



第四届地方教育制度创新奖

2014.12 北京

# 研究报告

(2012-2014)



21世纪教育研究院

21<sup>st</sup> Century Education Research Institute



研究报告  
(2012-2014)

21世纪教育研究院

2014.12 北京

## “地方教育制度创新”研究团队

课题专家团队 杨东平 韩民 邵鸿 从春侠

袁桂林 王烽 程方平 周洪宇

课题组负责人 杨东平

课题执行负责人 刘胡权

课题组核心成员 刘胡权 周详 张旭 王丽伟

吴俊东 高政 康永祥 杨旻

### 联系方式



电话 010-62236842

传真 010-62234332

地址 北京市西城区新街口外大街8号金丰和商务苑C座409室

邮编 100088

网站 <http://www.21cedu.org/>

邮箱 [jyzd@21cedu.cn](mailto:jyzd@21cedu.cn)

## 目 录

第四届地方教育制度创新奖研究报告 .....	1
一、改革的背景：十八届三中全会全面深化改革 .....	1
（一）简政放权的教育政策梳理 .....	1
（二）中央向地方放权，更加明确更加系统 .....	2
（三）政府向学校放权，更加具体更加制度化 .....	3
（四）社会各界共同参与，范围更广更加规范化 .....	3
（五）强调组织领导，主导作用更加科学化 .....	4
（六）依法治教，教育法律法规逐步健全 .....	5
二、改革的新进展：教育制度创新的地方案例不断涌现 .....	6
（一）第四届地方教育制度创新奖入围案例的基本情况 .....	6
1. 类别分布情况 .....	6
2. 地区分布情况 .....	7
3. 行政级别分类比较 .....	7
4. 省区分布情况 .....	7
（二）第四届地方教育制度创新奖的新特征 .....	8
1. 简政放权，推进教育治理体系现代化 .....	8
2. 多措并举，促进义务教育均衡发展 .....	9
3. 因地制宜，解决农村教育突出问题 .....	9
4. 有效管理，保障学前教育健康发展 .....	10
三、地方教育制度创新难在哪？ .....	11
（一）有关“创新”等改革共识尚未形成 .....	11
（二）热衷“政府责任市场化”，忽略“服务提供机制市场化” .....	11
（三）“事权”、“财权”不匹配，导致“虚假”创新 .....	12
（四）将“治理问题体制化”，以“改革”之名固化原有利益格局 .....	12
四、如何构建政府、学校和社会之间的新型关系？ .....	13
（一）履行政府责任，建立合理的教育公共治理结构 .....	13
1. 明晰中央政府—地方各级政府的教育管理权限和责任范围 .....	13
2. 明晰政府、市场和学校的教育管理职能 .....	14
（二）调整政校关系，倡导教育家办学 .....	15

# 第四届地方教育制度创新奖研究报告

## 一、改革的背景：十八届三中全会全面深化教育改革

2013年11月，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），提出了“深化教育领域综合改革”的总体要求。随着我国发展进入新阶段、改革进入深水区，经济社会发展面临许多新情况新问题新挑战，教育也深度融入改革开放和现代化建设大潮之中。在中国特色社会主义事业五位一体总布局中，社会建设与经济建设、政治建设、文化建设、生态文明建设密切联系。按照《决定》关于“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革”的新部署和“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”的新要求，深化教育领域综合改革不仅要破除制约教育事业科学发展的体制机制障碍、促进教育体系自身完善，而且要与各项改革事业相互配合、协同攻关，为经济社会发展、实现“两个一百年”奋斗目标提供人才和智力支持。

深化教育领域综合改革必须构建政府、学校、社会新型关系。深化行政体制改革，创新行政管理方式，进一步简政放权，最大限度减少政府对微观事务的管理，特别是加快事业单位分类改革、推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化、建立事业单位法人治理结构等等，都是亮点，必将为深化教育体制改革创造良好外部环境。《决定》还提炼出教育管理和办学体制改革要点，大的方向就是构建政府、学校、社会之间新型关系，落实和扩大学校办学自主权，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。“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。”《决定》提出的系列改革举措，关键在于推进中央向地方放权、政府向学校放权，通过建立“管办评分离”制度，明确各级政府责任，推进学校分类管理，规范学校办学行为，发挥社会参与作用，形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制。政府将更多运用法规、规划、标准、政策、公共财政、信息服务等手段，引导和支持学校发展。

### （一）简政放权的教育政策梳理

我国教育领域存在的一个突出问题是管理体制上高度集权和政府包揽过多。这一问题是影响教育健康发展、妨碍学术水平和教育质量提高的重要原因。20世纪80年代中期开始的教育体制改革，它要解决的基本问题就是如何形成一个既有利于政府进行统筹管理，又能调动各种社会力量参与办学的积极性，学校又有较大的办学自主权这样一种新型的权利与义务关系。这意味着政府必须转变职能，在加强宏观管理的前提下实行简政放权。

中共中央、国务院对于体制改革、简政放权进行了一系列的安排部署，陆续颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》、《中国教育改革和发展纲要》、《面向21世纪教育振兴行动计划》、《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》、《深化干部人事制度改革纲要》、《教育部关于全面推行依法行政工作的实施意见》、《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》等文件。自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布以后，我国的教育体制改革逐步深化，开辟了中国特色社会主义教育发展道路，教育业取得了长足的发展。简政放权是中国教育体制改革的核心内容，而简政放权主要涉及到中央向地方放权、政府向学校放权、社会各界共同参与教育事业，同时要注意加强组织领导和法制建设。

## （二）中央向地方放权，更加明确更加系统

1985年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》标志着我国教育体制改革正式拉开序幕。《决定》指出：“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”、“地方各级人民代表大会根据本地区的实际情况，制定本地区的义务教育条例，确定本地区推行九年制义务教育的步骤、办法和年限”。《决定》强调：“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外，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。省、市（地）、县、乡分级管理的职责如何划分，由省、自治区直辖市决定。”在职业教育方面，《决定》提出：“中等职业技术教育主要由地方负责。中央各部门办的这类学校，地方也要予以协调和配合。”对于高等教育，《决定》明确指出：“为了调动各级政府办学的积极性，实行中央、省、（自治区、直辖市）、中心城市三级办学体制。”

1998年制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》，是在贯彻落实《教育法》及《中国教育改革和发展纲要》的基础上提出的跨世纪教育改革和发展的施工蓝图，指出建立起教育新体制的基本框架，主动适应经济社会发展。计划中共有7处提到“地方”，阐述了关于高等教育、职业教育以及专项资金等内容。尤其是关于高等教育体制改革方面，提出“继续实行‘共建、调整、合作、合并’的方针，今后3—5年，基本形成中央和省级政府两级管理、分工负责，在国家宏观政策指导下，以省级政府统筹为主的条块有机结合的新体制。”“除少数关系国家发展全局以及行业性很强需由国家有关部门直接管理的高等学校外，其他绝大多数高等学校由省级政府管理或者以地方为主与国家共建。”

根据党的十七大关于“优先发展教育，建设人力资源强国”的战略部署，2010年出台《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，通过第十五章从健全统筹有力、权责明确的教育管理体制、加强省级政府教育统筹、转变政府教育管理职能四个方面系统地阐述了管理体制的改革。《纲要》指出：“健全统筹有力、权责明确的教育管理体制。以转变政府职能和简政放权为重点，深化教育管理体制的改革，提高公共教育服务水平。”首先明确了中央与地方政府的职责：“中央政府统一领导和管理国家教育事业……地方政府负责落实国家方针政策，开展教育改革试验，根据职责分工负责区域内教育改革、发展和稳定。”着重强调了发挥重要作用的省级政府教育的统筹作用：“统筹管理义务教育……支持和督促市（地）、县级政府履行职责，发展管理好当地各类教育。”在中央与地方权力合理配置后，《纲要》强调了转变政府教育管理职能，各级政府要切实履行统筹规划、政

策引导、监督管理和提供公共教育服务的职责，提高政府决策的科学性和管理的有效性。建立健全公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化，维护教育公平和教育秩序，培育专业教育服务机构。“把基础教育管理权交给地方，理顺了中央和地方的关系，有利于中央把主要精力放在办好教育的大政方针上。中央把权利交给地方的同时，也把责任交给了地方，有利于调动地方办学的积极性和主动性。”1985年的《决定》划时代地制定了中央向地方放权的基本框架，《计划》在细节上对此进行了进一步完善，《纲要》则科学系统地对中央向地方放权进行了阐述。

### **（三）政府向学校放权，更加具体更加制度化**

1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，“在教育事业管理权限的划分上，政府有关部门对学校主要是对高等学校统得过死，使学校缺乏应有的活力；而政府应该加以管理的事情，又没有很好地管起来。”并适时提出：“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。”《决定》的第四点强调了“扩大高等学校办学自主权。”通过五个“有权”以及“国家还可以根据情况，赋予其他的权力”保证了高等教育自主权利。《决定》还提出了“学校逐步实行校长负责制”，使学校自主管理更加科学合理。《面向21世纪教育振兴行动计划》着重强调了高等教育的学校自主权，切实落实《高等教育法》关于“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理”的规定。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）年》在第十三章指出：建设现代学校制度。包括推进政校分开、管办分离，落实和扩大学校办学自主权，完善中国特色现代

大学制度，完善中小学学校管理制度。《纲要》明确提出了要“适应中国国情和时代要求，建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，构建政府、学校、社会之间新型关系。”对于学校管理，指出“探索适应不同类型教育和人才成长的学校管理体制与办学模式，避免千校一面。完善学校目标管理和绩效管理机制。健全校务公开制度，接受师生员工和社会的监督。”“克服行政化倾向，取消实际存在的行政级别和行政化管理模式。”在办学自主权方面，《纲要》提出政府及其部门要树立服务意识，进一步强调了高等学校的自主权，并提出“扩大普通高中及中等职业学校在办学模式、育人方式、资源配置、人事管理、合作办学、社区服务等方面的自主权。”通过党委领导下的校长负责制、加强章程建设、扩大社会合作、推进专业评价等方面完善中国特色大学制度；通过普通中小学和中等职业学校校长负责制、校务会议等管理制度、扩大中等职业学校专业设置自主权、建立中等职业学校与行业、企业合作机制等方面完善中小学学校管理制度。”

政府向学校放权是教育体制改革的重要内容，从《决定》到《计划》再到《纲要》，学校自主权进一步扩大为现代学校制度，教育体制改革稳步向前推进。

### **（四）社会各界共同参与，范围更广更加规范化**

《中共中央关于教育体制改革的决定》提出：“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。”根据发展职业技术教育的特色，《决定》指出：“要充分调动企事业单位和业务部门的积极性，并且鼓励集体、个人和其他社会力量办学。要提倡各单位和部门自办、联办或与教育部门合办各种职业技术学校。这些学

校除了为本单位和部门培训人才外，还可以接受委托为其他单位培训人才并招收自费学生。

《面向21世纪教育振兴行动计划》明确指出：“认真贯彻国务院对于社会力量办学实行‘积极鼓励，大力支持，正确引导，加强管理’的方针，今后3年基本形成以政府办学为主体、社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制。”并细化到“要制定有利于吸纳社会资金办教育和民办学校发展的优惠政策。民办学校的教师和学生，在评定职称、业务培训、升学考试、社会活动等方面享有与公办学校教师、学生的同等待遇。国家设立社会力量办学表彰奖励基金，对有突出贡献的集体和个人给予表彰。”“基础教育阶段要与改造薄弱学校相结合，高等教育阶段主要以地方高校和成人高校为对象，探索多种形式的办学模式。”对于高等教育也提出“鼓励和支持社会力量办学。”

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》对此在第十四章以深化办学体制改革、大力支持民办教育、依法管理民办教育、系统地对鼓励社会各界参与教育事业四个方面进行阐述，并将这样的格局定位为“坚持教育公益性原则，健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。”“积极鼓励行业、企业等社会力量参与公办学校办学……各地可从实际出发，开展公办学校联合办学、委托管理等试验……改进非义务教育公共服务提供方式，完善优惠政策，鼓励公平竞争，引导社会资金以多种方式进入教育领域。”在这样的格局中，还要大力支持与保护民办教育。“各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责，鼓励出资、捐资办学，促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。完善独立学院管理和运行机制。支持民办学校创新体制机制和育人模式……依法落实民办学校、学生、教师与公办学校、学生、教师平等的法律地位，保障民办学校办学自主权。清理并纠正对民办学校的各类歧视政策。制定完善促进民办教育发展的优惠政策。对具备学士、硕士和博士学位授予单位条件的民办学校，按规定程序予以审批。建立完善民办学校教师社会保险制度。”同时，还有一定的扶持政策：“政府委托民办学校承担有关教育和培训任务，拨付相应教育经费。县级以上人民政府可以根据本行政区域的具体情况设立专项资金用于资助民办学校。国家对发展民办教育做出突出贡献的组织，学校和个人给予奖励和表彰。”

“通过市场对教育的有限介入来向社会提供教育服务，这已成为改革公立学校运行机制的重要思路。”为满足人民群众多层次、多样化的教育需求，社会各界共同参与教育事业是必然的选择。从《决定》到《纲要》，这种“参与”已经渗透到教育的很多层面，国家政策的鼓励与支持力度日益增强，“共同参与”彻底改变了办学格局，调动了社会各界办学的积极性，并逐渐走上规范化之路。

#### **（五）强调组织领导，主导作用更加科学化**

《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：“为了加强党和政府对教育工作的领导，成立国家教育委员会负责掌握教育的大政方针，统筹整个教育事业的发展，协调各部门有关教育的工作，统一部署和指导教育体制的改革。”

在加强组织领导方面，《面向21世纪教育振兴行动计划》强调：“高等学校党组织要切实加强党的建设，加强和改进党对思想政治工作的领导。要在党委的统一部署下，建立和完善校长及行政系



统为主实施的德育管理体制，加强高等学校思想政治工作队伍的建设。”在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）年》中，关于组织领导的相关规定体现在诸多章节中，例如“要扩大高等学校的办学自主权……与此同时，国家及其教育管理部门要加强对高等教育的宏观指导和管理。教育管理部门还要组织教育界、知识界和用人单位定期对高等学校的办学水平进行评估……”在第二十二章中，以加强和改善对教育工作的领导、加强和改进教育系统党的建设、切实维护教育系统和谐稳定三个方面进行了专门阐释。各级党委和政府重任在身，各级政府要定期向同级人民代表大会或其常务委员会报告教育工作情况。建立各级党政领导班子成员定点联系学校制度。有关部门要切实履行职责，支持教育改革和发展。扩大人民群众对教育事业的知情权、参与度。在加强和改进教育系统党的建设方面，《纲要》指出：“把教育系统党组织建设成为学习型党组织。健全各级各类学校党的组织。加强学校领导班子和领导干部队伍建设，不断提高思想政治素质和办学治校能力。着力扩大党组织的覆盖面，推进工作创新，增强生机活力。加强教育系统党风廉政建设和行风建设。”最后，这种组织领导还体现在“切实维护教育系统和谐稳定。加强和改进学校思想政治工作，加强校园文化建设，……加强校园和周边环境治安综合治理，为师生创造安定有序、和谐融洽、充满活力的工作、学习、生活环境。”

“改革教育管理体制机制，政府也要做积极主导者不要做简单放权者。”纯粹的简政放权并不是解决教育问题的万能良方。加强组织领导，发挥科学的宏观管理和指导作用，保证不“错位”、不“越位”，敢于放权但不简单放权!才能保证教育事业健康发展。

#### （六）依法治教，教育法律法规逐步健全

《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：“在简政放权的同时，必须加强教育立法工作。”并提出：“制定义务教育法，经全国人民代表大会审议通过后颁行。”

1985年国家发布《面向21世纪教育振兴行动计划》时，教育法规体系基本框架已初步形成，在《计划》的许多地方都有用到“依法”“法规”等词。例如“贯彻《高等教育法》，积极稳步发展高等教育，加快高等教育改革步伐，提高教育质量和办学效益。”“依据《教育法》和《职业教育法》，要努力建立符合我国国情特点的职前与职后教育培训相互贯通的体系……”；“会力量办学要纳入依法办学、依法管理的轨道……在推进办学体制改革中，按照教育法律法规，学校产权必须明晰”等。

《纲要》在第二十章中以全面推进依法行政、大力推进依法治校、完善督导制度和监督问责机制三个方面来强调完善教育法律法规。“按照全面实施依法治国基本方略的要求，加快教育法制建设进程，完善中国特色社会主义教育法律法规。根据经济社会发展和教育改革的需要，修订教育法、职业教育法、高等教育法、学位条例、教师法、民办教育促进法，制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律。加强教育行政法规建设。各地根据当地实际，制定促进本地区教育发展的地方性法规和规章。”针对各级政府《纲要》强调“要按照建设法治政府的要求，依法履行教育职责。探索教育行政执法体制机制改革，落实教育行政执法责任制，及时查处违反教育法律法规、侵害受教育者权益、扰乱教育秩序等行为，依法维护学校、学生、教师、校长和举办者的权益。完善教育信息公开制度，保障公众对教育的知情权、参与权和监督权。”在学校方面，“学校要

建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度，依法办学，从严治校，认真履行教育教学和管理职责。尊重教师权利，加强教师管理。保障学生的受教育权，对学生实施的奖励与处分要符合公平、公正原则。健全符合法治原则的教育救济制度。”同时，要完善督导制度和监督问责机制并严格落实问责制。“主动接受和积极配合各级人大及其常委会对教育法律法规执行情况的监督检查以及司法机关的司法监督，建立健全层级监督机制，加强监察、审计等专门监督，强化社会监督。”

在教育活动的各个环节都需要法律来进行规范，以法律为保障的简政放权，才能切实有效，法律发挥的公平的强制的约束作用是简政放权的重要前提。随着我国依法治国方略的确立，教育立法逐步得到加强。《义务教育法》、《教师法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《教育法》等法律的颁布，加上十几个教育行政法规和大量的地方教育法规，再加上教育的部门规章及地方教育规章，构成了我国较完善的教育法律、法规体系，使教育工作基本上做到了有法可依，标志着我国教育改革与发展走上了规范化、法制化的轨道。

## 二、改革的新进展：教育制度创新的地方案例不断涌现

### （一）第四届地方教育制度创新奖入围案例的基本情况

#### 1. 类别分布情况

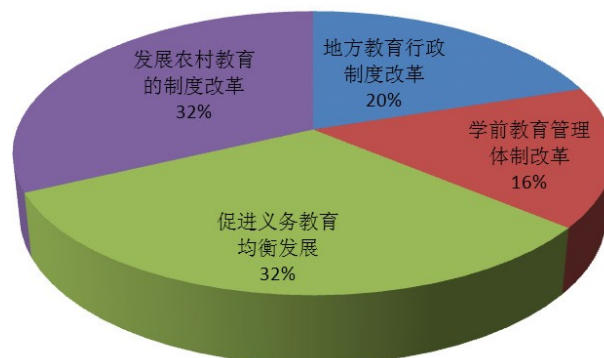


图1 第四届案例基本情况

本届地方教育制度创新奖从近百个案例中，经过初选、初评、实地调研和研讨、终评等多个环节，共评选出25个入围案例。案例涵盖促进义务教育均衡发展、发展农村教育的制度改革、地方教育行政制度改革、学前教育管理体制改革的四大主题，案例数分别为8个、8个、5个、4个，分别占总数的32%，32%，20%，16%。如图1所示。

促进义务教育均衡发展与发展农村教育制度案例数相同，均居于首位。在前三届的创新案例中，促进义务教育均衡发展的案例数亦居首位，2015年是教育部与各地方签订义务教育均衡发展备忘录的第一个时间节点，均衡作为当前义务教育的头等要务，也是各地教育工作的重点。

发展农村教育制度是自第三届起新增的案例类型，本届此类案例比例增加，体现地方对农村教育制度改革越来越重视；学前教育管理体制改革的案例略有缩水，与2014年学前教育三年行动计划结束不无关系；地方教育行政制度方面的改革始终比较突出。

## 2. 地区分布情况

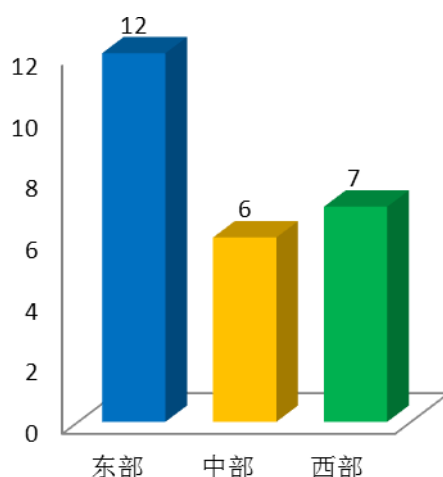


图2 第四届地区分布情况

从地区上来看，在前四届创新奖中，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，如图2所示。在第四届中东部案例占48%，比第三届的56.45%略低。但同时，第三、四届的案例中，西部地区的案例要多于中部地区，而前两届中西部地区案例最少。可见，西部地区创新的活力在增强。

## 3. 行政级别分类比较

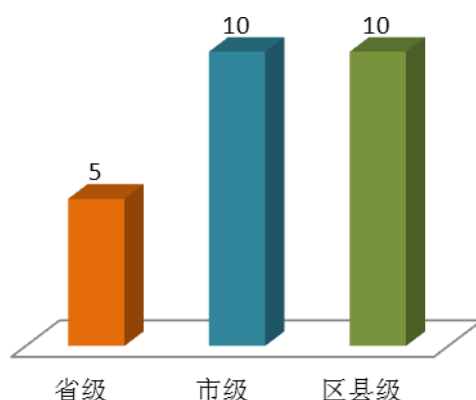


图3 第四届行政级别分类比较

就制度创新发生地的行政级别来看，在第四届的25个创新奖案例中，省级占20%，市级占40%，区县级占40%，如图3所示。在第一、二届案例中，省级案例占15.84%，第三届案例中，省级案例占40.32%，省级创新案例增加后又出现回落，总体来看，市、县级地方教育创新的活力相对较强。

## 4. 省区分布情况

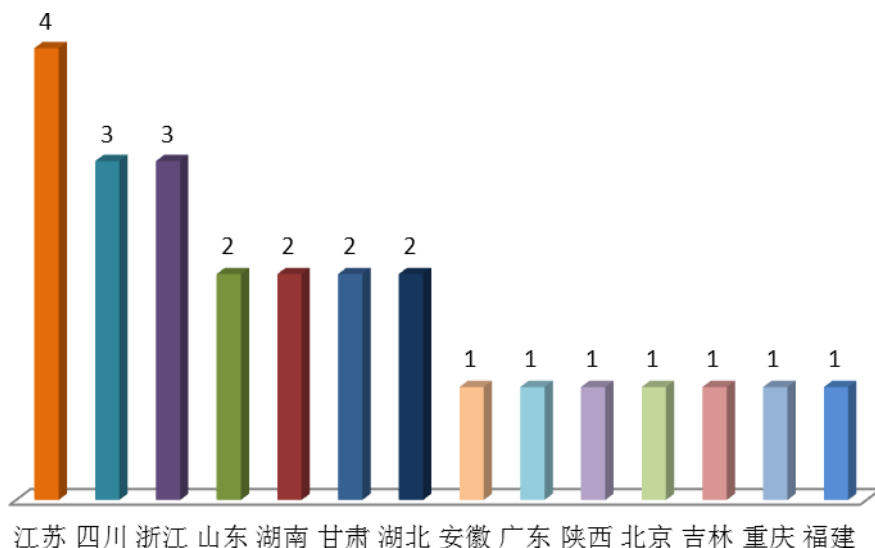


图4 第四届省区分布情况

从省际之间的比较来看，第四届案例中江苏案例最多，四川和浙江次之，如图4所示。而在第三届案例中，四川和浙江案例最多，山东和江苏次之；在前两届案例中，浙江和山东案例最多，湖北和江苏次之。可见，创新活力较强省份的基本集中在江苏、浙江、四川、山东等地。

## （二）第四届地方教育制度创新奖的新特征

### 1. 简政放权，推进教育治理体系现代化

教育行政改革既是行政改革的一部分，也是教育改革的一部分，因此教育行政改革既要有一个教育标准，又要有一个行政标准，是教育标准和行政标准的叠加与复合。好的教育行政不仅要符合现代行政管理的要求，也要符合现代教育的要求，即必须同时符合现代教育和现代行政管理的要求。教育行政管理应以事实为依据，尊重研究部门和专家的意见和建议；转变政府职能，将决策权下移，给学校和其他社会组织以及个体更多的自主权、发言权和参与权；依法行政，以规则为依据，尊重程序，信守承诺，避免长官意志带来的随意性。因此，教育行政中的“行政”是为“教育”服务的，教育标准是首要的、第一位的标准，对教育行政进行评估，必须体现“教育”的行业性和特殊性。<sup>1</sup>

加快推进治理体系和治理能力的现代化，是党的十八届三中全会的重大部署，也是深化教育领域综合改革的重要内容和目标。本届教育行政制度改革的案例突出体现在“简政放权”上，例如广东佛山顺德的教育放权推进治理体系改革、江苏镇江的简政放权构筑基层学校自主发展新格局、江苏省张家港市的简政放权推动学校自我管理、江苏省苏州市吴江区汾湖高新区（黎里镇）的政府向学校放权推进社区教育大发展等。以广东佛山顺德教育放权改革为例，顺德先行先试，先行探路，在简政、放权、还权、赋权等方面走出了一条教育治理体系改革的路径。顺德的探索启示我们：教育治理体系改革与区域社会管理改革应同步推进，顺德区政府力推社会管理改革，教育放权得其天时与地利；简政与放权应密切相关，简政之后的放权才会更彻底，放权之后还应有一套运行有效、多方监管的机制跟进；教育治理体系改革要从根本上激发学校活力，还权于学校，使学校拥有更大的办学自主权；教育治理体系改革要有社会力量的广泛参与，要把权力赋予第三方非营利性组织，形成

<sup>1</sup>褚宏启.“中国地方教育的治道变革”[J].教育展望(中文版),2007,141(1).

多元参与、协同共治的开放型教育治理体系。

## 2. 多措并举，促进义务教育均衡发展

均衡发展仍是义务教育改革的主要趋势。2011年3月和7月，教育部分别与31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。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%。党的十八大报告再次强调要“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。”

义务教育均衡备忘录中，各地普遍把改善薄弱学校办学条件作为当前推进义务教育均衡发展的重点工作，合理配置教育资源，推进义务教育学校标准化建设，确保办好必要的村小和教学点，基本解决大班额问题，明显改善寄宿制学校学生就餐和住宿条件。建立合理的校长、教师流动和交流制度，通过学区化管理、集团化办学、结对帮扶等模式，推动优质教育资源共享；尽力满足进城务工人员随迁子女在公办学校平等接受义务教育，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；全面实施素质教育，提高义务教育质量；加强和改进学校管理，解决择校乱收费问题；深化公办学校办学体制改革，积极鼓励行业、企业等社会力量参与公办学校办学，增强办学活力，扩大优质教育资源。

本届促进义务教育均衡发展的案例，也基本体现了上述几点，例如陕西省西安市多措并举促进开展考试制度改革、吉林省东丰县“关注后三分之一”全面推进县域内义务教育均衡发展、江苏省苏州市积极推动民工子弟学校与公办学校同步发展、四川成都市通过“圈层融合”推动县域教育发展、北京市教委严格治理“小升初”择校乱象等。

尤其值得一提的是，四川成都市通过“圈层融合”及“一对一”教育联盟方式，在市级层面关注和推动县域与县域之间、圈层与圈层之间教育的均衡发展，在将市级的人、财、物等资源向经济欠发达的区(市)县和农村学校、薄弱学校倾斜的同时，强化区(市)县在全域成都发展中的责任，有效探索“市域统筹”县级教育的方式和方法，丰富和发展了成都“市域统筹”的方法和内涵。同时“圈层融合”的开展形成了以区县联盟为框架、学校对接为基础、人员交流为核心、优质共享为重点，并以义务教育为重点，向学前教育和高中阶段教育两端延伸的互动发展方式，促进了教育资源以及理念、管理、制度等隐性教育要素的融合，多维度突破了“以县为主”教育管理体制。

北京市教委在治理“小升初”方面采取了一系列举措，尤其是取消共建生成为北京“小升初”改革的重大亮点，同时北京教委严禁“坑班”与“点招”、降低推优及特长生所占比例、增加优质资源供给总量、扩大优质初中就近派位比例、新建特色学校；扩大“指标到校”比例、校际生源均衡配置，推行“一次派位”，进行教师轮岗等一系列举措有效破解了多年以来困扰广大家长和社会各界的义务教育“择校热”老大难问题，一举改变持续多年的“以钱择校、以权择校、以分择校”的乱象，初步实现了义务教育均衡发展。

## 3. 因地制宜，解决农村教育突出问题

农村教育，是近年来地方政府关注的重要问题。在解决农村教育问题上，这些多元举措一方面表现出教育发展必须服务于本地化需求才能获得强大的生命力，另一方面也为未来教育变革提供了

可能性的方向指引。整体而言，未来的农村教育变革将显现出更加鲜明的本地化和多元化特征，教育的内涵发展将成为变革的重要着力点，同时，这些教育变革也必须在更为宽松和更具鼓舞性的制度环境中才能发生，省级统筹的重要性将进一步凸显。

从本届的案例来看，湖南省建立的农村基层教育人才津贴制度、福建实施的农村紧缺师资代偿学费计划以及安徽创新中小学教师管理制度等都凸显了省级统筹农村教育的重要意义。同时，农村教师问题仍是困扰农村发展的重要问题，湖南、福建、安徽的省级统筹都是关于农村教师的补充问题。山东省淄博张店区弹性编制举措解决教师培训难题、四川宜宾市翠屏区创新农村学校教师补充机制也是对于农村教师问题的改革探索。此外，农村教育的内涵发展也是许多案例所关注的，例如重庆市綦江区多元协同全面深化农村课程改革、浙江省丽水探索农村自然小班教学改革以及甘肃平凉市全方面推动农村小规模学校发展等。这些改革探索体现了地方政府因地制宜解决农村教育问题的智慧与决心。

#### 4. 有效管理，保障学前教育健康发展

对于学前教育的发展，一是把发展学前教育摆在更加重要的位置，把学前教育纳入政府公共服务体系，大力推进普及。二是加快提高学前教育发展水平，做到五个坚持：必须坚持公益性和普惠性，努力构建覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，保障适龄儿童接受基本的、有质量的学前教育；必须坚持改革创新，着力破除制约学前教育科学发展的体制机制障碍；必须坚持因地制宜，从实际出发，为幼儿和家长提供方便就近、灵活多样、多种层次的学前教育服务；必须坚持科学育儿，遵循幼儿身心发展规律，促进幼儿健康快乐成长。三是明确政府责任，把各项任务落到实处。

2010年《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》，要求实施学前教育三年行动计划，2014年三年行动计划已经结束。从本届入围的案例来看，学前教育的探索主要集中在学习教育的管理方面，例如宁波市北仑区设企业性质编制实行“辖区中心幼儿园”管理模式、山东泰安以乡镇为单位统筹管理农村幼师、浙江安吉实行“村镇一体化”管理保障学前内涵发展、湖南省株洲市创新民办园管理模式等。

浙江安吉县实施“一镇（乡）一中心、辐射管理行政村”的学前教育办学格局、“村镇一体化”的学前教育管理模式，县财政扶持、乡镇政府建好中心幼儿园、村建好村教学点的办园投入机制，有效缓解了财政投入压力，保障了农村幼教事业的健康发展，对于发展农村幼儿教育事业是一种积极借鉴。

湖南株洲市对于民办幼儿园采取自愿申报，有关部门组织评估定级，根据布局需要进行遴选，实行分级限价，财政直补。在管理方面，实现合同管理，即县级教育行政部门与普惠性民办幼儿园签订合同，明确双方的权利和义务，以及责任追究。实行年度督导评估年检制、等级动态升降制，并将评估结果向社会公布；建立健全退出机制和补充机制，逐步形成了覆盖城乡的普惠性学前教育服务网络。

### 三、地方教育制度创新难在哪？

近些年来，《教育规划纲要》安排的重大改革试点工作，为地方政府和教育行政机关进行制度创新提供了新的契机。“地方教育制度创新正在进入一个活跃期。”目前，各地方教育制度创新实践案例不断涌现。但是，评价地方教育制度创新不应仅仅关注数量上的增减，更应考虑地方教育制度创新自身价值的实现程度、知识与方法的增长程度、过程的协调程度、目标的达成程度以及行为的可持续程度等等。纵观目前的地方教育制度创新，还存在下列突出问题，限制了教育创新的活力。

#### （一）有关“创新”等改革共识尚未形成

虽然目前我国地方教育制度创新实践数量多、范围广，很多地方政府确实在各自领域及地域内推进了不少创新，但对于“什么样的创新”、“我们需要一个什么样的创新”、“如何评价创新”等等理论问题都被实践的大潮湮没了。一种没有指向的创新、一种没有系统思考的创新冲动，只能将创新实践“口号化”、“绝对化”、“标签化”。因此，我们需要注重和加强对教育制度创新自身理论的研究，为自己“正身”，创造“自己的隐喻”，逐渐引导利益相关者及社会公众形成对制度创新的共识，形成改革创新理论和实践氛围。

对于地方教育制度创新而言，行为的主体是地方政府和相关教育行政机关，主体的公共属性使教育制度创新行为具有公共产品性质，公共产品的供给、公共利益的维护永远是地方政府创新应当首先考虑的因素，其中秩序、公平、质量是核心的价值追求。

所谓秩序，是政府秩序，政府通过一系列良性制度的建设，通过适当的秩序手段，发挥教育事业各主体的作用，形成教育事业发展的宏观环境，以实现教育改革和发展的目标；所谓公平，是政府教育制度创新应体现公共价值，充分发挥再分配功能，保障弱势群体和弱势地区享有平等受教育机会；所谓质量，是政府不断改善教育品质，使广大受教育者能够享有优质的教育资源。因此，地方教育制度创新的过程就是通过一系列制度安排，达成有质量的公平的过程。

#### （二）热衷“政府责任市场化”，忽略“服务提供机制市场化”

政府作为教育制度的主要供给者，不能在教育领域中退出，或者推卸应尽的公共教育责任。在诸多的创新案例中，市场机制的引入成为各地方政府实现教育责任的重要途径。无疑，市场机制能带来教育制度的灵活性、多样性、自主性、满足多元的教育需求，减轻国家负担，但不能解决教育制度的公平性问题。而且在运用市场机制过程中，还应区分“政府责任市场化”和“服务提供机制市场化”，前者是把本应是政府“分内职责”的公共服务推向市场，后者则是在政府承担基本责任的前提下，推行公共服务生产过程的市场化，通过多元生产者之间的竞争降低成本，提高效率和质量。而目前，我国政府热衷于政府责任的市场化，而在服务提供机制市场化方面认识和实践严重不足。

因此，首先要改变政府在公共产品提供中的激励机制，正是因为现在所有政策选择都“以经济建设为中心”，其他方面就必然被置于相对次要的位置。在非均衡发展战略的推动下，政府职能和边界问题逐步向经济领域倾斜，一方面政府为追求GDP而“投资饥渴”，另一方面对于教育等对GDP不能有立竿见影贡献的软性公共产品，没有足够的激励来提供，而将其“甩包袱”式的丢给市场或者个人。

因此，在政府基本完成硬件投资任务的历史使命之后，应当将更多的目光和精力放在教育等社会事业的发展中，使“教育优先发展”真正成为政府行为激励的重要内容。另一方面，政府改变承担责任的形式和角色，要从提供和控制逐步走向规制和支持。因此，如何在肯定市场机制的前提下，再造教育的治理结构是摆在我们面前的重大课题。可能有两点是十分重要的：一是政府管好该管的，放手不该管的，管不好的由社会力量参与管理；二是“对于市场，不是法律禁止的行为，政府不干预；对于政府不是法律规定的事情，政府不做。”

### （三）“事权”、“财权”不匹配，导致“虚假”创新

分权改革是地方教育制度创新最直接的实践环境，它决定着地方政府是否“有能力”成为制度创新的主体。中央从国家的层面强调教育事业的重要性，在地方层面上则加大地方管理教育的权力。地方自主权的增大，一方面给地方政府进行制度创新留有了余地，同时也使地方政府在管理教育的能力上经受考验。地方政府管理教育责任的承担，是中央政府用“政治信任”代替“可行能力”的一种“虚”职责。尤其是在1994年国家实行分税制之后，中央财政得到了极大的增长，而地方财政收入在总财政收入中的比重迅速下降。所以，就像有学者研究得出的结论那样，“分税制并没有有效地均衡地区间因经济发展不平衡而带来的区域差异”，“其中一个重要原因在于分税制带来的集权效应引起地方政府行为的一系列变化”。面对这一财政状况，地方政府有自己的应对策略，或者通过积极从预算外为自己聚集财力，或者在职责承担上采取“消极作为”的方式，“出工不出力”。而恰恰是这些“应对之法”都被赋予了“创新”的名头，其实更多的是地方政府压力之下的无奈之举。

因此，我们不应在集权和分权、上移和下移之间做简单的加减法，忽略对于这种权力调整过程中的制度激励问题。当我们的权力上移或下移仅仅是责任的移动时，那么我们很难想象地方会有多大的动力和热情去完成中央下派来的任务，尤其是在“出力不讨好”、“会哭的孩子有奶吃”成为一种对策文化的时候，伴随着权力移动的利益激励制度就显得尤为重要了。

### （四）将“治理问题体制化”，以“改革”之名固化原有利益格局

所谓“治理问题体制化”，就是一遇到问题就撇开“治理”直奔“体制”，将问题归结于教育体制，这实际上是一种偷懒的做法，因为它同时忽略了治理问题和体制问题的复杂性。治理有其非常复杂的体系化内涵，有其完全不同于体制的构成，这决定了它实际上是无法体制化的，把治理问题体制化，实际上也就忽略了问题及其解决方案的双重普遍性与特殊性。体制说到底是一种文明框架，不是模式，不是道路，不是经验，不是或者说不仅仅是单一的某个时期的阶段性产物，体制的时间更长、空间更大。体制是我们每时每刻都要立足于上的地板，不要把它想象成天花板，尤其是不能把它想象成别人家的天花板。

任何一种行政制度的确立，都伴随着一整套利益结构的建立。地方教育行政制度改革的核心问题在于分配权力、重塑利益结构。体制改革之所以“难”，原因也就在于此。长期以来，我们一直实现稳定存量、搞活增量为主的渐进式改革。这种改革模式回避问题，减少改革阻力，增加了改革的成功系数，但同时也累积了问题：改革的成果无法实现共享、权力和利益的自我复制与膨胀，部门利益时常侵占公共利益，公职人员权力设租、寻租时有发生等等。这些问题必须通过不断深化改革来解决。在目前的体制约束下，地方教育行政制度创新是“深化改革”的一条可行路径。但这



条道路不应该仅仅做一点“锦上添花”的事情，更应当“雪中送炭”，在“地方”的范围内进行利益格局调整，为解决整体教育改革和发展中的攻坚问题做出探索。

#### 四、如何构建政府、学校和社会之间的新型关系？

##### （一）履行政府责任，建立合理的教育公共治理结构

作为公共权力代表的政府，必须将政府责任落实到为社会提供的公共服务中，积极回应公共物品的需求，成为有效政府。因此，提高教育公共服务的质量和效率，努力办好人民满意的教育，需要一个负责任的政府。党的十八大报告明确指出，“要按照建立中国特色行政体制目标，深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。”但在责任政府的实现过程中，更加需要教育公共治理结构的根本变革。

所谓教育治理结构是政府提供教育公共服务过程中相关主体地位、职责以及相互之间形成的关系网络。责任政府建设与治理结构变革之间是一种互动关系：责任政府框定了教育治理方式改革的基本内容和发展方向；教育治理结构改革决定了责任政府的实现程度。

##### 1. 明晰中央政府—地方各级政府的教育管理权限和责任范围

改革开放以来，中国改革的轨迹是由中央向地方分权和基层实践创新塑造出来的，这种治理模式在调动地方积极性造就中国发展成就的同时，使中央政府政策的执行正在受到更多更复杂因素的影响和制约。教育作为社会管理和公共服务重要组成部分，属于中央和地方交叉性事务，发展和管理教育是各级政府的重要职责，地方分权和地方政府对教育的广泛影响，同样是理解中国教育改革的关键。

《教育规划纲要》提出中央政府要加强对教育事务的宏观管理，统一领导和管理国家教育事业，制定发展规划、方针政策和基本标准，整体部署教育改革试验，统筹区域协调发展。在教育事务管理方面，中央政府面对的两个重大挑战是保证地方政府（尤其是县）有能力（包括资源）制定教育公共服务的全国性目标，并且建立让它们对结果负责的机制。中央政府已经增加对地方的财政转移支付和补偿性资助，不断启动很多新项目以提高服务内容和范围。但基于地方政府负责执行这一事实，中央制定的目标应该采用绩效成果的形式，通过制定标准和设立监督和评估程序来界定地方政府的职责范围和灵活度。比如，为确保2012年实现全国财政性教育经费支出占国内生产总值的4%的目标，财政部会同有关部门对各地2011—2012年财政教育投入状况进行评价，对综合评价结果优异的省份给予奖励；截至2012年9月，教育部与31个省（市、区）及新疆生产建设兵团签署义务教育均衡发展备忘录，提出各省基本实现县域义务教育均衡发展的时间表、路线图和督导评估办法。中央层面成立国务院教育督导委员会，地方层面的教育督导机构要在本级人民政府领导下独立行使督导职能。强有力的监督和评估机制能够为中央政府提供关于地方政策执行和效果的及时而准确的信息，在需要调整政策时发出预警，并要求地方政府对结果负责。

创立一个有效执行职责机制并加强各级政府间的问责制的前提是对每一级政府的具体职责和支出责任进行明确的、正式的界定。完善分税制改革，要求各省对省以下各级政府合理分配收入和改进省以下的转移支付制度，省政府承担起支持基层财政和实现平衡的责任。目前省级及以

下各级政府的职能和责任，具体由省（市、区）确定，一些省进行的“省直管县”改革，县政府从地市、乡镇转移过来的职责范围在扩大。2009—2011年，全国省、市、县三级一般预算支出占地方一般预算支出的比重分别由22.9%、27%、50.1%调整为21.5%、26.9%和51.6%，<sup>2</sup>县级政府履行职责的保障能力正在不断增强。合理划分省和地市、县政府发展教育的职责，加强省级政府对各级各类教育的统筹，实施素质教育、义务教育均衡发展、职业教育和高等教育办学模式改革、考试招生制度改革、地方教育投入保障机制等重点领域的综合改革都需要在省域内统筹协调。支持和督促市、县政府履行发展教育的职责，特别是要增强县级政府提供教育公共服务的管理能力和财政能力，通过完善省对省以下财政转移支付体制，加大对经济欠发达地区的支持力度。

按照建设服务型政府的要求，各级政府及其教育行政部门的主要职能是统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共教育服务。各级政府要按照加快职能转变的要求，结合实际，突出管理和服务重点，中央政府要加强对全国教育事业的宏观管理和指导监督职责，地方政府要强化财政、执行和监管职责。政府管理教育的方式由直接干预和微观管理转变为综合运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政措施。简政放权也要由更多地注重各级政府之间和政府部门之间的管理职能调整和权力转让逐步向社会、学校合理分权转移，把原先由政府对学校的单一行政控制变为政府、学校、市场、第三部门以及教师、社区、家长、学生等共同参与的多方共同治理。

## 2. 明晰政府、市场和学校的教育管理职能

政府、市场、社会是教育秩序形成的主要力量，形成一个什么样的教育治理结构，离不开这三者所交织在一起形成的关系网络。由于三者各自有各自的工具特征，同样各自也有各自的作用范围，因此教育治理结构就在以各种秩序工具之间的力量对比基础上形成的一种变化秩序，而其中起决定作用的是地方政府、市场和社会之间形成一定的“集体行动”。

因此，教育治理结构的形成不是单纯依赖某一个主体或者某一种方式就能够实现的。教育秩序是一个复杂的综合领域，其中有多主体的参与、有各主体间的利益冲突，也有对于秩序形成的不同价值层面的评价，所以任何一种教育治理结构的构建更体现为国家—市场—公民社会“三位一体”在教育领域平台上的利益实现和能力展开的过程。这三者是现代教育治理必需的制度要素，它们之间的平衡和互补关系是实现善治的制度基础。

多元主体参与教育公共治理与服务的核心问题是划清政府、市场、学校的教育管理职能边界。政府的主要职能是区域教育事业规划、教育资源配置、公共财政投入，教育政策设计、教育质量监控、服务平台建设；学校的主要职能是法人地位的确立、法人治理结构的形成、发展，包括教职工聘任、学校课程开发、教育教学指挥、自主评价等。社会的主要职能是实现对区域和学校教育的知情、参与、监督、诉求以及评估；市场的主要职能自主规范发展，提供多元的、可供选择的教育公共服务。在划清各自职能边界的基础上，政府要把属于政府的职能给自己，并且进一步强化；把属于学校的职能“划让”给学校，赋予学校法人地位，提升学校的主动发展意识，引导学校成为自主发展的主体，把既不属于政府也不属于政府也不属于学校的只能坚决地“划转”给市场和社会，民办教育机构、教

<sup>2</sup>王仁贵. 县级基本财力保障三年答卷[N]. 瞭望新闻周刊, 2012, 9

育中介组织以及公民社会团体等得到较充分地发育。

治理的多中心并不等于无中心，在“治理”定义中也不能完全把国家或政府排除出去，它们依然在这个复杂系统中扮演着重要、甚至关键角色。从这个意义上，“治理”的概念对政府管理来说并不是颠覆性的，而是建设性的，在于多中心体制下各中心之间的均衡，在于提供一个政府改造的路径。即一方面，要保持多中心在公共事务治理体系中的合法性，另一方面要强调政府在中多中心体制中仍应发挥着重要功能，但政府不应也不能成为全能政府，政府必须进行改革，成为“有效政府”，政府有责任运用新的方法和技术，更好地对公共事务进行控制和引导。

政府管理方式应改变“大而全”的包办包揽，由微观的、直接的“硬性管理”转向“软性管理”，即宏观的、间接的管理，改善公共产品的提供方式。主要包括监管、付费和直接提供等不同方式。教育产品的生产和提供可以由不同的主体分别实现<sup>3</sup>，政府既可以是生产者，直接设置和举办公立学校；也可以是提供者，承担提供公共资源即“付费”的责任，由其他社会主体例如社会组织、民办学校等来进行生产。至于政府的监管责任，则无论政府作为直接生产者还是向其他生产单位进行付费，都同样需要监管，使政府成为“游戏规则”的制定者、教育秩序的“检验官”和维护者。

## （二）调整政校关系，倡导教育家办学

2010年，中共中央、国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出“以转变政府职能和简政放权为重点”，深化教育管理体制改革，进一步加大省级政府对区域内各级各类教育的统筹。这些都成为当前深入推进教育行政改革、开展地方教育制度创新重要的理论依据和资源。

地方教育行政体制创新是地方教育制度创新的核心，地方教育制度创新的关键就是转变政府职能，改革行政管理体制。我国教育行政体制改革涉及到教育行政价值、教育行政理念、教育行政职权职责划分、教育行政系统的建构和运行、教育行政制度制定和执行、教育行政人员管理、教育行政绩效评估和问责等诸多方面。地方教育行政制度创新，可概括为四个方面：一是服务型政府的建设，二是政校关系的理顺，三是管理职能的转变，四是管理方式的改革。

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，给学校更多的办学自主权。我国教育实行中央、省、市、县四级管理体制，近年来，中央政府进一步简政放权，加大了地方政府对本地区教育统筹管理的权限，促进了教育与当地经济社会发展的紧密结合。目前，学校自主办学、自我发展、自我约束机制初步形成。政府由对学校的直接行政管理，开始向更加重视运用立法、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转变。在未来的制度创新中，要大量的合理放权，恢复学校自主权，同时，政府也要担起自己的责任来，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。

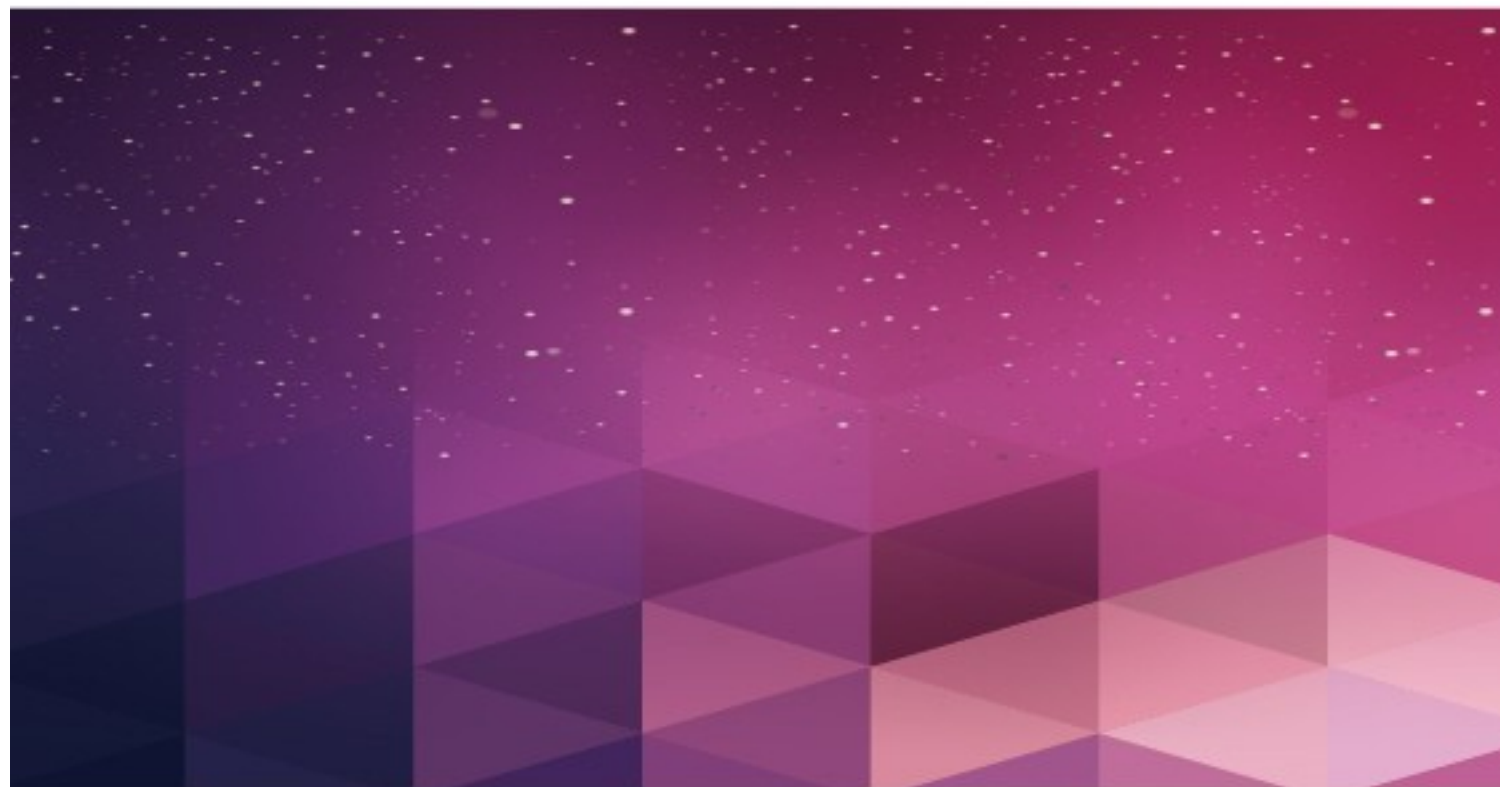
同时，我们看到在大量地方教育制度创新实践中，我们感触最为直接的不是利益的诉求，而是一种深层次的精神追求，一种使命感和责任心，一种热爱教育、真爱孩子的浓烈情感，正是这种追求、

<sup>3</sup> [美]迈克尔·麦金尼斯，毛寿龙译. 多中心体制与地方公共经济[M]. 上海：上海三联书店，2000：111.

这种情感以及使命和责任，才构成了教育制度创新最直接、最核心的主体动力，促使创新得以发生。而这种主体动力，我们可以概括为教育家精神。

应该指出，教育家精神与教育家不是一个概念，通俗讲，称之为教育家首先需要有教育家精神，但是具有教育家精神不一定是教育家。温家宝总理在多次关于教育问题讲话中倡导教育家办学。他给教育家的定位是：尊重、敬畏教育的价值和规律，拥有系统的教育理论和丰富的实践经验，对教育充满热爱并深深扎根于教学第一线。而教育家身上最难得、最可敬的正是教育家精神：尊重、敬畏教育的价值和规律，对教育充满热爱，心目中有良好教育蓝图，知道什么才是好的教育，并能够执着追求、创造和实践好的教育。

拥有教育家精神的教育家办学是进行教育制度创新的发动机。在教育制度创新动力机制结构中，外部动力是条件，内部动力根本，而主体动力，尤其是教育家办学则是创新的关键，是让创新从可能性成为现实性最重要的因素。因为，只有教育家办学，才能够选择在风险很大获利空间很小的教育领域进行创新改革，本着热爱教育、追求好的教育的情怀，远离功利，不急功近利，坚守教育战线，不动摇，不懈怠，不折腾。我们应该为教育家办学营造良好的制度氛围和环境，允许并尊重他们的探索实践，真正推动教育的健康发展。



## 21世纪教育研究院

地址：北京市西城区新街口外大街8号金丰和  
商务苑C座409（100088）

电话：010-62236842  
传真：010-62234332

邮箱：[zjsx@21cedu.cn](mailto:zjsx@21cedu.cn)  
网站：[www.21cedu.cn](http://www.21cedu.cn)