

建设全民终身学习的教育体系 与高等教育、职业教育结构调整

陈 锋

(教育部学校规划建设发展中心,北京 100044)

摘 要:现代教育体系的建立是教育现代化的重要标志和基础。教育体系既包括整体宏观结构的功能设计,又涵盖各类微观主体,现代化教育体系的构建需要通过全方位改革创新来实现。一要继续推动职业教育向类型教育发展,二要促进高等教育、职业教育加快完成对工业化进程的适应,三要打破不同类型教育之间的既有壁垒,四要着力为一线劳动者打开学习和职业成长通道,五要促进互联网+教育平台发展,六要支持新型教育主体发展和学校形态的创新。

关键词:全民终身学习;现代教育体系;高等教育;职业教育;结构调整

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2020)0021-0005-05

党的十九大报告对我国社会面临的主要矛盾做出了新的判断,指出中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。教育作为面向未来的事业,在实现民族复兴伟大征程中的基础性、先导性、全局性地位更加突出。如何满足人民日益增长的对美好教育的需求成为我们必须面对的时代命题。教育体系既包括整体宏观结构的功能设计,又涵盖各类微观主体,现代化教育体系的构建需要通过全方位改革创新来实现。通过中国改革开放40多年来的实践探索,我们对现代教育体系建设的认识不断深化、细化、实化。

一、改革开放以来教育体系建设历史回顾

党的十九届四中全会指出,我国国家制度和治理体系具有多方面的显著优势,包括坚持党的

集中统一领导、坚持党的科学理论、保持政治稳定、确保国家始终沿着社会主义方向前进等显著优势。通过对改革开放以来我国教育体系建设历史脉络的梳理不难发现,今天教育体系的概念、目标和任务,同35年前《中共中央关于教育体制改革的决定》及以后中央关于教育体系的重要论述始终是一脉相承的。这充分说明,现代教育体系建设始终是遵循着现代教育发展基本规律,不断在理论和实践两个方面予以推进和深化的。

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》是改革开放后中央关于教育体制改革的第一个决定。文件指出,要逐步建立起一个从初级到高级、行业配套、结构合理又能与普通教育相沟通的职业技术教育体系。当时对教育体系的改革,首先从职业技术教育体系入手,反映了改革开放之初以经济建设为中心对职业技术人才的紧迫需求,

收稿日期 2020-07-09

作者简介:陈锋(1970—),男,教育部学校规划建设发展中心主任,主要研究方向为教育宏观政策。

从而引领了第一次教育结构的重大改革。今天我们强调职业教育是一种类型教育、强调产教融合、强调普职衔接,都是对1985年文件的继续和发展。

1993年《中国教育改革和发展纲要》明确指出,要形成具有中国特色、面向21世纪的社会主义教育体系的基本框架。再经过几十年的努力,建立起比较成熟和完善的社会主义教育体系,实现教育现代化。文件首次分两个阶段提出建设社会主义教育体系的目标,还提出要“再经过几十年的努力”,这是对现代教育体系建设的复杂性和艰巨性的一个科学论断。现在,我们正处在第二个发展阶段,我们这一代人有责任来完成这个历史任务。

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》再次指出,要构建一个充满生机、有中国特色的社会主义教育体系,为实施科教兴国战略奠定坚实的人才基础和知识基础。

2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出,要实施科教兴国和人才强国战略,优先发展教育,完善中国特色社会主义现代教育体系,办好人民满意的教育,建设人力资源强国。

2016年《国家“十三五”规划》指出要完善现代教育体系。2017年《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出,要形成更加适应全民学习、终身学习的现代教育体系,现代职业教育体系更加完善。2019年《中国教育现代化2035》提出建成服务全民终身学习的现代教育体系,这是在不断深化对现代教育体系的认识过程中,对现代化教育体系最为明确和清晰的定义。改革开放以来,我们一直在努力实现建成具有中国特色的社会主义现代教育体系,其本质特征就是服务全民学习、终身学习的社会主义教育,目标是实现教育现代化,实现教育强国和办好人民满意的教育。

二、服务全民终身学习的教育体系

(一)教育现代化的核心命题

当前,我国教育正在经历由教育普及为主的长周期向以结构性改革为主的新周期转变。新中国成立70年以来,我国教育事业不断发展,普及程度逐步提高,各级各类教育进入普及化阶段,接下来即将进入以结构性改革的新周期。新周期同样是一个长周期,这一周期可能是30年、50年或者更长。过去,我们长时间以普及和规模增长为工作

重点,当工作重点转变为以质量和公平为主的结构改革后,在这个新旧观念、新旧政策、新旧体制机制互相“较劲”的时间段,我们更要看清、把握建设现代教育体系这个灯塔、这个关键任务。

推进教育现代化过程中有三大基本问题比较重要和紧迫,分别是宏观上教育体系的建构问题,微观上学校形态的变革问题和机制上高质量发展的问題。具体来讲,是五个方面的目标:实现教育发展成果更公平地惠及全民、全民终身学习机会进一步扩大、教育体系制度更加成熟定型、教育质量全面提升、人才供给和高校创新能力明显提升等。其中,现代教育体系建设是基础性、结构性的问题,是教育现代化的核心议题。

(二)教育体系的重要地位

现代教育体系的建立是教育现代化的重要标志和基础。教育现代化首先是体系现代化,现代教育体系是基础平台和总体框架,各级各类教育的微观主体都在平台上和框架内不断发展。当前,各级各类教育还存在很多“卡脖子”的问题,有些问题长期没有得到解决,从根本上看,是因为这些问题更多的是体系和结构性的问题。因此,解决这些问题,不能就事论事,头痛医头、脚痛医脚,而要更多地从体系建设和结构性改革入手。

现代教育体系的建构是教育治理体系和治理能力现代化的前提。党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是完善和发展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。党的十九届四中全会做出了《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》。现代化的重要基础之一是具有现代化的制度、机制、治理体系和治理能力,而现代治理的本质是对体系的治理,体系不适应、不科学,现代化治理体系也难以建立。传统的治理模式主要是针对各类教育微观主体的治理,迫切需要将治理体系和治理能力的现代化与现代化教育体系的建设有机结合起来。教育体系规定了教育宏观结构的基本特征,决定了教育发展的内涵、外延和时空维度,决定了微观教育主体发展的形态。自改革开放至今,教育体系的建构问题一直被反复强调,这说明教育体系建构并不是凭空产生的,也不是一

蹴而就的。

(三)现代教育体系的特征和演变阶段

从目前的研究看,现代教育体系有六个基本特征,一是面向全体国民的,二是以学习者为中心的,三是实现充分的终身教育机会,四是实现多样化的发展路径,五是教育—就业旋转门,六是开放融合的发展。

教育体系经历了一个不断演变的过程。从工业化时代到数字化智能化时代,总体上经历三个阶段。第一个阶段是金字塔式,小学—初中—高中—一本专科—硕士—博士。越往上门越小,竞争越激烈,大家都想挤到金字塔的顶端,现在我们教育体系中的很多矛盾,都是从这个体系中来的。第二个阶段是分权式,就像一棵树,下一段枝干是基础教育,各个分权分别为各种学术教育、技术教育、技能教育等,或者中间树干是从小学到博士阶段的普通教育,分权是应用型教育。在2014年教育部等六部委出台的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020)》中做了一个规划,第一次完整地对当前阶段的教育体系做了描述,其中,最底部的三个圆圈表示了高等教育、职业教育、继续教育之间的相互关联性(图1)。第三个阶段是生态式,在高度多样化和灵活性的基础上,每一个学校都保有自己独特特征,不再归为单一类型。应当说,数字化智能化时代的到来会加速生态式现代教育体系的来临,这是第三段教育体系发展的技术基础。生态式的现代教育体系结构可以称为最符合人们对美好教育需求的体系。在这个体系中,学校的形态,教育和产业的关系,学校和社会的关系,都会发生重大改变,这是需要我们积极探索的。

将金字塔结构转变为分权式结构,推动教育体系从刚性到柔性,从机械到有机,进而从大树变成森林成为生态式的体系,学校形态越来越多样化,越来越与环境紧密结合,越来越具有自我发展动力。随着数字化智能化时代的加速来临,我们现在正处于第二个发展阶段,同时又面临着第三个阶段的挑战,教育体系建设的任务十分艰巨。

(四)21世纪以来现代教育体系的发展和挑战

过去一段时间,我国对现代教育体系建构所做的工作主要体现在基本公共教育体系和现代职业教育体系建设上。《国家基本公共服务体系“十二

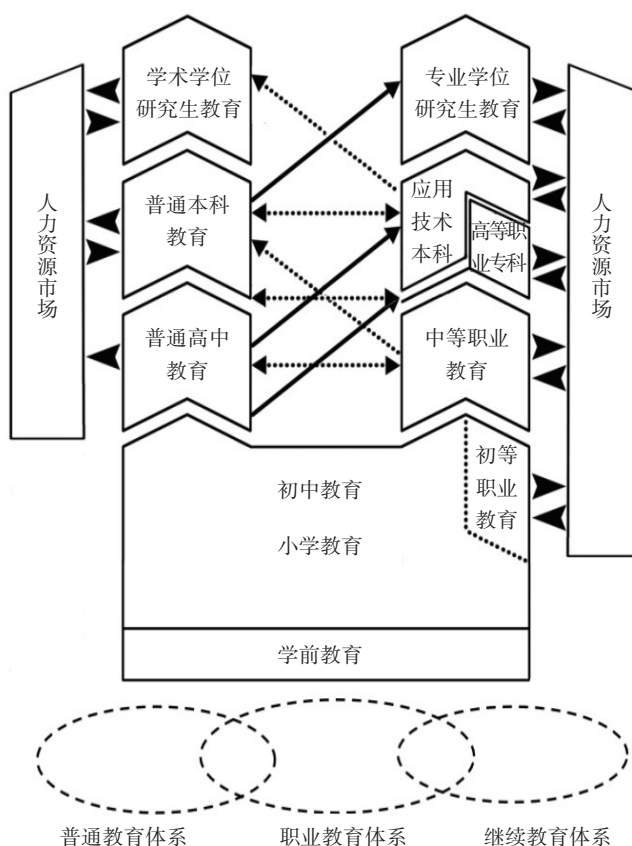


图1 教育体系基本框架

五”规划》明确指出,重点巩固提高九年义务教育,基本普及高中阶段教育和学前一年教育,完善以政府为主导、多种方式并举的家庭经济困难学生资助政策,建立健全基本公共教育服务体系。这代表着以学前教育、九年义务教育、高中阶段教育为主的国家基本公共教育服务体系的建立。2014年全国职业教育工作会议以及《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》和六部委出台的《现代职业教育体系建设规划(2014—2020)》又对现代职业教育体系做了规划。这是现代教育体系建设取得的显著进展。

现代教育体系建设的方向和政策非常明确,但实践中依然会面临很多问题和挑战。第一个挑战就是要打破既有的框架和边界,比如职业教育是类型教育,是对金字塔式教育体系的突破,但职业教育成为类型并不是封闭类型而是开放类型,同时还要打破职业教育和高等教育、职业教育和继续教育、高等教育和继续教育之间的既有边界。第二个挑战是重新定义教育类型,传统上我们把教育分成四个类型:基础教育、职业教育、高等教育、成人和继续教育。随着现代教育体系的

建设,我们更加清楚地看到这些教育类型都是相互交叉交融沟通衔接的,方向是以学习者为中心、以终身学习为目标的更加多样化和更具灵活性,我们必须改变对教育类型的固有成见。第三个挑战是进入数字化智能化时代,工业化时代的教育形态、学校形态已经无法满足数字化智能化社会经济发展的需要,数字化智能化技术也在加速改变教育和学校,这是现代教育体系的时代内涵。

三、加快推动高等教育和职业教育的结构性改革

从现代教育体系的特征可以看出,现代教育体系建设尽管也在教育增量方面努力,但更重要的是结构性改革。实际上,随着规模增长和供需关系发生变化,结构性问题必然地上升为发展中的主要问题,加之学龄人口、经济结构的变化,以及科技革命、人民教育需求的升级和经济空间结构的变化,高等教育和职业教育的结构性改革势在必行。

从外部环境来看,经济社会发展进入新阶段,创新驱动发展为时代进步提供动能,新一轮技术革命使整个社会进入数字化智能化转型。世界格局的变化和数字化智能化的发展,使全球化出现了新的趋势和特点。就教育环境来讲,高等教育进入普及化阶段,社会和人民对教育的需求更加多样化。现有教育体系内部的主要矛盾,在于需求的终身化、多样化、灵活性与供给制度的一次性、单一性、刚性化之间存在严重的冲突。同时,科技革命推动知识数据世界变革,原来知识数据世界的结构由以相对聚集的孤岛形式存在转变为无所不在、无处不在的网络化形态。这一变化对高等学校和职业学校的生存环境是一个根本性的变化,也是学校形态和学习方式变革的重大动力。

当前,教育的供给侧结构性改革是推动经济社会发展的重要因素。从历史发展的角度看,既有的教育形态和学校形态不是自然就有的,是一个历史阶段的产物,它是被工业化时代的经济和技术的落后所限定的。从这个意义上讲,中国高等教育和职业教育也面临多重挑战,首先是仍然无法适应快速工业化的发展需要。我国经历了一个人类历史上未曾有过的快速工业化时期,但高等教育和职业教育的结构调整和体制机制的改革跟不上这个速

度。而在我们还没有很好解决中国快速工业化带来的挑战时,又面临数字化和智能化时代的挑战以及创新驱动发展的挑战。很多思想观念、体制机制、人才培养模式上的问题都与这个多重挑战有关系。这意味着改革的任务非常艰巨。

一要继续推动职业教育向类型教育发展。2019年《国家职业教育改革实施方案》明确指出,职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位。职业教育作为类型教育一定要置于整个现代教育体系建设的过程中来认识和看待,这是现代教育体系建设的重要突破口。一定要在现代职业教育的发展中最鲜明地体现现代教育体系的特点,实现现代职业教育体系的贯通,做好普通教育与职业教育、职业教育与继续教育的衔接,打破现行框架内将各类教育封闭分割的倾向,建立教育就业旋转门,以产教融合机制搭建职业教育技术技能型人才培养立交桥。

二要促进高等教育、职业教育加快完成对工业化进程的适应。20世纪50年代,我国对高等教育布局的重大调整,本质上是为了适应计划经济时代的工业化。现在我们面临的问题,一是经济制度基础从计划经济转向市场经济,二是工业化的规模、结构、质量和区域都发生了极为深刻的变化,与此同时,高等教育职业教育的规模上去了,但原有的体制机制、结构、布局都还需要深刻的变革。工业化思维是思考我国高等教育、职业教育改革的重要思想方法之一,本质上讲,发展现代职业教育、地方本科高校转型发展、产教融合等,都是工业化思维的产物。

三要打破不同类型教育之间的既有壁垒。当前,我国职业教育、高等教育、继续教育的分割问题还比较严重,其中既有思想观念问题,也有体制机制问题,也包括行政管理部门的管理方式还没有从管学校(机构)转到管体系上来,这不符合现代教育体系建设的要求。要通过体系设计和制度设计,推动不同类型、不同层次的贯通,通过有效衔接,纵向畅通技术技能型人才终身发展,横向贯通相同层次不同类型间的交叉衔接,加紧推动国家资历框架、学分银行等体系建设,加快落实评价制度改革。

四要着力为一线劳动者打开学习和职业成长

通道,这是现代教育体系和高等教育职业教育结构调整最重要的标志之一。实现终身学习的最核心的标准,是看能不能有效解决一线劳动者终身学习和发展的动力、机会,这也是现代职业教育体系建设的重点。要清除一线劳动者在学历技能提升上的障碍,满足各层次技术技能人才和一线劳动者的教育需求,服务一线劳动者的职业成长,不断提高我国人力资源市场规模和质量。

五要促进互联网+教育平台发展。数字科技的发展,不仅促进经济社会的数字化转型,更是推动教育转型的重要力量,这是现代教育体系建设必须予以充分考虑的。在高等教育和职业教育阶段,数字化和产教融合共同推动了教育的平台化发展,是未来教育的重要特征之一。数字技术推动更广泛的产教融合、校企合作、资源共享,深化协同育人、协同创新和协同服务。数字技术+教育可以突破时空限制,推动无边界学校的发展,为构建全民学习、终身学习的教育体系提供强有力的资源支撑。同时,数字技术极大地丰富了教育场景,为高等教育和职业教育更好地建立在“设计的真实世界”中学习的人才培养模式提供了技术基础。

六要支持新型教育主体发展和学校形态的创新。近年来,随着现代职业教育的发展和产教融合的不断落实,不断产生新的办学形式,如产业学院、新型培训机构、新型企业大学、产教融合综合体等,教育部学校规划建设发展中心基于产教融合和数字化转型实践,推动智慧学习工场建设也取得了重大进展。基于平台+、数字+,新型教育主体的发展是高等教育和职业教育改革创新的重要方向,需要得到政策和法律的支持。总体而言,在现代教育体系建设的过程中,高等教育和职业教育的结构性改革,既需要宏观制度设计,也需要微观主体的丰富和发展,而微观主体的创新发展既需要现有教育机构加快改革步伐,又需要为新型主体的发展创造必要条件。

七要坚持产教融合和科教融合发展道路。2017年国务院办公厅发布《关于深化产教融合的若干意见》,将产教融合上升为国家教育和人力资源开发的整体制度安排,这标志着产教融合在优化高等教育结构之外,也成为破解人才供需结构性矛盾、优化人口素质结构、激发人才红利的战略

路径和制度设计。这是推动高等教育和职业教育结构性改革的基本路径。结构性改革的关键是要发挥创新需求的引领作用,推动人才培养结构、学科专业结构、课程结构和人才培养模式的系统性改革。因此,产教融合和科教融合是要推动人才链、教育链和产业链、创新链的体系重构、资源整合、流程再造,是链式驱动、链式融合、链式协同。

总之,加快建设现代教育体系迫切需要增强高等教育和职业教育结构性改革的动力,通过需求促变、政策促变、评价促变、竞争促变、开放促变,不断强化计划的引领作用,发挥基层和学校的自主性,建立各类教育主体公平竞争,鼓励新型国际合作,推动教育体系在服务国家战略需求中加快发展,在创新中加快发展,为实现教育现代化和现代化强国提供坚实的基础支撑。

参考文献:

- [1]党的十九大报告.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[EB/OL].[2020-04-15].http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
- [2]党的十九届四中全会决定.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[EB/OL].[2020-04-15].http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm.
- [3]国务院关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见[EB/OL].[2020-04-15].http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2483.html.
- [4]国家中长期教育改革和发展规划纲要[EB/OL].[2020-05-06].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [5]中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL].[2020-05-06].http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm.
- [6]国家教育事业发展规划“十三五”规划[EB/OL].[2020-05-06].http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/19/content_5161341.htm.
- [7]中国教育现代化2035[EB/OL].[2020-05-06].http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_639/201902/t20190223_370857.html.