



江苏理工学院
JIANGSU UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

高教视点

2021年第1期

高等教育综合改革

2021年3月

目 录

政策文件

教育部关于 2013 年深化教育领域综合改革的意见.....	1
教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见.....	6
江苏省高等教育综合改革试点实施方案.....	10
江苏省政府关于深化教育领域综合改革的实施意见.....	17
省教育厅关于进一步做好深化高考综合改革相关工作的通知.....	26

名家视角

聚焦 2035 中国教育现代化（笔谈）.....	28
新时代教育系统提高治理现代化水平的重大部署.....	33
深化高等教育综合改革的历史责任与结构设计.....	36

他山之石

以综合改革的思路创新人才培养模式——教育综合改革国家试点框架下的上海实践.....	41
北京大学深化本科教育综合改革.....	49
北京科技大学“三全育人”综合改革试点工作的探索与实践.....	50
部省合建高校综合改革的实践与探索——以新疆大学为例.....	56

研究动态

教育综合改革的方法论探析.....	58
更加注重教育改革的系统性、整体性、协同性.....	65
深化高等教育综合改革 推动地方高校转型发展.....	69
本科层次职业教育实践教学的综合改革.....	73
我国高等教育综合改革的二重逻辑与路径选择.....	79

教育部关于 2013 年深化教育领域综合改革的意见

教改〔2013〕1 号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），新疆生产建设兵团教育局，部属各高等学校：

为深入贯彻落实党的十八大关于深化教育领域综合改革的要求和部署，现提出以下意见。

一、充分认识深化教育领域综合改革的紧迫性

教育规划纲要发布实施以来，国务院成立国家教育体制改革领导小组，发布开展国家教育体制改革试点总体方案，召开全国教育体制改革工作电视电话会议，按照顶层设计、试点先行、有序推进的原则，对教育改革进行系统部署，形成了在培养模式、办学体制、管理体制、保障机制四个方面，从国家统一实施、地方承担试点和基层自主改革三个层面推进教育改革的总体格局。目前，教育改革稳步推进，一些改革已取得明显进展，各地涌现出了许多好的经验和做法，成效开始显现，人民群众对教育的满意度明显提高，以改革促发展的势头良好，我国教育正站在新的起点上。

随着我国教育改革进入深水区、攻坚期，涉及面更广、关联度更高，破解深层次矛盾和问题难度更大，许多问题解决起来往往涉及多个部门职责，涉及多种政策配套，涉及多方利益调整，靠原来的单项改革办法或局部突破套路已难以奏效。教育改革仍存在亟待解决的问题，主要是各地改革进展不平衡，一些热点难点问题尚未有效解决，一些保障政策措施还不到位。党的十八大报告提出深化教育领域综合改革，是对教育改革提出的新要求，重点在深化，关键在综合。要用系统思维、全局意识和全球视野认识改革，用普遍联系观点设计改革，用统筹兼顾办法推进改革，进一步增强改革的系统性、整体性、协同性；要不断增强教育改革的自觉性、紧迫性、坚定性，在继续深入实施国家教育体制改革试点的基础上，牢固树立改革意识，提振教育改革信心，冲破思想观念束缚，突破利益固化藩篱，将改革贯穿教育工作始终，切实把教育改革不断引向深入。

二、准确把握深化教育领域综合改革的总要求

（一）指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入学习贯彻党的十八大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面落实教育规划纲要，以加快推进教育现代化、努力办好人民满意的教育为目标，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，不失时机深化教育领域综合改革。

（二）基本原则

——**坚持正确方向**。立足社会主义初级阶段基本国情，坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路，坚持按规律办事，不断推动教育制度自我完善和发展，坚持服务大局，更加突出民生，把促进学生全面发展、健康成长作为改革出发点和落脚点，以改革增添活力，促进教育事业科学发展。

——**加强整体谋划**。综合考虑经济、社会对教育的影响，强化顶层设计，以发展出题目，以改革做文章，以稳定为前提，统筹改革力度、发展速度和社会可承受度；坚持全局和局部相配套、治标和治本相结合、渐进和突破相促进，进一步优化改革整体布局，系统推进改革。

——**尊重基层首创**。从基层实践创造和人民群众对教育多样化选择要求中完善政策，尊重实践，尊重基层，鼓励试验，大胆突破，保护基层改革积极性；从实际出发，分类指导，有序推进；深入实施改革试点，总结推广成功经验，以点带面，扩大改革成效。

——**增强政策协调**。凝聚改革共识，更加注重各级各类教育的相互联系及教育各要素的相互影响，更加注重上下左右各部门的相互配合和改革政策措施的相互促进，更加注重理论创新、制度创新和机制创新的有机衔接，更加注重社会各方参与，形成合力，顺利推进改革。

三、进一步聚焦深化教育领域综合改革突破口，在重点领域和关键环节取得重要进展

从群众反映强烈、制约教育事业科学发展的热点难点问题出发，深入分析问题产生的深层次体制机制障碍，聚焦改革重点；从工作有基础、社会有共识、群众能感知的环节入手，找准突破口；组织力量攻坚克难，尽快取得更具标志性、更具显示度的成效。

（一）改革人才培养模式

1. 推进考试招生制度改革。研究制定高考改革的总体目标和基本框架。推进普通本科与高职教育分类考试。督促各地落实进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试的方案。做好高中学业水平考试及综合素质评价改革试点。深化高校自主选拔录取改革试点；完善高校招生考试综合评价改革试点。研究提出高考英语科目一年多次考试实施办法。加大普通高校招生计划向中西部民族地区、贫困地区倾斜力度。实施好国家扶贫定向招生专项计划。积极推进研究生招生改革试点。推进普通高中考试招生制度改革。清理和规范高考加分政策，加强艺术、体育类等特殊类型招生和自主招生的监管，坚决查处违法违规行为。

2. 深化课程内容改革。坚持立德树人，加强小学、中学、大学语文和历史课程的整体设计和基本建设，完成大中小学相衔接的德育课程体系建设，探索语文、历史等学科渗透思想品德教育的方式方法，挖掘各门课程蕴含的德育资源，整合法制教育内容，增强德育工作针对性和实效性。深化中小学课程改革，加强课标制定、教材使用与考试评价的衔接。

3. 探索创新人才培养途径。深化高中办学模式多样化试验，加强高中学校特色建设，启动中小学与高校科研院所合作开展创新人才培养试验。落实试点学院改革指导意见，加大支持力度，深入推进高校拔尖创新人才培养综合改革。鼓励和支持高校结合实际，探索通识教育新模式。开展地方高校技能型人才培养试点。组织实施科教结合协同育人行动计划。切实加强实践教学和创新创业教育。全面启动研究生教育综合改革。

4. 完善职业教育人才培养模式。建设现代职业教育体系，加快发展现代职业教育，推进技术技能人才系统培养的体系、制度、政策和机制建设。制定职业学校学生顶岗实习管理办法。开展委托培养、定向培养、订单式培养改革试点；选择示范性职业院校与重点行业企业合作开展现代学徒制试点。推动职业院校开展社区教育服务。大力发展面向农村的职业教育，服务“三农”，培养新型农民、职业农民。

5. **落实人才成长立交桥支撑措施。**研究提出加强开放大学建设的指导意见，深化开放大学改革。统筹专业、课程和教材体系建设，推进职业教育学制改革。完善职业教育层次结构，建立多种形式中高职衔接的制度。制定学习成果认证和“学分银行”相关制度。

（二）改革办学体制

1. **改善民办教育发展环境。**出台鼓励和支持民办教育发展的意见，落实支持民办教育发展的政策措施。吸引社会资金进入教育领域。出台营利性和非营利性民办学校分类管理的指导意见。全面清理针对民办教育的歧视政策。探索公办学校多种办学形式，完善独立学院管理办法。

2. **完善职业教育产教融合制度。**研究制定职业教育校企合作促进办法。出台职业教育集团化办学的指导意见。提升行业指导职业教育的能力。建立健全行业企业参与办学的体制机制。建立职业学校与行业企业联动开发课程机制。

3. **落实高校办学自主权。**进一步减少和严格规范政府对高等学校的行政审批，减少行政干预，落实高校办学自主权。加快大学章程建设，理顺大学、政府和社会的关系，规范高校办学行为。2013年所有试点高校都要制定章程。扩大公开选拔大学校长试点。

4. **扩大教育对外开放。**扩大来华留学规模，落实《留学中国计划》，出台外国留学生招收和管理有关规定，提高来华留学教育水平。完善市场选择和淘汰机制，建立中外合作办学质量保障体系，支持办好一批高起点中外合作办学机构。实施《孔子学院发展规划（2012-2020年）》，充分发挥孔子学院综合文化交流平台作用。加强与港澳台地区的教育合作与交流。推进教育国家合作交流综合改革试验区建设。扩大省级教育行政部门在教育涉外管理方面职权。

（三）改革管理体制

1. **完善均衡发展义务教育机制。**建立健全教育资源配置机制，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜。加快推进义务教育学校标准化建设。全面启动实施集中连片地区教育扶贫工程。全面推行中小学教师交流制度。逐步消除义务教育薄弱校、大班额。着力解决大城市的中小学择校问题，各省（区、市）分别制定实施方案。开展义务教育均衡发展督导评估，国家公布各省（区、市）实现义务教育基本均衡县名单和比例。建立义务教育均衡发展奖励机制。

2. **落实省级政府教育统筹。**健全中央和地方统筹有力、责权明确的教育管理体制。坚决实行简政放权，进一步推进中央向地方放权，扩大省级政府教育统筹权。对试点省份，有序下放学校设置、招生计划、学位点评审、学科建设等方面权限。分省制定省级政府加强教育统筹的工作方案，进一步细化目标任务。省级人民政府要切实负起加大教育统筹的职责，统筹落实推进各级各类教育协调发展职责，统筹落实城乡教育协调发展职责，统筹编制办学条件、教师编制、招生规模等基本标准，统筹确定合理教育支出结构。开展省级政府履行教育职责评价。

3. **健全教育监测评价机制。**研制学生综合评价标准，探索建立中国特色教育质量监测评价办法。启动中小学生学习负担、学生体质健康状况、人民群众教育满意度的监测评估，2013

年年底前，各县（市、区）公布辖区内所有学校监测结果。建立健全政府、行业、企业和第三方机构深度参与的职业教育质量监测评估体系。发挥社会组织、中介机构的教育评价作用。推广中小学“绿色评价”，组织开展试点。以质量、创新、贡献为导向，改进高校科研评价体系。健全教育质量监测评估机构。

4. 推进教育督導體制改革。发挥国务院教育督导委员会作用，建立健全教育决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，尽快完善县级以上人民政府负责教育督导的机构。全面落实《教育督导条例》，扩大督导范围，实现各级各类教育督导全覆盖，依法对各级各类教育进行督导。

5. 完善高校治理结构。加强高校教职工代表大会、学术委员会等相关机构建设，完善决策程序，规范高校内部权力运行，推进科学民主决策。全面落实校务公开，建立社会参与和监督高校办学的有效机制，加快形成高校自我发展、自我约束的良性机制。

（四）改革保障机制

1. 改革教师管理制度。设立专项资金，大幅提高中西部贫困地区、民族地区村小和教学点教师待遇，吸引优秀人才在村小和教学点长期从教。完善教师评价办法，全面落实师德表现一票否决制。完善教师资格制度，扩大教师“国标、省考、县聘、校用”改革试点。拓宽用人视野，多渠道补充教师。制定吸引政策，扩大职业学校“双师型”教师比例。建立教师退出机制。

2. 完善投入保障机制。健全各级政府教育经费分担机制，进一步明晰中央和地方的教育事权和财政支出责任。加快研究制定高等职业学校生均财政拨款标准。加强教育经费使用绩效评价和审计监督。

3. 改进教育信息化推进策略。以教育信息化带动教育现代化。引入市场机制，调动各方积极性，探索形成政府引导、市场驱动、多方参与、共建共享的教育信息化推进格局。推进信息技术与教学深度融合，改进教育教学方式和教育管理方式，促进教育公平与教育质量提升。研究制定相关标准，将信息技术应用能力纳入教师资格认证体系。

四、进一步完善推进机制，形成推进教育领域综合改革的整体合力

推进“深水区”的教育改革，必须采取综合改革的办法，统筹兼顾，上下结合，部门协调，建立健全强有力的推进机制，凝聚共识，减少阻力，增强引力，形成合力。

（一）加强统筹协调

中央有关部门要在国家教育体制改革领导小组的领导下，各负其责，切实承担起推进教育改革的责任，积极支持教育改革。要采取联合调研、部门会商等方式，共同研究解决教育改革重大问题，加强政策协调，建立改革重大政策突破机制。要发挥国家教育咨询委员会、国家教育考试指导委员会等机构的作用，完善工作机制，加强决策咨询，提高决策水平。发挥教育领域学会、协会在教育综合改革中的作用。各省（区、市）也要结合实际，充分发挥本地区教育体制改革领导小组的作用，建立健全改革领导协调机制。

（二）加大激励引导

加大对国家教育体制改革试点的政策支持力度，支持改革条件成熟地区和学校先行先试。

研究出台改革试点转示范的办法，确立一批改革示范项目，加大推广力度，充分发挥试点的引领和带动作用。动态调整国家教育体制改革试点项目，及时淘汰一批毫无进展、有名无实甚至发生偏差的项目，补充一批基础好、积极性高且初显成效的项目。通过召开座谈会或现场推进会等方式，在更大范围推广典型做法和经验。把改革试点成效作为资源配置的重要依据，对成效显著的地区和学校，以适当方式予以奖励。

（三）强化检查监督

组织完成国家教育体制改革试点项目中期评估，形成评估意见。密切跟踪改革试点进展，定期通报情况，加大督查力度，加快实施进度。各地、各部门要建立健全深化教育领域综合改革目标责任制，强化责任意识和责任约束，将任务分解到具体部门，明确分管领导，落实责任人，确保可衡量、可检查。建立健全重大改革决策稳定风险评估机制，切实维护教育系统和谐稳定。

（四）营造良好氛围

全面深入宣传教育改革，最大限度凝聚改革共识，争取各方理解支持，合理引导改革预期，进一步坚定改革信心，为改革营造良好舆论氛围。建立媒体深度参与宣传报道教育改革的机制。集中力量对改革取得重大成效的典型经验进行重点宣传。建立教育改革新闻通气 and 发布制度，及时发布改革信息，主动通报改革进展，掌握舆论主动权。建立教育改革新闻会商制度，加强舆情监测、研判，提高热点舆情应对能力。

教育部

2013年1月26日

教育部等五部门关于深化高等教育领域 简政放权放管结合优化服务改革的若干意见

教政法〔2017〕7号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，完善中国特色现代大学制度，破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍，进一步向地方和高校放权，给高校松绑减负、简除烦苛，让学校拥有更大办学自主权，激发广大教学科研人员教书育人、干事创业的积极性和主动性，培养符合社会主义现代化建设需要的各类创新人才，培育国际竞争新优势，经国务院同意，现就深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革提出以下意见：

一、完善高校学科专业设置机制

（一）**改革学位授权审核机制。**深入推进学位授权点动态调整。省级学位委员会负责审批学士学位授予单位及专业。国务院学位委员会委托省级学位委员会组织硕士学位授权审核和博士学位授权初审。稳妥推进部分高校自主审核博士硕士学位授权点。对承担国家重大科研任务、符合学位授予标准的高校，新增硕士博士学位授权可不再要求培养年限。国务院学位委员会要加强授权监管，完善学位授权准入标准，强化专家评审环节，开展学位授权点合格评估，对于不按照标准和程序办理、不能保证质量的，依法责令限期整改，直至撤销其博士硕士学位授权。

（二）**改进高校本专科专业设置。**除国家控制布点的专业外，高校自主设置《普通高等学校本科专业目录》内的专业，报教育部备案；自主设置高等职业教育（专科）专业，报省级教育行政部门备案。支持高校对接产业行业需求，经学科和产业行业专家充分论证后，按照专业管理规定设置经济社会发展急需的新专业。加强专业建设信息服务，公布紧缺专业和就业率较低专业的名单，逐步建立高校招生、毕业生就业与专业设置联动机制。开展专业设置抽查，对存在问题的专业，责令有关高校限期整改或暂停招生。

二、改革高校编制及岗位管理制度

（三）**积极探索实行高校人员总量管理。**教育部会同中央编办、财政部等相关部门制订高校人员总量核定指导标准和试点方案，积极开展试点。试点高校人员总量实行动态调整。纳入总量管理的人员享有相应待遇和保障。机构编制、高校主管部门发现高校在人员总量管理工作中存在弄虚作假等严重问题的，对相关责任人依法依规予以处理。

（四）**高校依法自主管理岗位设置。**高校根据国家有关规定在人员总量内组织制订岗位设置方案和管理办法，并主动公开，接受监督。岗位设置方案应包括岗位总量，教学科研、管理服务等各类岗位的名称、数量、结构比例、职责任务、工作标准、任职条件等。

（五）**高校自主设置内设机构。**高校根据办学实际需要和精简、效能的原则，自主确定教学、科研、行政职能部门等内设机构的设置和人员配备。鼓励高校推进内设机构取消行政级别的试点，管理人员实行职员制。改革后要保障高校内设机构人员享有相应的晋升、交流、

任职、薪酬及相关待遇。

三、改善高校进人用人环境

(六) **优化高校进人环境。**高校根据事业发展、学科建设和队伍建设需要，自主制订招聘或解聘的条件和标准，自主公开招聘人才。政府各有关部门不统一组织高校人员聘用考试，简化进人程序，为高校聘用人才提供便捷高效的人事管理服务。高校在人员总量内聘用人才要围绕主业、突出重点、支持创新。

(七) **完善高校用人管理。**高校根据其岗位设置方案和管理办法自主做好人员聘后管理。对总量内人员，高校与其签订聘用合同。在人员总量外，高校可自主灵活用工，依法签订劳动合同，依法履行合同，规范实施管理，切实保护当事人合法权益。高校可根据国家有关规定，自主制订教师到企业兼职从事科技成果转化活动的办法和离岗创业办法。

四、改进高校教师职称评审机制

(八) **下放高校教师职称评审权。**高校自主制订本校教师职称评审办法和操作方案。职称评审办法、操作方案报教育、人力资源社会保障部门及高校主管部门备案。将高校教师职称评审权直接下放至高校，由高校自主组织职称评审、自主评价、按岗聘用。条件不具备、尚不能独立组织评审的高校，可采取联合评审的方式。教育、人力资源社会保障等部门要加强监管，对高校职称评审工作进行抽查，对因把关不严、程序不规范，造成投诉较多、争议较大的高校，要给予警告、责令整改；对违法违纪的责任人员，按照国家规定给予处理。

(九) **改进教师职称评审方法。**高校要将师德表现作为评聘的首要条件，提高教学业绩在评聘中的比重。针对不同类型、不同层次教师，按照哲学社会科学、自然科学等不同学科领域，基础研究、应用研究等不同研究类型，建立分类评价标准。完善同行专家评价机制，建立以“代表性成果”和实际贡献为主要内容的评价方式。

五、健全符合中国特色现代大学特点的薪酬分配制度

(十) **支持高校推进内部薪酬分配改革。**人力资源社会保障、财政等有关部门要支持高校建立健全有利于提高竞争力的内部分配机制，实行符合高校特点和发展要求的内部分配政策。高校要理顺内部收入分配关系，保持各类人员收入的合理比例。在核定的绩效工资总量内可采取年薪制、协议工资、项目工资等灵活多样的分配形式和分配办法。

(十一) **加强高校绩效工资管理。**人力资源社会保障、财政等部门在核定绩效工资总量时，充分考虑高校特点，重点加大对高层次人才集中、服务国家重大战略需求、着力培养拔尖创新人才高校的倾斜力度。高校根据备案人员总量、当地经济发展水平、办学层次等因素，自主确定本校绩效工资结构和分配方式。绩效工资分配要向关键岗位、高层次人才、业务骨干和做出突出成绩的工作人员倾斜。高校科研人员依法取得的科技成果转化奖励收入，不纳入绩效工资。

六、完善和加强高校经费使用管理

(十二) **改进高校经费使用管理。**财政部门要完善高校预算拨款制度，优化高等教育拨款结构，加大基本支出保障力度，基本支出占比较低的地方要进一步优化结构，合理安排基本支出。改进项目管理方式，完善资金管理办法，采取额度管理、自主调整等措施，进一步

扩大高校项目资金统筹使用权。进一步完善高校国库集中支付范围划分，逐步扩大财政授权支付范围，逐步实现用款计划按政府收支分类科目的项级支出功能分类科目编报。

(十三) 扩大高校资产处置权限。适当提高资产处置的备案和报批标准。高校自主处置已达使用年限、应淘汰报废的资产，处置收益留归学校使用。税务部门要执行好各项涉及高校的税收优惠政策。高校要进一步提高预算编制水平，加快财政预算执行进度，完善内控制制，严肃财经纪律，严格按照规定管好用好各项经费和资产，不断提高资金使用效益。强化高校资产管理的主体责任，确保国有资产的安全和有效使用。高校应依法接受审计监督。

七、完善高校内部治理

(十四) 加强党对高校的领导。高校要坚持和完善党委领导下的校长负责制，高校党委对本校工作实行全面领导，对本校党的建设全面负责，履行管党治党、办学治校的主体责任，落实党建工作责任制，切实发挥领导核心作用。坚持党管干部、党管人才，落实“三重一大”决策制度。强化院（系）党的领导，进一步发挥院（系）党委（党总支）的政治核心作用。加强基层党组织建设，推动全面从严治党向高校基层延伸，充分发挥党支部战斗堡垒作用。

(十五) 加强制度建设。高校要坚持正确办学方向和教育法律规定的基本制度，依法依规行使自主权，强化章程在学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能方面的基础作用。完善政治纪律、组织人事纪律、财经纪律，对工作中的失职失责行为要按有关规定严格问责。加强自我约束和管理，抓紧修订完善校内各项管理制度，使制度体系层次合理、简洁明确、协调一致，使高校发展做到治理有方、管理到位、风清气正。

(十六) 完善民主管理和学术治理。进一步健全高校师生员工参与民主管理和监督的工作机制，发挥教职工代表大会和群众组织作用。坚持学术自由和学术规范相统一，坚持不懈培育优良校风和学风。完善学术评价体系和评价标准，推动学术事务去行政化。提高高校学术委员会建设水平，充分发挥高校学术委员会在学科建设、专业设置、学术发展、学术评价等事项中的重要作用。确立科学的考核评价和激励机制。突出同行专家在科研评价中的主导地位。

(十七) 强化信息公开与社会监督。积极推进高校重大决策、重大事项、重要制度等校务公开。除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及公开可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定和学校安全稳定的情况外，均应当依法依规公开相关信息。畅通监督渠道，发挥社会公众、媒体等力量在监督中的作用。利用现代信息技术手段，提高工作透明度，增强信息公开实效，让权力在阳光下运行。

八、强化监管优化服务

(十八) 构建事中事后监管体系。各地各部门要进一步转变职能和管理方式，支持高校适应创新发展需要，推进治理结构改革。要深入推进管办评分离，切实履行监管职责。创新监管方式和手段，通过完善信用机制、“双随机”抽查、行政执法、督导、巡视、第三方评估等加强事中事后监管。

(十九) 加强协调与指导。各地各部门要树立全局意识，加强协调，相互配合，整体推进。要引导高校合理定位，办出特色，防止“同质化”。对西部和艰苦边远地区高校给予必

要政策倾斜。要及时解决工作中发现的问题，提高管理服务水平。

（二十）营造良好改革环境。各地各部门要简化优化服务流程，精简和规范办事程序，缩短办理时限，改进服务质量，让高校教学科研人员从过多过苛的要求、僵硬的考核、繁琐的表格中解放出来。依托“互联网+”，积极推动高校公共服务事项网上办理，提高办事效率。抓紧修改或废止影响高校发展和教学科研人员积极性的、不合时宜的行政法规和政策文件，保持改革政策协调一致。做好改革的总结推广和宣传引导工作，营造良好氛围。

各地各部门要立足我国基本国情教情，综合考虑不同地区和高校实际，抓紧细化高校人员总量、职称、薪酬等方面改革的试点或落实办法，大力推进改革进程。各高校要及时制定实施细则，向院系放权，向研发团队和领军人物放权，确保各项改革措施落到实处。

教育部 中央编办 发展改革委
财政部 人力资源社会保障部
2017年3月31日

江苏省高等教育综合改革试点实施方案

苏政办发〔2010〕134号

根据国家关于深化教育体制改革的总体部署要求，《江苏省中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出，要实施高等教育综合改革，大力推进高等教育综合改革试验区建设。为切实做好试验区建设工作，现提出如下方案：

一、指导思想

深入贯彻落实科学发展观，全面贯彻党的教育方针，坚持面向现代化、面向世界、面向未来，以培养高素质人才为根本，以提升教育质量为核心，以服务经济社会发展为导向，以改革创新为动力，深入推进高等教育综合改革，着力突破制约高等教育事业科学发展的体制机制障碍，全面激发高校办学活力，大力促进高校内涵建设和特色发展，切实提高人才培养水平、服务发展能力和国际竞争力。

二、建设目标

（一）**总体目标**。积极探索多元化、优质化、特色化和国际化的办学道路，力争把我省建设成为高等教育深化改革的先导区、科学发展的示范区、现代大学制度建设的先行区。到2015年，全省高等教育布局结构进一步优化，教育教学质量进一步提高，办学特色进一步彰显，服务经济社会发展的能力显著增强，教育国际化程度显著提升，高层次人才培养和集聚能力、高校科研水平显著提高，基本建立比较完善、具有可持续发展能力的区域高等教育体系，形成政府办学为主体、全社会积极参与、公办和民办高等教育共同发展的办学格局，各类高校定位明确、错位发展、优势互补，高等教育发展整体水平和综合实力位于全国前列，主要发展指标接近世界发达国家水平。

（二）**具体目标**。到2015年，全省高等教育毛入学率达到50%以上，基本进入高等教育普及化阶段。各类高校基本办学条件合格率达到100%，争取有20所高校进入全国先进行列。高校国家一级学科重点学科占全国总数的10%以上，部分优势学科进入国际同类学科排名前列。建成40所示范高等职业院校，培育和建设若干所有特色、高水平的民办高校。全省本专科院校教师研究生学历（学位）比例分别达95%、50%以上，师生比例不低于1:15，其中研究型大学师生比例不低于1:12。取得一大批高水平科研成果，高校应用研究开发成果转化率达80%以上。高校毕业生初次就业率达70%以上，年终就业率达90%以上，学生和社会对高校的满意度达90%以上。

三、主要任务

（一）深化高等教育管理体制改革

1.转变政府管理职能。政府及其部门发挥统筹规划、政策引导、行业准入、资金拨付、信息发布等方面作用，对高等教育发展的速度、规模、质量、结构进行宏观管理，切实减少不必要的行政干预，保障高校依法自主办学。

2.优化高教管理方式。促进管、办、评分离，形成政事分开、责权明确、统筹协调、规范有序的管理体制。建立科学的高校分类体系，实施分类管理和分类指导，引导高校科学定位、特色办学，形成各自的办学风格。建立区域高等教育协作改革和联动发展机制。

3.创新高校办学模式。选择有条件的高校进行整体转制改革试点，探索建立高等教育多元投入机制。鼓励公办和民办高校优势互补、联合办学，探索建立多种类型的教育集团。开展营利性与非营利性民办高校分类管理试点。完善独立学院管理和运行机制。支持民办高校特色发展，提高质量，打造品牌。

4.完善教育决策机制。建立高等教育决策公示、听证制度，重大改革和发展政策出台前征求社会各界意见。成立省教育发展咨询委员会，为政府统筹高等教育发展提供咨询论证和建议。

（二）积极推进现代大学制度建设

1.依法落实高校办学自主权。规范并减少政府及其部门对高校的行政审批事项，依法保障高校自主开展各类教育教学活动。完善高校法人治理制度，改进校长遴选机制，逐步取消高校内部实际存在的行政级别和行政化管理方式，增强学校办学活力。促进学校完善章程，依照章程进行规范管理。在部分省属本科院校试行自主设置专业。

2.健全现代大学治理结构。完善公办学校党委领导下的校长负责制，建立健全党委领导、校长治校、教授治学、民主管理的现代大学治理结构。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教育教学、学术研究和学校管理中的作用。完善民办高校治理结构，实行董（理）事会领导下的校长负责制。

3.扩大高校经费筹措与管理自主权。高校可在经费预算总额内自主确定经费使用方案。根据高校建设实际需求，优化教育专项经费设置办法。建立省属高校拨款咨询委员会，探索建立绩效拨款制度，实行财政拨款与高校绩效评价挂钩。

4.深化高校用人制度改革。实行新进人员公开招聘制度，为海内外高层次人才和企业高技能人才到高校任教提供宽松的政策环境。全面推行人员聘用制和岗位管理制度，强化合同管理和聘期考核，探索人事代理、雇员制等灵活多样的用人方式，建立竞争、择优、能进能出的用人制度。完善教师绩效考核制度，推进高校收入分配制度改革，推行高校教师职务评聘制，对具备条件的高校，按照管理权限下放专业技术资格评审权。

5.完善高校内部管理机制。加强教职工代表大会、学生代表大会建设，发挥工会、共青团等群众组织的作用，保障教职工参与学校民主管理、民主决策和民主监督的权利。推进依法治校，建设依法治校示范校。建立和完善社会合作制度，扩大高校发展的社会参与度，探索高校与行业、企业密切合作共建的模式，设立高校理（董）事会。

（三）着力优化高等教育布局结构

1.优化高等教育资源配置。建立“江苏区域高校联盟”，集中优质高等教育资源，实现优势互补，做强做大。建立校际资源共享机制，实行教师互聘、学分互认、图书互借、优质教育教学资源共享，试点跨专业、跨学科、跨学校的选课制度，实现校际教学资源高效利用。

顺应沿海、沿江开发和长江三角洲一体化发展战略需要，着力打造大学集群。探索独立学院到苏北、到市县办学等多种办学途径。支持苏北高等教育发展，力争每个省辖市至少拥有一所普通本科高校。

2.优化学科专业结构。增加应用型学科专业，加快建设一批与支柱产业和新兴产业紧密相关的学科专业。积极培育急需的新兴专业，强化与战略性新兴产业紧密相关的学科专业建设，采用产学研联盟、国际合作等方式，重点加强新能源、新材料、新医药、环保、软件、物联网和高端装备制造等领域的人才培养。

3.优化人才培养层次结构。积极发展研究生教育，着力扩大高层次创新型人才培养规模，加大专业学位研究生培养力度。稳步发展本科教育，优化发展高等职业教育，加快技能型人才培养。到2015年，全省高校在校研究生、本科生、专科生的比例保持在8:54:38左右。

（四）大力创新人才培养模式

1.深化本科人才培养模式改革。开展以提高大学生实践能力和创新能力为重点的培养模式改革，大力推进研究性、实践性教学，全面推行学分制和弹性学制，建立高校区域合作育人机制，加强实践教学基地建设。改革教育评价方式。推行省级卓越工程师教育培养计划，借鉴先进国家高等工程教育的成功经验，提高工程应用人才的实践能力和创新能力。

2.深化高职人才培养模式改革。以职业能力为核心，改革教学方法和管理机制，强化学生技能训练。完善高职高专院校学分制和弹性学制，探索建立高职院校学生学分与本科院校学分互认制度。全面推行工学结合、校企合作、顶岗实习、半工半读的人才培养模式。推进职业教育集团建设，建立高等职业院校与行业企业的融合机制，构建中等职业教育、普通高等教育、远程继续教育以及职前与职后教育相互衔接沟通的人才培养“立交桥”。促进科研与教学互动，培育跨学科、跨领域的教科研相结合的团队，高职院校“双师型”教师比例达80%以上。

3.深化研究生培养模式改革。完善研究生培养机制，实施研究生培养创新计划。推进产学研联合培养研究生的“双导师制”，加强研究生导师队伍建设，建立省、校两级研究生导师培训制度，实行不称职导师淘汰制度，强化研究生导师的教书育人责任。提高研究生培养质量，鼓励高校联合培养拔尖创新人才。建立研究生助研助教制度，提高研究生待遇。积极探索和推进学术型、应用型、复合型等不同类型研究生培养模式改革。建设企业研究生工作站和“产学研”联合培养研究生示范基地。实施研究生国际合作培养计划，充分利用海外教育资源培养人才，开展双语培养试点，支持研究生开展创新研究，增强研究生的国际竞争能力。

4.开展拔尖人才培养改革试点。积极探索高中教育与高等教育衔接的有效途径，以及系统培养拔尖人才、创新人才和特殊人才的培养模式。根据拔尖创新人才特点，选择一批普通高中与高校专业领域相衔接，开展高中育人、升学改革和高校专业培养一体化试点，集中人力、物力、财力大力培养拔尖人才。

5.加强大学生创业教育和就业指导。开设创业课程，设立大学生创业实践基地、成果孵化基地，到2015年，建设一批省级大学生创业教育示范校，30个省级创业实习基地及孵化基地，其中，10所左右创业教育示范校具有全国领先水平，在创业教育理念、教学内容、师资队伍

建设等方面发挥示范作用。建立完善就业指导服务机构，开设就业指导课并作为必修课程，提高高校毕业生求职就业能力。增强就业服务的针对性，开展公共就业服务进校园活动，大力发展适合高校毕业生求职特点的互联网就业服务。采取政府购买岗位、报考公职人员优先录用等措施，引导高校毕业生到城乡基层、中小企业和苏北地区就业。

（五）加快建设高水平大学和重点学科

1.推进高水平大学建设。继续做好“985工程”、“211工程”高校部省共建工作，建设若干国内一流、世界有影响的高水平大学。遴选一批符合江苏经济社会发展需要、具有较高办学水平的省属重点高校进行特色大学建设。实施高等职业教育优质资源建设工程和示范院校建设计划。按照国家标准，在部分省属高校开展设立研究生院的试点。

2.加强重点学科建设。以一级学科重点学科为主要内容建设重点学科，构建国家、省和学校三个层次的重点学科体系。以重点学科建设为基础，积极参与国际学术合作组织、国际科学计划，支持学校与海内外高水平教育、科研机构建立联合研发基地。

3.实施江苏高校优势学科建设工程。瞄准学科前沿，把握发展方向，遵循学科规律，以构建高峰平台、培育杰出人才、产出重大成果、引领经济社会发展为主要任务，按照突出重点、扶优做强的思路，切实加强优质学科资源和创新团队建设，大力开展人才培养与科研创新，集中力量建设一批国际先进、国内领先的优势学科，为创建一流大学和高水平大学提供有力支撑，为转变经济发展方式、增强自主创新能力作出更大贡献。

（六）不断加大产学研结合力度

1.全面深化产学研合作。深化高校科研体制改革，提高教师水平和人才培养水平，增强服务社会能力。支持高校与地方各级人民政府共建产学研战略联盟和合作基地，支持行业、企业与高校共建重点实验室、工程中心等科技研发平台，鼓励高校教师到企业开展技术创新联合攻关、转化科研成果。推进大学科技园建设，支持高校、科技人员入园创办科技型企业。将产学研合作成效纳入对地方政府和高校的考核内容，促进高校科技成果加快向现实生产力转化。

2.健全产学研合作机制。完善技术创新需求导向机制，强化企业作为技术创新主体的拉动作用。健全产学研合作受益共享机制，充分调动产学研用多方面的积极性。健全高校服务科学发展工作机制，主动服务企业、产业和行业，服务区域重大技术需求。健全高校科技工作管理考核机制，实行分类评价、分类管理。加强高校知识产权管理与保护，支持高校、教师创造具有自主知识产权的创新成果，加大对高校发明专利和国际专利的引导扶持力度。

3.推进高校科技中介服务体系建设。指导高校建立健全技术转移中心等科技中介服务机构，加强高校科技中介人才队伍建设，提高中介服务的专业化和优质化水平。推进高校产学研结合示范基地建设，鼓励高校和企业联合建设产业共享技术平台，鼓励高校科技人员广泛开展多种形式的成果转化、科技服务和培训活动。

（七）努力打造高层次人才队伍

1.加大高端人才引进力度。以学科与科研平台建设为载体，实施奖励和补助政策，引进海内外高端人才、急需紧缺专门人才和创新团队。实施学术大师和特聘教授引进计划，支持高

校面向世界引进顶尖人才、学术大师，到 2015 年，具有硕士、博士学位授予权的高校选聘 200 名左右“江苏特聘教授”。实施高层次创新创业人才引进计划，面向海内外引进一批业务水平高、学术造诣深、能带领本学科取得国际国内领先成果的杰出人才。

2.完善高端人才培养和成长机制。着力培养优秀拔尖人才、学术带头人和骨干教师，培育一批教学名师和优秀教学团队，造就一批协作攻关、勇攀高峰的创新团队。加大经费投入，做优做强高校“青蓝工程”等人才工程。依托重大科研项目、重点学科和科研基地、国际交流合作项目等，建设一批高层次创新型教师培养基地。实施“高校优秀青年教师留学计划”，每年资助一批中青年骨干教师到海外高水平大学深造。增加公派留学经费，提高资助标准，扩大公派留学规模，提高教师中具有海外教育经历的比例。

3.创新高端人才管理和使用机制。鼓励并支持高校创设“学科特区”，在高端人才引进、经费投入、运行机制等方面实行特殊政策。完善高端人才激励机制，支持高端人才创新创业。创新薪酬分配方式，将高端人才的工资待遇与岗位职责、工作业绩和综合表现挂钩。开展“江苏高校十大科技之星”等评选表彰活动，充分体现人才价值。继续选聘科技企业家担任高校兼职教授，推动企业高端人才向高校集聚。

4.倡导教育家办学。引进和培养教育大家与教育名家，探索面向社会公开招聘高校校长，打破条条框框，为教育家的成长与办学提供条件、营造环境。鼓励教师和校长更新教育观念，探索教育规律，改革教育方式，创新教育实践与理论，努力成为创新型教育教学专家。大力实施“江苏人民教育家”培养工程，树立教育家办学典型，表彰作出重大贡献的教育工作者，总结、宣传、推广教育教学专家的教育理论、实践成果及办学经验。

（八）不断提升高等教育国际化水平

1.建立一批中外合作高水平大学。鼓励高校与国际知名大学通过“引进来”和“走出去”合作建立教育科研机构。充分利用国际友好城市、政府和民间的合作优势，引进国际优质教育资源，鼓励国际知名高校到江苏合作办学，吸引海内外社会资金参与投资，共同举办高水平大学和一批中外合作办学项目。创办三至四所中外合作办学的高水平大学。在南京仙林大学城建立江苏国际高等教育园。

2.加强高等教育国际交流。开展全方位、多层次、宽领域的教育国际交流，引进国外通用职业资格证书，吸引知名国际教育组织落户江苏，鼓励有条件的高校到境外办学。加强国际化课程建设，提高在重点学科、优势学科中外语授课比例，鼓励其他领域用外语教授课程。支持江苏高等教育重点领域的科学家参加国际科研计划与学术交流，共同承担全球性和区域性重大科研项目。支持中外大学间的教师互派、学生互换、学分互认与学位互授，探索合作培养本科学生和高层次的硕士、博士研究生。

3.扩大来华留学生规模。发展外国留学生教育，设立招收留学生的“茉莉花”政府奖学金，做强“学在江苏”品牌，增加外国留学生人数，提高在高水平大学就读研究生的外国留学生比例，留学生占普通本科高校在校生比例达 3% 左右。

（九）积极推进招生考试改革

1.改革考试招生制度。按照科学、公平、规范、高效原则，积极稳妥地推进高校考试招生制度改革，逐步形成招考分离、分类考试、双向选择、多元录取的考试招生制度，实行政府宏观管理、专业机构组织实施、学校依法自主招生、学生多次选择的招考办法，形成有利于实施素质教育和培养创新人才的正确导向。

2.改革高校入学考试方式。发挥高考对高中阶段教育合理分流与构建人才成长立交桥的引导作用，试行普通本科院校与高等职业院校分类入学考试，普通本科院校以统一招生考试为主，根据各自选才要求辅以面试等方式选拔人才。完善高中学业水平测试和综合素质评价办法，着重考查学生的基本素质和综合能力，把测试评价结果作为不同层次高校入学资格的必要因素。

3.改革高校招生录取办法。建立有利于人才选拔的多元录取机制，完善择优录取、自主录取、推荐录取、破格录取、定向录取等录取办法，增加考生选择机会。完善特殊人才选拔机制。增加自主选拔录取试点院校范围。试行专科学校注册入学。改革研究生招考制度，在面试与特长选拔等方面加大力度，提高复试成绩在选拔录取中的比重，扩大有资格推荐优秀应届本科毕业生免试攻读硕士学位的院校数量。

（十）探索建立科学分类评价机制

1.建立健全高校分类评价体系。科学制订不同类型高校的评价指标体系，实行分类评价、分类指导。加强专门评价机构建设，培育独立的第三方评价机构，逐步推行管、办、评相分离。重视评价结果的运用，构建分类评价激励和导向机制。开展对民办高校社会评价试点。

2.完善人才培养质量评价制度。建立健全政府为主导、高校为主体、社会广泛参与的高等教育质量保障体系。完善高校人才培养质量考评、教学质量评价、社会评价学校等工作机制，加强省级教育质量监督、评估与统筹，建立行业企业、用人单位、教师、学生、家长和中介机构多方面参与的高校评价制度。

3.建立高校质量年度报告制度。完善高校基本状态数据年度统计制度，定期分类发布高校质量年度报告，接受社会和专业机构的评价和监督。

四、保障措施

（一）加强组织领导

建立江苏高等教育综合改革试验区建设领导小组，聘请教育部有关领导担任顾问，省政府分管领导任组长，教育厅、发展改革委、财政厅、编办、人力资源社会保障厅、物价局、外办等部门负责同志参加。建立定期通报制度，及时召开高层协调会议，由省政府向教育部专题通报试验区进展情况，共同研究高等教育综合改革工作中的重大问题。

（二）推进改革试点

各高校要统一思想认识，强化改革意识，以改革试验区建设为契机，积极主动地参与高等教育综合改革，为推进高等教育又好又快发展探索有益经验。确定一批改革试点项目，遴选一批综合改革试点高校和项目试点高校，围绕改革任务和试点项目，制订具体工作实施方案和实施意见，鼓励有条件的高校先行先试，各有侧重地进行深入探索，做到高教综合改革在项目推进上有责任人，在方法步骤上有“路线图”，在任务落实上有“时间表”。鼓励未被列入

国家教育体制改革试点项目的高校，对照江苏高等教育综合改革试验区建设目标和改革任务，结合本校实际，选择一项或几项进行改革试验。对改革取得的成果与经验，给予表彰奖励与宣传推广。

（三）加大政策扶持

明确政府、学校、企事业单位及其他有关方面的责任，采取税收调节、财政补助等措施，加强实习实践教学，促进高校提高教育教学质量。深化人事与社会保障制度等方面的配套改革，为推进高校内部管理体制创造良好条件。改革项目涉及突破现行体制的，省各有关部门要不断创新、优化服务，为改革创造良好的政策环境和保障条件。

（四）保障建设经费

健全以财政拨款为主、多渠道筹措经费的教育投入保障体制。实行以举办者投入为主、受教育者按公办和民办分类合理分担培养成本、学校设立基金接受社会捐赠等筹措经费的机制。建立高等教育经费稳定增长机制，逐年提高高等教育生均财政拨款基本标准，并推行基本支出拨款与专项绩效拨款相结合的财政拨款制度。依法保障教师平均工资水平不低于或高于国家公务员平均工资水平。充分发挥江苏高校优势学科建设工程、高校师资建设（包括江苏特聘教授计划、青蓝工程、高校优秀青年教师留学计划）、研究生培养创新工程等方面专项资金的作用，积极支持高等教育综合改革试验。引导、支持企业和社会组织在学校设立人才基金。合理确定政府、家庭分担比例，适时调整学费标准，完善社会捐赠教育的激励机制。

（五）强化考核评价。研究制定考核评价办法，探索建立评估指标体系，对高等教育综合改革试验区建设进展情况进行定期考核评估。及时总结实践中探索出来的好经验好做法，并适时在全省推广，充分发挥试点的引领示范作用，逐步将高等教育综合改革引向深入。

（六）注重舆论宣传。大力宣传国家开展教育体制改革试点和建设江苏高等教育综合改革试验区的重要意义，宣传高等教育综合改革的目标任务、重点内容和基本要求，宣传改革的创新举措以及取得的成效和经验，着力营造关心支持高等教育综合改革的舆论氛围，引导社会各界理解、支持、参与改革，形成推进高等教育综合改革试验区建设的强大合力。

江苏省人民政府

2010年10月31日

江苏省政府关于深化教育领域综合改革的实施意见

苏政发〔2014〕56号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

为深入贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，根据省委十二届六次全会和省委全面深化改革领导小组的部署要求，现就我省深化教育领域综合改革提出如下意见。

一、围绕教育治理体系和治理能力现代化深化教育领域综合改革

（一）**重要意义**。教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高全民素质、促进人的全面发展的根本途径，在全面小康和现代化建设中具有基础性、先导性、全局性地位和作用。改革开放以来，我省教育事业取得显著成绩，为保障和改善民生、推动经济社会发展作出了重要贡献。但从总体上看，教育与经济社会发展以及人民群众接受良好教育的要求还不完全适应。江苏历来有善抓机遇、勇于改革的良好传统，现在正面临着全面深化改革的重大机遇。各地、各部门和单位要通过深化教育领域综合改革，有效破除不利于教育发展的体制机制障碍，大力推动基本公共教育服务均等化，大力提高教育质量，切实解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，更好地满足人民群众多样化高质量教育需求，让教育发展成果更多更公平惠及全体人民。

（二）**总体要求**。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面落实党的十八大、十八届二中、三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，围绕中长期教育改革发展规划纲要确定的目标，系统设计、整体推进，重点突破、试点先行，不断深化各领域各环节改革，扎实推进教育现代化建设，努力办好人民满意的教育。聚焦人才培养体制、考试招生制度、教育管理体制、办学体制、教师管理体制、经费保障机制、国际交流合作等方面，加大攻坚力度，加快改革步伐，力求取得实质性进展。把握改革的系统性、整体性、协同性，切实转变教育发展方式，全面深化教育思想、教育理念、教育内容、教育方法、教育评价、教育管理等方面改革。最大限度地集聚全社会全系统智慧力量，充分释放基层和教师中蕴藏的改革潜能，齐心协力推进教育领域综合改革，确保改革有条不紊、善做善成。

（三）**目标任务**。到2020年，教育治理体系和治理能力现代化加快推进，教育重要领域和关键环节改革取得突破，人民群众对教育的满意度明显提升。

——**教育公平有效保障**。义务教育区域、城乡、学校之间的差距显著缩小，困难群体平等接受各级各类教育。

——**教育质量全面提升**。科学的质量观、成才观牢固树立，形成学校内涵发展、教师专业发展、学生全面而有个性发展的良好格局。

——**教育管理更加优化**。政府、学校、社会之间新型关系初步构建，管办评分离的治理结构和现代学校制度进一步确立。

——**发展活力不断增强**。学校和教师的能动性充分激发，与社会主义市场经济体制和社会管理创新相适应的教育发展体制机制建立健全。

二、深化人才培养体制改革

(四) 坚持立德树人的基本导向。全面贯彻党的教育方针，把社会主义核心价值观融入国民教育全过程，把立德树人放在学校教育和家庭教育的首位，形成爱学习、爱劳动、爱祖国教育的有效形式和长效机制，形成育人为本、德育为先、能力为重、深入实施素质教育的良好环境。加强德育，完善中小學生与大学生品行养成教育的内容与形式，创新中小学德育课和高校思想政治理论课教学，开展中华优秀传统文化教育、理想信念教育、公民素养教育及各类专题教育。推进中小学学生发展指导中心建设。（省委教育工委、省教育厅、省委宣传部负责）

(五) 创新人才培养模式。适应青少年儿童身心特点和成长规律，从课程教材、课堂教学、考试评价等方面，全方位推进教育教学系统综合改革，建立健全有利于实施素质教育的体制机制，切实增强学生的社会责任感、创新精神、实践能力。（省教育厅负责）

基础教育方面，着力深化课程教学改革，标本兼治减轻学生过重课业负担。坚持“保教并重、游戏为主”，坚决防止和纠正幼儿园“小学化”倾向。创新中小学教学理念，倡导启发式教学和研究性学习，营造独立思考、互动交流、激励创新的教学环境，让每个学生都能成为有用之才。完善中小学教材定期更新机制，推动高中教育在内容和方式等方面与大学教育有机衔接，同时适度开发校本课程，满足学生自主学习需要。严格中小學生课业负担监测，严禁学校增加课时和教学考试难度，健全政府、学校、家庭、社会共同参与减负的机制。义务教育阶段严禁设立重点校重点班，着力改善经济薄弱地区、薄弱学校的办学条件，以均衡教育资源破解择校难题。（省教育厅、省发展改革委、省财政厅负责）

职业教育方面，不断深化产教融合、校企合作、工学结合、顶岗实习，大力推进“做中学、做中教”。推动专业设置与产业需求、课程内容与职业标准、教学过程与生产过程“三对接”，建立学历证书和职业资格证书“双证书”制度，做到学以致用。加强公共基础课程、校内实训课程教学。开展校企联合招生、联合培养的现代学徒制试点。建立职业院校与技工院校互通培养机制，探索高等职业教育与技工教育互通途径。健全包括技工教育在内的中等职业教育、高等职业教育、应用型本科教育、专业学位研究生教育衔接贯通机制，引导一批地方本科高校向应用技术型高校转型。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅负责）

高等教育方面，坚持把人才培养作为高校第一要务，创新教学方法与管理，加快学分制改革，推行弹性学制。改变以教师为中心的知识传授型教学方式，探索学生自主学习模式，培养学生的批判性思维和创新能力。强化实践教学环节，创造条件鼓励大学生在校期间更多地走向社会，增强学生的实践能力和社会适应能力。重视本科教学工作，实施江苏高校品牌专业建设工程，提高本科教学质量。支持建设高校教学联盟，推进跨专业、跨学科、跨学校的学分互认。在部分高校启动“试点学院”建设，开展人才培养综合改革。推动教育与其他部门、行业企业合作，协同实施各类卓越人才教育培养计划。充分利用信息化手段改进传统教学，促进网络精品课程共享。深化研究生教育分类培养模式改革，推进产学研结合培养专业学位研究生，创新学术学位研究生培养模式，建立主动适应需求的调节机制。（省教育厅、

省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅、省人力资源社会保障厅负责)

社会教育方面，健全开放大学办学系统，建设终身教育学分银行，推行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换，拓宽终身学习通道。(省教育厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅、省人力资源社会保障厅负责)

(六) 强化体育、美育与心理健康教育。加强体育课和课外锻炼，实施国家体育锻炼标准和省学生体质健康促进行动计划，广泛开展青少年阳光体育运动，保证学生在校每天锻炼不少于一小时。健全学生体质健康监测评价机制，定期监测并公告学生体质健康状况。加强艺术教育，创新艺术教育教学方式，因地制宜开展学生艺术活动，推进高雅艺术进校园，提高学生审美和人文素养。开展中华经典诵写讲活动。注重对学生社团活动的指导，鼓励学生发展兴趣爱好。重视研究学生心理成长规律，建立专兼职结合的心理辅导教师队伍，推动各级各类学校开展心理辅导与疏导，促进学生身心健康。(省教育厅、省文化厅、省卫生厅、省体育局负责)

(七) 改进教育质量和人才评价。建立科学多元的评价标准，引入社会评价机制，培育第三方独立评价机构，开展由政府、用人单位、学生、家长及有关方面参与的教育质量评价。注重分类评价，按照学校办学定位、发展规划等建立分类体系，鼓励特色发展、错位竞争。坚持素质与能力的人才评价导向，重视过程性评价和发展性评价，坚决纠正以分数为主要指标的考核倾向。引导和鼓励社会各界更新教育观、成才观、用人观，为学校推进素质教育创造良好环境和条件。(省教育厅、省教育督导办、省发展改革委、省经济和信息化委负责)

(八) 推动大学生高质量就业创业。建立健全就业指导课程体系，开展有针对性的就业指导。扩大创业教育覆盖面，完善落实扶持创业的优惠政策，搭建创业平台，加强创业服务，激励高校毕业生自主创业。鼓励引导高校毕业生到基层、中小微企业和经济薄弱地区就业。深入实施离校未就业高校毕业生就业促进计划，将离校未就业大学生全部纳入公共就业人才服务范围，提供全程就业服务。落实就业困难毕业生就业援助政策，对零就业家庭、城乡贫困户及低保家庭的高校毕业生和残疾学生实施重点帮扶。建立高校毕业生就业质量年度报告制度，发挥就业状况对学校专业设置、教育教学改革等的反馈引导作用。(省人力资源社会保障厅、省教育厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅负责)

三、深化考试招生制度改革

(九) 严格义务教育免试就近入学制度。实行学区制，科学划设、动态调整学区，公办学校严格按学区招生，推行初中与小学九年一贯对口招生，解决择校问题。严禁义务教育学校通过考试方式选拔学生，严禁公办学校以各类竞赛证书或考级证明作为招生入学依据。统筹做好外来务工人员随迁子女入学工作。(省教育厅、省发展改革委负责)

(十) 改革招考机制与考试内容。建立招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制，从根本上解决一考定终身的弊端。建立具有公信力的管理制度，强化信息公开，确保招生公平公正。科学设置考试科目，进一步增强考试内容的基础性、综合性和应用性，注重考察学生创新思维和分析问题、解决问题的能力。(省教育厅、省发展改革委负责)

（十一）加快中考改革步伐。完善初中综合素质评价办法，增强科学性和透明度。按照有利于实施素质教育的要求，适当减少中考科目，相应缩短考试时间，积极探索部分科目多次考试和等级呈现，在部分地区试行中考二次考试。推行中考和初中综合素质评价相结合的招生录取模式，扩大普通高中招生自主权，健全优质高中招生名额按比例均衡分配到初中的办法。中等职业学校和技工学校实行自主招生，或根据中考成绩和初中综合素质评价情况注册入学。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委负责）

（十二）推进普通高校考试招生改革。健全普通高中学业水平考试和综合素质评价制度，建立全省统一的普通高中学业水平标准和中等职业学校学业水平考试制度。逐步推行普通高校基于高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制，加快推进职业院校分类招考或注册入学。进一步扩大自主招生改革试点，对自主招生试点院校实行高考、高中学业水平考试、综合素质评价与高校测试相结合的综合加权录取模式。健全适合高等职业教育特点的“文化素质+职业技能”考试招生办法，深化高职院校提前单独考试招生改革，推行高职（专科）院校根据高中学习成绩、学业水平考试成绩和综合素质评价情况进行注册录取的模式。推进对口单招改革，完善“专转本”选拔机制，逐步扩大面向中高职学生的本科招生数量。健全有利于创新型应用型人才选拔的研究生考试招生制度，提高复试成绩在研究生考试招生中的比重，扩大培养单位和导师团队招生自主权，探索博士研究生免试推荐的录取方式。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委负责）

（十三）创新成人高校考试招生办法。在成人高校艰苦行业、校企合作扶持发展专业开展自主招生改革试点。继续推进校企、校校、校政合作考试招生改革，招生录取向生产一线在职人员和特殊行业人员倾斜，促进成人高校招生和人才培养向职业化、终身化、技能型转变。完善自学考试制度，积极探索并扩大自学考试服务领域。（省教育厅、省发展改革委、省经济和信息化委负责）

四、深化教育管理体制改革的

（十四）转变政府管理职能。深入推进管办评分离，正确处理政府、学校、社会之间的关系，做到政府宏观管教育、学校专心办教育、社会参与评教育。明确各级政府及部门管理教育的职责权限，强化服务意识，减少对学校的行政审批和直接干预，减少各类工程、计划、项目等的申报评审，减少创建达标检查评比表彰活动，更多运用法规政策、规划标准、公共财政、信息服务等手段引导支持学校发展。规范教育决策程序，充分听取群众意见，重大教育政策出台前必须组织专家论证、公开讨论、公示听证和风险评估等。强化教育督导职能，建立相对独立的各级政府教育督导委员会，推行督学责任区和责任督学挂牌督导制度，健全督导检查结果公告和限期整改制度。在有条件的高校培育社会性教育评估机构，委托社会组织开展教育评估监测，发挥行业协会、专业学会、相关基金会等机构在教育公共治理中的作用。推进各级各类学校管理体制改革的，逐步取消学校行政化管理模式和行政级别。（省教育厅、省委教育工委、省委组织部、省编办、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省教育督导办、省法制办负责）

（十五）健全教育分级管理体制。适应行政管理体制改革要求，加强省级统筹，推进简

政放权，形成省、市、县及乡镇（街道）分级管理教育的体制。加快完善县级统筹、县与乡镇（街道）共建的学前教育管理体制；建立健全以县为主的义务教育管理体制，注重发挥乡镇参与建设义务教育学校的作用；建立完善市县统筹规划建设、学校自主发展的高中教育管理体制；建立健全市县为主、政府统筹、行业参与、社会支持的职业教育管理体制；完善部属、省属、市县属高等教育管理体制，推进高等学校省部共建、省市共建，发挥县（市、区）参与建设高校的作用。（省教育厅、省发展改革委、省法制办负责）

（十六）扩大高校办学自主权。高校自主设置专业目录内专业（国家控制布点、医学类、公安类和师范类专业除外），支持有条件的高校根据需要申报设置目录外的专业。支持高校在不增加授权学科总量的前提下，按规定动态调整博士、硕士学位授权学科。支持具有学士学位授予权的高校自行审核新增学士学位授予专业，结果报省学位委员会备案。下放人才培养、学科建设等改革与建设项目评审权，由高校按项目类别要求自主评审确定具体项目。支持具备条件、办学规范、人才培养质量较高的高校，在核定的办学规模内自主确定年度招生计划。支持高校自主设置教学和科研机构，在学校编制总额内核定一定数量的科研编制，在国家政策允许范围内提高科研经费中支付科研助理和临时聘用人员的津补贴比例。大学科技园在符合城市规划前提下，经有批准权的人民政府批准，其中部分教学科研用地确需变更为商业用地的，可按土地管理法律法规相关规定办理。（省教育厅、省编办、省发展改革委、省科技厅、省财政厅、省国土资源厅负责）

（十七）完善学校内部治理结构。以大学章程建设为抓手加快现代大学制度建设，健全党委领导、校长治校、教授治学、民主管理的现代大学治理结构。加强高校学术委员会建设，建立学术管理体制、制度和规范，探索教授治学的有效途径，支持学术委员会独立行使职权。健全中小学学校管理制度，构建校长负责、党组织发挥政治核心作用、教职工代表大会和工会等参与管理监督的运行机制。完善民办学校法人治理结构，建立健全董事会（理事会）、校行政和监事会，形成决策、执行、监督既相对独立又相互制约的治理结构。（省教育厅、省委教育工委、省编办、省发展改革委负责）

五、深化办学体制改革

（十八）创新公办学校办学体制。推进公办学校多种形式办学，鼓励社会力量通过公办民助、委托管理、合作办学等方式参与举办公办非义务教育学校。支持中小学、幼儿园优秀管理团队托管多所学校，促进薄弱学校提升管理水平和综合实力。支持公办学校之间、公办学校和民办学校之间联合组建教育集团。逐步改变政府及其教育部门为主举办职业教育的格局，推动公办职业院校依托行业企业办学或由行业企业举办职业院校。广泛开展苏南、苏中、苏北之间学校结对帮扶。支持省内外高水平大学到苏中、苏北设立分校，鼓励独立学院尤其是办学条件受到限制的独立学院到苏中、苏北办学。（省教育厅、省发展改革委、省经济和信息化委负责）

（十九）支持发展民办教育。制定民办学校分类管理办法，促进营利性与非营利性民办学校分类发展。鼓励社会力量兴办教育，健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度。各级政府应将支持民办教育发展资金列入同级财政预算，采取差额补

助、定额补助、项目补助、奖励性补助等方式支持非营利性民办教育。政府对非营利性民办学校，在土地供应、规划建设、金融税收、设置审批、项目申报和奖励评定等方面，与公办学校一样给予同等待遇。对承担义务教育任务的非营利性民办学校，可参照公办学校生均公用经费标准予以补贴；对从事学前教育、高中阶段教育、高等教育的非营利性民办学校，可通过奖补部分生均公用经费等方式予以支持；对捐资办学达到一定数额的，可以捐赠方姓名或名称命名学校、院系、校舍等。民办学校出资人以不动产投资入股符合税法规定的，不征营业税，暂免征收土地增值税；符合税法规定的民办学校承受土地、房屋用于教学的，免征契税。积极支持各类主体以独资、合资、合作等方式举办非义务教育，探索发展股份制、混合所有制职业院校，允许以资本、知识、技术、管理等要素参与举办职业教育。规范民办学校产权关系，完善法人登记制度，健全质量监控体系，依法加强监督管理。（省教育厅、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省审计厅、省地税局、省法制办负责）

六、深化教师管理体制机制改革

（二十）加强教师教育。合理确定师范生培养规模和结构，扩大面向在职教师的研究生教育规模，鼓励高水平综合性大学举办研究生层次的教师教育。实施高水平教师教育基地建设工程，逐步形成以本科和研究生教育为主的教师教育格局。实施教师培养模式和课程改革，强化教师教育质量评价，完善教师教育质量评价体系和监控机制。推进卓越教师培养计划，建立高等学校与地方政府、中小学联合培养教师的新机制。鼓励高水平大学非师范类专业优秀学生选学教师教育课程，并通过教师资格考试应聘进入教师队伍。改革师范生招生办法，采取提前批次招生、免费培养、大类录取二次选拔等方式，吸引优秀高中毕业生读师范。加强学前教育教师培养，支持有条件的五年制高等师范学校升格为学前教育师范专科学校。创新农村教师补充机制，支持县（市、区）人民政府对英语、音乐、体育、美术等紧缺学科师资订单式培养，经招聘考核后进入教师队伍。（省教育厅、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅负责）

（二十一）健全教师培训体系。落实5年一周期教师全员培训制度，促进教师终身学习、专业成长。健全省、市、县、校四级教师培训体系，统筹建设市级教师发展学院，做强县级教师发展中心，抓好校本研训。改革教师培训内容和方式，注重培训的针对性和实效性。创新教师岗前培训，加强新教师入职教育。在高校普遍建立教师培训机构，强化教育教学能力培训，鼓励青年教师到企事业单位挂职锻炼、到国内外高水平大学和科研院所访学研修。（省教育厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省外办负责）

（二十二）改革高校人事制度。进一步简化高校进人审批程序，提高工作效率，在核定的年度进人指标内对引进各类人才实行限时备案制。在核定计划外确需引进高层次人才的，按规定及时给予用人计划保障。对新引进符合省事业单位专业技术正高二级岗位竞聘条件的省外高端人才，按特设岗位管理制度安排聘用。对引进的高端人才在税收、购房、子女入学、家属就业等方面，按规定给予政策优惠。支持高校对引进人才实行年薪制。授予部分本科高

校自主认定高校教师资格权限。改革高校职称评聘办法，逐步向具有硕士、博士学位授予权的高校下放教授、副教授学科评议权，向其他本科高校、国家级示范（骨干）高职院校下放副教授学科评议权。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委、省财政厅、省住房城乡建设厅、省地税局负责）

（二十三）完善教师管理制度。 教育事业单位应按照国家 and 省有关人事管理制度进行岗位管理、人员聘用、公开招聘。严格中小学教师准入和新任教师公开招聘制度，推行以省辖市为主统一笔试、以县为主统一面试的公开招聘办法。试行中小学教师资格定期注册制度，全面实行教职工聘用制，推进中小学教师职称改革。创新学校用人制度，对教师实行分类聘用、分类管理和分类考评。加强师德建设，探索家长参与师德评价的有效机制，将师德表现作为教师考核和聘用的首要内容。按照推进教育现代化、实施素质教育和课程改革的要求，科学合理确定中小学师生比，加快实行城乡统一的中小学教职工编制标准和职务结构比例，进一步加强中小学教师队伍建设。健全县域范围内教师定期交流机制，建立“县管校用”的义务教育教师管理制度，实现县域内教师资源均衡配置。探索校长和教师跨地区挂职交流。完善企业工程技术人员、高技能人才到职业院校担任专兼职教师的政策。加强高校岗位设置管理，合理确定岗位总量，优化各类人员结构比例，完善以岗位绩效综合评价为重点的人才考核与评价体系，建立“能上能下”的聘用制度，提高用人质量和效益。试行终身教授制，探索荣誉教师激励机制。健全教师转岗和退出机制。完善绩效工资制度，优化绩效考核，加大奖励性绩效工资分配力度，调动教师积极性，逐步形成绩效工资总量与经济发展水平相适应的动态调整机制。（省教育厅、省人力资源社会保障厅、省编办、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅负责）

七、深化教育国际交流合作

（二十四）开展多层次宽领域国际交流合作。 积极鼓励各级各类教育尤其是高等教育与职业教育开展国际交流合作，加大力度引进海外优质教育资源，着力引进经济社会发展紧缺的专业、课程及优秀教材，加快建立与国际接轨的教育教学方式和体制机制，推进中外合作办学高水平发展。进一步简化完善中外合作办学收费审批程序，按专业、办学成本和合作双方学校办学水平实行收费分类管理。规范普通高中涉外办学。加强高等职业院校专业课程与国际通用职业资格证书的衔接。实施留学江苏行动计划，优化生源布局结构，改革外国留学生培养制度和奖学金体系，建好留学江苏国际学生服务中心。扩大江苏高校大学生海外学习计划，推进境内外高校间学生互换、学分互认。鼓励支持教师出国（境）学习研修，高校专业技术人员因公临时出国（境）参加学术交流活动的次数、天数根据实际需要安排。高校负责同志因公临时出访按现有规定执行。提高高校举办国际性学术会议的审批效率。鼓励各级各类学校参与人文交流机制建设，打造双边和多边教育国际交流新平台。鼓励高校和中小学参与孔子学院（课堂）建设，探索集群式孔子课堂建设新模式。加强境外办学的统筹协调和宏观布局，推进教育海外输出，使江苏成为参与国际教育服务贸易分工的重要省份。（省教育厅、省外办、省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省物价局负责）

（二十五）提升高等教育国际交流合作水平。 科学确定江苏高等教育改革发展的国际区

域参照系，推动高校依其定位确定国际交流合作学校。与世界一流大学合作设立一批具有独立法人资格的高水平大学，鼓励发展高水平非独立法人中外合作办学机构。加快构建开放的高等教育课程体系，提高高校教师运用外语授课的比例；支持优势学科、重点专业举办中外合作品牌专业和示范课程，每所本科院校至少建设1个全外语教学的中外合作办学项目，每个中外合作办学项目至少引进1/3以上外方教学内容和教材，与主要发达国家互通互认的课程达60%以上；充分利用大型开放式在线课程（MOOC）建设成果，鼓励支持学生在线学习，促进高校积极借鉴其教学理念和方法，不断提升教学质量。（省教育厅、省外办、省发展改革委、省财政厅负责）

八、深化教育经费保障机制改革

（二十六）**完善财政投入机制。**健全各级政府教育经费分担机制，明晰教育事权和财权支出责任，确保教育经费增长法定要求和拓宽教育经费渠道政策措施落实到位。设立教育拨款咨询委员会，推动形成基于需求的基础拨款与基于绩效的专项拨款相结合的经费投入机制。稳步提高各级各类教育生均经费标准和生均财政拨款标准，并健全动态调整机制。建立教育债务化解控制机制，加大财政支持力度，到2015年，基本完成公办高中基建债务化解任务。完善家庭经济困难学生资助体系。改革教育收费制度。强化教育经费使用绩效评价和审计监督。（省财政厅、省教育厅、省审计厅、省物价局负责）

（二十七）**鼓励学校争取社会投入。**加强各级教育基金会建设，支持学校设立教育基金会，努力壮大基金数量。充分调动社会力量捐赠教育的积极性，鼓励企事业单位、社会团体和个人向学校投入。单位和个人通过具有公益性捐赠税前扣除资格的基金会、公益性社会团体或县级以上人民政府及其部门，对教育事业进行捐赠的，可按规定在企业所得税或个人所得税税前扣除。（省教育厅、省财政厅、省发展改革委、省民政厅、省国税局、省地税局负责）

（二十八）**健全高校经费使用管理机制。**完善高校预算管理制度，实行财政拨款与高校绩效评价挂钩的办法，高校在预算总额内自主合规确定经费使用方案。逐步降低专项经费比例，将部分专项经费调整为经常性经费。健全高校资产管理制度，提高高校非货币性资产处置权限，简化资产使用和处置报批程序。（省教育厅、省财政厅、省发展改革委、省审计厅负责）

九、确保教育综合改革各项政策措施落到实处

（二十九）**切实加强对教育综合改革的组织领导。**各级政府要把深化教育综合改革作为教育现代化建设的重要抓手，牢固树立进取意识、机遇意识、责任意识，推动各项改革取得实效。各级教育体制改革领导小组要加强统筹协调，着力解决教育改革发展中的重要问题。各有关部门要凝聚改革共识，积极支持、分工负责、密切配合，完善重大改革任务会商机制，形成推进合力。

（三十）**充分调动基层、学校和教师的积极性。**坚持顶层设计与基层探索相结合，鼓励基层和学校按照统一部署，结合具体情况探索切实可行的改革措施，在实践中大胆试验、开拓创新。注重发挥广大教师的积极性、主动性、创造性，广泛汲取一线教育工作者的意见建

议，不断增强教育综合改革的内生动力。

（三十一）因地因校制宜开展指导督查。发挥教育咨询委员会的作用，组织专家学者深入基层和学校，分地区分学段进行实地指导，增强改革的针对性、科学性和有效性。推进试点示范，对现有改革试点项目“回头看”，确立一批改革典型，淘汰一批进展不明显的项目，遴选一批新的改革试点项目，推动先行先试、探索路径、积累经验。开展专项督查和风险评估，确保教育综合改革积极稳妥有序推进。

（三十二）努力营造推动改革的良好氛围。坚持正确的舆论导向，广泛宣传教育综合改革的理念、意义和政策措施，总结推广先进典型和成功经验。合理引导社会预期，对社会关注的热点问题及时释疑解惑，让人民群众既认识到改革的重要性、紧迫性，又认识到改革的渐进性、复杂性，使全社会更好地理解、支持、参与教育综合改革。

各地、各有关部门和单位应结合实际，根据本意见提出贯彻落实的具体措施。

江苏省人民政府

2014年5月16日

省教育厅关于进一步做好深化高考综合改革相关工作的通知

苏教考〔2020〕8号

各设区市教育局、各高校：

为贯彻落实《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》（国发〔2014〕35号）和《省政府关于印发江苏省深化普通高校考试招生制度综合改革实施方案的通知》（苏政发〔2019〕31号）精神，更好地促进学生健康发展、科学选拔各类人才、维护社会公平公正，根据省委省政府和教育部部署要求，现就进一步做好深化江苏省高考综合改革相关工作通知如下。

一、扎实推进普通高中课程改革，提升教育教学质量

各地各普通高中学校要坚持立德树人鲜明导向，切实转变教育教学理念，深刻领会普通高中课程改革的内涵实质与基本要求，大力发展素质教育，将德智体美劳“五育并举”落实到教育教学全过程，着力提升普通高中学生的核心素养，不断适应新时代对高素质多样化人才的需求。要坚持面向全体学生，深入推进普通高中育人方式改革，全面实施新课程新教材，强化普通高中学业水平合格性考试科目的教学，努力提高合格性考试科目的教学质量，全面落实高中课程标准对全体学生的基础学习要求。

二、健全完善综合素质评价机制，促进学生全面发展

各地各普通高中学校要认真落实《关于印发江苏省普通高中学生综合素质评价实施方案的通知》（苏招委〔2019〕2号）有关要求，切实把综合素质评价作为发展素质教育、转变育人方式的重要制度，强化其对促进学生全面发展的重要引导作用。全省建立和完善统一的综合素质评价电子化管理平台。各地各校要严格执行综合素质评价工作规范要求，关注学生成长过程，细化落实思想品德、学业水平、身心健康、艺术素养、社会实践、自我认识与生涯规划等六个方面评价要素，确保评价内容全面完整、程序严谨规范、材料客观真实。要提高综合素质评价结果运用水平，有关高校要结合本校办学特色和人才培养要求，积极探索综合素质评价结果在招生选拔中的运用。

三、加快推进分类考试招生改革，创新人才选拔模式

分类考试招生改革是推进考试招生制度改革的重大举措，各地各校要充分认识此项工作的重要意义。各有关高等职业院校要认真落实《关于印发江苏省高等职业院校考试招生制度改革实施方案的通知》（苏招委〔2019〕3号）要求，针对普通高中毕业生、中职毕业生和其他社会考生等不同群体，实行分列招生计划、分类考试评价、分别选拔录取，推动形成符合高等职业教育培养规律和特点的人才评价选拔模式，自2021年起，江苏省部分省属应用型本科高校和职业教育本科高校纳入高职院校提前招生。要进一步加大高等职业教育资源统筹，扩大高职分类招考规模，使分类考试录取逐步成为学校招生主渠道。各地各高中学校要切实加强对高等职业院校分类考试招生政策的宣传解读，引导学生充分结合个人兴趣特长、学习状况等，合理规划未来发展，选择适合自己的受教育形式。

四、科学制定高校招生选科要求，提高人才选拔质量

高校要严格按照教育部普通高校本科招生专业选考科目要求指引有关要求，遵循人才选拔和培养规律，树立正确的选才观、育人观，从有利于科学选拔各类人才、有利于增强高校人才培养与高中教学的沟通衔接、有利于促进学生健康发展出发，研究各专业招录学生所需的学科基础素养，科学合理设置招生专业选考科目要求，不断优化人才选拔机制。对与相关学科关联紧密或对具备了相关学科基础有利于人才培养的专业（类），高校应提出对相关科目的选考要求，并按要求及时报主管部门审核发布。

五、扎实推进高考选科评估和指导，营造健康教育生态

各地各普通高中学校要牢固树立全面质量观和正确的政绩观，积极发展素质教育，建立高考选科评估和指导机制，并将高考选科情况纳入普通高中教育教学质量评估体系，有效推动高考首选科目结构合理、再选科目比例均衡。各地各学校要认真做好新高考方案的政策宣传和培训，利用多种途径开展学生生涯规划教育，帮助学生正确认识自我，正确处理兴趣特长、潜能倾向、职业发展与国家需要、社会需求、高校要求的关系。各地各校要进一步规范高中教学组织管理，构建起规范有序、科学高效的选课走班运行机制；要加强学生发展指导，提供充足选科组合，充分尊重学生的选科意愿，引导学生理性选择适合个人未来发展的科目并对个人的选择行为负责；要切实扭转应试化、功利性选科倾向，不得限制学生选科，严禁高中一年级提前“选科抢跑”，努力营造健康的教育教学生态；要针对调整选科的学生，专门制订学科补习计划和辅导方案，帮助学生尽快适应调整后科目的学习，同时要为教师开展选科评估与指导工作创造必要的条件和激励措施。

六、建立高考再选科目保障机制，引导科学理性选科

针对江苏省高中学生选科的实际情况，在高考综合改革制度框架内，建立思想政治、地理、化学、生物等四门再选科目保障机制。任何再选科目出现考生选考比例明显偏低、严重失衡的情况，可在充分论证的基础上研究确定保障比例，用于计算该再选科目考生等级赋分的基数，以满足国家对该学科的人才需求，保证高考公平公正。针对当前学生选考实际，先实行化学科目保障机制，保障比例为25%。当化学科目实考人数的比例低于25%时，启动化学科目保障机制。

七、加强高考综合改革的组织领导，凝聚形成强大合力

各地各部门必须进一步提高政治站位，认真贯彻落实省委省政府部署要求，加强对高考综合改革的组织领导、统筹协调和条件保障。各级教育行政部门和普通高中学校要认真做好相关政策的解读工作，及时回应社会关切，努力营造有利于高考综合改革的良好环境。

省教育厅

2020年3月9日

聚焦 2035 中国教育现代化（笔谈）

一、2035 中国教育的战略背景与指导思想

童世骏（华东师范大学党委书记、国家教育宏观政策研究院院长）：党的十九大报告指出，中国迈入了新时代，新时代意味着我们将迎来从站起来、富起来到强起来的伟大历史飞跃，到 2035 年中国要基本实现社会主义现代化，到 2050 年要建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。在从站起来、富起来到强起来的历史飞跃中，我们不仅要加强国家的硬实力，而且要加强国家的软实力；不仅要加强国家的外实力，而且要增强人民的内实力。在所有这些方面，教育发挥着极其重要的作用。国家现代化，教育要先行。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出，教育要在 2020 年基本实现现代化，到 2035 年教育应该达到什么程度的现代化，非常值得我们研究。之前，教育一直得益于现代化、推动现代化，现在，强调教育自身现代化、教育引领现代化。教育与现代化之间的这些关系都需要认真研究。学习贯彻落实党的十九大精神，国家教育宏观政策研究院承担了一系列研究课题，如教育现代化如何推动、引领国家现代化等，为全国教育理论探索者、实践探索者提供服务，为中国现代化建设贡献更充分的中国教育发展智慧。

徐辉（民盟中央副主席、中国教育发展战略学会副会长）：加快推进教育现代化要明确三个问题。一是明确教育的重要战略地位，在保持财政性教育经费支出占国内生产总值比例 4% 的基础上，还应该逐步提高，需要进一步加强制度设计和政策优化予以保障。通过研究世界现代化进程发现，社会现代化的程度越高，对国民素质现代化的要求就越高，对创新人才和卓越人才的渴求必定更加强烈。因此，必须保证教育现代化在国家现代化全局中的战略地位。要进一步加强制度设计和政策优化，力求公共财政资金优先保障教育投入；加强公共资源优先满足教育和人力资源开发需要的政策保障机制；加大教育开放力度，切实有效地确立以公共财政投入为主、多渠道筹措教育经费的体制机制。此外，还要认真研究教育经费支出结构，完善教育经费绩效评估机制，提高教育经费使用整体效益，真正把钢用在刀刃上。二是要促进教育公平，解决教育发展不平衡的问题，更加重视乡村和贫困地区义务教育面临的困难。加快推进教育现代化，必须更好地体现党的十九大报告“以人民为中心”的发展思想，“努力让 13 亿人民享有更好更公平的教育”。三是要继续深化教育改革，鼓励教育创新，推进我国教育治理体系和治理能力现代化。

陈锋（教育部学校规划建设发展中心主任）：我国进入新时期，需格外重视人才特别是创新人才培养的战略选择，即“投资于人”。在经济社会发展依靠创新驱动从而对国民素质、人才支撑提出新要求的背景下，人才作为经济发展最核心的要素，不仅要持续重视人才培养，亦要从供给侧改革，对与国家现代化相适应的创新教育和创新型人才培养进行系统梳理，不仅局限于高等教育，还要从基础教育抓起。基于对未来教育转变趋势的判断，未来的教育改革要向三个方面转变。一是教育形态和学校形态的转变。因教育体制、学校制度作为特定历史发展阶段的产物，受技术条件和人才需求的限制，在如今技术条件和国家创新驱动发展战略、科技革命和工业革命战略双重力量推动下的人才需求、学科专业结构、人才培养模式和个人能力素质要求与以往不同的情况下，原本存在的变革可能性就成为了必然性。二是教育从低维度向高维度的转变。互联网、5G 技术、虚拟现实技术、大数据、人工智能

等不断增加了教育的主体和时空纬度，产教融合、科教融合、家庭、社区、专业化服务机构等也在推进教育的多主体化，从而改变了过去单一的教育行政部门主办教育的状况。这样一个多时空、多维度、更复杂的教育系统，更加考验教育治理和教育发展的智慧。三是教育从标准性向灵巧性的转变。信息技术等的发展为更加个性化、多样化、智能化和终身化的灵巧教育时代的到来提供条件，使构建以学生成长为主线，教学课程、资源、场景、流程、评价因学习者而成为可能。

二、2035 中国教育的目标策略与重要任务

瞿振元（国家教育咨询委员会委员、中国高等教育学会第六届理事会会长）：从“教育现代化 2030”到“教育现代化 2035”，有一系列重要变化，特别是党的十九大提出的国家发展战略调整、社会主要矛盾变化、教育发展主题转化等，要求我们思考教育现代化问题必须更全面、更系统、更深刻。新时代发展高等教育，从外部看，要强调优先发展战略，提高教育投入水平和教育发展水平。教育优先的发展战略是今后仍必须坚持的，因为这不仅符合新时代的人才培养和供给要求，亦是从历史发展中得出的宝贵经验。从我国高等教育的发展水平来看，我国高等教育毛入学率在 2016 年达到了 42.7%，这是以大基数、高速度、低成本为特征实现的伟大奇迹。但从世界范围看，我国高等教育发展仍有很大空间。在世界 200 个国家和地区中，高等教育毛入学率超过 50%的有 70 个，处于大众化发展阶段的 15%-50%的有 65 个，我国排在 70 名以后，仍处在大众化阶段。从教育投入的水平来看，目前政府财政性投入所占比例的世界平均水平在 5.4%左右，我们还没达到世界平均水平；发达国家和地区到了 6%左右，经济欠发达国家和地区已经达到了 3.1%。我们现在是 4.2%，相比较而言，我们的教育投入还不是很够。从内部看，我国高等教育虽然已经取得了很大成就，但仍存在不少短板。一是高等教育事业发展快，但是大学精神文化建设没跟上。由于发展历史短，办学经验不足，学校文化积淀浅，育人为本的根基不牢，尊崇真理、崇尚学术的精神不够，学术自由、学术规范、学术文化的建立仍不充足。二是教育数量增长快，教育质量建设没跟上。学生数量的快速增长，使高校难免出现浮躁风气、粗放管理、教学内容偏旧、方法偏死等问题。三是学校发展快，但是服务经济社会发展没跟上。我国许多新办学校“同质化”倾向严重，学科专业设置与国家经济社会发展、区域经济发展、行业发展的结合不够紧密，为国家经济社会发展服务的能力有限。因此，面向 2035 的中国高等教育，要以补足短板为路径，以大学精神为引领，以提高质量为主题，以调整结构为主线，走好内涵式发展道路。

丁晓东（上海市教育委员会副主任）：上海市在推进教育现代化的进程中，始终坚持实践探索，深化教育领域综合改革，不断取得新的发展成就，积累了一些宝贵经验。一是善于吸收先进理念，基于实践探索提炼教育发展新思路。如率先提出“为了每一个学生的终身发展”的教育理念；在国际学生评估项目（PISA）测试中位居国际领先水平，成为中国教育走出去的一张“名片”等。二是弘扬精细务实的作风，及时有效地破解与人民群众切身利益相关的教育热点、难点问题。如率先启动义务教育标准化建设，探索新优质学校集群发展、集团化学区化办学，努力办好每一所家门口的学校；构建形成学制纵向贯通、产教横向衔接的现代职业教育体系，多渠道疏通“中职-高职-应用型本科”的职业教育发展通道；率先启动学习型城市建设，社区教育、老年教育蓬勃发展，为全体市民工作与生活提供更加便利、多样、可选择的教育服务。三是抓好师资队伍关键环节，真正让学生在教育质量上获得

实惠。四是推进教育治理现代化，注重以法治化思维推进各级教育规范发展。转变政府职能，落实和扩大学校办学自主权；改进管理方式，充分发挥规划、拨款、评价的引导作用。面向 2035 年，为建立与上海卓越全球城市相匹配的一流教育，在率先基本完成教育现代化的各项任务后，上海仍要坚持实践探索，深化教育领域综合改革，进一步破解制约上海教育现代化发展的“短板”：创新教育供给模式、提高教育发展水平，提供高质量、多样化、个性化的教育服务；进一步优化人才培养结构，创新人才培养模式，大力推进跨界、跨领域、多学科的协同创新与高质量人才培养。

高书国（中国教育学会副秘书长、中国教育智库联盟教育现代化研究中心主任）：中国教育发展经历了“穷国办穷教育”“大国办大教育”和“大国办强教育”三个阶段，这 70 年里，中国教育取得了前所未有、举世公认的伟大成就。如今社会主要矛盾已转化，中国教育更要坚持深化改革，立足新形势，在新征程中完成新使命。中国教育改革深水区中有着思想观念、体制机制、课堂教学和资金配备等四个“暗礁”。要逐步摒弃过去的规模增长和能力汲取理念，包括以教育经费增长为主要目的，宏观的、粗放的战略转移到深入课堂的，为学生、教师服务的微观实践；发挥政府与市场的协同作用，转变政府角色，为宏观改革提供服务和指导；改变教育资源结构，特别是经费配置方式；让学校走向教育教学改革的舞台中央；建立以学习者为中心的教育教学模式和以教育质量为导向的督导服务评估机制；加强对教师的投入，提升教师地位。教育改革要从宏观体制改革下沉到学校、课堂、教师和学生，逐步实现中国教育改革的战略转移。面临新目标、新使命，特别是人民群众对于美好生活的需要，教育已不再是简单地给每个人提供一个学位，而是要给每个人提供适合其自身发展需要的、个性化的、高质量的学习体验，从而为每个人的终身发展夯实基础。

三、2035 中国教育的潜在优势与薄弱环节

程介明（香港大学原副校长、荣休教授）：中国不能盲目学习国外，看到国外出台教育文件、国外期刊上发表的文章就认为是优秀的、先进的，实际上中国亦有自身优势和值得世界借鉴、学习的地方。中国基础教育的健康发展，教师教研的专业特征，课程改革的持续动力，国家力量的集中投入和社会力量的积极参与等方面是国际社会普遍认为具有潜在优势的，许多国家对此有着强烈的好奇心和想要学习的欲望。国际组织，如世界银行、联合国教科文组织等也都想将中国这些成功经验推向世界。但遗憾的是，由于中国人在国际组织中任职的数量不多，自身推广不够以及国际社会对中国故事的讲述不够深入、比较表面，使中国方案、中国智慧并未在国际上树立应有的典范。建议应加强对中国教育发展经验和特色的实证研究，加强与国际接轨，发挥中国优势，自信地向世界主动介绍中国教育经验。

李军（加拿大西安大略大学教育政策与领导学教授、香港大学教育政策研究中心常务副总监、香港教育研究学会前主席）：国内学者看待中国教育问题时普遍比较忧国忧民，持较为消极的态度，国际社会则与之刚好相反，认为中国教育不仅和中国经济一起创造了诸多世界奇迹，为发展中国家树立了典范，亦有许多先进经验值得向国际推广。中国在教育政策话语方面的倾注与自身创造的世界教育奇迹很不匹配。以教师教育为例，中国虽从学习他国起步，但在发展过程中植根于中国人文宗旨、中庸之道、多元开放和知行合一的社会传统和文化土壤。这些中国特色和气质平稳地解决了如 20 世纪 90 年代讨论的师范大学是否应该摘掉“师范”帽子及师范大学师范专业与非师范专业的矛盾、专业设置与经济利益的冲突等

问题,亦完全避免了西方发达国家如美国因全面改革师范大学为综合大学而客观上造成的不能在数量上保证教师供给和教师教育质量不高的问题。这些发展经验和其背后的思想逻辑使中国模式完全有能力“挑战西方教师教育模式的长期垄断”,建立中国教育政策话语体系。2014年联合国全球教育机会均等监测报告中提出的解决教育现代化挑战,应对学习危机的十大出路中,最根本的一点是要依靠教师建设。而这正是基于中国教师教育过去二三十年的发展经验提出的。因此,我们要建立文化自觉自信,将这些国际领先的,来自中国的教育发展经验介绍给世界,将国家发展融入到人类命运共同体之中。

祝智庭(华东师范大学终身教授):代表着学科整合概念的STEM教育(科学、技术、工程、数学)能有效培养学生问题解决、自主创新、深度学习和适应未来的能力,STEM教育在很多国家受到重视,如美国将其定为国策。从国际社会推广STEM教育的经验看,STEM教育不断调整生源结构、培养方案和评估机制,提高了人才科技能力、公民科学素养和国家竞争力,且有学习生态环境建设、STEM教育能力建设和优惠政策等三个维度的国策分析框架。STEM已初步进入我国国策视野,2015年教育部办公厅《关于“十三五”期间全面深入推进教育信息化工作的指导意见(征求意见稿)》提到,要“探索STEAM教育、创客教育等新教育模式”;2016年教育部《教育信息化“十三五”规划》指出,“有条件的地区要积极探索信息技术在‘众创空间’、跨学科学习(STEAM教育)、创客教育等新的教育模式中的应用”。2017年6月中国教科院发布了《中国STEM教育白皮书》,提出“2029创新行动计划”。大力发展STEM教育对国家发展具有重要意义,是支撑未来“智造”强国所必须的。对于未来在我国有效推进STEM教育,建议从资讯类科普教育、嵌入式课程、项目型课程和整合性学科四个层面同时推进,促进学科内容、信息技术和师资队伍的多维度整合,大力推进STEM教育能力建设和以智慧教育理念引领STEM教育。

于志晶(中国职业技术教育学会学术委员会委员、吉林省职业教育研究中心主任):我国已经建成了世界上规模最大的职教体系框架,但是提升建设标准,形成“现代职业教育体系升级版”仍是今后必须长期坚持的目标,未来的工作重心在继续追求“大”和“全”的同时,也要注意“强”和“活”。从规模上看,职业教育已经占到高中和高等教育阶段的半壁江山,各级各类学校和机构设置已经比较丰富、全面;制度上,以《教育法》《劳动法》为基础,以《职业教育法》为核心的法律制度体系逐渐完备,政府主导、地方为主、社会参与的管理格局正在形成。但是,面临我国产业转型升级,我国职业教育体系对高端岗位、复合型人才的有效供给还是不足;全民对职业教育的认识狭隘;政府、社会、学校及市场之间平衡关系的制度建立未完全到位,未完全发挥市场在资源配置中的决定性作用;在技术追赶和创新成为经济增长新动力的背景下,职业教育既要跟上技术高速发展的步伐,也要借助技术的力量完成自身的现代化改造;随着老龄化、城镇化、信息化、绿色经济的发展,职业技术人才培养的全纳性、多样性、可持续性、有效性迫使职业教育仍需要努力跨越发展壁垒。这些都是我国职业教育面临的重大现实挑战和未来努力的方向。因此,我国职业教育发展要解决并提升治理能力、基础能力、创新能力、服务能力和竞争能力等关键能力;实现职业教育统筹管理由地方政府统筹向地方立法统筹转变,公共财政投入向扶优转变,职业教育资格体系由学历证书与职业资格认证向国家框架的转变,以及职业教育人才培养重心由中等职业教育向高等职业教育的转变。

高向东（华东师范大学经管书院书记兼常务副院长，经管学部副书记、教授）：无论从政策层面还是实践发展层面，民族教育都非常重要，值得研究和关注。从人口学的视角来看，新中国成立以来，我国少数民族人口总量和结构发生了很大变化，民族教育发展也取得了很大的成就。但仍然存在问题，如西部民族地区教育发展相对薄弱，民族教育自身还不能完全适应社会需求，部分少数民族传统教育思想观念对教育有着制约作用，民族教育体制机制改革不够深入，法制建设有待完善等。我国少数民族人口比汉族人口具有增长快，平均年龄结构低，迁移流动大等特点，而人口年龄结构的变动、人口迁移流动都会对现有民族教育结构和民族教育的格局产生重大影响。在如今大规模少数民族人口迁移变动和学龄人口自然变动的双重影响下，发展好民族教育对我国教育事业整体布局有着不可忽视的影响。因此，在未来的民族教育工作中，要加强人口变动对民族教育发展影响的前瞻性研究，及时调整教育投资内外部结构，保障流动到城市的少数民族人口接受民族教育的权利。根据各民族具体情况开展多样性的民族教育，按照民族人口分布的变动适当调整教育网点，建立城乡区别的民族教育发展战略，从而优化我国民族地区的教育发展，让 56 个民族在教育现代化的征程上一个都不能掉队。

袁振国（华东师范大学终身教授、教育学部主任）：思考教育问题要始终与未来发展趋势、国家发展战略相结合。当前我国经济发展模式正在转型，教育需正视和纠正现阶段自身功能和定位的偏离问题，这是教育现代化面临的挑战和未来工作的重点。一是对教育作用的理解过于功利主义。现代教育仿佛不再是单纯为了人的情怀和自我实现，反而成为了升学、就业和获得更高收入的手段。二是功利主义背景下，对个性培养的缺失。受教育者的兴趣被家长和教师扼杀，为其指定他们认为最有利的，甚至不惜强迫孩子放弃自己的选择，这种划一式的教育与越来越丰富多彩的社会是不相适应的，因此未来教育应是一种可选择的教育，尊重学生的个性化选择。三是创新教育的缺失。与标准化教育和功利主义强调的适用和获得现实的“好处”不同，未来社会是让自主性、主动性、创造性和批判性思维得到更好发展，创造性人才脱颖而出的社会，因此创新教育应被摆在更重要和更显著的位置。四是加强教育线上线下的融合。未来社会与虚拟世界结合，甚至虚拟世界越来越占主导地位。如果在互联网、信息化、人工智能快速发展的背景下，教育形态依然保持传统学校、课堂、班级的概念，便无法胜任社会发展要求。因此，未来教育要与互联网提供的机遇紧密结合，实现线上线下的融合。教育在所有行业中受到信息化、网络化影响最小，原因在于教育体制的惰性。要实现教育线上线下的融合，就要挑战现有体制，打破传统包袱，把线上教育和传统学校教育有机结合起来。五是终身教育与学校教育分离的不合理性。学校教育应是终身教育的组成部分，终身教育理念应是从“摇篮到坟墓”的完整教育，但在我国，终身教育某种程度上被等同于继续教育。因此，应从制度设计出发改变这种分离的不合理性，促成终身教育一体化，从而完善整个国家教育体系。

【整理人：范笑仙，华东师范大学国家教育宏观政策研究院成果传播中心主任、副研究员；姜蓓佳，华东师范大学国家教育宏观政策研究院科研助理】

——来源：《中国高教研究》，2018 年第 2 期

新时代教育系统提高治理现代化水平的重大部署

张力

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），从党的十九大确立的战略目标和重大任务出发，着眼于坚持和完善统筹城乡的民生保障制度、满足人民日益增长的美好生活需要的全局，对教育系统加强制度建设和提高治理现代化水平迈上新征程，作出一系列新的部署，我们要深入学习领会、认真贯彻落实。

一、党的十九届四中全会关于教育新部署的宏观形势和政策导向

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动中国特色社会主义制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，特别是在党的十九大作出了中国特色社会主义进入新时代、我国社会主要矛盾发生新变化的重大论断，擘画了开启2020年、2035年、本世纪中叶全面建设社会主义现代化国家新征程的新版宏伟蓝图，明确了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略目标。

党的十九大以来，继党的十九届二中全会提出修改《中华人民共和国宪法》部分内容建议、就深化党和国家机构改革作出全方位部署，进一步筑牢加强制度建设和提高治理现代化水平的法治与组织基础之后，党的十九届四中全会着重研究了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题并作出决定，充分体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和强烈的历史担当，对于推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，确保党长期执政和国家长治久安，具有非常重大而深远的意义。

习近平总书记在关于全会文件的重要说明中深刻指出，《决定》“全面总结党领导人民在我国国家制度建设和国家治理方面取得的成就、积累的经验、形成的原则，重点阐述坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，部署需要深化的重大体制机制改革、需要推进的重点工作任务”。《决定》在民生保障制度等部分，着眼于实现“两个一百年”奋斗目标大局，从社会主义初级阶段基本国情出发，适应新时代我国社会主要矛盾变化的新形势，坚持以人民为中心的发展思想，深刻阐明了完善中国特色社会主义教育制度、提高教育治理现代化水平的总体要求和重点任务。

根据习近平总书记对国家治理体系和治理能力现代化的基本定位和重要论述，《决定》指出，“我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现”，相应地，我国教育治理体系和治理能力，就是中国特色社会主义教育制度及其执行能力的集中体现。按照《决定》关于教育系统加强制度建设和提高治理现代化水平的新部署，各级党委政府、教育系统和社会各界将沿着全面贯彻党的教育方针、培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人 的大方向，紧紧抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题，在健全幼有所育、学有所教等国家基本公共服务制度体系方面通力合作，在注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设进程中，重点在基本公共教育服务均等化相关制度建设上不断取得新的进展。同时，顺应人民对美好生活的新期待，创新公共教育服务提供方式，激发社会各

方积极性、鼓励支持社会力量兴办公益性教育事业的有效机制，满足人民群众多层次多样化的教育与学习需求，使教育改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

二、党的十九届四中全会对教育制度建设和治理现代化的重点要求

围绕“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题，以习近平同志为核心的党中央更加高度重视教育，将重大教育决策层级上移，从成立中央全面深化改革领导小组（委员会），到组建中央教育工作领导小组，全面加强党对教育工作的领导，坚持立德树人导向，统筹深化教育领域综合改革，推进教育治理现代化、法治化，推动教育事业取得新的历史性成就。党的十九大面向决胜“两个一百年”奋斗目标，为加快教育现代化、建设教育强国指明了总体方向，习近平总书记在2018年全国教育大会上全面阐述党的十九大的战略决策意图，提出非常重要的指导意见。紧接着，党中央、国务院印发《中国教育现代化2035》，中办、国办印发《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》，细化贯彻落实步骤。现在，《决定》站在坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，对教育系统加强制度建设和提高治理现代化水平，提出三个方面重点要求。

第一，《决定》以构建服务全民终身学习的教育体系为主旨，定位于坚持和完善统筹城乡的民生保障制度的全局，核心目的是满足人民日益增长的美好生活需要。为此，《决定》立足实现“两个一百年”奋斗目标宏伟蓝图，对准“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本问题，对标构建服务全民终身学习的教育体系的长期战略，要求“全面贯彻党的教育方针，坚持教育优先发展，聚焦办好人民满意的教育，完善立德树人体制机制，深化教育领域综合改革，加强师德师风建设，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”。这一系列重要论述，重申并强调了党对各级各类教育事业的总体要求，体现了党和国家教育大政方针的高度连贯性和与时俱进。《决定》在坚持和完善繁荣发展社会主义先进文化的制度部分，特别强调要坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，要求深入实施马克思主义理论研究和建设工程，把坚持以马克思主义为指导全面落实到思想理论建设、哲学社会科学研究、教育教学各方面。加强和改进学校思想政治教育，建立全员、全程、全方位育人体制机制。《决定》还明确把社会主义核心价值观要求体现到国民教育全过程，完善青少年理想信念教育齐抓共管机制。这些新部署都集中反映了新时代党和人民赋予教育系统的重要历史使命，今后在加强立德树人相关制度机制建设上，需要教育系统秉持守正创新理念，在构建德智体美劳全面培养的教育体系、形成更高水平的人才培养体系上，不断取得新的实质性的进展，向党和人民交出满意的答卷。

第二，《决定》就健全幼有所育、学有所教等方面国家基本公共服务制度体系进行了全面系统的部署，具有极其重要的政策导向作用。根据党中央确定的教育制度建设的重点要求，需要做好如下工作。一是把握基本公共教育服务均等化的关键环节，按照党的十九大报告的既定方向，推动城乡义务教育一体化发展，确保每个孩子都能享有公平而有质量的九年制义务教育。二是在健全学前教育、特殊教育和普及高中阶段教育保障机制方面，依法确定政府、学校（幼儿园所）、社会等各方面的权责，继续安排公共财政资金向困难地区和群体倾斜支持，进一步夯实教育制度体系基石。三是首次明确完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展机制的重大任务，着力破解体制机制障碍，在职业技术教育产教融合、

高等教育内涵式发展、继续教育灵活多样等方面，打造各方资源共建共治共享的平台、联盟及协作共同体，切实提高质量效益，增强适应社会主义现代化建设的实际需求。四是更加强调支持和规范民办教育、合作办学，并构建覆盖城乡的家庭教育指导服务体系，形成凝聚社会各界合力的有效机制，重视发挥网络教育和人工智能优势，创新教育和学习方式，在衔接沟通各级各类教育、认可多种学习成果方面，探索建立健全“立交桥”的有效运行模式，加快发展面向每个人、适合每个人、更加开放灵活的教育体系，从而逐步搭建起符合基本国情的、有利于全民终身学习的学习型社会。

第三，《决定》在部署社会主义现代化“五位一体”总体布局相关制度建设和治理现代化的进程中，对教育系统提出多方位更高的要求。根据习近平总书记关于“教育是国之大计、党之大计”的重要论断，教育系统不仅担负为各行各业深度开发人力资源的任务，而且在科研开发、社会服务、文化传承创新等方面制度建设上也有很多服务贡献点。在经济制度建设领域，实施乡村振兴战略，健全城乡融合发展体制机制，构建区域协调发展新机制，教育系统需要融入其中。加快建设创新型国家，强化国家战略科技力量，健全国家实验室体系，构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关新型举国体制。加大基础研究投入，健全鼓励支持基础研究、原始创新的体制机制。建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，高等学校将发挥非常重要的作用。在法治制度建设领域，加大全民普法工作力度，增强全民法治观念，离不开大中小学和其他教育机构的全面参与。在文化制度建设领域，面向全体人民推动理想信念教育常态化、制度化，弘扬民族精神和时代精神，加强党史、新中国史、改革开放史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，实施公民道德建设工程和推进中华优秀传统文化传承发展工程，各级各类学校已经成为重要阵地。在社会、生态文明等制度建设领域，健全公共就业服务和终身职业技能培训制度，完善重点群体就业支持体系，建立促进创业带动就业、多渠道灵活就业机制，完善农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制，健全促进全民健身制度性举措，构建基层社会治理新格局，促进人与自然和谐共生以及加强全民国防教育，等等，也都迫切需要教育系统与社会各界的密切合作、广泛协作。

当前和今后相当一段时期，深入贯彻党的十九届四中全会精神，同继续落实党的十八届历次全会、十九大、十九届二中和三中全会精神紧密结合，是全党全社会的一项重要政治任务。全会闭幕后不久，教育部党组发出关于教育系统学习贯彻党的十九届四中全会精神的通知，要求深刻把握全会的重大意义和核心要义，认真做好全会精神的学习宣传和研究阐释工作，切实加强组织领导，狠抓全会精神落实。我们相信，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在全党全国各族人民共同谱写的坚持和发展中国特色社会主义、推进国家治理体系和治理能力现代化的恢宏篇章中，教育系统必将以“奋进之笔”奉献出让亿万人民群众满意的时代新篇。

【张力，国家教育咨询委员会秘书长，教育部教育发展研究中心原主任】

——来源：《中国教育学刊》，2020年第2期

深化高等教育综合改革的历史责任与结构设计

史秋衡 康敏

习近平总书记在 2018 年新年贺词中提出，“2018 年，我们将迎来改革开放 40 周年。改革开放是当代中国发展进步的必由之路，是实现中国梦的必由之路。我们要以庆祝改革开放 40 周年为契机，逢山开路，遇水架桥，将改革进行到底”。改革是推动历史前进的车轮，是全面建成小康社会提档加速的引擎，是中国特色社会主义现代教育体系发展的强大动力。高等教育是现代教育体系发展成效、建设教育强国和办好人民满意的教育的检视，深化高等教育综合改革成为新时代全面深化改革的重要组成部分。改革开放四十年来，系列法律法规和行政政策持续推动我国高等教育改革走向深入。深化高等教育综合改革，也要求高等教育研究者和高等教育研究机构增强使命感和责任感，履行高等教育研究的社会责任，为高等教育综合改革提供理论支撑、价值指引、方法规范、路径绘制。

一、四十年来高等教育的总体改革指向和重点改革指向

从内容和结构上看，我国高等教育改革分为总体改革指向和重点改革指向，二者的历史进程相伴相随，随着改革全面深化，对重点领域改革更加突出。

1. 四十年来高等教育的总体改革指向

高等教育总体改革指向是对高等教育改革进行系统性、全方位、多角度的布局 and 规划。从 20 世纪 80 年代开始，以体制机制改革为重点推进总体改革是一以贯之的主旋律。1985 年中共中央《关于教育体制改革的决定》提出改革教育体制、教学改革和后勤服务社会化改革。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》要求“简政放权，省级人民政府统筹本地区教育。切实落实和扩大高等学校的办学自主权；逐步形成对学校办学行为和教育质量的社会监督机制以及评价体系，完善高等学校自我约束、自我管理机制；深化学校内部管理体制改革；加大学校后勤改革力度；改革招生考试和评价制度；创建若干所具有世界先进水平的一流大学和一批一流学科。”2012 年教育部发布《关于全面提高高等教育质量的若干意见》，立足高等教育全局，以体制机制改革为重点，加快重要领域和关键环节改革步伐。2013 年中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出深化教育领域综合改革，加快现代职业教育体系建设，深化产教融合、校企合作；创新高校人才培养机制；推进考试招生制度改革；深入推进管办评分离；强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测；鼓励社会力量兴办教育。2017 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》，从人才培养机制、科研评价体制、依法自主办学机制等不同层面提出“健全促进高等教育内涵发展的体制机制”。

改革开放和社会主义现代化建设的新阶段，要求明确高等教育利益主体的权力关系和职责，提高高校面向社会自主办学能力和质量。1993 年中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》，提出政府转变职能进行宏观管理，简政放权，“进一步确立中央与省（自治区、直辖市）分级管理、分级负责的教育管理体制”。强调以法律形式明确高校权利和义务，推动高校面向社会自主办学。2010 年发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》，提出加强省级政府教育统筹，政府履行统筹规划、政策引导、监督管理和公共服务的职责。

高等教育改革推进过程中，从立法高度通过法律规定保障高等教育改革的顺利推进，既体现了高等教育改革的严肃性和紧迫性，也彰显了高等教育改革的制度建设成效。1998年颁布2015年修正的《中华人民共和国高等教育法》规定推进高等教育体制改革和高等教育教学改革。从法律的角度明确国务院统一领导和管理，地方政府统筹协调，高校依法面向社会自主办学，强调高等教育治理。在高校外部治理层面，一方面强调中央政府简政放权，深化高等教育领域的放管服改革。另一方面，注重理顺高等教育多元利益相关者关系和权责，突出高校办学过程中高校主体进行自我评价和社会主体在高等教育事业发展中的参与对高校提升办学质量的意义。在高校内部治理层面，进一步明晰高校学术委员会的职责。

2. 四十年来高等教育的重点改革指向

高等教育重点改革指向是在高等教育总体改革的统筹安排下，针对重点领域的具体深入政策引导。

法律是高等教育管理和运行的根本，我国以立法形式明确高等教育学位制度，并随着高等教育发展的新形势和新需求逐步增强高等教育学位制度的弹性空间，以主动适应高等教育面向社会自主办学的内在需要。1980年颁布2004年修正的《中华人民共和国学位条例》和1981年颁布的《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》规定“学士学位，由国务院授权的高等学校授予；硕士学位、博士学位，由国务院授权的高等学校和科研机构授予”。2017年国务院学位委员会印发的《博士硕士学位授权审核办法》提出学位点改革，增强国务院学位委员会授权的具备条件的高校或科研机构在新增博士硕士学位点和新兴交叉学位点方面的灵活度。依法治教、依法治校是高等教育改革和发展的依据和保障。2012年教育部印发《全面推进依法治校实施纲要》提出到2015年，全面形成一校一章程的格局。2016年教育部印发《依法治教实施纲要（2016-2020年）》指出到2020年实现政府依法行政、学校依法办学、教师依法执教、社会依法评价、支持和监督教育发展的教育法治实施机制和监督体系。

在法律框架内，高校章程建设和放管服改革是提升治理能力和推进治理体系现代化的两翼。2011年教育部发布《高等学校章程制定暂行办法》，完善现代大学制度，强调按照政校分开、管办分离的原则，以章程明确界定学校与举办者、主管教育行政部门的关系。放管服改革推动高等教育治理体系现代化建设。2017年教育部《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》提出省级统筹推动高等教育分类投入和保障。2017年教育部等五部门关于《深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》具体从完善高校学科专业设置机制、改革高校编制及岗位管理制度、改善高校进人用人环境、改进高校教师职称评审机制、健全符合中国特色现代大学特点的薪酬分配制度、完善和加强高校经费使用管理、完善高校内部治理、强化监管优化服务等方面提出深化高等教育领域放管服改革系列具体举措。

本科教学是高校的中心工作，本科教学质量关系到高校人才培养质量，高校第一课堂教学和第二课堂教学都是高校培养人才的重要形式。2007年教育部发布《关于进一步深化本科教学改革全面提高教学质量的若干意见》，要求适应国家经济社会发展需求调整专业设置，从教学内容和结构、教师队伍、教学评估、教学基础建设深化本科教学改革。2018年教育部发布《普通高等学校本科专业类教学质量国家标准》，制定质量基本标准保障严明高等教

育建设和改革质量的最低要求，规定本科专业目录所有 92 个本科专业类的底线标准和卓越导向。2014 年教育部《关于全面深化课程改革 落实立德树人根本任务的意见》提出深化高校第一课堂和第二课堂改革，强调统筹基础教育与本专科及研究生等学段育人目标和学科递进的重要性。2015 年国务院办公厅《关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》进一步将深化高校创新创业教育改革作为高等教育综合改革的突破口。全面提高高等教育质量要求优化当前高等教育结构，促进不同层次、类型和性质高等教育合理定位、内涵发展。2013 年教育部、国家发展改革委、财政部《关于深化研究生教育的意见》，对改革招生选拔制度、创新人才培养模式、改革评价监督机制、深化开放合作进行了相应要求。2014 年教育部等六部门印发《现代职业教育体系建设规划（2014-2020 年）》也从体系建设的制度保障和机制创新规划了职业教育改革和发展的路线图。2015 年国务院关于印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，加强高等教育资源整合和创新重点建设的实施方式，统筹推进世界一流大学和一流学科建设。2016 年国务院《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》引导推进民办高等教育综合改革。2002 年颁布 2016 年修订的《中华人民共和国民办教育促进法》对民办学校实行非营利性和营利性分类管理。2016 年教育部等五部门关于印发《民办学校分类登记实施细则》对民办高校审批设立、分类登记以推进分类管理做进一步规定。

习近平总书记多次强调发展是第一要务，人才是创新的第一资源。招生制度和人才发展机制体制改革是高等教育对人才强国战略的回应。2014 年国务院《关于深化考试招生制度改革的实施意见》提出启动高考综合改革试点，并有序全面推进，改进招生计划分配方式、改革考试形式和内容、改革招生录取机制、改革监督管理机制，并制定了推进的时间结点。2016 年中共中央印发《关于深化人才发展体制机制改革的意见》要求改革人才管理体制、改进人才培养支持机制、创新人才评价机制、健全人才顺畅流动机制、强化人才创新创业激励机制、构建具有国际竞争力的引才 用才机制、建立人才优先发展保障机制。

深化高等教育改革以开放姿态参与国际合作，深化产教融合促进国家产业结构转型升级，抓住新一轮科技革命和产业变革的发展机遇。2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》，从完善对外开放格局、健全质量保障、加强理论支撑、强化监督管理等方面描绘提升教育对外开放治理水平的路径。同年 7 月，教育部印发《推进共建“一带一路”教育行动》，深化教育互联互通、人才培养培训、丝路合作机制等不同形式的国际合作，推动教育改革发展。2017 年国务院办公厅《关于深化产教融合的若干意见》协同不同部门制定分工方案，聚焦产教融合人才培养改革。

二、四十年来高等教育改革阶段的渐次深入

从历史纵深度来看，改革开放以来我国高等教育改革的历史进程呈现起步探索阶段、重点推进阶段、整体推进阶段和全面深化四阶段渐次深入。

其一，高等教育改革的起步探索阶段（1978-1984 年）。1977 年恢复全国统一高考，随后高等教育开始恢复调整。1978 年十一届三中全会提出改革开放政策，成为社会主义初级阶段的基本点之一。1983 年，邓小平提出“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”，“三个面向”为教育改革指明了方向。20 世纪 80 年代伊始，我国相继颁布系列高等教育改革的法律和 政策规定推动高等教育改革实践。

其二，高等教育改革的重点推进阶段（1985-1992年）。1985年《关于教育体制改革的决定》总结建国以来我国教育事业发展的主要问题，提出以教育体制为突破，改革高校招生计划和毕业生分配制度，扩大高校办学自主权，改革高等教育教学内容、方法和制度，进行高校后勤社会化改革以保障高等教育改革顺利推进。

其三，高等教育改革的整体推进阶段（1993-2012年）。1993年《中国教育改革和发展纲要》围绕中国共产党第十三次全国代表大会提出加快和深化改革中心任务，明确深化教育改革实现教育现代化目标。2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》在改革发展的关键时期，提出全面提高高等教育质量，提高人才培养质量、提升科学研究水平、增强社会服务能力，优化结构办出特色。

其四，高等教育改革的全面深化阶段（2013年至今）。2012年党的十八大提出全面深化改革的战略部署。2013年十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对全面深化改革进行总体部署，提出深化教育领域综合改革。尔后，相继出台全面深化高等教育综合领域改革的指导意见。2017年党的十九大报告进一步强调，深化教育改革，深化产教融合、校企合作；加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展；健全学生资助制度，使绝大多数城乡新增劳动力更多接受高等教育。至此，高等教育改革进入全面奋进新时代。

总体而言，通过内容结构和阶段演进的分析，我国高等教育改革具有三大主要特征。一是全面推进与重点建设相结合。推进高等教育全方位多领域的改革是改革开放四十年来高等教育法律规定和政策指导的越发明晰的导向，机制体制改革和教育教学改革是改革开放四十年来高等教育改革的核心。二是保持力度与稳健施行相结合。高等教育改革紧随经济改革其后，通过立法保障、行政指导、标准引导的形式体现改革的深度、广度和强度，与此同时也根据我国高等教育发展不平衡不充分的实际情况采取试点先行方式稳步推进。三是统一领导与多元共治相结合。高等教育改革发展进程表明，我国高等教育权力结构不断优化，权力重心逐渐下移。从中央教育部门主管到地方政府统筹、高校自主办学；从面向政府到面向社会公开办学，社会有序参与监督高校办学；从高校行政管控到基层学术组织自主探索等。

三、应用情境下深化高等教育综合改革的结构设计

经济社会对高等教育研究解决实际具体问题的应用性需求、高等教育主动适应时代和社会发展需求的应用性特征共同推动高等教育研究的转变。高等教育研究呈现应用情境下的问题导向研究、多元的研究共同体开展跨学科研究、反映社会问责的多领域多元主体参与评价、主体反思性研究特征，为探索深化高等教育综合改革的结构设计提供理念基础与实践指引。在此基础上，提出深化高等教育综合改革结构设计的法之根基、术之利器、权之制衡、道之要义，四个维度共同构成深化高等教育综合改革的结构设计。

第一，夯实深化高等教育综合改革的法之根基。深化高等教育综合改革目的在于解决高等教育发展过程中的“痼疾”，高等教育发展过程的系列现实问题根本在于现有法律法规与高等教育发展的需求不协调和不适应，难以有效指导和解决高等教育发展过程中的问题。因此，深化高等教育综合改革的过程中，需要基于应用情境的问题导向，梳理高等教育发展过程中的现实问题，针对性地对高等教育法律法规进行全面、系统、深入的调整，形成一整套有力规范高等教育活动的系列规则和规范，构建与之相配套的制度机制保障法律精神顺利

施行，建立一种促进高等教育内涵发展的长效机制。深化高等教育综合改革，夯实深化综合改革的法之根基，一方面依照法治精神并遵循法律规定，依法治教、依法行政、依法办学、依法参与、依法监督，发挥法律对高等教育改革和发展的普遍约束力；另一方面在高等教育现实关照中进一步健全法律规范和法律机制，也是深化高等教育综合改革的重要组成部分。

第二，装备深化高等教育综合改革的术之利器。深化高等教育综合改革，不仅是国家职责的顶层设计，还是高等教育研究者的使命所在，亦是高等教育研究所面临的重大挑战。高等教育现象和高等教育问题常与政治、经济、社会、文化等领域交织，人为划分的学科知识分化增加了学科壁垒，要求增进知识融合。多元的研究共同体开展跨学科研究，是新时代高等教育智库开展预见性的高等教育政策研究和政策设计的重要手段。高等教育综合改革深化过程中所预见、已然产生的问题和未知的问题，牵一发而动全身，也必然需要借助多学科、跨学科、交叉学科的高等教育研究力量，用科学规范的实证、解释、思辨等高等教育研究范式去分析、解释、解决改革和发展过程中的现实问题并提供必要的理论支撑。深化高等教育综合改革，装备深化综合改革的术之利器，一方面发挥高等教育智库的研究优势，通过科学的研究范式、规范的研究方法、扎实的理论基础为推进高等教育综合改革提供专业智力支持；另一方面，高等教育综合改革自上而下推进的过程中，每一环节也应采用科学规范的方法，由点及面，循序渐进逐步深化。

第三，架构深化高等教育综合改革的权之制衡。基于高等教育利益相关者的调查研究成为开展政策研究的有力支撑，广泛社会主体构成的综合多维评价，是社会问责制度形成的前提。随着高等教育综合改革不断深入，高等教育利益相关者在高等教育建设过程中的权力关系和职权也更加明确，多元高等教育主体共同参与高等教育综合治理、监督和评价的特征和趋势也更加清晰。深化高等教育综合改革，架构深化综合改革的权之制衡，一方面要继续聚焦机制体制改革，通过健全立法规定和完善制度机制等具体改革举措更加明确法律、政府、高校、社会在高等教育治理中的权责关系；另一方面也要创造更加有利于高等教育主体广泛、有序、深度、有效参与高等教育治理的环境，建立深化高等教育综合改革的社会问责制度，举社会之力共促高等教育综合改革的深化。

第四，把握深化高等教育综合改革的道之要义。主体反思性是衡量高等教育研究能否扎根本土、立足实际开展研究的尺度。高等教育是培养专门人才的社会活动，随着高等教育综合改革逐步深化，在学习借鉴国际高等教育改革经验的同时，保持主体反思性是高等教育综合改革不偏离航向的桨舵。教育公平是社会公平的基础，教育质量是教育发展的本质要求。公平和质量都是教育的两个不可忽视的价值取向。高等教育综合改革中，不要简单将之视为改革，而要回归高等教育的根本追求，立足高等教育立德树人的核心任务。高等教育综合改革必将是一场公平而有质量，有教育关怀也有标准目标的质量追求。深化高等教育综合改革，以公平和质量作为深化综合改革的道之要义，一方面应以公平和质量作为衡量高等教育综合改革的系列措施和推进过程的价值标准；另一方面也是高等教育改革过程中用以自我评价和自我调整的永不褪色的价值追求。

【史秋衡，男，厦门大学教授，厦门大学教育研究院副院长，厦门大学高教质评所所长，国务院政府特殊津贴专家，教育部高评委（全国高等学校设置评议委员会委员）】

——来源：《中国高等教育》，2018年第10期

以综合改革的思路创新人才培养模式

——教育综合改革国家试点框架下的上海实践

2018年“五四”青年节来临之际，习近平总书记在北京大学发表重要讲话，对高校提出“坚持办学正确政治方向”“建设高素质教师队伍”“形成高水平人才培养体系”的明确要求，对高校人才培养目标作了清晰定位，即：高校必须着力培养“爱国、励志、求真、力行”的新时代青年。这一定位与习近平总书记在十九大报告和全国高校思想政治工作会议上所强调的“高校要培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人”核心命题是一脉相承的，是当前高校深化人才培养模式改革、提升人才培养质量的重要遵循。

党的十八大以来，上海教育事业对标中央对上海“排头兵、先行者”的定位要求，沿着两条相互交织的主线持续推进改革发展任务：一条是贯彻落实经中央层面批准的“一市两校”教育综合改革（“一市”即上海市，实施从学前教育到老年教育全领域综合改革；“两校”即北京大学、清华大学，重点实施高等教育领域综合改革）和“一市一省”高考综合改革（上海、浙江）两项国家试点任务，担当全国教育综合改革的探路者。另一条是贯彻落实全国高校思想政治工作会议精神，聚焦回答好“培养什么人、如何培养人、为谁培养人”这个根本问题，把立德树人作为中心环节，把思想政治工作贯穿教育教学全过程，培养德智体美全面发展的社会主义事业建设者和接班人。在此过程中，上海注重通过系统思维、综合改革、创新举措突破“点”上的瓶颈难题，创新高校人才培养模式，着力培养担当起民族复兴大任的时代新人，有关探索与实践可概要归纳为“一体、两翼、两支撑”。

一、聚焦“一体”：通过课程思政改革把思想政治教育融入教育教学全过程

习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上指出：办好我们的高校，必须坚持以马克思主义为指导，坚持不懈传播马克思主义科学理论。因此，我们把课程思政改革作为落实全员育人、全过程育人、全方位育人的重要抓手。

一是以课程思政为引领，构建中国特色社会主义大学课程体系。扎根中国大地办大学，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，内在地要求高校构建具有中国特色的社会主义大学课程体系。上海基于多年在基础教育领域实践“学科德育”的实践经验，2014年在全国率先实施“课程思政”改革，把马克思主义理论贯穿教学和研究全过程，发掘各类课程的思想政治理论教育资源，构建了思想政治理论课、综合素养课程、专业教育课程“三位一体”课程体系，促使各门专业教育教学都运用马克思主义的立场、观点和方法，践行“各类课程与思想政治理论课同向同行，形成协同效应”的实现渠道。全国高校思想政治工作会议召开后，上海按照“统筹布局、分步实施、滚动发展”思路，出台“上海高校课程思政教育教学体系建设专项计划”，2017年起每年投入近1亿元专项资金，深化实施思政课和课程思政教学改革。

二是以课程思政为载体，探索“知识传授与价值引领相结合”的有效路径。上海推进课程思政，不是增开几门课程，也不是增设几项活动，而是把价值观培育和塑造“基因式”融入所有课程，将思政教育贯穿于学校教育全过程，将教书育人的内涵落实在课堂教学主渠道，让所有课程都上出“思政味道”，都突出育人价值，让立德树人“润物无声”。在课

程建设推进上,除重点推出一批高校思想政治理论示范课程外,还推进实现了“三个全覆盖”,即:所有高校全覆盖开设“中国系列”思政选修课程;所有高校全覆盖开展综合素养课程改革;所有高校全覆盖开展专业课程育人改革。

三是以“中国系列”课程为平台,推进习近平新时代中国特色社会主义思想“三进”。上海注重加强顶层设计,引导所有高校结合自身办学特色与专业优势,开展“中国系列”选修课程,立足中国实践、讲好中国故事,搭建习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑的有效平台。这些“中国系列”课程,在选题上深深植根学校办学优势,既紧扣时代发展又回应学生关切,既具备深厚学术积淀又有效激发学生求知需求;在师资上聚集顶尖师资队伍,强调团队组合,开展专题式教学,每个专题授课主讲教师均为业内领军人物;在方法上注重开拓创新,融合了课堂主讲、现场回答、网上互动、课堂反馈等教学方式,寓社会主义核心价值观的精髓要义于多样化课堂教学之中,在引人入胜、潜移默化中实现了教育目标。

四是以思政教师为关键,全面提升课程思政教学改革的育人实效。上海着力从三个方面抓好教师育人水平提升:(1)发挥领导干部的示范引领作用,建立了市委市政府领导班子联系高校制度,市委书记、市长亲自带头,走进高校为学生讲授大局大势、为人学道理;高校党委书记、校长走上讲台授课成为常态,他们与教师集体备课,为学生上大课传大道。(2)发挥教授骨干的带头表率作用。课程思政的推广实施,需要教师既具备深厚的学术造诣,又拥有坚定的育人情怀,实现教书与育人的统一,这就需要充分发挥教授骨干的作用。为此,上海从2014年起实施本科教学教师激励计划,通过教师收入分配杠杆调节,使教授骨干为本科生主讲核心课程和基础课程成为高校内部治理的制度安排。众多教授担当本科专业课程主讲教师,发挥了关键的“领头雁”作用,有效带动了专任教师全面实施“课程思政”。(3)发挥全体教师的全员全覆盖作用。上海构建了市、校两级联动培训网络,市级研制方案、开发教材,对骨干教师开展分类培训。同时,高校参照市级方案,结合不同学科专业实际开展校本研训,在教授骨干的带领下实施“课程思政”,以全员育人引领实现全过程、全方位育人。

二、伸展“两翼”:同步抓好拔尖创新人才和高素质技能人才培养

党的十九大报告指出:“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程”,高等教育的地位被提到了前所未有的高度。十九大报告提出了实施科教兴国战略等七大发展战略,以及建设科技强国等七大强国路线。如果没有高等教育提供关键人才支撑,这些战略和路线就难以完成。因此,习近平总书记指出:“我们对高等教育的需要比以往任何时候都更加迫切,对科学知识和卓越人才的渴求比以往任何时候都更加强烈。”这些人才,既包括一大批拔尖创新人才,也包括一大批高素质技术技能人才。上海在深化人才培养模式改革过程中,注重同步抓好拔尖创新人才和高素质技术技能人才培养。

1. 以实施“双一流”发展战略为契机,实施拔尖创新人才培养计划

实施创新驱动发展战略,建设创新型国家,关键是要培养大批拔尖创新人才,培养拔尖创新人才需要综合施策。对此,上海的思路是:以一流大学一流学科建设支撑一流人才培养,以一流本科教育引领拔尖创新人才培养。

(1) **重点建设一批一流大学,为拔尖创新人才培养提供沃土。**长期以来,上海依托部市共建合作机制,在原“985工程”“211工程”框架下,给予在沪8所部属高校“985工程”

“211工程”建设1:1的地方财政配套支持，并在其他专项方面给予有力投入，支持其加快世界一流和世界知名大学建设。2016年，上海在全国率先与教育部签署新一轮共建协议，重点支持8所部属高校加快“双一流”发展步伐，上海地方财政继续安排1:1配套资金给予支持。同时，加快重点扶持和发展若干高水平地方高校。2016年，上海出台高水平地方高校建设试点方案，把上海大学、上海中医药大学、上海理工大学、上海音乐学院、上海体育学院等高校纳入高水平地方高校建设范围，按照“一校一策”、按需投入的方式给予经费支持。同时，针对这些高校全面实施放权松绑，从人事薪酬、财务资产、人才培养、国际交流、基本建设等方面进一步落实和扩大办学自主权，为上海地方高校加快建设高水平大学提供了有利的政策环境。

在2017年公布的“双一流”“国家队”建设名单中，上海有14所高校共计57个学科入选，占全国的比重分别为10%和12.3%，成为上海高等教育内涵式发展的“第一梯队”。

(2) 重点建设一批一流学科，为拔尖创新人才培养创设关键载体。以学科建设驱动高校发展、为拔尖创新人才夯实平台基础，这是上海创新人才培养模式的重要举措。2013年以来，上海以编制实施《上海高等学校学科发展与优化布局规划（2014—2020年）》为抓手，以“在高原上建高峰”的思路优化学科布局结构，以“强优补缺”原则突出建设重点，在建设一流学科建设上持续发力。

一是明方位。2012年全国第三轮学科评估结果公布后，上海对照这份“体检报告”，坚持问题导向，深刻分析上海高校学科建设存在的问题，比如：一些学科重复设置率比较高，学科发展参差不齐；学科“高原”有厚度，但学科“高峰”欠高度；高校危机感不足，办学思路和学科建设路径不清晰；市属高校人才引进和培养力度滞后，高水平学科带头人凤毛麟角，青年人才“脱颖而出”机制不健全等。对此，上海逐个研究破解对策、形成改进思路，2014年出台面向2020年和2030年的高校布局结构规划、学科建设规划和现代职业教育体系规划这“三大规划”，作为全市高等教育资源配置和投入评价的关键依据，统一了政府与高校、政府内部各部门的思想，形成了加快建设一流学科的跨部门合力。

二是明方向。学科是高校教学和学术研究基本单元和基层机构，高校承担的人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和国际交流合作的使命，最终都需要依托学科来实现。因此，上海在“三大规划”中明确了“以一流学科带动和实现一流大学建设”的方向，目标是到2020年，使20个左右的一级学科点和一批学科方向达到国际一流水平，使150个左右一级学科点跻身国内学科排名前20%，在此基础上支撑建设若干所世界一流大学和特色鲜明的大学。

三是明方法。上海抓学科建设有两个特点：其一是“组合拳”。从学科点和高校两个层面综合施策。学科点建设上，实施了高峰高原学科建设，扶强、扶需、扶特；高校层面，以部市共建机制支持在沪部属高校加快世界一流大学建设步伐，同时实施高水平地方高校建设计划，支持市属高校迎头赶上。其二是分类清晰。比如，根据全市学科实际，分4个类别“高峰”和2个类别“高原”支持建设105个学科点，目标分类、任务分类、投入分类、绩效分类，促进了高校聚焦优势、特色发展。

四是明规则。2018年3月15日，《上海市高等教育促进条例》正式施行。这部高等教育地方立法的亮点、特点、重点和难点都在“促进”二字。以往立法的基本思路，是把经过实

践检验成熟稳定的制度机制上升到法条层面，成为各方的基本遵循。这部地方立法则把 2014 年“三大规划”明确的、对于上海高校人才培养等工作有大促进、大推动的措施，通过法律条款固定下来，作为统一思想、凝心聚力的“纲领”。

党的十八大以来，上海通过持续不懈的努力，在学科建设上取得了很大进展。从第四轮学科评估情况看，上海高校有 91 个 A 类学科，其中位于最顶端的 A+ 学科有 26 个。与第三轮学科评估相比，无论是在数量上还是在覆盖面上都有很大进步。比如，从进入前 10% 的优秀学科数看，上海高校从上一轮的 61 个增加到 91 个，优秀学科占全市现有学科总数的 21.9%。同时，地方高校发展开始提速，进入 A+ 档的学科中，有 6 个是地方高校（上海中医药大学的中药学、中医学、中西医结合，上海音乐学院的音乐与舞蹈学，上海体育学院的体育学，上海海洋大学的水产）。

（3）重点建设一批一流本科，为拔尖创新人才培养提供重要引领。一方面，把提升本科教学质量作为关键基础。提高高等教育教学水平，基础在本科，基础不牢，地动山摇。一流本科是一流大学的重要基础和基本特征，建设一流大学必须建设一流本科。为此，上海以落实教育部“六卓越一拔尖”人才培养计划为契机，出台《上海高等学校创新人才培养机制发展一流本科教育实施方案》，并且同步启动实施了上海高校一流本科建设引领计划，重点形成“五个一批”改革成果，即：发展一批一流本科专业、汇聚一批一流教学师资、落实一批一流教学资源、形成一批人才培养创新机制、建设一批一流本科人才示范引领基地。通过实施一流本科建设引领计划，在每所高校选择一个或若干个本科专业作为试点，参照世界最高水平，以在世界上形成重要影响力、引领中国同类专业为目标进行建设，让这些专业不仅成为学校人才培养的品牌，也成为上海高等教育的品牌，从而积累一流本科人才培养的制度经验和实践成果，形成标志性、引领性的本科人才培养改革措施和路径，本科教学在高校的核心地位全面巩固，本科人才培养机制不断优化，本科教学质量不断提高，对国家和上海经济社会发展的支撑力和贡献度显著提高。目前，首批 35 个一流本科教育引领项目已经启动实施。

另一方面，把深化研究生培养模式改革作为重中之重。上海以推进专业学位研究生培养模式改革、深化研究生课程改革、丰富研究生学术交流平台、完善培养质量监控机制为抓手，着力提升研究生培养质量。在专业学位培养模式改革领域：深入实施临床医学博士专业学位与专科医师规范化培训改革。2017 年，3 所在沪部属高校招收 196 名“5+3+X”博士生，上海中医药大学启动中医博士研究生教育综合改革试点，2017 年招收 50 名中医博士；成立工商管理 7 个专业学位教指委，率先建设“MBA 课程案例库开发共享平台”，汇聚数以千计的案例提供全市高校共享使用；建设专业学位实习实践基地，近年来投入 1.7 亿元专项资金建成了 326 个市级专业学位研究生实践基地，以及 79 个示范级专业学位研究生实践基地，每年为 1 万名专业学位研究生提供了实习实践平台。在研究生课程建设改革方面，把研究生课程建设作为研究生教育综合改革的重要突破口，多年来持续设立研究生课程建设专项，已布点建设 51 个项目，本着“以我为主、为我所用”的原则，积极借鉴世界名校相关学科领域的研究生课程体系，改革教学内容、教学手段及考核办法，有效提升研究生专业素养与综合能力。在研究生学术平台搭建方面，上海十多年来持续开展研究生暑期学校和学术论坛，已经成为研究生创新教育品牌，2017 年举办 33 个研究生暑期学校和 43 个学术论坛，参加学术交流研讨的国内外研究生近 1 万人，成为研究生交流切磋学术研究的重要平台。

2. 以服务国家和区域重大需求为导向，培养大批高素质技术技能人才

深化产教融合，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，培养大批国家和区域经济社会发展急需的高素质技术技能人才，是推进人力资源供给侧结构性改革的迫切要求。党的十八大以来，上海着力从三个方面进行探索实践：

(1) 开展职业教育人才培养顶层布局。2013年起，上海开始编制实施《上海现代职业教育体系建设规划（2015-2030年）》，对标国民经济行业分类，将14个专业大类和79个专业类分别对应到20个国民经济行业门类，明确需求。在此基础上，按照“巩固提高中职发展水平、创新发展高等职业教育”的总体思路，从数量与层次两个维度，以及产业需求、技能需求、知识需求、学生需求四个主要参照域，分专业大类预测发展趋势以及未来中高等职业教育发展总体规模。据此，对各类别职业院校规模和层次，分别提出增加、稳定、减少进行布局；对院校根据新技术、新业态增设新专业或方向，明确发展思路。同时，在人才培养模式上搭建形成立体化职业教育学制体系，构建了从中职到高职（专科）、从高职（专科）到本科多渠道、多形式衔接融通的“立交桥”；密切对接行业企业，明确相应领域技术技能型人才培养目标。在此基础上明确了机械制造、电子信息、交通运输、旅游等14大类重点培育的中高职院校，通过加强分类指导，统筹推进各专业大类中职、高职以及应用本科层次院校协调发展。

(2) 畅通职业教育学历晋升通道。在教育综合改革国家试点的框架下，上海已多渠道走通“中职—高职—应用型本科”的职业教育纵向学历上升通道。中高职贯通培养大幅拓宽，招生数由2012年的360人扩大到2017年的7400人，扩增20多倍；2014年启动中本贯通培养模式改革，招生数由最初的124人增加到2017年的1319人，扩增了11倍，报名与录取之比达到8:1，平均录取分数比普通高中录取线高出25.5分，受到普遍欢迎。2017年，上海启动高本贯通培养模式改革并逐步扩大试点范围。至此，职业教育综合改革确定的三大人才贯通培养模式试点得到了全面落实，极大提升职业教育吸引力，为高素质技能人才培养创造了更好的条件。

3. 促进应用型本科专业转型发展。2015年，教育部等国家部委联合出台《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》，要求大力促进地方本科院校向应用技术型大学转型发展。上海在推进落实过程中，以促进本科专业转型发展为突破，大力促进应用型人才培养：一是开展需求分析。根据国家和上海经济社会发展，特别是上海建设“五个中心”、打响“四大品牌”对人才资源的需求，聚焦锁定金融、贸易、航运、制造、文化创意、信息技术、网络安全、医药卫生等八个人才需求量大、质量要求高的重点领域，针对性开展应用型人才培养模式改革。二是深化存量转型。上海从2015年启动应用型本科专业试点，根据经济社会发展需要，推进存量本科专业的改造、转型和升级，在此基础上逐步推动学校整体转型。试点着眼按行业和岗位要求进行专业人才培养模式和教育内涵的深层次改造，通过应用型本科专业试点，形成典型经验和模式样板，发挥示范引领作用。在此基础上，引导应用技术型高校开展校内专业梳理，以试点专业带动学校一批专业自主转型，使学校人才培养符合职业岗位特征、符合经济社会以及行业对人才的需求，最终实现学校的整体转型（即学校60%以上转型专业为应用型专业），全市高校现有126个专业点正在进行转型试点。三是试点增量改革。2016年，教育部支持上海在教育综合改革国家试点框架下，开展目录外应用型本科

专业设置省级审批试点，对上海高校设置尚未列入“普通高等学校本科专业目录”的新专业开展自主审批，这为上海高校率先适应新技术、新产业、新业态，设置经济社会发展急需的新专业创造了有利的政策环境。目前，上海已经自主设置了文物保护与修复、临床工程技术等 24 个与经济社会发展紧密相关的新专业。

三、做强“两支撑”：以教师队伍建设和教学质量监测为深化人才培养模式改革提供保障

深化人才培养模式改革，需要校内校外两种资源、两个平台共同提供有力支撑。上海着力从加强教师队伍建设、营造创新创业氛围、构建教学质量保障体系等方面着力。

1. 建设高素质教师队伍，用优秀的人才培养更优秀的未来人才

(1) 抓师德师风，营造尊师重教的社会风尚。上海抓教师队伍建设，一直强调“育人先立德”的理念，把师德建设放在育人工作的首要位置，要求每一位教师都要自觉秉持职业操守，不断增强人格魅力，持续陶冶道德情操，成为思想高尚的育德者和“人类灵魂的工程师”。主要做法：一是加强思想政治建设。贯彻全国和上海高校思想政治工作会议精神，把思想政治建设融入教师专业发展全过程，推进以提高教师育德意识和能力为重点的课程体系建设。健全师德建设长效机制，把师德列为教师考核的重要内容，在教师岗位聘用、职务晋升等方面坚决实行师德一票否决制。二是开展优秀典型评选。坚持政府引导和社会力量参与相结合，持续开展“上海市教育功臣”“上海市特级教师”“上海市教书育人楷模”“上海市育才奖”“宝钢优秀教师奖”评选活动，对优秀教师给予有力的精神和物质激励。三是加强优秀人物宣传。上海在文教结合机制下，宣传文化与教育部门在 2017 年合作启动大型专题系列片《师道》的拍摄与播放，全年已经录制播放 20 余集，每集重点宣传一位校长或教师的办学治校、教书育人事迹，在全社会营造了尊师重教的良好风尚。

(2) 抓选聘培养，健全教师队伍专业发展体系。一是健全选聘制度，提升教师源头质量。拓展高校教师来源，每年定期在海外招聘网、中国教育在线、学术桥网站发布，让更多人才了解上海高校招聘信息和政策。2017 年，上海首次组织在沪高校赴美参加中国留学人员创新创业大赛北美赛区项目对接和高层次人才洽谈会，并在哈佛大学、哥伦比亚大学、宾夕法尼亚大学举行招聘会，打通了上海高校面向北美招聘高层次人才的通道。二是促进专业发展，提高教师专业水平。上海以系列项目为支撑给中青年教师搭建各类成长平台。2013 年起，在市属本科高校启动新教师岗前培训工作，市级层面统一组织脱产培训，帮助新教师迈好成长第一步；实施高校青年教师培养资助计划，通过项目资助等形式，助推青年教师成长；深入实施教师专业发展工程开展教师国内外访学进修、产学研、实验技术队伍建设计划，帮助教师全面提高学术、科研、实践等能力。近五年，入选教师近 6000 人次。同时，自 2014 年起，实施市属高校本科教学教师激励计划，用三年时间实现了全市本科院校全覆盖，市级每年投入 5 亿元作为绩效增量，专项用于激励骨干教师为本科生授课。通过实施该计划，教授副教授为本科生讲授公共基础课和专业基础课、新进青年教师担任一定年限助教、师生答疑交流等促进本科教学质量提升制度得到固化，成为学校内部治理组成部分。数据显示，市属公办高校 90% 的教授和副教授都走上讲台为本科生授课，承担了基础课和专业基础课程授课任务；学生普遍认同激励计划实施效果，本科教学质量企稳回升态势明显。三是聚焦高端人才，健全高层次人才引育机制。近年来上海高等教育取得的新进展，一个关键因素是有一支高素质

人才队伍。借助中央“千人”、长江学者等国家级人才计划，以及“上海千人”“上海领军人才”等市级人才平台，推动上海高校人才攀登新高峰。同时，深入推进上海高校特聘教授（东方学者）岗位计划和“青年东方学者岗位计划”。通过上述计划，上海已建立一支由1500多位国家级人才领衔、4.35万名专任教师构成的高校教师队伍。

（3）抓机制保障，为教师队伍持续健康发展提供支撑。一是完善高校教师队伍配套制度。按照上海高校分类管理框架，研究制订高校教师配置标准，基于全市高校“学术研究、应用研究、应用技术和应用技能”四种类型和“综合性、多科性、特色性”三个类别的二维分类框架，分类优化教师配置标准。出台《关于试行市属高校教师分类考核评价制度的指导意见》，在强化师德、教学业绩、教师专业发展等考核指标基础上，根据教师职业发展的不同阶段以及所处的岗位类型，建立合理的考核评价周期和指标，强化以能力、业绩、贡献为主要标准的考核评价导向。二是建立教师收入持续增长机制。近年来，上海高校教师绩效工资得到稳定增长，比如，上海分类遴选和建设一批一流创新团队，通过明确目标管理和任务激励，建立“学校一团队一个人”新分配模式，采用“预发+结算”方式，不占用原有绩效工资额度，并且赋予创新团队充分的自主权。下一步，上海教育系统还要以上海实施人才高峰工程为契机，针对高校高层次人才和青年人才出台政策细则，为更好地引进高层次人才、促使青年人才安心教学科研提供更加优越的政策环境。

2. 构建教学质量监测体系，保障人才培养质量持续提升

统筹构建质量保障与监测体系建设，是提升人才培养质量的重要着力点。从世界高等教育质量保障实践经验看，建立长效的质量保障与监测体系，是提升高校提高人才培养质量的有效途径，也是世界各国高等教育发展和质量保障的共同经验。目前，我国正处于由高等教育大国向高等教育强国迈进的关键阶段，特别需要通过探索建立质量保障与监测体系，形成人才培养质量持续改进与提升的长效机制。

（1）建立本科教学现场抽查机制。上海以实施市属高校本科教学教师激励计划为抓手，建立了覆盖所有地方公办高校的本科教学工作日常抽查制度，每个学期委托第三方专业评估机构，对地方公办高校落实教授和副教授为本科生讲授核心课和基础课、新进青年教师担任助教、教师坐班答疑制度落实、学校对教师教学监测管理制度建设等情况进行抽查，建立了本科教学质量常态化过程监测模式。以最新一次检查为例，数据显示：上海地方公办本科高校约90%的教授和副教授都走上讲台担纲本科生核心课程和基础课程的主讲教师，“既挂帅又亲征”；93.14%授课教授、副教授开展了常态化的坐班答疑，绝大多数授课教授、副教授开展了自习辅导。目前，全市各高校教授和副教授进课堂、教师坐班答疑和自习辅导已成常态，实现了由行为约束到文化自觉、由数量增加到质量提升、由形式到位到内涵建设的转变。教授、副教授担任本科生核心课和专业课程主讲教师，已经内化为地方公办高校的一项教学基本制度。

（2）形成区域特色本科教学审核评估体系。上海市属高校的本科教学审核评估以教育部审核评估基本要求为基础，结合实际，已形成具有区域特色的审核评估模式。比如，评估条件上，在符合教育部有关办学条件和生均拨款规定基本条件的基础上，增加“应建立并已实施本科专业自主评估制度”；评估范围上，增加“聘请行业教师为本科生授课情况、实施本科教师教学激励计划、学科建设对本科专业建设的促进、创新教育及自我质量保障”等审核

要点；在评估方式上，遵循“自主、协商、开放”的原则，推行“素颜迎评”“自然、客观、本色”的评估模式，把评估作为学校问诊把脉、促进质量提升的重要抓手，取得了很好的效果。

(3) 支持理工类专业开展国际专业认证。支持高校有选择地参加国际公认的专业教育认证，既是促进高校参照国际标准建设一批教学内容和方式达到国际水平的本科专业、创新一流本科教育发展模式、提高人才培养质量的国际认可度和竞争力的重要举措，也是提升高校国际化水平和增强上海高等教育国际影响力的重要途径和手段。在教育部支持下，目前以华东理工大学为代表的一批上海高校通过积极参加国际知名专业认证，促进了本科专业建设。2014年，华东理工大学化学工程与工艺专业率先通过美国工程与技术鉴定委员会(简称“ABET”)认证并获得此项认证所能给予的最长有效期。2014年，上海理工大学光电信息工程专业通过德国权威认证机构 ASIIN 标准认证和 ENAEE 质量标签 EUR-ACE，该校由此成为中国第一个不出国门就能获得德国大学正式学士学位授予的工科院校，也是亚洲地区首个获得 ASIIN 认证评估的大学，目前该校已有 4 个工程类专业通过国际专业认证。同时，中欧国际工商学院、复旦大学、上海交大、同济大学、上海财经大学、上海理工大学相继通过国际精英商学院联合会(AACSB)认证，为培养具有中国情怀、世界视野的人才创造了平台。

——来源：《中国大学教学》，2018年第7期

北京大学深化本科教育综合改革

北京大学坚持以立德树人为根本，以调动教师积极性和学生内在潜力为核心，建立完善通识教育与专业教育相结合的本科教育体系，努力使学生获得最好的学习和成长体验。

建设体系化通识教育课程。把通识教育理念贯穿学生培养全过程，以“懂自己、懂社会、懂中国、懂世界”为目标，构建通识教育课程体系，全面提升学生知识、能力和品格。创新思想政治理论课教学方式，综合运用课堂讲授、经典阅读、问题研讨、社会实践等方式增强教学的吸引力、说服力和感染力。围绕“过去、现在与未来”和“个人、国家与世界”两个维度，开设“文明及其传统”、“现代社会及其问题”、“人文、自然与艺术”、“思维方法与能力培养”四大类38门通识教育核心课程，同时开设方法论、写作、实践研究等通识教育系列课程。自2000年起设置本科生素质教育通选课，建成“数学与自然科学”、“社会科学”、“哲学与心理学”、“历史学”、“语言学、文学、艺术与美育”、“社会可持续发展”六大领域300余门课程，“大学国文”成为绝大多数理工科院系的必修通识课程。

构建多样化专业教育模式。修订完善本科专业培养方案，把课程体系优化为通识课程与公共课程、专业核心课程、专业基础课与专业限选课程、专业选修课与其他学科专业的必修或限选课程，必修课和选修课学分各占50%。各院系梳理凝练专业核心课程，建设模块化培养方案，增大研究性学习项目和实践技能训练项目的比例；设立学生自主选修学分，加大非本院系课程比重，鼓励学生进行个性化学习和跨学科学习；条件成熟的院系设立“荣誉学士学位”，激励学生选修更具挑战性的课程并参与实践创新。突破以院系为基础的专业教育模式，基本实现学部内自由转专业和全校范围内自由选课。鼓励学部、院系、研究中心及教师团队建设跨学科本科人才培养项目，探索辅修学位申请制和双学位课程同质化管理，已建设“政治学、经济学与哲学”等4个跨学科专业和“古典语文学”等跨学科本科人才培养项目，为培养复合型人才开拓空间。

丰富日常化学习生活体验。以发现和探究为中心，实施导师制、本科生科研项目、实验与实践课程和拔尖学生培养试验计划等，鼓励教师参与本科生“小班课教学”改革、利用慕课等形式开展“翻转课堂”教学探索，激发学生获取新知、探索未知的潜能。开展各层次学生交换项目、国家派出项目和联合培养、暑期学校、国际学科竞赛等，推进本科生国际化培养。独立开设实验课程，向本科生开放科研实验室，建设各级各类校外实践教学基地，打造全方位实践教学体系。整合学术资源、校友资源和社会资源，建设全公益开放性创业教育扶持平台“北京大学创业训练营”，开展创业知识培训、创业交流研习等。改造教学楼公共空间、图书馆和校内公共区域，增加互动讨论区、交流活动区，促进师生交流互动。

——来源：教育部简报〔2016〕第57期

北京科技大学“三全育人”综合改革试点工作的探索与实践

习近平总书记强调，培养什么人、怎样培养人、为谁培养人，是教育的根本问题。高校要把立德树人作为根本任务，把思想政治工作贯穿教育教学全过程，实现全程育人、全方位育人。习近平总书记的重要论述，为高校推动“三全育人”综合改革、加强党建和思想政治工作提供了根本遵循，指明了发展方向。

北京科技大学自建校以来始终坚持以立德树人为己任，把党建和思想政治工作摆在学校改革发展的首要位置，在全国高校中较早提出将实践劳动作为重要育人环节、较早开展“全员德育”工作、较早实施大学生素质拓展计划，形成了大学生德育工作的优良传统和良好基础。入选全国首批“三全育人”综合改革试点高校以来，学校认真总结以往工作经验，结合新时代社会发展环境和大学生成长特点，不断探索“三全育人”工作新路径，系统规划、整体推进，瞄准各种体制机制顽瘴痼疾深化改革，努力构建一体化育人体系，开创立德树人工作新局面。

一、坚持“三个导向”，把准“三全育人”综合改革着力点

“三全育人”是高校落实立德树人的重要途径，也是新时代教育教学改革的重要方向。实施“三全育人”综合改革，需要以习近平总书记关于教育的重要论述为指导，准确把握“三全育人”的科学内涵、育人目标和实现路径，坚持目标导向、问题导向、方法导向，推动“三全育人”综合改革务实见效。

1. 坚持目标导向。习近平总书记在全国教育大会上讲话指出“培养什么人，是教育的首要问题”，要“坚持立德树人根本任务，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”。这是高校的初心使命，更是“三全育人”的工作目标。因此，北京科技大学在实施“三全育人”综合改革过程中，始终紧紧围绕这一育人目标，努力答好“培养什么人”这一时代之问，坚持为党育人、为国育才，着力在培养学生坚定理想信念、厚植爱国主义情怀、加强品德修养、增长知识见识、培养奋斗精神、增强综合素质上下功夫，教育引导學生做“爱国、励志、求真、力行”的时代新人。

2. 坚持问题导向。习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上强调，要提升思想政治教育亲和力和针对性，满足学生成长发展需求和期待。缺乏“亲和力和针对性”是当前高校思想政治工作存在的主要问题，也是顽瘴痼疾。究其原因，有思想认识的问题、有方式方法的问题、有评价导向的问题。因此，北京科技大学在工作中突出问题导向，围绕当前高校思政工作中普遍存在的“认识不到位”“融入不到位”“协同不到位”“评价不到位”等问题，重点实施“共识攻坚”“融入攻坚”“协同攻坚”“评价攻坚”四项行动，通过体制机制创新，牢固树立育人为本的教育评价观、教师职业观和共同育人观，着力营造有效资源向育人环节聚集、政策导向向育人环节倾斜、教师精力向育人环节汇聚的良好局面。

3. 坚持方法导向。所谓“三全育人”是要“坚持把立德树人作为中心环节，把思想政治工作贯穿教育教学全过程，进而实现全员全过程全方位育人。”由此，“三全育人”的核心在于将“思想政治工作贯穿教育教学全过程”，而不简单是传统意义上的“教书育人”。因此，北京科技大学在实施综合改革过程中，紧紧抓住思想政治工作这一生命线，注重“融、挖”结合，一方面潜移默化地将思政元素融入到教学、科研、管理、服务等工作中，努力让

各项工作都和思政课同向同行、同频共振；另一方面充分利用各个学科、一二课堂、校园内外的育人资源，挖掘其中蕴含的思政元素，为学生打造全方位、立体式的育人时空，形成素质修炼的“大熔炉”。

二、实施“四项攻坚”，确保“三全育人”综合改革落地见效

“三全育人”综合改革是一项系统工程，涉及学校工作的方方面面。学校集思广益认真研究制订了《“三全育人”综合改革试点工作实施方案》及工作任务清单，以队伍建设、机制改革、标准建设为关键，大力实施“共识攻坚”“融入攻坚”“协同攻坚”“评价攻坚”四个攻坚行动，依托课程、科研、管理、服务、文化、网络、实践、组织、心理、资助“十大育人”体系建设，努力构建内容完善、措施务实、标准健全、保障有力的“三全育人”工作格局。

1. 实施“共识攻坚”行动，形成改革创新合力

认识决定行动，形成广泛的思想共识是实施“三全育人”综合改革的先决条件。

(1) **广泛开展宣传宣讲。**学校通过加强政策宣讲、开展立德树人大讨论等，积极引导全校教职工落实立德树人根本任务和“三全育人”具体任务的思想共识和行动自觉。其中，以“六个纳入”（将政策理论学习纳入思政课教学、纳入两级中心组学习、纳入教职工理论学习、纳入师生党支部学习、纳入学生主题班会、纳入各类师生培训）和“四学机制”（自学、导学、辩学、践学）为主要模式的全校师生周四下午集中理论学习制度，已成为学校教育培训师生的重要载体和长效机制。此外，学校还专门组建师生宣讲团，建立了思政课教师定点联系二级党组织指导理论学习制度，切实解决了基层党组织理论学习“最后一公里”难题。

(2) **明确思政工作导向。**在大讨论的基础上，全校上下进一步明确了“三化、四转、五重”的大学生思政工作导向。“三化”即：坚持“精实化、精准化、精品化”工作理念。“四转”，即转变思政工作方式方法：内容供给由“大锅饭”向“分餐制”转变，话语体系由说教式向启发式转变，教育方式由灌输式向体验式转变，传授形式由单向式向互动式转变。“五重”，即：重思想引领、重学生主体、重网络育人、重实践养成、重多维关爱，着力引导学生坚定理想信念、端正价值取向、遵守道德规范、激发成才动力。

(3) **推行全程导师制度。**为充分发挥教师在人才培养过程中的重要作用，落实全员育人理念，学校于2018年起全面实施本科生全程导师制，突出“师生全覆盖”和“大学四年全过程指导”，为每位本科生配备导师，构建起“导师主导、授课教师主教、班主任和辅导员辅助、研究生协助、高年级本科生参与”的“六位一体”的本科生全程导师制育人模式，围绕立德树人、学业指导、创新创业、生涯规划等对学生进行全程指导。截至2019年底，已聘任由葛昌纯、蔡美峰、谢建新、张跃等院士领衔的1360名教师组成的本科生导师队伍，覆盖2017、2018和2019级10638名在校本科生，收到了良好效果。

(4) **实施“双质”提升计划。**实施全体教职工“能力素质”和“师德品质”“双质提升计划”。“能力素质提升计划”主要通过加强新教师入职培训、设立教师发展中心、举办教学基本功比赛、实施年青教师导师制等提升教师业务能力素质；“师德品质提升计划”，主要通过实施“党建强基、思想领航、制度固本、实践立行、典型示范”五项工程不断提升教职工思想和道德素质。其中，自2018年开始每年举办的覆盖全体新入职教师的暑期学校“满

井之光红色之旅”受到了新教师的普遍欢迎。此外，突出管理、服务育人功能，设立管理工作创新奖和服务标兵奖，每年开展“文明服务月”“劳动竞赛月”等，调动管理、服务人员的育人积极性。

2. 实施“融入攻坚”行动，突出浸入式教育

教育之美在于没有了教育的痕迹。实施“三全育人”综合改革不是要“另起炉灶”、“彻底革命”，更重要的是要与学校各项制度和工有有机融合，积极推行浸入式、渗透式的“隐性教育”。

(1) **融入制度建设。**学校将“三全育人”工作要求融入学校《章程》、事业发展规划和人才培养方案等制度体系，使之成为学校各方面工作的价值准绳和基本遵循。制定各部门和学院“三全育人”工作职责，进一步明确各单位“三全育人”责任；与各二级单位签订任期目标责任书，将“三全育人”工作作为单位和干部履职的重要内容。同时，结合新一轮岗位聘任工作重新梳理了各类岗位工作职责，使各类岗位的育人职责明确，有章可依、有章可循。

(2) **融入日常教育。**学校将“三全育人”工作要求融入大学生日常教育管理的方方面面，按照“精实化、精准化、精品化”工作理念，精心设计近小实亲的育人项目。深入推进主题班会制度，针对不同年级学生的阶段性特点，统筹大学四年的学习和生活，系统化设计、项目化推进以“思想成长为主体，价值引领和学业引航为两翼”的“一体两翼”型主题班会体系，入选北京市社会主义核心价值观宣传教育优秀案例。突出学生党建引领功能，构建了以“两级建校、三级培训”为主体、网上学习和线下培训相结合、案例教学和实践教育为特色的学生业余党校培训机制。做实党支部红色“1+1 共建”“助学零距离”“党建进宿舍”等精品项目，连续两次荣获北京高校党建和思想政治工作优秀成果一等奖和创新奖。建立学生党员述责测评系统，创建“承诺践诺、述责测评”的民主监督党员评议模式，有力促进了学生党员先锋模范作用的发挥。

(3) **融入课程思政。**坚持将思想政治理论课作为大学生思想政治教育的主渠道，不断创新思政课教育教学方法，着力构建思政课实践教学立体格局和长效机制，形成了课堂实践、校园实践、社会实践“三位一体”的思政课实践教学模式和“互联网+思政”教学新模式。同时，成立“课程思政研究中心”，深入挖掘其他课程育人元素，加快“课程思政”建设步伐，初步构建了三个层次的课程思政育人体系：一是开设“大国钢铁”全校公开选修课，由毛新平院士领衔主讲，目的是让更多的学生“知钢懂钢”、熟悉学校办学传统、增强在“钢铁大国”向“钢铁强国”迈进过程中的使命意识和爱国情怀。二是举办体现学科专业特色、聚焦学科前沿的学科思政讲坛，包括“材料名师讲坛”“理学之美”“星期四人文学讲座”等，其中“材料名师讲坛”主讲人均为世界各国材料领域顶尖学者和院士，迄今已举办 102 期，成为学校最具特色、具有一定国际影响力的系列品牌学术讲坛。三是全力打造课程思政“金课”，积极培育和选树“课程思政”典型案例和“示范课堂”，在激励教师做好课程思政教学改革的同时也为教师之间的教学经验交流提供借鉴。

(4) **融入大学文化。**学校坚持以文化人、文化育人，实施文化精品战略。从中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化、校本文化三个层面推进大学文化建设，形成了“礼敬中华 文溢满井”传统文化节、“科技文化节”、原创校史剧系列（“燃烧”“绽放”“奔流”）等特色品牌。充分发挥校史育人作用，每年通过“馆、片、册、书、景、剧”六个系

列的原创作品，弘扬“求实鼎新”的校训精神和以爱国、奋斗、奉献为核心的北科品质。同时，积极打造“全方位”新媒体思想引领工作体系，成立新媒体中心、新媒体联盟，培育“微言大义”“北科小博士”等新媒体工作室，制定了《新时代北京科技大学师生网络文明公约》，创作了一系列具有重要影响的网络原创作品，持续提升师生网络素养、加强正面舆论宣传和引导。2019年，人民网发布高校网络舆论影响力，北科大位居全国高校第六。

(5) 融入社会实践。学校突出实践育人功能，在“课程化、全员化、全程化”社会实践的基础上，积极构建大学生社会实践“五位一体”新模式，全面推进实践课堂教学体系、实践过程管控体系、实践全程信息化体系、实践成绩评价体系、实践成果转化体系的建设，形成了第一课堂与第二课堂实践育人共同体。近两年，尤其注重实施中国精神寻访、爱国主义培养、社会责任担当等社会实践项目。同时，为每项社会实践专项行动配备专业教师，提供资源保障，实现实践全程“有指导、有保障、有成效”。学校社会实践工作曾被《求是》杂志赞誉为社会实践的“北科大模式”，并入选“教育部第一批高校思想政治工作精品项目”。

3. 实施“协同攻坚”行动，健全协作体制机制

不同部门、不同队伍之间的同向同行、同频共振是实施“三全育人”综合改革的关键。

(1) 搭建多支队伍间沟通协调机制。学校积极完善协同育人机制，搭建了“一组三类多支队伍”的沟通协调机制。“一组”，即发挥学校思政工作领导小组职能，定期召开会议，研判形势、解决问题、推动工作；“三类”，即建立了第一课堂与第二课堂的“教辅结合”协同机制，成为思政课教师和辅导员两支队伍协同的有效平台；教务、学工、后勤等不同单位之间的“联席会议”制度；本科生导师、专业课教师、思政工作队伍、管理队伍、服务队伍、离退休教师队伍等不同队伍之间的“定期沟通协商”机制等，并制定了《关于进一步加强本科生导师、班主任、辅导员育人工作的实施意见》。此外，实体化建立学生资助中心、心理中心、学业中心、就业中心、创业中心、人文素质教育中心等，“六大中心”协同联动、定期协商研判，多维度、多触角服务学生身心健康发展，切实为学生成长成才“保驾护航”。

(2) 构建“招生—培养—就业”联动机制。学校注重对人才培养质量的评价和跟踪，并以此反作用于招生和培养环节，形成“招生、培养、就业”“互动互促”机制。每年编写《招生就业状况白皮书》、召开全校招生就业工作会议，定期开展专业满意度、就业满意度、发展评估等调研，将“招生调剂志愿率、转专业申请率、就业实际签约率”和用人单位评价等作为专业整改及调整的重要评价指标，逐步形成“招生促培养、培养促就业、就业促招生”的良性循环。加强学生职业生涯规划教育，开设贯穿大学四年的《职业发展与就业指导》必修课程，设立毕业生“志愿服务西部奖”“志愿服务基层奖”和“启航奖励金”，积极引导学生树立正确的就业观和成才观，自觉把个人理想同国家和社会需要相结合，让青春之花绽放在祖国最需要的地方。

(3) 营造学生、学校、社会、家庭“四位一体”育人环境。学校重视家庭教育的重要作用，建立家校长期联络机制。一是将家校联系工作前移，在新生录取通知书中邮寄《致新生家长的一封信》，并在新生开学时召开新生家长会，在开学典礼和毕业典礼中增设学生与家长互动环节，增强学生感恩意识。二是固化辅导员与学生家长定期联系机制，辅导员每学期联系学生家长不少于1次，并利用假期开展家访活动，协同解决学生成长过程中出现的各种问题。同时，学校发挥行业特色高校优势，积极推动与社会和企业协同育人。广泛设立大学

生实习、实践基地；成立钢铁共性技术协同创新中心，与宝武集团、鞍钢、首钢、钢铁研究总院等国家大型企业开展全面合作，联合培养学生，广泛开展国企高管上讲台等活动，努力引导社会和行业资源在育人方面发挥效用。

(4) 发挥校友协同育人作用。学校充分利用校友资源，在依托校友捐赠设立奖助学金的同时，积极搭建精英人才培养平台。一是实施以提升领导力为核心的“励志计划”，选聘校内导师和校友导师“双导师”联合培育精英人才，每届培养20人；二是实施以红色教育为核心的“求实计划”，每届培养20人。截至目前，“励志计划”“求实计划”已共培养优秀学生200余人，在提升学生综合素质方面发挥了重要作用。此外，积极打造“一院一品”校友育人平台，结合各学院实际情况，形成了“校友讲坛”“校友面对面”“青年创业家俱乐部”等系列校友育人品牌活动。

4. 实施“评价攻坚”行动，建立科学评价体系

科学合理、贴合实际的评价体系是把正工作导向、确保工作实效的方向标，恰当的激励政策是促进师生改革创新的原动力。

(1) 构建以育人为导向的教师荣誉体系。学校在原有评奖评优体系的基础上，积极构建以育人为导向的“5+1”教师荣誉体系，设立人才工作、科研工作、教育教学、党建思政、管理服务5类专项年度奖，并单独设立了教师职业荣誉奖，每年进行隆重表彰。开展“感动北科”年度人物和两年一届的师德榜样（先锋）评选，发挥典型示范作用。突出思政专职工作队伍建设，足额配备思政课教师、辅导员、心理教师等，始终单列思政系列职称评审；单独制定思政工作奖励办法，切实加大对思想政治工作的奖励力度。

(2) 重构学生综合素质评价体系。学校突出“知识+能力+道德”导向，重构学生综合素质评价体系，在全国高校率先推行学生“第二课堂成绩单”制度。实施“青年成长助力工程”，制定第二课堂学生成长助力工程实施办法，全面打造“红色课堂”“行走课堂”“生态课堂”“分众课堂”育人体系。将第二课堂活动分为思想成长、实践实习、志愿公益、创新创业、文体活动、工作履历、技能特长七大类，学生通过参与各类第二课堂活动提升自身思想觉悟、实践本领、创新思维、文体素养、工作能力等并获得相关成长记录与积分、学分。全国学校共青团研究中心将北科大相关制度及做法向全国高校推广，为各高校实施“第二课堂成绩单”制度提供了重要借鉴。

(3) 构建“三全育人”工作指标体系。在教育部原有“三全育人”建设标准的基础上，学校根据实际情况，分别研究制订了学校版和学院版《“三全育人”综合改革试点建设指标体系及测评细则》，进一步细化建设标准和指标任务，作为检验综合改革试点成效的依据和标尺。学校、学院两版测评细则分别包括“基本指标”“特色指标”和“负面清单”三部分，按照三级指标设置，每项指标细化到测评点、测评标准和测评方式，便于对标、便于执行。

《测评细则》注重自我评价、师生评价、专家评价相结合，突出教师和学生的满意度测评。该《测评细则》不仅成为本校常态化推进“三全育人”工作的重要标准，同时为兄弟院校实施“三全育人”综合改革提供了借鉴和参考。

三、健全长效机制，持续推进“三全育人”行稳致远

“三全育人”综合改革既是对当下育人项目、载体、资源的引领整合，更是对长远育人格局、体系、标准的重新建构。改革试点不是目的，目的是要通过改革试点，探索形成影响

长远的“三全育人”工作体制。因此，在接下来的工作中还需要在以下方面久久为功、持续发力。

一是立足长效。将“三全育人”工作作为学校治理体系的重要组成部分，继续在制度建设、机制建设上下功夫，做好工作机制固化优化和常态化建设，努力形成育人效果明显、具有长期效应的工作体系，切实让教育教学更有温度、立德树人更有效度。

二是持续改进。“因事而化、因时而进、因势而新”，根据形势发展和不同时期学生特点不断加强“三全育人”工作创新，尤其是随着大数据、云计算、人工智能、区块链、5G等信息技术飞速发展，“要善于运用互联网技术和信息化手段开展工作”，从而更加适应学生的思维方式和接受方式，进一步提高工作针对性和有效性。

三是形成示范。通过探索和实践，努力形成一系列具有推广价值、借鉴意义的育人机制和模式，促进高校之间的工作交流和互鉴，为办好中国特色社会主义大学、培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人贡献智慧和力量。

——来源：《思想教育研究》，2020年第4期

部省合建高校综合改革的实践与探索

——以新疆大学为例

一、部省合建工作概述

2018年2月，教育部召开支持和提升中西部高等教育发展座谈会，部署启动部省合建工作，在尚无教育部直属高校的省份，按“一省一校”原则，重点支持河北大学、山西大学、内蒙古大学、南昌大学、郑州大学、广西大学、海南大学、贵州大学、云南大学、西藏大学、青海大学、宁夏大学、新疆大学、石河子大学等14所高校建设。当前，部省合建高校正处在建设发展的关键时期，面临前所未有的战略机遇，与此同时，也面临一系列的新任务和新要求，压力和挑战也是前所未有。部省合建高校整体办学实力不强，与快速发展的“双一流”建设高校相比差距不断增大，存在学科优势与特色不突出，高水平领军人才和学科带头人匮乏、高水平的标志性成果不多等问题。通过体制创新提升质量，营造更加宽松的发展环境，充分调动广大师生积极性，更好地发挥各类资源的集聚效应，不断推进学校事业向更高水平迈进。

二、部省合建高校新疆大学综合改革的实践与探索

（一）加强党的领导，牢牢把握社会主义办学方向

坚持党对学校工作的全面领导，实现党的工作、党的组织、党的作用全覆盖。全面加强党委班子思想政治建设，提升办学治校水平，加强党委对学校各项工作的全过程领导；加强基层党组织建设。选拔政治上强、业务上精的“双带头人”干部充实到基层党组织；坚持把政治建设摆在首位，加强师德师风建设。加强对教学阵地、科研阵地、文化阵地、网络阵地的管理，建立完善相关制度，形成长效机制，确保校园安全和意识形态领域绝对安全。

（二）加强统筹规划，健全管理体制

1. **加强统筹规划。**紧紧围绕国家和自治区相关文件精神，制定出台了一流大学重点学科建设规划、一流本科专业建设规划、学位与研究生教育发展规划、人才队伍建设规划、科学研究规划等专项建设规划。

2. **建立管理体系和责任体系。**建立“双一流”建设和学科建设联席会议制度，各学院和每个建设项目成立领导小组，从学校到项目形成四级管理体系。坚持社会需求导向，紧紧围绕国家“一带一路”倡议和新疆社会稳定和长治久安总目标，紧密结合区域经济发展和产业结构转型升级需要，研究制定学校优势特色学科对接自治区主导特色产业发展方案，将建设目标任务落实到各单位，责任到人。

（三）健全完善考核评价机制

1. **增强学院主体地位。**深化校院两级管理体制改革，进一步厘清校院两级权责配置及实现方式，着力扩大学院自主权，充分释放和激活学院的积极性、主动性和创造性，进一步推进管理中心下移，发挥院系主体作用。组织制定管理办法，从人事制度、财务制度、人才培养制度、资产管理制度四个方面进行全面的制度改革。

2. **强化过程管理，构建人才培养质量评价体系。**强化组织机构建设，成立教学评估中心，

进一步落实“管评办”分离机制。强化教学质量标准，废弃过时的管理制度，修订和制定新的管理制度，不断完善人才培养质量评价体系。强化教学过程管理，最大限度地发挥电子督学系统的作用，完善“当日反馈、每周研判、每月查处”的工作制度，以问题为导向全面促进教风与学风建设。对培养目标、课程体系、培养环节、质量评价与保障等方面进行梳理，结合本学科目标定位、发展实际及当前社会需求进行修订。突出专业学位研究生的培养特点，深化和扩大专业学位教育改革，探索建立政治过硬、行业急需、能力突出的高层次复合型人才培养新机制。

3. 推进教师考核与职称评价制度改革。坚持教师考核与职称评价改革的正确方向，进一步修订教职工年度考核实施办法、教师系列专业技术职务任职资格评审条件，突出教师政治思想表现，建立以师德为先、教学为要、科研为基的标准，坚持德才兼备，注重凭能力、实绩和贡献评价教师，克服唯学历、唯论文等倾向，切实提高教师师德水平和业务能力。

（四）意见建议

1. 基本原则及推行方式

坚持服务国家战略与地方经济社会发展相统一；坚持全面综合改革与个别重点突破相统一；坚持大胆探索与稳步推进相统一。采取自上而下和自下而上相结合方式，做到顶层和底层联动，顶层设计和底层设计并举。

2. 改革内容建议

（1）**人才引进方面。**高端人才引进实行指标倾斜，优先支持，柔性引进。人才计划和职称晋升指标分配向改革单位倾斜。设立科研编制，综合改革试点单位依据学校核定的编制数量和引进标准自行审批。

（2）**人事管理方面。**探索实行长聘、短聘、项目聘用以及合同聘用等多元聘任方式。根据聘任方式，完善年薪工资、协议工资、项目工资等并存的多元薪酬分配体系。推进专职科研人员和博士后队伍建设，完善和创新用人机制。

（3）**人才培养方面。**坚持立德树人根本任务，努力构建德智体美劳全面培养的教育体系，形成更高水平的人才培养体系。改革试点单位学生招录机制，设定专项培养基金，吸引优秀本科生、研究生生源，不断提高生源质量。完善人才培养模式，推进本硕博贯通式培养。研究生增长性指标和调节指标优先满足学科特区需要。

（4）**科研支持方面。**资源分配向改革试点单位倾斜，改革单位按照学科建设目标自行制定奖励标准。

——来源：《新教育时代》，2019年第19期

教育综合改革的方法论探析

郝德永

【摘要】教育综合改革是我国教育领域重大战略性任务，是决定我国未来教育走向和命运的关键举措。阐明方法论的突破，对理解、推进教育综合改革具有决定性意义。教育综合改革是以调适、完善为主要措施的“修正性改革”，须厘清否定与继承的关系，突出综合改革的治理性品质；须厘清教育改革与社会改革的关系，突出综合改革的社会统领性机制；须厘清重点突破与统筹推进的关系，突出综合改革的整体性立场；须厘清“节点性”改革与“总体性”改革的关系，突出综合改革的“收官性”定性与定位。

【关键词】教育综合改革；治理性改革；协同性改革；系统性改革；收官性改革

全国教育大会指出，要深化教育体制改革。教育综合改革是我国教育领域重大战略性任务，是决定我国未来教育走向和命运的关键举措。经过大规模、长时间的以发展为主题的增量性、要素性、局域性、探索性改革后，我国教育已经进入全面深化改革的时间点。教育改革的重心将转向以治理为主题的综合改革。教育综合改革不仅意味着改革目标和改革任务的转变，而且意味着包括改革的性质、逻辑与路径在内的方法性变革。阐明方法论的突破，对理解、推进教育综合改革具有决定性意义。

一、突出教育综合改革治理性品质

教育综合改革不是另起炉灶的“又一次”改革，而是以往改革的深化。教育综合改革实践需要突出改革的治理性品质。

首先，教育综合改革不是一场推倒重来的“转向运动”，而是“修正性改革”。改革不仅作为教育治理的手段与途径，而且作为教育治理的内容与目标。从世界范围看，在漫长的教育改革发展史上，受制于单向度的改革观与化约论的改革方法，求新求变成为一种根深蒂固的思维方式，亦即将改革定位为推出一套全新的、指令性的、技术性的、限期完成的改革方案。无论是定义改革还是定性改革或是定位改革，推新成为改革的着眼点与着力点。于是，在教育改革过程中，另起炉灶成为一种普遍遵循的惯性思维与依赖路径。教育发展总是面临着“又一次”改革的考验，经历着“另一种”改革的冲击。改革无疑意味着破与立，破与立的定位不同，标示着完全不同的改革范式，表现为两种具有根本性区别的理论信条与实践路径——革命与改良。将改革定位为革命，意味着否定性改革。这种改革往往立足于二元对立、非此即彼的信条与立场，全面否定既往的或对立的理论与发展路线，以建构全新的理论与实践范式。显然，“革命化”改革缺乏辩证性与继承性品质，缺乏逻辑性与历史性统一的立场。将改革定位为改良，意味着修正性改革。这种改革坚持既肯定又否定的立场与措施，扬弃、否定部分过时的和不适的信念、路线与措施，融入新的发展思路、内容与方法。在当代教育改革中，范式转换成为教育改革常见的表达方式，每一次改革基本上是以否定以往的理论与实践为开端，又被下一次改革否定。如在当代美国教育发展中，种种否定性教育改革造成了明显的左右摇摆特征。如果对21世纪“美国教育和课程改革的历史加以研究，就会发现教育改革所强调的重点总是在对立的教育要求之间来回摆动，就像老式闹钟的摆一样，总是从一个极端摆向另一个极端，从不停在某个中间位置上。”众多的教育改革不仅没有从根本上扭

转美国教育质量滑坡局面，还引起学校、教师广泛而强烈的抵触。

否定是改革的前提，没有否定就没有改革。但作为具有较强专业性特点的教育改革，不仅具有历史阶段性、时代合理性特点，而且具有内在的逻辑性依据。教育改革既要伴随着社会的变迁与时代的转换不断地为教育寻求恰切性品质的新指标、新内涵、新依据，又不能违背教育发展的基本逻辑而大破大立、推倒重来。另起炉灶的改革思维与路径，是对教育改革之蕴含以及逻辑与方法的严重误读与扭曲。改革的关键在于解决问题，问题解决需要创新信念信条、体制机制、方式方法等。但教育改革中的创新并不是革故鼎新，更多是推陈出新。因而，教育改革要克服、警惕两种思维与行动：一是“不能动”的拒绝改革、抵制改革思维与行动，二是“不能留”的颠覆性、否定性改革思维与行动。我国教育综合改革顺利推进并取得成功的关键在于方法论的根本性突破，即以综合治理为主线，强化改革的治理性逻辑、立场与方法，使综合改革走上国家教育治理之路。具体说，我国教育综合改革明确“修正性”品质定位，即它不是一场“转向”运动，而是对各种“转向”运动的修正，是对改革开放以来教育改革进行系统性调适，是对未来教育发展进行总体性谋划与设计。

其次，教育综合改革的实施需要设定“解题限度”，处理好变革与继承的关系。改革无疑是解决问题的途径，但不当的改革也是新问题产生的根源。改革所要解决的问题，可能缘起于以往的发展理论与实践，也可能缘起于以往的改革理论与实践。因而，改革可能指向以往的发展理论与实践，也可能指向以往的改革理论与实践。当代众多的教育改革在解决既有问题的同时“制造”了新问题。其根本症结之一在于“过度解读、过度解决”所造成的极端化、片面化问题。纵观改革发展史，改革实践存在着对问题解读的“无限度”现象和对问题解决的“无止境”现象。似乎解读与解决的程度越高、幅度越宽、尺度越大，才会对问题解读与解决得越彻底、越完美。“过度解读、过度解决”意味着无边界地解读与解决问题，使对问题的解读与解决因超出了必要的限度而走向极端与片面。如在基础教育新课程改革过程中，一定程度上存在对“新课程新在何处”问题的“过度解读、过度解决”问题，造成“新”课程与“旧”课程对立、“新”课程全盘否定“旧”课程现象。具体地说，“新”课程改革的一个重要依据与突破点是克服与纠正作为传统课程基本标志的“三中心”（学科中心论、教师中心论、课堂中心论）的弊端与偏差，但这并不意味着要彻底否定学科、教师与课堂的角色、作用与价值。然而，对“三中心”问题的“过度解读、过度解决”，却使“新”课程改革过程中出现了完全走向与学科中心论、教师中心论、课堂中心论对立的经验中心论、学生中心论、活动中心论课程信条与行动。在教育综合改革实施过程中，无论是解读问题还是解决问题，都需设定基本的“解题限度”，把握尺度、程度与幅度。

合适的尺度与限度，需要教育综合改革恰切地处理变革与继承的关系。改革开放以来，我国教育发生了深刻的变革，取得了前所未有的重大突破，创造了世界性与历史性奇迹。但与此同时，对教育的批评也越发强烈与尖锐。显然，种种“唱衰中国教育”的论调，不仅容易误导人们对教育综合改革的定性 & 定位，而且还会造成对教育综合改革的畸形期待与指向。因而，教育综合改革需强化改革的治理性品质，避免陷入非左即右、推倒重来的方法论陷阱与困境。

二、突出教育综合改革各方协同联动机制

教育综合改革不是教育部门的“独角戏”，不是教育行业的“独奏曲”，而是教育改革与社会改革同向同行、相互支持与支撑的“协同性改革”。改革实践须突破行业式改革的窠

白，提防专业逻辑与社会逻辑的脱节，厘清教育改革与社会改革的关系，突出综合改革的社会统领性品质与联动机制。

首先，在教育综合改革中实现各方主体协同。教育综合改革既不是孤立独行的教育改革行为，也不是独职全责的教育改革事件，而是教育与社会共举同责的“协同性改革”。受制于分割式社会分工思维，教育改革常常被机械地、孤立地定义与定位为教育领域的“本体行为”或“本体侧行动”。分割式社会分工思维即将社会功能、职责、政策等完全分解并分派给各个社会行业。社会功能与职责的实施路径与措施、实现程度与成效则局限于社会行业甚至社会部门的独自行为与作为。这种机械、僵化的社会分工思维，不仅造成社会功能、职责、政策的分割状态，而且造成社会各领域改革、问题解决明显的各自为政、各行其是以及整体性、一致性、协同性品质缺乏的局面。当代社会改革的重要误区之一就在于对社会性问题进行单向度的行业性或领域性归因，并无限度地进行行业侧单边改革。在教育改革过程中，分割式社会分工思维不仅使教育改革主体局限于教育管理者、教育研究者与教师，而且使教育改革的立足点、发力点也局限于教育侧问题的解决及制度与政策的修正。同时，社会各界将教育改革、教育问题的解决完全视为教育界的事，而教育界也将推进教育改革、解决教育问题完全视为“本职工作”与分内之责。长期以来，教育改革之所以遇到一些困难，其重要症结之一就在于对教育改革与教育问题定性、定位的社会性缺失，致使对教育问题的分析局限于教育侧归因，严重缺乏社会侧检视。教育改革更是局限于教育侧设计，严重缺乏社会侧谋划。显然，将教育问题裁定为教育领域“全部责任”，将教育改革定位为教育行业“独角戏”，不仅不客观、不科学，而且难以落实与奏效。事实上，教育领域存在的众多问题很少是纯而又纯的“教育问题”，更多的教育问题都具有复杂的社会性背景与根源。“教育领域综合改革所遭遇的许多问题都无法完全归咎于‘教育领域’自身，甚至主要不能归咎于‘教育领域’自身，而是根源在外部社会，是外部社会的政治、经济、文化以及阶层、城乡、地区等复杂因素深层次制约的结果。”将教育问题全部归因于教育侧，不仅是教育改革实践中的重大误判，也是教育改革方法论探究中的重大误区。单纯地由教育行业发动改革，一味地致力于教育自身的变革，是教育改革实践的普遍特点，也是教育改革艰难推进的原因之一。“任何教育改革（哪怕是小规模单项教育改革）的顺畅前行、真正成功，都不完全取决于‘教育领域’自身的意愿和努力，而需要相关社会条件的必要支持。在有些情况下，相关社会条件的支持甚至成为决定性因素。”将教育改革纳入社会改革系统，强化教育改革的社会性品质及机制，是教育改革方法论重建的重要方向与方法之一。我国教育综合改革迫切需要从根本上改变教育行业“独奏”定位，要从教育领域与社会领域“合奏共鸣”的角度定义教育综合改革，将教育综合改革定位为教育与社会的“协同性改革”。

其次，在改革政策和方案的落实与执行中体现协同。教育综合改革的实施需打破行业“自弹自唱”模式，强化教育改革的社会联动品质、机制与行动，在教育侧与社会侧同向发力、协同推进。改革的关键不在于出台了改革政策、制定了改革方案，而在于改革政策和方案的落实与执行。“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占10%，而其余的90%取决于有效的执行。”但教育改革政策和方案的落实与执行并非仅仅是教育界与教育者的事。教育改革不仅面对异常复杂的社会环境与背景，而且与社会的政治、经济、文化等因素密切相连。没有社会的协同、支持与支撑，教育改革政策与方案无论多么科学、合理与恰切，不足以保障教育改革落到实处、取得实效。“过去，改革在单一领域甚至单一环节实现突破就可以取

得显著效果，人们容易在认识上以为各领域改革是相互独立的，因此实践中分别规划各领域的目标和路径，然后分头推进。这样的改革虽然全面，但是分散、不系统。时间一长，相互牵制的问题就会逐渐出现，改革的总体效果就会打折扣。”党的十八届三中全会提出的全面深化改革不仅指向社会各领域都要深化改革，而且要改变社会改革的部门分割、各自为政、各行其是状况，强调、强化社会各领域改革的统筹与协同。习近平总书记强调，“全面深化改革，全面者，就是要统筹推进各领域改革”，“这项工程极为宏大，零敲碎打的调整不行，碎片化修补也不行，必须是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成”。教育领域综合改革作为全面深化改革的重要维度，不仅立足于教育自身发展与治理，更要立足于社会建设及治理，既要面向教育自身问题的解决，更要面向社会问题的解决。教育综合改革虽是从教育治理的立场、角度启动，却是基于社会治理的立场、角度实施的。推进教育综合改革，要从根本上消解自扫门前雪思维，摆脱“教育改、改教育”模式。教育综合改革不能仅仅改革教育，改革社会是教育综合改革的重要内容。在社会发展与改革过程中，局部性问题并非只具有局部性缘由，不能只靠局部性改革来解决。事实上，许多问题从根本上讲都是全局性问题，尤其是根源于全局性症结。教育问题未必缘起于教育或未必仅缘起于教育，社会是教育问题产生的重要根源。只改革教育的教育改革势必陷入治标不治本甚至治标都难做到的困境。教育综合改革不能仅仅由教育承担，教育与社会协同推进是教育综合改革的重要途径。教育部《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》明确要求用普遍联系观点设计改革，强调“采取联合调研、部门会商等方式，共同研究解决教育改革重大问题，加强政策协调，建立改革重大政策突破机制”。教育综合改革的推进须解决改革主体的“缺位”或“不到位”问题。具体地说，就是建立起教育与社会共改共治、互动协同的改革机制。它要求社会不能仅把教育改革视为社会改革的一个环节或组成部分，最重要的是把教育改革看成、当成“自己的事”，既要为教育改革提供相关社会条件支持，又要与教育共担教育改革责任，协同推进改革实践，而不只是批评、指责、呼吁，更不能置身事外、袖手旁观。

三、突出教育综合改革全要素整合的系统性思维

教育综合改革是基于全局、全要素谋划的“系统性改革”。改革实践须规避要素性改革的逻辑缺陷，提防“碎片化”改革现象，厘清重点突破与统筹推进的关系，突出改革的整体性立场。

首先，要素构成上的系统性。教育综合改革既不是针对某一具体教育问题所进行的个案式改革，也不是基于教育的某一维度所进行的单项式改革，而是基于对教育全要素统一治理与设计的“系统性改革”。检视矛盾重重、乱象丛生的当代世界教育改革，最大的问题及教训就在于碎片化改革路径与方式。碎片化改革路径与方式主要表现为“分解式”的单向度改革，包括基于某一具体教育问题解决的个案式改革和基于教育某一维度所进行的单项式改革。单向度改革的最大问题在于分裂、肢解教育发展的各要素的必然联系，忽视或漠视构成教育各要素的相互制约性、不可分割性特点与品质。各种个案式、单项式教育改革实践无不呈现片面化与过度化倾向与现象，致使教育改革运动普遍缺乏实效性特点及可持续性品质。从根本讲，教育综合改革主要是针对“分解式”的单向度改革而进行的改革。它不仅要解决以往个案式、单项式改革所造成的各种问题，而且还要解决个案式、单项式改革的方法问题。

教育部《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》要求用综合的办法推进教育改革，突出强调综合的重要意义，明确指出教育领域综合改革“关键在综合”。有学者认为，“对

当下中国教育而言，不仅是不改革就没有出路，而且是不进行‘综合’改革同样没有出路。‘综合’，已成为当下中国教育改革需要牢牢把握的一个基本方针。”对我国教育综合改革定性、定位，关键在于准确理解与把握“综合”的方法论意蕴。统筹推进作为我国全面深化改革的基本要求，不仅指向社会各领域间，也指向某一领域内部。然而，在以往的社会各领域改革过程中，对全面改革的理解与实践常常局限于统计学意义上的“全”。于是，全面改革常常局限于“都改革”状态。有学者指出，“过去讲全面改革，其‘全面’强调各领域都进行改革，重点在‘都’；而全面深化改革之‘全面’，强调各领域改革是一个整体，重点在‘整体’。”教育综合改革不仅要与社会各领域统筹进行，而且教育领域内部各维度、各要素的改革也要统筹推进、整体设计，而不是各维度、各要素改革的简单相加。对此，有学者明确指出，分离的、“零散”的教育改革的简单相加，并不是真正意义上的教育领域“综合”改革。“一方面，真正意义上的教育领域‘综合’改革必须是‘全面’的改革，因为若不‘全面’，‘综合’便无从谈起；另一方面，教育领域‘全面’改革未必就是‘综合’改革，因为除‘全面’之外，教育领域‘综合’改革还应是‘整体’的改革。”教育综合改革是全面改革，但不局限于“改得全”的立场与标准。它不是各种个案式、单项式改革的“集合体”，不是各要素、各维度改革的“集中营”。从根本上讲，教育综合改革是基于教育全要素统一谋划与设计的系统性改革。

其次，强化程序上的系统性。教育综合改革的实施须打破“分解、排序、逐一破解”的简单化要素性改革思维方式与行为方式，强化教育的整体性立场及统筹性推进路线。作为系统性改革，教育综合改革的实施与推进关键在于解决“散”的问题。教育改革无疑要明确切入点与着力点，突出主要矛盾与主线，但这并不意味着教育改革只能机械地沿袭分解式的要素性改革立场与方法，即将教育改革诉诸一系列分解好、排好序了的具体问题的解决过程。尽管各维度、各要素的单项改革也是必要的，也构成改革的一种方式，但并不是所有的改革都必然始于单项改革程序。而且某个维度、某个要素虽可作为改革的切入点、着力点，却不能替代、取代其他维度与要素。一味地付诸个案式、单项式改革不仅缺乏逻辑上的辩护性，也难取得实效。“‘零散’独自进行的任何教育改革几乎都不可能真正取得完全成功。有时，某项或某些‘零散’独自进行的教育改革看起来似乎已大功告成，但由于与之关联的其他方面并未进行相互关联的必要改革，原有制约因素依然存在，因而这些所谓的成功都只是表面的、暂时的，且几无例外地都因得不到与之关联的其他方面的必要呼应而难以为继，以至偃旗息鼓，甚至回到改革前的状况。”教育综合改革实施的关键在于突破僵化的“分解、排序、逐一破解”的思维方式与行为方式。

教育综合改革主要是关于新时代我国教育方针与方向、制度与标准、目标与任务、方式与方法、体制与机制等各个方面的完善及重建。它不仅不是关于教育某一维度、某一要素具体问题的解决，而且也难以拆解为教育某一维度、某一要素具体问题。实现由“拆零”到“综合”的线路转换，是教育综合改革的基本原则与立场。当然，教育综合改革的实施与推进也要避免各维度、各要素同等发力、四面出击的问题。“综合”并不排斥“重点”，也不能替代“重点”。重点不突出、眉毛胡子一把抓，不仅是对综合改革的误读，也是综合改革实施与推进过程中最容易陷入的误区。找准关键点、牵住“牛鼻子”依然是从个案式、单项式改革转向综合改革必须坚持的方法论原则，系统谋划、统筹兼顾、整体推进与突出重点、聚力突破点、精准发力相结合，是教育领域综合改革的基本路线。阐明关键目标、根本任务、战

略举措等，既是全面深化教育综合改革的基本方向、价值、使命所在，也是教育领域综合改革方法论范式建构的基本逻辑、立场与技术路线所在。这就要求在教育综合改革过程中，处理好重点突破与统筹推进的关系，在解决零散问题的同时预防无的放矢、不得要领的问题。

四、突出教育综合改革“收官性”定位

教育综合改革不是“节点性”改革，是以制度设计为引领的“根本性改革”。改革实践须厘清“节点性”改革与“总体性”改革关系，突出改革的“收官性”定性与定位。

首先，教育综合改革作为一种改革范式的转换，不仅是由单项改革转变为全面改革，而且是从表层改革转变为深层改革，是以制度设计为根本的“收官性改革”。除了缺乏治理性、协同性、整体性品质，改得不深入、不到位，停留于表浅化状态，缺乏深层次与根本性改革，也是当代世界教育改革的问题所在以及实效性缺乏的症结所在。当代世界教育改革缺乏深度，迫切需要深度改革以扭转困局。20世纪中叶以来，在世界各国，风起云涌的教育改革运动是以往任何时代都不曾发生过的。然而，教育改革运动普遍被各种政治派别、学术派别、社会批评、社会问题牵着走，不仅对立倾向明显，而且普遍呈现支离破碎状态。前一次改革运动还未结束，新的“另一种”改革浪潮已汹涌而至，种种改革运动不仅难推进更难深化，使当代教育发展始终未能形成定型的制度及常态发展局面。“先易后难”不仅成为改革者广泛坚持的信条，而且成为改革者普遍遵循的思维方式。基于“先易后难”的改革线路，某一改革行动或事件常常根据解决问题的难易而被置于“序列化”改革进程的某个特定节点或环节。在改革过程中，改革者总是自觉不自觉地寻找相对“易”的问题，改革也没完没了地处于“先易”阶段或状态。姑且不论“先易”与“后难”是否可以精确区分与排序，就我国当代改革实践历程而言，“后难”阶段或状态不仅迟迟未到，而且改革者对“后难”阶段或状态似乎普遍缺乏明确、清楚的认识，甚至倾向于躲避、逃避“后难”阶段或状态，并将“后难”阶段或状态指向、推向遥远的未来。实施全面深化改革就是要使我国改革从“先易”阶段进入“后难”阶段。教育部《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》明确指出，教育领域综合改革“重点在深化”。于是，“深化”成为教育综合改革的又一关键词，对正确理解教育综合改革的蕴含、原则与方法不可或缺。“深化”意味着教育综合改革将指向根源性、根本性改革，解决制约我国当前及未来教育发展的瓶颈性难题，即发展制度问题。具体说，“深化”就是要使改革进入“深水区”，就是要啃“硬骨头”，解决“后难”阶段问题，在此基础上着眼常态化发展制度体系建设。党的十八大报告指出，“全面建成小康社会，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，必须坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果……形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”。“过去讲深化，主要是相对于之前的状况而言。现在讲深化，不仅是针对之前的状况，更是针对总目标，关键要看是否有利于完善和发展中国特色社会主义制度，是否有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。”作为全面深化改革的重要组成部分，教育综合改革的总目标在于完善和发展中国特色社会主义教育制度，推进国家教育治理体系和治理能力现代化，其关键任务在于建立定型的教育制度。我国教育综合改革不再是以摸索经验、方法、方案、出路为主旨的探索性改革，不再是某个特定历史时期教育改革“序列化”进程的某个节点，而是对改革开放40年来

教育改革进行验证与修正、完善与统筹的总体性改革，是以教育制度设计为根本、着眼于实现教育“新常态”发展的“收官性”改革。

其次，教育综合改革的实施须克服“难”与“易”分段与排序的改革思维误区，恰切地解决序列化改革与统一化设计的关系问题，强化综合改革的顶层设计主渠道。突出教育综合改革的“根源性与根本性”品质及功效，教育综合改革的实施须解决如何“深化”的问题。改革构成我国社会各领域发展建设的最强音、主旋律与主渠道。在既没有成功经验可借鉴又没有现成模式可复制的情况下，改革不仅难以从根本上长远谋划，更难以从全局上整体推进。于是，“先易后难”、寻找相对容易解决的问题作为改革的突破点，成为改革的基本立场、方法与路径，并强有力地激发了社会各领域、各层面行为主体自主探索改革路径、方法的热情与动力。然而，一味地“先易后难”，必然会形成一种思维定势、一种路径与方法依赖。“先易后难”作为一种改革方式、路径不能转换为一种改革定律。“先易后难”是一种阶段性的改革方式与路径，但不是一种永久性遵循的改革原则与定律。千篇一律地“先易后难”，机械、僵化地遵循序列化路径，势必造成改革的梗阻现象，即改革迟迟停留于“先易”阶段，陷入避重就轻、原地踏步、难以深化的境地。有学者指出，“在改革实践中，千篇一律地先易后难事实上已经导致人们形成了遇到难题绕道走的思维定势与行为习惯，消解了人们攻坚克难的决心，使得一些难题总也不被列入教育改革的真实（而不是虚假）议事日程之中，或者即便列入议事日程，也只是大而化之地提提要求，花里胡哨地虚晃一枪。久而久之，这些难题也就真的成了积重难返的‘老大难’问题，这又会进一步强化人们的绕道走心理，使得这些难题继续被排除在教育改革的真实议事日程之外。而越往后拖延，解决起来难度越大，所需付出的时间成本、心理成本、经济成本乃至政治成本都越高。”社会性问题与矛盾具有明显的集聚性特点，越积累越多、越严重、越复杂，并形成连锁反应机制与集中爆发倾向。问题如不能得到及时解决，势必推高改革的风险与代价。如今，改革进入深水区与攻坚期，所要解决的问题无疑都是难题，是一拖再拖而未能解决或者一直在解决但始终未能解决好的根源性、根本性问题。深化教育领域综合改革，关键在于破解对“先易后难”的思维依赖、路径依赖与方法依赖。此外，教育综合改革的实施还须消解对“改革无止境”的误解。“收官性”定位并不意味着教育综合改革是“终结性改革”。无论就事实而言还是就逻辑而论，改革都不存在“终结性”问题。改革无止境，没有完成时，只有进行时，“在路上”是改革的基本特点。但“改革无止境”不等于改革永远处于“探索中”状态或“先易”阶段。事实上，社会各领域的发展实践都具有历史阶段性特点，通常都要经历“常态发展-改革-常态发展”的范式转换过程。改革不是目的也不是发展的常态，改革的目的在于常态发展。改革实践在历经广泛、充分的探索性改革阶段后必然进入总体性、全局性设计阶段，即进入“收官性”改革阶段。显然，历经40年的改革探索，当下我国教育改革不仅不缺乏改革经验积累，尤其是不缺乏对于“应该改什么”与“怎么改”问题的清晰认识。因而，将教育综合改革定位为“收官性”改革，就是要使我国教育改革从“先易”阶段进入“后难”阶段，即对改革开放以来教育改革实践进行总体性梳理、调适、完善，构建系统性的定型制度体系，形成教育发展的“中国方案”，为教育改革的“中国之路”画上一个阶段性句号。

【郝德永，沈阳师范大学校长、教授】

——来源：《教育研究》，2018年第11期

更加注重教育的系统性、整体性、协同性

高杭

【摘要】更加注重教育的系统性、整体性、协同性，需要坚持鲜明的问题导向，集中力量突破制约教育事业发展的关键环节；运用系统思维，把握教育各要素、各部分之间的关联性与耦合性；推动协同治理，建立健全教育多方协同体系；凝聚改革共识，处理好改革发展稳定的关系。

【关键词】教育；整体性；系统性；协同性

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以办人民满意的教育为出发点，系统回答了在新时代加快我国教育事业改革发展的一系列方向性、全局性、战略性问题。作为新时代全面深化改革的方法论指引，更加注重改革的系统性、整体性、协同性的思想贯穿于习近平总书记关于教育的重要论述，是唯物辩证法基本观点在教育改革发展问题上的创造性运用，是对中国特色社会主义教育事业建设规律的深刻把握，是新时代坚持深化教育改革创新，加快推进教育现代化，努力建设教育强国的科学指引。

一、更加注重改革的系统性、整体性、协同性是新时代全面深化改革的内在要求

党的十九大将“着力增强改革系统性、整体性、协同性”作为全面深化改革取得重大突破的一项重要经验，并将“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”写入党章。这意味着改革工作的关注点已经从具体的政策措施层面提升到宏观的顶层设计层面，不仅着眼认识层面，也着眼实践层面，不仅注重政策目标与效果，也注重深层次的政策体系的结构问题、政策效果的形成机理问题，标志着以习近平同志为核心的党中央对中国特色社会主义建设规律的认识提升到了一个新的高度。

从根本上说，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，是由新的历史条件下全面深化改革的复杂性、艰巨性、敏感性决定的。习近平总书记指出，“全面深化改革是一项复杂的系统工程，需要加强顶层设计和整体谋划，加强各项改革关联性、系统性、可行性研究。我们要在基本确定主要改革举措的基础上，深入研究各领域改革关联性和各项改革举措耦合性，深入论证改革举措可行性，把握好全面深化改革的重大关系，使各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰。”“这项工程极为宏大，零敲碎打调整不行，碎片化修补也不行，必须是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成，在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。”

二、更加注重教育的系统性、整体性、协同性就是要坚持鲜明的问题导向，集中力量突破制约教育事业发展的关键环节

问题导向是马克思主义世界观和方法论的鲜明特征，是中国共产党在革命、建设、改革等多个历史时期始终坚持的优良传统，也是全面深化改革的必然选择和基本遵循。习近平总书记强调，“全面深化改革，关键要有新的谋划、新的举措。要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住重大问题、关键问题进一步研究思考，找出答案，着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题。”改革开放40多年来，我国教育事业取得了举世瞩目的

历史性成就，但同时也面临错综复杂的矛盾和前所未有的挑战。目前，我们的教育总体上符合我国国情、适应经济社会发展需要，但也存在一些突出问题和短板。在新时代背景下，深化教育改革创新，开创教育事业发展新局面，必须做到敏锐发现问题、客观分析问题、自觉解决问题。

增强问题意识，强化问题导向，需要瞄着问题去，追着问题走，不断破除制约教育事业健康、快速、可持续发展的思想观念桎梏、体制机制弊端、利益固化藩篱，不断改进关键性薄弱环节。改革面对的矛盾和问题是不同层次、不同程度的矛盾和问题，有轻重之分、主次之分。有的矛盾和问题非常重要，对全局的影响很大，不重点解决好，其他矛盾和问题就无法解决，各项改革也难以推进。这就需要处理好整体推进和重点突破的关系，既注重改革措施整体效果，又要避免平均用力。必须善于抓主要矛盾和矛盾的主要方面，统筹兼顾、综合平衡，突出重点、带动全局，抓住贯穿教育事业改革发展的重要领域和关键环节，集中力量优先破解重点难点问题，在考试招生制度改革、评价方式改革、基本教育公共服务供给侧结构性改革等领域推出一批叫得响、立得住、群众认可的硬招实招，处理好改革“最先一公里”和“最后一公里”的关系，突破“中梗阻”，把改革方案的含金量充分展示出来，让人民群众有更多获得感，切实解决好群众反映强烈的突出问题，回应人民群众呼声和期待。

三、更加注重教育改革的系统性、整体性、协同性就是要运用系统思维，把握教育改革各要素、各部分之间的关联性与耦合性

社会改革是一个内部结构复杂、组成要素众多、相互联结耦合的体系。要用系统思维认知改革，用统筹兼顾的方法的深化改革，将全面深化改革视作是一个由若干领域的改革组成的复杂系统工程，有效处理各个部分与其他部分的关系，在局部谋划改革的过程中保证各个部分的结构在整体中保持平衡；要把它们的相互联系看作是普遍联系的一个整体，统筹兼顾改革涉及的各个领域、不同层次的矛盾和问题、各项体制机制，研究每一个领域与其他领域的关联性与耦合性，由此做出既能立足于整体，又能兼顾各个部分的改革方略。与过去相比，当前改革的关联性互动性明显增强。如果各领域改革不配套、各方面改革措施相互牵扯甚至相互抵触，全面改革就很难推进下去。正因如此，我们要统筹谋划深化改革的各方面、各层次、各要素，深入论证改革举措可行性，注重推动各项改革相互促进、良性互动、协同配合，坚持整体推进，使各项改革举措在政策方向上目标一致、在实施过程中相互促进、在改革成效上相得益彰，产生共振效果。

作为中国特色社会主义事业的组成部分，教育事业的改革发展要服务于党和国家总体发展战略，需要遵循整体和全局的内在要求与价值准则。同时，作为具有基础性、先导性作用的关键部分，教育事业在党和国家整体战略布局中应当居于优先地位。从教育改革的逻辑看，教育改革本身也是一场全面、系统、多维的庞大改革实践，不仅涉及办学体制、管理体制、经费投入体制、考试招生制度、就业制度、人事薪酬制度、教学管理制度、学术管理制度等多个方面的体制机制改革，以及相应的人才培养模式、教学内容和方法的改革；而且涉及学前教育、义务教育、高等教育、终身教育等多个教育学段，民办教育、职业教育、非学历教育等多种教育类型，以及德智体美劳多重教育任务。党的十八大以来，党和政府高度重视教育改革过程中的多方协同问题。从直面学前教育“短板”，增加普惠性资源供给，到开展对校外培训机构的专项治理，着力减轻学生课外负担，维护良好教育生态，党和国家对深化教

育领域综合改革进行了科学部署，制定了明确的改革路线图，开展了卓有成效的工作。

应当看到，对改革举措的关联性与耦合性的把握不可能无师自通、一蹴而就，往往需要经历一个长期、复杂，甚至反复的认识过程。这就需要处理好尊重客观规律和发挥主观能动性的关系、摸着石头过河和加强顶层设计之间的辩证统一关系，推进局部的阶段性改革要在加强顶层设计的前提下进行，加强顶层设计要在推进局部的阶段性改革的基础上来谋划。要抓好重大改革顶层设计，也要充分调动地方和基层推动改革的积极性和主动性，在加强宏观思考和顶层设计的同时，也要继续鼓励大胆试验、大胆突破，不断把教育改革推向深入。

四、更加注重教育改革的系统性、整体性、协同性就是要践行协同治理，建立健全教育改革多方协同体系

协同是指一个系统中的各组成部分相互协调、产生合力，形成共同作用的效果，从而达到系统整体效能大于各组成部分效能之和的目的。根据协同理论，协同的重点是处理好系统内不同组织间的相互耦合关系。协同治理是由关心同样问题或受同样问题影响的多方利益相关者共同参与的治理活动，行动过程中，各利益相关者形成合作伙伴的关系，共同承担跨越边界的责任。协同治理在平等互利原则基础上展开活动，解决单一组织不能或难以解决的问题，进而实现共同目标。

习近平总书记在全国教育大会上的讲话中指出，“办好教育事业，家庭、学校、政府、社会都有责任。”教育改革单靠教育行政部门的单方面努力难以实现突破，需要冲破传统的“部门思维”与“隧道视野”，加强与其他领域的改革相配套，有效整合分散配置在教育、市场、财政等各领域各部门的多种改革资源。

习近平总书记指出，“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面的领导机制。”2013年12月，中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，就是为了更好发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证改革顺利推进和各项改革任务落实。此后，2017年8月，为了更好地推进民办教育发展，国务院办公厅批复建立民办教育工作部际联席会议制度。2018年2月，党的十九届三中全会提出深化党的国家机构改革的问题，以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点，改革机构设置，优化职能配置，在国务院部门设立中央决策议事协调机构的办事机构，进一步理顺党政机构职责关系，统筹调配资源，减少多头管理，减少职责分散交叉，使党政机构职能分工合理、责任明确、运转协调，形成统一高效的领导体制，保证党实施集中统一领导，保证其他机构协调联动。根据《深化党和国家机构改革方案》，组建了中央教育工作领导小组，作为党中央决策议事协调机构，负责审议国家教育发展战略、中长期规划、教育重大政策和体制改革方案，协调解决教育工作重大问题等。2018年3月，中央全面深化改革委员会第一次会议对党和国家机构改革问题明确了若干改革方向，其中明确指出要在改职责上出硬招，不光是改头换面，还要脱胎换骨，切实解决多头分散、条块分割、下改上不改、上推下不动的问题。并特别提出要在教育文化等人民群众普遍关心的领域，重点攻坚、抓好落实。

教育改革更加需要秉持系统性与协同性的思维方法，妥善协调、处理教育行政系统与外部社会环境之间，教育行政系统内部纵向与横向之间的复杂关系，以党和国家机构改革为契机，加快推进教育行政体制改革与治理机制创新，充分调动、利用多方主体所掌握的多种资

源，发挥协同优势，形成协同合力，在行政部门、第三方机构、公民个体等多方主体之间加快构建以沟通、协商、合作为基本特征的，积极、广泛、灵活的教育改革多方协同体系。

五、更加注重教育改革的系统性、整体性、协同性就是要凝聚改革共识，处理好改革发展稳定的关系

马克思主义认为，任何成功的社会实践都是合规律性与合目的性的统一。新时代的改革在强调以“做大蛋糕”为目标的增量改革的同时，越来越重视以“分好蛋糕”为目标的存量改革。应当看到，全面深化改革必然涉及不同群里、不同阶层之间的利益调整。2012年12月，习近平总书记在广东考察工作时强调指出，“现在，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，凝聚改革共识难度加大，统筹兼顾各方面利益任务艰巨。”在新的时代背景下，推进全面深化改革进程需要凝聚各方共识，正确处理好改革、发展、稳定的关系，众志成城、攻坚克难，推动改革巨轮滚滚向前。

随着中国特色社会主义进入新时代，人民群众对教育事业发展有更高期望，对分享多样而优质的教育资源有了更强烈的期待，教育资源的供求关系将出现重大调整。当前，教育改革的外部环境发生了深刻的变化：教育与普通大众的生活息息相关，与阶层代际流动、个人价值实现、意识形态塑造等诸多议题具有直接联系；教育领域与市场经济领域、公共民生领域的关系日益紧密，教育改革往往涉及教育理念、市场逻辑与公平价值等多种话语体系之间的深层次矛盾，面临着错综复杂的价值与利益冲突，形成共识的难度与日俱增。因此，教育改革需要凝聚共识，才能推进改革顺利进行，并取得全面成功。持续提高广大人民群众对于教育事业发展的获得感、满足感、幸福感，是新时代教育事业发展的一个重要目标。深化教育领域综合改革要善于寻求改革的最大公约数，下大力气去凝聚共识，汇聚上下同心、协力共进的磅礴改革合力。

【高杭，中国人民大学，讲师】

——来源：《中国高等教育》，2019年第15期

深化高等教育综合改革 推动地方高校转型发展

冯滨鲁 毕廷延

【摘要】为适应新技术、新产业、新业态和新模式对应用型人才的需求，地方普通本科高校迫切需要向应用型转变。坚持以本为本、办好一流应用型本科教育，是地方高校成功转型的重要标志。推动地方高校转型发展，需要构建科学的应用型本科教育质量标准与评价体系。

【关键词】地方高校；综合改革；转型；本科教育

高校是国家和地方创新体系的重要组成部分，是培养具有创新精神、实践能力人才的摇篮。扎根中国大地办大学、走内涵式发展道路，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实立德树人根本任务，坚持以本为本、推进四个回归、建设一流本科教育。引导和推动部分地方普通本科高校向应用型转变，更好地服务国家创新驱动、乡村振兴等战略是党中央、国务院做出的重大决策部署。地方高校在推动转型发展过程中，要坚持问题导向、需求导向，从自身实际出发，做好准确定位，深化综合改革，确保稳步推进。

一、地方高校向应用型转变呼唤综合改革

习近平总书记多次强调指出，我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。这对我国教育事业的改革提出了明确要求，也为地方高校转型发展指明了努力方向。

1. 地方本科高校向应用型转变的紧迫性

应用型本科教育是以培养应用型人才为主的一种教育类型。应用型本科高校以办好应用型本科教育为办学定位，而不是以培养研究型人才为办学定位，也区别于以培养职业技能型人才为办学定位的高职院校。应用型本科高校以本科教学为主，可以保持一定比例的自然科学和人文社会科学的学术型教育，可以开展应用研究和技术创新。我国经济社会正处于快速、多元、创新发展阶段，社会需求和个人需求呈现多样化趋势，既需要研究型、应用型、技能型人才，也需要综合素质较高的复合型人才；对人才的要求上，更加突出其社会责任感、实践能力和创新精神的培养。目前我国高等教育的人才供给还不能完全满足经济社会发展的需要，还难以为所有学生提供全面、适合的教育。我国本科高校中地方高校占大多数，地方高校在高等教育系统中占有重要地位，社会对应用型人才需求的量主要依赖于地方本科高校供给。地方经济社会发展、产业结构调整以及学生的全面发展，都呼唤地方本科高校向应用型转变。

2. 地方本科高校向应用型转变离不开综合改革

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“深化教育领域综合改革”。适应经济结构调整、发展方式转变、社会文化建设的需求，改变顶层设计不够、体制束缚过多等突出问题，围绕创新驱动发展、大众创业万众创新、乡村振兴等国家战略和区域发展战略的实施，推动地方高校转型发展，增强地方高校对地方经济社会发展的贡献能力，提高对行业企业技术创新的服务水平，满足大学生成长成才的需要，离不开综合改革。地方高校向应用型转变，不进行一场教学方法的革命性变革，不足以消除人才培养质量提升的阻碍，不

足以激发大学的办学活力。深化综合改革，政府要提供科学的产学研用协同育人政策保障、体制机制保障。地方高校要进一步明确应用型本科教育定位，创新人才培养模式，完善产教融合校企合作机制；建设结构合理、素质精良的教师队伍，不断增加“双师型”教师的比例；调整学科专业结构，改革课程体系，提高人才与社会需求之间的匹配性和适应性。

二、综合改革要从高校实际出发，把握好“度”

习近平总书记指出，要科学统筹各项改革任务，推出一批能叫得响、立得住、群众认可的硬招实招，把改革方案的含金量充分展示出来，让人民群众有更多获得感。全面建设小康社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦，需要大批德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。地方高校承担着为地方经济社会发展提供人才支撑和智力支持的使命，深化综合改革，是实现地方高校转型发展的必由之路。

1. 地方本科高校综合改革要从实际出发

综合改革具有系统性、整体性，是一项复杂、艰巨的任务，是一个长期的过程。地方高校要从本地、本校的实际出发，做好顶层设计、整体谋划，做到系统推进、环环相扣。要取得新进展、新成效，高校还应聚焦专业建设、课程体系、培养模式、教师队伍等四大重点，精准发力，强力推进，创新突破。近年来，一些地方高校通过实践探索，取得了一些理论成果和实践经验。如黔南民族师范学院的“六大专业群支撑促转型”，成都学院的“产业融合牵引大学发展”，北京城市学院的“探寻首都城市圈新价值”，安徽科技学院的“深化人才培养体制改革”，厦门华夏学院的“打造产教融合超级平台”，西安交通工程学院的“校企融合培养国际人才”，合肥学院“将德国办学经验本土化”等。适应区域经济建设需要，地方高校应在人才培养、科技创新等方面发挥积极作用并争取有大的作为。地方高校是区域知识创新的主体，是区域科技创新的生力军，服务于区域经济社会发展是地方高校的目标选择。做好地方高校的科学定位，要以直接服务于区域经济建设为原则规划学科建设，充分调动师生参与科研的积极性；要以良好的办学声誉和较高的科研水平争取地方政府的大力支持；要加强校企合作，积极推进科研平台建设，凝聚人才优势，提高高校自身的能力和水平。地方高校与区域经济社会发展实现高效双向互动，可以充分发挥各自的优势，提升双方在优势方向上的竞争力。

2. 地方本科高校综合改革要把握好“度”

地方本科高校转型发展是一项新的改革探索，目前国内还没有成熟的经验可循。对于国外应用技术大学的做法，由于历史、文化和国情不同，不能照搬照抄。只有学习国内外的经验做法，挖掘以往改革的经验，总结试点院校的改革成果，转型发展才能出经验、得实效。地方高校转型发展是一个过程，把握好综合改革的“度”很重要。要做到面上的稳妥与点上的积极相结合，还要注意改革的联动性。面上要稳妥，是指综合改革的面上有连贯性、相对稳定性，如人才培养模式、培养目标等方面的改革，要慎重、稳妥。点上要积极，是指某些具体的改革内容和项目要积极推进，如课程结构、教学内容、教学方法、实践环节等方面的改革，不能等、不能靠。综合改革的联动性，是指它既要破旧又要立新。破旧，就是要改革不适应地方经济社会需求的非应用型专业或课程；立新，就是要建立满足新需求的教学模式和课程体系。多年来，潍坊学院在推进转型发展的综合改革过程中，认真遵循高等教育规律，大力实施内涵发展、特色发展、创新发展、开放发展战略，坚持以服务求支持、以贡献求回

报、以开放促发展，建立健全学校与区域经济社会发展紧密结合的互动协同机制，紧紧围绕区域经济社会发展中的重点领域和重点行业，充分发挥教育、科技和人才智力资源集中的优势，勇于承担起服务区域经济社会发展的责任，形成学校与区域相互依托、相互促进、合作共赢的战略格局。

三、转型成功的标志是办一流的应用型本科教育

习近平总书记指出，青年一代有理想、有担当，国家就有前途，民族就有希望。青年大学生正处在价值观确立、长知识增才干、身心逐步成熟的重要时期，帮助他们扣好人生的第一粒扣子，为他们点亮理想的灯、照亮前行的路，激励他们自觉把个人的理想追求融入国家和民族的事业中，勇做走在时代前列的奋进者、开拓者，是每一名高校教师的重要职责和历史使命。

1. 一流应用型本科教育是地方高校的“立校之本”

校肩负着人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作的重要使命。对于地方高校而言，既要适应经济社会发展和产业结构调整的需要，又要为国家基础科学和文化传承创新服务，还要为提高全民科学素养和文化素质服务。一流的应用型本科教育，首先是坚持合格公民的教育，其次才是复合型、应用型、技术技能人才的培养。在应用型人才培养的定位方面，不仅仅要面向职场、面向一线，强调学生对于岗位的适应性，因为岗位只针对现在；在技术变革的时代，还要强调面向未来。地方本科高校立足地方经济社会发展需要，办具有特色的一流应用型本科教育，培养一流的应用型人才，是“立校之本”。近年来，潍坊学院坚定“建设优势特色突出的高水平应用型大学”这一发展目标，紧扣人才、学科“两翼”，强化学者培引、学生卓育、学科提升、学术攀登“四个支撑”，着力推进“八大工程”，不断推动学校实现高质量发展，一流应用型本科教育水平明显提升。

2. 培养一流应用型本科人才是转型成功的标志

应用型本科以培养应用型人才为主，但并不意味着所有的学科专业都只能培养应用型人才，部分学科专业可以培养技术技能型人才。“地方性”是地方高校与生俱来的基因，接地气是地方高校的生存发展之道，也是助推学生成长成才的成功之道。地方本科高校应该立足地方，只要为地方经济社会服务，就能够得到来自地方政府的支持，成为地方发展的动力源，实现地方发展产业升级与高校发展的双转双赢。大学是学知识、长能力、育素质的地方，是让学生成长的地方，大学的根本是学生；关注学生的学习，服务学生的学习，引领学生的全面成长，是办好一流本科教育的灵魂。高校转型成功的标志，在于通过构建应用型本科教育人才培养体系，实现了具有特色满足需求的一流应用型本科教育。2018年以来，潍坊学院牢固树立高素质应用型本科人才培养办学定位，坚持目标引领、项目支撑、责任落实、机制保障，制定实施了服务新旧动能转换重大工程和潍坊“四个城市”建设行动计划，系统设计和构建学校教育与社会需求之间的联系平台与协同机制，积极构建产教融合、校企合作、协同培养高素质应用人才的长效机制，调整优化专业结构，实施专业分类分层建设，启动师范类专业认证，强化高水平应用型专业（群）和“新工科”专业建设，转型发展取得明显实效。

四、构建应用型本科教育的质量标准与评价体系

习近平总书记指出，我国独特的历史、文化和国情，决定了我国必须走自己的高等教育发展道路，扎实办好中国特色社会主义高校。地方高校所在地方都有着自己独特的历史、文

化和实情。向应用型转变，地方高校要紧紧密结合地方的文化、历史和经济社会发展实际，增强“四个自信”，着力“强基固本”，走内涵式特色发展之路。

1. 分类培养需要有不同的质量标准与评价体系

地方高校教育受众多元，学生来源渠道多元，人才培养要增强针对性，因材施教，分类培养，要彰显应用型分类培养方案。有明确的引导，才能真正实现转型。向应用型转变，离不开科学合理的应用型本科教育质量标准和评价体系。众多的地方高校目前尚未形成明确的质量标准与评价体系。要准确评价高校的质量、特色、贡献能力，在考核体系的建设上还需要取得根本性的突破，要建立分类评估标准，引导地方高校注重服务地方经济、地方企业与社会需求。

2. 积极构建应用型本科教育的质量标准与评价体系

《国家教育事业发展“十三五”规划》提出：“推动地方开展高等学校分类管理改革试点，以人才培养定位为基础建立高等教育分类体系，研究制定高校分类设置、分类指导、分类拨款、分类评估等制度，努力形成高等学校科学定位、特色发展的局面。”政府要充分发挥评价对育人的导向作用，把促进学生全面发展、适应地方经济社会发展作为评价地方高校教育质量的根本标准；要建立健全应用型本科教育评价体系，不能单纯以升学率、就业率考核学校和教师，也不能单纯以分数评价学生；要探索实行由多元主体共同参与的开放、多元的评价办法，完善评价结果公开机制。提高应用型人才培养质量、办好应用型本科教育，地方高校要进一步明确和完善教学决定生存、科研决定水平、服务决定地位、质量决定兴衰、制度决定成败的发展观念，要回归常识、回归本分、回归初心、回归梦想，根据本科专业教学质量国家标准，紧密结合本校实际，建立健全适合本校以学生发展为中心的应用型本科教育质量标准和评价体系。要建立学校教学质量自我评估机制和质量文化，完善体制机制，加强过程管理，合理运用评价，提升教育质量。

【冯滨鲁，潍坊学院校长】

——来源：《中国高等教育》，2019年第10期

本科层次职业教育实践教学的综合改革

宗亚妹 刘树青 贾茜

【摘要】本科层次职业教育是我国现代职业教育体系的重要组成和地方本科高校转型的发展方向，实践教学改革的内涵转型的核心任务，仅靠增加学时占比或局部强化难以提升教学质量，厘清本科职业教育、传统本科教育、高职高专教育三者区别，明确本科职业教育实践教学的四大特征，实施系统性、综合性实践教学改革，通过重构实践体系，重组实践内容，重建实践载体，改革教学评价，形成多学科整合、学用创融合的新范式，促进教学改革从“表面强化”向“调筋动骨”深化，才是地方本科高校实施本科职业教育的可取之道。

【关键词】地方本科高校；本科职业教育；实践教学；综合改革

随着我国产业升级、创新驱动发展战略的深入推进，人才培养结构已经开始快速调整，《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》的颁布，表明现代职业教育体系建设已成为国家工程，“引导一批普通本科高等学校向应用技术类型高等学校转型，重点举办本科职业教育”，决定了本科职业教育已成为地方本科高校的转型方向。然而，审视地方本科高校转型现状，尽管方向已经明确，口号提得很响，但理论研究不足，范式引导不多，导致转型速度不快，教学改革不深，尤其是对本科层次职业人才培养举足轻重的实践教学尚未摆脱传统模式束缚，存在增加学时占比便是强化实践教学、局部强化便可整体优化等认识误区。鉴于此，本文力图厘清本科职业教育与传统本科教育、高职高专教育的区别，提出本科层次职业人才的培养要求，研究重构实践体系、重组实践内容、重建实践载体的方法，形成本科职业教育实践教学范式，促进教学改革从“表面强化”向“脱胎换骨”深化，实现地方本科高校快速转型。

一、本科职业教育人才培养的规格要求

近年来，随着国家对本科层次应用型人才培养的空前重视，其教育名称存在使用混乱模糊不清的现象。直到《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》的出台，“本科层次职业教育”才成为官方认可的概念。然而，尽管本科职业教育成为了地方本科高校的转型方向，但对其到底培养什么样的人？与传统本科教育、高职高专教育的区别在哪里？等基本问题并未厘清，思想上的模糊导致了转型的迟疑和改革的茫然，甚至进入降层或降质的误区。为此，有必要强调以下三个观点：

（一）我国发展本科职业教育不是为了解决应用型人才数量不足的问题，而是为了解决应用型人才层次不够的问题

英国著名高等教育学者阿什比曾提出：“任何类型的大学都是遗传和环境的产物”。由此，一个国家高等教育的体制特征和发展形态应该是政治经济体制、改革发展路径等综合影响和选择的结果。我国引导推动地方本科高校向应用型转变，实施本科职业教育就是对高等教育发展模式的科学选择。目前，我国共有高校 2631 所，其中高职类院校 1388 所，2017 年高职在校生已达 867 万。在如此体量下，国家之所以推动地方本科高校转型，不是仅仅为了解决职业性、应用型人才数量不足的问题，而是为了解决层次不够的问题，其目的重在满足以下需求：一是职业教育层次提升需求。职业教育作为一种教育类型，源于西方教育对劳力

者实施职业教育，对劳心者实施普通教育的“双轨制”思想。在这种思想桎梏下，各国的职业教育始终止于专科，存在向高层延伸的“断头”。事实上，随着社会进步，人们正在力图打破普通教育与职业教育界限，美国未来学家托夫勒在《未来的冲击》中曾经强调：“在即将到来的时代，教育应该也必须作好准备，职业教育不可能总是处于知识科层的底部”。我国从教育的本质出发，把本科职业教育乃至专业学位研究生教育纳入现代职业教育体系范畴，其意义不仅是教育层次的提升，更是教育观念的突破，它消除了普通教育与职业教育的人为屏障，彰显了我国现代职业教育体系特色。二是技术发展快速多变需求。一直以来，人们把职业教育定位于培养高技能人才。的提出，不仅为消除我国本科教育同质化问题提供了解决方案，也为地方本科高校提供了明确发展方向和巨大发展空间。

（二）本科职业教育应体现本科教育的层次性、突出应用人才的类型性、注重职业发展的归属感

目前，转型高校之所以犹豫或茫然，根本原因是传统观念的束缚，过分纠结于教育归属。纵观人类教育发展过程与趋势，随着社会的快速发展与深刻变革，教育应该且必然不断“进化”，各种教育现象的融合渗透使得力图清晰界定某种特定教育现象变得越来越难。从我国高等教育发展现状看，本科职业教育既不是传统本科教育的“改良版”，也不是高职高专的“加强型”。在我国大“H”型人才培养结构中，普通教育与职业教育已经成为“双轨并行、相互融通”的发展模式。本科职业教育与学术本科相比属于同一层次的两类类型，与高职高专相比是同一系列的两个层次，其人才培养强调“四个度”：一是理论基础的厚度。本科职业教育不再强调理论知识够用为度，要求形成足够的本科人才底蕴和职业发展潜力，不仅能上手快，而且要有后劲，以适应产业技术的快速发展变化；二是学习内容的跨度。本科职业教育注重多学科知识的横向整合和综合应用，这种多学科知识的整合不是简单叠加，而是依据工程要求所进行的内容整合和序化调整。三是技术应用的深度。如果说中等职业教育注重技术操作，高职高专教育注重技术运用，那么本科职业教育应注重技术理解。换言之，相对于较低层次的职业教育，本科职业教育不仅要知其然，还要知其所以然。四是职业定位的宽度。应该说，职业性人才的就业宽度与培养层次成正比。如：中职教育的服务面向是具体工种，高职教育的服务面向是技术岗位，本科职业教育的服务面向应该是专业领域，本科是人才层次要求，应用是人才类型特征，职业是发展归属去向。不坚持本科层次，就无法得到社会公众认可。不突出应用类型，就无法获取生存发展空间。不强调职业归属，就无法体现发展方向。

（三）本科职业教育的培养目标是就业有实力，双创有能力，发展有潜力，既好用、又耐用的“师化”人才

众所周知，科学家发现世界，工程师改造世界，从而决定了学术教育 and 应用教育两大类型。应该说，无论哪种教育，均有职业归属，如同科学家也是一种职业一样，职业经理人同样属于“劳心者”高层。然而，本科职业教育与学术型本科教育存在明显区别：一是在培养目标上，学术型本科教育更加注重本科教育的基础性，具有“毛坯”教育特征。本科职业教育更加注重本科教育的结果性，具有“成品”教育特征。二是在教学内容上，学术型本科教育以实验事实、概念、定律、定理、假说和学说为主，本科职业教育则以技术原理、技术规范、设计准则、工艺方法为主。三是在实践目的上，学术型本科教育重在通过实践研究检验、

修正理论或发现新规律，形成新理论，本科职业教育旨在利用已有理论解决实际问题，而不是发现新知。四是在成果评价上，学术型本科教育评价主体是学术机构，具有一元化特征，较少考虑经济效益。本科职业教育评价主体是行业企业，具有多元化特征，非常注重经济效益。这些特征决定着其培养目标是工程师、设计师、会计师、医师、律师等“师化”人才，而非学术型本科培养的“家”或者高职高专培养的“员”。

二、本科职业教育实践教学的主要特征

审视转型高校现状，受传统本科教育制约，其实践教学普遍存在以下问题：一是实践环节过分依附单门课程，多课程综合应用尚未实现。二是片面追求时间占比导致了实践环节的“碎片堆砌”。三是会动手就是应用型的认识误区导致能力水平不够、创新应用不足。四是教学设计基于“简单相加”而不是“系统整合”，依据知识点设计实践环节，力图通过简单相加获得整体，人为分割的碎片训练导致了综合应用虚化和工程能力弱化。需要依据本科职业教育的规格要求，强化实践教学的四个特征：

（一）实践训练的系统性

系统是由诸多要素构成的具有明确功能的有机整体，具有结构和层次特征。实践教学系统主要由实践主体（学生），实践客体（对象）、实践载体（手段）三大要素构成，实践过程应该是自组织、自调节、自发展，不断趋于价值目标的过程。我们之所以强调实践教学的系统性，其原因在于：作为本科职业教育，实践主体、实践客体、实践载体三者的符合度决定了实践教学的价值取向不是为了掌握某种技术或技能，而是要强化解决复杂工程问题和多学科知识综合应用能力。其教学时间不仅要有足够的占比，更要形成层次清晰、衔接紧密、循序渐进、能力进阶的体系，使学生受到“师”级人才的系统训练。

（二）实践内容的跨界性

随着社会的发展变化，学科交叉、深度融合已经成为产业技术的基本特征，现代工程项目需要多学科知识集成才能完成，包括人文知识在内的多知识综合化集成在工程实践中尤其如此。作为本科职业教育，其宗旨是回归工程本源，其目标促进产业发展，其途径是注重多学科知识综合应用和多方法的科学整合，通过实践训练，强化五种能力。即：较强的分析能力，能在实践目标、应然状态、实然状态之间找到平衡；丰富的实践经验，适应技术复杂性的持续增强和技术关联性的日益增加；一定的创造能力，能够运用跨学科知识、关注系统结构与运行结果解决工程问题；必要的社会能力，能够权衡社会与技术因素，制定出解决问题的优化决策方案；终身的学习能力，能够跟随技术发展，更新能力结构，实现知识积累。唯有此，才能形成解决复杂工程问题能力，才能称之为本科层次职业“师化”人才。

（三）实践载体的综合性

传统本科教育公共课、专业基础课、专业课的“层级式”课程体系和依附于课程的实践教学设计导致了实验教学的“验证性”、工程应用的“模拟性”、毕业设计的“虚拟化”，根本原因是“促进学科发展”的价值取向。改革本科职业教育的实践教学首先要转变教学理念，把价值取向从“促进学科发展”转变为“促进产业发展”，把教学依据从“学科知识体系”转变为“能力目标体系”，把实践载体从学用创分离的碎片变成学用创融合的载体。意即：依据实际工作过程和从业能力要求，按照构思、设计、实现、运行的完整周期，遵循从简单到中等到复杂的实践规律，整合传统碎片化实践环节，开发设计工程性、探究性、系列

化项目体系，形成多学科整合、学用创融合的实践教学载体。

（四）教学评价的科学性

教学评价对教与学具有重要导向作用，实践教学评价与理论教学评价相比始终是个难点。就目前情况看，尽管转型高校声称重视实践教学，实际在学习评价上，理论课程以考试为中心，实践教学以虚化为特点普遍存在，传统的实践报告导致考核流于形式，单一的评价标准制约着应用创新，单向的评价机制难以实现教学相长，影响着实践教学质量的提升。对于本科职业教育，要提高实践教学质量，需要实施以下改革：一是在评价功能上，要把强调区分选拔转变为促进师生发展和改进教学实践，解决“为何评？”的问题。二是在评价主体上，把教师一元主体变成主体多元主体。通过学生自评，促进学生反思，通过业界参评，体现用户检验，通过教师点评。

三、本科职业教育实践教学的综合改革

依据培养目标、重构实践体系、提升教学质量既是本科职业教育实践教学改革的出发点也是落脚点。本科职业教育规律和实践教学特征决定了其改革不能是“局部修补”学时增加，而是要实施“调筋动骨”的综合改革。

（一）重构实践体系

体系泛指一定范围内或同类的事物按照一定的秩序和内部联系组合而成的、具有特定功能的整体。这里强调实践教学体系的概念，一是针对传统实践教学人为分割导致的“碎片化”问题和增加时间占比就是强化实践的误区，强调导向准确、层次清晰的体系设计才是强化实践的首要前提。二是力图阐明如何进行实践体系重构，主要有四个步骤：首先是改取向。要构建本科职业教育特征鲜明的实践教学体系，需要在价值取向上从“促进学科发展”改为“促进职业发展”，在结构取向上从按课程“划线”改为按能力“组块”，在内容取向上从“事后相加”改为“事先整合”。第二是增主体。培养学生职业发展能力需要了解行业产业发展，上手快需要“春江水暖鸭先知”，本科职业教育的实践体系设计要有三个主体参与。即：教育专家把握教育规律，业界专家渗透技术发展，学生代表传递受众信息。第三是分层次。层次清晰的实践体系不仅体现了教学规律，而且可以引发学生学习兴趣。因此，要针对碎片堆砌、重复训练的弊端，将实践教学分为基本技能训练、专业综合训练、企业实战训练三个层次，激发学习动力，实现能力进阶。第四是选资源。实践体系设计不应仅仅是环节的确定和学时的分配，而是要坚持一体化设计思想，依据实践要求，选择实施平台、组建指导团队，完善管理模式，确保实践教学顺利实施。

（二）重组实践内容

传统的实践教学内容按照课程内容确定，体现为理论知识点验证或某课程设计（论文）。本科职业教育的实践内容应该依据职业方向所决定的能力要求，基于按照工作过程进行序化理念，通过以下步骤，进行内容重组。一是明确依据。即：联合行业企业专家，按照专业领域岗位群分布，确定学生应具备的专业能力、协作精神、职业素养等要求，作为实践内容选择的依据。二是建立矩阵。依据明确的能力目标，建立从业能力要求与实践内容对应的关系矩阵，增强实践教学的目的性和内容选择的系统性。三是整合内容。由于任何专业能力或工作项目都不可能靠一门课知识予以支撑。因此，要依据关系矩阵中能力要求与实践内容一对多的关系，整合实践内容，设计实践环节。

（三）重建实践模式

本科职业教育多学科整合、学用创融合的特征决定了传统实践载体需要完善，寻求一种能够体现问题引入和行动导向、课程关联和跨学科性、过程自我组织及社会关联的实践模式变得十分重要，项目教学为此提供了解决方案。美国巴克教育研究所将项目教学定义为“是一套系统的教学模式，它是对复杂、真实问题的探究过程，也是精心设计项目规划和实施项目任务的过程”。项目教学具有三个特征，即：设置一个有应用价值的产品作为教学中心；享有自我管理的学习团队；在一个开放学习的、跨学科的过程中建构知识并掌握实践技能。目前，尽管项目教学已广泛用于中、高职教育，但对于本科层次的职业教育，需要依据教育层次的提升赋予新的内涵：

一是设计原则。本科职业教育的项目教学要遵循四个原则，即：工程性原则。教学项目应该是真实完整的而不是虚构简化的，在项目任务、实施环境、角色分工、组织管理、成果形态等方面要有真实感，以激发学生兴趣。综合性原则。整合多学科知识，统筹校企多种资源，强化知识、能力、技能、素质整体培养。创新原则：本科层次的项目教学应以复杂工程问题为导向，不能是对已学知识的简单应用，应项目设计需要有意存留已知条件不足的“结构不良问题”，促使学生质疑、分析、探究，强化创新意识，提升创新能力。可评价原则：项目教学应注重过程性综合评价，以项目涵盖的学科领域及核心能力、培养的思维模式和工程能力作为评价标准。

二是设计方法。中职、高职的项目教学一般基于某项技能设计，本科职业教育的项目教学则基于工程能力设计，其设计要遵循从目标到项目的路径，即：依据培养目标所决定的从业领域，通过典型任务分析—学科知识整合—训练情境转换—工程问题设置等环节，形成综合化实践教学项目。在实际操作中，可以依据职业性、应用型人才培养规律，考虑不同专业的差异，对项目进行分层分类，如：按项目难度可分简单项目、中级项目、复杂项目，按照教学进程安排，实现能力进阶；按项目性质可分必做项目、选作项目，体现刚性柔性结合，适应个性需求；按项目类型可分课程模块项目，专业综合项目，业界实战项目，体现培养特征与规律。各类项目依据需求选择课内教学平台，学生赛事平台，企业教育平台实施。

三是指导团队。指导胜任力不足是实施项目教学的现实难题，教师来源单一、学科单一导致教师工程实践能力不足。尽管转型高校提出“双师型”教师建设，但繁重教学任务难以脱岗下厂，工程实践能力不可能短期形成，不是工程师的教师培养工程师只能是天方夜谭。解决的方法是：依据多学科整合的需求，打破教师归属界线，依据项目需求组建指导团队。依据学用创融合的要求，打破校企界线，聘请业界专家和研究所技术人员加入指导团队，实现指导团队从来源的单一性向“多元化”转变，人员组成从重职称“阶梯式”向重作用的“晶格式”转变，该注重知识向应用、知识的构建或新的理解。因此，强化项目教学指导团队的胜任力。

（四）改革实践评价

教学评价是实践教学改革的“指挥棒”，重在解决两个问题：一是评什么？本科职业教育应转变以分数为判据的教学成效观和培养质量观，注重目标定向和能力导向，加快实践成果从作业（报告）到作品到产品转变，重在评价学生的知识能否向应用转化以及能力向创新提升。二是怎么评？应改变教师评学生单一单向的传统模式，增加评价主体，实行学生自评、

同学互评、教师点评、业界参评。具体做法是：学生自评要求“三个一”，即：写一份自我总结，给自己打一个分数，给老师提一个建议，引导学生自我反思、自我审视，重视实践教学，改进教学指导。同学互评要求“三方面”，即：评价同伴的学习态度、创新精神和团队意识，引导学生相互学习、取长补短。教师点评坚持“三阶段”，即：实践前期准备、实践过程表现、实践成果水平，体现全程评价、因人施教。业界参评“三维度”，敬业精神、从业标准、职业素养，强化用户检验。综上，本科职业教育作为我国本科教育的新类型，强化实践教学是教学改革的核心任务，仅靠加大时间占比不能解决问题，唯有依据培养规格，转变价值取向，通过重构体系、重组内容、重建载体，实施实践教学的系统性、综合性改革，才是实现地方本科高校办学内涵真正转变的可取之道。

【宗亚妹，南京工程学院工业中心教学部主任；刘树青，南京工程学院副教授；贾茜，南京工程学院讲师，博士】

——来源：《职教论坛》，2018年第11期

我国高等教育综合改革的二重逻辑与路径选择

查自力 郑方贤

【摘要】高等教育综合改革进展缓慢，高校办学自主权历经近四十载依然难逃“放乱收死”怪圈循环，主要源于政校不分，背后实际是改革思维存在二重逻辑：统制的逻辑与治理的逻辑。这二重逻辑造成我国高等教育改革路径依赖十分严重。要克服这种路径依赖，由浅层型改革走向深层型改革，综合改革需要从统制的逻辑走向治理的逻辑，依法理清政府学校职能界限与活动方式，推进领导权与治理权分置，进行三级改革，落实社会参与治理的机制与途径。

【关键词】高等教育综合改革；政府学校关系；二重逻辑；路径选择

2013年党的十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），作出了深化教育领域综合改革的总体部署，明确了新形势下高等教育发展理念和核心任务，即以提高质量为主题，以优化结构为主攻方向，以深化改革和依法治教“双轮驱动”构建有效支撑质量提升的治理体系。2014年上海市与北京大学、清华大学率先全面深化教育综合改革。2017年3月，教育部等五部委又颁发了《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》（以下简称《意见》）。但改革实践中出现了冰火两重天：政府和高校行政高歌猛进，高校师生冷眼旁观；主流媒体与必有目的之人高喊“将教改进行到底”，大部分高校内部仍然“黎明静悄悄”。面对这一现象，张应强呼吁，综合改革需要对高等教育改革进行改革。那么，综合改革怎么会“隔靴搔痒、隔岸观火”的局面？造成这一困境的原因是什么？到底要改什么，怎么改？

一、管办分离：综合改革的逻辑起点

高等教育综合改革，究竟要改什么？从高等教育专家言论和各省市有关高校综合改革方案与实践来看，大家对改革内容的理解并非一致。例如，李立国认为，综合改革的突破口是建立科学的评价机制，促进资源配置方式的转变。曾天山认为，综合改革的突破口是考试招生，这同时是教育内涵发展的重要途径。程海波认为，从高校内部进行，应该是高校深化改革的使命、意义和路径所在。评价机制与高校内部改革是综合改革的应有之义，但是否是突破口还有待商榷。综合改革涉及政府、高校和社会三者之间的关系，没有政府和高校的改革，评价机制的改革还不足以使综合改革取得突破，高校内部的改革同样没有了前提和基础。周川梳理了我国20多年的高等教育改革政策，得出的结论是改革目标偏移、改革对象模糊、改革主体缺位、改革路径不明。十八届三中全会《决定》十分明确指出，综合改革并非面面俱到，而是对高等教育重要领域和关键环节作全面深化改革。我国高等教育管理体制问题由来已久，自1985年以来，一直是高等教育改革的核心问题。1985年中共中央颁布的《关于教育体制改革的决定》指出，管理体制改革的重点是明确中央与地方的权责，初步确立了中央与地方政府二级分权管理的格局。20世纪90年代，《中国教育改革和发展纲要》和《面向21世纪教育振兴行动计划》重点改革办学体制，逐步建立以“政府主体、社会参与”的共同办学体制。进入21世纪，《规划纲要》和《决定》中均明确指出，要推进政校分开、管办分离，推进专

业评价，建立现代大学制度。这些改革实现了一定规模增长，甚至在特定时期和某些领域有力促进了高等教育发展，取得了相当大的成就。但这些改革有一个共同点，就是政府主导的强势推动，这非但没有破解我国高等教育历久弥坚的历史遗留问题，还引发了一些新问题。在政府主导的资源分配和评价制度框架内，高校对政府依然存在高度依赖性，办学自主权仍未有实质性进展，独立办学的主体意识、活力要素远未得到有效发挥。

综合改革已进行 4 年，但改革目标与预期效果相去甚远，主要表现在：第一，政府学校法律关系没有切实落实；第二，社会参与高等教育治理路径仍然不明；第三，高等教育评价与监督体系尚未形成；第四，高校内部治理结构还未健全，行政化倾向严重；顶层治理构建中同时存在权力本位、越位、缺位、错位怪象；董事会(理事会)有名无实；学术委员会软弱无力，学术权力空心化，没有决策功能；大学章程等制度推进缓慢，高校内部运行充满权力惯性。“教育改革……关键首先是体制改革，让大学独立自主地按照教育自身规律来办好教育……在目前教育部这样强势集权的管理体制下，大学很难在教育改革中有根本的转变。”高校长期以来被视为政府的下属事业单位，政府主要通过行政管理手段和行政命令的方式领导和管理高校。这势必造成高等教育难以问责，失去发展的动力与活力。政府的越位、缺位、错位现象并存，直接导致高校缺乏独立性和自主性，高校严重依赖政府的资金和政策。高校内部行政权力独大，运行行政化严重，学术权力式微。

二、二重逻辑：综合改革困境的原因分析

由此看来，高等教育治理结构改革还有很长的路要走，高校内部治理体系和治理能力远未形成，还不能真正成为独立自主的组织，社会参与高等教育的路径和渠道仍旧逼窄，政府、高校、社会三者关系调整依然长夜漫漫。对此高教研究界有不同的解释，总结起来主要有三种：第一，不成熟论。从高校的角度来看，政府一般认为高校内部治理结构不完善，治理能力弱小，尚不具备承接权力转移的能力，高校治理能力成熟有待时机。“推进政府管理改革，核心要义是加快转变职能，进一步简政放权，同时督促基层和学校把权接住、管好，确保放而不乱。”以康晓光为代表，认为中国高校作为社会组织，发育还不成熟，不具备承担权力转移的能力，政府一厢情愿地转移权力是不会成功的。第二，控制论。从政府视角来看，高校就像水中的水瓢，政府管控严厉，高校就被压入水面以下，反之，就浮出水面。高等教育改革推进缓慢与否，完全取决于政府一方，高校基本无力。政府是高等教育改革的主导方，办学自主权放不放，放多少，如何放，完全取决于政府的考虑，高校只有被动接受。第三，权力惯性论。熊庆年、李威认为综合改革主要由行政外力主导，高等教育资源配置方式决定了高校对政府行政权力依赖严重，从而缺乏内生性改革动力。集体“搭便车”心理又纵容了这种权力惯性的生存空间，最后导致综合改革的路径依赖。

综合改革所存在的问题主要是因为改革思维出现路径依赖：将高等教育的改革与发展动力全系于政府，高校、社会与利益相关者在改革中出于被动地位甚至缺位，这背后实际是一种高等教育统制的逻辑。这种统制的逻辑是政府的一种特权支配思维，它使得综合改革政策具有过渡性特征，办学自主权下放的方式更多的是“政策途径”，而非“法律途径”。

中国特殊国情和集权传统决定了这两种逻辑的交错并行，如果说治理的逻辑是考虑包括政府、高校与社会等多主体协同共治，从而优化配置高等教育资源，那么，统制的逻辑则要求对高等教育实行有效控制，使高校成为自己的帮手而不是异己力量，从而确保政府的政治

统治不会受到挑战与威胁。这就是综改进展缓慢，原地兜圈的根本原因。统制的逻辑是以管控为出发点，强调有绝对的领导地位或权威，并依靠权势去统治、控制和管理资源。高等教育 30 多年的改革与发展实践证明，政府统制高等教育，只会使高等教育越来越缺乏活力，质量难以提高，多元化发展无望，最后导致“政府的失灵”。治理的逻辑是以信任和多元为基础，考虑资源的最大程度利用和共同合作。高校并非政府的附属机构，提供高等教育服务也并非政府的专利，对高等教育的治理，社会和利益相关者同样有义不容辞的责任和权利，唯有实现“多元共治”，高等教育发展才能稳步向前。

在综合改革过程中，统制的逻辑与治理的逻辑相互博弈，彼此影响，如图 1，可以根据两种逻辑关系的强弱将改革分为四种类型：浅层型改革、深层型改革、失败型改革、矛盾型改革。其中，浅层型改革特点是统制强治理弱，这种改革往往容易停滞不前，甚至倒退，例如 1985 年管理体制改



图1 高等教育治理两种逻辑的角力

按照十八届三中全会精神，高等教育综合改革是由浅层型改革走向深层型改革，这个过程是从统制强治理弱走向统制弱治理强的过程。当然，在这个过程中，可能会存在统制与治理均衡的过渡阶段，但最终会走向吴敬琏所指出的两种状态：可能沦为浅层型改革，也可能发展为深层型改革。我国现阶段的高等教育综合改革正处于新旧体制博弈阶段，充满了不确定性。相比较 1985 年管理体制改

两种逻辑造就了高校不同的地位。统制逻辑意味着政府高于高校，高校改革与发展全仰仗于政府给予的生存空间，高校与政府之间是依附与被依附的行政隶属关系。治理逻辑则表现为政府与高校之间是平等的法律关系，在高等教育改革与治理中，作为公共权威组织，政府的确具有领导高等教育的权力，但这并非意味着政府这个法人在身份上与高校、社会、高等教育利益相关者有高低不同，贵贱之分，而是协作合作，构成治理主体的结构理性。

两种逻辑反映了不同的高等教育生产方式。统制逻辑表现为政府是高等教育的最高统治者，掌控和配置所有资源，垄断所有高等教育服务的生产与供给，政府通过命令、任命等强

制性方式指挥高等教育。治理逻辑则表现为政府通过激发高校活力、引导社会参与、发动高等教育利益相关者积极合作来提高高等教育服务质量。在治理过程中，政府起主导作用，但不是唯一治理主体，社会、高校和利益相关者可以通过各种渠道参与政府的决策。

两种逻辑导致了不同的改革路径选择。统制逻辑基于统治主义观念，改革价值以改革绩效与经济性优先，表现为依据理性的科层制设计改革，以过程为中心，主张集权，通过服从与命令完成改革目标，忽视改革对象反应、个人权利和改革问责。治理逻辑同样强调协同性与创新性，坚持结果导向，认为绩效和经济性会受到程序性管理措施的阻碍，主张通过分权“解除管制”，治理主体各方协商合作完成改革目标。

三、路径选择：基于“问题—主体—机制”治理分析框架

按照二重逻辑思路，可进一步将我国高等教育改革分为新旧两种范式。1985年教育体制改革主要遵循统制的逻辑，是一种旧范式的改革，其主要特点是：第一，过于强调高等教育外部改革而忽视其内部改革；第二，改革思维囿于顶层设计，改革范围限于政府权力下放；第三，改革主体由政府主导，高校被动参与，社会角色缺位；第四，改革方式是政府自上而下的出台政策与制度。30多年的高等教育改革实践证明，由政府主导的府校关系改革并没有得到根本解决，政府管控强势推进的基于层级的自上而下传统改革机制失灵。2017年4月25日，教育部长陈宝生在四川调研时，就强调综合改革要加强“四梁八柱”的顶层设计。这个改革的指导思想无疑是正确的，但改革实践依然表现出严重的路径依赖倾向。这一方面可能因为沿着原有集权体制寻找路径总比另辟蹊径要省力得多；另一方面也可能因为既得利益集团力求巩固现有制度，不惜阻碍进一步改革。所以，吴敬琏强调，“艰难的改革历程印证了诺斯路径依赖理论的洞见，它警示我们在改革进程中戒慎戒惧，选择正确的改革路径”。

要突破路径依赖，既不能就事论事停留在府校分开这种综合改革顶层设计上，也不能仅仅通过“放管服”解决暂时性分权问题。府校关系是一个系统性问题，不仅仅关涉政府一端，需要我们仔细探究传统改革机制失灵的深层次结构性原因。我国高等教育经历了过去30多年的重大发展，在大众化与国际化背景下，按照治理的逻辑，治理议题结构发生了改变，治理主体结构也发生了变化，新的治理问题与治理主体对基于统制逻辑的旧范式改革机制形成了全面挑战。在此，笔者拟运用薛澜关于公共管理范式的全球治理思路，尝试通过构建“问题—主体—机制”分析框架来探讨综合改革的路径选择。

在基于治理逻辑的新范式中，高等教育治理问题、治理主体、治理机制及其相互关系发生了本质性改变，主要特点表现在：其一，治理议题不再局限于包括府校关系的管理体制改革，高等教育外部治理与内部治理界限已经打破，以“管—办—评”分离为切入口，用“大教育”理念统领综合改革，构建高等教育公共治理新框架成为综合改革的重要内容。其二，治理目标有了扩展。旧范式改革目标是改革束缚教育发展的僵化管理体制，建立和经济体制相配套、符合中国国情、适应经济和社会全面发展要求的教育体制。新范式治理目标是高等教育关键环节和重要领域，注重解决综合性深层次难题。这需要有效激发各方活力，解决问题要加强协同性和系统性。其三，治理主体多元化，既包括政府，也包括高校、社会组织、市场主体及其他高校教育利益相关者。其四，治理机制多元化，既有自上而下的宏观治理机制，也有高校层面和院系层面的中微观治理机制，还有横向的社会参与治理机制。

1. 依法治理：从统制逻辑到治理逻辑

长久以来，府校分开的主导方在政府，高等教育改革一直基于“政府本位”，讨论高校与政府之间权限划界，纠缠于自主权如何分开，分到何种程度，何时分开，并且这些都是由政府决定。本届政府在行政审批方面改革尽管展示了前所未有的力度，下放了包括国家重点学科审批等 13 项权力，但从方式上看，并没有摆脱由政府说了算的惯常做法，“权力清单”也是由政府决定的，这仍然是一种自上而下的单向改革思维，背后的逻辑还是统制逻辑。要从浅层型改革走向深层型改革，必须从统制逻辑转向治理逻辑，确立高校和社会参与综合改革的主体地位，体现改革主体结构理性。从“管评办分离”停滞不前，到“放管服结合”遭受质疑，证明政府一厢情愿式的改革只会适得其反，弄巧成拙，只有从政府、高校、社会三者关系系统考虑综合改革，真正把高校建设成为面向社会依法自主办学的独立法人实体，才是真正的高等教育治理的逻辑。治理逻辑前提是法治化，可行的路径是推行统治权和治理权的分置。目前综合改革并非没有从政府、高校、社会三者关系系统考虑改革，问题在于没有以法律的形式明确三者之间的关系、各自职责和活动方式，而是以行政规制代替立法规制，高校和社会处于被动地位，难以独立自主，真正参与高等教育治理，这是政府单方面决定改革不可避免的制度缺陷，其合法性与合理性均受到质疑。府校法律关系、高校法律地位问题是高等教育改革必须首先回答的问题。《关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见》中，再三强调“依法行政、依法办学、依法评估”，然而具体依据什么法不得而知。高等教育改革中的“无法可依”与“有法不依”现象同时并存。高等教育法治发展的首要任务是推进落实高校章程建设和实施，完善法人制度建设，这需要明确高校公法人性质，完善高校法人治理结构，严格执行大学章程，落实高校法人财产权。

综合改革就是要将政府在高等教育中的管理者与生产者职能进行有效分离，政府负责管理和提供，具体职能就是规划引领、资源配置、评估监督，“改变‘超强控制’，实施‘自我革命’已成为全面深化教育改革的不二选择”。高校负责具体高等教育公共服务的具体生产，也就是办学。府校之间实质是委托人与代理人的关系，二者是法律平等关系，而不是行政隶属关系。政府应定位为评估服务型政府，要监督和控制高等教育活动，这个活动是府校共同协商达成的目标，而不是高校具体办学事务。这实际上是马克思主义国家理论中的领导权和治理权的分置，而非将二者混为一谈。

2. 分层治理：“三明治”式三级改革

只有领导权与治理权分离，府校平等法律地位才有可能实现，委托人与代理人之间关系才能清晰，新的治理格局才能形成。根据治理主体不同，周光礼将高等教育治理分为三个层面：系统层面、大学层面和基层学术组织层面。这一思路指导综合改革具有积极意义。“改革在‘三明治’之中发展兴旺起来，上有舆论，下有压力，变革就发生了。”综合改革内容实际就涉及到这三个层级：第一，系统层级的改革，其核心问题是如何划分府校之间的职能；第二，大学层级的改革，其核心问题是大学决策权力如何分配；第三，大学基层学术组织的改革，其核心问题是如何配置学校与院系的权力。

纵观世界两大高等教育体系，在高等教育现代化过程中，其治理出现趋同趋势，如在系统层级，政府控制减弱，高校自主办学增强，欧陆模式通过“政治权力的分权化”摆脱政府的严密控制，盎格鲁-北美模式从“松散的安排”向“严密的正规体制”转移。在大学层面决策中，学校层面行政管理加强，学术力量减弱，社会人员进入大学治理委员会，强调多元共

治。在基层学术组织层级，两种模式则表现为反向改革趋势，前者弱化治理能力，以便实现学校决策的集中化，后者基层学术组织管理能力增强，尤其是系主任作为管理者的权力得到强化。如果用“哑铃型”描述欧陆治理模式，那么盎格鲁-北美模式就是“橄榄型”，中国则是“大头钉型”。各国不同的文化传统和政治体制决定着高等教育治理变革不同走向，周光礼将这种变革为“同质异形现代化”。在全球化背景下，中国综合改革实行府校分开，落实大学办学自主权，增强大学层面治理能力，落实大学章程，推进董事会和学术委员会建设，提升二级学院治理能力，无疑既适应中国政策环境，也顺应了国际大趋势。

3. 开放治理：吸引社会参与治理

综合改革实质是以构建政府、高校和社会新型关系为核心，包含两个系统——政府与高校的综改自身系统以及社会支持系统。在综改中，政府责无旁贷，高校自身大有作为，但是如果没有有效的社会支持系统，综改同样难以顺利推进与深化。推动形成社会支持系统，意义并非仅限于社会的投入与评价，更在于打破高等教育封闭性的科层制结构，平衡行政权力，形成开放性治理结构。吸引社会力量代表有效参与综合改革，不仅是提升高等教育质量的必然要求，也是当代社会高校生存与发展的必然选择。美国高校吸引社会参与治理，集中反映在校外董事会决策制度、专业组织评估与监测教育质量、社会舆论引导大学选择、大学重视自身办学传统与定位，这是美国高等教育超越欧洲大陆高等教育系统的根本原因。正是因为缺乏自治与必要的竞争，欧洲高等教育系统适应性不强，缺乏创造性，导致世界高等教育中心转移至美国。

我国可以吸收借鉴美国大学治理模式经验的合理成分，建立实体董事会制度，吸引社会力量代表；发展专业性社会组织，对高等教育质量进行问责评估；健全高校信息公开制度，发挥社会舆论监督力量。总而言之，综合改革要进一步突破，必须建立一种开放性的治理结构，实现社会有效参与治理，并且这种治理有着明确的价值取向，那就是学术本位和学术创新，只有这样的取向才能保证综合改革是一个促进高校独立自主运行的改革，是一个有效促进社会参与治理的改革，最终是一个旨在促进学生健康成长成才的改革。

【查自力来自复旦大学高等教育研究所；郑方贤来自上海市教育考试院】

——来源：《清华大学教育研究》，2017年第12期

声明：

《高教视点》为江苏理工学院高等教育专题研究参考资料，不定期围绕相关专题开展探索研究，内容主要来自于国内学术期刊、政府网站、报刊等文章。由高教研究室收集整理，仅供本校高教管理工作者和高教研究者交流参考，切勿另做其他用途，特此声明！

编辑：江苏理工学院高教研究室

地址：江苏理工学院厚德楼 212 室

电话：0519-86953695

电子邮箱：jsut-gjyjs@jsut.edu.cn