分类考核试点,以综合型、多科型为经,以研究型、教学研究型、教学型为纬,将高校分为六类,实施不同的考核要求和标准,促进高校在各自类别、各自层次上争先创优。要引导和推进部分本科高校全面加强应用性建设,增强人才培养和办学适应性。

构建职业教育融合发展制度。职业教育是经济转型发展的重要支撑,是实现教育现代化的内在要求。要切实推进校企合作、产教融合,加快构建同企业行业的融合发展制度。校企合作、产教融合的难点在企业。要修订完善职业教育法和企业社会责任考核制度,引导和促进企业共同承担职业教育责任,支持企业以资本、技术、管理、设备要素参与职业教育办学,支持企业同职业院校联合组建行业性或区域性职业教育集团。支持职业学校联合企业单位,建立实习工厂、研发中心、科技创新中心等经济实体,推动“校企合作共同体”建设,深入推进现代学徒制人才培养试点。职业教育还要加快的构建同其他类型教育的合作发展制度。正视现行“3+2”“五年一贯

制”中高职衔接存在的优缺点,研究推进“3+3”中高职一体化培养。深入探索依托优质高职、联合应用型本科高校共同培养4年制职业人才。以浙江承担国家高考招生制度改革试点为契机,通过高职提前招生、单招单招、“三位一体”等多种方式,增加职业学生接受高层次教育机会。扩大专业学位研究生培养,加快实现专业学位研究生和学术学位研究生1:1培养,提高职业人才培养层次。要更加尊重受教育者的选择权,适当放宽高中段普职比例,推动职业教育同普通教育、继续教育融合发展。

夯实基础教育保障发展制度。基础教育是教育体系的基础和前端,必须强化保障制度建设,让孩子在公平的环境中学习成长。学前教育要构建普惠健康教育制度。着力落实县级政府学前教育主体责任,充分发挥乡镇政府的作用,以县域为单位制定布局规划,大力建设普惠性幼儿园。同时积极发挥民间办学积极性,支持有条件、有情怀的民间人士兴教办园。义务教育要构建均衡优质发展制度,重视解决区域内义务教育不均衡问题。浙江前几年提出的“公办不择校、择校去民办”的政策,不应演变成美国式的“劣质在公办、优质在民办”现象。要正视

政策的溢出效应,及早在制度上做出适当调整。普通高中教育现阶段不属义务教育范畴,但是随着教育供给能力的提高,义务教育的特质会越来越明显,要加强对普通高中教育的均衡保障,减少政策扶持上的差异性。

创建终身教育协同发展制度。要加强终身教育的顶层制度设计,明确终身教育管理服务的职责归属。终身教育要建立与学校教育协同发展制度,办好各类学校的成人教育。高校学历教育要统筹广播电视大学、网络远程教育、业余函授、夜大学等多种成人教育类型,研究以高校成人教育为统一归口名称。在此基础上,研究推进同一学校的成人教育与普通教育同标准同待遇,改变自上世纪八十年代形成的成人教育与普通教育双轨制,逐步同世界主流接轨。职业学校要开展好企业职工、农村新增劳动力职业技能培训。要建立完善与社会各界的协同发展制度,建立政府牵头、相关部门协作、社会各界共同参与的良好机制,共同推进学习型社会建设。当前,浙江已率先依托广播电视大学开放教育系统,启动了全省终身教育学分银行建设,为协同推进终身教育,创建“人人皆学、处处能学、时时可学”的学习型社会做出了先期努力。