

本刊特稿

# 基础教育改革顶层设计的进路与反思： 1980—2020

阮成武

**【摘要】** 新时期以来基础教育改革的顶层设计进路,目标模式由提高国民素质与培养人才的二元模式、“应试教育”向全面提高国民素质的转轨模式,走向“培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”的融合模式;体制机制由权责向地方政府下移、向市场和社会让渡,走向形成系统化落实立德树人根本任务的体制机制;路径方略由重点领域突破有系统地进行改革、围绕中心目标开展系统综合改革,走向注重系统性、整体性、协同性的全面深化改革。比较而论,基础教育改革顶层设计具有相对滞后性,自上而下的改革路径缺少社会参与和监督机制。面向2035教育现代化,基础教育改革应增强顶层设计的基础性与先导性,加强社会参与和监督,建立完善的实施机制、评估反馈和问责机制。

**【关键词】** 基础教育改革;顶层设计;逻辑进路

改革堪称“中国的第二次革命”<sup>①</sup>,一直坚持摸石头过河与加强顶层设计的辩证统一。注重加强顶层设计,既是新时期以来教育改革取得历史性进展的重要保障和成功经验,也是新时代深化教育体制机制改革的基本原则<sup>②</sup>。有学者在现有研究基础上,将顶层设计定义为“在高层领导下,以基层建议和专业论证为基础,就目标模式、体制机制、重点领域、重大工程和关键项目等,作出战略性、系统性和实践性总体安排与部署”<sup>③</sup>。就教育改革而言,重点领域、重大工程和关键项目可以归并为一个层面,构成顶层设计的路径方略。回顾新时期以来基础教育改革顶层设计的进路历程,总结经验及存在的矛盾和问题,对形成新时代基础教育改革顶层设计的主体框架及推动其有效实施,具有重要的历史意义和实践意义。

十一届三中全会后,教育事业越来越凸显与经济发展对人才培养的要求、与人民群众日益增长的物质文化需要之间的矛盾,深化改革势在必行。1980年中共中央国务院印发《关于普及小学教育若干问题的决定》;同年,国务院批转《教育部、国家劳动总局关于中等教育结构改革的报告》,开启基础教育改革顶层设计的前奏。此后,基础教育在落实党和国家教育改革的总体要求过程中,不断形

阮成武,法学博士,安徽师范大学教育科学学院教授、博士生导师(芜湖 241000)。本文系国家社科基金课题教育学一般项目“乡村教师专业发展内生型服务体系构建研究”(BFA160040)的研究成果。

①《邓小平文选》(第3卷),北京:人民出版社,1993年,第113页。

②中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于深化教育体制机制改革的意见》,2017-09-24, [http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/24/c\\_1121715834.html](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/24/c_1121715834.html), 2020-03-11。

③王建民、狄增如:《“顶层设计”的内涵、逻辑与方法》,《改革》2013年第8期。

成具有自身逻辑进路的顶层设计。十八大以来,基础教育迈出崭新的改革步伐。2018、2019 年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》《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》(下称“三个改革意见”),形成新时代基础教育深化改革的顶层设计。本文从目标模式、体制机制和路径方略三个层面,回顾和反思 1980 年至 2020 年基础教育改革顶层设计的进路历程,并探寻其未来发展的内在逻辑。

## 一、目标模式:培养目标由二元分化、转轨走向多维融合

基础教育改革是中国特色社会主义教育体系自我完善的能动性实践,需要对不同历史条件下基础教育与人的发展和社会发展要求之间的矛盾作出科学判断,以此对目标任务及其关系进行调整,形成相应的目标模式,以解决办什么基础教育和培养什么人这一根本性问题。40 年来基础教育目标模式发生以下几次重要变革。

### (一) 由同一性目标模式分化形成提高国民素质与培养人才的二元模式

早在十一届三中全会前,邓小平就从实现现代化战略高度,强调知识和人才的重要性,并通过对劳动及劳动者的重新理解,为突破教育方针的目标模式奠定政治基础,提出:“无论脑力劳动,体力劳动,都是劳动。从事脑力劳动的人也是劳动者。将来,脑力劳动和体力劳动更分不开来……要重视知识,重视从事脑力劳动的人,要承认这些人是劳动者。”<sup>①</sup>1978 年 4 月全国教育工作会议上,邓小平指出:“必须培养具有高度科学文化水平的劳动者,必须造就宏大的又红又专的工人阶级知识分子队伍。”<sup>②</sup>进而将一直以来培养“有社会主义觉悟的有文化的劳动者”拓展成为培养劳动者和人才(知识分子队伍)。他还强调:“为了加速造就人才和带动整个教育水平的提高,必须考虑集中力量加强重点大学和重点中小学的建设,尽快提高它们的教学水平和教学质量。”<sup>③</sup>

1980 年 10 月教育部《关于分期分批办好重点中学的决定》提出:“把约 700 所首批重点中学办成全国、全省、全地区第一流的、高质量的、有特色的、有良好学风的学校。”同月,国务院批转《教育部、国家劳动总局关于中等教育结构改革的报告》,针对当时普通高中毕业生仅少数人升入大学,而各行各业亟需技术人才和合格劳动者的现状,提出“中等教育结构改革势在必行”<sup>④</sup>。在这些改革基础上,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》(下称“80 决定”)指出,在基本实现普及小学教育同时,“各地应当首先集中力量办好一批重点学校,创造经验,典型示范”<sup>⑤</sup>。由此在普及小学教育体系中嵌入了以培养人才为重点校制度。

1985 年中共中央《关于教育体制改革的决定》(下称“85 决定”)指出:“教育体制改革的根本目的是提高民族素质,多出人才、出好人才。”<sup>⑥</sup>为此,要“为九十年代以至下世纪初叶我国经济和社会的发展,大规模地准备新的能够坚持社会主义方向的各级各类合格人才。要造就数以亿计的工业、农业、商业等各行各业有文化、懂技术、业务熟练的劳动者”。<sup>⑦</sup>首次提出实行九年制义务教育,将其“当作

①《邓小平文选》(第 2 卷),北京:人民出版社,1983 年,第 41 页。

②《邓小平文选》(第 2 卷),第 104 页。

③《邓小平文选》(第 2 卷),第 108 页。

④何东昌主编:《中华人民共和国重要教育文献(1976—1990)》,第 1855—1856 页。

⑤中共中央、国务院:《关于普及小学教育若干问题的决定》,1980-12-03, [http://guoqing.china.com.cn/2012-09/07/content\\_26747610.htm](http://guoqing.china.com.cn/2012-09/07/content_26747610.htm), 2020-03-11.

⑥中共中央:《关于教育体制改革的决定》,1985-05-27, [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/moe\\_177/tmull\\_2482.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_177/tmull_2482.html), 2020-03-14.

⑦中共中央:《关于教育体制改革的决定》。

关系民族素质提高和国家兴旺发达的一件大事,突出地提出来,动员全党、全社会和全国各族人民,用最大的努力,积极地、有步骤地予以实施”<sup>①</sup>。由此,自20世纪50年代以来培养“有社会主义觉悟的有文化的劳动者”的同一性目标,分化成提高民族素质与培养人才的二元模式。相较而言,“85 决定”更为强调“今后事情成败的一个重要关键在于人才”<sup>②</sup>,尤其在阶层跃迁的社会流动机制及高考和中考等人才选拔制度激励下,基础教育走上以升学为绩效指标的应试轨道,提高民族素质虚化和旁落。

## (二) 由“应试教育”转向全面提高国民素质的转轨模式

1993 年《中国教育改革和发展纲要》(下称“93 纲要”)进一步强调“必须把经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”<sup>③</sup>。“93 纲要”指出:“加快教育的改革和发展,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。”<sup>④</sup>在结构选择上,以九年义务教育为基础,大力加强基础教育,积极发展职业技术教育、成人教育和高等教育,把提高劳动者素质,培养初、中级人才摆到突出位置。强调“中小学要由‘应试教育’转向全面提高国民素质的轨道”<sup>⑤</sup>,并淡化了重点校制度。1994 年国务院《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》将重点校限于高中阶段:“每个县要面向全县重点办好一两所中学。全国重点建设 1000 所左右实验性、示范性的高中”<sup>⑥</sup>。1997 年原国家教委印发《关于当前积极推进中小学实施素质教育的若干意见》,将“应试教育”定性为单纯以应试升学为目的而产生的诸多弊端的概括,强调必须全面推进素质教育。同年,《关于规范当前义务教育阶段办学行为的若干原则意见》指出:“义务教育阶段不设重点校、重点班、快慢班。”这些都为基础教育目标模式转换做了前期铺垫。

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》(下称“99 决定”)提出,国力的强弱取决于劳动者的素质,取决于人才的数量与质量。为此要深化教育改革,全面实施素质教育,“以提高国民素质为根本宗旨,以培养学生的创新精神和实践能力为重点,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”<sup>⑦</sup>。这一目标模式将提高国民素质与培养创新精神和实践能力同构,为实现二元目标的逻辑关联创造条件。此后,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(下称“01 决定”)提出了包括构建符合素质教育要求的新的基础教育课程体系、改革考试评价和招生选拔制度等一系列改革举措。但此后由“应试教育”向素质教育转轨的目标转型并未真正落实。诚如 2010 年公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(下称“10 纲要”)指出:“教育观念相对落后,内容方法比较陈旧,中小学生课业负担过重,素质教育推进困难”,依然是难以根本改变的顽瘴痼疾。

## (三) “培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”的融合模式

面对基础教育改革存在的问题及新的任务和挑战,“10 纲要”形成以人才培养体制改革为核心的教育改革顶层设计<sup>⑧</sup>。基础教育强调树立全面发展、人人成才、多样化人才观,坚持面向全体学生,通过促

①中共中央:《关于教育体制改革的决定》。

②中共中央:《关于教育体制改革的决定》。

③中共中央、国务院:《中国教育改革和发展纲要》,《人民教育》1993 年第 4 期。

④中共中央、国务院:《中国教育改革和发展纲要》。

⑤中共中央、国务院:《中国教育改革和发展纲要》。

⑥国务院:《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》,1994-07-03, [http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_177/200407/2483.html](http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2483.html), 2020-03-11。

⑦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》,《人民教育》1999 年第 7 期。

⑧中共中央、国务院:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》,2010-07-29, [http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content\\_1667143.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm), 2020-03-11。

进义务教育均衡发展和普通高中多样化发展,为每个学生提供适合的教育,促进每个学生主动地、生动活泼地发展,不拘一格培养人才,形成体系开放、机制灵活、渠道互通、选择多样的人才培养体制。

进入新时代,基础教育目标维度进一步实现关联和融合。2016年习近平在北京市八一学校考察时强调:“素质教育是教育的核心,教育要注重以人为本、因材施教,注重学用相长、知行合一,着力培养学生的创新精神和实践能力,促进学生德智体美全面发展。”<sup>①</sup>2018年9月习近平在全国教育大会上指出,“必须把培养社会主义建设者和接班人作为根本任务”,“努力构建德智体美劳全面培养的教育体系,形成更高水平的人才培养体系”<sup>②</sup>。此后,基础教育“三个改革意见”提出,学前教育要“满足人民群众对幼有所育的美好期盼,为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人奠定坚实基础”<sup>③</sup>。义务教育要“发展素质教育,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”<sup>④</sup>。普通高中要“坚决扭转片面应试教育倾向,切实提高育人水平,为学生适应社会生活、接受高等教育和未来职业发展打好基础,努力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”<sup>⑤</sup>。由此,基础教育培养目标经由分化、转轨融合于“培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”这一根本任务。

进而言之,基础教育培养目标从此前的分化、转型走向融合,需要正确处理各维度之间的关系。一方面,面对“建设者”和“接班人”之间“是并列关系、相容交叉关系,还是同一关系?”<sup>⑥</sup>的困惑,需要在学理上澄明“上述两个部分密不可分、内在统一,体现了教育的育人价值与社会价值的辩证统一、人才的政治品格和专业能力要求的辩证统一,以及德、智、体、美、劳各个领域素质发展的辩证统一”<sup>⑦</sup>。另一方面,应通过体制机制、路径方略的突破与改进,实现“构建德智体美劳全面培养的教育体系”和“形成更高水平的人才培养体系”的制度衔接与融通,以消弭目标维度在实践中的再度分化及畸变。

## 二、体制机制:由事权责任下移、让渡走向完善立德树人体制机制

如果说目标模式的顶层设计解决“办什么基础教育和培养什么人”的问题,那么,40年体制机制改革则是围绕“由谁办基础教育和为谁培养人”这一核心问题,对央地(中央与地方)政府之间,政府与市场、社会之间责权关系及教育自身体系运行进行制度性调整的进路过程。

### (一) 事权责任向地方政府下移的体制机制

“80决定”确立“两条腿走路”的改革方针,将国家作为计划指导的顶层主体,“普通教育的发展规划和年度计划、事业经费、基建投资、人员编制,由各省、自治区、直辖市党委和政府统筹安排,组织实施”<sup>⑧</sup>。将基础教育的权力和责任责权下移至中层和基层——县、乡政府。同时,充分调动社队集体、厂矿企业等各方面办学的积极性。“85决定”进一步实行基础教育地方负责、分级管理的原则。加大省级政府发展基础教育的权力和责任,指出将基础教育具体政策、制度、计划的制定和实施以及

①习近平:《全面贯彻落实党的教育方针 努力把我国基础教育越办越好》,2016-09-09, [http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/09/c\\_1119542262.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/09/c_1119542262.htm), 2020-03-11。

②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》。

③中共中央、国务院:《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,2018-11-15, [http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content\\_5340776.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-11/15/content_5340776.htm), 2020-03-11。

④中共中央、国务院:《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,2019-07-08, [http://www.gov.cn/8080/zhengce/2019-07/08/content\\_5407361.htm](http://www.gov.cn/8080/zhengce/2019-07/08/content_5407361.htm), 2020-03-11。

⑤国务院办公厅:《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》,2019-06-19, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/19/content\\_5401568.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-06/19/content_5401568.htm), 2020-03-11。

⑥杨天平、袁发明:《关于我国现行教育方针的反思性解读》,《西华师范学院学报》(社会科学版)2013年第6期。

⑦石中英:《努力培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人》,《中国高校社会科学》2018年第6期。

⑧中共中央、国务院:《关于普及小学教育若干问题的决定》。

对学校的领导、管理和检查,责任和权力都交给地方。“省、市(地)、县、乡分级管理的职责如何划分,由省级政府决定。为了保证地方发展教育事业,除了国家拨款以外,地方机动财力中应有适当比例用于教育,乡财政收入应主要用于教育。”<sup>①</sup>承认省域、市域、县域之间发展的不平衡性,“必须鼓励一部分地区先发展起来,同时鼓励先发展起来的地区帮助后进地区,达到共同的提高”<sup>②</sup>。此外,“地方要鼓励和指导国营企业、社会团体和个人办学,并在自愿的基础上,鼓励单位、集体和个人捐资助学,但不得强迫摊派”<sup>③</sup>。不过,这一改革也面临一些人认为是“国家卸包袱,地方背包袱”的疑惑。同时,基础教育作为“地方事业”与“国民教育”之间存在体制机制脱节,办学主体的地方化而导致提高国民素质的公共性弱化;在鼓励先进、推动发展的同时,也形成区域、校际之间竞争态势和效率至上的价值导向,加剧教育发展水平分化,成为走向以升学为绩效指标的应试轨道的动力机制。

## (二) 政府办学为主并向市场和社会让渡的体制机制

“93 纲要”及“实施意见”重申“在现阶段,基础教育应以地方政府办学为主”,进一步实行在国家宏观指导下主要由地方负责、分级管理体制,强化省级政府事权责任,省以下各级政府的权限由省级政府确定;改变政府包揽办学的格局,在主要由政府办学的同时,“鼓励企事业单位和其他社会力量按国家的法律和政策多渠道、多形式办学。有条件的地方,也可实行‘民办公助’、‘公办民助’等形式。企业举办的中小学应继续办好,有条件的地方在政府统筹下也可以逐步交给社会来办”<sup>④</sup>。同时,提出“各级政府、社会各方面和个人都要努力增加对教育的投入”,逐步建立以国家财政拨款为主,辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费体制。此后,1994 年国家启动财政税收体制改革,把原先由地方财政包干改为分税制,中央和地方政府财权与事权分开,基础教育事权和财权归于地方政府。

“99 决定”继续完善基础教育地方负责、分级管理的体制,“加大县级人民政府对教育经费、教师管理和校长任免等方面的统筹权”。在办学体制上,积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学,进一步打开市场介入基础教育的闸门。包括“允许设立少数民办小学和初中,在这个范围内提供择校机会”,要求“制定优惠政策(如土地优惠使用、免征配套费等),支持社会力量办学”<sup>⑤</sup>。这一时期基础教育在适应市场经济、增强办学活力,满足人民群众日益增长的教育需求等方面取得积极成效,但也存在教育市场化倾向,政府责任削弱甚至缺位,中央政府事权和财政供给责任虚化,客观上助推了各地及校际之间“唯分数”“唯升学”的教育评价机制和效益竞争的形成;同时,对省、县、乡三级政府之间的分配没有明确的政策规定,导致“财权逐年逐级上收,事权层层下放的局面”<sup>⑥</sup>。县乡政府事权责任过重与财政供给能力有限的体制性矛盾突出,加剧了基础教育发展不均衡。

同期,为从根本上治理农村乱收费现象,减轻农民过重经济负担,2000 年国家在多个省份实行农村税费改革,其中包括取消农村教育费附加和教育集资。农村义务教育多元化投入渠道出现断流。以安徽省为例,2000 年税费改革后义务教育经费与此前的 1999 年相比,减少了 7.7 亿,占当年义务教育事业拨款总数的 29.3%。<sup>⑦</sup>一些地方政府推行学前教育转制,公办转民办;普通高中主要靠收取学杂费和负债来保运转和谋发展。教育经费投入体制(虽然与此前相比改为了“以县为主”)紊乱和

①中共中央:《关于教育体制改革的决定》。

②中共中央:《关于教育体制改革的决定》。

③中共中央:《关于教育体制改革的决定》。

④国务院:《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》。

⑤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》。

⑥胡平平、张守祥:《农村义务教育投入保障机制及管理体制问题研究》,北京:科学出版社,2007 年,第 4 页。

⑦胡平平、张守祥:《农村义务教育投入保障机制及管理体制问题研究》,第 4 页。

失灵,迫使各地“摸着石头过河”,探索建立新的义务教育保障机制,并呼唤中央顶层设计的改革。

“01 决定”指出:“要将基础教育工作列入议事日程,及时研究新情况、新问题,制订促进基础教育发展的措施,努力增加对基础教育的投入。”<sup>①</sup>农村义务教育改由国务院领导下地方政府负责、分级管理、以县为主。2003 和 2005 年国务院先后印发《关于进一步加强农村教育工作的决定》《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,确立“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则<sup>②</sup>,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。2006 年《义务教育法》首次明确“国家建立义务教育经费保障机制,保证义务教育制度实施”“国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源,促进义务教育均衡发展”。这是义务教育体制机制改革的重大突破,为此后基础教育体制机制改革指引总的方向。

### (三) 健全系统化落实立德树人根本任务的体制机制

“10 纲要”加强省级政府统筹,推进城乡义务教育均衡发展,依法将义务教育全面纳入财政保障范围。实行国务院和地方各级人民政府根据职责共同负担,省级政府负责统筹落实的投入体制;学前教育建立政府投入、社会举办者投入、家庭合理负担的投入机制;普通高中实行以财政投入为主、其他渠道筹措经费为辅的机制。

进入新时代,为贯彻落实十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中央先后印发《关于深化教育体制机制改革的意见》《关于新时代全面深化教师队伍建设的意见》《教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》等与基础教育直接相关的改革文件。基础教育体制机制改革由之前以府际之间责权划分及投入责任为主线,转向以健全立德树人系统化落实机制为核心,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。

一方面,推动教育体系运行体制机制改革。《关于深化教育体制机制改革的意见》指出:学前教育创新普惠健康发展的体制机制,义务教育完善均衡优质发展的体制机制,普通高中推进育人方式改革。以此,“全面深化教育综合改革,全面实施素质教育,全面落实立德树人根本任务,系统推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革,使各级各类教育更加符合教育规律、更加符合人才成长规律、更能促进人的全面发展,着力培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人”<sup>③</sup>。另一方面,加强教育体系运行的要素保障体制机制改革。一是全面深化教师队伍建设改革,明确中小学教师的权利和义务,要求公办中小学教师切实履行作为国家公职人员的义务,强化国家责任、政治责任、社会责任和教育责任。同时,“抓住关键环节,优化顶层设计,推动实践探索,破解发展瓶颈,把管理体制与机制创新作为突破口,把提高教师地位待遇作为真招实招,增强教师职业吸引力”<sup>④</sup>。二是加强教材管理体制机制改革,改变一个时期多元化、市场导向的教材管理体制,落实教材建设国家事权,实行义务教育道德与法治、语文、历史三科教材统编统审统用,加强教材编修审核,充分发挥教材在培养德、智、体、美、劳全面发展的社会主义建设者和接班人中的重要作用。三是加强教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革,理顺和完善基础教育治理结构,明确财政事权和支出责任。特别是加强省级统筹均衡能力,加大对本行政区域内困难地区的省级转移支付力度,推动基本公共服务支出责任上移,避免基层政府承担过多支出责任。

<sup>①</sup>国务院:《关于基础教育改革与发展的决定》,2001-05-29, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content\\_60920.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60920.htm).

<sup>②</sup>国务院:《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,2008-03-28, [http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content\\_5545.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_5545.htm).

<sup>③</sup>中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于深化教育体制机制改革的意见》。

<sup>④</sup>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》,2018-01-20, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5266234.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5266234.htm).

综上,40年间基础教育体制机制改革的顶层设计,在不同条件下对效率与公平、公共性与市场性、集中与分权等价值选择的踟蹰探索,外化为事权与财权、供给与投入、规制与自主以及中央与地方政府、政府与市场、社会之间关系的收与放、分与合、增与减,进路蜿蜒曲折。新时代基础教育体制机制改革由“立柱架梁”进入“内部装修”的新阶段<sup>①</sup>,走向“为谁培养人”为核心,完善立德树人体制机制,落实“五育并举”和“全员、全程、全方位育人”。

### 三、路径方略:由重点领域改革、系统综合改革走向全面深化改革

路径方略的顶层设计,是围绕如何办基础教育、如何培养人这一核心问题,对不同社会条件下基础教育为实现既定目标模式所确立的重点领域、重大工程和关键项目,以明确具体的改革任务、内容、举措及条件保障等。新时期以来,党和国家根据人的发展和社会发展需要及其所提供的条件,在改革的路径方略上不断进行逻辑展开,形成不同阶段基础教育改革的顶层设计。

#### (一) 从重点领域突破有系统地进行改革

“80 决定”指出,要改变教育长期被忽视,教育与经济的比例不相适应的状态,提高教育投资的比重,建立“一定要拿出一部分钱来办教育”的教育经费投入体制,尚未涵摄基础教育的其它方面体制问题。“85 决定”针对基础教育薄弱问题,提出“要从根本上改变这种状况,必须从教育体制入手,有系统地进行改革”,旨在开创教育工作的新局面,“使基础教育得到切实的加强”。<sup>②</sup>虽然此次改革已提及教育思想、教育内容、教育方法的改革,但重点是教育体制改革。

“93 纲要”继续以教育体制改革为重点,采取综合配套、分步推进的方针,改革包得过多、统得过死的体制,初步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。同时,将转变教育思想、改革教学内容和教学方法、解决学校教育不同程度脱离经济建设和社会发展需要作为重要改革任务,但教育体制改革依然是重点和主线。这种路径方略与此阶段基础教育的目标模式直接相关。中央政府将有限的财力和物力主要用于培养经济社会发展急需人才的高等教育(如实施“211”工程)及“提高型基础教育”——重点校建设上,而将“普及型基础教育”特别是普及九年义务教育交给了地方。同时,分步走的非均衡发展政策,也与当时允许一部分地区和人先富起来的政策导向相适应。

#### (二) 围绕中心任务开展系统综合改革

“99 决定”提出要“深化教育改革,全面推进素质教育,构建一个充满生机的有中国特色社会主义教育体系”<sup>③</sup>。素质教育从中小学拓展到各级各类教育,深入到德育、智育、体育和美育等各领域。基础教育改革进入系统综合改革阶段:调整教育体系结构,扩大高中和高等教育规模;构建与社会主义市场经济体制和教育内在规律相适应、不同类型教育相互沟通相互衔接的教育体制;完善基础教育主要由地方负责、分级管理的体制,加大县级人民政府的统筹权;鼓励和支持社会力量办学,形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局;加快改革招生考试和评价制度,实行小学毕业生免试就近升学的办法;试行国家课程、地方课程和学校课程,加快构建符合素质教育要求的新

---

<sup>①</sup>方向荣:《深化教育体制机制改革的行动指南》,2017-09-28, [http://www.qstheory.cn/science/2017-09/28/c\\_1121736879.htm](http://www.qstheory.cn/science/2017-09/28/c_1121736879.htm).

<sup>②</sup>中共中央:《关于教育体制改革的决定》。

<sup>③</sup>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》。

课程体系。在此基础上,2001年国务院《关于基础教育改革和发展的决定》围绕扎实推进素质教育,开展了包括构建符合素质教育要求的新的基础教育课程体系、改革考试评价和招生选拔制度、教育人事制度、办学体制等系统综合改革。

“10纲要”虽然以体制改革为重点,但已突破原先的思路框架,以人才培养体制为核心,深入推进考试招生制度改革、现代学校制度改革、办学体制改革、管理体制改革的促进教育开放,为全面实施素质教育创造体制机制条件。其中,学前教育明确政府职责,建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。义务教育在将均衡发展作为战略性任务,切实缩小校际、城乡和区域差距;同时,注重标本兼治,综合治理,把减负落实到中小学教育全过程,促进学生生动活泼学习、健康快乐成长。普通高中以提高学生综合素质、推动多样化发展为改革方向,加快普及并合理确定普通高中和中等职业学校招生比例。显然,这一改革路径方略与此阶段基础教育由“应试教育”向全面提高国民素质的目标模式相呼应。

### (三) 注重系统性、整体性、协同性的全面深化改革的路径方略

随着改革领域拓展和程度深化,改革目标和举措越来越关涉到各类利益主体的切身利益,利益关系更加广泛化、复杂化,利益固化矛盾更加尖锐化、外显化,教育改革进入深水区。2014年中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出更加注重改革的系统性、整体性、协同性。在基础教育改革上,提出要逐步缩小区域、城乡、校际差距,统筹城乡义务教育资源均衡配置;推进考试招生制度改革,探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制,从根本上解决一考定终身的弊端;改革入学制度,义务教育试行学区制和九年一贯对口招生,推行初高中学业水平考试和综合素质评价;深入推进管办评分离,扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构。<sup>①</sup> 2016年国务院《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》提出,同步建设城镇学校、努力办好乡村教育等10条改革举措,完善城乡义务教育经费保障机制,统筹城乡教育资源配置,统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展。

2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》,围绕全面落实立德树人根本任务,提出推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制等综合改革一揽子政策举措。2018年3月中央决定组建中央教育工作领导小组,协调解决教育工作重大问题,加强教育改革的系统性、整体性、协同性。同年,习近平在全国教育大会提出<sup>②</sup>,深化教育体制改革,健全立德树人落实机制,扭转不科学的教育评价导向,坚决克服“五唯”的顽瘴痼疾,从根本上解决教育评价指挥棒问题;深化办学体制和教育管理改革,充分激发教育事业生机活力。

此后,中央“三个改革意见”制定了新时代基础教育改革的政策路线图:学前教育改革突出问题导向,统筹兼顾、综合施策,破解制约学前教育发展的体制机制障碍,健全政策保障体系,补齐制度短板,激发办园活力,鼓励引导规范社会力量办园,推进学前教育普及普惠安全优质发展,满足人民群众对幼有所育的美好期盼。义务教育改革围绕“五育”并举、全面发展素质教育这一核心,在课程教材建设、完善招生考试制度、健全质量评价监测体系、发挥教研支撑作用、激发学校生机活力等重点领域和关键环节实现突破,啃下硬骨头。普通高中统筹推进课程改革和高考综合改革,在构建全面

<sup>①</sup>中共中央:《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013-11-15, [http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm), 2020-03-11.

<sup>②</sup>习近平:《坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人》,《儿童发展研究》2018年第3期。



培养体系、优化课程实施、创新教学组织管理、加强学生发展指导、完善考试和招生制度、强化师资和条件保障等关键环节和重点领域深化改革,坚决扭转片面应试教育倾向,全面提高教育质量。三个领域改革既各具针对性,又相互关联和支撑,形成新时代基础教育深化改革顶层设计的四梁八柱,为实现培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,提供制度保障和实施路径。

40 年基础教育改革路径方略的顶层设计,是一个由“点”“线”拓展到“面”,再发展到“体”的构建的进路历程。“点”“线”改革即以教育体制改革为突破口,开启了普及九年义务教育的历史进程。“面”的改革是从推动中小学由“应试教育”向提高国民素质的转轨,发展到全面深化教育改革和全面推行素质教育;“体”的构建既深入到基础教育不同阶段和领域,推动以健全立德树人系统化落实机制为核心的全面深化改革;同时,又紧紧抓住关键领域和薄弱环节,突破深水区,啃下硬骨头,推动教育领域全面深化改革。

## 四、结论

基础教育改革顶层设计不是一帆风顺的直线式进展,而是充满探索的艰辛与曲折,存在不少问题和教训。党和国家始终坚守初心和使命,总结和吸取基层探索的智慧和经验,纠正失误和偏颇,不断深化对中国特色社会主义教育发展道路的规律性认识,推动基础教育改革顶层设计的历史发展。

### (一) 基础教育改革的顶层设计的核心使命

透过 40 年基础教育改革及暴露出的种种问题,依稀廓现引领并贯穿其过程的顶层设计的逻辑进路。其中,目标模式在提高国民素质(始称国民素质)与培养人才由分化、转轨,走向融合,踟躅前行;体制机制从央地政府之间事权责任调整到建立与市场经济相适应的办学体制、管理体制和投资体制,进一步发展到以健全立德树人系统化落实机制为核心,统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革。路径方略从以重点领域突破渐次进入系统综合改革,走向以教育教学改革为核心推动改革全面深化,注重改革的系统性、整体性和协调性。三者相互关联和支撑,不断探索解决“办什么基础教育、培养什么人”“谁办基础教育、为谁培养人”“如何办基础教育、如何培养人”所形成的逻辑进路。这一逻辑进路不仅是贯穿顶层设计各要素及不同层级的一条红线,也是深化新时代基础教育改革、实现基础教育现代化的核心使命。

### (二) 基础教育改革顶层设计的特征与局限

改革开放 40 年基础教育改革顶层设计的逻辑进路,以 1980 至 2020 年而非 1978 至 2018 年为时段,反映出基础教育改革起步及顶层设计形成的相对滞后性。此后,包括基础教育在内的教育改革一直落在经济改革的后面并受制于此,处于符合经济改革逻辑的被动地位,缺少自身的独立性和自主性,改革的制度空间小,制约因素多。同时,以顶层设计推动基础教育改革是一种自上而下的改革路径,对中层、基层实施顶层设计遇到的实际问题及“摸石头过河”形成的经验吸收不够,缺少自下而上的改革进路。“各级政府行政官员特别是教育行政官员处于改革的核心、主导和主动的地位,具有很大的责任和权力,而将学校管理者、教师、学生、家长及更广泛的社会利益群体从总体上处于边缘、依附和被动的地位。”<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 石中英、张夏青:《30 年教育改革的 中国经验》,《北京师范大学学报》(社会科学版)2009 年第 5 期。

### (三) 基础教育改革顶层设计的未来趋向

在2018年全国教育大会上,习近平指出:“我们要抓住机遇、超前布局,以更高远的历史站位、更宽广的国际视野、更深邃的战略眼光,对加快推进教育现代化、建设教育强国作出总体部署和战略设计,坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋”<sup>①</sup>。面向2035教育现代化,基础教育改革顶层设计应在业已成形的主体框架基础上,进一步提高历史站位和拓宽国际视野,增强先导性和开创性,下好全面深化改革的先手棋。同时,加强中层、基层参与,实现自上而下与自下而上及专业力量参与的互动结合,建立更加完善的实施机制、评估反馈机制和问责机制,推动顶层设计落地落实。

(责任编辑:程天君)

## Approach to and Reflection on the Top-level Design of Basic Education Reform: 1980—2020

RUAN Chengwu

**Abstract:** Since the beginning of the new era, the approach to top-level design for basic education reform has undergone a series of changes. In terms of the target, the dual model of improving people's quality and cultivating talents and the transitional model of turning the "examination-oriented education" into an education aiming at improving people's quality comprehensively have been replaced by an integrated model of "nurturing a new generation of capable young people who have a good and all-round moral, intellectual, physical, and aesthetical grounding and are well-prepared to join the socialist cause". The institutional mechanism which allowed the power and responsibility to be moved down to local governments and transferred to the market and society has finally developed into an overall planning system and mechanism which systematically implements the fundamental task of producing virtuous educated citizens. In terms of the path adopted, instead of the past method of seeking breakthroughs in key areas and pursuing a systematic and comprehensive reform around the central goal, currently we focus on a comprehensive and deep reform characterized by systematization, integrity and coordination. Comparatively speaking, the top-level design of education reform is relatively lagging behind and the top-down reform is short of social participation and supervision. Facing the plan of "Education Modernization 2035", the basic education reform should strengthen the foundation and guidance of the top-level design, enhance social participation and supervision, and establish sound implementation, feedback, evaluation, and accountability mechanisms.

**Keywords:** basic education reform; top-level design; logical approach

**About the author:** RUAN Chengwu, PhD in Law, is Professor and PhD Supervisor at School of Education Science, Anhui Normal University (Wuhu 241000).

---

<sup>①</sup>习近平:《坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人》。