

高教信息参考

2014年5月 第二期总 6期

上海工程技术大学高教研究所主办

【本期视点】

党的十八届三中全会通过的《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》),对全面深化改革的重要领域和关键环节作出了重大部署,其中关于教育领域综合改革的部署,集中反映了以改革推动发展、提高质量、促进公平的总体思路,对促进我国教育事业的科学发展,努力办好人民满意的教育,具有极为重要的指导意义。本期重点就教育如何主动适应经济社会发展需要,遵循教育规律和人才成长规律,对《决定》关于教育领域综合改革的基本方向和政策要点,尤其是对高等教育综合改革呈现专家解读。

【要 目】

- 《决定》关于深化教育领域综合改革的具体表述 2
- 深化教育领域综合改革的基本方向和政策要点 3
- 关于高等教育综合改革的专家解读 9

一、《决定》关于深化教育领域综合改革的具体表述

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》关于深化教育领域综合改革的具体表述如下：

“**(42) 深化教育领域综合改革。**全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强社会主义核心价值观教育，完善中华优秀传统文化教育，形成爱学习、爱劳动、爱祖国活动的有效形式和长效机制，增强学生社会责任感、创新精神、实践能力。强化体育课和课外锻炼，促进青少年身心健康、体魄强健。改进美育教学，提高学生审美和人文素养。大力促进教育公平，健全家庭经济困难学生资助体系，构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制，逐步缩小区域、城乡、校际差距。统筹城乡义务教育资源均衡配置，实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗，不设重点学校重点班，破解择校难题，标本兼治减轻学生课业负担。加快现代职业教育体系建设，深化产教融合、校企合作，培养高素质劳动者和技能型人才。创新高校人才培养机制，促进高校办出特色争创一流。推进学前教育、特殊教育、继续教育改革发展。”

“推进考试招生制度改革，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，从根本上解决一考定终身的弊端。义务教育免试就近入学，试行学区制和九年一贯对口招生。推行初高中学业水平考试和综合素质评价。加快推进职业院校分类招考或注册入学。逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制。探索全国统考减少科目、不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考。试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换，拓宽终身学习通道。”

“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。”

二、 深化教育领域综合改革的基本方向和政策要点

教育部教育发展研究中心主任张力于2013年11月26日在《中国教育报》发表了《深化教育领域综合改革的基本方向和政策要点——学习党的十八届三中全会精神体会》一文，其主要内容如下：

（一）以立德树人为导向，全面创新育人模式

综观历届党代会和全会文件关于教育的重要部署，党的教育方针的基本表述及其贯彻要求，是在实践中一以贯之并与时俱进的。从党的十八大报告明确“把立德树人作为教育的根本任务”，到《决定》提出“坚持立德树人”，全面指引教育教学层面改革，其重点有三个方面。

第一，切实推进“三爱”教育活动形式机制创新。《决定》提出，“全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强社会主义核心价值体系教育，完善中华优秀传统文化教育，形成爱学习、爱劳动、爱祖国活动的有效形式和长效机制，增强学生社会责任感、创新精神、实践能力”。落实这一要求，就必须全面实施素质教育，坚持育人为本、德育为先、能力为重、全面发展的核心理念，根据时代要求和青少年儿童身心发展规律，探索切实可行的立德树人模式。其中，“三爱”教育活动，将成为新形势下践行立德树人历史使命的一项极其重要的形式。

第二，营造更加重视体育和美育的制度环境。青少年时期是身心健康和各项身体素质发展的关键时期，体育锻炼和体育运动对青少年思想品德、智力发育、审美素养的形成，都将发挥不可替代的作用。《决定》要求“强化体育课和课外锻炼，促进青少年身心健康、体魄强健”，意义非常重大。改革开放特别是进入新世纪以来，全国青少年营养水平和形态发育水平总体上有了明显提升，但全国学生体质健康调查显示，学生肥胖检出率有所增加，视力不良率居高不下，越来越引起社会高度关注。按照《决定》要求，要牢固树立健康第一思想，提高学校体育课和课外锻炼质量，健全学校、家庭、社区相结合的机制，每天确保学生锻炼一小时以及充足睡眠时间，培养青少年良好体育锻炼习惯和健康生活方式。还要推动学校和社会各界紧密协作，共同营造青少年热爱体育、崇尚运动、健康向上的良好风气和全社会珍视健康、重视体育的浓厚氛围。

第三，探索让每个孩子都能成为有用之才。《决定》围绕职业教育、高等教

育、学前教育、特殊教育、继续教育的改革发展，言简意赅地点出改革切入点，这将与深入实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（简称《教育规划纲要》）相结合，努力为每个学生提供适合的教育。

——现代职业教育体系建设步入加速阶段。发展职业教育是在我国基本国情条件下，推动经济发展、促进就业、改善民生、解决“三农”问题的重要途径。体系建设对职业教育可持续发展至关重要，我国《职业教育法》规定，“实施以初中后为重点的不同阶段的教育分流，建立、健全职业学校教育与职业培训并举，并与其他教育相互沟通、协调发展的职业教育体系”。《教育规划纲要》进而提出，“到2020年，形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求、体现终身教育理念、中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系”。《决定》更加明确地要求，“加快现代职业教育体系建设，深化产教融合、校企合作，培养高素质劳动者和技能型人才”，尤其将“深化产教融合、校企合作”作为制度创新重点。我们要依法落实政府责任，汇聚行业企业力量，开发、整合、共享职业教育培训资源，支持职业院校积极参与“构建劳动者终身职业培训体系”，畅通技能型人才培养之路。

——改革为高等教育内涵式发展注入新的动力。经过世纪之交以来的规模显著扩展，我国高等教育站在新的起点之上，在党的十八大报告明确“推动高等教育内涵式发展”定位之后，《决定》进而要求“创新高校人才培养机制，促进高校办出特色争创一流”，凸显了人才培养在高校工作中的中心地位，强调了内涵式发展相关制度创新的重要性。不同类型高校都应主动适应国家区域发展和人的全面发展的需求，优化调整学科专业、类型、层次结构，探索产学研联合培养人才新路，扩大应用型、复合型、技能型人才培养规模，深化研究生培养机制改革。国家将实施中西部高教振兴计划及改革试点项目，改进高水平大学建设模式，健全高教质量保障体系，完善高校教学评估方式，多措并举促进高校办出特色，在不同方位争创一流。

（二）以促进公平为重点，多方位缩小教育差距

教育公平是社会公平的重要基础。习近平总书记曾深刻指出：“努力发展全民教育、终身教育，建设学习型社会，努力让每个孩子享有受教育的机会，努力让13亿人民享有更好更公平的教育。”按照《决定》的要求，促进教育公平，作

为国家基本教育政策,必须从全民教育、终身教育的基础——义务教育阶段做起,延展到各级各类教育。

第一,破解义务教育择校难题。我国《义务教育法》规定,促进义务教育均衡发展,主体是县级以上人民政府,要件是合理配置公共资源,关键是改善薄弱学校条件,目的是保障所有适龄人口平等就学。党的十七大和十八大报告均强调义务教育均衡发展的基本方向,《决定》选取破解择校难题作为改革突破口,需要从3个方面扎实推进——统筹城乡义务教育资源均衡配置;实行公办学校校长教师交流轮岗;依法不设重点学校重点班。

第二,标本兼治减轻学生课业负担。义务教育阶段学生课业负担过重,因素十分复杂,既与义务教育后升学制度体系、学生家长和社会的观念有关,也与公共教育资源配置公平状况相关。从党的十七大报告强调“减轻中小学生课业负担”的宏观要求,到近年来国家出台许多配套文件,政策引导力度不断加大。《决定》强调指出,“标本兼治减轻学生课业负担”,准确抓住当前热点问题,应从3个方面抓紧解决——强化政府统筹协调减负工作职责;加大学校教育环节创新力度;切实增强家长和社会的减负共识。

第三,加强扶持困难群体和困难地区的教育。教育公平的关键是机会公平,基本要求是保障公民依法享有受教育的权利,重点之一是扶持困难群体,根本措施是合理配置教育资源,重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜。《决定》再次强调,“健全家庭经济困难学生资助体系,构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制,逐步缩小区域、城乡、校际差距”,集中反映了党和国家促进教育公平的战略意图,至少要从两个方面推进制度创新。

——健全家庭经济困难学生资助体系。继续推进学前教育家庭经济困难儿童入园资助政策,巩固义务教育阶段家庭经济贫困寄宿生生活费补助和农村义务教育学生营养改善计划等实施成果;在中职教育免学费和普通高中学费减免等政策基础上,完善高中阶段家庭经济困难学生助学金制度;结合全国社会征信体系和个人收入信息系统建设,拓宽家庭经济困难本科高职学生资助渠道,提高研究生国家助学金使用效率;同时,还要完善积极推动农民工子女平等接受教育的体制机制建设,让每个孩子都能成为有用之才。

——建设与国家教育现代化目标相适应的教育信息化体系。信息技术正在对

教育产生越来越深刻的革命性影响,成为我国缩小教育差距的难得机遇。根据《决定》的新要求,要切实把教育信息化纳入国家信息化发展整体战略,提高全民信息技术普及和应用水平。继续坚持政府引导、多方参与、共建共享,加快推进教育信息网络覆盖城乡各级各类学校和教育机构,促进优质教育资源普及共享,不断创新大规模网络学习模式。重点加强农村学校信息基础建设,继续推进农村中小学远程教育,使农村和边远地区师生能够享受优质教育资源,逐步缩小区域、城乡、校际差距。

(三) 以考试招生制度改革为龙头,优化教育体系和成才通道

考试招生制度,是教育领域综合改革中“牵一发而动全身”的重点领域和关键环节。改革开放以来,我国考试招生制度不断改进,为选拔培养各级各类人才、促进社会公平做出了历史性贡献。进入新世纪以来教育供需关系发生显著变化,现代化建设和人民群众对教育需要日益多样化。为此,《决定》部署启动整体性的考试招生制度改革,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,从根本上解决一考定终身的弊端”。总体上看,新的重大改革举措大致分为5个层面。

第一,落实好义务教育免试就近入学制度。这是义务教育体现公益性、公平性的法定要求,也是义务教育均衡发展的应有之义。相应地,试行学区制要合理规划学区范围,科学规划学校布局,学区内小学毕业生直接进入初中,并在有条件的地区探索九年一贯对口招生。要健全信息公开制度,严禁各种等级考试和竞赛成绩作为入学与升学的依据,真正回归义务教育强制性、免费性、普惠性的本质属性,使均等化的基本公共教育服务覆盖城乡所有学龄人口。

第二,推行初高中学业水平考试和综合素质评价。学业水平考试原则上是每门课程学完即考,创造条件为学生提供同一门课程两次考试机会的办法;综合素质评价是建立规范化的学生成长记录制度。目的是全面实施素质教育,推进学生学好每门学科,克服文理偏科现象,兼顾自身兴趣、志向和优势,促进身心健康和全面发展,并为升入高一级学校提供依据。

第三,加快推进职业院校分类招考和注册入学。中等职业学校实行自主招生或注册入学,高等职业院校的考试招生在考试内容、录取方式和时间安排上与普

通高等学校分开,使部分学生从中考和高考的竞争压力中解放出来,选择适合自己的教育,目的是适应经济发展方式转变、产业升级、扩大就业的实际需求,紧密配合现代职业教育体系的建设,为培养高素质劳动者和技能型人才做好准备。

第四,逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制。在全面实施高中学业水平考试制度的基础上,探索全国统考减少科目、不分文理科,增强考试内容综合性,侧重考查学生创新思维和分析解决问题的能力;探索外语等科目社会化考试一年多考,学生自主选择参加考试的时间和次数。普通本科高校实行综合评价、择优录取,逐步形成考生与学校之间双向多次选择机制。完善自主录取、推荐录取、定向录取、破格录取等办法,为品学兼优、具有特殊才能和符合国家鼓励政策的学生提供多样化的入学方式。

第五,试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换,拓宽终身学习通道。为彰显有教无类、因材施教、终身学习、人人成才的理念,适当拓宽高职院校毕业生接受本科教育通道,高职院校毕业生可通过专升本考试对口进入本科高校相关专业学习。建立本科高校学分互认联盟。继续完善国家和地方的开放大学体系、自学考试制度、网络在线学习等多种学习方式,鼓励成人高校、继续教育机构面向在职人员及其他学习者,实行弹性学制、学分累积、宽进严出,提供多样化的学习选择和成长途径,探索建立多种形式学习成果认定转换制度,还要建立有利于创新型人才和高层次应用型人才选拔的研究生考试招生制度,尽快搭建符合基本国情的人才成长“立交桥”,使考试招生制度改革为提高全体国民思想道德和科学文化素质、促进人的全面发展、深度开发人力资源,注入新的强大动力。

(四) 以管办评分离为重点,改革管理体制和办学体制

《决定》专门就加快转变政府职能进行部署,深化行政体制改革,创新行政管理方式,进一步简政放权,加快事业单位分类改革,为教育体制改革创设有利的制度环境。深化教育领域综合改革,要以“深入推进管办评分离”为导向,构建政府、学校、社会之间新型关系,明确各级政府责任,规范学校办学行为,发挥社会参与作用,相应的改革亮点体现在3个方面。

第一,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。

《决定》坚持管办评分离方向,要求政府更多运用法规、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，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。其中，扩大省级政府教育统筹权，是理顺中央和地方政府事权关系的集中体现。中央政府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，优化学科专业、类型、层次结构和区域布局；整体部署教育改革试验，统筹区域协调发展；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。同时，落实和扩大学校办学自主权，关键是完善学校内部治理结构，要让每所学校都能依法行使办学自主权和承担相应责任，核心是加强章程建设。教育部要求2015年前全国所有学校都要制定或修订好章程，办学自主权须由规范的学校内部治理结构来实现，校内外的民主监督制度都要加快建立健全，加快建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。

第二，强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。教育领域管办评分离的内涵，就是政府管教育、学校办教育、社会评教育。政府必须转变职能、改进管理方式，变微观管理为宏观管理、直接管理为间接管理。根据《决定》的改革新举措，要强化国家教育督导，建立国家、省、市（州、盟）、县四级完整的、相对独立的教育督导委员会及日常办事机构，将政府业务部门监督评价职能调整到督导部门，建立各级各类教育督导评估制度。坚持督政与督学并重、监督与指导并重，强化对政府落实教育法律法规和政策情况的督导检查，推行督学责任区制度，全面规范学校办学行为，建立督导检查结果公告制度和限期整改制度。同时，还要注意发挥社会组织在教育评估监测中的作用，进一步调动行业协会、专业学会、基金会等社会组织参与教育公共治理的积极性，鼓励专门机构和社会中介机构评估监测教育质量，适时将委托社会组织开展教育评估监测纳入政府购买服务程序之中，作为完善评估监测制度体系的重要运作方式。

第三，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。为了充分调动全社会兴办教育的积极性，国家法律和政策已将民办教育视为教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。近年来，各级政府完善财政、税收、金融和土地等优惠政策，鼓励和引导社会力量捐资、出资办学，促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育，开辟了许多新路。《决定》提出5种政策方式，目的在于坚持教育公益性原则、

支持民办教育健康发展。其中，“基金奖励”、“捐资激励”、“政府补贴”，分别有《教育法》第六、七章和《义务教育法》第七章可依，重点是正规学历教育，主要是完善机制；“政府购买服务”可不限于义务教育，还可覆盖非学历教育培训活动；“助学贷款”延展到国家承认学历的民办学校录取新生，需要后续政策措施跟进。各地区将从实际出发，引导社会资金以多种方式进入教育领域，支持民办教育事业发展，积极鼓励行业企业等社会力量参与公办学校办学，形成并巩固以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。

深化教育领域综合改革，核心目的是“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求”。深入贯彻党的十八大和《决定》的精神，必须坚持立德树人导向，以促进教育公平、提高教育质量为主线，以改进政府教育管理方式、释放学校办学活力、构建全民终身学习体系为重点，进一步激发各方支持教育改革的积极性，完善中国特色社会主义现代教育体系，努力满足广大人民群众不断增长的多样化教育需求，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

三、 关于高等教育综合改革的专家解读

《决定》中直接涉及到高等教育的主要内容其实就两点：一是考试招生制度改革，二是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。

（一）关于考试招生制度改革

《决定》中说：“推进考试招生制度改革，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，从根本上解决一考定终身的弊端。”“逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制。探索全国统考减少科目、不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考。”

刘利民（教育部副部长）——

促进教育公平是重要的价值取向，必须努力建立一个更加有效地维护公平的新机制。一是建立健全入学机会公平的保障机制。具体措施包括：改革高校招生

计划管理,国家对优质高等教育资源相对短缺地区采取支持性政策,扩大实施“中西部地区招生协作计划”,加快缩小区域差距;对基础教育薄弱的农村、边远、贫困、民族等地区采取倾斜性政策,扩大实施“农村贫困地区定向招生专项计划”;进城务工人员随迁子女在当地参加升学考试完善配套政策;建立起招生机会公平的动态监测和调节机制。二是严格考试招生管理,完善考试诚信、安全的管理制度。清理并严格规范各类加分政策。建立个人、学校考试评价诚信档案体系,加大对诚信失范行为的处罚力度。三是全面深入实施招生“阳光工程”,完善信息公开公示制度,加强高校招生自律,严肃招生纪律,加强责任追究,完善社会监督机制。(摘自《提供成才通道 推进教育公平——教育部副部长刘利民解读考试招生制度改革》,2013年12月07日,原载新华网)

储朝晖(中国教育科学研究院研究员、中国陶行知研究会副秘书长) ——

《决定》对考试招生制度改革最重大的变革信息有:一是将现在完全在政府手中的考试和招生分离出来,政府从招生主体退出,学校成为招生主体;二是将现有行政主导的考试、招生转变为社会化的、专业主导的考试、招生。它是与政府管理体制变革相关的一项重大举措。

这一变革可简单概括为将考试招生从“指挥棒”变为服务人才成长发展的“服务器”,从现行以行政为主导的计划招生转变为以专业为基础的自主招生,学校和学生选择权都会扩大。简言之,就是要建立以学生为本,建立自主、专业、透明、公正的考试招生制度。自主指学生和学校有更大自主选择空间;专业即由专业团队实施,人员、程序专业化、精细化,行政和社会公众起监督作用;透明即程序公开、可监督;公正即所有人和学校一碗水端平。这样才能促进教育评价方式转变,形成良性教育生态。

将考试招生的功能定位为服务器,就是要为培养独立思考、独立创造,具有创新精神、实践能力的创新人才服务,能与课程、管理、教学这些方面配合发挥服务人才成长的作用,能为不同人才成长发展服务,能够服务于国家的发展战略,服从于人类发展的趋势,服务于建设富强、民主、文明、和谐社会发展的需要。

考试招生改革的理想境界就是让考生与高校之间多接触、多了解、“谈恋爱”,让高校与考生之间充分相互了解、自主判断、双向自主选择、自愿结合,更好地激发内在潜能,获得更好的发展。同时消除招生办这一强势“媒婆”,形成平等、

尊重、和谐、发展的生、校关系，从而增强学生自信心，形成符合人才成长的正向逐级提升的良性循环。（摘自《建立学生为本的考试招生制度》，2013年11月29日，原载中国教育报）

（二）关于完善学校治理

《决定》中说：“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。”

郝平（教育部副部长）——

近年来，特别是《国家中长期教育改革和发展规划纲要2010—2020年》部署开展省级政府教育统筹综合改革试点以来，各地探索加强省级政府教育统筹，推动教育事业快速发展。同时，还存在着省级政府教育统筹权责不够明确、一些教育决策层级偏高、有关部门管得过多过细等问题，制约了省级政府教育管理优势的发挥。贯彻落实党的十八届三中全会精神，深化教育领域综合改革，必须要进一步理顺中央与地方教育职责，充分发挥省级政府独特优势，切实加强省级政府教育统筹。

具体来说，省级要在中央统一领导下，全面贯彻党的教育方针和国家的教育政策，自主确定教育发展目标、规划和重点，切实履行教育改革、发展和稳定的职责。要统筹推进省域教育现代化，围绕国家2020年教育现代化基本实现目标，提出本地区加快实现教育现代化总体方案、路线图和时间表。要统筹推进各级各类教育，按照学历教育和非学历教育协调发展、职业教育和普通教育相互沟通、职前教育和职后教育有效衔接的总体要求，构建体系完备、灵活开放、立交沟通的终身教育体系。要统筹城乡教育发展，健全城乡教育发展一体化体制机制，加快实现基本公共教育服务均等化。要统筹教育与经济社会协调发展，坚持教育与经济社会发展规划、实施、考核“三同步”，适度超前部署教育发展。要统筹保障教育经费投入，把教育作为财政支出重点领域予以优先保障，扩大社会资源进入教育领域的途径，加大对区域内经济欠发达地区支持力度。要统筹推进教育综合改革，研究确定本地区教育改革重点难点，优化省直部门教育职能配置、工作流程，严格教育绩效管理，强化教育督导。

国家有关部门要切实加强教育宏观指导和管理，加强教育发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，提高教育宏观管理的前瞻性、针对性、协同性，为省级政府加强教育统筹提供有力支持。要以简政放权支持统筹，扩大省级政府在教育布局结构调整、教师队伍建设、教育对外交流合作、教育经费使用等方面的统筹权。要以转变方式服务统筹，完善科学、民主决策机制，加强分类指导，提供更加开放、更加便利的公共教育信息服务。要以监督评价促进统筹，开展教育现代化监测和教育满意度测评，促进省级政府履职尽责，加快提升教育现代化水平，努力办好人民满意教育，为全面建成小康社会、实现中国梦提供有力支撑。

（摘自《切实加强省级政府教育统筹》，2013年11月26日，原载教育部网站）