

本刊特稿

从高速增长迈向高质量发展

——新时代教育内涵发展战略转型

秦玉友

〔摘要〕 中国教育通过较长时间的高速增长,初步完成了外延发展任务。随着人们教育质量认知更新、教育主要矛盾转变和教育发展战略转型,以高质量发展为时代特征的教育内涵发展主题进一步凸显。经济发展、人力资源储备、产能提升,不仅从供给侧为教育发展提供了更大可能,更从需求侧对教育发展提出更高要求,成为教育内涵发展的促进性条件。新时代教育内涵发展需要在充分利用好这些促进性条件的基础上,从发展观出发建立体现高质量发展诉求的教育观念,从问题切入加强教育治理体系与治理能力建设,从主阵地入手完善深度学习本位的课堂教学体系,从关键要素发力促进多维质量增值型教师专业发展,从弱势群体补力完善精准发力的处境不利儿童帮扶体系。

〔关键词〕 高速增长;高质量发展;教育内涵发展;战略转型

人们以一个话题关注教育质量由来已久,但是这些关注多是从一般意义上研究或从直观上讨论的。当前,中国教育高速发展取得前所未有的成就,初步完成了以高速增长为特征的外延发展任务,教育高质量发展诉求日益强烈。党的十九大报告做出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的战略判断,做出科教兴国的战略部署。^①无论是服务新时代经济高质量发展的战略需求,还是体现新时代教育发展的战略要求,中国教育都需要从高速增长迈向高质量发展,努力实现以高质量发展为时代特征的教育内涵发展战略转型。

一、教育内涵发展主题凸显

近年来,特别是党的十八大以来,随着人们对教育质量认知的发展,教育主要矛盾的转变以及教育发展战略定位的转型,教育内涵发展主题凸显出来。从教育质量认知看,随着对教育质量研究的深入以及研究成果的广泛传播,人们对教育质量的认知不断更新,对教育内涵发展的重要性形成广泛共

秦玉友,教育学博士,教育部人文社会科学重点研究基地东北师范大学中国农村教育发展研究院教授、博士生导师,青年长江学者(长春130024)。本文获“中国基础教育质量监测协同创新中心重大成果培育性项目”(2019-03-025-BZPK01)资助。

^①习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日。

识。从教育主要矛盾看,教育机会普及任务全面完成,人民群众渴望享受高质量教育的诉求不断强烈。从教育发展战略定位看,人力资源大国建设任务初步完成,国家提出人才强国战略,教育强国建设服务人才强国建设的战略需求不断迫切。

(一) 质量认知更新:教育质量至关重要

进入新世纪,关于教育质量作用的有影响的研究成果不断出现,引起了国际社会的广泛关注,人们对教育质量的认知不断更新,提高教育质量作为主题进入人们视野。UNESCO从2002年开始每年发布全民教育全球监测报告,报告在“监测全民教育目标”的目标6“教育质量”^①中持续关注教育质量状况,引导国际社会对教育质量的关注与认知。2003年第32届UNESCO大会教育部长圆桌会议的主题就是“有质量的教育”(Quality education),中国教育部长出席并重点围绕提高教育质量发言^②,对有质量的教育作出积极回应。2005年UNESCO全民教育全球监测报告持续关注教育质量,报告主题为《全民教育:提高质量势在必行》(Education for All: the Quality Imperative),该报告指出,更好的教育有助于终身全面受益和促进国民经济增长,也有助于个人对有关生育及其福利方面的其他重要事项作出明智选择。^③《全民教育:提高质量势在必行》引起了包括中国在内的世界各国对教育质量的广泛关注,“上好学”一词进入2007年《政府工作报告》。^④在教育质量重要性认知上,国际社会达成广泛共识,中国与世界在提高教育质量的认知上同频共振。

到底教育年限和教育质量哪个更重要,这个问题在上学年限不断延长的背景下越来越受到关注。2007年世界银行《教育质量与经济增长》用跨国大规模实证数据对教育质量与教育年限的作用进行比较,进一步更新了人们在这方面的认知。世界银行资深副总裁兼首席经济学家弗朗索瓦·布吉尼翁(François Bourguignon)在给这一报告作的前言中着重指出报告的重要发现:在解释生产率增长的跨国差异方面,学习成绩的差异比平均学校教育年限和入学率的差异作用更大。^⑤这一报告把定量研究中人们以教育年限为指标对教育的关注引向对教育质量关注。2013年《教学与学习:实现高质量全民教育》(Teaching and Learning: Achieving Quality for All),从教学与学习切入,把主题再次聚焦质量,引导人们对教育质量的深度关注。^⑥人们对教育质量的认知不断更新,对高质量教育重要性的认知不断被强化,追求有质量的教育成为人们泛在的社会认同。

(二) 主要矛盾转变:从机会不足到不平衡不充分

从世界银行提供的可观察数据看,1996年及以前中国处于低收入国家之列;1999—2009年^⑦,处于中低收入国家之列;2010年到现在,处于中高收入国家之列。^⑧随着我国经济发展水平与综合

①UNESCO, The EFA Global Monitoring Report Team, EFA Global Monitoring Report 2002: Education for All-Is the world on track?, Paris, 2002.

②中国联合国教科文组织全国委员会秘书处:《2003年联合国教科文组织第32届大会情况》,2003年12月31日。

③UNESCO, The EFA Global Monitoring Report Team, EFA Global Monitoring Report 2005 Education for All: The Quantity Imperative, Paris, 2004.

④温家宝:《政府工作报告——2007年3月5日在第十届全国人民代表大会第五次会议上》,《人民日报》2007年3月18日。

⑤Eric A. Hanushek & Ludger Wößmann, Education Quality and Economic Growth, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2007, p. vii.

⑥UNESCO, The EFA Global Monitoring Report Team, EFA Global Monitoring Report 2013: Teaching and Learning-Achieving Quality for All, Paris, 2013.

⑦1997年中国进入中低收入国家行列;1998年中国出现反复,又回到低收入国家之列,1999年又进入中低收入国家行列。详见:World Bank Country and Lending Groups historical classification by income in XLS format [EB/OL]. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>, 2016-06-06.

⑧World Bank Country and Lending Groups historical classification by income in XLS format [EB/OL]. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>, 2016-06-06.

国力的提高,当前中国社会主要矛盾由人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾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。随着经济发展和教育发展,2011年九年义务教育全面实现。^①当前,高中阶段教育走向全面普及,高等教育即将进入普及化阶段,中国完成了以高速增长扩大教育机会的任务,人民群众“有学上”的矛盾已经解决。这时一些人会选择放弃低质量的教育,在一些地区会出现一些儿童仍然选择辍学的现象。

人民群众“有学上”的矛盾解决后,人们对单纯延长教育年限提高学历追求的强度变弱,开始追求有质量的教育,有质量的教育使教育年限延长的愿望增强。正如马克思指出的那样,“需要同满足需要的手段一同发展的,并且是依靠这些手段发展起来的”^②。当人们“有学上”的需要已经得到满足之后,只有有质量的教育、高质量的教育才会成为有效教育服务供给,只有有质量的教育、高质量的教育才是政府提供了并且人民群众愿意接受的教育。我国教育主要矛盾已经由人民对有学上的需求与教育机会供给不足的矛盾转变为人民对优质教育的需求与教育不平衡不充分发展之间的矛盾。从教育自身发展逻辑看,教育主要矛盾的转变对教育发展具有重要影响,教育主要矛盾决定着教育发展取向。适应教育主要矛盾转变的要求,当前和未来较长一段时间教育发展取向从“高速增长、资源重点投入”迈向“高质量发展、资源公平配置”。

（三）发展战略转型：从教育大国到教育强国

教育发展的战略定位是直接同人力资源建设战略定位联系在一起的。许多研究都表达了把人力资源建设划分成不同阶段的思想,早在2003年中国教育与人力资源问题报告课题组就提出从人口大国迈向人力资源强国的命题。^③从人力资源建设历程看,中国人力资源建设经历了从人口大国到人力资源大国,再到人才强国的宏观发展脉络。过去我们用较长一段时间实现了从人口（负担）大国到人力资源大国的转型,我们举办了世界体量最大的教育,完成了人力资源大国的战略任务,为中国迈向人才强国奠定了强有力的基础。2010年《政府工作报告》提出“人才强国战略”。^④党的十九大报告把“人才强国战略”作为全面建成小康社会七大战略之一。^⑤当前和未来较长一段时间,为实现从人力资源大国向人才强国转型,我国需要完成从教育大国向教育强国的战略转型,来保障完成建设人才强国的战略任务。

党的十九大报告提出“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程”。^⑥这从空前的战略高度确定了建设教育强国推进教育高质量发展的基础性、重要性和全局性地位。教育强国,强在内涵。^⑦教育强国建设就是要促进教育内涵发展。现阶段教育强国建设,不是简单保障质量底线,而是在保障教育质量底线的基础上,把高质量发展作为教育内涵发展的时代特征,推进教育事业持续、健康、有活力的发展。教育强国建设,是促进以高质量发展为时代特征的教育内涵发展的过程。教育强国建设需要体制机制科学、资源配置合理、提质措施得当,三者形成良性互动,以教育高质量发展助力人才强国建设,提高教育质量竞争力,提高人才质量竞争力,提高综合国力竞争力,实现中华民族伟大复兴。

①中华人民共和国教育部:《2011年全国教育事业统计公报》,2012年8月30日。

②[德]弗里德里希·恩格斯、卡尔·马克思:《马克思恩格斯全集》(第23卷),北京:人民出版社,1972年,第559页。

③中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,北京:高等教育出版社,2003年,第83—114页。

④温家宝:《政府工作报告——2010年3月5日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上》,《人民日报》2010年3月16日。

⑤习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》。

⑥习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》。

⑦黄海军、邓友超:《教育强国 强在内涵》,《光明日报》2018年6月12日。

二、教育内涵发展的促进性条件分析

新中国成立后特别是改革开放以来,中国经济快速发展,人力资源储备不断充裕,生产能力不断提高。这些因素不仅从供给侧为教育发展提供了物质基础,而且当这些要素发展到一定水平后这些要素便反过来从需求侧对教育发展提出了越来越高的质量要求。近年来,随着这些要素在更高发展阶段上发展水平的提高,这些要素从供给侧与需求侧二维发力,成为中国教育高质量发展的促进性条件,使国家教育投入不断增长,教师队伍建设进一步加强,办学条件不断改善,财力、人力和物力资源保障能力持续提高。

(一) 经济发展为教育投入提供财力基础与增量压力

从供给侧看,经济发展为教育投入提供财力基础,经济发展水平决定着教育投入水平。1952年,我国国内生产总值为679.0亿元,1980年4587.6亿,2000年100280.1亿,2017年达到827121.7亿元,比1952年增长1217.15倍,比1980年增长179.30倍。1952年,我国人均国内生产总值为119元,1980年468元,2017年达到59660元,比1952年增长500.35倍,比1980年增长126.48倍。^①(见表1)经济发展为教育投入提供了强劲的财力基础,使国家可以分配更多的财力发展教育。

表1 国内生产总值变化情况

	1952年	1960年	1980年	1990年	2000年	2010年	2017年
GDP(亿元)	679.0	1457.0	4587.6	18872.9	100280.1	413030.3	827121.7
人均GDP(元)	119	218	468	1663	7942	30876	59660

数据来源:1. 1978年之前数据来源于国家统计局:《中国统计年鉴2002》,中国统计出版社,2002年,第51页;2. 1978年及之后数据来源于国家统计局:《中国统计年鉴2018》,中国统计出版社,2018年,第56—57页。

从需求侧看,经济发展不同阶段也对教育发展提出不同要求。当前,我国人口红利窗口收窄期与中等收入阶段相遇,应对这一挑战与国际竞争,我国经济必须由要素驱动、投资驱动的高速增长转向创新驱动、人才驱动的高质量发展。推进经济高质量发展,人才是第一资源,经济转型升级与国际竞争的人才供给需要教育高质量发展作为保障。经济高质量发展折射在人才市场上是对各类高质量人才的需求,直接对高等教育与职业培训机构提出了高质量发展要求,实质上是对高等教育之前的各级各类教育同样提出了高质量发展要求。教育高质量发展,内在要求持续增加教育投入、保证教育投入充足并把教育投入转变成现实的高质量育人环境,不断培养出经济高质量发展所急需与所必需的高质量人才,从而不断适应经济高质量发展乃至推进经济高质量发展。

经济发展水平不断提高,从供给侧为教育投入提供越来越雄厚的财力基础,从需求侧对教育投入提出越来越高的要求,我国教育投入不断增长。1993年《中国教育改革和发展纲要》提出“两个提高”^②、“三个增长”^③,1995年“两个提高”、“三个增长”写入《中华人民共和国教育法》,以法律的形式确定下来。根据国家相关统计资料^④,1990年国家财政性教育经费为563.99亿元,占国内生产总值的

①国家统计局:《中国统计年鉴2002》,北京:中国统计出版社,2002年,第51页;国家统计局:《中国统计年鉴2018》,北京:中国统计出版社,2018年,第56—57页。

②两个提高,即:国家财政性教育经费支出占国民生产总值(后来2006年《中国国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》使用国家财政性教育经费支出占国内生产总值)的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。全国各级财政支出总额中教育经费所占比例应当随着国民经济的发展逐步提高。

③三个增长,即:各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。

④根据国家统计局国民经济综合统计司《新中国五十年统计资料汇编》(中国统计出版社,1999年版),1990年之前,只统计“国家财政预算内教育经费”;1990年开始,开始同时统计“全国教育经费”、“国家财政性教育经费”、“国家财政预算内教育经费”。

比例为3.04%。2012年,国家财政性教育经费为22236.23亿元,占国内生产总值(518942.11亿元)的比例达到4.28%,实现4%的目标,此后一直保持在4%以上,教育投入进入后4%时代。2017年国家财政性教育经费为34207.75亿元,比1990年增长59.65倍,增幅较大。(见表2)

表2 国家财政性教育经费支出增长与占国内生产总值的比例变化情况(单位:亿元)

	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2012年	2015年	2017年
全国教育经费	659.38	1877.95	3849.08	8418.84	19561.85	27695.97	36129.19	42562.01
国家财政性教育经费	563.99	1411.52	2562.61	5161.08	14670.07	22236.23	29221.45	34207.75
国家财政性教育经费占GDP的比例(%)	3.04	2.41	2.87	2.82	3.66	4.28	4.26	4.14

数据来源:1.1990—1998年数据来源于国家统计局国民经济综合统计司:《新中国五十年统计资料汇编》,中国统计出版社,1999年版,第3页、第14页;国家财政性教育经费占GDP比例由作者计算所得;2.1997—2017年数据来源于教育部、国家统计局、财政部:《关于全国教育经费执行情况统计公告》(1997—2017年)。

(二) 人力资源储备为教师队伍建设提供人力基础与提质压力

从供给侧看,人力资源储备不断充裕为教师队伍建设提供了越来越充分的人力资源基础。当前,中国举办着世界上“体量”最大的本科教育,质量稳步提升。《2017年全国教育事业发展统计公报》显示,全国各类高等教育在学总规模达到3779万人,高等教育毛入学率达到45.7%。^①如果按近几年高等教育发展速度,再过两年左右,中国高等教育入学率即可达到50%,进入高等教育普及化阶段。2017年全国普通院校师范类在校生290.02万人,其中本科228.52万人,专科61.50万人;2017年师范院校毕业生75.82万人,其中本科55.09万人,专科20.74万人。^②以2015年为例,根据有关调查,全国基础教育领域需要教师25万,但是有60多万名师范生毕业。^③高等教育发展特别是师范教育发展使教师队伍建设有了充裕的人力资源储备。

从需求侧看,人力资源储备到一定阶段会对教师队伍建设提出更高要求。人力资源储备不断充裕的同时,人民群众学历水平提高,他们基本经历过完整的义务教育,多数接受过完整的高中教育,很大比例接受过高等教育。随着受教育水平的提高与受教育经历的丰富,人民群众对学校教育了解越来越多,对教育资源配置均衡、教育机会分配公平及教师态度、技能与职业道德要求越来越高,教师队伍建设提质压力越来越大。聚焦教师人力资源储备情况看,随着人力资源储备不断充裕,师范毕业生存量持续保持在过剩状态,具有专业准入优势的师范毕业生的就业愿望、需求与压力需要在学校教师岗位这一师范毕业生最理所当然的就业市场释放。相对于师范毕业生数量而言,学校教师岗位数量具有有限性,师范毕业生竞争性获得学校教师岗位会提高教师队伍质量。

随着我国高等教育不断发展,人力资源储备从供给侧为教师队伍建设提供了充足的人力资源,从需求侧给教师队伍建设带来了提质压力,不断充足的人力资源储备从供给侧与需求侧同时发力,我国教师数量更加充足,素质不断提高。从数量看,2014年国家统一城乡中小学教职工编制标准,高中教职工与学生比为1:12.5、初中为1:13.5、小学为1:19。^④根据统计,2017年我国小学教职工与学生比为1:17.88,中学^⑤教职工与学生比为1:10.11。^⑥小学、中学教职工与学生比均高于中小学教职工编制标准。从学历看,按《教师法》规定,小学教师应具备中师及以上学历,初中教师应具备大学专科及以上学历,高中教师应具备大学本科及以上学历。根据统计,2017年,我国小学专任教师学历合格率为

①教育部:《2017年全国教育事业发展统计公报》,2018年7月19日。
②教育部发展规划司:《中国教育统计年鉴2017》,北京:中国统计出版社,2018年,第36—37、162、156、78、138、76页。
③王桦捷:《师范类教育面临“控量提质”》,《中国青年报》2015年10月14日。
④中央编办、教育部、财政部:《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》(中央编办发[2014]72号),2014年11月13日。
⑤中学含初级初中、九年一贯制学校、职业初中、完全中学、高级中学和十二年一贯制学校。
⑥教育部发展规划司:《中国教育统计年鉴2017》,第168、149、84页。

99.96%,初中专任教师学历合格率为99.83%,高中专任教师学历合格率为98.16%。小学专任教师学历比《教师法》规定的学历底线高一个学历层次及以上,即专科及以上的教师占比为95.26%,其中专科学历占比为40.19%,本科学历占比为54.12%;初中比《教师法》规定的学历底线高一个学历层次及以上,即本科及以上学历的教师占比为84.62%,其中本科学历占比为82.02%。高中比《教师法》规定的学历底线高一个学历层次及以上,即研究生学历教师占比为8.94%。(见表3)

表3 2017年小学、初中、高中教师不同学历教师所占比例

	总计(人)	研究生	本科	专科	高中阶段	高中阶段以下毕业
小学	5944910	0.95%	54.12%	40.19%	4.70%	0.04%
初中	3548688	2.60%	82.02%	15.20%	0.16%	0.01%
高中	1773953	8.94%	89.21%	1.81%	0.03%	0.00%

数据来源:教育部发展规划司:《中国教育统计年鉴2017》,中国统计出版社,2018年,第164,142,80页。

(三) 产能提高为办学条件建设提供产能基础与改善需求

从供给侧看,房屋建筑产能提高为学校办学条件建设提供了产能基础。改革开放以来,特别是近年来,我国房屋建筑生产规模不断增长。《中国统计年鉴》最早统计房屋建筑竣工面积的数据可以追溯到1985年。1985年全国施工面积为35491.8万平方米,竣工面积为17072.7万平方米,之后快速增长。2014年前后,房屋建筑面积与竣工面积增速放缓。2015年施工面积为1318374.1万平方米,比1985年增长36.15倍;竣工面积为420784.9万平方米,比1985年增长23.65倍。在房屋建筑生产规模不断增长的过程中,生产质量不断提高。1991—2001年,国家统计局使用竣工面积优良品率统计房屋建筑质量,1991年房屋建筑竣工面积优良品率为32.2%,之后优良品率稳步提高,2000年房屋建筑竣工面积优良品率为44.4%。^①2002年国家统计局使用“一次交验合格率”统计房屋建筑竣工面积质量,2002年房屋建筑竣工面积一次交验合格率为90.9%。^②2003—2013年,国家统计局统计了资质等级在建筑业总产值中的比例,通过这一比例可以简单说明建筑质量,2003年,建筑业总产值中特级与一级资质所占比例为48.0%。^③之后,这一比例稳定增长。2011年,建筑业总产值中特级与一级资质所占比例为64.7%。^④2012年、2013年这一比例有所下降。^⑤

从需求侧看,转移过剩产能需要办学条件改善。随着房屋建筑产能提高,产能过剩问题出现,学校办学条件建设增加了房屋建筑企业生产机会,成为转移过剩产能潜力最大的公共建设之一。另外,从利用产能看,改善学校办学条件,让学校成为当地最美的建筑,可以体现出政府对民生的关注,提高人民群众对教育的满意度。同时,这也会增加地方就业机会,拉动经济增长,政府对此非常有积极性。办学条件改善的动力越来越强劲。

随着房屋建筑生产规模增长和生产质量的提高,从供给侧看国家有余力推进学校办学条件改善,从需求侧看房屋建筑过剩产能要求向办学条件方面转移,房屋建筑产能提高从供给侧与需求侧相向发力,学校办学条件不断改进。校舍面积不断充裕,安全性越来越高。2003年^⑥,我国小学校舍面积为57716.14万平方米;2017年,为75088.46万平方米,比2003年增长30.10%。2003年,我国初中(普

①2001年,房屋建筑竣工面积优良品率为43.0%,稍有下降。数据来源于:国家统计局:《中国统计年鉴2002》,中国统计出版社,2002年,第519页。

②国家统计局:《中国统计年鉴2003》,北京:中国统计出版社,2003年,第557页。

③国家统计局:《中国统计年鉴2004》,北京:中国统计出版社,2004年,第595页。

④国家统计局:《中国统计年鉴2012》,北京:中国统计出版社,2012年,第584页。

⑤2012—2013年,建筑业总产值中特级与一级资质所占比例分别为64.1%、63.5%,较之前稍有下降。详见国家统计局:《中国统计年鉴2013》,北京:中国统计出版社,2013年,第537页;国家统计局:《中国统计年鉴2014》,北京:中国统计出版社,2014年,第458页。

⑥从2003年至今办学条件(校舍建筑面积等)有连续的初中与高中分开统计的数据,因此这里从2003年算起。

通+职业)校舍面积为33803.75万平方米;2017年,为61006.74万平方米,比2003年增长80.47%。2003年,我国普通高中校舍面积为27361.34万平方米;2017年,为51511.74万平方米,比2003年增长88.26%。^①与此同时,国家非常重视危房改造工作,2008年汶川地震后,2009年4月国家颁布《国务院办公厅关于印发全国中小学校舍安全工程实施方案的通知》^②(以下简称《通知》)。《通知》提出,对中小学校舍全面排查鉴定与建立安全档案。2009年各地开展全面统计危房面积工作,危房面积陡增。此后,国家进一步加大力度整合中小学校舍安全有关的资金,增加专项资金,推进校舍安全工程,危房面积持续稳步减少。2009年小学危房面积为9497.7万平方米,2017年为566.26万平方米,减少94.04%;2009年初中(普通+职业)危房面积为5111.10万平方米,2017年为392.23万平方米,减少92.33%;2009年高中危房面积为2619.35万平方米,2017年为321.21万平方米,减少87.74%。^③

三、教育内涵发展的政策议题

推进教育高质量发展,需要清楚认识后高速增长时期教育内涵发展的时代诉求,在充分利用好教育高质量发展的促进性条件和资源保障能力的基础上,研究制约教育高质量发展的重点领域,分析教育高质量发展的弱项,提出在资源使用上有效率、过程中有动力、结果上有成效的对策措施。

(一) 从发展观出发:建立体现高质量发展诉求的教育观念

目前教育发展的许多量化、可视的、短期努力就可以线性增量变化的指标都接近或已经处于饱和状态。依靠简单量化、可视的、短期可以奏效的指标增长表达教育发展成绩的空间越来越小。新时代我们需要转变教育发展观,把努力的着力点放在以高质量发展为时代特征的教育内涵发展上。首先,教育高质量发展要体现长期可持续发展与合规律性教育活动的阶段效果。从持续发展的立场看,无论是关注个体可持续发展,还是关注群体的可持续发展,教育都要把“立德树人”置于教育活动的核心,高质量发展的教育是重德(德育为先)重人(育人为本)的教育。从阶段效果或者说短期效果看,高质量教育所体现出的效果必须是遵循教育规律、学习规律、个体发展规律、人才成长规律的高质量教育活动释放出的客观结果,而不是无视教育规律、学习规律、个体发展规律、人才成长规律,以损害学生身心健康、学习能力为代价的过度频繁的机械强化和无意义学习在考核上折射出的高分表现。

其次,教育高质量发展内在地嵌入公平。从政策语境看,教育质量内在地嵌入了对教育公平的关注与追求。党的十八大报告确定了“公平而有质量的教育”这一教育发展目标定位。^④2013年9月26日,习近平主席在联合国“教育第一”全球倡议行动一周年纪念活动上发表视频贺词,主题即是“努力让人民享有更好更公平的教育”。^⑤十八届三中全会在“关于深化教育领域综合改革”部分中指出,“统筹城乡义务教育资源均衡配置”。^⑥在认识上,提高质量与推进公平内在地统一起来,没有质量的公平不是真正意义上的公平,没有公平的质量也不可能持续发展。^⑦在教育质量观上,公平是教育高质量

①教育部发展规划司:《中国教育统计年鉴2003》,北京:人民教育出版社,2004年,第164、144、146、72页;教育部发展规划司:《中国教育统计年鉴2017》,第168、149、84页。

②国务院办公厅:《国务院办公厅关于印发全国中小学校舍安全工程实施方案的通知》(国办发〔2009〕34号),2009年4月8日。

③教育部发展规划司:《中国教育统计年鉴2009》,北京:人民教育出版社,2010年,第169、149、151、75页;教育部发展规划司:《中国教育统计年鉴2017》,第168、149、84页。

④胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2012年11月18日。

⑤习近平:《习近平主席在联合国“教育第一”全球倡议行动一周年纪念活动上发表视频贺词》,《人民日报》2013年9月27日。

⑥中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议:《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日通过),2013年11月16日。

⑦顾明远:《让每个孩子都享有公平而有质量的教育》,《教育研究》2017年第11期。

发展的内在要求,高质量发展背后的教育质量观是公平的教育质量观。

第三,教育高质量发展内在要求考虑效率。当今世界,包括发达国家在内都没有达到可以不计资源投入发展教育的资源支撑水平,教育高质量发展须内在地考虑教育资源使用效率。一方面,必须认识到教育高质量发展内在要求考虑效率不是给教育少投入,教育高质量发展必须有相对充足的资源投入作为保障,在教育资源投入上要尽力而为。另一方面,必须做到在各个维度保证底线和标准化要求的基础上,把教育资源投向对教育高质量发展最有贡献率的要素,让有限的教育资源最大程度地促进教育高质量发展。

(二) 从问题切入:加强教育治理体系与治理能力建设

高质量发展是教育改革发展进入深水区面临的根本任务。教育高质量发展除了要积极进行日常工作推进教育事业外,必须有效破解制约教育高质量发展的阻碍。但是制约教育高质量发展的问题往往是一些难点与瓶颈问题,并不是通过组织内部努力就可以解决的,这就需要我们建立起问题友好型学校治理思维,^①从问题切入不断加强教育治理体系与治理能力建设。

教育治理的一个基本要求是利益相关者必须成为教育治理的主体。^②教育治理体系建设就是在认识到参与教育治理的多元利益相关主体在有效破解制约教育高质量发展的问题过程中的利益视角与独特利益的基础上,建立起教育治理制度和多元利益相关主体的利益诉求表达通道。加强教育治理体系建设,就是不断完善教育治理制度与畅通多元利益相关主体的利益诉求表达通道,让多元利益相关主体在切实承担起相应责任的基础上,基于教育治理制度与利益诉求渠道及时表达有效破解制约教育高质量发展问题的利益诉求。

教育治理能力建设是提高多元利益相关主体了解有效破解制约教育高质量发展问题的教育治理制度、利益诉求渠道、其他利益相关主体诉求的能力,提高多元利益相关主体解决制约教育高质量发展的问题的教育治理能力。这种服务于问题友好型学校治理的治理能力是指多元利益相关主体基于全面数据、有效信息、结构性证据对解决制约教育高质量发展的问题进行理性判断的能力。加强治理能力建设需要不断提高多元利益相关主体获得相关数据的意识,提取有用信息的技能,得到结构性证据的能力,进行基于证据的讨论、判断与决策的素养。^③

(三) 从主阵地入手:完善深度学习本位的课堂教学体系

课堂教学是教育高质量发展的主阵地,深度学习本位的课堂教学对教育高质量发展具有至关重要的作用。深度学习本位的课堂教学要求深度学习全面体现于教学的目标设计、过程要求与效果追求之中。首先,教学目标设计要从学生学情出发,让每个学生在课堂发生真实的学习,让课堂教学成为高质量教学。深度学习本位的课堂教学是以学生发生真实的学习为目的的实践活动。了解学情、尊重学情、基于学情的教学是学生发生真实学习的保证。加强学情分析,系统全面分析并基于学生经验起点、知识起点、能力起点进行教学,充分考虑学生的“最近发展区”,进行关注学生发展起点与发展潜力的教学目标设计,建立学生发展友好型课堂、真实学习发生型课堂,在教学目标设计上让学生体验到进步感。

其次,教学过程中要寻找教学与学生生活的联系,让学生对学习产生亲近感、意义感、价值感。对学生而言,生活是学生对学习产生亲近感、意义感、价值感的最泛在的教育。深度学习本位的课堂教学要努力寻找与学生日常生活的联系。教学内容与教学中的举例,要与学生生活有密切联系,让学生

①秦玉友:《问题友好型学校治理:教育高质量发展的切入点》,《教育发展研究》2018年第12期。

②褚宏启、贾继娥:《教育治理中的多元主体及其作用互补》,《教育发展研究》2014年第19期。

③秦玉友:《问题友好型学校治理:教育高质量发展的切入点》。

产生亲近感。内容讲授要有关关注学生日常生活中常识的意识,从常识出发,梳理常识,纠正、强化或超越常识,让学生对知识产生意义感。用科学知识解释日常生活,用科学知识改变日常生活中的不当做法,把日常生活中普遍认为正确但实际上错误的做法纠正过来;用科学知识坚持日常生活中的正确做法,把日常生活中普遍认为错误但是实际上正确的做法坚持下去。让学生感知基于科学与科学方法做事的好处,体验到科学与科学方法的力量,让学生产生价值感。

最后,教学结果与效果上要关注学生学习力的提高,有利于学生持续发生后续学习。深度学习本位的课堂教学要不断提高学生的学习力,让学生在学习之后,更愿意学习、更会学习、更能坚持学习,保证学生持续学习,教育质量持续提高。深度学习本位的课堂教学,具体来说,要让学生学到扎实的知识与形成系统的能力,让学生后续学习更有基础;要保护学生的学习兴趣和形成好学的动机,让学生后续学习更有动力;要培养学生良好学习习惯与形成坚持学习的意志品质,让学生后续学习更可持续。

(四) 从关键要素发力:促进多维质量增值型教师专业发展

一个教育系统的质量不会超过其教师的质量。^①教师质量对教育质量具有决定作用。如何有效促进教师质量?有研究提出教师人力资本、社会资本与决策资本,这三种教师专业资本分别指向教师个体的质量、教师群体的质量与随着时间发展的判断能力。^②这对促进多维质量增值型教师专业发展具有重要启发。在多维质量增值型教师专业发展中,提高教师质量是教师专业发展的核心任务,提高教师专业发展可以从提高教师个体质量、群体质量与专业判断能力入手。首先,提高教师个体的质量。从个体看,无论是在教师的职前培养还是职后培训中,都要关注教师系统知识、教育能力、教育思想,让教师知识及时更新,能力持续提升,教育思想与时俱进。其次,提高教师群体的质量。直观上教师更多地是以个体的方式影响与教育学生的,但是实际上学生的发展更取决于教师群体的质量。在一个学校、一个班级,学生现实地在教师群体的影响与教育之下。教师群体的质量决定着学生的发展质量。提高教师的群体质量,就是提高教师个体与个体之间互动的质与量。一方面,要提高教师群体教育的一致性问题,在一些基本教育理念与育人愿景上达到一致;另一方面,教师之间要互相学习,全面了解学生表现,知道彼此对学生教育的影响与效果,讨论行之有效的教育策略和对个体有针对性的教育帮扶措施。最后,提高教师的专业判断能力。无论是教师个体的质量,还是教师群体的质量,在具体教育活动中作用于学生最终都必须通过教师在教育活动中的专业判断能力。教师可以通过经验、实践和反思,有意识地验证在教育活动中的判断,在复杂教育情境或突发教育事件中不断提高自己的专业判断意识,做出基于信息的有效判断,不断提高教师在教育活动中的判断能力。

(五) 从弱势群体补力:完善精准发力的处境不利儿童教育帮扶体系

处境不利儿童群体不仅是扶贫的重点人群,更是教育扶贫的重点人群。处境不利儿童群体教育是教育公平的最后一公里,是教育扶贫的重中之重、难中之难,处境不利儿童群体教育帮扶关乎阻断贫困代际传递与新的贫困发生。提高处境不利儿童群体教育质量意义重大。随迁子女、留守儿童、贫困儿童、特殊儿童、女童等处境不利儿童群体面临着不同的学习障碍,要从思想观念、能力建设、优势领域等不同方面精准发力,不断提高处境不利儿童的学习质量。

父母必须认识到他们是关爱保护儿童的第一责任人。父母的关爱保护是儿童的一种基本需要,是

^①M. Barber & M. Mourshed, *How the World's Best-performing School Systems Come Out on Top*, New York: McKinsey & Company, 2007, p.16.

^②M. Fullan, S. Rincón-Gallardo & A. Hargreaves, "Professional Capital as Accountability", *Education Policy Analysis Archives*, vol.23, 2015, pp.1—18.

儿童的基本权利。父母必须满足儿童被关爱保护的这种需要；父母关爱保护儿童是父母的基本责任，父母生而必养，养而必育。父母必须提高关爱儿童的责任意识，不断学习提高自己为子女创造良好生活条件的能力，提高自己关爱教育儿童的必要能力，提高子女的教育质量。

教育部门与学校要对不同处境不利儿童群体尽到教育责任。无论家庭与儿童本身的处境如何，学校都要有让他们接受公平而有质量的教育意识与努力。有条件的学校，要创造条件，努力为他们提供必要的补偿教育。不同处境不利儿童群体在知识基础、学习习惯甚至是学习能力上存在一定差距，学校要充分认识到并基于他们这些方面的起点进行有针对性的教育，让他们获得最大程度的相对进步，有针对性地提高处境不利儿童群体的教育质量。

政府与村（居）民委员会、群团组织、社会力量等不同主体要承担起处境不利儿童的生活与安全责任。为保证学校教育功能的有效发挥，基层政府与村（居）民委员会不能仅承担向学校提要求或压任务的角色，政府与村（居）民委员会、群团组织、社会力量要发挥各自优势，分担处境不利儿童的生活与安全责任，并拓展其关爱帮扶处境不利儿童的优势领域的范围，为处境不利儿童能够接受安全、方便、公平而高质量的教育创造必要条件。

（责任编辑：程天君）

From High-speed Growth to High-quality Development: Transformation of China's Educational Development Strategies

QIN Yuyou

Abstract: After a long period of high-speed growth, China's education has entered a post high-speed growth stage, in which the theme of an intensive mode of development in education has been further highlighted due to the renewal of people's cognition on education quality, the change of the main contradiction of educational development and the transformation of educational development strategies. The economic development, manpower reserve and productivity enhancement provide more potentials for educational development from the supply side, and impose higher requirements for educational development from the demand side, thus promoting the pursuit of an intensive mode of development in education. Currently, China's ability to supply the educational resources is continuously improving. In this context, it is therefore necessary to fully use these favorable conditions for promoting the high-quality educational development. It is also needed to establish an educational concept reflecting the requirement for high-quality development by reforming the outlook on development; to build a sound educational governance system and enhance the governance capacity by addressing the key problems; to take as the main task the improvement of deep learning-based classroom teaching system; to promote the value-added and multi-dimensional professional development for the teachers by focusing on the key elements; and to improve the assistance system for disadvantaged children by targeting our efforts and resources more precisely.

Key words: high-speed growth; high-quality development; intensive educational development; strategic transformation

About the author: QIN Yuyou, PhD in Education and Changjiang Young Scholar, is Professor and PhD Supervisor at China Institute of Rural Education Development (Key Research Base of Human and Social Science of Ministry of Education), Northeast Normal University (Changchun 130024).