中图分类号:G521 文献标识码:C 文章编号:1001-4519(2022)02-0024-16
DOI:10.14138/j.1001-4519.2022.02.002416

深化教师管理综合改革 推进建设高质量教师教育体系

邬志辉

(东北师范大学 中国农村教育发展研究院,吉林 长春 130024)

"十四五"时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标勇毅迈进的第一个五年。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出了"建设高质量教育体系"的战略任务。在2021年全国"两会"上,习近平总书记进一步指出:"教师是教育工作的中坚力量。有高质量的教师,才会有高质量的教育。"建设高质量教育体系,必须以高质量教师队伍建设为支撑,而建设一支高质量教师队伍,又必须以高质量教师教育体系建设为支撑。

一、必须深刻认识高质量教师队伍建设的重要性和战略地位

习近平总书记指出:"兴国必先强师""教师是立教之本、兴教之源""有高质量的教师,才会有高质量的教育"。教师是影响学生健康成长的关键人物,是提高教育质量的能动因素,是促进教育公平的重要保证,是一切重大教育变革的核心力量,更是推动家风、民风、社风积极转变的有效机制。教师所能发挥的作用是其他任何硬件资源都不能替代的;相反,教师却可以在硬件资源相对匮乏的情况下弥补硬件配置的不足,具有一定的可替代性。教师承担着传播知识、传播思想、传播真理的历史使命,肩负着塑造灵魂、塑造生命、塑造人的时代重任,是教育发展的第一资源,是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要基石。如果说教育是通向国家富强、民族复兴和人民幸福大门的钥匙,那么掌握这把钥匙的人就是伴随青少年儿童健康成长的教师。

当今世界处于百年未有之大变局,新一轮科技革命和工业革命正在孕育,新的增长动能不断积聚。科技和产业的转型升级,从根本上说是人的转型升级,国家间的竞争归根结底是人的竞争,国家实力的较量在本质上说是人的素质能力的较量。时代越是向前,知识和人才的重要性就愈发突出,教育和教师的地位和作用就愈发凸显。高质量教师队伍建设是事关人才创新、国家富强和民族复兴的重大政治任务,是事关教师生活福祉、人民教育福祉、国家公共福祉的根本性民生工程,教育质量的提升、高质量教育体系的发展,关键点在教师,发力点在教师,最终希望点也在教师,教师工作在建设教育强国和高质量教育体系中具有基础性、全局性的重要战略地位。实践表明,教师这个第一资源用好了、用活了,积极性调动起来了,教育的兴旺蓬勃就有了关键支撑。因此必须始终坚持从战略高度认识教师工作的重要性,充分信任、紧紧依靠广大教师,培养和汇聚打造中华民族"梦之队"的筑梦人。

收稿日期:2022-01-31
作者简介:邬志辉,东北师范大学中国农村教育发展研究院院长,教授,研究方向为农村教育.

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

二、必须确保教师教育优先发展，加快高质量教师教育体系建设

教师教育是高质量教师队伍建设的活水源头，是推动教育高质量发展的坚强后盾，是教育事业的工作母机，必须以更加高度的政治自觉与更加有力的政策措施，确保教师教育优先发展，加快建设高质量教师教育体系。

第一，要加强建设以师范院校为主体、高水平综合大学参与、教师发展机构为纽带、优质中小学为实践基地的开放、协同、联动的现代教师教育供给体系。要以提升教师教育质量为核心，以教师教育供给侧结构性改革为动力，积极强化和充分发挥师范院校在教师教育体系中的主体地位，加大对师范院校的支持力度，推动师范院校牢固树立以师范教育为主业的办学定位，办好一批高水平有特色的教师教育院校和师范类专业，重点建成一批国家师范教育基地和教师教育改革实验区；支持和鼓励高水平综合大学举办教师教育，特别是引导综合大学和工科大学举办以符合基础教育和职业教育跨学科学习、综合性学习、创新性学习趋势的新型急缺教师的培养；要全面加强区县教师进修学校、市区教育学院和省级教育学院三级教师培训体系建设和覆盖面广、扎根区县的教师教育机构能力建设，补齐教师教育体系的短板；要建立责任和激励相结合的师范生实习实践机制，一方面要强化优质中小学提供实习实践机会的责任意识，另一方面要建构“高校－地方政府－中小学”合作的优质中小学参与教师教育协同育人机制。

第二，要加强建设以政府、高校和社会为治理主体，以法治化、制度化和信息化为治理手段，以管办评分离为治理机制的制度完备、科学规范、运行有效的现代教师教育治理体系。要明晰政府、学校和社会参与教师教育的职责义务，国家要完善公费师范生政策，提高师范生生均拨款，升级实施“卓越教师培养计划”，深度实施“优师计划”，建立师范类专业认证制度；要赋予教师教育举办机构充分的办学自主权，高校要加强教师教育学科建设、强化师范专业质量保障，完善职前职后一体、执行有力、运转高效的教师教育治理机制；探索建构基于大数据、云计算、虚拟现实和增强现实等现代信息技术的“互联网＋”“人工智能＋”的现代化教师教育治理新模式。

第三，要加强建设以提升教师教育质量为核心，以尊重教师成长发展规律和师德师风建设规律为基础，以培育有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的“四有”好老师为目标，以教师思想政治素质、师德师风品质、专业能力素养培育为重点，以推动优质课程资源共享、学科建设经验分享、教育科研课题共同研究为机制的现代教师教育培养体系。要建强做优教师教育，构建教师教育机构准入标准、招生标准、专业标准、课程标准、教学标准、实践标准、教师教育者标准、改革实验区或基地标准等质量保障体系；要全面构建“互联网＋”教师教育资源共享体系，要不断优化教师培养培训内容，积极创新教师教育教学方式，持续深耕课程、教学、实践培养环节，着力培养未来卓越教师和教育家型教师。

三、必须深化教师管理综合改革

2020 年，我国各级各类教育共有专任教师 1793 万，在校学生达 2.89 亿。确保世界上最大规模教师队伍补充有保障、结构更合理、存量有水平、工作有活力是教师管理高质量的核心目标。

第一，要完善教师资格标准和严格教师准入制度。教师是一个专门的职业，需要掌握教什么、教给谁和怎么教等一系列理论性和实践性知识，必须经过专业化的训练。国家要完善教师资格标准，将修习教师教育课程、参加教育教学实践作为取得教师资格的必备条件。全面推行中小学教师资格考试制度，严把教师入口关，重视思想政治素质和业务能力，教师必须持教师资格证上岗任教。要做好教育类研究生和公费师范生免试认定中小学教师资格改革，建立师范生教育教学能力考核制度，提升师范生教育教学能力水平。

第二，要完善教师招聘制度和优化教师资源配置。建立符合教育行业、类别和层级特点的幼儿园、中小学、职业院校和高等学校教师招聘办法，遴选乐教、适教、善教的优秀人才进入教师队伍。要明确中小学校领导人员任职条件和资格，规范选拔任用程序。深入推进县（区）域内义务教育学校教师“县管校聘”

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

管理改革,引导城镇优秀教师、校长向乡村学校、薄弱学校流动。完善交流轮岗激励机制,将到农村学校或薄弱学校任教 1 年以上作为申报高级职称的必要条件,3 年以上作为选任中小学校长的优先条件。

第三,要改革教师编制管理体制和优化教师编制配置。建立区(县、市)长领导下的教师编制管理体制,理顺财政、编办、人社、发改、教育等部门之间的职责关系与合作机制。要充分考虑新型城镇化、放开三孩政策、新课程改革、高考综合改革等增编因素,通过周转使用、跨行业跨市县调剂等措施,加强编制统筹配置,切实解决中小学教职工编制结构性短缺问题。要区分寄宿学校、规模较小、示范实验、对口支教等实际情况,予以适当倾斜。要加大紧缺学科教师补充力度。结合实际合理核定公办幼儿园教职工编制。

第四,要完善教师职称评定标准和深化教师岗位管理改革。要改进结果评价,强化过程评价,探索增值评价,积极架构综合、多维、互动的教师评价方式。充分考虑不同地域、不同学段、不同学科的特点和要求,坚决克服“五唯”顽瘴痼疾,进一步完善教师职称评价标准,坚持把师德师风作为第一标准,突出教育教学实绩,强化一线学生工作,实行分类评价。“双师型”教师要突出实践技能水平和专业教学能力。高校教师职称评定要重点评价学术贡献、社会贡献以及支撑人才培养情况,推行代表性成果评价,探索长周期评价,完善同行专家评议机制。要提高中小学中高级岗位结构比例,进一步落实学校办学自主权,中初级职称和岗位由具备条件的学校依据标准自主评聘,高级职称和岗位按照管理权限由学校推荐或聘用,鼓励地方探索进一步由具备条件的学校自主评聘高级职称和岗位。推动高等学校教师职称制度改革,将评审权直接下放至高等学校,由高等学校自主组织职称评审、自主评价、按岗聘任。

第五,要提高教师工资待遇水平和营造尊师重教社会氛围。习近平总书记强调要“尊师重教”并“让教师成为令人羡慕的职业”。教师职业具有公共属性,中小学公办教师具有国家公职人员的特殊法律地位,承担着国家使命和公共教育服务职责。要按照健全中小学教师工资长效联动机制要求,确保核定绩效工资总量时统筹考虑当地公务员实际收入水平,开展专项教育督导,切实保障和全面落实义务教育阶段教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平政策,彻底解决拖欠义务教育阶段教师工资和欠缴社会保险费、职业年金、住房公积金等问题。要完善中小学教师绩效考核办法,强化教师收入分配激励机制,绩效工资分配要向班主任、一线教师、从事特殊教育随班就读工作教师和教育教学效果突出的教师倾斜。要不断提升教师的政治地位、社会地位、职业地位,切实减轻中小学教师不合理负担,要在全党全社会大力弘扬尊师重教的社会风尚,推动形成优秀人才竞相从教、广大教师尽展其才、好教师不断涌现的良好局面。

四、必须把乡村教师队伍建设摆在优先发展战略地位

新时代教育主要矛盾是人民日益增长的美好教育需要和不平衡不充分的教育发展之间的矛盾,主要体现在城乡教育发展不平衡和乡村教育发展不充分问题上。新时代要紧紧抓住“乡村振兴”这一重大战略机遇,紧紧盯住乡村教师队伍建设突出问题,把乡村教师队伍建设摆在优先发展战略地位,大力推进乡村教师队伍建设高效率改革和高质量发展。

第一,深入实施乡村教师定向培养计划,从源头上改善乡村中小学幼儿园教师队伍建设质量。实践证明,实施乡村教师定向招生、定向培养、定期服务方式解决乡村教师队伍的补充问题是最为有效的。目前,国家在部属师范大学实施“免(公)费师范生教育”的基础上又实施了“国家级优秀农村教师定向培养计划”,这对改善乡村教师队伍质量,特别是中西部欠发达地区乡村教师队伍质量是特别重要的,但从数量上看依然不够。建议地方省属师范大学也要在地方“免(公)费师范生教育”的基础上探索实施省级优秀乡村教师定向培养计划,选拔一批适教、善教、乐教的优秀人才进行精准化培养,厚植他们的乡土教育情怀,形塑他们的现代教育理念,夯实他们的专业能力素养,真正从源头上解决乡村教师队伍质量问题,推进乡村教育现代化和乡村振兴。

第二,创新实施乡村校长教师国培计划,在过程中不断提升乡村中小学幼儿园教师能力水平。从 2010 年实施“国培计划”至今已有十余年的时间,政府重视程度之高、财政投入力度之强、参训受益人数

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

之多、持续发展时间之长，在世界是少有的。然而，我们也要清醒看到，同城镇教师相比，乡村教师的课堂教学形态在整体上还是传统的，乡村学生的学习方式在整体上还是落后的，乡村教育的质量水平在整体上还是有差距的，距离上好每一节课、关爱每一个学生、促进每一个学生德智体美劳全面发展的要求还有很大差距。因此，要按照习近平总书记的要求实施“精准培训”，让乡村教师充分认识到乡土资源的教育价值，让乡村校长深刻认识到乡村教育特有的资源优势，增强乡村教育自信，创造性地开展乡村教育试验，探索具有乡村特色的教育教学管理模式，推进乡村教育的现代化。

第三，接续实施乡村教师增强支持计划，在动态中有力激发乡村中小学幼儿园教师队伍活力。进一步扩大农村教师特岗计划实施规模，适当提高特岗教师工资性补助标准，鼓励优秀特岗教师攻读教育硕士。继续实施银龄讲学计划，鼓励支持乐于奉献、身体健康的退休优秀教师到乡村和基层学校支教讲学。完善交流轮岗激励机制，城镇教师校长在乡村交流轮岗期间享受当地相关补助政策，作为申报高级职称和选任中小学校长的必要条件。编制继续向乡村小规模学校倾斜，按照班师比与生师比相结合的方式核定。大力提升乡村教师待遇，认真落实艰苦边远地区津贴等政策，全面落实脱贫县和定向县乡村教师生活补助政策，依据学校艰苦边远程度实行差别化补助。对长期在乡村学校工作的中小学教师实行“定向评价、定向使用”，并对中高级岗位实行总量控制、比例单列，不受各地岗位结构比例限制。加强乡村教师周转宿舍建设，让乡村教师住有所居。关心乡村青年教师工作生活，切实解决乡村青年教师困难，在专业培训、职称评聘、表彰奖励等方面向乡村青年教师倾斜，不断提升乡村教师职业吸引力。

以制度创新保障高质量教育体系建设

范国睿

（华东师范大学　教育学部，上海　200241）

一、我们需要一个什么样的高质量教育体系

“高质量教育”这一概念，很难在英语语境中找到一个对应的译词。英语中意义相近的“卓越教育”（Excellence in Education），指的是要制定高的学校教育标准，并尽力协助学生完成高质量学习任务；美国在20世纪八九十年代所倡导的教育标准（standards）、绩效（performance）等教育改革，大都围绕提高学生学业成绩展开的。在当下语境下思考“我们需要一个什么样的高质量教育体系”，视野与内涵都理应远远超越学业成绩的范畴，至少可以从以下三个维度加以理解。

从伦理与价值的维度讲，首先，高质量教育是公共教育。公共教育，是利用纳税人缴纳的税费兴办教育事业，为公众提供公共教育服务，公共教育的“公共性”，决定了公共教育尤其是基础教育、义务教育对资本介入和市场化机制的限制，私营教育、以政府和学校购买教育服务机制进入的制度化教育系统的教育形式，只能是公共教育、现代学校教育系统的有益补充。公共教育意味着所有儿童都有权利接受公共教育。高质量教育体系，不仅要面向全体儿童，满足全体儿童的基本的、共同的教育需求，还需要尊重并

收稿日期：2022－01－31

作者简介：范国睿，华东师范大学教育学部教授，研究方向为教育政策、学校发展.

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

尽可能满足每一个儿童的个性化教育需求。其次,高质量教育是公平的教育。高质量的公共教育,是公平的教育,这种公平性,意味着不是少数人接受高质量的教育,而是全体人接受教育、接受同样高质量的教育。基本公共教育服务均等化的意义在于,为每一个学习者提供均衡的教育供给,保障教育起点公平、过程公平、结果公平。当然,公平的教育,不是整齐划一的教育,而是适合每一个人的先天基础与发展潜能的教育,是让每一人在其发展基础上都健康成长、绽放异彩的教育。再次,高质量教育是以人为本的教育。教育的本质是激发、促进人的个性发展、全面发展、健康发展。今天我们重提"高质量教育是以人为本的教育""以学生发展为本的教育",就是要逐步回归教育的顺应人的天性、涵养心智、促进人的身心发展、提升人的综合素养的"育人"功能。

从教育本体或教育专业的维度讲,首先,高质量教育体系是一个健康的教育生态系统,这就要求构成教育系统诸要素的各级各类教育自身是健康发展的,彼此关系是互洽的,整个教育系统与社会是协调发展的。健康的教育生态系统,不仅需要构成大系统的基础教育、职业教育、高等教育等制度化教育组织以及社会教育、家庭教育等子系统的健康发展,分类特色发展,还要求这些子系统之间结构合理,开放联通,共同构成大中小学有机衔接、普通教育与职业教育融通、教学与科研互补、产学研合作,促进学习者终身学习、发展的教育生态系统。其次,高质量教育是全面发展的教育。高质量教育,注重各门学科的均衡发展和人的素养的均衡、全面、综合发展,但并不因均衡发展而压抑不同人的兴趣爱好、个性特长的发展,基于均衡发展的"底线"基础上的因材施教,方能促进人的个性发展,才能塑造适应社会对各级各类人的多方面差异化的需求,从而实现人的发展与社会发展的协调和统一。第三,高质量教育是创新的教育。高质量教育需要高质量学习,高质量学习并不否定知识学习,也不否定基于教师课堂讲授的接受学习,而是强调知识接受和学习过程中的有意义学习(meaningful learning)。此外,高质量教育更加注重学生的发现学习和研究性学习,注重通过开展与学习内容以及学生的认知发展规律相契合的不同形式创新性学习与实践活动来学习。

从教育技术创新的维度讲,高质量教育是基于智能技术的教育。推进智能教育体系建设,首先需要加快新型基础设施建设,统筹战略布局,加快建设智能化综合性教育数字信息基础设施;其次,加快推进智能设施设备教育应用的软件与教育应用情境开发,加大数字化教育资源开发与资源库建设,提升关键软件技术创新和供给能力与教育应用水平,以智能技术全面赋能教与学的过程,泛在学习、线上线下混合学习、自适应学习、沉浸式情景学习、深度学习等适应数字化转型的学习方式逐步成为常态性学习,建构基于智能技术的教育生态。

二、如何以制度创新保障高质量教育体系建设

从教育现代化的意义来讲,高质量教育体系的建设,包括教育事业的现代化和教育治理的现代化两个层面,前者是高质量教育体系建设的主体;后者,教育治理现代化是教育事业现代化的保障。如何从制度建设、制度创新的视角保障和促进高质量教育体系建设,达成这些建设目标与内容,同样是高质量教育体系建设的题中应有之义。

教育资源配置制度创新。高质量教育体系建设,需要高质量的教育资源供给与配置,这不仅要求保证充裕的教育资源,而且要求对不同地区的教育、各级各类教育、各级各类学校予以合理配置、精准供给,这就需要进一步完善基本公共服务教育服务均等化的制度体系,建立健全教育资源投入标准体系,持续提高教育投入标准,建立和完善办学条件标准动态调整机制。

教师制度创新。教师制度创新的首要因素是要解决教师"来得了、留得住"的问题,吸引和稳定优秀青年人才从教。为此,首先需要大力提升教师的政治地位、社会地位、职业地位,健全中小学教师工资长效联动机制,使教师职业真正成为区域内富有吸引力的职业。其次,不断提高教师队伍治理水平,努力克服教师编制、职称、岗位、评价等制约教师队伍建设的瓶颈难题,充分激发教师的积极性、创造性。再次,

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

深化教师教育改革，遵循教师成长规律，创新师范院校未来教师培养机制和在职教师的专业发展机制，打造高质量教师教育体系和教师发展体系，为高质量教育体系建设提供有力支撑。

教育评价制度创新。教育评价制度是教育改革发展的指挥棒，事关教育发展方向，直接决定着各级各类学校的办学导向。中共中央、国务院《深化新时代教育评价改革总体方案》要求，完善立德树人体制机制，需要根据此方案和国家相关部门有关“破五唯”的新要求，系统梳理相关规章制度，集中推进教育评价制度的废改立，改进结果评价，强化过程评价，探索增值评价，健全综合评价，营造风清气正、宁静和谐的教育与教学、学习与实践、治学与研究环境。

教育治理现代化。高质量教育是充满活力的教育。教育治理现代化就是在厘清不同教育主体的教育责任边界的同时，建立促进不同教育主体合作共治的体制机制，这就需要从根本上改革破除、化解限制和制约教育发展的制度性障碍，持续激发不同教育主体的积极主动性和创造性，充分激发政府监管服务、学校自主办学、教师爱教、学生向学、社会参与支持的积极性与创造性，建构多方参与、协商民主、共建共治共享、充满生机与活力的教育治理体系。推进教育治理体系和治理能力现代化需要强有力的法治保障。自《中华人民共和国民法典》颁布实施以来，教育法法典化工作被提上日程。教育法典的编撰，有助于克服不同教育法律法规之间存在的重复、矛盾、冲突、不衔接等现象，并为化解教育改革发展过程中产生的新矛盾、新问题提供法理依据，从而进一步健全教育法律支持体系，提高教育法治化水平，健全教育法律实施和监管机制，保障公民受教育权力、教育从业者的合法权益、学校自主办学权，使高质量教育体系在依法治教、依法办学、依法从事教育与学习活动的轨道上，健康有序发展。

高质量教育体系的战略与目标

李立国

（中国人民大学　教育学院，北京　100872）

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央立足世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局，坚持优先发展教育事业，高度重视教育在国家发展、民族复兴、人民幸福总体战略中的基础性、全局性、先导性作用。教育事业为社会主义现代化建设开发了人力资源，为增强综合国力和国际竞争力贡献了积极力量，为国民素质提高提供了重要支持。国家“十四五”和 2035 远景规划确定了未来的发展目标和战略方向，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出了“建设高质量教育体系”的目标和任务。教育发展必须与我国国情相适应，与国家发展的阶段性特征相一致。在我国这样一个大国实现全国范围内的教育现代化和教育强国，需要对教育所处的经济社会发展环境与教育发展的阶段性特征作出准确判断，需要对教育发展目标和发展模式作出战略选择。新时代教育发展面临新的形势和任务，赋予了教育改革发展的新的内涵和目标，这就是要以高质量教育体系实现教育自身发展和满足经济社会发展及人的发展的需要。

从背景看，建设高质量教育体系要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，实现高质量

收稿日期：2022－01－31

作者简介：李立国，中国人民大学教育学院教授，研究方向为高等教育理论与管理，教育思想史.

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

发展。第一,建设高质量教育体系是服务国家现代化战略的必然要求。目前,我国已经全面建成小康社会,开启了建设社会主义现代化国家的新征程。我国 GDP 总量突破 100 亿人民币大关,人均 GDP 达到 1.2 万美元,站在了迈向高收入国家的门槛上。预计到 2035 年,我国人均 GDP 将达到 2 万美元以上,稳步进入到高收入国家行列。从远景目标看,到 2049 年新中国成立 100 周年的时候,人均 GDP 达到 5 万美元左右。按照 2035 年基本实现社会主义现代化的目标,教育必须要适度超前于经济社会发展发展,实现教育在国家现代化的超前发展战略,确立教育高质量发展对于国家现代化发展的战略定位。从教育与国家发展的规律与经验看,强国先强教,强国必强教,教育发展与强盛是国家强大的基础,大国的崛起离不开教育的高质量发展,并且教育发展要超前于经济社会发展。纵观世界近代史,一个大国的崛起,有很多因素,但都离不开教育的发展和国民素质的提高。无论是第一次工业革命的英国,第二次产业革命的德国对英国的超越,20 世纪上半叶美国和苏联两强的崛起,还是战争后日本等国家的经济腾飞,都离不开与本国国情适应的、高质量的教育发展,国强必然教育强,当然,教育强不一定国强。并且,教育发展要先于国家的崛起,为国家发展提供人力与智力支撑。德国各州在 18 世纪后期就颁布了《义务教育法》,在 1810 年组建了具有划时代意义的柏林大学,美国在 19 世纪后期颁布《增地法案》,各州组织面向工农业的高等学校,并且开始发展新型研究型大学,苏联则利用社会主义制度优势大规模发展教育和普及教育,日本在二战后提出科技立国和教育立国的口号。这些国家,教育的发展和现代化伴随着国家的崛起,并且教育现代化早于国家现代化大约 10—15 年左右。我国要实现国家现代化目标,需要建立更高质量的教育体系,从而支撑经济的可持续发展和国家发展。

第二,建设高质量教育体系是贯彻新发展理念的必然体现。创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念是在深刻总结国内外发展经验教训和分析国内外发展大势的基础上形成的,集中反映了我们党对经济社会发展规律认识的深化。新发展理念既有广泛的实践来源,即来自于对国内外发展实践的科学总结;也有深刻的理论属性,即对于经济社会发展规律认识的深化。创新解决的是发展动力问题,要以创新的理念和战略构建高质量教育体系,既要满足经济社会发展需求,也要满足人民对于美好生活的向往,以推动人的全面发展为目标。协调注重的是发展不平衡问题,高质量教育体系要系统解决区域、城乡和不同群体的教育不均衡问题。绿色发展注重的是人与自然和谐问题,高质量教育体系建设要符合教育规律和育人规律,在规律基础上发展教育。开放发展注重的是内外联动问题,高质量教育体系的发展离不开教育的对外开放与交流,在“走出去”和“引进来”的双向交流中实现高质量发展。共享发展注重的是解决公平正义问题,高质量教育体系必须坚持教育公益性,坚持教育的公平正义,切实实现教育公平成为社会公平的基础。新发展理念贯穿高质量教育体系全过程各环节,从理念、体系、制度、内容、方式方法等方面成为高质量发展的引领者、先行者。

第三,建设高质量教育体系是构建新发展格局的必然选择。加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局要求要建构与之相适应的教育体系尤其是高等教育体系。与基础教育和职业教育不同,区域高等教育并不是均衡布局和均衡发展,由于历史因素和经济社会发展的差距,高等教育发展并不均衡。在构建新发展格局的背景下,如何建立高质量教育体系尤其是高等教育体系?笔者认为应该从现在的省域主导到区域布局主导,建立面向区域发展的高等教育体系。回顾历史,在计划经济时代,我国建立了行业部门所属的高等教育体系。新中国成立后,我国学习苏联,建立起了较为全面系统的计划经济体系,全国一盘棋。为了适应计划经济的需要,我国逐步建立了与其相适应的高等教育体系,其根本特征是以行业为主导建立分门别类的专门性学院。改革开放以来,在计划经济向市场经济转化中形成了行政化省域高等教育体系。20 世纪 90 年代后期,中央实行了“共建、调整、合作、合并”的管理体制改革,打破了条块分割的办学格局,建立以地方为主的高等教育体系,地方高校占到了 95%左右,使高等教育走向了“中央和省两级管理、以省为主”的发展路径,极大调动了地方及社会各方面参与办学的积极性,逐步形成了省域为主的高等教育体系。目前,中央部委所属高校只有 100 多所,绝大部分属于

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

地方管理，其优点是适应了地方经济社会发展需要，和我国的行政管理体制相一致，缺点是各个省市高等教育发展不均衡，不能适应区域发展的新趋势和构建新发展格局的新要求。党的十八大以来，伴随区域发展尤其是区域一体化发展，中心特大城市带动的城市群发展成为区域发展的新动态，突破了传统的行政区划的约束与壁垒，经济社会发展呈现出新形态，需要构建面向区域发展的高等教育新体系。

从内涵和概念层面看，高质量教育不仅是内涵发展的自然延续，更是教育内涵发展认识上和理念上的拓展与深化，是教育追求更高质量发展的整体性功能的再升级，旨在以教育的高质量发展为经济社会高质量发展提供人才与智力支撑，并满足人民群众对于美好生活的向往，推动人的全面发展，要实现这样的目标，教育必然是高质量的体系和系统。

高质量教育体系更加强调教育发展是一个体系和系统问题，不能孤立地就教育看教育，应该从社会发展的宏观环境和人的发展维度来认识教育的体系建设。高质量教育是一个体系，内涵发展更侧重于教育自身，高质量教育发展是内外部协同的、以质量为导向的发展。从教育与外部环境看，教育体系必须符合新时代社会发展和现代化发展要求，体系具备现代性、适应性、先进性等特征。从教育自身看，核心在于促进人的全面发展，要求教育体系具备横向衔接、纵向沟通、多样性、便利性、包容性等特征。高质量教育体系能够适应现代化建设需要，在我国建设现代化，不能走西方国家的老路，依靠掠夺其他国家占领殖民地和无序开发自然资源作为发展模式，应该寻求通过教育开发人力资源和推进创新驱动，实现经济腾飞与国家发展。这就要求教育体系具备现代性、适应性和先进性等特征，现代性是现代化的充分展开，高质量教育体系是现代化的教育体系，具备现代教育元素和特征，高质量教育体系解决的是如何全面增强国家竞争力，实现经济增长和国家综合实力，全面加强教育发展的国家制度建设，强调形成把我国的人口优势、制度优势和教育优势相结合的发展模式。适应性是教育体系要适应中国国情，包括中国历史与传统，体现中国特色，促进中国现代化建设，从教育事业看，高质量教育体系也是探索中国式现代化的必由之路，在教育实践中探索中国教育发展道路，形成中国教育发展模式，丰富中国式现代化的内涵，同时也是向世界各国探索教育发展提供经验、模式与借鉴。先进性是指教育发展规模、发展质量和发展水平向世界先进水平迈进。

从育人功能和推动人的全面发展看，人力资本理论强调的是围绕经济增长服务的教育发展模式，近年来盛行的人力资源开发理论强调的是经济与社会相协调的教育发展模式，而高质量教育体系强调的是以人的全面发展为宗旨的教育发展模式，教育发展的最高目标是推动人的全面发展，进而实现社会的全面进步。人民至上是高质量教育体系的核心理念，人的全面发展是高质量教育体系的价值取向。教育体系应体现先进的制度与理念，注重多样性，突出开放性，搭建起多元便捷的教育“立交桥”，适应人的成长与发展的个性化、多样化发展趋势。

高质量教育体系强调以质量为核心，但是不局限于质量层面，而是包括数量与质量、结构与效益、过程与结果、投入与产出、贡献与服务以及教育投入、条件保证与支持体系等的综合指标。在教育发展过程中，以质量为导向，处理好量的增长与质的提升的辩证关系。在我国教育发展的现阶段，学前教育、职业教育、高等教育都有很大的数量增长空间。比如作为国民教育体系最顶端的研究生教育，从国际比较和我国经济发展的视野看，就有很大的发展空间。注重处理好规模、质量与结构、效益的关系，注重解决区域教育发展不均衡不充分的问题，补短板、强弱项。高质量发展要求必须有一定的物质基础和条件作为支撑，要求建立合理的经费保障和投入机制，坚持教育公益性，坚持教育公平公正原则。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

建设高质量教育体系的三点认识

刘振天

(厦门大学 教育研究院,福建 厦门 361005)

高质量教育体系,既是重大政策和实践课题,也是重要的理论和学术问题。人们虽然进行了许多研究,仍然需要进一步深入探讨。例如,建设高质量教育体系高在何处?谁来建设高质量教育体系?怎样评价高质量教育体系?

一、关于高质量教育体系建设的本质问题

自 20 世纪 80 年代改革开放开始,面对世界范围内迅猛发展的科技革命浪潮挑战,国人就关注到提高教育质量的重要性。国际竞争,归根结底是人才竞争和教育竞争。因此,20 世纪 90 年代后至今,整个教育发展和改革均围绕质量展开。质量是核心,质量是生命线,质量是时代主题,已深入人心。不过,其时提高教育质量,当然有着那个时代的特征,也有着那个时代的局限。一是多关注于局部质量,各级各类教育基本上处于分立状态,缺乏整体性和全局性;二是过于强调教育对经济社会发展的单方面适应,教育对象自身的发展或内涵发展尚未提到重要日程;三是质量建设不充分、不均衡和不公平;四是质量建设依附性与模仿性强,自主性与独特性探索不足。

新时代高质量教育体系建设,正是针对以往质量建设的缺欠而采取的应对策略。一是百年未有之变局的新形势新挑战,国家和社会发展对科技、教育和人才的需求与依赖程度从未像今天这样强烈而紧迫,教育的地位和价值也从未达到今天如此显著的程度,需要全面、整体和充分提升教育质量,进而建设高质量教育体系;二是经过改革开放 40 年、21 世纪前 20 年的建设和发展,我国经济社会发展取得了历史性的重大成就,财富总量跃居世界第二位,这为以往局部优先质量建设策略转向新时代整体高质量建设策略,进而建设高质量教育体系、推进有质量的教育公平或质量建设高位均衡,奠定了坚实可靠的基础;三是经济发展和社会进步,特别是我国社会主义性质更加突出人的价值和人的主体性,以人民为中心的质量发展观得以切实贯彻;四是随着国家和社会发展,制度优势日益凸显,在理论、道路、文化和教育上更加自信,质量建设从过去跟随模仿走向自主创新,植根于中国沃土,建设充分体现中国特色、中国经验和中国智慧的高质量教育体系成为必然;五是百年来中国共产党领导教育发展和改革的伟大实践,人们对教育发展规律、办学规律、人才培养规律、教学规律的认识不断深入,从而对质量建设做出顶层上整体性的设计与实施。所有这些,均为建设高质量教育体系创造了条件。

建设高质量教育体系,当然离不开提高质量,但显然又不是简单的提高质量,而是全局性、整体性和系统性的高质量,是以人民为中心的全面性和公平性的高质量,是坚持本土特色基础上国际化和创新性的高质量,是新时代教育质量全新革命。由此可见,高质量教育体系,面临和解决的是系统性问题、公平问题、人的主体性发展问题和创新问题,具有整体性、连动性、衔接性、内涵性、主体性与创造性等特征,必

收稿日期:2022-01-31
基金项目:国家社科基金重点项目"高质量教育体系建设:理念、标准、机制与方法"(21AZD068)
作者简介:刘振天,厦门大学教育研究院教授,研究方向为高等教育、教育评价.

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

须通盘考虑东中西不同地区、大中小幼不同层次与学段、家庭学校与社会不同形态、德智体美劳不同内容、普教职教与成教不同形式、政府学校与社会不同主体之间的关系，处理好规模、结构与效益关系，质量与公平正义关系，服从服务性与独立自主性关系，经济社会需要与人的发展需要关系。如果说从前质量建设侧重效益、外在与局部，那么，高质量体系建设则侧重于公平、内在和整体发展，归根结底是促进人的主体性发展。

二、关于高质量教育体系建设的主体问题

谁来建设高质量教育体系？毫无疑问，政府、学校和社会均为高质量教育体系建设的主体，三者不可或缺。但关注点在于三者在高质量教育体系建设中的角色、地位与作用的分配方式及由此形成的质量治理格局。长期以来，政府在教育质量建设中一直处于支配和主导地位，学校和社会则处于从属角色，这样的结构有着客观的需要，也有着内在的理由。在我国，政府主导教育质量建设，显然能够全面贯彻党和国家的大政方针，有利于教育事业统筹协调和整体布局，进而有利于提高教育质量建设的效率与效益。与政府相比，社会和学校都不具备条件和力量，若将教育质量体系建设交由社会、市场或学校，不可避免地会造成教育的无序发展，降低教育质量，还会带来教育的不公平。在政府转变职能和扩大社会与学校办学自主权过程中出现的培训热、乱办班、乱收费等教育秩序混乱现象，已充分说明了政府主导教育质量建设的必要性。然而，由政府单一主体主导教育质量建设，也有其先天不足，最大的弊端是影响和降低社会办学积极性和主动性，社会资源难以有效流入教育领域，进而造成资源总量不足，影响教育质量建设进程与效果。我国长期以来形成的教育发展不平衡不充分，与此有很大关系。由于政府所掌握的资源总量有限，不可能顾及教育所有领域与所有方面，只能有选择地进行重点建设，由此形成了以政府项目、工程、计划等为标志的项目制建设与项目制管理形式。这些项目制，对教育质量建设和质量提升产生了积极作用。一方面，受到政府重点资助的单位或领域获得优先发展，其质量建设的历程及所积累的经验对其他单位或领域起到了示范引领作用；另一方面，获得优先发展的单位或领域，缩小了与发达国家教育质量差距，快速提升了我国教育的实力、国际竞争力和影响力。但与此同时，项目制建设与管理也产生了一定程度的副作用。其一是拉大了不同区域、学校或领域之间的差距，加剧了教育质量的不平衡和不公平。以高等教育为例，在发达国家，人们心目中最好的大学与最一般的大学之间，生均教育资源拥有量比率大体不超过 3∶1，而我国二者之间的比率可能达到 8∶1 到 10∶1；其二是办学模式趋同，这种趋同主要在于政府的项目引导和项目评价标准，在此之下，地方和学校基本是按照政府项目方案的要求进行建设，围绕着政府项目计划、标准与指标运行，这就导致地方和学校不能很好地针对本地本校实际进行办学和质量建设；其三是造成地区和学校在教育质量建设上无序竞争甚至恶性竞争，获得重点支持似乎是为了质量提升目的，但实质上主要是获得更多的教育资源、政府荣誉称号和政绩，目的与手段颠倒，尤其是质量建设中重物轻人、重结果轻过程、重硬件轻软件、重暂时轻长远。质量工程容易沦为急功近利的面子工程。

建设高质量教育体系，必须从过去注重效率优先兼顾公平，转变为效率与公平并重，突出以人为本，突出以学校发展为要。而做到这一点，就要摆正和理顺政府、学校和社会在教育质量建设中的关系。改变政府对教育质量建设包办得过多、过死和过于刚性的现象，要向学校和社会放权，调动和释放整个社会及学校的能量。特别是非义务教育阶段和领域的质量建设，充分发挥社会和学校的作用，吸收更多的社会资源，建立社会质量建设项目，密切教育与社会联系，强化校企合作、产教整合，真正提高质量建设的针对性，提高质量建设的实效，体现质量建设的特色。要充分发挥地方、学校和社会的作用，扩大地方、学校和社会在质量建设中的自主权，政府对质量建设项目不宜管得过多过死，要激发而不是限制和束缚地方及学校的自主发展与特色发展。为此，要推进管办评分离，落实放管服结合政策，切实提高地方和学校在质量治理中的能力。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

三、关于高质量教育体系建设的评价问题

评价是指挥棒和风向标,评价指向哪里,教育实践就跟在哪里。因此,世界各国都十分重视教育评价。据统计,现在世界上绝大多数国家和地区普遍建立了教育评价制度,依法组织开展各种形式的教育评价活动。

实事求是地说,教育评价是十分必要的,是确保和提升教育质量的制度性安排,也发挥了重要作用。历史地看,教育评价经过了从结果评价到过程评价再到目标评价的转变,从具体微观教学活动评价到教育整体系统的评价转变,从以学校为主体的内部评价到以学校、政府和社会为主体的全方位评价转变。正如前文提及,高质量教育体系建设不是单一或局部的,也不是单纯服从和服务于外部社会需要的,而是集全局性、系统性、主体性、国际性与创新性于一身,以人的发展为中心的主体性和公平性的高质量。对高质量教育体系建设必须从这些基本特点出发,进行全方位、全过程和全环节评价。

坚持高质量教育体系建设的适应度评价。即评价高质量教育体系建设的出发点是否满足对经济社会发展需要的适应性情况。各级各类教育目的目标、发展与改革方向是否贯彻落实党的教育方针,体现立德树人根本标准要求,是否始终坚持社会主义办学方向、培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

坚持高质量教育体系建设的保障度评价。即是否能够为高质量教育体系建设提供足够的人力、物力、财力、信息以及必要的政策支持与保障,是否能够通过条件的满足使高质量建设目标切实落地到位。

坚持高质量教育体系建设的有效度评价。高质量教育体系建设不仅需要足够资源支持,更在于这些资源配置合理、管理高效,能够发挥最佳效用。为此,要调动各方面积极性和主动性,尤其重要的是激发政府、社会、学校、教师和学生等不同层面教育主体的潜力和活力,发挥其主动性、能动性和创造性。正如习近平总书记指出的,建设中国特色社会主义,实现中华民族伟大复兴中国梦,不是敲锣打鼓就能实现的,它需要人们付出艰苦卓绝的斗争和创造性智慧。

坚持高质量教育体系建设的满意度评价。建设高质量教育体系的根本目的,在于办好让人民满意的教育。人民满意是检验高质量教育体系建设成败的最终标准。人民满意体现了教育以人民为中心的主体性,在教育活动中,以人民为中心,就是要尊重人的价值、促进人的发展。教育活动不能见物不见人、重物不重人,教育评价必须坚决反对重结果轻过程、重硬件轻软件、重数量轻质量的功利主义与短视行为,必须反对官僚主义和技术至上。在教育评价上,破除“五唯”顽瘴痼疾,还教育评价本来面目,回归教育本体本心。要重视成长性评价、增值性评价、过程性评价和综合性评价,改革结果性评价,使评价既客观真实,又充分体现以人为中心的价值取向。

坚持高质量教育体系建设的创新度评价。建设高质量教育体系,离不开立足本土实践,也离不开国际经验借鉴,然而,归根结底取决于不断创新成长。所谓高质量,高就高在教育对经济社会和人的发展所发挥的先导性、引领性和前瞻性作用,高在教育对科学技术与文化的更新改造性,高在对世界文明发展的独特贡献上。为了实现高质量创新目标,首先必须积极主动实施教育创新,要更新教育观念,创新教育制度,变革教育模式,改革教育教学方法,积极探索在充分利用现代信息技术手段、大数据和人工智能基础上,实现教育过程全新变革的新路径。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

加快培养理工农医类专业紧缺人才是建设高质量教育体系的关键举措

王顶明

（北京理工大学　人文与社会科学学院，北京　100081）

在中共中央“十四五”规划《建议》和“十四五”规划《纲要》这两份重要文件中，“加快培养理工农医类专业紧缺人才”都是提高高等教育质量，建设高质量教育体系的重要内容。为什么要在这一时期特别强调理工农医类紧缺人才培养？其核心内涵有哪些？如何加快培养？这是摆在学术界和实践者面前的现实问题。

一、加快培养理工农医类专业紧缺人才是回应当前国际国内形势与挑战、适应新发展阶段、构建新发展格局的内在要求，也是当前和今后一个时期我国建设高质量高等教育体系的重要任务。

从国际形势来看，新一轮科技革命和产业变革突飞猛进，当今世界百年未有之大变局加速演进，中华民族伟大复兴战略全局整体推进。人才日益成为影响国际竞争的重要因素。提升综合国力和国际竞争力，尤其是尖端科技领域的争夺，关键靠人才支撑，顶尖人才更是具有不可替代性。近年来中美经贸领域的摩擦，特别是新冠疫情爆发以来，美国加大对尖端科技的封锁、对高端人才的打压，集成电路、新一代信息通信技术、两机、网络空间安全、生物医学、遗传育种等专业领域的国际合作受到明显影响。摆脱关键领域核心技术的“卡脖子”危机，迫切需要增强忧患意识、实现高水平科技自立自强，迫切需要加快培养理工农医类专业人才。

从国内发展来看，“十四五”到2035年是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、迈向第二个百年奋斗目标的新发展阶段。构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是对“两头在外，大进大出”的国际大循环经济发展战略的扬弃。构建“两个循环”的新发展格局，努力实现高质量发展，意味着长期以来由大规模出国潮和高比例归国流共同构成的高等教育系统大进大出发展格局转型升级，意味着主动融入国家发展大势，坚定不移走好理工农医类紧缺人才自主培养之路，加快形成人才资源竞争优势。

从战略使命来看，习近平总书记先后在院士大会和中央人才工作会议上提出，要加快建设世界主要科学中心、世界重要人才中心和创新高地。两个中心、一个高地的战略部署，体现了以习近平同志为核心的党中央对错综复杂的国际环境和全球竞争格局的深刻认识和科学研判。此次战略布局，对我国高等教育系统提出了前所未有的新挑战新要求。“我们比历史上任何时期都更加接近实现中华民族伟大复兴的宏伟目标，也比历史上任何时期都更加渴求人才。”高校要做好基础研究的主力军和重大科技突破的生力军，迫切需要通过“双一流”建设，加快培养一流科学家和卓越工程师，显著提升理工农医类专业紧缺人才自主培养能力。

二、加快培养理工农医类专业紧缺人才是瞄准科技前沿和关键领域等国家战略任务，包括加快培养国家急需紧缺的高层次人才、技术技能人才和卓越工程师。

收稿日期：2022－01－31

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“加快培养理工农医类紧缺人才研究”（21JZD060）

作者简介：王顶明，北京理工大学人文与社会科学学院教授，研究方向为研究生教育、教育政策.

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

习近平总书记在 2020 年对研究生教育工作的指示中强调,“瞄准科技前沿和关键领域,深入推进学科专业调整,提升导师队伍水平,完善人才培养体系,加快培养国家急需的高层次人才”;2021 年对职业教育工作的指示中强调,“建设一批高水平职业院校和专业,推动职普融通,增强职业教育适应性,加快构建现代职业教育体系,培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠”;在清华大学考察时再次强调,“瞄准科技前沿和关键领域,推进新工科、新医科、新农科、新文科建设,加快培养紧缺人才”;在中央人才工作会议上进一步强调,“培养大批卓越工程师……加大理工科人才培养分量”。从党中央的要求来看,加快培养理工农医类紧缺人才不仅意味着加快培养国家急需的高层次人才,还意味着加快培养高素质技术技能人才和大批卓越工程师。当然,在不同场合提出的上述人才需求之间可能存在一定交集。

从程度来看,人才紧缺有可能是规模层面的供不应求,也可能是比例结构性的缺口或者差距,还可能是对特定行业、关键领域发展造成重大影响的人才紧缺。以工程师为例,虽然我国已是世界上唯一拥有全部工业门类的大国,但整个工业体系总体上处于全球价值链和生产链的中低端,新时代制造业转型升级所需的卓越工程师数量和质量都存在供不应求的问题。因此,分析和研判理工农医类专业人才紧缺问题,需要考虑三种情况:一是现有人才在数量或质量上不能满足国家当前需要,意味着量与质的供不应求;二是当前可能尚无明显的此类人才需求,但从产业趋势预测具有潜在发展需求;三是此类人才与发达国家相比,尚存有显著的差距。无论哪一种情况,一旦出现人才缺口、比例失调,都可能对经济社会发展造成严重影响。概言之,紧缺人才是一个相对的、动态的、发展的政策概念或时代命题。

结合 2035 年我国要进入创新型国家前列、建成人才强国的战略目标,面向世界科技前沿、经济主战场、国家重大需求、人民生命健康,坚定人才培养自信,增强人才自主培养能力。具体到高等教育领域而言,就是系统考虑国计民生重大战略、科技前沿和关键领域对理工农医类人才的战略需求,推进理工农医类专业紧缺人才培养体系建设。

三、加快培养理工农医类专业紧缺人才需要动态平衡供需、规模、结构与质量等多重关系。

加快培养特定领域的紧缺人才,一般来说可以通过规模扩张来实现,在实践中往往表现为增列招生计划名额、增设学科专业、增加学位授权点、新增院系组织。比如,在研究生招生计划中新增“国家关键领域急需高层次人才培养专项”,重点在人工智能、临床医学、公共卫生与预防医学、生物制药、网络空间安全、集成电路等领域倾斜招生;在学科目录中新增“网络空间安全”“集成电路”等交叉门类一级学科,在 2021 年学位授权时重点增列数理化生和工程类博士学位点,在一些学校设立人工智能、集成电路、发动机等二级学院、未来技术学院。那么,紧缺人才究竟是依靠于大幅度扩大规模,或者在存量和增量中优化学科专业层次类型结构,还是改革培养模式全面提升相关学科专业人才培养质量?

加快培养理工农医类紧缺人才并不意味着大幅度扩大所有理工类人才培养规模(对应缩减人文社科类招生计划);而是在招生规模上有增有减,在学科专业上有进有出,在层次类型上有宽有窄,在培养项目上有强有弱。以医学人才培养规模为例,当前高职(专科)类临床医学和中专农村医学专业每年毕业人数超过 7 万,仅比本科临床医学专业毕业生少 1 万多人。这些毕业生首次参加执业助理医师资格考试通过率仅为 1/4,如此大规模、高比例、低质量的高职临床医学招生规模应予严控。还有部分医学院校的临床医学专业每年招生超过 1500 人,临床教学和毕业实习都无法保障,这类培养规模过大的医学院校招生规模也应予以严控。从国际比较来看,发达国家医护比一般为 1:2,我国仅为 1:1.07,欧美国家全科医生一般占比为 30—50%,我国仅有 6%。护士队伍、全科医生严重短缺,表明我国临床医学、护理、全科医学专业布点、招生规模亟待优化。

加快培养理工农医类紧缺人才还需要特别注意避免层级同构。长期以来,学科专业数量与比例决定授权布点数量与比例,进而决定招生规模与比例,是我国高等教育管理的内在逻辑。比如说,研究生学科目录中工学一级学科数占比 34%,工学类博士点占比 37%、年授予工学博士数占比 37%,工学类硕士点占比 34%、年授予工学硕士数占比 34%;本科专业目录中工学专业占比 34%,工学本科专业点占比

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

35%、年授予工学学士数占比32%。上述8个1/3左右的占比数据，反映出不同层级的工学专业数量、授权点数量和招生培养规模高度同构。而发达国家本硕博三级学位在不同学科的规模结构是有明显差异的。据统计，英美发达国家年授予理科博士学位数占比30%左右、硕士一般少于10%，商科硕士学位数占比30%左右、博士一般少于10%；这种分层级、分学科的差异化培养规模反映了经济社会对不同类型人才的多样需求，也反映了高校学科专业布局与招生名额分配的理性行动。

构建起理工农医类紧缺人才培养体系是一个系统工程，需要充分调动教育部门、高等院校和行业企业等多个方面的积极性，需要对当前和今后一个时期行业产业重点领域的人才需求进行精准分析与科学预测，更需要完善我国理工农医类专业人才培养模式，增强相关政策对社会需求的敏感度和识别度，增强理工农医类专业人才培养对社会需求的支持度和迁移性。因此，加快培养理工农医类专业紧缺人才，无疑是建立高质量教育体系的重要内容和关键举措。

建设高质量教育体系的着眼点和着力点

王传毅[1,2]　石中英[1,2]

（1.清华大学 教育研究院，北京 100084；2.清华大学 教育部－清华大学教育战略决策与国家规划研究中心，北京 100084）

2020年10月29日，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报发布，明确提出“建设高质量教育体系”，对“十四五”教育改革发展提出了新要求。2021年3月13日，国家发布了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，明确提出了“建设高质量教育体系”的目标及任务。这充分表明，建设高质量教育体系已经成为“十四五”到2035年这一时期我国教育事业改革发展的重大目标。如何认识和开展高质量教育体系建设，已经成为当前我国教育事业改革发展必须深入思考的重大问题。

一、建设高质量教育体系的着眼点

“着眼点”的问题也就是“怎么看”的问题。党和国家为什么要在这个时期提出建设高质量教育体系的政策主张？从什么角度来理解这个教育政策的合理性和紧迫性？总的来说，党和国家提出建设高质量教育体系，主要基于内部和外部两方面原因。内部的原因是，改革开放以来，我国的教育事业的改革发展取得了很大的成就，这个自不待言，但也依然存在一些顽瘴痼疾，如不科学的教育评价制度问题等没有破解。这些顽瘴痼疾的形成不是教育系统的哪一个要素或哪一个阶段的问题，而是整个教育系统的问题，甚至涉及其他社会系统，如社会用人制度的问题。要有效解决这些顽瘴痼疾，就必须要从完善整个教育体系，以及不断完善教育系统与社会系统的关系入手。外部的原因则是新时代中国特色社会主义建设迈入新征程，中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局深度交织，新一轮科技革命和产业变革

收稿日期：2022－01－31

作者简介：王传毅，清华大学教育研究院副教授，教育部－清华大学教育战略决策与国家规划研究中心副主任，研究方向为高等教育、教育政策；石中英，清华大学教育研究院院长，教授，教育部－清华大学教育战略决策与国家规划研究中心主任，研究方向为教育哲学、教育改革.

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

加速演变,以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局逐步形成,并遭遇新冠疫情长期化带来的严峻挑战,社会主要矛盾发生重大转变,人民群众对教育事业发展提出了更高要求,迫切需要建设高质量教育体系,为全面建设社会主义现代化强国奠定坚实的知识和人才基础。

从建设高质量教育体系的上述着眼点来看,要推进高质量教育体系建设,必须抓住“教育体系”这个关键点,将建设“更高质量的教育体系”作为工作目标。这就要求要进一步提高工作的战略思维、协同思维和系统思维水平,从应对世界百年未有之大变局、回应中华民族伟大复兴全局与社会主义现代化强国建设的时代需求出发,将教育系统的改进置于整个社会系统建设的大格局下审视和设计,将教育高质量发展与经济社会高质量发展有机统一起来,在充分发挥以往教育改革积累性效应基础上,进一步强化教育改革的系统性、整体性和协同性,形成全社会共同参与、共同治理、共享成果的教育发展新格局。

二、建设高质量教育体系的着力点

“着力点”的问题就是解决“怎么干”的问题,思考在何处用力。这就要求坚持问题导向,从实际存在的教育问题入手。正如习近平总书记指出:“每个时代总有属于它自己的问题,只要科学地认识、准确地把握、正确地解决这些问题,就能够把我们的社会不断推向前进。”但教育的问题千头万绪,建设高质量教育体系的着力点应当是那些在一定时期内制约整个教育系统运行效能和活力的重大和关键问题。

首先是教育发展不平衡不充分的问题,人人享有公平普惠高质量的教育尚未实现。优质教育资源仍未实现普及普惠,供给数量仍须扩大,供给结构亟待优化,德智体美劳五育尚未完全“并举”,各级各类教育统筹贯通与协调发展需要进一步加强,特别是幼儿园小学化、义务教育超标化、中等教育应试化和高等教育功利化等问题以及普职协调发展问题,都需要着力解决。

其次是教育与经济社会发展的协调性问题,有力支撑经济社会发展的人才供给体系急需加强。从国家打造长板优势、形成新的核心竞争力的角度来看,教育在服务国家重大战略、助力卡脖子技术突破、抢占科技前沿上还需进一步发力;从国家京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等区域发展战略来看,区域教育发展的共促共享机制尚未有效搭建;从各省市经济社会发展水平及人口分布来看,教育与省市经济社会发展的协调性还需进一步加强,还需通过因地制宜,彰显各省教育优势特色。

再次就是高质量教育体系建设的支撑保障问题,多方支持、多维保障、多元善治的格局尚未形成。虽然国家越来越重视教育在人口素质提升、人力资源开发以及综合国力提升上的重要作用,把教育事业放置于优先发展的位置,但相较于欧美发达国家,全社会教育投入占 GDP 比例仍有提升的空间,师资队伍距中央提出的“四有”标准还有显著距离,党对教育事业全面领导下的现代教育治理体系仍有待完善。

三、建设高质量教育体系的基本路径

基于上述分析,建设高质量教育体系,必须全面贯彻党的教育方针,坚持立德树人的根本任务,提升教育服务经济社会发展能力,促进各级各类教育衔接贯通,扩大优质教育资源的供给,汇聚家庭社会学校育人合力,推进教育治理体系与治理能力现代化。具体而言,要在以下六个方面持续发力。

一是完善德智体美劳五育并举的育人体系。有效落实五育要求,关键在于两个方面:一方面,要建立体现各学段特色的思政教育体系。各学段应以理想信念教育为核心,以培育和践行社会主义核心价值观为主线,以建立完善全员全程全方位育人体制机制为关键,弘扬爱国主义、集体主义、社会主义精神。中小学阶段着重以教材建设为抓手,专题实践为依托,激发培育学生爱国之情、砥砺强国之志,高等教育阶段应加强教师思想政治工作,坚持教育者先受教育,健全教师理论学习制度,协同推进思政课程、课程思政和导学思政,引导教师以身示范学生练就过硬本领,把个人理想追求融入党和国家事业之中,实践报国之行。另一方面,要克服“五唯”顽瘴痼疾,深化新时代教育评价改革,建立科学有效的评价体系。在完善智育评价的基础上,优化德育评价,充分运用大数据技术,客观记录学生践行社会主义核心价值观情况;

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

改进体育评价，建立日常参与、体质监测和专项运动技能测试相结合的过程性评价；创新美育、劳动教育评价，明确不同学段美育、劳育的目标要求，加强目标达成度评价。

二是夯实服务国家急需的人才供给体系。教育是一国竞争力和创新力的基石，是创新驱动发展战略和人才强国战略的重要结合点。提升教育服务国家急需的能力，应在三个方面下大力气：首先，应着力提升人才培养主体的质量，引育结合、以育为主，集聚享誉全球的学术大师和服务国家需求的领军人才，构建世界一流人才聚集地，并积极引导“双一流”建设高校等高水平研究型大学以多种形式承担中小学教师的培养工作，让最优秀的人培养更优秀的人，形成一批有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的高素质教师队伍；其次，应优化人才供给的学科专业结构，深入实施政府引导调、院校自主调、市场调节调的调节机制，政府发布国家急需学科专业清单，通过经费投入重点支持、招生计划倾斜分配等方式，引导高校“揭榜挂帅”瞄准关键领域和科技前沿，发挥优势自主设置急需人才培养项目；同时，应打破人才供给的体制机制壁垒，汇聚高等院校、科研院所、重点企业等育人力量，强化科教融合、优化产教融合，促进资源共享、优势互补，协同培养高层次创新型人才。

三是建立大中小衔接、普职融通的国家资历框架体系。国家资历框架体系是衡量个人学习经历的标尺，是搭建人才培养的“立交桥”的基础，是服务全民终身学习体系建设的政策工具。一方面，政府应明晰不同层次的学分要求和质量标准，统筹设计各级教育培养目标和教育内容，凸显层次性和衔接性，定期加强小学、中学、大学协同发展的研讨交流，积极鼓励大学优质课程、基地等资源面向中学生开放，充分发挥地方政府在当地小学、中学、大学共建交流中的引导支持作用，引导建立大中小学有机衔接的人才培养共同体；另一方面，应加快促进普职融通、分类发展，建立普职之间的学分互认、课程互选制度，不断提高中等职业教育发展水平，把发展中等职业教育作为普及高中阶段教育的重要途径，使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育，同时积极推动应用型本科院校的建设，探索形成“中职—高职—专业学位教育”的有机衔接。此外，应不断完善学习成果认证制度，加强“学分银行”建设，努力推动学分、学历、学位和技能等级互认互通。

四是构建优质资源共享共用的教育生态体系。扩大优质教育资源供给关键在于形成良好的教育生态。发挥体制和制度优势，探索建立“双一流”建设高校、科研机构及地方高水平大学之间的联动机制，强化引领辐射、资源共享、互促共进，构建区域高等教育共同体；充分发挥东部地区高校的对口支援、定点帮扶作用，加快推动中西部高等教育振兴计划，形成点线面结合、东中西呼应的发展格局，带动中国高等教育水平整体提升；加快推进教育发展的城乡一体化，推行县域、城区学区制，强化学区内中小学特色发展、优势共用、资源设施场地共享，实行义务教育教师“县管校聘”，以交流、轮岗、走教等多种形式，扩大优质教师资源辐射；积极发展互联网＋教育，以建设“人人皆学、处处能学、时时可学”的教育信息化体系，提升优质教育资源供给能力、数字教育资源服务水平与能力，推动区域之间、校际之间的均衡发展。

五是健全学校家庭社会协同育人体系。高质量教育体系不仅包括高质量的学校教育，也包括高质量的家庭教育、社会教育。促进学校家庭社会协同育人必须深入落实《中华人民共和国家庭教育促进法》，完善政府主导、部门协作、家长参与、学校组织、社会支持的家庭教育工作格局，积极引导各级各类学校优化家教协同的工作机制，统筹家长委员会、家长学校、家访、家长开放日等机制渠道，加强家庭教育指导；积极挖掘和发挥社会资源的育人功能，充分利用爱国主义教育基地、公益性文化设施等社会资源，因地制宜地开展教育教学实践；加强校外教育的市场治理，规范培训服务和行为，着力扭转校外教育市场对学校教育教学秩序的不正当干扰，标本兼治校外培训引起的系列问题。

六是加快建设现代教育治理体系。现代教育治理体系是政府、学校、社会依法共同参与的治理体系。政府需要深入落实“放管服”，提高宏观指导和管理服务的科学化水平，落实学校办学自主权，全面激发学校办学活力，加强学校的自主管理，提升学校自我发展、自我约束、自我诊断、自我改进的机制；学校需要优化内部治理结构，完善党委领导下校长负责制，依法扩大教师、学生以及社会组织等利益相关主体在学校治理和重大决策制定中的参与度，形成多元善治的发展格局。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net