

# 应用型高校探索

第二十四期

发展规划处编

2018年11月5日

---

## 纪念改革开放四十年专辑

●在改革开放 40 年的中国社会政治经济变革的宏观背景下，借助历史文献，结合标志性教育政策与教育改革事件，考察我国教育制度变迁，回顾、总结和反思中国教育制度变迁历程及其成败得失有助于完善中国特色社会主义教育制度体系和保障建设，有助于为促进未来中国教育的新发展提供历史借鉴与理智智慧。

### 【本期导读】

教育制度变革的当下史：1978—2018 基于国家视野的教育政策与法律文本分析——华东师范大学教育学部教授 范国睿

# 教育制度变革的当下史：1978—2018

## ——基于国家视野的教育政策与法律文本分析

范国睿

（教育部“长江学者特聘教授”，华东师范大学教育学部教授，博士生导师，“马工程”首席专家，教育部新世纪优秀人才，上海市领军人才）

经过 40 年的改革开放和现代化发展，中国社会进入新时代中国特色社会主义发展的新阶段（习近平，2017）。美国学者裴宜理（Elizabeth J. Perry）在研究中国改革开放 30 年时指出：“自改革开放以来，中国政府不仅从各种困境中挺了过来，而且还以更为欣欣向荣的态势发展了 30 多年。因此，这一现象旋即吸引了比较政治和公共政策研究领域的广泛关注并对其进行严肃的学理探究。”（Perry, 2014）值此中国改革开放 40 周年纪念之际，我们站在新时代中国特色社会主义思想与制度体系建设的高度，借助历史文献，把中国教育改革与发展放在 40 年中国社会政治经济变革的宏观背景下考察，结合具有标志性的重大教育政策与教育改革事件，回顾、总结和反思中国教育制度要素与制度体系变迁与创新的曲折过程，全面检视中国教育制度建设的成败得失，以期完善中国特色社会主义教育制度体系、保障和促进未来中国教育的新发展，提供历史借鉴与理智智慧。

### 一、拨乱反正，教育制度的恢复与重建（1978—1984 年）

综观中国社会与教育改革的历史进程，1949 年中华人民

共和国成立，使中国社会实现了从几千年封建专制社会向人民民主社会的飞跃。中国社会，历经社会主义改造，在基本完成从新民主主义社会到社会主义社会转变的基础上，开始全面的大规模的社会主义建设。中国教育制度，在探索建立民族的、科学的、大众的文化教育体系过程中不断完善。然而，这种探索与发展并非一帆风顺，在此后长达十年的“文化大革命”期间，“左”倾错误盛行，“使党、国家和人民遭到建国以来最严重的挫折和损失”（中共中央，1981）；教育为无产阶级政治服务的功能得以强化，学校成为无产阶级专政的工具，教育制度、教育秩序、教育生态遭受严重破坏。“文革”后，纠正“左”倾错误、彻底扭转十年内乱造成的严重局势、使党和国家从危难中重新奋起的社会诉求日益强烈，但是，由于“两个凡是”的禁锢，这一顺应时势的愿望严重受阻，社会各项事业“在徘徊中前进”（中共中央，1981）。1978年12月，中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议召开，拨乱反正，“实现了新中国成立以来我们党历史上具有深远意义的伟大转折，开启了我国改革开放历史新时期”（胡锦涛，2008）。

解放思想与确立经济建设战略重心。中共十一届三中全会充分肯定了必须完整、准确地掌握毛泽东思想的科学体系。与此同时，全面认真地纠正了“文革”中的“左”倾错误，冲破了教条主义和个人崇拜的思想禁锢，批判和否定了

“两个凡是”错误方针，高度评价了关于真理标准问题的讨论，确立“实践是检验真理的唯一标准”作为党的思想路线的根本原则，确定了“解放思想、开动脑筋、实事求是、团结一致向前看”的指导方针，从而重新确立了马克思主义实事求是的思想路线。十一届三中全会果断停止使用“以阶级斗争为纲”的口号，作出了把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，“目的就是要解放和发展社会生产力，实现国家现代化，让中国人民富裕起来，振兴伟大的中华民族；就是要推动我国社会主义制度自我完善和发展，赋予社会主义新的生机活力，建设和发展中国特色社会主义”（胡锦涛，2008）。

确立“尊重知识，尊重人才”的教育观、人才观。“文革”期间，受“左”倾思想影响，“知识越多越反动”“知识分子是臭老九”等错误思想盛行；1971年《全国教育工作会议纪要》中的“两个估计”，在“文革”过后仍是困扰广大教师、知识分子的精神枷锁。邓小平明确指出“两个估计”不符合实际，并对“文革”前17年的教育和教师队伍作了充分肯定（邓小平，1977c，第48-49页）。基于对现代化建设人才需求的战略思考，邓小平指出：“我们要实现现代化，关键是科学技术要能上去。发展科学技术，不抓教育不行。靠空讲不能实现现代化，必须有知识，有人才。”“一定要在党内造成一种空气：尊重知识，尊重人

才。”（邓小平，1977b，第40，41页）“两个尊重”的提出，对落实知识分子政策、在全社会养成尊师重教的风气，发挥了重要作用。1978年12月，中共十一届三中全会提出要“大力加强实现现代化所必需的科学和教育工作”。

（中共中央，1978）1979年3月，中共中央撤销1971年《全国教育工作会议纪要》，彻底推倒了“两个估计”，为当时教育、科技界的拨乱反正扫清了障碍。

教育秩序的恢复与重建。“文革”过后，摆在教育工作者面前的紧迫任务是恢复和重建教育秩序。1978年，邓小平在全国教育工作会议上要求“学校要大力加强革命秩序”，“提高教育质量，提高科学文化的教学水平”（邓小平，1978，第105，103页）。此后，先后恢复中小学12年学制（“文革”期间改为10年）、恢复职称制度、实行学位制度等，进而从制度上恢复和重建教育秩序。1978年9—10月，教育部参照“文革”前17年的相关文件，重新修订和颁发《全日制中学暂行工作条例（试行草案）》《全日制小学暂行工作条例（试行草案）》《全国重点高等学校暂行工作条例（试行草案）》，整顿和恢复大中小学各项工作制度。尽管有学者认为选择以“文革”前17年的教育制度作为新时期恢复和重建教育秩序、发展教育事业的范本，是一场“未完成的拨乱反正”（杨东平，2008，第711页），但是，在缺乏基于改革开放的国际视野、又无更佳可资借鉴的本土经

验的背景下，这不失为应急状态下的一种便利性选择。教育秩序的恢复与重建为此时的教育改革奠定了良好的制度基础。

确立“三个面向”教育方针。1983年国庆节，邓小平为北京景山学校题词：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来。”（邓小平，1983，第35页）这一被简称为“三个面向”的新提法，与同期邓小平从社会主义精神文明建设角度提出的“有理想、有道德、有文化、有纪律”的“四有新人”（邓小平，1980）培养目标，对20世纪八九十年代的教育改革与发展产生了广泛而深刻的影响。“三个面向”准确地揭示了我国教育的历史性转折，即从“以阶级斗争为纲”和闭关锁国的教育转向改革开放、以“经济建设为中心”的教育；“三个面向”从三个不同的维度，描绘了中国教育的未来发展方向，那就是：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。

恢复高考制度。“文革”期间停止高等学校招生考试10年，耽误了一代人的成长，也造成国家建设人才的严重短缺。1977年，刚刚复出工作的邓小平力排众议，提出恢复高等学校招生考试制度，“今年就要下决心恢复从高中毕业生中直接招考学生，不要再搞群众推荐”，并认为这“可能是早出人才、早出成果的一个好办法”（邓小平，1977c，第55页）。当年10月，国务院正式批转教育部《关于1977年高等学校

招生工作的意见》，规定从 1977 年起，对高等学校招生制度进行改革，恢复统一招生考试。高考制度正式恢复。高考制度的恢复，是拨乱反正的重大成果，更是恢复与重建教育制度、使中国教育走向新秩序的开始，是中国教育现代化的新开端。

恢复重点学校制度。早在 20 世纪 50 年代，面对国家建设亟需专门人才而教育资源严重不足的情况，我国曾实行重点学校制度。“文革”期间，在“知识无用论”与“反智主义”盛行的背景下，重点学校制度被取消。1977 年 5 月，邓小平指出：“办教育要两条腿走路，既注意普及，又注意提高，要办重点小学、重点中学、重点大学。要经过严格考试，把最优秀的人才集中在重点中学和大学。”（邓小平，1977b，第 40 页）1978 年 1 月，教育部发布《关于办好一批重点中小学校的试行方案》，提出全国重点中小学形成“小金字塔”结构，并在经费投入、办学条件、师资队伍、学生来源等方面向重点学校倾斜。重点学校制度对于有效地集中利用已有教育资源，改善部分学校办学条件，提高教育质量，“多出人才，快出人才”，满足国家和社会对高素质人才的需求，发挥了历史性的重要作用。由于重点学校的特质、在教育资源分布上的局限性及其与此后教育发展中所产生的“择校热”“应试教育”现象之间不可避免的关联，20 世纪 80 年代中期，我国开始探索改革重点学校制度。

## 二、改革教育体制，教育制度变革的部署与展开 (1985—1991年)

1985年5月，改革开放后的第一次全国教育工作会议召开，讨论并通过《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下简称《决定》）（中共中央，1985b）。《决定》与同期中共中央连续发布的关于经济体制改革的决定（中共中央，1984）、科学技术体制改革的决定（中共中央，1985a），构成这一时期以体制改革为特征的社会改革与发展的总框架，从而大大推动了中国社会的现代化进程。

教育功能的转向。《决定》力图破解“如何在有限的财力物力条件下，把教育搞上去，满足社会主义现代化建设的迫切需要”的问题，“通过改革来更好地调动各级政府、广大师生员工和社会各方面的积极性，团结一致，同心同德，多想办法，发挥各方面的潜力，使教育事业一年比一年更好地向前发展”的问题（中共中央，1985b）。在教育功能的认识上，《决定》提出了“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”的论断（中共中央，1985b）。显然，这一表述超越了1958年9月中共中央国务院《关于教育工作的指示》中提出的、影响中国教育长达20年的“教育为无产阶级政治服务，教育与生产劳动相结合”的教育方针（中共中央，国务院，1958），是与十一届三中全会以来“以经济建设为中心”的发展战略相吻合的。《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”（中共中央，1985b）。从强调教育为政治服务，到强调发挥教育促进经济和社会发展的功能，到对教育育人价值的肯定，是思想认识上的巨大进步。这一价值取向在此后的教育改革过程中得到了贯彻。例如，1993年2月中共中央、国务院《中国教育改革和发展纲要》提出了教育体制改革的“三个有利于”原则，即“有利于坚持教育的社会主义方向，培养德智体全面发展的建设者和接班人；有利于调动各级政府、全社会和广大师生员工的积极性，提高教育质量、科研水平和办学效益；有利于促进教育更好地为社会主义现代化建设服务”（中共中央，国务院，1993）。

简政放权，扩大学校办学自主权。“文革”之后，伴随着教育领域的拨乱反正，学校办学自主权问题被提上日程。早在1979年底，上海4所大学的校长在《人民日报》上发文，呼吁改革高等教育体制，给高等学校以办学自主权，引起强烈反响（苏步青等，1979）。《决定》力图反映当时各地扩大办学自主权的迫切愿望与经验。在中央和地方的教育管理权责关系上，“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”。在基础教育领域，“把发展基础教育的责任交给地方”，“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”。中央决定“大政方针和宏观规划”，“基础教育管理权属于地方”，“具体政策、

制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方”（中共中央，1985b）。这一制度后来被1986年4月颁布的《义务教育法》予以确认（全国人民代表大会，1986）。为了促进义务教育发展，《决定》首次提出了教育投入体制的“两个增长”原则，即“中央和地方政府的教育拨款的增长要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”；为了保证地方发展教育事业，《决定》还要求，除国家拨款以外，“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”，并且允许地方“征收教育费附加”，“用于改善基础教育的教学设施”（中共中央，1985b），这些制度性要求，也被纳入《义务教育法》，从而确立了农村义务教育的责任以县、乡（镇）政府为主，农村基础教育的经费主要由县、乡两级政府筹措的法理依据。1987年，原国家教育委员会等机构指出，基础教育实行地方负责以后，“要充分发挥县在管理农村基础教育方面的重要作用”，“扩大乡一级管理农村学校的职责权限”，并且认为这“是这次改革的一个重要特点”。在农村基础教育管理体制改革中，发挥村在解决危房、改善办学条件、提高教师待遇、筹措解决民办教师的工资、管好学校财产、维护学校权益、动员适龄儿童入学、参与监督学校工作等方面的作用（国家教育委员会等，1987）。将基础教育的管理权下放给地方，建立起省、县、

乡分级管理，财政以乡为主的义务教育管理体制，调动了地方的积极性，对促进基础教育的发展发挥了积极的作用；但是，以乡为主举办义务教育的体制，教育管理重心过低，客观上造成教育对地方经济发展水平的依赖，成为此后的教育发展不平衡的重要原因之一。

校长负责制。在政府与学校关系、学校内部的党政关系上，建国以后，我国实行学校党支部领导下的校长负责制、当地党委和主管教育的行政部门领导下的校长负责制两种模式。《决定》提出“学校逐步实行校长负责制”，进而明确了学校党支部、校长、校务委员会、教职工代表大会之间的权责关系。“学校中的党组织要从过去那种包揽一切的状态中解脱出来，把自己的精力集中到加强党的建设和加强思想政治工作上来。”“有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构。要建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度，加强民主管理和民主监督。”（中共中央，1985b）从而，在权责分置的情况下，保证学校内部管理机制有效运行。尽管在此后的改革与发展中，人们对中小学校长负责制仍存争议，但这一制度对于促进中小学自主办学、自主发展发挥了积极作用（萧宗六，1989；1990；1993；2002）。

1989年的政治风波后，教育体制改革陷入停滞状态。1992年邓小平南巡讲话后，开启新一轮的改革与发展。

### 三、探索市场机制，以制度变革促进教育事业发展 (1992—2002年)

从传统的计划经济走向市场经济，从思想认识到战略布局，经历了从“计划经济为主、市场调节为辅”（胡耀邦，1982）、“有计划商品经济”（中共中央，1984；赵紫阳，1987）到“社会主义市场经济”（江泽民，1992）的复杂认识与转变过程。1992年春，邓小平在赴武昌、深圳、珠海和上海视察途中发表一系列重要谈话（陈锡添，1992；邓小平，1992，第373页），发动了新一轮的解放思想、改革开放，开启了以经济增长为核心的新发展道路。1994年6月，改革开放以来的第二次全国教育工作会议召开，提出建立与社会主义市场经济体制相适应的教育体制（国务院，1994）。为了回应1997年中共十五大提出的跨世纪社会主义现代化建设的宏伟目标与任务，“实施科教兴国战略和可持续发展战略”“深化科技和教育体制改革，促进科技、教育同经济的结合”（江泽民，1997），教育部制定了跨世纪教育改革的施工蓝图《面向21世纪教育振兴行动计划》（教育部，1998）。1999年6月，改革开放以来的第三次全国教育工作会议召开，从迎接21世纪挑战的战略高度出发，对深化教育体制和结构改革，全面推进素质教育，实施科教兴国战略，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，进行了总体部署（中共中央，国务院，

1999)。

建立与社会主义市场经济体制相适应的教育体制。1993年中共中央、国务院《中国教育改革和发展纲要》提出，教育改革要坚持“三个有利于”原则，“改革包得过多、统得过死的体制”，建立“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”（中共中央，国务院，1993），这一任务贯穿整个20世纪90年代。在办学体制改革上，一方面，“进一步确立中央与省（自治区、直辖市）分级管理、分级负责的教育管理体制”；另一方面，“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”。中等以下教育“完善分级办学、分级管理的体制”，基础教育以地方政府办学为主；高等教育实行“政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”，以中央、省两级政府办学为主，社会各界参与办学。在政府与学校的关系上，转变政府职能，“由对学校的直接行政管理，转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段，进行宏观管理”，“按照政事分开的原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体”，“学校要善于行使自己的权力，承担应负的责任，建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制”（中共中央，国务院，1993）。简政放权、分级管理、落实学校

办学自主权等思想与战略，延续了 20 世纪 80 年代中期《决定》的教育改革主张（中共中央，1985b），在此后国家相关教育政策文件中得以强化和完善（国务院办公厅，1995；教育部，1998；中共中央，国务院，1999；国务院，2001b）。如 1995 年 5 月原国家教育委员会提出，“高等教育管理体制改革的目的是，争取到 2000 年或稍长一点时间，基本形成举办者、管理者和办学者职责分明，以财政拨款为主多渠道经费投入，中央和省、自治区、直辖市人民政府两级管理、分工负责，以省、自治区、直辖市人民政府统筹为主，条块有机结合的体制框架。”（国务院办公厅，1995）但是，这一时期的多渠道筹措教育经费、民办教育发展、公办学校转制、大学扩招等一系列带有经济主义倾向的发展教育产业的政策与制度，也相应产生了一系列新问题。

教育管理的地方化。对义务教育管理体制而言，20 世纪 90 年代实行的是 80 年代《义务教育法》所规定的“分级办学，分级管理”体制，在我国城乡经济体制改革刚刚启动、政府总体财力还比较有限的情况下，将农村义务教育的责任落实到乡镇，有助于调动地方办学的积极性，增强基础教育发展的动力和活力。实际上，乡镇党委、政府和村民委员会在筹措教育经费、征收农村教育费附加、加快学校建设、改造学校危房、改善教师待遇、动员适龄儿童入学等方面发挥了积极作用，办学条件得到不同程度的改善，为加快基础教

育特别是九年义务教育的发展做出了重大贡献。但是，这种被称为“地方化”的教育管理体制（陈彬，1996），客观上造成义务教育对乡镇财政的依赖，使农村基础教育的地区性差异不断加大，全国出现大面积拖欠农村中小学教师工资的严重情况。1994年分税制改革后，农村基础教育投入基本上是由乡镇财政和农民承担；而由于地方经济发展水平的差异较大，进而造成义务教育发展区域（县域内）不平衡加剧。从2000年起，农村实行“税费改革”，取消了农村教育费附加和农村捐集资，从而使教育筹资渠道更加单一，农村教育经费更加短缺，农村基础教育的发展和农村学校的运营陷于重重困境。2001年，国家改变了历时15年的以乡镇为主的农村义务教育管理体制，明确“实行在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主的体制”（国务院，2001b）。2002年，国务院办公厅发布《关于完善农村义务教育管理体制的通知》（国务院办公厅，2002），对此作了具体部署。即使如此，一些地方仍强调“以县为主但绝不能减轻乡镇政府职责”，要求“一方面，要落实以县为主的管理体制，加大县级政府统筹管理基础教育的责任和权限；另一方面，要继续调动乡镇办学的积极性”（朱振岳，2001）。“以县为主”的教育管理体制，将基础教育管理权限上调至县级，一定程度上改善了教育管理重心过低、教育经费以乡镇为主的问题，对于保障农村基础教育的基本需要，尤其是

教师工资的发放，发挥了积极作用；但对于很多财力薄弱的县而言，县级财政仍然无力承担农村义务教育投入。

多渠道筹措教育经费。1993年中共中央、国务院提出，“改革和完善教育投资体制，增加教育经费”。强调“增加教育投资是落实教育战略地位的根本措施，各级政府、社会各方面和个人都要努力增加对教育的投入，确保教育事业优先发展”，“要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的体制”（中共中央，国务院，1993）。当时所谓“多渠道”教育投资体制包括：财（国家财政）、税（教育税）、费（学杂费）、产（校办产业收入）、社（社会捐资集资）、基（教育基金）、科（科研经费）、贷（教育贷款）、息（利息）等。对于学校收费问题，1996年，原国家教育委员会等三部门发布的《义务教育学校收费管理暂行办法》允许义务教育阶段收取杂费、借读费，“全部用于补充学校公用经费的不足”（国家教育委员会等，1996a）；同时发布的《普通高级中学收费管理暂行办法》，规定“高中教育属于非义务教育阶段，学校依据国家有关规定，向学生收取学费”，“学费是学校经费的必要来源之一”（国家教育委员会等，1996b）。在政府教育财政资源不足的情况下，一些地方积极探索，提出“人民教育人民办”等口号，建立“人民教育

基金制度”，依靠人民群众办教育，为普及九年义务教育做出了贡献。但是，所谓“人民教育人民办”，基本上是农民用自己的钱举办“义务教育”，给农民增添了沉重的经济负担。“对许多国家而言，权力下放意味着政府各部将不愿意承担的责任全部推给下放后掌权的组织，而又不向它们提供相应的经费。”（Whitacre, 1997）基于制度性教育经费短缺的多渠道筹措教育经费，伴随着民办学校发展、学校转制改革，不可避免地产生教育乱收费现象，其中，又以“择校费”引发社会严重关切。虽然联合国经济及社会理事会（United Nations Economic and Social Council）的报告批评中国“学校收费太高，使穷人无法上学”是有扩大之嫌的一面之词，但“权力下放可能使得教育权更无法平等享受，因为教育经费须全部由当地贫穷社区和家庭负责”，而“让家庭和社区承担教育经费，将扩大贫富差距”（United Nations Economic and Social Council, 2004），却也部分属实，这直接导致新世纪初长达十余年的治理教育乱收费。

发展民办教育。1985年《决定》提出“地方要鼓励和引导国家企业、社会团体和个人办学”（中共中央，1985b）；1989年7月，上海市颁布《上海市社会力量办学管理办法》，从法规上把基础教育作为社会力量办学的基本类型之一，民办教育首先在非学历教育和非正规教育领域发展起来。1992

年中共十四大指出“鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学，改变国家包办教育的做法”（江泽民，1992）。1993年2月《中国教育改革和发展纲要》指出，“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”，“国家对社会团体和公民个人依法办学，采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针”（中共中央，国务院，1993），民办教育推进到中、高等职业教育和职业培训等领域。1997年，新中国第一个规范民办教育的行政法规《社会力量办学条例》颁行（国务院，1997），标志着我国民办教育进入了依法办学、依法管理、依法行政的新阶段。1999年6月，中共中央、国务院指出：“积极鼓励和支持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，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。凡符合国家有关法律法规的办学形式，均可大胆试验”，“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”，“积极发展以社区为依托的、公办与民办相结合的幼儿教育”，“要因地制宜地制定优惠政策（如土地优惠使用、免征配套费等），支持社会力量办学”（中共中央，国务院，1999）。在实践层面，20世纪90年代，在逐步建立社会主义市场经济体制过程中，国有经济的转型和非公经济的发展，为民办教育的兴起和发展提供了适宜的外部条件；政府的公共教育财政投入虽逐年递增，但财政性

公共教育经费的增加赶不上教育需求的急速发展，使得教育资源的供需矛盾成为长期困扰我国教育发展的基本矛盾，优质教育成为稀缺资源；一部分先行脱贫致富、对子女教育有较高期望的父母择校意愿强烈，加剧了优质教育供需矛盾；基础教育地方化政策的实施为民办教育的兴起创造了最初的体制条件。经过十多年的发展，我国民办学校已形成多种类型共同发展的格局，从办学主体的角度划分，有民营企业办学、企业集团（含股份制企业）办学、社会团体办学、教育集团办学、国内外捐资办学、公民个人办学等类型。浙江省台州市椒江区教育局尝试“教育股份制”，兴办股份制学校。这些探索，都从不同角度丰富了民办教育的内涵。

发展教育产业与公立学校转制改革。1992年中共中央、国务院《关于加快发展第三产业的决定》，将教育的属性由“上层建筑”重新定义为“社会生产力”的一部分，明确将教育定义为第三产业，并认为教育事业是第三产业中对国民经济发展具有全局性、先导性影响的基础行业（中共中央，国务院，1992）。教育产业论的思想逐步成为发展教育事业的新视角（张铁明，1993）。1999年6月，中共中央、国务院明确提出要“发展教育产业”（中共中央，国务院，1999）。如果说1993年北京大学“破墙开店”的做法是一种单纯的经济行为，是对发展教育产业思想的简单机械式回应，那么，基础教育中的学校转制改革则是将市场机制引入教育领域

的探索。从 1993 年开始，我国一些省区开始开展不同形式的公立中小学转制试点工作。在政策上，学校转制改革主要依据国务院和原国家教育委员会的相关文件，如 1994 年国务院发文指出：“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”（国务院，1994）。1996 年 4 月，《全国教育事业“九五”计划和 2010 年发展规划》提出：“现有公办学校在条件具备时，也可酌情转为‘公办民助’学校或‘民办公助’学校。到 2010 年，基本形成以政府办学为主，社会各界共同参与的办学体制及公立学校和民办学校共同发展的格局”（国家教育委员会，1996）。1997 年 1 月，原国家教育委员会提出：“各地在义务教育阶段办学体制改革中，可依实际情况实行‘公办民助’、‘民办公助’、社会参与、举办民办学校等多种形式”（国家教育委员会，1997）。1998 年 6 月，教育部对“中小学办学体制改革试验”予以认可和支持，将其作为“当前基础教育改革的一个新课题”，认为“‘公办民助’、‘民办公助’等不同的办学模式是对义务教育阶段政府办学的适当补充”，“目前仍处在探索试验阶段”（国务院办公厅，1998）。各地对公立学校转制改革的试验探索各有特色，先后出现了一系列带有市场化探索性质的教育改革，其中，浙江长兴、江苏宿迁、湖北监利的改革影响广泛。通过公办中

小学办学体制改革试点，兴办了一批改制学校，对特定历史时期多渠道筹措教育经费、改善学校办学条件、促进基础教育较快发展、扩大优质教育资源、满足人民群众多样化教育需求等方面发挥了积极作用；但是，由于法律法规不健全，政策体系不完善，改制过程中产生了办学性质不清、改制行为不规范、以改制为名高收费、国有教育资产严重流失等问题，影响了教育的公益性和均衡发展。

基于拉动经济增长的扩招。视教育为产业的思想直接催生了中国长达 10 余年的大学扩大招生政策。1990 年代上半期，高等教育从精英教育转向大众化的趋势逐渐显现。1996 年 4 月，原国家教育委员会提出 2010 年“高等学校在校生增加到 950 万人左右，每 10 万人口在校大学生数达到 700 人，毛入学率达 11% 左右”的高等教育发展目标（国家教育委员会，1996）。随后两年，扩大高校招生规模的呼声不断高涨，已形成扩招共识。教育部等相关部门也就扩招问题进行过不同形式的研讨，并开始加快增加招生计划节奏。1998 年 12 月，教育部提出，积极稳步发展高等教育，到 2000 年“高等教育入学率达到 11% 左右”，到 2010 年“高等教育规模有较大扩展，入学率接近 15%”（教育部，1998）。与此同时，时任亚洲开发银行首席经济学家的汤敏等人向中共中央提出大学招生人数三年扩招一倍的建议。1999 年初，国家计划发展委员会向中央提出进一步扩大国内需求、促进经

经济增长的 12 条建议，其中明确提出要扩大高等学校招生规模。1999 年 6 月，国家计划发展委员会和教育部调整普通高校招生计划，由上年的 108 万人增加到 154 万人，增长 43%，1999 年实际招生达 159.7 万人。2002 年全国普通高校招生 320.5 万人，高校在校生人数达 1600 万人，高等教育毛入学率达 15%，迈入高等教育大众化阶段，提前 8 年实现《面向 21 世纪教育振兴行动计划》提出的目标。2006 年，时任国务委员陈至立在多种场合指出，我国已经进入高等教育大众化阶段。2006 年 5 月，国务院常务会议在肯定大学扩招取得相应成绩的同时，决定“根据当前高校的实际情况，有必要适当控制招生增长幅度，相对稳定招生规模”。2012 年 3 月，教育部指出，高等教育坚持“走以质量提升为核心的内涵式发展道路”，“保持公办普通高校本科招生规模相对稳定”，长达 10 余年的大学扩招，暂告结束（教育部，2012）。基础教育公办学校转制改革尚有引入市场机制探索教育制度变革的意蕴，但大学扩招的直接目的却与当时亚洲金融危机导致外向型经济（对外贸易）疲软而亟需拉动国内经济需求有关。在大学扩招改革上，尽管教育部本来的思考还是要更好地满足 21 世纪中国经济社会发展、提高国民素质、人民群众接受高等教育的需要等“三个需要”，但面对国家经济建设的迫切需求，却根据国务院要求，在短短 10 余天内重新调整已做好的招生计划（纪宝成，2009）。由于此前的

高等教育改革过程中已经开始实行高校收费政策，汤敏建议的实质在于让更多的家庭承担高等教育费用（Bai, 2006）。事实上，家庭对子女大学教育费的支出从1999年的18%增至2005年的31.5%（Zhao, et al., 2008）。大学扩招的经济目的同样为扩招效果所证明。2003年，时任教育部副部长张保庆谈到：“1998年，全国普通高校共收学费70多亿元，1999年此项收费收入超过100亿元。”（张保庆, 2000）出于拉动经济增长目的的大学扩招客观上较好地满足了人民群众希望接受高等教育的迫切愿望，适应了经济社会持续快速发展对高层次、高素质专门人才的强烈需求，有效地缓解了高考升学压力，推动了我国由人口大国向人力资源大国迈进；但扩招也不可避免地带来学生家庭负担过重、高校教学秩序紊乱、教育质量下滑、毕业生就业压力大等问题。

发展基于市场机制的教育产业的思想与实践，引起国际社会的关注。1999年，世界银行在《21世纪中国教育战略目标》报告中指出，中国正在向社会主义市场经济转轨，建议政府应当建立更为有效的教育管理体制，确定近期、中期和长期需优先解决的战略重点问题。近期目标包括增加对贫困地区的教育专项资助、提高各级政府财政教育拨款的效益、完善更为有效的教育成效评价指标体系，中期目标是构建确保整个教育系统有效支付的经费体制，长期目标则是缩小地区间发展的不平衡，全面提高教育质量，而不是实现教

育产业化 (Beemer, et al., 1999)。

#### 四、从效率走向公平，教育制度变革的调整与持续 (2003—2009年)

改革开放以来，中国经济社会发展取得长足进步，但以经济建设为中心、单纯追求 GDP 增长的发展模式，不仅带来资源浪费、环境污染等问题，也造成贫富差距、城乡差别、区域发展差异以及经济与社会发展不协调等深层次问题，以“以人为本”“全面发展”“协调发展”“可持续发展”为内涵的“科学发展观”（胡锦涛，2003；2004）应运而生。在此背景下，教育产业化的思想遭受质疑。2003—2004年，教育部明确表示反对教育产业化。时任教育部部长周济认为，“‘教育产业化’、‘学校公司化’的观念和搞‘公办新机制’、卖公办学校的做法，不符合完善社会主义市场经济体制要求，必须坚决制止”，“要坚持教育的公益性原则，强调教育发展要以政府投入为主，加强政府发展教育的责任，使教育成为政府一项最重要的工作”（周济，2004）。2006年6月，重新修订的《义务教育法》第一次以法律的形式全面阐述了义务教育的特征与性质：“义务教育是国家统一实施的所有适龄儿童、少年必须接受的教育，是国家必须予以保障的公益性事业”（全国人民代表大会常务委员会，2006），进一步强调了义务教育的公益性、统一性与强制性原则。2006年10月，中共十六届六中全会提出“坚持教育

优先发展，促进教育公平”的方针（中共中央，2006）。时任中共中央总书记胡锦涛在中共十七大报告中指出，“教育公平是社会公平的重要基础”，“坚持教育公益性质”（胡锦涛，2007）。由此，在教育制度变革与政策导向上，对教育公平的关注取代了此前对数量、规模、速度的追求，开始着重治理乱收费，整顿改制学校，关注农村教育，促进义务教育均衡发展。

治理教育乱收费。基于市场机制的多渠道筹措教育经费，导致教育乱收费现象日益严重，治理教育乱收费现象也就成为题中应有之义。早在1996年，原国家教育委员会等三部门发布的《普通高级中学收费管理暂行办法》在允许高中教育向学生收取学费的同时，要求“健全收费管理的规章和制度，对巧立名目擅自增设收费项目，扩大收费范围和提高收费标准的，……要按国家有关规定予以严肃查处”（国家教育委员会等，1996b）。2001年4月，国家要求“加大治理学校乱收费工作的力度，重点解决农村中小学乱收费问题”（国务院办公厅，2001a；国务院纠风办等，2001），并规定，农村义务教育学校的杂费、住宿费标准由省（自治区、直辖市）物价、财政部门会同教育部门统一制定，取消地（市）级以下政府或部门制定的标准和各地规定的代收费项目，规定学校不得收取教学辅导材料费、建校费、教育基金、着装费及各种摊派和“搭车”收费。然而，教育乱收费

不仅未能根治，反而愈演愈烈，以至 2009—2016 年间，教育部等多个部委每年联合发布一个规范教育收费、治理教育乱收费的相关文件（教育部等，2009；2010；2011；2012a；2013；2014；2015；2016a）。2002 年 5 月，国家开始要求各级各类学校实施教育收费公示制度（国家计划委员会等，2002）；2004 年，要求在义务教育学校全面推行“一费制”收费办法，除按规定标准收取杂费、教材费、作业本费外，禁止收取其他费用（教育部等，2004），希望以此遏制乱收费之风。然而，这一时期，学校单独或和社会培训机构联合或委托举办以选拔生源为目的的各类培训班（“占坑班”）、跨区域招生和收费的行为、通过任何考试方式招生和收费的行为、通过招收特长生方式收费的行为、收取与入学挂钩的捐资助学款、公办学校以民办名义招生和收费的行为等（教育部等，2012 年），层出不穷。究其原因，除去教育经费短缺、收费背后的经济利益等原因外，政策层面同时允许“合理”收费与制止“乱”收费，导致“合理”收费与所制止的“乱”收费之间的界限并不清晰，也是重要原因。至于高中教育阶段的乱收费现象，实质上被冠以“三限”之名行收费之实的政策推波助澜。公办普通高中招收择校生的“三限”政策，在当时有区别对待、利于遏制乱收费的作用，但这一政策本身缺乏法律依据，也使以金钱购买学额合法化，使基于学业成绩的有序教育竞争演变为教育之外的家长经济资

本和社会资本的竞争，助长了教育高收费、乱收费的风气。直到 2014 年，相关省市才陆续明确禁止根据“三限”政策招收择校生。

清理规范公办转制学校。显然，20 世纪 90 年代以来进行的公办中小学办学体制改革试点，在一定程度上拓宽了教育经费筹措渠道，利用社会资金促进了教育发展。但是，在这一过程中出现的一些地方改制行为不规范、收费过高等问题，尤其是简单地出售、转让公办学校现象，严重偏离了教育宗旨和办学体制改革方向。转制学校改革在一定程度上赋予教育收费一定的合理性，因此，治理教育乱收费的同时，必须清理规范转制学校。自 2004 年起，上海各区县即着手对公办转制学校进行梳理和调整，先后有 6 所转制学校或转为公办学校，或并入其他公办学校和转制学校（章迪思，庄玉兴，2005）。2005 年 5 月，教育部要求：“加强依法治教力度，进一步规范办学行为，有效遏制义务教育阶段择校之风蔓延的势头。义务教育阶段公办学校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”（教育部，2005）。在此基础上，国家于 2005 年 12 月及时调整公办中小学办学体制改革有关政策，要求采取“先关门、后清理”的办法，做好清理整顿改制学校收费准备工作；要求从 2006 年 1 月起，“全面停止审批新的改制学校和新的改制学校收费标准”，同时对现有改

制学校进行全面调查、清理规范（国家发展改革委员会等，2005）。2006年4月，教育部等七部门要求，“加强对办学体制改革工作的领导，全面停止审批新的改制学校和新的改制学校收费标准”，“对以改制为名乱收费的学校进行全面清理。公办学校凡改制为民办学校的，必须符合‘四独立’原则”，“严禁搞‘校中校’、‘一校两制’和以改制为名乱收费”。2006年6月修订的《义务教育法》对义务教育“是国家必须予以保障的公益性事业”的规定，成为治理规范转制学校的法律依据（全国人民代表大会常务委员会，2006）。据此，2006年8月，教育部规定，“自新修订的《义务教育法》实施之日起，任何部门和个人不得改变或者变相改变义务教育阶段公办学校的性质，不得将公办学校出售、转让”，“地方各级教育行政部门要依法停止义务教育阶段公办学校改制的审批。省级教育行政部门要会同财政、国有资产管理等部门对本地义务教育阶段改制学校进行全面清理”（教育部，2006）。2008年8月，教育部进一步要求明确“改制学校的走向”，要么改为公办学校，要么改为民办学校。在清理规范公办转制学校过程中，要在明晰学校资产属性、学校办学性质、确保公共教育资源不流失的前提下，采取“有进有退”的策略，依法加以规范。所谓“进”，就是按照民办学校机制运行，必须与公办学校剥离，依据《民办教育促进法实施条例》第六条（国务院，2004），完全做到“五独

立”，妥善解决好教师安置问题，保障教师的合法权益，防止国有资产流失；所谓“退”，就是恢复学校的公办属性，要严格依照有关法律、法规，妥善解决非国家资本的退出以及学校在办学过程中形成的各种债权债务，义务教育学校按就近入学原则招生，不再按转制学校标准收取高额学费，同时要求政府承担相应的办学责任，保证学校所需办学经费投入到位。原公有民营、公办民助或民办公助等形式收费标准一律废止。在此过程中，一些省区还规定，如转制学校的前身是优质教育资源（如重点中学），则必须恢复公办学校属性，不能转为按民办学校机制运行（章迪思，庄玉兴，2005），据此，有的公办转制学校直接恢复公办学校属性，有的则通过学校合并、学校移址办学等柔性措施巧妙地恢复转制学校的公办属性。至此，全国各地陆续展开清理规范转制学校工作，如天津市2006年全面停止改制小学招生，至2008年全面完成改制初中的清理规范工作（孙刚，2006；2008）。转制学校的清理规范，使一批优质教育学校回归公办属性，保障和促进了教育的公平性。

积极推进义务教育均衡发展。在治理教育乱收费、治理整顿转制学校的同时，国家积极推进义务教育均衡发展。自1985年《决定》提出普及九年义务教育（中共中央，1985b）、1986年修订的《义务教育法》提出我国实行九年义务教育制度以来，我国义务教育历经非均衡发展、非均衡向均衡发展

过渡和均衡发展三个阶段（阮成武，2013）。2002年6月，教育部提出，“发展基础教育是各级政府应尽的职责”，“积极推进义务教育阶段学校均衡发展”，义务教育由此开始逐步向均衡发展转变（教育部，2002）。2003年9月，召开了共和国成立以来的第一次全国农村教育工作会议，同时国务院提出“到2007年，西部地区普及九年义务教育（以下简称“普九”）人口覆盖率要达到85%以上，青壮年文盲率降到5%以下”的发展目标（国务院，2003）。2005年5月，教育部要求“把义务教育工作重心进一步落实到办好每一所学校和关注每一个孩子健康成长上来，有效遏制城乡之间、地区之间和学校之间教育差距扩大的势头，积极改善农村学校和城镇薄弱学校的办学条件，逐步实现义务教育的均衡发展”（教育部，2005）。2006年新颁布的《义务教育法》规定“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”（全国人民代表大会常务委员会，2006）。2010年1月，教育部发文要求，地方各级教育行政部门把义务教育作为教育改革与发展的重中之重，将推进均衡发展作为义务教育改革与发展的重要任务（教育部，2010）。同年，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称《规划纲要》）将“均衡发展”作为“义务教育的战略性任务”（国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室，2010）。2011年全国各省

（区、市）通过了国家“普九”验收，用 25 年全面普及了城乡免费义务教育，从根本上解决了适龄儿童少年“有学上”问题，为提高全体国民素质奠定了坚实基础；但在区域之间、城乡之间、学校之间办学水平和教育质量还存在明显差距，人民群众不断增长的高质量教育需求与供给不足的矛盾依然突出。在此背景下，深入推进义务教育均衡发展，着力提升农村学校和薄弱学校办学水平，全面提高义务教育质量，更具现实意义（国务院，2012）。2012 年 11 月，中共十八大提出“努力办好人民满意的教育”，“均衡发展九年义务教育”的发展战略（胡锦涛，2012）。面对全面建成小康社会、新型城镇化深入发展对“整体提升义务教育办学条件和教育质量”的新要求，以及户籍制度改革、计划生育政策调整、人口及学生流动给城乡义务教育学校规划布局和城镇学位供给带来巨大挑战的新环境，2016 年，国家将义务教育均衡发展推进到“统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展”的新阶段，要求“加快推进县域内城乡义务教育学校建设标准统一、教师编制标准统一、生均公用经费基准定额统一、基本装备配置标准统一和‘两免一补’政策城乡全覆盖”（国务院，2016 年）

农村义务教育经费保障机制改革。回溯义务教育均衡发展的历程，在制度变革与政策调整上，首先表现在对义务教育的性质与作用的认识发生了根本性变化，认识到“义务教

育是教育工作的重中之重，是国家必须保障的公益性事业，是必须优先发展的基本公共事业，是脱贫攻坚的基础性事业”（国务院，2016年），从而保障了义务教育的公益性，将义务教育纳入国家基础性事业发展战略。其次，建立与完善了农村义务教育经费保障机制，加大教育经费投入。2003年全国农村教育工作会议确立了“在国务院领导下，由地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制，进一步明确了各级政府保障农村义务教育投入的责任，要求各级政府进一步加大投入，新增教育经费主要用于农村，“在税费改革中，确保改革后农村义务教育的投入不低于改革前的水平并力争有所提高”（国务院，2003）。2005年5月，教育部要求“建立和完善保障义务教育均衡发展的公共财政体制”，“优先保障推进义务教育均衡发展所需资金。要切实落实教育经费‘三个增长’和新增教育经费主要用于农村的要求，在经费投入上对薄弱学校的改造采取倾斜政策，城市教育费附加要优先用于薄弱校改造”（教育部，2005）。国务院进一步要求，深化农村义务教育经费保障机制改革，“按照‘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，逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围，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”（国务院，2005）。2006年修订的《义务教育法》进一步明确“国

家将义务教育全面纳入财政保障范围”，并将教育经费的“三个增长”纳入法治范围（全国人民代表大会常务委员会，2006）。第三，逐步实施“两免一补”政策，扩大政策覆盖范围。“两免一补”政策始于2001年国家提出的对贫困地区农村中小学生逐步实行政府免费提供教科书制度（国务院办公厅，2001b；教育部等，2001）；2003年国务院提出“到2007年，争取全国农村义务教育阶段家庭经济困难学生都能享受到‘两免一补’”的目标（国务院，2003）；2005年12月，国务院要求“全部免除农村义务教育阶段学生学杂费，对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费”（国务院，2005），免学杂费的对象覆盖到全部农村义务教育学生。2006年10月，中共中央要求“落实农村义务教育经费保障机制，在农村并逐步在城市免除义务教育学杂费，全面落实对家庭经济困难学生免费提供课本和补助寄宿生生活费政策，保障农民工子女接受义务教育”（中共中央，2006）。在全面实施农村义务教育经费保障机制改革的基础上，“两免一补”政策从农村扩大到城市，从2008年秋季学期开始，全部免除城市义务教育阶段公办学校学生学杂费（国务院，2008）。2017年，国务院总理李克强在第十二届全国人大五次会议上提出“统一城乡义务教育学生‘两免一补’政策”（李克强，2017a）。至此，“两免一补”政策实现了“三个统一”：统一城乡义务教育“两免一

补”政策，将原来农村学生享受“两免一补”，城市学生只免学杂费、对低保家庭学生免费提供教科书和对家庭经济困难寄宿生补助生活费的政策，调整为对城乡义务教育学生全部实行“两免一补”政策；统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额；统一中央与地方经费分担机制，将中央对农村和城市实行不同的经费分担机制，即中央只分担农村义务教育经费，城市义务教育经费由地方负责、中央适当奖补，调整为中央和地方对城乡义务教育实行统一的分项目、按比例分担机制。

### **五、深化教育领域综合改革，基于教育治理现代化的教育制度变革（2010年至今）**

随着经济的跨越式发展，2010年中国GDP总量超过日本，成为全球第二大经济体。尽管中国的人均GDP仍不容乐观，但中国正以强劲的发展势头步入世界强国之林，已成不争事实。2012年11月，中共十八大提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标，确立了“五位一体”的建设中国特色社会主义的总布局，以及实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴总任务（胡锦涛，2012）。2013年11月，中共十八届三中全会要求全面深化改革，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（中共中央，2013）。2014年10月，中共十八届四中全会提出了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的

全面推进依法治国总目标（中共中央，2014）。2014年12月，习近平提出“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”的战略布局（习近平，2014）。2015年10月，中共十八届五中全会确立了创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的新理念（中共中央，2015）。2017年10月，中共十九大作出“中国特色社会主义进入了新时代”的论断，阐述了新时代中国特色社会主义思想的理论，清晰描绘了“两个一百年”全面建成社会主义现代化强国的时间表、路线图（习近平，2017）。

新时代教育改革与发展的新矛盾、新目标、新任务。历经近40年的改革与发展，中国社会的主要矛盾已由改革开放之初的“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”（中共中央，1981）转化为中国特色社会主义新时代“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”（习近平，2017），表现为人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。在教育领域，这一新的矛盾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。从改革开放之初《决定》提出“有步骤地实行九年制义务教育”（中共中央，1985b），举国上下着力推进普及九年制义务教育，到促进义务教育均衡发展，公众让每一个孩子“有学

上”的愿望基本实现；但是，随着社会的发展，公众对教育的需求已演变为“上好学”，这其中既有对高质量教育的渴望，又有对可以满足个性化发展的选择性教育的需求，更有对公平平等的教育秩序的向往，有对现代化教育的期盼。教育现代化是一个渐进的发展过程，《规划纲要》提出“到2020年基本实现教育现代化”的阶段性目标是“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”（国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室，2010）。为此，要“坚持教育优先发展”，“努力办好人民满意的教育”，促进“幼有所育、学有所教”（习近平，2017），发展具有中国特色、世界水平的现代教育，“让每个孩子都能成为有用之才”（胡锦涛，2012）。

考试招生制度改革。显然，考试招生制度改革被认为是“深化教育领域综合改革”的重要议题。改革开放以来的考试招生制度被认为是“总体上符合国情，权威性、公平性社会认可”（国务院，2014）；但同时也产生了唯分数论影响学生全面发展，一考定终身使学生学习负担过重，区域、城乡入学机会存在差距，中小学择校现象较为突出，加分造假以及时有发生的违规招生等反映强烈的现象与问题（国务院，2014）。2010年《规划纲要》提出“推进考试招生制度改革”，“探索招生与考试相对分离的办法，政府宏观管理，专业机构组织实施，学校依法自主招生，学生多次选择，逐

步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度”（国家中长期教育改革和发展规划纲要工作小组办公室，2010）。这一改革建议被中共中央纳入“深化教育领域综合改革”范畴，要求“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”（中共中央，2013）。2014年，国务院发文要求，当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”（国务院，2014）。根据国家统一部署，2014年新高考招生制度改革在上海和浙江试点，在试点过程中，两地完善高中学业水平考试，规范高中学生综合素质评价。2017年，为应对新高考综合改革试点第一届学生的高考，两地深化高考考试内容改革，着重考查学生独立思考和运用所学知识分析问题、解决问题的能力；积极探索基于统一高考和高中学业水平考试成绩、参考综合素质评价的多元录取机制，增加高校和学生的双向选择机会，从而使新高考改革试点工作平稳落地。根据教育部的相关要求，北京、天津、山东、海南四省市作为第二批高考综合改革试点，2017年秋季学期进入高考综合改革实施阶段（教育部，2017）。

教育治理体系现代化建设。具有中国特色、世界水平的

现代教育需要强有力的制度保障。为了落实中共十八大提出的“深化教育领域综合改革”任务（胡锦涛，2012），2013年中共中央要求，“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。强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。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”（中共中央，2013）。2015年5月，教育部要求，“到2020年，基本形成政府依法管理、学校依法自主办学、社会各界依法参与和监督的教育公共治理新格局，为基本实现教育现代化提供重要制度保障”（教育部，2015）。2017年9月，《关于深化教育体制机制改革的意见》提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。”（新华社，2017）

与传统的以管制为表征的教育管理体制相比，以管办评分离、放管服结合为表征的教育治理体系现代化建设具有严密的制度逻辑（范国睿，2017b）。教育治理体系现代化的核心是理顺教育系统诸要素之间的关系，激发各教育要素的

活力，从而激发整个教育系统的活力。具体而言，就是要理顺政府、学校、社会三类主体内部及三者之间的关系。对政府与社会、政府与学校的关系而言，需要简政放权，转变政府职能，放管服结合。2015年，国务院相关文件提出了转变政府职能的“简政放权、依法监管、公正透明、权责一致、社会共治”的治理原则（国务院，2015a）。同年召开的中共十八届五中全会提出，在构建发展新体制上，深化行政管理体制改革，进一步转变政府职能，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，提高政府效能，激发市场活力和社会创造力（中共中央，2015）。“政府职能转变是一场从理念到体制的深刻变革，是一场刀刃向内的自我革命”，“通过推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，把不该由政府管理的事项交给市场或社会，把该由政府管理的事项切实管住管好，……使政府工作的关注点和着力点转向加强宏观调控、严格市场监管，更加注重社会管理和公共服务，实现规范有序、公开透明、便民高效的政府管理，建设人民满意的政府。”（李克强，2017b）在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中，在地方政府职能转变和机构改革的基础上，深化党和国家机构改革。在教育领域，2017年《关于深化教育体制机制改革的意见》提出：“坚持放管服相结合”，“深化简政放权、放管结合、优化服务改革，把该放的权力坚决放下去，把该管的事项切实管住管好，加

强事中事后监管，构建政府、学校、社会之间的新型关系”（新华社，2017）。在教育事务管理过程中，通过清单管理的方式，把政府该管的管住，把该放给学校的教育权力放给学校，政府以教育标准体系建设，引领教育事业的发展，促进学校依法自主办学，同时加强教育事业发展过程中的事中事后监管；把该放给社会的教育权力放给社会，引导、培育社会组织参与教育事业，购买社会组织的专业化教育服务，服务于学校、教师和学生的发展。对学校而言，则是依法自主办学，通过科学合理的体制机制保障学校权力运行，通过学校章程规范学校内部权力关系，同时完善学校内部治理结构，调动全体教师、学生、家长以及社会（社区）资源，共同参与办学，服务于学校的自主发展，同时形成有效的监督力量（范国睿，2017a）。在高等教育领域，通过现代大学制度建设，推进大学章程建设和学校内部治理结构改革，让学校拥有更大办学自主权，发挥学术委员会等学术组织的学术权力，改进教师职称评审机制，健全薪酬分配制度，完善现代大学制度，激发广大教学科研人员教书育人、干事创业的积极性和主动性（教育部等，2017）；同时，加快建设一批世界一流大学和一流学科，“深化高校综合改革，加快中国特色现代大学制度建设，着力破除体制机制障碍，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制”（国务院，2015b）。社会组织参与教育，既有

社会组织参与办学，也有社会组织参与教育服务与评价。对于前者而言，2016年11月重新修订的《民办教育促进法》确立了民办教育分类管理制度（全国人民代表大会常务委员会，2016），此后的相关政策（国务院，2016b；教育部等，2016b, 2016c）进一步建立健全了民办学校分类管理分类登记机制和监督管理机制，为营利性和非营利性民办学校的分类发展提供了法律保障与政策支持。对于后者而言，“管办评分离”并非仅限于社会组织参与教育“评价”，社会组织“参与教育”的活动与行为还包括参与兴办学校、参与学校管理、参与学校教育活动，以及参与学校评价（杜明峰，范国睿，2017）。目前，在教育类社会组织无论数量还是资质都不能满足教育发展需求的情况下，一方面需要大力培育社会组织，提升其参与教育的资质与能力，另一方面，通过建章立制，规范社会组织参与教育的机制与程序。

科学合理的教育制度建设与创新发展的，既是教育改革与发展的的重要组成部分，又是教育事业发展的体制、制度保障。通过透视40年教育改革开放的历史，不难发现，现代公共教育的发展，与国家和社会的变革与发展息息相关；而改革开放以来的中国教育改革过程，是教育体制机制改革不断深化的过程，也是中国特色社会主义教育制度体系不断完善的过程。在这一过程中，虽然不同历史发展阶段的教育改革环境不同、面临的重大教育问题有别、教育改革的具体策略各

异，但教育为人民服务的制度伦理没有变，不断深化教育改革与持续扩大对外开放的总战略没有变，教育优先发展的战略地位没有变。但是，在这一发展过程中，教育制度变革表现为不同层级的政府及其部门之间，政府与学校、社会组织、市场之间，学校领导、教师与家长之间等不同教育利益主体的教育权力与利益的合理调适与博弈，这是一个从重建教育秩序进而力图突破规制、以法治赋权、推进协商共治的过程，一个寻求不同教育利益主体间适度张力与激发其活力的过程，一个从规制走向赋能的过程。