

“十二五”时期我国教育体制改革 与科教兴国战略研究^{*}

黄晓勇 张菡洺

【提 要】我国实施教育体制改革与科教兴国战略,应消除教育发展中的制度性障碍影响:国家宏观教育规划缺位,教育发展与经济社会发展阶段脱节;教育管理体制行政化,行政权力高于教育权、学术权,违背了自身发展的科学规律;教育投入体制失衡,教育事权与财权不匹配;政府垄断教育供给,缺乏有效竞争机制;“一考定终身”的高等教育招生考试体制,制约了素质教育与创新型人才培养。为此,“十二五”时期我国教育体制改革应着手于以下方面:科学规划国家教育发展,形成与国家经济社会阶段相适应的教育体系;教育权、学术权与行政权力分离,建立教育间接管理体制;教育投入较大幅度提高,教育事权与财权相匹配;破除公办教育单一垄断格局,建立教育供给有效竞争机制;初步实行一年多考的高考制度,建立学分制的学位管理模式。

【关键词】教育体制改革 教育行政化 教育垄断 一考定终身 科教兴国

〔中图分类号〕 G639.21 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000—2952 (2010) 02—0013—08

国际金融危机加剧了世界经济结构大调整大变革,发展中国家和新兴经济体面临新的挑战,同时也被赋予新的发展机遇。今后十几年是我国发展的关键时期,如果能抓住机遇,选择适当的发展战略,经济后进国家实现社会生产力的跨越式发展是完全可能的。实施科教兴国战略是我国在新时期新形势下,贯彻落实科学发展观的重要举措,依靠科技创新,优先发展教育,在实践中走出一条具有中国特色的社会主义发展道路。

一、教育体制改革——国家科教兴国战略的迫切需要

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net
科学发展观的第一要义是发展,知识经济

时代的第一生产力是科学技术,当代谈发展必须依靠科学技术,而掌握科学技术的人才需要通过教育获得,科学发展必须依靠科教事业。目前,发达国家知识和技术进步对其经济增长的贡献率已经达到80%以上,而我国这一指标只有30%,我们与发达国家在第一生产力方面还存在较大差距。要保持我国经济持续平稳较

^{*} 本文系国家交办委托课题《关于教育发展战略研究》的最终研究成果,衷心感谢中国社会科学院武寅副院长、李扬副院长在课题研究前所提出的宝贵思想及对课题研究的启发;特别感谢中国社会科学院人事教育局潘晨光副局长、研究生院文蔚国、赵茜两位副院长在多次讨论中提出的中肯意见。

快发展,就必须实施科教兴国战略,大力发展科学技术,增强自主创新能力,加速培养各类人才,发挥科技与教育对国家经济社会发展的促进作用。这是总结我国发展实践,借鉴国外发展经验,适应新的发展要求,落实科学发展观的必然要求。

当今世界,知识越来越成为提高综合国力和国际竞争力的决定性因素,人力资源越来越成为推动经济社会发展的战略性资源。目前世界各主要国家都将人力资源投资作为保持经济持续增长的主导性因素及确保国家竞争优势的重要战略安排。要形成人力资本优势,必须加大人力资本投资,而教育是人力资本投资的最有效手段。国家实施科教兴国战略必须大力发展形成人力资本的教育事业。然而,人才的培养与国家教育发展不仅是社会科技和经济体系演进的产物,更受到其相应的制度激励与影响。因此,新时期新形势下关注国家人力资本形成的教育制度的研究与改革,是我国实施科教兴国战略的迫切需要。

改革开放以来,我国教育事业获得了快速发展,但主要体现于规模扩大。对教育发展影响水平与人才培养质量最重大的深层次体制性障碍问题则始终未能真正触及甚至有些更显严重,如果不尽快革除教育发展中的体制性障碍,则国家科教兴国战略将因缺乏必要的人力资源支撑而大大延滞抑或成为无法实现的大国梦想。

二、我国教育发展中的重大体制性障碍

教育体制应是国家在一定时期内落实其教育理念的一种制度与组织支撑及保障。教育理念应包含三个层次:第一层次,教育要实现其最基本的功能,即培养当代社会公民的基本素养。第二层次,教育要为国家经济社会发展提供适合的人才。第三层次,教育还需要为国家发展战略储备人力资源。为此,教育体制应在确保其基本功能的同时与时俱进,以适应国家经济社会的发展阶段与任务。建国以来我国始终实行高度集中的教育管理体制,未能根据国

家发展与经济政治体制改革进行适应性调整,因此教育的体制性障碍长期存在,并严重束缚了教育事业发展与国家人力资源建设。

(一) 国家宏观教育规划缺位, 教育发展与经济社会发展阶段脱节

教育作为国家人力资本形成的主要途径,其发展需要根据国家经济社会发展阶段进行宏观规划,而我国恰恰缺失了教育的宏观规划环节,造成了教育发展与国家发展阶段脱节或者说人才培养与经济社会发展需求不适应。根据世界现有的大国经济发展经验,以及三次产业结构演变规律,大国的现代化进程可以划分为农业大国到工业大国、工业大国到工业强国、工业强国到服务业大国三个阶段。现阶段,我国已经进入现代化进程的第二阶段。^①支撑国民经济发展的第二产业由劳动密集型开始向资本密集型、技术密集型和知识密集型产业过渡,资本有机构成不断提高。与产业结构发展相适应,我国就业市场需要大批高学历、高素质的人才,但事实上就业市场对高等教育的毕业生却需求不足,一方面大批“普通高校”毕业生找不到工作,另一方面具有一定职业技术资格的劳动者却万金难求。究其原因,一方面与产业升级依靠国外引进技术、缺少自主研发环节、技术密集型以“引进技术而非自我研发”等因素有关,另一方面则与我国高等教育以“普通教育”的人才培养模式相关,“普通教育”的毕业生既无法满足市场对研究创新型人才的需求,也无法提供具有实际操作能力的高素质应用型人才,就业市场出现结构性失衡就势在必然。

国家宏观教育规划缺位还体现在对教育分类不清晰、人才培养目标不明确。按照联合国对教育的分类方法,高等教育应分为研究型教育与应用型教育两大类。研究型教育主要从事基础科学研究;而应用型教育则注重实用性、技术性,以适应具体职业需要。我国由于缺乏与经济社会发展阶段相适应的宏观教育发展规

① 陈桂贵、黄群慧:《工业发展、国情变化与经济现代化战略》,《中国社会科学》2005年第4期。

划,因此对人才的培养目标不明确,教育分类不是依据人才的使用目的划分,而是简单笼统地以“普通教育”和“职业教育”分类。这在一定程度上导致了国家教育尤其是中等以上教育定位不清晰、人才培养目标不明确。参照联合国对教育的分类方法,我国的高等教育主要集中于研究型教育,应用型教育很弱。这种重理论、弱实践的人才培养模式与现阶段我国对应用型人才需求的状况严重背离。更为不利的是,应用型教育被冠以职业教育,处于低一个等次的位置上,实际上以职业学校为主,社会评价不高,发展空间有限,其他各级各类学校均被定位为普通教育,由于普通教育办学模式高度一致,专业设置高度重复,其结果导致千校一面,学生千人一面。普通高校毕业生就业困难,正是与我国高等教育人才培养同质十分严重密切相关的。

此外,教育区域布局不均衡也是宏观教育规划缺位的另一种表现与结果。大城市办大教育已经成为高等教育举办的定式。但是这种教育体制并未发挥与国家经济发展相匹配的教育资源配置功能。高校的设置地主要集中于大城市,长期形成的教育模式的同质化,使培养对象更倾向于研究型、理论型人才。然而从工业化大国向工业化强国转变的现阶段,广大中小城镇、农村地区最需要进行大规模产业结构调整、急需各类应用型人才。但是,由于我国高等教育的区域布局不均衡,一方面,县域地区、农村地区没有支撑当地经济社会发展的高等教育人才培养基地;另一方面,目前大量高校毕业生因不适应社会需求,无法就业而长期滞留于城市,造成所谓的“过度教育”、“教育资源浪费”等问题。缺失国家层面的宏观教育规划,其结果导致教育分类不清、人才培养目标不明确、教育资源配置不均、教育发展与国家经济社会阶段脱节。

(二) 教育管理体制行政化,行政权力高于教育权、学术权,违背了教育自身发展的科学规律

教育事业有其自身的科学发展规律,国家教育体制必须尊重并顺应这一规律。我国现行的教育管理是具有典型计划经济特征的教育行

政管理体制,表现以指令性计划、行政命令为特征的集权方式,过分强调政府对教育的控制与管理。教育行政机构与公办学校成为典型的政府机构,学校并被赋予各种行政级别。公办学校追求行政级别的提升,以及为此目标服务的扩大规模甚于对教学质量提升。国家教育行政机构的职能本应集中于制订教育发展总体规划,实现教育资源合理布局、对各类各级教育发展规模与发展速度进行宏观调控以及指导服务于教育办学主体。但在目前教育行政管理体制下,政府教育职能错位、缺位、越位严重。疏于对教育的宏观调控,缺乏对教育主体的指导、服务,却将办学主体视为其行政组织中的附属机构,甚至直接干预办学主体的微观管理。在行政化的教育管理体制下,国家教育行政机构本应转移、下放、缩小的行政权力却在这种行政化教育管理体制下被大大增强。政府包揽从建设到办学的一系列权力,政府融教育投资者、办学者和管理者于一身,政府之外的其他力量对办学基本无法介入。办学主体权责无法有效释放,不能真正行使办学自主权。

在学校内部,行政权力高于教育权、高于学术权力,学校的教育职责被弱化,甚至被边缘化,教育质量自然难以提高。学生质量下降,学术创新更无从谈起。学校的本来面目应是区别于政府和企业的典型的“第三部门”。对教育的管理应遵循其自身的发展规律,而非套用行政化的机关管理模式,否则就会限制大学的独立精神,也就限制了新思想、新理论、新学说的创造。蔡元培先生就指出:“教育事业当完全交与教育家,保有独立的资格,毫 不受各派政党或各派教会的影响。”然而,在当前行政化教育管理体制下,办学主体的教学活动、学术活动受到行政权力的限制与制约,无法保持宽松自由与独立的创新氛围。学术的自由与独立是高等教育发展的必要途径,如果违背了其自身的科学发展规律,就无法实现培养造就具有创新精神与自主创新能力的人才。

(三) 教育投入体制失衡,教育事权与财权不匹配

教育资源分配决定了个体参与社会竞争的

初始条件,初始条件不平等是造成未来收入分配差距的重要原因之一。因此,国家教育财政制度的要旨必须体现并坚守公平原则。我国公共教育财政制度的变迁基本实现了由计划经济时期高度集中统一的管理体制,向中央与地方“分工负责、分灶吃饭”的分级财政体制的转变,形成了中央政府与地方政府的分工机制,义务教育“以县为主”,高等教育“以省为主”的教育财政体制。然而,我国公共教育财政体制的变革并没有改变各级政府教育财政支出比例一直偏低的状态,2007年我国教育投入占GDP比例达到3.32%,为历史最高水平,但明显低于2004年4.5%的世界平均水平和发展中国家4%的平均水平,与OECD国家5%的指标差距更大。我国始终未能实现1993年国务院颁布的《中国教育改革与发展纲要》规定的4%的目标。

教育财权与事权不相匹配进一步导致我国各级各类教育之间、区域之间教育发展的不平衡。公共管理理论视义务教育为纯公共产品,其产品属性决定了中央财政对义务教育负有均等化供给的完全责任。但在二元经济结构下,我国实施的义务教育“分级管理、以县为主”的管理体制根本无法实现均等化供给,适龄儿童教育起点不公平。从而教育不但不能实现社会阶层合理流动、促进社会和谐发展的功能,相反却成为引发民怨、造成社会秩序不稳定的重要因素。

长期以来,我国贫困地区的义务教育投入不足问题并没有得到解决。研究数据显示,在1986年~2000年的15年间,未能接受九年制义务教育的农村少年儿童高达1.5亿人;在高中和大学阶段,城乡教育机会的差距甚至超过了改革开放以前。2003年,全社会各项教育投资6200多亿元人民币,其中用在城市的部分占78%,而城市人口占总人口数不到40%,占总人口60%以上的农村只获得22%的教育投资。^①公共教育投入的严重失衡将使城乡二元关系朝着更加不平衡的方向发展,从而使两者关系互为因果地恶性循环下去,进一步加剧我国二元经济结构的不协调。

探究深层次原因,主要源于我国公共教育财政的制度缺陷。财政体制与教育责任机制不相匹配是首要原因。虽然2006年新《义务教育法》强调义务教育“省级统筹、管理以县为主”,并明确了中央与地方政府之间的经费负担比例,但与现行的公共财政体制并不匹配。我国的财政制度是中央统一领导下的分级管理体制——分税制,以中央和地方的财力比较,中央财力比重高,基本达到50%,但没有承担义务教育的对等责任。相反,地方财力薄弱、区域差距巨大,却要求其承担人数众多的义务教育任务。根据统计数据,我国中央财政只负担了义务教育经费的2%,78%由乡镇负担,9%由县级财政负担,省级负担11%。考虑到县级财政收入的一部分仍来自乡镇财政,实际上最终由乡镇负担的义务教育经费达到80%~90%。教育事权与财权两相分离,严重不匹配,教育经费无法保障,地方财政难以承担公共教育责任,义务教育的规模和质量也由此受到很大影响。由于缺乏必要的财政教育资金转移支付手段来平衡地区差异,以及地方官员政绩考核与教育发展水平缺乏联动机制,也使得地方财政投入无法保证当地教育发展,农村与城市、西部与东部之间的差距正日益扩大。

(四) 政府垄断教育供给,缺乏有效竞争机制

我国公共教育供给依靠公办教育体系,教育的供给模式与供给数量完全由政府掌控,公办教育一统天下。在政府垄断教育投资权、管理权、办学权的体制框架下,教育行政部门垄断了一切教育资源。这种行政化的教育管理机制导致当前教育供给有限、资源稀缺、成本畸高、设租寻租泛滥,民怨严重。其症结在于政府垄断了教育供给,缺乏有效竞争机制。

对民间资本投资教育激励不足,鼓励政策缺乏操作性,也是导致政府垄断教育供给的原因。目前国家一方面要民间资本投资教育,另一方面又缺乏激励机制与平等待遇,没有真正开放教育市场。虽然国家出台了《民办教育促

进法》鼓励教育投资激励，但由于具体的优惠政策操作程序不明确，无法激励民间资本的投资积极性，抑制了民间办学的投资需求，其结果必然导致多元教育筹资机制无法形成，教育供给竞争机制无从建立，教育垄断无法破除。

教育行政垄断更严重的还表现在对国家重要科研院所高层次教育资源的巨大浪费。国家重要科研院所拥有丰富的学术名师资源，具备大批优秀研究专家，承担了大量国家级科研课题，是培养高层次、高素质应用型人才的最前沿、最重要基地。我国正处于新的发展时期，国家需要一大批能够潜心基础科学理论研究的科学家，需要一大批能深入实际，善于对全局性、前瞻性、战略性重大理论问题和实际问题进行深度研究的学问家，需要一大批掌握先进科学技术知识，并能创造性地转化为现实生产力的实干家。这些创新型应用人才培养的最重要、最有效途径之一就是依靠国家级科研院所，从事人力资源开发与建设。但由于教育行政的垄断管理体制无法发挥国家科研院所的创新型人才培养功能与资源优势。

（五）“一考定终身”的高等教育招生考试体制，制约了素质教育与创新型人才培养

高等教育入学考试问题是当前广受关注的问题，也是关系到千家万户、子孙后代的问题。统一的高等教育招生考试制度曾为国家“精英人才”选拔做出了巨大贡献，也是社会阶层合理流动的有效实现机制。然而，随着我国高等教育大众化阶段的来临，其精英式人才选拔机制不再适应当前高等教育的发展需要。由于高考因“一考定终身”的唯一性而左右着基础教育和中等教育的教育模式。目前，家长、学生、老师、学校一切以高考为指挥棒，并提前预做各种应试准备。为了保证升学率，学校选择甚至已经倒逼到小学择校。由于片面追求升学率，学生只注重与考试相关的科目学习，偏科现象严重，知识结构不完善，素质教育根本无法推行。在由高考主导的教育选拔机制下，考生、家长、学校即便认识到高考选拔不科学，泯灭了学生的兴趣爱好，阻碍了素质培养，也没有人敢超脱地放弃高考，因为一年一度的“高考

独木桥”是通向所谓“正规教育”的唯一途径。如果对高考稍有放松与怠慢，在高考中失利，就意味着被国家的人才培养与评价体系边缘化。所以高考就像勒在考生与家长颈上的绳索，不改这种瓶颈式的人才选拔机制，素质教育就要统统为高考让路。这种集体非理性的教育选择机制正是“一考定终身”所导致的结果。

通过严峻的高考选拔机制进入高校的学生，由于多年来以通过高考作为学习的唯一目的，没有真正培养自己的兴趣和职业志向，所以入学后就以为完成了终身学习任务，出现学习目的不明确、后劲不足、混文凭现象。加之当前高等教育与社会人才需求脱节，教学模式以教师、课堂、课本为中心的教学体制，使教学内容脱离实际，学生知识面狭窄、陈旧化比率高，创新能力培养不足。高等教育有其自身的人才选拔规律与科学的育人规律，不能也不应该用统一的模具筛选人才。用统一的模具塑造人才，培养的学生其知识结构必定单一雷同，自然无法适应社会多样化的人才需求，正常就业都受到限制，创新人才培养更是奢谈。

三、“十二五”时期我国教育体制改革规划目标及对策建议

“普及和巩固义务教育，大力发展职业教育，提高高等教育质量”，是“十一五”规划纲要对教育事业发展的三项主要任务。根据当前我国教育发展中存在的主要制度性障碍，“十二五”时期我国教育体制改革的发展目标及对策建议应包括如下内容：

（一）科学规划国家教育发展，形成分类清晰、结构合理、布局均衡，与国家经济社会发展阶段相适应的教育体系

我国基本经济国情已经从农业大国转向工业大国，现代化进程进入了从工业大国向工业强国转变的新阶段。^①为此，教育的人才培养战略必须进行相应调整，大力发展应用型人才、自主创新型人才培养，以建立具有自主技术和

① 陈佳贵、黄群慧：《工业发展、国情变化与经济现代化战略》，《中国社会科学》2005年第4期。

创新能力尤其是在战略性、基础性技术领域拥有自主创新能力和自主知识产权的支撑体系。我国人才培养还必须具有长远发展的战略眼光,不仅仅强调应用技术人才培养,还必须重视基础科学研究能力储备,这是适应我国向工业化强国阶段转变的战略要求。同时适度培养服务业人才,为将来国家实现从工业强国向服务业大国转变储备人力资源。

创新型人才是我国当前经济发展阶段所必需的人力资源,它包括应用型人才与研究型人才。与之相对应,教育分类也应分为应用型教育和研究型教育。应用型教育定位于培养具有实际工作技能,解决现实问题的人才。研究型教育定位于培养能够创造新知识,实现国家基础科学进步的创造型人才。由于教育形成人力资本主要体现于人才在岗位中的贡献,即在不同部门、行业、专业、层次和岗位上的贡献。我国教育必须注重社会对应用型人才的需求,使教育能够转化为现实生产力。为此,国家教育结构应实现从专业学科本位向职业岗位能力本位转变。在高等教育领域,除国家确立的基础科学研究外,教育的目标应立足于应用型人才培养。在区域布局上,高等院校的设置应打破大城市办学的单一布局,根据各地经济发展所需要的人才结构,建立城市社区大学、中心城市大学、县域大学等大学,实现教育配置为当地经济发展服务的功能。尤其县域大学的建设对中国的经济社会的可持续发展,对中国的城市化进程,对改变二元结构、缩小城乡差距,意义深远而重大。此外,要尽快建立各级各类学校相互认证与衔接的教育管理体系,实现教育的“立交桥”式管理模式。

(二) 教育权、学术权与行政权力分离,建立教育间接管理体制

现代教育制度中,教育行政机构与办学主体之间应体现为指导与被指导、服务与被服务的关系,而非行政上的隶属与依附关系。政府教育行政的职责主要应体现为:制定国家公共教育发展规划,确立国家教育的资源布局,调整各级各类教育的发展规模和发展速度,建立教育市场规范化管理体制,健全教育质量监督

反馈机制。在管理内容上,改微观管理为宏观调控,使办学主体真正摆脱其政府行政从属地位。在管理方式上,改变行政审批模式,代之以经济、法律、政策、信息和评估等间接管理模式。

目前我国的公办学校被列入国家行政化序列,被赋予相应的行政级别,学校领导由政府任命,学校执行政府的指令、服从政府的管理。这种教育管理的行政化导致的“官员办教育”无法实现学术的自由与创新。为此,国家必须废除对学校的行政化管理,使大学真正成为“学府”,取消学校中与政府领导职务对应的行政级别制,使学校逐步形成由教授、专家学者来治教、治学,而非行政管理人员办学的局面,实现教育权与行政权力分离。弱化教育行政职能,强化办学主体责任、明晰管理权限,限制资源使用权力,使办学主体真正尊重并根据教育本身的发展规律办教育。在办学主体内部,强化教育权与学术权,弱化行政权力,确立教学主体地位,引导教师注重教学、研究教学,切实提高教育质量。加快学术权力制度建设和教育职员制度建设,使学校从“官本位”回归到“学本位”,为“教师是办学的主体”、“教授治学”提供制度保障。

(三) 国家财政性教育投入较大幅度提高,教育事权与财权匹配

教育财政公平是保证教育公平的基础与手段。要实现教育公平,必须优化教育资源配置,让每一个公民都能公平地享受教育资源。根据公共财政理论财权与事权相匹配原则,义务教育的管理体制应该与公共财政体制相协调,即国家实行相对集中的公共财政体制,义务教育投资责任就应主要由中央政府承担,而教育管理责任由地方政府负责。针对二元经济结构所导致的教育投入严重失衡,国家必须设立义务教育经费的转移支付制度。一方面,国家应根据教育财政的地区差异,每年在财政预算中向贫困地区拨付义务教育保障基金;另一方面,对于历史性欠账,中央财政可采取无条件拨款方式逐步弥补地区间差距。另外,义务教育必须贯彻最低保障标准,建立全国统一的适龄儿

童义务教育专款专用账户，实行专款专用，以切实保障每一位儿童的教育权利。^①

在非义务教育的体制设计中应重点体现教育机会均等，并制定科学合理的教育资助体系。奖、勤、补、免、贷，是目前采用的五种教育资助方式，对前四种方式国家应根据不同情况制订实施细则，使学生能够真正获得相应资助。学生贷款是最重要的方式，也是教育助学制度设计成败的关键。教育助学贷款一方面要体现国家教育政策，对于大力发展的产业及学科人才，应强调国家助学性质，可由政府财政予以支持；另一方面要建立担保性商业银行贷款和一般商业性贷款相结合的学生助学贷款体系。贷款资金来源应主要由财政拨款、政府发行的教育国债等组成。同时，可以考虑建立学生资助贷款二级市场，以提高贷款机构变现学生债权的途径。此外，解决贫困生的思路还需要与国家及地方政府人才培养战略、社会需要相结合。对就读社会回报高、工作艰苦、社会急需、待遇较差的专业应给予奖励和津贴；对毕业后到艰苦地区和行业就业的学生给予学费减免等政策资助。

（四）破除公办教育单一垄断格局，建立教育供给有效竞争机制

为了保证教育服务于国家经济发展，政府应打破教育独家垄断格局，建立公平竞争的教育供给机制。其目的与意义体现于三个方面：一是增加非政府部门与个人对教育的投资比例；二是强化教育与科研院所、企事业单位的联系，加强办学主体与社会生产实践的结合；三是加强私立或民办学校的作用，形成多元化办学格局。教育行政机构对教育管理的权力垄断及同质化趋势，使升学竞争与应试教育成为评价学校办学质量的唯一标准，办学主体丧失自主性，无法形成自身的办学特色，多样化教育供给无法出现，教育活动失去活力与创新。因此，简政放权是公立学校教育制度改革的最重要内容，将赋予办学主体真正的办学自主权，从而建立办学资源的优化配置与良性竞争机制。

办学主体多元化是改变教育资源垄断，提高资源配置效率的重要实现途径。科学发展观

要求“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”，然而，我国教育发展长期处在“基本排斥竞争”这种违背市场要素的状态下运行。要打破教育的政府独家垄断，形成有效竞争的办学体制，需要与国家教育经费筹措机制相结合，积极鼓励个人、团体、行业、企事业单位自筹资金举办教育，逐步实现由财政出资、政府办学为主向各类机构、民间组织多元化办学体制的转变。尤其是高等教育领域必须打破政府独家垄断的办学格局，强调国家科研机构、大型企业、民间机构与公办学校的同等办学权，赋予多元化的办学主体公平竞争权利，以形成有效竞争的教育供给机制。另外，在教育决策与教育评估上还应增加社会参与力度，发挥教育需求对教育供给的调节作用。

（五）初步实行一年多考的高考制度，建立学分制的学位管理模式

与我国经济社会发展阶段相适应，高等教育的人才培养目标应兼顾研究型人才和应用型人才培养，在数量上以后一种为主，其相应的人才选拔机制也必须与其人才培养目的相一致。只要具有这两类培养潜质的人都可以成为高等教育的录取对象，而不简单局限于当年参加高考的高中学生。为了保证考生拥有更多的录取与选择机会，各校招生录取考试可以分开进行，且一年可分多次举办，考生一般不受年龄限制，只要能满足高校的录取要求就可以进入该校学习。从空间上时间上录取的机会增加了，高考的压力自然就会大大减弱，素质教育也就可以真正实行起来。考生接受高等教育的机会并不只决定于一次考试，允许同时申请多所学校也使考生接受高等教育的机会大大增加，选择也会更从容更理性。

在由高校主导的招生考试制度下，政府教育行政机构应下放高校的办学权与教学自主权，学校可以采取开放式的教学与学位管理制度。允许学生入学后根据兴趣自主选择专业，学校以学分形式管理考核学生的学习状态。允许学生在学期间外出工作，并根据工作需要转换专

① 刘剑等：《义务教育财政转移支付的目标选择》，《财经科学》2005年第2期。

业,甚至转换学校,一般不限制学习年限,只要修满相应专业的学分,就可以获得学位,摒弃以教师、课本、课堂为中心的教学模式。在教学方法上,可以根据兴趣爱好选择学生自学为主、教师引导的模式;在教学形式上,以双向交流的课堂讨论为主,营造自由民主的学术氛围,以达到激励灵感和产生新思想的目的;在教学目标上,可以将课题研究作为考核形式,以检验学生掌握现成知识,灵活运用已有知识去创造新知识的能力。只有高等教育的人才选拔与培养机制符合其自身的科学规律,才能培养出具有创新精神、符合国家发展战略的创新型人才。高等教育的体制机制顺畅了,对中等及以下教育都会产生深刻而积极的影响。

21世纪是科技进步与创新发展的世纪。在过去百年里,中华民族有半个世纪曾饱受沧桑

与磨难,也有半个世纪的奋进与崛起。历史昭示我们,一个缺乏科学理念和创新精神的民族注定要被历史所抛弃。尽管中华民族沐浴现代科学技术的历史并不久远,与发达国家还存在较大差距,但我们坚信,在科学技术迅猛发展的今天,中国完全有可能利用“后发优势”,通过实施科教兴国战略、人才强国战略,依靠政府与广大科学与教育工作者的辛勤努力,依靠全国人民的坚定支持与参与,实现中华民族的伟大复兴。

本文作者:黄晓勇是中国社会科学院研究生院教授、博士生导师、党委书记;张菡洺是中国社会科学院研究生院副教授、博士

责任编辑:赵俊

On the System Reform of Chinese Education and the Strategy of Revitalizing through Science and Education during the Project of the Twelfth Five-year Plan

Huang Xiaoyong Zhang Wanming

Abstract: To implement the system reform of Chinese education and the strategy of revitalizing through science and education, it is necessary to remove institutional barriers in the process of educational development. These barriers include: absence of national macro education subject, disconnection of educational development and social economics; executive power of education management system higher than education power and academic power; imbalance of investment which indicates unmatched routine power and financial power of education system; monopoly education service and lack of competitive mechanisms; the high education entrance examination system in which “one test for life” restricts innovative and creative education. Therefore, during the project of the twelfth five-year plan, the revolution of Chinese education system should put emphasis on these following: scientific planning national education development, forming an education system which fits Chinese social and economic environment; separating education power, academic power and executive power, building an indirect education managing system; improving education investment, matching routine power and financial power; breaking monopoly in public education and introducing competitive mechanisms; starting employing multiple examinations annually for high education entrance examination system, building a credit system for degree studies.

Key words: education system reform; education administration; education monopoly; one test for life; revitalizing through science and education