

发展改革动态

2015 年第 07 期

发展规划处

2015 年 7 月 10 日

【聚焦十三五规划】

教育需要第二次改革

迟福林 中国(海南)改革发展研究院院长

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),对过去 30 年的教育改革发挥了重大作用,至今仍对深化教育改革有着指导意义。这不仅在于教育改革仍处在攻坚克难的关键阶段,而且“十三五”经济社会转型升级大趋势对深化教育改革提出新的要求。

2020 年是我国转型发展的一个坎:化解短期增长压力的希望在 2020;转变经济发展方式的关键在 2020;实现全面小康、迈向高收入国家的关节点在 2020。跨越这个“坎”,对转型改革提出多方面的需求。在这个特定背景下研讨谋划“十三五”教育结构调整与改革的新思路、新举措,需要“跳出教育看教育”。

一、“十三五”教育结构调整与改革面临着新形势

在《决定》出台的 1985 年,我国还处于生存型阶段,属于低收入国家,全社会温饱问题尚未解决,经济社会体制还有比较浓的计划色彩。今天,我国已经进入到发展型新阶段,教育改革面临着与以往有着重大不同的新形势。总的看,“十三五”经济社会转型升级和全面深化改革,对教育第二次改革提出更高、更迫切的需求。

1. 工业转型升级大趋势对教育改革的现实需求

未来 5-10 年,新一轮科技革命与我国工业转型升级的历史性交汇成为客观趋势。把握好新一轮科技革命的重大机遇,迫切需要各类专业技术人才和创新型人才,为实现我国制造 2025 的战略目标提供人力资本支撑。

制造业的转型升级直接依赖于劳动者的受教育程度。2012 年我国制造业劳动生产率仅相当于美国的 4.38%、日本的 4.37%和德国的 5.56%。根据第六次人口普查数据,我国制造业从业人员平均受教育年限为 9.8 年,比 2006 年美国制造业从业人员 13.0 年的人均受教育年限少了 3 年;我国制造业从业人员主要以初高中毕业生为主,具有大专及以上学历的仅有 9.8%,相比之下美国达到 32.0%。要从“中国制造”走向“中国智造”,需要把加大教育结构调整力度、加快提升教育质量和创新,作为教育第二次改革的重要目标。

2. 城镇化转型升级大趋势对教育改革的现实需求

“十三五”正处在从规模城镇化向人口城镇化转型升级的历史节点。从国际经验看,教育与人口城镇化水平高度关联,其相关系数在 0.7 左右。教育水平的提高是农村人口走进城市、加快城市化进程的一个先决条件。美国学者米凯·吉瑟的研究表明,农村居民教育水平每提高 10%,能多引导 6%~7%的农民迁出农业进入城镇从事非农产业。未来几年,我国城镇化率每增加一个百分点,就将涉及一千多万的人口流动,其中六分之一左右是教育适龄人口的青少

年儿童。目前,我国义务教育适龄儿童有五分之一是处于流动和被流动状态。保障进城务工人员子女、包括随迁学龄儿童和留守儿童,在“有学上”之后要“上好学”,迫切需把优化义务教育的区域和空间布局作为第二次教育改革的重要任务。

3. 消费结构升级大趋势对教育改革的现实需求

我国正在经历一场消费结构升级的“大革命”,集中反映在服务消费需求的全面快速增长上。预计我国社会消费品零售总额将从2014年26.2万亿元提高到2020年的45~50万亿元。其中,服务型消费增长更快。2005-2010年我国城镇居民人均服务型消费支出从3116元提高到了5260元,年均增长11.04%,服务型消费支出在总消费支出中的比重均保持在40%左右的高位,其中相当比例是教育培训、医疗健康等发展型服务消费支出。估计到2020年,服务型消费能接近或超过50%。当前的主要问题是,服务供给与全社会消费结构升级的大趋势严重不相适应,“有需求而缺供给”的矛盾不断凸显。以健康教育为例,按麦肯锡的估计,2020年我国健康服务业市场的总规模有可能高达8万亿元左右。目前的实际情况是,健康管理的职业教育滞后,健康服务人员严重短缺,仅亚健康管理者、儿童健康管理师等人才的缺口就接近2000万。由此可见,消费结构升级大趋势对第二次教育改革提出新的现实需求。

4. 服务业主导大趋势对教育改革的现实需求

“十三五”形成服务业主导的经济结构,牵动和影响我国经济转型升级的全局。2014年,我国第三产业增加值占GDP比重达到48.2%,2015年第一季度首次突破50%,达到51.7%。估计到2020年服务业增加值占比有望达到55%以上。问题在于,以研发为重点的生产性服务业占GDP的比重太低,只有15%,与发达国家50%的平均水平有较大差距。“十三五”努力把生产性服务业占GDP比重从15%提高到30~40%,对我国经济转型升级将产生决定性影响。有学者研究提出,如果劳动者从第二产业的劳动密集型就业转向第二产业的资本密集型产业,需要把受教育水平提高1.3年;转向第三产业技术密集型就业,需要把受教育水平提高4.2年。即使仅转向第三产业的劳动密集型产业,也需要把受教育水平提高0.5年。也就是说,加快教育事业发展、提高劳动者的受教育程度是第二次教育改革的重大任务。

5. 对外开放大趋势对教育改革的现实需求

我国已成为全球货物贸易第一大国和服务贸易第三大国,但服务贸易占贸易总量的比重偏低,2014年仅为12.3%,与全球20%的平均水平、甚至与同为金砖国家的巴西(25%)相比,仍有较大差距。从服务贸易大国走向服务贸易强国,到2020年实现服务业贸易占比提高到20%左右的目标,迫切需要大量国际型服务贸易人才。尤其是在“一带一路”战略实施进程中,如何培养更多具有国际视野、拥有国际化运营管理人才,成为第二次教育改革的一大新课题。

二、“十三五”深化教育改革面临的突出矛盾

教育是全社会最关注的话题,也是广为诟病的领域之一。无论是学生、家长、广大教师还是教育主管部门,对教育改革都有很大期望与诉求。总的看,教育做大总量的特点比较突出,与经济转型和社会发展不相适应的矛盾比较突出。这就需要尽快全面超越以做大总量为特征的教育发展模式,加快推进以优化结构、提升质量基本目标的第二次教育改革。

1. 全面调整教育结构

从现实看,教育与经济社会发展还有明显差距。第一,虽然我国15岁及以上人口平均受教育年限达到9.5年,但与美国的13.3年、日本的11.6年、德国的12.2年、俄罗斯的11.7年的水平相比仍有较大差距。第二,自2010年以来,我国就业市场总体求人倍率一直在1左右,2015年第一季度为1.12,表明劳动力供不应求;但每年700多万大学生的就业难问题,却牵动各方。这在一定程度反映了教育供给结构与经济发展的不适应性。第三,技术技能型职业人才的需求全面增长但短缺严重。例如,制造业高级技工缺口每年高达400余万人。有企业家形容,“找100个大学生不难,找100个高级钳工却是难上加难”。这说明,经济结构的变化要求教育结构要做出相应的调整。

2. 创新是深化教育改革的出发点

质量不高、创新不足是教育发展面临的突出矛盾。尽管我国教育总量不断扩张,但创新成果较少,创新不足的矛盾比较突出。例如,2011年美国信息服务业的整体劳动生产率是我国的4.1倍。其结果是,我国关键技术自给率低,对外技术依存度在50%以上,而发达国家对外技术依存度平均在30%以下,美国和日本只有5%左右。面对全球新一轮科技改革,面对我国

经济社会转型升级大趋势,特别是面对互联网 的时代,最重要的是培养有创新思维、批判思维、创新能力的人才。这就需要着力打破以应试为导向的教育模式,创新教育方式,激发学生的好奇心和想像力,形成以创新为导向的教育新格局。

3. 加大教育市场的开放力度

从现实看,我国教育市场的开放程度与教育发展不相适应。过去 36 年的市场化改革,我国放开的主要是工业领域,80%以上制造业高度市场化。而包括教育在内的服务业领域,社会资本和外来资本进入还面临着比较多的政策制约和繁琐的行政审批。例如,谁都知道职业教育是我国的教育短板,但发起设立一个职业教育学院,面临着行政许可、土地、资金、人事制度等一道道难关。为此,优化民办教育发展环境,鼓励社会力量兴办教育,形成民办教育与公办教育平等竞争、共同发展的新格局,成为第二次教育的重大任务。

4. 深化教育体制改革需要攻坚克难

目前的教育管理中,行政主导的特点仍然相当突出。各级学校在很大程度上还是教育行政主管部门的下属机构,落实学校办学自主权、实现专家治校,还有很长的路要走。在高等教育资源配置上,行政主导的资源配置更多地向普通高等教育倾斜,对高等职业教育投入不足。这就需要加快推进教育权力结构调整,扩大学校办学的自主权,进一步明确中央地方教育职能分工,改革公共教育机构,形成与提高教育质量、加快经济转型升级相适应的教育体制。

5. 转变教育发展理念

当前,教育领域的一些问题,与教育理念的滞后直接相关。尽管强调素质教育多年,但实际上应试教育仍然占主流位置,考试成绩仍然是评价老师、评价学生的硬指标。开家长会,说的主要事情就是学生成绩,师生都成为成绩的“奴隶”。这不仅使学生苦不堪言,也加大了老师的负担。这种教育理念忽视文化传承、忽视学生的人文熏陶。为此,要把转变教育理念、解放思想作为第二次教育的关键,不仅要转变学校、教师“以分数”为指挥棒、以“灌输知识”为主要职能的教育理念,而且也要引导社会转变教育理念,为深化教育改革创造良好的社会大环境。

三、“十三五”加快推进第二次教育的重大任务

“十三五”是教育的关键时期。从现实突出矛盾看,教育结构、教育市场和教育体制三个方面的改革是“十三五”教育第二次改革的重大任务。

1. 加快教育结构的战略性调整

(1)把发展职业教育作为一个大战略。“十三五”应当把发展现代职业教育放到更加突出的位置,推进产教深度融合、校企深度合作,形成政府、企业、社会资本共同推动现代职业教育发展的合力。

(2)加快普及学前教育与高中阶段教育。各方面高度关注,“十三五”能否将幼儿教育纳入义务教育?能否普及高中教育?建议“十三五”把幼儿教育纳入义务教育,加快普及 12 年制基础教育,允许支持有条件的地方实行 12 年义务教育。

(3)调整高等教育结构。推进高等教育体系多元化,尽快把高等学校分成综合型大学、研究型大学、应用型技术大学,确立不同类型高等学院的发展定位、人才培养目标和培养模式。要以提高技术应用型高校占比为重点调整高等教育结构,“十三五”加快推动一批高校转型为应用技术型高校,选择一批高等职业学校升级为应用技术型高校,不断提高技术应用型高校在校生的占比。

2. 加快教育市场开放

(1)在坚持政府保基本的同时,推进教育市场全面开放。当前推进教育市场开放,是在各级政府继续加大教育投入,保障教育公平的基础上,充分利用社会资本和外来资本发展教育的重大举措。北京已经出台了包括教育在内的服务业扩大开放综合试点总体方案,建议尽快出台教育市场全面开放的总体方案。

(2)在有条件的地区设立义务教育阶段、高中教育和职业教育的国际合作改革试验区。积极引进世界知名院校开展中外合作办学,允许并支持国外和港澳台地区知名大学、职业教育机构以控股在国内设立合资分校,在特定地区设立独资分校;鼓励外商投资设立外籍人员子女学校,支持外商通过中外合作办学方式投资设立教育培训机构及项目,优化配置内外教育资源优势互补、良性互动。

(3)降低社会资本办职业教育的准入门槛。实施民办学校非营利性和营利性的分类管理;放宽办学市场准入;探索职业教育领域、高等教育领域的“混合所有制”;建立健全民办学校退出机制;鼓励上市公司和科技企业投资兴办技术技能型大学;进一步完善民办学校法人治理结构;加大社会力量举办教育的政策扶持力度,对民办教育和公办教育一视同仁。

3. 实现教育体制改革的实质性突破

(1)明确政府在教育管理中的职能。改变政府“包打天下”的教育发展格局,明确政府保障基本教育服务供给的责任;强化教育行政部门在教育决策中的主导地位及其教育政策制定和教育监督职能,减少和消除教育行政部门对各类学校的微观干预。

(2)以“公益性、专业性和独立性”为导向改革公共教育机构,形成专业、高效的教育执行系统。坚持教育的公益性和普惠性,加快教育基本公共服务均等化;加快推进学校去行政化,取消学校行政级别,建立专业导向的学校治理结构,推进专家治校;进一步推进简政放权,扩大学校的办学自主权,重点是全面扩大学校在招生规模、专业设置创新、教师评聘等方面的自主权。

(3)明确中央地方教育职责分工,扩大地方教育自主权。进一步明确各级政府在建设教育基本公共服务体系中的责任,细化中央到地方每一级政府的职责分工。鼓励地方在教育改革上积极探索、先行先试。(转自人民网 2015年6月6日)

【新动态】

加快发展现代职业教育 提升企业创新能力 中共中央政治局委员、国务院副总理刘延东4日出席2015年全国职业院校技能大赛闭幕式时强调,要深入贯彻党中央、国务院决策部署,凝心聚力、奋发有为,努力建设中国特色、世界水平的现代职业教育,为促进经济转型升级和民生改善提供有力人才支撑。立足我国经济社会发展和对外开放全局,把职业教育摆在更加突出位置,与经济社会同步规划、与产业建设同步实施、与技术进步同步升级,加大支持力度;大力提升人才培养质量,深化产教结合、校企合作;加大对农村、贫困、西部和民族地区的政策倾斜,完善国家助学金制度;坚持依法治教,加快制度和标准建设,推进职教治理体系和能力现代化。(转自《人民日报》2015年7月6日)

教育部:印发高校所属企业领导人员廉洁从业规定 近日,教育部印发了《高等学校所属企业领导人员廉洁从业若干规定》和《关于进一步规范和加强直属高等学校所属企业国有资产管理的若干意见》。《廉洁从业规定》从职权使用、经营管理、干部兼职、薪酬管理和作风建设等方面提出了35条禁止性规定。要求高校所属企业领导人员,要切实维护国家和出资人利益,确保国有资产保值增值,正确行使经营管理权,严格履行兼职审批程序、薪酬管理备案程序,严肃财经纪律,规范公款支出,按规定享受履职待遇,加强作风建设。教育部召开直属高校、直属单位所办企业国有资产管理工作会议进行部署。教育部党组书记、部长袁贵仁,中央纪委驻教育部纪检组组长王立英出席会议并讲话。袁贵仁强调,要深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会提出的加强国有资产管理的要求,加快形成全面覆盖、突出重点、权责分明、制约有力的企业国有资产监管体系,加强企业党的建设和党风廉政建设,规范所属企业领导人员从业行为;要扎紧企业国有资产监管的制度篱笆,加快形成覆盖全面、重点突出、权责明确、制约有力的企业国有资产监管体系,规范企业领导的从业行为;要加强薪酬待遇和兼职任职管理,合理确定薪酬结构和水平,建立符合企业负责人特点的薪酬制度和薪酬信息公开制度;要加强履职待遇和业务支出监督管理,严厉查处领导干部兼职任职,坚决杜绝“一手办学,一手经商”。王立英在部署工作时强调,要坚持从严治党与依法治企相结合,切实加强纪律建设,落实“两个责任”,防止和惩治腐败,提升管控能力,执行好“三重一大”制度,深入推进企业党的建设和党风廉政建设,不断净化教学科研生态和企业发展环境,为教育事业科学健康发展提供重要保障。(转自《中央纪委监察部网站》2015年7月7日)