



第三届地方教育制度创新奖

2012.12 北京

研究报告

(2010-2012)



21世纪教育研究院
21st Century Education Research Institute

研究报告
(2010-2012)

21 世纪教育研究院

2012.12 北京

目 录

自下而上的教育改革为什么是重要的——第三届地方教育制度创新奖颁奖典礼致辞	1
第三届地方教育制度创新的进展及发展趋势	4
一、地方教育制度变革的新进展	4
(一) 案例数量上升, 分主题案例有升有降	4
(二) 属于国家教育试点改革的入围案例占近40%	5
(三) 促进义务教育均衡发展和学前教育的案例数量最多	6
(四) 解决农村教育问题的典型案例增多	7
(五) 出现“简政放权, 还学校办学自主权”的重要案例	8
(六) 各地探索推进素质教育	9
二、地方教育制度创新的新特征	10
(一) 省级政府的统筹能力在增强	10
(二) “底层设计”引领“顶层设计”	10
(三) 西部地区创新活力明显增强	11
三、地方教育制度创新的发展趋势	11
(一) 以放权为核心的政校关系改革将更加突出	11
(二) 义务教育均衡发展仍是改革的重要主题	12
(三) 农村学前教育需要重点发展	12
(四) 农村教育的质量亟待提升	12
(五) 突破职业教育可持续发展的制度障碍	13
(六) 民办教育发展的制度环境需进一步完善	13
(七) 继续教育及终身教育体系需进一步构建	14

自下而上的教育改革为什么是重要的

——第三届地方教育制度创新奖颁奖典礼致辞

杨东平
21 世纪教育研究院院长

首先，我代表主办方，对各位嘉宾、对来自全国各地、在教育改革中做出优秀业绩的改革者和教育家致以热烈的欢迎和衷心的祝贺！这是发自内心的祝贺，因为我们深知，教育改革是一件知易行难的事，需要知行合一，而且行胜于知。陶行知是这么说的“行动是老子，思想是儿子、创造是孙子”。起而行动、改变现实是最重要、也是最艰难的。所以，我对于第一线的改革者怀有最大的尊重和崇敬！

我们是在一个特殊的时间举行这次会议的。2008 年举行第一届地方教育制度创新奖评选时，改革还不是一个“热词”，大家有很多的疑虑，人们会关注和支持这个评选吗？记得在一次高峰论坛上，易中天向我提了一个有点八卦的问题：中国教育和中国足球哪个更有希望？当时我脑子转不过来，只是想胳膊肘不能朝外，于是弱弱地说一声“可能是教育吧？”如果今天回答这一问题，我仍然会作出同样的选择，但是底气更足了。这是因为由于各位的努力，我们看到了越来越多的变革现实的成效，给我们增添了改革的信心。我们越来越明确地认识到所有的教育难题都是有解的，都是可以现实地解决的。

2010 年举行第二届评选时，国家的《教育规划纲要》已经颁布，确立了面向未来的教育改革和发展的目标、任务、价值、蓝图。近两年来，基层的教育改革进入了活跃期。最近举行的党的十八大，再次提出举办人民满意的教育，发出了深化改革、坚持改革的动员令，相信今后的教育改革，将进入一个新的阶段。

在这里，我想特别说一下，自下而上的改革为什么是重要的。

2010 年以来我国新一轮的教育改革，围绕贯彻落实《教育规划纲要》，确立了与以往不同的机制，这就是自上而下与自下而上相结合的新机制。国家设立了 425 个地方和高校的试点项目，为贯彻落实《规划纲要》，专门成立了“国家教育咨询委员会”，分为 10 个小组，除了我所在的“高考改革组”负有自上而下顶层设计的任务，其余都是检查督促基层改革试点，通过基层的改革启动和推动教育创新。

当前深化改革的重要任务，就是要进一步落实、放大和创新这一机制，形成上下结合，多方合力推进教育改革的新局面，促进教育范式的整体改变。因为教育本质上是一个因地制宜、自下而上的生长过程，在民族国家形成和工业化过程中，教育被逐渐国家化。但是，当代教育改革的基本方向，是减少管理层级和降低重心，焕发基层和学校的活力，即朝着地方化、社区化、生活化的方向，是没有疑义的。

为什么自下而上的改革是重要的？首先，在缺乏全民性的社会运动、缺乏大规模社会动员的背景下，将改革的重心放在基层和民间，是启动和激活改革的重要机制。我们需要特别认识公众参与的价值，这同时也是一个社会建设的过程。

其次，这是基于对教育改革的现实性、可能性的认识。我国义务教育实行以县为主、省级统筹的管理体制，确定了基层政府的管理职责。如同黄梅县的何蓝田局长所说的，只要你想改，一个县教育局完全能够改变县域的教育面貌，关键是做不做的问题。地方政府直接面临各种教育问题，真正解决问题只可能在基层，而不是在北京的大楼里。在此，我想转述一位著名的改革家、原山西长治市市委书记、后任山西省政协副主席吕日周的名言。他说：中国社会所有的老大难问题，基层都有解决的办法，关键是做领导的能不能支持、鼓励、肯定、推广他们的经验。我深以为然。事实上，中国改革开放的进程，就是这样一个过程。

第三，强调自下而上的改革的重要性，是基于对复杂的教育改革机理的认识。研究发现，世界范围内许多由政府强力推进的改革，往往轰轰烈烈开始，最后无疾而终。教育改革的结果是不确定的这一事实本身具有确定性。这是因为教育改革是一个复杂的非线性系统。加拿大著名的教育政策研究专家迈克·富兰谈到，在一个保守的体制中推进改革，没有人能够计算出这一复杂过程所有相关因素相互作用的影响。而从系统科学的观点，对于具有诸多不确定因素的复杂系统而言，自发形成的自组织系统往往更具稳定性。这也是市场经济理论、民主主义理论重视“自发秩序”的原因。因此，他们的研究结论是：在基层、地方、学校涌现出的众多的学习型组织和学习型个人，才是推动复杂变革的真正动力。日本著名教育学者佐藤学将这种植根于大地之上、在学校和教室之中自下而上发生的变革，称为“静悄悄的革命”。相反，如果没有活跃的、丰富的基层的探索和实践，没有一大批勇于改革的学习型个人和学习型组织，从而形成改革的文化氛围和社会基础，自上而下的整体性改革就往往难以奏效。

因此，改革既需要顶层设计，更需要“底层设计”。具有主导型的政府行为，除了为改革提供整体设计，提供价值观、方向、规划和目标，还要通过改善政府治理，简政放权，培育社会参与力量，激励自下而上的基层创新。21世纪教育研究院以第三方机构的身份来评价政府工作绩效，本身也是一种教育创新。

我们还需要探讨今后深入教育改革的方向。

习近平总书记在最近的“新南巡”中讲到：“改革开放是决定当代中国命运的关键一招，实现中华民族伟大复兴的关键一招。实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路。我们要坚持改革开放正确方向，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，既勇于冲破思想观念的障碍，又勇于突破利益固化的藩篱。”不回避问题，敢于攻坚，解决关键问题，指示了我们深化改革的方向。

2010 年国家教育《规划纲要》明确指出，“以简政放权和转变政府职能为重点，深化教育管理体制的改革，提高公共教育服务水平。”其重要的做法是“推进中央向地方放权、政府向学校放权。”可见，在政府改革的视野中，简政放权是一个核心问题。因此，地方教育制度创新，在继续解决各种老大难的热点问题之外，还需要关注更为基础性的制度变革。其中，比较重要的方面，例如创建地方的教育改革特区，实行更多综合配套的实质性的教育改革；深化学校管理体制的改革，借鉴美国“特许学校”的模式，通过教育家办学焕发公办学校的活力，形成教育质量、特色和丰富性；创新教育财政制度，建立基于预算制的教育经费制度等等。21 世纪教育研究院愿与大家共同努力，促进中国的教育改革和创新！

最后，2012 年即将结束。如果“世界末日”不来的话，我们将要进入新的一年。我想，只要有理想、有改革精神和行动力，世界就没有末日，中国就可能有美好的未来！预祝各位在新的一年里身体健康、家庭幸福，取得新的更大的成就！

第三届地方教育制度创新的进展及发展趋势

刘胡权*

摘要：《教育规划纲要》实施两年来，地方的教育制度创新进入活跃期。21世纪教育研究院举办的“第三届地方教育制度创新奖”评选，呈现出我国地方教育制度创新的若干新特点。未来教育制度创新要继续突破体制机制障碍，推动教育制度综合改革。

关键词：制度创新 省级统筹 简政放权 综合改革

2010年，国家发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》(以下简称“教育规划纲要”)，这一文件成为指导未来十年我国教育发展的基本战略，也是我国地方教育制度创新的新背景。

继2008年和2010年的“地方教育制度创新奖”的评选之后，21世纪教育研究院于2012年年底举办了第三届“地方教育制度创新奖”的评选及颁奖活动。

本届评选活动共征集到案例120多个，涵盖地方教育行政制度改革、促进义务教育均衡发展等9大主题。经过初选、初评、实地调研和研讨、网络投票、终评等多个环节，共评选出入围案例62个。最终有25个案例分别获得“优秀奖”、“特别奖”和“综合改革奖”。

一、地方教育制度变革的新进展

与前两届创新奖评选相比，本届创新奖的案例呈现了如下的新进展。

(一) 案例数量上升，分主题案例有升有降

从三届案例的数量来看，第一届总入围案例数为53个，第二届为48个，第三届62个。第三届入围案例数最多，主要是由于《教育规划纲要》的颁布及国家教育体制试点改革的实施，使得地方政府的创新活力进一步增强，为整体性的教育改革提供了实践经验和案例。

就分主题案例而言，较之前两届案例，促进义务教育均衡发展、学前教育、职业教育和农村教育制度改革方面的案例远远超过前两届。因为近两年来，义务教育均衡发展、学前教育、职业教育和农村教育等方面的问题备受社会关注，国家在这些方面也出台了相关的政策

* 刘胡权，21世纪教育研究院研究部主任。

文件，鼓励地方政府自主探索，积累改革实践经验。例如从 2011 年 3 月以来，教育部分三批先后与各省（区、市）签署了义务教育均衡发展备忘录，对未来十年义务教育改革与发展进行了系统规划；在学前教育领域，国家实施“三年行动计划”；在职业教育领域，出台《中等职业教育改革创新行动计划（2010-2012 年）》，大力发展中等职业教育等。

而发展民办教育的制度改革、考试制度改革方面的案例数量有所下降，均低于前两届。这主要是因为民办教育和考试制度方面的改革涉及到的问题比较多，必须付诸整体性的综合改革，改革创新的难度较大。

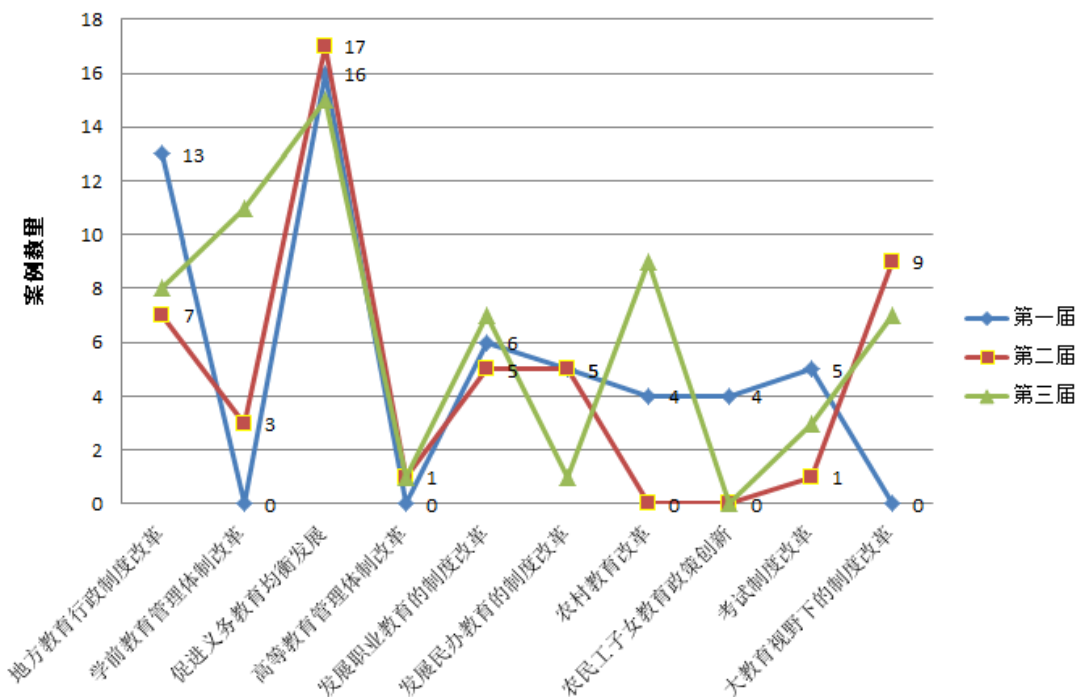


图 1 三届案例情况比较

（二）属于国家教育试点改革的入围案例占近 40%

自 2010 年国家启动教育体制改革试点以来，各地积极探索改革，本届入围的 62 个案例中，有近 40% 为国家的教育试点改革成果，具体情况如图 2。其中，促进义务教育均衡发展的试点成果数量最多，是非试点成果的 2 倍。

可见，《教育规划纲要》的实施和推进，成为地方政府和地方教育行政部门改革的重要背景；《教育规划纲要》所提出的发展方向和发展方式，也大多成为地方教育制度创新的突破口和抓手，并产生了不少目前表现比较成功的改革案例。它呈现的是“自上而下”与“自下而上”相结合的制度创新机制，是政府和学界倡导的重要机制创新。

但同时，我们也应该注意到，有近 60%的入围案例并非国家教育试点改革案例。其意义在于，因地制宜，永远是我们这样一个大国推动教育制度创新的基本前提。在此基础上，地方政府的自主探索与实践，形成一系列解决当地实际问题的地方经验，进而能够为国家教育综合改革提供区域经验参考和有效借鉴。总体上，这些案例的发生与发展反映了地方的积极性和内生动力，值得我们给予更多的关注和研究。

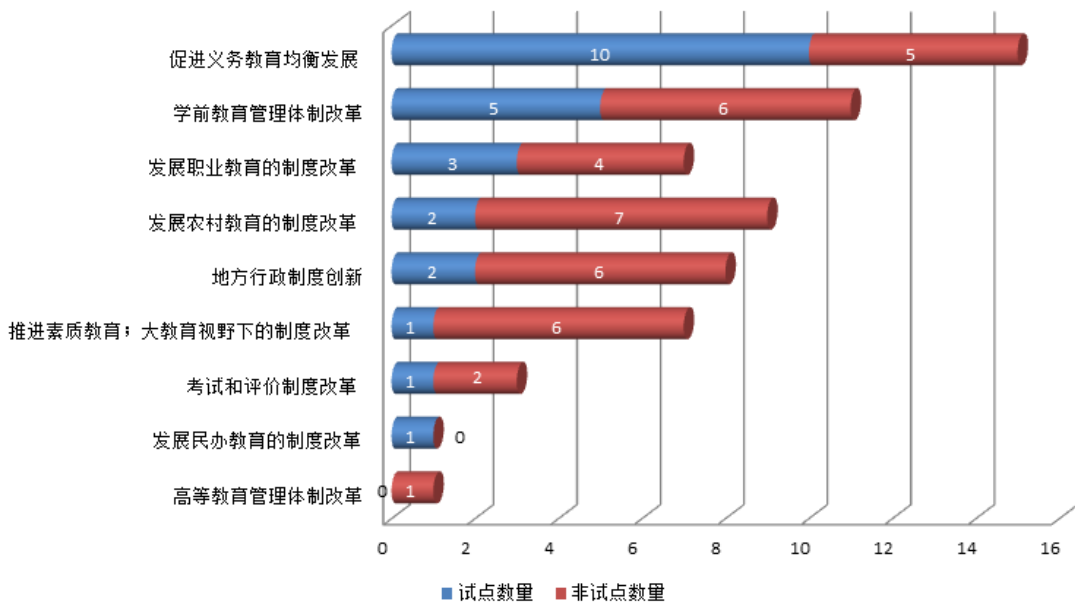


图 2 第三届入围案例中属于国家教育试点成果情况

（三）促进义务教育均衡发展和学前教育的案例数量最多

第三届入围案例中，促进义务教育均衡发展方面的案例占到入围案例总数的 24%，高居首位。义务教育均衡发展改革试点是《教育规划纲要》确定的十大改革试点之一，教育部自 2011 年以来也分别与各省市签订了义务教育均衡发展备忘录。在这样的背景下，各地纷纷出台了推进义务教育均衡发展的改革方案，将之作为主要工作来推动，使得在这一领域的改革成果比较突出。

推动学前教育管理体制变革方面的案例占到入围案例总数的 18%，名列第二位。这一领域案例成果之所以丰富，主要是为解决入园难问题，2010 年国务院出台《关于当前发展学前教育的若干意见》，实施学前教育三年行动计划。各地加大学前教育发展力度，纷纷出台落实政策，全国 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团相继出台了学前教育三年行动计划。

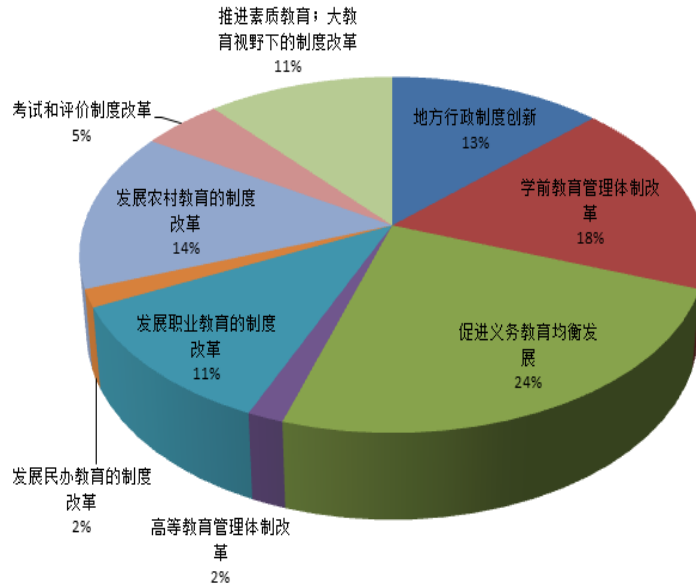


图3 第三届入围案例各领域所占比例情况

同时，农村教育、地方行政制度、职业教育、大教育方面的制度改革也比较突出，分别占14%、13%、11%、11%。相比较而言，考试和评价制度方面改革较弱，高等教育和民办教育制度创新最少。

就考试评价制度改革而言，考试评价制度的改革是一个大的系统，从纵向来看，它是从小学开始到研究生阶段的评价、考试、招生、录取制度的改革；从横向来看，涉及整个教育的体系结构与制度，例如普通教育与职业教育的结构，终身教育制度的构建，区域教育的均衡发展等，也涉及社会公平、诚信制度等外部问题，牵一发而动全身，必须进行周密设计，各方面相互配合，才能真正取得实效。就高等教育而言，高等教育体制关乎机构设置、隶属关系和职责、权益划分等，它主要反映高等学校与社会、政府三者之间的关系，并与社会经济、政治、科技、文化等都有密切关系，比较复杂，所以改革创新的难度很大。就民办教育而言，民办教育本身的关键性制度没有突破，像产权制度、经济回报制度、教师待遇与地位等都还停留在2003年的水平。不管是促进“存量”民办学校发展，还是刺激民间资金进入，推动“增量”民办学校发展，已有的改革都难以触动利害，所以创新性不够。

（四）解决农村教育问题的典型案例增多

农村教育的问题由来已久。近年来，伴随农村学龄人口减少、大规模人口流动和快速城市化进程，出现大量撤并农村学校、“学校进城”的热潮，出现“上学远、上学难、上学贵”等一系列新问题。农村学前教育、农村职业教育、农村教师问题、农村义务教育的不均衡问题，是农村教育的几个最基本的问题。这些问题在《教育规划纲要》确定的“公平”原则的背景下变得极为突出，也成为考验基层教育行政部门和地方政府的重要问题。

在本届创新奖案例中，有几个方面的重要案例值得研究。

一是解决农村学前教育入园难的案例。山东诸城紧抓农村社区化建设的机遇，大力推进镇街中心幼儿园和农村社区幼儿园建设。社区幼儿园实行镇村一体化管理，统一经费管理，在镇街中心校设立幼教专户，幼儿园收费上交中心学校，分园建账。编制方面，各幼儿园统一核编，统一为其选聘、调用园长和教师，受聘教师在本镇内统一调配，并统一发放工资、统一考核和统一培训。而浙江省发挥地方财政状况较好和“省级统筹”的优势，将学前教育经费单列并重点倾斜农村，建立省、市、县和乡镇共同负责的农村学前教育管理体制，实施乡镇中心幼儿园独立建制，创新乡镇中心园辐射管理村园模式。

二是解决农村县域义务教育阶段布局调整的案例。在全国许多地区的农村教育出现“城满、乡弱、村空”的情况，县城学校大班额现象严重时，湖北省黄梅县不是采取提高重心、“学校进城”的做法，而是通过优化布局，均衡配置城乡教育资源，面向农村和乡镇，通过标准建设改善和巩固农村教育，有效地促进了义务教育均衡发展。吉林省通榆县作为国家扶贫开发重点县，从合理规划、优化配置实现办学规模效益出发，积极妥善的调整中小学学校布局，加大对薄弱学校和规模小的学校的整合力度，使得众多农村学生向乡镇学校回流。

三是解决农村职业教育吸引力的案例。针对职教涉农专业“办学没人学、学农不务农”的现象，河北省启动了农村职业教育办学模式改革，以农村中职招生改革为突破口，面向农村青壮年招收学生，并结合各地主导产业、特色产业，开展涉农专业方向，为农业增产、农民增收、农村繁荣和提高教育综合效益提供了大量的宝贵经验。

四是解决农村教师队伍不稳定问题的案例。湖北省加强省级统筹，在实行资教生制度的基础上继续创新农村教师队伍建设，对农村义务教育学校新进教师实行全省统招统派、省级负担经费、县级管理、农村学校使用的新机制。大幅度提高农村教师待遇，对到艰苦边远地区义务教育学校任教的，年薪 3.5 万元，比普通教师高约 1 万元。通过“教者从优”实现“优者从教”，对于稳定和提升农村教师队伍具有重要的示范性和指导意义。湖南省泸溪县采取倾斜政策激励教师去农村支教，农村教师岗位津贴向偏远艰苦村小倾斜，村小教师每人每月 1200 元，农村完小、初中教师岗位津贴每月只有 400 元。同时，绩效工资制度、教师职务评审向农村教师倾斜，建设农村教师廉租房。仅岗位津贴一项，村小教师年收入比城里教师多出 1.4 万元，初步实现了农村教师“进得来、留得住”的政策目标。

（五）出现“简政放权，还学校办学自主权”的重要案例

在我国，教育行政管理常常被抹上浓重的行政色彩，行政过度干预教育、学校自主管理疲软成为常态。因此，教育行政制度改革的重点在于转变政府职能，简政放权，正确处理政

府和学校的关系，尊重学校的办学自主权，将办学自主权还给学校。

本届案例中，山东省潍坊市坊子区深入改革教育管理体制，实行简政放权，按照“政府投资、专家办学、行业监管、中介评价”的思路，推进管理、办学、评价分离，建立统筹有力、权责明确的管理体制和现代学校制度，具有重要的示范价值和实践意义。

坊子区实行理事会领导下的校长负责制。理事会成员由 13 或 15 位当地贤达人士组成，理事长由理事会成员选举产生，原则上由街道主任担任。校长由教育专业机构或专家委员会提名人选为 1—2 人，理事会票决聘任，教育行政部门备案。校长对理事会负责。教育局不再考察、任命学校副校长和中层干部，各校副校长和中层主任，由校长组织教师考察，实行校长聘任，各校的副校长和主任对校长负责。

校长有一定的自主权，每年可以建议教育局调出 1~2 名不适合留在学校工作的教师；外出不用跟局长请假；校长根据学校年度预算，可以自主支配学校经费开支，不需要在预算基础上再对每个项目的开支单独请示；校长有权根据学校的传统、资源、优势选择发展特色，教育局不再平行推进学校的发展；校长有权自主选择教师培训。

此外，四川成都郫县试行学校自主管理改革，扩大学校办学自主权，除安全工作和财务工作由教育局统管外，教师队伍建设、德育、教学教研、体卫、总务、工会等工作均由学校自主管理，也是建设现代学校制度的积极尝试。

（六）各地探索推进素质教育

“坚持以人为本，全面实施素质教育”是教育改革发展的战略主题。《教育规划纲要》也将推进素质教育改革作为十大试点工作之一，积极鼓励各地完善教育质量监测评估体系，切实减轻学生负担。

上海市教委在实施国家教育体制改革试点项目“改革义务教育教学质量综合评价办法”过程中，以学业质量评价标准改革为切入点，构建以关注学生健康成长为核心价值追求的“绿色指标”体系，包括学生学业水平指数、学生学习动力指数、学生学业负担指数、师生关系指数、教师教学方式指数、校长课程领导力指数、学生社会经济背景对学业成绩的影响指数、学生品德行为指数、身心健康指数和跨年度进步指数等十项指数，实施教学质量综合评价改革试验，从过度注重学科知识成绩转向全面发展的评价，形成了一套实施素质教育的评价导向机制。

山西省教育厅积极倡导“以学生为本”的课堂教学改革新机制，支持全省中小学自主探索课堂教学改革的新理念、新方法，找出适合各校特点的新路子。通过这种自主探索来形成区域整体推进课堂教学改革的新局面，为全国课改提供宝贵经验。

二、地方教育制度创新的新特征

（一）省级政府的统筹能力在增强

《教育规划纲要》第十五章系统提出了教育管理体制改革的任务和要求,明确提出要“加强省级政府教育统筹,进一步加大省级政府对区域内各级各类教育的统筹”,并将“省级政府教育统筹综合改革”作为教育改革十大试点之一,推动地方的探索实践。

在此背景下,与前两届入围案例相比,第三届62个入围案例中,省级政府的有25个,占到总数的近40%,如图3。而第一届入围案例中,省级的有10个;第二届入围案例中,省级的有6个。两届一共才16个,远远少于第三届的25个。可见,与前两届入围案例相比,省级政府的统筹能力在增强。

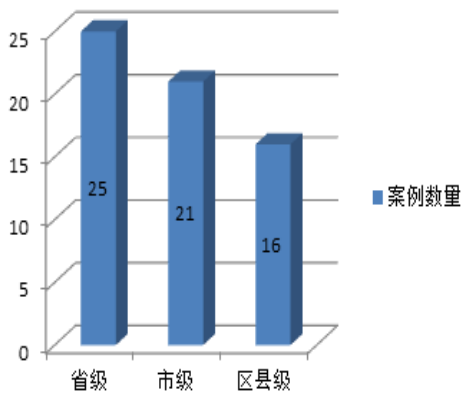


图4 第三届创新主体行政层级情况

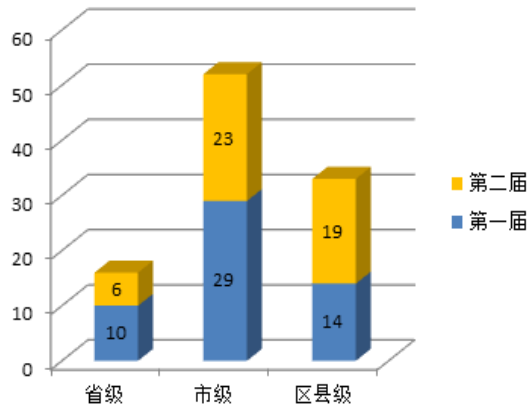


图5 第一、二届创新主体行政层级比较

（二）“底层设计”引领“顶层设计”

我国教育事业发展中许多新制度的确立,都是先是由地方政府提出和进行试验,当实践证明新制度安排的收益大于旧制度安排,并具有可行性和普遍性后,中央政府才借助强制性权力使其获得合法性,进而推行自上而下的强制性变迁。

2008年以来,天津市贯彻落实《教育规划纲要》有关加强教育督导工作的要求,组建了“天津市人民政府教育督导委员会”,负责管理全市教育督导工作,对市政府负责。而原来在教委办公的“教育督导室”作为教督委的办事机构,具体负责落实教督委的工作要求。这样实际上是还原了教育督导是政府督导,而不是教委督导的本来面目。

各区县政府也按照这一模式,改革教育督导管理体制。同时,督导委员会实施基础性评价和发展性评价相结合、激励性评价和追责性评价相结合,创新了督导评价标准。在督导检查方面,坚持“督政与督学并重、监督与指导并重”的原则,实行督导全覆盖。此外,天津

市还加强督导队伍建设，设4名首席督学，由资深专家担任，设置一级督学、二级督学、三级督学和见习督学四个职级，由教督委聘任。加强督学的资格认定和培训制度。

天津试点探索积累出的实践经验，能够为国家创新教育督導體制机制贡献地方经验。2012年10月，国家教育督导委员会的成立，同时新中国第一部专门的教育督导法规《教育督导条例》也正式颁布。

（三）西部地区创新活力明显增强

我国西部地区由于自然条件差、经济社会发展落后、资源配置不公等原因，导致教育发展水平还相对落后，教育投入缺口仍然较大，投入机制和管理体制上存在不少问题和矛盾，改革创新的难度很大。

从三届创新奖入围案例的区域分布来看，不管是前两届，还是第三届，经济社会文化最为发达的东部占据明显优势，西部和中部较少。但同时我们也可以发现，第三届的案例中，西部地区的案例要多于中部地区，如图6；较之前两届的西部地区的案例总量，第三届西部地区的案例基本与之持平，如图7。可见，西部地区创新的活力明显在增强。

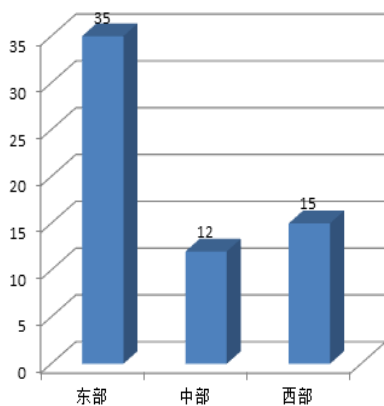


图6 第三届地区分布情况

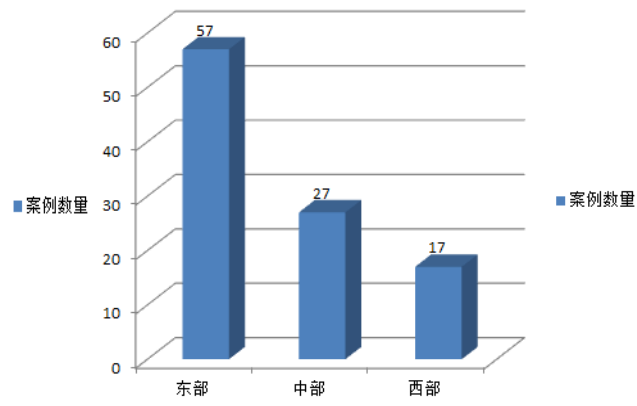


图7 第一、二届地区分布情况

三、地方教育制度创新的发展趋势

十八大报告把教育放在改善民生和加强社会建设之首，提出全面实施素质教育，深化教育领域综合改革，着力提高教育质量，培养学生创新精神。因此，我们可以预判，这一政策将是未来地方教育制度创新的重要背景。

（一）以放权为核心的政校关系改革将更加突出

地方教育行政体制创新是地方教育制度创新的核心，地方教育行政体制创新的关键就是转变政府职能，改革行政管理体制。地方教育行政体制创新，可概括为四个方面：一是服务型政府建设，二是政校关系理顺，三是管理职能转变，四是管理方式改革。政校关系是教育

行政体制中的核心问题，也是教育行政体制改革的重要内容。其中的焦点问题是政府改变“统得过死、包得过多”的局面，还给学校更多的办学自主权。在未来的制度创新中，要大量的合理放权，还学校办学自主权。同时，政府也要担起自己的责任。所以，未来的制度创新，是政府及其部门约束自己权力、回归本位职能的改革。

（二）义务教育均衡发展仍是改革的重要主题

2011年3月和7月，教育部分别与27个省份及新疆生产建设兵团签署义务教育均衡发展备忘录，要求到2015年，我国实现基本均衡的县(市、区)比例达到65%；到2020年，实现基本均衡的县(市、区)比例达到95%。教育“十二五”规划明确提出，推进义务教育均衡发展，多种途径解决择校问题改革试点，完善进城务工人员子女接受义务教育体制机制，探索非本地户籍常住人口随迁子女非义务教育阶段教育保障制度。党的十八大报告再次强调要“均衡发展九年义务教育”，“大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，支持特殊教育，提高家庭经济困难学生资助水平，积极推动农民工子女平等接受教育，让每个孩子都能成为有用之才。”未来两年，均衡发展仍是义务教育改革的主要趋势。

（三）农村学前教育需要重点发展

近两年来，我国农村学前教育发展迅速，特别是从办学规模和幼儿入园率来看，增长较快。但相比农村学前教育的发展需求，整体发展速度依然不足，且公益性不强。不少地方政府仅仅关注幼儿园硬件建设和幼儿入园率，注重农村学前教育发展的规模效益，但对关系农村学前教育质量的幼儿园教师队伍建设、民办幼儿园办学质量等缺乏重视，农村学前教育发展仍面临着规模扩张和质量提升的双重压力。

因此，未来两年，农村学前教育仍需重点发展。首先，要针对农村地区学前教育发展普遍薄弱的现状，结合地方财力，着力构建一个更为多元的学前教育服务体系，保障边远贫困农村地区儿童能享受基本的早期教育服务。其次，对于农村各类性质的幼儿园，要一视同仁地给予公平的公共财政支持，探索税费减免减征、实物配给、设备购置补贴等多种公共财政投入方式，鼓励社会力量举办幼儿园和其他类型的学前教育机构，引导民办幼儿园为广大农村儿童提供收费低廉、质量有保障的学前教育服务。最后，要探索农村幼儿园师资队伍补充机制，改革现行幼儿园教师编制制度，合理规划农村地区幼儿园教师配给比例；要探索通过社会公开招考、农村富余教师转岗、定期轮岗、派驻公办教师等多种形式，选拔符合条件的幼儿园教师到农村从教。

（四）农村教育的质量亟待提升

广大农村地区义务教育普及是在较低的起点上和较短的时间内实现的,存在着基础薄弱、发展不平衡、质量有待提高等突出问题。加之城市化进程和农村适龄儿童减少的趋势,农村教育的面貌正在发生急剧的变化和调整。“教育规划纲要”提出“为每个学生提供适合的教育”。因此,为农村学生提供怎样的教育,怎样的教育是有吸引力和质量的教育,是未来农村教育改革的关键。

第一,加强村校合作,密切农村学校与社区发展、经济、民生的联系,发掘农村学校特色,开展文化生活、移风易俗、家庭育儿、卫生健康、法制、科技等教育内容,实现普通教育、成人教育、职业教育“三教结合”。第二,深化学生主体课堂改革,以促进自主学习、合作学习为重点,转变教学方式和学习方式,促进课堂教学模式重建,提高课堂教学质量。第三,加强省级统筹,大幅度提高农村教师待遇,解决农村教师培养留得住、用得上的问题。改革农村教师编制,实行城乡统一的编制标准,对农村小规模学校、寄宿制学校教师编制予以特殊对待,增加后勤服务、生活管理、心理咨询等方面的编制;重视农村教师的本地化、乡土化,切实解决农村教师不稳定的问题。

(五) 突破职业教育可持续发展的制度障碍

当前,职业教育吸引力不足、职业教育质量不高、经费不足、师资力量薄弱、办学模式单一、校企合作艰难、服务能力欠佳、职业教育体系不完善等问题长期困扰着职业教育的发展。解决这些问题的关键在于破除职业教育发展的制度性障碍,发挥制度和政策的指导和规范作用,使职业教育的发展逐渐由设计模式转变为内生模式,增强职业教育发展内在的持久的动力。

突破职业教育可持续发展的制度障碍,地方政府部门还需要在以下诸多方面不断创新:在中高职院校之间建立广泛的衔接支持制度,实现中高职教育培养目标和人才定位接轨;改革普通教育和职业教育的“双轨制”现状,扩大双方学分互认范围;适应产业结构升级对应用性人才的更高要求,建立培养应用性技术人才的学位递升体系;探索多元录取机制,在招生制度上打破学历和年龄限制,在学籍管理上放开学校限制;建立完善的社区学院教育制度和多元投资体制,使办学体制机制更加灵活。

(六) 民办教育发展的制度环境需进一步完善

随着民办教育事业的不断发展,《民办教育促进法》中一些条款不足之处逐渐显现出来,由于一些规定不清晰,导致行政法规和地方性法规,以及地方政策在理解上走样变形,在实践中无法落实。而国务院几年前就提出了“修订《民办教育促进法实施条例》”的政策安排,但迟至今日没有动静,也这也就是全国各地总体上没有新的民办教育政策出台的重要原因,也

造成了这几年民办教育领域比较沉闷。

因此，民办教育领域的制度创新，将可能在两个维度展开，第一，国家层面对《民办教育促进法》及其“实施条例”启动修订程序；第二，与此同时，要赋权给地方政府，尤其是赋权给民办教育改革试点地区，不要等待国家层面的政策供应，而应因地制宜敢于突破，尤其是在地方权限内，如何促进更多民间资金进入教育，如何实施分类管理，如何给予民办学校教师同等待遇，如何推动民办学校自主办学，等等，都可能成为突破的重点制度。

（七）继续教育及终身教育体系需进一步构建

相对于日益增长的全民学习、终身学习的巨大需求来说，继续教育仍是我国教育体系中一个相对薄弱的环节，社会成员多种需求的非学历、非正规教育还未能受到应有的重视，教育资源共享程度不高。

加快发展继续教育，实现基本形成学习型社会的目标，需要从以下几个方面入手：第一，以满足个人多样化的学习和发展的需要为核心，提供多种学习形式，构建一个既能提供学历教育，又能进行职业培训，还能开展休闲文化教育的终身教育体系。第二，大力发展教育服务，统筹扩大继续教育资源。通过在线公共学习平台和现代多媒体信息技术，提供各种相关主题的生动直观的文字、图片、动画以及视频直播课程，供市民在不同时间上网自主学习。第三，开展形式多样的社区教育。针对不同教育层面、不同年龄层次的居民，开展多层次、多内容、多形式的教育培训活动，切实增强培训的针对性和有效性。第四，构建灵活开放的终身教育体系，搭建终身学习“立交桥”，如“学分银行”，促进学历教育之间、学历教育与非学历教育之间的沟通。

联合主办

21世纪教育研究院
腾讯公益慈善基金会
腾讯教育频道

支持媒体

人民教育
南方周末
中国改革
中小学管理

21世纪教育研究院网站

www.21cedu.org

腾讯教育频道专题页

<http://edu.qq.com/jycx>

21世纪教育研究院

地址：北京市海淀区学院南路38号
智慧大厦908B室(100082)

电话：010-62236842
传真：010-62234332

邮箱：editor@21cedu.cn
网站：www.21cedu.org