



论我国良好教育生态构建的 提出、内涵与路径

刘秀峰

摘要:随着“双减”政策的实施,构建良好教育生态已成为社会舆论关注的热点。良好教育生态的提出与当前教育自身的问题和教育进入后普及化时代的使命有关。构建良好教育生态,应遵循党中央对教育生态构建的谋划,具体要做到:加强党对教育的全面领导,压实政府办教育的主体责任,改革教育评价机制,推进学校教育供给侧改革,形成家校社育人合力,加强教育督导评估,建设高素质教师队伍,等等。

关键词:双减;教育生态;后普及化时代

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.02.014

收稿日期:2021-12-06

基金项目:本文系国家社会科学基金“十三五”规划 2020 年度教育学青年课题“新中国 70 年来县域内学校布局的变迁研究”(COA200244)阶段性成果。

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

2018 年以来,随着国家持续推进学生减负、校外培训机构治理、规范民办教育发展,教育生态问题越来越受到人们的关注,构建良好的教育生态成为亟待解决的教育问题。2018 年 8 月国务院办公厅印发《关于规范校外培训机构发展的意见》,指出:“一些校外培训机构违背教育规律和青少年成长发展规律,开展以‘应试’为导向的培训,造成中小学生课外负担过重,增加了家庭经济负担,破坏了良好的教育生态,社会反映强烈。”^①该意见首次提出“良好教育生态”这一命题。此后,2019 年 7 月中共中央、国务院印发的《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,明确提出要“营造良好生态”^②。2021 年 3 月教育部等六部门印发的《义务教育质量评价指南》中,将“创建良好教育生态”作为县域义务教育质量评价的一项关键指标^③。2021 年 7 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》又直指良好教育生态的构建^④。与此同时,一些地方也开始探索教育生态的监测,净化区域教育生态。如浙江省制定《基础教育生态监测指标体系(试行)》,明确教育外部生态、教育内部生态、个体发

①《国务院办公厅关于规范校外培训机构发展的意见》,中国政府网,2018 年 8 月 22 日发布,2021 年 12 月 2 日访问,http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-08/22/content_5315668.htm。

②《中共中央、国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》,中国政府网,2019 年 7 月 8 日发布,2021 年 12 月 2 日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/08/content_5407361.htm。

③教育部等六部门《义务教育质量评价指南》,教育部官网,2021 年 3 月 18 日发布,2021 年 12 月 2 日访问,http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/202103/t20210317_520238.html。

④中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,中国政府网,2021 年 7 月 24 日发布,2021 年 12 月 2 日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/24/content_5627132.htm。

展生态3个一级指标、15个二级指标和28个监测点来进行教育生态监测^①。那么,“良好教育生态”提出的背景是什么?什么是“良好教育生态”?怎样构建“良好教育生态”?针对这些问题,本文试图通过对2013年中央深化改革领导小组(小组)^②成立以来,中央审议和各有有关部门发布的与教育生态构建相关的教育政策进行梳理,对良好教育生态的提出、内涵与构建路径进行分析。

一 构建良好教育生态提出的背景

当前我国教育已进入从重数量发展到重质量发展的转型期和关键期,教育质量的提升已经不能仅仅依靠教育资源的大量投入,更主要的还是要靠教育内部的结构调整和教育外部良好生态的构建。因此,构建良好教育生态成为今后一段时期教育改革与发展的重要推手。良好教育生态构建的提出有着怎样的背景,可以从当前教育自身存在的问题和教育所面临的局势进行分析。

(一)高质量教育体系建设需要良好的教育生态作支撑

我国教育经过70多年的快速发展后,已经建立起了全世界规模最大的教育体系,基本实现了教育的全面普及。如我国已于2011年全面完成了“普九”的任务,2020年学前教育三年毛入园率达到85.2%,普惠性幼儿园占全国幼儿园的比例为80.24%,普惠性幼儿园在园幼儿占全国在园幼儿的比例为84.74%,学前教育这一教育上的“短板”已经有所补齐,实现了基本的普及。2020年高中阶段毛入学率达到91.2%,意味着高中教育也实现了基本普及。2019年我国高等教育毛入学率达到51.6%,高等教育也由大众化转向普及化^③。当前,从我国教育的各个层次看,我国教育已经基本实现了普及,进入“后普及教育时代”。我国教育发展的目标已经由数量的普及转向质量的全面提升,由建成全世界最大的教育体系转向建设高质量的教育体系,而高质量教育体系的建设必然要以良好的教育生态作支撑。

(二)缓解民众的教育焦虑需要转变教育生态

虽然我国教育已经迈入“后普及时代”,但与教育普及化不相称的是国民的教育焦虑越来越严重,民众对子女的学习机会、学业成绩和就业前景等过度恐慌。缓解民众的教育焦虑也需要转变教育生态。

第一,学生学业负担过重,教育陷入内卷化。对于学生学业负担过重的治理,是我国教育上一个恒久的命题,虽然经历多轮“减负”,但客观地讲,学生的学业负担不降反增。近些年来,虽然学校在减负,但是随着校外培训机构的泛滥,校外培训机构“超标教学”、“提前教学”、“强化应试”等现象严重,违背了教育规律与学生成长规律,背离了教育目标,破坏了教育教学生态,进而影响到校内的教育教学,导致“校内减负、校外增负”现象的发生,加剧了家长的教育焦虑。当前,随着教育竞争不断加大,教育焦虑蔓延,学生和家庭教育成本也不断加大,但是学生成长或教育发展没有获得实质性的进展,教育陷入内耗的“内卷化”状态。

第二,部分地区民办教育发展失序,引发阶层固化忧虑。当前我国基础教育阶段民办教育占比过高,具体见表1。幼儿园阶段,民办园所数占比达到57.58%,民办幼儿园在园幼儿数占比达到49.37%。全国有近六成的幼儿园是民办幼儿园,且有近一半的幼儿在民办教育机构上学。小学阶段民办教育在校人数占比达到9.01%,初中阶段民办教育在校人数占比达到14.63%。虽然从数据看义务教育阶段民办教育机构数和学生数占比较低,但是由于民办教育在招生、管理等方面具有一定的自主性,“提前招生”、“违规招生”搅乱了地方教育发展的生态,使得民办教育在教育竞争中占据明显优势,导致部分地区义务教育阶段“民进公退”。

如据国务院教育督导委员会《2019年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告》,“有些地方政府对民办教育的招生管理、办学管理不到位,义务教育阶段民办学校及在校生比例偏高,个别受检县城区义务教育近一半是民办学校。河北省民办小学、初中在校生分别占全省小学、初中学生总数的10.84%、18.67%。陕

①《浙江省开展县域基础教育生态监测着力促进区域教育高质量发展》,教育部官网,2021年4月21日发布,2021年12月2日访问,http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6192/s222/moe_1742/202104/t20210421_527503.html。

②2013年12月30日中央全面深化改革领导小组成立,2014年1月22日中央全面深化改革领导小组第一次会议于在北京召开。2018年3月(“两会”期间),中央全面深化改革领导小组改为中央全面深化改革委员会。

③相关数据来自2019年、2020年《全国教育事业统计公报》,教育部官网,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/。

西省个别地方民办教育体量过大,存在‘民强公弱’态势,导致民办学校‘择校热’等问题”^①。民办教育的大量发展,导致部分区域呈现出“民进公退”的现象,民众对公办教育的信任度降低,在一定程度上造成所谓“教育的拉丁美洲化”问题。所谓“教育的拉丁美洲化”,就是指在人口收入差距显著的社会中,大量中高等收入的家长可能逃离公共教育体系而在私立部门中寻求更高水准的服务,公立学校特别是基础教育阶段的公立学校逐渐成为低劣质量机构的代名词这样一种教育格局^②。教育没有能够很好地促进社会流动,反而有加重阶层固化的迹象。教育的获取,特别是优质教育资源的获取,越来越多地跟家庭的收入和父母的教育背景挂钩,如在家庭收入水平与教育支出关系上就存在明显的正相关,农村户籍学生选择课外补习和兴趣班的可能性更低,支出也更少。教育没能很好地带来阶层流动,反而加速了阶层固化,引发了人们对阶层固化的忧虑。

表 1 2020 年基础教育阶段民办教育占比情况

学校机构 数量占比	幼儿园		小学		初中		普通高中	
	园数(所)	在园幼儿数(人)	校数(所)	在校人数(人)	校数(所)	在校人数(人)	校数(所)	在校人数(人)
民办教育机构 数和学生数	167956	23785506	6187	9660348	6041	7189580	3694	4012899
全国总数	291715	48182634	157979	107253532	52805	49140893	14235	24944529
占比(%)	57.58	49.37	3.92	9.01	11.44	14.63	25.95	16.09

根据 2020 年全国教育统计数据整理。

第三,部分家长教育期望过度,加重教育焦虑。当前,家长焦虑现象较为普遍,这一方面与教育制度设计、社会竞争加大有关系,当然也与家长自身的教育期待有很大关系。合适的教育期望需要考虑儿童的自然禀赋和后天努力,家长确立适当的教育期望有利于儿童的成长。但是受社会竞争加大的影响,部分家长对儿童的教育期望明显过度。急于求成、望子成龙,功利化、短视化心理明显。部分家长不顾孩子的发展特点,盲目跟风,引发“全民学奥数”、“盲目择校”、“一周 7 天都要上培训班”等教育痛点。还比如,对于职业教育极度“恐慌”,即使孩子不适合普通教育,也要避免进职业学校就读,对职业教育没有正确的认识,导致民众对教育的期待与国家发展职业教育的意图错位。有学者将中国家长的“教育焦虑症”概括为:贯穿整个教育的对“教育落后”的恐慌,在教育过程中对“教育重负”的压力,在教育结果方面对“教育无用”的担忧^③。

(三)实现教育现代化需要良好教育生态作基础

2020 年我国已经实现第一个百年奋斗目标,完成建成小康社会的任务。2021 年开启了第二个百年奋斗目标,即在本世纪中叶实现建成社会主义现代化国家的目标,完成中华民族伟大复兴的愿景。面向中华民族伟大复兴,教育需要培养能够担当复兴大任的时代新人。教育作为社会的一部分,是现代化建设的基石,为我国全面实现社会主义现代化提供重要支撑。因此,要实现国家的现代化,首先要实现教育的现代化。《中国教育现代化 2035》提出:“到 2035 年,总体实现教育现代化……到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定坚实基础。”^④而要全面实现教育现代化,必须有良好的教育生态,这样才能孕育出良好的教育发展态势,才能更有力地为社会主义现代化提供智力支撑和人才保障。

因此,随着我国教育进入“后普及化时代”,我国教育现代化在取得重要进展的基础上向全面的教育现代化迈进。面对民众的教育焦虑与教育内卷化的实际,有必要营造良好教育生态,为教育现代化的总体实现营造良好的生态基础。

①《2019 年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告》,教育部官网,2019 年 5 月 19 日发布,2021 年 12 月 2 日访问,http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/51997/sfcl/202005/t20200519_456057.html。

②王蓉《直面我国的“教育拉丁美洲化”挑战》,王蓉主编《中国教育财政政策咨询报告(2015—2019)》,社会科学文献出版社 2019 年版,第 40—43 页。

③陈华仔、肖维《中国家长“教育焦虑症”现象解读》,《国家教育行政学院学报》2014 年第 2 期,第 18—23 页。

④中共中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》,中国政府网,2019 年 2 月 23 日发布,2021 年 12 月 2 日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/23/content_5367987.htm。

二 良好教育生态的内涵

(一) 教育生态问题研究的学术史梳理

在生态学中,“生态”是生态系统的简称,是指在一定的时间和空间范围内,生物与环境、生物与生物之间通过物质循环、能量流动和信息传递构成的具有特定结构的功能整体。随着学术的发展,生态学的理论不断向其他学科延伸,“生态”这一概念也不断渗透到其他领域。比如在政治领域,有政治生态;在经济领域,有产业生态、金融生态等。在教育研究领域,当然也有学者早已将生态学的理论运用进来,构建起教育生态学。早在1976年,美国哥伦比亚师范学院院长、著名教育家劳伦斯·克雷明,在他出版的《公共教育》一书中,专门有一章论述了教育生态学,最早运用生态学的方法来研究教育^①。1988年我国学者吴鼎福在《教育生态学刍议》一文中首次引入“教育生态学”这一词汇^②。此后我国诞生了多部教育生态学著作,主要有1990年吴鼎福和诸文蔚合著的《教育生态学》、1992年任凯和白燕合著的《教育生态学》和2000年范国睿独著的《教育生态学》。

这些著作多将教育作为一种生态系统来看待,认为教育是整个社会生态系统的子系统,通过教育生态学的研究,可以掌握教育发展的规律,促进教育的良性发展。如吴鼎福认为教育生态学是依据生态学的一些原理,比如生态系统、生态平衡、协同进化等原理和机制,来研究各种教育现象及其成因,进而掌握教育发展的规律,揭示教育发展趋势和方向的学科^③。任凯、白燕的《教育生态学》认为教育是自然界的一个分支,是整个物质世界的一个组成部分,是与环境之间联系密不可分的、以生态系统形式存在和发展的一个有机整体,是以教师、学生、行政辅助人员构成,不断与外界环境进行着物质、能量、信息交换的动态和开放的生态系统^④。范国睿则认为,教育是一个与自然的、社会的、经济的、政治的、文化的生态环境关系密切的,由时间和空间构成的,开放而实在的生态系统,它是整个社会生态系统中相对独立的子系统。教育生态系统不仅处于与其他社会子系统的联系之中,处于教育生态系统内部各子系统的彼此联系之中,而且,这些联系又是动态的联系,处于“平衡—不平衡—新的平衡”的运动、变化、发展之中^⑤。

可以看出,我国教育生态学的研究,多将教育视为一种“生态系统”来研究,认为教育生态系统由内部生态系统和外部生态系统组成。如有学者提出教育外部生态系统是一个由经济、政治、文化、科技等诸多因素构成的复杂系统,而教育内部生态系统,主要以教师、学生、管理、科研和后勤层五个功能团为构成要件^⑥。一些学者还明确提出教育生态的概念,认为教育生态是教育系统内部诸要素之间的交互作用及其外部环境之间的物质、能量和信息的交换关系^⑦。这些研究对构建良好的教育生态具有积极的理论指导意义。但本文所讲的“教育生态”与“教育生态系统”不同,“教育生态系统”的研究重点指向“教育生态”的形成过程,而“教育生态”是教育实际呈现出来的环境和状态。

(二) 教育生态的概念界定

“教育生态”与“政治生态”概念提出的背景相似,是自上而下提出来的一个概念,而非由教育生态学的研究衍生出来的。“教育生态”这一命题的正式提出是在2018年,2018年2月22日教育部办公厅连续印发《关于切实减轻中小学生课外负担开展校外培训机构专项治理行动的通知》、《关于规范管理面向基础教育领域开展的竞赛挂牌命名表彰等活动的公告》、《关于做好2018年普通中小学招生入学工作的通知》,这三个文件均指向营造良好的教育生态,提出了“良好教育生态”构建的命题。由此,“教育生态”问题引发舆论和学界的关注。在此背景下,一些学者较早对“教育生态”问题进行了研究,提出通过规范校外培训机构、强化学校教育育人功能、注重督导监测评估来营造良好的教育生态^⑧。还有一些学者对“后减负时代”基础教育高质量发

① 劳伦斯·A·克雷明《公共教育》,宇文译译,中国人民大学出版社2016年版,第20—42页。

② 吴鼎福《教育生态学刍议》,《南京师大学报(社会科学版)》1988年第3期,第7、33—36页。

③ 吴鼎福、诸文蔚《教育生态学(新世纪版)》,江苏教育出版社2000年版,第2页。

④ 任凯、白燕《教育生态学》,辽宁教育出版社1992年版,第34—35页。

⑤ 范国睿《教育生态学》,人民教育出版社2000年版,第23—28页。

⑥ 李景春《生态理论视域中的教育生态系统及其发展》,《教育科学》2006年第3期,第27页。

⑦ 王忠武《谈谈教育系统自身的生态平衡问题》,《南京理工大学学报(哲学社会科学版)》1997年第3期,第52—55页。

⑧ 杨银付《合力维护良好教育生态》,《基础教育参考》2018年第8期,第6—7页。

展的生态重构提出了建议^①。

本文认为当前政策中所讲的“教育生态”应该是教育“生态”和教育“生态环境”的结合。《现代汉语词典》中将“生态”界定为“生物在一定的自然环境下生存和发展的状态”，将“生态环境”界定为“生物和影响生物生存与发展的一切外界条件的总和”^②。因此，我们这里将“教育生态”界定为各类教育主体生存发展的环境及其伴随的状态。这里的“教育主体”主要包括每一个与教育相关的个人和教育机构两种。教育生态表现为教育主体生存发展的“环境”和此种“环境”下的“状态”两个方面，“状态”是“环境”的伴随者。比如当前教育呈现出“功利化”、“短视化”的现象，这些现象既是当前教育改革和发展面临的“环境”，也是当前教育改革和发展的“状态”。“环境”是动态的，可改变的；而“状态”是相对静态的，已成型的。“环境”与“状态”两者相互联系，“环境”是“状态”的基础，“状态”是“环境”的体现。通过良好“环境”的营造，教育“状态”也会随之改变。

教育生态是由教育制度(国家)、教育文化(社会)、教育期望(家庭)等诸要素相互作用的结果，是教育风气的综合反映，影响着教育主体的价值取向和教育行为。因此，教育生态对于我国教育的良好转向具有基础性和导向性的作用。基础性的作用是指教育生态是教育活动赖以运行的基础，教育生态是教育生长的“土壤”，是教育生长的根基，教育生态会潜移默化地影响教育的价值取向和教育行为。导向性是指教育生态是具有一定偏向的，教育生态是教育主体进行教育选择的“风向标”，教育生态的偏向会影响教育的发展走向，教育生态所指示的方向，会对教育主体的教育选择产生重要的导向，指引教育的发展方向。

(三)良好教育生态的特质

教育作为一种培养人的社会活动，预示着良好教育生态必然遵循育人的规律和社会发展的规律。良好教育生态必然在教育与人、教育与社会发展上保持一种“生态平衡”。

一方面，良好教育生态必然遵循人的发展规律，教育在与人的发展关系上要保持平衡。一是要构建合适的教育，这与失当的教育相对。教育要立德树人，因材施教，使人尽其才。二是要构建公平的教育环境，教育应提供一个均衡的教育环境，使人人能够接受公平的教育。教育具有准公共产品的性质，应当是公益性的，而非贵族性的。

另一方面，良好教育生态必然反映社会规律，遵循社会主义办学的规律，在与社会发展的关系上保持平衡。一是要构建有魂的教育，与无魂的教育相对。一国的教育应该反映一国的国情，反映一国的社会性质。我国教育应坚持社会主义办学方向，扎根中国大地办教育，为社会主义现代化建设服务，为中华民族的复兴服务，为党育人，为国育才。二是要构建“有力的教育”，与无力的教育相对。教育作为社会的一部分，要为社会发展提供智力支撑和人力保障，为我国社会主义现代化建设和民族复兴大业奠定坚实基础。同时，教育应该能够促进人的发展，促进人的流动，而不是制造阶层固化。

三 构建良好教育生态的路径

一方面需要从外部发力，推动教育观念转变，更换教育生态“环境”；另一方面，也需要教育自身的自觉，进行供给侧改革，自觉发挥教育在人的发展和推动社会发展中的主体作用，固本强基。结合2013年中央全面深化改革领导小组(委员会)(以下简称“中央深改小组”、“中央深改委员会”)成立以来发布的教育政策的内容看，构建良好教育生态需要在以下这些方面进行努力。

(一)加强党对教育的全面领导是构建良好教育生态的根本保证

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。当前我国教育事业进入普及后的提质增效关键时期，因此，中央的教育决策对教育改革至关重要。十八大以来，党中央对教育改革给予了前所未有的重视，据教育部党组统计，从2016年到2020年，党中央、国务院印发46份关于教育的重要文件，是历史上中央给教育系统发文最密集的阶段，充分体现了以习近平同志为核心的党中央优先发展教育的坚定决心^③。加强党对教育事业的全面领导，既是教育改革攻坚克难的保证，也是营造良

① 范涌峰《“后减负时代”基础教育高质量发展的生态重构》，《四川师范大学学报(社会科学版)》2021年第6期，第42—52页。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编《现代汉语词典(第7版)》，商务印书馆2016年版，第1169页。

③ 教育部党组《扎实推进教育高质量发展加快建设教育强国》，《光明日报》2021年6月9日，第6版。

好教育生态的根本保证。

第一,党中央的教育政策谋划出了良好教育生态构建的路径。2013年11月召开的党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出要“深化教育领域综合改革”^①,拉开了新时代教育改革的序幕。2013年12月30日中央全面深化改革领导小组成立,负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进和督促落实。从2014年1月22日中央深改小组第一次会议以来,截至2021年11月25日,中央深改小组(委员会),共召开会议62次,其中涉及教育议题的有24次,审议教育类政策文件31个(具体见表2),这显示出党中央对教育改革的高度重视。这些教育政策,涉及教育评价、教育质量、教育机制、教师队伍建设、民办教育等多个方面,其中不少政策与良好教育生态的构建相关。因此,只有坚持党的领导,才能抓住教育服务中华民族伟大复兴的大局,才能构建起良好的教育生态。

表2 中央深改小组(委员会)历次会议审议的教育类政策

中央深改小组(委员会)历次会议	教育政策文件名称	审议时间
十八届中央深改小组第四次会议	《关于深化考试招生制度改革的实施意见》	2014-08-18
十八届中央深改小组第十一次会议	《乡村教师支持计划(2015—2020年)》	2015-04-01
十八届中央深改小组第十五次会议	《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》、《全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作专项督导办法》	2015-08-18
十八届中央深改小组第十九次会议	《关于做好新时期教育对外开放工作的若干意见》	2015-12-09
十八届中央深改小组第二十三次会议	《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》、《民办学校分类登记实施细则》、《营利性民办学校监督管理实施细则》	2016-04-18
十八届中央深改小组第二十四次会议	《关于统筹推进城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》	2016-05-20
十八届中央深改小组第二十九次会议	《关于深化职称制度改革的意见》、《关于进一步引导和鼓励高校毕业生到基层工作的意见》	2016-11-01
十八届中央深改小组第三十四次会议	《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》	2017-04-18
十八届中央深改小组第三十五次会议	《关于深化教育体制机制改革的意见》	2017-05-23
十九届中央深改小组第一次会议	《全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》	2017-11-20
十九届中央深改小组第二次会议	《关于推进孔子学院改革发展的指导意见》	2018-01-23
十九届中央深改委员会第一次会议	《关于进一步加强科研诚信建设的若干意见》	2018-03-28
十九届中央深改委员会第二次会议	《高等学校所属企业体制改革的指导意见》	2018-05-11
十九届中央深改委员会第三次会议	《关于规范校外培训机构发展的意见》、《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》	2018-07-06
十九届中央深改委员会第五次会议	《国家职业教育改革实施方案》	2018-11-14
十九届中央深改委员会第六次会议	《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》	2019-01-23
十九届中央深改委员会第七次会议	《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》	2019-03-19
十九届中央深改委员会第十次会议	《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》	2019-09-09

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日,第3版。

十九届中央深改委员会第十一次会议	《关于全面加强新时代大中小学劳动教育的意见》、《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》	2019-11-26
十九届中央深改委员会第十三次会议	《关于深化体教融合促进青少年健康发展的意见》	2020-04-27
十九届中央深改委员会第十四次会议	《深化新时代教育评价改革总体方案》	2020-06-30
十九届中央深改委员会第十五次会议	《关于新时代振兴中西部高等教育的若干意见》、《关于规范民办义务教育发展的实施意见》	2020-09-01
十九届中央深改委员会第十九次会议	《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》	2021-05-21
十九届中央深改委员会第二十二次会议	《关于建立中小学校党组织领导的校长负责制意见(试行)》	2021-11-24

注:2018年3月21日中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,将中央全面深化改革领导小组改为中央全面深化改革委员会。2018年3月28日十九届中央全面深化改革委员会召开了更名后的第一次会议。

第二,加强党对教育事业的领导需要构建起全面的组织领导体系。构建良好的教育生态需要坚持党对教育事业的全面领导,这就要求在各级各类学校中建立起健全的党的领导体系,充分发挥党组织总揽全局、协调各方的领导核心作用。2016年9月29日中央组织部、教育部党组印发《关于加强中小学校党的建设工作的意见》指出:“加强中小学校党的建设,对于全面贯彻党的教育方针、保证社会主义办学方向、落实立德树人根本任务、办好人民满意的教育,具有重要意义。”^①同年12月29日中共中央办公厅印发《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》,提出要加强党对民办学校的领导,确保学校按照党的要求办学治校、教书育人。2021年11月24日中央深改委员会第二十二次会议审议通过《关于建立中小学校党组织领导的校长负责制的意见(试行)》,会议认为:“加强党对教育工作的全面领导是办好教育的根本保证。建立中小学党组织领导的校长负责制,是坚持为党育人、为国育才,保证党的教育方针和党中央决策部署在中小学校得到贯彻落实的必然要求。”^②明确提出了建立党组织领导的校长负责制,有力地弥补了以往中小学实行的校长负责制的弊端,进一步保障了党在中小学办学发展中的领导地位。

(二)压实政府办教育的主体责任是构建良好教育生态的关键

第一,政府要发挥在办教育中的主体责任。各级政府要承担起发展教育的主体责任,2017年6月国务院办公厅印发《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》,推动省级政府切实履行教育工作相关职责^③。2021年3月教育部等六部门联合印发的《义务教育质量评价指南》,提出对县域义务教育质量从价值导向、组织领导、教学条件、教师队伍、均衡发展5个方面进行评价^④。这就要求县级政府全面负起办教育的主体责任。县级政府要加强教学条件保障,保障足够学位、保障教学设施、保障教学经费;要加强师资队伍保障,保障教师编制配备、提高教师队伍素质、落实教师地位待遇。在当前基础教育格局“民进公退”的形势下,各级政府还要切实提高政治站位,坚持“义务教育是国家事权、依法由国家举办”的原则,办好办强公办义务教育。强化民办义务教育规范管理,把规范“公参民”学校作为重要政治任务,承担起举办义务教育的主体责任。

第二,政府要负起营造良好教育生态的主体责任。除了要承担办学的主体责任外,地方政府还要在营造良好教育生态上下功夫。2020年10月中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》中对各级党委和政府营造良好教育生态方面的主体责任做了全面的说明。要求“各级党委和政府要坚持正确

①中央组织部、教育部党组《关于加强中小学校党的建设工作的意见》,中国政府网,2016年9月29日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/29/content_5113729.htm。

②《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二次会议》,中国政府网,2018年5月11日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/xinwen/2018-05/11/content_5290309.htm。

③《国务院办公厅关于印发对省级人民政府履行教育职责的评价办法的通知》,中国政府网,2017年6月8日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-06/08/content_5200756.htm。

④教育部等六部门《义务教育质量评价指南》,中国政府网,2021年3月18日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/18/content_5593750.htm。

政绩观,不得下达升学指标或以中高考升学率考核下一级党委和政府、教育部门、学校和教师,不得将升学率与学校工程项目、经费分配、评优评先等挂钩,不得通过任何形式以中高考成绩为标准奖励教师和学生,严禁公布、宣传、炒作中高考‘状元’和升学率。对教育生态问题突出、造成严重社会影响的,依法依规问责追责”^①。在2021年《义务教育质量评价指南》中也明确要求县级政府要负责起县域内教育的价值导向,创建良好教育生态。

第三,政府要摆正在办学中的位置,放管结合。各级政府还要处理好政府与学校的关系,落实学校办学自主权,充分激发学校办学活力,促进学校办出特色、办出水平。2020年教育部等八部门《关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》提出:“坚持放管结合。明晰政府、学校权责边界,处理好政府办学主体责任和学校办学主体地位之间的关系,既注重打破部门壁垒、做到应放尽放,又注重规范学校办学行为、强化事中事后监管。”^②政府部门要严格控制面向学校的各类审批、检查验收、创建评比等活动,规范各类“进校园”活动,减轻校长、教师非教育教学任务负担。

(三)改革教育评价机制是构建良好教育生态的导向

教育评价事关教育发展方向,有什么样的评价指挥棒,就有什么样的办学导向。推动教育评价改革对构建营造良好教育生态教育具有明显的导向作用。中央全面深化改革领导小组审议的第一个教育类政策就是关于教育考试评价的,可见教育评价在教育生态营造中的作用。2020年10月13日中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》,这是新中国第一个关于教育评价系统性改革的文件。该方案对于全面贯彻党的教育方针,完善立德树人体制机制,破除“五唯”顽瘴痼疾,引导全党全社会树立科学的教育发展观、人才成长观、选人用人观具有重大意义。

(四)促进学校教育供给侧改革是构建良好教育生态的根本

构建良好教育生态基础还在于学校自身的供给侧改革,不论是减负还是提高教育质量,离开学校教育自身的改革都是无法完成的,因此,要提升学校在构建良好教育生态中的自觉性,切实提高学校教学质量,强化学校教育的主阵地作用。

1.学校教育体系要补齐短板

第一,要加强学前教育的发展。学前教育是我国各级教育中的最短板,“入园难”、“入园贵”成为民众教育焦虑的源头之一,因此加快学前教育的普及、提高学前教育的质量是学校教育供给侧改革的首要任务。为此,2010年国务院下发《关于当前发展学前教育的若干意见》,从2011年起,以县为单位启动三年一个周期的“学前教育三年行动计划”^③。2018年中共中央、国务院印发《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,该文件是新中国成立以来,第一个以中共中央、国务院名义印发的关于学前教育工作的文件,将学前教育的重视程度提到前所未有的高度,文件提出:“到2020年,全国学前三年毛入园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率达到80%,广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系基本建成。”^④到2020年底,随着“学前教育三年行动计划”第三期的完成,我国学前教育“入园难”、“入园贵”的问题已有效缓解。

第二,要补齐职业教育发展的短板,搭建人才成长“立交桥”。职业教育是我国学校教育制度的短板,普通教育和职业教育一条腿长,一条腿短,以往大专就是职业教育学历的最高层次,这在一定程度上限制了职业教育的发展,阻碍了职业教育地位的提升,加重了民众的职业教育焦虑。因此,补齐职业教育这一“短板”,搭建起人才成长“立交桥”,引导部分学生避开普通高考“独木桥”,走上职业教育“新赛道”,有助于缓解教育焦虑。2019年《国家职业教育改革实施方案》首次将职业教育作为“类型教育”,提出职业教育与普通教育是

①中共中央、国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》,新华网,2020年10月13日发布,2021年12月2日访问,http://m.xinhuanet.com/2020-10/13/c_1126601551.htm。

②教育部等八部门《关于进一步激发中小学办学活力的若干意见》,中国政府网,2020年9月24日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/24/content_5546939.htm。

③《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》,中国政府网,2010年11月24日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/zhengce/content/2010-11/24/content_5421.htm。

④《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》,中国政府网,2018年11月15日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/15/content_5340776.htm。

两种不同教育类型,具有同等重要地位^①。2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,提出要推进不同层次职业教育纵向贯通^②。国家试图通过大力发展职教本科,建立“职教高考”制度,打通中职、大专的上升渠道,使得职业教育成为通畅的一种类型教育,形成中职—高职—应用型本科(职业本科教育)—专业硕士—专业博士完整的职业教育学制体系。

2. 全面提高义务教育质量

第一,要推进五育并举,促进学生全面发展。全面提高义务教育的质量,首先要坚持目标导向,五育并举,促进学生全面发展。2019年《中共中央、国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》提出“坚持‘五育’并举,全面发展素质教育”。坚持五育并举,重点要补齐“五育”之中美育、体育和劳动教育这三育的不足。为此,中共中央分别下发了对于这三育的指导意见。2020年3月中共中央、国务院印发《关于全面加强新时代大中小学劳动教育的意见》,2020年10月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》和《关于全面加强和改进新时代学校美育工作的意见》,对加强学生全面发展给予指导。

第二,要以“双减”为突破口,发展素质教育。提高义务教育质量,还要以问题为导向,着力解决教育上的难点、堵点,缓解教育焦虑。“减负”问题由来已久,但以往的“减负”没有做到源头治理,没有从学校主体的角度去治理。为此,2018年国务院办公厅印发《关于规范校外培训机构发展的意见》,这是我国第一个国家层面规范校外培训机构发展的系统性文件。2021年7月中共中央办公厅、国务院办公厅又印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,明确提出要加强源头治理,强化学校教育主阵地作用^③。学校教育需要坚持应教尽教,着力提高教学质量、作业管理水平和课后服务水平,让学生学习更好地回归校园,在校内“吃饱”、“吃好”,减少参加校外培训需求。

(五) 形成家校社育人合力是构建良好教育生态的支撑

家庭教育在人的成长中至关重要、影响深远,因此,家庭在良好教育生态的构建中具有重要的作用。2016年12月12日,习近平在会见第一届全国文明家庭代表时的讲话指出:“家庭是人生的第一个课堂,父母是孩子的第一任老师。孩子们从牙牙学语起就开始接受家教,有什么样的家教,就有什么样的人。”^④2018年在全国教育大会上,习近平同样指出,办好教育事业,家庭、学校、政府、社会都有责任。家庭是人生的第一所学校,家长是孩子的第一任老师,要给孩子讲好“人生第一课”,帮助扣好人生第一粒扣子^⑤。因此,构建覆盖城乡的家庭教育指导服务体系,加强家庭教育指导服务,引导广大家长树立正确的教育观和成才观,让家长真正认识到“适合的教育才是最好的教育”、“促进孩子全面而有个性发展”等教育理念,切实改变“学校减负、家庭增负”现象,形成家校育人合力。

同时,也要重视社会在良好教育生态形成中的评价、舆论作用。人才的运用和评价归根到底还是社会机构在起作用,因此,转变社会机构选人用人的观念会对良好教育生态的形成起着重要的支撑作用。2020年中共中央、国务院《深化新时代教育评价改革总体方案》明确提出:“党政机关、事业单位、国有企业要履职尽责,带动全社会形成科学的选人用人理念。新闻媒体要加大对科学教育理念和改革政策的宣传解读力度,合理引导预期,增进社会共识。”^⑥

①《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》,中国政府网,2019年02月13日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm。

②中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,中国政府网,2021年10月12日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/12/content_5642120.htm。

③中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,中国政府网,2021年7月24日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/24/content_5627132.htm。

④习近平《在会见第一届全国文明家庭代表时的讲话》(2016年12月12日),《人民日报》2016年12月16日,第2版。

⑤《习近平出席全国教育大会并发表重要讲话》,中国政府网,2018年9月10日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/10/content_5320835.htm。

⑥中共中央、国务院《深化新时代教育评价改革总体方案》,新华网,2020年10月13日发布,2021年12月2日访问,http://m.xinhuanet.com/2020-10/13/c_1126601551.htm。

(六)加强教育督导评估是构建良好教育生态的保障

教育督导在督促落实教育法律法规和教育方针政策、规范办学行为、提高教育质量等方面发挥着重要作用,加强教育督导是构建良好教育生态的有效保障。2012年8月26日,国务院教育督导委员会成立,此后省市县各级教育督导委员会也纷纷成立,发挥教育督导的督政、督学和评估监测的作用。2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》指出:“到2022年,基本建成全面覆盖、运转高效、结果权威、问责有力的中国特色社会主义教育督导体制机制。”^①要求重点督导评价党中央、国务院重大决策部署落实情况,主要包括办学标准执行、教育投入落实和经费管理、教师编制待遇、教育扶贫和重大教育工程项目实施等情况。如2020年国务院教育督导委员会重点开展了对义务教育教师工资待遇落实情况的督导,要求各地高度重视义务教育教师工资待遇保障工作,确保义务教育教师平均工资收入水平不低于当地公务员平均工资收入水平。

(七)建设高素质教师队伍是构建良好教育生态的先锋

兴国必先强师,教师是教育发展的第一资源。良好教育生态的构建,必先有高素质的教师队伍作支撑,建设高素质教师队伍是营造良好教育生态的先锋。2018年1月,中共中央、国务院印发《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,这是新中国成立以来党中央出台的第一个专门面向教师队伍建设的里程碑式的政策文件,对建设高素质教师队伍提出了意见。为营造良好教育生态,教师队伍建设需做到以下几方面。第一,加强师德建设。坚持把师德师风作为第一标准。2019年12月,教育部等七部门印发《关于加强和改进新时代师德师风建设的意见》,提出通过课堂育德、典型树德、规则立德,建立健全师德师风建设长效机制。第二,提高教师待遇。坚持“严管与厚爱并重”,不断激发教师发展的内生动力,这是党中央提出的教师队伍建设的新的原则。因此,在加强师德建设,对教师队伍提出更高要求的同时,也要不断提高教师的地位和待遇。《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》提出:“不断提高地位待遇,真正让教师成为令人羡慕的职业。”教师的地位由“受人尊敬”转向“令人羡慕”,发生巨大变化。一方面教师政治地位要提升,《意见》明确提出“确立公办中小学教师作为国家公职人员特殊的法律地位”^②;另一方面要切实提高教师经济地位,确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平。第三,减轻教师负担。2019年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》提出:“必须牢固树立教师的天职是教书育人的理念,切实减少对中小学校和教师不必要的干扰,把宁静还给学校,把时间还给教师。”^③为教师“减负”,确保教师能够潜心教书、静心育人。

建构良好的教育生态是新时代教育面临的一大新的命题,是我国教育由普及转向优质发展的关键,也是我国建设高质量教育体系的基础。以上仅就所识,通过对十八届三中全会以来党中央、国家教育政策的梳理,提出良好教育生态的内涵与构建路径。诚如前文所述,教育生态是一个国家教育文化、教育制度、家庭教育期望的综合反映,教育生态本身具有很强的固化效应,教育生态的变革也会受到较强的“路径依赖”的抵制,因此,构建和重塑良好的教育生态并非一夕之功。可幸的是我们已经具备了较为完善的普及化的国民教育体系,这为良好教育生态的重构奠定了制度基础;我们有党的坚强领导,这为良好教育生态的构建提供了政治保证;我们也具备了较为完备的国家治理体系和治理能力,这为良好教育生态的构建提供了路径保障。

[责任编辑:罗银科]

①中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》,新华网,2020年2月19日发布,2021年12月2日访问,http://www.xinhuanet.com/2020-02/19/c_1125597458.htm。

②中共中央、国务院《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》,中国政府网,2018年1月31日发布,2021年12月2日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2018-01/31/content_5262659.htm。

③中共中央办公厅、国务院办公厅《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》,教育部官网,2019年12月15日发布,2021年12月2日访问,http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201912/t20191215_412081.html。