



# 我国教育综合改革的历史演进、 阶段成就与未来趋向

刘秀峰

**摘要:**党的二十届三中全会提出要“深化教育综合改革”。回顾我国教育综合改革的历程,大致经历了三个阶段:1978 年到 2002 年,是城乡分立的教育综合改革期;2002 年到 2012 年,是统筹城乡的教育综合改革期;2012 年以来,是全局统筹的教育综合改革期。进入新时代后,我国的教育综合改革取得了一些积极的成就:为了更好地加强党的领导,建立起推进教育综合改革的组织体系;建立由教育评价督导引领教育综合改革的路线体系;以各层次教育为主体,构建起全面的教育综合改革的政策体系;形成政府引导、社会参与、家庭支持的教育综合改革的协同体系;加强教师队伍建设,建立起教育综合改革的保障体系。当前和今后一段时期,教育综合改革进入到面向教育强国建设的新阶段,我国的教育综合改革将呈现出更强调改革的政治性、战略性、服务性、民生性和深入性的特征。

**关键词:**教育综合改革;农村教育;教育评价;教师

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2025.0503

**收稿日期:**2024-09-12

**基金项目:**本文系 2024 年度国家社会科学基金教育学一般项目“中国百年乡村教育学术史研究”(BAA240030)的阶段性成果。

**作者简介:**刘秀峰,男,山西岚县人,教育学博士,四川师范大学教育科学学院教授、博士生导师,研究方向为农村教育、教育史,E-mail: liuxiufeng085@163.com。

2024 年 7 月 18 日,中国共产党二十届三中全会通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,在涉及教育部分,提出“深化教育综合改革”<sup>①</sup>。所谓“综合改革”,有这样两方面意蕴:第一,改革方法的内外协同性;第二,改革内容的全面性。教育综合改革既指教育内部各方面的改革需要整体推进,又指教育的改革需要协同教育外部的改革进行。教育综合改革是教育内部的综合改革,也是教育自身与教育外部的协同改革。当前,并不是我国首次提出教育需要综合改革,在 20 世纪八九十年代就曾提出过农村教育综合改革和城市教育综合改革,进入新世纪后又提出统筹城乡教育综合改革、区域教育综合改革。这些改革与当今所提的“教育综合改革”有着怎样的联系,演进脉络又如何呢?本文试图以此为起点,来探讨教育综合改革的历史演进、阶段成就与未来趋向。

## 一 我国教育综合改革的演进历程

“改革”的本意是指“把事物中旧的不合理的一部分改成新的、能适应客观情况的”<sup>②</sup>。中华人民共和国成立初期,百废待兴,对于生产关系、经济基础及上层建筑需要大的修正,因此更多地使用“革命”的话语。1978 年党的十一届三中全会以来,我国基本废弃了“革命”的话语体系,转向使用“改革”,也即在基本政治制度、经济制度上,对不适应我国生产力发展的生产关系、经济基础和上层建筑等作出调整,以适应社会生产力的发

①《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,人民出版社 2024 年版,第 13 页。

②中国社会科学院语言研究所词典编辑室编《现代汉语词典》,商务印书馆 2016 年第 7 版,第 417 页。

展。纵观我国教育综合改革的历程,大致经历了三个较为明显的阶段:从1978年到2002年,为城乡分立的教育综合改革期;从2002年到2012年,为统筹城乡的教育综合改革期;从2012年至今,为全局统筹的教育综合改革期。

#### (一)城乡分立的教育综合改革期(1978—2002年)

1978年,党的十一届三中全会作出把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来的决策。此后,我国从农村到城市展开了大规模的经济体制改革进程。从改革开放到20世纪末,我国经济领域的改革,主要体现在改革传统的计划经济体制上,试图建立起社会主义市场经济体制。教育的改革与此相应,也试图适应经济体制改革的变化,逐步建立适应市场经济体制的教育体制。由此,1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》,1993年中共中央、国务院发布了《中国教育改革和发展纲要》,1999年《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,三个历史性文献多是从教育体制改革入手,推进教育综合改革,以适应构建社会主义市场经济体制所带来的外部环境的变化。但是这一时期的改革,由于城乡交流互动并不频繁,城乡关系相对隔绝,城乡二元化体制思维尚有影响,因此,这一时期的教育综合改革分别在农村和城市进行,我们把这一时期的教育综合改革称之为“城乡分立的教育综合改革”。

党的十一届三中全会以后,农村成为我国改革开放最先取得成效的一个领域。家庭联产承包责任制实施后,原有的人民公社制度下的农村教育的供给体制面临挑战。同时,农村各项事业的蓬勃发展,对科技和各类人才的需求愈来愈迫切,依靠科技进步和提高劳动者素质已成为农村经济持续发展的关键,农村经济社会的变革,要求对农村教育的办学方向、教育结构等进行全面的改革。1983年,《中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》明确了农村教育的办学方向,指出“农村学校的任务,主要是提高新一代和广大农村劳动者的文化科学水平,促进农村社会主义建设。……纠正目前社会上片面追求升学率的倾向”。为此,提出了“改革农村中等教育结构”,“通过多种渠道切实解决经费问题”等农村教育改革举措<sup>①</sup>。在此背景下,各地对“为农”服务的农村教育办学方向,依靠群众、分级办理的农村教育体制进行了探索<sup>②</sup>。这一时期的农村教育改革以地方探索为主。

1985年,全国教育工作会议召开,《中共中央关于教育体制改革的决定》提出了“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”的教育改革方针<sup>③</sup>。为落实“两个必须”的精神,1987年2月27日至28日,原国家教育委员会和河北省政府联合在河北涿州市召开农村教育改革实验区工作会议,共同确定在河北省的阳原县、完县和青龙满族自治县,开展农村教育改革实验<sup>④</sup>,标志着我国农村教育综合改革工作正式启动。“所谓农村教育综合改革,就是在政府统筹领导下,按照‘两个必须’的要求,在教育外部使教育与科技、农业等部门更紧密地结合;在教育内部通过对农村教育的办学方向、教育思想、教育体制、教育结构、教育管理、教学内容等方面进行综合性的配套改革,进一步发挥出农村教育为农村社会主义建设服务的作用,使农村教育走上与农村经济协调发展的道路”<sup>⑤</sup>。1989年4月,国家教委成立农村教育综合改革实验领导小组,下设农村教育综合改革办公室<sup>⑥</sup>。1989年5月,国家教委发出《关于在全国建立“百县农村教育综合改革实验区”的通知》,内容为重点抓好约一百个县的教育综合改革实验<sup>⑦</sup>。为指导实验区的改革,1990年7月,国家教委制定了《全国农村教育综合改革实验区工作指导纲要(试行)》,阐明农村教育综合改革实验的方针和

①《中国教育年鉴》编辑部编《中国教育年鉴(1985—1986)》,湖南教育出版社1988年版,第989—990页。

②刘秀峰《改革开放40年农村教育的变迁——基于供给制度与城乡关系的双重视角》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019年第1期,第54—60页。

③《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985年5月27日),《十二大以来重要文献选编》中册,中共中央文献研究室编,中央文献出版社2011年版,第187页。

④《中国教育年鉴》编辑部编《中国教育年鉴(1988年)》,人民教育出版社1989年版,第246页。

⑤“农村教育综合改革与社会全面进步”总课题组《深化农村教育综合改革 促进农村社会全面进步》,《教育研究》1997年第5期,第3—4页。

⑥《中国教育年鉴》编辑部编《中国教育年鉴(1990年)》,人民教育出版社1991年版,第60页。

⑦何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1949年—1997年)》,海南出版社1998年版,第2857页。

任务<sup>①</sup>。1993年2月,中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》,提出要积极推进农村教育综合改革<sup>②</sup>。1995年6月,国家教委发布《关于深入推进农村教育综合改革的意见》,提出“点上深化,面上推广”的工作方针,在全国推广前期教育综合改革的经验<sup>③</sup>。1999年,《中共中央、国务院关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》指出“进一步推进农科教结合,全面推进农村教育综合改革,促进农村普通教育、成人教育和职业教育的统筹协调发展,使农村教育切实转变到主要为农村经济和社会发展服务上来”<sup>④</sup>。进入21世纪以来,国家虽然在一些政策文件中还有“三教统筹”和“农科教结合”等提法,但是“农村教育综合改革”的提法逐渐淡出了人们的视野。

城市教育综合改革比农村教育综合改革略晚一些。1984年10月,党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,我国经济体制改革的重心由农村转向城市<sup>⑤</sup>。城市经济体制的改革对城市教育的发展提出了改革的需求。城市教育综合改革的目的是,为适应我国经济体制改革的需要,改革城市教育的管理体制、教育结构、办学体制等,实现城市经济、科技、教育的协调发展。国家教委从1987年着手城市教育综合改革实验,当年,国家教委召开部分中等城市教育综合改革座谈会,确定苏州、无锡、常州、江门、绍兴、芜湖、长沙、沙市、自贡、烟台、威海、洛阳、沈阳、锦州、佳木斯15个城市首批进行城市教育综合改革。1989年8月25日,国家教委决定成立城市教育综合改革领导小组<sup>⑥</sup>。1992年5月,国家教委印发《关于搞好城市教育综合改革试点工作的意见》,对20世纪90年代的城市教育综合改革的目标、内容进行了指导<sup>⑦</sup>。同年12月,国家教委下发《关于扩大城市教育综合改革试点工作的通知》,在原有15个实验城市的基础上,又从计划单列市和省会城市中确定32个城市作为全国城市教育综合改革实验城市,全国性试点城市达到47个<sup>⑧</sup>。1993年,《中国教育改革和发展纲要》提出,“要积极推进城市教育综合改革,探索城市教育管理的新体制”<sup>⑨</sup>。1997年12月,《国家教委关于进一步推进城市教育综合改革的若干意见》提出,要坚持十年来城市教育综合改革形成的基本经验,进一步推动城市教育综合改革。要求做到“三个统筹”,即统筹城市经济、科技、教育体制改革,统筹城市教育、劳动、人事制度改革,统筹城市各级各类教育的改革与发展<sup>⑩</sup>。1999年,《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出,要“努力改变教育与经济、科技相脱节的状况,促进教育和经济、科技的密切结合”,“继续推进城市教育综合改革”<sup>⑪</sup>。2000年12月,教育部召开全国城市教育综合改革会议,并印发了《全国城市教育综合改革会议纪要》。2003年,上海开始启动教育综合改革试验。但是,进入新世纪后,随着破除城乡二元经济体制的需要,与农村教育综合改革一样,城市教育综合改革的提法也不断淡出政策的视野。

这一时期的教育综合改革,不论是农村教育综合改革还是城市教育综合改革,基本围绕以下问题进行。第一,管理放权,推进教育管理体制改革。如农村地区将农村中小学管理权下放到乡镇和村集体,建立县、乡、村三级管理体制。第二,改革调整教育结构,大力发展职业教育,缩小普通教育的规模。第三,改革计划经济时代招生、就业方面的计划体制,招生分计划内和计划外。逐渐适应市场对人才的需求,毕业不再包分配,毕业生自主择业。第四,促进教育、科技与农村、城市的经济发展相协调。第五,放开资本,鼓励民间资本

①何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1949年—1997年)》,第3003页。

②《中国教育改革和发展纲要》(1993年2月13日),《十四大以来重要文献选编》上册,中共文献研究室编,中央文献出版社2011年版,第61页。

③何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1949年—1997年)》,第3834页。

④《中共中央、国务院关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》(1999年6月13日),《十五大以来重要文献选编》中册,中共中央文献研究室编,中央文献出版社2011年版,第46页。

⑤《中共中央关于经济体制改革的决定》(中国共产党第十二届中央委员会第三次全体会议1984年10月20日通过),《十二大以来重要文献选编》中册,第47页。

⑥《中国教育年鉴》编辑部编《中国教育年鉴(1990年)》,第56页。

⑦何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1949年—1997年)》,第3330页。

⑧何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1949年—1997年)》,第3392页。

⑨《中国教育改革和发展纲要》,《十四大以来重要文献选编》上册,第61页。

⑩何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1949年—1997年)》,第4315页。

⑪《中共中央、国务院关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》,《十五大以来重要文献选编》中册,第46页。

投资参与教育,民办教育成为教育体系的重要组成部分。这一时期城乡分立的教育综合改革,是在城乡关系虽然开启破冰但尚没有完全交流互动的背景下进行的,具有明显的城乡分立的特点。在当时的背景下,进行城乡分立的教育综合改革,有利于解决农村和城市各自的教育问题,促进了城乡教育的发展。但是随着 20 世纪 90 年代末我国城镇化的加速,城乡交流互动走向频繁,这种城乡分割的教育综合改革,其效果开始呈现改革边际效用递减的现象。比如,随着农村人口向城市的转移,农村教育综合改革实验也走向式微。

## (二)统筹城乡的教育综合改革期(2002—2012 年)

2002 年,党的十六大召开,我国进入到全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设新的发展阶段。这一时期我国在贯彻落实“五个统筹”的科学发展观过程中,国家在一些省市设立了若干具有一定改革目标的全国性的综合配套改革试验区。如:2005 年 6 月,国务院批准设立浦东新区综合配套改革试验区;2007 年 6 月,国务院批准设立成渝全国统筹城乡综合配套改革试验区;2007 年 12 月,国务院批准设立武汉城市圈和长沙、株洲、湘潭(长株潭)城市群为全国资源节约型和环境友好型社会(简称“两型社会”)综合配套改革试验区。在此背景下,教育部与一些省份共建教育综合改革实验区,以服务该省的综合配套改革。如:2008 年 7 月,与重庆市共建国家统筹城乡教育综合改革试验区;2008 年 8 月,与湖北省共建武汉城市圈教育综合改革试验区;2009 年 4 月,与四川省、成都市共建统筹城乡教育综合改革试验区;2009 年 8 月,与湖南共建长株潭教育综合改革国家试验区;2010 年 3 月,与上海市共建国家教育综合改革试验区。但整体来看,这一时期的这些“教育综合改革实验区”,改革的目标导向不太明确,改革的内容较为泛化,这些教育综合改革更像是教育部与省域间的教育合作项目。“区域教育综合改革存在着区域特色不明显、综合程度不高、改革力度不大、成效感受度低等问题”<sup>①</sup>。当然,这一时期由于特定的时代背景,我国围绕破除城乡二元化的教育体制机制进行了改革,统筹城乡教育综合改革成为这一时期的主导改革,因此,我们将这一时期称为统筹城乡的教育综合改革期。

进入 21 世纪后,随着“三农”问题的凸显和我国经济实力的增强,国家开始谋划重新定义城乡关系。2002 年,党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”<sup>②</sup>;2004 年,在党的十六届四中全会上,胡锦涛提出了“两个趋向”的著名论断,即“在工业化初期,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向;但在工业化达到相当程度以后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的趋向。我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段”<sup>③</sup>。在统筹城乡经济社会发展的背景下,我国开始打破城乡二元化的经济社会体制机制,进行税费改革,推进新农村建设。2003 年,我国召开了中华人民共和国成立以来第一次全国农村教育工作会议,印发了《国务院关于加强农村教育工作的决定》,把农村教育作为教育工作的重中之重<sup>④</sup>。为了适应城乡关系的变化,城乡教育发展的路径必须进行调整和改革,为此兴起了统筹城乡教育综合改革,其核心理念是教育公平,基本策略是统筹兼顾,重心在农村教育,关键在建立城乡一体发展的体制机制,着力点在解决非农化进程中的若干问题,终极目标是城乡教育一体化发展<sup>⑤</sup>。

这一时期的统筹城乡教育综合改革主要围绕破除城乡二元化的教育体制机制展开。第一,改革农村教育管理体制,提升农村教育的管理层级。2002 年,《国务院办公厅关于完善农村义务教育管理体制的通知》改革以往“地方负责,分级管理”的农村义务教育管理体制,正式明确农村义务教育“以县为主”的管理体制,强化县级政府对办理农村义务教育的责任<sup>⑥</sup>。第二,改革义务教育经费投入机制,建立农村义务教育经费保障机制。自 20 世纪 80 年代以来,我国建立的多渠道筹措义务教育经费的体制在这一时期已经不合时宜,需

① 郑金洲《区域教育综合改革:理论思考与实践改进》,《教育研究》2020 年第 7 期,第 84—94 页。

② 江泽民《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》(2002 年 11 月 8 日),人民出版社 2002 年版,第 23 页。

③ 胡锦涛《做好当前党和国家的各项工作》(2004 年 9 月 19 日),《十六大以来重要文献选编》中册,中共中央文献研究室编,中央文献出版社 2011 年版,第 311 页。

④ 《国务院关于加强农村教育工作的决定》,《中华人民共和国国务院公报》2003 年第 31 号,第 5 页。

⑤ 刘秀峰、廖其发《论统筹城乡教育综合改革的要义》,《教育学术月刊》2011 年第 2 期,第 20—22 页。

⑥ 何东昌主编《中华人民共和国重要教育文献(1998 年—2002 年)》,海南出版社 2003 年版,第 1181 页。

要改革,因此,2005年12月印发的《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,开始逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制<sup>①</sup>。第三,建立城乡教育均衡发展的体制机制。2005年发布的《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》提出,采取积极措施,逐步缩小学校办学条件的差距;统筹教师资源,加强农村学校和城镇薄弱学校师资队伍建设;建立有效机制,努力提高每一所学校的教育教学质量<sup>②</sup>。2012年,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出了“总体规划,统筹城乡,因地制宜,分类指导,分步实施,切实缩小校际差距,加快缩小城乡差距,努力缩小区域差距,办好每一所学校,促进每一个学生健康成长”的义务教育均衡发展的原则、目标<sup>③</sup>。

这一时期的教育综合改革,主要围绕如何突破城乡二元分割的体制,推进城乡教育的均衡发展而进行。随着统筹城乡教育综合改革的开展,城乡教育一体化发展的体制机制基本建立,如成都市在推进统筹城乡教育综合改革的过程中,实行城乡教育的“六个一体化”,即城乡发展规划一体化、城乡办学条件一体化、城乡教育经费一体化、城乡队伍建设一体化、城乡教育质量一体化、城乡评估标准一体化<sup>④</sup>。但是影响城乡教育均衡发展的体制机制仍没有完全破除,教育服务经济社会发展的能力仍不强劲,城乡群众对于优质教育的需求仍得不到满足,教育需要进行更深层次的综合改革。

### (三)全局统筹的教育综合改革时期(2012年至今)

2012年11月,党的十八大召开,标志着我国社会进入新时代。随着2020年小康社会的全面建成,国家发展的目标任务逐渐从全面建成小康社会转向为实现中华民族伟大复兴、全面建成社会主义现代化强国。为了建成社会主义现代化强国,教育需要在实现基本普及的基础上转向高质量的发展,进而需要全面的综合改革作为支撑。党的十八大报告提出“深化教育领域综合改革”<sup>⑤</sup>,开启了新一轮教育综合改革的序幕。由于2012年后的教育综合改革较为强调改革的顶层设计,教育综合改革是一场自上而下,由中央直接领导的教育改革。“全面深化改革是一个复杂的系统工程,单靠某一个或某几个部门往往力不从心,这就需要建立更高层次的领导机制”<sup>⑥</sup>。因此,我们将这一时期称之为“全局统筹的教育综合改革时期”。这一阶段的改革大致又可分为两段:从2012年到2022年这十年间,我国的教育综合改革以推进教育现代化建设为主题;2023年以后,教育综合改革的主题转向高质量教育体系和教育强国的建设。

2013年1月,为贯彻党的十八大精神,在《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》中,对教育综合改革的目标、原则、路径和内容等进行了部署,提出教育综合改革的目标是“加快推进教育现代化、努力办好人民满意的教育”;教育综合改革的路径是“以破解制约教育科学发展的关键领域和薄弱环节为突破口,以加快转变教育发展方式、完善推进教育改革的体制机制为着力点”进行改革;教育综合改革的原则是坚持正确方向、加强整体谋划、尊重基层首创、增强政策协调;改革的内容包括人才培养模式、办学体制、管理体制、保障机制四个方面17项改革任务<sup>⑦</sup>。这预示着新一轮教育综合改革的开启。2013年11月,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》同样提出,“深化教育领域综合改革”<sup>⑧</sup>。2013年12月31日,中共中央政治局决定成立中央全面深化改革领导小组(2018年3月后改为中央全面深

①《国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2006年第5号,第35页。

②《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,《中华人民共和国教育部公报》2005年第9号,第54—56页。

③《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2012年第36号,第40页。

④《四川成都市“六个一体化”深入推进全域成都城乡教育均衡发展》,教育部网站,2010年7月22日发布,2024年9月8日访问,[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s6192/s222/moe\\_1755/201006/t20100622\\_92928.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6192/s222/moe_1755/201006/t20100622_92928.html)。

⑤胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》(2012年11月8日),人民出版社2012年版,第35页。

⑥习近平《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,《人民日报》2013年11月16日,第4版。

⑦《教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见》,教育部网站,2013年3月1日发布,2024年9月8日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A27/zhggss\\_other/201301/t20130129\\_148072.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A27/zhggss_other/201301/t20130129_148072.html)。

⑧《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日,第3版。

化改革委员会)<sup>①</sup>,负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。

2014年1月22日,中央全面深化改革领导小组召开第一次会议,标志着我国进入“全面深化改革元年”。2014年7月,国家教育体制改革领导小组同意由上海市和北京大学、清华大学“两校一市”率先启动综合改革方案编制与实施工作。教育体制机制是教育运行的基础和保障,是教育综合改革的核心内容。2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》,对深化教育体制机制改革的原则、目标、任务进行了全面的阐述,提出坚持扎根中国与融通中外相结合、坚持目标导向与问题导向相结合、坚持“放管服”相结合、坚持顶层设计与基层探索相结合的改革原则,并提出涉及育人方式、办学模式、管理体制、保障机制等方面的改革任务。具体包括健全立德树人系统化落实机制、创新学前教育普惠健康发展的体制机制、完善义务教育均衡优质发展的体制机制、完善提高职业教育质量的体制机制、健全促进高等教育内涵发展的体制机制、推进普通高中育人方式改革、创新教师管理制度、健全教育投入机制、健全教育宏观管理体制等九个方面<sup>②</sup>。2021年9月,教育部率先在上海市、广东省深圳市、四川省成都市、河北省廊坊市、山西省长治市、江苏省常州市、浙江省金华市、安徽省铜陵市、福建省三明市、湖北省宜昌市、陕西省西安市高新区、山东省诸城市设立教育部基础教育综合改革实验区<sup>③</sup>。2022年,党的二十大报告继续提出“深化教育领域综合改革”<sup>④</sup>。

2023年5月,习近平在中共中央政治局第五次集体学习时强调,“从教育大国到教育强国是一个系统性跃升和质变,必须以改革创新为动力。要坚持系统观念,统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革”<sup>⑤</sup>。自此,我国的教育综合改革主题转向教育强国建设,教育综合改革的内容也更趋稳定。2024年政府工作报告提出“实施高等教育综合改革试点”<sup>⑥</sup>,继基础教育综合改革试点后,高等教育综合改革试点呼之欲出。2024年,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出:“深化教育综合改革。加快建设高质量教育体系,统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革。”<sup>⑦</sup>这预示着教育综合改革将在新的主题下延续。

2012年以来的教育综合改革与之前的教育综合改革有着明显的不同。

第一,改革的指向更为自主。我国教育综合改革的指向与各个历史阶段改革的总体目标任务相关,经历了为适应经济体制改革而改革、为适应社会公平转向而改革、为推进教育现代化而改革三个阶段,教育综合改革指向不断走向教育自主。城乡分立教育综合改革期主要是为了适应经济体制改革的需要而进行教育综合改革;统筹城乡的教育综合改革期,我国改革的任务从发展经济转向社会公平,教育综合改革更多地关注城乡教育的均衡发展;而全局统筹的教育综合改革期,教育综合改革的指向更为自主,以办好人民满意的教育、建设高质量的教育体系为指向。

第二,改革的内容更为全面。之前的教育综合改革多局限于一个领域,重点在办学体制、管理体制等方面进行改革。农村教育综合改革主要在于调整农村教育的结构,改革农村教育的管理体制。城市教育综合改革重点在办学体制改革。统筹城乡教育综合改革主要是建立城乡教育一体化发展的体制机制。而全局统筹教育综合改革,不再局限于教育中某一特殊问题的解决,提出统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制等方面的改革,可以说这几方面较为全面地反映了教育运行的基本模块,改革的内容更为全面。

①《中共中央政治局召开会议决定成立中央全面深化改革领导小组 研究部署党风廉政建设和反腐败工作 审议通过〈党政领导干部选拔任用工作条例〉》,《人民日报》2013年12月31日,第1版。

②《中办国办印发〈关于深化教育体制机制改革的意见〉》,《人民日报》2017年9月25日,第1版。

③《教育部办公厅关于设立教育部基础教育综合改革实验区的通知》,教育部网站,2021年10月14日发布,2024年9月8日访问,[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202110/t20211014\\_572297.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202110/t20211014_572297.html)。

④习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),人民出版社2022年版,第34页。

⑤《习近平在中共中央政治局第五次集体学习时强调 加快建设教育强国 为中华民族伟大复兴提供有力支撑》,《人民日报》2023年5月30日,第1版。

⑥李强《政府工作报告——二〇二四年三月五日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上》,《人民日报》2024年3月13日,第1版。

⑦《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,第13页。

第三,改革的路径更为顶层。以往的教育综合改革,虽然也强调顶层设计,但是地方探索的改革路径更为明显。比如在农村教育综合改革中,很多改革措施都是先从地方开始实践探索而后总结推广的。如农村教育地方负责、分级管理的体制,较早地在河北等地探索;统筹城乡教育综合改革,较早地在苏州、成都等地开展。而2012年以来的教育综合改革,更强调顶层设计的作用。从教育综合改革的领导机制可以看出,教育综合改革经由“从教育部门领导的局部改革到国家层面领导的全面改革”<sup>①</sup>。

经过十余年的教育综合改革,我国围绕健全立德树人系统化落实机制,深化考试招生制度改革,义务教育办学体制、义务教育均衡发展机制、教师管理机制等育人方式、办学模式、管理体制、保障机制的问题进行了较为系统的改革,教育综合改革取得了阶段性的成就。

## 二 教育综合改革取得的阶段性成就

从2012年我国进入全面深化教育综合改革新阶段到2024年党的二十届三中全会召开,我国教育综合改革走过了12年的历程。我国教育通过这10余年的教育综合改革取得了积极的进展,概括起来,主要有以下几个方面。

### (一)加强党的领导,建立起推进教育综合改革的组织体系

全局性教育综合改革与以往的教育综合改革相比,更具有全局性、系统性的特征,因此,必须加强教育政策的顶层设计和总体谋划,必须建立强有力的组织体系来推进改革。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。因此,新时代在推进教育综合改革的过程中,党中央强化了对教育综合改革的领导。据教育部党组统计,从2016年到2020年,党中央、国务院印发了46份关于教育的重要文件,是历史上中央给教育系统发文最密集的阶段<sup>②</sup>。在中央全面深化改革领导小组的领导下,我国对教育诸方面改革进行了系统的谋划。从2014年1月22日中央全面深化改革领导小组第一次会议以来,截至2021年11月25日,中央全面深化改革委员会(小组)共召开会议62次,其中涉及教育议题的有24次,审议教育类政策文件31个,这显示出党中央对教育改革的高度重视。这些教育政策涉及教育评价、教育质量、教育机制、教师队伍建设、民办教育等多个方面<sup>③</sup>。

此外,在推进教育综合改革的过程中,中央出台相应政策,在各级各类学校中建立起健全的党的组织领导体系,有助于教育综合改革的方向指引与有力推进。2014年10月,中共中央办公厅印发了《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》。2016年9月29日,中央组织部、教育部党组印发了《关于加强中小学校党的建设工作的意见》;同年12月29日,中共中央办公厅印发了《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》。2022年1月,中共中央办公厅印发了《关于建立中小学校党组织领导的校长负责制的意见(试行)》。同时,各级各类教育机构中党组织的建立,为教育综合改革建立起稳固的组织体系。

### (二)建立由教育评价督导引领教育综合改革的路线体系

教育评价事关教育发展方向,有什么样的评价指挥棒,就有什么样的办学导向。推动教育综合改革首要的任务就是改革教育评价,以教育评价改革来引领教育综合改革。其中,考试招生制度是教育评价最为核心的制度。2014年8月18日,中央全面深化改革领导小组第四次会议审议了《关于深化考试招生制度改革的实施意见》,这是该领导小组成立以来审议的首份教育类政策,可见中央对考试招生等教育评价制度的重视。2020年10月13日,中共中央、国务院印发了《深化新时代教育评价改革总体方案》,这是中华人民共和国成立以来的第一个关于教育评价系统性改革的文件,该方案提出了破除“五唯”顽瘴痼疾,改革党委和政府教育工作评价、学校评价、教师评价、学生评价和用人单位评价,引导全党全社会树立科学的教育发展观、人才成长观、选人用人观<sup>④</sup>。

推进教育评价改革,还需要建立完善的教育督导制度,发挥教育督导——督政、督学和评估监测的作用,

①曾天山《教育综合改革的现实意义和实践路径》,《教育研究》2014年第2期,第7页。

②中共教育部党组《扎实推进教育高质量发展 加快建设教育强国》,《光明日报》2021年6月9日,第6版。

③刘秀峰《论我国良好教育生态构建的提出、内涵与路径》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2022年第2期,第121页。

④《中共中央国务院印发深化新时代教育评价改革总体方案》,《人民日报》2020年10月14日,第2版。

加强教育督导在教育综合改革中的作用。2012年8月26日,国务院教育督导委员会成立,各省(直辖市、自治区)、市、县也纷纷成立各级教育督导委员会,重点督导关于党中央、国务院重大教育决策部署的落实情况,主要包括办学标准执行、教育投入落实和经费管理、教师编制待遇、教育扶贫和重大教育工程项目实施等情况。如国务院教育督导委员会在2020年开展了义务教育教师工资待遇落实情况的督导<sup>①</sup>。2021到2023年国务院教育督导委员会连续三年把“双减”督导作为教育督导的“一号工程”<sup>②</sup>;2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》,提出了建成全面覆盖、运转高效、结果权威、问责有力的中国特色社会主义教育督导体制机制的目标<sup>③</sup>。

### (三)以各层次教育为主体,构建起全面的教育综合改革的政策体系

各层次教育是教育综合改革的主体机构,在深化教育综合改革的过程中,中央对各阶段教育提出了改革的要求,建立起教育综合改革的政策体系。

在学前教育阶段的教育政策主要有2018年11月发布的《中共中央、国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》。在义务教育阶段的教育政策主要有2019年6月印发《中共中央、国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》;2021年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅又印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》。在高中教育阶段的教育政策主要有2019年6月国务院办公厅印发《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》。这些政策成为指导基础教育改革的政策体系。

在职业教育方面,补齐职业教育发展的短板,搭建人才成长“立交桥”。进入新的教育综合改革阶段后,我国对职业教育予以高度重视,2014年、2021年召开两次全国职业教育大会,印发多项职业教育改革的政策文件。2019年,国务院印发了《国家职业教育改革实施方案》,首次将职业教育作为“类型教育”,提出职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位<sup>④</sup>。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,提出应推进不同层次职业教育纵向贯通、促进不同类型教育横向融通<sup>⑤</sup>的意见。

在高等教育方面,分类推动高等教育改革。在推进教育强国建设中,高等教育起着引领性和标志性的作用。习近平在二十届中共中央政治局第五次集体学习时强调:“建设教育强国,龙头是高等教育。”<sup>⑥</sup>高等教育综合改革,一方面要推进普通高校的综合改革,建设一流大学和一流学科。2015年,国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,针对以往211和985大学建设中存在的身份固化、竞争缺失、重复交叉等问题,统筹推进世界一流大学和一流学科建设<sup>⑦</sup>。另一方面,加强高等职业教育的改革与发展,加强职教本科建设。2019年,国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》明确提出,要“开展本科层次职业教育试点”<sup>⑧</sup>。同年5月,我国首次设立职业教育本科层次大学,补齐职业教育在学制系统上的“短板”,有助于职业教育吸引力的提升。

### (四)形成政府引导、社会参与、家庭支持的教育综合改革的协同体系

教育综合改革需要政府、家庭和社会的参与,需要良好的教育生态为基础。进入全局式教育综合改革时

①《国务院教育督导委员会办公室部署安排义务教育教师工资收入落实情况督导》,教育部网站,2020年3月17日发布,2024年9月9日访问,http://www.moe.gov.cn/jyb\_xwfb/gzdt\_gzdt/s5987/202003/t20200317\_432113.html。

②《连续3年把“双减”督导作为教育督导“一号工程”持续从监督角度推进“双减”落实落细》,教育部网站,2023年3月13日发布,2024年9月9日访问,http://www.moe.gov.cn/jyb\_xwfb/gzdt\_gzdt/s5987/202303/t20230313\_1050728.html。

③《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见〉》,《中华人民共和国国务院公报》2020年第7号,第14—17页。

④《国家职业教育改革实施方案》,《中华人民共和国国务院公报》2019年第6号,第9页。

⑤《中办国办印发意见 推动现代职业教育高质量发展》,《人民日报》2021年10月13日,第10版。

⑥《习近平在中共中央政治局第五次集体学习时强调 加快建设教育强国 为中华民族伟大复兴提供有力支撑》,《人民日报》2023年5月30日,第1版。

⑦《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,《中华人民共和国国务院公报》2015年第32号,第110页。

⑧《国家职业教育改革实施方案》,《中华人民共和国国务院公报》2019年第6号,第11页。



期,我国特别重视良好教育生态的构建,建立起教育综合改革的协同体系。

在政府履行教育主体责任方面,2020年10月,在中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》中,对各级党委和政府在教育综合改革方面的主体责任作了全面的说明,要求“各级党委和政府要坚持正确的政绩观,不得下达升学指标或以中高考升学率考核下一级党委和政府、教育部门、学校和教师,不得将升学率与学校工程项目、经费分配、评优评先等挂钩,不得通过任何形式以中高考成绩为标准奖励教师和学生,严禁公布、宣传、炒作中高考‘状元’和升学率。对教育生态问题突出、造成严重社会影响的,依法依规问责追责”<sup>①</sup>。在2021年发布的《义务教育质量评价指南》中也明确要求,县级政府要负责起县域内教育的价值导向,强化创建良好教育生态的职责<sup>②</sup>。

家庭教育在人的成长中作用至关重要、影响深远,因此,家庭在良好教育生态的构建中具有重要的作用。习近平多次强调家庭教育的重要性。2021年10月23日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议审议通过了《中华人民共和国家庭教育促进法》,首次就家庭教育进行了专门立法。

推进教育综合改革,形成良好的教育生态,同样需要社会机构的协同。转变社会机构选人用人的观念会对良好教育生态的形成发挥重要的支撑作用。2020年,中共中央、国务院发布的《深化新时代教育评价改革总体方案》明确指出:“党政机关、事业单位、国有企业要履职尽责,带动全社会形成科学的选人用人理念。新闻媒体要加大对科学教育理念和改革政策的宣传解读力度,合理引导预期,增进社会共识。”<sup>③</sup>

#### (五)加强教师队伍建设,建立起教育综合改革的保障体系

随着我国教育改革的基础由数量扩张转向质量提升,加强教师队伍建设就成为推动教育综合改革的重要保障。这一时期,我国确立“把加强教师队伍建设作为最重要的基础工作来抓”的信念,将教师队伍作为教育强国建设的基石,出台了三个纲领性的加强教师队伍建设的意见(2012年9月《国务院关于加强教师队伍建设的意见》,2018年1月《中共中央、国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,2024年8月《中共中央、国务院关于弘扬教育家精神加强新时代高素质专业化教师队伍建设的意见》)。在这三个《意见》的基础上,教师队伍建设取得积极进展。第一,改革教师培养体系。一是振兴传统的师范教育,强化师范院校作为教师培养主通道的地位。如2022年开始实施师范教育协同提质计划,构建高质量师范大学体系,整体提升师范院校和师范专业办学水平。二是建立高水平综合性大学参与教师教育的制度。2023年开始实施“国优计划”,支持以“双一流”建设高校为代表的高水平高校,选拔专业成绩优秀且乐教适教的学生,培养成中小学研究生层次的优秀教师。第二,优化教师资源配置,加强乡村教师队伍建设。2015年,国务院办公厅出台《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,拓展乡村教师补充渠道,提高乡村教师生活待遇,职称(职务)评聘向乡村学校倾斜,推动城镇优秀教师向乡村学校流动,建立乡村教师荣誉制度<sup>④</sup>。第三,改革教师管理制度。推动“县管校聘”改革,推动县域中小学教师统筹配置和管理,促进县域内教师由“学校人”向“系统人”的转变。

### 三 教育综合改革的未来趋向

#### (一)更强调改革的“政治性”

随着我国教育事业的向前发展,教育的规模越来越大,教育的初心能否保持,教育的社会主义性质能否保持就显得尤为重要。因此,教育的政治性,“为谁培养人,培养什么人”这一根本问题依然值得追问。“现在算起来,在校高校学生大概就处在第三代、第四代这个范围,以后还有第五代、第六代以及十几代、几十代人的问题。争夺青少年的斗争是长期的、严峻的,我们不能输,也输不起。我们一定要警醒!”<sup>⑤</sup>政治属性是教

①《中共中央国务院印发深化新时代教育评价改革总体方案》,《人民日报》2020年10月14日,第6版。

②《义务教育质量评价指南》,教育部官网,2021年3月18日发布,2024年9月9日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202103/t20210317\_520238.html。

③《中共中央国务院印发深化新时代教育评价改革总体方案》,《人民日报》2020年10月14日,第6版。

④《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,中国政府网站,2015年6月8日发布,2024年9月9日访问,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2015-06/08/content\_9833.htm。

⑤习近平《论教育》,中央文献出版社2024年版,第7页。

育的根本属性,坚持教育的政治性是教育综合改革的灵魂。教育的政治属性要求教育综合改革更加注重人才培养的思想性,不断加强和改进新时代学校思想政治教育,培养堪当民族复兴大任的时代新人。

### (二)更强调改革的“战略性”

教育在国家现代化进程中具有先导性、基础性的地位,教育具有“战略属性”。当前我国面临百年未有之大变局,全球地缘政治经济格局正在发生深刻的变化,全球产业链、供应链面临冲击。百年未有之大变局加速演进,复杂的国际环境凸显关键核心技术的重要性。在这样的现实条件下,我国必须加快实现高水平科技自立自强,这就有待于一体化推进教育发展、科技创新与人才培养。党的二十大报告强调:“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。”<sup>①</sup>在教育综合改革中,需要统筹推进教育、科技、人才体制机制一体改革,重视基础科学研究,加强学校教育中的科学教育,为基础科学研究蓄能储才,为我国在世界变局中赢得更多主动。

### (三)更强调改革的“服务性”

教育综合改革的意义在于,通过教育改革实现教育强国,进而更好地支撑和服务我国社会主义现代化强国建设任务的完成。当前,随着我国各级各类教育的发展,教育服务“学历化”社会的使命基本完成,教育的功能需要向服务技能型社会的建立转变,这就需要强化职业教育的改革与发展,为社会培养更多的应用型人才,以服务现代化强国建设。

### (四)更强调改革的“民生性”

教育具有人民属性,人民属性反映了教育的根本价值追求与最终目标。社会改革与发展的最终目标是满足人民群众对美好生活的追求。习近平在全国教育大会上强调,“要坚持以人民为中心,不断提升教育公共服务的普惠性、可及性、便捷性,让教育改革发展成果更多更公平惠及全体人民”<sup>②</sup>。随着我国教育发展从保障“有学上”转向到“上好学”,教育发展的主要矛盾发生转换,民众对教育质量和满意度要求越来越高,教育成为民众最为关心的民生问题之一,因此,新阶段教育综合改革需要更为强调“民生性”,通过不断改革,促进教育公平,保障义务教育的公益性质,满足民众对优质教育的需求。

### (五)更强调改革的“深入性”

改革开放是新时期最为鲜明的特征,我国教育改革已经进行了40多年,教育改革与社会发展一直相伴随。随着改革时间的拉长,改革在一定程度上已经没有了改革之初的激情与“锐性”,容易造成地方改革主体与底层民众对教育改革的麻木与冷漠,使得教育综合改革的底层动力缺乏,影响教育综合改革的效果,造成“以文件落实文件”的改革假象。如义务教育的“减负”问题,虽然中华人民共和国成立以来一直在试图破解,但直至今日,学生过重的学业负担仍无法得到有效缓解。因此,教育综合改革进入新的阶段需要更强调“深入性”,破除教育发展中的顽瘴痼疾,为建设教育强国扫清障碍。

进入新时代后,我国的教育综合改革取得了积极的进展,为后续的教育综合改革推进奠定了基础。当然,由于教育综合改革强调改革的“综合性”,容易导致改革的泛化倾向,“其一,面面俱到的改革会使有限的资源分散,导致全部或大部分改革项目浅尝辄止,不能产生彻底的、长期的改革效应;其二,面面俱到的改革容易导致鱼龙混杂,甚至把并非改革的内容笼而统之地囊括在改革名下;其三,面面俱到的改革容易混淆视听,造成改革泛化,导致‘泛改革症’或‘社会恐改革症’,带来不必要的社会负面反应,增加不必要的改革成本”<sup>③</sup>。因此,在今后的教育综合改革中需要突出改革的重点,避免改革走向泛化。

[责任编辑:罗银科]

① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),第33页。

② 《习近平在全国教育大会上强调 紧紧围绕立德树人根本任务 朝着建成教育强国战略目标扎实迈进》,《人民日报》2024年9月11日,第1版。

③ 范恒山《高度重视并运用正确的改革方法》,《人民日报》2015年9月24日,第7版。