

新中国成立 70 年教育改革的政策路径

——兼论首都教育发展定位

◆ 高兵 苑大勇

[摘要] 教育发展与国家发展紧密联系在一起,中国的教育政策在 70 年里实现了许多突破与变革,构成了教育为现代化服务、为人民服务的权责结构。在我国从基本现代化向全面现代化加速迈进的过程中,教育政策制定的路径始终与现代化价值同步,围绕造福于人的生存和发展、紧密结合经济社会发展需要开展了一系列探索。70 年来首都教育发展积累了宝贵经验,是中国教育现代化进程的先行示范区和典型代表,在改革关键环节、重点领域和主攻方向上都贡献了北京智慧,呈现出教育发展的新常态。在“四个中心”城市发展定位的背景下,首都教育将逐步实现满足和疏解、辐射和引领、协同和释放并存的发展模式,为全国教育发展提供政策参考与借鉴。

[关键词] 教育改革;政策路径;首都教育

[中图分类号] G520

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808 (2020) 01-0062-04

2019 年是中国实现全面建设小康社会奋斗目标的关键一年,是社会主义现代化建设从初步构想到基本实现的关键节点,是新中国成立 70 周年的重要纪念。70 年来,中国的教育事业在不断探索中取得了举世瞩目的成就,形成了具有中国特色的教育改革和发展理论,推动社会主义教育事业繁荣向前。中国的教育改革价值定位随着改革而发展变化,中国的教育政策 70 年实现了许多突破与变革,中国站在了从基本现代化向全面现代化加速迈进的新起点上。首都北京作为中国教育发展的重要城市,既是中国教育现代化进程的先行示范区,也是中国教育现代化进程的典型代表,有力地促进了社会主义现代化建设事业的发展。

一、新中国成立 70 年教育发展与现代化同步

不同社会发展背景演绎了不同的教育发展路径,任何路径都存在着社会本位和以人为本的价值取向。随着中国社会转型和现代化建设的深入推进,人本精神的张力越来越大,社会主要推崇人性至善、理性至上的价值取向,回答了“为了谁、依靠谁、我是谁”这个根本问题。伴随着教

育发展价值演进,教育政策随国家发展变化大致可以划分为以下四个阶段。值得强调的是,虽然各个阶段的价值侧重点不同,但是每个发展阶段都是下一阶段发展的基础,不能完全割裂来看。

(一) 社会主义教育的探索阶段 (1949 年至 1977 年): 以探索建立社会主义教育体制为焦点,为社会主义工业化建设服务

这一阶段社会发展从混合经济向计划经济转型,着力探寻社会主义实践方式。1949 年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》,在“文化教育的政策”中确定了国家文化教育工作的总方针:“中华人民共和国的文化教育为新民主主义的,即民族的、科学的、大众的文化教育,人民政府的文化教育工作,应以提高人民文化水平培养国家建设人才,肃清封建的、买办的、法西斯主义的思想,发展为人民服务的思想为主要的任务。”这一教育方针反映了新中国初期社会主义工业化建设的基本要求和培养国家建设人才的迫切需求,我国开始逐步探索社会主义教育体制。

在 1953 年中共中央公布了过渡时期总路线以后,教育工作的重心也随之转移,教育主要服务

高兵/北京教育科学研究院副研究员 (北京 100036); 苑大勇/北京教育科学研究院副研究员 (北京 100036)。

于社会主义工业,服务于农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。这一阶段的教育改革主要是“继承根据地的优良传统,借助苏联的先进教育经验”。1956 年社会主义改造基本完成,社会主义教育制度初步建立。1957 年起,中国教育开始了社会主义教育的曲折探索,先是在“大跃进”和人民公社化运动的背景下开展教育革命;接着是 1961 年到 1963 年对教育事业进行了大规模调整,各级各类教育规模开始压缩,为规范和落实中共的教育方针和培养目的,先后颁布了《高教六十条》《中学五十条》《小学四十条》,为探索如何建设有中国特色的社会主义教育奠定了重要的基础;1964 年我国实行了“两种教育制度”,即全日制学校和半工(农)半读学校。教育体制的改革与经济体制的改革分不开,在当时公有制为主体的多种经济成分并存的情况下,随着社会主义改造的发展,国家的直接计划不断扩大范围,教育也纳入有计划的发展轨道。把各级各类教育纳入国家事业,对于有计划、按比例地培养各种不同规格的建设人才,使教育与经济社会协调发展,起到了积极作用。

从总体上看,新中国成立后的教育工作一直在探索中曲折前进,虽然有失误,但与取得的成就相比只占次要地位。新中国成立后的近 30 年是我国教育发展的基础,中国的教育开始走上自己特色的道路,总结出了一套比较适合国情的社会主义教育方针、政策、制度和管理办法,各级各类教育都已具有相当的规模。

(二) 全面恢复和稳步发展阶段(1978 年至 20 世纪末):以构建完备的教育体系为焦点,推动社会主义经济体制转型发展

这一阶段社会发展从计划经济向市场经济转型,着力激发经济发展活力。从 1978 年到 1990 年,初步形成了“教育为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”的价值取向。1978 年十一届三中全会决定将党和国家的工作重心转移到经济建设上来,提出改革开放的决策。在此期间,国家以机会平等、竞争平等为前提,全面恢复了统一高考制度,让人民体会到了高等教育资源公平分配、成果共享,在一定程度上增进了社会公平。1983 年邓小平提出“教育要面向现代化,面向世界,面向未来”,再一次强调了教育与

社会主义建设的紧密关系。1985 年 5 月 27 日发布《中共中央关于教育体制改革的决定》,指出通过教育体制改革,积极主动适应经济和社会发展的各种需要,提高民族素质,多出人才,出好人才。20 世纪 80 年代末到 90 年代初,我国教育形成了一系列重要法规、政策文件,促使各地恢复教学秩序,学校类型日益完善,为社会发展提供了层次丰富的人力资源。自此我国进入从人口资源大国迈向人力资源强国的奋斗阶段,探索教育现代化成为加速推进中国特色社会主义现代化的重要基石。

1990 年到 2000 年间,进一步明确了“教育必须为社会主义现代化服务,必须同生产劳动相结合,培养德智体全面发展的建设者和接班人”的教育方针。20 世纪 90 年代初至 20 世纪末,改革开放从全面探索尝试向有序的社会主义市场经济转变,教育必须为人才的培养提供强有力的保障,以促进社会和经济的迅速发展。1992 年,十四大提出“科教兴国”战略,促进教育优先发展的战略地位进一步落实。为贯彻邓小平同志南方谈话和党的十四大精神,1993 年 2 月中共中央、国务院于正式颁布了《中国教育改革和发展纲要》。1995 年第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国教育法》,明确了培养“社会主义事业的建设者和接班人”的教育社会属性。1998 年江泽民在北京大学建校一百周年的讲话中指出,“教育应与经济社会发展紧密结合,为现代化建设提供各类人才支持和知识贡献,这是面向 21 世纪教育改革和发展的方向。”^[1] 各级各类学校初步构建了知识、能力、素质三位一体的新型人才培养模式。

这一阶段是我国计划经济向市场经济转型的重要时期,科学发展观在国家推进经济社会发展建设中起主导作用,教育领域主要强调并发挥自身在促进经济发展活力和社会进步上的重要作用,社会本位的价值取向更为突出。

(三) 加速发展和质量提升阶段(21 世纪初至 2012 年):以率先实现教育普及化为焦点,促进社会主义市场经济体制不断完善

在改革开放政策红利下,这一阶段社会主义市场经济带来强大动力。然而,20 世纪末强劲动力逐渐减弱,社会主义市场经济亟待产权制度

和要素市场化配置方面加以改善。21 世纪初中国加入世贸组织,引发了教育的重大变化。在此背景下,1999 年发布《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,指出:“调整现有教育体系结构,扩大高中阶段教育和高等教育的规模……在非义务教育阶段,要适当增加学费在培养成本中的比例,逐步建立符合社会主义市场经济体制以及政府公共财政体制的财政教育拨款政策和成本分担机制。”一方面强调创造条件,实施素质教育;另一方面强调教育成本分担机制,释放了依靠教育拉动经济的信号,通过扩大教育需求刺激消费。大规模的教育硬件建设以及扩招后大批学生的消费对经济发展产生了重要的影响,教育产业化发展形成了市场经济新的增长点。

这一阶段充分考虑加入世贸组织的新形势,为更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,国家进一步强调教育的社会服务功能,教育覆盖面从适度普惠到高度普惠,使教育提供的服务能够普及大众。随着经济社会的高速发展,人民生活越来越富足,原本从发展观出发制定的教育政策在实现大众普及后发现人们越来越关注个人教育发展需求,此时的教育价值逐渐开始重视以人为本,关注教育服务的质量。可以说,这一阶段教育政策的价值取向是发展观与人本思想并重的。

(四) 内涵发展和改革攻坚阶段(2012 年至今):以着力满足人民群众的优质教育需求为焦点,推动社会主义市场经济体制向纵深发展

这一阶段我国经济进入“三期叠加”,需向纵深发展,解决人口流动带来的一系列问题。随着全球经济进入深度调整期,我国也进入增速换挡、结构调整和前期政策消化阶段。为适应经济和社会发展的需要,党的十八大要求深入推进政企分开、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。这一时期强调树立正确的政绩观,不唯 GDP 论,关注内涵发展,推进内涵发展必须以人为本,关注人民群众的实际获得感和幸福感。这意味着政府所提供的社会服务要广泛而多元,是针对所有公民,而不仅仅针对弱势群体。

从历届党代会的战略部署来看,党的十八大以来教育从原来的文化领域扩展到民生领域,越来越强调教育既是国计,也是民生。习近平总书记

强调,人民群众期盼有更好的教育,并将教育排在人民群众的“十大期盼”之首。“办好人民满意的教育”是党的十八大提出的客观任务,也是教育战线维护为人民群众服务宗旨的实践标准。2013 年,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,重点是更好地保障和改善民生、促进社会公平正义,深化社会体制改革,教育也做出了一系列重大改革安排,重点在立德树人、公平质量、考试制度等与人民群众实际利益密切相关的问题上。教育已进入内涵发展和深化改革的攻坚阶段。

二、新时代首都教育发展的政策路径

在中国教育改革的发展过程中,教育的定位从“基础工程”“德政工程”,到“教育是民生,更是国计”,再到“教育是国之大计,党之大计”,其地位提高到前所未有的高度。70 年的发展为首都教育奠定了非常好的基础,面向 2035 教育现代化建设,北京市作为首善之区,始终体现前瞻引领、彰显首都特色,重视统筹好教育改革与经济社会改革的关系,统筹好人口管理改革与教育改革的关系,积极推进教育资源布局调整,为全国乃至世界贡献北京智慧。

(一) 首都教育的发展定位:高质量、高效益、高水平

为更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,首都加大了教育的服务功能。2002 年,北京市第八次党代会提出,充分发挥北京的比较优势,立足首都、服务全国、走向世界;在教育领域全面提高、重点突破,走优质、高效发展的路线。在此期间,首都一系列教育发展指标全国领先,教育的各项指标都处于上升通道中,各级各类教育规模、入学机会都大幅提高。个别指标虽与发达国家平均水平的差距相对较大,但 6 岁人口平均预期受教育年限、每十万人中受过高等教育的人数、各级教育入学率等大多数指标已经超过中等发达国家同期平均水平,显露出快速提升、跨越式发展的特点,首都教育现代化建设取得了重要进展。

(二) 首都教育的价值内涵:优质与公平均衡发展

首都教育始终坚持全心全意为人民日益增长的优质教育需求服务,由关注教育量化指标的发

展转为更加关注教育发展的理念和内涵,在改革的关键环节、重点领域和主攻方向上更加清晰,呈现出教育发展的新常态。随着城乡一体化发展进程的加快,大量人口流向城市,作为人口聚集地的首都,教育面临着优质教育资源供给不足、原有教育资源配置与人口分布不协调的问题,需要统筹扩充教育资源与提升教育质量的“双增量改革”,同时解决人民群众“有学上”和“上好学”的问题。通过政府购买社会服务的方式参与基础教育发展,积极鼓励在京高校、科研院所直接举办附中附小、参与课程教学改革、支持中小学体美育特色发展;依托学区制改革、集团化办学、集群式发展和乡村学校发展的支持力度,城乡、区域、校际教育差距进一步缩小;完善特殊教育融合发展机制,标准化建设融合教育支持服务体系。首都教育的“系统性、整体性、协同性”不断提高。

(三) 首都教育发展的价值使命:服务国家战略、回应民众期盼

新时代新思想对首都教育发展提出了更高的要求,必须充分考虑首都发展的一般规律、所处时代的特定要求、教育的自身禀赋和战略需求,探索首都教育的基本特征、阶段性特征和个性特征,这样才能把握今后乃至未来北京教育发展模式,实现教育发展的新跨越。面对“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”,首都教育的价值取向将从过去强调教育效益转变强调优质公平,从强调教育的社会属性扩大到关注人的需求和发展,教育不仅限于服务经济和文化,还将服务于社会、生态、个人等更加全方位的发展。因此,围绕“两个服务”的教育价值取向,现阶段首都教育结合“规模、质量、结构、效益”进一步强化与城市发展的融合,从为人民服务的角度重点关注有学上、因材施教、上好学、学生全面和谐发展的的问题;从为社会主义现代化建设服务的角度重点关注教育与人口、产业发展需求相契合的问题,充分发挥教育的社会效益和经济效益。

(四) 面向 2035 首都教育现代化:阶段特征与发展任务

1. 近期目标:满足和疏解并存

随着“全面二孩”生育政策的实施,首都学

龄人口总量快速增长,北京市卫计委数据显示,2016 年北京市新生儿数量为 28 万人,比 2015 年增加了 33%,30%是“二孩”。^[2]同时,配合经济结构转型发展,教育资源需适度疏解,《京津冀协同发展规划纲要》明确,北京市严格执行新增产业禁限目录,严格控制在京高校办学规模,严禁在京审批或升格新的高等教育单位,严禁增加现有在京高校占地面积等。

2. 中期目标:辐射和引领并存

在京津冀地区,人民生活的富裕程度和社会阶层结构的复杂性决定了京津冀地区对优质教育的需求越来越迫切,教育面临如何扩大优质教育资源空间布局问题,以便让更多的人民群众享受到更好的教育。^[3]北京教育发展的战略仍要以“促进教育质量提升”为主线,在教育质量中更多融入个性化、多元化和增值性等特质,对教育创新和教育开放在领域、层次和深度方面有所拓展。

3. 长期目标:协同和释放并存

面向 2035 年,北京和雄安新区要开展全方位合作、协同攻关,共同发现和面对问题、探索新经验和新模式,树立教育体制机制建设的标杆。北京要实现高水平教育现代化,满足新时代首都人民对更加公平更高质量教育的需要,必须采取协同释放的发展路径,在发展理念上始终强调教育站在更高格局上实现跨领域、跨区域的融合互动,最大限度地释放北京教育的示范和辐射作用,让教育发展成果惠及更多更广的人民。

[本文系 2018 年北京市社会科学基金重点项目“京津冀协同背景下的‘一核’与‘两翼’教育发展定位与资源配置机制研究”(项目编号:18JYA001)阶段性研究成果]

[参考文献]

- [1]江泽民.在庆祝北京大学建校一百周年大会上的讲话[N].人民日报,1998-05-05(1).
- [2]肖明.二孩政策全面实施首年:山东人最敢生“越有钱越不生”规律难破[EB/OL].(2017-08-15)[2019-09-18].http://epaper.21jingji.com/html/2017-08/15/content_68469.htm.
- [3]方中雄,高兵.京津冀协同发展战略下首都基础教育地位、作用与变革趋势研究[J].中国教育学报,2017(12):82-83.

(责任编辑 闫碧舟)