

本刊特稿

高质量教育体系建设:价值、内涵与制度保障

范国睿

〔摘要〕 建设高质量教育体系有助于推进现代化强国、教育强国建设,有助于破解教育“内卷”难题、修复和重构健康教育生态,有助于应对与化解当下人民群众对优质教育资源的巨大需求与优质教育资源供给不足的教育基本矛盾,有助于应对智能技术挑战、建构智能教育生态。我们可以从不同的维度来理解高质量教育体系的内涵与特征:从伦理与价值的维度看,高质量教育是公共教育、公平的教育、以人为本的教育;就教育系统自身发展而言,高质量教育体系是一个健康的教育生态系统,高质量教育是全面发展的教育、是创新的教育;从教育技术发展的维度看,高质量教育是受智能技术影响、基于智能技术应用与发展的智能化教育体系与教育生态。建设高质量教育体系是一个持续发展、永续追求的过程,需要深化教育体制机制改革,持续创新教育资源配置制度、教师制度、教育评价制度,高水平推进教育治理体系与治理能力现代化建设,构建系统完备、科学规范、运行有效的教育制度体系,将教育制度优势转化为教育治理效能,从而保障和促进高质量教育体系建设。

〔关键词〕 高质量教育体系;教育制度创新;教育生态

2020年10月党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)提出建设高质量教育体系的任务——“要把提升国民素质放在突出重要位置,构建高质量的教育体系和全方位全周期的健康体系,提升人力资本水平和人的全面发展能力。”^①如何认识建设高质量教育体系在新时代社会变革与教育改革发展中的意义与价值,厘清高质量教育体系的内涵与特征,进而探讨如何从教育制度建设与制度创新层面保障和促进高质量教育体系建设,是建设高质量教育体系进程中必须认真思考的问题。

一、建设高质量教育体系的时代价值

“高质量发展”是2017年10月党的十九大首次提出的新表述^②。习近平总书记指出:“高质量

范国睿,教育学博士,华东师范大学教育学部教育学系教授、博士生导师,基础教育改革与发展研究所研究员,教育治理研究院院长(上海200062)。国家社科基金教育学重大项目“中国特色社会主义教育制度优势及转化为治理效能的实现路径研究”(VGA200001)成果之一。

①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》, http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

②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》, http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

发展,就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。”^①新时代新阶段的社会发展,必须贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,实现高质量发展。社会的高质量发展与教育的高质量发展,是彼此关联、相互影响的两个方面。教育改革发展、高质量教育体系建设,是新时代社会高质量发展的需要,既是建设现代化强国的宏观需求,又是解决教育现实问题与满足民众教育意愿的需求,也是适应智能技术发展面向未来的需求。

建设高质量教育体系助推建设现代化强国、教育强国建设。《建议》开篇即提出要“全面建成小康社会”“全面建设社会主义现代化国家”,到2035年基本实现社会主义现代化,到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国^②。建设现代化强国不只是经济的高速发展,社会的高质量发展,是由以追求经济增长为核心的发展,转向以人为本、以人的全面发展为核心的发展,其题中应有之义,是建成文化强国、教育强国、人才强国、体育强国、健康中国。其中,教育强国的建设与建成为实现社会主义现代化强国提供重要的人才支撑,从而使国民素质和社会文明程度达到新高度,国家文化软实力显著增强。现代化强国的建设,客观上要求大力提升全体国民的素质。为此,《建议》从提升国民素质、提升人力资本水平和人的全面发展能力的意义上提出了建设高质量教育体系的任务。^③对于教育改革发展而言,既要着力全面提升全体国民的文化素养,从而提高全社会的文明水平,又要培养适应社会高质量发展所需要的各级各类人才,特别要着力培养具有创造力、能够解决“卡脖子”科学技术难题的拔尖创新人才,而要实现“普及”与“提高”的双重任务,教育系统自身也就需要深化改革,实现高质量发展,以高质量的教育体系,进行高质量的教育,培养高素质的人。2021年5月,国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部印发《“十四五”时期教育强国推进工程实施方案》,^④启动实施教育强国推进工程。可以说,构建高质量教育体系成为我国“十四五”期间乃至更长一个时期教育改革与发展的主旋律。

建设高质量教育体系有利于破解教育“内卷”难题、修复和重构健康教育生态。40年的改革开放,大大激发、激活了社会发展的活力,促进了经济的高速增长。随着社会主义市场经济体制的建立与完善,许多社会观念发生了很大变化,不仅经济发展速度和水平成为衡量区域和地方政府经济社会发展水平与政绩的唯一指标,以选优任能、社会竞争、绩效责任为代表的价值观念日益成为社会的主流价值,从而在一定程度上遮蔽了公平正义等伦理道德观念,进而使社会竞争不断泛化,造成遍及社会各领域的“内卷”现象。美国人类学家吉尔茨(Clifford Geertz)在研究印度尼西亚农业发展时将“内卷化”(Involution)定义为一种社会或文化模式,在某一发展阶段达到某种确定的形式后,便停滞不前或无法转化为另一种高级模式的现象,^⑤这种内卷化效应表明工作或事物已发展到某种临界点,没有办法通过创新实现任何变化和改变,只能在自我再生产困境的焦虑中,不断自我激发,日益繁复化、精致化,自我懈怠,自我消耗。日益广泛的社会竞争、对选优任能的不完全理解以及由此导致的政府和社会组织简单粗暴地以大学文凭、大学排名为依据的选人用人机制直接导致文凭主义现象日益严重,进而将这种竞争机制透射到教育系统里来,引发教育系统内部的“内卷”不断强化。教育系

①习近平:《我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段》,中共中央党史和文献研究院编:《十九大以来重要文献选编》(上册),北京:中央文献出版社,2019年,第139页。

②《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。

③《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。

④国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部:《关于印发〈“十四五”时期教育强国推进工程实施方案〉的通知》(发改社会〔2021〕671号),http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/20/content_5609354.htm。

⑤C. Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1963.

统内部的内卷表现在学校、教师、学生以及教育教学过程中的各种各样的评价上,导致教育的目的、结构、功能的失调,教育系统生态的恶化,这种现象逐步渗透进教育教学过程,进而成为教育系统的“日常”状态。我们所期望建设的社会,不应是一个效率主义、绩效主义、功利主义、实用主义盛行的社会,更不应是垄断资本绑架干扰社会各领域导致社会贫富差距加剧的社会,而是一个劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶的美好社会。对教育而言,就是幼有所育、学有所教的生态系统。健康的教育生态的建构,势必需要对失衡的教育生态进行修复,“双减”行动,本身并不是高质量教育体系建设,但是一个生态修复的过程,是建设高质量教育体系所必须的“清障”“护路”行动,对校外培训的规范,对学校教育减负增效的新要求,对家庭教育的促进,都旨在使教育生态各要素逐步恢复到其本身应有的功能,最终形塑一个健康的教育生态,进而达成高质量教育体系。

建设高质量教育体系有助于应对与化解当下教育基本矛盾。社会发展的基本矛盾是贯穿于社会发展过程始终并且规定着社会发展进程的基本性质的矛盾。随着我国教育改革发展,教育基本矛盾也在不断发生变化。中华人民共和国成立之初,社会的教育基本矛盾是人民群众对基本教育资源的需求与基本教育资源供给不足的矛盾,教育发展的主要目标是解决“没学上”与“有学上”之间的矛盾。20世纪80年代,随着普及九年义务教育实施,教育基本矛盾转变为人民群众对普及教育资源的需求与教育资源供给不充分的矛盾,“普九”攻坚成为当时教育改革发展的主要任务。进入新世纪以来,随着基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲的战略目标的达成,教育基本矛盾转化为人民群众对优质教育资源的巨大需求与优质教育资源供给不足的矛盾,社会和公众不仅关注基于东西之间、城乡之间、校际之间均衡发展的教育公平问题,更关注教育质量问题,从“有学上”到“上好学”的需求变化,对教育改革发展、教育内涵发展、教育教学质量提升、教育评价制度的改革等一系列问题,都提出了更新更高的要求。

建设高质量教育体系有助于应对智能技术挑战、建构智能教育生态。随着互联网、5G 通信技术、人工智能技术、区块链技术的发展与应用,我们的生活方式、工作方式、学习方式正发生着天翻地覆的变化,无论是智能制造的物理系统、智能化网络化生产、自主适应物流与智能供应系统,还是社区与城市的智能社会治理系统,都需要从业者与广大民众具有一定的数字化智能素养;另一方面,人工智能等新技术赋予教育变革发展以巨大的潜能。教育行业虽然是人工智能技术应用较晚的领域,但成熟的 AI 技术在教育领域的简单应用,也为教育方式带来了短期的快速发展,比如,由基础的语音识别、图像识别技术衍生出了口语测评、拍照搜题等教育产品;随着智能技术在教育领域的进一步渗透,人工智能不再局限于单一方向的教育应用,智能技术赋能教育、教学、管理等活动,智能技术之间、智能技术与大数据、云计算等技术的融合,产生了智能虚拟教师、智能助教、智能互动课程、智能作业批改、智能考试测评等人工智能教育应用,减少了学习者、教学者、管理者的重复劳动时间,从而大大提升教育效率。但是,我们也看到,基于互联网、移动通信、人工智能的新技术,从根本上颠覆了传统的知识获取方式、教育与学习方式,如何重构教育组织与制度体系,形塑基于智能技术的新教育生态,将成为高质量教育体系建设不可回避的难题。

二、高质量教育体系的内涵与特征

那么,我们究竟需要一个什么样的高质量教育体系呢?英语中有一个词——“Excellence in Education”,通译为“卓越教育”,这个词 1983 年首次出现在美国政府报告《国家处于危机中:教育改革势在必行》(*A Nation at Risk: The Imperative for Education Reform*)中。该报告所认为的“卓越教育”,指的是要制定高的学校教育标准,并尽力协助学生完成高质量学习任务,而制定高标准的教育体系,是为了培养能够应对风云变幻的世界所带来的挑战的人,因此,卓越教育应该兼顾公平与卓越的原则,能

够保障和支持每一个人充分发挥自己的才能。实际上,美国在 20 世纪八九十年代所倡导的教育标准(standards)、绩效(performance)等教育改革,大都围绕提高学生学业成绩展开的。在当下语境中思考高质量教育体系的内涵与特征,理应远远超越学业成绩的范畴,我们至少可以从以下几个维度加以理解:

维度一:伦理与价值的维度。从伦理与价值的维度讲,高质量教育体系至少包含公共的教育、公平的教育、以人为本的教育三层意义。首先,高质量教育是公共教育。教育本来是私人的、家庭的事情,随着近代工业的发展及其对文化与科学技术知识的需求,公共教育得以兴起并逐步完善,形成了大中小学一体化的制度化公共教育体系。公共教育,是利用纳税人缴纳的税费兴办教育事业,为公众提供公共教育服务;公共教育虽然不排斥资本的介入和市场化机制,特别是新公共管理以来,资本和市场化机制在提供专业化、多样化、选择性教育服务,在满足公众的不同教育需求尤其是受教育者的个性化需求,弥补公立学校教育以满足大多数学生的共同教育需求为重点、相对忽视不同学生的个性化教育需求之不足等方面,显现出独到的优势,也发挥了重要的作用,但是,公共教育的“公共性”,决定了公共教育尤其是基础教育、义务教育对资本介入和市场化机制的限制,私营教育、以政府和学校购买教育服务进入制度化教育系统的教育形式,只能是公共教育、现代学校教育系统的有益补充。其次,公共教育意味着所有儿童都有权利接受公共教育,社区的责任是包容性的,社区中的每个成年人都有权利和责任参与所有儿童的教育,而不仅仅是他们子孙的教育;公共教育支持多样性,儿童应该一起接受教育,不是为了让他们都一样,而是为了让他们学会尊重每个人的独特个性,由此,高质量教育体系,不仅要面向全体儿童,满足全体儿童的基本的、共同的教育需求,还需要尊重并尽可能满足每一个儿童的个性化教育需求。其次,高质量教育是公平的教育。高质量的公共教育,是公平的教育,这种公平性,意味着不是少数人接受高质量的教育,而是全体人接受教育、接受同样高质量的教育。公共教育从其建立的那天起,就强调用纳税人的钱为全体受教育者服务,为未来社会培养参与共同生活、共同劳动的公民,使其具备参与未来生活的基本的品德、知识与能力。近年来,我们在推进区域教育均衡发展、城市教育一体化发展中作出不懈努力,取得极大成效,实际上,我们把眼光再往宏观层面、微观层面推演开来,仍能看到东西部教育的差距、南北方教育的不同、城乡教育的参差不齐,我们还能看到同一区域内校际之间的差异与差距,甚至在同一间学校、同一间教室,仍能看到这种差异与差距。基本公共教育服务均等化的意义在于,为每一个学习者提供均衡的教育供给,保障教育起点公平;在学校生活与课堂生活中,尊重每个学生的教育需求,保障教育过程公平;在教育评价上,不以结果论英雄,而关注过程评价、增值评价和综合评价,保障教育结果公平。公平的教育,不是整齐划一的教育,而是适合每一个人的先天基础与发展潜能的教育,是让每一人在其发展基础上都健康成长、绽放异彩的教育。“公共教育支持社会流动,因为如果民主社会不持续不断地争取更大的公平,确保每个孩子都有机会从公共教育系统中受益,无论经济状况如何,都注定会失败。”^①再次,高质量教育是以人为本的教育。我们经常讲“不忘初心”,教育的“初心”是什么?这个问题实际上在追问“教育的本质是什么”,许多教育思想家都试图回答这一问题。在我看来,简单说,如同杜威所说“教育即生长”^②一样,教育的本质是激发、促进人的个性发展、全面发展、健康发展。今天我们重提“高质量教育是以人为本的教育”“以学生发展为本的教育”,是有针对性的,那就是针对近年来愈演愈烈的“唯分数”“唯升学”“唯文凭”教育。作为以人为本的高质量教育,需要逐步回归教育的顺应人的天性、涵养心智、促进人的身心发展、提升人的综合素养的“育人”功能,逐步摒弃

①J. Keeping & D. King, “What happened to the ‘public’ in public education?”, *Education Canada*, Vol. 52, No. 3, 2012, pp. 16 – 19.

②[美]约翰·杜威:《民主主义与教育》,王承绪译,北京:人民教育出版社,1990年,第45—57页。

被无限放大的以考试、分数、升学、文凭为导向“育分”“育才”的工具价值,将教育的筛选功能限定在一定的层面,逐步摆脱社会竞争、人才竞争对学校教育的影响。

维度二:本体的或专业的维度。我们回到教育系统或者教育事业本身来审视“什么样的教育 is 高质量的教育”。首先,高质量教育体系是一个健康的教育生态系统,这就要求构成教育系统诸要素的各级各类教育自身是健康发展,彼此关系是互洽的,整个教育系统与社会是协调发展的。教育学教科书把教育分为学校教育、家庭教育与社会教育,现在,这个概念需要拓展,还可以包括在线教育,以及以终身教育的思想来审视的全人生教育。单就学校教育系统而言,涉及托幼教育、基础教育(义务教育)、职业教育、高等教育,在今天的教育变革过程中,这几个系统自身都面临不少困难与挑战。竞争性的教育观念与制度性措施,已深刻地影响到3—6岁的幼儿教育(学前教育),幼儿园小学化倾向虽“屡禁”仍“不止”;诸如上海等一些地区,开始关注并组织力量推进0—3岁的“托育”,但从国家层面看,各地区的观念与推进力度、措施、资源保障等,都差距太大。基础教育(义务教育)的根本特征在于它的基础性,这种基础性在于为学生未来进一步升学和参与社会生活、劳动奠定基础,对义务教育而言,特别需要强调非竞争性、非选择性。高中教育虽然属于基础教育阶段,但由于与未来升学和职业选择紧密关联,改变统一的普通高中教育办学模式,走多样化发展的道路,仍是改革发展的重心。职业教育直接对接社会的产业与社会活动,相对于普通教育,我国的职业教育起步晚,许多职业学校是从普通教育学校“转行”而来,与德国的职业教育相比,我们的职业教育的核心元素——技术性并不如意,离产业发展要求亦尚有差距。近年来,国家大力发展职业教育,在这一过程中,我们以德国的职业教育为标杆,不可忽视的是,德国的职业教育正在进行基于工业4.0的智能化改造,因此,职业教育改革与发展,不仅要考虑与当下的社会经济产业结构相适应,更需要着眼于未来的产业结构迭代升级。相信,当职业教育的技术含金量提高到一定程度,公众对职业教育的认知、认可程度自然也会相应提高,高中教育段的普通教育与职业教育矛盾也就迎刃而解了。2020年,我国各种形式的高等教育在学总规模达4183万人,高等教育毛入学率54.4%,已由马丁·特罗(Martin Trow)所说的高等教育大众化阶段进入到普及化阶段^①。柏林洪堡大学的创立者威廉·冯·洪堡(Wilhelm von Humboldt)认为,“科学”和“修养”(Bildung)是现代大学的两项重要目的与职能,大学的“立身之根本在于深究深邃博大之学术,并使之用于精神和道德的教育”,进而“由科学而达至修养”。^②大学在国家创新体系中肩负着重要的历史使命,深化高等教育改革的核心任务是提升大学的创新能力,聚焦战略前沿和制高点领域,立足重大技术突破和重大发展需求,为增强产业链关键环节竞争力,完善重点产业供应链体系,加速产品和服务迭代,培养创新型国家建设所需要的高素质创新型人才。健康的教育生态系统,不仅需要构成大系统的基础教育、职业教育、高等教育等制度化教育组织以及社会教育、家庭教育等子系统的健康发展,分类特色发展,还要求这些子系统之间结构合理,开放联通,共同构成大中小学有机衔接、普通教育与职业教育融通、教学与科研互补、产学研合作,促进学习者终身学习、发展的教育生态系统。

其次,高质量教育是全面发展的教育。马克思恩格斯的全面发展观,是建立在对资本主义大工业生产对人的身心摧残的考察分析基础上提出的,“我们把劳动力或劳动能力,理解为人的身体即活的人体中存在的、每当人生产某种使用价值时就运用的体力和智力的总和。”^③所谓“全面发展”,是指人的“体力和智力获得充分的自由的发展和运用”^④,全面发展的人,是“各方面都有能力的人,即

^①M. Trow, “From mass higher education to universal access: The American advantage”, *Minerva*, Vol. 37, 1999, pp. 303 – 328.

^②陈洪捷:《德国古典大学观及其对中国的影响》,北京:北京大学出版社,2006年,第199页。

^③马克思:《资本论》(第1卷),《马克思恩格斯全集》(第23卷),北京:人民出版社,1998年,第190页。

^④恩格斯:《共产主义信条草案》,《马克思恩格斯全集》(第42卷),北京:人民出版社,1979年,第373页。

能通晓整个生产系统的人”,^①“把不同社会职能当作互相交替的活动方式”^②的个人。在某种意义上,我们通常所说的人的“身心发展”与“全面发展”是切合的。今天,我们倡导“德智体美劳”“五育”融合,既是对人的“身心发展”的进一步理解与分解,又是对“重智轻德”“重智轻体”“重智轻艺”“重知(识)轻能(力)”等“顽疾”的矫正。高质量教育,不是不要提高学业成绩,而是强调不能为了提高学业成绩,占用其他方面的发展的时间,压抑其他方面的发展,因而造成人的片面发展;高质量发展,注重的是各门学科的均衡发展和人的素养的均衡发展,但并不因均衡发展而压抑不同人的兴趣爱好、个性特长的发展,基于均衡发展的“底线”基础上的因材施教,方能促进人的个性发展,才能塑造适应社会对各级各类人才的多方面差异化的需求,从而实现人的发展与社会发展的协调和统一。

第三,高质量教育是创新的教育。就教育活动展开的方式而言,高质量教育不是单纯的知识记忆教育,不是死记硬背的教育,不是强化重复训练的“刷题”式教育。高质量教育需要高质量学习,高质量学习并不否定知识学习,也不否定基于教师课堂讲授的接受学习,而是强调知识接受和学习过程中的有意义学习(meaningful learning),使以符号为代表的新观念与学习者认知结构中原有的适当观念建立起非人为的和实质性的联系,从而实现原有观念对新观念的同化。除了有意义的接受学习,高质量教育更加注重学生的发现性学习和研究性学习,注重通过开展与学习内容以及学生的认知发展规律相契合的不同形式创新性学习与实践活动来学习。因此,高质量教育,不是教师苦教学生苦学的教育,而是持续创新的教育,以创新的方式培育具有创新意识与创新能力的人的教育。

维度三:教育技术发展的维度。从技术的维度讲,纵观教育发展史,每一次新技术的产生与发展,都会使教育系统发生巨大的变革。语言、文字的产生,使知识的保存与传递有了可能;造纸技术与印刷技术的发展,为教育对象的扩大、普及教育创造了条件。当前对教育变革发展产生广泛而深远的革命性影响的技术因素是智能技术的发展,从技术的维度看,高质量教育是受智能技术影响、基于智能技术应用与发展的智能化教育体系与教育生态。2019年5月,由中国政府与联合国教科文组织联合召开的国际人工智能与教育大会通过的《人工智能与教育:北京共识》,是联合国教科文组织首个为利用人工智能技术实现2030年教育议程提供指导和建议的重要文件,体现了国际社会对智能时代教育发展的共同愿景,其中提到,必须利用新兴技术强化教育体系、拓展全民受教育机会,提高学习质量和效果以及强化公平和更高效的教育服务供给^③。2019年《中国教育现代化2035》要求,要加快信息化时代教育变革,利用现代技术加快推动人才培养模式改革,建立数字教育资源共建共享机制,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,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。推进智能教育体系建设,首先需要加快新型基础设施建设,统筹战略布局,加快建设以5G网络、国家和地方的教育数据中心体系为抓手的高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化综合性教育数字信息基础设施;其次,加快推进智能设施设备教育应用的软件与教育应用情景开发,加大数字化教育资源开发与资源库建设,提升关键软件技术创新和供给能力与教育应用水平。从单一技术的教育应用,到智能技术全面赋能教与学的过程,泛在学习、线上线下混合学习、自适应学习、沉浸式情景学习、深度学习等适应数字化转型的学习方式逐步成为常态性学习,进而延展到智能技术的教育价值再造,建构基于智能技术的教育生态,重塑人类学习与教育的知识认知体系、学习体系与教育体系。

^①恩格斯:《共产主义原理》,《马克思恩格斯选集》(第1卷),北京:人民出版社,1972年,第217页。

^②马克思:《资本论》(第1卷),《马克思恩格斯全集》(第23卷),北京:人民出版社,1998年,第535页。

^③联合国教育、科学及文化组织(2019):《人工智能与教育:北京共识》, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201908/W020190828311234679343.pdf.

三、以制度创新保障和促进高质量教育体系建设

从教育现代化的意义来讲,高质量教育体系的建设,包括教育事业的现代化和教育治理的现代化两个层面,前者是高质量教育体系建设的主体;后者,教育治理现代化,是教育事业现代化的保障。建设高质量教育体系是一个持续发展、永续追求的过程。针对当前的教育改革发展,中共中央的《建议》指出:

全面贯彻党的教育方针,坚持立德树人,加强师德师风建设,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。健全学校家庭社会协同育人机制,提升教师教书育人能力素质,增强学生文明素养、社会责任意识、实践本领,重视青少年身体素质和心理健康教育。坚持教育公益性原则,深化教育改革,促进教育公平,推动义务教育均衡发展和城乡一体化,完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制,鼓励高中阶段学校多样化发展。加大人力资本投入,增强职业技术教育适应性,深化职普融通、产教融合、校企合作,探索中国特色学徒制,大力培养技术技能人才。提高高等教育质量,分类建设一流大学和一流学科,加快培养理工农医类专业紧缺人才。提高民族地区教育质量和水平,加大国家通用语言文字推广力度。支持和规范民办教育发展,规范校外培训机构。发挥在线教育优势,完善终身学习体系,建设学习型社会。^①

这里,《建议》所阐述的内容,主要涉及事业发展层面高质量教育体系建设的使命、主要任务与建设路径,而如何从制度建设、制度创新的视角保障和促进高质量教育体系建设,达成这些建设目标与内容,同样是高质量教育体系建设的题中应有之义,这就需要梳理总结我国教育制度体系的同时,深化教育体制机制改革,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,着力建设推动教育事业高质量发展的必备制度、急需制度,构建系统完备、科学规范、运行有效的教育制度体系,将我国教育制度优势转化为教育治理效能,从而保障高质量教育体系的建设。

教育资源配置制度创新。高质量教育体系建设,需要高质量的教育资源供给与配置,这不仅要求保证充裕的教育资源,而且要求对不同地区的教育、各级各类教育、各级各类学校予以合理配置、精准供给。当前我国教育资源配置的根本问题仍然是区域之间、城乡之间、校际之间的不均衡不充分,为此,需要进一步完善基本公共服务教育服务均等化的制度体系,建立健全以师资配备、生均拨款、教学设施设备等资源要素为核心的教育资源投入标准体系,持续提高教育投入标准,建立和完善办学条件标准动态调整机制,在实施乡村振兴战略过程中,加大对脱贫农村地区的教育资源配置倾斜力度,持续提升教育公平水平。对于高等教育而言,重点支持战略性、前沿性、颠覆性技术等国家重点领域的基础理论创新、前沿技术创新与创新人才培养,助力加快解决科学技术与经济发展中的“卡脖子”难题。

教师制度创新。教师是决定教育质量提升与否的关键因素。教师制度创新的首要因素是要解决教师来得了、留得住的问题,吸引和稳定优秀青年人才从教,为此,需要大力提升教师的政治地位、社会地位、职业地位,健全中小学教师工资长效联动机制,确保教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平,使教师职业真正成为区域内富有吸引力的职业。其次,不断提高教师队伍治理水平,努力克服教师编制、职称、岗位、评价等制约教师队伍建设的瓶颈难题,完善教师评价标准,创新评价机制,维护教师职业尊严和合法权益,关心教师身心健康,克服教师职业倦怠情绪,充分激发教师积极性、创造性。再次,深化教师教育改革,以教师专业发展为基础,遵循教师成长规律,创新师范院校未来教师培养机制和在职教师的专业发展机制,树立和巩固教师从教的职业理想与情怀,夯实教师专业发展基础,打造高质量教师教育体系和教师发展体系。

^①《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。

教育评价制度创新。中国教育的“内卷”是由社会竞争和“内卷”蔓延而来的,其中,最根本的问题在于社会组织以“文凭”为基准的简单粗暴的选人用人制度,而不是对人的德与才的科学合理的综合评价。社会选人用人制度改革是一个极其复杂的系统工程,我们不能等它改得尽如人意了再来进行教育系统自身的改革发展,建设高质量教育体系还需要教育系统自身的改革发展有所作为。教育评价制度是教育改革发展的指挥棒,事关教育发展方向,直接决定着各级各类学校的办学导向。2020年10月,中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》,要求完善立德树人体制机制,扭转不科学的教育评价导向,坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾。各级各类学校都有诸多评价活动,包括课堂教学的评价、学习评价、教师评价、学校办学质量评价等等,需要《总体方案》和国家相关部门有关“破五唯”的新要求,系统梳理相关规章制度,集中推进教育评价制度的废改立,改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,健全综合评价,充分利用信息技术,提高教育评价的科学性、专业性、客观性,强化对学生学习与成长过程的诊断与激励,突出教师从事教育教学、教育研究的教育情怀、科学精神、育人实绩与研究贡献,营造风清气正、宁静和谐的教育与教学、学习与实践、治学与研究环境。

教育治理现代化。高质量教育是充满活力的教育。教育治理现代化就是在厘清不同教育主体的教育责任边界的同时,建立促进不同教育主体合作共治的体制机制,这就需要从根本上改革破除、化解限制、制约教育发展的制度性障碍,持续激发不同教育主体的积极性主动性创造性,充分激发政府监管服务、学校自主办学、教师爱教、学生向学、社会参与支持的积极性与创造性,建构多方参与、协商民主、共建共治共享、充满生机与活力的教育治理体系,其中的关键问题是,在宏观层面,理顺政府、学校、社会三者关系,在微观层面,建立现代学校制度体系。对于政府和教育行政部门而言,需要进一步深化放管服改革,加大教育信息与政务公开力度,建立健全教育领导、管理、服务组织的府际协调机制,放权赋能,提升综合运用法律、标准、信息服务等现代治理手段的管理与服务教育的能力和水平;对于各级各类学校而言,需要进一步完善学校章程建设,完善学校治理结构,畅通和完善教师、家长、社会人士参与教育、支持教育的渠道与机制,提高学校自主管理、自主运营、自主发展、自我评价、自我约束的自主办学能力;大力培育和发展教育类社会组织,推动社会组织参与办学、参与教育治理常态化,进一步完善以政府教育督导为主体、社会组织积极参与的督导、监测、评价一体化的体制机制,建立健全政府和学校购买专业化教育服务制度。在健全与完善教育制度建设的同时,加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,强化教育制度执行力,提高教育治理效能。

推进教育治理体系和治理能力现代化需要强有力的法治保障。2020年5月,十三届全国人大三次会议审议通过共和国建立以来第一部以“法典”命名的法律——《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》),^①自2021年1月1日正式实施。《民法典》的颁布标志着我国立法进入了“法典化”(codification)时代。^②在《民法典》的带动下,全国人民代表大会常务委员会拟“适时启动条件成熟领域法典编纂工作”^③,要“研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作”^④。教育部政策法规司也将教育法典编纂纳入工作日程,将“加快推进教育立法”“研究启动教育法典编纂工作”纳入2021年工作要点^⑤,而今,我国教育法典的研究编纂工作业已正式启

①《中华人民共和国民法典》, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/75ba6483b8344591abd07917e1d25cc8.shtml>.

②马雷军:《论我国教育法的法典化》,《教育研究》,2020年第6期。

③栗战书:《全国人民代表大会常务委员会工作报告》, <http://lianghui.people.com.cn/2021npc/n1/2021/0314/c435267-32050940.html>.

④《全国人大常委会2021年度立法工作计划》, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/1968af4c85c246069ef3e8ab36f58d0c.shtml>.

⑤《教育部政策法规司2021年工作要点》, http://www.moe.gov.cn/s78/A02/tongzhi/202103/t20210324_522325.html.

动。^① 改革开放以来,我国教育法律体系从无到有,逐步形成了比较完备的教育法律法规体系,但不同教育法律法规之间仍有重复、矛盾、冲突、不衔接等现象,现有教育法律法规难以为化解教育改革过程中产生的新矛盾、新问题提供法理依据,随着教育法典的编撰,我国教育法律法规体系一体化建设步伐将不断加快,从而进一步健全教育法律支持体系,提高教育法治化水平,健全教育法律实施和监管机制保障公民受教育权利、教育从业者的合法权益、学校自主办学权,使高质量教育体系在依法治教、依法办学、依法从事教育与学习活动的轨道上,健康有序发展。

(责任编辑:邵泽斌)

Building a High-quality Education System: Its Value, Connotation, and Institutional Guarantee

FAN Guorui

Abstract: The construction of a high-quality education system will help promote the construction of a strong modern country in general and a strong country in education as well; solve the problem of “involution” in education, restore and reconstruct the healthy educational ecology; and deal with the problem of people’s current huge demand for high-quality educational resources. The basic contradiction between demand and insufficient supply of high-quality educational resources is conducive to coping with the challenges brought about by the intelligent technology and building an intelligent education ecosystem. We can understand the connotation and characteristics of the high-quality education system from different dimensions. From the perspective of ethics and values, high-quality education means public education, equal education, and people-oriented education. In terms of the development of the education system itself, a high-quality education system should be a healthy ecosystem, and high-quality education aims at all-round development and innovation. From the perspective of educational technology development, high-quality education is an intelligent education system and educational ecology, which is influenced by intelligent technology and based on the application and development of intelligent technology. Building a high-quality education system is a process of continuous development and sustainable pursuit. It is necessary to deepen the reform of the education system and mechanism, continue to innovate the education resource allocation system, teacher education and employment system, and education evaluation system, and promote the modernization of education governance system and capacity. It is also necessary to establish a complete, standard, and effective educational system and transform the advantages of the educational system into the effectiveness of educational governance, thereby ensuring and promoting the construction of a high-quality education system.

Keywords: high-quality education system; institutional innovation in education; educational ecology

About the author: FAN Guorui, PhD in Education, is Professor at Department of Education, Faculty of Education, East China Normal University(Shanghai 200062).

^①《“教育法典化的路径、体例与内容”会议综述》, https://cesf.nies.edu.cn/lt_new_6/lthx/202111/t20211116_337779.html.