

构建高效公平的 中国现代教育体系

●褚宏启 杨海燕 曲正伟

教育体系是一个国家各级各类及各种形式教育相互联系、相互衔接而构成的整体。教育体系涉及教育总体各个部分的相互关系及组合方式。对教育体系的功能进行评价，标准有二：有效性和公平性。一个好的、理想的教育体系应该是“高效公平”的教育体系。“高效公平”是现代国家教育体系的根本特征。

教育体系有效性的核心是教育质量，教育体系公平性的核心是教育公平问题。周济部长在教育部2008年度工作会议上讲话时指出，“现在，有学上的问题已经基本解决，上好学的问题成为突出矛盾；数量和规模的问题已经基本解决，质量和结构的问题成为突出矛盾”，“尽管教育规模仍然有一定的发展空间，但从总体上看，今后各级各类教育的发展重点都要放在提高质量上。人民群众不仅要求享有接受教育的机会，更加要求享有接受良好教育的机会”。当前，我国教育面临的突出问题是教育公平和教育质量问题，或者说是“有质量的公平”问题，促进教育公平、提高教育质量是当今各国教育改革的核心目标，也是我国今后教育政策与教育发展的主导价值观念。将来教育体系的进一步完善、教育体制的进一步改革都是围绕提高教育质量、促进教育公平展开，并为之服务的。

一、现代教育体系的基本特征。

一个高效、公平的教育体系，应该具有以下特征：

第一，全民性。现代教育体系是面向全民、人人平等的。教育对象是全体人民，教育惠及全体人民，弱势群体的教育权益受到充分保障。

第二，终身性。现代教育体系中，一次性学校教育被终身教育、终身学习所取代，教育的时间跨度拉长为人的一生，一个人从出生到生命终结都可获得教育和学习的机会。

第三，易得性。现代教育体系所提供的教育服务是便于获得的，从空间、时间、内容、形式上都更容易获取，可以就地就近获取，可以在一生中随时获取，可以获取到自己感兴趣的教育内容，可以选择方便自己的教育形式和学习形式。

第四，完整性。构成教育体系的结构要素齐全，不缺位。各级各类教育在层次、类型、科类方面结构完整，定位清晰。这是教育体系发挥其功能的结构性前提。

第五，多样性。现代教育体系不仅要求教育类别、学校类型多种多样，教育内容、教学方式、教育提供方式也应该多种多样，以反映并满足经济社会发展和人的发展的多方面的需求。发展民办教育是提供多样性教育、满足多样化教育需求的重要策略。

第六，融通性。融通性是指教育体系内部的纵向衔接和横向沟通，即不同层级教育之间的纵向衔接，以及同一层级教育中普通教育与职业教育的横向沟通。纵向衔接和横向沟通顺畅可为受教育者提供更多的教育选择机会，是现代教育体系的重要特征。

第七，协调性。协调性是指教育体系中不同类型教育的结构比例关系的合理性，涉及学历教育与非学历教育的结构比例关系、不同层级教育的结构比例关系、普通教育与职业教育的结构比例关系、学科或者专业的结构比例关系、公立教育与民办教育的结构比例关系。教育体系的结构

比例是否合理是重要的教育战略问题，直接影响到一个国家教育的质量效能和国际竞争力。

第八，均衡性。教育体系的均衡性涉及教育机构、教育资源的空间布局是否均衡。教育公平政策要求教育均衡发展，要求调整教育体系的空间布局结构，缩小区域之间、城乡之间、校际之间的教育差距。

第九，开放性。首先，对受教育者、学习者开放，为他们受教育和学习提供服务和支持。其次，向社会开放，积极服务社会，同时通过办学体制、教育投入体制、教育管理体制改革，主动从社会获取更多的资源和支持。第三，向世界开放，加强国际教育交流与合作，利用国外教育体系为我国培养稀缺人才。

第十，灵活性。现代教育体系应该根据不同历史时期经济社会发展和人的发展的需求，灵活调整与外部社会的关系以及内部的结构比例关系，以不断适应时代需要。教育体系的调整，应该建立一个在政府宏观指导下，面向社会的自动调节机制。我国的政治和行政体制，有其独特的优越性，政府可以集中力量办大事，可以高效率地、以非常规方式实现教育的跨越式发展，迅速改变教育体系中的结构比例关系，但在此过程中也存在政府部门之间统筹协调不够，社会力量参与不够等问题。现代教育体系是体现终身教育思想的“大教育”体系，对其管理和调整，需要教育行政部门内部各职能管理部门的协调统筹，也需要教育行政部门与其他行政部门的协调统筹（如教育部与人力资源和社会保障部、科技部的协调统筹），还需要社会力量积极参与治理。

总之，一个在功能上“高效公平”的现代教育体系应该是一个在结构上“面向全民、服务终身、方便易得、种类齐全、定位清晰、形式多样、衔接顺畅、比例协调、布局均衡、开放灵活”的教育体系。

二、我国教育体系存在的主要问题。

新中国成立 60 年来，尤其是改革开放 30 年来，我国已初步形成了学前教育至高等教育贯通、学历教育与非学历教育并举、普通教育与职业教育并重、课堂教学与远程教育并存、层次较完整、类别较齐全、形式较为多样的教育体系，初步满足了我国社会主义现代化建设对不同层次和不同类型人才的需要，初步满足了社会成员接受基本的

职前教育和职后培训的需求。教育体系为我国素质教育的实施奠定了结构性基础，为我国建设学习型社会提供了较为充分的进行各类学习所需的学习资源、途径和方式的保障。

但根据上文提出的现代教育体系的标准，我国现代教育体系建设的任务依然繁重。从总体上看，我国教育体系离“高效公平”的目标尚有距离，不能充分满足我国经济社会发展的需要和全体人民全面发展的需要，不能完全适应社会主义市场经济体制的需求，不能很好地适应新型工业化和知识经济发展对人才结构和培养模式的要求。主要表现在：教育体系对社会发展的适应性、引导性和支持性还不强；教育体系在满足社会成员的个性化的学习需求方面能力有限，学习者还不能在教育体系内随时随地获得能满足自身学习需求的场所、机会、方式和内容；充分体现终身教育理念、终身学习理念的教育体系尚未真正建立起来。

具体而言，我国教育体系在结构上主要存在以下问题：

第一，教育层次结构不合理，普通教育与职业教育层次不对等。目前，全国普通教育有 6 个层次，职业教育有初职、中职和高职 3 个层次，职业教育存在高层缺位、低层越位、本专科错位的问题。职业教育类别的研究生和本科层次严重缺位，我国专业硕士、专业博士的种类还非常少，专业博士几乎还处于零起点状态。初等职业教育层次低、比例小且已基本不发挥原有功能。2006 年全国职业初中只有 335 所，占初中学校数的 5.5%，招生数 5.94 万，占初中招生数的 3.1%，在校生数 20.57 万，占初中在校生数的 3.5%。^① 随着我国九年义务教育的普及和高中阶段入学率的提高，针对农村小学毕业生和部分只有小学文化水平的劳动力而设置的农村职业初中已经不能发挥“普九”作用和提高农村地区小学文化水平的劳动力和准劳动力的就业能力的作用。高等教育中普通专科教育与高职高专功能划分不清，错位严重，在本专科专业目录设置中没有区分同一专业在不同层次上的培养目标。在实践中，普通专科和高职高专的错位导致我国高等学校重复建设、办学效率低、毕业生就业竞争激烈、结构性失业的问题也日益突出。

第二，教育体系融通性不够，缺乏灵活的横向沟通和纵向衔接。目前，我国的教育体系在学历教育和非学历培训之间、普通教育和职业教育之

间、职业教育的中高层次之间缺乏沟通和衔接。学历教育和非学历培训之间沟通不够,缺乏学分和证书互认。主要表现在我国中等及以上层次各类教育之间沟通不够,缺乏通过学分互认促进人才培养的多样化和个性化的机制设置。在学历教育领域,普通教育和职业教育缺乏通过学分互认帮助学生在更大的范围内选修课程或转换专业;在非学历教育领域,缺乏在各种职业培训机构之间的学分互认,以及建立在学分互认基础上的职业资格证书的互认和转换;在学历教育与非学历教育之间,缺乏将学习者取得的职业培训的学分折成高校学历教育的学分,也缺乏将在正规学校获得的学分对等于职业培训中的课程和学分,给予职业资格证书的认定和颁发。劳动力市场中学历证书和职业资格证书种类繁多、标准不一、多头发放,很难形成国家统一的职业准入制度和薪酬体系,不利于职业教育和培训的整体推进和健康发展。

第三,非学历教育与学历教育相互补充、共同发展的局面还没有形成。学历教育仍是当前教育体系的重点,非学历教育亟待大发展。目前,一些发达国家已基本完成由“偏重学历的社会”向“学习型社会”的转变。学习者除了通过学历教育体系接受教育之外,还可以通过非学历教育机构和非正式学习获得受教育的机会,这也是现代教育体系区别于传统教育体系的根本所在。2007年,我国中高等学历教育的毕业生数为2067万多人,而非学历教育的毕(结)业生数为413万多人,数量相差悬殊。面对大量的需要更新知识和提高职业技能的初高中毕业生、农村剩余劳动力、城市转岗人员、各类在职人员和老龄化社会背景下大量的老年人,非学历教育和培训机构少、学习内容不丰富、学习方式不灵活的教育和培训现状,是不能满足学习者终身化、多样化和个性化的学习需求的,也是不适应学习型社会建设的需要的。

第四,城乡之间、区域之间教育不均衡问题仍然突出。我国教育资源的配置主要表现为以城市为主,义务教育在不同区域之间、城乡之间都表现出资源配置的不合理性,教育经费、师资配备都不能充分体现“高效公平”的基本原则;高中阶段教育、尤其是中等职业教育在区域间、城乡间的差异也很大;高等教育主要集中在大中城市,中小城市缺乏高等教育的支持势必影响当地经济社会的发展水平。

第五,教育体系开放性不足,进行国际接轨还存在障碍。目前,我国教育体系的开放性不足还表现为国际间学业水平相互认可能力不足、机制不健全。学分互认起源于欧洲,主要目的是打通欧洲学分体制,促进学历相互承认,鼓励欧洲学生到其他国家学习深造,从数量和质量上加强欧洲学生的流动,加速知识社会的发展和经济进步。到2005年,已有45个国家和地区签署了《博洛尼亚宣言》,成为欧洲学分互认体系的参与者^②,我国还没有加入这一体系。2007年,我国的36所高校和美国的7所大学建立了学分互认和学位互认机制^③,促进了中美国际合作教育的发展。在非学历教育领域,近年来,部分经济发达的省份也开展了职业资格证书的国际互认,推动了职业证书的国际认可性和流通性。但是,我国在校际之间、地区之间和国家之间的学分互认还处于起步阶段,教育体系的开放性特点要求这种学分互认在更大范围内,更大程度上得到制度性的推广和保障。

三、建设中国现代教育体系的若干建议。

第一,以终身教育理念为指导,构建现代教育体系。按照终身教育理念,建设全民学习、终身学习的学习型社会的要求,扩大并整合各种教育资源,建立健全学校教育、家庭教育、社会教育相互配合、相互促进的良性机制,坚持正规教育与非正规教育相结合、学历教育与职业技能培训相结合,加快教育信息化建设,充分整合各种教育资源,使教育成为有效而便捷的一体化体系,使所有公民可以方便地获得教育与学习机会。同时,改革学校教育模式,满足公民日益多样化和个性化的受教育需求。按照终身教育的理念改革传统学校教育的模式,推进学制系统的规范和完善,在各级各类学校之间构建“立交桥”。拓展学校的功能,打通学习者通过学校教育与社会培训、自主学习以及网络学习、实践学习等各种学习方式取得的学习成果的互认渠道,建立学校与社会双向沟通、互相促进的体制。在不同的教育阶段采取学分制、学分银行、工学交替、工学结合等方式保持灵活性和开放性,建立开放的现代化学制,满足公民接受教育的要求。建立国家学历认证制度,对公民通过学校教育以外的多种教育方式所获得的知识、能力进行评价、认定,在

全体公民中推广“终身学习证书”。在各种企事业单位、城市社区、乡镇、农村设立“终身学习站”，作为终身学习的基础设施。

第二，完善学历教育体系，实行分类指导。我国学历教育体系可分为小学、初中、高中、本科与高职高专、硕士、博士教育六个层次，普通教育与职业教育两大系统。总体改革思路是：逐步取消初等职业教育，推动义务教育均衡发展；大力发展中等职业教育，促进高中教育和中等职业教育协调发展；明确不同类型高等教育的定位，促进各级各类高等教育协调发展；提高专业学位授予比例，提高研究生培养质量。此外，应明确并进一步加强政府责任，把学前教育作为基础教育发展的重点领域，纳入到普及教育的范围，合理规划、持续推进学前三年教育的普及工作。

第三，建立、健全非学历教育体系，满足人民多样化的教育需求。首先，充分依靠企业、行业，举办职工继续教育和职业能力培训。充分依靠企业举办职业教育，行业主管部门要对行业职业教育进行协调和业务指导，继续办好职业学校和职业培训机构。其次，开展多种形式的老年教育，提高老年群体的生活质量。第三，积极开展社区教育，不断完善社区文化传播体系。继续加强政府统筹、社会参与、与社会需要紧密结合、协调发展的社区教育。广泛开展针对不同类型人群的教育培训，抓好社区内婴幼儿教育、青少年学生校外素质教育、家长学校，以及多种形式的职业技能培训。此外，还应当积极鼓励企业、行业、私人团体和个人举办其他形式的非学历教育与职业技能培训。各级各类学校应充分发挥自身的资源优势 and 智力优势，开展多种形式的非学历教育培训，满足人民多样化的非学历继续教育需求。

第四，加强各级各类教育体系之间的衔接与融通。首先，加强学历教育与非学历教育的融通。建立学历教育与非学历教育的学分互认机制，为学生提供多样化、个性化的选择机会。以学分互认和课程整合为基础，实现学历文凭和非学历职业资格证书的融通、正规职业教育与非正规职业培训的融通。其次，加强普通教育与职业教育的融通。要切实改变当前普通教育与职业教育自成系统的现状，努力实现“普通教育职业化、职业教育普通化”。建立普通学校与职业学校的学分互认机制和转学机制，允许符合转学条件的学生转到其他类型的学校就读，实现普通教育与职业教

育的融通。第三，加强中等职业教育和高等职业教育的衔接。在管理体制上，应该将二者统筹安排。当前，高等职业学校在招生范围上对中等职业学校的生源比例进行了严格的限定，人为地割裂了中等职业教育与高等职业教育的衔接。因此，必须深化高等职业学校的招生考试制度和转学制度改革，破除高等职业学校的招生壁垒，扩大中等职业学校毕业生进入高等学校，尤其是进入高等职业学校继续学习的比例，适当增加高等职业教育专科毕业生接受本科教育的比例。

第五，协调城乡间、区域间和区域内的教育发展，形成合理的教育布局结构。首先，统筹区域教育共同发展，分区推进、分步实施。进一步加强加强对区域教育协调发展工作的领导，建议在国家、省、市等政府层面成立促进区域教育协调发展办公室，配备专门人员，建立区域教育发展情况数据库，研究区域教育协调发展的现状、问题，协调区域教育发展工作，并建立东、中、西部教育发展良性互动机制。其次，重点推进区域内基础教育均衡发展。按照新《义务教育法》“县级为主，省级统筹”的要求，建议至少在县级行政区域内实现义务教育均衡发展，也可在有条件的省份或直辖市进行试点。

第六，增强教育体系的开放性，提高与国外教育的对接能力，提升我国教育的竞争力和影响力。积极参与国际合作与国际竞争，面向世界并实现与国际接轨。完善与外国政府以及联合国教科文组织等机构高层工作磋商机制，构建双边、多边教育合作与交流平台。加强与世界知名大学和高水平科研机构的合作，加快高层次创新型人才培养，推进重大科研项目的联合研究。积极引进国外优质教育资源，创新中外合作办学机制及人才培养模式。

（褚宏启系北京师范大学教育学部教育管理
学院教授，杨海燕系中国人民大学公共管理学院
副教授，曲正伟系东北师范大学教育科学学院副
教授）

（责任编辑 梁伟国 刘群）

注释：

① <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/96/info33796.htm>，比例是根据此数据计算而来。

② <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/chn/sbgx/jy/xl/>

③ http://dzh.mop.com/topic/main/readSubMain_6774546_0.html