

回归教育本质 公立民营双发展 教师学生双满意

——迈向 2049 的我国教育体制机制改革战略研究

指导单位：全国工商联智库

承办单位：中国民生银行研究院

2020 年 5 月



课题组成员

课题组组长：

黄剑辉 中国民生银行研究院院长

课题副组长：

李岩玉 中国民生银行研究院院长助理

课题组成员：

董运佳 中国民生银行研究院产业发展研究中心主任助理

施元雪 中国民生银行研究院产业发展研究中心（总撰）

黄 赫 中国民生银行研究院产业发展研究中心

廖贝妮 中国民生银行研究院产业发展研究中心

孙 莹 中国民生银行研究院宏观经济研究中心

张雨陶 中国民生银行研究院宏观经济研究中心

伊 楠 中国民生银行研究院宏观经济研究中心

袁雅理 中国民生银行研究院区域经济研究中心

孔 雯 中国民生银行研究院区域经济研究中心

程斌琪 中国民生银行研究院宏观经济研究中心博士后

内容提要

教育是民族振兴、社会进步的基石。教育兴则国兴，教育强则国强。实现中华民族伟大复兴的中国梦，归根到底靠人才、靠教育。党的十九大报告中指出，“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”。近年来，教育领域呈现出现代化、国际化、终身化、全民化、信息化、民主化、个性化等多重趋势，依靠传统的经验式决策与管理已不能满足教育发展的需要。深化办学体制和教育综合改革，充分激发教育事业发展生机活力已进入“深水区”。教育理念有待矫正，教育发展不平衡不充分，学校治理模式不完善，教师队伍建设亟待加强，家庭与学生负担较重等问题仍然突出，实现“政府管好教育、社会办好教育、学校潜心治校办学、教师安心热心从教、家长精心用心育才、学生全心专心向学”，促进我国教育水平跨越式发展，亟待深化体制机制改革。

本文从回归教育本质、创新教育理念出发，运用“长周期+广视野+定量分析”方法论，基于现状分析（问题导向）、未来经济社会的发展需要（需求导向），从治理方（各级政府、各级学校）、教师、学生、家长四类主体出发，对我国教育体制机制改革进行阐述。本文分阶段梳理我国教育体制机制改革的历史沿革，总结提炼了美国、英国、德国、日本、韩国、新加坡、中国香港、中国台湾等国家和地区，以及我国部分地方政府教育体制机制改革、教育本质探索、教育治理模式的经验和启示，结合教育市场需求空间分析，以改革开放为引领，提出我国教育体制机制改革“回归教育本质、政府市场双到位、公立民营双发展、本土国际双开拓、公平质量双兼顾、教师学生双满意”

的战略愿景，以及短中长期发展目标，并从回归教育本质、理顺政府市场关系、加大财政经费投入、推进学校自主办学、激发民办教育市场活力、打造人才供需闭环、加快教育数字化、强化教师队伍建设、打造良好家庭教育、推进教育国际化等方面提出政策建议。

一、迈向 2049 年的中国亟待加快教育体制机制改革

保障和改善民生要抓住民众最关心最直接最现实的利益问题。实现“两个一百年”奋斗目标，实现民族复兴与“中国梦”，关键靠人才、靠教育。十九大报告强调，优先发展教育事业。建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育。我国教育体制机制改革过程中，中央历来高度重视，在教育事业多个阶段、多个领域发布愿景规划。

当前，我国教育理念有待矫正，教育发展不平衡不充分问题亟需破解，各级学校治理行政化、机关化问题亟待解决，教师队伍建设有待加强，应试式、灌输式教育模式影响学生身心健康，使广大家长负担沉重，推动教育体制机制改革刻不容缓。

截至 2019 年末，我国 GDP 总量已经达到 99 万亿元，按年平均汇率折算，人均 GDP 突破 1 万美元大关，达到 10276 美元。从发达国家教育事业发展的经验来看，人均 GDP 接近或达到 1 万美元时，各国高等教育发展进入快速提升期。我国正处于这一黄金时期，要把握好这一时期高等教育发展的新要求，积极有效推动高等教育发展，为经济社会的当前和长远发展打好基础。与此同时，消费结构升级为建立高质量教育体系创造广阔空间，“互联网+教育”为推动教育高质量发展提供重要抓手。可以预见，教育高质量发展将为加快经济发展方式转变提供持续动力。

二、我国教育体制发展历程及改革成效

我国教育发展历史悠久，源远流长，每一个时期与阶段，均有鲜明的时代烙印。春秋战国，中国由奴隶社会向封建社会转化，官学逐

渐衰废，私学逐渐兴起。私学的蓬勃发展冲破了“政教合一”的枷锁，“有教无类”将教育辐射面由少数贵族扩大到广大平民；**秦代**，以法为教，以吏为师，实现一统，遵循法家思想，实行文化专制，注重法治与高等教育；**汉代**，罢黜百家，独尊儒术，兴太学以养士，繁荣私学，官学与私学并行的教育体制影响深远；**魏晋南北朝**，儒学独尊有所突破，专科教育迎来发展，私学兴盛，地方教育制度正式确立，“九品中正制”成为重要的人才选拔制度；**隋唐五代**，学校体系完善，开创开科取士，崇儒兴学，佛教、道教、儒教三教并立，形成相对完整的封建社会学校教育制度，创立科举，开放留学；**宋辽金元**，书院盛行，理学兴起。书院提倡学术自由。重视科举，重用士人，注重兴学，重视蒙学；**明清**，加强思想控制，实行文化专制，“兴文教、崇经术”，封建社会由盛而衰，闭关锁国，思想禁锢；**民国**，曲折中前进，1927年后推行“三民主义”，强调集权和统一，将教育作为巩固政权的工具，教育步入早期现代化。

新中国成立以来，**1949-1978年**，我国教育体制在新中国成立后的百废待兴中不断探索，基本形成了教育事业计划管理体制，奠定了社会主义现代化教育的体制基础；**1978-1984年**，教育思想拨乱反正，教育秩序得以恢复重建，我国教育确立教育现代化的任务，提出“三个面向”和培育“四有新人”的发展道路，恢复高考与高校增设使高等教育重新走向正轨；**1985-1991年**，我国步入教改探索期，确立以体制改革为中心的改革任务和目标，我国基础教育逐步形成了以县、乡为主管理的格局，学校办学自主权初步落实，“基本扫除青壮年文盲，基本普及九年义务教育”成为发展主线；**1992-2002年**，引入市场机制，实行“教育产业化”的经济主义发展路线，义务教育向着全面普及迈进，逐步形成以政府办学为主、民办教育共同发展的多样化教育资源供给；**2003-2009年**，从效率走向公平，教育公共政策的基本价值逐步从追求经济效益向促进教育公平、教育均衡转变，义务教育全面普及，推进各级各类教育协调发展，推进职业教育和学前教育

发展；**2010**年至今，教育走向现代化，步入建设教育强国的教改深化新阶段，教育领域矛盾已表现为人民群众接受优质教育的需求与教育发展不平衡不充分之间的矛盾，我国进入推进教育治理体系与治理能力现代化的新阶段。

三、教育体制机制改革的国际经验借鉴与启示

综合分析先进国家和地区的教改经验、教训，有选择地借鉴“他山之石”，能够有效推动我国教育多元化发展，改良我国教育生态治理。

相较而言，**美国**基础教育覆盖高中，确保每个孩子获得平等优质的教育资源。基础教育阶段设立特许学校，拥有很强的独立性，改变了公立学校“千校一面”的沉闷局面。高等教育与地方经济社会发展紧密结合，且高校类别划分细致，体系完善。“以绩效为本”的优秀教师评估体系广受青睐。**英国**教育体系历史悠久但不失灵活性。基础教育亦涵盖高中阶段，公立学校完全免费。中央政府与地方教育当局职权范围清晰，国家财政拨款占近**80%**。注重教师素质培养和均衡划配，职业教育与市场、就业紧密衔接。**德国**学制具有典型的二战后打造工业帝国的痕迹。基础教育囊括高中阶段，中等教育具有浓厚的研究型、技术型分流特点。职业教育体系完善，注重学前教育，致力于构建完善的教育质量评估体系。**日本**义务教育为小学和初中阶段。注重强化教育立法，重视保障基础教育资源的平等性，持续加大教育投入，建设高质量的教育环境。优化学科设置、教育结构健康良性发展，注重体育、美育，以及职业教育和普通教育的优化配比。**韩国**决定到**2021**年实现高中免费义务教育全覆盖。通过因材施教提高研究生培养质量，通过公私合作及补贴推动高等教育发展，通过顶层设计强化教育信息基础设施建设，注重对教育提供较高的财政投入。同时，存在资金投入缺乏督导与有效评价、配置，教改受政府换届影响明显，高等教育与就业脱节，高校毕业生失业率高等问题。**新加坡**义务教育时间为**10-11**年，其教育体制优势在于根据国家经济发展需求灵活制

定教育制度，始终保持同经济增长相适应的教育投资，促进教育信息化。同时，也存在着过渡中央集权压抑自主办学积极性，单一教育体制忽视学习者的个体差异，学生负担过重，教学缺乏本土化特色等有待完善之处。**中国香港**义务教育惠及高中。教育注重国际化，注重学校性质多元化，升学阶梯多元化，注重育人为本，以人的全面发展为宗旨。但是，香港教育中重视“两制”、忽视“一国”，导致的对国家认同感不强，国家意识和民族观念淡漠。公立教育经费支持不足，办学条件下降，私立教育日趋贵族化、精英化，导致一定程度的教育机会不公。**中国台湾**实施 12 年义务教育，涵盖高中阶段。注重职业教育发展，实施创造力教育。民办教育较好地填补了多样化、多层次的学习需求。但是，教育经费投入不足、支出结构不甚合理，教育发展偏离服务经济发展的轨道，高等教育国际化水平亦有下降。

综上，教育牵系着一个国家未来人才、人力资本的发展，以及国力国情的提升。教育的投入，亦是对国家未来的投入。各主要发达国家均高度重视财政经费在教育方面的投入，将教育置于优先发展的位置。其中，欧美发达国家普遍实现了高中教育义务化，而亚洲发达国家及地区，亦逐渐趋向将高中教育纳入基础教育。同时，各国均注重建立机会均等、质量均衡的基础教育，注重民办教育、职业教育发挥其独有的特色与作用。值得借鉴的经验还体现在，注重完善教育法律体系，鼓励激发自主办学积极性，注重教师队伍建设，注重教育国际化、信息化，教育发展与经济发展相匹配，高等院校分类发展，科学定位，突出特色。需要注意的是，亚洲国家的学生普遍比欧美国家有着更大的学习压力和学习时长。过度追求教育普及率，但与社会经济脱节，将贻误时机，荒废人才，浪费人力。教育应因材施教，满足人的多样化发展，但在打造国家认同感、建设集体认知、注重德育、培养正确的社会观等方面，需予以整体培育。

四、我国部分地方政府教育体制改革创新实践及启示

从国内改革经验看，各地地方政府在教育体制改革各领域的有益

尝试与成果经验，为我国教育整体迈向现代化提供了借鉴意义。近两年，地方教育制度创新的新特征体现为以下四个方面：

一是加强放管服改革，推进区域教育治理现代化。重庆市綦江区加强放管服改革，推进区域教育治理现代化。通过开展学区自治，激活社会责任。通过开展学校自治，唤醒主体责任；通过开展联盟自治，弥补校际差距。经过创新实践，綦江区初步构建起现代教育治理体系。新体系在政府和学校之间搭建桥梁，形成新的机制和模式，优化教育生态、提升教育质量。

二是乡村振兴，推进城乡教育一体化。山西省运城市芮城县为解决城市学前教育的刚性需求，快速提升农村幼儿园的办园水平，实现乡村儿童就近入园。芮城县推动农村薄弱幼儿园的城乡一体化的办园模式，乡村幼儿园在法人、资金投入、人员调配、保教管理等方面实现了“四位一体”运作，办学的硬件、软件均得到优化，城乡教育不均衡现象得到缓解。芮城县实现了穷县办强教育的目标，被称为“山西特色，国家水平”。

三是追求公平而有质量的教育。广东省深圳市福田区把改造和提升城中村学校作为促进教育均衡发展的重中之重。制定了“资源整合提力，校园环境提亮，特色课程提优，教学水平提质”整体提升目标，成立了全国首个“城中村学校品牌创建联盟”，通过科研引领、课程特供、名师引进、“一校一策”的精准指导，在改革模式、建校品牌、资源配置、教育服务等多个维度上进行创新探索，整体提升城中村学校办学品质。

四是加强新时代教师队伍建设。山东省面对中小学教师队伍建设领域的痛点难点，就加强和规范中小学编制管理进行了全面制度设计；严格落实国家编制政策，强化顶层设计，坚持问题导向，从完备学段编制政策、细化中小学编制标准、完善管理机制、提高编制效益等方面入手，着力打破部门条块管理界限，破解编制管理难题，通过探索创新、发力改革，在重要领域和关键环节取得了突破性进展。

五、我国教育市场需求空间分析

从世界主要经济体比较角度分析，我国教育市场具有较大需求空间；从我国省级区域比较角度分析，三四线城市有较大增长潜力；从人口要素、居民人均可支配收入等角度分析，人力资源结构优化、“互联网+”、人工智能、消费升级等将推动教育需求高速增长。

我国教育总支出可以分为公共财政部分和居民部分，我国人口结构、人均可支配收入和经济发展等因素都与公共、居民教育费用支出水平具有一定相关关系。本文利用我国 1978-2018 年的统计数据，通过构建经济模型，定量回归人口年龄结构、经济发展、居民收入、升学率对教育支出的影响，预测中央财政教育支出、地方财政教育支出与居民教育支出，以此三项之和来测算未来教育市场需求空间的大小。从测算结果可以看出，随着中国经济的发展，我国中央财政和地方财政对于教育的支出都会稳步增加。同样，居民收入持续提升，也会加大对教育的投入。不可忽视的是，人口基数大小也会影响未来教育市场空间。在我国人口红利下降趋势下，将有限的“人力资本”升级为无限的“人才资本”是教育的使命与责任所在。研究结果显示，**2020 年，我国教育市场规模将超过 8 万亿；2030 年，教育市场规模将超过 16 万亿；2050 年，教育市场规模有望超过 50 万亿。**

六、我国教育体制机制改革的战略愿景及发展目标

根据上述研究，打造 2049 年“富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化强国”要求教育必须做足支撑富强，营造民主，引领文明，共享和谐的大文章。我们建议，**我国教育体制机制改革的战略愿景可确定为：回归教育本质、政府市场双到位、公立民营双发展、本土国际双开拓、公平质量双兼顾、教师学生双满意。**

到 2025 年实现以下目标：教育现代化取得重要进展，呈现较高水平，现代信息技术与教育实现深度融合，资源和服务标准体系全面建立，学习型社会建设取得重要进展。教育总体实力和国际影响力大幅提升，新增劳动力平均受教育年限达到 14 年。

到 2035 年实现以下目标：总体实现教育现代化，迈入教育强国行列，成为学习大国、人力资源强国和人才强国，新增劳动力平均受教育年限达到 15 年。实现基本公共教育服务均等化，建成服务全民的终身学习体系。实现中国特色世界先进水平的优质教育。教育理念更加注重以德为先，更加注重全面发展，更加注重面向人人，更加注重终身学习，更加注重因材施教，更加注重知行合一，更加注重融合发展，更加注重共建共享。

到 2049 年实现以下目标：我国建成社会主义现代化教育强国，形成良性教育生态。中国教育稳稳地立于世界教育的中心，引领世界教育发展的潮流，汇聚世界顶级高端人才，构建成为人人向往的文明社会。中国教育的标准成为世界教育的标准。人民受教育权益得到完全的维护，接受高质量教育的美好愿景获得完全的满足，新增劳动力平均受教育年限达到 16 年。

七、政策建议

推进教育改革发展，实现更高质量、更加公平、更有效率、更可持续的发展，完成国家赋予的历史使命和战略任务，必须以**改革开放为引领**，着力于为第四次工业革命培养劳动力。促进个体与世界、与自然万物共融共通，在绿色发展的环境下，为“富强、民主、文明、和谐”的社会主义现代化强国培育人才。遵循以下基本原则：坚持党的领导，坚持优先发展，坚持立德树人，坚持服务导向，坚持促进公平，坚持改革创新，坚持依法治教，坚持开放育人，坚持多元发展。

一是以“**回归教育本质**”为目标，**创新教育理念**。适应时代需要，让教育回归育人本质；立德树人，“五育”融合，注重德育；因材施教，打造与社会接轨，多元发展的课程体系；注重身心健康，增强体质，强化美育，复合型培养；将减负与增长知识有机结合，规范校外培训机构；改变应试教育模式，完善高考评价体系；建设终身学习型社会，打造全民学习的社会氛围。

二是以**理顺政府市场关系为核心**，**转变政府职能**。由管理走向治

理，加快实现教育治理能力和治理体系现代化；培育国家教育制度供给、变革与治理能力¹，发展优质“中国模式”教育体制机制；简政放权，赋能社会，统筹中央同地方政府、学校、社会的协同关系；注重城乡、区域、群体间教育均衡发展，完善基本公共教育服务体系；匹配经济发展与就业需要，紧密结合区域发展重大战略；完善教育体系督导与问责机制。

三是以民众共享经济发展成果为导向，加大教育财政经费投入。加大各级政府在教育领域的财政投入力度；优化调整教育经费投入结构；完善教育财政体制机制与监督评价机制。

四是以完善学校治理结构为关键，提升自主办学质量。完善学校董事会（理事会）、校务委员会、教职工代表大会、家长委员会制度，可参照国际经验及工商企业的治理模式，设立由出资人、校友、社会贤达、教师代表、学生代表共同参与的学校管理董事会或理事会，负责重大问题的决策；突出教师治学，教育家治校理念，去除学校行政化；政府为引导，学校为主力，科学育人为目标，打出各阶段重点分明、特色鲜明的教育组合拳。学前教育保普及，保公平，保质优；义务教育提升巩固水平，实现均衡发展；高中教育找准定位，提升普及水平与教育质量；高等教育倡导内涵式发展，培养核心技术生力军；职业教育培养优质技能人员，促进校企联合、产教融合。

五是以多元化办学格局为补充，激发民办教育市场活力。加强顶层统筹，健全民办教育的法律体系；凸显自主办学特色，保证差异化、多元化、个性化需求；拓宽民间资金参与教育事业发展的渠道，避免基础教育过度资本化、产业化。

六是打造高等学校、职业学校等人才供给主体与各级政府、工商企业等用人需求主体之间的闭环反馈机制。建立高等教育、职业教育同要素市场的有机衔接和闭环联动；明确博士后人员定位，注重创新性产学研成果考评。

¹ 国家制度能力是国家的根本竞争力，更是一种“现代性”的特质。具体表现为制度建设与制度供给的能力、推动制度变革的能力和运用制度进行治理的能力。

七是以平台战略为指引，加快布局高效对接供需的信息化、数字化教育。打造先进技术与人文关怀并存的智慧校园；多元共建教育信息化发展机制；运用平台化思维，以“互联网+”促进教育公平；鼓励多元市场主体参与，激发在线教育新模式；合理监管，规范信息化、线上化教育的科学有效运用。

八是以提升教师职业获得感、荣誉感、认同感为重点，加强教师队伍建设。建立高素质、专业化、创新型教师队伍，令教师精心执教；完善教师待遇和保障，令教师安心任教；弘扬尊师重教的社会风尚，努力提高教师政治地位、社会地位、职业地位，令教师热心从教。

九是以营造良好家庭教育环境为依托，发挥家长在育人树才中的关键影响力。政府层面完善制度供给与公共服务，将家庭教育纳入公共服务体系；社会层面多元手段与方式，满足家长、家庭各类教育需求；学校层面注重家校合作，将家庭作为学校教育的基石与延伸；家庭层面营造良好原生态家庭，树立良好家风。

十是以开放育人的国际化教育格局为着力点，践行构建人类命运共同体。强化治理能力，推进教育对外开放提质增效；“走出去”，开创教育对外开放新格局；“引进来”，开创人才引进新局面；以文化促交流，提升软实力，打造命运共同体；积极引入国际评价体系，积极参与全球教育治理。

目 录

一、迈向 2049 年的中国亟待加快教育体制机制改革.....	1
(一) 十九大报告提出永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标, 加快教育体制机制改革势在必行.....	1
1. 中央高度重视教育体制改革.....	2
2. 国家发布多项“教育现代化”远景规划.....	3
3. “两个一百年”奋斗目标的实现归根结底要靠人才、靠教育.....	4
(二) 教育理念有待矫正, 学校治理结构有待优化, “上学贵、上学难”问题突出, 推动教育体制机制改革刻不容缓.....	5
1. 教育理念有待矫正.....	5
2. 教育发展不平衡不充分问题亟需破解.....	6
3. 各级学校治理行政化、机关化问题亟待解决.....	6
4. 教师队伍建设有待加强.....	7
5. 应试式、灌输式教育模式影响学生身心健康, 并给广大家长带来较沉重负担.....	8
(三) 我国人均 GDP 超过 1 万美元, 建立高质量教育体系是实现经济发展惠及广大群众的当务之急.....	9
1. 经济实力提高为建立高质量教育体系奠定坚实基础.....	9
2. 消费结构升级为建立高质量教育体系创造广阔空间.....	9
3. “互联网+教育”为推动教育高质量发展提供重要抓手.....	10
4. 教育高质量发展为加快经济发展方式转变提供持续动力.....	10
二、我国教育体制发展历程及改革成效.....	10
(一) 春秋战国至民国时期教育体制演进.....	10
1. 春秋战国: 官学衰废, 私学兴起.....	10
2. 秦代: 以法为教, 以吏为师.....	12
3. 汉代: 独尊儒术, 兴太学以养士.....	13
4. 魏晋南北朝: 文教政策从单一走向多元.....	14
5. 隋唐五代: 学校体系完善, 开创开科取士.....	16
6. 宋辽金元: 书院盛行, 理学兴起.....	18
7. 明清: 加强思想控制, 实行文化专制.....	19
8. 民国: 曲折中前进, 改革中发展.....	22
(二) 新中国成立以来教育体制发展情况.....	24
1. 1949-1978 年: 百废待兴, 构建新中国教育体制基础的教育初创期.....	24

2. 1978-1984 年：拨乱反正，确立教育现代化的教育重建期.....	25
3. 1985-1991 年：简政放权，全面开展教育体制改革的教改探索期.....	26
4. 1992-2002 年：引入市场机制，教育产业化的教改推进期.....	27
5. 2003-2009 年：从效率走向公平，落实科学发展观的教改提升期.....	28
6. 2010 年至今：推进教育现代化，建设教育强国的教改深化新阶段.....	30
三、教育体制机制改革的国际经验借鉴与启示.....	31
(一) 美国：基础教育特色鲜明，高等教育长期领先.....	31
(二) 英国：历史悠久，运作灵活.....	41
(三) 德国：以实际应用为主线，注重教学质量.....	49
(四) 日本：注重教育的公平性、实用性.....	54
(五) 韩国：高等教育建设突出，教育信息化水平领先.....	60
(六) 新加坡：生均素质高，管理体系简明高效.....	66
(七) 中国香港：民主化、以学生学习为中心.....	73
(八) 中国台湾：普通教育与职业教育并重并立.....	80
(九) 借鉴与启示.....	86
四、我国部分地方政府教育体制改革创新实践及启示.....	89
(一) 重庆市綦江区：加强放管服改革，推进区域教育治理现代化.....	89
1. 教育情况及困境.....	90
2. 创新实践.....	91
3. 创新成果.....	95
4. 启示借鉴.....	96
(二) 山西省运城市芮城县：乡村振兴，推进城乡教育一体化.....	98
1. 教育情况及困境.....	99
2. 创新实践.....	100
3. 创新成果.....	102
4. 启示借鉴.....	103
(三) 广东省深圳市福田区：教育公平，兼顾质量.....	105
1. 教育情况及困境.....	106
2. 创新实践.....	107
3. 创新成果.....	113
4. 启示借鉴.....	114
(四) 山东省：加强新时代教师队伍建设.....	115
1. 教育情况及困境.....	116
2. 创新实践.....	121

3. 创新成果.....	128
4. 启示借鉴.....	130
五、我国教育市场需求空间分析.....	135
(一) 从世界主要经济体比较角度分析, 我国教育市场具有较大需求空间.....	135
1. 人口出生率.....	135
2. 万人专任教师数.....	137
3. 高等教育学历人口比重.....	138
4. 高等教育毛入学率.....	139
5. 预期受教育年限.....	140
(二) 从我国省级区域比较角度分析, 三四线城市有较大增长潜力.....	141
1. 自然增长率.....	141
2. 平均工资水平.....	142
3. 最低工资水平.....	144
4. 万人专任教师数.....	145
5. 高中及以上学历人口比重.....	146
6. 万人在校研究生数.....	148
(三) 从人口要素、居民人均可支配收入等角度分析, 人力资源结构优化、“互联网+”、人工智能、消费升级等将推动教育需求高速增长.....	149
1. 新生人口数量减少, 教育供给有待进一步转型.....	149
2. 基础公共服务进一步改善, 教育支出不断扩大.....	151
3. 消费升级, 居民家庭教育投入不断提高.....	152
4. 民办教育稳步发展, 占全国的比重进一步提升.....	153
5. 在线教育突飞猛进, 占全国的比重进一步提升.....	154
(四) 未来我国教育市场需求空间测算.....	155
1. 中央财政教育支出和地方财政支出.....	155
2. 我国教育市场需求空间测算.....	157
六、我国教育体制机制改革的战略愿景及发展目标.....	158
(一) 战略愿景.....	158
1. 回归教育本质.....	159
2. 政府市场双到位.....	159
3. 公立民营双发展.....	160
4. 本土国际双开拓.....	161
5. 公平质量双兼顾.....	161
6. 教师学生双满意.....	162

(二) 发展目标.....	163
1. 短期目标.....	163
2. 中期目标.....	164
3. 长期目标.....	165
七、政策建议.....	166
(一) 以“回归教育本质”为目标，创新教育理念	167
1. 适应时代需要，让教育回归育人本质	167
2. 立德树人，“五育”融合，注重德育	167
3. 因材施教，打造与社会接轨，多元发展的课程体系	168
4. 注重身心健康，增强体魄，强化美育，弘扬劳动精神	168
5. 改变应试教育模式，将减负与增长知识有机结合	169
6. 建设终身学习型社会，打造全民学习的社会氛围	170
(二) 以理顺政府市场关系为核心，转变政府职能	171
1. 培育国家教育制度供给、变革与治理能力，发展优质“中国模式”教育体制 制.....	171
2. 简政放权，赋能社会，统筹中央同地方政府、学校、社会的协同关系 ..	172
3. 注重城乡、区域、群体间教育均衡发展，完善基本公共教育服务体系 ..	173
4. 匹配经济发展与就业需要，紧密结合区域发展重大战略	174
5. 完善教育体系督导与问责机制	175
(三) 以民众共享经济发展成果为导向，加大教育财政经费投入	176
1. 加大各级政府教育财政投入力度	177
2. 优化调整教育经费投入结构	177
3. 完善教育财政体制机制与监督评价机制	178
(四) 以完善学校治理结构为关键，提升自主办学质量	179
1. 创新学校管理体制，完善学校法人治理结构，发挥学校自主性	179
2. 政府为引导，学校为主力，科学育人为目标，打出各阶段重点分明、特色鲜 明的教育组合拳	181
(五) 以多元化办学格局为补充，激发民办教育市场活力	186
1. 加强顶层统筹，健全民办教育的法律体系	186
2. 凸显自主办学特色，保证差异化、多元化、个性化需求	187
3. 拓宽民间资金参与教育事业发展的渠道，避免过度资本化、产业化	188
(六) 打造高等学校、职业学校等人才供给主体与各级政府、工商企业等用人需求 主体之间的闭环反馈机制.....	189
1. 建立高等教育、职业教育同要素市场的有机衔接和闭环联动	189

2. 明确博士后人员定位，注重创新性产学研成果考评	190
(七) 以平台战略为指引，加快布局高效对接供需的信息化、数字化教育	191
1. 打造先进技术与人文关怀并存的智慧校园	191
2. 多元共建教育信息化发展机制	192
3. 运用平台化思维，以“互联网+”促进教育公平	192
4. 鼓励多元市场主体参与，激发在线教育新模式	193
5. 合理监管，规范信息化、线上化教育的科学有效运用	193
(八) 以提升教师职业获得感、荣誉感、认同感为重点，加强教师队伍建设 ...	195
1. 建立高素质、专业化、创新型教师队伍，令教师精心执教	195
2. 完善教师待遇和保障，令教师安心任教	196
3. 弘扬尊师重教的社会风尚，努力提高教师政治地位、社会地位、职业地位， 令教师热心从教	197
(九) 以营造良好家庭教育环境为依托，发挥家长在育人树才中的关键影响力	197
1. 政府层面：完善制度供给与公共服务，将家庭教育纳入公共服务体系 ..	198
2. 社会层面：多元手段与方式，满足家长、家庭各类教育需求	198
3. 学校层面：注重家校合作，将家庭作为学校教育的基石与延伸	199
4. 家庭层面：打造良好原生态家庭，树立良好家风	199
(十) 以开放育人的国际化教育格局为着力点，践行构建人类命运共同体	199
1. 强化治理能力，推进教育对外开放提质增效	200
2. “走出去”，开创教育对外开放新格局	200
3. “引进来”，开创人才引进新局面	201
4. 以文化促交流，提升软实力，打造命运共同体	201
5. 积极引入国际评价体系，积极参与全球教育治理	202
附件：1. 古今中外关于教育本质的论述	203
2. 国内外学校治理的典型模式	214
3. 1949 年至今我国主要教育体制机制改革政策脉络	227
4. 全球部分国家和我国香港、台湾地区教育体制机制及教育改革相关 经验启示	234
参考文献	306

回归教育本质 公立民营双发展 教师学生双满意 ——迈向 2049 的我国教育体制机制改革战略研究

教育是民族振兴、社会进步的基石。教育兴则国兴，教育强则国强。实现中华民族伟大复兴的中国梦，归根到底靠人才、靠教育。党的十九大报告指出，“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”。深化办学体制和教育综合改革，充分激发教育事业发展生机活力已进入“深水区”。教育理念有待矫正，教育发展不平衡不充分，学校治理模式不完善，教师队伍建设亟待加强，家庭与学生负担较重等问题仍然突出，实现“政府管好教育、社会办好教育、学校潜心治校办学、教师安心热心从教、家长精心用心育才、学生全心专心向学”，促进我国教育水平跨越式发展，亟待深化体制机制改革。

本文从回归教育本质、创新教育理念出发，运用“长周期+广视野+定量分析”方法论，基于现状分析（问题导向）、未来经济社会的发展需要（需求导向），从治理方（各级政府、各级学校）、教师、学生、家长四类主体出发，对我国教育体制机制改革的思路加以阐述。本文分阶段梳理我国教育体制机制改革的历史沿革，总结发达国家和地区以及我国部分省市教育体制机制改革、教育本质探索、教育治理模式的经验和启示，结合教育市场需求空间分析，以改革开放为引领，提出我国教育体制机制改革的战略愿景、短中长期战略目标及政策建议。

一、迈向 2049 年的中国亟待加快教育体制机制改革

（一）十九大报告提出永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，加快教育体制机制改革势在必行

1. 中央高度重视教育体制改革

党的十九大报告指出，“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展”。

保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题。十九大报告强调，优先发展教育事业。“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育。要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，发展素质教育，推进教育公平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，普及高中阶段教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。完善职业教育和培训体系，深化产教融合、校企合作。加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展。健全学生资助制度，使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育。支持和规范社会力量兴办教育。加强师德师风建设，培养高素质教师队伍，倡导全社会尊师重教。办好继续教育，加快建设学习型社会，大力提高国民素质”。

国家“十三五”发展规划指出，“全面贯彻党的教育方针，坚持教育优先发展，加快完善现代教育体系，全面提高教育质量，促进教育公平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人”。强调要增强教育改革发展活力。深化教育改革，增强学生社会责任感、法治意识、创新精神、实践能力，全面加强体育卫生、心理健康、艺术审美教育，培养创新兴趣和科学素养。深化考试招生制度和教育教学改革。推行初高中学业水平考试和综合素质评价。全面推开中小学教师职称制度改革，改善教师待遇。推动现代信息技术与教育教学深度

融合。依法保障教育投入。实行管办评分离，扩大学校办学自主权，完善教育督导，加强社会监督。建立分类管理、差异化扶持的政策体系，鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务。完善资助体系，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。

2019 年政府工作报告指出，要“发展更加公平更有质量的教育。深化教育教学改革，推进城乡义务教育一体化发展，多渠道扩大学前教育供给，推进高中阶段教育普及，推进一流大学和一流学科建设，国家财政性教育经费占国内生产总值比例继续保持在 4% 以上，切实把宝贵的资金用好，努力办好人民满意的教育，托起明天的希望”。

2. 国家发布多项“教育现代化”远景规划

2019 年 2 月，中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》，是我国第一个以教育现代化为主题的中长期战略规划，是新时代推进教育现代化、建设教育强国的纲领性文件。文件提出，推进教育现代化的总体目标是：到 2020 年，全面实现“十三五”发展目标，教育总体实力和国际影响力显著增强，劳动年龄人口平均受教育年限明显增加，教育现代化取得重要进展，为全面建成小康社会作出重要贡献。在此基础上，再经过 15 年努力，到 2035 年，总体实现教育现代化，迈入教育强国行列，推动我国成为学习大国、人力资源强国和人才强国，为到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定坚实基础。

随后，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《加快推进教育现代化实施方案（2018-2022 年）》。《实施方案》提出了加快推进教育现代化的实施原则：立足当前，着眼长远；聚焦重点，带动全局；问题导向，改革创新；分区规划，分类推进。总体目标是：经过 5 年努力，全面实现各级各类教育普及目标，全面构建现代化教育制度体系，教育总体实力和国际影响力大幅提升。实现更高水平、更有质量的普及，教育改革发展成果更公平地惠及全体人民，教育服务经济社会发展的能力显著提高，社会关注的教育热点难点问题得到有效缓解，多

样化可选择的优质教育资源更加丰富，人民群众受教育机会进一步扩大，学习大国建设取得重要进展。

2017年9月，中办、国办印发《关于深化教育体制机制改革的意见》。《意见》指出，深化教育体制机制改革的主要目标是：到2020年，教育基础性制度体系基本建立，形成充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制，人民群众关心的教育热点难点问题进一步缓解，政府依法宏观管理、学校依法自主办学、社会有序参与、各方合力推进的格局更加完善，为发展具有中国特色、世界水平的现代教育提供制度支撑。

2017年1月，国务院印发《国家教育事业发展规划“十三五”规划》，确定了“十三五”时期教育发展的指导思想、主要目标、战略任务和保障措施，是近期我国教育发展的行动纲领和指导性文件。《规划》强调，要以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念统领教育改革发展，坚持党的领导，坚持社会主义办学方向，以全面提高教育质量为主题，以教育的结构性改革作为主线，全面深化教育改革，加快推进教育现代化，为全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大贡献。

3. “两个一百年”奋斗目标的实现归根结底要靠人才、靠教育

现代教育追求的是人的全面发展，“两个一百年”奋斗目标的实现，归根结底要靠人才、靠教育。中国教育改革发展已进入一个新的阶段，也随之出现了一些新问题。解决问题需要制度改革，也需要理念革新。时代的前进方向也是教育改革的指针。我国处于一个飞速变化的时代，各种科技进步不断涌现，以互联网、新能源、人工智能等为代表的科技产业正在重塑世界，对知识结构和教育体系也形成巨大的冲击，教育需要适时而变。未来的国际竞争，是围绕人才展开的竞争。随着科研体制改革、科研评价机制改革、高等教育管理方式等相关改革的推进，中国的大学将加速高素质人才培养，提高国民整体受教育水平，以迎接未来的高水平竞争。国运兴衰，系于教育。中国由

大国迈向强国，实施创新驱动发展战略，推动“一带一路”建设，对多元多样的人才需求更加强烈，对高端创新人才的需求日益紧迫。未来，必须以前瞻性眼光看待问题，将各项教育改革内容细化、量化，确保改革落实到位、保障完成主要目标，才能为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

（二）教育理念有待矫正，学校治理结构有待优化，“上学贵、上学难”问题突出，推动教育体制机制改革刻不容缓

1. 教育理念有待矫正

教育最重要的经济功能，就是为社会生产力的发展培养所需要的人才。从农耕文明时期，到工业文明时期，再到当今的知识经济，社会生产力在不断进步，对劳动者的能力素质要求不断发生变化。作为教育的主体，学校的人才培养目标和教学模式也需要不断变化和调整，以适应生产力发展的需要。

具体来说，农耕文明时期，从事“士、农、工、商”任何行当，都需要掌握一套完整的知识或手艺，“私塾”、“子承父业”、“师傅带徒弟”是典型的知识或技艺传承方式。工业文明时期，实现了手工生产向机器生产的飞跃，分工协作、流水线作业是主要生产方式，教育的主要目标是培养具有文化知识和劳动技能的劳动者。进入知识经济时代，智力资源成为首要依托，知识开始超越资本和劳动力，成为生产要素中最重要的组成部分，教育的主要任务是培养出大批具有创新意识的人才。

改革开放 40 多年来，人们对教育在发展生产力、加速经济增长方面的作用有着深切的体验。但是，当前的教育理念还停留在工业文明时期，教育理念存在有待矫正的诸多问题，表现在更多关注教育的功利价值，忽视人文精神的培养，特别是忽视教育对人的素质、价值、创新能力以及创新精神的培养。在当今世界百年未有之大变局下，在后工业时代向知识经济转变过程中，要始终立于国际竞争的不败之地，迫切需要矫正不合时宜的教育理念，努力培养出适合知识经济时代要

求的创新性人才。

2. 教育发展不平衡不充分问题亟需破解

党的十九大将教育摆在优先发展的战略位置，充分肯定了党的十八大以来，全面深化教育综合改革取得的明显成效，要求深化教育改革，加快教育现代化，让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。

与此同时，人民对获得更好教育期盼与当前教育领域不平衡不充分发展之间的矛盾仍然突出，具体表现在：**教育法律体系有待完善**，教育法律在国家法律体系中并不具有独立法律部门的地位，教育法律法规体系建设的整体设计和系统性有待增强，覆盖周延性需要改善，配套实施规则有待健全。**教育机会与资源分布有待均衡**，社会总资源对教育分配比例偏低，地域间、区域内教育资源配置差异较大，各教育阶段间教育资源分配不合理，校际间、学校内教育资源配置不合理。**财政支出结构有待优化**，财政教育支出总量不足，区域间教育支出不均衡，城市与农村之间差异明显，不同阶段教育之间支出分配不均衡。**政府“放管服”力度有待加强**，教育管理主要还是行政化管理，教育主管部门对学校具体事务干涉过多，权力下放不充分，财权、人权、事权不匹配，行政管理缺位、越位、错位。**民办教育发展活力有待释放**，发展仍然不充分、不规范、不平衡，面临着民办学校的属性问题，产权、资产和会计制度问题，政府责任问题以及学校治理问题等亟待解决。**教育减负效果有待深化**，教育减负实施效果欠佳，出现“学校减负、社会增负，教师减负、家长增负，校内减负、校外增负，线下减负、线上增负”的现象。**教育现代化步伐有待加快**，推动教育现代化进程的內部诱导性改革与制度变迁尚且不够，中西部地区教育现代化潜力巨大、但困难不小，信息技术、互联网+平台等现代因素尚未充分发力，教育现代化发展尚需提升质量、加快速度。

3. 各级学校治理行政化、机关化问题亟待解决

党的十八届三中全会确定了推进国家治理体系和治理能力现代化的改革目标。党的十九大再次强调，新时代中国特色社会主义全面

深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。

推进学校治理现代化是新时代中国特色社会主义教育治理现代化的必然要求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》明确提出,要“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”,为推进现代教育治理体系建设指明了方向。

然而现实中,在微观教育主题层面,各级学校治理仍然存在行政化、机关化的问题,主要体现在三个方面:一是学校与政府关系的“下级化”,政府与学校的关系异化为行政关系,违背了学校作为教育机构的基本属性;二是学校内部管理的“官僚化”,不尊重教育教学规律,未能充分体现教育家治校;三是学校与社会关系的“级别化”,一所学校的社会地位主要由学校的行政级别决定,忽视了办学声誉和专业性的重要性。

解决各级学校治理行政化、机关化问题,迫切需要改变政府对学校管得过多,把办好学校的责任归还给学校;变革学校内部治理结构,探索实施教授、教育家治校制度;探索实施多维度的学校评估机制,积极引入第三方评价机制,最终形成政府管教育、学校办教育、社会评教育的良好局面。

4. 教师队伍建设有待加强

兴国必先强师。百年大计,教育为本;教育大计,教师为本。教师承担着传播知识、传播思想、传播真理的历史使命,肩负着塑造灵魂、塑造生命、塑造人的时代重任,是教育发展的第一资源,是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要基石。

人民对高质量教育向往更加迫切。当前,中国特色社会主义进入了新时代,开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民对公平而有质量的教育向往更加迫切。

但是,我国教师队伍建设依然存在重视不足、保障不力、素养不

够、结构失衡、封闭循环等突出问题,严重制约教育教学质量的提升,亟需解决。具体而言,一是对教育和教师工作重视不够,在教育事业发展中重硬件轻软件、重外延轻内涵的现象还比较突出;二是师范教育体系有所削弱,对师范院校支持力度不够;三是教师待遇保障不力,尤其是民办教师、编外教师、乡村教师等特定群体的保障力度有待加强;四是教师队伍整体素养偏低,对新理念、新技术应用与接受能力不强,职业使命感、自豪感偏弱;五是教师队伍学科结构和城乡结构失衡,准入、招聘、交流、退出等机制还不够完善;六是封闭循环居多,教授、教师的来源国际化、多元化程度地,未能实现校内教师与校外合格人才的双向流动。

5. 应试式、灌输式教育模式影响学生身心健康,并给广大家长带来较沉重负担

应试教育、灌输式教学是对当前我国教育弊端的高度概括,是“万般皆下品、唯有读书高”传统文化与西方“主智主义”相结合的产物。从教育学的角度看,应试教育是指脱离社会经济发展和人的发展需要,以应付升学考试为目的,违反教育学规律的一种教育模式。应试教育下,学校花费大量的或全部的教学时间与精力,采用填鸭式或灌输式方法,向学生灌输书本知识;分数成为衡量学生学习水平的标准,升学率的高低成为检验学校教育质量的准绳,结果是造就了一大批高分低能的“优秀学生”。

应试教育存在内容片面、脱离社会实际、加重学生负担、不利于教师素质提高等诸多危害。具体来说,一是教育内容片面。应试教育以升学考试的需要为标准,并以此作为决定教育内容的依据。由于升学考试只涉及到知识的积累与提取,造成学生学习知识只是机械背诵和复述,不去理解知识的涵义,缺乏对知识的验证能力。二是脱离社会实际。应试教育只注意考试,只关心升学率,在教育教学中不顾经济建设和社会发展实际,不考虑不能升学学生需要,职业教育、职业技能培训发展不足。三是加重学生负担。应试教育源于升学竞争,激

烈的升学竞争势必加重学生负担。沉重的学习负担和考试压力使学生失去了青少年应有的欢乐，损害了他们的身心健康，也给学生家长带来了无形的压力。四是不利于教师素质提高。由于评价学校好坏、教师水平高低的标准是升学率，应试教育迫使教师把主要精力和时间放在对付各种考试上，加重了教师身心负担，不利于其提高自身素质和业务水平。

（三）我国人均 GDP 超过 1 万美元，建立高质量教育体系是实现经济发展惠及广大群众的当务之急

1. 经济实力提高为建立高质量教育体系奠定坚实基础

十九大报告指出，建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育。我国在经济建设中取得重要进展，经济实力不断强大，为建立高质量教育体系提供了坚实的保障。改革开放以来，我国经济保持了 40 余年的高速增长，截至 2019 年末，我国 GDP 总量已经达到 99 万亿元，按年平均汇率折算，人均 GDP 突破 1 万美元大关，达到 10276 美元。从发达国家教育事业发展的经验来看，人均 GDP 接近或达到 1 万美元时，各国高等教育发展进入快速提升期。我国正处于这一黄金时期，要把握好这一时期高等教育发展的新要求，积极有效推动高等教育发展，为经济社会的当前和长远发展打好基础。

2. 消费结构升级为建立高质量教育体系创造广阔空间

消费对中国经济增长的重要性日趋明显，已成为名副其实的经济增长压舱石和稳定器。2013 年以来，我国总体上进入了品质消费阶段，消费结构升级正呈现出诸多新特点。其中，教育是消费升级最重要的体现。近几年，我国家庭教育支出占家庭年收入比重达到 20% 以上，且年增长保持在 10% 以上，城镇居民的人均年度教育消费支出基本也保持在 10% 左右的增速。在消费升级背景下，教育的高端化、国际化、个性化、多元化是必然的趋势。教育培训等新型消费升级，有助于全面提升人力资本，满足人民的美好生活需要，也为建立高质量

教育体系创造了广阔空间。

3. “互联网+教育”为推动教育高质量发展提供重要抓手

“互联网+教育”运用互联网、云计算、大数据等新一代信息技术，对教育内容、组织方式、教学流程等进行改造赋能，旨在打造更有效率的教育学习平台，促进教育需求与教育供给精准对接，有助于形成与数字信息环境相适应的新型教育生态系统。“互联网+教育”突破时空的局限，促进了教育资源共建共享，催生了个性化、定制化的教育新形态，有助于实现教育公平、促进优质教育均衡发展。当前，“互联网+教育”已经成为我国推进教育信息化、推动教育高质量发展、让教育发展成果更多更公平惠及全体人民的重要抓手和重点发展方向。

4. 教育高质量发展为加快经济发展方式转变提供持续动力

中国经济正在经历深刻的结构调整和再平衡。在这种情况下，中国正在加快发展方式转变，更加注重内需与外需、消费与投资的平衡，更加注重创新驱动发展，推动中国经济从高速增长向高质量发展转变。在促进经济发展方式转变的众多因素中，教育具有基础性、先导性、全局性的重要作用。提高教育质量，促进教育高质量发展，是实现经济发展模式从资源依赖型和投资驱动型转变为创新驱动型的基础，是实现产业结构升级重要的人力资源保障，在扩大内需的过程中也具有不可或缺的重要作用。

二、我国教育体制发展历程及改革成效

（一）春秋战国至民国时期教育体制演进

建国前，我国的教育制度更多地与政治活动相联系，具有鲜明的阶级特征，其伴随着社会政治经济发展需要而不断地发展变化，每一个历史阶段都有着深深的阶级烙印。教育发展标志着社会的不断进步，教育制度历史演进中的经验启示仍值得当今借鉴。

1. 春秋战国：官学衰废，私学兴起

春秋战国时期，中国由奴隶社会向封建社会转化，古代学术文化

以及教育思想空前活跃。政治上，代表地主阶级利益的新势力取代了代表奴隶主贵族利益的旧势力，并逐步夺取了政权，确立了封建社会制度；经济上，作为奴隶制支柱的井田制和分封制逐渐崩溃，土地国有制逐渐发展成为土地私有制。政治经济上的变化对当时的教育制度产生了极大影响，文化教育发展繁荣，教育思想日趋活跃。

官学逐渐衰废，私学逐渐兴起。这一历史时期，教育制度发生了重大变化。由于王室衰微，诸侯忙于战争，因而各级官学都日渐衰落，加上新兴地主阶级对人才的需要，“学在官府”的教育垄断局面逐渐被“天子失官，学在四夷”的新教育组织形式打破，民办的私学开始兴起。这一时期，列国竞争的形势为文化教育和人才成长提供了相对自由的条件，带来了人才的大量涌现，形成了学术下移、士阶层崛起、私学骤兴的新局面，儒、墨、道、法、名诸派百家争鸣。其中，孔子是开创私学教育的代表性人物。孔子弟子三千，贤人七十，秉承“有教无类”的原则对学生悉心教导，可谓是当时最大的私人讲学集团。墨子也曾设立大规模私学，弟子三百余人，其人才教育思想是“有能则举之，无能则下之”。

私学的兴起是中国教育史上划时代的革命。私学的蓬勃发展冲破了“政教合一”的枷锁，使教育从政治活动中分离出来，学校从国家机构中分离出来，将教育辐射面由少数贵族扩大到广大平民。教师不再是官吏，而成为以教育人为谋生之道的专业化教育工作者，教育则不再单纯是奴隶制下统治者的工具，教育的社会基础更为广阔。

官学与私学的交替顺应了历史发展趋势，是社会进步的必然。春秋战国时期，学校教育适应了社会斗争的需要。教育目标不再是培养能够射箭驾车的武士或粗知礼仪的官吏，而是培养一些具有战略眼光和创造才能，有实际知识并善于雄辩的政治人才。教学方式则是面向社会，游学风行，自由的学术风气培养了许多具有创造性思想的学者，形成了各具特色的学派。因此，春秋战国时期私学的兴起适应了时代对教育的要求，是中国社会由奴隶制走向封建制的必然结果。

2. 秦代：以法为教，以吏为师

秦朝时期，统一的多民族封建国家形成。秦代是中国历史上统一的封建国家形成和确定的时期，其时间虽然短暂，影响却相当深远。政治上，秦朝废除分封制，实行郡县制，建成了一整套适应封建统一国家所需要的行政机构；经济上，在全国范围内正式承认封建地主阶级的土地所有制。同时，秦代也是中国封建教育制度化和定型化的时期，在中国教育史上占据了重要地位。

秦代教育“以法为教”“以吏为师”，实行文化专制。秦代在文化教育方面主要推行了以下改革举措：**一是**统一文字。目的是为改变战国时期形成的文字异形局面，同时简化文字书写。李斯最初总结出小篆的字体，后来经程邈改进成更便于书写的隶书字体；**二是**严禁私学，焚书坑儒。出于政治上打击持异端者、推行统一法令的目的，秦始皇根据丞相李斯的建议，采取了“颁挟书令”和“禁私学”的措施。除秦国博士官手中藏书和医药、卜筮、种树之书外，民间所藏诗书、百家经典尽数烧毁。焚书次年，又发生了残暴的坑儒事件；**三是**推行吏师制度。在禁止各种学派的私学的同时，为了培养知法、执法、守法的官吏和驯民，全面实行吏师制度，即在官府中设立学室，以官吏为教师，以法律为教学内容，不提倡学校教育；**四是**推行礼教。秦国统治者所重视以血缘为纽带的宗法观念。据秦简《为吏之道》记载，“为人君则鬼，为人臣则忠，为人父则慈，为人子则孝”。秦王朝推行封建道德规范，主要不是以教育为手段，而是仍依法家的“立法化俗”的思想，单靠刑罚胁逼，其效不显；**五是**设置博士官。秦始皇统一全国之后，征召六国博士 70 人于朝廷，规定博士的职务是掌握古今历史文化，备作政府顾问，除参议政事外，亦有以私人名义传业授徒。

教育事业的发展受到一定阻碍。秦代的教育改革采取法家路线，不仅禁止各个学派的私学，而且国家也不兴办学校，使得文化教育发展受到了一些阻碍。统治者忽视文化教育事业在政权建设中的作用，也

是秦代迅速灭亡的原因之一。

秦代教育政策也有一定积极影响。虽然春秋战国时期兴起的私学在秦代有所衰落,但应认识到,秦代教育也有着不可忽视的重要影响。在当时的历史背景下,秦王朝为巩固封建统治秩序所采取的统制思想和政法教育并行的教育方针有效培养了一些法治人才,对汉以后影响深远。秦代对高等教育相当重视,在普通教育的私人传授下,学生一般也有相当高的文化程度。因此,秦代教育在中国教育史上占有重要地位。

3. 汉代:独尊儒术,兴太学以养士

汉代是一个承上启下的朝代。汉朝政权是在秦朝短暂统治基础上建立起来的,既因袭了秦朝旧制,又接受了秦朝灭亡的教训,在各方面都有所更易和发展。在教育方面,汉朝以秦为鉴,以儒家思想为指导,重视学校,推行教化,并首创太学和郡国学,为中国封建教育制度的形成奠定了基础。

罢黜百家,独尊儒术。汉朝初年,统治阶级继续采用法家思想,并主要推行以道家“清静无为”思想为核心的“黄老之学”,采取“重有学之士,开禁私学、废除‘挟书律’”。汉武帝以后,则以儒家思想为正统,“罢黜百家,独尊儒术”。具体而言,一是推行以儒家文化为核心的教育基础。儒家经典成为统治阶级培养人才的必学课程,从中央到地方形成了一套教育系统。同时董仲舒等汉初政治家及教育家系统吸纳孔子教育思想中“君权天授,仁者爱人”的观点,以此为基础制定了适合社会规范的道德纲领和符合统治需要的政治纲领;二是兴太学。太学是汉代官学系统中的中央官学。初期太学招收了 50 名博士弟子,由博士官分经培养,此后学生人数迅速增长,东汉时最多曾达三万多人,成为世界上最古老的规模巨大的万人大学。兴办太学的目的是用国家行政的力量,有目的、有计划地培养儒术人才,太学成为汉朝储备官员的重要来源;三是私学再度繁荣。孔子教育思想向来倚重私学,在孔子教育思想的影响下,民间高级教育机构“精舍”

与初级教育机构“茅庐”逐渐出现，私学日益兴盛，到东汉更加发达，规模甚至超过官学；四是重视选拔人才。汉代实行不定期的举荐“贤良方正”和定期按地方人口比例举荐“秀才”、“孝廉”的制度。人才举荐制度在汉代发挥了重要作用，到东汉时察举制度日臻完善，逐渐形成了一套行之有效的人才选拔和考试制度。

汉代教育制度为巩固封建统治发挥了重要作用。汉代统治者吸收秦代灭亡的教训，改变了治国方略，实行“独尊儒术”的文教政策，推行官学和私学，重视教育和入仕结合，从而扩大了官员队伍，也为平民接受教育提供了更多机会，提高了人民整体文化素质，巩固了封建统治基础，促进了思想文化的发展繁荣。

官学与私学并行的教育体制影响深远。汉代私学与官学相辅相成，形成了历史上仅次于春秋战国时代的繁荣景象，对文化思想的普及和传承起到了至关重要的作用。汉代开创了我国封建社会中长期存在的官私两种学校并行发展的教育体制，不仅在当时促进了学校教育的发展，培养了许多“经明行修”的人才，对于后世学校教育的发展也产生了深远影响。

4. 魏晋南北朝：文教政策从单一走向多元

魏晋南北朝时期，王朝更迭频繁，割据政权林立。三百多年间，封建统治阶级互相争夺势力范围，连年战争，每一个政权统治的时期都比较短暂；居住在边疆的少数民族奴隶主对中原汉族地区侵夺、骚扰，战乱频仍使得封建的政治、经济和社会生产力遭到了破坏。南北混合、分裂割据的政治局面给教育带来诸多不利影响。但为了利用教育服务统治政权，各封建王朝仍然制订了基本相同的官学教育制度，当有的封建政权比较稳固时，教育制度还有一些新的发展。“大一统”局面的打破使得儒学独尊地位受到冲击，教育发展呈现了新的格局。

教育上“继汉开唐”，走向多元。魏晋南北朝时期的教育制度主要有以下变化：一是儒学独尊突破，专科教育发展。自汉以来，经学教育独霸官学，但在很大程度上是儒学的附庸。魏晋南北朝时期，虽

然儒经仍是官学教授的主要内容，但先后有研究老庄学说的玄学、研究古今历史的史学、研究词章的文学，是学制上的一大改革。此外，专科教育得到发展，相继开创了史学、文学、律学、算学、佛学、道学、医学等实用学科教育，使教育与社会发展联系更紧密；二是地方教育制度正式确立。汉代的地方学校尚属草创阶段，缺乏明确管理制度。到了魏晋南北朝时期，中央官学突破了单一的太学模式，等级性更加明显，创办了国子学、皇宗学等；北魏时期还建立了完备的州郡学校教育制度；三是官学时兴时废，私学昌盛发达。社会的动荡不安使国家办学时兴时废，教育的重心转向私学。一方面，一些儒家学者担任地方官吏，着手开办地方学校；并亲自传授门徒；另一方面，一些学者厌恶政治的黑暗，隐居山林或家乡开门授徒。统治者为了维护统治或扩大势力，也给予了私学一定支持；四是“九品中正制”成为魏晋南北朝时期重要的人才选拔制度。实施初期，“九品中正制”主要以人物才德为主要依据，而不专重家世阀阅，然后西晋以后，“九品中正制”逐渐被势力雄厚的门阀世族控制，实质上造成了按门第高低选拔人才，形成了“上品无寒门，下品无士族”的现象；五是开启了各民族教育大融合和国际文化教育交流的进程。入主中原的少数民族统治者自觉接受高度发展的汉族文化教育，积极推行汉化改革，大力发展学校教育事业，提高了少数民族的文化水准，促进了各民族的教育大融合。同时，中国开始与西方、南方及东北各邻邦进行国际文化教育交流。

魏晋南北朝时期的教育发展为后唐教育繁荣准备了条件。从上述魏晋南北朝的教育制度特点来看，当时的教育不仅继承了前代教育的成果，保存和发展了传统文化，而且在满足社会发展需要方面作出了有益的探索，在更大范围内体现了教育的社会作用。其“九品中正制”的人才选拔方式虽然有一定弊端，但对当时的家学教育发展起到了促进作用，在传播儒学思想的过程中起到了不可低估的积极作用。

魏晋南北朝时期教育事业总体上有所衰落，但仍有许多值得后世

继承借鉴的历史经验。这一时期办学形式的多样化和开放的教育政策促进了教育思想的纷争交合和繁荣发展，同时冲击了传统的教育思想。这为后世教育事业的发展带来了诸多启示，从中可以看到，教育必须适应社会发展的需要，必须实行“开放”政策，应允许不同教育思想间的学术争鸣。

5. 隋唐五代：学校体系完善，开创开科取士

隋唐五代是中国封建制度发展的鼎盛时期。隋唐时期，中国封建社会的政治、经济和科学文化进一步发展，封建制度进一步巩固，是历史上著名的隋唐盛世。隋朝统一南北之后，政治上革除了门阀士族专政，加强了中央集权，经济上实行均田法和租调徭役法，促进了生产力稳定发展，为文化教育科技的发展创造了有利条件。唐朝继承和发展了隋朝所创立的政治、经济、文化教育新制度，特别是唐代贞观到开元一百多年的时间里，更达到了空前繁荣的局面。随着经济繁荣和国力强盛，封建文化教育高度兴旺。中晚唐后，由于藩镇和中央政权日益对立，新旧官僚、宦官与朋党间的专权斗争日益尖锐，则出现了“五代十国”的动荡局面，这一时期教育发展有所减缓。

封建教育制度高度繁荣发展。为适应政治经济发展需要，隋唐时期封建教育制度也更为完善。一是崇儒兴学，三教并立。隋唐时期秉承以儒家为主、同时兼顾佛教和道教的文教思想，打破了汉代独尊儒术的局面，使不同形态文化得到正常发展和交流。一方面，隋唐时期尊崇儒学，尤其是唐王朝建立以来，统治者充分认识到儒学的重要性，采取了许多“大阐文教”的措施，推行尊崇儒教的国策，推崇孝道，组织撰写《五经正义》，对涵盖儒家政治、哲学、道德思想结晶的五经予以诠释，统一儒家经典并确立了儒家的正统地位，教育思想和教育内容开始趋于高度统一。另一方面，隋唐时期兼重佛教和道教，统治者大都兼重儒、佛、道，不独尊一家，使得隋唐时期教育思想呈现出兼容并蓄的特点；二是形成了相对完整的封建社会学校教育制度。隋唐逐步建立了完备的学校制度，中央有国子学、太学等，地方有州

学、县学和乡学等。经学教育仍是学校教育主导,《五经正义》成为统一的教材,命天下传习。同时还有书学、算学、律学、医学等专业教育。到开元、天宝年间,唐朝学校教育发展到鼎盛时期,封建教育制度形成了完备的形态,具有一套有效的管理体系,学校的种类、形式、管理制度、教学内容和学生的数量、质量等各方面都得到了空前的发展;三是科举制度创立。科举制度创始于隋代,完备于唐代,是隋以后历代封建王朝设科考试选拔官吏的制度。科举制度与官立学校教育制度相配合,影响着中央官学、专科学校、地方官学和私学等多渠道办学系统的形成;四是留学生教育政策兴起。隋唐时期,国力强盛,文化昌盛,对外实行开放政策,中国成为亚洲文化经济交流中心,以首都长安为代表的城市成为不少外国求学者的首选之地。据《新唐书》记载,当时来中国求学的留学生主要来自日本、高丽、百济、新罗、高昌、吐蕃等地,中外文化教育的交流得以加强。

科举制改善了用人制度,大大促进了教育事业的发展。科举制度是隋唐教育体制改革最重要的方面,反映了统治者加强皇权统治的需要,有利于中央集权统治的加强。同时科举制度也体现了统治者对人才规格的要求,影响着学校教育目的、教育内容、教学方法、考试方法以及办学方式方法等教育体制的改革。但科举制度也有其弊端,由于科目及内容大都不出乎儒学经义的范围,被选拔的多是缺乏进取精神和创造意识的人,禁锢了思想,也是导致清朝后期大动乱和外国不断侵略的一个因素。

隋唐时期教育政策对当今教育事业发展有重要启示。研究隋唐时期的教育政策,有以下几方面值得取其精华,为当前教育体制改革提供启示。一是重视教育的地位。隋唐时期的繁荣盛世与其重视教育的理念有着重要的联系,一系列教育利好政策的颁布与实施使得一批优秀的人才能够充分发挥自己的才干,为繁荣稳定的局势做出贡献;二是注重教育的公平。作为一种人才选拔制度,科举制度在一定程度上体现了公平公正,为寒门提供了一条社会上升渠道;三是加强教育间

的交流与合作。隋唐时期，中国重视与他国的文化教育往来，从而取得了长足发展。

6. 宋辽金元：书院盛行，理学兴起

宋辽金元时期是中国又一次从封建割据到全国统一的时期。这一段时期属于多民族竞争时期，宋辽金元四个朝代分别由不同的民族所建立。自唐朝灭亡开始，直到元朝建立，中国本土（包括华北和华南）从未被一个统一政权所控制。面临频繁的农民起义和辽、西夏、金等少数民族的武力胁迫，如何维护、延续封建统治的现实问题严峻，因而文化教育领域一度呈现出相对的活跃局面。

宋代书院的兴起是对传统官学教育的重大突破。从教育体系上看，宋代教育制度基本沿袭唐制。自三次兴学活动后，宋朝在中央和地方陆续建立了完备的官学教育体系，分为中央官学和地方官学。此外，宋朝兴起了一种有别于传统官学的新型学校形式，即书院。书院产生于五代，兴盛于宋代，起初由于官学教育的衰废而萌芽，随后随着宋代理学家研究发展自己的理学主张，培养学派信徒而大力兴办起来，大约有了 150 多所。宋代书院大大突破了传统官学教育，办学宗旨主要是为研究理学，并且提倡学术自由，呈现出蓬勃的生命力。到元朝时期，统治者对书院采取保护、提倡和加强控制的政策，官学化倾向日渐严重，但元朝书院仍对文化教育普及、理学传播和人才培养发挥了积极作用。

宋辽金元时期教育人物众多，教育思想丰富。从文教政策上看，宋朝确立了“兴文教，抑武事”的国策，一是重视科举，重用士人。利用传统科举考试大量取士，充任全国各级政权的管理，军队也受文官节制；二是“三次兴学”，广设学校。分别包括范仲淹主持的庆历兴学、王安石主持的熙宁兴学和蔡京主持的崇宁兴学；三是尊孔崇儒，提倡佛道。目的是为了维护统治，但其结果是使儒、佛、道三家在长期而激烈的斗争中逐渐走上了融合的道路，最终孕育出理学思想体系，成为中国封建社会后期的统制思想；四是重视蒙学。宋代是我国

古代蒙学发展的一个重要阶段，宋代统治者非常重视蒙学教育，多次下令在中央和地方设立小学，包括私学和官学。辽金元时期的教育也持续发展并受到统治者重视，辽朝尊儒敬佛、发展文教；金朝文教政策相较辽更开放，有意识地网罗人才，搜求图书典籍，注重礼乐典制；元代在统一全国之后，采取兼收并蓄的方针，融汇了全国的教育思想，认为发展教育、培养人才是巩固政权、加强统治的重要措施，使元朝在学术和教育思想上既有北方学者和教育家的传统，又有两宋理学的传统，水平有了大幅度的提高。

宋元时期的教育制度为经济发展提供了保障。宋元时期统治者对文化教育普遍重视，在教育制度上得到了较大完善，不仅较好地满足了世人求学的需要，更为社会教育的普及发展、人才的培养储备、学术研究的深入开展提供了保障。同时，宋元时期重视儿童智慧开蒙教育中的伦理道德启迪，在选才取士上也高度重视道德品质，理学的较快发展推动了社会风气的好转和社会的稳定。

应对宋元时期教育发展予以深入研究。宋元时期的学术思想和文化教育有巨大成就，与高度重视教育、大力推进教育事业的发展和营造活跃学术讨论氛围有着密切的关系，鉴古而知今，当今教育应注重吸取和深入研究，从而推陈出新，推动当代教育事业的发展。

7. 明清：加强思想控制，实行文化专制

明清时期是封建社会由盛而衰的时期。这一时期皇权高度集中，封建专制主义集权加剧，资本主义萌芽出现并缓慢发展，思想受严格控制。政治上，君主专制加强，统一的多民族国家最终形成；经济上，明朝中后期出现资本主义萌芽，部分地区开始了早期工业化的进程；教育上，科举考试开始出现八股取士，思想受到禁锢；开放上，郑和下西洋之后基本走上海禁和闭关锁国的道路。因而，明清时期也是中国封建教育发展 to 顶峰、同时也走向没落的时期。

明代推崇程朱理学，实施文化专制。一是竭力推崇程朱理学的正宗地位，明太祖朱元璋曾下令，学者讲学“一宗朱子之学”，还明确

规定国家取士，说经者以宋儒传注为宗；二是文化专制，禁锢思想。明统治者在积极发展文教事业的同时，大力推行文化专制统治，加强思想控制；同时加强对官学的管理和控制，在国子监设立绳愆厅，对违规师生有执行刑罚的权利；还屡兴文字狱，以莫须有的罪名残酷迫害士人。

清代主要实施“兴文教、崇经术”的文教政策。一是尊孔崇儒，提倡程朱理学。清朝统治者尊崇孔子和儒术，如祭孔，给孔子追加封号，袭封孔子后人，并将此作为笼络汉族士人的手段；同时还大力提倡程朱理学，成为清办学育才的指导思想；二是笼络、利用汉族士人。采取各种手段，笼络、控制和利用知识分子，通过开科取士吸收士人入仕参政，设制科，荐擢人才，组织学者编纂大型书籍，宣传所谓的文治盛世；三是加强思想控制。在对士人实行笼络利诱的同时，亦采用高压手段进行严厉钳制和残酷镇压，严禁立盟结社，销毁书籍，大兴文字狱。

明清时期统治者均十分重视学校教育。学校教育制度在前代的基础上继续向前发展。明清中央官学比辽、金、元时期有所发展，明朝中央官学有南京国子监和北京国子监、太学、皇宗学、武学、医学、阴阳学；清朝中央官学有国子监、宗学、觉罗学、旗学、算学馆，以及专为俄国留学生设立的俄罗斯学馆。明清时期的中央官学以明朝初年的国子监最为兴盛。地方学校也较发达，各级都有普通学校和专科学校。考试制度采用八股取士的科举制，教学内容以四书五经为主。考试分为乡试、会试和殿试三种。明朝中期以来，书院比较兴盛，并逐渐发展成为官办学校。明清时期，科举达到空前完备，同时走向灭亡。

清末教育变革奠定了中国教育从封建教育向近代教育转型的基础。明清时期是封建制度的衰落时期，总体而言，为强化专制统治，明清时期教育专制非常严重，束缚了人们的思想。但随着社会的发展，从太平天国起义的农民到洋务派、维新派，再到当政掌权的统治集团，

不同的阶级、阶层在不同时期提出了不同的教育改革方案，推动了中国教育朝着近代化的方向迈进一步。

表 2.1 我国古代历朝教育体制变革情况

时期	代表人物	推行政策	政策内容	影响
春秋战国	孔子、孟子、墨子、荀子、老子等	推行私学教育	儒家崇尚以德治国；墨家主张兼相爱，交相利；道家主张无为而治；法家主张以法治国	私学的蓬勃发展冲破了“政教合一”的枷锁，使教育从政治活动中分离出来，将教育辐射面由少数贵族扩大到广大平民
秦代	秦始皇、李斯	整理统一文字；严禁私学；推行吏师制度；推行礼教；设置博士官	规定以统一前秦國小篆为统一书体；采取“颁挟书令”和“禁私学”；以法为教，以吏为师；重视以血缘为纽带的宗法观念；征召六国博士 70 人于朝廷，备作政府顾问	秦代教育改革使文化教育发展受到了一些阻碍，但也有不可忽视的重要影响。秦王朝为巩固封建统治秩序所采取的统制思想和政法教育并行的教育方针有效培养了一些法治人才，对汉以后影响深远
汉代	董仲舒	罢黜百家，独尊儒术；开创太学，改革选士制度；兴教化，正万民	推行以儒家文化为核心的教育基础；兴太学，有目的、有计划地培养儒术人才；选举贤良，“量材而授官”，推动了汉代察举制的创立	为巩固封建统治发挥了重要作用，扩大了官员队伍，为平民接受教育提供了更多机会，促进了思想文化的发展繁荣
魏晋南北朝	魏文帝曹丕、颜之推	魏文帝推出九品中正制；颜之推撰写《颜氏家训》	九品中正制的选官标准根据士人的世、状、品三条来评定。 颜之推论家庭教育：及早施教，勿失时机；论士大夫教育：培养“德艺周厚”的各类统治人才	办学形式的多样化和开放的教育政策促进了教育思想的纷争交合和繁荣发展，冲击了传统的教育思想。“九品中正制”形成了“上品无寒门，下品无士族”的现象，但对当时的家学教育发展也起到了一定促进作用
隋唐五代	隋文帝、唐太宗、唐玄宗、韩愈	隋文帝创立科举制；唐太宗崇儒兴学；唐玄宗建立了较为完整的官学管理制度；韩	隋文帝创始科举制度，成为隋以后历代封建王朝设科考试选拔官吏的制度；唐太宗“大阐文教”，推行尊崇儒教的国策，组织撰写《五经正	隋唐时期推行的教育制度使得政治、经济和科学文化进一步发展，封建制度进一步巩固，封建文化教育高度兴旺发展，也为当今教育

时期	代表人物	推行政策	政策内容	影响
		愈丰富了古代教育学理论	义》；唐玄宗时期，封建教育制度形成了完备的形态，具有一套有效的管理体系；韩愈认为教育的目的是“学以为道”	事业发展提供了不少启示
宋元辽金	范仲淹、王安石、蔡京、程颢、程颐、朱熹	三次兴学：庆历兴学、熙宁兴学、崇宁兴学；程朱理学的创立	庆历兴学：令州县立学；改革科举考试内容；振兴太学。 熙宁兴学：改革太学；扩建和整顿地方官学；恢复与创立武学、律学、医学等专门学校；编撰《三经新义》。 崇宁兴学：州县普遍设学；扩建太学；以学校取代科举取士；兴办专门学校。	教育支持政策为经济发展提供了保障，教育制度得到了较大完善，不仅较好地满足了世人求学的需要，更为社会教育的普及发展、人才的培养储备、学术研究的深入开展和科学进步提供了保障
明清	明太祖、魏源、康有为、梁启超	明太祖推崇程朱理学；魏源提出“师夷长技以制夷”；维新派提出教育改革	明太祖下令，学者讲学“一宗朱子之学”，“非濂、洛、关、闽之学不讲”，明确规定国家取士，说经者以宋儒传注为宗；魏源主张学习西方的自然科学；维新变法要求变科举、兴学校、求西学，废除八股取士	清末教育变革奠定了中国教育从封建教育向近代教育转型的基础。不同阶级、阶层在不同时期提出了不同的教育改革方案，推动了中国教育朝着近代化的方向迈进一步

资料来源：中国民生银行研究院整理

8. 民国：曲折中前进，改革中发展

民国时期相对动荡，国家面临着列强入侵、政局动荡、军阀混战、内战连绵等诸多战乱和危机。尽管如此，民国时期的教育依然在无数仁人志士的努力下取得了相当的进展。

民国时期的教育体制发展可以 1927 年为界划分为两个阶段。1912 年至 1927 年的民国初期，中国教育早期现代化在艰难曲折中前进。辛亥革命胜利后，南京临时政府在成立之初即在教育方面着手改革清代学制弊端，其主要措施如下：一是整肃封建教育，规定“小学读经科一律废止”、“小学手工课，应加注重”、“废止旧时奖励（科

举)出身”等,并着手编写新教科书;二是制定新的教育宗旨,教育部总长蔡元培阐明了教育方针的五个方面,即军国民教育、实利主义教育、公民道德教育、世界观教育、美感教育;三是建立新的教育行政机构,取消清末学部的建制,代之以教育部,总管全国教育事务。学制方面,这一时期教育部建立了壬子癸丑学制制度,成为民国时期最早的新式学制系统。但在北洋军阀首领袁世凯夺得辛亥革命果实后,则在教育领域掀起了恢复封建主义的逆流,包括恢复尊孔读经、提出复活封建主义的教育宗旨、实施双轨制国民教育等举措。1915 年以后的新文化运动和五四运动则从教育思想观念上对尊孔读经的封建教育核心带来了猛烈冲击。新文化运动主要推动了以下改革举措:一是彻底批判封建礼教;二是开展国语和白话文教学;三是建立男女平等教育;四是开展示范教育和大学改革。学制方面,1922 年北洋政府制定了采取美国“六三三”分段标准的壬戌学制,其较壬子癸丑学制更加简明灵活,并且较为注重基础、民众教育,成为民国时期最具代表性的一个学制系统。总体而言,除袁世凯复辟帝制时期外,这一阶段的教育方针为教育早期现代化发展起到了领航作用,也为民主平等的教育夙愿实现开拓了道路。

1927 年后,民国教育进入新阶段。这一时期的教育方针带有明显政治教育色彩。国民党政府实施“三民主义”教育方针,实际上是大地主大资产阶级利益在教育上的要求,强调集权和统一,实施教育控制措施,将教育作为巩固政权的工具。不过,这一时期加强教育法律法规和制度政策的制定、修订与完善,在保障各级各类教育正常运作的过程中,也发挥了一定积极作用。

民国时期教育作为中国教育早期现代化的一个重要历史阶段,在政府和民间力量的共同努力下,对推动传统教育变革和促进新式教育成长都做出了重要贡献。蔡元培、徐特立、黄炎培等杰出教育家的教育思想至今影响深远。从民国时期教育体制变革历程可以看出,教育方针的制定对教育事业发展至关重要。必须重视教育的作用,将教育

与个体和社会的发展紧密结合起来，要注重学生的全面发展、尊重学生的个性发展，积极推动建立适合的教育方针，使之更好地服务于民众生活和国家发展。

（二）新中国成立以来教育体制发展情况

1. 1949-1978 年：百废待兴，构建新中国教育体制基础的教育初创期

新中国成立之初，各项事业都处于百废待兴的状态，到十一届三中全会之前的这段时间里，我国教育事业逐渐恢复，也在文化大革命时期遭到破坏。1949 年 9 月，政治协商会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，指出“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育”，为教育的恢复和探索指明了方向。1949 年 12 月，新中国成立后召开了第一次全国教育工作会议并确定全国了教育工作总方针，我国开始从半殖民地半封建教育向新民主主义教育转变。1951 年 10 月，中央人民政府政务院颁布《关于改革学制的决定》，规定各级各类学校的地位、年限和互相衔接的关系，确立了我国学制并沿用至今。1952 年 6 月开始对全国高等学校的院系设置进行改造，从英、美模式的高校体系改造成苏联式的高校体系。1952 年 3 月，为规范中小学教育，中央教育部颁布了《中学暂行规程（草案）》和《小学暂行规程（草案）》，制定新的中小学各科教学大纲，形成了我国中小学学校课程设置的基本框架，建立起了新的基础教育课程体系。1956 年 3 月，中共中央、国务院发布《关于扫除文盲的决定》，我国开展了大规模扫盲教育，以夜校、识字班、读报组、冬学、田间地头小黑板识字等方式，取得了显著成效，文盲率从 1949 年的 80% 下降到 1965 年的 38.1%。1966 年至 1976 年的“文化大革命”期间，我国教育事业受到严重破坏。1966 年 5 月，“五七指示”成为“文化大革命”期间办学的方针，造成了教育制度和教学秩序的混乱。1971 年 4 月，《全国教育工作会议纪要》中提出了“两个估计”，建国后 17 年的教育工作被全盘否定，知识分子被批

判、斗争，长期受到压抑。高校“教育革命实验”、知识青年上山下乡、“破师道尊严”浪潮、大中小学“开门办学”等一系列“教育革命”把新中国的教育引入歧途，教育环境混沌不堪。

1949-1978 年间，我国教育体制在新中国成立后的百废待兴中不断探索。主要成效有：一是建立起适合当时国情的教育体制；二是基本形成了教育事业计划管理体制；三是奠定了社会主义现代化教育的体制基础。主要不足是：“文化大革命”使我国教育事业遭到破坏。

2. 1978-1984 年：拨乱反正，确立教育现代化的教育重建期

1978 年 12 月中国共产党十一届三中全会的召开标志着中国特色社会主义事业进入新的历史时期，也为教育领域在这一时期拨乱反正提供了重要的政策支持和社会环境。改革开放之初，教育领域急需拨乱反正，重建被破坏的教育制度，通过否定“两个估计”解开知识分子的精神枷锁，为教育体制重建扫清障碍。在这一关键历史时期，邓小平同志明确指出“一定要在党内形成‘尊重知识，尊重人才’的气氛”，提出“教育事业必须同国民经济发展要求相适应”的要求。并做出“知识分子是工人阶级一部分”和“科学技术是第一生产力”的重要论断，在全国范围内开展了“实践是检验真理的唯一标准”大讨论和教育本质问题大讨论，逐步形成了教育是生产力的新认识，为教育领域改革开放奠定了思想认识基础。邓小平同志提出的教育要“三个面向”和培育“四有新人”为教育改革与发展指明方向。1977 年 12 月开始恢复中断 7 年的高考招生，1977 至 1978 年，恢复了“文化大革命”期间被撤销的西南政法学院、中国人民大学、北京农业大学等一批大学，至 1978 年底，恢复和增设 169 所普通高等学校，我国高等教育重新走向正轨。1978 年 12 月我国派出第一批 52 名公派赴美留学生，标志着我国教育进入对外开放的历史新时期。1980 年，教育部先后颁发了在 20 世纪 60 年代三个条例基础上修改而成的《全日制中学暂行工作条例》《全日制小学暂行工作条例》和《全国重点高等学校暂行工作条例》，即“高教六十条”、“中教四十条”，“小教

三十条”，整顿和恢复教学秩序。1980年12月，中小学学制由“文化大革命”中的10年恢复为12年，并在中小学重新建立重点学校制度。1980年，第五届全国人大通过《中华人民共和国学位条例》，规定我国的学位分为学士、硕士、博士三级。1980年12月，《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》中，对轻视知识、轻视知识分子的根源做了进一步的分析。1982年1月，《中共中央关于检查一次知识分子工作的通知》，从历史上给知识分子平反。

1978-1984年间，我国基本恢复了之前的教育体制，确立教育现代化的任务，逐步走出了一条中国特色社会主义教育发展道路。主要成效有：一是教育思想拨乱反正，打破教师和知识分子的精神桎梏；二是通过修订和颁布大中小学暂行工作条例，使得我国教育秩序得以重建；三是教育要“三个面向”和培育“四有新人”的提出，为教育发展指明了方向；四是高考招生恢复和高校恢复与增设，使我国高等教育重新走向正轨。主要不足是：原有教育体制在经济社会体制改革背景下变得不适应，例如家庭联产承包责任制极大地促进了农村生产力的解放，但农村集体经济的削弱使原有的农村社队筹资兴办的学校教育经费短缺的问题日益显现，乡镇政府开始通过征收农村教育费附加等形式来筹措农村教育经费。

3. 1985-1991年：简政放权，全面开展教育体制改革的教改探索期

在这一时期，我国改革高度集中的计划经济体制，同时也将教育管理和体制改革做为改革的切入点，我国教改进入新阶段探索期。1985年5月，《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布，提出与“以经济建设为中心”的政治路线相一致的“教育必须为社会主义建设服务，社会主义建设必须依靠教育”的新的教育方针，是对1958年“教育为无产阶级政治服务”方针的否定。教育从为政治服务转而为经济建设服务，成为我国教育体制发展迈向新时期的起点。《决定》提出“从教育体制入手，有系统地进行改革。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。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”。1986 年通过《义务教育法》，调动地方办学积极性，对促进基础教育的发展发挥了积极的作用。1988 年 4 月，国家教委下发《关于高等学校逐步实行校长负责制意见》，扩大高等学校办学自主权，改革高校招生和毕业分配制度，学校逐步实行校长负责制。至 1989 年初，已有 100 多所高等学校实行了校长负责制。1989 年政治风波中断了教育体制改革的进程，使教育重新陷入高度政治化的旋涡，校长负责制等已取得的改革成果出现倒退，对我国教育体制改革造成了阶段性负面影响。

1985-1989 年间，我国教育确立以体制改革为中心的改革任务和目标，简政放权，开展教育体制改革的探索。主要成效有：一是我国基础教育逐步形成了以县、乡为主管理的格局，学校办学自主权初步落实，中小学实行校长负责制，高等学校试行校长负责制，高校毕业生就业制度逐步改革；**二是**以法律的形式确定“国家实行九年制义务教育”，“基本扫除青壮年文盲，基本普及九年义务教育”成为 20 世纪 90 年代中国教育发展的一条主线。**主要不足是：**教育机会不足的矛盾依然突出，农村教育经费是由县乡政府和农民共同负担，各地经济发展水平的差异导致城乡之间、地区之间教育发展存在很大差异。

4. 1992-2002 年：引入市场机制，教育产业化的教改推进期

在发展主义、经济主义背景下，教育以扩大规模、总量增长和提高宏观效率为主要目标，在利用市场机制扩大资源、营利创收的同时，呈现出一种“经济主义路线”的教改推进模式。1992 年，中共中央和国务院颁发的《关于加快发展第三产业的决定》，明确将教育定义为第三产业，教育由“上层建筑”被重新定义为“社会生产力”的一部分，纳入了国民经济的分析框架，“教育产业和产业化”得以提出。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》将民办学校由此前的“补充”地位提高为“和公办学校共同发展”；

提出扩大高中和高等教育规模，以教育消费拉动经济内需并带动相关产业发展的思想。2001年，《国务院关于基础教育改革与发展的决定》确定可以对薄弱学校和新建的学校等公办学校实行民办学校机制的改革试验，成为日后公办学校实行“民营机制”的“转制学校”的理论依据。2002年，国务院出台《关于进一步加强农村基础教育的决定》，鼓励在农村办学体制、运行机制、教育结构和教学内容与方法等方面进行改革探索。由此引发“盘活国有教育资产”、“出卖公办学校”的争议。2003年底《民办教育促进法》的出台，进一步确定了发展民办教育和教育产业的合法性。

1992-2002 年间，我国教育体制改革主要是引入市场经济，实行“教育产业化”的经济主义发展路线。主要成效有：一是义务教育“两基”目标基本实现，开始向着全面普及迈进；二是建立多渠道筹措教育经费和教育成本分担的制度，支撑了普及义务教育和高等教育大众化；三是逐步形成以政府办学为主、民办教育共同发展的多样化教育资源供给。主要不足是：在政府教育投入不足的情况下，通过“教育产业化”的路线虽然扩大了教育规模，增加了教育机会，但各种乱收费、高收费等现象成为突出问题。

5. 2003-2009 年：从效率走向公平，落实科学发展观的教改提升期

随着科学发展观和建设和谐社会任务的提出，在这一阶段，教育公共政策的基本价值逐步从追求经济效益向促进教育公平转变。从2003年下半年起，围绕解决农村义务教育问题，对农村教育、义务教育、教育公平的关注逐渐取代了“教育产业化”思路。2003年12月，中共中央、国务院作出《关于进一步加强人才工作的决定》，提出加快构建现代国民教育体系，更好地为经济社会全面发展培养人才。并指出要统筹城乡教育，进一步加强农村教育。全面普及九年义务教育，积极发展高中阶段教育，全面推进素质教育。2005年5月，教育部发出《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》，正视和着手解

决择校热、“上学难、上学贵”的问题。要求各级教育行政部门有效遏制城乡之间、地区之间和校际之间教育差距扩大的势头，要采取有效措施遏制义务教育阶段择校之风。坚持义务教育阶段公办学校免试就近入学，不得举办或变相举办重点学校。具有优质教育资源的公办学校不得改为民办或以改制为名实行高收费等。2005年12月，国家发改委、教育部《关于做好清理整顿改制学校收费准备工作的通知》，全面叫停各地审批新的改制学校，对大规模改变公办学校的公益性、以教育牟利的“改制学校”、“名校办民校”进行清理整顿。2006年6月，新修改的《义务教育法》通过，确立了各级政府分担义务教育经费的机制，以及促进义务教育均衡发展的方针。对“应试教育”和“教育产业化”政策的清理进入了法制轨道。2006年10月，中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出“坚持教育优先发展，促进教育公平”的方针。实施农村义务教育免费的政策、促进义务教育均衡发展、整顿改制学校的政策，以及控制高等教育发展规模，重在提高质量等政策。从2006年起，控制高等教育的发展规模，高校招生数量的增长率控制为5%，将高等教育纳入内涵发展、提高质量的轨道。2007年5月，国务院发布文件，建立健全普通高校、高等职业院校和中等职业学校家庭贫困学生资助政策体系。

2003年至2009年间，政府采取了一系列措施增加教育投入，进入以科学发展观为基底，步入从效率走向公平的教育改革提升期。主要成效有：一是全面普及免费义务教育，在2000年总体实现“两基”目标之后，面向发展基础薄弱的西部地区和农村地区，通过实施西部地区“两基”攻坚计划以及一系列教育工程专项，加快普及义务教育；二是遏制城乡之间、地区之间和学校之间教育差距扩大的势头，把均衡发展作为实现“两基”之后义务教育发展的一项重要任务；三是推进各级各类教育协调发展，推进职业教育和学前教育发展；四是通过转移支付、专项和政策倾斜等方式加大对农村地区、边远贫困地区、

民族地区教育支持。主要不足是：教育资源不均衡依然突出，区域、城乡、校际之间的办学条件和师资水平依然存在较大差距。

6. 2010 年至今：推进教育现代化，建设教育强国的教改深化新阶段

新时期，我国教育领域矛盾已表现为人民群众接受优质教育的需求与教育发展不平衡不充分之间的矛盾，我国进入深化教育领域综合改革、推进教育治理体系与治理能力现代化的新阶段。2010 年 7 月，中共中央、国务院印发《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》，提出“到 2020 年，基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国行列。”的战略目标。2016 年 12 月，习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上讲话指出，高校立身之本在于立德树人。要坚持把立德树人作为中心环节，把思想政治工作贯穿教育教学全过程，实现全程育人、全方位育人。2017 年 10 月，在党的十九大报告中习近平总书记指出：“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程”，要“优先发展教育事业”；2018 年 9 月召开的全国教育大会上习近平总书记提出：“教育是国之大计、党之大计”，把教育的地位和作用提高到前所未有的高度，并指出加快推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育。2018 年 11 月，中共中央、国务院印发《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》中指出，推进学前教育普及普惠安全优质发展，更好实现幼有所育。2019 年 2 月，中共中央、国务院印发了《中国教育现代化 2035》，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022 年）》，制定教育现代化文件，是中国特色社会主义进入新时代，党中央、国务院作出的重大战略部署，是贯彻落实党的十九大精神和全国教育大会精神、加快教育现代化的重要举措。2019 年 6 月，中共中央、国务院印发《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》，这是新中国成立以来第一个以中共中央、国务院名义印发的针对义务教育教学改革的文件。

深化教育领域综合改革是本阶段教育体制改革的重心，我国教育体制改革开始走向促进教育现代化，建设教育强国，实现中华民族伟大复兴中国梦的道路上。主要成效有：一是深化人才培养体制改革，建立教育标准体系，创新教育教学方法，完善职业教育产教融合、校企合作机制，高校积极开展基础学科拔尖学生培养试验计划、卓越系列人才培养计划、科教结合协同育人行动计划等一系列计划；二是深化考试招生制度改革，2014 年启动的考试招生制度改革，是恢复高考以来最系统最全面的一次改革，涉及各级各类教育；三是深化办学体制改革，为民办教育发展提供了良好的政策环境，推动民办教育发展壮大；四是深化教育管理体制改革，深入推进管办评分离，构建政府、学校、社会之间的新型关系；五是深化教育保障机制改革，2012 年国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例首次达到 4%，之后几年连续保持在 4% 以上。主要不足是：教育体制机制等方面还存在不足，管理体制上，政府职能尚未根本转变；办学体制上，民办学校发展不充分；教育普及上，义务教育虽已全面普及，但成果不稳固，部分地区中小学生学习辍学问题依然突出。²

三、教育体制机制改革的国际经验借鉴与启示

（一）美国：基础教育特色鲜明，高等教育长期领先

1. 历史沿革

（1）20 世纪 50 至 70 年代：由联邦政府主导的精英教育转向重视基础和公平教育

早期美国联邦政府在教育领域主要发挥搜集教育数据与事实，通报各州的教育状况与进展的作用。从二战时期开始，联邦政府开始转向以自己的战略需要和政策工具来改革、创造满意的美国教育。1958 年，美国总统亲自批准颁布了《国防教育法》，标志着科技依托教育，国防依托教育的改革应运而生。这次教育改革主要强调“天才教育”以培养科学精英集团，着重提高对自然科学、数学和外语的教学力度，

² 余宇，单大圣，中国教育体制改革及其未来发展趋势[J]，管理世界，2018.10.15

目的是消除美国基础教育中对科学基础忽视的弊端，符合美国当时急需培养高级人才、发展尖端科技、增强军事和经济实力、继续保持超级大国地位的要求。1965年，联邦政府通过了《初等和中等教育法案》（ESEA），这是20世纪60年代联邦政府对初中等教育投资最大的一个项目，政府花费了大量资金帮助贫穷的孩子接受普通教育，建设学校图书馆等，旨在保障教育公平。20世纪70年代，联邦政府大力支持基础教育，强调严格管理，提高教育质量，目的是使教育重点回到基础学科，主张培养学生的基本技能，强调读、写、算等基本能力的培养。

（2）20世纪80年代至世纪末：联邦政府教育危机意识增强

1979年卡特政府设立教育部，体现了联邦政府加强参与教育的连续性。20世纪80年代，随着联邦政府行政权力的集中，其干预教育改革行为变得越来越普遍。在里根总统授权之下，国家教育质量优异委员会发布了调查报告——《国家处在危急之中：教育改革势在必行》，要求进行一次全面的教育改革。报告的发布标志着新一轮教育改革的起点。这次改革最显著特点是由联邦政府发起的一轮自上而下的改革，内容主要涉及加强中学五门“新基础课”教学（英语、数学、自然科学、社会科学和计算机科学），提高教育标准和教育要求，提高师资就业准备的质量标准，联邦政府、州和地方官员必须负起领导责任等。里根政府将美国教育的运行轨道引向了以“标准化的课程与考试”来提高学生的学习成绩上。20世纪90年代，布什政府和克林顿政府相继发布了《美国2000年：教育战略》和《2000年目标：美国教育法》等旨在振兴美国教育的法案，加了大在教育领域的“标准化运动”。

（3）21世纪以来联邦政府实施国际教育竞争新战略

2002年，小布什政府颁布了《不让一个孩子掉队》法案，再次强调要加强基础教育，同时着重于帮助边缘学生。法案倡导以绩效责任的方式促进教育改革，将标准化的考试加以制度化，并以其作为考察

公立学校教育水平的手段，受联邦拨款的公立学校必须接受考试制度以及针对所有考核不合格学校的处罚制度。2015 年，奥巴马总统签署了《每个学生都成功》法案，该法取代了《不让一个孩子掉队》法案。新法案废除了旧法案中对各州的各种统一要求、统一标准，终结了原本规定的联邦以测试成绩为基础的问责制，代之以州问责制，代表着联邦政府强势控制公立学校成绩的时代终结，并将教育的控制权以及广泛的自主权和灵活度归还于各州和地方学区，联邦政府的职能再次回到了旧法颁布前的状态，即通过制定政策、颁布法律，对美国教育发展施加间接影响，而非直接控制。

2. 现阶段情况与特色

(1) 基础教育

体系设置。K-12 教育是美国基础教育的统称。“K12”中的“K”代表（幼儿园 Kindergarten），“12”代表 12 年级（相当于我国的高中三年级），“K-12”指从幼儿园到 12 年级之间的教育，覆盖了 5-18 岁的年龄段。由于各学区可以自行制定各级学校的学制，因此美国基础教育的学制在各州并不完全一致，例如有的学区采用“6+3+4”学制，即小学 6 年（幼儿园到五年级）、初中 3 年（六年级到八年级）、高中 4 年（九年级到十二年级），有些学区则采取“7+3+3”的学制。根据美国法律规定，儿童在 6-16 岁必须入学接受教育。

管理机构。学区制是美国基础教育的一大特色。按照美国《宪法》规定，教育属于州一级政府的责任，但州政府主要通过州宪法和法令规定一般性的教育方针和政策，通过教育财政来调控学区，实际的教育管理权则主要由学区行使。学区是州的最基层教育行政单位，直接负责管理学校事务，也是学生就学的区域单位。

资金来源。根据法律规定，美国合法居留人均享有免费接受义务教育的权利，不必缴纳学杂费和课本费。全美各学区的经费来源渠道基本相同，联邦、州和地方三级政府共同分担教育经费，这主要是由美国地方分权政体决定的教育基本模式。美国基础教育经费完全由政

府承担。经费来源主要分为三个部分，包括联邦、州和地方（学区）三级政府拨款，其中以州和地方提供经费为主。政府教育拨款大多来自政府预算，即政府日常收入所依赖的各项税收。

课程设置。从教学内容上来讲，美国基础教育课程设置广博。1993年，克林顿总统发布的《2000年目标：美国教育法》在前任政府规定的英语、数学、科学、地理、历史这5门核心课程的基础上又增加了外语、艺术、公民课程，从而使核心课程科目数量增至8门，进一步拓展了基础教育课程范围。2002年，小布什政府推行的《不让一个孩子掉队》法案则十分强调英语、数学和科学3个基础科目的重要性，将其列为核心课程，要求各州和高等院校结成数学和科学方面的伙伴关系，从而加强K-12阶段的数学和科学教育。法案还要求各州制定高中生在阅读和数学方面必须达到的最低熟练标准，由各学区每年提交学生进步报告。

办学主体。除传统的公立学校外，特许学校(Charter School)这一概念经过20世纪70-80年代的酝酿，在90年代慢慢开始在美国被实践。特许学校是一种新型的公立学校，通常隶属于某个学区，但却拥有很强的独立性。特许学校由教师、管理者、学生父母和社区代表与地方教育委员会共同协商，经州及地方法令批准后，便可按照该章程建立一所学校。与传统的公立学校相比，特许学校拥有更大的自主权，其在预算、聘用教师、教学目的、教学方式、课程设计等方面都可以自由贯彻自己的偏好。特许学校的建立和发展改变了美国基础教育中公立学校“千校一面”的沉闷局面，同时也为学生提供了更加丰富多样的教育途径。

教师队伍建设。美国基础教育教师专业发展包括职前教育阶段、初任教师阶段和在职成长阶段。职前教育培养是教师成长的初始阶段，侧重于课程学习，以培养教师的教育理念和教学能力，课程分为普通教育和专业教育。普通教育也称学术基础教育，包括人文学科、社会科学、自然学科等基础教育课程。专业教育包括任教学科专业科目、

行为学科、教学理论和实践、教学实习等专业课程。

为激发教师教学积极性，美国一方面将教师评价作为内部机制，另一方将教师工资改革作为保障教师教学质量的外部机制。目前，NBPTS（美国国家专业教学标准委员会，National Board for Professional Teaching Standards）“以绩效为本”的优秀教师评估成为美国实施绩效工资以来广受教师青睐的认证。这一认证基于教师自愿，不具有强制性，可以补充而非取代各州的教师认证。NBPTS 为有经验的教师建立了全国统一的高级标准，拿到这一认证证书的教师能够进入教师专业能力分层的最高一级，并享受最高级别的薪酬和职业待遇。

（2）高等教育

总体情况。美国的高等教育享有世界声誉，不仅教学质量全球知名，而且具备开展最尖端科研和创新工作的能力。由高校创造的专业知识和实用技术，不仅推动着美国的经济增长，而且为国家智力和文化的繁荣奠定了坚实基础。一方面，美国拥有较为完善的高等教育体系，2016 年共有高校 4726 所，在校生 2100 万，全日制在校生 1800 多万。美国政府对高校的投入占 GDP 的 8%，为全世界之最，加之完善而又行之有效的制度体系，使得美国高校具有全世界其他国家高校无法比拟的创造力和驱动力，每年吸引全球众多学子前往就读。

另一方面，美国高等教育覆盖水平也不断提高。美国人口普查局 2019 年 2 月发布的数据显示，自 2000 年以来，美国 25 岁及以上人口中，最高学位为硕士的人数翻了一番，达到 2100 万；博士学位持有人数增加了 1 倍多，达到 450 万。目前美国成年人口中，13.1% 的人拥有硕士学位、专业硕士学位或博士学位，而 2000 年这一比例为 8.6%。从 2000 年至 2018 年，25 岁及以上人口获得学士及更高学位的人数占比从 25.6% 升至 35%。

体系设置。在美国由基础教育升入高等教育阶段，需由学生依据在校成绩及学术能力评估测试（Scholastic Assessment Test, SAT）或

美国高校考试（American College Test, ACT）的成绩分数，自行申请大学入学。

美国高校可分为公立和私立，其中公立可分为州立和社区立，私立可分为盈利性和非盈利性。根据《高等教育机构卡内基分类法》（2000 版），美国高校分为五大类：**一是**以提高就业和专业技能为主的社区学院，**二是**主要培养专业人才的高校，授予从学士学位到博士学位的各级专业学位，**三是**主要培养学士的学士学院，**四是**主要培养硕士研究生的高等院校，**五是**主要培养博士的大学，一般为研究型大学。总体来看，美国以提高劳动者素质、提高就业技能为目标的高校和社区学院占高校总数的四成多，培养本科生和专业性人才的高校占高校总数的近三成，而以培养硕士和博士研究生为主的研究型大学数量较少，占比仅为两成多。

管理机构。尽管联邦政府教育部从 1867 年就开始设立，但是它的权力有限，只是作为一般性的指导和咨询机构而存在。该部门对全国高校实施调控的途径仅包括拨款、立法、评估认证、科研投入和颁发指导性文件，因此联邦政府对高校是没有直接管理权。相对于联邦政府的有限权力，州政府拥有是否让学校办学、要求学校规范办学的权力，因此美国高校均由各州政府管理。作为主体的州负有主要责任，地方承担具体责任，联邦则仅具有广泛影响。州政府的教育责权来源于州和州立法机关，与联邦教育部没有直接的隶属关系。各州决定教育行政的基本方针，但大部分的实际管理权属于地方学区。美国高校执行董事会管理模式，董事会掌握着管理大学的基本权限。

资金来源。美国高校资金来源在公立和私立高校之间差异较大，主要在于私立学校不享有州政府拨款。公立学校的收入来源有六大项，包括政府拨款（联邦、州及地方社区等）、学生学费、研究经费和培训经费、私人捐款和捐赠基金、以及学校从属企业的收入，私立学校的资金来源则不包括州政府及地方社区拨款。尽管高校可以通过基金会、捐款等多种途径获得办学经费资助，但政府拨款仍是美国公立高

校的主要办学经费来源。

（3）职业教育

体系设置。美国的职业教育不是层次教育，而是一个独立的人才培养门类的教育。职业学院既培养专科层次的技能型人才，又培养应用型本科人才，同时也具备硕士、博士学位的授予权，是一套独立的人才培养类别。职业教育从中职、高职、应用型本科到实战型研究生一应俱全。同时，美国的职业技术教育集技能教育与升学教育于一体，为学生提供了广阔的成长空间。美国职业院校实行学分制，学生只要修够学分，就可以直接升入本科读三年级或四年级。高职学生中五至八成的学生能够通过学分制渠道升入本科，其他学生则进入市场就业。通过为学生搭建就业和深造一体化的平台，美国职业教育有效实现了人才分流。

资金来源。美国职业教育的首要主体是各社区学院。社区学院基本由政府出资兴办，大部分教师薪酬和各项教学费用也由政府投入，大部分实习实训基地则由企业提供。总体来看，美国政府投资金额占其职业教育所需资金的 90% 以上，保证了美国职业教育稳定的投入渠道和资金支持。

课程设置。美国的职业教育十分贴近市场，课程教学和教学组织与市场的紧密度更高。通过面向市场，美国的社区学院从专业设置到课程教学大纲、教材选择、再到教学实施和实习实训，均以市场需求为导向进行岗位技能培训。美国很多企业直接在社区联合办学，按照企业自身需求，由企业帮助组织指导教学，安排实习实训，培养出来的学生定向到企业就业。由于贴近市场，这种市场化的职业教育受到了企业和群众的欢迎，就业前景良好。

3. 主要优势

（1）教育权责划分清晰

美国通过近半个世纪以来的教育改革，使得联邦政府、州、地方之间的教育权责划分不断完善，形成了国家建议、州级标准、学区决

策、学校实施的一体化的教育体制。各级教育机关的职能详实明确，各层级机构间的职能环环相扣、承上启下，不冲突、不重叠，大大提高了机构管理的效率和劳动力使用价值。以美国高等教育管理体制为例，从官方角度看，既有联邦政府的行政、立法、司法部门的参与，也有州政府和法律部门的充分介入。从非官方角度看，既有各种民间组织和人士的直接介入，也有行业协会的参与。因此，美国的高校既不是“独立自治”，也不是政府的“垄断经营”，而是代表美国各方利益的机构。正是在权责划分清晰的体系下，才使得美国高等教育得以在发展过程中不断进行自我调整，从而更好地适应外部社会环境、更稳健地持续发展。

（2）学校形式多样

美国近年来试行的教育改革引入了许多半国家、半市场化的教育形式，包括特许学校，契约学校、教育外包等，希望通过教育形式百花齐放的局面，给予学生和家長更多的教育选择权。特许学校（Charter School）的出现就属于一个典型案例。特许学校的出现不仅为美国众多的家庭提供了选择公立学校的机会，而且打破了公立学校独家经营的局面，促使公立学校提高教育质量；其创立的学校自主管理的运作方式已成为美国公立教育体系中创造性和高效率的样板。

（3）教育资源配置更趋均衡

美国教育改革过程中，政府对弱势群体的关注日益增加，注重扩大教育覆盖群体，为其提供更多的教育机会，努力实现教育资源更加公平的配置，缩小教育差距。一是在扩大受益群体方面，随着教育项目投入的资金增加、范围扩大，美国教育项目受益人群也在不断扩大，受益人从幼儿园到大学不等，涉及到更多州、少数族裔、边疆和偏远地区以及低收入家庭儿童和弱势儿童；二是在教师资源配置方面，政府一方面为任教于办学薄弱学校和边远学校的教师提供一定的优惠政策和财政补助，吸引优秀教师到学校任教。另一方面，基于薄弱学校实际需求和教师自愿的原则，推动全国范围内的优秀教师流动，实

现优质教师资源的共享；三是在平衡优质教学资源方面，各地方学区通过建立网络资源共享平台，将优质课程进行学区内共享，统一教学质量标准，使每位学生均有机会享受到优质的课程资源。

（4）教育经费具有较高独立性和透明度

在教育预算经费上，美国地方教育实行预算单列，为一级科目。从预算管理的权力来看，教育预算管理较为独立，地方政府的基础教育预算管理机构对上只对市长和议会负责，而对下只对该区的公民负责，因此不受同级的财政部门和其他部门干涉，效率较高，并且预算监管简单易行，预算编制透明度较高。

（5）教师评价体系完善

美国教师队伍建设与薪酬待遇历来遵循以“绩效为本”的评估标准，但绩效的内涵并非一成不变。起初，美国将绩效定义为以上级主观评价为主的教师教学表现，而后随着考试的普及，绩效主要指教师指导学生考试的分数情况。目前，绩效的内涵不断扩展，既包括教师的知识和技能，也包括教师课堂教学表现和教学效果，即学生进步情况，同时也考虑教师的职业发展意向和动力问题，有效增强了教师内生发展动力。

（6）高校与地区发展紧密结合

美国高校与地区发展及国家建设通常结合的非常紧密，发挥大学的知识效应已成为地方经济发展的一种模式。这些大学通过技术转化，推动了产业创新，从而直接带动当地经济发展。例如，以斯坦福大学、伯克利大学为主导发展起来的美国“硅谷”科学工业园区极大地促进了地方及行业发展。麻省理工学院依托自身的技术和优势在本州内创办了 600 多家公司，康奈尔大学和弗吉尼亚工业学院与州立大学专门设立了经济开发办公室，主要进行生物技术和先进材料的研发，以刺激当地与本州的经济的发展。加州大学系统因在农业方面的突出成绩引起了政府的高度重视，从而加大了对大学的支持力度，而大学的发展又能够为地区的建设与发展提供很大的支持，二者相得益彰，相互促

进。

4. 经验启示

(1) 教育改革需兼顾公平与质量

美国教育改革始终致力于保证教育机会均等，历届联邦政府均努力扩大弱势群体的受教育机会，改善其受教育环境和条件。从美国基础教育的发展经验看，要厘清各级政府之间的协作关系，明确中央、地方、县市在基础教育财政投入上的权利和义务，始终融入“保障教育资源均衡配置”的执政理念，逐步建立起政府主导监督、市场合理供给、社会广泛参与的良好格局，促进教育事业蓬勃发展。在现有财政条件下，以义务教育入学机会公平为根本，合理分配教育资源以缩小城乡、区域、学校、群体之间的教育差距，把更多资源向贫困地区、弱势群体投放，重点解决好农民工子女、经济困难学生等社会反映强烈的焦点问题，进而实现学生在入学权利和教育质量方面的平等。

(2) 加强法律保障

美国联邦政府作为国家教育政策的执行者，在通过行政手段进行各方协调以外，更多是通过立法赋予政策的合法性与权威性，从而保障教育政策的严格执行。虽然我国宪法很早就明确赋予了公民平等的受教育权利，但是由于缺乏切实有效的政策法规，教育平等长期流于形式。仅仅把握教育公平的内涵并制定相应的政策，仍然难以解决实践中的教育失衡问题。因此，出台更加详实的教育法案，使其作为法律形式存在的教育政策，能够为教育改革提供更为坚实的指引，并进一步明确教育权责的合理划分，为教育财政投入和监督提供全方位的法律保障。

(3) 重视基础教育

美国二战后进行的基础教育改革始终把基础教育质量的高低与国家发展紧密联系在一起。一个国家的发展离不开教育，而基础教育是教育的根基。因此，我国有必要进一步增强对基础教育的重视程度，逐步加强教育投资以基础教育为主的方向，实施更高标准的义务教育

经费保障和更大范围的教育统筹。

(4) 完善教师评价与激励体系

美国对优秀教师进行的评价各个环节都十分严格，涉及面广、要求高。评价及突出了教师行为、教师专业发展、教师能力培养，也强调教师的教学实践反思，让教师在实践中体验生活，做到理论和实践的有力结合，同时注重培养教师的集体意识，发扬教师的合作精神。未来，我国也应参照这一标准，不断完善教师教学能力评价和鉴别、形成教师专业能力分层，才能产生更加合理的岗位和薪酬激励，从而保证同时从内部和外部激发教师教学潜力和动力。

(5) 促进高校服务地方经济和社会发展

美国高校在自身建设与发展过程中，与当地经济和社会发展紧密连接，最终形成了相互促进和良性循环的双赢局面。在我国 2800 多所高校当中，地方行业型高校占 90% 以上，目前这类高校多数与地方经济和社会发展的契合度不大，人才培养往往不能满足地方经济建设的需要，因而地方对大学的支持也不够。未来，我国大学“双一流”建设应明确要求以服务经济社会发展为导向。

(二) 英国：历史悠久，运作灵活

在西方近现代国家中，英国具有最古老的教育体系之一。在经过几百年的沿革后，英国的教育体系已较为完善，同时具有极强的灵活性。总体来看，英国教育分为三个阶段，包括义务教育，延续教育和高等教育。在义务教育阶段，英国政府资助学生从 3 岁开始接受教育。3 岁至 5 岁期间主要采取幼儿园和托儿所两种形式，5 岁至 11 岁为小学教育，最后 11 岁到 16 岁为中学教育。学生完成中学教育后可以获得普通中等教育证书(GCSEs)。延续教育阶段，学生可就读两年大学预备班，预科结束后学生需拿到普通教育高级证书(A-Levels)，随后才能进入大学攻读学士学位。高等教育阶段，大部分本科课程为期三年（或四年），本科毕业后学生可继续读研究生进行深造。

值得注意的是，在英国灵活的教育体制中，这一标准教育路径并

非英国教育的唯一路径。中学毕业获得普通中等教育证书后，学生也可以继续各类职业技术学院读基础课程。这种模式适合职业规划偏重手工操作的学生。读完基础课程的学生与拿到普通教育高级证书的学生一样，均可接受大学教育，同时还可以获得他们所选职业方向的实习机会。

1. 历史沿革

(1) 20 世纪 80 年代至 20 世纪末：教育自由化阶段

以撒切尔夫人为首的保守党政府在 20 世纪 80 年代推行“教育自由化”的理念，即倡导教育的市场化改革，将政府和学校视为教育的“生产者”，家长和学生视为教育的“消费者”，鼓励家长自由择校，学校间自由竞争，通过市场调节机制达到提高教育质量、培养精英人才的目的。1988 年 7 月，英国国会通过了《1988 年教育改革法》。该法规定，英国实行义务教育阶段的全国统一课程，政府为此制定了《国家课程标准》，作为各地学校教学的依据。法案还规定实行全国统一的成绩评定制度，家长有权利为子女选择就读学校并参与学校管理，学校可以摆脱地方教育当局的管理，把资源的控制权下放给学校。这些举措进一步加强了中央政府对教育的控制管理，削弱了地方教育当局的权限。

(2) 20 世纪末至今：保障教育均衡、提升教育质量阶段

由于撒切尔夫人倡导的精英化教育模式严重损害了弱势学生的受教育权，受到了人们的批评和指责。为实现教育的均衡发展，1997 年重新上台执政的工党政府将教育放在与经济等同的地位，“把增加教育投入、改革教育体制、提高教育质量作为政府立法的首要目标”。自此以后，英国政府始终以实现“每所学校都成功，每个孩子都优秀”的均衡教育为目标，以薄弱学校改造为重点，以照顾绝大多数学生的利益为出发点，对基础教育进行大刀阔斧的改革。

2. 现阶段情况与特色

(1) 基础教育

体系设置。英国的联邦制体制使得其教育体制也较为复杂灵活，即使同一个地区，同一座城市，不同学校的办学体制也不尽相同。总体而言，基础教育分为三个年龄学段：第一阶段 5 至 7 岁，为一至二年级，7 岁参加第一阶段考试；第二阶段 7 至 11 岁，为三至六年级，11 岁参加第二阶段考试；第一、二阶段属于小学教育。第三阶段 11 至 14 岁，为七至九年级，属于初中教育，14 岁参加第三阶段考试。第四阶段 14-16 岁，为十至十一年级，属于高中教育，16 岁参加第四阶段考试，即全英高中毕业统考（GCSEs）。高中毕业考试后，学生根据自己的意愿，可以学习其他应用型的技术性课程，为今后的就业做准备，也可以接受相当于大学预科的教育，学习有关课程，为接受高等教育做准备。学生在 18 或 19 岁可以参加普通教育高级证书考试（A-Levels），即大学的入学考试，从而进入大学学习。

管理机构。经过英国政府多年来的教育改革，目前英国的教育行政管理体制形成了中央集权和地方分权相结合的基本格局。基础教育的教育方针、课程计划、学校标准、教师标准及部分学校的办学经费，由国家教育行政部门统一掌握和控制；而学校的具体培养目标、服务方向、基本规模、部分课程、校长任免及部分小学的办学经费则由地方教育局控制。每所学校都有学校董事会，在董事会中，地方教育当局代表、地方社团代表、家长与学生代表及教职员代表人数相等。学校董事会与地方教育部门共同管理学校，形成一种相互促进、相互监督的制度，学校每年的事务、财务除了向当地教育部门汇报外，还要接收董事会的审核，使得教育政策更加完善、合理。

资金来源。从办学主体来看，英国中小学分为公立学校和私立学校。公立中小学由政府出资，私立中小学由私人 and 民间团体出资，私立中小学的办学条件和经费来源均优于公立学校。

英国基础教育完全免费，在任何一所公立学校，只要有空位置，就必须接收学生。为保证教育经费支出的公平，英国中央和地方政府划拨给公立学校的经费与学校招收的学生人数挂钩，同时适当考虑各

地的经济发展和消费水平。学生人数越多，学校从政府得到的经费越多，从而促使学校努力提高教学质量，尽可能吸引更多的学生就读。

具体来看，经费主要由三部分组成。一是国家中央财政配给地方政府的教育资金，这部分资金来自于国家税收。国家根据教育部门上报的教育经费预算计划，经过国会审核，确定划拨给地方教育部门的资金；二是地方政府配给地方教育部门的资金，这部分资金来自于地方政府税收。地方政府根据教育部门的预算计划，确定划拨给地方教育部门的资金；三是社会捐款。

课程设置。英国中小学开设的课程分为国家课程和学校课程。国家课程包括两类：核心课程和基础课程。核心课程包括数学、英语、科学三门课程，基础课程包括宗教教育、历史、地理、设计与技术、信息传播与技术、现代外语、音乐、美术、体育和公民等九门课程，共计 12 门必修课程。国家课程实行全国统一课程计划，保证所有的受教育对象都可以接受到他们所需要的课程内容。学校在开设国家课程的基础上，为了充分体现学校的特色，可以自主开设选修课，即学校课程。此外，学校还负责对孩子的思想品德进行培养、升学与就业进行指导。学校不仅仅重视理论课程的教育，还将劳动体验、社区活动等课程纳入学校课程。

教师队伍建设。英国悠久的历史教育发展历史使其成为西方发达国家推进教师教育发展的代表。英国教师专业发展与美国相似，但更加强调政府的领导作用。教师专业发展分为三个阶段：职前专业准备阶段、入职培训阶段和在职培训阶段。职前教师的专业课程涵盖了教育理论的相关课程、教学法、学科专业课程和教学实习。在职教师培训采取自主学习、校内研修和校外进修等。同时，英国的教师评价系统比较完善，通过颁布法律，确立了教师评估机构，有规范的评估标准，如《教师法》《学校教师评估条例》《中小学管理》等。

（2）高等教育

总体情况。英国高等教育资源丰富，科研实力强，拥有世界上最

古老的高等学府。2016 年《泰晤士高等教育周刊》世界大学排名前 200 位的高校中，英国高校占 32 所，同年 QS 世界大学排名前 10 的高校中，英国占 4 所，前 100 名中英国有 18 所。全英拥有英国政府承认独立学位授予权的高等教育机构共 164 所，另有可以提供完整学位课程但不具备单独学位授予权的“指定机构”654 所，这些机构可以通过与具有学位授予权的大学合作来使自己的学生获得大学学位。

管理机构。英国高等教育的治理可以分为国家层面、中间层面和高校层面。国家层面有教育和技能部，政府中有一名部长，负责制定宏观政策；英国高等教育质量保障署负责制定全面的高等教育质量保障工作的指导方针和战略规划。中间层面有大学拨款委员会、学生贷款公司、研究委员会、产业机构、全民医疗服务中心等。高校层面有理事会，是英国大学里最高的管理机构，其组成人员复杂，不仅有大学教授、其他教学人员、学生代表，还有政界、商界的代表。理事会拥有整个学校，包括房地产和职工经费等。

资金来源。英国高校的经费来源主要有政府拨款、学费、研究性收入、捐赠和其它收入。随着政府紧缩政策，政府拨款逐年减少，加之高等教育大众化进程加快，导致高校就读人数增加、教学资源紧张，因此目前英国高校主要经费来源为学费收入，通过与收入挂钩、逐年分期偿还的方式，由学生和纳税人共同负担。

（3）职业教育

体系设置。英国义务教育阶段后，由延续教育体制提供学术教育的预科或中高等职业教育。英国职业教育的“现代学徒制”为学生获得深入、全面的职业指导提供了制度保障。在现代学徒制下，各地方培训与企业协会（TECs）、学徒和企业雇主三者之间达成契约性协议，规定各自的责任和义务，并就行业技能、课程设置、培训计划等进行协商确定，保证现代学徒制顺利实施。经过多年的发展，英国的现代学徒制已成为当今国际高等职业教育界竞相研究的成功典范。

课程设置。一般情况下，英国高职教育机构为 16 岁以上学生提

供范围广泛的课程。包括英语语言课程、部分普通中等教育证书、中学高级水平考试及同等水平的课程、职业课程、预科课程，以及本科学位课程等。高职教育机构普遍实行“三明治”合作教学计划，即实施三阶段人才培养模式：先在企业工作一年，对工作建立初步的体验和认识，再回到学校完成 2-3 年课程，使实践联系理论，然后再到企业工作实践 1 年，把理论应用到实践，即所谓的“1+2+1”和“1+3+1”教学计划。此外，英国还实行第 1、2、4 年在学校学习 3 年理论，第 3 学年到企业进行为期 1 年的实践培养方式。

3. 主要优势

(1) 教育逐级分权管理

英国政府在教育改革过程中始终寻求管理权的平衡化，中央政府与地方教育当局各有自己清晰的职权范围。英国政府在教育管理中，并未将权力全部上收，而是同地方教育当局和学校之间以协作、协调为基础，从而进行科学、合理的教育管理。教育管理参与各方，如中央与地方的行政官员、教师以及民间团体，互为合作伙伴关系。中央、地方、学校的三级分权管理模式，在国家统一要求的前提下，使学生有共同的发展，同时又考虑地方和学校的特色，给予一定的自主权，发挥学校特色，因地制宜，从而提高教育质量，促进学生的全面发展，促进教育的多样化发展。

(2) 财政支持充足

英国是世界上最为发达的资本主义国家之一，拥有雄厚的经济实力，为教育的发展奠定了坚实的财政基础。英国基础教育的经费来源主要有国家的教育拨款、地方的税收和社会的捐助等，其中国家财政拨款占近 80% 的比例。近年来，为提升基础教育质量，提高教育的国际竞争力，促进教育的均衡发展，政府将增加基础教育投入、改革教育体制作为政府的首要任务。足够的财政投资、师资和设备配置，促进了基础教育阶段各门课程实习实验和学生课外活动的开展，从根本上保证了基础教育的资源均衡和质量提高。

（3）教育资源配置均衡

为了鼓励优秀教师到薄弱学校任教，英国政府规定，加盟薄弱学校的教师除了可以享受高额的补助、共享教育教学网络外，表现优异者还能获得更多的学历提升的机会。政府一方面严格教师准入和聘用制度，严把教师质量关；另一方面，通过实施优惠政策，吸引优秀教师到薄弱学校任教，提升薄弱学校的师资水平，进而壮大薄弱学校的师资队伍，增强学校的教育实力，为教育资源的均衡配置奠定坚实基础。

（4）职业教育贴近市场、标准清晰

英国职业教育坚持职业取向，贴近市场。一方面重视实训，工读交替的“三明治”课程与现代学徒制培养模式将职业教育与技术培训融为一体，旨在培养学生实际工作和动手实践能力；另一方面围绕市场和企业需要设置课程，并根据社会发展变化不断对课程或专业设置进行动态调整，保证了学生对社会、经济及市场变化的适应。

同时，英国职业教育构建了清晰的评估标准体系。英国政府推行国家职业资格证书制度（NVQs），即按国家制定的职业技能标准或任职资格条件，通过政府认定的考核鉴定机构，对劳动者的技能水平或职业资格进行公正、科学的评价和鉴定，对合格者授予相应的国家职业资格证书。资格申请者按照规定的标准，有目的地学习，从低到高逐步获得新资格。由于社会职业体系本身就按照工种的不同呈梯级状存在，这种具体化的评定标准利于适应社会职业的多样化和个体增强学习、培训的有效性。

4. 经验启示

（1）教育改革需重视公平

20 世纪 90 年代末以来，英国政府始终将教育改革的重心放在扩大入学机会上，保障每一个孩子都能享有平等的入学机会、接受优质的教育。未来，我国教育改革一方面要确保基本实现入学机会均等，另一方面可将教育改革的重心转向对薄弱地区和学校的改造和扶持上，通过增加教育拨款，制定改造薄弱学校的专项计划，改革监督体

制等政策，以加大对薄弱学校的扶持，扩大优质学校的范围，提升教育质量，力求实现各个学校在基础设施、师资队伍、学生学业成就等方面的均衡，为每一个学生的成功创造有利条件。

(2) 加大基础教育投入

英国较为均衡的基础教育建立在雄厚的财务支持、合理的师生比例以及班级规模上。当前，我国义务教育的经费主要来自地方政府，而各地区由于经济发展不平衡，因此在义务教育的投入上差异较大。在经济欠发达地区，在政府教育经费严重不足的情况下，义务教育的普及与质量也难以得到保障。因此，国家需继续加大对义务教育的投入，使得学校的重心能够真正放在基础教育质量的提高上。

(3) 提高职业教育实践性与办学层次

英国职业教育贴近市场、实践性强。未来我国高职院校也应借鉴英国工读交替的教学方式，立足地区资源优势、产业结构特点和自身教育教学特色，建立以就业为基本目标的人才培养模式。通过加强实习、实训基地建设，切实增加技能训练与实践环节在人才培养过程中的比重。此外，英国职业教育的办学水平和层次较高，学生不光可以进入普通大学进行深造，高等职业教育毕业生还可获得等同于学士学位水平的文凭。当前，我国职业教育仍只有学历证书，而没有学位证书。未来，我国可以考虑在国家示范性高等职业院校开展副学士试点，甚至开发职业学士乃至职业硕士、博士的学位制度，从而提升职业教育的层次和社会地位，提高职业教育的教育水平并与国际社会接轨。

(4) 完善教师评价与激励体系

英国在教育改革过程中始终注重不断完善教师评价与激励体系。未来，我国在教育改革过程中也应加强教师教育政策的整体性，在在职前教师教育、新任教师的入职教育和在职教师培训方面做出整体部署，以保障教师的整体质量。在课程设置、质量监测、教育实习、优秀教师评价和教师资格认证等方面均应建立完善的督导、评估系统，激励机制和问责制度，以确保教师专业水平和教学能力的不断提升，从而

不断完善教师专业发展，保障教师队伍的质量。

（三）德国：以实际应用为主线，注重教学质量

二战结束后，作为战败国的德国满目疮痍，民不聊生，是一个被彻底肢解和濒于灭亡的国家。但是在这种情况下，德国在很短的时间内就迅速崛起，成为当时资本主义世界第二经济强国，后来虽被日本超越，但一直是欧洲第一强国。究其原因，对教育的重视，是二战后德国迅速重生的关键因素。

1. 历史沿革

（1）早期德国教育发展历史

15 世纪前，德国经济尚不发达，政治体制由多个四分五裂的封建小公国组成。不少小公国由于经济落后，没有学校这种提供教育的场所。其他有学校的公国也只提供宗教教育和宫廷教育，教育体系由教会把控，德国整体教育水平落后于欧洲。

（2）德国国家教育的创立阶段（15-17 世纪）

15 世纪，德国各种社会矛盾交织，仍处于四分五裂的状态，政治上不统一，经济发展遇到很大障碍。但是德意志民族与罗马教会的矛盾成为德国社会各种矛盾的焦点，在这样背景下，马丁路德宗教改革勃兴，创立了新教路德宗。

1526 年，路德上书萨克森选侯，提出选侯应负起教育青少年的责任，政府应该负担学生的费用。发表于 1530 年的《论送子女入学的责任》一文中，路德提出国家应实行强迫义务教育的问题。路德所设想的国家学校教育制度包括家庭教育、小学教育、拉丁学校和大学四个教育阶段。

1538 年，德国路德派教育家、斯特拉斯堡市督学 J.斯图谟在该城开办欧洲第一所文科中学，旨在培养新教牧师、教师与官吏，定名为古典文科中学。学习年限为 8 年，后增至 10 年。除宗教课程外，以教授拉丁语、希腊语等古代语文和古希腊、罗马著作作为主要内容。

1559 年，维滕堡公国颁布了义务教育法，施行强迫教育。并同时

建立了一个完整的学校制度，它包括有：德语学校、拉丁学校、文法学校、高级修道院学校、大学等。德国各公国纷纷效法，大批学校建立起来，使德国成为当时教育最发达的国家。

(3) 德国近代教育体系的建立（18 世纪至二战结束）

1717 年，普鲁士国王弗里德里希-威廉一世就颁布了一项《义务教育规定》，明文规定“所有未成年人，不分男女和贵贱，都必须接受教育”。威廉一世的儿子弗里德里希继位后，坚决贯彻义务教育的基本国策，于 1763 年 8 月 12 日亲自签署了世界上第一部《普通义务教育法》，在整个帝国推行。1794 年，普鲁士邦国以法令形式把教育机构收为国家机构，其它各公国纷纷效法，国家从教会中夺回了教育权，德国又成为西方国家从教会手中夺回教育权最早的国家。一些西方教育史家认为，德国的国民教育制度的建立早于法国 100 年，早于英国 200 年。

2. 现阶段情况与特色

德国是联邦制国家，根据联邦德国《基本法》，文教事务属各州职权，即各州享有文化教育的立法权。因此，各个邦、州的教育体系结构不尽相同，但都实行 12 年义务教育，大致可分为三个阶段，五个类别。

(1) 学前教育阶段（3 岁至 6 岁）

1837 年，福禄贝尔在勃兰登堡开办了一所儿童学前教育机构，1840 年将其改名为幼儿园（kindergarten），德国成为学前教育机构——幼儿园的发祥地。目前，德国年满三岁的儿童就可以在幼儿园接受学前教育。但是，根据《关于德国学校民主化的法律》规定，幼儿园作为非义务的教育机构，属于国民教育体系，是自愿性的。因此，在德国，并不是所有孩子都会去幼儿园，也有家长选择在家里陪孩子以游戏的方式进行学前教育。

(2) 基础教育阶段（6 岁至 18 岁）

在德国，孩子年满六周岁后就要进入基础教育阶段。基础教育属

于义务教育，是强制性的，儿童如年满六周岁后不参加基础教育，其家长会受到惩罚。德国有 16 个联邦州，教育事业由各个联邦州负责，不同邦、州义务教育阶段时间长短不同，大致在十二年左右。

基础教育阶段又可以分为小学阶段和中学阶段。在小学阶段，学生们将学习包括数学，德语，专业知识和体育等课程。在小学，学校不仅注重学生的书本知识教学，也非常注重培养学生的课外兴趣。在小学阶段的前两年，学校评定学生的标准不是学习成绩，而是发现学生的特点，为学生未来的发展方向提出建议。在小学的第五年，学生需要参加中学的升学考试。

德国的中学分为普通中学（也称“主要学校”）、实科中学、综合中学和文理中学四种类型。其中，普通中学只对学生进行基础教育，数学或外语这类专业学科不在课程范围内。普通中学通常与工厂企业保持密切联系，并开设实践课使学生能够在毕业后迅速开始职业生涯。

实科中学是一种既具有普通教育性质，又具有职业教育性质的新型学校，学制设置是 5 年级到 10 年级。实科中学的学生课程安排从数学、外语到化学、艺术、哲学、体育等，但是外语教学种类相对较少。实科中学的毕业生主要进入技术或者经济专科学校。

文理中学是德国学生唯一能够在中学毕业后获得进入大学资格（Abitur 文凭）的学校，要求学生在文、理科方面全面发展，课程安排从数学、外语到化学、艺术、哲学、体育等，内容十分全面。

综合中学实施因材施教的原则，学生可以根据各自的能力选择较高要求的或较简单的课程。有的综合高中也开设类似于文理中学的高中部，毕业生也可以获得高中文凭。

（3）高等教育阶段（18 岁以后）

德国大学分为综合性大学、应用科学大学、艺术院校三种。其中综合性大学是指开设不同领域（如哲学，理学，工学，法律，经济，医学与艺术）专业，包含理工大学、师范大学、全科大学以及体育大学、行政管理大学等，一般设有工科、理科、法学、经济学、社会学、

神学、医学、农学、以及林学等学科。

应用科学大学专业设置更偏向实践应用领域，主要包括工程技术、信息技术、商学、法律实务、社会工作、工业管理、生物工程、化学工程、护理等。此外，各州应用科学大学的专业设置与所在区域的产业特色紧密结合，并会根据产业发展和各地经济结构的变化对专业设置和培养方案进行及时调整。

艺术院校除音乐、电影学院外，还包括戏剧学院和美术学院。这类大学数量不多，规模也较小。在德国，艺术院校有和综合大学同等的地位，在艺术科学领域内有授予博士的权利。

德国高等职业教育主要包括两种类型的院校：高等专科学校与职业学院。职业学院学习期限约 3 年，在招生时学生一般都接受过职业学校教育或者有过工作经验。在教学时采用“双元制”教学模式，学生会在学校和企业分别学习，且随着年级升高，在企业学习的时间会增多，实践能力因此得到锻炼，一般学生毕业后就可以直接上岗工作。

高等专科学校是应用科学教育型的高等教育机构，课程设置与就业结合非常紧密，提供技术、经济和工商业、社会和设计等方面培训的学程或大学学业。

（4）德国教育改革

2002 年 1 月，德国联邦教育与科学部部长布尔曼女士组织组织的教育论坛结束，提出了十二条教改建议，主要内容为：

一是强化学前教育和基础教育。明确学前和基础教育机构的教育任务，调整学前教育课程并培训授课教师。

二是注重因材施教。设立注重个性化和社会化学习为重点的全日制学校。为残疾学生提供个性化帮助，使他们能够在普通教育机构学习；三是提倡终身学习。包括完善对非正规学习结果的认证，使其能成为进一步学习的资格证明，让高等院校成为继续教育的场所，建立继续教育数据库等。

四是培养下一代的责任心。让学生拥有参与决策和自我管理的机

会，培养学生独立的能力，使年青一代的责任心得到锻炼。

五是改革教师教育。将教育改革所要求的内容嵌入教师教育与教师继续教育之中。

六是促进男女平等。创造男女平等接受教育的机会，支持女性特别是高学历女性在科研领域担任领导岗位。

七是提高学生素质。避免不同类型学校发生固化现象，提高职业教育和大学教育之间的融合性。

八是引入新媒体技术。使学前教育和基础教育阶段学生有机会接触新媒体和国际互联网。

九是消除差生歧视。提高学生学习兴趣，对学习能力不强的学生提供就业支持，为那些没有获得职业教育证书的中青年人提供第二次培训的机会。

十是加强移民教育。对移民和移民子女进行德语培训，加强不同文化间的交流与学习，吸收有移民背景的人进入教师队伍。

十一是开放学习场所。促进区域性的社会组织、文化机构、企业与学校的合作，吸收家长和社会各方力量参与教育工作。

十二是下放权力。调整国家监督的方式方法，让学校拥有更多的自主权，加强教育质量的内部与外部评估工作。

3. 中德教育对比

(1) 定向教育的必要性

在德国，义务教育一般为 9 年（柏林、不莱梅等州为 10 年），儿童六岁进入小学接受 4 年教育后，在五六年级会进入定向教育阶段。有些州会设立专门的定向阶段学校。更多的州是将这一阶段的学习放在中学阶段，学生在三种不同的中学教育中轮换，充分探索自己未来的教育方向，避免了小学 4 年后就必须匆忙选择教育模式的弊端。在我国，基础教育阶段学生毕业后，需要直接进入中学，没有体验不同教育方式的机会，学生可能并未选择最适合自己的发展方式。

(2) 职业教育重视程度

德国职业教育的发展，在全球处于领先地位。德国职业教育为所有人开放，不管是普通人还是有不良经历者，而且也开放给那些只想学习、“活到老、学到老”、没有以“学以致用”为目标的人。根据权威组织的统计，德国大学毕业生占同龄人的比例仅为 20%，将近 80% 的年轻人接受的则是职业教育，并以此走上工作岗位。与德国职业教育的优势相比，中国职业教育显然存在一个很大的问题，就是在大多数家长和社会的立场上，初中毕业后，很少有家长愿意让孩子进入职业学校学习。

4. 经验启示

借鉴德国十二条教改经验，对我国教育有如下启示：**一是**重视学前教育。提高对学前教育的重视程度，幼儿园在课程设计上注重培养儿童兴趣和自然科学的探索，在幼儿园阶段就采取适当的方式进行外语教学；**二是**构建教育质量评估体系。不仅注重教学过程管理，也要关注教学结果，注重对教学的质量评估；**三是**改革高等教育资源分配方式。一方面鼓励高校拓宽收入渠道，另一方面引入竞争机制，实行绩效拨款，将拨款与高校的教学、科研质量等挂钩。

（四）日本：注重教育的公平性、实用性

上世纪中叶，日本借助其在科技优势、人才优势、资本优势和企业经营管理方面的优势，从二战后的废墟中迅速崛起，经济取得突飞猛进的发展。作为“后发型赶超”国家的典型代表，教育对日本经济腾飞可谓是功不可没。我国与日本同属亚洲国家，日本在教育发展过程中的经验和教训非常值得我们借鉴。

1. 历史沿革

（1）早期日本教育发展历史

三世纪开始，儒学由中国传入日本。日本宫廷开始设立学习儒学的私学，成为日本最早的有组织的教育形式。593 年，日本用明天皇之次子圣德任推古天皇摄政。他致力于提倡佛教和儒学，制定了具有较大影响力的《十七条宪法》，建立新的政府及宗教和文化机构，并

多次派遣留学生、僧人访华学习儒学和佛法。

（2）大化改新时期日本教育发展

大化二年（646年）正月初一，孝德天皇颁布《改新之诏》，正式开始学习中国唐朝律令制度等进行改革，史称为大化改新。大化改新后，日本全面学习中华文化与唐制，通过大化改新确立了封建制社会和天平盛世。当时，日本设官治学，一方面继续向中国派遣留学生，另一方面仿照中国唐朝的教育制度，建立日本的贵族教育制度。

（3）幕府时期以前的日本教育发展

奈良时代（710-794年）：这个时期日本上承飞鸟时代之余绪，持大化革新之余威，天皇大权在握，与唐朝的交往进入鼎盛时期，全面向唐朝学习，文化上则进入唐风时代，社会生活各方面都有着很深的唐朝痕迹；**平安时代（794-1192年）：**这个时期天皇的大权逐渐旁落，摄关政治大行其道。由于奈良时代充分吸收了唐朝文化的养分，这一时期开始结合自身的实际进行改造，以适应自身的发展。文化上进入了国风时代，开始留意保持和发展自己的民族特色。

（4）幕府时期的日本教育发展

幕府时期，教育机构分为幕府直接管理的官校、各藩管理的藩校、乡村面向平民子弟的乡校、寺院所设的寺子屋和个人开始的私塾等形式。其中，幕府直接管理的学校和藩校早期以学习儒学为主，后期也开始学习西方兵工、医学等近代自然科学知识。乡学教授日常生活需要的读、写、算和道德、风尚教育。寺子屋以教授生产、生活所需的实用技术为主。私塾前期多教授儒学，后期也有了教授西方文化的私塾。

（5）明治维新后的日本教育发展

明治维新时期，政府极为重视初等教育，规定儿童六岁入学，学制为四年。1886年的《小学令》则分两阶段实施：前四年为义务教育，后四年为收费制。同时在一些贫困地区设三年制简易小学；明治政府在教育改革过程中，大力发展初等教育，并规定了中学应承担两大任

务：开展实业教育及为学生升入高等学校作准备而实施的基础教育；中学分为寻常中学和高等中学两类；明治时期的高等教育属于“英才教育”，教学目标是近代化事业培养高级管理人才。1886 颁布《帝国大学令》改东京大学为帝国大学，明确其任务为适应国家发展，培养大批科技人才。

（6）二战时期的日本教育发展

1931 年九一八事变后，日本军国主义盛行，日本文部省成立了教育审议会，开始了战争时期的教育改革。首先，将小学改为国民学校，初级六年、高级两年。第二次世界大战爆发后，日本国民学校的教科书中增加了军事题材等与战争相关的教学内容，可以说国民学校的实质就是兵营式学校；其次，成立了青年学校。青年学校是实业教育和军事教育的联合，大部分未能升入中学的小学毕业生都进入到青年学校。尤其是卢沟桥事变后，青年学校开始实施义务教育，男子在 19 岁之前要在青年学校接受训练，20 岁以后加入军营。这一时期的教育主要是为军国主义服务，学校的本应开展教育活动基本停止。

（7）二战后的日本教育发展

1947 年颁布的《教育基本法》和《学校教育法》明确提出国民享有受教育的平等机会，实行男女同校的九年义务教育制度。《教育基本法》，《学校教育法》颁布，确立了战后教育的新理念，主张教育机会均等，学制改为六三·三四学制（小学六年和初中三年的九年为义务教育，一般叫做六三制。再加上高中三年和大学四年，总称为六三·三四制）。义务教育由 6 年延长至 9 年，教育投资重点放在九年制义务教育上，同时重视发展高等教育，保证全体国民文化教育水平的普及的同时又可以通过高中教育和高等教育培养急需的初级和高级技术人才、管理人才。

2. 现阶段情况与特色

日本的教育体系与中国类似，由小学、初中、高中和大学组成，小学学制为 6 年，初中学制为 3 年，高中学制为三年，大学学制为 4

年。学校的种类，除小学、初中、高中、大学外，还设有特殊教育学校、高等专科学校、短期大学和专修大学。

（1）学前教育阶段

日本幼儿园比较注重培养儿童自理能力，学校教学内容中，几乎没有语文、数学、外语、音乐等教学科目，而是以培养儿童良好习惯的素质教育为主。

（2）义务教育阶段

日本的小学学制为 6 年，虽然是义务教育，但学校分为国立、公立和私立三种，学生可以跨学区入学。日本小学在设置课程时，除语文、社会、算数、理科、生活、音乐、美术、体育这类课程外，还会在一、二年级设置生活课程，四、五、六年级设置社会课程，五、六年级设置家庭课程。此外，日本小学还开始道德课程，培养学生的道德观、明辨是非的能力以及基本礼仪。

（3）中等教育阶段

日本的中等教育包括初中阶段和高中阶段，学制都为 3 年，合计 6 年。在日本，初中属于义务教育阶段，学科设置分为必修课和选修课，必修课包括语文、社会学科、数学、理科、音乐、美术、卫生体育、工艺、家政课，选修课包括外语、艺术及由地方教育部门设立的其他科目。

日本的高中不属于义务教育阶段，学制有全日制、通信制和定时制三种，种类分为普通学校、职业学校和综合学校三类。普通学校的学生主要学习普通科，为以后进入大学做准备。职业学校主要以职业教育为主，学科设置开设农业、工业、商业、水产、家庭、数理和英语等学科，学生毕业后可直接在相关领域就业。综合高中所开设的科目比普通高中及职业高中更多，以选修方式进行普通教育及专业教育，主要目的是为了适应学生的性格、能力、兴趣、特长等特点，为学生提供更多样化的选择。

（4）高等教育阶段

日本高等教育机构分为职业教育体系和学术研究体系，由高等专门学校、专修学校、短期大学、普通大学、研究生院组成。

职业教育体系包括高等专门学校、专修学校和短期大学。高等专门学校主要培养面向制造业的技术人才，教学设置注重实践，学生可以学到制图、实习和实验方面的知识。专修学校以职业教育为主，学科设置较为丰富，培养符合社会需求的多样化人才。短期大学教学注重实务，培养学生在校期间获得各种资格证书，使其具备就业和实际生活技能。

学术教育体系由普通大学和研究生院组成。普通大学学制一般为四年，但是医学类的学院学制为六年，教学以学术研究为主。日本的研究生院主要以学术和应用研究为主，设有硕士及博士课程，硕士课程为两年，博士课程为三年。医学和牙医、兽医学没有硕士课程，只有四年的博士课程。

（5）二十一世纪日本教改情况

进入二十一世纪以来，日本面临着新的竞争，保证义务教育质量、提高义务教育水平成为教育改革的新方向。为此，日本多个部门针对不同的教育阶段提出了措施。

基础教育。一是以目标为导向，强调质量，注重教育结果；二是提高教师的被信赖度和威信，对教师加强职前和职后教育，改革教师资格认证制度；三是加强地方和学校的自主性，激发教育的创造性；四是明确教育经费来源，提供良好的物质条件。

高等教育。一是高等教育适应时代需要，对于有自身优势的国立和私立大学，政府通过财政和信心两方面予以支持；二是建设世界一流水平的教育、研究基地；三是改革大学的专业设置与评价机制；四是建设世界一流研究生院，振兴研究生教育。

继续教育。一是通过远程教育等方式，提供多种方式的继续学习；二是利用公共设施，开办学习班、讲座，充实和完善社会教育；三是完善继续教育的认证和评价制度，促进学历证书与职业资格的相互贯

通；四是加大对继续教育的经费投入，为继续教育提供财政保障。

社会技能。一是培养个人的自理能力和团队协作能力；二是培养个人的耐挫折能力和随机应变能力；三是在基础教育阶段和中等教育阶段注重培养学生的生存技能；四是培养学生的职业技能，大学也需要使课程设置能够满足社会需求，使其能适应社会需要；五是完善教育环境。

培养未来人才。一是充分发挥学生的个性和创造性，培养多样化人才以适应全球化不断变化的形势；二是学校要制定教学目标，培养在各领域能够排名顶尖的世界级人才；三是培养学生的国际化视野，鼓励年轻人走出国门，接受异国文化的熏陶。

互联网教育。一是避免因为贫穷等原因造成的教育资源差距过大，确保教育机会的均等化，为贫困学生提供财政援助；二是为有各方面困难的国民给予相应的帮助，使其能够拥有获得教育的机会；三是确保教育设施的安全性，营造能够安全、安心学习的高质量的教育环境。

3. 中日教育对比

(1) 教育的平等化和自由化

随着日本社会经济发展的变革推进，日本教育体系的自由、平等开始体现。学生、家长可以自由选择学校、老师，学校也是自由的，学校的教师可以指定自由的教育计划，学校可以是公立的，也可以是私立的。目前中国的教育体制机制下，学校必须按照教学大纲安排课程，按照管理办法执行教学管理，无法激发教育主体的积极性和创造能力。此外，日本允许开设不同类型的学校，不管是公立的，还是私立的，都能够得到最好的发展。中国的私立学校虽然近些年发展较快，但整体看，国家资源分配仍主要是向公立教育倾斜。

(2) 重学历与重能力

随着信息化社会发展，日本教育观开始重视能力，重视培养多样化人才，学历和能力构成多元化的评价体系，让更多的人的能力能够被发掘，从而得到培养和重用。另外，日本还提出了“终生教育”的

理念，让教育从封闭转为开放，让所有想学习的人都能够得到教育机会，将所有的教育基础设施向全社会开放，学校还通过开办公开讲座、建立教育协作体系、建立更多专修学校等形式，来带动终生教育的观念推广。

4. 经验启示

结合我国的实际情况，从日本的教育改革和发展的经验中，可以得到如下几点启示：

一是加强教育立法，为教育的发展保驾护航。日本非常注重法治建设，教育领域也不例外，有一套全国统一的、完善的教育法规体系。我国的教育立法历经了多年的努力，已逐步构建了基本的教育法规框架，但我国的教育法制体系还存在完备性不足、立法程序与法律完备性有所欠缺和立法进展缓慢的问题。

二是重视保障基础教育资源的平等性。日本政府非常重视教育的均等性。中国应借鉴日本教育立国、基础教育均等化的理念，完善学前教育体系，确保九年义务教育普及率，注重贫困地区的教育资源投入。

三是加大教育投资，建设高质量的教育环境。日本的教育投入非常注重结构分配，对于基础教育、重点教育和高等教育都有响应的投资。与之相比，我国对于不同阶段的教育投入存在着差距，应该进一步明确中央和地方在教育资金的分担比例，确保每一阶段的教育都有足够的教育投入。最后，应该对高等教育多元化发展予以关注。

四是优化教育结构，注重职业教育。日本的教育体系有着完备的职业教育体制。在我国，存在着基础教育与职业教育衔接不畅，职业教育机构同质化程度过高，不能满足社会发展需要。我国应该借鉴日本的经验，合理确定基础教育、职业教育与普通高等教育的比例，完善职业教育机构种类，注重职业教育培养的实用性，提高劳动者素质，从而更好地为经济建设服务。

（五）韩国：高等教育建设突出，教育信息化水平领先

1. 历史沿革

(1) 20 世纪 70 年代教改以国家发展需求为导向

20 世纪 70、80 年代是韩国教育改革的试验期。在社会转型过程中，韩国视教育为第二经济，以国家重大发展需求为导向进行改革。具体措施包括：采用就近入学制；为大学院系确定录取人数配额，严控教授任命；建立教育改革审议会，推动高等教育改革；加强研究生教育，建立定期评估制度，推动自治化；对私立大学实行公费补助；规范四年制本科教育管理与评估机制；实行学位学分制、学位培养制；实施宽进严出的招生计划。1980 年，韩国高等教育毛入学率增至 14.7%，基本进入大众化阶段。

(2) 20 世纪 90 年代教改建立现代化教育制度

20 世纪 90 年代是韩国教育改革的扩充期。金泳三政府于 1994 年成立总统教育改革委员会，确定逐步实现高等教育完全自治的目标。1995 年，韩国制定并公布“主导世界化、信息化时代的新教育体制改革方案”，主要集中在 9 大领域 48 项课题上。具体措施包括：改革初等、中等学校教育课程；构建新职业教育体制；建立远程教育制度；导入专门研究生院制度；修订教育关系法令体制等。

(3) 21 世纪金大中政府实施智慧韩国工程

面向 21 世纪的智慧韩国工程（Brain Korea 21 Project, BK21）旨在通过改革实现第二次建国立国方针。21 世纪初，韩国注资 12 亿美元，用于发展世界一流大学研究生院、推进大学国际化试验、培养高质量研发人才和地方优秀大学、改革大学教育体系，培育电影、电信等新兴行业下一代人才。为保障 BK21 工程顺利运行，韩国政府设立 BK21 工程管理支持委员会，进行跨部门协调和分配学术研究任务。

(4) 李明博政府致力提升教育自主性

2008 年至 2013 年，李明博政府实施《通过提升公立教育的竞争力、减少影子教育支出的教育方针》。具体措施包括：提升公立学校教育体系自主性和多样性，强化其竞争力；改革学校录取体系。同时，

政府还赋予私立学校在课程设置和教师招聘上更多自主权;完善教师考核体系和学校信息公开体系;为低收入家庭的学生提供教育和经费支持。

(5) 近年高等教育改革侧重结构优化

基础教育方面,韩国主要探讨进行学制改革,内容是缩短学制总年限。高等教育方面,韩国一直贯彻“教育服务经济建设”理念,遵循经济发展与市场规律进行高等教育结构优化改革。具体措施包括:鼓励高校参与经济建设环节,促进产学研结合;鼓励高校与地方企业合作,利用专业能力扶持企业发展;通过企业或产业发展引导和扶持学生发展,增强大学生社会实践能力;以学生为本,积极推进弹性教育;将专业设置与市场实际需求相结合,优化专业设置与招生人数。

2. 现阶段情况与特色

韩国各级各类学校均有公立和私立。其基础教育体制与中国十分相似,包括小学六年、初中三年、高中三年。但韩国高等教育尤为发达,是亚洲第一个进入高等教育普及化阶段的国家,也是全球高等教育入学率最高的国家之一。目前,私人办学大量进入韩国课外辅导和高等教育领域,造成民众负担加重、社会阶层差距拉大。因此,韩国政府愈加倾向更平等的普通教育,并设专项基金持续投入教育信息基础设施建设。

(1) 由精英教育转为更平等的普通教育

韩国实行教育平等化政策已有 40 多年历史,但一直存在入学不平等问题。以往,精英高中学生基本上都来自于富裕家庭,学费达到普通高中三倍以上,变相侵占了教育资源,间接鼓励学生过度竞争,拉大了社会阶层差距。为继续探索教育公平,韩国教育部于 2019 年宣布开始将精英高中统一转为普通高中,废除自主招生权力,督促所有高中以普通方式招收学生,并计划加大投入以提高教育质量。

(2) 私人教育蓬勃发展

私人教育也被称作“影子教育”,建国之初起政府就积极扶持该

领域，主要目的在于降低教育普及成本。如今，以营利为目的私人办学早已退出基础教育领域，转向溢价更高的课外辅导和高等教育。据韩国开发研究院（KDI）研报显示，目前韩国私立教育机构数达到近 10 万家，讲师人数近 30 万人，数据超出此前历史最高水平。韩国教育部和统计厅数据则显示，2016 年韩国全国青少年每月平均课外教育花费为 24.4 万韩元，高中生达到 46.5 万韩元。正因为均等化的公立教育不能满足市场需求，韩国私立教育才得以蓬勃发展。

（3）专项基金和补贴保障教育信息化建设

教育信息基础设施建设需投入大量财力物力，为保障资金投入力度和持续，韩国信息通信部设有专项“信息化促进基金”。韩国教育部直属学校的教育信息化建设资金则全部来自该基金；省、市直属学校教育信息化资金一半来自该基金，另一半来自地方政府的投入。与此同时，为缓解地方教育管理部门压力，教育部还将大部分中央政府补贴投入到教育信息基础设施建设上，用于增强教育信息化、教育管理信息化等。此外，政府还与企业建立长期稳定的战略伙伴，鼓励企业参与教育信息基础设施建设。

3. 优劣势分析

（1）优势

一是高等教育普及率名列世界前茅。1995 年韩国就迈入高等教育普及化阶段，当时高等教育毛入学率达到 52%。目前，韩国是全球高等教育入学率最高的国家之一，七成年轻人拥有本科学历。此外，据韩国教育部发布的数据显示，如今在韩国国内取得博士学位人数比 20 世纪 90 年代增长了 5 倍以上。

二是教育经费投入较高。韩国教育经费投入占 GDP 比重约 6.5%，其中，私人投入一直都是教育经费筹措的主要来源，其高等教育公共财政投入甚至不到总投入的 40%。多渠道持续的高投入，使得韩国教育竞争力位于世界前列。

三是信息化基础设施建设水平较领先。21 世纪时，韩国每所中小

学校都已组建起局域网，并设有 13000 个计算机实验室，成为世界首个通过因特网与全球其他万余所学校建立联系的国家。目前，韩国中小学校的因特网连接速率普遍在 100M 以上。据世界银行 2013 年发布的《全球信息技术报告》，韩国学校因特网连接速率排名第 7。此外，韩国还建有学校信息技术基础设施建设教育通信系统平台（Educational Information Network, EDUNET），该平台提供丰富教育信息资源和服务，其用户数量逐年攀升超过 600 万人。

（2）劣势

一是高校毕业生失业率居高不下。尽管韩国自 1996 年起就进入高等教育普及化阶段，但目前其高效毕业生就业率仅在 75% 左右。即“啃老族”占大学毕业生比例约 25%，这一人群形成新贫困阶级。由于没有稳定收入，职业生涯发展困难，摆脱贫困可能性小，因此成为整个社会的巨大负担。与此同时，严峻就业形势还影响到高学历人才就业，同等岗位竞争愈加激烈，硕、博士等高学历人才也面临不同程度的就业困难。

二是私人教育发展可持续性有待验证。目前，韩国“课外教育过热”现象相对其他国家较严重，以 2015 年为例，韩国私人教育市场规模相当于国家总预算的 8.8%，比 OECD 国家平均水平高出 3 倍。韩国学生人均接受私人教育的费用约 29 万韩元，后者已连续第 6 年增加，同时创下最高纪录。据美国宾夕法尼亚大学研究数据，韩国是家庭在教育上花费最多的国家。私人教育发展不但加剧了升学竞争，而且加重了家庭经济负担。

4. 经验启示

（1）可借鉴的经验

一是通过因材施教提高研究生培养质量。韩国根据研究生培养目标、课程设置、学位证书种类等将研究生院分普通研究生院、专门研究生院和成人研究生院“三院制”，并依照受教育者个性特点采取相应培养措施，体制具备极大灵活性，保证了研究生培养质量。对我国

而言，随着研究生招生规模不断扩大，应借鉴韩国经验探索提高研究生培养质量，避免研究生教学培养环节中出现的同质化问题，通过因材施教差别培养策略，有针对性地加强教学管理。

二是通过公私合作及补贴推动高等教育发展。在 BK21 构建世界一流大学的制度框架下，韩国政府将资金注入大学公私合作项目（Public-Private Partnerships, PPPs）。与此同时，为使大学质量水平与世界水平看齐，韩国致力培育多样化的大学模式。通过名次等级给予大学行政和财政支援，引入世界一流大学的文化和制度，并设立具有世界水平的“尖端学术信息中心”，从而使大学教育国际化。对我国而言，也应该整合高等教育这一公共物品需求和潜在私有行为体的供给，推动高等教育顺利转型。

三是通过顶层设计强化教育信息基础设施建设。韩国在教育信息基础设施建设方面取得了较好成就。为从国家层面推动计算机教育发展，韩国自 1996 年起，每隔 5 年发布一次教育信息化发展规划。伴随着不同阶段教育信息化发展任务的演变，其教育信息基础设施建设目标和重点也随之改变。当前主要强调推出 SMART 教育信息化战略，建设重点智慧教育环境，包括基于云的数字教材课堂和在线评价系统、教育云服务平台等。对我国而言，也应重视教育信息化的顶层设计与宏观规划、注重组织机构体系设置、强调资金投入与可持续保障等方面。

（2）可吸取的教训

一是资金补助教育发展易造成马太效应。从一定程度讲，BK21 造成了韩国高等教育强者越强、弱者越弱的马太效应——首尔地区教育资源过分集中，地方高等教育资源则尤为匮乏。以高校数量为例，首尔地区就占据 77 所，第二大城市釜山仅 23 所，其他地区甚至不达首尔地区三分之一。地方性高校每况愈下，甚至无法完成招生计划，进而降低录取标准，进一步严重影响了教育质量。为补救该两极分化的风险，韩国政府后续推出“21 世纪智慧韩国工程后续工程”

(BrainKorea21Projectplus, BK21plus), 向全国大学再投资 21 亿美元, 尤其使地方大学得到更多资金补助。

二是历届政府教改推进虎头蛇尾。韩国教改路径是自上而下的政府主导型改革, 不同利益主体的教育诉求缺乏有效表达。在这种决策模式下, 教改政策的合理性难以保障, 其推进也难得到拥护。因此, 韩国历届政府措施都推出了自身的教改方针, 但前后届政府教育政策往往不连贯。如 70 年代高等教育的实验大学改革, 虽取得了一定成果, 但到下一届政府时期仍难得继续施行。

(六) 新加坡: 生均素质高, 管理体系简明高效

1. 历史沿革

(1) 初次教改提出发展实用教育

20 世纪 70 年代, 当新加坡国民经济发展重点转移到新兴工业上时, 政府提出“发展实用教育以配合工业化和经济发展需要”战略规划, 使单轨制的普通教育转变为双轨制的普通教育与职业教育。具体措施包括: 在实施普及免费 6 年小学教育基础上, 将中学分为义务教育(进行普通教育)、职业教育(进行普通职业教育、商业教育和技术教育)两阶段; 在高等教育中重新整合大学, 建立新加坡国立大学和南洋理工学院(南洋理工大学前身), 调整专业结构, 加强国际合作。

(2) 20 世纪 80 年代教改强调提高质效

20 世纪 80 年代初, 新加坡教改着重提高教育质量与办学效益。具体措施包括: 形成分流教育、精英教育制度, 以及加强学校评估等。1985 年后, 政府根据经济形势需要, 出台一系列“优化教育”改革措施, 推行“教育储蓄计划”(将免费教育从小学扩展至中学), 同时使得职业教育和高等教育获得长足发展, 私立教育开始起步。值得注意, 这一时期, 新加坡教育管理统一由教育部承担, 其管理权限涵盖制定教育内容、方针政策等, 学校只负责执行国家政策。

(3) 20 世纪 90 年代教改突出提升思考技能

20 世纪 90 年代，新加坡教改突出改革课程，开放教材，加强信息技术教育。1997 年，新加坡提出“思考的学校，学习的国家”教育愿景，期望学生在思考技能、信息技术和国民教育三个方面获得提高。具体措施包括：加强对教师培训、制订可行的教育计划、改善学校设施等。1999 年，改革集中于“提升学前教育质量”，采取设定学前教育的理想成果、资格要求与教师培训、改进课程框架、制订幼儿园质量标准并实施构建质量评估体系等一系列改革措施。

（4）新世纪教改着重培育主动性

在高等教育方面，为改变行政化、官僚化和低效率，新加坡政府于 2005 年对新加坡国立大学、南洋理工大学进行改革。核心是将两所大学少许自主权扩大至全部，使其成为企业型非营利有限公司。改革后，两所大学重组大学理事会，自行分配经费、制定学费等。同时，新加坡教育部成立“大学自主指导委员会”，以监督和确保改革顺利进行。在基础教育领域，新加坡于 2009 年提出培养“充满自信的人、主动学习的人、能作出贡献的人和心系祖国的人”四个目标。

（5）近年教改贯彻“少教多学”方针

近年来，为适应时代的发展和国家的需要，新加坡在诸多方面对教育体制进行革新。主要措施包括：淡化甚至考虑取消小学分流制度；进行全面中小学课程改革，贯彻教学内容和方式“少教多学”方针；实施中学“直通车计划”，为准备升大学的学生提供直接从中 4 升读高中课程；大力扶持和发展工艺教育学院和理工学院，将职业教育作为教改重点来抓；创办体育学校、艺术学校等各类专门学校；扩大大学规模，计划创办第四所大学。

2. 现阶段情况与特色

新加坡实行分流式精英教育，整个教育体系良性发展。教育系统涵盖 10 年义务教育，包括 6 年的小学教育和 4 年的初中教育。办学体制方面主要以国家办学为主，社会办学为辅。特色体现在：

（1）利用多层分流学制建构高性能基础教育系统

新加坡充分开发本国人力资源，确立了符合该国国情的“教育分流制度”。从小学到中学毕业，政府以考试为导向对学生进行四次生源分流：小学四年级结束时，学生将根据分流考试（数学、母语、科学）成绩，分别纳入 EM1（20%）、EM2（70%）、EM3（10%）三个层次，前两层次学生于五、六年级继续修读高阶课程，而第三层次学生仅学习基础课程；小学毕业时，学生再参与分流，约 10%、50% 学生分别进入特选中学接受特别、快捷课程教育，40% 学生进入社区学校学习普通课程；初二时，学生将针对自然科学和社会科学分流；初中毕业后，又面临初级学院、理工学院和工艺教育学院 3 类学校甄别、选拔的第四次分流，约 25% 学生进入初级学院，为上大学做准备，39%、21% 学生分别进入理工学院、工艺教育学院以升学和就业。值得注意，新加坡政府曾宣布，中学阶段分流制度将执行至 2024 年停止，小学和中学部分考试也逐步取消。

（2）学前和基础教育兼具活力和收益

在教育部严格监管的前提下，新加坡学前教育机构基本由私人举办，各类幼稚园和学前班良性竞争，为其小学生源打下了良好基础。中小学基础教育模式多样，兼具活力及收益。相当数量的国际学校和私人学校覆盖小学和中学教育，不但提供与公立教育相同的教育内容，而且具有优越教学条件和特色教学模式。同时，新加坡中小学还吸引世界各地的小留学生，具备大量海外生源；机构和学生构成的多样化使其整体基础教育具备活力和额外收益。

（3）职业教育和高等教育包罗万象

新加坡高等教育机构有大学、理工学院、教育培训机构、艺术和商业等专科院校。由新加坡政府投资经营的国立高等院校有新加坡国立大学、南洋理工大学、淡马锡理工学院等 8 所。此外，新加坡还拥有上百所私立院校，大量私人资本进入语言学院、大专、大学等，涉及工商管理、信息技术、体育及企业培训等。新加坡政府准许私立教育机构颁发最高至大专的文凭，允许代理他国和地区的大专以上学位

课程。

(4) 教师队伍建设具备持续性和高水准

新加坡政府意识到教师素质的重要性,从源头上择选排名在前 30% 的优秀学生进行面试,从而保证了教师队伍质量。在职前培养方面,新加坡推动教师积极参与专业发展培训项目和课程。教师候选人必须得到新加坡国立教育学院(新加坡唯一的教师教育机构)颁发的教育文凭、教育研究生文凭,以获发展路线上的晋升。

3. 优劣势分析

(1) 优势

一是基础教育取得全球性优异成效。在 2019 年由经济合作与发展组织(OECD)发布的国际学生能力测试(PISA)结果中³,新加坡学生在阅读、数学和科学方面的表现排名第二,其成绩远高于评比国家平均水平。从趋势上看,新加坡基础教育呈现积极发展态势。不论长期还是短期评估中,新加坡在上述三项能力素养方面的数据都呈现上升。在 2015 年的 PISA 测试中,新加坡上述三项能力均排第一,尤其在首度举办的 PISA 创造性问题解决测验中,新加坡学生明显领先,表现出陌生环境中迅速解决错综复杂问题的能力。

二是教育投资保持良好稳定性和透明度。自独立以来,新加坡历届政府始终将教育投资作为国家发展战略的重要组成。政府长期坚持对教育的高度关注、高额投入,且随着经济发展不断地加大经费投入。同时,由于建立了严格的教育财务管理制度,教育经费使用高效透明。新加坡政府会适时向社会公众公布筹措教育经费的分配和使用情况,并接受各界监督和建议。新加坡教育行政机关,不仅要对本级政府教育投资的分配利用负责,同时还督导下级政府对教育机构的投资分配使用,以便及时发现解决问题。

三是教育管理体系简明,政策执行效率高。相对其他国家,新加坡教育管理体系较严密,一切涉及办学、投资的事务都须经中央政府

³ 举办时间为 2018 年。

严格审批。由于不涉及中间组织，因此教育管理效能较高。教育部作为最高教育管理机构，直接管理新加坡各类学校。教育部职能包括制定和执行教育政策，主管政府所办或资助的各类学校；监督私立学校；与有关部门共同管理相关职业学校；对不隶属于教育部管理的大专院校、成人教育等给予政策指导。

（2）劣势

一是分流式精英教育导致高等教育普及率相对较低。相对其他实行高等教育普及化的国家而言，在分流式的精英教育制度下，新加坡仅有 20% 左右学生能够上大学。在社会和企业都逐渐革新其人才招聘方式的新时代，政府以考试成绩和学业成就排名区分学生才能的标准颇受质疑，或将导致社会不平等现象越来越严重。

二是在文化创意教育上存在短板。虽然新加坡在教学模式上吸取了东西方长处，但其存在流于机械、华文教育和英文创意写作等方面皆有欠缺等问题，主要归结于教育导向。在当今社会亟需具备创造力、充满好奇心并能自我引导的终身学习人才，需要提出新颖想法并付诸实施的情况下，新加坡教育目标与这一社会需求恰恰相反。

4. 经验启示

（1）可借鉴的经验

受地域、自然资源制约，新加坡走教育兴国之路，重视教育投资和提高国民素质。为适应新时代社会经济发展要求，新加坡陆续推行一系列教育改革措施。作为以华人为主体的国家，新加坡在语言、文化及生活方式与中国有诸多相似之处，其教育管理体制可为我国借鉴。

一是根据国家经济发展需求灵活制定教育制度。新加坡政府一以贯之地把教育和国家长远发展战略相结合。1965 年独立后，为使教育获得更好发展，新加坡实行中央集权制的教育管理模式。通过这种直接管理形式，为国民经济发展提供大量劳动力和专门人才，对加快新加坡经济发展起到了重要作用。2006 年后，在国家经济、多元文化社会发展推动下，新加坡教育管理体制转变为地方分权制。新管理模式

下，学校被赋予更大的办学自主权。通过这种间接管理形式，学生灵活性及变通性得以提高，对新加坡外向型经济发展起到了巨大推动作用。对我国而言，可以在经济转向高质量发展阶段，灵活制定相匹配的教育制度，注入“因材施教”教育理念，培养时代需要的全面发展人才。

二是始终保持同经济增长相适应的教育投入。新加坡重视教育事业发展。以高等教育投入为例，其经费从 1979 年的 5000 万新元上涨至 1989 年的 4.34 亿新元，同时高等教育拨款占总教育拨款比重到达 25%。实际上，自八十年代开始，新加坡教育经费年投入同比增加近 30%；政府在九十年代进一步提高投入，教育预算占国民生产总值比重升至 5%，仅次于国防开支。近年来，越来越多人意识到不能仅靠政府单方面投入、补贴，因此政府愈加关注私人部门投入的重要性，新加坡教育投入的经济来源从单一化趋向多元化。对我国而言，应保持与经济增长相适应的公共教育投入，也应注重社会资本投资教育的潜在贡献，通过逐年递增的经费投入为教育发展提供坚实保障。

三是采用先进教育理念和积极拓展多元办学渠道。新加坡的教育办学体制较开放和多样。以高等教育为例，1994 年新加坡管理大学就面向全社会招生，成为新加坡历史上第一所开放型大学，该校模仿宾夕法尼亚大学沃顿商学院的模式而建，是该国排名前三的主流大学。2005 年初，该校正式划归私有。与此同时，新加坡还积极促进民办教育发展，将民办教育纳入经济社会发展总体规划，制定民办教育发展的目标和措施，着重提升其教育质量的和建立教育品牌。

四是鼓励在教育领域中应用信息技术。为促使教育信息化工作，新加坡设有教育技术部，并实施信息技术导师项目和信息技术示范学校项目。以后者为例，政府通过试点方式选取部分学校在教学中应用信息技术，形成典型信息技术教学应用模式，并在全国范围内积极推广。此外，新加坡还鼓励软件企业根据学校需求定做教育软件、提供售后技术支持等。在实行层级管理教育的同时，新加坡还建立了咨询

系统和包括督学、视学的信息反馈系统，形成了以最高决策机关为核心、连续循环的教育管理网络。对我国而言，可设置专职部门，负责制定与实施教育领域的信息化政策。还可形成以督学反馈为核心内容的全国性教育管理网络，以确保教育决策的科学、可行和准确性，促进教育计划执行的质量提高。

（2）可吸取的教训

一是过渡中央集权压抑高校积极主动性。从独立建国时起，新加坡政府就着手解决大学领导权问题，逐步将学校人事及教育大权收归政府。虽然教育资源聚拢在经济发展中发挥了巨大作用，但同时也导致管理体制存在过渡中央集权、高校欠缺积极主动性等问题。相应地，培养出来的学生灵活性及变通性较弱，不利于新加坡外向型经济发展。对此，新加坡通过下放管理权进行调整和改革，以期扩大学校自主权。具体表现为中央政府下放大学管理权给教育部，教育部下放一定权力给大学，大学再下放部分权力给院系等。

二是单一教育体制忽视学习者的个体差异。在 20 世纪 70 年代新加坡经济腾飞时，政府曾持续双语教育，但效果欠佳——学生“损耗率”高、识字率非常低。究其原因，是由于僵硬的单一教育体制所导致。这种“一刀切”体制往往缺乏伸缩性和弹性，忽视学习者的个体学习能力和水平差。让所有学生使用同样课程大纲，学习统一的课程，并遵行同样的考试标准，是不符合人本发展的自然规律的。

三是难以全面贯彻因材施教方针。教育分流制度是新加坡教育制度发展史上的里程碑和重要分水岭，该制度真正贯彻了因材施教的教育理念。但是，需要注意，在分流制度改革的过程中，曾出现难以排除政治和经济干扰等问题。李光耀表示：“在 1978 年之前政府没有很好地抗拒在语文问题上的政治干扰，没有让学生按照自己的学习进度去专修一种语文，充分发挥自己的能力”。值得注意，分流制主要依据学生考试成绩和智力测试，而对学生的学习兴趣、能力和家庭背景等因素重视不足。

（七）中国香港：民主化、以学生学习为中心

香港拥有特殊的地理位置和历史因素，其教育体系融合了中国文化和西方教育的双重特色，教育理念先进、教学方式灵活、国际化程度高，在某些方面对内地教育发展起了示范作用。

1. 历史沿革

（1）初步建立阶段

香港开埠前，中文学塾作为其唯一的初等教育机构，没有明确的教学年限规定和程度划分，所设课程以读书习字为主，同时重视道德、人伦的陶冶。

19 世纪 40 年代英国割占香港后，将教育交由英国教会负责办理，教会学校得以出现并迅速发展。1843 年 11 月，香港第一所教会学校建立，标志着香港现代教育制度的开始。教会学校多为初等教育性质，一般实行免费教学，课程除圣经、英文等西方科目外，也包括中国文学、写作、历史和地理等传统知识。同时，中文书塾也得到不同程度的发展。

19 世纪 60 年代，随着国内外形势发生变化，英国政府开始加强对教育的控制，成立教育司署⁴专门负责教育事务，并确立了“重英轻中”的教育政策，在一些公立学校将英文定为必修，中文则改为选修，以培养对香港及中国内地产生影响的亲英势力。

（2）改革发展阶段

二战后，香港的经济结构发生了巨大变化，迫切需要高素质的劳动力资源。因此，港英政府对旧的殖民教育体系进行改造，以普及教育取代精英教育，逐步建立以智力投资为主导、适应香港经济社会需求的、门类较为齐全的、多层次的现代化教育体系。20 世纪 70 年代，香港开始实行九年制免费普及教育，同时大力发展职业教育，加强高等教育。

这一时期香港的教育注重智育，德育、体育、美育、劳育则大多

⁴ 1865 年成立，1980 年改组为教育科及教育署，1983 年改组为教育统筹科，1997 年香港主权移交后更名为教育统筹局，2007 年改称教育局。

流于形式，导致绝大多数香港青少年国家民族意识薄弱。20 世纪 80 年代，香港教育当局开始推进学校公民教育发展，于 1981 年、1985 年、1986 年和 1996 年先后颁布了《学校德育指引》《学校公民教育指引》《中学性教育指引》和《学校公民教育指引》（修订版）。但这四份《指引》只是参考性文件，并未硬性规定学校执行，也未能将公民教育列为独立的必修科目，致使香港的公民教育不能真正落到实处。

（3）调整巩固阶段

1997 年香港回归后，教育改革的思路从数量普及转向追求质量发展，以在各个教育阶段提供优质教育为目标，以终身学习、全人发展为理念，力求塑造民主化的、以学生学习为中心的教育制度。

教改的大方向：**一是**强化国民教育体系。由于长期的殖民历史，香港回归后国民教育备显特殊和重要。为建立青少年学生作为中国人的身份认同，产生“我是中国人”的归属感和自豪感，香港教育局采用“多重进路”的方式推行国民教育，即在中小学相关学科指定部分内容必须讲授国民教育，要求初中学生必须在个人、社会及人文教育学习领域修习中国历史，同时加强普通话学习；**二是**加强整体规划，完善管理体制。香港回归前，港英政府在推行多形式、多层次、多渠道办学等方面取得了一定的成绩，但缺乏全盘计划，各个环节之间经常出现脱节现象，且大学预科教育设置不统一，导致管理混乱。对此，特区政府加强正规教育与非正规教育之间的衔接、配合乃至交融，逐渐淘汰大学预科制度和大学 3 年制，使香港学制朝向与国际接轨的“6334”转变；**三是**建立民主、科学的教育制度。回归后，香港政治民主化程度得到长足发展，从过去权力高度集中的港督独裁体制转而实行“一国两制”、“港人治港”、“高度自治”，教育工作者的民主意识亦逐步加强，参政议政积极性不断提高，教育决策更加民主化、科学化。

改革范围覆盖课程与教学、学制及其衔接、评估与考试、师资与管理等教育的各个领域；**课程改革方面**，打破了学科分化的传统，代

之以统整课程的组织形式，将学校的科目分为八个主要学习领域，为学生提供整合性的学习经历，提供让学生发展及应用共通能力、价值观和态度的情境。课程架构由学习领域、共通能力、价值观和态度三个互有关联的部分组成，打破了固有的科目边界，由强调知识的灌输转为注重学生如何“学会学习”。课程改革横跨小学、中学与高中教育，同时影响至大学。改革实施采取从中小学至高中分段推进的策略，“终身学习、全人发展”理念贯穿改革始终。为了支持课程改革，教师培训、课程资源建设、到校支援等工作也有序展开；**学制改革方面**，与内地并轨，将原来的英式“63223”学制⁵，改为“6334”学制⁶。新学制下，高中教育扩展至全港学生，而不再是只有 1/3 的学生可以升读预科，所有学生都可以享有 12 年免费教育；在四年制大学课程的模式下，学生将有更多时间接受均衡而全面的大学教育；**评估机制方面**，改变过去选拔性的、精英主义的、考试主导的评估方式，改为促进学习的评估，减少高风险的公开考试，避免学生过早分流，失去发展的机会。

2. 现阶段情况与特色

(1) 教育制度

香港教育主要由香港特区政府教育局管理，制度上大致可分为幼稚园教育、小学及中学教育、专上教育、特殊教育、其他教育及训练五部分，教育局对小学、中学、特殊学校都有相关资助条例。

幼稚园教育为学前教育。香港幼稚园属私营机构，由志愿团体或私人开办，分非牟利幼稚园及私立独立幼稚园两类。幼稚园所提供的教育，目的是培育儿童在德、智、体、群、美各方面的全面发展，养成良好的生活习惯，以及激发儿童学习兴趣和培养积极的学习态度，为未来学习奠定基础。

小学及中学教育为义务教育。香港通过公立学校为所有儿童提供

⁵ 即小学 6 年、初中 3 年（中一至中三）、高中 2 年（中四、中五）、预科 2 年（中六、中七）、大学 3 年。

⁶ 即小学 6 年、初中 3 年、高中 3 年、大学 4 年。

12 年免费普及小学、初中及高中教育。小学及中学提供五育并重及多元化的学校教育，以配合全港学生的不同需要，使学生吸收更多知识，确立价值观和掌握技能，为日后升学或就业打稳基础，以及促进学生的个人成长。

专上教育亦称高等教育，是指中学修业后任何不低于中学修业后的教育程度而属专业、技术、学术性质的教育。在香港举办专上教育的机构大致可分为法定大学、法定学院、注册专上学院、职业训练局院校、一般院校和于“中华民国”教育部注册的香港院校。香港目前超过七成适龄人口有机会接受专上教育，其中约五成有机会修读学位课程。

特殊教育是为有特殊教育需要的儿童提供的教育，帮助他们充分发展潜能，成为社会上独立而有适应能力的人。按现行政策，教育局会根据专业人士的评估和建议，在家长的同意下，转介有较严重或多重残疾的学童入读特殊学校，以便接受加强支援，而其他有特殊教育需要的学童则会入读普通学校。

其他教育及训练主要包括职业专才教育、毅进文凭课程、指定夜间成人教育课程资助计划。职业专才教育为中学离校生及在职人士提供更多学习机会；毅进文凭课程为高三离校生和成年学员提供另一学习途径，让他们取得就业和进修所需的正式学历；指定夜间成人教育课程资助计划资助成年学员修读由认可办学机构于指定中心提供的夜间中学课程。

（2）教育发展

香港教育资源紧张，高等教育毛入学率仅为 17%，约为内地的 40% 左右，公立幼儿园和小学校大部分施行半日制教育。根据香港特区政府教育局统计资料，2018/19 学年，香港共有 1033 所幼稚园，幼稚园教师人数为 14145 人，受训教师占 97.3%，学生与教师比例为 8.4:1；有 587 所小学，小学教师人数为 27362 人，受训教师占 96.1%，学生与教师比例为 13.7:1；有 506 所中学，中学教师人数为 28971 人，受

训教师占 96.3%，学生与教师比例为 11.3:1；有特殊教育学校 61 所，特殊教育学校教师人数为 1872 人，受训教师占 99.0%，学生与教师比例为 4.2:1。

香港教师待遇高，其经济社会地位仅次于律师、医生和金融行业。香港中小学分为公立、资助、直资和私立四种，其中公立、资助学校办学经费全部或几乎全部来自政府，其合格教师最低一档工资亦高达 2 万港元/月，而目前香港大学毕业生初入职场的平均工资是 1.4 万港元/月。

表 3.1 香港 2018/19 学年教育发展情况

	学校数量 (所)	教师人数 (人)	受训教师占比 (%)	学生与教师比例
幼稚园教育	1033	14145	97.3	8.4:1
小学教育	587	27362	96.1	13.7:1
中学教育	506	28971	96.3	11.3:1
特殊教育	61	1872	99.0	4.2:1

资料来源：香港教育局网站，中国民生银行研究院整理

注：数字是指该学年 9 月中的情况

(3) 教育经费

香港特区政府在坚决推动教育改革的同时，加大财政投入力度，以保障改革顺利进行。2018/19 财年，香港教育支出为 115.26 亿港元，较上一个财年增长 24.9%，占财政支出的比重高达 20.6%，高于内地 6 个百分点。

表 3.2 香港 2018/19 财年教育支出

	2013/14 年	2014/15 年	2015/16 年	2016/17 年	2017/18 年	2018/19 年
教育支出总额 (百万港元)	76392	73724	78968	82436	88465	110526
教育支出占政府 支出比重 (%)	17.6	18.6	18.1	17.8	18.8	20.6
教育支出占 GDP 比重 (%)	3.6	3.3	3.3	3.3	3.3	3.9

资料来源：香港教育局网站，中国民生银行研究院整理

注：财政年度 (四月至三月)

3. 内地与香港地区教育对比

与内地相比,香港教育体制主要优势在于:一是改革相对社会化。特区政府在做出教育决策前,注重采纳教育咨询组织的建议,还会征求学校、家长等对教育发展的意见,形成了全社会关注教育改革、助力教育改革的氛围,以及全民支持、共同担当的局面,具有广泛的社会代表性;二是学校性质多元化。特区政府采取多渠道办学的教育政策,除政府办学外,还鼓励社会团体及个人投资教育,并通过资助、津贴的方式扶持私立学校发展;三是教育国际化。香港教育国际化特色明显,主要表现在师资国际化、生源国际化和教学国际化三个方面;四是升学阶梯多元化。特区政府通过专上教育、职业专才教育、毅进文凭课程、指定夜间成人教育课程资助计划,为中学毕业生和抱有不同理想的青年人提供灵活、多元及多阶进出的升学阶梯,大学并非唯一的升学途径,更不是成功的唯一指标;五是教师专业化。20世纪90年代,香港的教师教育已经实现大学化,香港教师必须是由大学或高等院校来培养,没有其他途径。香港回归后,特区政府鼓励教师教育机构积极对教师教育相关方面进行学术研究,发展更多有效方法来促进教师教育水平的提高。

同时,香港教育体制中亦存在一些问题:一是国民教育尚未达标。香港部分青年中存在对国家认同感不强、国家意识和民族观念较为淡漠的现象,主要表现为重视“两制”、忽视“一国”,重视权利、忽视义务,重视自身、忽视国家,导致香港青年频繁参与激进本土主义运动;二是教育机会不公。回归以来,香港公立和政府资助学校数量持续下降,而私立和国际学校数量则在上升,使得教育制度日益贵族化,阶层固化进一步加剧。作为承担了香港70%以上中小学生的公立和政府资助学校,政府规管严格、财力有限,教育水平远远低于私立和国际学校,而私立和国际学校都是学位世袭制,报读时首先要先看孩子的祖父母、父母、兄弟姐妹是否在该校毕业;三是少子化冲击教

育体系。近年来，香港生育率持续下降。根据香港特区政府统计处的最新数据，2018 年香港出生人数为 53700 人，较 2017 年下降 5%，生育率⁷则由 2017 年的 1.125 下降至 2018 年的 1.072，在全球 224 个国家或地区中排行倒数第四位，仅高于新加坡、澳门和台湾。低生育率导致适龄学生人数不断下降，不少学校都面临收生不足、经营困难的问题。

4. 经验启示

一是推动教育优质均衡发展，需要民办教育的大力支持。改革开放以来，随着人民群众多样化教育需求日益增加、民办教育政策不断完善，社会力量兴办教育的热情不断高涨，内地民办教育事业快速发展。截至 2018 年底，内地拥有各类民办学校 19.35 万所，占全国的 35.35%；民办学校在校生规模为 5378 万人，占全国的 19.51%。但在此过程中，民办教育也存在行业内无序竞争、招生及管理两难并存、教师队伍不稳定难以吸引人才、扶持政策与公办教育难以同日而语、办学质量有待提高等问题。下一步，有必要支持民办教育从外延扩张转向内涵提升的发展模式，规范民办学校办学行为，促进民办教育健康发展。

二是教育国际化是教育强国之路的必然选择。扩大教育开放、加强国际交流与合作，坚持以开放促改革、促发展；开展多层次、宽领域的教育交流与合作，促进教育改革发展，提升我国教育国际地位、影响力和竞争力；适应国家经济、社会对外开放的要求，培养大批具有国际视野、通晓国际规则、能够参与国际事务和国际竞争的国际化人才。

三是打造高水平的职业学校和专业，是缩小高素质人才供需差距的重要手段。香港具有特色鲜明的职业教育体系，内地可借鉴其经验。转变政府定位，变革职业教育财政投入模式。通过政策倾斜和公共拨款，实现政府对职业教育的管控意图；加大对职业教育的宣传，打破

⁷ 平均每名女子生产婴儿数目。

公众对职业教育的固有看法，弘扬崇尚技艺、尊重技工的社会风气，营造良好的职业教育发展氛围；推动职业教育与产业界合作，加强行业协会的纽带作用和对职业教育的指导作用；全面提升职业教育内涵，以经济需求为出发点培养人才，建立全覆盖的职业教育及培训体系，完善职业教育质量保障体系。

四是学习应超越学科课程和考试的局限。香港通过课堂内外各种不同形式的学习活动，让学生获得全面的学习体验，促进其独立学习的能力，达到全人发展和终身学习的目的。因此，课程的设计应以学习经历为着眼点，注重培养学生的学习习惯、学习能力、实践能力和探究能力。

（八）中国台湾：普通教育与职业教育并重并立

经济发展是台湾教育发展和变革的原动力。二战后，台湾教育之所以发展较快，主要原因就是经济的持续发展对教育不断提出新的要求。通过分析台湾教育与经济发展的互动关系，可为我国教改提供借鉴。

1. 历史沿革

（1）20 世纪 50 年代至 60 年代

这一时期，台湾重点依靠“美援”发展纺织、肥料、水泥等劳动密集型进口替代工业，社会生产领域对劳动者素质要求较低。

因此，台湾当局把教育改革的重点放在推进小学阶段义务教育⁸和发展成人补习教育上，全面实施劳动教育。1950 年 6 月，台湾“教育部”颁布《戡乱建国教育实施纲要》，强调教育为立国之本。1953 年台湾开始实施第一个“四年经建计划”时，把补习教育纳入了正规教育体系。

（2）20 世纪 60 年代至 80 年代中期

这一时期，台湾抓住国际分工变化的机遇，利用低廉工资的国际比较利益，大力发展加工出口工业带动经济发展，经济结构逐步从劳

⁸ 台湾义务教育又称国民教育。

动密集型向资本与技术密集型转变，社会生产领域对劳动者的文化素质有了更高的要求，迫切需要受到职业与技术培训的劳动力。

因此，台湾当局把教育改革的重点放在延长义务教育年限、大力发展高职、专科教育及各种技艺培训中心上，同时适度扩充高等教育规模，采取提高质量、重点发展研究生教育的策略，进一步完善高等教育结构。1967年8月，台湾“行政院”颁布《九年国民教育实施纲要》，提出从1968学年度起实施九年义务教育；1968年4月，又出台了《九年国民教育实施条例》，对义务教育的组织、管理、课程、师资和经费等作了具体规定。

到20世纪80年代中期，台湾的劳动力构成主要是接受过中等教育者。据台湾统计资料，1956年台湾就业人口中文盲占35.0%，而1984年就业人口中，大学以上学历占6.0%，高中以上学历占23.5%，初中程度占19.5%，小学占35.9%⁹。

（3）20世纪80年代中期至今

1986年以来，台湾实行了自由化、国际化、制度化的经济转型，进一步健全和完善市场经济体制，以产业升级和拓展美国以外的外贸市场作为重大调整内容，以通讯、信息、消费电子、半导体、精密器械与自动化、航天、高级材料、特用化学及制药、医疗保健及污染防治等十大新兴产业为支柱产业。随着高科技产业的迅速发展，对高新技术人才需求大大增加，发展高等教育成为当务之急。

这一时期，台湾教育改革主要内容包括：一是推行12年义务教育，广设综合高中。2003年起，台湾将义务教育延长至12年；二是普及高等教育。2002年起废除大学联考，改为多元化入学，如推荐甄试、保送甄选、自学方案分发等，高中毕业生均有机会上大学。通过大学整并、大学分类发展、引进民间资源，整合高等教育资源；三是加速高等教育国际化。发展国际一流大学与顶尖研究中心，扩大招收外国学生，鼓励精英留学，全面提升大学生外语能力，营造国际化大

⁹ 张学书、曲士培.台湾社会教育[M], 山西教育出版社, 1999-01.

学校园；四是改进职业技术教育。通过调整职业技术教育体系、畅通职业技术学生升学与进修渠道、改进职业技术教育课程、强调职业技术实务导向等，持续推动职业技术教育改进与发展；五是实施小班教学、开放式教育，以满足学生的个别需要，提高教育质量；六是拓宽师资培养的来源和途径。改革过去长期由专门师范院校负责培养教师的传统做法，凡开设教育课程的大专院校均可担负培养师资及其他教育专业人员的任务。师范教育改公费制为自费为主、辅以公费的方式。

2. 现阶段情况与特色

(1) 教育制度

台湾现行的学制为“6334”¹⁰，除国民中小学为义务教育外，高级中等以上学校教育（含五专）分为“普通教育”与“技职教育”两大体系。

学前教育非义务教育，并未纳入学制，但近年来台湾当局积极投入资源，以减轻家长育儿负担，接受学前教育的5岁幼儿人数逐年增加。

就学龄而言，小学6年，在学年龄为6岁至12岁；初中3年，在学年龄为12岁至15岁；高级中等学校（分为普通型、技术型、综合型及单科型）3年，在学年龄为15至18岁；大学学士班4年，硕士班1年至4年，博士班2年至7年，在职或特殊状况者各校可以自行延长。

学制系统中，学生有两次重要的选择与分流，初中毕业后可选择高级中等学校或五专¹¹就读，入学方式以免试入学为主，特色招生为辅；普通型高级中等学校毕业后可参加大学申请入学或相关入学考试；技术型高级中等学校学生毕业后，可衔接高等教育阶段2年制专科学制及4年制技术学院或科技大学。

此外，为提供一般社会大众更广泛的进修机会，台湾还设有进修

¹⁰ 即小学6年、初中3年、高中3年、大学4年。

¹¹ 全称为“五年一贯制专科生”，是指应届初中毕业生直接考入高等学校，接受学制五年的文化素质、专业理论和专业技能的大学专科教育。

补习学校，提供多元的终身学习管道，并对有身心障碍的学生，设有特殊教育，让各类学生均能适性发展。

（2）教育发展

2018 学年，台湾地区各级学校总数为 10902 所，较 2012 学年减少 594 所，减幅为 5.2%，教师数减少 2.3%，学生数减少 13.6%，学校、教师、学生数量总体呈逐年下降趋势；每位教师任教学生数为 14.7 人，较 2012 学年减少 1.9 人，显示学生享有更佳的教学质量；每千方公里校数为 301.2 所，较 2012 学年减少 16.4 所，学校密度缩小。

随着升学管道日益畅通，学生升学率有所提高。2017 学年初中毕业生人数为 224751 人，继续升学人数为 224296 人，升学率为 99.8%；高级中等学校普通科及综合高中毕业生为 116486 人，继续升学人数为 109852 人，升学率为 94.3%；专业群科毕业生为 101408 人，继续升学人数为 80539 人，升学率为 79.4%。

表 3.3 台湾教育发展概况

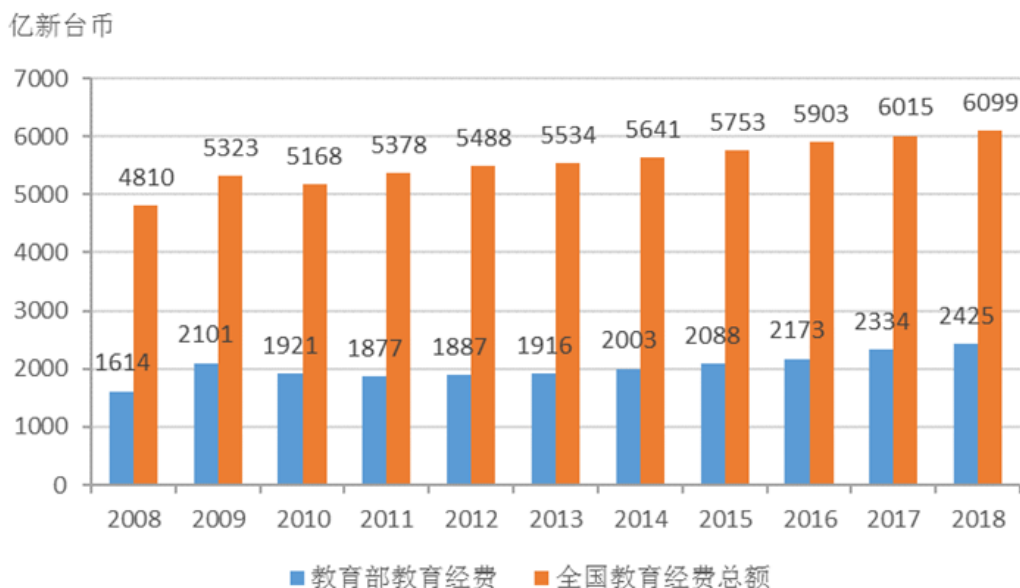
学年度	学校数量（所）	教师人数（人）	学生人数（人）	每位教师任教学生数（人）	每千方公里校数（所）
2012	11496	301911	5007275	16.59	317.66
2013	11426	303113	4859558	16.03	315.72
2014	11078	303078	4729465	15.60	306.11
2015	10948	299917	4616078	15.39	302.48
2016	10882	294911	4504363	15.27	300.66
2017	10884	293554	4403690	15.00	300.71
2018	10902	295010	4325121	14.66	301.21

资料来源：台湾“教育部”网站，中国民生银行研究院整理

（3）教育经费

台湾当局在扩大教育规模，提高教育质量，培养经济发展所需的各级各类人才的同时，不断增加对教育的经费投入。2018 年，台湾教育经费总额为 6099 亿新台币，较 2008 年增长了 1.3 倍；教育部教育经费为 2425 亿元，较 2008 增长了 1.5 倍。

图 3.1 台湾 2008-2018 年教育经费概况



数据来源：台湾“教育部”网站

3. 内地与台湾地区教育对比

与内地相比，台湾教育有以下优势：一是技职教育蓬勃发展。台湾地区技职教育体系独立完善，包括高职教育（相当于内地的中职教育）、专科教育、本科教育、硕士教育及博士教育五个层次。技职教育学制合理，法律法规制度健全，职业证照制度完善，对学生的升学、就业或就业后的加薪、升迁都很有帮助。技职教育重视学校与企业的合作，并积累了很多经验与做法，如请进好的技师到学校教学、鼓励教师赴企业深度研习、鼓励学生到业界学习和体验等；二是私人办学比重大，质量较高。当前台湾地区技职学校中私立学校约占 55%，专科学校中私立学校约占 81%，大学及独立学院中私立学校约占 65%，私立学校的学生数占全部大学生数的 60% 以上；三是实施创造力教育。21 世纪是知识经济时代，而知识的生产、利用和传播都离不开创新，创造力是创新的基础和发展知识经济的前提。20 世纪 80 年代以来，台湾地区创造力教育水平不断提高，创新氛围已经形成，促进了文创产业蓬勃发展。2017 年《台湾文化创意产业发展年报》显示，

2016 年台湾地区文化创意产业机构总数为 63339 家，较 2015 年增长 0.72%，文化创意产业就业人数为 26.1 万人左右。

同时，台湾教育体制中亦存在一些问题：一是生源数量下降。据台湾“内政部”，2018 年台湾户籍登记人口为 2358.89 万人，较上年增加 1.77 万人，增长率为 0.75%，首度下降至千分之一以下，且人口增加数、增幅都是历年最低。低人口增长率导致适龄学生人数不断下降，叠加教育资源结构性过剩，进而引发学校招生数量不足、学生综合素质不高等问题；二是教育经费投入不足、支出结构不合理。2018 年，台湾地区教育经费占国内生产总值的比重为 3.3%，低于 OECD 国家平均数 1.5 个百分点。在教育资源配置方面，教职员人事费和退休抚恤经费合计占教育经费八成以上，教学业务经费相对不足；三是高等教育质量下降，国际化水平低。由于学生少大学多，台湾高等教育的毛入学率基本达到百分之百，教师与学生比例严重失调，导致学生学业水平降低、毕业生学业认可度下降、毕业生就业困难的现象，造成高层次人才浪费。台湾地区学术水平国际化程度低，高等教育仍处于学术输入阶段，虽然许多大学已经与国外大学签约合作，但都流于形式；四是教育发展偏离服务经济发展的轨道。近年来，随着“台独”势力蔓延，教育成为台湾当局达到政治目的的工具。进入 21 世纪以来，台湾当局改革教科书编撰体制和课程纲要，积极推行“乡土化教育”¹²，这实际上是基于从“台湾主体意识”异化出的“台独意识”，进行“去中国化”的历史、文化教育，将教育发展宗旨引向为政治服务的轨道。

4. 经验启示

一是教育发展要与经济发展相适应。教育主要是为物质生产部门和非物质生产部门提供人力资源支持，教育发展滞后会制约经济发展的速度。随着我国经济转向高质量发展阶段，迫切要求高等教育顺应知识创新速度加快、科技变革加剧的发展趋势，及时调整教育结构、

¹² “乡土化教育”即用台湾地方方言(闽南话)讲学，对台湾中小學生进行台湾历史、地理、人文、风俗、社区等各个方面内容的教育。

课程设置和教学内容,将教育人口覆盖面优势转化为高素质人才竞争力优势,为全面建成小康社会提供充足的高层次人才和持续不断的创新动力。

二是完善的教育法律法规体系为培养适用型技术人才提供了法律保证。台湾教育法律法规体系完善,从教育层次看,有《大学法》《专科学校法》《职业学校法》《高级中学法》《国民教育法》《幼稚教育法》等;从教育类别看,有《社会教育法》《补习学校法》《师范教育法》等。法律法规制定后,都有较为完备的规章制度作为保证,并根据经济社会发展变化适时修订,逐步完善。教育法规对各级教育起到了规范、促进和保证质量的作用。下一步,要把学校管理纳入法治轨道,不断完善教育法律法规体系,包括针对缺乏细则的法律法规制订其下位法,清除或修改违反上位法的下位法,对于法律定位模糊的法律主体加以澄清,明确行为主体的法律责任和权利,建立有效的公众意见反馈机制等。

三是教育发展不可“重量轻质”。台湾在发展教育方面过于重视数量的增加,而忽视了教育质量的提高。提升教育质量,应树立多样化教育质量观,不同院校需要形成自身独特的人才培养目标与衡量标准,以满足不同群体、个体的发展需求;合理调整高校结构与布局,丰富高校办学层级、种类,避免高校的单一性、趋同性;在学校内部建立质量保障机构,负责根据国家规定、市场需求、学生发展愿景等拟定学校发展规划、发展目标、发展定位,并在教育管理工作中予以保障实行;加强学校课程品质建设,树立学生为本的课程理念,考虑学生的主体性与差异性,开发体现学生特点的课程体系。

(九) 借鉴与启示

综合如上教育先进国家和地区的教改经验、教训,有选择、有批判地借鉴其他国家办学和治校的经验,能够有效推动我国教育多元化发展,改良我国教育生态治理。

相较而言,美国基础教育覆盖高中,以“学区制”作为教育行政

管理的基本单位，确保每个孩子平等优质的教育资源。基础教育阶段设立特许学校，是一种新型公立学校，拥有很强的独立性，改变了公立学校“千校一面”的沉闷局面，高等教育与地方经济社会发展紧密结合，且高校类别划分细致，体系完善。公立与私立、普通与职业教育相辅相成。“以绩效为本”的优秀教师评估体系广受青睐，注重教育法制的完善。

英国教育体系历史悠久但不失灵活性。基础教育亦涵盖高中阶段，公立学校完全免费。其教育教育逐级分权管理体系完善。中央政府与地方教育当局各有自己清晰的职权范围，财政拨款力度大，国家财政拨款占近 80%。注重教师素质培养和均衡划配，加强职业教育与市场、就业紧密衔接。

德国学制具有典型的二战后打造工业帝国的痕迹。基础教育囊括高中阶段，中等教育具有浓厚的研究型、技术型分流特点。与别国不同，德国职业教育体系完善，收到普遍青睐，占据主流。同时，德国注重学前教育，致力于构建完善的教育质量评估体系，优化高等教育资源分配方式。

日本义务教育为小学和初中阶段。二战前后，亦经历了教育军国主义、教育精英化向教育公平、教育均等化的过渡。日本注重强化教育立法，为教育的发展保驾护航，重视保障基础教育资源的平等性，持续加大教育投入，建设高质量的教育环境。优化学科设置、教育结构健康良性发展，注重体育、美育，以及职业教育和普通教育的优化配比。

韩国决定到 2021 年实现高中免费义务教育全覆盖。其教育亦经历了由精英教育转为更平等普通教育的过程。韩国教育体制的优势在于，通过因材施教提高研究生培养质量，通过公私合作及补贴推动高等教育发展，通过顶层设计强化教育信息基础设施建设，注重对教育提供较高的财政投入；同时，存在资金投入缺乏督导与有效评价、配置，教改受政府换届影响明显，高等教育与就业脱节，高校毕业生失

业率高等问题。

新加坡义务教育时间为 10-11 年，以其优质、完善的教学质量而闻名，其教育体制优势在于根据国家经济发展需求灵活制定教育制度，始终保持同经济增长相适应的教育投资，采用先进教育理念和积极拓展多元办学渠道，在教育领域中应用信息技术，促进教育信息化；同时，也存在着过渡中央集权压抑自主办学积极性，单一教育体制忽视学习者的个体差异，未能因材施教，学生负担过重，教学缺乏本土化特色等有待完善之处。

中国香港义务教育惠及高中。教育注重国际化是其一大特色，注重学校性质多元化，升学阶梯多元化，注重育人为本，以人的全面发展为宗旨，时期优势所在；香港教育中重视“两制”、忽视“一国”，导致的在对国家认同感不强，国家意识和民族观念淡漠应以警示。公立教育经费支持不足，办学条件下降，私立教育日趋贵族化、精英化，导致一定程度的教育机会不公。

中国台湾实施 12 年义务教育，涵盖高中阶段。台湾注重职业教育发展，实施创造力教育。民办教育较好地填补了多样化、多层次的学习需求。但是，台湾教育经费投入不足、支出结构不甚合理，教育发展偏离服务经济发展的轨道，教育为政治服务情况严重，台湾的“乡土化教育”致力于培养台独意识，后殖民时期影响仍在，高等教育国际化水平亦有下降。

综上，教育牵系着一个国家未来人才、人力资本的发展，以及国力国情的提升，教育的投入，亦是对国家未来的投入。可以显见，各主要发达国家均高度重视财政经费在教育方面的投入，将教育置于优先发展的位置。其中，欧美发达国家普遍实现了高中教育义务化，而亚洲发达国家及地区，亦逐渐趋向将高中教育纳入义务教育。同时，各国均注重建立机会均等、质量均衡的基础教育，注重民办教育、职业教育发挥其独有的特色与作用。值得借鉴的经验还体现在，注重完善教育法律体系，鼓励激发自主办学积极性，注重教师队伍建设，注

重教育国际化,以及教育发展与经济发展相匹配,高等院校分类发展,科学定位,体现特色。

需要注意的是,亚洲国家的学生普遍比欧美国家有着更大的学习压力和学习时长。过度追求教育普及率,但与社会经济脱节,将贻误时机,荒废人才,浪费人力。教育应因材施教,满足人的多样化发展,但在打造国家认同感,建设集体认知,注重德育,培养正确的社会观等方面,需予以整体培育。

四、我国部分地方政府教育体制改革创新实践及启示

从国内改革经验看,地方政府在教育体制改革各领域的有益尝试与成果经验,为我国教育整体迈向现代化提供了借鉴意义。近两年,地方教育制度创新的新特征体现为以下四个方面:一是加强放管服改革,推进区域教育治理现代化(以重庆市綦江区为例);二是乡村振兴,推进城乡教育一体化(以山西省运城市芮城县为例);三是追求公平而有质量的教育(以广东省深圳市福田区为例);四是加强新时代教师队伍建设(以山东省为例)。

(一) 重庆市綦江区:加强放管服改革,推进区域教育治理现代化

改革开放以来,我国教育体制改革不断深化,政府、学校、社会之间关系逐步理顺,但政府管理教育还存在越位、缺位、错位的现象,学校自主发展、自我约束机制尚不健全,社会参与教育治理和评价还不充分。为进一步提高政府效能、激发学校办学活力、调动各方面发展教育事业的积极性,近年来,国家从宏观层面多次强调加强放管服改革,推进区域教育治理现代化。十八届三中、四中、五中全会明确提出要深入推进教育领域管办评分离。2015年,教育部颁布《关于深入推进教育管办评分离 促进政府职能转变的若干意见》,提出要建立新型的教育管理体制、学校制度和评价制度。《国家教育事业“十三五”规划》将“基本实现管办评分离,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格局,教育治理体系和治理能力明

显提升”作为教育现代化的重要目标。2019年，中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》，要求推进教育治理体系和治理能力现代化，完善学校治理结构，推动社会参与教育治理常态化，建立健全社会参与学校管理和教育评价监管机制。

重庆市高度重视教育领域的放管服改革，积极推进教育治理现代化发展。2017年，重庆市教委、市发改委、市财政局等五部门联合下发《重庆市关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的实施意见》，要求推进高校内部治理体系建设、改革高校人员及岗位管理制度、强化监管优化服务等。重庆市綦江区率先启动区域内教育领域综合改革，用大教育观推动教育的大治理格局，先后启动教育领域改革项目307个，形成了“三个自治”的新型教育治理体系，构建起政府、学校、社会之间新型治理关系，为全区教育改革发展构建了和谐健康的生态环境。

1. 教育情况及困境¹³

重庆市綦江区是中国西部重庆的南大门，位于四川盆地东南与云贵高原结合部，以山地、丘陵为主，东西宽65公里，南北长82公里，幅员面积2748平方公里，人口120万。綦江是典型的大农村、大山区，城乡二元结构突出、区域发展不平衡、“三大差距”明显。

截至2018年，全区现有各级各类学校177所，其中公办学校103所，民办学校74所，另有教育督导责任区9个，直属单位11个。全区学生11.9万人，其中公办学校学生近10万人。在职教职工约8700人，其中公办学校教师约7500人，退休教职工4500人。

作为城乡结合的山区，在推进教育改革之前，綦江区教育资源极度不均衡，恶性择校的问题较普遍，区教委的治理无法深入每所学校。全区中小學生中近三成学生学业不合格，高中招生困难，普及率仅为47%。8000多名教师中，每年有200多名转岗或流失。綦江区经过广泛调研和深入思考，在深入推进区域课程改革实践的基础上，大胆探

¹³重庆市綦江区案例资料来源于綦江区教委、21世纪教育研究院。

索以学区自治、学校自治、联盟自治为重点的管办评分离教育治理改革。

2. 创新实践

(1) 学区自治：激活社会责任

綦江区在古南、文龙、三角三个学区先行开展学区自治试点工作，在总结试点区工作情况的基础上，2015年，区教委、区政府教育督导办联合下发《关于开展学区自治试点工作的指导意见》《关于成立学区自治委员会联络办公室的通知》两个指导性文件，在全区内开展学区自治工作。

“学区自治委员会”成员由辖区内各街镇领导干部、区（镇）人大代表与政协委员、当地社会知名人士、教师、家长、学生等6类群体选出代表7-9人组成。针对边远农村学校，学区自治委员会还依托所在村居两委，设立自治小组，让教育治理辐射“神经末梢”，实现全覆盖。

学区自治委员会下设三个工作小组：**监督评价小组**，对学校办学进行监督评价，撰写评价报告；**学区业务自治组**，针对监督评价过程中发现的问题，研讨解决方案，推进学区自治体系深入完善；**学区自治执行组**，监督学校进行问题整改，解决学校办学难题，引导社会尊师重教。

学区自治委员会有四个方面的主要工作。一是**民主监督**。学区自治委员会定期或不定期到辖区内学校调研，听取工作汇报，了解教育教学情况；通过座谈会、实地调查、电话调查、问卷调查等方式，监督学校依法办学、学生行为规范情况，收集师生、家长、社区群众对学校的建议与意见，了解老百姓对学校的满意度情况，形成书面材料反馈学校，并督促学校整改。

二是对辖区内学校实施多元评价。学区自治委员会构建了学区自治多元监督评价指标体系，包含3个一级指标、12个二级指标。学区自治委员会开学、期中、期末组织监督评价组按照评价指标体系采取

现场观察、人员访谈等形式，全方位、多角度对学校进行评价，形成报告，向学校反馈，向区教委报告，在区域范围内公开，区教委将评价结果运用于学校考核。

表 4.2 重庆市綦江区学区自治多元监督评价指标体系

一级指标	二级指标
规范办学	办学思想、制度管理、开放办学、课程建设、依法办学、安全稳定
办学效果	学业水平、学生品德行为表现、目标达成
社会满意	社会评价

资料来源：21 世纪教育研究院

三是科学引导。学区自治委员会引导社会宣传国家教育方针政策、学校规范办学情况、学校发展情况、教师爱岗敬业事迹等，形成尊师重教的社会氛围。

四是开展有效帮助。学区自治委员会及时收集排查不利于学校发展的社会问题，积极化解学校与当地矛盾纠纷；在学校活动、教师表彰、困难师生帮扶方面和学校周边环境整治上，积极与政府、社会各界沟通、协调，争取资金支持；与村居签订育人环境责任书，形成学校、社会联动，营造良好育人环境；主动争取街镇对教育的支持。

在学区自治过程中，綦江区教委、区政府不仅做到权力下放，同时注重“放管结合”。除了颁布两项指导文件以外，区教委、区政府会对学区自治委员会开展履职管理，同时对组成人员进行教育教学、督政督学等业务指导，有效提升履职能力。定期开展学区自治委员会履职情况总结交流，对各学区自治委员会履职成效进行评比，并根据评比结果为学区自治委员会匹配相应工作经费。

(2) 学校自治：唤醒主体责任

一是“一校一规划”，彰显学校自主办学特色。綦江区实现“一校一章程”，依照章程自主办学。同时，根据地域条件，历史传承，未

来定位等因素，自主设计学校三年发展规划，列出阶段性目标和时间路线图，再请专业机构对学校发展规划进行评估后实施，目前各学校已制定各类发展规划 100 余个。每年由区教育督导评估中心对学校达成规划的情况实施督导评估，既为学校自主发展提供了空间和舞台，又为学校健康发展提供了科学的指导。区教委定期开展评估，并根据自主规划目标达成情况安排校长岗位交流调整，确保规划扎实有效推进。

二是校长任期目标责任制，强化学校自主办学权利。学校管理和办学由校长负责，明确将学校中层干部和教职工聘任、内部机构设置、紧缺学科人才和优秀毕业生选聘，一定额度的设施、基建项目招标和管理，招生和校企合作等在学校依法自主办学方面具有关键作用的管理权限下放给学校。学校依法行使人事、财务、教育教学、教师发展等方面的管理自主权。试点学校显示，各学校均提前、超额完成预定办学目标任务，目前已在全区 102 所学校实施，持续为全国农村地区学校自治管理改革探路。

三是创新考核体系，体现学校自主办学地位。精简考核指标，近两年减少考评项目 60%，考核指标精简为 15 个，考核主体为 5 个，减少了不必要的考核内容，让学校有更多精力专注办学；创新设立自主选择考核指标，由学校根据本校实际自主设计体现学校多样化、特色化发展内在要求的 B 考核指标，报区政府教育督导室审定后实施，自主设计指标不得与统一指标重复。突出综合素质，探索构建科学完善的中小学素质教育督导评估指标体系，市教委发文推广，并上报国务院教育督导委员会，成为全国农村中小学素质督导评估试点地区。

（3）联盟自治：弥补校际差距

綦江区联秉持“各美其美、美人之美、美美与共、未来大同”的初心，在区域内开展了“三独立、三统一”的联盟自治模式。其中，学校法人、办学理念和财务相互独立，而管理制度、干部师资调配、教育教学活动相互统一。

图 4.1 重庆市綦江区“三独立、三统一”联盟自治模式



资料来源：21 世纪教育研究院

一是强校带弱校联盟，结对帮扶。结合城乡中小学结对帮扶“领雁工程”，大力扩展帮扶范围，实行城区学校、优质学校一帮一、一帮多，引领带动边远薄弱学校内涵均衡发展。通过定期开展教师互派顶岗教学、教研资源网络互联共享、双方学生共同参加活动竞赛、师生走访慰问交流等活动，辐射引领边远村小教育教学质量整体提升，让弱势群体共享优质教育资源。

二是跨区域联盟，横向比较。为了让改革者联合起来，重庆市綦江区教委相继与贵州桐梓、习水等部分学校成立了渝黔毗邻农村小学联盟，与江津、巴南、铜梁等六个区县级重点中学成立了“七校联盟”，与南川区、万盛经开区联合成立职教、幼教、特教三区联合考核联盟。

三是集团办学，做大优质资源“蛋糕”。其中，以綦江中学为龙头的城区优质初中学校联盟，整合綦江中学、古南中学、通惠中学优质初中教育资源，实行集团化办学。通过教育集团办学，有效突破现有的干部人事管理限制，不断优化干部人事调配机制体制。通过教师交流、教育设备互通、教育信息化共享，有效解决教育资源均衡配备。通过培养学生在集团核心教育文化下的无差异化价值观，形成优势互补，特色共现。

3. 创新成果

目前，綦江区已初步构建起现代教育治理体系。新体系将原先分割的体制和条块连接起来，在政府和学校之间搭建桥梁，形成了一套新的机制和模式，优化教育生态、提升教育质量。

(1) 教育质量明显提升

一是**学业成绩大幅上扬**。綦江区实现教育质量的持续提高，提前两年进入重本“千人时代”。在 2017 年高考中綦江区重本上线 1045 人，重本上线率达 23.47%，增长率达 9.9%。在全国义务教育质量监测报告发布中，綦江区七个指标荣获“十星”最高等级，八成指标超全国平均水平，整体教育教学质量居于全国中上水平，特别是艺术教育质量位居全国前列。

二是**综合素质显著提升**。綦江区学生参加国际国内各项赛事捷报频传，在市级及以上的科技、体艺等各类竞赛获奖多达 400 余人次。

三是**办学理念日趋彰显**。綦江区“健康尊严，张扬个性”的区域办学理念，为綦江学子浸染上人生底色。全区学生视力不良检出率低于全国 16.1%，学生发育较好率增长了 1.36%，学生肺活量平均增加了 59ml，身高增加了 0.43 厘米。重庆市基础教育质量监测中心在《2016 年重庆市教育质量报告》中指出，“綦江区中小学学生发展状况总体良好，多项指标名列全市前茅”，其中，“学生健康感受平均值在全市位列第一名”。

(2) 教育生态逐步优化

一是**育人环境得到优化**。綦江区各学区自治委员会成立以来，先后为各学校协调解决建设、环境、安全等沉积问题 100 多项。协调解决了教师周转房建设、化解矛盾修建围墙、硬化校园外道路方便师生出行、协调安装学校供气管道等，沟通解决了学校划片招生问题。

二是**尊师重教氛围浓厚**。学区自治委员会协调社会各界对贫困学生、留守儿童捐资助学 2000 人次，资助金额达 100 余万元。从 2015 起，举办“綦江好教师”评选表彰活动，各学区自治委员会利用自身

优势，在全社会广泛宣传“綦江好老师”先进事迹，协调各街镇对优秀教师进行表彰，三角、石壕、扶欢等镇设立教育奖励基金，筹资达 500 余万元。

三是群众满意度不断提升。各学区自治委员会在区内各小区、各街镇广泛聘请教育行风监督员，定时咨询群众意见、及时回应教育热点，实现群众教育满意度明显提升，綦江区教委连续四年群众满意度调查和目标绩效考核名列区级部门前茅。

4. 启示借鉴

(1) 转变政府职能，强化教育领域放管服改革

一是要简政放权。教育行政部门首先应积极转变政府职能，优化管理模式。要明确、精简教育行政部门权力范围，合理建立权力清单、责任清单。对可以下放又能事后监管的权力要合理下放到基层，给与基层最大的主动权；对于不能下放的权力，要简化行政事务流程，不过度设置教育事项审批、前置备案、评审事项。建立检查工作归口管理机制，整合各种常规性和临时性检查，尽量减少对学校不必要的检查活动，为学校营造良好的办学环境¹⁴。

二是要管理转型。长期以来，政府在教育领域职能履行中习惯于“以审代管、以罚代管”。教育治理现代化，需要管理层从垂直式、自上而下、科层制的“管理”思维，转变为横向、民主、法治的“治理”思维。重视教育治理宏观环境的管理，减少教育执行中微观事项的管理；削弱对办学主体的行政性管理，转向服务型管理；加强事中的督促性管理，减少事后的评价性管理。

三是要优化服务。在教育治理过程中，政府应该以最大程度地发挥服务功能，合理配置权力、责任、教育资源。同时，需要政府积极为学校、社会力量等参与治理的主体提供公共政策、信息咨询等服务，且根据不同主体提供多样化、差异化的服务。

(2) 营造良好环境，鼓励多方科学参与教育治理

¹⁴ 袁贵仁，《深化教育领域综合改革，加快推进教育治理体系和治理能力现代化》

一是**精准成立社会组织,丰富组织结构**。可多方面协调教育专家、基层干部、学生家长等教育领域重要参与者,充分发挥各参与者的优势,从不同角度共同攻克教育改革中的难点、痛点。

二是**打通基层参与教育治理的渠道**。可充分运用现代技术手段,搭建教育治理服务网络平台,加强各治理主体交流,提高上传下达效率;以公众号的形式披露宣传教育治理现代化发展的政策法规,及各方治理进展、问题及对策,强化多方监督。

三是**需要健全相关制度、法规**。政府需健全基层参与教育治理的相关制度、法规,优化社会治理环境,让社会力量、学校、相关组织合法、合规地参与到教育治理体系中,保证参与者的合法权益。

(3) 多方引入、分类指导,提高教育治理能力

一是**提高学校的办学能力和管理水平**。学校是教育体系的神经末梢,体系的高效运转离不开每个末梢的活力。要重视培养校长的先进理念、优秀品德、管理能力,扎实落实校长在规划学校发展、营造育人文化、领导课程教学、引领教师成长、优化内部管理和调适外部环境等六大专业职责¹⁵。同时,鼓励校长及学校管理层将教学主动权交予教师,激发教师的主动性和参与意识;让学生合理参与到教学方法创新工作中。建立新型的政校关系,在办学模式、育人方式、资源配置、人事管理、合作办学、服务社区等方面给学校予更多的自主决策空间,增强学校办学活力。¹⁶

二是**提高市民参与教育治理的能力**。市民往往能够以“旁观者”的身份更清楚地看到教育系统的问题,察觉体制内的弊端。应丰富市民参与教育治理的方式,鼓励市民以问卷、调研、座谈等多种形式研判教育现状;多向市民宣教教育治理现代化相关知识、基本理论概念及要求,引导市民合法、合规地督政、督学,合情、合理地提出改革需求和建议。

三是**引入专业指导**。教育行业的专业性较强,需要教育学、管理

¹⁵ 当前学校治理能力存在的问题与提升对策

¹⁶ 周洪宇,《深化教育领域“放管服”改革,加快推进教育治理现代化》

学、心理学、社会学等方面的专业人才的专业指导，从而保证教育治理的科学性和合理性。可组建以行业协会、业内专家、退休教师为主的专业团队，从而对区域教育治理工作起到指导、监测、诊断的作用。

(4) 促进教育督导适应性转型

在教育治理现代化进程中，还应重视教育督导的现代化转型，应系统性提升教育督导现代化水平，从而为教育治理能力现代化发展提供助力。

一是建立大数据应用平台。教育治理现代化，需要以现代化技术予以辅助。在教育督导过程中，可强化大数据思维，打通行政部门、学校和社会的数据隔阂，建立数据标准化应用，构建开放共享的大数据督导平台，便于教育决策、政策执行和项目评估的高效进行。

二是要建立科学的第三方评价体系。长期以来，教育成果由政府部门予以评价和判定，这种单一的评价方式容易出现行政性评价多，专业性评价少；结果性验收评价多，跟踪性评价少；规范性评价多，诊断性评价少；定性评价多，定量评价少的局限性¹⁷。现代教育治理体系是由政府、学校、社会等多方主体共同组成的，各方发挥自身优势和专业性参与到教育治理过程中。治理过程、成果有必要引入独立于上述主体的第三方予以评价，从而推动教育治理的现代化和合理性发展。第三方评价的优势在于，既打破了第一方评价囿于自身视野、利益而不能自觉、客观、公正地评价自我发展的局限性，又革除了政府在教育管理和评价中既担任裁判员又担任教练员的管评不分弊端，从而消除单一主体治理中容易发生的政府失灵、市场失灵、社会调节失灵现象¹⁸。可组建教育、统计分析、研究领域的专家，成立教育科学研究院、教育评估与质量监测中心等组织进行第三方科学评价。

(二) 山西省运城市芮城县：乡村振兴，推进城乡教育一体化

我国城乡教育不均衡的现象仍然存在，主要表现在硬件设施、教

¹⁷ 王璐，王世赟，《厘清“管、办、评”职责，构建政府、学校、社会新型教育治理关系》，《教育测量与评价》

¹⁸ 杨明，《教育治理现代化呼唤第三方评价》，《中国教育学报》，2016.12

学水平、生源结构等方面存在差距。城乡教育一体化以城乡联系论为基础，站在经济社会的高度，把城市教育和农村教育纳入整体系统统筹兼顾¹⁹。推动城乡义务教育一体化改革发展，关乎新型城镇化、脱贫攻坚、乡村振兴和全面建成小康社会等重大战略目标的实现²⁰。2016年5月，中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，明确指出统筹推进县域内城乡义务教育一体化发展。习近平总书记在党的十九大报告中也指出：推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，普及高中阶段教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育。

山西省始终坚持城乡一体均衡发展方向，将城乡义务教育一体化作为“山西局部进入全国改革第一方阵”的重大事项。2017年，《山西省人民政府关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的实施意见》颁布，搭起支撑改革发展的平台、环境、制度、政策等四梁八柱主体架构，全力推进全省城乡教育一体化改革发展进入快车道。同年，《运城市人民政府关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的实施意见》出台，对运城市城乡交易一体化发展提出明确目标、核心领域、重点项目。在运城市城乡教育一体化改革中，运城市芮城县成为推进城乡教育一体化发展的典范，被教育部确定为“国家学前教育改革发展实验区”，是山西省贯彻落实国家《3-6岁儿童学习与发展指南》试点县。近年来，芮城县不断强化政府职能，以推进城乡一体化办园为突破口，缩小城乡教育差距，通过“四位一体”等举措扩大普惠资源，着力解决城乡居民“入园难”“入园贵”问题。

1. 教育情况及困境²¹

芮城县隶属于山西省运城市，位于山西西南端，黄河中游，地处

¹⁹ 余善云，《城乡教育一体化：重庆实践的启示》，重庆第二师范学院学报，2015.1

²⁰ 陈宝生，《国务院关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告》，2018

²¹ 本案例资源来源：胡志中，《乡土学前教育的芮城实验》，中国青年报；赵岩，《四位一体”打通学前普惠路——山西省芮城县学前教育城乡一体化调查》，中国教育报；贾力军，李林霞，《“起跑线”上的新实验——芮城学前教育改革启示录》，山西新闻网

晋、秦、豫三省交界处。上世纪 90 年代，芮城县部分规模较大的村集体办幼儿园被承包，致使幼儿园公、私难分。一些规模较小的村集体办的幼儿园因长期缺乏有效投入，导致农村幼儿园投入无主体、办园条件差、自聘教师工作无着落、“小学化”严重等问题接连出现。农村学前教育发展脆弱、迟缓。受限于上述窘境，芮城县幼儿园无法顺利招生。部分农村幼儿园所收费用难以支付教师工资，同时也因为经费缺乏，无力派遣教师外出学习、培训，教师的专业发展受限。

2. 创新实践

为解决城市幼儿入园的刚性需求，快速提升农村幼儿园的办园水平，实现就近入园，2012 年，芮城县出台了《关于进一步规范学前教育管理的意见》，首次开启了由城区优质幼儿园在农村办分园，全面管理农村薄弱幼儿园的城乡一体化的办园模式。

(1) 改革农村幼儿园办园体制

为解决个人无证办园、小规模个村集体幼儿园条件差和一些民办幼儿园恶性竞争三方面问题，芮城县打破原有的行政管理壁垒，从三方面入手改革幼儿园办园体制：一是收购无证园，二是接管集体园，三是并购民办园，使上述三类幼儿园均变成县直园管理的公办幼儿园。

(2) “四位一体”提升幼儿园管理水平

2012 年开始，芮城县政府主导，通过落实城乡法人一体、资金投入一体、人员调配一体、保教管理一体的“四位一体”举措，启动了由城区优质幼儿园一体化管理农村薄弱园的办园模式。

一是城乡法人一体化。2012 年起，芮城县教育局开始实施“名园带动战略”，薄弱幼儿园以县直幼儿园（以下简称“县直园”）分园的形式，直接接受县直园的管理运营。县直园园长为县直园和分园的共同法人代表，实行“一个法人，一体化管理”。

二是人员调配一体化。总分园教师享有平等的外出学习机会；职称评定统一进行；总园每年派教师分批次去农村分园支教，参与分园教育教学和教研活动，带领分园进行课题研究；分园的年轻教师在初

入职均在总园接受培训，并进行一年以上的跟岗学习。

三是资金投放一体化。农村分园将所收保教费用全部交于县直园，再由县直园集中交予县国库。分园的各项支出每月从总园进行结算，保障各分园的日常运营。

四是保教管理一体化。为了提高农村标准化办园，纠正分园“小学化”倾向，全县幼儿园实行了“四个统一”，分别是保教计划统一、活动安排统一、考核评价统一、每周食谱统一，使得农村幼儿在学、玩、食等方面与总园幼儿保持一致。

表 4.1 保教管理一体化“四个统一”

类别	内容
保教计划统一	鉴于分园教师少、教师水平参差不齐，每周的保教计划都是由教研小组讨论制定，并将其分享给分园教师，分园教师根据本园幼儿的实际情况，对计划的部分进行改动。
活动安排统一	所有幼儿园采取统一的一日生活作息时间安排，保证所有幼儿园每天都有整块的区域活动时间和不少于 2 小时的户外活动时间，保障了幼儿充分的游戏时间。
考核评价统一	改变原有以考试为主的方式，所有幼儿园都采取质性评价的方法，对幼儿学习品质、生活习惯、知识、技能、社会性发展等方面进行评估，同时为帮助教师评估幼儿的发展阶段，把握幼儿不同的发展目标，全县组织教师系统学习高瞻课程的《儿童观察记录量表》并在实践中进行运用。
每周食谱统一	改变原有幼儿园随意的食谱搭配，所有幼儿园采用统一食谱，这些食谱都由专门的保健医生根据科学、营养的原则进行搭配，满足了幼儿身体发育的营养所需。

资料来源：张琴秀，郑玉田，《城乡学前教育一体化下农村教师提升研究——以山西省芮城县为例》，陕西学前师范学院学报，2019.11

(3) 多措并举保证教师权益

一是对轮岗教师进行资源倾斜。对于到农村幼儿园轮岗的教师，在评优、职称评定、岗位晋升方面予以政策支持，以补贴交通费等方式对其进行经济补偿；**二**是增加教师编制。从 2014 年开始，芮城县整合中小学、企事业单位的编制，增加幼儿园编制岗位，保证每所农村幼儿园至少有 1-2 名编制教师。尤其是在 2017 年，芮城县把全县 116 个入编名额全部分配到教育领域，其中 26 个分配给幼儿园，大大

增加了农村幼儿园高质量教师的储备。

(4) 革新课程设置提升教学水平

为贯彻落实教育部颁布的《3-6 岁儿童学习与发展指南》(以下简称“《指南》”),芮城县县教科局明确规定,全县幼儿园每天户内外游戏活动不得少于 3.5 小时,教师主导的集体教学活动不超过 1 次,其余为生活活动时间。芮城县总园积极在农村分园开展游戏活动推介会,改变原有以上课为主的教学安排,全面铺开游戏课程设置。引导幼儿园在室内创设积木区、家庭区、美工区、玩具区、图书区等五大基本活动区角,让幼儿根据兴趣和需要自主选择区域、自主选择材料、自主选择伙伴进行游戏;户外游戏活动中,设置玩沙、玩水、玩泥、玩色、玩搭建、玩民间游戏等各种活动。同时,充分结合乡村特色,利用乡土资源。幼儿园的玩具不少都取自纸箱、轮胎、PVC 管、麦秸、玉米棒等生活废旧物品,鼓励幼儿在石头、草席等乡土气息浓厚的废旧材料上绘画,开展多种活动。通过革新课程设置,提升幼儿园教学水平,体现《指南》倡导的“游戏中学习”理念。

3. 创新成果

经过改革,芮城县城乡幼儿园在法人、资金投入、人员调配、保教管理等方面实现了“四位一体”运作,乡村幼儿园办学的硬件、软件均得到优化,城乡教育不均衡现象得到缓解。芮城县实现了穷县办强教育的目标,被称为“山西特色,国家水平”。

(1) 办学条件整体得到改善

截至 2018 年 7 月,芮城县已投入资金 3863 万元,用于农村园基础设施的建设和改善,实现了农村幼儿园办园标准化,提高了农村幼儿园教师待遇。新(改、扩)建 21 所公办园,其中城区园两所,农村园 19 所,占全县公办园总数的 44.6%²²。

(2) 教师权益得到保证

目前,芮城县各村级公办园均配有 2-3 名编制教师,乡镇中心幼

²² 数据来源:胡志中,《乡土学前教育的芮城实验》,中国青年报(2018,7,23,09 版)

儿园配有 5 名以上编制教师，率先在全运城市实现幼儿园教师入编常态化。幼儿园教师编制不仅是对教师职业身份的认证、对教师专业水平的认同，也是薪资正常发放、养老金缴纳的保障。

（3）农村生源质量得到保证

随着农村幼儿园办园条件和水平的提高，优质生源回流明显，15 所农村分园的在园儿童由“收编”时的 863 人，增加到 1326 人，净增 463 人²³。优质生源为农村教育的可持续发展提供了保障。

（4）学前教育普及率达到国家水平

截至 2019 年初，芮城县拥有幼儿园 61 所，教职工 1000 余人，学前三年毛入园率 98.5%，普惠性幼儿园覆盖率 98.79%²⁴，学前教育普及率已达到国家水平。

（5）学前教育水平整体提升

游戏课程设置全面铺开，各园共收集整理 400 多个传统游戏和一物多玩游戏²⁵，在自主游戏中培养幼儿交往、合作、创造等各方面能力，彻底改变了过去幼儿园以上课为主的作息时间和教师讲、幼儿听的学习方式，打破了集体教学活动一统天下的局面。全新模式消除了学前教育“小学化”顽症，辐射带动了区域学前教育水平整体提升。同时，游戏课程对幼儿的身体发育起到了良好的助推作用。抽样调查显示，芮城县全县各年龄段幼儿的身高、体重两项指标绝大部分都符合《指南》要求。

4. 启示借鉴

（1）统筹布局，建立城乡教育一体化发展规划

城乡教育一体化发展需要站在全局高度，统筹经济、人文、社会等各方面的综合发展，需要完备的顶层设计、高屋建瓴的宏观指导。同时，需要让各层级深入认识城乡教育一体化的特殊意义和作用，尤其是要加强对县级政府及其教育部门相关人员的培训。

²³ 数据来源：同 5

²⁴ 数据来源：芮城县教育科技局副局长肖建宏在“地方教育制度创新论坛暨第六届地方教育制度创新奖颁奖典礼”上的讲话

²⁵ 贾力军，李林霞，《“起跑线”上的新实验——山西芮城县学前教育改革启示录》，2018.5

山西省政府先后开展 4 次专题研究，打出一整套推动城乡教育一体化发展的“组合拳”；开动员部署会、试点启动会、工作调度会、现场推进会，紧盯进度，精准落实。省教育厅坚持目标导向和改革思维，以“1+X+Y”综合施策（“1”指构建以省政府《实施意见》总牵引的一系列制度体系，完善顶层设计；“X”指聚焦发展重点，选择若干试点，先行探索突破；“Y”是指选定若干课题，建立固定观察制度，提供决策参考），以 8 大计划集中攻坚（“配建学校交钥匙计划”“消除大班额计划”“寄宿制学校建设计划”“乡村小规模学校教学点扶持计划”“乡村教师发展计划”“县管校聘管理改革计划”“义务教育办学模式改革计划”“特色学校创建计划”），最大限度释放改革效应，使城乡教育走向一体化发展轨道。

（2）厘清责权，明确各级政府职能

城乡教育一体化不仅需要省级作出统筹规划，也需要强化市、县一级政府在工作中作出详细安排。在国家和山西省均出台城乡教育一体化发展规划之后，运城市、芮城县均迅速给出相应工作安排。为确保运城市城乡教育一体化各项目标和任务全面落实，按照问题导向、项目推进的具体思路，运城市决定在学校布局与建设、教师队伍建设、教育治理与服务能力提升等重点领域启动实施以下七个重点项目，简称“四工程三计划”。落地到芮城县的具体情况，芮城县出台了《关于进一步规范学前教育管理的意见》，具体指导芮城县学前教育公私合作办园的一体化运作模式。

（3）资源联动，形成城乡发展共同体

城乡教育资源严重不平衡是造成城乡教育水平差距的重要原因。在城乡教育一体化的大背景，应要主动探索城乡教育的联动模式，形成捆绑式发展。如芮城县通过“四位一体”等举措，让城乡幼儿园共享优秀的人力资源（园长、师资）、管理经验、教学能力、晋升渠道、学习机会，充分发挥优质地区对薄弱地区的带动作用，形成城乡发展共同体。除此以外，还可探索城乡学校结对发展、名校集团式发展等

模式，推动城乡教育资源联动，形成城乡发展共同体。这样的城乡一体化发展，并不会造成“削峰填谷”，而是“填谷追峰”，有利于让弱势地区变强，优质地区更优。

（4）精准投入，强化乡村教育质量

乡村教育质量的提升离不开硬件和软件的共同配合。在硬件方面，需要财政持续投入，按照“保基本、补短板”的原则，推动乡村学校改造升级和标准化建设。例如建设标准化的教室、操场、宿舍、综合楼等硬件设施，切实保障乡村学校的基本办学条件，及学生的必需学习条件。引进现代化教育系统、互联网教育平台，增强乡村学校对家长和学校的吸引力，稳定优质生源。

软件方面，提升校长水平，保证乡村教师权益，优化乡村教学质量。校长是一个学校的领航人，要实现农村学校的高质量发展，需要提升校长水平，可从城区学校中挑选能力强的副校长或中层到乡村学校任教，或推动城乡校长间的交流学习。盘活师资队伍，健全完善乡村教师激励机制，在评优、评定、聘用等方面为乡村教师开辟绿色通道；提升乡村教师工资水平；给予乡村教师交流培训学习机会。集中力量提升农村教育质量，形成城乡教师轮岗交流机制，提升乡村教师队伍水平；科学、合理地设置教学课程，通过“互联网+”的方式连接城区优势教育资源，补齐教学短板。

（5）因地制宜，突出基层教育特色

充分发挥乡村特色，如深度挖掘地域乡土文化资源，开发具有农村特色的学校课程，健全学校课程体系；注意加强与农民生存、农村发展紧密联系的基础教育、职业教育和社区教育的发展；开发结合“生命、生计、生活”的“三生教育”，“体能、技能、潜能”的“三能教育”²⁶，重视实用技能和可迁移、可发展的基础性能力。

（三）广东省深圳市福田区：教育公平，兼顾质量

“城中村”是我国城市化进程快速发展的必然结果，成为众多经

²⁶ 杨东平，《实事求是、因地制宜地解决农村教育的突出问题》

济发达城市不可避免的一类现象。受特殊区域条件、经济水平和思想观念等方面的影响，城中村面临着突出的教育问题，为整座城市的教育均衡发展带来挑战。一方面，由于工资待遇相对低、工作条件不理想等诸多原因，城中村学校往往难以吸收高素质、高学历的教师任教，师资力量薄弱；另一方面，城中村学校的软硬件设施薄弱，成为另一个教育不公平因素。此外，许多城中村孩子的父母也有安于现状、自身文化程度不高等特点。这导致城中村大量青少年成绩不理想、文化程度偏低，不利于城中村家庭子女的健康成长。广东省深圳市福田区作为全球人口最密集的城区之一，其城中村则以更大的密度承载着全国各地涌来的务工人员及其子女，城中村学校的办学水平和教育质量相对较低，曾经是影响福田区义务教育均衡化发展的一个瓶颈。但近年来，福田区致力于整体提升城中村学校品质，实现区域教育优质均衡发展，取得了突出成效，其整体提升城中村学校品质，推进教育均衡发展项目被誉为深圳改革开放以来最符合市情的教育行动和接地气的教育举措。作为城中村学校改造的典范，福田区的经验值得其他地区，尤其是其他特大城市借鉴学习。

1. 教育情况及困境

深圳是我国户籍人口和非户籍人口严重倒挂的一个城市，在北上广深 4 个一线城市中为唯一一个户籍人口未达 50% 的城市。其中福田区 2018 年末常住人口 163.37 万，流动人口 115.52 万。作为深圳的政治、文化和金融中心，福田区有许多深耕多年的老牌基础教育名校，成为深圳名副其实的教育强区。但与此同时，福田区也是深圳人口聚集度最高的一个区，人口密度甚至超过香港。大量非户籍人口的涌入对学位数量的要求不断增加，远远超出了中小学校的原设计规模，这使得福田区在教育均衡发展方面存在一些障碍，其中突出的一个问题就是传统城中村学校与非城中村学校的校际差异问题，具体矛盾主要源于以下三个层面：

一是生源层面，生源质量参差不齐，家长对子女教育不够关心。

深圳外来务工人员基本租住在城中村，福田区共有 18 所城中村学校，约占全区中小学的四分之一，通常是原村办学校，坐落于城中村，后经政府改制为公办学校，生源中以流动儿童为主的非户籍学生达 70% 以上。部分学生家庭居住条件相对较差、学习基础薄弱且流动性大，父母对子女接受教育的关心程度普遍不高。

二是教学层面，教师难以获得职业成就感，教学质量滑坡。由于城中村学校所存在的生源问题，学校教师教学压力大，普遍缺乏职业成就感与归属感，存在畏难情绪，并造成许多优秀教师严重流失，进一步削弱了城中村教育的师资力量。

三是学校层面，硬件环境不能满足教学需求。近几年城中村的入学需求不断攀升，使周边学校出现了规模较大、班额较大的状况，城中村学校普遍面积不足，教室、功能室、教师办公室紧缺，影响了教育教学质量。如建于 1924 年、拥有近百年历史的岗厦小学，地处福田区中心地带，占地面积 7489 平方米，校舍建筑面积居全区倒数第二位，为解决学位问题，连会议室都改造成了教室。

以上矛盾导致福田区城中村学校的办学水平、教育质量相对较低，整体教育环境与福田国际化中心城区的要求出现了一定差距。城中村学校普遍面临学生数量萎缩、优质生源大量流失、非深户籍学生比例大、教师队伍结构性问题突出、教育质量提升艰难、社会信任度不高等系列问题。上述问题又互为因果，形成恶性循环，师资和生源数量与质量日益下滑。虽然福田区的 18 所城中村学校地处城市中心，且办学历史悠久，甚至并非薄弱学校，却因“城中村学校”的标签日渐陷入生源流失严重、教育功能弱化的泥淖。如何提升城中村学校的教育质量，促进区域教育的优质均衡，让外来务工人员子女在家门口就能上到好学校，是福田区教育发展面临的重要课题。

2. 创新实践²⁷

²⁷ 案例主要参考资料来源：深圳市福田区教育局《2018 年城中村学校提质行动举措和成效》《深入开展城中村品牌学校创新行动》《对 18 所城中村品牌学校实施办学品质提升》；陈梦瑶《深圳福田建立教育新生态》；南方都市报《福田区城中村学校是怎样变得高大上的》

2015 年以来，福田区对区内 18 所城中村学校展开全面调研，将城中村学校提质工程列为福田区教育发展“十三五”规划的重点工程之一，把改造和提升城中村学校作为促进教育均衡发展的重中之重。为此，福田区教育局进行了完整系统的顶层设计，制定了“资源整合提力，校园环境提亮，特色课程提优，教学水平提质”整体提升目标，成立了全国首个“城中村学校品牌创建联盟”，通过科研引领、课程特供、名师引进、“一校一策”的精准指导，在改革模式、建校品牌、资源配置、教育服务等多个维度上进行创新探索，整体提升城中村学校办学品质。

（1）创新联盟共建模式

2017 年福田区 18 所城中村学校成立“城中村品牌学校创建联盟”，开创了全国城中村学校组团式共建的先河，通过互联互通的方式结合内外部力量共同推动学校校舍改建、办学水平提高、扩大优质学位覆盖面，整体提升城中村学校办学品质，让非户籍居民的子女也能在家门口接受良好的学校教育。

一是首创以整体提升为目标的“联盟+行动”改革模式，擦亮学校品牌。通过资源整合提力、校园环境提亮、特色课程提优、教学水平提质等四方面整体提升办学品质；通过与村内股份公司合作，探索实施“联盟+基金会+学校”三位一体的办学新体制；通过联盟校的交流与合作，探索实施城中村学校的内联和外联制度；通过文化建设创新，将学校文化建设和传统城中村文化有机融合；通过与中国教育科学研究院缔结战略合作关系，共建教育综合改革试验区，借助国家教育智库，聚焦新品牌学校建设。

二是推进校际结对帮扶。2018 年 5 月，福田区发布《福田区城中村品牌学校建设工程校际结对互助提升活动方案》，促成 18 所城中村学校与福田区内的优质名校结对帮扶，以签订协议的形式共同推进城中村品牌学校提质升级。基于互助提升的目标，由结对校向联盟校输出教育帮扶，通过采取跟岗研修、学科帮扶、项目结对等活动形式，

对联盟校骨干教师、青年教师、新入职教师予以重点关注、发掘培养，建立跨校教师学习共同体。2019 年进一步深入开展创建“特色品牌学校”行动，通过“名校+薄弱学校”结对协同发展，邀请专家入校，精准定位，一校一策进行指导，提升城中村学校品质发展。

三是创办联盟交流刊物。创办福田区城中村品牌学校创建联盟内部刊物《联盟快讯》，由 18 所成员校轮流承办，记录联盟成长发展历程，加强成员校教育教学管理实践的共通、共享，自主举办校际多学科教研活动，促进课堂教学共商、共研。

（2）校园软硬件环境提升

在城中村学校提质改革实施过程中，福田区教育局精准施策，对城中村学校进行资源整合提力，推进学校硬件改造提升和校园文化内涵提升。

一是通过改造和扩建提升学校环境。制定城中村学校改扩建计划，加大城中村和薄弱片区学校建设经费投入，加强城中村学校硬件建设，满足学校的教育教学发展需要，整体提升校园环境。福田区于“十三五”期间开展城中村学校内外装修、综合楼扩建、信息化设备设施、功能室升级等方面的改扩建工程。加大城中村学校改造力度，新沙小学、新洲小学、梅丽小学和皇岗中学进行整体拆除，总投资 15 亿元；皇岗中学改扩建工程投入资金 7.2 亿元，打造未来学校。对福南小学、上沙小学、众孚小学等城中村学校进行维修改造，总投资 238 万。对上沙小学、下沙小学等 7 所城中村学校设备投资 1348.53 万元。

二是通过校园文化建设提高校园文化品位。投入专项资金，加强传统城中村学校校园文化建设，精心打造富有特色的高品位学校环境。加强社区本土文化与学校文化的融合，创建既符合现代化教育先进理念、又符合学校历史特色和学生需求的独特校园文化品牌。福田区教育局联合区城市管理局推进联盟校既有公共建筑实施立体绿化改造工程，在水围小学、下沙小学两所学校总共投入 400 万，加强校园文化景观建设。目前各联盟校已形成一批各具特色、令人赏心悦目

的文化景观。

（3）教师队伍交流提质

福田区为提升城中村学校教师队伍整体素质，通过加大教师交流力度，引导优秀教师到城中村学校任教，同时在教师培训学习方面提供更多的机会与资金支持，充分激发教师队伍活力。

一是充实城中村学校师资力量。福田区就城中村学校教师队伍结构性问题突出、教学压力大、教学任务重等问题，采取了一系列措施，如建立教师队伍结构性区内调剂与补给制度、进一步完善教师轮岗制度、加强对城中村学校的智力支持等。出台《福田区教育系统面向全国选聘高端教育人才公告》，从全国范围内引进高端教育人才，主要分配至城中村学校，引导区内优秀教师到城中村学校任教。2019 年按照城中村联盟学校新增编制数 50% 的比例引入硕士研究生及以上学历，80% 的比例引入世界一流大学建设高校（A 类）、“6+1”部属师范类高校毕业的优秀师资力量进入联盟校。

二是建立名师流动示范岗，鼓励区内名师与城中村学校教师“结对”，提升师资整体水平。鼓励名师到传统城中村学校任教发挥引领作用，并给予一定补贴。通过名师工作室主持人流动示范岗，深入 18 所“城中村”学校开展听课评课、教师培养、课题研究、示范辐射等工作，发挥“帮、扶、带”的引领示范作用，促进城中村学校教师专业发展。截至 2018 年 9 月，工作室主持人执教公开课 24 次，听评课 122 节，主持人讲座 58 次，参与教研活动 83 次，覆盖 18 所城中村学校。福田区教育局还安排区名师工作室召集人分别与城中村学校教师“结对”，双方研修互动，建立教师学习共同体，促进彼此专业发展，并有针对性地开设适合城中村学校学生个性化发展的特需和特色课程。

三是加大区内外教师交流轮岗。实施校长常态轮岗制，尤其鼓励城中村学校与城区学校的校长进行角色轮换，促进校长群体的经验迁移，激发校本管理思维创新。实施区内师资流动策略，制定《区属学

校教师交流轮岗工作实施方案》，力争用 2-3 年时间实现全区义务教育学校教师交流轮岗制度化，实现全区教师资源均衡配置，让优质师资向薄弱学校倾斜，促进师资力量均衡化。

四是举办教学交流活动。福田区举办“课堂革命 福田表达”专场活动，面向全国同行开放打造福田课堂新生态。2018 年已开展小学语文、小学数学、中学语文、校园足球、STEM（科学、技术、工程、数学）教育五场活动，为城中村品牌创建联盟校教学提质、师资发展打造了广阔平台。上沙小学、下沙小学、新沙小学将每年 3 月定为新品牌创建联盟三沙教学交流活动月，通过机制化课堂教学交流活动为学科教师搭建专业成长的平台。

五是科研引领促进学校提质。组建“城中村内学校教育质量提升对策行动研究”课题研究团队，申报《义务教育均衡视域下城中村学校发展实践研究——以深圳市福田区为例》课题，已立项成为广东省教育科学基金项目，先后完成了《“城中村与非城中村学校学生自尊、自信心和学习适应性状况”调查报告》《“城中村学校教育现状及提升对策”调研报告》等报告。通过社会购买服务方式开展《福田区“城中村”品牌学校创建现状、机制、策略研究》，基于福田区城中村儿童教育现状、品牌学校创建联盟改革的背景和措施，研究评估福田区提升城中村学校品质的改革措施成效。

（4）特色课程丰富提优

福田区鼓励城中村学校在全面发展基础上，以优势项目为增长点，培育学校特色文化，并将其渗透到学校各方面，带动办学品质整体提升。城中村学校在落实国家规定课程教学的基础上，结合传统城中村学校现实和学生的特定需求，有针对性地为學生提供个性化的特需和特色课程，以弥补学生家庭教育资源不足形成的缺漏。

各学校的特色课程已初步形成“校校有特色”的局面。各学校各自在特色课程上发力，增加课程建设专项经费，丰富特需特色课程，广泛利用社会丰富的教育资源，开设德育、体育、艺术、科技等多样

性、选择性的第二课堂。其中创客教育课程、阅读写作课程、艺体特色课程等享誉市内外。众孚小学被授予“中国少年科学院科普教育示范基地”“国家体育总局棋牌管理中心”“全国象棋特色学校”等荣誉称号。上沙股份公司与上沙小学、上沙中学合作，建立专门的奖学制度，聘请了广东美术学院、深圳大学专家赴校开发乡土教育课程。下沙小学成为福田区首批 17 所 STEM 课程实验校之一。“学校、家庭、社区”三元联动模式的校园足球受到专家和领导的广泛赞誉。截至 2018 年 9 月，福田区已在 18 所联盟校指导建立 40 余个涉及体育、艺术、科技、国学等“品牌新学校”特色项目。

（5）资源整合与倾斜

福田区教育局在校园建设、师资配备、教育研究等多方面对城中村学校给予适当资源和政策倾斜。

一是提质改造薄弱学校，增加优质学位供给。福田区教育局 2016 年 5 月出台的《深圳市福田区教育发展“十三五”规划》计划在“十三五”期间新建和改扩建义务教育学校 20 所，增加学位 14910 个，投资总额 13.952 亿元。2016 年 12 月出台的《福田区供给侧结构性改革（2016-2018 年）总体工作方案》提出要“创新方式增加学位供给，满足学位需求”。福田区首创“小初结合”模式。在学位紧张的片区，实行小学六年级学生提前到对应片区初中就读，空出小学学位用于扩招的方式。2016 年，福田区将福民小学与皇岗中学、梅山小学与梅山中学、南华小学与上步中学进行小初结合，累计增加小学学位 305 个。

二是建立随迁子女入学政策，保障流动儿童适龄入学。福田区全面建立以居住证为主要依据的随迁子女入学政策，保障流动儿童适龄入学。全力资助困难学生，确保孩子不因家庭困难而失学辍学。加大力度，善用资源，鼓励城中村学校创造性利用场地，重视儿童八小时以外的学习生活，为儿童安排辅导作业、自主阅读、体育、娱乐游戏、拓展训练等寓教于乐的活动。

（6）家校、社区联动合作

福田区在现有家校合作的基础上,加强家庭、学校、社区的联系,尤其加强与城中村股份公司的联系与合作,充分挖掘社区教育资源,在家庭、学校、社会间搭建起一座沟通桥梁,建立起城中村学校学生的社会支持系统,资源共享、形成合力,为孩子的发展拓展新的空间。增加专业社工,进一步加强学校教育与家长教育的紧密联系。通过家校联动、社区联动等机制,提升家长群体素质。

3. 创新成果

福田区近年来的城中村学校改革卓有成效。2017年,城中村学校整体提升工程荣获第二届南都“深圳教育改革创新奖”,被誉为“最有温度的教育民生实事”;2018年,项目入围21世纪教育研究院联合澳门同济慈善会举办的“第六届地方教育制度创新奖”和北师大中国教育创新研究院组织的第四届教博会创新成果;2019年,“整体提升城中村学校品质,推进教育均衡发展”项目在全国地方教育制度创新论坛暨第六届地方教育制度创新奖颁奖典礼中荣获优胜奖。

(1) 城中村学校变身优质学区

从入学率相对较低到学位供不应求,福田的城中村学校正在发生蜕变,已成为当地的优质学位片区,影响力和认可度大大提高。以竹林小学为例,作为福田区第一批城中村提质改造学校,竹林小学位于竹子林片区,随迁子女众多,开办以来社会声誉不高,入学率相对较低。为切实帮助这所学校提升品质,2016年5月,福田区将新成立的教科院放在了竹林小学,并将学校更名为教科院附小,在办学理念、课程体系、教学格局等方面进行大胆改革。一年后,学校的综合评价和周边居民认可度得到极大提升,2016年招生扩招4个班,2017年又在此基础上扩招2个班,出现了学位供不应求的局面。随后,福田区将片区内的竹林中学、竹园小学进一步整合,更名为(福田区)教科院附中、教科院二附小,借助教科院智库的力量,使得竹林片区一跃成为福田区的优质学位片区。²⁸2018年,南园小学等5所城中村学

²⁸ 颜慧敏. 推进均衡发展 教育“福田模式”受关注. 深圳新闻网. http://news.sznews.com/content/2017-10/09/content_17469850.htm, 2017-10-09

校顺利通过办学水平评估。新洲中学围绕“真教育”和“善文化”的幸福教育理念，狠抓九大教育生态建设，98.3%的教师认同学校办学理念，家长对学校的满意度达到 96.34%。

（2）义务教育均优发展

随着福田区引领全国率先建立的“城中村品牌学校创建联盟”、城中村学校品牌建设工程等多项改革措施的深入推进，辖区校内外教育资源实现互联互通、优化整合，城中村学校逐步实现教学环境、质量和品牌的升级，教育供给体系全面优化。福田教育行政管理部门结合实际、实事求是，做了大量工作；福田区城中村学校有活力、懂创新，校本课程遍地开花，在国内已处于领先水平。城中村学校改革使得外来务工人员的子女在家门口也能接受良好的学校教育，有力地促进了福田教育从义务教育均衡发展变为义务教育均优发展。

4. 启示借鉴

城中村学校的教育发展问题不仅是单纯的教育问题，同时还折射出综合复杂的社会问题。研究福田区城中村学校改革发展的困境及解决方案，能够为深圳市其他区域以及其他大中城市城中村学校改革乃至教育均衡发展提供有价值的参考。

（1）深刻把握教育均衡发展的内涵

福田区对教育均衡发展具有深刻的理解，其认为教育均衡不仅仅是在家门口有好学校，还应该是优质均衡，是全区域从外延到内涵的发展，是域内底部学校的提质升级，教育均衡的目标是“让更多人享受更好的教育”。²⁹福田区教育局局长田洪明曾指出，提升城中村的办学水平，增强城中村的综合实力，让流动人口子女接受优质教育，不仅有利于城中村儿童的健康发展，同时也是促进教育公平和义务教育均衡发展的重要举措。从这一认知出发，福田区精准把握辖区教育不公的核心矛盾，将城中村学校改造提质上升到福田区教育品质整体提升、发展与一流国际化中心城区相匹配的一流教育的高

²⁹ 颜慧敏. 推进均衡发展 教育“福田模式”受关注. 深圳新闻网. http://news.sznews.com/content/2017-10/09/content_17469850.htm, 2017-10-09

度，在这一高度指引下，将城中村学校品质提升、破解学位困境、深化教育制度改革等作为抓手，从实处着手自下而上推进教育优质均衡发展，取得了良好成效。

（2）政策措施设计体系化

推进教育均衡优质发展是一项系统性工程。为此，福田区采取系统性的政策措施设计，从顶层设计、核心目标、政策理念、制度体系到具体课程、教学方法、教师培养、文化建设，从学校、家庭、社区层面到学生、教师、家长层面成体系推进，形成一整套完整的政策措施体系。福田区将“城中村学校提质工程”列为教育发展“十三五”规划中推进义务教育优质均衡发展的重点工程，并年年将城中村学校品质提升作为区教育重点工作之一。福田区教育局加强沟通协调，争取区政府和上级部门大力支持，局机关各科室和学校密切配合、协同作战，并成立整改落实工作组，为学校提供指导和帮助。各学校则做好宣传动员，做到盘清家底、盘整用房、盘算预增。一套组合拳使得城中村学校提质工程成效显著。

（3）大力开展模式创新

推进教育的优质均衡发展不仅需要教育规模扩充，还需要教育质量的提升，二者难以两全。为处理好这一矛盾，使外来务工人员子女不仅能够上学，并且还能够接受优质教育，福田区通过体制机制的大力创新，创造性地推出“联盟+”创新集团化办学、“联盟+基金会+学校”三位一体办学新体制、名师工作室主持人流动服务示范岗、“名校+薄弱学校”校际结对帮扶、“特色品牌学校”校长常态轮岗制、“小初结合”、特色课程、课堂革命等一系列创新手段和模式，开创城中村学校提质先河，优化城中村教育供给，从而创建出了对全市乃至全国基础教育优质均衡发展均有引领和借鉴意义的“福田模式”。

（四）山东省：加强新时代教师队伍建设

教育大计，教师为本。教师是教育发展的第一资源和重要基石。改革开放以来，我国教育事业取得了历史性成就，教育总体水平不断

提升，教育发展的主要矛盾已经发生转变，人民对多样、特色、优质教育的需求更加强烈，从而对教师队伍提出了更高的要求，教师队伍的规模和质量已成为影响教育事业健康持续发展的一项根本因素。其中，教师编制的配置问题是稳定教师队伍的重要举措，直接关系到教育事业的健康发展。但由于教育现代化和城乡教育一体化发展改革提出的新要求，以及新型城镇化、全面二孩政策及高考改革等带来的新挑战，我国各地教师队伍普遍存在着教师总量性和结构性缺编问题，制约着高水平教师队伍的建设，因此中小学教师编制问题成为深化教师队伍管理体制改革的重大重点任务。为此，党中央、国务院高度重视中小学教师编制管理问题，在 2018 年 1 月出台的《中共中央 国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》（简称“《意见》”）中明确，要创新和规范中小学教师编制配备，并提出合理核定教职工编制，盘活事业编制存量，优化编制结构等重点任务。

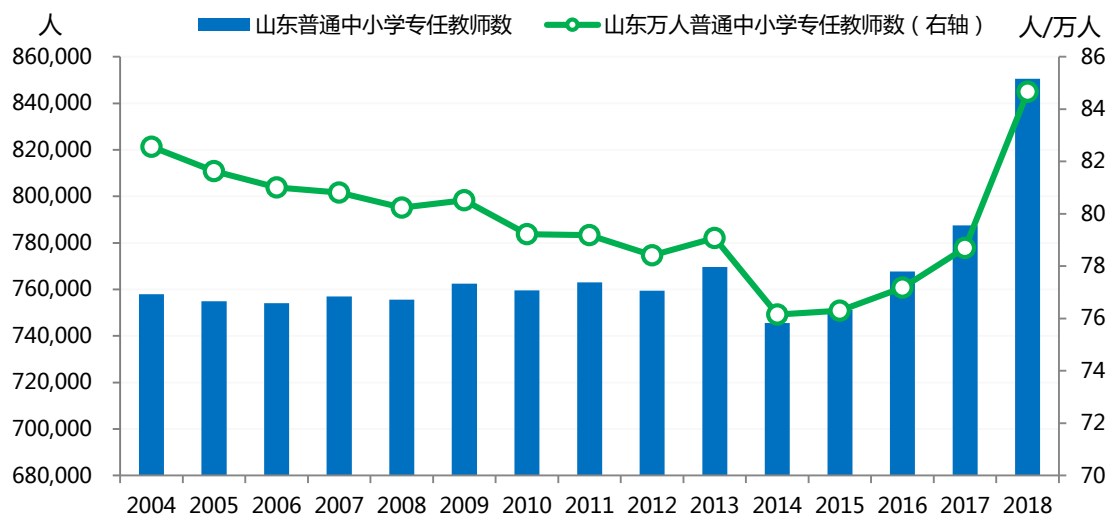
以《意见》为指引，全国 31 个省（自治区、直辖市）陆续推出本省关于全面深化新时代教师队伍建设的实施意见，对本省教师队伍建设进行全面谋划部署，并将加强中小学教师编制管理作为深化教师管理体制改革的首要任务。其中，山东省作为国家教育体制改革试验区，承担着义务教育均衡发展、推进素质教育、改革职业教育办学模式、改革人才培养模式、健全教师管理制度以及基础教育综合改革等专项改革试点与综合改革试点任务，近年来在中小学教师编制管理改革等教师队伍建设方面亮点频现，其创新中小学教师编制管理的经验值得各地结合实际学习借鉴，并在全国教育体制改革创新实践中予以推广。

1. 教育情况及困境

山东是孔孟之乡，有尊师重教的悠久传统，作为我国的人口大省和教育大省，其生源数量多，教师队伍庞大。截至 2018 年底，全省共有普通高等学校 145 所，普通小学 9674 所，普通初中 3051 所，普通高中 620 所，中等职业学校（不含技工学校）398 所，特殊教育学

校 149 所，幼儿园 20231 所，在校生总数 1836 万人，各级各类教职工数 142.22 万人，专任教师 120.82 万人，比上年增加 3.73 万余人，办学规模和在校生规模均居全国前列。³⁰

图 4.2 山东省 2004-2018 年普通中小学专任教师数



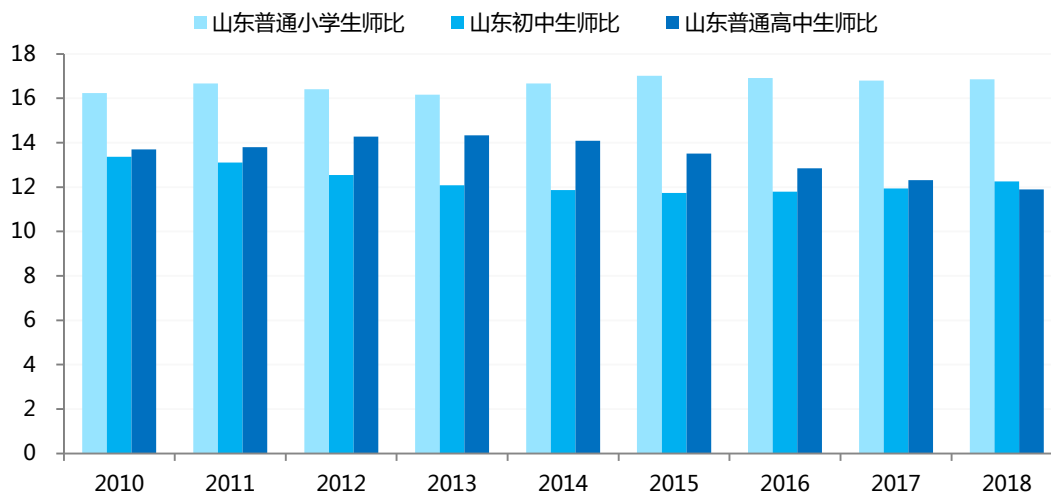
数据来源：Wind，中国民生银行研究院整理

然而，山东省虽师资总量雄厚，人均数量却并不突出，普通中小学专任教师数排名全国前列，而万人普通中小学专任教师数则长期徘徊在全国 15 名左右的中游水平。优化中小学教师资源配置是山东省教育体制创新改革的重要课题。自 2014 年以来，山东省全面加强中小学教师队伍建设，深化中小学教师编制改革，师资力量得到有效补充，区域不均现象也明显缓解，万人普通中小学专任教师数由 2014 年的 76.2 人升至 2018 年的 84.7 人，增长了 11.2%；2018 年普通小学、初中和普通高中生师比分别为 16.68:1、12.26:1 和 11.9:1，均优于教育部公布的 19:1、13.5:1 和 12.5:1 的标准。³¹

³⁰ 数据来源：山东省庆祝新中国成立 70 周年主题系列新闻发布会

³¹ 数据来源：Wind，中国民生银行研究院整理

图 4.3 山东省 2010-2018 年中小师生师比变化



数据来源：Wind，中国民生银行研究院整理

具体来看，过去曾有四大问题长期困扰着山东省中小学教师队伍建设。

（1）总体超编与结构性缺编并存，城乡分布极不平衡

总体超编、结构性缺编并存是制约山东省教师队伍发展的瓶颈。一方面，全省教师数量超编，2016年编制核定前，山东中小学教职工共有85.5万人，按标准算超编8.61万人。³²另一方面，城乡师资配置结构性失衡。城镇地区大班额现象普遍，随着城镇化进程的加快，城镇常住人口剧增，随迁子女迅速流入，城镇师资力量配备相对不足问题逐渐凸显。按照国家规定，小学每班不超过45人，中学每班不超过50人；学生数超过56人的班级称之为大班额，学生数超过66人的称之为超大班额。2016年前，山东省普通中小学共有班级27.6万个左右，其中大班额约占11万个，超过40%；超大班额2万多个，约占9%左右，全省17个地级市均不同程度地存在大班额问题，个别县（市、区）大班额比例高达90%。³³同时，乡村地区师资力量薄弱，

³² 数据来源：《教育蓝皮书：中国教育发展报告（2018）》

³³ 胡怀旭. 咬定青山不放松 山东省破解城镇中小学大班额问题工作纪实. 中国山东网. <http://edu.sdchina.com/show/4249832.html>, 2018-01-03

虽然表面上总量超编，但结构性缺员大量存在，中小学教师数量不足、青黄不接，年龄大、学历低等问题严重，尤其是音、体、美、英语、计算机等学科专任教师紧缺，农村小规模学校教师数量也难以满足教学需求。

(2) 教师编制缺乏区域流动性，导致区域供需矛盾突出

固定的编制管理模式使得教师编制在区域层面引进和流动困难，跟不上学校及学生数量的变化，不能动态地满足区域及学校内的编制需求，造成教师编制区域及学校分布不均。一些地方虽然整体超编并缺乏中小学教师，但无法进行补充，也无法从其他地方调用或共享编制资源。即使在同一区域内，教师配置也需要经过编制、人社部门审批，教育部门对本区域教师编制缺乏统筹管理权，难以根据生源流动及时动态调配、统筹使用，存量盘活不足，供需矛盾得不到有效解决，编制使用效益较低。

(3) 编制管理不够灵活，无法满足基层复杂的现实情况

定编核编制度滞后，且不够灵活，对特殊地区特殊因素考虑不周，影响了中小学教师队伍根据实际需要进行及时调整。“一刀切”的“生师比”教师核编方式忽略了基层复杂的现实情况。如沂蒙山区等教学点数量多，但规模小、布局分散的偏远地区，教师配备很容易超编，实际上学校“标准上超编”与“现实中不足”的“超编缺人”现象突出，单纯按照师生比的标准核定教师编制，无法满足较小规模小学开齐课程的基本需求，教师工作任务繁重、压力大的现象普遍；青岛等人口净流入地区，则面临外来流动儿童数量增加较快，而学校无法灵活地调整教师编制数量的困境；山东不少中小学女教师占比多达七到九成，“二孩”政策落地后，育龄女教师多的学校面临无人接替休产假教师的“产假式缺编”困境。³⁴

(4) 教师待遇相对较低，城乡、区域间存在较大差异

我国于 1994 年起实施的《教师法》明确规定，“教师的平均工

³⁴ 案例参考《教育蓝皮书：中国教育发展报告（2018）》。

资水平应当不低于或者高于国家公务员的平均工资水平，并逐步提高。”但过去这一法律条文事实上在不少地区并没有切实落实。教师工资待遇偏低不仅是山东一省的问题，也是我国的普遍现象，成为影响教师的职业认同感并导致教师队伍不稳定的重要因素。一是教师工资长期偏低。中小学教师工资低于公务员、医生、律师等其他专业领域工作人员，与付出不能匹配。财政体系对教育经费的投入不足，尤其是部分财力弱的县区保障薄弱；二是落后地区教师待遇偏低。虽然新世纪以来山东省教师工资收入得到普遍提高，但由于各市县经济发展水平差异较大，经济发展水平相对落后地区以及农村地区的教师待遇偏低。2009年杨玉春³⁵对部分地市的中小学教师待遇问题调研显示，早在2006年1月，山东省所有县市、区农村中小学教师月均工资都基本达到或超过了国家必保工资标准，但在实际中，个别经济欠发达地区的农村初聘教师月工资仍然徘徊在低位，城乡间、市域间及市域内也存在不平衡，不利于激励欠发达地区教师和义务教育的均衡发展；三是教师工资构成不合理。教师工资主要取决于职称、职务等，工作质量对其影响很小。同时教师的绩效评价多从德、能、勤、绩四方面入手，但在具体标准上非常模糊，且操作复杂³⁶。国家设立的教育系统特殊岗位津贴由于长期没有提高标准，也未很好地发挥激励作用；四是教师中的特殊群体缺乏收入保障。编制外教师、合同制教师和代课教师普遍存在，但工资待遇与编制教师存在很大差异。

（5）教师培训支持不足，制约高素质教师队伍建设

过去，山东省教师培训经费投入不足，制约了教师继续教育的发展。部分地区对教育和教师工作重视不够，在教育事业发展中重硬件轻软件、重外延轻内涵的现象比较突出，对教师队伍建设的支持力度不够。部分教师素质能力难以适应新时代人才培养需要，思想政治素质、师德水平和专业化水平需要提升。农村教师整体素质偏低，专业教师少，正规师范类毕业的少，民办教师转正的多，总体素质不能满

³⁵ 杨玉春. 中小学教师待遇问题调研报告[J]. 当代教育科学, 2009(05):17-21.

³⁶ 晋浩天. 教师薪酬体系究竟哪儿不合理[N]. 光明日报, 2014-12-04(06).

足基础教育改革与发展对教师的要求。

2. 创新实践³⁷

面对中小学教师队伍建设领域的痛点难点，山东省自 2014 年实施基础教育综合改革以来，就加强和规范中小学编制管理进行了全面制度设计；2016 年再出台《山东省人民政府办公厅关于进一步加强中小学教师队伍建设有关问题的意见》，进一步明确了教师编制管理政策措施。在国家编制政策框架下，山东省严格落实国家编制政策，强化顶层设计，坚持问题导向，从完备学段编制政策，细化中小学编制标准，完善管理机制、提高编制效益等方面入手，着力打破部门条块管理界限，破解编制管理难题，通过探索创新、发力改革，在重要领域和关键环节取得了突破性进展。

（1）健全多元化编制配备标准，多渠道增加编制总量

山东省在统一城乡中小学教职工编制标准基础上，进一步细化中小学教职工编制标准，构建起生师比和班师比相结合，特殊情况适当倾斜的编制核定标准。新的教师编制核定主要依据三个原则：

一是标准班额学校按国家规定的生师比核定编制。对达到标准班额数的学校，按国家 2014 年生师比标准核定编制，即小学标准班额人数 45，生师比标准 19:1；初中标准班额 50，生师比 13.5:1。

二是达不到标准班额数的学校按班师比配备编制。对乡村小学、教学点等达不到标准班额数的学校，按班师比配备教职工，小学按照每年级（教学班）配备 2.4 名，初中按照每年级（教学班）配备 3.7 名。

三是对特殊情况学校可适当增加编制。对承担教学改革任务较重或育龄女教师较多等特殊情况的学校，可按不超过教职工总量 5% 的比例适当增加编制。

以上原则充分考虑了城乡、校际、国家二孩政策等因素，有效缓

³⁷ 案例主要参考资料来源：《教育部办公厅关于中小学教职工编制管理创新工作案例的通报》、教育部《创新中小学编制管理 提高编制使用效益——山东省中小学教师编制改革经验介绍》、教育部《创新中小学编制管理 提高编制使用效益——山东省、安徽省中小学教师编制改革经验介绍》

解了育龄女教师增多等造成的临时性师资紧张,更好地满足了各类中小学校发展的用编需求。全省按照班师比核增编制约 5.64 万个,按照 5%比例核增编制约 3.77 万个。在学生基数减少 39.11 万人的背景下,2016 年 6 月重新核编后的山东教职工编制总量增加 8764 人。³⁸

(2) 推进编制科学化管理,实施动态调整和灵活管理

一是规范编制核定工作机制。明晰省、市、县三级教育、机构编制、财政部门权责,构建起中小学教职工编制管理逐级联动的工作机制。中小学校核编以县为单位,由县级教育行政部门提出中小学教职工编制方案,机构编制部门按照编制标准会同财政部门核定中小学教职工编制,县级人民政府报市人民政府核准;核准后的方案由市人民政府下达各县,并报省政府备案。

二是实行动态调整机制。按照“总量控制、统筹城乡、结构调整、有增有减”的原则,建立起中小学教师编制总量控制、动态调整机制。机构编制部门会同教育、财政部门每 3 年核定一次编制总量,教育行政部门每年根据班额、生源以及师资结构等情况具体分配至各学校,实行动态调整,并经机构编制和财政部门备案后组织实施。

(3) 实施“县管校聘”改革,提高编制统筹使用效益

山东省自 2015 年起率先在全省整体推进中小学教师“县管校聘”管理改革,使教师由“学校人”变为“系统人”,打破教师交流轮岗的管理体制障碍。其核心是下放编制管理权限,将原有的编制直接核定到学校的方式调整为将核定的编制下达到教育行政部门,由教育行政部门负责动态管理使用,编制的动态调整情况报同级机构编制部门备案。

一是强化县级统筹管理职能。厘清教育、编制、人社部门管理边界。县级机构编制部门、人社部门主动放权,按照管人与管事相统一原则,明确编制部门负责核定编制总量、人社部门负责核定岗位总量,教育部门在总量内具体统筹管理教师编制、岗位分配、招聘使用、交

³⁸ 王友文、魏海政. 253 万个学位这样得来——山东创新机制化解城镇中小学大班额纪实[N]. 中国教育报, 2017-12-18.

流轮岗、考核评价等具体事务，强化了教育部门对教师资源统筹管理的功能，形成事权和人权对称的机制。

二是开展跨校岗位竞聘。县级教育行政部门根据学校的编制余缺情况，统一组织县（市、区）域内符合条件的校长、教师参加岗位竞聘。县（市、区）在统筹各学校班额、生源、师资结构等情况的基础上，合理设定各学校竞聘岗位，实施了直接聘用、校内竞聘、跨校竞聘。

三是优化交流轮岗机制。山东规定自 2016 年起县域内中小学教师交流不再申报用编进人计划，可由县区教育行政部门根据现实情况提出教师交流方案，经编办、人保部门协商、同意后执行，教师管理机制得到极大优化。县级教育行政部门有计划地组织交流轮岗，每年交流轮岗的教师不低于符合交流轮岗条件的 10%。教师交流工作完成后，编制部门及时更新完善编制实名制人员信息。

四是合理调配富余人员。县级教育行政部门按照核定的中小学教职工编制、岗位和教学工作量指导学校确定聘用人员。现有教职工超出编制员额的，管理、教学辅助和工勤人员超过规定比例的，予以调配分流。同时，采用政府购买服务方式聘用新增教学辅助和工勤人员，腾出更多编制用于补充专任教师。

“县管校聘”制度有效加强了教育部门对县域教师编制、岗位的统筹，促进了教师城乡合理流动和均衡配置，增强了编制和教师资源的使用效益。通过实施这一改革，2015-2018 年全省交流轮岗校长教师达 14.83 万人，调配分流富余教师、教辅人员 7.31 万人。

（4）设立临时周转编制专户，加大区域调剂力度

山东省通过设立临时周转编制专户等创新举措，加大区域内的编制调剂力度，有效解决了教师结构性紧缺的问题。

一是设立中小学教师临时周转编制专户。这是山东省中小学教师编制改革最具创新性的一大举措。山东省在“有编即补、退补平衡”的基础上，在编制总量范围内充分利用事业单位改革和精简压缩收回

的编制以及高校、公立医院实行人员控制总量后收回的空余编制，设立中小学临时周转编制专户。临时周转编制不计入中小学编制总量，由机构编制管理部门单独管理，主要用于满编超编中小学补充急需专任教师。通过教师自然减员后，临时周转编制教师则转为中小学编制，周转编制相应核减。山东 17 市设立临时周转编制专户 2.2 万名，既保证了教育用人，又没有突破编制红线。同时，山东省出台幼儿园、特教学校、中等职业学校教职工编制标准，缓解了长期以来挤占中小学教职工编制问题。

二是构建县、市、省三级逐级调剂机制，加大编制调剂力度。在“县管校聘”统筹县域城乡教职工编制的基础上，山东省加大编制调剂力度，明确同一县域内中小学教职工编制可以互补余缺，核定的中小学教职工编制总量超过原有总量的，县域内可先通过统筹调剂事业单位编制存量解决；若县域内难以调剂的，可由设区市调剂解决。2016 年，全省县级调剂其他事业单位编制用于教育 4536 名，市级调剂县域间编制 8755 名。个别设区市也无法统筹解决的，还可由省级机构编制部门协调解决，如莱芜市通过省编办协调编制 1000 名。

(5) 健全乡村教师补充机制，加强乡村教师队伍建设

山东省于 2015 年出台《山东省〈乡村教师支持计划（2015-2020 年）〉实施办法》，在健全乡村教师补充机制、完善城乡校长教师交流机制、改革完善乡村教师培养模式、提高乡村教师职业获得感等方面进行了一系列探索，取得了明显成效。

一是健全乡村教师补充机制，充实师资力量。山东在 2016 年启动了贫困乡村学校短缺学科教师补充计划，2016-2017 年两年时间新增乡村教师 1.8 万名，补齐短缺学科教师缺口。实施省属高校免费师范生培养计划，2016-2018 年连续 3 年招收 1 万人，毕业后预留编制、岗位安排到乡村学校任教。开展农村学校特级教师岗位计划，在每个农村义务教育学区设立 1 个特级教师岗位，实行任期制，任期内享受特级教师待遇。实施西部经济隆起带、省扶贫开发重点地区人才支持

计划和“三区”人才支持计划教师专项计划，分别安排 500、1000 名优秀骨干教师到 77 个县（市、区）中、小学支教，省财政安排专项资金对支教教师的交通、工作等费用予以补助。

二是深化编制改革，破解编制难题。在中小学教职工编制总量控制、动态调整机制的框架下，优先保障农村贫困人口集中区域乡村中小学教师编制需要。完善编制标准。在统一城乡编制标准基础上，向贫困地区农村学校倾斜。建立了农村教师机动编制，以县为单位，按不超过农村中小学教师编制总量 5% 的比例核定教师机动编制，用于补充农村中小学急需学科教师。2017 年，山东核增 1.2 万名农村机动编制。

三是通过“县管校聘”机制交流轮岗，统筹优化城乡师资。强化补充交流，全面推行交流轮岗制度，推进城乡教师队伍建设一体化。2016 年，全省交流轮岗教师 2.09 万人，其中城镇学校向贫困地区乡村学校交流 1.22 万人。实施校长职级制改革，建立校长交流制度，加大城乡、校际间交流，乡村学校校长县域内竞争上岗，用 5 年时间，完成乡村学校校长轮换。2015-2018 年，全省城镇学校到农村学校交流教师 3.58 万人，有 2753 名城镇校长到乡村学校任职、交流。

（6）全面提高教师地位待遇，强化教师职业吸引力

在深化教师编制管理改革的同时，山东省着力提高教师地位待遇。2018 年 11 月山东省出台的《关于全面深化新时代全省教师队伍建设的实施意见》强调，全面提高教师地位待遇，完善教师待遇保障机制，提高乡村教师待遇，落实民办学校教师权益，以稳定教师队伍。具体来看，山东省在提高教师地位待遇方面作出了以下努力：

一是要求建立中小学教师工资与当地公务员工资长效联动机制。在核定中小学绩效工资总量时，要统筹考虑当地公务员上年度实际收入水平。学校所在地调整公务员工资待遇时，必须同时间、同幅度考虑中小学教师，确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平。

二是建立中小学教师绩效工资增量机制。取消绩效工资基础性绩效和奖励性绩效工资比例要求，让学校统筹分配，更能有效体现教师和管理人员的工作量和工作绩效，绩效工资分配向班主任和特殊教育老师倾斜。在核增绩效工资总量时，对农村小班额学校、寄宿制学校、民族班办班学校、考核优秀学校等单位，可适当上浮绩效工资水平。

三是着力提高乡村教师待遇。全面落实乡镇工作补贴政策，并向艰苦偏远乡镇教师倾斜。对乡村教师提供“两贴、两房、一体检、一荣誉、一特岗”等惠师政策。“两贴”即乡村教师享受乡镇工作人员津贴补贴政策，同时根据距离县城远近发放交通补助；“两房”即为乡村教师在乡村学校提供周转宿舍，同时在城区给予优惠购房的政策；“一体检”即每年给乡村教师做一次管用的体检；“一荣誉”是指为在乡村学校从教 30 年、20 年颁发荣誉证书；“一特岗”是指在每个乡村义务教育学区设立 1 个特级教师岗位，实行任期制，鼓励优秀教师竞争上岗聘期内享受特级教师津贴。同时，进一步深化职称制度改革，在乡村中小学从事专业技术工作 10 年以上申报中级职称，从事专业技术工作 20 年以上申报副高级职称，从事专业技术工作 30 年以上申报正高级职称，可不受单位岗位结构比例限制，进一步调动农村教师工作积极性。2019 年起，建立农村学校教师“单独评审，定向使用，兑现待遇，离开无效”的基层高级职称评审制度，使乡层教师职称晋升变为“双轮”驱动，着力解决乡村学校“下不去、留不住”教师问题。

(7) 完善招聘选拔、培训考核等机制，保障教师队伍素质

一是强化师德师风建设。按照“四有好老师”要求，把“师德学养”作为教师队伍建设的核心，贯穿于教师准入、培训和管理的全过程。注重发挥典型引领作用，开展“齐鲁最美教师”、“教书育人楷模”等推选活动，弘扬师德典型崇高精神，营造重师德尊师教浓厚氛围。

二是加快校长职业化“进程”。山东省将推进中小学校长职级制

改革作为事业单位去行政化突破口，在全国范围内率先实行校长选拔任用制度，将校长岗位面向社会选拔优秀人才，并实行职级制，作为学校落实办学自主权的重要举措，在青岛、潍坊、菏泽等 7 个设区市先行试点的基础上，于 2016 年在全省全面推开。职级制的实施，使长期以来校长责任大、付出多、待遇低、职业吸引力差的弊端得以解决，校长从优质学校交流到农村学校、薄弱学校的制度障碍不复存在，教育均衡发展得到有力推动。

三是完善并严格实施教师准入制度。山东省从 2013 年起在青岛、临沂、莱芜三市试点教师资格定期注册工作，注册不合格的不得从事教学工作，2015 年在全省推开。同时提高教师职业准入门槛。在学历要求方面，自 2013 年起，申请小学教师资格，应当具备大学专科及以上学历；申请初级中学、高级中学教师和中等职业学校文化课、专业课教师资格，应当具备大学本科及以上学历。自 2015 年起，申请幼儿园教师资格，应当具备大学专科及以上学历。

四是扩大教育部门和学校用人自主权。教师招聘可由设区的市教育行政部门组织，可以县为单位，不分城区、农村学校岗位，统一招聘、统一分配，也可按学校组织招聘。部分岗位采取先面试后笔试的方式招聘教师，为选聘优秀人才进入教师队伍提供保障。

五是完善激励考核机制，释放教师队伍活力。完善教师考核评价办法，强化课时量在职称评聘和考核评价指标体系中的权重。提高班主任津贴标准，提高中级、高级职称岗位比例 5-7 个百分点，全省增加中、高级职称 8.8 万个，拓展了教师职业发展空间，调动了教师的教学积极性。

六是创新培训模式，培养高素质教师队伍。按照“面向全员、突出骨干、倾斜农村、高端引领”的整体思路，紧紧抓住山东教育发展需求和教师成长诉求，创新培训模式，构建起由“齐鲁名师名校长建设工程”“万名骨干教师培训工程”“互联网+教师专业发展工程”“乡村教师素质提升工程”组成的省级培训体系架构，不断增强培训

的针对性和实效性，促进广大教师持续专业成长。

3. 创新成果

山东省在中小学教师编制管理、“县管校聘”管理改革、职称岗位管理、培养培训等方面持续改革创新，教师队伍建设效果明显，改革举措得到国家肯定，基本形成了“省级统筹、市级指导、以县为主”、编制动态管理、教师县管校聘、校长职级管理、激励约束相结合的教师队伍建设改革新机制。2017年12月被教育部总结为“教师队伍建设改革山东模式‘10条经验’”，并分别荣获2018年由中国教育报、中国教育新闻网主办的第五届全国教育改革创新优秀奖以及2019年由21世纪教育研究院联合澳门同济慈善会举办的第六届地方教育制度创新奖优胜奖等诸多奖项。

(1) 教师编制管理更加科学

山东省通过完善编制配备标准、多渠道增加编制总量、建立灵活的编制管理模式、实施“县管校聘”改革以及设立临时周转编制专户等方式，有效地加大了教师补充力度，缓解了临时性、结构性的师资紧张问题；同时使得城乡学校、校际之间师资配置得到优化，有效提高了编制使用效益。2016年至2018年，全省补充中小学教师11.51万人，较好地解决了师资短缺难题。全省16市全部完成校长职级认定和聘任工作，初步建立起以职级制为核心的校长管理体制。

(2) 城乡师资配置得到优化

一是实现了教师资源城乡统筹配置、动态调整。山东省中小学教师“县管校聘”管理改革的实施，使得教师管理的权责边界得更加明确，县域内教师交流轮岗、跨校竞聘、学区走教普遍开展。截至2016年底，“县管校聘”已在全省137个县（市、区）全部推开，其中青岛、潍坊、淄博、滨州被列为全国义务教育教师队伍“县管校聘”管理改革示范区，12个县被确定为省级改革示范区，涌现出潍坊市寿光市、淄博市淄川区、威海市文登区等一批改革典型。交流轮岗、跨校竞聘、学区走教等在全省普遍开展，城乡学校、校际之间管理水平和

师资条件差距逐步缩小。

二是“大班额”得以有效减少。自 2015 年山东省启动实施解决“大班额”问题以来，截至 2019 年底，全省已累计完成投资 1528 亿元，新建改扩建中小学校 3859 所，新增中小学学位 327.52 万个。中小学 56 人以上大班额教学班比例，由 2014 年的 23.49% 降至 5.98%，下降 17.51 个百分点，66 人以上超大班额基本消除，如期完成 2019 年“将全省大班额控制在 6% 以内”的社会承诺，并明确将对现存有大班额教学班的普通中小学校，一校一策制定消除大班额问题工作方案，2020 年消除 56 人以上大班额。³⁹

（3）职称评聘制度不断完善

山东省职称评聘政策的改革打破了教师专业技术职务晋升“天花板”。2016 年中学中高级岗位分别提高 5 个百分点，小学中高级岗位分别提高 7 个百分点，2019 年分别按照 1%、2%、3% 的比例，在小学（幼儿园）、初中、高中增设正高级教师岗位。小学、初中、高中专任教师中高级职称比例分别达到 3.82%、13.98%、20.99%，其中正高级 865 人，职称结构更加合理。

（4）教师队伍日益壮大、素质提升

一是师范生培养力度不断增强。2016 年至 2019 年招收省属公费师范生 1.7 万名，今后每年培养 5000 名；预留编制和岗位、上学不缴费，按照“一专多能”和全科教师的目标进行培养；同时，建立公费师范生入职竞岗选聘制度，保障培养质量。2019 年师范类专业在校生共计 14.17 万人。

二是名师培育工作效果明显。2018 年，10 名教师列入国家“万人计划”教学名师人选，入选人数列全国第 2 位。高校高层次人才队伍日益壮大，拥有驻鲁两院院士 26 人，国家“千人计划”专家 125 人，国家“万人计划”专家 75 人，长江学者 81 人，国家杰出青年基金获得者 97 人，泰山学者 627 人，其中青年专家 163 人。

³⁹ 巩悦悦. 山东省教育厅厅长邓云锋：三年建成三万套乡村教师周转宿舍[N]. 齐鲁晚报, 2020-01-21(A07).

(5) 城乡义务教育迈向一体化

城乡教师队伍建设一体化是城乡义务教育一体化发展的关键。山东省强化补充交流，推进城乡教师队伍建设一体化，2017 年全省 137 个县（市、区）全部通过国家义务教育发展基本均衡评估认定，成为整体通过人口最多、县（市、区）数量最多的省份。山东推动城乡义务教育一体化的经验做法，还得到了全国城乡义务教育一体化改革发展现场会的推广。

4. 启示借鉴

山东立足省情、创新举措，在不突破总量的前提下对教师编制进行灵活调控，有效破解了各种编制难题，为合理配置教师资源，提高教育质量，促进教育公平提供了丰富经验。教师编制结构性不足是各地的普遍问题，山东省因地制宜、开拓进取的创新思路值得各地积极借鉴。

(1) 把握国家政策机遇窗口期推进改革

山东省主动把握有利的内外部政策机遇，与国家政策对接，解决自身教师编制问题。

一是紧抓国家政策支持机遇。2010 年 7 月《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》发布，同年国家教育体制改革试点在山东等地开展。山东紧抓这一契机，在国家政策形势支持下，推出一系列的综合改革措施，推动解决教师编制短缺实际问题。2018 年在中共中央、国务院出台《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》的契机下，山东省及时推出《中共山东省委 山东省人民政府关于全面深化新时代全省教师队伍建设的实施意见》，对本省包括加强中小学教师编制管理在内的教师队伍建设工作进行全面谋划部署，出实招深化新时代教师队伍建设的改革部署要求。

二是注重做好与国家和省重大规划的有效衔接。山东省积极加强教师队伍建设与国家和省教育规划纲要、国家教育“十三五”规划、省国民经济和社会发展规划以及其他专项规划的衔接。统筹城乡、区

域教育发展，科学把握发展速度和节奏，处理好各级各类教育发展之间的关系以及规模、结构、质量、效益的关系，抓住若干关键问题，提出具体对策措施和实施办法。

（2）注重顶层设计，强化高位推动

在山东省改革中小学教师编制的过程中，尤其强调政府主体责任以及顶层设计的重要作用，将这一任务上升到“一把手”工程的高度，高点站位、高位谋划、高位推动，从而使得相关工作更为顺畅，得到强有力的组织保障。

一是省高层领导高度重视，政府主体责任严格落实。山东省由高级别的省领导来推动教育相关决策的机制，对市、县政府起到了很强的示范作用，在推动重大教育改革事项决策、资源统筹配置、简化议事程序、部门协同联动等方面展现了明显的领导优势。为解决城镇普通中小学大班额的问题，山东省出台文件要求实行目标责任制，省、市、县（市、区）政府逐级签订责任书，市、县（市、区）主要领导对解决学校大班额问题负总责。山东省连续数年将与中小学教师编制相关的义务教育均衡发展、“全面改薄”、解决大班额问题列入对各地市综合考核的重要内容，作为评价各级政府教育工作的重要指标，从而将这一工作作为一项政府主导、教育等各部门积极参与、全社会鼎力支持的重大民生工程，举全省之力推进，确保按时完成工作任务。

二是打破部门条块管理界限，化解多部门协作难题。教育行政部门主动会同机构编制、财政等部门组成联合调研组，深入基层调研，促使有关部门更好地理解教育方面的困境，与教育部门达成共识。山东省进而通过专题研讨班等方式进一步促进相关部门对教师编制不足的了解，最终达到各部门统一协调，共同推动解决教师编制不足政策的出台。最后，教育行政部门主动设计并提出兼顾教育需要和相关工作要求解决方案，化解了多部门协作的难题。

三是加强编制管理顶层制度设计，出台一系列省级文件。在教育行政部门和相关部门的共同努力下，山东出台了一系列省级层面的政

策文件来完善中小学教师编制管理政策,这些政策文件有力地保障了教师编制改革工作的持续性,并为各地市提供了政策依据和行动指南。

表 4.3 2014 年以来山东省中小学教师队伍建设相关政策文件

文件名称	出台时间	相关政策内容
《关于全面改善我省贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的实施意见》	2014.7	抓好村小学和教学点教师队伍建设,充分利用中小学教师机动编制政策,加强英语、科学、信息、音乐、体育、美术等紧缺学科教师的配备。推进县域内校长教师交流轮岗,提高城镇中小学校长、教师到乡村学校任职任教的比例。
《关于推进县(市、区)域义务教育学校校长教师交流轮岗的意见》	2015.4	加快建立和不断完善义务教育学校校长教师交流轮岗制度,促进校长教师优质资源的合理配置,重点引导优秀校长和骨干教师向农村学校、薄弱学校流动。
《关于推进中小学教师县管校聘管理改革的指导意见》	2015.4	加强县(市、区)域内义务教育教师的统筹管理,推进“县管校聘”管理改革,打破教师交流轮岗的管理体制障碍。
《山东省人民政府办公厅关于解决城镇普通中小学大班额问题有关事宜的通知》	2015.9	通过撤并、改企转制等方式收回的事业机构编制资源,优先保障新设中小学机构编制需要。用 2 年时间,实现有空编的中小学教师补充到位。建立中小学教师临时周转编制专户,对满编超编的中小学确需补充专任教师的,使用临时专户编制予以补充。
《乡村教师支持计划(2015-2020 年)》	2016.1	达不到标准班额的村小学、教学点,按生师比与班师比相结合的方式核定编制。落实农村学校机动编制政策,机动编制全部用于补充乡村学校急需的学科教师。
《山东省政府办公厅关于进一步加强中小学教师队伍建设有关问题的意见》	2016.4	按照“总量控制、统筹城乡、结构调整、有增有减”的原则,建立县域内中小学教职工编制总量控制、动态调整机制。县级机构编制部门会同财政、教育行政部门根据生源变化和教育教学改革需要,每 3 年核定一次教职工编制总量。完善中小学教职工编制标准。重新核定中小学教职工编制。
《关于建立普通中小学大班额问题长效防控及监测机制的通知》	2017.6	加快推进 2015-2017 年解决城镇普通中小学大班额问题规划建设。按照各市与省政府签订的目标责任书要求,如期完成学校建设、学位新增及教师补充工作任务。
《关于确定首批中小学教师“县管校聘”管理改革示	2017.9	确定济南市章丘区等 12 个县(市、区)为首批山东省中小学教师“县管校聘”管理改革示

文件名称	出台时间	相关政策内容
《关于全面深化新时代全省教师队伍建设的实施意见》	2018.11	各地要在现有事业编制总量内，盘活事业编制存量，优化编制结构，向教师队伍倾斜，充分利用教师编制周转专户政策，优先保障教育发展需要。要加大教职工编制统筹配置和跨区域调整力度，根据生源增长及时核定、调配编制。

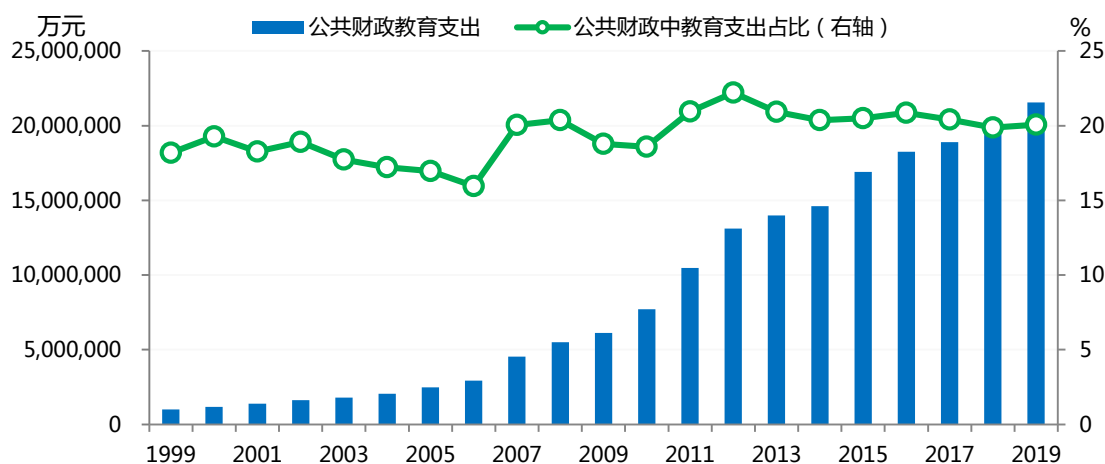
资料来源：山东省教育厅网站，中国民生银行研究院整理

(3) 加大教育经费及配套保障措施投入力度

山东对教育投入的大力支持是其能够出台政策解决中小学教师编制问题的关键内部因素之一。

一是教育经费投入快速增长。2018 年全省教育经费总投入为 2634.93 亿元，比 2012 年的 1667.62 亿元增加 967.31 亿元，增长 58%。其中，财政性教育经费收入 2169.87 亿元，比 2012 年的 1406.48 亿元增加 763.39 亿元，增长 54.3%。山东公共财政教育经费支出占公共财政支出比例连续多年维持在 20% 左右，在全国名列前茅。

图 4.4 山东省 1999-2019 年公共财政教育支出及其占比



数据来源：Wind，中国民生银行研究院整理

二是加大配套基础设施建设投入。2015 至 2017 年，山东抓住学校建设“人、地、钱”三要素，强化政策支持，创新工作机制，累计投入 1220.17 亿元，建设中小学 2963 所，共计新增学位 253 万个。

在校园建设用地方面，省、市、县三级统筹保障，确保学校建设用地应保尽保，2015 年以来省级层面累计统筹新增用地指标 30000 亩，有效缓解了学校建设土地指标紧缺的问题。在建设资金方面，加大财政金融支持力度，安排 42 亿元以奖代补资金，用于奖补各地解决城镇大班额问题发生的人员经费和建设费用。同时落实各市和县（市、区）经费投入主体责任，寻求金融机构支持，协调政策性银行和商业银行为解决大班额问题提供金融服务。在多方面努力下，困扰多年的城镇中小学大班额问题得以基本解决。

（4）坚持问题导向和靶向施策

山东省在教师编制改革任务上尤为注重坚持问题导向和靶向施策，积极回应社会关切，抓重点、补短板、强弱项、重谋划，紧紧围绕总体超编与结构性缺编并存、区域供需矛盾突出、编制管理缺乏灵活性等影响全省教育发展的突出问题、重点难点和深层次的制度瓶颈，在编制配备、县管校聘、交流轮岗、职称岗位、考核评价、提高待遇等方面出台了一系列政策文件，提出有针对性的破解之策，启动实施一批教育重点工程 and 项目，从而以重点突破带动全局。

例如，针对日益严峻的大班额问题，山东省政府办公厅 2015 年 9 月专门出台《关于解决城镇普通中小学大班额问题有关事宜的通知》，既有工作重点，又有时间表和路线图，提出 2017 年底解决城镇普通中小学大班额问题。通过调整完善学校建设规划、保障学校建设用地、足额均衡配置师资、加大财政金融投入力度、编制解决大班额工作专项规划与实施方案，坚持问题导向、堵疏结合、城乡一体、标本兼治的原则，结合实际，找准症结，区分情况，分别针对教育资源短缺、教育不够均衡、实施操作不当等不同原因产生的大班额问题，采取“一县一策”“一校一策”的办法精准施策，按进度完成任务。

（5）结合地方特点因地制宜大胆创新

山东省在教师编制管理改革的实践中，注重突出体制机制创新。把改革创新作为推动教育现代化的根本动力，贴合自身实际大刀阔斧

精准发力，拆除体制机制藩篱，破解编制、待遇等问题，探索出了一条加强教师队伍建设的新路。

一是充分考虑各类群体和各个区域的不同情况，避免“一刀切”。例如其中小学教职工编制标准在城乡统一的基础上，充分考虑城乡、校际、国家二孩政策等因素为不同地区和不同学校带来的特殊影响，进一步细化编制标准，构建起生师比和班师比相结合、特殊情况适当倾斜的编制核定标准，与时俱进地满足了各类中小学校发展的用编需求。此外，针对农村地区一线教师结构性紧缺的实际，通过“机动编制”补充农村师资，有效地解决了农村学校结构性缺编以及占编不顶岗的问题。

二是政策执行层面注重地方先行试点。山东把市域统筹推进作为基础教育综合改革的基本原则之一，并且注重开展地方试点和经验总结，从而形成各级联动、区域衔接的教育改革总体格局。其中烟台、潍坊、威海、滨州获批成为省级基础教育综合改革试验区，青岛获批成为省级教育综合改革试验区，以地方试点先行带动改革全面突破。2015年，山东省就推进县（市、区）域义务教育学校校长教师交流轮岗开展地方试点，按照“试点先行、逐步推开”的原则，各市遴选部分县（市、区）进行试点，在取得经验的基础上积极稳妥推进，用3至5年时间实现县（市、区）域内校长教师交流轮岗的制度化、常态化。

三是大胆创新勇出新招。山东在中小学教师编制改革工作中勇于创新、敢出新招。其在全国首创中小学教师临时周转编制专户制度，有效地盘活编制资源，促进县域内教育资源的均衡配置，最大限度地支持中小学教育事业发展，成为一大创举。

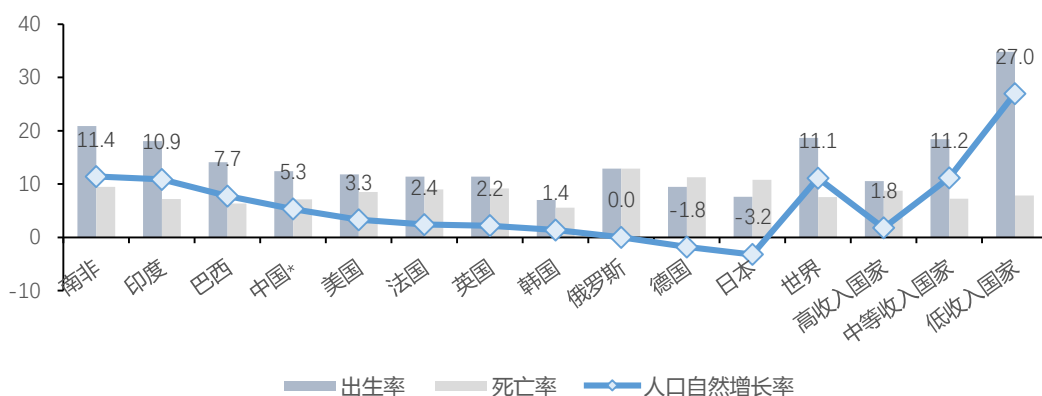
五、我国教育市场需求空间分析

（一）从世界主要经济体比较角度分析，我国教育市场具有较大需求空间

1. 人口出生率

2018、2017 年中国人口出生率分别为 10.94‰、12.43‰，微高于高收入国家水平，显著低于世界、中等收入、低收入国家水平。人口死亡率分别为 7.13‰、7.11‰，低于世界、高收入、中等收入和低收入国家水平。人口自然增长率分别为 3.81‰、5.32‰，人口自然增长率骤减源于出生率下降和死亡率上升。

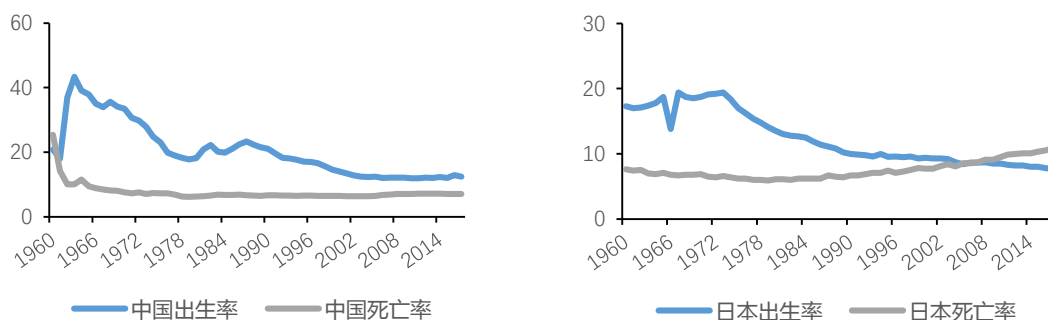
图 5.1 世界主要国家 2017 年出生率、死亡率与自然增长率



单位：‰ 数据来源：世界银行 WDI，中国数据来源为国家统计局

20 世纪 60 与 80 年代两次生育高峰给中国带来人口红利，进入 90 年代后中国出生率急速下降，人口老龄化问题越趋严峻。类似，日本自 80 年代中期起出生率迅速下降，加之死亡率攀升引致近年人口负增长。

图 5.2 中国与日本的历史人口增长情况对比

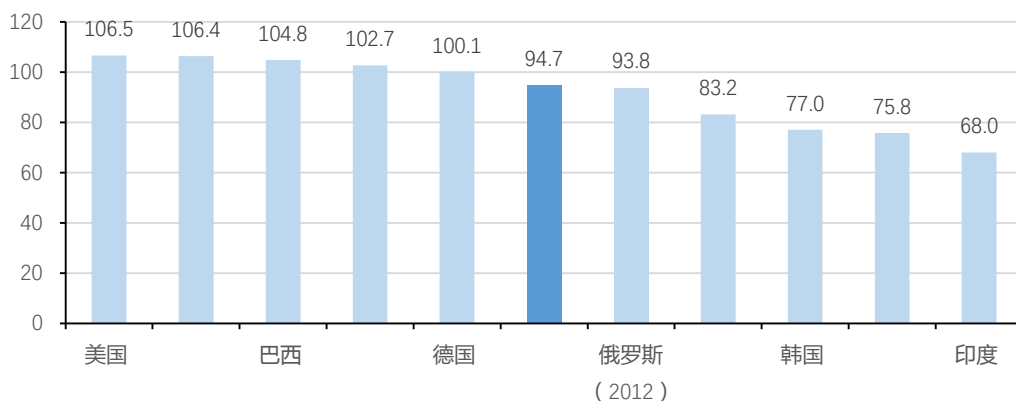


单位：‰ 数据来源：世界银行 WDI

2. 万人专任教师数

2018 年中国每万人拥有专任教师（不含高等教育）94.7 人，高于日本、韩国的水平。与其他“金砖国家”相比，低于巴西的 104.8 人，高于俄罗斯、南非和印度，与欧美发达国家万人专任教师普遍在 100 人以上的水平相比仍存在一定差距。

图 5.3 世界主要国家 2017 年万人中小学专任教师数

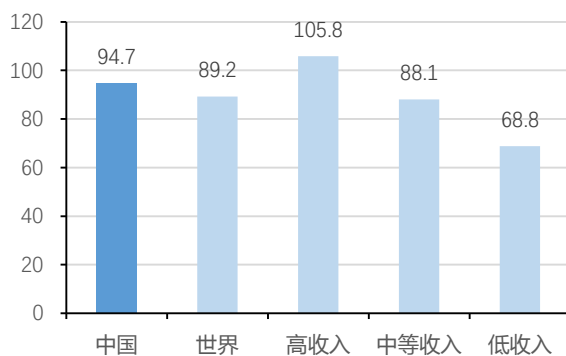


单位：人/万人 数据来源：世界银行 WD，中国来源为统计年鉴

注：因多数国家数据不连续，采用各国可获取的最新数据比较

2018 年世界平均每万人专任教师数为 89.2 人，其中，高收入国家为 105.8 人，中等收入国家为 88.1 人，低收入国家为 68.8 人。中国人均教师数量已高于世界平均水平及中等收入国家水平。

图 5.4 世界及按收入分组国家的万人教师数



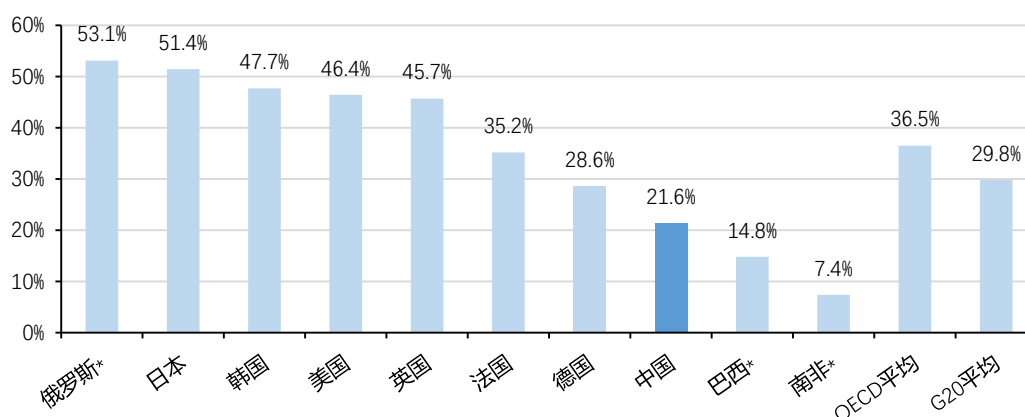
单位：人/万人 数据来源：世界银行 WDI

注：数据时间均为 2018 年

3. 高等教育学历人口比重

2018 年中国 24 岁以上高等教育学历人口比重为 21.6%，较 2017 年提升 0.2 个百分点，但较世界主要国家存在较大差距。主要国家中，俄罗斯高等教育人口比重达 53.1%，位列第一。日本、韩国、美国、英国等国高等教育人口占比相对较高。总体来看，OECD 平均高等教育人口比重为 36.5%，G20 平均水平为 29.8%，中国与之相比仍存在较大差距。

图 5.5 世界主要国家 2017 年 25-64 岁人口中受高等教育人口比重

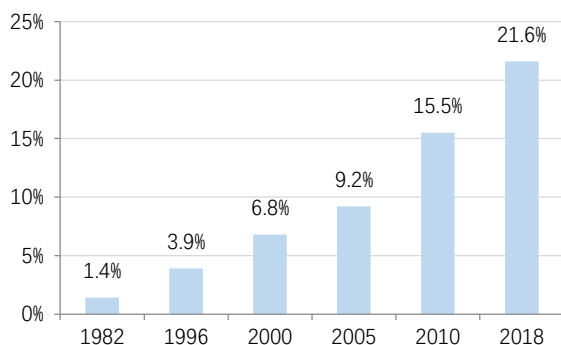


数据来源：联合国教科文组织（UNESCO），中国数据来源为国家统计局人口抽样调查数据中大专及以上学历人口除以 24-65 岁人口

注：标*号数据为 2015 年，中国为 2018 年

改革开放以来，中国在高等教育领域也实现了较快进步，1982 年 24 岁以上高等教育人口比重仅为 1.4%，到 2000 年已上升至 6.8%。2005 年起高等院校扩招学生开始毕业后，24 岁以上高等教育人口比重增长进一步加快。

图 5.6 中国 1982 年以来高等教育人口比重

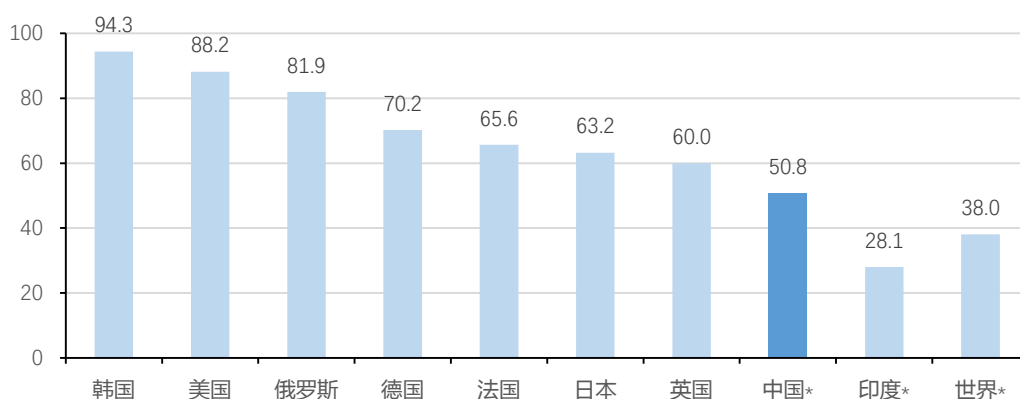


数据来源：国家统计局年度抽样调查数据

4. 高等教育毛入学率

高等教育毛入学率是指“高等教育在校学生数比上 18-22 岁年龄段人口数”，反映的是适龄人口中能接受到高等教育的人口的百分比。2018 年中国高等教育毛入学率为 50.6%，较 2017 年上升 1.5 个百分点，但与主要发达国家相比差距巨大。韩国高等教育毛入学率为 94.3%，美国为 88.2%，均远超中国。世界平均水平为 38.0%，2014 年中国首次超过世界平均水平。

图 5.7 世界主要国家 2018 年高等教育毛入学率



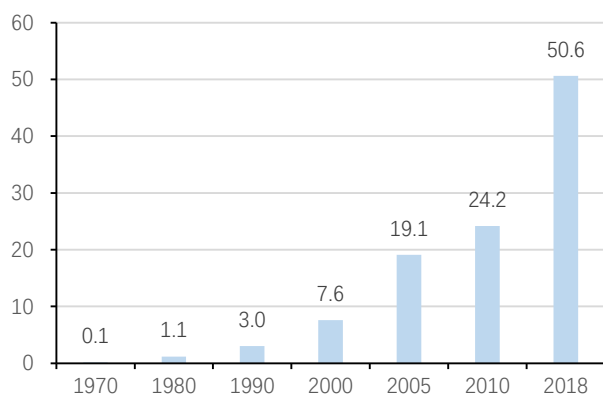
单位：% 数据来源：世界银行 WDI

注：标*国家数据时间为 2015 年

改革开放以来中国高等教育毛入学率提升较快，1970 年中国高等教育毛入学率仅为 0.1%，1980 年上升到 1.1%，1990 年上升到 3.0%。

随着近年来高等院校的扩招，2018 年毛入学率升至 50.6%，较 1990 年大幅提升了 47.6 个百分点。

图 5.8 中国 1970 年以来高等教育毛入学率

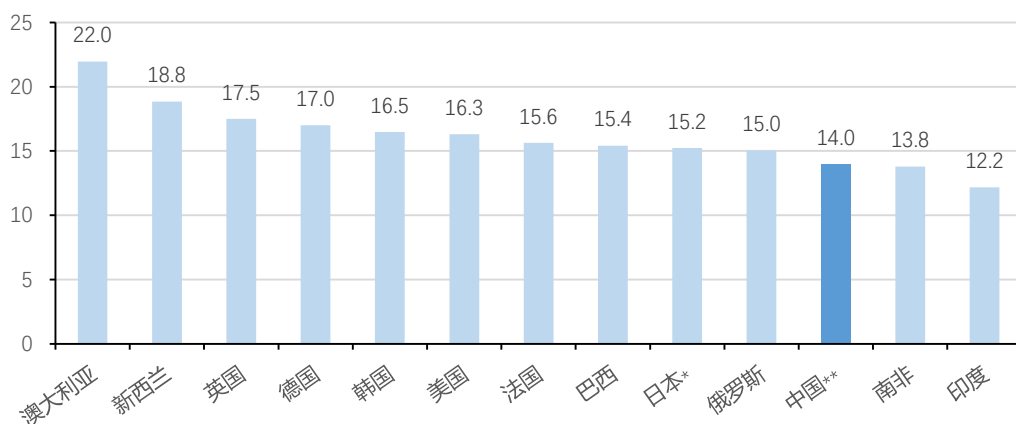


单位：% 数据来源：世界银行 WDI

5. 预期受教育年限

预期受教育年限指的是中国学生在当前的教育环境下所能接受教育年限（从小学开始计算）的期望值。2015 年中国学生的预期受教育年限为 14.0 年，较 2014 年提高了 0.2 年，高于世界平均水平。澳大利亚是所有国家中预期受教育年限最长的，达 22 年，主要欧美发达国家预期受教育年限均在 15 年以上。“金砖国家”中，巴西、俄罗斯的预期受教育年限都高于中国；南非为 13.8 年，与中国接近；印度为 12.2 年，低于世界平均水平。

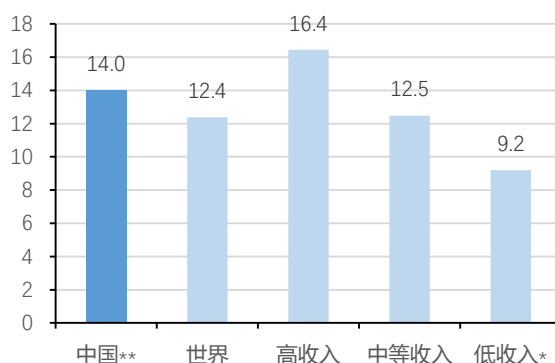
图 5.9 世界主要国家 2017 年预期受教育年限



单位：年 数据来源：联合国教科文组织（UNESCO）
注：*数据为 2015 年

联合国教科文组织公布的数据显示，世界平均预期受教育年限为 12.4 年，其中高收入国家为 16.4 年，中等收入国家为 12.5 年，低收入国家为 9.2 年。中国学生的预期受教育年限已超过中等收入国家水平，但距高收入国家仍存在差距。

图 5.10 世界及按收入分组国家的预期受教育年限



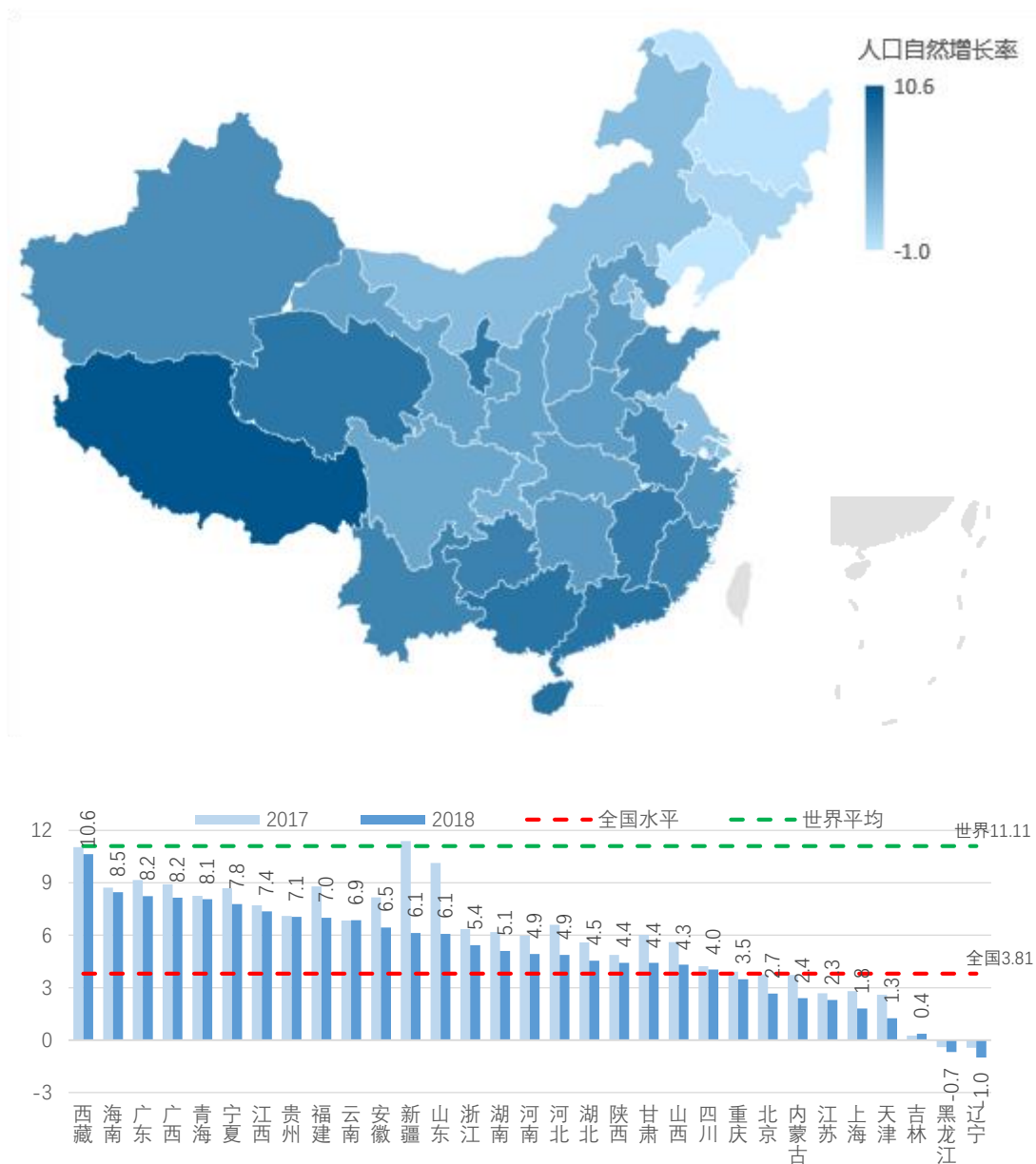
单位：年 数据来源：联合国教科文组织（UNESCO）
注：*数据为 2017 年，**数据为 2015 年，其余为 2018 年

（二）从我国省级区域比较角度分析，三四线城市有较大增长潜力

1. 自然增长率

2018 年，全国人口自然增长率为 3.81%，较上年下降 1.51 个百分点；西藏人口自然增长率 11.05%，排名全国第一；此外，海南、广东、广西和青海人口自然增长率高于 8%。分省看，29 个省区市人口自然增长率出现下滑；新疆和山东下滑幅度最大，分别为 -5.27%、-4.06%。唯有 2 个省区市人口自然增长率提升，分别是云南和吉林；其中，吉林人口自然增长率提升 0.1 个百分点至 0.36%，云南人口自然增长率提升 0.02 个百分点至 6.87%。

图 5.11 2018 年中国各省（区、市）人口自然增长率



单位：% 数据来源：中国统计年鉴，世界银行 WDI。

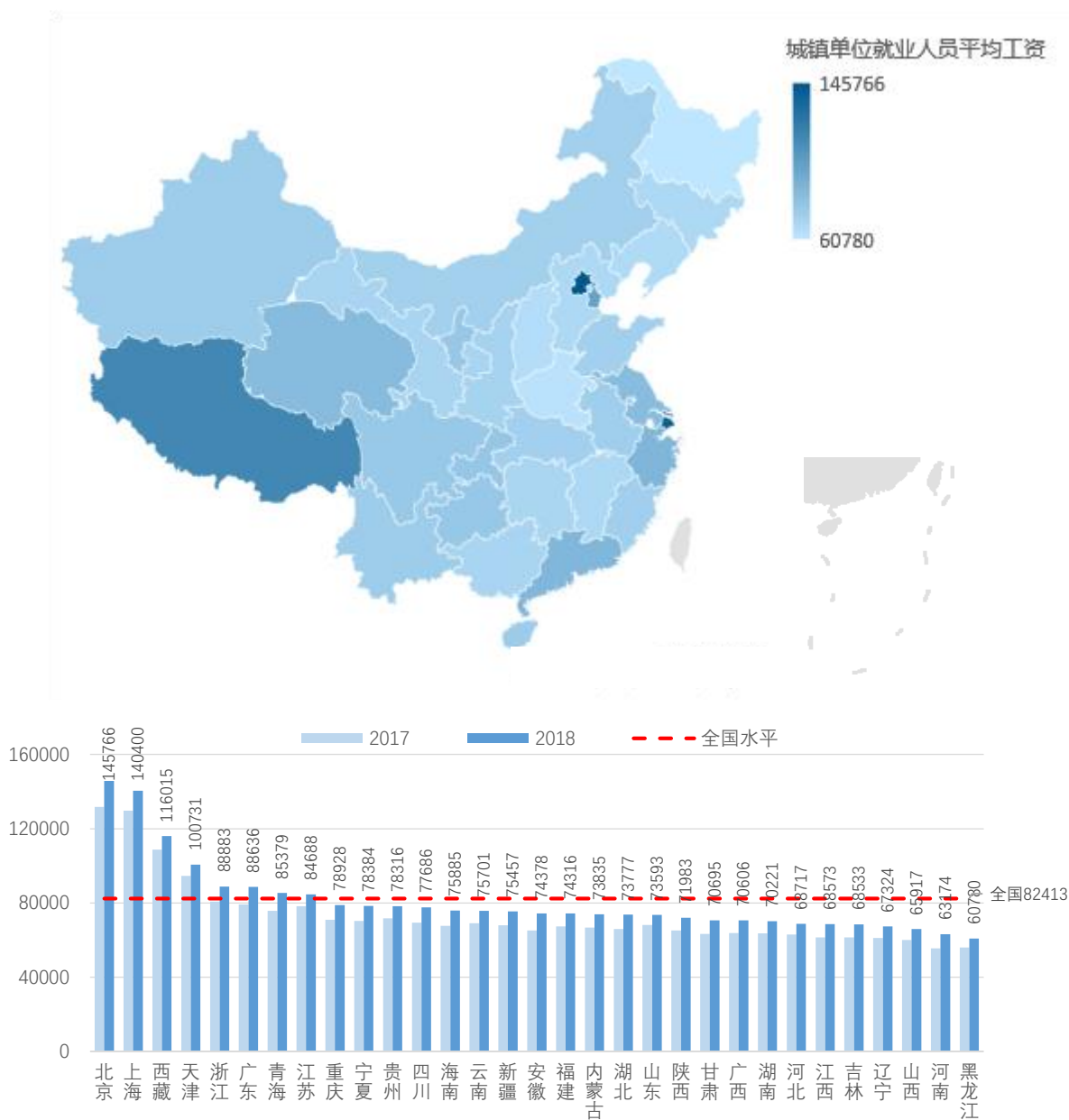
注：世界平均数据为 2018 年数据

2. 平均工资水平

近年来，我国城镇就业人员工资水平逐年提升。2018 年，我国城镇非私营单位就业人员年平均工资为 82413 元，较上年名义上涨 10.9%，增速提升 1 个百分点；实际增长 8.7%，高于 GDP 实际增速 2.1 个百分点。分地区看，全国共有 8 个省区市高于全国平均水平，

其中北京、上海、西藏和天津四地平均工资超 10 万元，分别为 14.58、14.04、11.60 和 10.07 万元。在低于全国平均水平的 23 个省区市中，有 16 个分布在 8 至 7 万元之间，有 7 个低于 7 万元。就差距看，北京和上海平均工资水平是湖南等地区的两倍多。就增速看，13 个省区市的名义增速高于全国平均水平，其中安徽、河南和青海的工资水平名义增速较高，分别为 14.2%、13.8%和 12.8%。

图 5.12 2018 年中国各省（区、市）平均工资水平

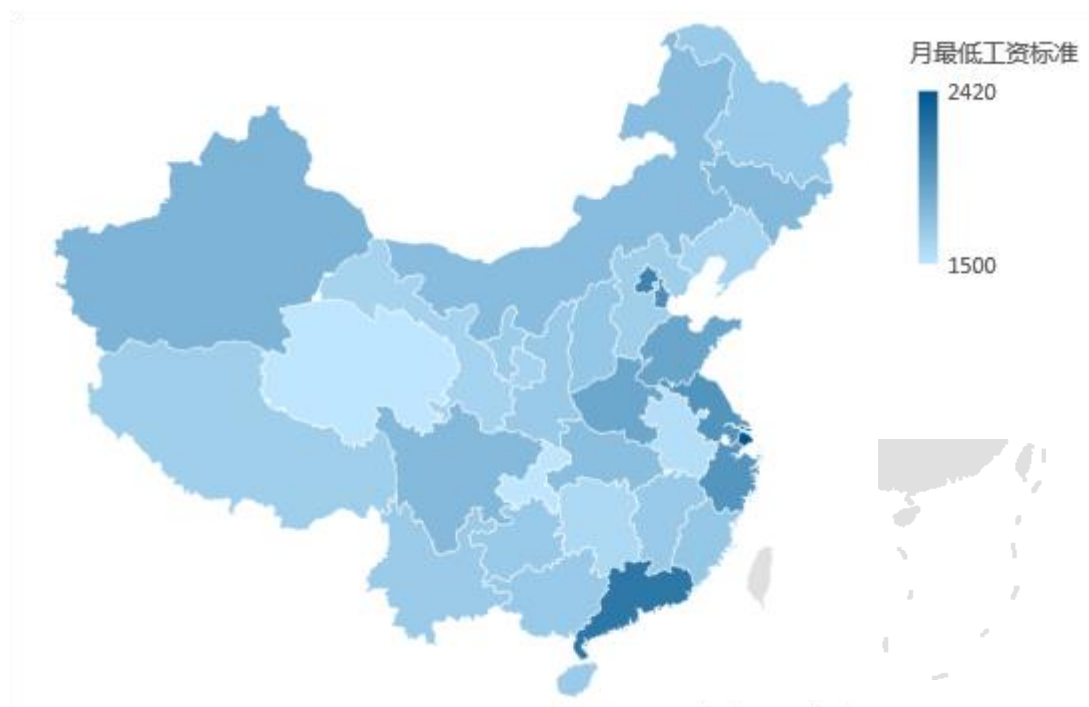


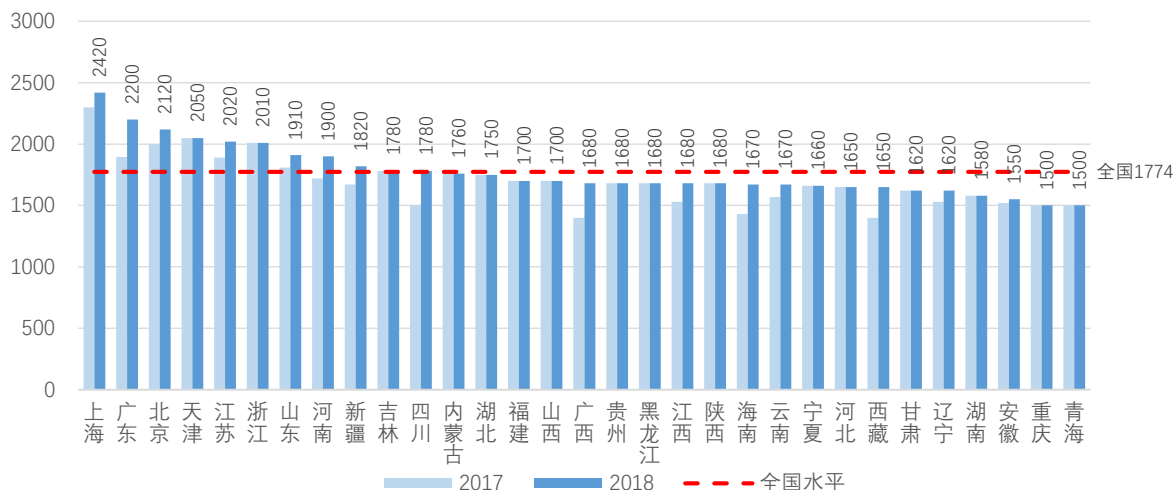
单位：元 数据来源：人力资源和社会保障部

3. 最低工资水平

2018 年，我国各省区市月最低工资标准的平均值为 1774 元，比 2017 年提高 4.82%。有 11 个省区市高于全国平均水平，20 个省区市低于平均水平。上海、广东和北京排名全国前三位，月最低工资分别为 2420 元、2200 元和 2120 元。安徽、重庆和青海排名后三位，月最低工资分别为 1550 元、1500 元和 1500 元。从区间分布看，最低工资标准在 1600 元以下的地区有湖南、安徽、重庆和青海四个省市；在 1600 元至 1700 元之间的省区市有 14 个；高于 1700 元的省区市有 13 个。就调整幅度看，15 个省区市上调最低工资标准。其中，广西、四川和西藏上调幅度排名前三位，分别为 20%、18.7%和 17.9%。

图 5.13 2018 年中国各省（区、市）最低工资水平



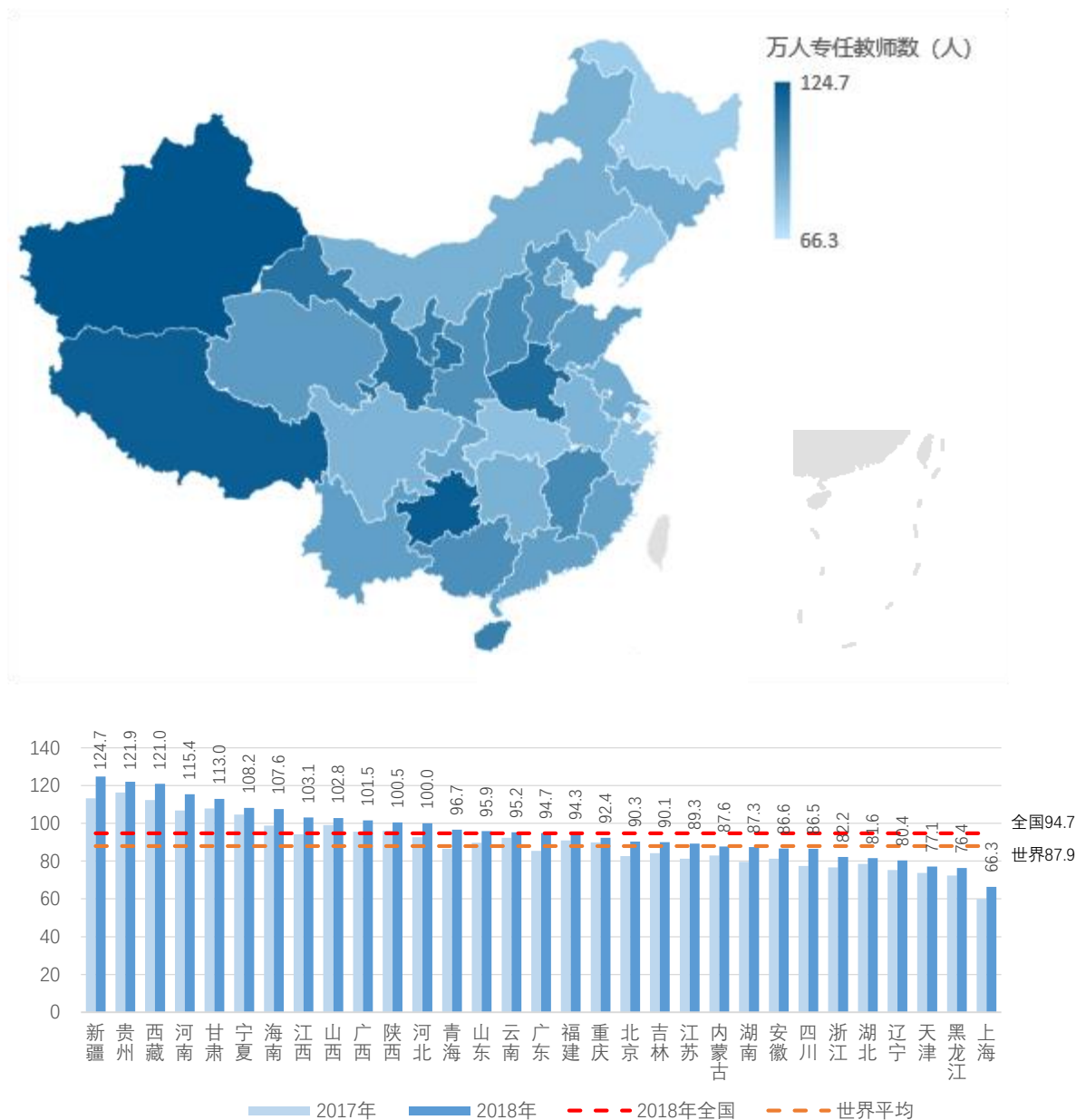


单位：元 数据来源：人力资源和社会保障部

4. 万人专任教师数

2018年，全国万人专任教师数为94.7人。其中，15个省区市万人专任教师数高于全国平均水平，15个省区市低于全国水平。新疆、贵州、西藏、河南、甘肃等中西部五省区每万人专任教师数最多，分别为124.7人、121.9人、121人、115.4和113人。天津、黑龙江、上海等三省市位列全国末三位，分别为77.1人、76.4人和66.3人。总体来看，中西部地区万人专任教师数普遍高于东部地区。与2017年相比，全国万人专任教师数增加了1.9人，31个省区市万人医师数均呈现不同程度上升态势；新疆、青海、广东和四川4个省区增长最快，较2017年分别上升了11.5人、10.2人、9.3人和9.1人。

图 5.14 2018 年中国各省（区、市）万人专任教师数



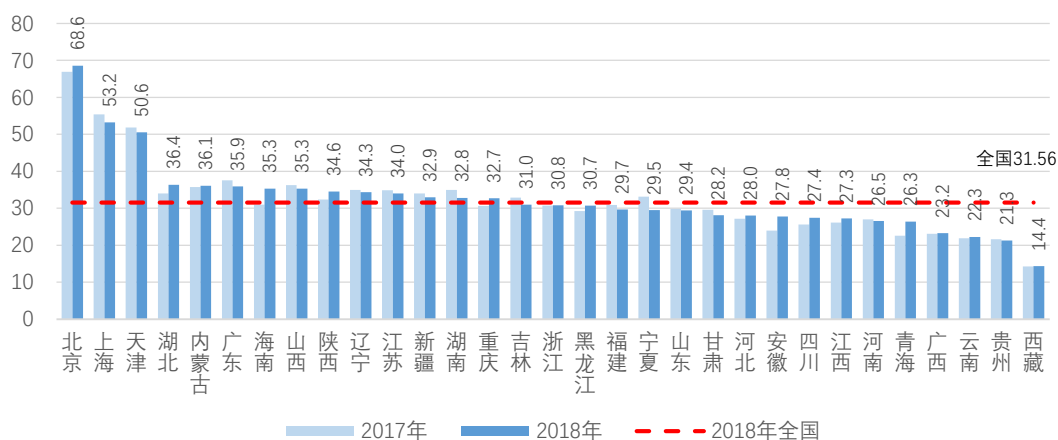
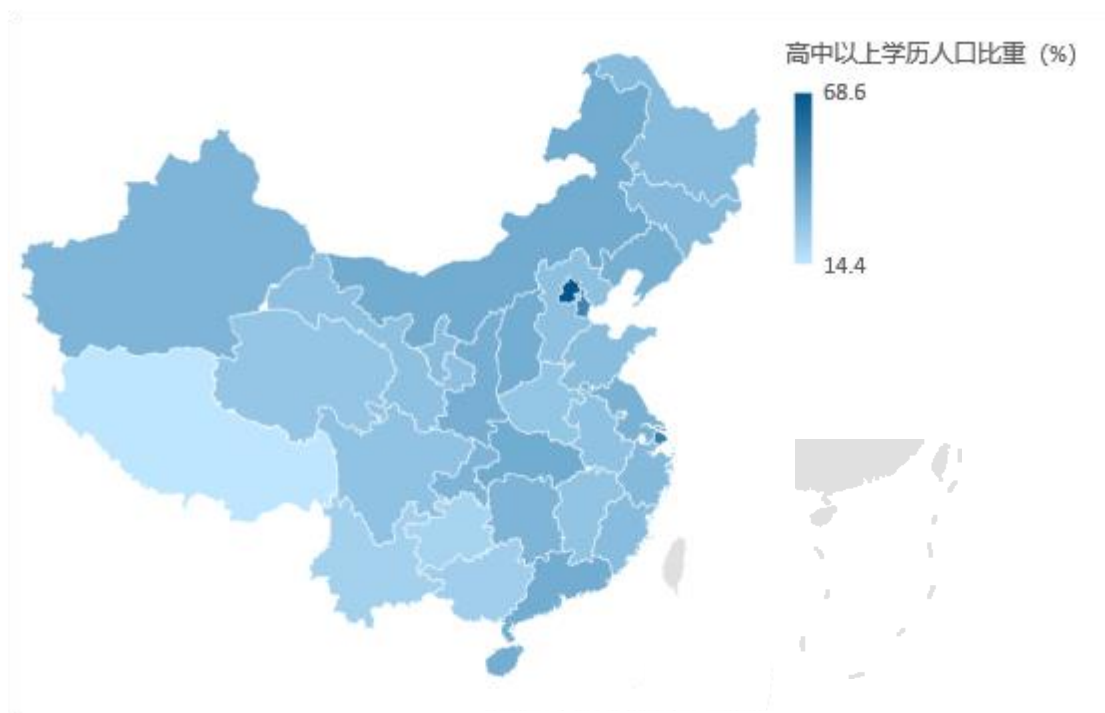
单位：人 数据来源：中国统计年鉴 世界银行 WDI
 注：世界平均数据为 2016 年数据

5. 高中及以上学历人口比重

2018 年，全国受高中以上教育人口比重为 31.56%，有 14 个省区市高于全国平均水平，17 个省区市低于全国平均水平。分地区看，北京、上海和天津持续保持绝对优势，组成第一梯队，受高中以上教育人口比重居全国前三，分别为 68.6%、53.2%和 50.6%，显示出三地在

人口文化素质上的强大优势。云南、贵州、西藏等西部三省区位列全国末三位，分别为 22.3%、21.3%和 14.4%。与 2017 年相比，2018 年全国受高中以上教育人口比重上升了 0.22 个百分点。其中，海南、安徽、青海、湖北和陕西五省区市高中以上学历人口比重上升较快，分别上升了 4.4 个、3.8 个、3.8 个、2.4 个、2.3 个百分点。宁夏、上海、湖南、吉林等四省区高中以上学历人口比重下降较快，分别下降 3.6 个、2.2 个、2.1 个、1.9 个百分点。

图 5.15 2017 年、2018 年中国各省（区市）高中以上学历人口比重

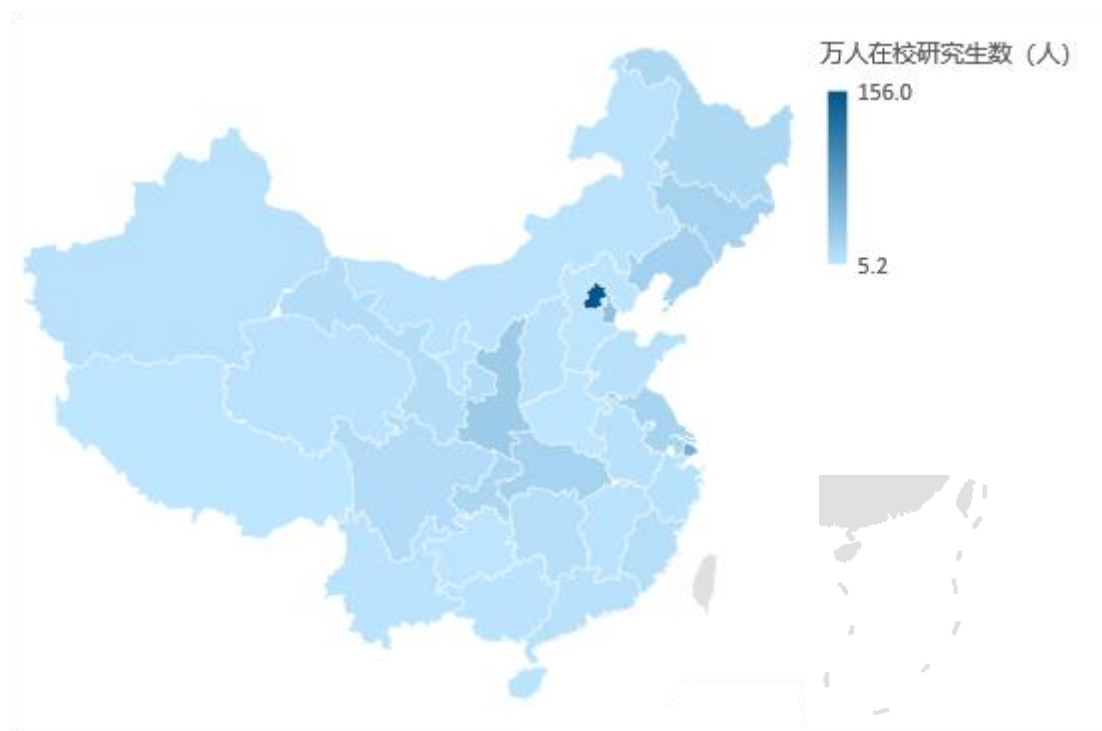


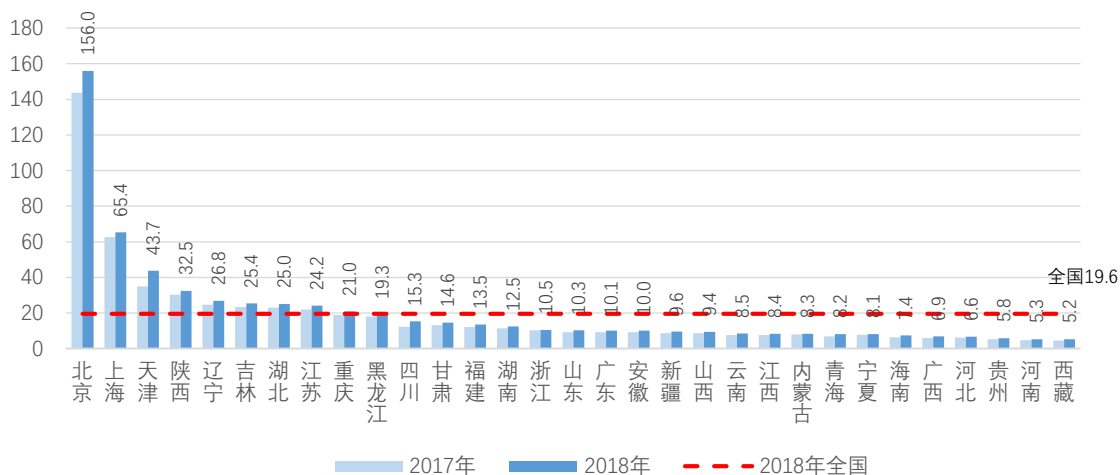
单位：% 数据来源：中国统计年鉴

6. 万人在校研究生数

2018 年，全国在校研究生 273.1 万人，万人在校研究生数为 19.6 人。分地区看，9 个省区市高于全国平均水平，22 个省区市低于全国平均水平。北京市每万人拥有 156 个在校研究生，远超其它地区，位列全国首位。上海以 65.4 人居全国第二，天津以 43.7 人位列第三。贵州、河南和西藏三省区万人在校研究生不足 6 人，分别为 5.8 人、5.3 人、5.2 人。与 2017 年相比，2018 年全国万人在校研究生人数增加了 0.6 人。各省区市万人在校研究生人数呈现增加趋势，其中，北京、天津、四川、上海和陕西五省市增长幅度最大，分别增加了 12.2 人、8.7 人、3.1 人、2.7 人、2.2 人。

图 5.16 2017 年、2018 年中国各省（区市）万人在校研究生数





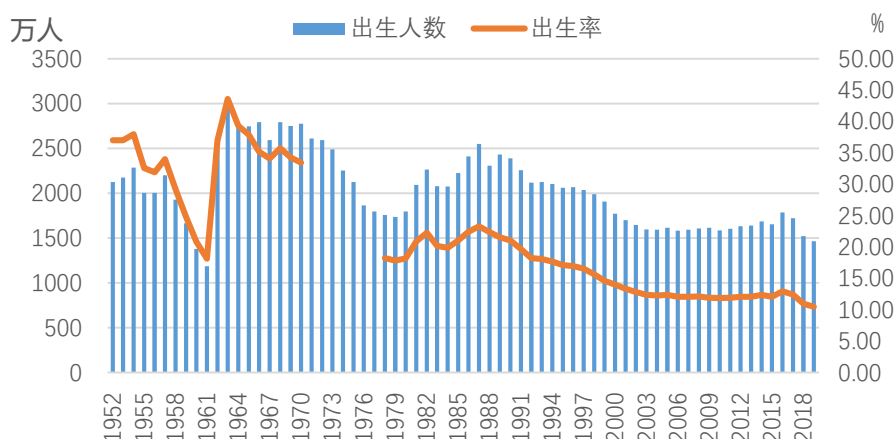
单位：人 数据来源：中国统计年鉴，各省区市统计年鉴

（三）从人口要素、居民人均可支配收入等角度分析，人力资源结构优化、“互联网+”、人工智能、消费升级等将推动教育需求高速增长

1. 新生人口数量减少，教育供给有待进一步转型

教育能够直接促进经济增长，影响途径主要有提高生产率、收益、劳动力流动性、企业家才能和技术革新。实施效果的显现主要依靠一国的人力资本要素。改革开放以来，丰富且廉价的劳动力资源推动了我国经济社会的长期增长。然而近年来，随着计划生育政策的贯彻执行和经济社会加速转型，我国人口出生率开始下降。2011年11月，中国各地全面实施双独二孩政策，2012年出生人口略微回升；2013年12月，中国实施单独二孩政策，2014年出生人口和出生率都有所提升，但幅度不大。2015年10月，实施全面二孩政策，2016年人口出生率有了较大幅度提升。但二孩需求释放后，2017年出生人口、生育率分别降低为1723万、12.4%，2019年，全年新生人口1465万人，人口出生率为10.48%。

图 5.17 1950-2019 年我国出生人口及出生率

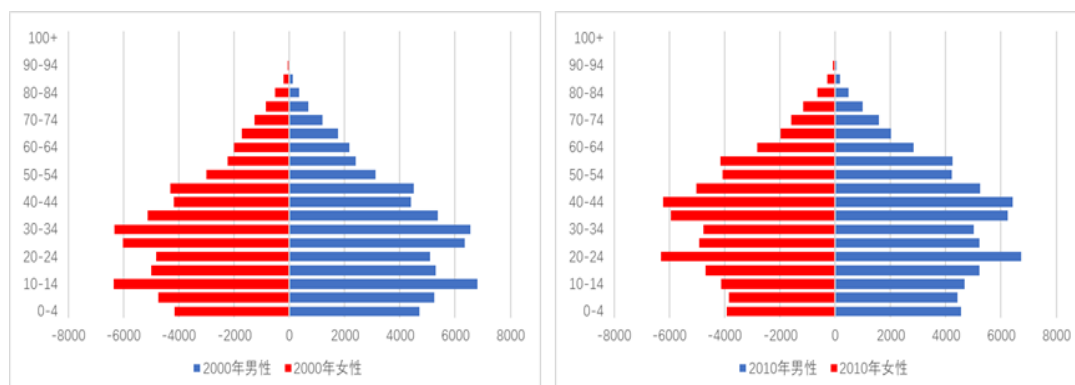


数据来源：WIND

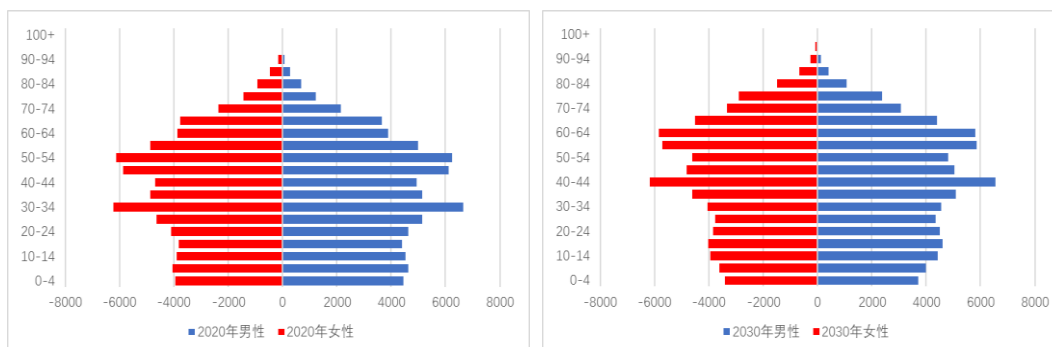
此外，部分省份面临人口低增长问题。2018 年，全国人口自然增长率为 3.81%，较上年下降 1.51 个百分点；西藏人口自然增长率 11.05%，排名全国第一，相比之下，天津与东北地区低生育问题突出，黑龙江与辽宁均为负增长。

从未来我国人口结构变化趋势（见图 5.18）可以看出，我国各年龄段人口结构已由人口红利充足的“金字塔型”（2000 年）逐渐向中老年人口占比较大的“纺锤型”（2030 年）过渡。最终，由于低生育率造成 20 岁以下人口出现不同程度断层，劳动人口占比快速下降，人口结构将表现为老龄化严重的“倒金字塔型”（2050 年）。

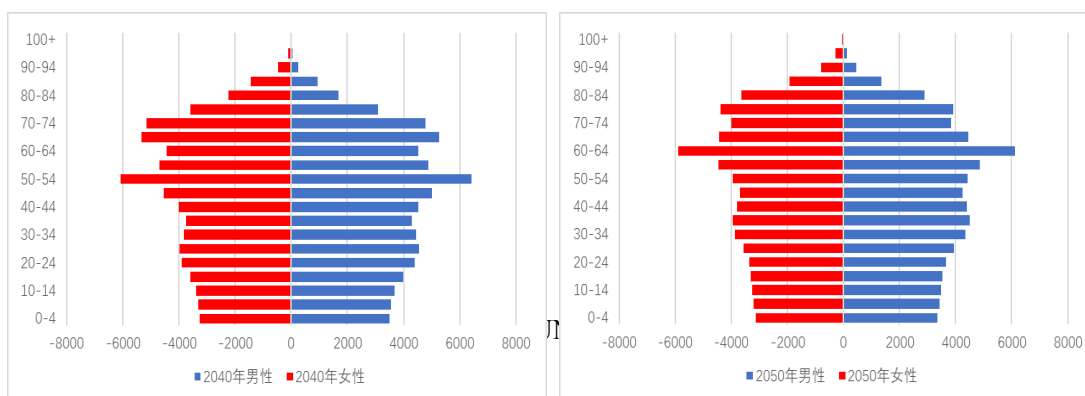
图 5.18 2020-2050 年每十年我国各年龄段人口结构（单位：千人）



续图 5.18 (1) 2020-2050 年每十年我国各年龄段人口结构



续图 5.18 (2) 2020-2050 年每十年我国各年龄段人口结构



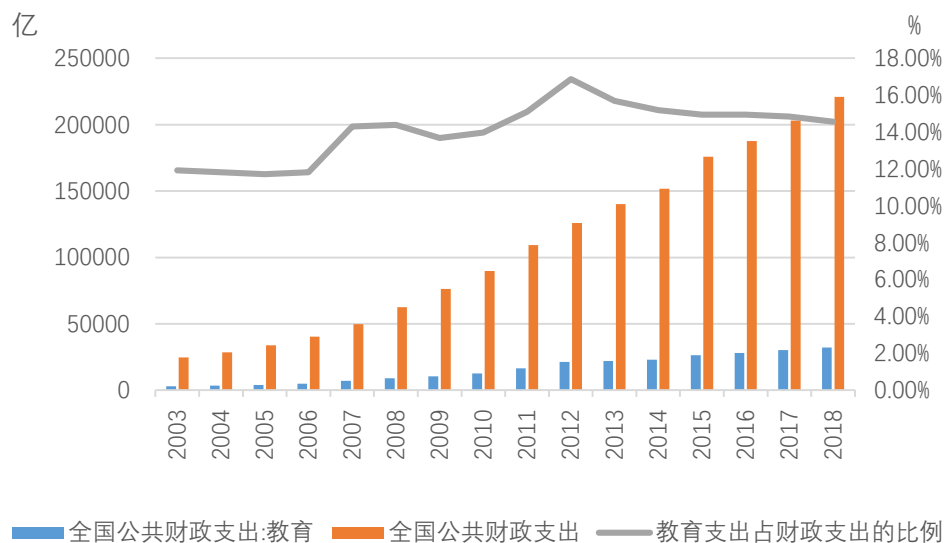
数据来源：联合国经济和社会事务部（UNDESA），中国民生银行研究院整理

2. 基础公共服务进一步改善，教育支出不断扩大

新中国成立 70 年来，中国教育事业发生巨大变化，从文盲率 80% 到实现基础教育全民普及，我国已建立起世界规模最大的教育体系，教育总体水平跃居世界中上行列。十八大以来，我国不断加大财政投入，将教师队伍建设作为教育投入重点予以优先保障。各级财政坚持教育优先发展战略，不断加大教育投入。2013 年至 2018 年，全国一般公共预算教育支出累计 16.2 万亿元，年均增长 7.9%。财政性教育经费占 GDP 比例连续 7 年保持在 4% 以上。

2018 年全国教育投入总量达 46135 亿元，是 1952 年 11.6 亿元的 3977.1 倍，年均增长 13.4%，教育支出已成为公共财政第一大支出。

图 5.19 2013-2018 年我国财政教育支出情况



数据来源：WIND

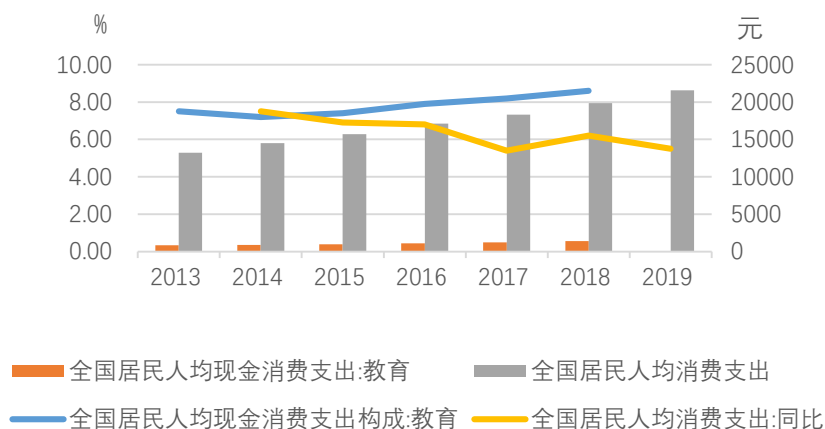
3. 消费升级，居民家庭教育投入不断提高

改革开放以来，我国居民人均收入增长明显，居民消费水平也稳步提升。2000-2019 年，我国人均 GDP 从 959.37 美元增长至 9770.85 美元，增长了十倍有余。同期，我国城镇居民人均可支配收入由 6280.0 元增长至 42359.0 元，农村居民人均可支配收入由 2282.1 元增长至 16021.0 元，分别增长了 6.74 倍和 7.02 倍。

城乡居民对教育文化的需求也逐渐增长，相应的教育、文化和娱乐消费支出也逐渐扩大。居民可支配收入大幅增长导致对教育、文化和娱乐消费开支负担能力有所提高，加上对于教育的重视程度提高，个人教育、文化和娱乐消费支出占比也逐渐提高。

2013-2018 年，全国人居消费支出由 13220 元增长至 19853 元。全国居民人均教育消费现金支出由 821 元增长至 1398 元，占个人现金消费比重由 7.5% 上升至 8.6%。

图 5.20 2000-2019 年我国居民教育支出及占现金支出的比重



数据来源：国家统计局，中国民生银行研究院整理

4. 民办教育稳步发展，占全国的比重进一步提升

“十三五”规划中明确提出推进教育现代化，做到“坚持教育优先发展，加快完善现代教育体系，全面提高教育质量，促进教育公平”。规划中所提及的完善现代教育体系，不仅是完善已有的公办教育，更重要的是形成公立与私立并举，充分利用国家财政与民间投资，共同构建一个可以满足绝大多数人需求的完善的教育体系。

2019 年，全国共有各级各类民办学校 18.35 万所，比上年增加 5815 所，占全国比重 35.36%；招生 1779.75 万人，比上年增加 57.89 万人，增长 3.36%；各类教育在校生达 5378.21 万人，比上年增加 257.74 万人，增长 5.03%。其中：民办幼儿园 16.58 万所，比上年增加 5407 所，增长 3.37%；民办普通小学 6179 所，比上年增加 72 所，增长 1.18%；民办初中 5462 所，比上年增加 185 所，增长 3.51%；民办普通高中 3216 所，比上年增加 214 所，增长 7.13%；民办中等职业学校 1993 所，比上年减少 76 所，下降 3.67%；民办高校 750 所(含独立学院 265 所，成人高校 1 所)，比上年增加 3 所。普通本专科招生 183.94 万人，比上年增加 8.57 万人，增长 4.89%；在校生 649.60 万人，比上年增加 21.14 万人，增长 3.36%。硕士研究生招生 735 人，在学 1490 人。

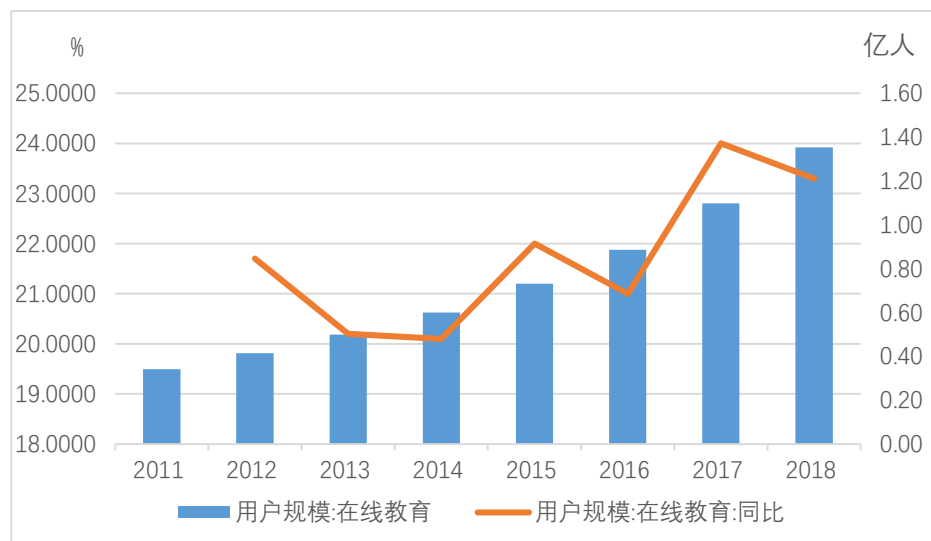
从结构看，目前民办教育在学前教育 and 小学、中学阶段增速较快，高等教育阶段也有较快的发展，但民办中等职业学校一直处于减少趋势，这与近些年我国中等职业学校数量一直呈缩减趋势有关。

5. 在线教育突飞猛进，占全国的比重进一步提升

随着信息技术与移动互联网的爆发式发展，越来越多的产业与移动互联网开始进行融合，并引领了这些产业突破瓶颈，找到新的发展机遇。教育产业也是如此，移动互联网与教育产业的融合，促成了在线教育产业的全面兴起。

由于目前中国教育资源的分布不均，优质的教育资源往往集中在一线城市，因此二三线城市对于优质教育资源的需求非常大，同时，一线城市因其较快的节奏，工作人群在越来越大的竞争压力下，其学习成长需求也出现了井喷式增长。而在线教育的兴起正好满足了这些旺盛的教育需求，因此当在线教育在中国萌芽后，一直保持着较快增速。

图 5.21 2011 至 2018 年在线教育发展情况

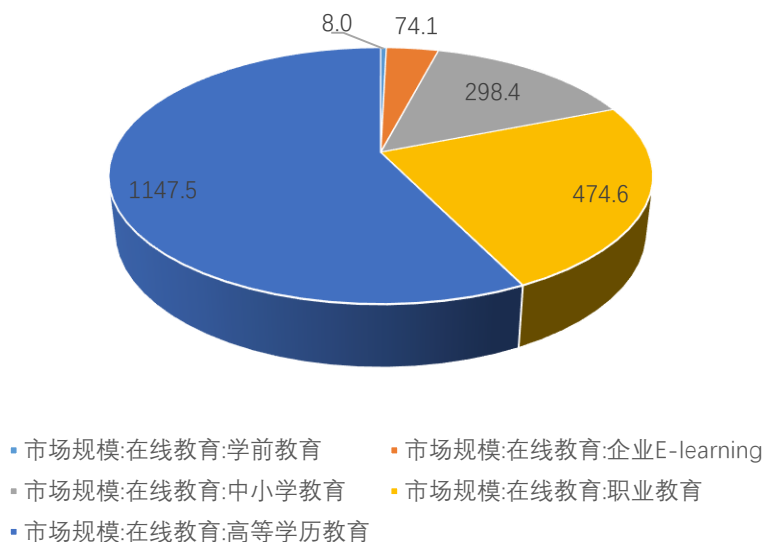


数据来源：WIND

在线教育除了学校教育（K12 教育）外，还包括了学龄前教育（早教）、大学的高等教育（高等教育）、职业教育培训（职业教育）、语言类教育培训（语言教育）、以及其他教育培训（其他教育，包括兴趣

类教育培训以及老年大学等)等细分市场,从 2017 年数据可以看出,高等教育市场占整个在线教育市场的 50%以上,其次是企业在线教育和职业教育。

图 5.22 2017 年在校教育市场分布



数据来源: WIND

(四) 未来我国教育市场需求空间测算

我国教育总支出可以分为公共财政部分和居民部分,我国人口结构、人均可支配收入和经济发展等因素都与公共、居民教育费用支出水平具有一定相关关系。本文将利用我国 1978—2018 年的统计数据,通过构建经济模型,定量回归人口年龄结构、经济发展、居民收入、升学率对教育支出的影响,预测中央财政教育支出、地方财政教育支出与居民教育支出,以此三项之和来测算未来教育市场需求空间的大小。

1. 中央财政教育支出和地方财政支出

中央财政教育支出 (y_1) 和地方财政支出 (y_2) 均考虑和三个变量有关: GDP (v_1), 城乡居民教育消费支出 (v_2) 和适龄人口 (v_3), 其中适龄人口按照总人口乘以 5-35 岁间人口比例计算得出。采用多元回归方式对 y 进行回归再预测, 三个变量分别采用最小二乘回归拟合后, 再进行预测, 回归数据从 2000 年至 2019 年, 若缺少相关数据

以无效数据替代，不参与回归计算，由于数据量纲不同，进行适当归一化操作，获得回归公式如下：

$$y_1 = 7510 + 0.0249v_1 + 0.5038v_2 - 0.7183v_3$$

$$y_2 = 4861 - 0.0705v_1 + 9.8990v_2 - 6.2497v_3$$

$$\log(v_1(t)) = 4.1035 - 0.039t + 2.8391 \log(t)$$

$$v_2(t) = -2893 + 197.47t$$

$$v_3(t) = 8087 - 338.1t + 1.8871t^2$$

全国居民人均消费教育支出 (y) 考虑和三个变量有关：居民人均可支配收入 (v_1)，适龄人口 (v_2) 和全国升学率 (包括小学升初中 v_3 、初中升高中 v_4 、高中升大学 v_5)，其中适龄人口按照总人口乘以 5~35 岁间人口比例计算得出。采用多元回归方式对 y 进行回归再预测，变量 v_1 和 v_2 分别采用最小二乘回归拟合，变量 v_5 采用带约束的最小二乘拟合 (即要求预测所得的高中升高等教育的升学率在 90%~99% 之间)，而根据 2010-2019 年的数据可以发现，变量 v_3 (即小学升初中的升学率) 基本已保持在 99% 以上，故在 2020-2050 年间均设为 99%，变量 v_4 (即初中升高中的升学率) 基本已保持在 95% 左右，故在 2020-2050 年间均设为 95%，回归数据从 2000 年至 2019 年，若缺少相关数据以无效数据替代，不参与回归计算，由于数据量纲不同，进行适当归一化操作，获得回归公式如下：

$$y = -7195 + 1.0285v_1 + 0.5162v_2 - 0.03v_3 - 0.1304v_4 + 0.5537v_5$$

$$\log(v_1(t)) = 5.4656 + 0.0543t + 1.0325 \log(t)$$

$$v_2(t) = 8087 - 338.1t + 1.8871t^2$$

$$v_3(t) = 0.99c_1$$

$$v_4(t) = 0.95c_2$$

$$\log(v_5(t)) = 4.2314 + 0.1684 \log(t) - 0.0205 \log(t)^2$$

此外，由于统计口径问题，只能获取“全国城镇居民人均消费支出：教育、文化和娱乐”的数据，并无教育的单独支出统计值。但是可以获取“全国居民人均现金消费支出：教育、文化和娱乐” (y_{c3})

和“全国居民人均现金消费支出：教育、文化和娱乐：教育”(y_{c1})的统计值,因此我们采用这两个值的比值作为调整系数,最终获得“全国城镇居民人均消费支出：教育、文化和娱乐：教育”的预测值为:

$$\hat{y} = r * y = \left(\frac{y_{c1}}{y_{c3}} \right) * y$$

预测获得 2020-2050 年中央财政教育支出如下表:

表 5.1 2020-2050 年我国中央、地方财政教育支出及居民人均教育支出预测结果

年份	中央财政教育支出(亿元)	地方财政教育支出(亿元)	居民人均教育支出(元)
2020	5312	34000	3120
2025	6484	42722	4647
2030	7798	50963	6864
2035	9264	58695	10050
2040	10891	65894	14588
2045	12684	72541	21009
2050	14650	78620	30043

数据来源:中国民生银行研究院测算

2. 我国教育市场需求空间测算

根据人口信息网对于未来中国人口的预测,考虑到未来计划生育进一步放开的可能,采用总和生育率(TFR)分别为 1.7 和 1.8 的情况,对居民教育支出进行测算,并与中央财政教育支出和地方财政教育支出相加,计算出两种情况下全国教育支出如下表:

表 5.2 2020-2050 年我国教育支出预测结果

年份	中央财政教育支出(亿元)	地方财政教育支出(亿元)	居民教育支出 [TFR1.7]	居民教育支出 [TFR1.8]	全国教育支出 [TFR1.7]	全国教育支出 [TFR1.8]
2020	5312	34000	44740.8	45364.8	84052.8	84676.8
2025	6484	42722	67288.56	68450.31	116494.6	117656.3
2030	7798	50963	99596.64	101793.1	158357.6	160554.1
2035	9264	58695	145423.5	149343	213382.5	217302
2040	10891	65894	209337.8	216340	286122.8	293125
2045	12684	72541	296647.1	308412.1	381872.1	393637.1

年份	中央财政教育支出 (亿元)	地方财政教育支出 (亿元)	居民教育支出 [TFR1.7]	居民教育支出 [TFR1.8]	全国教育支出 [TFR1.7]	全国教育支出 [TFR1.8]
2050	14650	78620	413391.7	432619.2	506661.7	525889.2

数据来源：中国民生银行研究院测算

从测算结果可以看出，随着中国经济的发展，我国中央财政和地方财政对于教育的支出都会稳步增加。同样，居民收入持续提升，也会加大对教育的投入。不可忽视的是，人口基数大小也会影响未来教育市场空间，在我国人口红利下降趋势下，将有限的“人力资本”升级为无限的“人才资本”是教育的使命与责任所在。**2020年，我国教育市场空间将超过 8 万亿；2030 年，教育市场空间将超过 16 万亿；2050 年，教育市场空间有望超过 50 万亿。**

六、我国教育体制机制改革的战略愿景及发展目标

当前，我国正处在实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。几代人砥砺奋进，使我国业已构建成世界规模最大的教育体系，攻克了“穷国办大教育”的世界性难题，实现了教育的飞跃发展。进入新时代，随着教育领域综合改革的深入推进，满足人民群众对于更高质量、更加公平的教育的向往成为教育事业的新发展方向。打造 2049 年“富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化强国”要求教育必须做足支撑富强，营造民主，引领文明，共享和谐的大文章。站在历史节点交汇处，应以纵横的历史观、世界观，明确我国教育事业发展的战略愿景与阶段目标，从问题导向和目标导向出发，找准教育改革与发展的定位，立足传统，面向现代化；立足中国，面向世界；立足当下，面向未来。

（一）战略愿景

以建设有中国特色的社会主义理论为指导，坚持党的基本路线，全面贯彻教育方针。以改革开放为引领，面向现代化，面向世界，面向未来，加快教育改革和发展。进一步提高劳动者素质，培养大批人才，建立适应社会主义市场经济体制和政治、科技体制改革需要的教

育体制,更好地为社会主义现代化建设服务。具体而言,就是建立“回归教育本质、政府市场双到位、公立民营双发展、本土国际双开拓、公平质量双兼顾、教师学生双满意”的新时期教育体制机制。

1. 回归教育本质

教育改革是一项长期而艰巨的系统工程。我国教育的系统性问题,主要体现在教育现代化进程中,将教育过度技术化、手段化、功利化、标签化。教育群体性焦虑,“抢跑”导致的“透支性厌学”,以及将学生作为标准化产品,机械化、产业化地“生产”也使得教育偏离了本源与实质。

教育是丰富自我、提升自我、完善自我的载体。教育的本质是让学生通过知识学习逐步获得超越知识本身的能力。教育不是挟裹升学、成名、致富等名帖的“技术迷信”,而是让学生在焕发自身潜能的过程中激发自我,释放能量,知行合一,有效供给社会。应倡导以人为本,关怀人的生命、人的尊严和价值。

回归教育本质,应倡导教育回归生活,回归自然。切实从孩子的心理年龄和认知水平出发,通过具体的科学化管理和人文关怀,积极解决大众化教育阶段出现的各种偏离教育本质的浮躁问题。呼唤有品格、有情怀的教育理念,要促进生命个体的健康成长,实现生命个体由自然人向社会人的高度转化,提高生命的涵养。

2. 政府市场双到位

平衡好教育领域政府与市场的关系是长期以来教育体制改革的“硬骨头”。“教育市场化”改革已成为世界各国教育改革的趋势,引发社会各界对教育公平的激烈论辩。某种程度上,当前在社会公平方面出现的问题,并不是在引入市场机制方面做得太多,而是在政府公共治理改革方面做得太少。教育市场化并不意味着政府公共教育职能的丧失和政府责任的转嫁。政府仍是维护和促进教育公平的主体。市场应打破政府对教育多方面的垄断,作为保障民众教育选择权利的工具和补充。教育良性发展,需要政府与市场协同发力,共同推进教育

改革持续创新。

政府市场双到位，政府应提供教育“基本”服务，“非基本”服务则应由市场发挥作用，丰富服务供给，释放居民消费潜力。**首先**，政府应有效履行责任。完善国家基本公共服务标准，补齐基本公共服务短板。在以政府为主导提供的基本公共服务领域，如学前教育、义务教育领域，应义不容辞做到保基本、广覆盖、可持续，且保障范围要逐步覆盖城乡全体居民；服务标准上，要尽力而为，量力而行，且应随着经济发展水平和财政保障能力的提升予以动态调整；**其次**，政府应转变管理职能。由全权管理者，转别为资源调度者、市场监督方。政府管理角色的转换，并不意味着作用的降低，反而对其统筹管理提出更高要求；**第三**，由市场和社会提供的“非基本”教育供给。充分释放学校自主办学权利，充分利用市场机制引导各方力量积极参与，满足多层次、个性化的需求。进一步激发社会领域民间投资的活力，不断丰富公共服务的供给，释放居民的消费潜力。

3. 公立民营双发展

与西方不同，我国公立学校较之民办学校享有更多的政策支持与财政惠及，因此普遍吸纳了更为优质的生源与师资力量，民办学校除在少数省市创出特色与口碑外，多数仅作为学生无法步入公立学校的求全选择。随着教育适龄人口减少，民办教育生源问题日益尖锐，且普遍存在低水平重复建设，同质化严重，产权不清，保障不足等问题。事实上，民办教育作为公立教育的重要补充，为促进我国建设教育强国，实现教育现代化发挥了重要作用。实践证明，切实办好人民满意的教育，仅仅依靠公办教育难以实现。正是我国长期存在的优质教育资源供给不足以及教育资源分布不均衡等问题，为民办教育行业发展提供了客观环境与动力源泉。民办教育是人民创办、人民享有的教育资源，能够提供差异化、多层次的教育服务，是对公立教育的有益补充，同样是我国教育事业发展的重要力量。

打造健全的教育体系，就要完善顶层设计，促进公立、民营学校

均衡发展,协调发展,尤其要倾注力量,促进民办教育健康有序发展,激发市场活力、社会活力。发挥宏观调控与市场机制调节作用。这其中,公立学校要保基本,保均衡,以提供安全规范的基本公共服务为主,重点倾注于学前、义务教育等阶段。民办教育以提供选择性、多样化、多层次教育为主。政府应逐步清理对民办学校的各类歧视政策,明确鼓励引导社会力量兴办民办教育,将民办教育置于改善民生的重要地位,引导分类发展,对非营利性的民办教育给予更多的政策支持,构筑公立民营共同发展的良好局面。

4. 本土国际双开拓

教育的本土国际双开拓,强调既要注重本土特色,发展中国特色、中国模式的社会主义教育,培养社会主义事业的接班人,又要拥抱世界,面向未来,开放育人,以广阔的胸襟与格局,全面融入全球教育治理体系中。

方向决定道路,道路决定命运。我国教育事业的发展,有其自身独特的历史、文化、政治、体制、阶段性因素和需求。培养什么样的人、如何培养人,应紧密结合时代需要、战略需要,扎根中国大地办教育,打造振兴中华,复兴伟业的时代人才。应集中力量解决自身突出问题和短板。因此,发展教育事业,应秉持我国自身的道路、理论、路径,须以中国特色社会主义文化涵养时代新人,以社会主义核心价值观培育时代新人。

开放育人,是我国一以贯之的教育国际化路径,是我国由教育大国走向教育强国的必要抓手。通过对外开放,“走出去”+“引进来”,能够促进我国尽快形成科学合理的教育制度,满足人民多样化、高质量的教育需求,促进世界各国真正了解中国智慧、中国文化、中国道路,为中国与世界提供广泛的交流桥梁。教育对外开放,就是要增进国际理解,扩大人文交流,最终致力于构建人类命运共同体。

5. 公平质量双兼顾

当今世界教育正在发生革命性变化。确保包容、公平和有质量的

教育，促进全民享有终身学习机会，成为世界教育发展新目标。教育公平的关键是保障公民平等的受教育权利。重点在资源合理配置，统筹区域、城乡、校际间的整体投入。

当前，教育改革步入深水区，人民日益增长的教育需要同优质教育服务能力相对不足的矛盾日益突出，教育呈现多元化、个性化、终身化、碎片化的需求状态。我国教育应着力解决“既要有学上，也要上好学”的问题。从现状看，一方面，多重因素交织，人们对优质教育、良好发展的向往日趋迫切，留学成为越来越多中产家庭的选择，留学低龄化倾向日益显现。中国已成为世界最大的留学生净输出地。优质生源和优秀人才流失严重；另一方面，城乡教育差距日益突出，教育经费拨付、教学软硬件差距拉大，虽然义务教育已实现普及，但教学质量、师资力量良莠不齐。扩大优质教育资源，建立世界一流学府、学科，培养世界顶级教师、大师，是教育改革的重中之重。

公平与质量看似无法兼顾，实则并不矛盾。党的十九大报告中提出“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”。我国教育体制改革的进程中，公平与质量一直如同天平的两端，形成两种改革范式。倡导公平的范式以均等化为目标，以社会为中心；倡导质量的范式以多样化为目标，以人为中心。随着我国教育从外延式向内涵式发展，教育公平与质量的政策重心也应从公平范式向质量范式转移。构建以多样化为重心的公平-质量体系已经成为新时代教育改革发展的新使命。

6. 教师学生双满意

人才成就未来，教育成就梦想。人才和人力是国家最大的资源，教育与经济社会发展息息相关。今天的学生就是实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴中国梦的重要基础。人民满意的教育首先应该让学生满意。教育改革不仅要瞄准国家重大发展战略与需求，还须坚持以学生为中心，以人为本，以实现人的全面发展为终极目标。当下，以学习者为中心，全民学习、终身学习、个性化学习的

理念日益深入人心。教育模式、形态、内容和学习方式正在发生深刻变革。要适应知识经济、创新驱动时代的经济社会发展需要，积极推进启发式、互动式、场景式教育，实现学生德智体美劳全面发展。注重五育融合、五育互育，形成更高水平的人才培养体系。培养学生的关键能力，注重学生的身心健康发展，做到因材施教，立德树人，知行合一。

教师承担着传播知识、传播思想、传播真理的历史使命，肩负着塑造灵魂、塑造生命、塑造人的时代重任，是教育发展的第一资源。“育才造士，为国之本；教育大计，教师为本”。潜心立德树人，是广大教师的使命。时代越是向前，知识和人才的重要性就愈发突出，教育和教师的地位和作用就愈发凸显，因此更要坚持把教师队伍建设作为基础工作。具体而言，一是要增强教师教书育人的责任感和荣誉感，通过更好的制度设计让教师专注于教书育人，有热爱教育的定力、淡泊名利的坚守；二是要提高教师的政治地位、社会地位、职业地位。让教师成为人人尊崇的职业。教育投入应多向教师倾斜，不断提高教师待遇，让广大教师安心从教、热心从教；三是深化教师管理领域的综合改革，统筹编制，盘活存量，采取同工同酬等多种形式增加教师总量和职业吸引力，创新资源配置与供给。藉此，锻造一支高素质专业化创新型教师队伍，让教师队伍成为建设社会主义现代化强国的重要支撑力量。

（二）发展目标

1. 短期目标

到 2025 年实现以下目标：教育现代化取得重要进展，呈现较高水平，现代信息技术与教育实现深度融合，资源和服务标准体系全面建立，学习型社会建设取得重要进展。教育总体实力和国际影响力大幅提升，新增劳动力平均受教育年限达到 14 年。

教育体系搭建：教育体制机制更具活力，法律体系更加完善，实现更高水平、更有质量的教育均衡。自主办学活力凸显，教育改革发

展成果更公平地惠及全体人民。城乡、区域差距进一步缩小。教育服务经济社会发展的能力显著提高，社会关注的教育热点难点问题得到有效缓解。多样化可选择的优质教育资源更加丰富。学习大国建设取得重要进展。

教育阶段建设：全民终身学习的现代教育体系建设取得显著进展、学前教育普惠性及监管体系得到完善、城乡义务教育一体化发展提质增效、高中阶段教育基本普及并优质发展、职业教育产教融合体系进一步完善、高等教育实现内涵式发展、特殊教育环境进一步改善。

教育信息化：信息技术与教育教学、教育治理深度融合。在线教育重构教育市场。学校信息化人才培养模式和教学方法取得新进展，大数据、云计算等新一代信息技术手段广泛应用于教育治理。“互联网+教育”平台建设有效助力教育均衡，“三通两平台”建设⁴⁰持续深化，智慧教育形成示范效果。

教育国际化：教育总体实力和国际影响力显著增强。留学归国政策进一步完善。高层次国际化人才数量显著增加，中外合作办学质量提高。“一带一路”“孔子学院”扩大人文交流成果显著。教育对外开放呈现新局面，教育改革试验平台和对外开放窗口作用日益彰显，教育治理能力显著提升，人力资源开发新高地建设取得阶段性成果。

2. 中期目标

到 2035 年实现以下目标：总体实现教育现代化，迈入教育强国行列，成为学习大国、人力资源强国和人才强国，新增劳动力平均受教育年限达到 15 年。实现基本公共教育服务均等化，建成服务全民的终身学习体系。实现中国特色世界先进水平的优质教育。教育理念更加注重以德为先，更加注重全面发展，更加注重面向人人，更加注重终身学习，更加注重因材施教，更加注重知行合一，更加注重融合发展，更加注重共建共享。

教育体系搭建：建立以师资配备、生均拨款、教学设施设备等资

⁴⁰ 即“宽带网络校校通、优质资源班班通、网络学习空间人人通”，建设教育资源公共服务平台和教育管理公共服务平台。

源要素为核心的标准体系和办学条件标准动态调整机制。教育质量评估监测机制逐步完善, 考试评价制度更为科学公正。初步建成全过程、全方位人才培养质量反馈监控体系, 形成全社会共同参与的教育治理新格局

教育阶段建设: 中国特色社会主义思想学习获得深化。建成服务全民终身学习的现代教育体系、普及有质量的学前教育。实现优质均衡的义务教育, 健全控辍保学工作责任体系。全面普及高中阶段教育。职业教育服务能力显著提升。分类建设一批世界一流高等学校, 建立完善的高等学校分类发展政策体系, 高等学校科学定位、特色发展。推进适龄残疾儿童少年教育全覆盖, 全面推进融合教育, 促进医教结合。

教育信息化: 建设智能化校园, 统筹建设一体化智能化教学、管理与服务平台。利用现代技术加快推动人才培养模式改革, 实现规模化教育与个性化培养的有机结合。创新教育服务业态, 建立数字教育资源共建共享机制, 完善利益分配机制、知识产权保护制度和新型教育服务监管制度。推进教育治理方式变革, 加快形成现代化的教育管理与监测体系, 推进管理精准化和决策科学化。

教育国际化: 实现教育对外开放新格局, 打造中国特色世界先进水平的优质教育。国际交流合作水平全面提升, 我国同其他国家学历学位互认、标准互通、经验互鉴。“一带一路”教育行动、“孔子学院”“孔子课题”持续促进中外民心相通和文明交流互鉴。中外合作办学质量显著提升。实施留学中国计划, 建成并完善来华留学教育质量保障机制, 全面提升来华留学质量。中外高级别人文交流机制获得完善。在联合国教科文组织等国际组织和多边组织的合作更具话语权。深度参与全球教育治理, 深度参与国际教育规则、标准、评价体系的研究制定。⁴¹

3. 长期目标

⁴¹ 参考《教育现代化 2035》, 教育部, 2019 年 2 月;《加快推进教育现代化实施方案(2018-2022 年)》, 中办、国办, 2019 年 2 月。

到 2049 年实现以下目标：我国建成社会主义现代化教育强国，形成良性教育生态。中国教育稳稳地立于世界教育的中心，引领世界教育发展的潮流，汇聚世界顶级高端人才，构建成为人人向往的文明社会。中国教育的标准成为世界教育的标准。人民受教育权益得到完全的维护，接受高质量教育的美好愿景获得完全的满足，新增劳动力平均受教育年限达到 16 年。⁴²

教育体系搭建：形成世界领先的具有中国特色社会主义特点的教育体系。教育法治完善，财政支持力度达到世界领先水平。学校自主创新力量活跃，公立与民营企业有机衔接。形成世界领先的教育督导评价问责机制。

教育阶段建设：城乡实现全面的优质均衡教育体制。学前至高等教育全面普及。各阶段学习特色鲜明，高等教育分类定位清晰，合理配比。教育与社会经济建设高度匹配。

教育信息化：新一代信息技术颠覆传统教育教学方式。人工智能、虚拟现实、增强现实深度融入教学过程。大数据、云计算等积极助力教育体系优化与治理。城乡一体化智慧校园全面建成。教师、学生、学校、家庭、社会学习维度获得优化与重构。智慧教育导向下，人机协同教育模式成熟。信息化助力人才优化培养，因材施教，实现个性化、碎片化、终身化、国际化的优质高效学习。

教育国际化：中国成为世界最大留学输入国，中华文化与各国文化实现深度融合与普遍认同。世界各国师生积极来华学习交流中国的发展经验，在交流过程中实现共同进步。中国在世界教育发展规则、标准、评价体系的研究制定拥有主要话语权。中国将尽自己的努力，为世界教育发展提供中国方案、中国智慧。中国版的教材、汉语言文字和文化将走向世界。

七、政策建议

推进教育体制机制改革，实现更高质量、更为公平、更有效率、

⁴² 参考《教育部党组书记、部长陈宝生谈“中国教育 2049”》，https://www.sohu.com/a/212955892_287574

更可持续的发展，须以改革开放为引领，着力于为第四次工业革命培养劳动力。促进个体与世界、与自然万物共融共通，在绿色发展的环境下，为“富强、民主、文明、和谐”的社会主义现代化强国培育人才。遵循以下基本原则：坚持党的领导，坚持优先发展，坚持立德树人，坚持服务导向，坚持促进公平，坚持依法治教，坚持尊师重教，坚持开放育人，坚持多元发展。

（一）以“回归教育本质”为目标，创新教育理念

《中国教育现代化 2035》提出推进教育现代化的八大基本理念：更加注重以德为先，更加注重全面发展，更加注重面向人人，更加注重终身学习，更加注重因材施教，更加注重知行合一，更加注重融合发展，更加注重共建共享。人民满意的教育首先应该让学生满意。教育改革不仅要瞄准国家重大发展战略与需求，还须坚持以学生为中心，以实现人的全面发展为终极目标。

1. 适应时代需要，让教育回归育人本质

教育的本质是育人，根据个体的特点，因材施教，培养其成为身心健康、顺应时代发展与第四次工业革命客观需要的有用之才。教育体制机制改革，首先应明确教育理念与教育本质，从而修正改革前进的方向、校正教育者的行为。让教育回归育人的本质，需要政府、社会、学校、教师、家长、学生的共同协作。摒弃浮华，脚踏实地，实事求是，教师回归教学与研究造诣，学生潜心于知识与实践，尊重科学育人的生命规律。

2. 立德树人，“五育”融合，注重德育

“五育”融合，德育为先。一是深化人才培养机制，突出素质教育。全面落实立德树人根本任务，广泛开展理想信念教育，厚植爱国主义情怀，加强品德修养，增长知识见地，培养奋斗精神，不断提高学生思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养。针对未成年人、青少年心理健康的培养、形成正确积极的人生观、价值观、世界观。弘扬民族精神和时代精神，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育；

二是注重青少年的内在同理心建设，培养共情。将学习视为一种社会活动，将知识作为一种社会概念，提倡扁平式学习，促进在沟通中达成共识的协作意识。只有个体充分置身于时代与世界的普遍联系中，才能更好地融入大背景、大时代，清晰领悟自身所处的位置，扮演的角色，努力的方向；三是倡导绿色教学，回归自然。以科学的思维重新审视人与自然、与万事万物的联系。在打造人与自然和谐的生态圈中探索发现，追本溯源，寻求灵感，感知世界。

3. 因材施教，打造与社会接轨，多元发展的课程体系

进入科技革命新时期，信息技术的发展瞬息万变。人工智能、人机交互，5G、数字化等持续涌现的新兴技术，极有可能在未来几十年内颠覆传统教育模式。今天所学的知识与技能，极有可能在未来几十年被机器取代。因此，学生学习的课程体系、学科设置应与时俱进，激发个体的潜能，及时更替。

具体而言，其一，科学规划大中小学课程，分类制定课程标准，充分利用现代信息技术，丰富并创新课程形式。健全国家教材制度，统筹为主、统分结合、分类指导，增强教材的思想性、科学性、民族性、时代性、系统性，完善教材编写、修订、审查、选用、退出机制；其二，创新人才培养方式，推行启发式、探究式、参与式、合作式等教学方式以及走班制、选课制等教学组织模式，培养学生创新精神与实践能力。构建课程体系以多元化的课程促进和满足学生的多元化发展，实现课程与学生之间的良性互动。把教材体系、教学体系有效转化为学生的知识体系、价值体系；其三，在高中教育，高等教育领域，注重前沿科技、生命科学、信息技术等重点领域职业培训，配合工业革命与经济社会变革趋势，设计相匹配的课程体系。其四，大力推进校园文化建设。重视家庭教育和社会教育与学校教育的融合。

4. 注重身心健康，增强体质，强化美育，弘扬劳动精神

与国际相比，我国各年龄段的近视发病率呈现发病年龄早、进展快、程度深的趋势。据不完全统计，小学生的发病率约 30%，初中生

约 60%，高中生约 80%，大学生约 90%。⁴³青少年肥胖率也逐年攀升。义务教育为主的各个学习阶段，对体、美、劳的教育力度仍不均衡。因此，应进一步增强学生综合能力、综合素养的养成，树立健康第一的教育理念，全面强化学校体育工作，全面加强和改进学校美育，弘扬劳动精神，强化实践动手能力、合作能力、创新能力的培养。将体、美、劳纳入人才培养全过程，实施复合型培养。

5. 改变应试教育模式，将减负与增长知识有机结合

中小学生学习负担过重问题是近年社会舆论焦点。虽然国家出台政策坚决纠正查处，但多年来收效甚微，“减负”甚至被称为行为艺术。在 2018 年 21 世纪研究院撰写的减负研究报告中，可以看到减负政策并未获得大部分家长认可，且家长对减负态度存在矛盾。减负并非没有负担，而是让学生的学习负担合理、适度。

一是建设多元化职业生涯上升渠道。升学压力是造成学业负担过重的主要原因。基础教育阶段沉重的课业负担，本质上是低水平重复建设，目的仅在于提高对有限知识集的熟练程度、用于应付高考，而并不能很好地衔接高等教育。需增加社会范围内的机遇总量，改善基础教育生态，建立宽广、多元的发展道路，降低升学的集体焦虑。**其一**，改革中高考制度，采用多元化、体现素质教育的录取标准，拓展灵活畅通的学业、职业上升渠道，改变“一考定终身”单一发展路径，打破精英化教育思维，从源头上打消家长的顾虑，实现身心减负；**其二**，杜绝教师减负，家长增负。规范校外培训机构，统筹学校、社会和家庭教育，同步改进中小学教育教学，提高学校教育质量和课后服务能力，强化学校育人主体地位，积极推动家长转变教育观念，做到标本兼治、务求实效。引导校外培训机构向美育、体育、劳动方面开展，注重培养兴趣爱好，避免推波助澜，家长跟风。

二是注重学习效率培养。**其一**，注重校内教学为主。提高教师素质与教学效率，改变老师课内不讲，促使学生课外补习的情况；**其二**，

⁴³ 《我国近视患病人数超过 4.5 亿 居世界首位》，人民网，2018 年 6 月 6 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1602390826620419627&wfr=spider&for=pc>

注重学习效率提升，提升学习兴趣，减少案头学习时长。根据 2018 年 PISA 测试结果，我国北、上、江、浙四省市学生学习时间较长，学习效率不高，幸福感偏低，学校归属感弱。虽然我国四省市团队在此次测试中以优异成绩获得阅读、数学、科学三项评分第一名，但我国四省市团队的周学习时长为 57 小时，位居参评国家之首。我国以全球最长学习时间换取的“胜利”，牺牲了学生的幸福感和满意度（位居全球底端）。因此提升学生课内学习效率，平衡学习与课余生活，改变学生评价体系，才能进一步优化教育机制与效果。

三是改变应试教育模式，完善高考评价体系。逐步改变精英化思维，完善客观评价体系，严格控制评分误差，解决考试公平与区域公平间的矛盾。目前的高考实现了“分数面前人人平等”，但现实操作中，高校对不同区域的录取名额并非均衡分配，迫使各省的录取分数并不统一，迫使“高考移民”现象持续存在。需改变“错误的教育政绩观”和“片面的考试评价观”。各级政府和教育行政部门，不应片面地以升学率考评学校和教师、给学校下达升学指标。要深化中高考命题改革和招生入学改革，切实提高命题质量，注重考查学生的综合素质，规范招生入学秩序，缓解竞争压力，确保人才选拔模式与人才培养机制真正衔接。

6. 建设终身学习型社会，打造全民学习的社会氛围

单线条、单时间序列的学校教育已不能满足人们持续增长与更新的知识诉求，持续学习、终身学习是社会发展的必然趋势与需求。建立乐于学习、持续学习的社会氛围，是增强国家整体文化实力的有力保障。

一是构建服务全民的终身学习体系。办好继续教育，推进开放大学建设与发展，加强信息技术与教育教学的深度融合。稳步推进高等教育自学考试相关工作。做好继续教育学习成果认证、积累与转换试点总结。构建更加开放畅通的人才成长通道，完善招生入学、弹性学习及继续教育制度，畅通转换渠道。建立全民终身学习的制度环境，

建立跨部门跨行业的工作机制和专业化支持体系。

二是建立健全国“学分银行⁴⁴”制度和 Learning 成果认证制度。强化职业学校和高等学校的非学历继续教育与城乡社会培训服务功能，开展多类型多形式的职工继续教育。扩大社区教育资源供给，加快发展城乡社区老年大学教育，推动各类学习型组织建设。推进农民工“求学圆梦行动”深入实施。学习工作化，工作学习化，满足全民基本的终身学习需求的新兴教育社会，建造全民学习、终身学习的学习型社会。

三是推动开展国家资历框架研究，持续优化完善专业技术资格体系。给予稀缺专业资格人员以适当的政策福利。通过科学客观的评定，促进公民整体技能水平的提升，打造人人持续向学、一心向上的社会氛围。推动各级各类学校开放资源，开展学习型城市建设监测活动，加快建设学习型社会。

（二）以理顺政府市场关系为核心，转变政府职能

1. 培育国家教育制度供给、变革与治理能力，发展优质“中国模式”教育体制机制

一是将教育置于兴国安邦、民族复兴的战略要位，发展具有中国特色、世界领先的优质教育。教育必须承担起实现中华民族伟大复兴中国梦赋予的历史使命，毫不动摇地坚持中国特色社会主义教育发展道路，不断深化对中国特色社会主义教育发展规律的认识，树立科学的教育发展观、质量观、人才观。其一，坚持社会主义特色教育体系，树立国家通用语言文字认同感，铸牢中华民族共同体意识；其二，深化民族团结进步教育，加强各民族交往交流交融，共同团结奋斗、共同繁荣发展；其三，引导人们树立正确的历史观、民族观、国家观、文化观。紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念统领教育改革发展。

⁴⁴ 所谓“学分银行”(school credit bank)是一种模拟或是借鉴银行的功能特点，使学生能够自由选择学习内容、学习时间、学习地点的一种管理模式。“学分银行”的主要内容为累积学分，它突破传统的专业限制和学习时段限制，将技能培训与学历教育结合起来。“学分银行”制度将学生完成学业的时间从固定学习制改变为弹性学习制。

二是由“法制”走向“法治”，完善教育法律体系，坚定教育强国战略。其一，增强改革的系统性、整体性、协同性，加快完善顶层设计，完善教育治理的法律框架；其二，与时俱进，推进教育法治建设，做到教育立法、教育行政、教育司法、教育普法四者有机统一协调，发挥法治的引领和推动作用；其三，推进“六修五立”切实落地，即修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法，制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等完善的法律体系；其四，密切关注教育领域的新变化、新趋势，注重人工智能、互联网教育等教育信息化、现代化新领域的法律建设。

三是转变政府职能，完善教育标准，由管理走向治理。由管理走向治理，加快实现教育治理能力和治理体系现代化。切实改变“一收就死，一放就乱”的管理现状，不断建设、健全国家制定制度和实施制度的能力。具体而言，建设现代化的教育治理体系：其一，结合国力国情，制定符合自身发展目标与特色的教育政策；其二，有效督导实施并实现预期效果与目标；其三，顺应时代需要与内外部环境变化，积极参与全球教育治理标准建设，适时调整与时俱进的教育政策体系，推动制度变迁，根据教育国家标准对教育事业进行规范化管理。

2. 简政放权，赋能社会，统筹中央同地方政府、学校、社会的协同关系

一是简政放权，尊重人民首创精神，赋能社会。简政放权，就是要推动政府由直接管理向间接管理转变，微观管理向宏观管理转变，由教育管理向教育治理转变。集中精力办大事，谋全局，减少和规范对学校的行政审批事项，依法保障学校充分行使自主办学权利，同时，赋予地方政府更大的自主权。赋能社会，就是要充分调动学校、企业、公众的积极性，把自上而下的改革与自下而上的改革结合起来，形成多元主体协调互动的运作方式，为公众提供有梯度、有多样化选择性的教育服务。

二是培育教育公共市场，完善各级政府、学校、企业、社会的权

责关系。党的十八届三中全会强调要发挥市场在社会资源配置中的决定性作用，明确提出，要健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育，实质上是建立教育公共市场体系。建立教育公共市场体系，是将教育作为公益事业，实现政府、社会、校企的共同利益，需要进一步明晰分工与合作。其中，学校、企业是资源汇聚方，需按照效率效能原则遴选优质公立或民办教育提供者；政府要由教育服务的直接提供者逐步转变为监督方和评估方。社会公众是教育服务的创建者、监督者、享有者，需要通过社会力量强化问责。协调好三方关系，就要推进政校分开、管办分离与教育督导、政府问责有机结合。

3. 注重城乡、区域、群体间教育均衡发展，完善基本公共教育服务体系

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》把促进公平作为国家基本教育政策，把促进义务教育均衡发展作为促进教育公平的重点任务，同时提出要合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距，保障公民依法享有受教育的权利。当前，我国义务教育已完成普及，教育部数据显示，2019年我国高中毛入学率也已达到89.5%。促进教育公平已不再是仅仅解决“有学上”的问题，而是努力实现“上好学”的集体诉求。

一是缩小城乡教育差距，推进义务教育均衡发展。加快乡村振兴，实现脱贫攻坚，优化产业结构，引导劳动力转移，从源头解决城乡二元问题，逐步留住人才、吸引人才、提升整体素质，才能从根本上实现贫困地区教育质量的提升。现阶段，应注重城乡资源的宏观调配，加快完善覆盖城乡的基本公共教育服务体系，促进城乡教育一体化发展，推进义务教育学校标准化建设，均衡配置教师、设备、图书、校舍等资源。在保证校舍、操场等基础设施建设的情况下，注重图书馆、教具、体育器械等现代化教学用品的充实与完善。

二是保障城乡适龄儿童平等地接受基础教育，保障弱势群体享受

基本公共教育服务的权利。教育是阻断贫困代际传递的根本之策。当前，我国城乡二元经济结构仍然较为突出。大量农村人口进城务工，随迁子女及留守儿童的上学问题，成为实现教育公平的痼疾。虽然《义务教育法》明确规定非户籍义务教育儿童享受与户籍儿童同等权利，但一些教育资源聚集城市设立的“五证”等诸多门槛，使得相关规定的执行效果欠佳，县（区）级财政压力大，省一级统筹力度不足。在此问题上，要加强省级统筹能力，资源配置向乡村、特殊群体、弱势群体适当倾斜。推进随迁子女入学待遇同城化，有序扩大城镇学位供给。完善流动人口子女异地升学考试制度。实现困难群体帮扶精准化，健全家庭经济困难学生资助体系，推进教育精准脱贫。

三是促进学校集团化合理有序发展。集团化办学不是物理整合，而是化学反应，因此重点不在扩张规模和速度，而是带给教师学生实际效益。截至 2019 年 1 月，北京已形成 158 个教育集团、410 余所集团学校，北京 25% 中小学已经入“团”。《中国教育报》报道，截至 2019 年 2 月，上海已建设学区、集团 190 个，覆盖 70% 以上的义务教育学校，基本形成学区化集团化办学格局。在学校集团化建设过程中，需合理确定集团规模，避免盲目求大求全，避免有名无实，流于形式，千校一面。发挥集团化在管理体制、办学体制、教育资源配置方面的创新作用。

四是优先保障农村教育发展，加快消除城乡义务教育差距，实现城乡教育更高层次的均衡发展。因地制宜，根据省情乡情实施特色化、差异化政策。保障农村小规模学校建设，打造乡村“小而美”的校园文化。以保基本、补短板、促公平为出发点，主动适应经济社会发展和人民群众的需求。统筹利用好、布局好各类教育资源。

4. 匹配经济发展与就业需要，紧密结合区域发展重大战略

一是教育与经济社会发展需要有效衔接。吸取韩国高学历失业比例居高的教训，关注教育与时代需要、社会经济发展对人才的需求相匹配，及时完善课程体系设置，建立多渠道育才育人途径。

二是创新体制机制,探索新时代区域教育改革发展新模式。其一,高起点高标准规划发展雄安新区教育,加快发展现代职业教育,以新机制新模式建设雄安大学;其二,深化粤港澳高等教育合作交流,促进教育资源特别是高等教育相关的人才、科技、信息等要素在粤港澳大湾区高效流动;其三,构建长三角教育协作发展新格局,进一步加大区域内教育资源相互开放的力度,搭建各级各类教育协作发展与创新平台,实现资源优势互补和有序流动;其四,促进海南教育创新发展,依托海南自由贸易试验区打造新时代教育全面深化改革开放的新标杆。

三是优化教育资源区域布局,缩小区域教育差距。科学规划、分类指导、统筹推进东部、中部、西部和东北地区教育发展。其一,新增教育资源重点向革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片特困地区倾斜。其二,推动东部地区率先实现教育现代化。支持东北地区加快提升教育服务支撑老工业基地全面振兴的能力。加快中西部地区教育发展,深入实施中西部高等教育振兴计划和中西部高校基础能力建设工程,支持中西部建成一批高水平大学。立足中西部经济社会发展实际,大力发展职业教育,提升教育发展综合实力。进一步支持赣南等原中央苏区和其他重点贫困革命老区教育发展。

5. 完善教育体系督导与问责机制

现代化教育体系建设,需要持续完善督导评价与问责机制。目前我国的教育评价机制存在着自管自评、评价标准欠科学、评价机制欠完善、评价方式欠丰富、评价过程欠规范等问题。教育部 2018 年发布我国首份《中国义务教育质量监测报告》,引发社会各界高度关注与热议,体现了国家建造多层次、多渠道、全覆盖的科学教育评价体系的决心。完善教育监测评价与督导问责机制,需要全面发力,重点突破,向纵深层面发展。

一是以制度建设为核心,促进教育评价的科学化。破解扭曲的“五唯”评价标准,即坚决克服“唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯

帽子”的顽瘴痼疾。“五唯”问题已带来了科研游戏化、空壳化、泡沫化，造成了学术的“灰色地带”，损害了我国学术研究的公信力与国际声誉。推进科学的人才评价标准、评价机制，要以促进学生成长、教师发展、民族前途和国家未来为前瞻，要持续创新，深化实践，围绕德育、素质教育科学评价体系再创新、再探索、再完善、再优化，真正促进人才师资培养，教育全面发展。**首先**，建立新型教育督导机构，围绕新时期教育改革的重点、难点，统筹协调督导评价工作，既要坚决治理现存问题，又要维系学校良好的教学生态和秩序，避免过度干扰正常教学工作；**其次**，深化考试招生制度、教育质量综合评价机制、人才评价体制机制、以及教师职称评价体系的改革；**最后**，建立现代人事管理制度，规范人事管理制度，规范“帽子满天飞”的人才评价乱象。为人才成长、人才引进、人才评价营造宽松清净的环境，扭转人才称号待遇终身制。科学搭建有梯度、有空间、有通道的教师晋升与薪酬绩效体系。

二是以**第三方评价为着力点，促进教育评价多元化**。借鉴联合国教科文组织、OECD 等国际经验，依靠社会力量，切实发挥第三方评价的作用，逐步提升第三方评价机构的公信力。以政府购买社会教育评价服务为着力点，扶持第三方评价机构探索创新现代教育评价核心技术，逐渐形成具有行业竞争力、国际影响力的权威评价机构。引导并提高家长对教育评价活动的认知，提升评价结果的质量。

（三）以民众共享经济发展成果为导向，加大教育财政经费投入

改革开放以来，我国教育投入体制经历了一个拓展投入渠道，政府职能下降又回升的历程。我国教育财政体制改革取得了很大成就，教育财政投入逐渐充足，学生资助体系逐步完善，经费投入结构日趋合理。但仍一定程度上存在教育拨款体制不完备，经费配置不公平，校际间、群体间、城乡间、区域间教育资源不平衡，各级政府、行政部门之间责任划分不合理，统筹制度不健全等问题。

1. 加大各级政府教育财政投入力度

一是加大教育财政的投入总量和占 GDP 比重。当前，我国正由教育大国向教育强国迈进，实现教育现代化需要加大教育经费投入。纵观世界教育发达国家教育经费配置的历史，无不体现出对教育的高度重视和对教育经费投入的重点保障，教育一直是公共财政支出的重点方向。对比 OECD 国家，我国的教育经费投入占 GDP 及财政支出的比重偏低，在国际处于中上位置。

二是确保公平、落到实处，加大地方政府教育财政投入力度。我国义务教育经费投入实行国务院和各级人民政府根据职责共同负担，省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。在实际执行过程中，县（区）一级承担基础教育经费比例过大，责任过重，承压较高，而中央和省级政府承担次要责任，由于省级政府在这一统筹过程中参与较弱，一定程度造成纵向失衡，省内差距拉大。因此，应突出省级政府在教育支出方面的责任，对薄弱县（区）形成省级调配助力。保证政府一般性转移支付向基本公共教育服务倾斜，重点扶持省内薄弱县（区）、薄弱学校、困难群体，努力实现覆盖面广、普及普惠的拨付与使用。执行过程中分级推动，根据省情合理划分各级政府责任。

2. 优化调整教育经费投入结构

一是优化区域间教育经费拨付，中央经费拨付更多向贫困及少数民族地区倾斜。加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区义务教育的转移支付力度。近年来，部分经济落后地区的教育经费投入的提高幅度远高于经济发达地区，二者之间的相对差距在减小，但绝对差距却持续扩大，省际横向差距存在拉大趋势。教育部数据显示，2010 年，贵州、上海的普通小学生均预算公共经费支出分别为 403.33 元、13016.14 元，2018 年分别为 2180.27 元、21887.3 元。“中部坍塌”严重。从财政经费配比与拨付情况看，不可一味着眼于教学楼等基建项目，乡村教育的基础设施（如体育器械等）、餐食、教具、校车等内涵式投入，需要分配合理的经费。

二是公共财政增量资金适度向学前教育和职业教育倾斜，普惠性民办教育也应在一定程度上享有财政惠及。由于历史阶段及发展需要，我国教育公共财政在义务教育、高等教育领域投入较大，并取得了较好的建设成效。我国教育公共财政支出中，小学教育、初中教育、高等教育支出多年来位列前三。学前教育、职业教育财政支出的相对薄弱，也直接显现出我国教育在这两个领域的建设效果欠佳。同时，民办教育因其属性原因，往往较难获得公共财政支持，民办教师与学生在一定程度上，未能获得公立学校等同的福利。因此，从均衡角度以及建设需要的角度，建议公共财政增量资金适度向学前教育和职业教育倾斜。且要兼顾民办教育，尤其是基础教育阶段的民办机构（民办园、民办学校），多分担了流动儿童教育的需求，应享有相应的财政支持。对于教育经费的直接分配，可参考医疗账户，试点教育账户的设立。

三是优化校际间、学校内部经费投入结构。当前，我国对学校拨款采取的是“基本支出预算拨款加项目支出预算拨款”的形式。多年来，学校基本支出偏低，项目支出偏高，项目拨款缺乏客观标准，分配过程和结果不够公开透明，校际差距大，高等学校尤为突出。同时，政府的拨款绝大多数属于间接分配，即主要分配到公立学校，难以惠及民办学校及相关学生群体。因此，应考虑更为科学的项目支出与基本支出划配比例，优化学校内部经费投入结构，确保经费切实惠及到师生与教学。

3. 完善教育财政体制机制与监督评价机制

教育财政体制改革进程中，尤其是市场经济高速发展初期，一些重要措施未能有效执行。如《义务教育法》《教育法》规定的各级政府财政性教育经费“四个增长”和“两个比例提高”很多年份未能有效执行；1993年《中国教育改革和发展纲要》提出教育经费占GDP比例应逐步提高，2000年达到4%，但由于缺乏有效的执行与督导，这一目标直至2012年才完全实现，教育经费的体制机制建设，问责

督导机制仍待完善。⁴⁵

其一要持续提升经费使用科学化、公开化、透明化、公平化。2016年以来，中央逐步加大对地方政府教育转移支付的公开化、规范化，但目前，大多数省级教育转移支付资金分配的公开程度远低于中央政府。公众无从得知经费的分配办法、公式和分配结果，亟待规范化、透明化；**其二**要强化教育财政法律法规的执行力度，不钻法律空子，避免法律形同虚设。严格执行法律法规的相关规定和义务；**其三**要及时出台办法的实施方案、实施细则，对于中长期规划，更应制定分段完成的时间节点，分步有效推动实施；**其四**要关注经费投入使用的效率效能问题。认真调研城乡、学校建设情况和经费情况，满足学校、学生、教师真实所需，关注投入与使用是否对等。避免出现基建过度化等因缺乏有效调研判断产生的投入与效能失衡情况。

（四）以完善学校治理结构为关键，提升自主办学质量

充分发挥基层特别是各级各类学校的积极性和创造性，鼓励大胆探索、积极改革创新，形成充满活力、富有效率、更加开放、有利于高质量发展的教育体制机制。提高学校自主管理能力，完善学校治理结构，继续加强高等学校章程建设。鼓励民办学校按照非营利性和营利性两种组织属性开展现代学校制度改革创新。推动社会参与教育治理常态化，建立健全社会参与学校管理和教育评价监管机制。

1. 创新学校管理体制，完善学校法人治理结构，发挥学校自主性

一是推进现代学校制度建设，健全自主办学法律管理体系。完善自上而下的管理体制，立足建设创新型法治国家，政府依法管理，学校依法自主办学；打破政府作为教育的管理者、举办者和评价者“三位一体”的格局，使学校拥有依法自主办学的“主办方”身份。政府需从问题出发，通过清单管理，填补法律空白等方法，推动并巩固自主办学。建立与完善学校法律顾问制度与法律救济制度，支持与保障学校依法自主办学权益。

⁴⁵ 参考杨东平 主编，杨昱，黄胜利 副主编. 中国教育发展报告（2019），社会科学文献出版社[M]，—北京，2019.4：21

二是建立健全学校法人治理结构,完善基于学校章程的学校内部治理结构。由于我国是先建学校后补章程,学校章程存在同质化、模式化,需要进一步完善以学校章程作为学校的“宪法”,结合自身情况,彰显办学理念、目标和特色,促进学校治理结构的完善。如尝试建立决策、执行、监督三权制衡的治理结构。完善学校董事会(理事会)、校务委员会、教职工代表大会、家长委员会制度,逐步建立起教师、家长、学生、社区代表和教育专家参与的学校治理机制。鼓励和引导校长向教师、学生、家长和社会让渡权力。可参照国际经验及工商企业的治理模式,以开放思维,设立由出资人、校友、社会贤达、教师代表、学生代表共同参与的学校管理董事会或理事会,负责重大问题的决策。

三是突出教师治学,教育家治校理念,去除学校行政化。学术第一,教师治学,教育家治校,令学校逐步脱离行政化,回归教育本源,体现在各阶段的学校治理过程中,尤其在高等学校办学中,更应注重教育家治校理念的实践,校长首先应是一名教育家。一方面,倡导教授、老师治校,去除学校官本位思想,不仅能够调动教师教学积极性,也是尊重权威,激发专业人才发挥专业作用。去行政化的核心目的是要按照教育规律、人才成长规律、学术发展规律教书育人,让学校回归“教场”而非“官场”。另一方面,建立师资国际化、多元化、多渠道引进与流动机制,打破封闭循环现状,促进以治学为先的教育家治校办学理念扎根。

四是民主监督,社会参与,建立并完善多元参与的学校事务监督、评价与问责制度。一方面,逐步完善校务公开与社会报告制度。及时公布办学质量、财务、规划与发展情况等信息,以利于政府、教师、家长等对学校的客观综合评价。另一方面,促进学校发展多元评价机制。如构建教师学术委员会,加强教师、学生自律管理;发挥家委会在增进学校、教师、家长、学生沟通方面的作用;通过社会第三方机构评价增强监督与问责力度。注重党政分开,各司其职,避免以党代

政。尝试探索由党委书记兼任学校监事会主席，代表公众及教师、学生发挥党对校董会重大决策的监督保障作用，促进权责利对等。

2. 政府为引导，学校为主力，科学育人为目标，打出各阶段重点分明、特色鲜明的教育组合拳

(1) 学前教育：保普及，保公平，保质优

改革开放以来，宏观政策对学前教育的关注度不足，资源分配较少，学前教育发展的矛盾较之其他阶段更为突出，改革的紧迫性更强。办好新时代学前教育，要以实现民众“幼有所育”美好期盼为目标。

首先，发挥好政府财政分配与管理科学统筹，逐步追赶 OECD 国家教育经费拨付比重。确保学前三年教育实现普及，保证充足、科学、均衡的经费支持。优化治理结构，改变学前教育经费由多部门分割管理的现状，提高资金统筹能力与调配效率，改变财政经费重分配、轻管理的现状。改变资源向发达地区公办幼儿园聚拢，民办及经济欠发达地区的儿童较难享受到财政资助的情况，切实解决“入园贵”。

其次，注重城市、乡村均衡发展。注重发展社区小微幼儿园，乡村小微幼儿园。切实解决农村幼儿园萎缩，市县幼儿园承压问题，注重确保流动生、留守儿童等特殊群体享有同等权利。在农村学前教育领域，政府应保基本，广覆盖，解决因资源供给不足导致的“入园难”。

第三，确保公立园、民办普惠园尽快普及，民办盈利园适量发展，满足特色化需求。确保学前教育以公益性质为主，允许特色化、差异化发展。规范办学体制，提供安心、安全的学前育儿环境。

第四，建立地方教育部门管理，上级支持和指导的监管机制，避免监督管理多头开展，权责不清。规范学前领域办园思路，避免过度资本化、产业化、准小学化，鼓励教育家办园。

第五，注重教师素质提升，确保专任教师、教师总量的规模与占比持续增长。鉴于儿童身心发展阶段尚处于初期，学前教育较之其他教育阶段具有特殊性和复杂性。需对幼教编制予以科学划配，建立持证上岗、持续培训的机制，提升幼教整体素养。

最后，以促进人口增长为出发点，探索教育前移的托育服务。近年来，出生人口大幅减少，生育意愿大幅降低，2018 年我国出生率创 1949 年以来新低，全面二胎政策不及预期。“敢生不敢养”已成为社会现实问题。事实上，入托率与生育率存在正相关关系。2014 年 OECD 国家 0-2 岁平均入托率达 34.2%，我国 0-3 岁入托率仅为 4.1%。探索托幼机构建设，是减轻家长负担，完善婴幼儿早期教育，促进生育的重要抓手。

（2）义务教育：提升巩固水平，实现均衡发展

改革开放 40 年来，我国义务教育实现跨越式发展，探索解决了“穷国办大教育”的世界性难题，并全面完成普及九年义务教育。义务教育总体发展水平正逐步接近世界中等发达国家水平，取得了举世瞩目的成就。当前，义务教育由“效率优先式重点发展”转向“公平导向下的均衡发展”已成为新时代强音。要从普及化向均衡化发展，实现从“有学上”转变为“上好学”的内涵式发展，提倡素质教育。

第一，继续将义务教育摆在优先发展的战略地位。巩固阶段性普及成果，健全控辍保学工作责任体系。确保每个儿童不因其家庭、性别、民族、健康状况等原因而受到不公正的对待。

第二，确保“基本均衡发展”向“优质均衡发展”迈进。目前，中西部地区仍是我国义务教育均衡发展的“硬骨头”。农村义务教育经费总体投入仍然不足，保障机制尚未落实到位，“中部塌陷”“滞拨”“挤占”现象犹存。推进教育均衡，**一是**缩小城乡差距，着力实现教育脱贫攻坚战，注重乡村小规模学校在保证义务教育方面发挥的特殊作用，避免“一刀切”撤校并校，变缩小差距为鼓励差异、特色发展，加快城乡一体化发展；**二是**保证城区校际资源均衡。发挥好学校集团在平衡教育资源、创新办学体制方面的作用，有步骤有实施消除大班额，为择校热降温；**三是**财政经费重点发挥矫正和补偿作用，保证落后地区基础设施、教师待遇、经费投入，对难以一己之力发展教育的贫困地区、贫困市县，要加大扶持力度；**四是**精准补充师资队伍，聚

焦高质量专业化发展。实现教师数量与质量的同步发展，解决学科结构性缺口、优质师资“难招难留”等现实困境。

(3) 高中教育：找准定位，提升普及水平与教育质量

首先，全面普及高中教育，逐步义务化。以学习大国、人力资源强国和人才强国的建设为内在追求，逐步完成高中教育高质量普及。高中处于 15-18 岁的年龄阶段，正是学习与身心发展的关键时期、可塑性极强。随着社会发展对个体综合能力要求日益提升，仅仅完成初中学习难以对接社会的技能需求。全面普及不是简单的数量普及，而是城乡、区域、质量等多方面的均等与均衡，对于提升我国劳动年龄人口平均受教育年限、厚植人力资本、支撑产业转型升级、提升我国人类发展指数等都具有不可替代的作用。

其次，“五育”并举，注重人格养成以及人生规划、三观确立。高中学生正值个人世界观、人生观和价值观形成的关键时期。因此，要尊重和依据 15-18 岁青少年身心发展规律，强化高中阶段育人功能和质量，注重高中阶段在理想信念、思想道德、公民意识等方面的引导和全面教育。寻求正确定位，高中教育具有为学生适应高等教育、职业发展和社会生活做准备三重工具性任务。推进高中阶段教育在内涵和外延上实现全方位提升，重点在于发展内涵，为每位学生提供有质量的高中阶段教育和寻求全面而有个性发展的平等机会。

第三，完善高考改革、学制改革，将高中逐步回归基础教育为主的定位。长期以来，我国高中教育在“育人”“升学”“就业”三个方向存在争议，形成了“基础教育”“大学预科”“复杂性质”三个定位观点。事实上，放在个体的全生命历程中，虽然高中教育承前启后，也仅是一个短暂的学习阶段，随着终身学习时代的到来和高中教育的全面普及，其基础教育性质将更加凸显。对于高中阶段的定位，应立足于教育系统的整体性和人的发展全过程，将其发展任务确立于为学生的终身发展奠基，为适应高等教育、职业发展和社会生活做准备。

(4) 高等教育：倡导内涵式发展，培养核心技术生力军

进入 21 世纪以来，我国高等教育事业发展迅速，成绩显著，已进入大众化阶段。现阶段我国高等教育突出问题在于缺乏创新人才的培养和产出。公办高校体制僵化、学科设置陈旧、人才培养质量不高，政府投资收益率低，不能适应经济社会发展需要。民办高校人才培养具有实用特征，但办学困难重重，基础投入不足，教育质量不高，未能实现多元供给。促进我国高等教育现代化发展，应抓住改革与开放这条主线，坚持财政投资一视同仁、市场竞争一律平等、国民选择始终如一。注重“科研+实践”，注重民办高校扶持，打破“五唯论”，注重创新人才培养，打造“双一流”教育重镇。

首先，倡导高校体制现代化改革。**其一**，公办高校实施分类管理，少部分公办国投，大部分面向社会，引入市场机制与民间资本，国投民参相结合，实行董事会制办学体制；**其二**，鼓励民办高等教育发展，加大民办高等教育的财政投入比重，实行与公办改行董事会制的大学基本相同的生均财政补贴制度，鼓励市场竞争办学模式。

其次，着力创建世界一流大学，培育创新人才。一个国家要先成为高等教育中心，才能成为科学活动中心。我国已成为全球第二大经济体，抢占教育高地，打造一流大学集群是大势所趋。目前我国已拥有世界最大的高等教育体系，是高等教育大国，下阶段，应向着打造高等教育强国迈进。要通过创新驱动，打造中国模式与中国特色，如一味采用追随战略，则难以实现弯道超车。创建世界一流大学，是对未来战略发展的科技保障和人才保障，要引导分类发展，优化高等教育结构体系，扎实推进研究性综合大学“双一流”建设。

其次，因材施教，改革人才培养模式。深化分类考试、综合评价、多元录取的高考综合改革，拓展高等教育入学机会。参考欧美高校转学制度，构建创新型、复合型、应用型、技术技能型人才成长的多样化培养模式。

第三，增加产学研结合与校企合作，契合时代与社会就业需要。**其一**，促进博雅教育与实践技能相结合。健全有利于高校毕业生更充

分更高质量就业的促进机制，扎实推进高校招生就业制度体系和治理能力现代化；**其二**，杜绝高等教育放任化，加强本科基础阶段的教育力度，渗透职业规划与社会实践，逐步实施宽进严出的教学体制。充实学生的真才实学；**其三**，完善分类考试制度，健全“文化素质+职业技能”的考试评价体系；**其四**，完善学科设置。持续深化新工科、新农科建设，积极推进新医科、新文科建设。与时俱进，推陈出新，注重学科配置与社会供求相结合。优化职业高校、专科高校在实科方面的配置，合理配置纯理论性文科在该类院校中的占比。

第四，加强国际化视野的培养。加强学校、师生的国际交流机会。借鉴国外模式，创建普通大学、专业大学、职业大学联通互动机制，创新探索二次择校、转学等机制，进一步创造机会，精准培养人才。结合本土实践，丰富高等教育发展理论。

第五，完善大学质量评估体系与治理结构建设。**其一**，促进内生性的自我评估，而非应对监管问责的免责性评估。推进分类评估，加强高等教育质量保障；**其二**，优化教师评聘制度，创建“校内+校外”复合型教师聘任机制。完善教授在治学治校方面的话语机制。

（5）职业教育：培养优质技能人员，促进校企联合、产教融合

现代职业教育强调终身性、高技术性、面向职场和产学合作，对促进国家产业转型升级、建设创新型国家具有重要的战略意义。我国职业教育根据时代需要，经历了多次政策波动，当前存在教学质量欠佳、传统观念束缚、资源配给不均衡等问题。职业教育在新时期国家人才队伍建设中的特殊作用不容忽视。

第一，加强校企联合，调动企业积极性。在职业教育中增加企业实习的比重，由学校、行业协会、企业出具综合评价。为企业培养具有职业素养、熟练操作技能的后备军。由企业配置实习薪酬，政府统筹补贴。改变过去单一化的校企合作模式，扩大与学校对接的集团范围，构建以学校为中心和多个企业带动的互动模式。

第二，建立职业教育与普通教育开放沟通体系，尤其在高等教育

领域，适当放开双向升学转学，双向课程引入，联合培养等机制。促进人才的职业选择，破除精英化思想，打通流动机制。

第三，提高生均技能，培养高级技工。拓展职业研究生阶段的建设，为实现产业链升级提供有力后备。2019 年我国高级技工缺口高达 2200 万，与此同时，职业学校却面临招生困难。逐步提升职业教育在培养优质技术人员方面的作用，加大财政、教师资源配置，系统性优化职业教育、高中教育、高等教育的内在联系与分工逻辑。

第四，依托职业教育，解决城乡、地区间特色发展需要。根据区域特色发展需要，着力发展区域重点职业教育，推动提升职业教育服务区域经济社会发展和脱贫攻坚的能力。充分发挥职教扶贫重要作用，实现贫困地区特别是民族地区职业院校为本地区人才培养服务，进而为民族地区经济社会发展服务。

（五）以多元化办学格局为补充，激发民办教育市场活力

改革开放以来，国家一度支持鼓励社会力量以多种形式办学，满足人民群众日益增长的教育需求。1982 年《宪法》首次以最高法的形式确立了民办教育的合法性。民办教育获得与公办教育共同发展的宽松环境。当前，民办教育发展中存在顶层设计与整体规划不足、法人属性存在争议、产权及合理回报不明确、办学自主权落实不到位、教师权益保障不力、内部法人治理结构不完善等问题。

1. 加强顶层统筹，健全民办教育的法律体系

一是合理规划功能定位与规模比例。目前，民办教育的顶层设计和整体规划不明晰，尚未将民办教育纳入整个教育系统进行统筹考虑，缺乏从未来人口变动态势和教育发展大势来预测民办教育需求。亟待进行顶层定位和顶层设计。**其一**，依据未来中国经济社会发展和生源结构等因素的变化趋势，加强对民办教育需求的合理预测和总体规划；**其二**，将民办教育纳入整个教育体系来统筹，针对各学段民办与公办教育结构比例，科学确立民办教育的功能定位与发展规划。

二是完善民办教育法律体系。**其一**，明确民办学校法人属性。长

期以来，民办学校因法人属性无法有效界定，连带其社会地位、财产来源、投资回报、税收优惠、教师身份等未能合理界定，无法从政策端获得应有的法律保障。因此，应从法律端尽快完善民办教育相关法律保障，明确法人属性、法人地位，消除隐性壁垒，为民办教育扫除制度障碍；其二，保障民办教育应有权益。依法落实民办学校和师生与公办学校及师生平等的法律地位和权益。清理并纠正对民办学校的各类歧视政策。制定完善促进民办教育发展的税收、财政优惠政策。

三是明晰产权归属，推进分类管理。产权是民办教育发展中的突出问题，既影响举办者办学热情，又关系到能否根本实现民办学校资产保全和师生权益保障。民办学校的法人财产权至今未得到全面落实，合理回报未能明确界定。因此，应维护民办学校法人财产权，保障举办人合理回报的诉求，鼓励民办教育按照营利性、非营利性分类管理，自选属性，配套相应政策支持。基于地区和发展差异，可试点先行，逐步推进，确保分类平稳过渡。

四是健全学校治理体系，提升办学效率。一方面，克服民办学校办学行为的随意性，改变当前民办学校家族式、家长式的粗放管理模式，切实形成规范、科学的办学机制；另一方面，建立健全决策机制，完善学校董、监事会，职工代表大会决议制度，完善章程，推进校务公开、财务规范，避免短期行为，依法民主管理。

2. 凸显自主办学特色，保证差异化、多元化、个性化需求

民办学校办学的灵活性和自主权，是其办学特色的前提和保障。随着人口红利消退，民办教育遇到萎缩瓶颈。多数民办教育为了解决特殊群体的上学需求，为政府分担了一定的教育压力，但是一定程度受到监管要求，灵活性自主性有待释放，低水平重复建设、同质化严重，并未办出比较优势与核心竞争力。在国外，私立学校较之公立学校，普遍拥有更大的灵活性和更广泛的自主权。充分发挥我国民办教育的优势，关键是落实民办学校的自主权。

随着基础教育逐步普及，教育的高质量发展将是新的议题，应提

倡公办教育以提供公共服务为主，民办教育以提供选择性服务为主。应逐步放开民办学校在合理规模内自主招生、跨区域招生，根据国家课程标准自主选择或编写教材，自主设置课程和专业，自主开展教学试验，根据相应的教师准入标准自主招聘教职员工。营利性民办学校按质定价自主确定收费标准，依照市场机制办学。进一步激发民办教育体制机制上的优势和活力，满足人民群众多层次、多样化的教育需求。

3. 拓宽民间资金参与教育事业发展的渠道，避免过度资本化、产业化

完全依靠政府财政投入发展教育事业，将教育变为政府包办的形式，既是财力无法承担的，又无法满足公众多样化需求。民办教育具有公共性与市场性的双重属性，要鼓励民间资本投入，促进民办教育优质发展。应确立公共投入保基本、广覆盖的基础上，调动社会资金力量，鼓励多元化供给。自 2002 年《民办教育促进法》出台，我国民办教育获得了长足的发展，民办教育日益受到风险投资公司的青睐，国内有超过 370 家民办教育机构获得了风险投资、私募股权投资和教育上市公司的资金募投，涉及金额超过 190 亿元。

目前我国民间资本在民办教育各个学习阶段均有涉及，以 2018 年数据来看，主要聚集在素质教育、职业教育、语言留学等领域，未来需进一步引导加大投入。一是鼓励和引导民间资金重点参与培训继续教育、高等教育。以社会需求为导向，逐步拓宽渠道，积极鼓励民间资金参与在职人员职业培训、农村劳动力转移培训、转岗培训等各类非学历教育与教育培训，推进终身学习体系和学习型社会建设。完善政府统筹协调和监管机制，培育、规范非学历教育和教育培训发展环境，建立健全培训服务质量保障体系；二是拓宽资本进入和运作渠道。发挥教育信托、基金、助学贷款、办学贷款、校企联合、职业教育中企业资助、社会力量办大学等多元融资、助学渠道；三是避免过度资本化。资本逐利的天性，股东对回报的期待，有可能左右办学的

初心和校长的决策。教育不是暴利和速利的行业，需要葆有育人初心，倾注长期、持续的投入。应规范学前民办教育、校外辅导机构管理、运作与宣传。避免因资本过度扩张，缺乏有效管理导致的学生权益受侵害、学习负担加重现象。

（六）打造高等学校、职业学校等人才供给主体与各级政府、工商企业等用人需求主体之间的闭环反馈机制

1. 建立高等教育、职业教育同要素市场的有机衔接和闭环联动

一是学校端，人才培养目标要匹配经济发展需要。其一，将国家、企业的人力资源需求融入我国人才培养的各个环节。根据劳动力市场需求调整专业设置、校企“双元”联合开发教材，以培育时代需要的优质人才为根本目标；其二，形成同政府部门上下联动协同机制，盘活编制存量，优化编制结构，加强“双师型”教师队伍建设，完善职业教育师资培养制度。设置一定比例的特聘岗位，畅通高层次技术技能人才兼职从教渠道；其三，通过改革绩效工资制度，调动学校内部人员参与校企合作的积极性。

二是企业端，要实现校企深度合作，构建校企命运共同体。知行合一，探索工学结合的人才培养模式。引导企业深度参与职业教育人才培养工作。其一，提升企业在校企联合过程中的参与度。拓宽合作领域，寻找利益结合点，明确校企双方的责任义务。校企共同研究制订人才培养方案，及时将新技术、新工艺、新规范纳入教学标准和教学内容，强化学生实习实训。其二，提升企业评价权重，将企业综合评价作为结业与入职的必要参考维度。企业同时可将实习培养的人员作为人才后备力量和优化人力成本的手段；其三，厚植企业承担职业教育责任的社会环境，推动职业院校和行业企业形成命运共同体。

三是政府端，提供有效的制度供给与资源供给。有效发挥政府引导效能，完善产教融合推动政策与财政补贴。其一，完善制度供给。完善相关法律法规，促进产教融合市场机制有效拓展；其二，创新财政支持。通过经济手段调动企业参与职业教育校企合作的积极性。如

在开展国家产教融合建设试点基础上，建立产教融合型企业认证白名单，对名录内企业给予“金融+财政+土地+信用”的组合式激励，按规定落实相关税收政策。试点企业兴办职业教育的投资符合条件的，可按投资额一定比例抵免该企业当年应缴教育费附加和地方教育附加；**其三**，规范资质认证与评价体系。通过行业协会等专业机构研发资格认证，规范资质评价体系；**其四**，部门联动，发挥地方政府效能，分级落实。形成发改委、教育部、人力部、社会保障部门等紧密联合，有效衔接的团队机制，制定统一的职业教育与培训发展规划，统筹管理我国技术技能人才培养培训工作。根据区域发展战略，逐级制定符合区域发展需要的校企联合、产教融合规划。带动各级政府、企业和职业院校建设一批资源共享，集实践教学、社会培训、企业真实生产和社会技术服务于一体的高水平职业教育实训基地，服务学校教学与企业生产；**其五**，拓宽“双师型”教师队伍来源，促进“固定+流动”等创新编制体系，建设完善教师培养培训基地等支撑措施，面向战略性新兴产业和先进制造业人才需要，打造一批覆盖重点专业领域的“国家工匠之师”。

2. 明确博士后人员定位，注重创新性产学研成果考评

博士后制度是我国培养高层次创新型青年人才的一项重要制度。自 1985 年建立以来，培养了一批高层次创新型人才，取得了一批重要科研成果，为推动科技进步和经济社会发展作出了积极贡献。但与此同时，正如 2015 年发布的《国务院办公厅关于改革完善博士后制度的意见》所指出，我国博士后制度还存在定位不够明确、培养质量有待提升等问题。

在国外，博士后一般被视作科研人员。在国内，博士后的定位却日益模糊，其职能在“学生”、“科研人员”和“企业职工”中不断摇摆。在此背景下，建议进一步明确博士后研究人员定位，充分发挥高校、科研院所、企业在博士后招收培养中的主体作用，一方面加强博士后人员招收管理，严格控制设站单位招收本单位同一一级学科、超

龄、在职的博士后人员比例，避免博士后申请人因国家给予博士后解决户口等特定待遇而“钻空子”。另一方面完善以创新性科研成果为核心评价标准的博士后绩效考核评价体系，对现行博士后优惠政策给予客观审视，优惠政策应与博士后的德能匹配，提升博士后科研工作水平和成果产出。

（七）以平台战略为指引，加快布局高效对接供需的信息化、数字化教育

第四次工业革命带来的科技创新发展，驱使我国必须实现创新能力的大幅提升，运用新的科技手段，培育大批创新型人才。政府支持、技术进步和人们对教育的重视，共同促成了中国在线教育的蓬勃发展。互联网特别是移动互联网快速发展，为中国教育带来了新的契机，也使得城乡之间、地区之间、学校之间教育发展不均衡现象得到缓解。企业在将 IT 技术引入教育服务方面取得了飞跃式发展。未来在线教育应在加强师生互动交流、教师专业化成长、符合学习科学规律的个性化学习、更主动的在线教育的供给侧改革等方面做出更多努力，从长远看，学校教育 with 在线教育深度融合的新生态已然大势所趋。

1. 打造先进技术与人文关怀并存的智慧校园

一是逐步实现新型信息技术在教育教学中的运用。物联网、云计算、大数据是当前智慧校园建设过程中研究与运用最广泛的三项技术，而传感技术、智能感知技术、虚拟技术等以人工智能为基础的信息技术将是智慧校园下一步建造的趋势。鼓励学校以 5G 技术为驱动优化网速，奠定网络基础，建设多种先进技术同时接入智慧校园的资源通道，实现数据挖掘系统、云计算分析系统、专家决策系统、智能服务系统的无缝衔接与流畅切换，注重建设技术与使用技术相匹配。

二是着力建造智能教育生态系统。智慧校园建设既要形成一体化的技术系统与管理平台，又要推进教育信息区域协同发展。运用平台化思维，搭建教学、管理、科研体系资源互通的网络平台。建立数据存储与分析模型，在深度算法和人工智能支持下深入分析数据背后的

教育本质，评估教学质量，将新一代信息技术有效运用于教育教学服务中。

三是以人本服务理念为出发点实施教育信息化供给侧改革。“供给侧”式智慧校园建设是遵循学校教育发展需求和特点所开发的理性建设，而非基础设施的叠加。智慧教育的本质在于提供更加便捷的教学管理服务，更加个性化学习体验。目标是通过智能化教学体系，优化学习效果。建设过程中，要坚持以用户体验为中心，建立针对角色用户的节点模型，增强信息服务的能力。

2. 多元共建教育信息化发展机制

以政策法律为保障，健全教育信息化系统发展的法律法规和制度政策；形成与教育信息化发展相匹配的师资、资金、设施等资源投入模式；规范多元参与运行体系；优化教育信息化监督与第三方评估机制。优化教育信息化生态系统与安全环境，实现信息技术与教育教学深度长效发展。

3. 运用平台化思维，以“互联网+”促进教育公平

随着互联网技术、大数据、人工智能等现代信息技术的发展，深层次的教育需求和矛盾都将通过创新的服务模式来解决，以进一步促进教育公平的实现。

一是发挥远程教学在不同区域、不同教学阶段的独有力量。网络教育扶贫是实现教育公平的有效方式。利用网络直播、慕课、AI、VR/AR 等现代化信息技术教学手段，建立优质教育资源共享机制。应加快农村学校教育信息化的建设步伐，大力发展各学习阶段现代远程教育。加大教育资源的开发和整合力度，促进义务教育优质资源共享共用，全面提高农村学校和城镇薄弱学校的教育教学质量。

二是着力打造优质教育资源共享的公共教育服务平台。运用平台化思维，使教育资源更大范围获得共享。这其中，国家主要负责建设免费、资源共享、省市县全覆盖的资源共享平台。该类平台应具备开发兼容性强、适用面广、操作便捷、资源丰富的特质，实现以全国一

体化方式，为农村地区、偏远地区、贫困地区、民族地区的学校提供优质资源；市场端则提供补充型、多样化有偿服务平台。该类平台将以创新、丰富、优质等特征作为发展路径，为社会提供多样化、定制化、个性化选择渠道，同时也可以政府、学校等机构包买形式，为特定人群提供学习服务。

三是注重发展精准贴合区域实际情况与发展需要的教育信息化路径。精准扶贫的数字教育资源建设应具有针对性，应以当地基础设施为基础，结合生产实际，以学生认知为核心予以定制化开发。在“学校联网攻坚”行动中，仍存在农村地区、贫困地区智慧校园建设水平低下、信息技术的选用存在追时髦、赶潮流的混乱性、智慧学校教育服务应用水平低等问题。在此背景下，要从乡村人本化需求切入，落实新型技术以需求为基础的教育信息化“供给侧”改革。

4. 鼓励多元市场主体参与，激发在线教育新模式

2020年新冠疫情的爆发，在“停课不停学”的要求下，各地教育部门与数据技术公司联合，开发出了诸多用于网络互动授课的平台，加速了大数据与人工智能在教育教学中的运用，促使未来的课堂教学发生重大变革。数据预测，2019年中国在线教育市场规模预计将达到3000亿元级。而新冠“黑天鹅”事件，或将催发在线教育提前重构教育市场。

一是鼓励多元市场主体参与，探索多元授课模式。后疫情时期，社会各界对“云课堂”的认可与需求将会激增，无疑为在线教育爆发式增长带来了客观的窗口期。这一特殊阶段，在线教育获客率、日活率、市占率均将迎来激增，有望加速触顶甚至打破天花板，迎来行业重构。因此，应积极引导社会资本支持在线教育发展，鼓励互联网龙头企业、数字出版传媒企业、通信企业入局，发挥传统教育机构线上化、纯在线教育企业的专业优势，整合社会力量参与优质资源供给，举办在线教育机构，开发在线教育资源，提供优质教育服务，构建扶持政策体系。

二是以需求为导向，激发市场主体在低线化城市布局。目前在线教育领域行业集中度偏低，2017年CR4为6.5%，但领军企业逐步显现，主要聚集在互联网平台企业，行业初步“开采”已经完成。以BAT为引领的互联网平台企业本身已具备辛迪加垄断特质，为中小企业入局增加了困难。在线教育的爆发式增长，势必吸引新的资本进入，并在竞争中力争重构格局，从供求两端为企业创造机遇。在此过程中，由于一二线城市的需求趋于饱和，以及三四线城市的强烈需求，应鼓励社会资本，运用互联网平台便利，创新开拓低线城市的在线教育市场。

三是引导信息化教育安全渗透 K12 教学领域。体验粗糙和效果模糊是在线教育发展核心问题。用户为效果付费是在线教育的基本逻辑。在线教育主打的 B2B2C 等模式，以及人工智能等技术手段，目前主要运用于成人教育。受行业监管等多重因素，在青少年群体内仅完成初期探索。鼓励在线教育发展，应进一步探索“直播+AI”模式在多个教学领域和阶段的运用。

5. 合理监管，规范信息化、线上化教育的科学有效运用

一是打造规范安全的互联网教育市场。其一，实施“互联网+监管”的有益尝试，依托全国校外线上培训管理服务平台开展备案及日常管理工作，为教育行政部门、企业、学生和家長提供便利；其二，对作为新兴产业的教育 APP 实施包容审慎监管，放宽准入许可，加强事中事后监管，在严守底线的前提下为新业态留足发展空间；其三，督导规范线上培训辅导健康发展。杜绝“线下减负、线上增负”，传播有害信息、广告丛生、应试导向等问题，在尊重市场机制前提下，规范付费退费、定价机制，提升服务水平与用户体验。

二是主次分明，坚持人本思想运用信息技术。人工智能等信息技术的运用，应以因材施教、打造以学习者为中心的差异化、个性化、定制化教学方法为出发点，提供均衡优质的教学体验，获得更高的学习效果。技术投入与教师、学生、家长之间的关系，应以人本思想为

出发点，其中技术始终作为辅助角色，而非应试教育的工具、推手。结合 2015 年 PISA 测试数据研究表明，学校信息技术资源的投入对学生科学素养成绩的影响并不显著，而学生在校内使用信息技术的程度与其成绩呈显著负相关。因此，教育始终应围绕学习主体，科学合理运用技术手段，应发挥教师、家庭主体的引导作用，而非科技的附庸，使信息技术与教学过程真正有机结合。

（八）以提升教师职业获得感、荣誉感、认同感为重点，加强教师队伍建设

1. 建立高素质、专业化、创新型教师队伍，令教师精心执教

兴国必先强师，全面加强教师队伍建设，已成为我国加快教育现代化、建设教育强国、实现中华民族伟大复兴的一项重大政治任务和根本性民生工程。

一是注重师德师风培养。其一，严把教师入口关，围绕教师立德树人的根本任务，聚焦师德师风建设，全面提升教师专业素养和创新能力，提升职后教师师德培训的专业化水平。发挥教师在学生树立正确三观，有效引导、正确评价学生等方面的作用；其二，重视对师范院校、师范专业的投入支持力度。深化反思—实践取向的教师专业学习，增进教师的专业智慧和创新潜能；其三，教育以育人为本，打破义务教育重应试、轻培养，高校重科研、轻教学的问题；其四，建立政府、学校、社会多方参与的评价监督体系，形成社会公认的舆论道德评价体系。

二是注重业务能力培养。其一，对教师职前职后课程进行全程规划，构建“学科专业”和“教育专业”并重，“理论课程”和“实践课程”并重的课程体系；其二，逐步提升教师整体学历水平，尤其是学前、职教、特殊教育领域。在职教师深造持续优化；完善教师资格准入制度，健全教师职称评审与考核制度；其三，有效推进“国培计划”，加强教师在职培训的均衡性；其四，探索建立集团牵头校和成员校之间互派干部双向交流、互派教师轮岗交流的制度，探索集团内干部教

师培养、培训、评价和考核等机制。发挥集团内优秀干部和骨干教师的示范带头作用，搭建干部教师成长发展平台，促进集团内干部教师专业发展、素质提升；**其五**，注重教育学领域专业人才的培养，形成人才发展与技术提升的良性循环，鼓励高校毕业生从事教师职业。

三是注重教师结构优化。当前，我国教师结构同样呈现区域、学习阶段的差异，呈现中西部紧缺，乡村紧缺，民办紧缺，学前、特殊、职业教育紧缺，学科分布不均衡的情况。这与教学条件、薪酬待遇、编制保障、社会地位、职业发展等不无关系。**其一**，各级政府应进一步加大教师队伍结构优化，统筹考虑区域、城乡、校际差异，采取针对性的政策举措，定向发力，实现教职工统筹配置和跨区域调整。对农村、偏远地区、民族地区实行定岗招聘制度和短期轮岗交流制度，建立教师编制动态调配机制，鼓励有经验的教师定点支教。以配套政策助力区域、学制、学段间师资均衡；**其二**，鼓励引导美术、体育、音乐等专业高校毕业生任教，逐步均衡学科间教师配比严重不均状况。

四是注重国际化视野养成。新时期高素质、专业化、创新型教师队伍，势必需要与国际接轨，积极借鉴国际先进经验，拓宽教师国际视野。通过建立与国外学校的双向交流机制，创办网络平台、空中课堂等形式，丰富教师团队与国际交流的途径。

2. 完善教师待遇和保障，令教师安心任教

一是完善薪酬待遇及社会保障。**其一**，提升教师工资水平，改善教师工资结构，建立健全教师工资增长机制。建立科学的绩效工资管理机制，适当提高奖励性绩效工资所占比例，按照多劳多得、优劳优酬的绩效奖励激励原则，科学合理核定人员薪酬；**其二**，建立健全教师经费保障机制，落实教师福利待遇。加大对贫困地区乡村教师的保障力度，如落实重大疾病救助、周转房建设、改善生活条件等，完善教师社会保障。

二是优化编制，完善编外教师福利待遇。**其一**，建立科学合理的动态编制体系，建立省市县三级统筹管理的编制调配机制；**其二**，着

力改善民办教育教师身份二元制、编制乱散，同工不同酬，晋升、考评不科学，职称评定困难等问题，完善编外教师薪酬待遇同等化，提升代课教师的任教积极性。

3. 弘扬尊师重教的社会风尚，努力提高教师政治地位、社会地位、职业地位，令教师热心从教

一是注重舆论与社会风尚的养成。建立以政府部门牵头、主流媒体参与、社会多方合力建设的新型尊师重教文化，重振师道尊严。注重舆论评价的专业性、权威性、导向性建设，杜绝炒作、吸睛、不实报道，以及隐含的“五唯”价值观，积极展示教师的真实形象，合理引导公众培养正确认知，树立尊师重教的社会风尚。力争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。

二是提升教师政治地位、社会地位、职业地位。发掘大师级学者、示范型教师、创新型园丁。建设国家教师荣誉制度，发挥教师表彰对社会心理的辐射、引导和强化作用，让尊师重教逐步成为大众心理结构中稳定的要素，推动教师成为一种充满荣誉感的、受人尊重与崇尚的职业。为各级教师提供在专业领域校内外参政议政的话语机制，形成有效的建言献策机制。

三是建立正确的教师评价体系。教师的考核机制、职称评定机制应打破“五唯论”。对教师水平的整体评价、考核，应结合教学理论与教学实践、教学效果，形成综合客观的评价结果。

（九）以打造良好家庭教育环境为依托，发挥家长在育人成才中的关键影响力

家庭是人生的第一所学校，家长是孩子的第一任老师。人的生命过程中，家庭占据着不可替代的位置。优质的家教与原生家庭，对个人的早期心理发展、观念树立、习惯养成等发挥着至关重要的作用，并直接联系着群体、社会、国家。目前我国家庭教育呈现一定的发展困境，突出表现为缺失型、权威型、暴力型、攀比型和溺爱型。而打造全新教育闭环系统，家庭教育在教育全过程中的重要性不容忽视。

1. 政府层面：完善制度供给与公共服务，将家庭教育纳入公共服务体系

家庭教育是国民教育系统的重要组成部分，是学校教育和社会教育的起点与基石，对家庭成员的发展至关重要。应将家庭教育纳入公共服务体系，形成政府、社会、学校、家庭联动的教育工作体系，为子女的幸福人生奠基。具体而言，

一是需加快启动家庭教育立法研究与家校共育共治机制实践试点。明确政府主导下多部门、多方面共同参与的联动机制，针对监护人履行监护培育义务、规范家庭教育服务机构、家庭教育培训机制、正确处理“校闹”等应予以法律完善。

二是以建设基本公共服务体系为着眼点，细化家庭教育领域专项经费支持与经费预算。加大家庭教育指导工作经费投入，通过家委会、家长学校、家长课堂、购买服务等形式，统筹完善多方联动的家庭教育体系。

三是注重亲职教育，提升家庭教育科学性。完善家庭教育指导体系，改变或加强家长的教育观念，如通过专业团队研发指导手册、举办培训宣讲等，提升父母抚养和教育子女的知识技能。尤其要根据儿童发展的不同阶段，予以细化分类。

四是形成自上而下、多部门、多方面有效协同的治理体系。教育部、妇联等部门要统筹权责，协调社会资源支持服务家庭教育。全社会要担负起青少年成长成才的责任。各级党委和政府要为学校办学安全托底，解决学校后顾之忧，维护老师和学校应有的尊严，保护学生生命安全。

2. 社会层面：多元手段与方式，满足家长、家庭各类教育需求

家是最小国，国有千万家。社会作为无数小家庭构成的“大家庭”，无数家长的“大家长”，担负着提供家庭教育资源的重任。社会为教育提供平台与依托，其本身就是“大课堂”“大舞台”“大熔炉”。一方面，家庭教育的软件设施有待提升，社会层面可通过树立楷模，加强

宣导，充实培训，完善社区教育体系、社区活动等多种举措，提升家长家庭教育观念，增长家庭教育常识、传授家庭教育方法；另一方面，社会层面需完善文化教育设施建设，提升家庭教育硬件设施供给水平，促进亲子陪伴，家教家风树立拥有较好的场景启发。

3. 学校层面：注重家校合作，将家庭作为学校教育的基石与延伸

家校合作是指家庭和学校互为主体，在教育孩子的过程中，团结协作，行使共同的权利和履行同等的义务，各自发挥优势，并联合社会力量，形成协同一致的合力，整合各种资源，共同育人⁴⁶。学校教育是主渠道、主阵地、主课堂，应发挥专业性作用；家庭教育是基础与基本，应发挥延续性，恒常性作用。家校合作过程中，学校层面应着力提升家长的重教观念，做好家校衔接，创新探索家委会、家长会、家访等有效沟通交流手段，共享家庭教育的信息，凝聚家校互助的力量。尊重人的禀赋差异，因材施教，实现个人自由、全面发展，全方位走进子女，为孩子设立适合的发展方向与通道，缓解教育焦虑。

4. 家庭层面：打造良好原生态家庭，树立良好家风

教育技巧的全部奥秘在于爱护与陪伴。家长、家庭对个体成长的影响贯穿生命始终。家庭教育的本质是生活教育。家长对子女的教育过程中，一是相互走进，树立平等双向的家庭教育观。注重营造温馨幸福、积极健康、民主和谐的家庭氛围，学会换位与共情。合理运用家长的权威，接受子女的知识反哺；二是共同成长，言传身教。充实教育学和心理学相关知识，了解子女的身心发展特点，注重儿童早期性格、人格奠基，抓住关键期进行教育；三是涵养家庭，树立雅正家风。优化家庭精神环境，运用家风这一无声的力量，滋养孩子生命的底色。需注意，虽然在当代子女教育的全过程中，祖辈参与发挥了重要作用，但父母永远是养育孩子的第一责任人，父亲与母亲的角色缺一不可。

（十）以开放育人的国际化教育格局为着力点，践行构建人类

⁴⁶ 陈中梅. 家校合作是现代教育的必然选择——城区小学家校协同教育实践探索[J]. 教育学术月刊, 2018(6): 86.

命运共同体

教育能够实现更为安全、健康、繁荣、环保的世界，促进社会、经济、文化发展，促进宽容及国际合作。一国总体教育水平，决定了其分享全球发展成果，以教育为主要内容的人文交流，是中国外交的重要舞台和推进文明交流互鉴的深厚力量。我国已是当今全球最大的留学输出国，亚洲最大的留学输入国。文化的交流与输出，文明的互鉴互赏，相知相通，需要教育传播。教育的“三个面向”是我国始终坚持的道路，打造教育强国，应持续加强教育对外开放和中外人文交流，积极参与全球教育治理，共商共建共享和谐世界。

1. 强化治理能力，推进教育对外开放提质增效

一是完善开放育人政策制定，助力开放育人提质增效。以放眼世界的视域，结合国家发展局势，及时调整政策，完善标准。着力提升开放育人的质量、水平、效益。政策向培养国际组织人才、非通用语言人才、稀缺专业人才等方向倾斜。

二是做好教育开放“走出去”“引进来”综合统筹。这其中不仅包括人员的流动，更是文化的流通。不仅要重视“师夷长技”，也要力争获得世界更大范围的广泛认同，打造命运共同体。

三是推进中外高级别人文交流机制建设。全面提升国际交流合作水平，推动我国同其他国家学历学位互认、标准互通、经验互鉴。把扩大教育国际合作交流作为推进“双一流”建设的重要抓手。

2. “走出去”，开创教育对外开放新格局

一是完善境外办学体制，推动中外合作办学。其一，统筹协调外交、商务、文化、教育等部门力量，调动社会积极性，鼓励多渠道开展境外办学、中外合作办学，完善办学准入和退出机制，提升中外办学教学质量；其二，加强教育供给侧改革，建设结构合理的教育输出。通盘考虑基础教育、高等教育、职业教育的境外需求，外国生源、华人华侨生源的学习需求，以及先进应用技术、中国经验在输入国的借鉴需求，科学谋划、系统输出教育服务。拓展人文交流领域，加快建

设中国特色海外国际学校。鼓励有条件的职业院校在海外建设“鲁班工坊”；其三，融入当地文化，避免“水土不服”。从人文视角结合当地实际开设切实需要的专业。

二是提高国际化人才培养质量，开创留学工作新格局。其一，创设良好留学政策环境。围绕“支持留学、鼓励回国、来去自由、发挥作用”的方针，完善留学生回国创业就业政策，使留学人员学有所长，学有所用，树立报国之心；其二，将留学工作作为促进中外人文交流、国际交流合作的重要抓手，推进开放思维、互利意识，打造人类命运共同体；其三，加快培养高层次国际化人才，服务国家人才战略，聚焦前沿，培养尖端人才。选派优秀青年至世界高水平大学、科研机构、大型企业深造研习，培养高精尖稀缺人才，培养报效祖国的家国情怀，服务创新驱动的战略布局。

3. “引进来”，开创人才引进新局面

一是统筹推进来华留学生和优秀人才引入政策。实施更为开放的人才政策，不拘一格，不唯地域，突出“高精尖缺”导向，积极主动引入国外高端人才。实施留学中国计划，建立并完善来华留学教育质量保障机制，全面提升来华留学质量。配以适当的往来、居住、移民优惠政策。通过来华留学、来华任教、来华创业，加快培育信息化、产业化的国际人才服务市场体系，助力人才强国战略。

二是创造留学归国人员有利的就业环境。人尽其才，推进“千人计划”“万人计划”，吸引吸纳留学人员归国，学有所成，建设祖国。

三是建设与国际接轨的人才招聘方式。引入国际先进的人才分析评价机制，搭建海外人才数据库、人才信息服务平台。发挥重大工程聚才作用，全球化布局产业孵化基地、科研基地，使外国人才、留学人员在海外也可支援国家建设。

4. 以文化促交流，提升软实力，打造命运共同体

一是扎实推进“一带一路”教育行动。加强与共建“一带一路”国家教育合作，建设“一带一路”教育资源信息服务综合平台，建立

国际科教合作交流平台，实施高等学校科技创新服务“一带一路”倡议行动计划。深化与共建“一带一路”国家人文交流。创建“一带一路”合作交流国际组织，与节点省份签署共建国际合作备忘录。实施“丝绸之路”留学、师资培训、人才联合培养等推进计划，扩大“一带一路”沿线国家签署学位学历互认。

二是促进孔子学院和孔子课堂特色发展。其一，发挥教育人文交流的桥梁和先导作用，创新孔子学院办学模式和合作机制，优化孔子学院区域布局，加强孔子学院能力建设。拓宽办学模式，结合当地社会发展和市场需要，实现孔子学院的区域化和功能化发展；其二，打造一批高端特色的孔子学院，输出国学、国粹、汉语文化，促进民心相通，交流互鉴，讲述好中国故事，传播好中国声音，阐释好中国特色，提升中国文化软实力，开启中华文化传播的新模式。

三是加强民间文化交流，加大汉语国际教育力度。注重汉语语言文字及汉文化输出，加大汉语国际教育力度。体现“四个自信”，扩大国际对中华文化、中国模式、中国道路的理解认同。培养非通用语言人才，培育知华、友华，致力于中外友好事业的人才。大力支持中外民间交流，尤其是中外体育、艺术等人文交流。

四是注重国际化智库建设。深化国际合作和人文交流，以开放推动教育现代化，增强国际影响力，注重国际化教育智库建设，为中国教育国际化提供系统理论支撑。

5. 积极引入国际评价体系，积极参与全球教育治理

一是加强与联合国教科文组织等国际组织和多边组织的合作。积极参与全球教育治理，深度参与国际教育规则、标准、评价体系的研究制定，积极融入、参与国际教育测评项目。推进与国际组织及专业机构的教育交流合作。健全对外教育援助机制。

二是对标国际先进教育国家优质教学经验、培育方法、教育发展指标。及时优化调整本土教学质量，提升全民国际素养，与国际接轨，积极参与国际对话。

附件 1:

古今中外关于教育本质的论述

科学地认识教育本质,有益于教育理论的创新和教学改革的发展。但对于教育本质的内涵,古今中外有着不同的理解和解释。

春秋战国至民国时期,我国教育家普遍认为,教育本质不仅是指教育作为一种社会活动区别于其他社会活动的根本特征,还包括教育的内在要素之间的根本联系,教育不仅需要适应社会发展的需要,也必须遵循人的自身发展规律,将教育视为塑造人性和改造人性的根本手段。**新中国成立后**,我国全面学习苏联教育,认为教育是上层建筑,居于支配、统治地位。**改革开放后**,教育家对教育本质进行了重新思考和多方面探讨,主要观点包括:从生产力、生产关系的视角讨论教育本质,认为教育变为直接生产力的过程就是教育本身;从教育的目的、功能的视角讨论教育本质,认为教育的本质是使人社会化的过程;从探讨教育的内部要素之间的关系来探寻教育本质,认为教育是教育实践主体指导受教育者学习主体的一种指导学习活动;从哲学视角讨论教育本质存在本身,把事物的本质问题当作虚无的哲学问题予以排斥的教育本质观。

国外对教育本质主要有以下几种认识:**美国**认为教育的本质在于通识,即培养学生批判性独立思考的能力,并为终身学习打下基础,其核心是自由的精神、公民的责任以及远大的志向;**英国**认为教育应充分尊重学生个体差异和过程性,实现受教育者的全面发展;**德国**认为教育应该把学生放在第一位,以学生作为教育教学的出发点,顺应学生的禀赋,提升学生的潜能,完整而全面地促进学生的发展;**日本**认为教育的本质是尊重人的个性,最大限度拓展人的可能;**韩国**认为教育本质在于形成私人教育下的精英;**新加坡**认为教育的本质是培养实用人才。

一、中国春秋战国至民国时期相关观点综述

教育活动是智育的中心环节和文化遗产的重要纽带。中国自古以来就重视教育，中国乃至世界上最早的一部教育专著《学记》中说“建国君民，教学为先”，可见古人很早就认识到教育的重要性。中国古代教育思想理论异彩纷呈，在创新与批判中不断更新、完善和发展。对春秋战国至民国时期教育家的教育理论进行梳理，可将关于教育本质的相关论述对照归纳为以下五个方面。

（一）关于教育活动内涵的论述

教育本质不仅是指教育作为一种社会活动区别于其他社会活动的根本特征，还包括教育的内在要素之间的根本联系。

古人认为，教育是一种培养人的社会活动。在古代“教”和“育”是分开的，“教育”一词最早见于《孟子》《尽心·上》篇“得天下英才而教育之”。《学记》说“教也者，长善而救其失者也”；许慎所著《说文解字》释“教，上所施下所效”、“育，养子使作善也”，表明“教育”不仅是教书的过程，还是育人的过程。

古人认为，教育是教与学的统一，二者紧密联系，互相促进。《论语》将“诲人不倦”和“学而不厌”联系在一起，说明孔子的思想是学教并重。《学记》中说“教学相长”，也表明古人已认识到，教与学相辅相成，相互促进，二者不可对立。古代教育家对教与学的过程进行了深入思考。如荀子指出学习是“学、思、行”统一的过程，求学要从“求诸己”入手，“吾尝终日而思矣，不如须臾之所学也”。唐代韩愈在《师说》中表达了对教育和师生关系的看法，指出了教师的重要性，认为“古之学者必有师”、“惑而不从师，其为惑也，终不解矣”，教师的任务是“传道、授业、解惑”，在师生关系上认为拜师不要受制于长幼，学习不分职业高低。

（二）以社会为本位和以个人为本位的观点

自汉代“独尊儒术”以来，以社会为本位的儒家教育观便成为占统治地位的主流思想，而以道家为主要代表的教育思想则倡导以个人为本位，其批判的态度和超越的精神也对后世有重要影响。

教育为社会政治发展服务是古代主流教育思想的突出特点。先秦诸子百家中的儒、墨、法三家都认为教育应遵守社会政治发展方向。儒家提出的“学而优则仕”主张将学习与入仕紧密联系起来。孔子把教育作为治国三要素之一，认为教化万民比政令和刑法对巩固国家的统治更为重要和有效；孟子则把教育看成是“得民心”的根本措施，而得民心者得天下，因此教育是夺取和巩固政权的必要条件。墨家也将“有道者劝以教人”看作是维系国家安危和社会治乱的关键。法家所主张的法制教育目的便在于使人人成为“尽力守法”“循令而从事”“明法”和“行法”之人。秦朝政治家李斯为迎合秦始皇政治上的需要，背儒崇法来强化统治思想，提出“若有欲学法令，以吏为师”，即通过“法令教育”培养一支精通“为吏之道”的庞大官僚队伍。汉朝董仲舒独尊儒术，提出“教，政之本也”，将教育看作重要的统治工具。宋朝朱熹则提出“诚意、正心、修身、齐家、治国、平天下。所谓学者，学此而已”，认为学习的目的是“求治世之道”。

另一种观点认为教育应更注重人的主体性。道家认为教育要遵循自然法则，任何社会的准则、规范和原则都带有强制性，会损害人的自然本性，人从自然的学习体验中受教育，可以更好地获得自由的生存、发展。汉朝王充提出，“学者所以反情治性，尽材成德也”，认为学习就是为了改变学生的性情，使之成才，十分强调教育在人发展中的重要作用。明代王守仁也十分重视教育对人的发展所起的重要作用，认为“教育是发达人固有的良知”，提出了“学以去其昏蔽”的思想，认为教育作用是“明其心”。

上述两种观点的讨论从不同侧面揭示了教育本质问题，即教育不仅需要适应社会发展的需要，也必须遵循人的自身发展规律。

（三）基于性善论、性恶论和性三品说的教育观

中国古代教育家基于对人性认识的不同，提出了不同的教育目的、方法和途径，将教育视为塑造人性和改造人性的根本手段，对古代教育思想影响较大的人性论为性善论、性恶论和性三品说。

孟子的性善论是其教育思想的基石，他从人性善的前提出发，引出“存心养性”的教育观。他认为，天生的善只是起点，如果不在后天的生活中诱发、扩充，善就会泯灭，因此教育是扩充和张扬人性的最重要、最基本的手段。

荀子则反对孟子的性善论，提出性恶论，认为人的天性就是恶，是非善，而教育是改造“恶性”最重要的手段。“圣人化性起伪，伪起而生礼义”。荀子强调教育在人的发展中起着“化性起伪”的作用，人经过主观努力和长期的教育学习，能够改变本性。

性三品说的首创者董仲舒将人的天性区分为“圣人之性”、“中民之性”和“斗筲之性”。“圣人之性”超过了善，可不教而善；“斗筲之性”天生为恶，虽教也难能为善；“中民之性”有善的可能，但未能成善，有恶的可能，但还未能成恶。教育的作用就是使具有中等之性的万民觉醒，改恶从善，于是提出了扬性抑情的教育观。东汉王充根据禀赋的不同将人性分为善、中、恶三种，强调教育对人性形成发展的作用，认为人的善恶关键在于教育，教育可使恶人变善，使中人定型，也可使善人变恶；韩愈进一步发扬性三品说，提出“性情三品说”，将性与情分为上、中、下三品，认为中性之人最多，教育能够使他们顺性克情，以达善行，但决定人发展的主要因素是人性，教育只能在已定的人性品位内发生作用；朱熹则认为，圣人之性清明至善，不教而自善；贤人之性次于圣人，通过教育也可达到“无异于圣人”的地步；中人之性则善恶混杂，介于君子和小人之间，“教化之行，挽中人而进于君子之道；教化之废，推中人而堕于小人之路”。

（四）唯心主义的理学教育思想和经世致用的唯物主义教育观

宋明时期，理学兴起，创始人包括周敦颐、邵雍、张载、程颢、程颐，朱熹则为集大成者。理学教育思想基本上是唯心主义，强调主观努力和内心修养，强调存养克治，亦重视读书。朱熹从理先气后的客观唯心主义世界观出发，建立起他的道德教育理论。他将学校教育分为小学、大学两个阶段，小学教育内容为“学其事”，大学为“穷

其理”，主张学校教育的目的在于“明人伦”，以造就封建社会的所谓“圣人”，认为读儒家经书不必联系实际和思想，通过自我反思就可以。

一些具有唯物主义倾向的学者对理学提出批评，代表人物是顾炎武、王夫之、颜元、李塉、戴震等。他们既吸取了理学家们的一些主张，也提出了建设性的批评，提出“理在事中”“无其器则无其道”的唯物主义命题。他们主张“人性日生日成”，重视知行并进，反对静坐读书、空谈心性的教学方法，强调经世致用，反对实际是主观意见的所谓“理”。如王夫之主张“行先知后，知行并进”；颜元主张以“实学”代替“虚学”，以“动学”代替“静学”，以“活学”代替“死学”，强调“主动”“习行”，培养“实才实德”之士。

（五）民国时期教育救国、以人为本的教育思想

民国时期处于新旧时代交替之际，涌现出晏阳初、黄炎培、陶行知、张伯苓、蔡元培、蒋梦麟、梅贻琦、吴贻芳等一大批灿若星海的教育家，他们贯通中西、学养深厚，济世为人和以学治校精神铸造了民国教育的辉煌。民国时期教育思想百家争鸣，其对教育本质的看法总结起来主要为以下两个方面：

一是认为教育的本质和核心是完善人格，促进人的个性全面发展。蔡元培发表《教育独立议》指出，教育是帮助被教育的人给他能发展自己的能力，完成他的人格，于人类文化上能尽一分子的责任，不是把被教育的人造成一种特别器具。黄炎培的职业教育理论认为，职业教育的作用在于“谋个性之发展”“为个人谋生之准备”“为个人服务社会之准备”“为国家及世界增进生产力之准备”。陶行知的生活教育理论认为，教育是依据生活、为了生活的“生活教育”，培养有行动能力、思考能力和创造力的人。张伯苓提出的“公”“能”教育是熔社会教育与个人教育于一炉的教育，不仅包括社会道德的培养，还包括个人能力的锻炼。蒋梦麟则指出，教育为全生之科学，目的在于享受人生之完满、幸满，或达到人类生活之丰富；教育为利群之科学，利

群是达到全生目的的方法；教育为复杂之科学，教育以人生为主体，而人生不论个人或社会，均有繁杂的学科需加研究。吴贻芳也认为，人格教育对培养学生来说是最重要的，提出“人格教育的实现，因习惯贵在‘慎之于微’，而学校尤当注重慎微的陶冶，方能使整个人生有良好的发展。”

二是主张教育救国。民国时期的教育家怀着救亡图存的爱国激情投身教育探索。蔡元培主张五育并举、学术自由、教育独立，黄炎培提倡“大职业教育主义”，晏阳初倡导平民教育，梁漱溟开展乡村建设运动，陶行知从事乡村教育改造，在教育探索中均怀抱着对政治理想的追求，将教育视为救亡图存的突破口，强调加强学校教育与国家、社会需要之间的联系。

二、新中国成立以来相关观点综述

（一）改革开放前照搬苏联“教育是上层建筑”的观点

新中国成立后，我国全面学习苏联教育，关于教育本质的观点也主要遵从苏联《关于作为社会现象的教育的专门特点的争论总结》中所做出的“教育是上层建筑”的论述，即教育是上层建筑，居于支配、统治地位。这一理论在改革开放前一直渗透和运用于我国教育实践。

（二）改革开放后对教育本质的重新思考和多方面探讨

1978年，于光远在《重视培养人的研究》一文中指出“在教育这种社会现象中，虽然包含有某些属于上层建筑的东西，但是整体说来，不能说教育就是上层建筑，在教育与上层建筑之间不能画等号”。引发了对教育本质的长期讨论，主要观点包括：

从生产力、生产关系的视角讨论教育本质。生产力说认为，“教育是培养作为生产力最重要的要素的人，提高他们的生产知识、劳动技能水平，教育成为直接的生产力”⁴⁷，“教育变为直接生产力的过程就是教育本身”。⁴⁸上层建筑说认为，“教育与生产力的关系是间接的、

⁴⁷ 于光远,关于建立和发展教育经济学的几个问题[J],经济研究,1980(8):13-16

⁴⁸ 黄凤淳,教育本质研究新探[J],教育研究丛刊,1979(1):82-86

有条件的，而生产关系是教育的直接决定力量”。⁴⁹双重属性说认为，“教育本来就具有上层建筑和生产力的双重性质，既不能简单地把它归之于生产力，也不能归之于上层建筑”。⁵⁰多重属性说认为，教育同社会生活的各个方面都有联系，它的基本属性是社会性、生产性、阶级性、艺术性、社会实践性等。⁵¹

从教育的目的、功能的视角讨论教育本质。培养人说认为，“教育之特殊性即是培养人的社会活动，其本质上是使人社会化的过程。”⁵²知识传授说、选择能力传递说和文化传递说的前提与培养人说是一致的，在此基础上提出教育是如何培养人的。社会化说认为，“无论在什么样的社会，教育都承担着培养人的社会职能。教育的本质特征就是培养人，它是培养人的社会过程，其本质上是使人社会化的过程。”⁵³成长管理说在借鉴杜威“教育即生长”观念的基础上提出，“教育的本质在于对受教育者的成长进行管理。”⁵⁴

从教育者与受教育者关系的视角讨论教育本质。主体间指导学习说认为，“教育是教育实践主体指导受教育者学习主体的一种指导学习活动，即主体间的指导学习”。⁵⁵强调主体之间在语言和行为上相互平等、相互理解和融合、双向互动、主动对话的交往关系。是从探讨教育的内部要素之间的关系来探寻教育的本质。

从哲学视角讨论教育本质存在本身。反本质说是一种受后现代主义哲学思潮的影响，把事物的本质问题当作虚无的哲学问题予以排斥的教育本质观。该观点认为“传统的教育目的、教育措施、教育方法等一套东西，都是建立在普遍的、一般的本质基础上，按解构哲学的演绎，这套东西是有问题的，教育研究应该寻找新的出路。”⁵⁶

三、国外相关观点综述

⁴⁹ 柳海明,教育是社会的上层建筑[J],吉林师范大学学报哲社版,1979(4)

⁵⁰ 李继之,关于教育的属性问题[J],教育研究,1981(2):67-70

⁵¹ 高时良,论教育的本质属性,福建师大学报(哲学社会科学版)[J],1983(1):36-42

⁵² 孙喜亭,关于教育的本质与功能的探讨[J],江西教育科研,1991(4):2-10

⁵³ 孙喜亭,关于教育的本质与功能的探讨[J],江西教育科研,1991(4): 2-10

⁵⁴ 马洪波,张聆玲,教育的本质是对成长的管理[J],教学与管理,2010(2):12-14

⁵⁵ 郝文武,教育哲学[M],北京:人民教育出版社,2006:168-173

⁵⁶ 王爱芬,理解教育本质的不同道路及意义[J],教育理论与实践,2005(9):5-8

（一）美国观点综述

首先，美国教育界普遍认为教育的本质在于通识。通识教育旨在培养学生批判性独立思考的能力，并为终身学习打下基础，其核心是自由的精神、公民的责任以及远大的志向。曾任耶鲁大学校长 20 年之久的理查德·莱文曾指出，“真正的教育不传授任何知识和技能，却能令人胜任任何学科和职业。”曾任哈佛大学校长的德鲁·吉尔平·福斯特则强调，“走出去了解整个世界是孩子们的必修课。”

其次，美国认为教育应呈现百花齐放的局面，并给予学生和家长更多的选择权利。由于美国各州握有制定教育法案的独立权，联邦政府无权硬性制定统一规定，因此教育在美国具有自主性、地方性以及多元性的社会文化基础。这为美国在教育改革过程中引入许多半国家、半市场化的教育形式创造了有利条件。

最后，美国十分重视教育公平问题。“保证教育机会均等，提高教育质量”这两句话，作为美国教育部的座右铭镶嵌在教育部总部的大理石墙壁上，已经作为一种教育理念深入人心。受财富和种族等因素影响，美国不同学生群体间差距明显，因此，历届美国政府在教育改革过程中，均对弱势群体的予以格外关注，从历届政府在教育领域颁布的《不让一个孩子掉队》《每个学生都成功》等基石性法案的名称即可见一斑。美国始终注重扩大教育覆盖群体，为其提供更多的教育机会，改善其受教育环境和条件，努力实现教育资源更加公平的配置，缩小教育差距。

（二）英国观点综述

首先，英国认为教育应充分尊重学生个体差异和过程性。英国课程标准既有共同的核心内容，又为有不同学习要求的学生制定了不同的学习计划。英国教育还重视在观察、量度、描述、预测、试验、分析和解释等探究过程中促进学生的发展，强调学习方法、态度和探索能力的培养，使教育突破内容僵化、学习呆板、流于形式的弊病。

其次，英国认为教育应实现受教育者的全面发展。在英国，除了

数学、英语、科学三门核心课程以及历史、地理、设计与技术、信息传播与技术、现代外语、音乐、美术、体育和公民九门基础课程以外，中小学还负责对孩子的思想品德进行培养、升学与就业进行指导。学校不仅仅重视理论课程的教育，还将劳动体验、社区活动等活动课程纳入学校课程。

最后，英国始终以实现“每所学校都成功，每个孩子都优秀”的均衡教育为目标，以薄弱学校改造为重点，以照顾绝大多数学生的利益为出发点，保障每一个孩子都能享有平等的入学机会、接受优质的教育。

（三）德国观点综述

以人为中心是德国教育的本质。也就是说，教育应该把学生放在第一位，以学生作为教育教学的出发点，顺应学生的禀赋，提升学生的潜能，完整而全面地促进学生的发展。在德国，教育不仅仅是一个培养人的过程，更重要的是教育关系到人的整体人格的发展，关系到人的自我同一性、独立性、选择和判断能力以及定向能力的发展。

德国人认为，教育关系到德国的未来。因此，教育应该集以往一切有关人的发展的思想于一体，致力于使学生通过教育接受基本的思想和知识，成为具有独立性、生活方向感和定向能力的人，为未来过一种丰富多彩的生活做好准备。教育的核心是人，是人的发展和人的独立主体。把人的发展和人的进步置于教育的中心地位，致力于促进青少年的自由发展和健全人格的形成，帮助青少年找到自己的特点和自我同一性，培养其良好的定向能力、选择能力和独立性。德国的教育体制让学生可以根据自己发展状况来合理选择自己的发展方向。按照学生自身的情况不断分流，让每一个学生都在适合他自身水平的教育下成长。

（四）日本观点综述

尊重人的个性，最大限度拓展人的可能是日本教育的本质与核心。经历二次世界大战后的日本，开始实行 9 年义务教育，提出教育的均

等化思想，随着日本社会经济发展的变革推进，日本教育的开始注重自由，也就是学生、家长可以自由的选择学校、老师，学校也是自由的，学校的教师可以指定自由的教育计划，学校可以是公立的，也可以是私立的。进入 21 世纪以后，日本教育转向注重个性化转变，即更加重视个人的自由、个性、尊严，将教育的目标确定为促进个人的成长和发展，更加注重教育过程中平等的对待每个学生。

此外，日本自古以来都是重视学历的社会，因此也形成了重学历的传统教育观念，整个社会都根据人的学历来认定其工作能力和将获得的职务待遇，这种教育观念随着信息化社会发展而逐步转变。日本教育关注点转为重视能力，多样化人才培养模式得以形成，学历主义逐步被摒弃，人的学历和能力构成多元化的评价体系，最大限度拓展人的可能，让更多的有能力的人得到培养和重用。

（五）韩国观点综述

韩国教育本质在于形成私人教育下的精英。韩国是当今世界上实施平等教育制度的国家之一，但实际上，其教育只是维持了名义上的平等，并未能真正使学生受到平等教育。最初，受教育立国诏书颁布、儒家思想熏陶，为提高教育普及，政府建国起始就积极扶持私人教育，其发展对提升教育公平、学生成绩等起到一定积极作用。如今，韩国社会仍奉行“万般皆下品，唯有读书高”思想，将大学视为社会流动的源泉，过分强调高学历。随英才教育推行，学校教育满意度下降、应试为主的教育竞争机构、家长虚荣及不安心理等因素影响，韩国私人教育不断结构化、体系化，其市场规模远超 OECD 国家平均水平，办学领域也由基础教育转向高溢价的课外辅导和高等教育。

重视教育本身不是问题，但私人教育过度发展导致应试倾向严重，育人功能淡化，高学历者过剩：韩国自 1996 年起就进入高等教育普及化阶段，目前是全球高等教育入学率最高的国家之一，七成年轻人拥有本科学历，博士学位人数比上世纪 90 年代增长五倍以上。“影子教育”盛行已成为韩国社会中最大的痼疾之一，不仅加剧了升学竞

争,引致学生自主学习能力下降,家庭经济负担加重和社会资源浪费,而且还造成公教育危机、高校毕业生就业率、高学历者失业率增加、地方大学校萎缩等问题。

(六) 新加坡观点综述

新加坡教育的本质是培养实用人才。从 20 世纪 70 年代新加坡大力发展新兴工业时起,其教育就开始突出发展实用教育。从起初“发展实用教育以配合工业化和经济发展需要”国家战略,到提出“思考的学校,学习的国家”教育愿景,以及 21 世纪“少教多学”方针和“教育分流制度”,可看出新加坡教育偏重务实。李光耀曾说:“教育是确保下一代取得成功的最重要元素。”在其执政的五十年期间,新加坡政府在教育上投注大量心力,制定设计最适合的教育体系和实施双语政策,将新加坡从一个语言复杂的前英国殖民地打造成多数人都通晓英文,同时懂得自身母语的团结国家,由此造就经济蓬勃发展、社会和谐稳定的大好形势。

在现行分流式教育下,通过平价素质和精英教育相结合,制度的实用性更加突出。为促进学生形成独立思考能力和有正确导向的价值观,新加坡政府推行大量应用型学习计划,在中小学基础教育阶段就落实“素质教育”。与此同时,依据考试成绩和学业成就区分学生“精英”才能,其本质在于有限教育资源的分配最优化。总体而言,该制度使得仅五分之一的学生能够接受大学教育,并将其余学生从普通教育分流到职业教育中,接受普通职业教育、商业教育和技术教育,真正达到因材施教培养实用型人才的目的。然而,该制度也导致高等教育普及率相对较低,社会不平等现象越来越严重,因此新加坡正探索逐步革新该制度。

附件 2:

国内外学校治理的典型模式

从春秋战国到民国时期，中国学校治理模式发生了深刻变化。主要模式有由封建朝廷直接举办和管辖的**官学**，由私人办理的私学藏书、教学与研究相结合的书院，培养近代实用人才的清末新式**学堂**，以及民国时期的“**教授治校**”模式。新中国成立以来，社会经济逐步发展、体制机制不断改革，教育需求不断转变，学校治理模式也经过了摸索和转变过程，形成的主要治理模式包括：**政府治理模式、市场管理为主模式、社会治理为主模式、共同治理模式**。

国外发达国家的教育体制经过不断改革优化，也形成了符合自身国情特点的治理模式。美国的基础教育以**学区制治理模式**为主，高校执行**董事会管理模式**。英国的教育行政管理体制形成了**中央集权和地方分权相结合**的基本格局。德国学校的管理实行**各种代表大会广泛参与的校长负责制**。日本中小学主要实行“**以校长为中心、全员参与、分担校务、共同经营**”的学校管理运营体制，高校内部治理采取了“**双会制**”，并创新形成了**理事会、经营协议会和教育研究评议会**等组织为一体的新型管理体制。韩国学校治理实行从**集权化到分权化模式**。新加坡学校管理和评估采用**欧洲卓越模式**。

总体来看，国内外学校治理模式的改革共性在于，一是去行政化、去机关化，将教育治理权力从上层不断向基层落地；二是高度重视专业人才的治理能力，着重引入教育家、教授、老师等专业人士参与教育治理；三是将治理权力从集权走向分权，充分发挥社会贤达、校友、学生的作用，共同参与学校的治理。

一、春秋战国至民国时期相关模式总结

中国学校教育诞生于夏、商时期，到西周时期已初步建立起从中央到地方的学校教育制度。封建制度建立后，学校教育制度逐步完备。从先秦至明清，历代都十分重视学校教育。中国古代学校体系大体可

分为官学、私学和书院三类，清末则出现了学堂，不同类别学校的治理模式各不相同。到了民国时期，“教授治校”的大学治理模式曾得到广泛推行。

（一）官学模式

中国古代官学按地域、级别和规模分为中央官学和地方官学，其发展经历了西周的国学、乡学，汉代的太学、州郡县学，唐宋以后的太学、国子学、府州县学，元代以后的社学以及设于孔庙的学官（庙学）等。

春秋战国至秦朝时期官学衰落，到了汉朝时期得以恢复和发展。汉朝的中央官学包括太学、鸿都门学、四姓小侯学和宫廷学；地方官学主要是郡国学。汉代官学的主要内容是儒家经典，实质是经学教育。魏晋南北朝时期，学校兴废无常，但在官学制度上有不少创新，国子学、四学馆、律学等新型中央官学的建立对后世有重大影响，开创了我国实科教育和分科教学的先河；魏晋南北朝封建割据政权设立的地方官学是州郡学，主要是为官僚地主阶级的子弟设立。隋唐时期官学发展已趋完备，尤其是唐朝，除了国子学、太学外，还设立了分科大学和修业时间短即可参加科举考试或委以一定官职的大学，在入学资格、学额、课程设置、修业年限、教育行政机构、教师学生管理等方面已制度化；唐朝的地方官学教育制度也十分完备，层级诸多，还有专业学校。宋朝的中央官学和地方官学基本沿用唐朝制度。辽、金、元时期中央官学走向衰落，而元朝地方官学比较发达，在路设路学、府设府学、州设州学、县设县学，同时设有诸路医学、诸路蒙古字学等专门学校，还在农村设立“社学”。明清的中央官学进一步发展，以明朝初年的国子监最为兴盛，地方官学仍采用元朝的制度。

中国古代官学具有阶级性和等级性，办学宗旨是培养各种封建统治人才，以供朝廷之用，教育内容以儒家经籍为主，设置了专门教育行政机构和教育长官来管辖。古代中央官学由封建朝廷直接举办和管辖，地方官学由历代官府按照行政区划在地方举办，教育权依附于政

权。官学的管理主要通过构建学官的组织体系和建立重要的管理制度来进行。唐朝以前,中央官学管理以礼官太常寺作为组织体系的核心,唐开元后则转移到了礼部。地方官学汉代由太守或国相负责,地方教育管理体系至唐代更具规模,由各府州的长史主管。

（二）私学模式

私学是中国古代私人办理的学校。春秋战国之际官学衰落,私学逐渐发展起来。私学一般包括经师讲学和童蒙教学两类。私学初创阶段著名的有儒家、墨家两大学派,至战国中期以后,出现了百家争鸣的局面,影响最大的是儒、墨、道、法四家。

在中国历史上,除了特殊时期外,历代封建统治者对私学一般都采取支持态度,目的是为了私学教育为统治阶级服务。古代的私学教育学业程度参差不齐,各代学校名称也有所不同,既有启蒙教育、中等性质的教育,也有大学性质的教育,还有的学校则包括各种不同程度的教育,精舍、精庐、书院、蒙馆、村塾、家塾、义学等都是私学在不同时期的名称。私学主要招收中小地主阶级的子弟和中下层人民的子弟,其教学内容仍以儒家典籍为主,兼习一般的文化科学知识。私学教师通常为名师大儒,在私学中创造了学术自由、充满个性的氛围,同时较为注重人文精神和德育素养的培养。

（三）书院模式

书院是积聚大量图书的教学活动与学术研究相结合的高等教育机构,主要由私人创办为主,有的历史时期官府也进行支持或控制。真正具有聚徒讲学性质的书院起源于五代南唐的庐山国学,至北宋发展较为完备,著名的有白鹿洞书院、岳麓书院、应天府书院、嵩阳书院、茅山书院、石鼓书院等六大书院。

书院作为中国封建社会特有的一种教育组织形式,其治理具有鲜明的特点。书院兼具教育教学机关和学术研究机构的功能,实行教育教学与研究相结合;盛行讲会制度,允许不同学派进行会讲、开展争辩,在一定程度上体现了“百家争鸣”的精神;教学实行“门户开放”,

不受地域限制，欢迎其他书院师生前来听讲；以学生个人读书钻研为主。但元朝开始，书院逐渐出现官学化倾向，到了清朝，书院呈现官、私立并存的局面，清政府对书院实行控制性政策，并命令各省在省城设立一所书院，以加强对书院的影响，经费由官府提供，书院山长由官府礼聘。

从官学、私学到书院，学校教育并未脱离以选士制度为核心的目标导向。

（四）新式学堂模式

晚清时期，中国传统社会的深刻变化引起了教育领域的变革，带来了新式学堂的出现。晚清出现的新式学堂可归纳为三种类型。

一是由外国教会创办的学堂，它们出现最早。教会学校的宗旨是“使学生能成为社会上和教会里有势力的人物，成为一般人民的先生和领袖”。

二是由资产阶级改良派、革命派及各种民间团体创办的新式学堂，在介绍西学、传播维新变法思想方面起了重大作用。维新派在湖南长沙设立的时务学堂采取中西学并重的方针。辛亥革命期间，革命派也办了许多学校，以培养“革命之健儿”“建国之豪杰”。这类学堂办学宗旨比较开明，没有官方学堂的种种限制，“重精神教育以自由独立为主”，成为培养革命人才的重要场所。

三是由清政府开设的近代学堂。清政府确立了新的学制和教育行政系统，建立了《京师大学堂章程》《考选章程》《高等学堂章程》《中等学堂章程》《小学堂章程》及《蒙学堂章程》等一系列章程，依法办学治校。学堂教育注重培养实用型人才。这些学堂虽然还没有完全摆脱封建传统教育的窠臼，但不同程度地采取了西方近代学校的某些体制教法，开设了一些各类基础、专业课程。近代学堂实行公办、官办、私办的办学方式，办学方式的灵活便于更多人才的培养。

（五）教授治校模式

“教授治校”是源自中世纪巴黎大学的一种学校管理模式，其在

中国孕育于清末民初，五四运动前后由蔡元培首次在北京大学付诸实践，并于 20 世纪 20 年代得到普遍推行，经过不断修正持续到 40 年代末。“教授治校”模式存在工作效率等方面的局限性，但有助于确立教授在大学里的主人翁地位，实现治校民主，具有深远的历史意义。

“教授治校”制度的学校内部管理实践主要体现在评议会和教授会的设置上。根据民初《大学令》规定，大学设评议会和教授会，评议会由校长、学长及各科教授代表组成，审议各学科之设置及废止、讲座之种类、大学内部规则等事项；教授会由学科内教授组成，审议学科课程、学生试验事项、科目成绩、请授予学位者合格与否等事项。

以蔡元培时代的北京大学为例，蔡元培首先打破北大传统上集权式管理的格局，将集中于校长的权力逐步分化，使更多教授有机会共享“治校权力”。第一步组织评议会，让教授代表，议决立法方面的事；恢复学长权限，分任行政方面事宜；第二步组织各门教授会，由各教授与所公举的教授会主任分任教务。与此同时，建章立制，完善制度，制定了《国立北京大学内部组织现行章程》《评议会简章》《学科教授会组织法》等一系列规章制度。在蔡元培时代北大“教授治校”实践中，教授广泛参与学校事务的规划、决策与管理，治校权力涉及学校总体规划与决策、预算与财政、招生方法与入学机会、课程与考试、教员聘任等方面。

梅贻琦也主张“教授治校”。在任清华大学校长的实践过程中，梅贻琦强化了教授会和评议会的权力，从制度上赋予了“教授治校”在清华大学的真正地位。清华大学教授会由所有教授、副教授组成，其权限包括审议改进教学及研究事业以及学风方案、学生成绩的审核与学位的授予、从教授中推荐各院院长及教务长等。评议会是学校最高的立法、决策和审议机构，由校长、教务长、秘书长、各学院院长以及教授会互选之评议员组成，其职权包括议决各学系之设立、废止及变更，审定预算决算，议决教授、讲师与行政部各主任之任免等。在 1938 年西南联大成立后，梅贻琦继续秉承“教授治校”理念并发

扬光大。

除北京大学和清华大学外，“教授治校”模式还得以在近代的国立东南大学、省市立大学以及私立厦门大学、私立复旦大学等私立大学推行，但具体形式和名称在各校略有不同。

二、新中国成立以来相关模式总结

新中国成立以来，在不断适应社会经济发展、体制机制改革，教育需求转变的过程中，学校治理模式也经过了摸索和转变过程，形成的主要治理模式包括：政府治理模式、市场管理为主模式、社会治理为主模式、共同治理模式。

（一）政府管理模式

在新中国成立初期的计划经济时期，学校治理主要以政府管理模式为主，所有学校由政府统一计划管理；政府管理模式主要应用于公立学校，尤其是义务教育阶段。政府管理模式下，中央政府与地方政府、地方政府与学校通过制定行政契约来进行管理。地方政府按照行政契约的要求履行应尽职责，学校按照行政契约内容实现应尽职能。政府管理模式是中央集权管理，有利于国家根据国民经济和社会发展情况实施教育事业的重点发展战略，有利于教育规划和方针政策的有效执行，有利于调解各地区教育的不平衡。但政府管理模式的主要缺点是效率不高，缺乏社会与市场。

（二）市场管理为主模式

民办学校和教育培训机构主要采用市场管理为主模式，学校根据市场的需要进行课程设置和教学，学校发展主要受市场供需的影响。在市场管理为主的模式下，采取市场契约管理机制，市场契约是学校作为一种社会组织，在市场中开展民事性质活动时，与其他社会组织发生民事关系，有关行为、方式、内容遵照地位平等、自愿、协商一致并履行义务等原则订立的一项协定。由于存在市场失灵、契约失灵、信息不对等问题，市场管理还是在政府监管下运行，是一种政府监管下以市场管理为主的治理模式。

（三）社会治理为主模式

社会治理模式主要应用于社区学院、企业培训等。社会治理模式以社会契约作为管理机制，以人们的约定俗成的常识性规则进行自我管理。社会治理模式的主要作用是使人们形成一种共同的愿景和认识，遵守成形的规则。但通常情况下，社会治理模式不能单独采用，倘若政府不进行相应的监管，可能使组织处于无序的状态。

（四）共同治理模式

近年来，建立系统性、科学性、可持续性发展的学校治理模式本身成为学校制度改革的重要方向，共同治理模式应运而生，在包括公立、民营、义务教育和非义务教的各类院校中形成探索发展趋势（正文“重庆市綦江区加强放管服改革，推进区域教育治理现代化”案例）。《国家教育事业“十三五”规划》将“基本实现管办评分离，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格局，教育治理体系和治理能力明显提升”作为教育现代化的重要目标。《中国教育现代化 2035》要求推进教育治理体系和治理能力现代化，完善学校治理结构，推动社会参与教育治理常态化，建立健全社会参与学校管理和教育评价监管机制。共同治理模式在政府监管和学校管理的同时，重视并发挥市场、社会、社区、家长的作用，适应新时代发展需求，实现育人为本的教学理念，已成为推进学校治理现代化发展的主要趋势。

三、国外模式总结

国外发达国家的教育体制经过不断改革优化，也形成了符合自身国情特点的治理模式，对我国教育治理模式优化具有借鉴意义。

（一）美国模式

尽管美国联邦政府教育部从 1867 年就开始设立，但是它的权力有限，只是作为一般性的指导和咨询机构而存在。该部门对全国高校实施调控的途径仅包括拨款、立法、评估认证、科研投入和颁发指导性文件，因此联邦政府对高校没有直接管理权。相对于联邦政府的有

限权力，州政府拥有是否让学校办学、要求学校规范办学的权力，因此美国高校均由各州政府管理。作为主体的州负有主要责任，地方承担具体责任，联邦则仅具有广泛影响。州政府的教育责权来源于州和州立法机关，与联邦教育部没有直接的隶属关系。各州决定教育行政的基本方针，但大部分的实际管理权属于地方学区。

学区制是美国基础教育的一大特色。按照美国《宪法》规定，教育属于州一级政府的责任，但州政府主要通过州宪法和法令规定一般性的教育方针和政策，通过教育财政来调控学区，实际的教育管理权则主要由学区行使。学区是州的最基层教育行政单位，直接负责管理学校事务，也是学生就学的区域单位。现行的学区制起源于 1789 年美国麻州修正通过的州宪法，该法规定地方政府成立“学区委员会”负责教育事务。1826 年，该法再度修正，将学区委员会独立于地方政府之外，并享有教育行政权以及决定与征收教育税的权力，奠定了美国学区制的基础。学区委员会虽然受州政府的管制，但在不违背上级部门教育政策和要求的前提下，具有相对独立的人事权、财政权、课程权，能够全权管理学区内教育事务。

美国高校执行**董事会管理模式**，董事会掌握着管理大学的基本权限。董事会作为学校最高权威机构，享有对学校事务的最终决策权，其主要职责是决定大学财政计划、任命管理人员、保证管理高效与资金稳定，以及制定并实施长期教育规划。董事会不参与日常管理，但全体教师和学生均可向其反映意见。董事或管理人员定期与师生代表召开会议，以确保学校的民主科学化管理。美国高校通常定位清晰明确，并且享有高度自治和充分的学术自由，能够自主选择 and 制定自己的发展道路，因此力求办学具有自身特色，追求学校、学科、专业及培养人才的个性。

（二）英国模式

英国的教育行政系统由中央教育行政部门和地方教育行政部门组成。中央教育行政部门为国家教育部，直接受教育大臣领导；地方

教育行政部门主要为市、郡教育局。经过英国政府多年来的教育改革，目前英国的教育行政管理体制形成了**中央集权和地方分权相结合**的基本格局。中央和地方教育当局通过制定政策、发布信息、推广经验等来指导、促进教育事业的发展。具体来看，基础教育的教育方针、课程计划、学校标准、教师标准及部分学校的办学经费，由国家教育行政部门统一掌握和控制；而学校的具体培养目标、服务方向、基本规模、部分课程、校长任免及部分中小学校的办学经费则由地方教育局控制。每所学校都有学校董事会，在董事会中，地方教育当局代表、地方社团代表、家长与学生代表及教职员代表人数相等。学校董事会与地方教育部门共同管理学校，形成一种相互促进、相互监督的制度，学校每年的事务、财务除了向当地教育部门汇报外，还要接受董事会的审核，使得教育政策更加完善、合理。

英国高等教育的治理可以分为国家层面、中间层面和高校层面。国家层面有教育和技能部，政府中有一名部长，负责制定宏观政策；英国高等教育质量保障署负责制定全面的高等教育质量保障工作的指导方针和战略规划。中间层面有大学拨款委员会、学生贷款公司、研究委员会、产业机构、全民医疗服务中心等。高校层面有理事会，是英国大学里最高的管理机构，其组成人员复杂，不仅有大学教授、其他教学人员、学生代表，还有政界、商界的代表。理事会拥有整个学校，包括房地产和职工经费等。

（三）德国模式

德国的学校管理是指学校内部事务的管理，除了教育行政部门对学校实施指导、监督之外，学校内部的组织机构、教师和其他与学校有关的人员也有权力参与学校的管理。德国学校的管理实行**各种代表大会广泛参与的校长负责制**。每所学校一般由校长对学校实施管理、指导。除了医学专业职业学校的校长是由具有医疗经验的专业人员担任外，其他学校的校长、副校长都通过公开招聘产生。所有学校的校长和副校长首先应该是具有丰富教学经验的教师。一名符合条件的应

聘者要正式成为校长，必须经过学校代表大会和办学者的审查同意，然后由教育行政部门任命。

德国实行校长负责制，校长承担全校发展的重大责任。校长的职责有二。**第一**，校长对外代表学校与社会各方面进行交往，负责处理与学校有关的一切外部事务。**第二**，负责学校内部的行政管理和业务管理工作，校长作为学校代表大会的领导，和学校代表大会的成员一起对学校的发展、建设出谋划策，行使管理权力；在学校业务方面，校长负责贯彻落实州教育行政部门制定的各种教育方针政策，执行州的教学计划，负责对教师进行考核、指导、监督，负责对学生的学业情况做出最后的评价，与教育局一起负责本学校教师的选拔、招聘，负责对现职教师进修的安排。

学校代表大会参与学校的管理工作。其任务是和学校领导、教师、学生和家長相互协作，为学校的发展提供咨询，提出意见和建议。学校代表大会在学校的重大决策方面具有充分的发言权，如在学校的教学改革、教学秩序的改变、人事变动和学校扩建或迁移等问题上，学校代表大会具有参与权，可以否决校长和教育行政部门有关学校的一些决定，也有权否决教师代表大会的决定。

教师代表大会分为全体教师代表大会和部分教师代表大会。全体教师代表大会是全体教师的组织；部分教师代表大会是某种类型教师的组织，如专业教师代表大会和班主任代表大会等，对本职工作提出意见。教师代表大会的主要职责是为学校教育和教学领域的一切重大活动提供咨询和决策意见，对学校的管理工作、教学工作是否与国家的相应法规政策相符合进行检查和监督，对单个教师的教学进行指导和监督。

（四）日本模式

日本中小学学校管理严格，学校按照规范办学，教职工的学校管理职责明确，具有较高的学校管理效率。日本中小学管理的校长负责制不同于英、美等国的学校管理体制，校长的权限较少受到约束。日

本中小学主要实行“以校长为中心、全员参与、分担校务、共同经营”的学校管理运营体制。这种体制对学校管理的民主化、科学化，对形成和谐的人际环境和良好的师生关系，对提高学校教育质量，都起到了十分重要的作用。

日本地方高校内部治理采取了“双会制”，即由两个相互平行的管理机构共同治理，一个是经营管理机构，一个是学术管理机构。例如，大阪府立大学、宫崎公立大学的最高治理结构为经营审议会和教育研究审议会。经营审议会负责大学有关经营方面工作的审议机构，而教育研究审议会负责大学有关教育研究重要事项的审议机构。总之，双会共管是日本地方高校内部治理的显著特征。

2004 年 4 月起，日本的国立大学开始了法人化改革的进程。通过国立大学法人化改革，日本政府对大学实行了全新的管理模式，国立大学内部管理组织也进行了重建。新设立了理事会、经营协议会和教育研究评议会等组织。在新的内部管理体制下，上述三大组织形成校一级管理机构。理事会成为最高决策机构，是国立大学权力的核心。它由校长和副校长等组成，讨论和决定学校的重要事项，包括中期目标及年度计划的制定，预算的编制、执行及决算，大学内部重要机构的设置及撤销等。除了议决重大事项外，大学日常管理运营的很多事务也要经过理事会的审议。经营协议会由来自校外的有识之士（原文部科学省的官员、企业或校友代表等）和校内的管理人员（校长和理事等）组成，主要负责处理与大学经营有关的事务。教育研究评议会则由校内教师等学术人员代表组成，专门审议与大学教育教学、研究有关的事务。

（五）韩国模式

韩国学校治理实行从集权化到分权化模式。20 世纪 90 年代后，在公共治理理论和国家“权威自由主义”行政体制的共同影响下，韩国教育领域开始全面实施分权化改革：金泳三政府于 1994 年确定逐步实现高等教育完全自治的目标，李明博政府提出提升公立学校教育

体系自主性和多样性方针等。分权改革目标在于增强国家竞争力，通过给地方教育行政机构“松绑”，赋予其自主运行权力，激发教育的积极性和责任感，以期产成“分权—特色—高质量”的连锁反应。在分权实施过程中，政府形成《韩国宪法》《教育法》和《地方自治团体对地方教育经费辅助的规定》等各级法律制度，明确各级学校教育经费的来源、用途等，以经费立法为分权提供有力保障。同时也强调国家责任，使改革在国家整体规划下有步骤地展开。

分权模式使韩国教育取得令人瞩目的成就。但当前，该治理模式的不足之处，如人事制度限制和经费来源依赖等问题凸显。对此，韩国政府正考虑让教师做地方教育官员，把高层行政管理人员的权力下放给校长等可能，以便持续推进分权化改革进程。

（六）新加坡模式

新加坡学校管理和评估采用**欧洲卓越模式**。新加坡人均教育资源丰富，教学质量世界一流，其当前教育成就与政府一贯坚持的高效管理及创新密切相关。最初，新加坡教育管理实行中央集权模式，2006年后，在国家经济和多元文化社会发展推动下，教育权限逐渐下放至地方，通过间接管理形式，学校拥有更大办学自主权，学生灵活性及变通性得以提高，对新加坡外向型经济发展起到了巨大推动作用。在学校管理方面，新加坡所有学校校长均通过教育部选拔任命，其必由教学领域中产生。在学校评估方面，新加坡采取多种教育质量监控制度，并引入先进理念——欧洲卓越模式。

卓越学校模式的评价框架分为两大类，共九项内容。两大类是“运作过程”和“成果”，“成果”由“运作过程”得来，“运作过程”通过“成果”反馈而得到改进。其中，“运作过程”着重学校管理方式和资源分配，包括领导、人事管理、策略、资源和以学生为主的各种程序与活动，“成果”即人事管理、行政管理、合作和社会贡献、各项以学生为主的活动成果。教育部每年将学校评估结果公布在媒体上，便于家长和学生做出更明智选择。总体而言，该模式具备专业、系统、

科学性，对于学校教育评估公开、公平、公正，是学校问责的有利工具，有助于鉴别和奖励各类学校。

附件 3:

1949 年至今我国主要教育体制机制改革政策脉络

时间	政策名称	主要内容
1949 年 9 月	《中国人民政治协商会议共同纲领》	指出“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的，即民族的、科学的、大众的文化教育”，为教育的恢复和探索指明了方向。
1951 年 10 月	《关于改革学制的决定》	规定各级各类学校的地位、年限和互相衔接的关系，确立了我国学制并沿用至今。
1952 年 3 月	《中学暂行规程（草案）》《小学暂行规程（草案）》	制定新的中小学各科教学大纲，形成了我国中小学学校课程设置的基本框架，建立起了新的基础教育课程体系。
1956 年 3 月	《关于扫除文盲的决定》	要求从 1956 年开始在工农群众中大力开展识字教育。在 5 年或者 7 年内基本扫除文盲。要求 2 年-3 年扫除机关干部中的文盲；3 年或者 5 年扫除工厂、矿山、企业职工中的文盲 95% 左右；5 年或者 7 年基本上扫除农村和城市居民中的文盲，即扫除文盲达到 70% 以上。
1958 年 9 月	《中共中央国务院关于教育工作的指示》	指出教育为无产阶级政治服务，教育与劳动生产相结合，教育工作必须由党来领导。
1961 年 9 月	《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》	规定高等学校的基本任务是贯彻执行教育为无产阶级的政治服务、教育与生产劳动相结合的方针，培养为社会主义建设所需要的各种专门人才。高等学校学生的培养目标是：具有爱国主义和国际主义精神，具有共产主义道德品质，拥护共产党的领导，拥护社会主义，愿为社会主义事业服务、为人民服务；通过马克思列宁主义、毛泽东著作的学习和一定的生产劳动、实际工作的锻炼，逐步树立无产阶级的阶级观点、劳动观点、群众观点、辩证唯物主义观点；掌握本专业所需要的基础理论、专业知识和实际技能，尽可能了解本专业范围内科学的新发展；具有健全的体魄。
1963 年 3 月	《全日制中学暂行工作条例（草案）》	规定“中等教育的任务，是为社会主义建设事业培养劳动后备力量，和为高一级学校培养合格的新生。”总则对全日制中学的培养目标，除在德育方面做出了规定外，要求使学生在小学教育的基础上，进一步掌握语文、数学、外国语等课程的基础知识和基本技能，并且具有一定的生产知识，身心得到正常的发展，有健康的体质，良好的生活习惯和劳动习惯。
1980 年 2 月	《全日制中学暂行工作条例》《全日制小学暂行工作条	即“高教六十条”、“中教四十条”，“小教三十条”，是在 20 世纪 60 年代三个条例基础上修改而成，起到了整顿和恢复教学秩序的积极作用。

时间	政策名称	主要内容
	例》和《全国重点高等学校暂行工作条例》	
1980年2月	《中华人民共和国学位条例》	规定我国的学位分为学士、硕士、博士三级。1980年2月12日第五届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过,根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国学位条例〉的决定》修正。
1980年12月	《中共中央、国务院关于普及小学教育若干问题的决定》	提出教育事业在“四化”建设中具有重要作用;在80年代,全国应基本实现普及小学教育的历史任务,有条件的地区还可进而普及初中教育;坚持两条腿走路的多种形式的办学方针;建设一支稳定合格的教师队伍。提高教师的社会地位,造成尊师的良好社会风气;切实改革普通教育的领导管理体制。
1982年1月	《中共中央关于检查一次知识分子工作的通知》	指出我国广大知识分子是热爱祖国、热爱党、热爱社会主义的,他们同工人、农民一道在革命和建设发挥了巨大作用,是社会主义现代化建设事业中一支不可缺少的重要依靠力量。《通知》提出了解决问题的途径,从历史上给知识分子平反。
1985年5月	《中共中央关于教育体制改革的决定》	提出与“以经济建设为中心”的政治路线相一致的“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育。”的新的教育方针,是对1958年“教育为无产阶级政治服务”方针的否定。教育从为政治服务而转为经济建设服务,成为我国教育体制发展迈向新时期的起点。
1986年4月	《中华人民共和国义务教育法》	是为了保障适龄儿童、少年接受义务教育的权利,保证义务教育的实施,提高全民族素质,根据宪法和教育法而制定的法律。内容包括:总则、学生、学校、教师、教育教学、经费保障、法律责任、附则等。1986年4月12日由第六届全国人民代表大会第四次会议通过,1986年7月1日起施行。当前版本是2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议修改。
1988年4月	《关于高等学校逐步实行校长负责制意见》	扩大高等学校办学自主权,改革高校招生和毕业分配制度,学校逐步实行校长负责制。
1992年6月	《关于加快发展第三产业的决定》	明确将教育定义为第三产业,教育由“上层建筑”被重新定义为“社会生产力”的一部分,纳入了国民经济的分析框架,“教育产业和产业化”得以提出。
1993年3月	《中国教育改革和发展纲要》	明确指出“要集中中央和地方等各方面的力量办好100所左右重点大学和一批重点学科、专业”。“211工程”是面向21世纪,中国政府集中力量重点建设100所左右的高等学校和一批重点学科、专业,争取有若干所高等学校在

时间	政策名称	主要内容
		21 世纪初接近或达到国际一流大学的学术水平, 共有 112 所高校被纳入该工程。
1995 年 3 月	《中华人民共和国教育法》	是中国教育工作的根本大法, 是依法治教的根本大法。对落实教育优先发展的战略地位, 促进教育的改革与发展, 建立具有中国特色的社会主义现代化教育制度, 维护教育关系主体的合法权益, 加速教育法制建设, 提供了根本的法律保障。内容涵盖: 总则、教育基本制度、学校及其他教育机构、教师和其他教育工作者、受教育者、教育与社会、教育投入与条件保障、教育对外交流与合作、法律责任、附则等 1995 年 3 月 18 日, 第八届全国人民代表大会第三次会议通过; 2009 年 8 月 27 日, 根据第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正; 2015 年 12 月 27 日, 根据第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定》第二次修正)。
1996 年 5 月	《中华人民共和国职业教育法》	是为了实施科教兴国战略, 发展职业教育, 提高劳动者素质, 促进社会主义现代化建设, 根据教育法和劳动法, 制定的法规。由中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议于 1996 年 5 月 15 日修订通过, 自 1996 年 9 月 1 日起施行。2019 年 12 月, 教育部发布《中华人民共和国职业教育法修订草案(征求意见稿)》, 面向社会公开征求意见。征求意见稿提出, 国家鼓励职业教育领域的国际交流与合作, 支持引进境外优质职业教育资源; 建立职业教育国家学分银行, 推进职业教育各类学习成果的认定、积累和转换; 推行学徒制度, 鼓励有技术技能人才培养能力的企业设立学徒岗位等。
1998 年 8 月	《中华人民共和国高等教育法》	是为了发展高等教育事业, 实施科教兴国战略, 促进社会主义物质文明和精神文明建设, 根据宪法和教育法, 制定的法规。内容涵盖: 总则, 高等教育基本制度, 高等学校的设立, 高等学校的组织和活动, 高等学校教师和其他教育工作者, 高等学校的学生, 高等教育投入和条件保障, 附则等。《高等教育法》由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于 1998 年 8 月 29 日通过, 自 1999 年 1 月 1 日起施行。当前版本为 2018 年 12 月 29 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议决定修改。
1999 年 6 月	《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》	提出实施素质教育就是全面贯彻党的教育方针, 以提高国民素质为根本宗旨, 以培养学生的创新能力和实践能力为重点。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。

时间	政策名称	主要内容
2001 年 5 月	《国务院关于基础教育改革与发展的决定》	确定可以对薄弱学校和新建的学校等公办学校实行民办学校机制的改革试验,成为日后公办学校实行“民营机制”的“转制学校”的理论依据。
2002 年 12 月	《中华人民共和国民办教育促进法》	为实施科教兴国战略,促进民办教育事业的健康发展,维护民办学校和受教育者的合法权益,根据宪法和教育法制定的法律,确定了发展民办教育和教育产业的合法性。2002 年 12 月 28 日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过,根据 2013 年 6 月 29 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》第一次修正,根据 2016 年 11 月 7 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》第二次修正。
2002 年 8 月	《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》	主要内容包括:深刻认识职业教育在社会主义现代化建设中的重要地位,明确“十五”期间职业教育改革与发展的目标;推进管理体制和办学体制改革,促进职业教育与经济建设、社会发展紧密结合;深化教育教学改革,适应社会和企业需求;采取切实措施,加快农村和西部地区职业教育发展;严格实施就业准入制度,加强职业教育与劳动就业的联系;多渠道筹集资金,增加职业教育经费投入;加强领导,推动职业教育持续健康发展。
2003 年 9 月	《关于进一步加强农村教育工作的决定》	明确农村教育在全面建设小康社会中的重要地位,把农村教育作为教育工作的重中之重;加快推进“两基”攻坚,巩固提高普及义务教育的成果和质量;坚持为“三农”服务的方向,大力发展职业教育和成人教育,深化农村教育改革;落实农村义务教育“以县为主”管理体制的要求,加大投入,完善经费保障机制;建立健全资助家庭经济困难学生就学制度,保障农村适龄少年儿童接受义务教育的权利;加快推进农村中小学人事制度改革,大力提高教师队伍素质;实施农村中小学现代远程教育工程,促进城乡优质教育资源共享,提高农村教育质量和效益;切实加强领导,动员全社会力量关心和支持农村教育事业。
2003 年 12 月	《关于进一步加强人才工作的决定》	提出加快构建现代国民教育体系,更好地为经济社会全面发展培养人才。并指出要统筹城乡教育,进一步加强农村教育。全面普及九年义务教育,积极发展高中阶段教育,全面推进素质教育。
2005 年 5 月	《关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》	要求正视和着手解决择校热、“上学难、上学贵”的问题。要求各级教育行政部门有效遏制城乡之间、地区之间和校际之间教育差距扩大的势头,要采取有效措施遏制义务教育阶段择校之风。坚持义务教育阶段公办学校免试就近入学,不得举办或变相举办重点学校。具有优质教育资源的公办学校不得改为民办或以改制为名实行高收费等。

时间	政策名称	主要内容
2005 年 12 月	《关于做好清理整顿改制学校收费准备工作的通知》	全面叫停各地审批新的改制学校,对大规模改变公办学校的公益性、以教育牟利的“改制学校”、“名校办民校”进行清理整顿。
2006 年 6 月	新修改《义务教育法》	确立了各级政府分担义务教育经费的机制,以及促进义务教育均衡发展的方针。对“应试教育”和“教育产业化”政策的清理进入了法制轨道。
2006 年 10 月	《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》	提出“坚持教育优先发展,促进教育公平”的方针。实施农村义务教育免费的政策、促进义务教育均衡发展、整顿改制学校的政策,以及控制高等教育发展规模,重在提高质量等政策。
2010 年 7 月	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》	提出“到 2020 年,基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列”的战略目标。主要内容包括:推进素质教育改革试点、义务教育均衡发展改革试点、职业教育办学模式改革试点、终身教育体制机制建设试点、拔尖创新人才培养改革试点、考试招生制度改革试点、现代大学制度改革试点、深化办学体制改革试点、地方教育投入保障机制改革试点以及省级政府教育统筹综合改革试点等 10 个方面。
2014 年 8 月	《关于深化考试招生制度改革的实施意见》	提出要坚持育人为本,遵循教育规律;着力完善规则,确保公平公正;体现科学高效,提高选拔水平;加强统筹谋划,积极稳妥推进。2014 年启动考试招生制度改革试点,2017 年全面推进,到 2020 年,基本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。
2015 年 10 月	《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》	提出目标:到 2020 年,中国若干所大学和一批学科进入世界一流行列,若干学科进入世界一流学科前列;到 2030 年,更多的大学和学科进入世界一流行列,若干所大学进入世界一流大学前列,一批学科进入世界一流学科前列,高等教育整体实力显著提升;到本世纪中叶,一流大学和一流学科的数量和实力进入世界前列,基本建成高等教育强国。
2017 年 12 月	《义务教育学校管理标准》	为全面贯彻党的教育方针,促进义务教育学校不断提升治理能力和治理水平,逐步形成“标准引领、管理规范、内涵发展、富有特色”的良好局面,全面提高义务教育质量,促进教育公平,加快教育现代化,着力解决人民日益增长的美好生活需要和学校发展不平衡不充分问题,《标准》内容包括保障学生平等权益、促进学生全面发展、引领教师专业进步、提升教育教学水平、营造和谐美丽环境、建

时间	政策名称	主要内容
		设现代学校制度等 6 大管理职责、22 项管理任务、88 条具体内容，
2018 年 1 月	《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》	是新中国成立以来党中央出台的第一个专门面向教师队伍建设的文件。提出目标任务：经过 5 年左右努力，教师培养培训体系基本健全，职业发展通道比较畅通，事权人权财权相统一的教师管理体制普遍建立，待遇提升保障机制更加完善，教师职业吸引力明显增强。教师队伍规模、结构、素质能力基本满足各级各类教育发展需要。到 2035 年，教师综合素质、专业化水平和创新能力大幅提升，培养造就数以百万计的骨干教师、数以十万计的卓越教师、数以万计的教育家型教师。教师管理体制科学高效，实现教师队伍治理体系和治理能力现代化。教师主动适应信息化、人工智能等新技术变革，积极有效开展教育教学。尊师重教蔚然成风，广大教师在岗位上有幸福感、事业上有成就感、社会上有荣誉感，教师成为让人羡慕的职业。
2018 年 10 月	《关于加快建设高水平本科教育 全面提高人才培养能力的意见》	提出总体目标：经过 5 年的努力，“四个回归”全面落实，初步形成高水平的人才培养体系，建成一批立德树人标杆学校，建设一批一流本科专业点，引领带动高校专业建设水平和人才培养能力全面提升，学生学习成效和教师育人能力显著增强；协同育人机制更加健全，现代信息技术与教育教学深度融合，高等学校质量督导评估制度更加完善，大学质量文化建设取得显著成效。到 2035 年，形成中国特色、世界一流的高水平本科教育，为建设高等教育强国、加快实现教育现代化提供有力支撑。
2018 年 11 月	《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》	是党中央对新时代学前教育改革发展的顶层设计和重大部署，是贯彻落实党的十九大“办好学前教育”、实现“幼有所育”的实际行动，进一步确立了学前教育公益普惠的基本方向和发展目标，进一步完善了学前教育政策保障体系，包括资源供给、经费投入、教师队伍建设等政策保障，进一步强化了完善监管体系、规范办园行为、提高办园质量等方面的规定要求。
2019 年 2 月	《中国教育现代化 2035》	提出推进教育现代化的总体目标是：到 2020 年，全面实现“十三五”发展目标，教育总体实力和国际影响力显著增强，劳动年龄人口平均受教育年限明显增加，教育现代化取得重要进展，为全面建成小康社会作出重要贡献。在此基础上，再经过 15 年努力，到 2035 年，总体实现教育现代化，迈入教育强国行列，推动我国成为学习大国、人力资源强国和人才强国，为到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定坚实基础。2035 年主要发展目标是：建成服务全民终身学习的现代教育体系、普及有质量的学前教育、实现优质均衡的义务教育、全面普及高中阶段教育、职业教育服务能力显著提升、高

时间	政策名称	主要内容
		等教育竞争力明显提升、残疾儿童少年享有适合的教育、形成全社会共同参与的教育治理新格局。
2019年2月	《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》	提出了推进教育现代化的十项重点任务:一是实施新时代立德树人工程,二是推进基础教育巩固提高,三是深化职业教育产教融合,四是推进高等教育内涵发展,五是全面加强新时代教师队伍建设,六是大力推进教育信息化,七是实施中西部教育振兴发展计划,八是推进教育现代化区域创新试验,九是推进共建“一带一路”教育行动,十是深化重点领域教育综合改革。
2019年6月	《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》	是中共中央、国务院印发的第一个聚焦义务教育阶段教育教学改革的重要文件,是新时代我国深化教育教学改革、全面提高义务教育质量的纲领性文件。《意见》提出了全面提高义务教育质量的主要任务。一是坚持“五育”并举,全面发展素质教育;二是强化课堂主阵地作用,切实提高课堂教学质量;三是按照“四有好老师”标准,建设高素质专业化教师队伍;四是深化关键领域改革,为提高教育质量创造条件;五是加强组织领导,为新时代提高义务教育育人质量提供坚强保障。
2009年10月	《关于深化本科教育教学改革全面提高人才培养质量的意见》	要求高等教育要适应世界潮流和时代变化,把立德树人融入思想道德教育、文化知识教育、社会实践教育各环节,加快形成更高水平的人才培养体系。《意见》围绕严格教育教学管理,提出四个方面具体举措:一是强化思想政治教育,二是鼓励和引导学生刻苦学习,三是着力提高教育教学质量,四是严把考试和毕业关。
2019年11月	《职业院校全面开展职业培训促进就业创业行动计划(2019—2022年)》	确定行动目标:到2022年,使职业院校成为就业创业培训的重要阵地,基本形成学历教育与培训并举并重的职业教育办学格局。职业院校年承担补贴性培训达到较大规模;重点培育一批校企深度合作共建的高水平实训基地;建设一大批培训资源库和典型培训项目,培养一大批能够同时承担学历教育和培训任务的教师。
2020年2月	《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》	提出力争到2022年,基本建成全面覆盖、运转高效、结果权威、问责有力的中国特色社会主义教育督導體制机制。具体来说,在督政方面,构建对地方各级政府履行教育职责的分级教育督导机制,督促省、市、县三级政府履行教育责任。在督学方面,建立国家统筹制定标准、地方为主组织实施,对学校进行督导的工作机制,指导学校不断提高教育质量。在评估监测方面,建立教育督导部门统一归口管理、多方参与的教育评估监测机制,对各级各类学校办学行为和教育质量进行评估监测,为改善教育管理、优化教育决策、指导教育工作提供科学依据。

资料来源:中国民生银行研究院根据公开资料整理

附件 4:

全球部分国家和我国香港、台湾地区教育体制机制 及教育改革相关经验启示

一、美国教育体制机制及教改相关经验

作为世界上教育事业最发达的国家之一，美国的教育体系早在其建国时就已初具规模。经过 200 多年的发展和逐步完善，美国逐步形成了特色鲜明的 K-12 基础教育和长期处于世界领先水平的高等教育。

（一）历史沿革

美国教育改革经历了联邦政府从追求教育机会均等到提升教育质量，最终追求公平与质量兼顾的一系列改革。具体来看，二战后美国教育改革进程主要经历了以下三个重要阶段。

1. 20 世纪 50 至 70 年代：由联邦政府主导的精英教育转向重视基础和公平教育

早期美国联邦政府在教育领域主要发挥搜集教育数据与事实，通报各州的教育状况与进展的作用。从二战时期开始，联邦政府开始转向以自己的战略需要和政策工具来改革、创造满意的美国教育。1958 年，美国总统亲自批准颁布了《国防教育法》，标志着科技依托教育，国防依托教育的改革应运而生。法案规定，联邦政府必须拨出 10 亿多美元专款改善教育状况，开创了由联邦政府直接拨款、全面扶持教育的先例。这次教育改革主要强调“天才教育”以培养科学精英集团，着重提高对自然科学、数学和外语的教学力度，目的是消除美国基础教育中对科学基础忽视的弊端，符合美国当时急需培养高级人才、发展尖端科技、增强军事和经济实力、继续保持超级大国地位的要求。

1965 年，联邦政府通过了《初等和中等教育法案》（ESEA），这是 20 世纪 60 年代联邦政府对初中等教育投资最大的一个项目，政府花费了大量资金帮助贫穷的孩子接受普通教育，建设学校图书馆等，旨在保障教育公平。作为约翰逊政府对贫穷宣战计划的一部分，法案

提出在美国各学校要实行不同种族的人同校、同学习的政策，同时由各州和地方政府出资为美国小学、初中学生提供课本、器具和实物来确保不同种族的学生有足够的学习资料，帮助印第安人接受教育，实行双语教育等，保证了处于劣势的学生有机会接受教育，改善学业水平，为美国大规模进行初中等教育改革奠定了坚实的基础。但是这次改革由于无视学生的实际情况，过分加大了教材内容的难度，又没有充分考虑到大多数学生的接受程度，忽视了应用知识和基本技能的训练，导致理论脱离实际。

20 世纪 70 年代，联邦政府大力支持基础教育，强调严格管理，提高教育质量，目的是使教育重点回到基础学科，主张培养学生的基本技能，强调读、写、算等基本能力的培养。

2. 20 世纪 80 年代至世纪末：联邦政府教育危机意识增强

1979 年卡特政府设立教育部，体现了联邦政府加强参与教育的连续性。教育部全面参与教育活动，不仅提供贷款资助服务，而且还负责管理监督教育法案的实施、进展等情况。

20 世纪 80 年代，随着联邦政府行政权力的集中，其干预教育改革行为变得越来越普遍。在里根总统授权之下，国家教育质量优异委员会发布了调查报告——《国家处在危急之中：教育改革势在必行》，全面总结了 20 世纪 50 年代末以来美国教育发展的状况，提出了一系列旨在提高教育质量的建议，要求进行一次全面的教育改革。报告的发布标志着新一轮教育改革的起点。这次改革最显著特点是由联邦政府发起的一轮自上而下的改革，内容主要涉及加强中学五门“新基础课”教学（英语、数学、自然科学、社会科学和计算机科学），提高教育标准和教育要求，提高师资就业准备的质量标准，联邦政府、州和地方官员必须负起领导责任等。里根政府将美国教育的运行轨道引向了以“标准化的课程与考试”来提高学生的学习成绩上

20 世纪 90 年代，布什政府和克林顿政府相继发布了《美国 2000 年：教育战略》和《2000 年目标：美国教育法》等旨在振兴美国教育

的法案，加了大在教育领域的“标准化运动”。这两个关于基础教育改革的纲领性文件在美国教育界产生了巨大反响，其相同之处在于联邦政府用法律的形式决定了这一时期教育的科技取向——即以发展数学、自然科学等为重点，从而增强国家的科技实力和以科技为基础的经济实力，同时建立全国统一的国家课程目标，用国家标准来要求各州学生，改革了各州分权的弊端。

3. 21 世纪以来联邦政府实施国际教育竞争新战略

2002 年，小布什政府颁布了《不让一个孩子掉队》法案，再次强调要加强基础教育，从幼儿抓起，强调儿童早期充分、全面的身心和智力教育将为他们日后的全面发展和成功奠定基础，同时着重于帮助家境贫困、有学习或语言障碍、行为表现差、学业成绩差的边缘学生。法案的核心思想是绩效责任制，倡导以绩效责任的方式促进教育改革。这一政策规定将标准化的考试加以制度化，并以其作为考察公立学校教育水平的手段，受联邦拨款的公立学校必须接受考试制度以及针对所有考核不合格学校的处罚制度。这一政策使得联邦制政府在教育改革中的主导地位更加凸显。此外，法案还要求大力发展契约学校，即通过地方学校理事会和个体学校两个合法实体之间签订的协议的形式创办的学校，属于一种半政府、半市场化的教育形式。为了实施这一法案，联邦政府大幅度增加了中小学教育拨款。

随后，美国联邦政府发布了题为《迎接风暴——振兴美国经济，创造就业机会，建设美好未来》的报告。该报告沿袭了美国政府一贯秉持的“科学和工程领域的卓越与领先将带来巨大的经济效益”信念，目标是找出美国当前所面临的紧迫问题，研究具体对策，确保 21 世纪美国继续在科学与工程方面保持领先地位，从而能够成功地进行国际竞争，持续地保障国家繁荣，明显体现出美国政府在基础科学教育、基础科学研究、创新人才培养和创新投资环境方面直面竞争的战略思维。

2015 年，奥巴马总统签署了《每个学生都成功》法案，该法取代

了《不让一个孩子掉队》法案。这一法案针对旧法案过于重视标准化考试的缺陷，强调一方面要保持和提升美国教育的竞争力；另一方面要保持灵活性和多样性，根据不同地方、社区、学校的具体情况采取不同对策。新法案废除了旧法案中对各州的各种统一要求、统一标准，终结了原本规定的联邦以测试成绩为基础的问责制，代之以州问责制，代表着联邦政府强势控制公立学校成绩的时代终结，并将教育的控制权以及广泛的自主权和灵活度归还于各州和地方学区，联邦政府的职能再次回到了旧法颁布前的状态，即通过制定政策、颁布法律，对美国教育发展施加间接影响，而非直接控制。

（二）现阶段情况与特色

1. 基础教育

（1）体系设置

K-12 教育是美国基础教育的统称。“K12”中的“K”代表（幼儿园 Kindergarten），“12”代表 12 年级（相当于我国的高中三年级），“K-12”指从幼儿园到 12 年级之间的教育，覆盖了 5-18 岁的年龄段。由于各学区可以自行制定各级学校的学制，因此美国基础教育的学制在各州并不完全一致，例如，有的学区采用“6+3+4”学制，即小学 6 年（幼儿园到五年级）、初中 3 年（六年级到八年级）、高中 4 年（九年级到十二年级），有些学区则采取“7+3+3”的学制。根据美国法律规定，儿童在 6-16 岁必须入学接受教育。

（2）管理机构

学区制是美国基础教育的一大特色。按照美国《宪法》规定，教育属于州一级政府的责任，但州政府主要通过州宪法和法令规定一般性的教育方针和政策，通过教育财政来调控学区，实际的教育管理权则主要由学区行使。学区是州的最基层教育行政单位，直接负责管理学校事务，也是学生就学的区域单位。

现行的学区制起源于 1789 年美国麻州修正通过的州宪法，该法规定地方政府成立“学区委员会”负责教育事务。1826 年，该法再度

修正，将学区委员会独立于地方政府之外，并享有教育行政权以及决定与征收教育税的权力，奠定了美国学区制的基础。学区委员会虽然受州政府的管制，但在不违背上级部门教育政策和要求的前提下，具有相对独立的人事权、财政权、课程权，能够全权管理学区内教育事务。

（3）资金来源

根据法律规定，美国合法居留人均享有免费接受义务教育的权利，不必缴纳学杂费和课本费。全美各学区的经费来源渠道基本相同，联邦、州和地方三级政府共同分担教育经费，这主要是由美国地方分权政体决定的教育基本模式。美国基础教育经费完全由政府承担。经费来源主要分为三个部分，包括联邦、州和地方（学区）三级政府拨款，其中以州和地方提供经费为主。政府教育拨款大多来自政府预算，即政府日常收入所依赖的各项税收。

（4）课程设置

从教学内容上来讲，美国基础教育课程设置广博。20世纪80年代以来的课程改革加强了基础学科、科学教育（特别是信息技术教育）、道德教育、公民教育、环境教育、人口等重大社会问题教育。1983年，国家教育质量优异委员会发布的报告《国家处在危急之中：教育改革势在必行》要求加强英语、数学、科学、社会、计算机的教学。1991年，布什总统发布的《美国2000年：教育战略》，提出建立5门核心课程，即英语、数学、科学、地理、历史。1993年，克林顿总统发布的《2000年目标：美国教育法》在前任政府规定的英语、数学、科学、地理、历史这5门核心课程的基础上又增加了外语、艺术、公民课程，从而使核心课程科目数量增至8门，进一步拓展了基础教育课程范围。2002年，小布什政府推行的《不让一个孩子掉队》法案则十分强调英语、数学和科学3个基础科目的重要性，将其列为核心课程，要求各州和高等院校结成数学和科学方面的伙伴关系，从而加强K-12阶段的数学和科学教育。法案还要求各州制定高中生在阅读和数学方

面必须达到的最低熟练标准，由各学区每年提交学生进步报告。

（5）办学主体

除传统的公立学校外，特许学校(Charter School)这一概念经过 20 世纪 70-80 年代的酝酿，在 90 年代慢慢开始在美国被实践。特许学校是一种新型的公立学校，通常隶属于某个学区，但却拥有很强的独立性。特许学校由教师、管理者、学生父母和社区代表与地方教育委员会共同协商，经州及地方法令批准后，便可按照该章程建立一所学校。

与传统的公立学校相比，特许学校拥有更大的自主权，其在预算、聘用教师、教学目的、教学方式、课程设计等方面都可以自由贯彻自己的偏好。学校只需实现章程中规定的目标即可，上级行政部门的监督和管制相对较少。一旦学校没有实现它预定的目标，州政府可以随时取消它的“特许权”。作为公立学校系统的成员，特许学校必须遵守州和联邦的教育法，承认州所要求的各种测验。特许学校与公立学校一样，资金大部分来源于公共教育经费。每个公立学校的学生都自带一笔教育经费，当某学生选择就读于特许学校，那么属于他的这部分教育经费也相应地转移到特许学校，因此，学生就读特许学校是免费的。特许学校的建立和发展改变了美国基础教育中公立学校“千校一面”的沉闷局面，同时也为学生提供了更加丰富多样的教育途径。

（6）教师队伍建设

美国基础教育教师专业发展包括职前教育阶段、初任教师阶段和在职成长阶段。职前教育培养是教师成长的初始阶段，侧重于课程学习，以培养教师的教育理念和教学能力，课程分为普通教育和专业教育。普通教育也称学术基础教育，包括人文学科、社会学科、自然学科等基础教育课程。专业教育包括任教学科专业科目、行为学科、教学理论和实践、教学实习等专业课程。2011 年，斯坦福大学和美国教师教育院校协会联合开发了美国教师表现性评价（Teacher Performance Assessment, TPA）系统，成为美国第一套统一的高质量

教师评价系统。这一系统包括专项评估和标准化评估两部分，专项评估是指对教师候选人参加教师培训过程中的形成性评价，包括一些专门的课程训练，如教育信息技术课程等；标准化评估则指能够真实反映教师候选人课堂表现的档案袋评估。通过详细的检测内容，这一评价体系既能有效地监控教学水平、保障教学质量，又能帮助和促进职前教师更深入地理解规范性的教学思想，掌握教学的目标、任务、策略以及对学生的评价方式。

为激发教师教学积极性，美国一方面将教师评价作为内部机制，另一方将教师工资改革作为保障教师教学质量的外部机制。在美国，根据一定评价标准划分出的教师专业能力分层决定了教师的不同责任和工资待遇。目前，美国主要有三种有影响力的教师评价机构和评价标准，包括美国全国教师教育认证委员（National Council for Accreditation of Teacher Education, NCATE）及其评价标准、美国国家专业教学标准委员会（National Board for Professional Teaching Standards, NBPTS）及其评价标准以及美国优质教师证书委员会（American Board for Certification of Teacher Excellence, ABCTE）及其评价标准。除此之外，“高质量教师”（Highly Qualified Teacher）计划也相应制定了高质量教师标准。“高质量教师”计划严格了教师进入标准，使教师资格证书成为进入教师职业的最低标准。此外，进入教师职业仍需符合其他一些要求，如学历和知识技能等，达到上述标准才可以进入新教师行列。在职教师可每五年按照上述标准进行评估，达到标准可以续约，否则将面临解聘。一些州还允许在职教师可以参加教师生涯计划，并把教师的专业发展具体分为五个层次，包括新教师、实习教师、职业教师、高级教师和杰出教师，每个阶层次都有严格的要求和认定标准，并匹配以不同等级的薪酬。

目前，NBPTS“以绩效为本”的优秀教师评估成为美国实施绩效工资以来广受教师青睐的认证。这一认证基于教师自愿，不具有强制性，可以补充而非取代各州的教师认证。NBPTS 为有经验的教师建

立了全国统一的高级标准，拿到这一认证证书的教师能够进入教师专业能力分层的最高一级，并享受最高级别的薪酬和职业待遇。

2. 高等教育

(1) 总体情况

美国的高等教育享有世界声誉，不仅教学质量全球知名，而且具备开展最尖端科研和创新工作的能力。由高校创造的专业知识和实用技术，不仅推动着美国的经济增长，而且为国家智力和文化的繁荣奠定了坚实基础。一方面，美国拥有较为完善的高等教育体系，2016 年共有高校 4726 所，在校生 2100 万，全日制在校生 1800 多万。美国政府对高校的投入占 GDP 的 8%，为全世界之最，加之完善而又行之有效的制度体系，使得美国高校具有全世界其他国家高校无法比拟的创造力和驱动力，每年吸引全球众多学子前往就读。

另一方面，美国高等教育覆盖水平也不断提高。美国人口普查局 2019 年 2 月发布的数据显示，自 2000 年以来，美国 25 岁及以上人口中，最高学位为硕士的人数翻了一番，达到 2100 万；博士学位持有人数增加了 1 倍多，达到 450 万。目前美国成年人口中，13.1% 的人拥有硕士学位、专业硕士学位或博士学位，而 2000 年这一比例为 8.6%。从 2000 年至 2018 年，25 岁及以上人口获得学士及更高学位的人数占比从 25.6% 升至 35%。

(2) 体系设置

在美国由基础教育升入高等教育阶段，需由学生依据在校成绩及学术能力评估测试（Scholastic Assessment Test, SAT）或美国高校考试（American College Test, ACT）的成绩分数，自行申请大学入学。

美国高校可分为公立和私立，其中公立可分为州立和社区立，私立可分为盈利性和非盈利性。美国的公立高校和私立高校都有质量很好、信誉很高的大学，如美国的 261 所研究型大学中公立有 167 所，私立有 94 所，其中包括斯坦福大学、耶鲁大学、哈佛大学、麻省理工学院、康奈尔大学以及卡内基梅隆大学等全球知名高等学府。

根据《高等教育机构卡内基分类法》(2000 版),美国高校分为五大类:一是以提高就业和专业技能为主的社区学院,约占高校总数 42.3%;二是主要培养专业人才的高校,授予从学士学位到博士学位的各级专业学位,所授学位的 50%以上在单一学科领域,如医学院、法学院、工程和技术学院等,占比约为 19.4%;三是主要培养学士的学士学院,也称四年制学院,占比约为 15.4%;四是主要培养硕士研究生的高等院校,占比约为 15.3%;五是主要培养博士的大学,一般为研究型大学,占比约为 6.6%。总体来看,美国以提高劳动者素质、提高就业技能为目标的高校和社区学院占高校总数的四成多,培养本科生和专业性人才的高校占高校总数的近三成,而以培养硕士和博士研究生为主的研究型大学数量较少,占比仅为两成多。

(3) 管理机构

尽管联邦政府教育部从 1867 年就开始设立,但是它的权力有限,只是作为一般性的指导和咨询机构而存在。该部门对全国高校实施调控的途径仅包括拨款、立法、评估认证、科研投入和颁发指导性文件,因此联邦政府对高校是没有直接管理权。相对于联邦政府的有限权力,州政府拥有是否让学校办学、要求学校规范办学的权力,因此美国高校均由各州政府管理。作为主体的州负有主要责任,地方承担具体责任,联邦则仅具有广泛影响。州政府的教育责权来源于州和州立法机关,与联邦教育部没有直接的隶属关系。各州决定教育行政的基本方针,但大部分的实际管理权属于地方学区。

美国高校执行董事会管理模式,董事会掌握着管理大学的基本权限。董事会作为学校最高权威机构,享有对学校事务的最终决策权,其主要职责是决定大学财政计划、任命管理人员、保证管理高效与资金稳、定以及制定并实施长期教育规划。董事会不参与日常管理,但全体教师和学生均可向其反映意见。董事或管理人员定期与师生代表召开会议,以确保学校的民主科学化管理。美国高校通常定位清晰明确,并且享有高度自治和充分的学术自由,能够自主选择和制定自己

的发展道路，因此力求办学具有自身特色，追求学校、学科、专业及培养人才的个性。

（4）资金来源

美国高校资金来源在公立和私立高校之间差异较大，主要在于私立学校不享有州政府拨款。公立学校的收入来源有六大项，包括政府拨款（联邦、州及地方社区等）、学生学费、研究经费和培训经费、私人捐款和捐赠基金、以及学校从属企业的收入，私立学校的资金来源则不包括州政府及地方社区拨款。尽管高校可以通过基金会、捐款等多种途径获得办学经费资助，但政府拨款仍是美国公立高校的主要办学经费来源，在总经费来源中占比约 60%，同时也是私立高校的第二大经费来源，占比约 20%；学生学费在公立高校占总经费来源的比例约为 20%左右，在私立高校则占 50%左右。美国私立高校如著名的哈佛、斯坦福大学的经费来源以企业、社团资助和校友捐赠为主。

3. 职业教育

（1）体系设置

美国的职业教育不是层次教育，而是一个独立的人才培养门类的教育。职业学院既培养专科层次的技能型人才，又培养应用型本科人才，同时也具备硕士、博士学位的授予权，是一套独立的人才培养类别。职业教育从中职、高职、应用型本科到实战型研究生一应俱全，支撑了美国制造业和现代服务业对人才的需求和行业的发展。

同时，美国的职业技术教育集技能教育与升学教育于一体，为学生提供了广阔的成长空间。美国职业院校实行学分制，学生只要修够学分，就可以直接升入本科读三年级或四年级。高职学生中五至八成的学生能够通过学分制的渠道升入本科，其他学生则进入市场就业。通过为学生搭建就业和深造一体化的平台，美国职业教育有效实现了人才分流。

（2）资金来源

美国职业教育的首要主体是各社区学院。社区学院基本由政府出

资兴办，大部分教师薪酬和各项教学费用也由政府投入，大部分实习实训基地则由企业提供。总体来看，美国政府投资金额占其职业教育所需资金的 90% 以上，保证了美国职业教育稳定的投入渠道和资金支持。

（3）课程设置

一方面，美国的职业教育十分贴近市场，课程设计和教学组织与市场的紧密度更高。通过面向市场，美国的社区学院从专业设置到课程教学大纲、教材选择、再到教学实施和实习实训，均以以市场需求为导向进行岗位技能培训。美国很多企业直接在社区联合办学，按照企业自身需求，由企业帮助组织指导教学，安排实习实训，培养出来的学生定向到企业就业。由于贴近市场，这种市场化的职业教育受到了企业和群众的欢迎，就业前景良好。

另一方面，美国十分注重加强职业教育与普通教育的融合。为了帮助学生顺利过渡到中学后教育和适应工作环境，美国的高中虽然偏重学术课程和为升学做准备，但同时也开展职业生涯与技术教育。中等职业教育由综合高中、全日制职业高中、以及区域职业学校或中心三大机构共同提供，三者之间实行学分互认。综合高中开展的职业教育分为校内和校外两种，校内职业教育主要提供一些选修课程或者开展“职业生涯主修专业”等专门项目，校外职业教育则主要依托区域职业学校或中心开展。据统计，约 8% 的公立高中都提供至少一项校内或校外职业教育项目，公立高中毕业生中有超过 90% 的学生至少学习过 1 门职业课程，约有 20% 的学生学习了 3 门或以上职业课程。

（三）主要优势

1. 教育权责划分清晰

美国通过近半个世纪以来的教育改革，使得联邦政府、州、地方之间的教育权责划分不断完善，形成了国家建议、州级标准、学区决策、学校实施的一体化的教育体制。各级教育机关的职能详实明确，各层级机构间的职能环环相扣、承上启下，不冲突、不重叠，大大提

高了机构管理的效率和劳动力使用价值。

作为典型的联邦制分权国家，美国教育主要由州和州以下地方政府履行职责，联邦政府负责引导和鼓励，通过教育科研、评估和信息发布来促进教育质量和效益的提高；加强对联邦教育项目的协调和管理，并通过部分资助的形式来为一些地方进行教育拨款，从而缓解地区差异。在政策决策中，美国联邦政府作为国家教育改革的执行主体，总是能设法摒弃多方意见和平衡各阶层利益，强调对社会稀缺资源配置的民主性和科学性，并通过强制性的法律行政手段来保障政策的合法性与权威性。

以美国高等教育管理体制为例，从官方角度看，既有联邦政府的行政、立法、司法部门的参与，也有州政府和法律部门的充分介入。从非官方角度看，既有各种民间组织和人士的直接介入，也有行业协会的参与。因此，美国的高校既不是“独立自治”，也不是政府的“垄断经营”，而是代表美国各方利益的机构。正是在权责划分清晰的体系下，才使得美国高等教育得以在发展过程中不断进行自我调整，从而更好地适应外部社会环境、更稳健地持续发展。

2. 学校形式多样

美国近年来试行的教育改革引入了许多半国家、半市场化的教育形式，包括特许学校，契约学校、教育外包等，希望通过教育形式百花齐放的局面，给予学生和家長更多的教育选择权。特许学校(Charter School)的出现就属于一个典型案例。特许学校的出现不仅为美国众多的家庭提供了选择公立学校的机会，而且打破了公立学校独家经营的局面，促使公立学校提高教育质量；其创立的学校自主管理的运作方式已成为美国公立教育体系中创造性和高效率的样板。

作为美国教育改革中发展最为迅速的择校制度之一，特许学校是得到了美国两党各级政府和教育机构的支持，因其一方面通过国家提供资金、学生免费入学等制度，保持了学校的公有性质，维护了教育的公平、公正性，在宏观教育标准上体现了国家的意志；另一方面又

具有传统私立学校重视经营业绩和教学质量的优点，在管理上部分采取了市场运作原则，如选择竞争原则、企业运作原则、提高教育管理效率等。全美已有 43 个州通过了特许学校的法案，2017 年覆盖了 320 万左右的学生。通过在公共教育内部创造一个竞争的市场，特许学校进一步促进了传统公立学校在管理和运行上提高自身有效性与充分性。

3. 教育资源配置更趋均衡

美国教育改革过程中，政府对弱势群体的关注日益增加，注重扩大教育覆盖群体，为其提供更多的教育机会，努力实现教育资源更加公平的配置，缩小教育差距。一是在扩大受益群体方面，随着教育项目投入的资金增加、范围扩大，美国教育项目受益人群也在不断扩大，受益人从幼儿园到大学不等，涉及到更多州、少数族裔、边疆和偏远地区以及低收入家庭儿童和弱势儿童。

二是在教师资源配置方面，美国联邦政府一方面注重缩小不同地区之间教师的待遇差距，为任教于办学薄弱学校和边远学校的教师提供一定的优惠政策和财政补助，吸引优秀教师到学校任教；另一方面，美国“人才流动激励”基于薄弱学校实际需求和教师自愿的原则，实现“输入校”和“输出校”之间的供求匹配，推动全国范围内的优秀教师流动，实现优质教师资源的共享。

三是在平衡优质教学资源方面，各地方学区通过建立网络资源共享平台，将优质课程进行学区内共享，统一教学质量标准，使每位学生均有机会享受到优质的课程资源。在教育设备的配置上，学区内各学校也秉持着“不求所有、但求所用”的资源共享原则，将学校资产变为学区资产，使每位学生均有机会使用更多的教育设备。

4. 教育经费具有较高独立性和透明度

在教育预算经费上，美国地方教育实行预算单列，为一级科目。从预算管理的权力来看，教育预算管理较为独立，地方政府的基础教育预算管理机构对上只对市长和议会负责，而对下只对该区的公民负

责，因此不受同级的财政部门和其他部门干涉，效率较高，并且预算监管简单易行，预算编制透明度较高。

5. 教师评价体系完善

美国教师队伍建设与薪酬待遇历来遵循以“绩效为本”的评估标准，但绩效的内涵并非一成不变。起初，美国将绩效定义为以上级主观评价为主的教师教学表现，而后随着考试的普及，绩效主要指教师指导学生考试的分数情况。目前，绩效的内涵不断扩展，既包括教师的知识和技能，也包括教师课堂教学表现和教学效果，即学生进步情况，同时也考虑教师的职业发展意向和动力问题，有效增强了教师内生发展动力。

6. 高校与地区发展紧密结合

美国高校与地区发展及国家建设通常结合的非常紧密，发挥大学的知识效应已成为地方经济发展的一种模式。这些大学通过技术转化，推动了产业创新，从而直接带动当地经济发展。例如，以斯坦福大学、伯克利大学为主导发展起来的美国“硅谷”科学工业园区极大地促进了地方及行业发展。麻省理工学院依托自身的技术和优势在本州内创办了 600 多家公司，康奈尔大学和弗吉尼亚工业学院与州立大学专门设立了经济开发办公室，主要进行生物技术和先进材料的研发，以刺激当地与本州的经济的发展。加州大学系统因在农业方面的突出成绩引起了政府的高度重视，从而加大了对大学的支持力度，而大学的发展又能够为地区的建设与发展提供很大的支持，二者相得益彰，相互促进。

（四）经验启示

1. 教育改革必须兼顾公平与质量

美国教育改革始终致力于保证教育机会均等，历届联邦政府均努力扩大弱势群体的受教育机会，改善其受教育环境和条件。从美国基础教育的发展经验看，要厘清各级政府之间的协作关系，明确中央、地方、县市在基础教育财政投入上的权利和义务，始终融入“保障教

育资源均衡配置”的执政理念，逐步建立起政府主导监督、市场合理供给、社会广泛参与的良好格局，促进教育事业蓬勃发展。在现有财政条件下，以义务教育入学机会公平为根本，合理分配教育资源以缩小城乡、区域、学校、群体之间的教育差距，把更多资源向贫困地区、弱势群体投放，重点解决好农民工子女、经济困难学生等社会反映强烈的焦点问题，进而实现学生在入学权利和教育质量方面的平等。

2. 加强法律保障

美国联邦政府作为国家教育政策的执行者，在通过行政手段进行各方协调以外，更多是通过立法赋予政策的合法性与权威性，从而保障教育政策的严格执行。虽然我国宪法很早就明确赋予了公民平等的受教育权利，但是由于缺乏切实有效的政策法规，教育平等长期流于形式。仅仅把握教育公平的内涵并制定相应的政策，仍然难以解决实践中的教育失衡问题，主要源于政策在落实过程中有很多主观性、临时性以及随意性，常常会受到决策者与执行者主观意志的影响。因此，出台更加详实的教育法案，使其作为法律形式存在的教育政策，能够为教育改革提供更为坚实的指引，并进一步明确教育权责的合理划分，为教育财政投入和监督提供全方位的法律保障。

3. 重视基础教育

美国二战后进行的基础教育改革始终把基础教育质量的高低与国家发展紧密联系在一起。不论是布什和克林顿两届政府都先后连续颁布了指导美国基础教育的纲领性文件，还是小布什政府的教育改革计划，都将基础教育作为国家发展的力量之源。一个国家的发展离不开教育，而基础教育是教育的根基。因此，我国有必要进一步增强对基础教育的重视程度，逐步加强教育投资以基础教育为主的方向，实施更高标准的义务教育经费保障和更大范围的教育统筹。

4. 完善教师评价与激励体系

美国对优秀教师进行的评价各个环节都十分严格，涉及面广、要求高。评价及突出了教师行为、教师专业发展、教师能力培养，也强

调教师的教学实践反思，让教师在实践中体验生活，做到理论和实践的有力结合，同时注重培养教师的集体意识，发扬教师的合作精神。未来，我国也应参照这一标准，不断完善教师教学能力评价和鉴别、形成教师专业能力分层，才能产生更加合理的岗位和薪酬激励，从而保证同时从内部和外部激发教师教学潜力和动力。

5. 促进高校服务地方经济和社会发展

从美国高校发展的历史经验来看，高校，尤其是地方行业型高校，需以自身优势和特长主动服务于本行业和地方经济社会发展，加强与当地的合作共赢，才能在激烈竞争中立于不败之地。美国高校在自身建设与发展过程中，与当地经济和社会发展紧密连接，最终形成了相互促进和良性循环的双赢局面。在我国 2800 多所高校当中，地方行业型高校占 90% 以上，目前这类高校多数与地方经济和社会发展的契合度不大，人才培养往往不能满足地方经济建设的需要，因而地方对大学的支持也不够。未来，我国大学“双一流”建设应明确要求以服务经济社会发展为导向。

二、英国教育体制机制及教改相关经验

在西方近现代国家中，英国具有最古老的教育体系之一。在经过几百年的沿革后，英国的教育体系已较为完善，同时具有极强的灵活性。总体来看，英国教育分为三个阶段，包括义务教育，延续教育和高等教育。在义务教育阶段，英国政府资助学生从 3 岁开始接受教育。3 岁至 5 岁期间主要采取幼儿园和托儿所两种形式，5 岁至 11 岁为小学教育，最后 11 岁到 16 岁为中学教育。学生完成中学教育后就可以获得普通中等教育证书(GCSEs)。延续教育阶段，学生可就读两年大学预备班，预科结束后学生需要拿到普通教育高级证书(A-Levels)，随后才能进入大学攻读学士学位。高等教育阶段，大部分本科课程为期三年（或四年），本科毕业后学生可继续读研究生进行深造。

值得注意的是，在英国灵活的教育体制中，这一标准教育路径并非英国教育的唯一路径。中学毕业获得普通中等教育证书后，学生也可以继续在各类职业技术学院读基础课程。这种模式适合职业规划偏重手工操作的学生。读完基础课程的学生与拿到普通教育高级证书的学生一样，均可接受大学教育，同时还可以获得他们所选职业方向的实习机会。

（一）历史沿革

二战后，英国教育经历了以撒切尔夫人为首的保守党政府追求“教育自由化”，到工党政府重新上台执政后要求改变精英化教育模式、实现教育均衡发展等一系列改革。具体来看，英国教育改革进程主要经历了以下两个重要阶段。

1. 20 世纪 80 年代至 20 世纪末：教育自由化阶段

以撒切尔夫人为首的保守党政府在 20 世纪 80 年代推行“教育自由化”的理念，即倡导教育的市场化改革，将政府和学校视为教育的“生产者”，家长和学生视为教育的“消费者”，鼓励家长自由择校，学校间自由竞争，通过市场调节机制达到提高教育质量、培养精英人才的目的。

1988年7月,英国国会通过了《1988年教育改革法》。该法规定,英国实行义务教育阶段的全国统一课程,政府为此制定了《国家课程标准》,作为各地学校教学的依据。这一举措拉开了英国历史上第一次大规模的课程改革运动,彻底改变了英国长期以来占主导地位的放任主义课程管理模式,使课程管理出现了一元化特征。法案还规定实行全国统一的成绩评定制度,家长有权利为子女选择就读学校并参与学校管理,学校可以摆脱地方教育当局的管理,把资源的控制权下放给学校。这些举措进一步加强了中央政府对教育的控制管理,削弱了地方教育当局的权限。

2. 20世纪末至今:保障教育均衡、提升教育质量阶段

由于撒切尔夫人倡导的精英化教育模式严重损害了弱势学生的受教育权,受到了人们的批评和指责。为实现教育的均衡发展,1997年重新上台执政的工党政府将教育放在与经济等同的地位,“把增加教育投入、改革教育体制、提高教育质量作为政府立法的首要目标”。自此以后,英国政府始终以实现“每所学校都成功,每个孩子都优秀”的均衡教育为目标,以薄弱学校改造为重点,以照顾绝大多数学生的利益为出发点,对基础教育进行大刀阔斧的改革。

1997年,布莱尔首相提出“第三条道路”(The Third Way)的施政纲领,对教育进行大刀阔斧的改革,旨在帮助弱势儿童在起点上获得发展,尽可能地使儿童处于同一起跑线上。在“第三条道路”的指导下,历届工党领袖均将教育改革作为重中之重,通过制定专项计划、提供专门的帮助和扶持、增加额外拨款等途径,改善薄弱学校的教学条件,提升学校的教育质量,缩小校际间的差距,使薄弱学校向优质学校转化,为每一个学生提供优质的教育。不论是“特色学校计划”、国家挑战计划”,还是“学院内学校计划”等,都是以学生的发展为中心,以提升学校的教育质量为目的,使每一个学生都能得到应有的发展

为了使不利处境学生享有均等的入学机会,以工党为代表的英国

政府一方面制定实施了“确保开端计划”(Sure Start),旨在使弱势学生在入学起点上实现公平;另一方面,调整基础教育入学政策,扩大家长的自主选择权,增加学生进入优质学校学习的机会。

为了保障家长的自由择校权,使贫困和少数民族学生也能享受到优质的教育资源,工党政府于 1998 年出台了《学校标准和组织法》(School Standards and Framework Act1998),规范学校的入学标准,要求学校的招生必须公正、透明,并赋予家长上诉的权利,还在学校和家长之间设立学校裁判员,以调解家长与学校之间的矛盾。此外,缩减特色学校以能力为取向来选择学生的比例,将其控制在 10%以内,以避免将家长择校蜕变为学校选择学生的局面。此后,工党政府又颁布实施了多部法律,明令禁止学校根据家长的经济条件、社会地位和对学校的赞助等录取学生,鼓励学校采用随机抽签的方式为所有申请进入优质学校的学生提供均等的机会。同时,工党政府将教育改革的重心转移到提升教育质量上,通过改造薄弱学校、严格教师准入和考核、增加教育拨款等政策,不断扩大优质教育资源的比重,增加学生享受优质教育资源的机会,为学生的健康发展创造有利条件。

(二) 现阶段情况与特色

1. 基础教育

(1) 体系设置

英国的联邦制体制使得其教育体制也较为复杂灵活,即使同一个地区,同一座城市,不同学校的办学体制也不尽相同。总体而言,基础教育分为三个年龄学段:第一阶段 5 至 7 岁,为一至二年级,7 岁参加第一阶段考试;第二阶段 7 至 11 岁,为三至六年级,11 岁参加第二阶段考试;第一、二阶段属于小学教育。第三阶段 11 至 14 岁,为七至九年级,属于初中教育,14 岁参加第三阶段考试。第四阶段 14-16 岁,为十至十一年级,属于高中教育,16 岁参加第四阶段考试,即全英高中毕业统考(GCSE 考试)。

高中毕业考试后,学生根据自己的意愿,可以学习其他应用型的

技术性课程,为今后的就业做准备,也可以接受相当于大学预科的教育,学习有关课程,为接受高等教育做准备。这一阶段称为第六学级,是英国独具特色的一个教育阶段,也称延续教育。它是专为 16 至 19 岁年龄层的学生提供的非义务中等教育,属于中等教育的高级阶段,是中学通向大学的桥梁,旨在对学生进行与未来专业相联系的知识、能力教育,强调学生心智的发展,主要开设高级水平普通教育证书科目,以便学生能够在 18 或 19 岁参加普通教育高级证书考试(A-Levels),即大学的入学考试,从而进入大学学习。

(2) 管理机构

英国的教育行政系统由中央教育行政部门和地方教育行政部门组成。中央教育行政部门为国家教育部,直接受教育大臣领导;地方教育行政部门主要为市、郡教育局。经过英国政府多年来的教育改革,目前英国的教育行政管理体制形成了中央集权和地方分权相结合的基本格局。中央和地方教育当局通过制定政策、发布信息、推广经验等来指导、促进教育事业的发展。具体来看,基础教育的教育方针、课程计划、学校标准、教师标准及部分学校的办学经费,由国家教育行政部门统一掌握和控制;而学校的具体培养目标、服务方向、基本规模、部分课程、校长任免及部分小学的办学经费则由地方教育局控制。每所学校都有学校董事会,在董事会中,地方教育当局代表、地方社团代表、家长与学生代表及教职员代表人数相等。学校董事会与地方教育部门共同管理学校,形成一种相互促进、相互监督的制度,学校每年的事务、财务除了向当地教育部门汇报外,还要接收董事会的审核,使得教育政策更加完善、合理。

(3) 资金来源

从办学主体来看,英国中小学分为公立学校和私立学校。公立中小学由政府出资,私立中小学由私人 and 民间团体出资,私立中小学的办学条件和经费来源均优于公立学校。

英国基础教育完全免费,在任何一所公立学校,只要有空位置,

就必须接收学生。为保证教育经费支出的公平，英国中央和地方政府划拨给公立学校的经费与学校招收的学生人数挂钩，同时适当考虑各地的经济发展和消费水平。学生人数越多，学校从政府得到的经费越多，从而促使学校努力提高教学质量，尽可能吸引更多的学生就读。

具体来看，经费主要由三部分组成。一是国家中央财政配给地方政府的教育资金，这部分资金来自于国家税收。国家根据教育部门上报的教育经费预算计划，经过国会审核，确定划拨给地方教育部门的资金；二是地方政府配给地方教育部门的资金，这部分资金来自于地方政府税收。地方政府根据教育部门的预算计划，确定划拨给地方教育部门的资金；三是社会捐款。

（4）课程设置

英国中小学开设的课程分为国家课程和学校课程。国家课程包括两类：核心课程和基础课程。核心课程包括数学、英语、科学三门课程，基础课程包括宗教教育、历史、地理、设计与技术、信息传播与技术、现代外语、音乐、美术、体育和公民等九门课程，共计 12 门必修课程。国家课程实行全国统一课程计划，保证所有的受教育对象都可以接受到他们所需要的课程内容。学校在开设国家课程的基础上，为了充分体现学校的特色，可以自主开设选修课，即学校课程。这使得学生有机会选择自己喜欢的课程，以促进学生个性的发展。学校开设选修课程的数量和质量也成为家长评价与选择学校的重要依据。此外，学校还负责对孩子的思想品德进行培养、升学与就业进行指导。学校不仅仅重视理论课程的教育，还将劳动体验、社区活动等课程纳入学校课程。

（5）教师队伍建设

英国悠久的历史发展历史使其成为西方发达国家推进教师教育发展的代表。英国教师专业发展与美国相似，但更加强调政府的领导作用。教师专业发展分为三个阶段：职前专业准备阶段、入职培训阶段和在职培训阶段。职前教师的专业课程涵盖了教育理论的相关课程、

教学法、学科专业课程和教学实习。在职教师培训是英国教师专业发展的重要组成部分,培训方法采取自主学习、校内研修和校外进修等。近年来英国政府愈加重视教师培训,并积极倡导“以学校为中心”的校本培训,推行以中小学为基础,与高校、教育学院和地方相关教育机构合作,教学理论与实践紧密结合的培训新模式。

同时,英国的教师评价系统比较完善,通过颁布法律,确立了教师评估机构,有规范的评估标准,如《教师法》《学校教师评估条例》《中小学管理》等。英国的教师评价系统更加体现了以人为本的理念,评估过程并非通过奖惩等手段达到评估目的,而是建立在彼此信任的基础上,更利于促进教师的专业发展。

2. 高等教育

(1) 总体情况

英国高等教育资源丰富,科研实力强,拥有世界上最古老的高等学府。2016年《泰晤士高等教育周刊》世界大学排名前200位的高校中,英国高校占32所,同年QS世界大学排名前10所高校中,英国占4所,前100名中英国有18所。全英拥有英国政府承认独立学位授予权的高等教育机构共164所,有654所提供完整学位课程但不具备单独学位授予权的“指定机构”,可以通过与具有学位授予权的大学合作来使自己的学生获得大学学位。2017年,政府颁布的《高等教育和研究法案》使得提供高等教育的机构更容易获得学位授予权或“大学”的称谓。私立高等教育机构在运行三年且经过相关评议达到质量标准后,可获得学位授予权。政府还取消了获得“大学”称谓时应有的最少学生数量要求。

(2) 管理机构

英国高等教育的治理可以分为国家层面、中间层面和高校层面。国家层面有教育和技能部,政府中有一名部长,负责制定宏观政策;英国高等教育质量保障署负责制定全面的高等教育质量保障工作的指导方针和战略规划。中间层面有大学拨款委员会、学生贷款公司、

研究委员会、产业机构、全民医疗服务中心等。高校层面有理事会，是英国大学里最高的管理机构，其组成人员复杂，不仅有大学教授、其他教学人员、学生代表，还有政界、商界的代表。理事会拥有整个学校，包括房地产和职工经费等。

（3）资金来源

英国高校的经费来源主要有政府拨款、学费、研究性收入、捐赠和其它收入。随着政府紧缩政策，政府拨款逐年减少，加之高等教育大众化进程加快，导致高校就读人数增加、教学资源紧张，因此目前英国高校主要经费来源为学费收入，通过与收入挂钩、逐年分期偿还的方式，由学生和纳税人共同负担。

3. 职业教育

（1）体系设置

英国义务教育阶段后，由延续教育体制提供学术教育的预科或中高等职业教育。英国职业教育的“现代学徒制”为学生获得深入、全面的职业指导提供了制度保障。在现代学徒制下，各地方培训与企业协会（TECs）、学徒和企业雇主三者之间达成契约性协议，规定各自的责任和义务，并就行业技能、课程设置、培训计划等进行协商确定，保证现代学徒制顺利实施。经过多年的发展，英国的现代学徒制已成为当今国际高等职业教育界竞相研究的成功典范。

1993年，英国政府宣布实施“现代学徒制(Modern Apprenticeship)”计划，并于次年9月首次在14个行业部门试行该计划，随后现代学徒制在全国范围更多的行业部门逐步展开。2005年，英国学习与技能委员会公布了《学徒制蓝图》(Blueprint for Apprenticeships)，统一规定了由四要素组成的学徒制学习内容框架，并提出知识要素的学习应成为从学徒制升入高级学徒制和高等教育的必要条件。现代学徒制的培养目标有层次划分，分为基础、高级现代学徒制，分别培养具有初级职业技能、熟练职业技能的从业人员。完成高级现代学徒制可以获得国家职业资格(NVQ)三级水平和关键技能二级水平及相关的技术

证书。现代学徒制的课程包括关键技能课程、NVQ 课程和技术证书课程，通过课程学习，获得从事职业所必备的职业和工作实际能力、职业资格证书、对具体职业知识的理解力等。2008 年，英国政府发表了《学徒制草案》，以立法的方式促进学徒制的建设，对英国现代学徒制的完善起到了重要作用。同年，英国政府成立国家学徒服务机构（NAS），负责宣传学徒制、资助学徒制岗位、维护劳动力市场职位信息以及统筹学徒制的发展。

（2）课程设置

一般情况下，英国高职教育机构为 16 岁以上学生提供范围广泛的课程。包括英语语言课程、部分普通中等教育证书、中学高级水平考试及同等水平的课程、职业课程、预科课程，以及本科学位课程等。高职教育机构普遍实行“三明治”合作教学计划，即实施三阶段人才培养模式：先在企业工作一年，对工作建立初步的体验和认识，再回到学校完成 2-3 年课程，使实践联系理论，然后再到企业工作实践 1 年，把理论应用到实践，即所谓的“1+2+1”和“1+3+1”教学计划。此外，英国还实行第 1、2、4 年在学校学习 3 年理论，第 3 学年到企业进行为期 1 年的实践培养方式。

（三）主要优势

1. 教育逐级分权管理

英国政府在教育改革过程中始终寻求管理权的平衡化，中央政府与地方教育当局各有自己清晰的职权范围。英国政府在教育管理中，并未将权力全部上收，而是同地方教育当局和学校之间以协作、协调为基础，从而进行科学、合理的教育管理。从法律上来看，教育部长对各地教育有领导权，但实际上，公认的管理和领导权其实属于各级教育体制中的团体和个人。教育参与各方，如中央与地方的行政官员、教师以及民间团体，互为合作伙伴关系。英国在发展教育的同时，并未试图以政府的力量来替代和垄断一切，而是始终尊重教会和私人团体等民间力量办学。中央、地方、学校的三级分权管理模式，在国家

统一要求的前提下,使学生有共同的发展,同时又考虑地方和学校的特色,给予一定的自主权,发挥学校特色,因地制宜,从而提高教育质量,促进学生的全面发展,促进教育的多样化发展。

2. 财政支持充足

英国是世界上最为发达的资本主义国家之一,拥有雄厚的经济实力,为教育的发展奠定了坚实的财政基础。英国基础教育的经费来源主要有国家的教育拨款、地方的税收和社会的捐助等,其中国家财政拨款占近 80% 的比例。近年来,为提升基础教育质量,提高教育的国际竞争力,促进教育的均衡发展,政府将增加基础教育投入、改革教育体制作为政府的首要任务。足够的财政投资、师资和设备配置,促进了基础教育阶段各门课程实习实验和学生课外活动的开展,从根本上保证了基础教育的资源均衡和质量提高。

3. 教育资源配置均衡

为了鼓励优秀教师到薄弱学校任教,英国政府规定,加盟薄弱学校的教师除了可以享受高额的补助、共享教育教学网络外,表现优异者还能获得更多的学历提升的机会。政府一方面严格教师准入和聘用制度,严把教师质量关;另一方面,通过实施优惠政策,吸引优秀教师到薄弱学校任教,提升薄弱学校的师资水平,进而壮大薄弱学校的师资队伍,增强学校的教育实力,为教育资源的均衡配置奠定坚实基础。

4. 职业教育贴近市场、标准清晰

英国职业教育坚持职业取向,贴近市场。一是注重培养学生“关键能力”、“核心能力”,即在市场变化中适应和迁移的职业能力;二是重视实训,工读交替的“三明治”课程与现代学徒制培养模式将职业教育与技术培训融为一体,旨在培养学生实际工作和动手实践能力;三是围绕市场和企业需要设置课程,并根据社会发展变化不断对课程或专业设置进行动态调整,保证了学生对社会、经济及市场变化的适应。

同时,英国职业教育构建了清晰的评估标准体系。英国政府推行

国家职业资格证书制度 (NVQs), 即按国家制定的职业技能标准或任职资格条件, 通过政府认定的考核鉴定机构, 对劳动者的技能水平或职业资格进行公正、科学的评价和鉴定, 对合格者授予相应的国家职业资格证书。政府还规定, 国家职业资格的评定过程应具有较大的弹性, 即强调评定的达标性, 只要受评定者愿意继续学习, 可以再接受资格评定, 直到取得资格。国家职业资格体系的每个资格都有明确的能力要素与操作标准, 因此每级职业资格的内容与标准也是明确的。资格申请者按照规定的标准, 有目的地学习, 从低到高逐步获得新资格。由于社会职业体系本身就按照工种的不同呈梯级状存在, 这种具体化的评定标准利于适应社会职业的多样化和个体增强学习、培训的有效性。

(四) 经验启示

1. 教育改革需重视公平

20 世纪 90 年代末以来, 英国政府始终将教育改革的重心放在扩大入学机会上, 从“确保开端计划”的实施和《学校标准和组织法》的出台, 到后来的《教育与督导法》《入学操作规章》等的颁布实施, 均是为了扩大家长的选择权, 保障每一个孩子都能享有平等的入学机会, 都能接受优质的教育。未来, 我国教育改革一方面要确保基本实现入学机会均等, 另一方面可将教育改革的重心转向对薄弱地区和学校的改造和扶持上, 通过增加教育拨款, 制定改造薄弱学校的专项计划, 改革监督体制等政策, 以加大对薄弱学校的扶持, 扩大优质学校的范围, 提升教育质量, 力求实现各个学校在基础设施、师资队伍、学生学业成就等方面的均衡, 为每一个学生的成功创造有利条件。

2. 加大基础教育投入

英国较为均衡的基础教育建立在雄厚的财务支持、合理的师生比例以及班级规模上。当前, 我国义务教育的经费主要来自地方政府, 而各地区由于经济发展不平衡, 因此在义务教育的投入上差异较大。在经济欠发达地区, 在政府教育经费严重不足的情况下, 义务教育的

普及与质量也难以得到保障。因此，国家需继续加大对义务教育的投入，使得学校的重心能够真正放在基础教育质量的提高上。

3. 提高职业教育实践性与办学层次

英国职业教育贴近市场、实践性强。未来我国高职院校也应借鉴英国工读交替的教学方式，立足地区资源优势、产业结构特点和自身教育教学特色，建立以就业为基本目标的人才培养模式。通过加强实习、实训基地建设，切实增加技能训练与实践环节在人才培养过程中的比重，在院校评估与学生评价方面，将高职院校的基地建设、实践课程建设、实训效果及学生的技能操作水平作为评估、评价的核心，以适应不断变化的经济与市场发展需要。

此外，英国职业教育的办学水平和层次较高，学生不光可以进入普通大学进行深造，高等职业教育毕业生还可获得等同于学士学位水平的文凭。当前，我国职业教育仍只有学历证书，而没有学位证书，这也造成了社会对高等职业教育存在一定偏见。未来，我国可以考虑在国家示范性高等职业院校开展副学士试点，甚至开发职业学士乃至职业硕士、博士的学位制度，从而提升职业教育的层次和社会地位，提高职业教育的教育水平并与国际社会接轨。

4. 完善教师评价与激励体系

英国在教育改革过程中始终注重不断完善教师评价与激励体系。未来，我国在教育改革过程中也应加强教师教育政策的整体性，在职前教师教育、新任教师的入职教育和在职教师培训方面做出整体部署，以保障教师的整体质量。在课程设置、质量监测、教育实习、优秀教师评价和教师资格认证等方面均应建立完善的督导、评估系统，激励机制和问责制度，以确保教师专业水平和教学能力的不断提升，从而不断完善教师专业发展，保障教师队伍的质量。

三、德国教育体制机制及教改相关经验

二战结束后,作为战败国的德国满目疮痍,山河破碎,四分五裂,经济崩溃,民不聊生,是一个被彻底肢解和濒于灭亡的国家,很多人对德国未来感到迷茫和绝望。但是在这种情况下,德国在很短的时间内就迅速崛起,成为当时资本主义世界第二经济强国,后来虽被日本超越,但一直是欧洲第一强国。究其原因,对教育的重视,是二战后德国迅速重生的关键因素。

(一) 历史沿革

1. 早期德国教育发展历史

15 世纪前,德国经济尚不发达,政治体制由多个四分五裂的封建小公国组成。不少小公国由于经济落后,没有学校这种提供教育的场所。其他有学校的公国也只提供宗教教育和宫廷教育,教育体系由教会把控,德国整体教育水平落后于欧洲。

2. 德国国家教育的创立阶段(15-17 世纪)

15 世纪,德国各种社会矛盾交织,仍处于四分五裂的状态,政治上不统一,经济发展遇到很大障碍。但是德意志民族与罗马教会的矛盾成为德国社会各种矛盾的焦点,在这样背景下,马丁路德宗教改革勃兴,创立了新教路德宗。

1526 年,路德上书萨克森选侯,提出选侯应负起教育青少年的责任,政府应该负担学生的费用。发表于 1530 年的《论送子女入学的责任》一文中,路德提出国家应实行强迫义务教育的问题。路德所设想的国家学校教育制度包括家庭教育、小学教育、拉丁学校和大学四个教育阶段。**家庭教育和小学教育阶段**,家长在家庭教育中起到表率作用,教育内容主要是资产阶级新教教育和道德教育,市政当局还要定期检查、监督每个家庭的教育实施情况。当儿童到达一定年龄,就应将其送入国家开办的学校接受教育。小学教育的内容除宗教外,还包括语言、艺术、数学、历史等;**拉丁学校和大学阶段**,教学内容主要是语言、修辞学、文法、历史、数学、自然科学、音乐、体操

等。在马丁·路德的教育体制与内容的构想中，其中既包含给劳动人民子女设立的初等教育，也有培养高级官吏和教会人员的高等教育，资产阶级双轨的教育制度已初见雏形。

1538年，德国路德派教育家、斯特拉斯堡市督学J.斯图谟在该城开办欧洲第一所文科中学，旨在培养新教牧师、教师与官吏，定名为古典文科中学。学习年限为8年，后增至10年。除宗教课程外，以教授拉丁语、希腊语等古代语文和古希腊、罗马著作作为主要内容。

1559年，维滕堡公国颁布了义务教育法，施行强迫教育。并同时建立了一个完整的学校制度，它包括有：德语学校、拉丁学校、文法学校、高级修道院学校、大学等。德国各公国纷纷效法，大批学校建立起来，使德国成为当时教育最发达的国家。

3. 德国近代教育体系的建立（18世纪至二战结束）

1717年，普鲁士国王弗里德里希-威廉一世就颁布了一项《义务教育规定》，明文规定“所有未成年人，不分男女和贵贱，都必须接受教育”。威廉一世的儿子弗里德里希继位后，坚决贯彻义务教育的基本国策，于1763年8月12日亲自签署了世界上第一部《普通义务教育法》，在整个帝国推行。1794年，普鲁士邦国以法令形式把教育机构收为国家机构，其它各公国纷纷效法，国家从教会中夺回了教育权，德国又成为西方国家从教会手中夺回教育权最早的国家。一些西方教育史家认为，德国的国民教育制度的建立早于法国100年，早于英国200年。

普鲁士教育部长威廉·冯·洪堡等进行了以教育平等为主题的教育改革，并建立了公共教育体系，强化了以小学四年为主的义务教育体系，为中等教育阶段的学生提供了不同的学制。随着经济社会发展，以后德国的中等教育逐渐发展成为三类学校：培养技术工人的主体学校、培养技术员的实科高中和主要为进入大学服务的文理高中。同时各类学校都能相互沟通交流，除获就业外，都能获得进入大学的机会途径。这一时期，教育体系包括学前教育阶段、基础教育阶段、初等

教育阶段和高等教育阶段。初等学制四年，中等六年，高等即为大学。进入中、高等学校必须通过入学考试，从而打破了依据门第而获得受教育权利的陈规。

（二）现阶段情况与特色

德国是联邦制国家，根据联邦德国《基本法》，文教事务属各州职权，即各州享有文化教育的立法权。因此，各个邦、州的教育体系结构不尽相同，但都实行 12 年义务教育，大致可分为三个阶段，五个类别。

1. 学前教育阶段（3 岁至 6 岁）

目前，德国年满三岁的儿童就可以在幼儿园接受学前教育。但是，根据《关于德国学校民主化的法律》规定，幼儿园作为非义务的教育机构，属于国民教育体系，是自愿性的。因此，在德国，并不是所有孩子都会去幼儿园，也有家长选择在家里陪孩子以游戏的方式进行学前教育。

2. 基础教育阶段（6 岁至 18 岁）

在德国，孩子年满六周岁后就要进入基础教育阶段。基础教育属于义务教育，是强制性的，儿童如年满六周岁后不参加基础教育，其家长会受到惩罚。德国有 16 个联邦州，教育事业由各个联邦州负责，不同邦、州义务教育阶段时间长短不同，大致在十二年左右。

（1）小学阶段主要课程设置及特点

基础教育阶段又可以分为小学阶段和中学阶段。在小学阶段，学生们将学习包括数学，德语，专业知识和体育等课程。在小学，学校不仅注重学生的书本知识教学，也非常注重培养学生的课外兴趣。在小学阶段的前两年，学校评定学生的标准不是学习成绩，而是发现学生的特点，为学生未来的发展方向提出建议。在小学的第五年，学生需要参加中学的升学考试。

（2）中学分类及课程设置

德国的中学分为普通中学（也称“主要学校”）、实科中学、综合

中学和文理中学四种类型。其中，普通中学只对学生进行基础教育，数学或外语这类专业学科不在课程范围内。普通中学通常与工厂企业保持密切联系，并开设实践课使学生能够在毕业后迅速开始职业生涯。

实科中学是一种既具有普通教育性质，又具有职业教育性质的新型学校，学制设置是 5 年级到 10 年级。实科中学的学生课程安排从数学、外语到化学、艺术、哲学、体育等，但是外语教学种类相对较少。实科中学的毕业生主要进入技术或者经济专科学校。

文理中学是德国学生唯一能够在中学毕业后获得进入大学资格（Abitur 文凭）的学校，要求学生在文、理科方面全面发展，课程安排从数学、外语到化学、艺术、哲学、体育等，内容十分全面。

上世纪 70 年代，德国社民党政府建议在文理中学、实科中学和普通中学之外再设立综合中学。综合中学是德国教育改革的产物，它把主体中学、实科中学和完全中学这三类中学综合在一起，兼有各类中学的教育使命。综合中学实施因材施教的原则，学生可以根据各自的能力选择较高要求的或较简单的课程。有的综合高中也开设类似于文理中学的高中部，毕业生也可以获得高中文凭。

3. 高等教育阶段（18 岁以后）

（1）德国大学主要类型及其特点

基础教育阶段完成十二年或十三年全日制学习后的学生，需要接受各州主持的毕业考试（Abitur）。Abitur 考试成绩和平时成绩经过换算后为学生毕业证成绩。在德国，学生只要拿到正常的毕业证书就能申请大学，但毕业证成绩会成为大学录取时的重要参考指标，成绩较好者才能进入。

德国大学分为综合性大学、应用科学大学、艺术院校三种。其中综合性大学是指开设不同领域（如哲学，理学，工学，法律，经济，医学与艺术）专业，包含理工大学、师范大学、全科大学以及体育大学、行政管理大学等，一般设有工科、理科、法学、经济学、社会学、神学、医学、农学、以及林学等学科。

应用科学大学专业设置更偏向实践应用领域，主要包括工程技术、信息技术、商学、法律实务、社会工作、工业管理、生物工程、化学工程、护理等。此外，各州应用科学大学的专业设置与所在区域的产业特色紧密结合，并会根据产业发展和各地经济结构的变化对专业设置和培养方案进行及时调整。

艺术院校除音乐、电影学院外，还包括戏剧学院和美术学院。这类大学数量不多，规模也较小。主要是根据学生的特点进行专业化教学，通常实行小班上课或是个别化教育，培养艺术类人才，充分发挥学生的艺术才能。在德国，艺术院校有和综合大学同等的地位，在艺术科学领域内有授予博士的权利。

（2）高等职业学校类型及其特点

德国高等职业教育主要包括两种类型的院校：高等专科学校与职业学院。这两类学校更加重注职业教学和应用型教学，在招生时更注重学生的实践经历。职业学院学习期限约 3 年，在招生时学生一般都接受过职业学校教育或者有过工作经验。在教学时采用“双元制”教学模式，学生会在学校和企业分别学习，且随着年级升高，在企业学习的时间会增多，实践能力因此得到锻炼，一般学生毕业后就可以直接上岗工作。

高等专科学校是应用科学教育型的高等教育机构，课程设置与就业结合非常紧密，提供技术、经济和工商业、社会和设计等方面培训的学程或大学学业。高等专科学校的课程安排比较紧凑，学生在校时间比较短，需要在规定时间内完成学业，毕业之后可以获得 Diplom 文凭。

4. 德国教育改革

2001 年，国际学生评价项目（PISA，OECD 设计并实施的一项教育评价项目）首次评价结果公布，德国学生多项得分低于 OECD 国家平均分，这引发了德国教育界对于本国教育体制的反思。2002 年 1 月，德国联邦教育与科学部部长布尔曼女士组织组织的教育论坛结束，提

出了十二条教改建议，主要内容为：

(1) 强化学前教育和基础教育。明确学前和基础教育机构的教育任务，调整学前教育课程并培训授课教师。

(2) 注重因材施教。设立注重个性化和社会化学习为重点的全日制学校。为残疾学生提供个性化帮助，使他们能够在普通教育机构学习。

(3) 提倡终身学习。包括完善对非正规学习结果的认证，使其能成为进一步学习的资格证明，让高等院校成为继续教育的场所，建立继续教育数据库等。

(4) 培养下一代的责任心。让学生拥有参与决策和自我管理的机会，培养学生独立的能力，使年青一代的责任心得到锻炼。

(5) 改革教师教育。将教育改革所要求的内容嵌入教师教育与教师继续教育之中。

(6) 促进男女平等。创造男女平等接受教育的机会，支持女性也特别是高学历女性在科研领域担任领导岗位。

(7) 提高学生素质。避免不同类型学校发生固化现象，提高职业教育和大学教育之间的融合性。

(8) 引入新媒体技术。使学前教育和基础教育阶段学生有机会接触新媒体和国际互联网。

(9) 消除差生歧视。提高学生学习兴趣，对学习能力不强的学生提供就业支持，为那些没有获得职业教育证书的中青年人提供第二次培训的机会。

(10) 加强移民教育。对移民和移民子女进行德语培训，加强不同文化间的交流与学习，吸收有移民背景的人进入教师队伍。

(11) 开放学习场所。促进区域性的社会组织、文化机构、企业与学校的合作，吸收家长和社会各方力量参与教育工作。

(12) 下放权力。调整国家监督的方式方法，让学校拥有更多的自主权，加强教育质量的内部与外部评估工作。

（三）中德教育对比

1. 定向教育的必要性

在德国，义务教育一般为 9 年（柏林、不莱梅等州为 10 年），儿童六岁进入小学接受 4 年教育后，在五六年级会进入定向教育阶段。有些州会设立专门的定向阶段学校。更多的州是将这一阶段的学习放在中学阶段，学生在三种不同的中学教育中轮换，充分探索自己未来的教育方向，避免了小学 4 年后就必须匆忙选择教育模式的弊端。在我国，基础教育阶段学生毕业后，需要直接进入中学，没有体验不同教育方式的机会，学生可能并未选择最适合自己的发展方式。

2. 职业教育重视程度

德国职业教育的发展，在全球处于领先地位。德国职业教育为所有人开放，不管是普通人还是有不良经历者，而且也开放给那些只想学习、“活到老、学到老”、没有以“学以致用”为目标的人。根据权威组织的统计，德国大学毕业生占同龄人的比例仅为 20%，将近 80% 的年轻人接受的则是职业教育，并以此走上工作岗位。与德国职业教育的优势相比，中国职业教育显然存在一个很大的问题，就是在大多数家长和社会的立场上，初中毕业后，很少有家长愿意让孩子进入职业学校学习。

（四）经验启示

借鉴德国十二条教改经验，对我国教育有如下启示。

一是重视学前教育。提高对学前教育的重视程度，幼儿园在课程设计上注重培养儿童兴趣和自然科学的探索，在幼儿园阶段就采取适当的方式进行外语教学。

二是注重构建教育质量评估体系。不仅注重教学过程管理，也要关注教学结果，注重对教学的质量评估。

三是改革高等教育资源分配方式。一方面鼓励高校拓宽收入渠道，另一方面引入竞争机制，实行绩效拨款，将拨款与高校的教学、科研质量等挂钩。

四、日本教育体制机制及教改相关经验

上世纪中叶，日本借助其在科技优势、人才优势、资本优势和企业经营管理方面的优势，从二战后的废墟中迅速崛起，经济取得突飞猛进的发展。作为“后发型赶超”国家的典型代表，教育对日本经济腾飞可谓是功不可没。我国与日本同属亚洲国家，日本在教育发展过程中的经验和教训非常值得我们借鉴。

（一）历史沿革

1. 早期日本教育发展历史

三世纪开始，儒学由中国传入日本。日本宫廷开始设立学习儒学的私学，成为日本最早的有组织的教育形式。593年，日本用明天皇之次子圣德任推古天皇摄政。他致力于提倡佛教和儒学，制定了具有较大影响力的《十七条宪法》，建立新的政府及宗教和文化机构，并多次派遣留学生、僧人访华学习儒学和佛法。

圣德太子仿照中国的国子监学府形式设立大学寮，开设了与我国相似的唐制六学。在大学寮初步设立时，仅包括两门课程，即明经道，也就是我国的儒学，另一门课程就是算道，即数学。

2. 大化改新时期日本教育发展

公元645年6月，皇室中大兄皇子（联合贵族中臣镰足发动政变，拥立孝德天皇即位后，定年号为大化。大化二年（646年）正月初一，孝德天皇颁布《改新之诏》，正式开始学习中国唐朝律令制度等进行改革，史称为大化改新。

大化改新后，日本全面学习中华文化与唐制，通过大化改新确立了封建制社会和天平盛世。当时，日本设官治学，一方面继续向中国派遣留学生，另一方面仿照中国唐朝的教育制度，建立日本的贵族教育制度。

3. 幕府时期以前的日本教育发展

（1）奈良时代（710-794年）

当时的首都在平城京（今天的奈良）。这个时期日本上承飞鸟时

代之余绪，持大化革新之余威，天皇大权在握，与唐朝的交往进入鼎盛时期，全面向唐朝学习，文化上则进入唐风时代，社会生活各方面都有着很深的唐朝痕迹。这一时期，出现了万叶假名，官立的大学和国学、学者的私塾、家学和家传的个别教学等三种教学形式并存和发展起来。

（2）平安时代（794-1192 年）

当时的首都在平安京（今天的京都）。这个时期天皇的大权逐渐旁落，摄关政治大行其道。由于奈良时代充分吸收了唐朝文化的养分，这一时期开始结合自身的实际进行改造，以适应自身的发展。文化上进入了国风时代，开始留意保持和发展自己的民族特色。初期，对大学也比较重视，并做了某些改革。中期，大学衰落，私学有了发展。随着佛教的兴盛，寺院的学问所逐步成为初具学校形式的教育场所。后期，汉学衰落，大学和国学没有得到恢复，代之而起的是武士教育和寺院教育活动。

4. 幕府时期的日本教育发展

1192 年，幕府时代开始，开启了日本古代史上的第一个武家政权。这一时代天皇形同傀儡，大权在身为征夷大将军源氏手里，武将居于主导地位。幕府时代等级制度森严，不同社会阶层的子女在不同的教学机构接受内容有所侧重的教育。

幕府时期，教育机构分为幕府直接管理的官校、各藩管理的藩校、乡村面向平民子弟的乡校、寺院所设的寺子屋和个人开始的私塾等形式。其中，幕府直接管理的学校和藩校早期以学习儒学为主，后期也开始学习西方兵工、医学等近代自然科学知识。乡学教授日常生活需要的读、写、算和道德、风尚教育。寺子屋以教授生产、生活所需的实用技术为主。私塾前期多教授儒学，后期也有了教授西方文化的私塾。

5. 明治维新后的日本教育发展

十八世纪中叶后，各国经济发展促进及西方资本主义的经济的冲

击，日本封建制度逐渐衰落，资本主义开始初步发展，出现了主张学习西方以求自强的资产阶级启蒙思想家，领导“倒幕运动”，并建立了大地主大资产阶级联合执政的明治政府。政府也实施了一些自上而下的一系列资产阶级性质的改革，即“明治维新”，促进了日本近代化的发展。新成立的明治政府于 1871 年创立了文部省，对全国的教育事业进行统辖管理，并提出了“文明开化”政策。1872 年颁布《学制令》，进一步明确了日本的教育领导体制——中央集权式的大学区制，并一直延续到二战结束。

明治维新时期，政府极为重视初等教育，规定儿童六岁入学，学制为四年。1886 年的《小学令》则分两阶段实施：前四年为义务教育，后四年为收费制。同时在一些贫困地区设三年制简易小学。

明治政府在教育改革过程中，大力发展初等教育，并规定了中学应承担两大任务：开展实业教育及为学生升入高等学校作准备而实施的基础教育；中学分为寻常中学和高级中学两类。

明治时期的高等教育属于“英才教育”，教学目标是近代化事业培养高级管理人才。1886 颁布《帝国大学令》改东京大学为帝国大学，明确其任务为适应国家发展，培养大批科技人才。

6. 二战时期的日本教育发展

1931 年九一八事变后，日本军国主义盛行，日本文部省成立了教育审议会，开始了战争时期的教育改革。

首先，将小学改为国民学校，初级六年、高级两年。第二次世界大战爆发后，日本国民学校的教科书中增加了军事题材等与战争相关的教学内容，可以说国民学校的实质就是兵营式学校。

其次，成立了青年学校。青年学校是实业教育和军事教育的联合，大部分未能升入中学的小学毕业生都进入到青年学校。尤其是卢沟桥事变后，青年学校开始实施义务教育，男子在 19 岁之前要在青年学校接受训练，20 岁以后加入军营。这一时期的教育主要是为军国主义服务，学校的本应开展教育活动基本停止。

7. 二战后的日本教育发展

1946年3月,美国教育使节团到日本进行了为期一个月的教育考察,并向美国占领军提交了《美国教育使节团报告书》,此报告为日本教育改革提供了基本方针和蓝图。此后,通过一系列的法令法规的出台,日本有步骤地完成了确立新的教育体系的工作,为日本这一时期的高等教育的发展方向奠定了重要基础。通过改组,二战前只培养少数精英人才的大学转变为向群众开放的大学,这是此次改革最大的改变,凸显了民主主义的理念。1946年11月3日,新的日本宪法公布,强调民主主义,和平主义,放弃战争等。基于新宪法的精神,1947年颁布的《教育基本法》和《学校教育法》明确提出国民享有受教育的平等机会,实行男女同校的九年义务教育制度。《教育基本法》,《学校教育法》颁布,确立了战后教育的新理念,主张教育机会均等,学制改为六三·三四学制(小学六年和初中三年的九年为义务教育,一般叫做六三制。再加上高中三年和大学四年,总称为六三·三四制)。义务教育由6年延长至9年,教育投资重点放在九年制义务教育上,同时重视发展高等教育,保证全体国民文化教育水平的普及的同时又可以通过高中教育和高等教育培养急需的初级和高级技术人才、管理人才。

(二) 现阶段情况与特色

日本的教育体系与中国类似,由小学、初中、高中和大学组成,小学学制为6年,初中学制为3年,高中学制为三年,大学学制为4年。学校的种类,除小学、初中、高中、大学外,还设有特殊教育学校、高等专科学校、短期大学和专修大学。

1. 学前阶段(0至5岁)

上世纪90年代,日本进入少子化社会,为避免因保育服务缺失造成的国民生育意愿下降,日本政府加大对婴幼儿保育服务的支持力度,并使幼儿园也成为义务教育的组成部分。日本幼儿园比较注重培养儿童自理能力,较少使用电子设备,也很少使用教材,主要使用绘

本进行教学。学校教学内容中，几乎没有语文、数学、外语、音乐等教学科目，而是以培养儿童良好习惯的素质教育为主。

2. 小学阶段（6 至 12 岁）

日本的小学学制为 6 年，虽然是义务教育，但学校分为国立、公立和私立三种，学生可以跨学区入学。日本小学在设置课程时，除语文、社会、算数、理科、生活、音乐、美术、体育这类课程外，还会在一、二年级设置生活课程，四、五、六年级设置社会课程，五、六年级设置家庭课程。此外，日本小学还开始道德课程，培养学生的道德观、明辨是非的能力以及基本礼仪。

3. 中等教育阶段（13 至 19 岁）

日本的中等教育包括初中阶段和高中阶段，学制都为 3 年，合计 6 年。在日本，初中属于义务教育阶段，学科设置分为必修课和选修课，必修课包括语文、社会学科、数学、理科、音乐、美术、卫生体育、工艺、家政课，选修课包括外语、艺术及由地方教育部门设立的其他科目。

日本的高中不属于义务教育阶段，学制有全日制、通信制和定时制三种，种类分为普通学校、职业学校和综合学校三类。普通学校的学生主要学习普通科，为以后进入大学做准备。职业学校主要以职业教育为主，学科设置开设农业、工业、商业、水产、家庭、数理和英语等学科，学生毕业后可直接在相关领域就业。综合高中所开设的科目比普通高中及职业高中更多，以选修方式进行普通教育及专业教育，主要目的是为了适应学生的性格、能力、兴趣、特长等特点，为学生提供更多样化的选择。

4. 高等教育阶段

日本高等教育机构分为职业教育体系和学术研究体系，由高等专门学校、专修学校、短期大学、普通大学、研究生院组成。

职业教育体系包括高等专门学校、专修学校和短期大学。高等专门学校主要培养面向制造业的技术人才，教学设置注重实践，学生可

以学到制图、实习和实验方面的知识。专修学校以职业教育为主，学科设置较为丰富，培养符合社会需求的多样化人才。短期大学教学注重实务，培养学生在校期间获得各种资格证书，使其具备就业和实际生活技能。

学术教育体系由普通大学和研究生院组成。普通大学学制一般为四年，但是医学类的学院学制为六年，教学以学术研究为主。日本的研究生院主要以学术和应用研究为主，设有硕士及博士课程，硕士课程为两年，博士课程为三年。医学和牙医、兽医学没有硕士课程，只有四年的博士课程。

5. 二十一世纪日本教改情况

进入二十一世纪以来，日本面临着新的竞争，保证义务教育质量、提高义务教育水平成为教育改革的新方向。为此，日本多个部门针对不同的教育阶段提出了措施。

(1) 基础教育

日本文部科学省确立了基础教育的发展方向：**一是**以目标为导向，强调质量，注重教育结果；**二是**提高教师的被信赖度和威信，对教师加强职前和职后教育，改革教师资格认证制度；**三是**加强地方和学校的自主性，激发教育的创造性；**四是**明确教育经费来源，提供良好的物质条件。

(2) 高等教育

日本文部科学省确立了高等教育的发展方向，主要包括以四个方面：**一是**高等教育适应时代需要，对于有自身优势的国立和私立大学，政府通过财政和信心两方面予以支持；**二是**建设世界一流水平的教育、研究基地；**三是**改革大学的专业设置与评价机制；**四是**建设世界一流研究生院，振兴研究生教育。

(3) 继续教育

为推进终身学习的教育发展战略，日本文部科学省决定从如下四个方面不断推进改革：**一是**通过远程教育等方式，提供多种方式的继

续学习；二是利用公共设施，开办学习班、讲座，充实和完善社会教育；三是完善继续教育的认证和评价制度，促进学历证书与职业资格的相互贯通；四是加大对继续教育的经费投入，为继续教育提供财政保障。

（4）社会技能

日本东京大地震后，民众的日常生活和职场生活都受到了巨大的影响，为了培养日本民众的自立能力、耐挫折能力和团队协作能力，日本开始从以下方面完善教育体系的内容：一是培养个人的自理能力和团队协作能力；二是培养个人的耐挫折能力和随机应变能力；三是在基础教育阶段和中等教育阶段注重培养学生的生存技能；四是培养学生的职业技能，大学也需要使课程设置能够满足社会需求，使其能适应社会需要；五是完善教育环境。

（5）培养未来人才

一是充分发挥学生的个性和创造性，培养多样化人才以适应全球化不断变化的形势；二是学校要制定教学目标，培养在各领域能够排名顶尖的世界级人才；三是培养学生的国际化视野，鼓励年轻人走出国门，接受异国文化的熏陶。

（5）互联网教育

一是避免因为贫穷等原因造成的教育资源差距过大，确保教育机会的均等化，为贫困学生提供财政援助；二是为有各方面困难的国民给予相应的帮助，使其能够拥有获得教育的机会；三是确保教育设施的安全性，营造能够安全、安心学习的高质量的教育环境。

（三）中日教育对比

1. 教育的平等化和自由化

随着日本社会经济发展的变革推进，日本教育体系的自由、平等开始体现。学生、家长可以自由选择学校、老师，学校也是自由的，学校的教师可以指定自由的教育计划，学校可以是公立的，也可以是私立的。目前中国的教育体制机制下，学校必须按照教学大纲安排课

程，按照管理办法执行教学管理，无法激发教育主体的积极性和创造能力。此外，日本允许开设不同类型的学校，不管是公立的，还是私立的，都能够得到最好的发展。中国的私立学校虽然近些年发展较快，但整体看，国家资源分配仍主要是向公立教育倾斜。

2. 重学历与重能力

随着信息化社会发展，日本教育观开始重视能力，重视培养多样化人才，学历和能力构成多元化的评价体系，让更多的人的能力能够被发掘，从而得到培养和重用。另外，日本还提出了“终生教育”的理念，让教育从封闭转为开放，让所有想学习的人都能够得到教育机会，将所有的教育基础设施向全社会开放，学校还通过开办公开讲座、建立教育协作体系、建立更多专修学校等形式，来带动终生教育的观念推广。

（四）经验启示

当前，我国的教育也处在高速发展和变革的时期。虽然中国和日本在政治制度、经济基础、社会结构等方面存在不同，但都重视教育和培养人才。结合我国的实际情况，从日本的教育改革和发展的经验中，可以得到如下几点启示：

1. 加强教育立法，为教育的发展保驾护航

日本非常注重法治建设，教育领域也不例外，有一套全国统一的、完善的教育法规体系。日本的教育立法主要包括基本的《教育基本法》（1947年）、核心的《学校教育法》（1947年）以及其他涉及教育行政、财政、人事等各个方面的相关法律，各项法律互为补充、相互渗透，形成了比较完善的教育法体系，对日本教育的发展发挥了巨大的作用。我国的教育立法历经了多年的努力，已逐步构建了基本的教育法规框架，但我国的教育法制体系还存在完备性不足、立法程序与法律完备性有所欠缺和立法进展缓慢的问题。

2. 重视保障基础教育资源的平等性

日本政府非常重视教育的均等性。为了避免基础教育阶段普及率

不足，2018年6月，日本政府召开“人生100年时代构想会议”，达成幼儿园免费及大学改革的基本构想。同年12月28日召开的幼儿教育与高等教育免费相关阁僚会议上，安倍宣布：将于2019年10月开始正式实施幼儿教育免费化。2019年5月，日本国会正式通过幼儿教育免费法案和低收入家庭学生免费上大学的法案。从此，无论家庭收入情况如何，3岁到5岁的儿童都可以免费上幼儿园；来自低收入家庭（年收入低于270万日元，约17.8万人民币）的两岁以下儿童也可以免费上托儿所。中国应借鉴日本教育立国、基础教育均等化的理念，完善学前教育体系，确保九年义务教育普及率，注重贫困地区的教育资源投入。

3. 加大教育投资，建设高质量的教育环境

日本的教育投入非常注重结构分配，对于基础教育、重点教育和高等教育都有响应的投资。与之相比，我国对于不同阶段的教育投入存在着差距，应该进一步明确中央和地方在教育资金的分担比例，确保每一阶段的教育都有足够的教育投入。最后，应该对高等教育多元化发展予以关注。日本的私立大学先进程度更高，我国应该鼓励社会资本进入高等教育行业，促进企业集团与高校构建教育联合体，自负盈亏，通过市场化竞争形成一批优秀的私立高等教育机构。

4. 优化教育结构，注重职业教育

日本的教育体系有着完备的职业教育体制。在我国，存在着基础教育与职业教育衔接不畅，职业教育机构同质化程度过高，不能满足社会发展需要。我国应该借鉴日本的经验，合理确定基础教育、职业教育与普通高等教育的比例，完善职业教育机构种类，注重职业教育的实用性，提高劳动者素质，从而更好地为经济建设服务。

五、韩国教育体制机制及教改相关经验

（一）历史沿革

1. 20 世纪 70 年代教改以国家发展需求为中心

20 世纪 70、80 年代是韩国教育改革的试验期。在社会转型过程中，韩国视教育为第二经济，以国家重大发展需求为导向进行教改，明确提出大学要开展面向国家、地区和社会需求的人才培养和科学研究，核心是强化政府对高校的管理。具体措施包括：采用就近入学制；为大学院系确定录取人数配额，严控教授任命；建立教育改革审议会，推动高等教育改革；加强研究生教育，建立定期评估制度；推动自治化；对私立大学实行公费补助；规范四年制本科教育管理与评估机制，包括实行学位学分制、学位培养制；实行宽进严出的招生计划，为高等教育注入竞争性元素。1980 年，韩国高等教育毛入学率增至 14.7%，基本进入大众化阶段。

2. 20 世纪 90 年代教改建立现代化教育制度

20 世纪 90 年代是韩国教育改革的扩充期。金泳三政府于 1994 年正式成立总统教育改革委员会，确定逐步实现高等教育完全自治的目标——公立四年制大学校长转由教师选举产生。1995 年，韩国制定并公布“主导全球化、信息化时代的新教育体制改革方案”。此次教改主要集中在 9 大领域 48 项课题上，具体措施包括：改革初等、中等学校教育课程；构建新职业教育体制；建立远程教育制度；导入专门研究生院制度；修订教育关系法令体制等。

3. 金大中政府实施面向 21 世纪的智慧韩国工程

面向 21 世纪的智慧韩国工程（Brain Korea 21 Project, BK21）是发生于金大中政府时期的高等教育改革计划，旨在通过改革实现第二次建国立国方针。21 世纪初，韩国注资 12 亿美元，用于发展世界一流大学研究生院、推进大学国际化试验、培养高质量研发人才和地方优秀大学、改革大学教育体系，培育电影、电信等新兴行业的下一代人才。为保障 BK21 工程顺利运行，韩国政府设立 BK21 工程管理支

持委员会，进行跨部门协调和分配学术研究任务。

4. 李明博政府致力提升教育自主性

2008 年至 2013 年，李明博政府实施《通过提升公立教育的竞争力、减少影子教育支出的教育方针》。具体措施包括：提升公立学校教育体系的自主性和多样性，强化其竞争力；改革学校录取体系。同时，还赋予私立学校在课程设置和教师招聘上更多自主权；完善教师考核体系和学校信息公开体系；为低收入家庭的学生提供教育和经费支持。

5. 近年高等教育改革侧重结构优化

基础教育方面，韩国主要探讨进行学制改革，内容包括：缩短学制总年限；在总年限不变的情况下探讨延长各阶段教育年限等问题。高等教育方面，韩国一直贯彻“教育服务经济建设”理念，遵循经济发展与市场规律进行高等教育结构优化改革。具体措施包括：鼓励高校参与经济建设环节，促进产学研结合；鼓励高校与地方企业合作，利用专业能力扶持企业发展；通过企业或产业发展引导和扶持学生发展，增强大学生社会实践能力；以学生为本，积极推进弹性教育；将专业设置与市场实际需求相结合，优化专业设置与招生人数。

（二）现阶段情况与特色

1. 由精英教育转为更平等的普通教育

尽管韩国实行教育平等化政策已有 40 多年历史，但一直存在入学不平等问题。以往，精英高中学生基本上都来自于富裕家庭，学费达到普通高中三倍以上，变相侵占了教育资源，间接鼓励学生过度竞争，拉大了社会阶层差距。为继续探索教育公平，韩国教育部于 2019 年宣布开始将精英高中统一转为普通高中，废除自主招生权，督促所有高中以普通方式招收学生，同时计划加大投入用于提高教育质量。

2. 影子教育蓬勃发展

私人教育也被称作“影子教育”，建国之初起政府就积极扶持私人教育，旨在降低教育普及的成本。到如今，以营利为目的私人办学早已退出了基础教育领域，转向溢价更高的课外辅导和高等教育。据

韩国开发研究院（KDI）研报显示，目前韩国私人教育机构数达到近 10 万家，讲师人数达到近 30 万人，数据超出此前历史最高水平。据韩国教育部和统计厅数据，2016 年韩国全国青少年每月平均课外教育花费为 24.4 万韩元，高中生则达到 46.5 万韩元。正因为均等化的公立教育不能满足市场需求，才为私立教育蓬勃发展提供了有利土壤。

3. 专项基金和补贴保障教育信息化建设

教育信息基础设施建设需投入大量财力物力，为保障资金投入力度和持续，韩国信息通信部设有信息技术基础设施专项基金——“信息化促进基金”。在韩国，教育部直属学校的教育信息化建设资金则全部来自该基金。省、市直属的学校，其教育信息化资金一半来自该基金，另一半来自地方政府的投入。与此同时，为缓解地方教育管理部门压力，教育部还将大部分中央政府补贴投入到教育信息基础设施建设上，用于增强教育信息化、教育管理信息化等方面。此外，政府还与企业建立长期稳定的战略伙伴，鼓励企业参与教育信息基础设施建设。

（三）优劣势分析

1. 优势

一是高等教育普及率名列世界前茅。1995 年韩国就迈入高等教育普及化阶段，其高等教育毛入学率达到 52%。目前，韩国是全球高等教育入学率最高的国家之一，七成年轻人拥有本科学历。此外，据韩国教育部发布的数据显示，如今在韩国国内取得博士学位人数比 20 世纪 90 年代增长了 5 倍以上。

二是教育经费投入较高。韩国教育经费投入占 GDP 比重约 6.5%，其中，私人投入一直以来都是教育经费筹措的主要来源，其高等教育公共财政投入甚至不到总投入的 40%。多渠道持续的高投入，使得韩国教育竞争力位于世界前列。

三是信息化基础设施建设水平较领先。21 世纪时，韩国每所中小学校都已组建起局域网，并设置 13000 个计算机实验室，成为世界首

个通过因特网与全球其他万余所学校建立联系的国家。目前，韩国中小学校的因特网连接速率普遍在 100M 以上。根据世界银行 2013 年发布的《全球信息技术报告》，韩国学校因特网连接速率排名第 7。此外，韩国还建有学校信息技术基础设施建设教育通信系统平台（Educational Information Network, EDUNET），该平台提供丰富教育信息资源和服务，用户数量逐年攀升超过 600 万人。

2. 劣势

一是高校毕业生失业率居高不下。尽管韩国自 1996 年起就进入高等教育普及化阶段，但目前其高效毕业生就业率仅在 75% 左右。即“啃老族”占大学毕业生比例约 25%，这一人群形成新贫困阶级。由于无稳定收入，职业生涯发展困难，摆脱贫困可能性小，因此成为整个社会的巨大负担。与此同时，严峻就业形势还影响到高学历人才就业，同等岗位竞争愈加激烈，硕士、博士等高学历人才都面临不同程度的就业困难。

二是私人教育发展可持续性有待验证。目前，韩国“课外教育过热”现象相对其他国家较严重，以 2015 年为例，韩国私人教育市场规模相当于国家总预算的 8.8%，比 OECD 国家平均水平高出 3 倍。韩国学生人均接受私人教育的费用约 29 万韩元，已连续第 6 年增加，同时创下最高纪录。据美国宾夕法尼亚大学研究数据，韩国是家庭在教育上花费最多的国家。私人教育发展不但加剧了升学竞争，而且加重了家庭经济负担。

（四）经验启示

1. 可借鉴的经验

一是通过因材施教提高研究生培养质量。韩国根据研究生培养目标、课程设置、学位证书种类等将研究生院分普通研究生院、专门研究生院和成人研究生院“三院制”，并依照受教育者个性特点采取相应培养措施，体制具备极大灵活性，保证了研究生培养质量。对我国而言，随着研究生招生规模不断扩大，应借鉴韩国经验探索提高研究

生培养质量，避免研究生教学培养环节中出现的同质化问题，通过因材施教差别培养策略，有针对性地加强教学管理。

二是通过公私合作及补贴推动高等教育发展。在 BK21 构建世界一流大学的制度框架下，韩国政府将资金注入大学公私合作项目（Public-Private Partnerships, PPPs）。与此同时，为使大学质量水平与世界水平看齐，韩国致力培育多样化的大学模式。通过名次等级给予大学行政和财政支援，引入世界一流大学的文化和制度，并设立具有世界水平的“尖端学术信息中心”，从而使大学教育国际化。对我国而言，也应该整合高等教育这一公共物品需求和潜在私有行为体的供给，推动高等教育顺利转型。

三是通过顶层设计强化教育信息基础设施建设。韩国在教育信息基础设施建设方面取得了较好成就。为从国家层面推动计算机教育发展，韩国自 1996 年起，每隔 5 年发布一次教育信息化发展规划。伴随着不同阶段教育信息化发展任务的演变，其教育信息基础设施建设目标和重点也随之改变。当前主要强调推出 SMART 教育信息化战略，建设重点智慧教育环境，包括基于云的数字教材课堂和在线评价系统、教育云服务平台等。对我国而言，也应重视教育信息化的顶层设计与宏观规划、注重组织机构体系设置、强调资金投入与可持续保障等方面。

2. 可吸取的教训

一是资金补助教育发展易造成马太效应。从一定程度讲，BK21 造成了韩国高等教育强者越强、弱者越弱的马太效应——首尔地区教育资源过分集中，地方高等教育资源则尤为匮乏。以高校数量为例，首尔地区就占据 77 所，第二大城市釜山仅 23 所，其他地区甚至不达首尔地区三分之一。地方性高校每况愈下，甚至无法完成招生计划，进而降低录取标准，进一步严重影响了教育质量。为补救该两极分化的风险，韩国政府后续推出“21 世纪智慧韩国工程后续工程”（Brain Korea21 Project plus, BK21plus），向全国大学再投资 21 亿美元，尤

其使地方大学得到更多资金补助。

二是历届政府教改推进虎头蛇尾。韩国教改路径是自上而下的政府主导型改革，不同利益主体的教育诉求缺乏有效表达。在这种决策模式下，教改政策的合理性难以保障，其推进也难得到拥护。因此，韩国历届政府措施都推出了自身的教改方针，但前后届政府教育政策往往不连贯。如 70 年代高等教育的实验大学改革，虽取得了一定成果，但到下一届政府时期仍难得继续施行。

六、新加坡教育体制机制及教改相关经验

(一) 历史沿革

1. 初次教改提出发展实用教育

新加坡教育突出教育适应社会经济发展。20 世纪 70 年代, 当国民经济发展重点转移到新兴工业上时, 政府对教育体制作出相应改革, 提出“发展实用教育以配合工业化和经济发展需要”战略规划, 使单轨制的普通教育体系转变为双轨制的普通教育与职业教育。具体措施包括: 普及基础教育, 调整中等教育结构, 发展职业教育和调整大学专业设置等。一方面, 在实施普及免费 6 年小学教育基础上, 将中学分为义务教育(进行普通教育)、职业教育(进行普通职业教育、商业教育和技术教育)两阶段; 另一方面, 在高等教育中重新整合大学, 建立新加坡国立大学和南洋理工学院(南洋理工大学前身), 调整专业结构, 加强国际合作。

2. 20 世纪 80 年代教改强调提高质效

20 世纪 80 年代初, 新加坡再度深化教育体制改革, 着重提高教育质量与办学效益。具体措施包括: 形成分流教育、精英教育制度, 以及加强学校评估等。1985 年后, 政府根据经济形势需要, 出台一系列“优化教育”改革措施, 推行“教育储蓄计划”(将免费教育从小学扩展至中学), 同时使得职业教育和高等教育获得长足发展, 私立教育开始起步。值得注意, 这一时期, 新加坡教育管理统统由教育部承担, 其管理权限涵盖制定教育内容、方针政策等, 学校只负责执行国家政策。

3. 20 世纪 90 年代教改突出提升思考技能

20 世纪 90 年代, 新加坡教育改革提出改革课程, 开放教材, 加强信息技术教育。1997 年, 新加坡提出“思考的学校, 学习的国家”教育愿景, 期望学生在思考技能、信息技术和国民教育三个方面获得提高。具体措施包括: 加强对教师培训、制订可行的教育计划、改善学校设施等。1999 年, 改革集中于“提升学前教育质量”, 采取设定

学前教育的理想成果、资格要求与教师培训、改进课程框架、制订幼儿园质量标准并实施构建质量评估体系等一系列改革措施。

4. 新世纪教改着重培育主动性

在高等教育方面，为改变行政化、官僚化和低效率，新加坡政府于 2005 年对新加坡国立大学、南洋理工大学进行改革。核心是将两所大学少许自主权扩大至全部，使其成为企业型非营利有限公司，更积极参与确定自身未来发展方向。改革后，两所大学重组大学理事会，自行分配经费、制定学费等。同时，新加坡教育部成立“大学自主指导委员会”，以监督和确保改革顺利进行。在基础教育领域，新加坡于 2009 年提出培养充满自信的人、主动学习的人、能作出贡献的人和心系祖国的人四个目标。并根据目标制定 21 世纪技能，涵盖尊重、责任感、正直、关爱、坚毅不屈、和谐六大核心价值观等内容。

5. 近年教改贯彻“少教多学”方针

近年来，为适应时代的发展和国家的需要，新加坡在诸多方面对教育体制进行革新。主要措施包括：淡化甚至考虑取消小学分流制度；进行全面中小学课程改革，贯彻教学内容和方式“少教多学”方针；实施中学“直通车计划”，为准备升大学的学生提供直接从中 4 升读高中课程；大力扶持和发展工艺教育学院和理工学院，将职业教育作为教改重点来抓；创办体育学校、艺术学校等各类专门学校；扩大大学规模，计划创办第四所大学。

（二）现阶段情况与特色

1. 利用多层分流学制建构高性能基础教育系统

新加坡充分开发本国人力资源，确立了符合该国国情的“教育分流制度”。从小学到中学毕业，政府以考试为导向对学生进行四次生源分流。普通教育中的部分学生被分流到技能教育序列，便形成了普通教育和技能教育的双轨制。小学四年级结束时，学生将根据分流考试（数学、母语、科学）成绩，分别纳入 EM1（20%）、EM2（70%）、EM3（10%）三个层次，前两层次学生于五、六年级继续修读高阶课

程，而第三层次学生仅就学习基础课程；小学毕业时，学生再参与分流，约 10%、50% 学生分别进入特选中学接受特别、快捷课程教育，40% 学生进入社区学校学习普通课程；初二时，学生将第三次针对自然科学和社会科学分流；初中毕业后，又面临初级学院、理工学院和工艺教育学院 3 类学校甄别、选拔的第四次分流，约 25% 学生进入初级学院，为上大学做准备，39%、21% 学生分别进入理工学院、工艺教育学院以升学和就业。值得注意，新加坡政府曾宣布，中学阶段分流制度将执行至 2024 年停止，小学和中学部分考试也逐步取消。

2. 学前和基础教育兼具活力和收益

在教育部严格监管的前提下，新加坡学前教育机构基本由私人举办，各类幼稚园和学前班良性竞争，为其小学生源打下了良好基础。中小学基础教育模式多样，兼具活力及收益。相当数量的国际学校和私人学校覆盖小学和中学教育，不但提供与公立教育相同的教育内容，而且具有优越教学条件和特色教学模式。同时，新加坡中小学还吸引世界各地的小留学生，具备大量海外生源；机构和学生构成的多样化使其整体基础教育具备活力和额外收益。

3. 职业教育和高等教育包罗万象

新加坡高等教育机构有大学、理工学院、教育培训机构、艺术和商业等专科院校。由新加坡政府投资经营的国立高等院校有新加坡国立大学、南洋理工大学、淡马锡理工学院等 8 所。此外，新加坡还拥有上百所私立院校，大量私人资本进入语言学院、大专、大学等，涉及工商管理、信息技术、体育及企业培训等。新加坡政府准许私立教育机构颁发最高至大专的文凭，允许代理他国和地区的大专以上学位课程。

4. 教师队伍建设具备持续性和高水准

新加坡政府意识到教师素质的重要性，从源头上择选排名在前 30% 的优秀学生进行面试，从而保证了教师队伍质量。在职前培养方面，新加坡推动教师积极参与专业发展培训项目和课程。教师候选人必须

得到新加坡国立教育学院（新加坡唯一的教师教育机构）颁发的教育文凭、教育研究生文凭，以获发展路线上的晋升。

（三）优劣势分析

1. 新加坡教育体制优势

一是基础教育取得全球性优异成效。在 2019 年 OECD 发布⁵⁷的国际学生能力测试（PISA）结果中，新加坡学生在阅读、数学和科学方面的表现排名第二，其成绩远高于评比国家平均水平。从趋势上看，新加坡基础教育呈现积极发展态势。不论长期还是短期评估中，新加坡在上述三项能力素养方面的数据都呈现上升。在 2015 年的 PISA 测试中，新加坡上述三项能力均排第一，尤其在首度举办的 PISA 创造性问题解决测验中，新加坡学生明显领先，表现出陌生环境中迅速解决错综复杂问题的能力。

二是教育投资保持良好稳定性和透明度。自独立以来，新加坡历届政府始终将教育投资作为国家发展战略的重要组成。由于视教育投资为一种有效的国家战略，政府长期坚持对教育的高度关注、高额投入，且随着经济发展不断地加大经费投入。同时，由于建立了严格的教育财务管理制度，教育经费使用高效透明。新加坡政府会适时向社会公众公布筹措教育经费的分配和使用情况，并接受各界监督和建议。新加坡教育行政机关，不仅要对本级政府教育投资的分配利用负责，同时还督导下级政府对教育机构的投资分配使用，以便及时发现解决问题。

三是教育管理体系简明，政策执行效率高。相对其他国家，新加坡教育管理体系较严密，一切涉及办学、投资的事务都须经中央政府严格审批。由于不涉及中间组织，因此教育管理效能较高。教育部作为最高教育管理机构，直接管理新加坡各类学校。教育部职能包括制定和执行教育政策，主管政府所办或资助的各类学校；监督私立学校；与有关部门共同管理相关职业学校；对不隶属于教育部管理的大专院

⁵⁷ 举办时间为 2018 年。

校、成人教育等给予政策指导。

2. 新加坡教育体制劣势

一是分流式精英教育导致高等教育普及率相对较低。相对其他实行高等教育普及化的国家而言，在分流式的精英教育制度下，新加坡仅有 20% 左右学生能够上大学。在社会和企业都逐渐革新其人才招聘方式的新时代，政府以考试成绩和学业成就排名区分学生才能的标准颇受质疑，或将导致社会不平等现象越来越严重。

二是在文化创意教育上存在短板。虽然新加坡在教学模式上吸取了东西方长处，但其存在流于机械、华文教育和英文创意写作等方面皆有欠缺等问题，主要归结于教育导向层面。在当今社会亟需具备创造力、充满好奇心并能自我引导的终身学习人才，需要提出新颖想法并付诸实施的情况下，新加坡教育目标与这一社会需求恰恰相反。

（四）经验启示

1. 可借鉴的经验

受地域、自然资源制约，新加坡走教育兴国之路，重视教育投资和提高国民素质。为适应新时代社会经济发展要求，新加坡陆续推行一系列教育改革措施。作为以华人为主体的国家，新加坡在语言、文化及生活方式与中国有诸多相似之处，其教育管理体制可为我国借鉴。

一是根据国家经济发展需求灵活制定教育制度。新加坡政府一以贯之地把教育和国家长远发展战略相结合。196 年独立后，为使教育获得更好发展，新加坡实行中央集权制的教育管理模式，国家控制教育大权，规定其方向发展。教育部集中统领各级教育方针政策、规章制度及教师人事等。政府通过这种直接管理形式，为国民经济发展提供大量劳动力和专门人才，对加快经济发展起到了重要作用。2006 年后，在国家经济、多元文化社会发展推动下，新加坡教育管理体制转变为地方分权制。新管理模式下，教育部转向政策引导等宏观方面，学校拥有更大的办学自主权，新加坡国立大学和南洋理工大学从法定机构转为非营利企业。通过这种间接管理形式，学生灵活性及变通性

得以提高，对新加坡外向型经济发展起到了巨大推动作用。对我国而言，可以在经济转向高质量发展阶段，灵活制定相匹配的教育制度，注入“因材施教”教育理念，培养时代需要的全面发展人才。

二是始终保持同经济增长相适应的教育投资。新加坡重视教育事业发展。以高等教育投资为例，其经费从 1979 年的 5000 万新元上涨至 1989 年的 4.34 亿新元，同时高等教育拨款占总教育拨款比重到达 25%。实际上，自八十年代开始，新加坡教育经费年投入同比增加近 30%；政府在九十年代进一步提高投入，教育预算占国民生产总值比重升至 5%，仅次于国防开支。近年来，越来越多人意识到不能仅靠政府单方面投入、补贴，因此政府愈加关注私人部门投入的重要性，新加坡教育投资的经济来源从单一化趋向多元化。对我国而言，应保持与经济增长相适应的公共教育投入，也应注重私人部门教育投资的潜在贡献，通过逐年递增的经费投入为教育发展提供坚实保障。

三是采用先进教育理念和积极拓展多元办学渠道。新加坡的教育办学体制较开放和多样。以高等教育为例，1994 年新加坡管理大学就面向全社会招生，成为新加坡历史上第一所开放型大学，该校模仿宾夕法尼亚大学沃顿商学院的模式而建，是该国排名前三的主流大学。2005 年初，该校正式划归私有。与此同时，新加坡还积极促进民办教育发展，将民办教育纳入经济社会发展总体规划，制定民办教育发展的目标和措施，着重提升其教育质量的和建立教育品牌。

四是鼓励在教育领域中应用信息技术。为促使教育信息化工作，新加坡设有教育技术部，并实施信息技术导师项目和信息技术示范学校项目。以后者为例，政府通过试点方式选取部分学校在教学中应用信息技术，形成典型信息技术教学应用模式，并在全国范围内积极推广。此外，新加坡还鼓励软件企业根据学校需求定做教育软件、提供售后技术支持等。在实行层级管理教育的同时，新加坡还建立了咨询系统和包括督学、视学的信息反馈系统，形成了以最高决策机关为核心、连续循环的教育管理网络。对我国而言，可设置专职部门，负责

制定与实施教育领域的信息化政策。还可形成以督学反馈为核心内容的全国性教育管理网络,以确保教育决策的科学、可行和准确性,促进教育计划执行的质量提高。

2.可吸取的教训

一是过渡中央集权压抑高校积极主动性。从独立建国时起,新加坡政府就着手解决大学领导权问题,逐步将学校人事及教育大权收归政府。虽然教育资源聚拢在经济发展中发挥了巨大作用,但同时也导致管理体制存在过渡中央集权、高校欠缺积极主动性等问题。相应地,培养出来的学生灵活性及变通性较弱,不利于新加坡外向型经济发展。对此,新加坡通过下放管理权进行调整和改革,以期扩大学校自主权。具体表现为中央政府下放大学管理权给教育部,教育部下放一定权力给大学,大学再下放部分权力给院系等。

二是单一教育体制忽视学习者的个体差异。在 20 世纪 70 年代新加坡经济腾飞时,政府曾持续双语教育,但效果欠佳——学生“损耗率”高、识字率非常低。究其原因,是由于僵硬的单一教育体制所导致。这种“一刀切”体制往往缺乏伸缩性和弹性,忽视学习者的个体学习能力和水平差。让所有学生使用同样课程大纲,学习统一的课程,并遵行同样的考试标准,是“不符合自然的规律”的。

三是难以全面贯彻因材施教方针。教育分流制度是新加坡教育制度发展史上的里程碑和重要分水岭,该制度真正贯彻了因材施教的教育理念。但是,需要注意,在分流制度改革的过程中,曾出现难以排除政治和经济干扰等问题。李光耀表示:“在 1978 年之前政府没有很好地抗拒在语文问题上的政治干扰,没有让学生按照自己的学习进度去专修一种语文,充分发挥自己的能力”。值得注意,分流制主要依据学生考试成绩和智力测试,而对学生的学习兴趣、能力和家庭背景等因素重视不足。

七、中国香港教育体制机制及教改相关经验

香港拥有特殊的地理位置和历史因素，其教育体系融合了中国文化和西方教育的双重特色，教育理念先进、教学方式灵活、国际化程度高，在某些方面对内地教育发展起了示范作用。

（一）历史沿革

1. 初步建立阶段

香港开埠前，中文学塾作为其唯一的初等教育机构，没有明确的教学年限规定和程度划分，所设课程以读书习字为主，同时重视道德、人伦的陶冶。

19 世纪 40 年代英国割占香港后，将教育交由英国教会负责办理，教会学校得以出现并迅速发展。1843 年 11 月，香港第一所教会学校建立，标志着香港现代教育制度的开始。教会学校多为初等教育性质，一般实行免费教学，课程除圣经、英文等西方科目外，也包括中国文学、写作、历史和地理等传统知识。同时，中文书塾也得到不同程度的发展。

19 世纪 60 年代，随着国内外形势发生变化，英国政府开始加强对教育的控制，成立教育司署⁵⁸专门负责教育事务，并确立了“重英轻中”的教育政策，在一些公立学校将英文定为必修，中文则改为选修，以培养对香港及中国内地产生影响的亲英势力。

2. 改革发展阶段

二战后，香港的经济结构发生了巨大变化，迫切需要高素质的劳动力资源。因此，港英政府对旧的殖民教育体系进行改造，以普及教育取代精英教育，逐步建立以智力投资为主导、适应香港经济社会需求的、门类较为齐全的、多层次的现代化教育体系。20 世纪 70 年代，香港开始实行九年制免费普及教育，同时大力发展职业教育，加强高等教育。

这一时期香港的教育注重智育，德育、体育、美育、劳育则大多

⁵⁸ 1865 年成立，1980 年改组为教育科及教育署，1983 年改组为教育统筹科，1997 年香港主权移交后更名为教育统筹局，2007 年改称教育局。

流于形式，导致绝大多数香港青少年国家民族意识薄弱。20 世纪 80 年代，香港教育当局开始推进学校公民教育发展，于 1981 年、1985 年、1986 年和 1996 年先后颁布了《学校德育指引》《学校公民教育指引》《中学性教育指引》和《学校公民教育指引》（修订版）。但这四份《指引》只是参考性文件，并未硬性规定学校执行，也未能将公民教育列为独立的必修科目，致使香港的公民教育不能真正落到实处。

3. 调整巩固阶段

1997 年香港回归后，教育改革的思路从数量普及转向追求质量发展，以在各个教育阶段提供优质教育为目标，以终身学习、全人发展为理念，力求塑造民主化的、以学生学习为中心的教育制度。

表 2.1 香港回归后颁布的主要教育政策文件

发布时间	教育政策文件
1997 年 9 月	《教育统筹委员会第七号报告书：优质学校教育》
1999 年 9 月	《21 世纪教育蓝图：〈教育制度检讨：教育改革建议〉》
2000 年 9 月	《香港教育制度改革建议》
2001 年 7 月	《学会学习：课程发展路向》
2002 年 1 月	《教育改革进展报告（一）》
2003 年 6 月	《教育改革进展报告（二）》
2004 年 12 月	《教育改革进展报告（三）》
2005 年 12 月	《检讨中学教学语言及中一派位机制报告》
2006 年 12 月	《教育改革进展报告（四）》
2011 年 5 月	《德育及国民教育咨询文件》
2014 年 6 月	《基础教育课程指引——聚焦·深化·持续》（小一至小六）
2015 年 4 月	《高中课程指引——立足现在·创建未来》（中四至中六）
2016 年 5 月	《新学制中期探讨与前瞻报告——持续优化不断进步》
2017 年 5 月	《中学教育课程指引》

资料来源：香港特别行政区政府教育局网站，中国民生银行研究院整理

教改的大方向：一是强化国民教育体系。由于长期的殖民历史，香港回归后国民教育备显特殊和重要。为建立青少年学生作为中国人的身份认同，产生“我是中国人”的归属感和自豪感，香港教育局采用“多重进路”的方式推行国民教育，既在中小学相关学科指定部分

内容必须讲授国民教育，要求初中学生必须在个人、社会及人文教育学习领域修习中国历史，同时加强普通话学习；二是加强整体规划，完善管理体制。香港回归前，港英政府在推行多形式、多层次、多渠道办学等方面取得了一定的成绩，但缺乏全盘计划，各个环节之间经常出现脱节现象，且大学预科教育设置不统一，导致管理混乱。对此，特区政府加强正规教育与非正规教育之间的衔接、配合乃至交融，逐渐淘汰大学预科制度和大学 3 年制，使香港学制朝向与国际接轨的“6334”转变；三是建立民主、科学的教育制度。回归后，香港政治民主化程度得到长足发展，从过去权力高度集中的港督独裁体制转而实行“一国两制”、“港人治港”、“高度自治”，教育工作者的民主意识亦逐步加强，参政议政积极性不断提高，教育决策更加民主化、科学化。

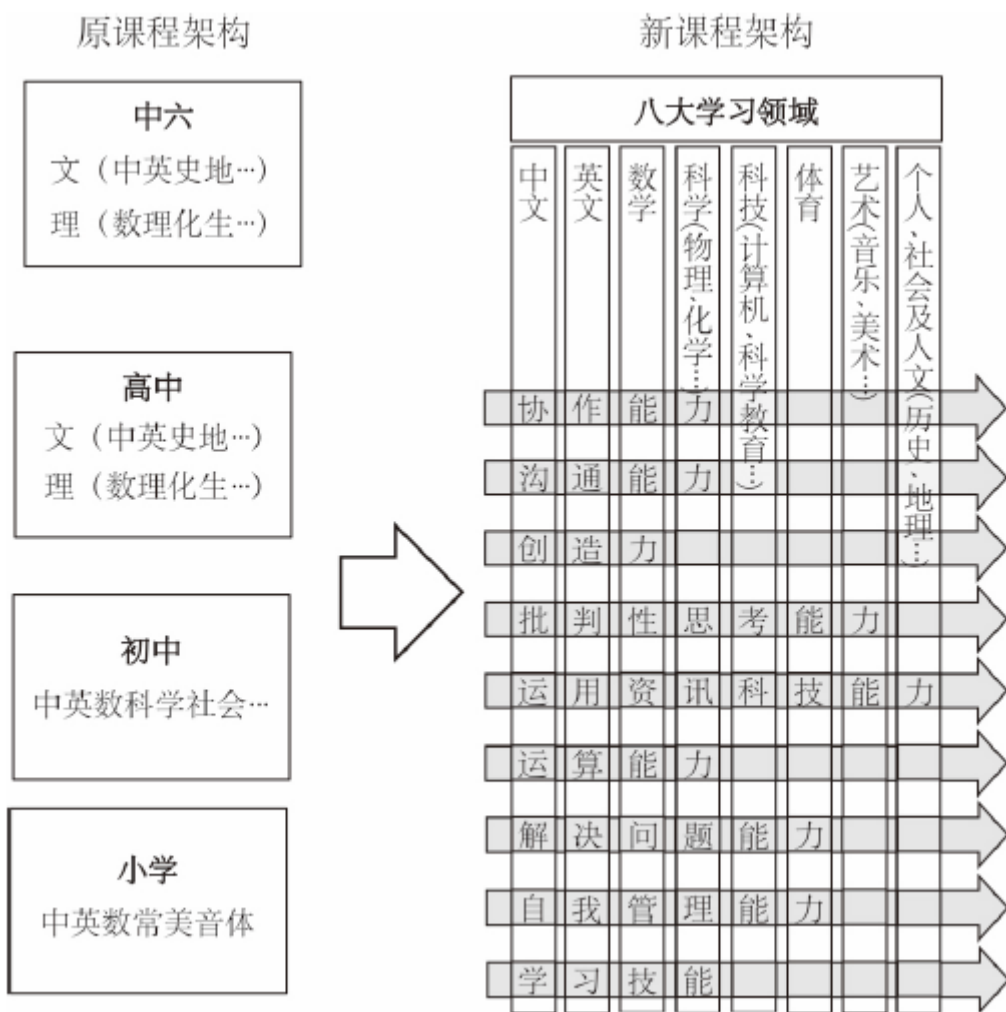
改革范围覆盖课程与教学、学制及其衔接、评估与考试、师资与管理等教育的各个领域。**课程改革方面**，打破了学科分化的传统，代之以统整课程的组织形式，将学校的科目分为八个主要学习领域，为学生提供整合性的学习经历，提供让学生发展及应用共通能力、价值观和态度的情境。课程架构由学习领域、共通能力、价值观和态度三个互有关联的部分组成，打破了固有的科目边界，由强调知识的灌输转为注重学生如何“学会学习”。课程改革横跨小学、中学与高中教育，同时影响至大学。改革实施采取从中小学至高中分段推进的策略，“终身学习、全人发展”理念贯穿改革始终。为了支持课程改革，教师培训、课程资源建设、到校支援等工作也有序展开。**学制改革方面**，与内地并轨，将原来的英式“63223”学制⁵⁹，改为“6334”学制⁶⁰。新学制下，高中教育扩展至全港学生，而不再是只有 1/3 的学生可以升读预科，所有学生都可以享有 12 年免费教育；在四年制大学课程的模式下，学生将有更多时间接受均衡而全面的大学教育。**评估机制**

⁵⁹ 即小学 6 年、初中 3 年（中一至中三）、高中 2 年（中四、中五）、预科 2 年（中六、中七）、大学 3 年。

⁶⁰ 即小学 6 年、初中 3 年、高中 3 年、大学 4 年。

方面，改变过去选拔性的、精英主义的、考试主导的评估方式，改为促进学习的评估，减少高风险的公开考试，避免学生过早分流，失去发展的机会。

图 2.1 香港回归后课程改革示意图



资料来源：施雨丹、马东影.回归廿年：香港教育改革与发展之路探析[J]，华南师范大学学报(社会科学版)，2018(05)

(二) 现阶段情况与特色

1. 教育制度

香港教育主要由香港特区政府教育局管理，制度上大致可分为幼稚园教育、小学及中学教育、专上教育、特殊教育、其他教育及训练五部分，教育局对小学、中学、特殊学校都有相关资助条例。

幼稚园教育为学前教育。香港幼稚园全属私营机构，由志愿团体或私人开办，分非牟利幼稚园及私立独立幼稚园两类。幼稚园所提供的教育，目的是培育儿童在德、智、体、群、美各方面的全面发展，养成良好的生活习惯，以及激发儿童学习兴趣和培养积极的学习态度，为未来学习奠定基础。

小学及中学教育为义务教育。香港通过公立学校为所有儿童提供 12 年免费普及小学、初中及高中教育。小学及中学提供五育并重及多元化的学校教育，以配合全港学生的不同需要，使学生吸收更多知识，确立价值观和掌握技能，为日后升学或就业打稳基础，以及促进学生的个人成长。

专上教育亦称高等教育，是指中学修业后任何不低于中学修业后的教育程度而属专业、技术、学术性质的教育。在香港举办专上教育的机构大致可分为法定大学、法定学院、注册专上学院、职业训练局院校、一般院校和曾经在“中华民国”教育部注册的香港院校。香港目前超过七成适龄人口有机会接受专上教育，其中约五成有机会修读学位课程。

特殊教育是为有特殊教育需要的儿童提供的教育，以帮助他们充分发展潜能，成为社会上独立而有适应能力的人。按现行政策，教育局会根据专业人士的评估和建议，在家长的同意下，转介有较严重或多重残疾的学童入读特殊学校，以便接受加强支援，而其他有特殊教育需要的学童则会入读普通学校。

其他教育及训练主要包括职业专才教育、毅进文凭课程、指定夜间成人教育课程资助计划。职业专才教育为中学离校生及在职人士提供更多学习机会；毅进文凭课程为高三离校生和成年学员提供另一学习途径，让他们取得就业和进修所需的正式学历；指定夜间成人教育课程资助计划资助成年学员修读由认可办学机构于指定中心提供的夜间中学课程。

2. 教育发展

香港教育资源紧张，高等教育毛入学率仅为 17%，约为内地的 40% 左右，公立幼儿园和小学校大部分施行半日制教育。根据香港特区政府教育局统计资料，2018/19 学年，香港共有 1033 所幼稚园，幼稚园教师人数为 14145 人，受训教师占 97.3%，学生与教师比例为 8.4:1；有 587 所小学，小学教师人数为 27362 人，受训教师占 96.1%，学生与教师比例为 13.7:1；有 506 所中学，中学教师人数为 28971 人，受训教师占 96.3%，学生与教师比例为 11.3:1；有特殊教育学校 61 所，特殊教育学校教师人数为 1872 人，受训教师占 99.0%，学生与教师比例为 4.2:1。

香港教师待遇高，其经济社会地位仅次于律师、医生和金融行业。香港中小学分为公立、资助、直资和私立四种，其中公立、资助学校办学经费全部或几乎全部来自政府，其合格教师最低一档工资亦高达 2 万港元/月，而目前香港大学毕业生初入职场的平均工资是 1.4 万港元/月。

表 2.2 香港 2018/19 学年教育发展情况

	学校数量 (所)	教师人数 (人)	受训教师占比 (%)	学生与教师比例
幼稚园教育	1033	14145	97.3	8.4:1
小学教育	587	27362	96.1	13.7:1
中学教育	506	28971	96.3	11.3:1
特殊教育	61	1872	99.0	4.2:1

资料来源：香港教育局网站，中国民生银行研究院整理
注：数字是指该学年 9 月中的情况

3. 教育经费

香港特区政府在坚决推动教育改革的同时，加大财政投入力度，以保障改革顺利进行。2018/2019 财年，香港教育支出为 115.26 亿港元，较上一个财年增长 24.9%，占财政支出的比重高达 20.6%，高于内地 6 个百分点。

表 2.3 香港 2018/19 财年教育支出

	2013/14 年	2014/15 年	2015/16 年	2016/17 年	2017/18 年	2018/19 年
教育支出总额 (百万港元)	76392	73724	78968	82436	88465	110526
教育支出占政府 支出比重 (%)	17.6	18.6	18.1	17.8	18.8	20.6
教育支出占 GDP 比重 (%)	3.6	3.3	3.3	3.3	3.3	3.9

资料来源：香港教育局网站，中国民生银行研究院整理

注：财政年度（四月至三月）

（三）内地与香港地区教育对比

与内地相比，香港教育体制主要优势在于：**一是改革相对社会化**。特区政府在做出教育决策前，注重采纳教育咨询组织的建议，还会征求学校、家长等对教育发展的意见，形成了全社会关注教育改革、助力教育改革的氛围，以及全民支持、共同担当的局面，具有广泛的社会代表性；**二是学校性质多元化**。特区政府采取多渠道办学的教育政策，除政府办学外，还鼓励社会团体及个人投资教育，并通过资助、津贴的方式扶持私立学校发展；**三是教育国际化**。香港教育国际化特色明显，主要表现在师资国际化、生源国际化和教学国际化三个方面；**四是升学阶梯多元化**。特区政府通过专上教育、职业专才教育、毅进文凭课程、指定夜间成人教育课程资助计划，为中学毕业生和抱有不同理想的青年人提供灵活、多元及多阶进出的升学阶梯，大学并非唯一的升学途径，更不是成功的唯一指标；**五是教师专业化**。20 世纪 90 年代，香港的教师教育已经实现大学化，既香港教师必须是由大学或高等院校来培养，没有其他途径。香港回归后，特区政府鼓励教师教育机构积极对教师教育相关方面进行学术研究，发展更多有效方法来促进教师教育水平的提高。

同时，香港教育体制中亦存在一些问题：**一是国民教育尚未达标**。香港部分青年中存在对国家认同感不强、国家意识和民族观念较为淡

漠的现象，主要表现为重视“两制”、忽视“一国”，重视权利、忽视义务，重视自身、忽视国家；二是教育机会不公。回归以来，香港公立和政府资助学校数量持续下降，而私立和国际学校数量则在上升，使得教育制度日益贵族化，阶层固化进一步加剧。作为承担了香港 70% 以上中小学生的公立和政府资助学校，政府规管严格、财力有限，教育水平远远低于私立和国际学校，而私立和国际学校都是学位世袭制，报读时首先要先看孩子的祖父母、父母、兄弟姐妹是否在该校毕业；三是少子化冲击教育体系。近年来，香港生育率持续下降。根据香港特区政府统计处的最新数据，2018 年香港出生人数为 53700 人，较 2017 年下降 5%，生育率⁶¹则由 2017 年的 1.125 下降至 2018 年的 1.072，在全球 224 个国家或地区中排行倒数第四位，仅高于新加坡、澳门和台湾。低生育率导致适龄学生人数不断下降，不少学校都面临收生不足、经营困难的问题。

（四）经验启示

一是推动教育优质均衡发展，需要民办教育的大力支持。改革开放以来，随着人民群众多样化教育需求日益增加、民办教育政策不断完善，社会力量兴办教育的热情不断高涨，内地民办教育事业快速发展。截至 2018 年底，内地拥有各类民办学校 19.35 万所，占全国的 35.35%；民办学校在校生规模为 5378 万人，占全国的 19.51%。但在此过程中，民办教育也存在行业内无序竞争、招生及管理两难并存、教师队伍不稳定难以吸引人才、扶持政策与公办教育难以同日而语、办学质量有待提高等问题。下一步，有必要支持民办教育从外延扩张转向内涵提升的发展模式，规范民办学校办学行为，促进民办教育健康发展。

二是教育国际化是教育强国之路的必然选择。扩大教育开放、加强国际交流与合作，坚持以开放促改革、促发展；开展多层次、宽领域的教育交流与合作，促进教育改革发展，提升我国教育国际地位、

⁶¹ 平均每名女子生产婴儿数目。

影响力和竞争力；适应国家经济、社会对外开放的要求，培养大批具有国际视野、通晓国际规则、能够参与国际事务和国际竞争的国际化人才。

三是打造高水平的职业学校和专业，是缩小高素质人才供需差距的重要手段。香港具有特色鲜明的职业教育体系，内地可借鉴其经验。转变政府定位，变革职业教育财政投入模式。通过政策倾斜和公共拨款，实现政府对职业教育的管控意图；加大对职业教育的宣传，打破公众对职业教育的固有看法，弘扬崇尚技艺、尊重技工的社会风气，营造良好的职业教育发展氛围；推动职业教育与产业界合作，加强行业协会的纽带作用和对职业教育的指导作用；全面提升职业教育内涵，以经济需求为出发点培养人才，建立全覆盖的职业教育及培训体系，完善职业教育质量保障体系。

四是学习应超越学科课程和考试的局限。香港通过课堂内外各种形式的学习活动，让学生获得全面的学习体验，促进其独立学习的能力，达到全人发展和终身学习的目的。因此，课程的设计应以学习经历为着眼点，注重培养学生的学习习惯、学习能力、实践能力和探究能力。

八、中国台湾教育体制机制及教改相关经验

经济发展是台湾教育发展和变革的原动力。二战后，台湾教育之所以发展较快，主要原因就是经济的持续发展对教育不断提出新的要求。通过分析台湾教育与经济发展的互动关系，可为我国教改提供借鉴。

（一）历史沿革

1. 20 世纪 50 年代至 60 年代

这一时期，台湾重点依靠“美援”发展纺织、肥料、水泥等劳动密集型进口替代工业，社会生产领域对劳动者素质要求较低。

因此，台湾当局把教育改革的重点放在推进小学阶段义务教育⁶²和发展成人补习教育上，全面实施劳动教育。1950 年 6 月，台湾“教育部”颁布《戡乱建国教育实施纲要》，强调教育为立国之本。1953 年台湾开始实施第一个“四年经建计划”时，把补习教育纳入了正规教育体系。

2. 20 世纪 60 年代至 80 年代中期

这一时期，台湾抓住国际分工变化的机遇，利用低廉工资的国际比较利益，大力发展加工出口工业带动经济发展，经济结构逐步从劳动密集型向资本与技术密集型转变，社会生产领域对劳动者的文化素质有了更高的要求，迫切需要受到职业与技术培训的劳动力。

因此，台湾当局把教育改革的重点放在延长义务教育年限、大力发展高职、专科教育及各种技艺培训中心上，同时适度扩充高等教育规模，采取提高质量、重点发展研究生教育的策略，进一步完善高等教育结构。1967 年 8 月，台湾“行政院”颁布《九年国民教育实施纲要》，提出从 1968 学年度起实施九年义务教育；1968 年 4 月，又出台了《九年国民教育实施条例》，对义务教育的组织、管理、课程、师资和经费等作了具体规定。

到 20 世纪 80 年代中期，台湾的劳动力构成主要是接受过中等教

⁶² 台湾义务教育又称国民教育。

育者。据台湾统计资料，1956 年台湾就业人口中文盲占 35.0%，而 1984 年就业人口中，大学以上学历占 6.0%，高中以上学历占 23.5%，初中程度占 19.5%，小学占 35.9%⁶³。

3.20 世纪 80 年代中期至今

1986 年以来，台湾实行了自由化、国际化、制度化的经济转型，进一步健全和完善市场经济体制，以产业升级和拓展美国以外的外贸市场作为重大调整内容，以通讯、信息、消费电子、半导体、精密器械与自动化、航天、高级材料、特用化学及制药、医疗保健及污染防治等十大新兴产业为支柱产业。随着高科技产业的迅速发展，对高新技术人才需求大大增加，发展高等教育成为当务之急。

这一时期，台湾教育改革主要内容包括：**一是**推行 12 年义务教育，广设综合高中。2003 年起，台湾将义务教育延长至 12 年；**二是**普及高等教育。2002 年起废除大学联考，改为多元化入学，如推荐甄试、保送甄选、自学方案分发等，高中毕业生均有机会上大学。通过大学整并、大学分类发展、引进民间资源，整合高等教育资源；**三是**加速高等教育国际化。发展国际一流大学与顶尖研究中心，扩大招收外国学生，鼓励精英留学，全面提升大学生外语能力，营造国际化大学校园；**四是**改进职业技术教育。通过调整职业技术教育体系、畅通职业技术学生升学与进修渠道、改进职业技术教育课程、强调职业技术实务导向等，持续推动职业技术教育改进与发展；**五是**实施小班教学、开放式教育，以满足学生的个别需要，提高教育质量；**六是**拓宽师资培养的来源和途径。改革过去长期由专门师范院校负责培养教师的传统做法，凡开设教育课程的大专院校均可担负培养师资及其他教育专业人员的任务。师范教育改公费制为自费为主、辅以公费的方式。

（二）现阶段情况与特色

1. 教育制度

台湾现行的学制为“6334”⁶⁴，除国民中小学为义务教育外，高

⁶³ 张学书、曲士培.台湾社会教育[M].山西教育出版社,1999-01.

⁶⁴ 即小学 6 年、初中 3 年、高中 3 年、大学 4 年。

级中等以上学校教育（含五专）分为“普通教育”与“技职教育”两大体系。

学前教育非义务教育，并未纳入学制，但近年来台湾当局积极投入资源，以减轻家长育儿负担，接受学前教育的 5 岁幼儿人数逐年增加。

就学龄而言，小学 6 年，在学年龄为 6 岁至 12 岁；初中 3 年，在学年龄为 12 岁至 15 岁；高级中等学校（分为普通型、技术型、综合型及单科型）3 年，在学年龄为 15 至 18 岁；大学学士班 4 年，硕士班 1 年至 4 年，博士班 2 年至 7 年，在职或特殊状况者各校可以自行延长。

学制系统中，学生有两次重要的选择与分流，初中毕业后可选择高级中等学校或五专就读，入学方式以免试入学为主，特色招生为辅；普通型高级中等学校毕业后可参加大学申请入学或相关入学考试；技术型高级中等学校学生毕业后，可衔接高等教育阶段 2 年制专科学制及 4 年制技术学院或科技大学。

此外，为提供一般社会大众更广泛的进修机会，台湾还设有进修补习学校，多元的终身学习管道，并对有身心障碍的学生，设有特殊教育，让各类学生均能适性发展。

2. 教育发展

2018 学年，台湾地区各级学校总数为 10902 所，较 2012 学年减少 594 所，减幅为 5.2%，教师数减少 2.3%，学生数减少 13.6%，学校、教师、学生数量总体呈逐年下降趋势；每位教师任教学生数为 14.7 人，较 2012 学年减少 1.9 人，显示学生享有更佳的教学质量；每千方公里校数为 301.2 所，较 2012 学年减少 16.4 所，学校密度缩小。

随着升学管道日益畅通，学生升学率有所提高。2017 学年初中毕业生人数为 224751 人，继续升学人数为 224296 人，升学率为 99.8%；高级中等学校普通科及综合高中毕业生为 116486 人，继续升学人数为 109852 人，升学率为 94.3%；专业群科毕业生为 101408 人，继续

升学人数为 80539 人，升学率为 79.4%。

表 2.4 台湾教育发展概况

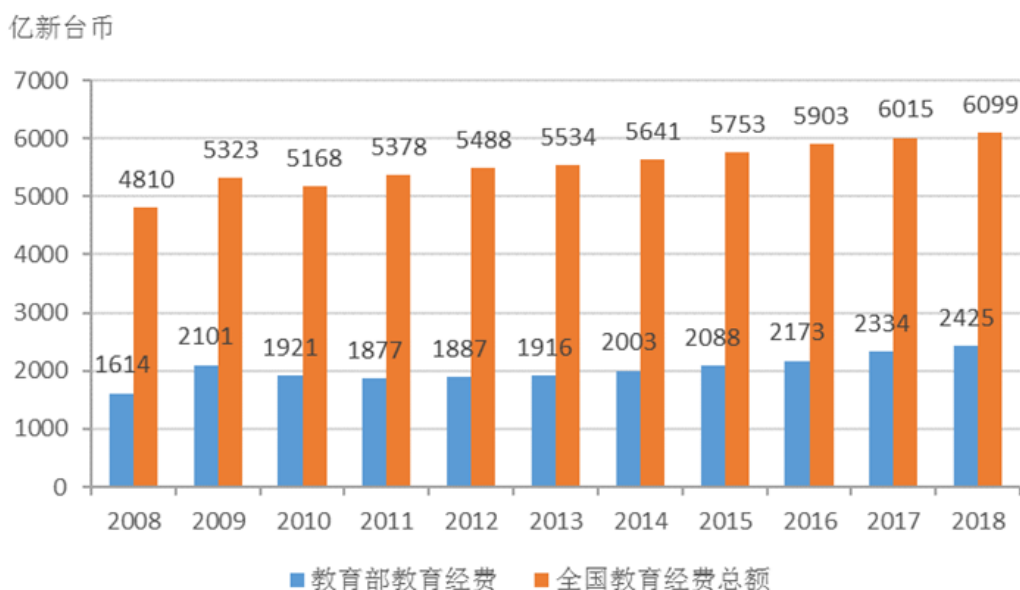
学年度	学校数量 (所)	教师人数 (人)	学生人数 (人)	每位教师任教 学生数(人)	每平方公里 校数(所)
2012	11496	301911	5007275	16.59	317.66
2013	11426	303113	4859558	16.03	315.72
2014	11078	303078	4729465	15.60	306.11
2015	10948	299917	4616078	15.39	302.48
2016	10882	294911	4504363	15.27	300.66
2017	10884	293554	4403690	15.00	300.71
2018	10902	295010	4325121	14.66	301.21

资料来源：台湾“教育部”网站

3. 教育经费

台湾当局在扩大教育规模，提高教育质量，培养经济发展所需的各级各类人才的同时，不断增加对教育的经费投入。2018 年，台湾教育经费总额为 6099 亿新台币，较 2008 年增长了 1.3 倍；教育部教育经费为 2425 亿元，较 2008 增长了 1.5 倍。

图 2.2 台湾 2008 年至 2018 年教育经费概况



数据来源：台湾“教育部”网站

（三）内地与台湾地区教育对比

与内地相比，台湾教育有以下优势：一是技职教育蓬勃发展。台湾地区技职教育体系独立完善，包括高职教育（相当于内地的中职教育）、专科教育、本科教育、硕士教育及博士教育五个层次。技职教育学制合理，法律法规制度健全，职业证照制度完善，对学生的升学、就业或就业后的加薪、升迁都很有帮助。技职教育重视学校与企业的合作，并积累了很多经验与做法，如请进好的业师到学校教学、鼓励教师赴企业深度研习、鼓励学生到业界学习和体验等；二是私人办学比重大，质量较高。当前台湾地区技职学校中私立学校约占 55%，专科学校中私立学校约占 81%，大学及独立学院中私立学校约占 65%，私立学校的学生数占全部大学生数的 60% 以上；三是实施创造力教育。21 世纪是知识经济时代，而知识的生产、利用和传播都离不开创新，创造力是创新的基础和发展知识经济的前提。20 世纪 80 年代以来，台湾地区创造力教育水平不断提高，创新氛围已经形成，促进了文创产业蓬勃发展。2017 年《台湾文化创意产业发展年报》显示，2016 年台湾地区文化创意产业机构总数为 63339 家，较 2015 年增长 0.72%，文化创意产业就业人数为 26.1 万人左右。

同时，台湾教育体制中亦存在一些问题：一是生源数量下降。据台湾“内政部”，2018 年台湾户籍登记人口为 2358.89 万人，较上年增加 1.77 万人，增长率为 0.75%，首度下降至千分之一以下，且人口增加数、增幅都是历年最低。低人口增长率导致适龄学生人数不断下降，叠加教育资源结构性过剩，进而引发学校招生数量不足、学生综合素质不高等问题；二是教育经费投入不足、支出结构不合理。2018 年，台湾地区教育经费占国内生产总值的比重为 3.3%，低于 OECD 国家平均数 1.5 个百分点。在教育资源配置方面，教职员人事费和退休抚恤经费合计占教育经费八成以上，教学业务经费相对不足；三是高等教育质量下降，国际化水平低。由于学生少大学多，台湾高等教育的毛入学率基本达到百分之百，教师与学生比例严重失调，导致学

生学业水平降低、毕业生学业认可度下降、毕业生就业困难的现象，造成高层次人才的浪费。台湾地区学术水平国际化程度低，高等教育仍处于学术输入阶段，虽然许多大学已经与国外大学签约合作，但都流于形式；四是教育发展偏离服务经济发展的轨道。进入 21 世纪以来，台湾当局改革教科书编撰体制和课程纲要，积极推行“乡土化教育”⁶⁵，进行“去中国化”的历史、文化教育，将教育发展宗旨引向为政治服务的轨道。

（四）经验启示

一是教育发展要与经济发展相适应。教育主要是为物质生产部门和非物质生产部门提供人力资源支持，教育发展滞后会制约经济发展的速度。随着我国经济转向高质量发展阶段，迫切要求高等教育顺应知识创新速度加快、科技变革加剧的发展趋势，及时调整教育结构、课程设置和教学内容，将教育人口覆盖面优势转化为高素质人才竞争力优势，为全面建成小康社会提供充足的高层次人才和持续不断的创新动力。

二是完善的教育法律法规体系为培养适用型技术人才提供了法律保证。台湾教育法律法规体系完善，从教育层次看，有《大学法》《专科学校法》《职业学校法》《高级中学法》《国民教育法》《幼稚教育法》等；从教育类别看，有《社会教育法》《补习学校法》《师范教育法》等。法律法规制定后，都有较为完备的规章制度作为保证，并根据经济社会发展变化适时修订，逐步完善。教育法规对各级教育起到了规范、促进和保证质量的作用。下一步，要把学校管理纳入法治轨道，不断完善教育法律法规体系，包括针对缺乏细则的法律法规制订其下位法，清除或修改违反上位法的下位法，对于法律定位模糊的法律主体加以澄清，明确行为主体的法律责任和权利，建立有效的公众意见反馈机制等。

三是教育发展不可“重量轻质”。台湾在发展教育方面过于重视

⁶⁵ “乡土化教育”即用台湾地方方言(闽南话)讲学，对台湾中小學生进行台湾历史、地理、人文、风俗、社区等各个方面内容的教育。

数量的增加，而忽视了教育质量的提高。提升教育质量，应树立多样化教育质量观，不同院校需要形成自身独特的人才培养目标与衡量标准，以满足不同群体、个体的发展需求；合理调整高校结构与布局，丰富高校办学层级、种类，避免高校的单一性、趋同性；在学校内部建立质量保障机构，负责根据国家规定、市场需求、学生发展愿景等拟定学校发展规划、发展目标、发展定位，并在教育管理工作中予以保障实行；加强学校课程品质建设，树立学生为本的课程理念，考虑学生的主体性与差异性，开发体现学生特点的课程体系。

参考文献

- [1] 新华社. 习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL], 2017-10-27.
- [2] 新华社. 政府工作报告——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL], 2019-03-16.
- [3] 新华社. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL], 2016-03-18.
- [4] 新华社. 中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2030》[EB/OL], 中华人民共和国政府网, 2019-02-23.
- [5] 新华社. 国务院关于印发国家教育事业发展“十三五”规划的通知.[EB/OL], 中华人民共和国政府网, 2017-01-19.
- [6] 新华社. 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《加快推进教育现代化实施方案(2018—2022年)》[EB/OL], 中华人民共和国政府网, 2019-02-23.
- [7] 黄灼耀. 秦代教育论说[J], 华南师范大学学报(社会科学版), 1985(04):110-115.
- [8] 熊明安. 我国古代学校教育制度的形成、发展及其历史作用[J], 西南师范大学学报(人文社会科学版), 1985(03):50-57+107.
- [9] 王元湖. 我国古代的教育体制改革[J], 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 1985(S1):49-57.
- [10] 刘民. 辽金元教育思想概说[J], 民族教育研究, 1998(04):45-49.
- [11] 高权德. 试论明代的教育及其管理制度[J], 山西大学学报(哲学社会科学版), 2005(06):113-118.
- [12] 陆正林. 继汉开唐:魏晋南北朝时期的教育简述[J], 涪陵师范学院学报, 2006(06):103-106.
- [13] 李宏. 察举制度对汉代教育的影响略论[J], 辽宁师专学报

(社会科学版), 2009(02):137-138.

[14] 薛林军, 马晓霞. 中国古代人才选拔制度的变革及其对教育的影响[J], 山西高等学校社会科学学报, 2009, 21(07):125-127.

[15] 王文娟. 魏晋南北朝时期教育史研究回顾与展望[C], 南京师范大学社会发展学院、江苏省六朝史学会、南京历史学会、南京师范大学六朝历史文化研究所. 建国六十年来六朝史研究的回顾与展望学术研讨会论文集, 南京师范大学社会发展学院、江苏省六朝史学会、南京历史学会、南京师范大学六朝历史文化研究所:江苏省六朝史研究会, 2009:225-235.

[16] 罗艳华. 在硝烟中前行——春秋战国时期的教育风貌[J], 兰台世界, 2013(15):88-89.

[17] 冯家怡. 略论孔子教育思想对汉代教育制度建立的影响[J], 课程教育研究, 2013(33):20-21.

[18] 李尧. 浅谈春秋战国时期的教育[J], 南昌教育学院学报, 2014, 29(02):51-53.

[19] 胡庆华. 清朝学校教育制度的变迁[J], 科教文汇(下旬刊), 2014(09):129-131+141.

[20] 周鹏之. 浅析隋唐时期的教育政策[J], 亚太教育, 2015(05):47-49.

[21] 田正平. 关于民国教育的若干思考[J], 教育学报, 2016, 12(04):102-111.

[22] 张炜. 解读教育“放管服”改革[J], 河北师范大学学报(教育科学版), 2017, 19(03):31-33.

[23] 陈良雨, 陈建. 教育督导现代化:制度逻辑、现实挑战与行动策略——基于教育治理能力提升的视角[J], 四川师范大学学报(社会科学版), 2017, 44(05):78-84.

[24] 刘鹏. 教育第三方评价机制建设的困境及优化[J], 教学与管理, 2017(30):109-112.

- [25] 刘永林, 周海涛. 深化高等教育“放管服”改革的思考[J], 复旦教育论坛, 2017, 15(05):5-8+16.
- [26] 余善云. 城乡教育一体化:重庆实践的启示[J], 重庆第二师范学院学报, 2015, 28(01):90-94+176.
- [27] 毛军. 依法办学 自主管理 优质发展 加强现代学校制度建设 助推区域教育治理现代化[J], 中小学管理, 2015(02):21-23.
- [28] 刘秀峰, 廖其发. 城乡教育一体化的成都模式及启示[J], 教育与教学研究, 2012, 26(07):1-4.
- [29] 赵姗. 城乡教育一体化深度融合需要教育资源均衡配置[N], 中国经济时报, 2019-05-30(004).
- [30] 刘鹏照. 以法治推动区域教育治理现代化[J], 国家教育行政学院学报, 2019(01):38-41.
- [31] 姚佳胜. 城乡教育一体化视域下的政策执行反思——以云南省 M 县撤点并校为例[J], 教育科学研究, 2019(03):32-36.
- [32] 康丽. 推进教育治理现代化,“放管服”如何改, 中国教师报 [N], 2019.3.
- [33] 21 世纪教育研究院,《第五届地方教育制度创新奖研究报告(2014-2016)》, <http://www.21cedu.org/?dow/id/2017.html>
- [34] 21 世纪教育研究院,《教育现代化视野下农村教育发展现状调查和改善研究》, <http://www.21cedu.org/?dow/id/2019.html>
- [35] 教育部办公厅. 教育部办公厅关于中小学教职工编制管理创新工作案例的通报, http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7030/201706/t20170606_306506.html, 2017-05-23.
- [36] 王友文、魏海政. 253 万个学位这样得来——山东创新机制化解城镇中小学大班额纪实[N], 中国教育报, 2017-12-18.
- [37] 山东省教育厅. 教师队伍建设改革山东模式“10 条经验”, <http://mini.eastday.com/mobile/171226184436746.html>, 2017-12-26.

[38] 杨东平. 教育蓝皮书:中国教育发展报告(2018) [M], 社会科学文献出版社:北京, 2018:149-161.

[39] 教育部. 创新中小学编制管理 提高编制使用效益——山东省中小学教师编制改革经验介绍,
http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50256/sfcl/201902/t20190215_369484.htm, 2019-02-15.

[40] 教育部. 创新中小学编制管理 提高编制使用效益——山东省、安徽省中小学教师编制改革经验介绍,
http://www.moe.gov.cn/s78/A10/moe_601/201904/t20190417_378467.html, 2019-04-17.

[41] 山东 142 万教师节日快乐! 教师队伍建设改革“山东模式”获肯定, 齐鲁网,
<http://news.iqilu.com/shandong/yuanchuang/2019/0910/4345740.shtml>, 2019-09-10.

[42] 谢烨挺. 福田区域城中村学校是怎样变得高大上的, 南方都市报. <http://edu.oeeee.com/html/201611/17/431467.html>, 2016-11-17

[43] 学校联盟:城中村学校提质新路[J], 领导决策信息, 2017(14):15.

[44] 深圳市福田区教育局. 2018 年城中村学校提质行动举措和成效,
http://www.szft.gov.cn/bmxx/qjyj/msss/18msss/bxpz/bxpz4/201810/t20181025_14324893.htm, 2018-10-25.

[45] 陈梦瑶. 深圳福田建立教育新生态, 新华网,
<http://edu.eastday.com/node2/jypd/n5/20171003/u1ai9604.html>, 2017-09-30.

[46] 施雨丹、马东影. 回归廿年:香港教育改革与发展之路探析[J], 华南师范大学学报(社会科学版), 2018(05).

[47] 张学书、曲士培. 台湾社会教育[M], 山西教育出版社, 1999-

01

[48] 孟宪华, 牟为娇. “BK21 工程”与韩国高等教育改革[J], 东北亚论坛, 2004(04):43-44.

[49] 罗莹, 黄天壬. 研究生招生选拔制度改革探析——基于与新加坡大学研究生招生模式对比[J], 教育教学论坛, 2018(09):265-266.

[50] 凌磊. 韩国终身教育改革新动向——基于学分银行制和学位自学考试制度改革分析[J], 现代教育管理, 2018(02):117-122.

[51] 孙兴华, 马云鹏. 兼具深度广度:新加坡基础教育改革的启示[J], 外国教育研究, 2014, 41(06):68-78.

[52] 周进. 新加坡双语教育政策发展研究[D], 河北大学, 2014.

[53] 刘素娟. 继续教育人才培养的学分银行机制设计研究[D], 东北师范大学, 2014.

[54] 于红霞, 何志波. 素质教育改革:从量到质的转变——谈新加坡“少教多学”教育改革[J], 辽宁师范大学学报(社会科学版), 2010, 33(05):73-76.

[55] 孙珂. 新加坡 21 世纪普通高中教育改革[J], 比较教育研究, 2010, 32(07):41-45.

[56] 陈曦. “少教多学”——新加坡教育改革新视角[J], 外国中小学教育, 2008(07):39-42.

[57] 张红, 杨颖秀. 二战后韩国基础教育改革政策的嬗变与成效[J], 外国教育研究, 2008(05):19-24.

[58] 肖凡. 美国联邦政府在当代教育改革中的角色及其启示[N], 南京医科大学学报, 2012(04).

[59] 王瑜. 公平视角下中美义务教育决策体系比较述评[N], 教学与管理, 2014(05).

[60] 段素菊. 美国基础教育改革的路径与特征[J], 视点, 2010(09).

[61] 宁乔枫. 组织视角下地方政府基础教育预算管理研究[J], 时

代金融, 2016 (05) .

[62] 刘宝存, 罗媛. 面向 21 世纪的美国高中教育改革探析[J], 比较教育研究, 2010 (06) .

[63] 王枫林. 美、英、澳三国教师教育新进展及其启示[N], 成都师范学院学报, 2013 (08) .

[64] 马颖, 范秋芳. 美国高等教育管理体制对中国高等教育改革的启示[N], 中国石油大学学报, 2014 (08) .

[65] 阎广芬, 邵长兰. 美国基础教育改革:以教师分层为视角的分析[J], 外国教育研究, 2010 (07) .

[66] 徐加放. 中美高等教育差异及其借鉴意义[J], 石油教育, 2012 (01) .

[67] 陈永昌. 中美两国职业教育的六个差异[J], 北方经贸, 2008 (02) .

[68] 张健, 赵光华. 美国高等教育的特征及其对我国一流大学建设的启示[N], 西安建筑科技大学学报, 2016 (02) .

[67] 马万华, 匡建江. 英国高等教育政策改革趋势[J], 中国高等教育, 2018 (02) .

[68] 王妍. 21 世纪初英国基础教育课程改革现状[N], 吉林省教育学院学报, 2014 (03) .

[69] 杨登伟, 刘义兵. 英国基础教育均衡发展的政策透视[J], 教学与管理, 2014 (11) .

[70] 施丽红. 英国基础教育的发展及其启示[N], 重庆教育学院学报, 2006 (01) .

[71] 山东省基础教育考察团. 德国、英国基础教育的改革发展及启示[J], 决策与思考, 2004 (05) .

[72] 王枫林. 美、英、澳三国教师教育新进展及其启示[N], 成都师范学院学报, 2013 (08) .

[73] 王玲启. 发达国家高职教育发展趋势及对我国的启示研究

[J], 管理纵横, 2017 (08) .

[74] 陆丽君. 英国职业教育模式及启示[N], 宁波大学学报, 2010 (07) .

[75] 周光礼, 周祥. 教育与未来——中国教育改革之路[M], —北京:中国人民大学出版社, 2017.1.

[76] 邓志博. 德国的教育体制及特点研究[J], 价值工程, 2011, Vol23, p165-166.

[77] 姜思源, 韩仪菲. 德国教育体制及其启示[J], 吉林农业科技学院学报, 2019, Vol28, No1, p22-24.

[78] 李永强, 陆彦文, 袁建民. 德国教学科研体制对我国人才培养模式的启示[J], 高等教育研究学报.2013, Vol36, Supplement, p35-37.

[79] 江海燕. 德国教育现代化的历程和特点[J], 广东社会科学.2018, Vol2, p75-79.

[80] 马骅. 德国十二条教改建议与我国高校教育体制改革[J], 黑龙江高教研究, 2015, Vol4, p48-50.

[81] 颜建军. 美国、英国、德国、日本高等教育体制变革的比较研究及启示[J], 理工高教研究, 2004, Vol23, No4, p61-63.

[82] 薛进文. 日本的教育与近代化[J], 南开学报(哲学与社会科学版), 2010, Vol3, p1-10.

[83] 刘双喜. 日本新教育运动发展研究[D], 河北大学.2018.

[84] 汤晓黎. 二战后的教育改革[J], 前沿, 2015, Vol10, p117-118.

[85] 吴怡.关于中日教育观的对比研究[J], 才智, 2018, Vol4, p144-145.

[86] 张华清. 日本近现代教育立法的历史及对我国的启示[J], 才智, 2017, Vol18, p50.

[87] 范国睿, 孙闻泽. 改革开放 40 年教育体制机制改革的历史

与逻辑分析[J], 教育研究, 2018 (07) :15-23.

[88] 习近平谈治国理政 [M], —北京:外文出版社, 2014.68.

[89] 蔡继乐. 教育改革进入“全面施工内部装修”阶段 [N], 中国教育报, 2017.10.20.

[90] 坚持把教师队伍建设作为基础工作——九论学习贯彻习近平总书记全国教育大会重要讲话精神, 中国教育报[N], 2018.9.21.

[91] 坚持把服务中华民族伟大复兴作为教育的重要使命——八论学习贯彻习近平总书记全国教育大会重要讲话精神[N], 中国教育报, 2018.9.20.

[92] 吴康宁. 教育改革的“中国问题” [M], —南京:南京师范大学出版社, 2015.9.

[93] 薛二勇等. 中国教育改革回溯与前瞻——改革开放以来中国教育政策的变迁与趋势[M], —武汉:湖北教育出版社, 2018.11.

[94] 钟秉林, 王新凤. 迈入普及化的中国高等教育:机遇、挑战与展望[J], 中国高教研究, 2019 (08) :7-13.

[95] 李建民. “全面普及高中阶段教育”的内涵释要与路径选择[J], 教育研究, 2019 (07) :73-82.

[96] 周海涛. 以深化综合改革增强民办教育发展活力[J], 教育研究, 2014 (12) :109-114.

[97] 张辉蓉, 盛雅琦, 罗敏. 我国义务教育均衡发展 40 年:回眸与反思——基于数据分析的视角[J], 西南大学学报 (社会科学版), 2019 (01) :72-81.

[98] 孙立会, 刘思远, 李芒. 面向 2035 的中国教育信息化发展图景——基于《中国教育现代化 2035》的描绘[J], 中国电化教育, 2019 (08) :1-7.

[99] 秦德君. 国家制度能力与文明秩序变量[N], 深圳特区报, 2019.12.10:C03.

[100] 产教深度融合 校企双元育人——《国家职业教育改革实

施方案》解读, <http://www.wngdjt.com/news/jyzx/2719.html>.

[101] 瞿菊农. 中国古代教育思想散论[J], 北京师范大学学报(社会科学), 1962 (04) :49-59.

[102] 王连曾. 中国古代教育思想史略(上)[J], 齐齐哈尔师范学院学报(哲学社会科学版), 1990 (05) :74-80.

[103] 王希尧. 人本教育思想的历史渊源与现实意义[J], 教育科学研究, 2001 (11) :5-8.

[104] 高谦民. 论我国古代教育思想的基本特征及其近代发展趋势[J], 河北师范大学学报(教育科学版), 2006 (06) :24-28.

[105] 刘杨. 民国时期的教育家(二)[J], 西部素质教育, 2018, 4 (03) :8-9.

[106] 郭蓉. 民国时期的教育家(一)[J], 西部素质教育, 2018, 4 (02) :8-9.

[107] 汪世堂. 试论中国古代教育思想演进的若干文化特征[J], 天水师范学院学报, 2010, 30 (01) :93-96.

[108] 方蒸蒸. 全球化进程中美国学校教育的意识形态问题研究[D]. 南京师范大学, 2014.

[109] 胡献忠. 新版英国《国家科学教育课程标准》及其启示[J]. 全球教育展望, 2001 (03)

[110] 秦朝华. 追求教育创新 回归教育本质[J], 中国教育学刊, 2013 (11) :7-11

[111] 史文. 中国古代的官学私学书院[J], 中学历史教学参考, 1996 (12) :31.

[112] 刘长江. 中国古代学校教育管理体制运作述议[J], 西南民族大学学报(人文社科版), 2005 (07) :139-142.

[113] 汪瑾. 中国古代的学校教育制度述略[C], 云南孔子学术研究会. 孔学研究(第十九辑)——云南孔子学术研究会第十九次学术研讨会论文集. 云南孔子学术研究会: 云南孔子学术研究会, 2012:182-187.

[114] 张汝. 清末新政的新式学堂与教育近代化[J], 乐山师范学院学报, 2002 (01) :58-61.

[115] 蔡磊珂. 蔡元培时代的北大“教授治校”制度:困境与变迁[J], 高等教育研究, 2007 (02) :90-96.

[116] 周川. 中国近代大学“教授治校”制度的演进及其评价[J], 高等教育研究, 2014, 35 (03) :77-84.

[117] 杨雄, 刘程. 关于学校、家庭、社会“三位一体”教育合作的思考[J], 社会科学, 2013 (01) :92-101.

[118] 周洪宇, 范青青. 家庭教育是人生奠基性教育[J], 河北师范大学学报, 2019 (03) :5-8.

[119] (美)威廉·伊斯特利. 经济增长的迷雾:经济学家的发展政策为何失败[M], 中信出版社, 2016.7.1

[120] (美) Jeremy Rifkin. 第三次工业革命[M], 中信出版社, 2012.6.1