

中国教育服务体系的 现状、问题及对策

王延中 单大圣

【提要】教育是保障人民教育需求、调节社会分配的社会服务,具有鲜明的社会保障属性。中国在教育方面取得过举世瞩目的成就,也经历过曲折的发展历程。进入新世纪以来,中国把促进公平作为国家基本教育政策,取得了积极进展。但是,中国教育服务体系还不健全,教育自身还存在许多矛盾和问题,人民群众对教育的期盼越来越高,发展中的一些新趋势也对教育提出了新的挑战。未来一个时期,要加快完善现代教育体系,大力促进教育公平,提高教育质量,深化教育综合改革,努力建设“更好的教育”。

【关键词】教育服务 教育公平 教育体系

【中图分类号】G619.21 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)05-0125-06

教育涉及千家万户,惠及子孙后代,寄托着亿万家庭对美好生活的期盼,是民生之首。更好保障人民生活,科学调节社会分配,要求完善教育服务体系,提高教育服务质量,切实保障人民群众受教育权利。

一、中国教育发展的历程和成就

1949年,中国80%人口是文盲,小学和初中入学率仅有20%和6%,高校在校生仅有11.7万人。为尽快改变教育落后的状况,党和政府高度重视教育事业,把改造旧教育、建设新教育作为教育工作的首要任务。经过60多年的艰苦努力,建成了世界上规模最大的教育体系,教育事业面貌发生了翻天覆地的变化,从纵向上看,学前、初等、中等、高等以及职前教育与职后教育相互衔接,从横向上看,普通教育、职业教育、继续教育相互贯通。各级各

类教育快速发展,教育普及水平不断提高。经过多年攻坚,2011年底,全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团全面普及了九年义务教育,青壮年文盲率降到1.08%,成为中国教育发展史上的重要里程碑。2002年,中国高等教育毛入学率达到15%,实现了高等教育大众化,2004年起,高等教育规模居世界首位。2012年高中阶段毛入学率达到85%,新增劳动力大部分接受过高中阶段及其以上教育。职业教育取得突破性进展,中等、高等职业教育招生总规模分别占了高中阶段教育和高等教育的半壁江山。教育质量稳步提升,2009年第四次国际学生评估项目(PISA)调查中,上海接受测评的学生在阅读素养、数学素养和科学素养三项评价中均排在第一位,引起广泛关注。在高等教育阶段,经过重点建设,中国已有一批高水平大学具备了向世界一流大学冲刺的基

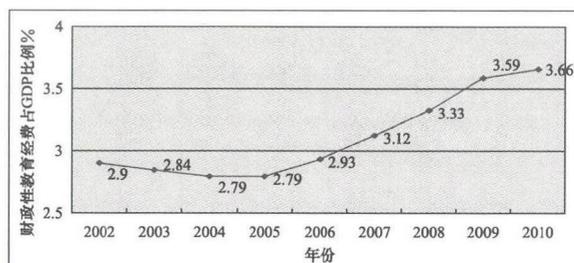
基础和实力，一批学科达到世界一流学科水平。^①快速发展的教育事业，为社会主义现代化建设培养了数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的各类专门人才和一大批拔尖创新人才，把中国巨大的人口压力转化为人力资源优势，为经济社会发展提供了人才保证和智力支撑。2011年，人均预期受教育年限上升为11.5年，大大缩小了与发达国家的差距。向全民逐步普及的教育服务较好地发挥了调节社会分配、促进社会流动的功能，国内外多项研究表明，从1980年代末期至2000年代初期，教育收益率均为正，即人们的受教育水平越高，工资收入水平越高。^②

不过，在过去几十年里，尽管教育事业总体上向好的方向发展，但是对教育服务与社会公平的关系在认识上和实践上都经历了曲折的历程。转机出现在新世纪初，2003年召开的全国农村教育工作会议要求把农村教育摆在重中之重的战略地位，之后，通过全面免除农村义务教育学杂费，将义务教育全面纳入各级政府财政保障的范围，实现了完全意义上的免费义务教育，成为改革开放以来中国在教育公平方面取得的最重要的成就。义务教育经费保障新机制确立后，政府把促进教育公平作为国家基本教育政策的意识更为明确和坚定。十多年来，在促进教育公平方面取得了积极进展，教育的公平性明显增强，突出体现在以下方面：一是财政性教育经费投入极大增加，2012年国家财政性教育经费支出21994亿元，占GDP比例首次超过4%（见图1）。二是农村地区、边远贫困地区、民族地区教育事业得到明显加强，农村学校办学条件得到了很大改善，西部和民族地区的主要教育发展指标与全国平均水平差距正在缩小。三是实现了真正意义上的免费义务教育，义务教育均衡发展深入推进。四是进城务工人员随迁子女、农村留守儿童和残疾人等特殊群体接受教育问题受到高度关注并逐步形成了科学规范的制度。五是职业教育快速发展，较好地发挥了促进就业、消除贫困的作用。六是建立起完整的覆盖学前教育至研究生教育阶段的国家资助政策体系，家庭经济困难学生上

126

学基本得到保障。

图1 2002~2010年国家财政性教育经费占GDP比例



资料来源：袁贵仁主编：《百年大计 教育为本——党的十六大以来教育事业改革发展回顾》，人民出版社2012年版，第297页。

二、当前教育服务的突出问题和挑战

中国教育服务体系还不健全，教育自身还存在许多矛盾和问题。近些年来，人民群众对教育的期盼越来越高，发展中的一些新趋势也对教育提出了新的挑战。

（一）教育体系还不完善，还有一些薄弱环节和短板

学前教育历史欠账较多，大多数农村不设幼儿园，城市里一些机关企业办了幼儿园，进入新世纪以来，入园难问题日益突出，中西部农村学前教育尤其薄弱。残疾儿童义务教育入学率明显低于普通儿童，辍学率高于普通儿童，还有很多残疾孩子不能在普通学校随班就读。非学历教育、非全日制教育未得到应有的支持，各种非正规教育服务发展很不充分，社会“唯学历是举”的评价机制和用人模式仍很严重。^③普通教育、职业教育、继续教育之间，不同层次教育之间，尚未建立起顺畅的横向沟通和纵向衔接的机制，个人在不同时间、不同渠道接受的学习成果不能有效地转换、积累和认证，

① 《中国大学冲刺世界一流 13 校 91 个学科跻身世界百强》，2013 年 8 月 13 日《人民日报·海外版》。

② 丁小浩、余秋梅、于洪霞：《教育收益率及其变化研究》，《教育发展研究》2012 年第 11 期。

③ 第六战略专题调研组：《继续教育发展战略研究》，《教育研究》2010 年第 7 期。

导致升学与成才路径单一，难以满足社会成员多样化、终身化的学习需求。

（二）城乡、区域、校际之间的教育发展差距还较大

一是城乡间教育发展差距大。城乡间生均拨款、办学条件、师资水平差距依然存在，随着农村学龄人口减少、农村劳动力向城市流动、农村居民对高质量教育需求提高，农村生源进一步减少，农村教师队伍不稳定，加上不合理的布局调整，一些农村学校日益凋敝，很令人担心。在快速城市化过程中，还出现了学生上学路程普遍变远、上学交通安全存在隐患、寄宿制学校办学条件不到位、进城务工人员子女和留守儿童教育等新问题。^①二是区域间教育发展差距大。目前东部经济发达地区已经基本普及从学前到高中阶段教育，而中西部欠发达地区尤其是边远贫困地区以及民族地区，财政自给率低，教育投入稳定增长机制尚未形成，普遍办学条件落后，在一些自然条件恶劣的地区，贫困发生率高，学生居住分散，信息相对闭塞，社会传统习俗观念深厚，群众受教育观念落后，控辍保学和巩固普及成果的压力很大。三是学校间发展差距大。由于学校之间的差距短期内很难完全改变，重点校长期积累的名牌效应仍然存在，而城市家庭对子女接受更高质量教育的愿望越来越强烈，导致一些地方城镇“大班额”问题严重，在大中城市，以钱择校、以权择校、以优择校现象广泛存在，学生在择校中牺牲了身心健康，广大家长在择校中“各显神通”，强化了寻租行为，败坏了社会风气。

（三）教育质量总体上还不高

经过几十年的发展，中国教育虽然很“大”，但还“不强”，质量总体上还不高，主要反映在职业教育和高等教育方面。职业教育总体上还处在依靠低成本、规模扩张谋求发展的阶段，专业设置、教学内容与就业需求联系不紧密，难以保障毕业生能就业、就好业。加上职业资格准入制度不完善，技能型人才地位待遇不高，现实中，多数学生不愿意主动报考职业学校。社会公众从所见所闻中得出的直观感

受是只有学业失败者、社会地位低下者以及经济能力不足者才会选择读职业学校。职业教育被根深蒂固的贴上“次等教育”、“二流教育”的标签，再加上个别学校的虚假宣传和承诺、违规办学等行为，进一步降低了职业教育的吸引力。高等教育总体处于稳定发展态势，但不够强，高等学校在高水平学科建设、科技创新能力、拔尖创新人才培养、制度建设等方面与世界一流大学相比仍存在明显不足。部分高校应用学科体系与行业产业需求存在较大差距，创新型、实用型、复合型等紧缺人才培养不足。毕业生在批判性思维和独立思维能力方面，在创新精神和实践能力方面，在对经济和科技发展的适应性和灵活性方面，与一些发达国家的毕业生相比还有相当的差距。^②

（四）素质教育推进困难

素质教育是相对于应试教育提出的教育观念，无疑是非常深刻、非常正确的。1999年中共中央国务院颁布的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，首次对实施素质教育做出了全面部署。十多年来，素质教育在观念上已经得到宣传，然而在实践中，应试教育仍然扎扎实实，进一步导致了幼儿教育小学化、中小学生课业负担过重等问题，严重损害了学生的健康成长，导致教育的扭曲。总的来看，各级各类教育活动的观念仍相对落后，内容方法比较陈旧，培养的学生适应社会和就业创业能力不强。教育进展国际评估组织对21个国家进行的调查显示，中国孩子的计算能力排名世界第一，想象力却排名倒数第一，创造力排名倒数第五；在中小学生中，认为自己有好奇心和想象力的只占4.7%，而希望培养想象力和创造力的只占14.9%。^③

（五）教育体制改革还没有实质性进展

从总体上看，教育体制还带有深刻的计划

- ① 刘利民：《城镇化背景下的农村义务教育》，《求是》2012年第23期。
- ② 闵维方：《教育在转变经济增长方式中的作用》，《北京大学教育评论》2013年第2期。
- ③ 耿银平：《“不适应”给教育改革添动力》，《光明日报》2013年4月10日。

经济体制特征, 在一些重点领域和关键环节上还没有实质性的改革进展。政府职能尚未根本转变, 各级各类学校特别是高等学校办学自主权没有完全落实, 内部治理结构以及外部监督机制尚未建立。中央与地方、各部门之间教育管理职责权限交叉, 教育行政部门统筹教育事业的权限不足, 省级政府对区域内教育统筹不够。民办教育发展不够充分, 一些基础性制度还没有建立起来, 部分公办学校缺乏办学活力。现行统一招生录取制度偏重于用单一标准评价和选拔学生, 过于侧重学科知识, 忽视对多种形式学习成果和能力水平的认定, 难以有效引导学生德智体美全面发展和个性潜能发挥, 没有充分体现学生选择权和学校自主权, 不能很好适应全民学习、终身学习的多样化需求, 事实上, 当前素质教育难以实施、学生课业负担重等问题都与之密切相关。

同时, 国情继续深刻变化, 经济社会发展呈现一系列新的阶段性特征, 也对教育提出了新的要求和新的挑战。一是人民群众对高质量、多层次、个性化的教育需求与有限优质教育资源之间的矛盾日益突出。二是解决现阶段发展瓶颈和突出矛盾对教育提出新的更高要求。三是快速城镇化对现行教育管理方式提出严峻挑战。

三、进一步改善教育服务的思考和建议

党的十八届三中全会提出要以促进社会公平正义、增进人民福祉作为全面深化改革的出发点和落脚点, 对包括教育在内的各项社会事业提出了新的更高要求。站在新的历史起点上, 必须在建成世界上规模最大的教育体系基础上, 进一步改善教育服务, 向全民提供“更好的教育”。

(一) 加快完善现代教育体系

首先, 要继续加快各级各类教育事业的发展, 继续扩大学前教育资源, 从根本上缓解“入园难”, 巩固提高九年义务教育水平, 特别是加快推进贫困地区和民族地区普及高中阶段

教育, 继续提高高等教育大众化水平, 面向广大社会成员大力发展各种形式的继续教育。其次, 应增强教育体系的灵活性和开放性, 学校教育要从制度上更加向社会开放, 加快建成途径多样、纵横相通的人才成长“立交桥”, 关键是要建立各类学习成果认定和转换机制, 促进教育资源共享, 方便学生选择和学习过程的衔接。

(二) 建立财政教育投入稳定增长机制, 增强投入的公平性

当前4%目标较多的是靠一定历史时期里行政力量强力推动、各级政府层层落实实现的, 成绩还不稳固, 各地进展不平衡, 特别是一些欠发达地区, 财政支出压力很大, 容易回落。要在已有成绩的基础上, 制定好各级各类教育投入标准, 督促各级政府落实投入责任, 推动教育经费筹集和管理朝着制度化、科学化方向发展, 建立财政教育投入稳定增长机制。为保证公平分配, 还要合理选择财政教育投入的分配方向和重点。一是向农村地区、边远贫困地区、民族地区倾斜, 加强省级政府对区域内教育的统筹力度, 增强县级政府提供基本公共教育服务财力保障。二是向学前教育、职业教育等薄弱环节倾斜。扩大中西部地区和农村地区学前教育资源, 进一步加大职业教育投入, 增强职业教育吸引力。三是扶持特殊困难学生入学。继续加大家庭经济困难学生资助力度, 继续扩大资助范围, 扩展资助领域, 提高资助标准, 让进城务工人员随迁子女、农村留守儿童、残疾儿童少年上好学。四是加强教师队伍建设。重点关注幼儿教师、农村义务教育教师、职业学校“双师型”教师、高等学校中青年教师等, 提高教师地位待遇。

(三) 促进各级各类教育入学机会公平

教育公平的关键是机会公平, 让入学机会在区域、城乡、阶层之间分配更加公平, 保障公民依法享有受教育的权利。一是促进义务教育均衡发展。每个地区、每所学校都应该牢固树立义务教育均衡发展的理念, 将义务教育发展的均衡性作为第一政绩。在均衡发展中, 办学条件的均衡是基础, 生源的均衡是突破, 师

资的均衡是关键。^①从长远上说，还应建立和完善“经费保障机制”、“资源共享机制”、“师资交流机制”、“生源调配机制”、“扶贫济弱机制”和“监督评估机制”，形成促进义务教育均衡发展的长效机制。^②二是促进高等教育入学机会公平。农村学生与城市学生进入普通高校学习的机会基本相同，但上重点高校的比例仍然偏低，^③在分省计划招生的体制下，部分高等教育资源相对缺乏、考生数量多、升学压力大的省区高考录取机会明显偏低。要完善高等学校招生名额分配方式，通过改进高水平大学招生名额的分配原则，对少数民族学生、残疾学生、农民工子女、农村学生、家庭经济困难学生的入学给予政策倾斜。建立招生公平动态监测机制，综合运用招生计划、财政拨款等手段予以调控，维护入学机会公平。

（四）提高职业教育质量，增强职业教育吸引力

当前发展职业教育，最重要的是增强职业教育的吸引力，这是非常难的工作，需要多管齐下。一是努力提高职业教育质量。重点要推进产教结合与校企合作，鼓励行业企业参与办学和管理，以此带动专业调整与建设，引导课程设置、教学内容和教学方法改革，促进职业教育与产业行业企业需求的对接，增强职业教育的针对性。要继续加大职业教育投入，改善职业院校办学条件，加强“双师型”教师队伍建设，更多聘请行业企业的专业人才和能工巧匠担任兼职教师。二是继续加强学生资助，完善制度机制，让更多低收入家庭子女能够接受职业教育。要在现行资助政策的基础上，按照经济发展程度和学生家庭经济条件等划分不同的资助标准，体现差异性，将资助资金更广、更深地惠及最贫困的学生。应加强城乡、区域合作，让更多的农村和西部地区学生能接受优质职业教育。三是拓展中等和高等职业学校毕业生继续深造的途径和渠道。根据各地产业发展需求，扩大高等职业学校对口招收中等职业学校毕业生比例，积极推进五年制职业教育模式，开展高职注册入学试点，有计划地开展普通高校对口招收中等职业学校学生，加快发展

继续教育，为中等和高等职业学校毕业生在职继续学习创造条件。

（五）引导高等学校办出特色，提高人才培养水平

近年来，中国高等学校正在经历从规模扩张到内涵式发展的历史转折，要积极引导各高校合理定位、特色发展，鼓励高校根据办学历史、区位优势和资源条件等，确定特色鲜明的办学定位、发展规划、人才培养规格和学科专业设置，促进专业与产业、企业、岗位对接。本科教育应大力培养应用型人才、复合型人才，加强紧缺人才特别是新兴学科、交叉学科人才培养；硕士研究生教育应在增加专业学位类别的基础上，不断提高专业学位研究生的比例；博士研究生教育应进一步改革培养机制，提升科研创新能力，大力培养拔尖创新人才。要在分类的基础上，切实提高高等教育质量。高等教育质量的核心在于人才培养，必须让学校和教师把更多的时间和精力放到教学和培养学生上来，其中加大教育教学投入、让教授为本科生上课是关键措施，同时要推进各种形式的本科教学评估制度。要加强实践教学、生产劳动、社会调查等社会实践活动，探索高等学校与科研院所、行业企业联合培养人才模式，提高学生创新精神和实践能力。

（六）深化教育综合改革，激发教育活力

教育要发展，根本靠改革，当前和今后一个时期，深化教育体制改革，应当抓好以下三个关键环节。

一是深化考试招生制度改革。改革的总体思路是按照有利于科学选拔人才、促进学生健康发展、维护社会公平的原则，推进招生与考

① 袁贵仁主编：《百年大计 教育为本——党的十六大以来教育事业发展回顾》，人民出版社2012年版，第121～122页。

② 汪明：《义务教育均衡发展若干保障机制——部分地区的政策及实践分析》，《教育发展研究》2005年第10期。

③ 积极促进高等教育入学机会公平逐步提高重点高校招收农村学生比例——教育部有关负责人就贯彻落实5月15日国务院常务会议精神的答记者问，<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s271/201305/152675.html>。

试相对分离,建立起分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度,核心是理顺政府、学校、考试机构在考试招生中的关系。我们设想,在考试招生中,政府应主要负责统筹规划、政策引导、监督管理、信息服务、提供招考平台支持等,学校在招生中有对选拔录取标准、统考成绩使用、综合评价方式、招生录取组织、考生录取结果等方面的自主决定权力,考试机构在承担政府和学校委托的考试任务的同时,也可为学校和培养单位提供个性化考试服务。二是深化办学体制改革。与改革开放初期教育资源总体不足的教情相比,当前发展民办教育的目的已不单纯是向社会争取更多的教育资金,而是不断满足人民群众对高质量、有特色、个性化教育的需求,同时促进教育竞争和公办教育变革。要进一步清理并纠正对民办学校的各类歧视政策,落实民办学校与公办学校平等的法律地位,大力支持民办教育发展,创新教育服务提供方式,通过委托、承包、采购等方式购买公共教育服务,同时突破法律对民办教育

“非营利”的规定,积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理。三是深化教育政绩考核机制改革。要把教育发展状况作为各级党委和政府政绩考核的重要内容,完善考核机制和问责制度,关键是建立一整套可操作的教育政绩评价指标体系,并与评估督导制度、问责制度结合,引导地方政府推动教育事业科学发展。全面的教育政绩至少应涉及政府推动教育优先发展,政府履行公共服务职能、构建均等化的基本公共服务体系的努力,政府加强教师队伍建设、提高各级各类学校教育质量、减轻学生负担、促进学生健康发展、培养学生创新精神和实践能力、支持人才培养模式改革创新以及当地公众对教育的满意度等方面的评价。

本文作者:王延中是中国社会科学院民族学与人类学研究所所长,中国社会科学院研究生院博士生导师;单大圣是国务院发展研究中心助理研究员

责任编辑:马光

The Conditions, Problems and Coping Strategies of China's Educational System

Wang Yanzhong Shan Dasheng

Abstract: Education is an important social service that meets people's need for education and helps regulate social distribution, and thus is saliently characterized by its nature of social security. China attained eye-catching educational achievements, but also underwent frustrations and difficulties in educational development. Since the 21st Century, China has implemented the basic educational policy of equalizing educational opportunity, which is productive and fruitful. Yet China's educational system still needs improvements and has a lot of difficulties and problems, people's expectation on education is rising, and some new trends in educational development also poses new challenges. In the near future, we need to speed up the improvement of educational system and the equalization of educational opportunity, and to deepen the comprehensive educational reform, so as to provide better education for the people.

Keywords: educational service; educational equality; educational system