

普及高中阶段教育的历史逻辑与 供给侧改革路径

◆ 程艳霞 李永梅

[摘要] 《高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020年)》为高中阶段教育发展带来了强大的推动力。从1993年我国第一次在教育政策中正式提出高中阶段教育“普及”以来,高中阶段教育政策的演变遵循着天然的历史逻辑,开始了从“基本普及”到“加快普及”、从“大中城市和发达地区优先普及”到“全国普及”、从“规模化增长需求”到“内涵式质量需求”的发展历程。然而,当政策再度发力,普及高中阶段教育仍然面临着供给侧改革困境,“普及率”的规模效应已经无法满足初中毕业生接受良好高中阶段教育的需求,“高质量、优结构、多样化”的普及才是当今普及高中阶段教育的根本目标。由此,调结构、补短板、提质量成为高中阶段教育供给侧改革的必然路径。

[关键词] 高中阶段教育; 历史逻辑; 供给侧改革

[中图分类号] G63

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808(2019)02-0034-08

党的十九大报告指出,当前我国进入新时代,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。高中阶段教育资源也不例外,只有普及高中阶段教育,努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育,才能让更多人有机会接受高等教育。普及高中阶段教育是继2011年11月我国全面实现“两基”目标之后教育发展的又一个重大战略目标。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)要求,到2020年,普及高中阶段教育,全面满足初中毕业生接受高中阶段教育需求。十八届五中全会明确提出了“普及高中阶段教育”。《高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020年)》再次为高中阶段教育发展带来了新契机。《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出,必须把教育的结构性改革作为主线,加快高中阶段教育普及进程。一系列政策的出台,预示着全面实现高中阶段教育普及将成为我国教育的又一次历史跨越。

一、普及高中阶段教育的历史逻辑和价值取向

中华人民共和国成立后,我国高中阶段教育

经历了由压制到恢复、由缓慢到快速的曲折发展时期,同时也经历了结构调整后普通高中兴盛与职业高中滑坡并存的时期。^[1]教育现象的产生与当时的经济社会对教育的需求密切相关,随着我国产业发展的中高端转型升级,国家对劳动力受教育年限要求提高,高中阶段教育的“普及”是必然趋势。2010年底全面实现“两基”目标之后,高中阶段教育成了我国教育改革发展的又一项重大战略任务。因此,对于高中阶段教育而言,“普及”的提出有其自身的历史逻辑和价值取向。

(一) “基本普及”阶段: 关注规模, 强调“普及率”

国家教育政策文本第一次把“普及发展高中阶段教育”的概念提出来是在1993年,中共中央、国务院在《中国教育改革和发展纲要》中强调高中阶段教育发展的“基础性”,把包括高中在内的12年基础教育作为重中之重提出来,提出了要在大城市市区和沿海经济发达地区积极普及高中阶段教育。1998年,教育部颁发的《面向21世纪教育振兴行动计划》提出“到2010年,在城市和经济发达地区有步骤地普及高中阶段教育。”1999年,《教育部关于积极推进高中阶段教育事业发展的若干意见》颁布,要求高中阶段职业学

程艳霞/重庆市教育评估院副研究员(重庆 400020); 李永梅/重庆市教育评估院助理研究员(重庆 400020)。

校的在校生人数有较大幅度的增加,未升学的初中和高中毕业生普遍接受不同年限的职业技术培训。2001年,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》提出“十五”期间要大力发展高中阶段教育,促进高中阶段教育协调发展,有步骤地在大中城市和经济发达地区普及高中阶段教育,使高中阶段入学率达到60%左右。2002年,中共十六大提出“基本普及高中阶段教育”。2003年,新颁布的《普通高中课程方案(实验)》,将高中阶段教育作为终身教育的一环。2010年,《教育规划纲要》明确指出:到2020年,普及高中阶段教育,毛入学率达到90%。

从2000年到2010年这10年间的高中阶段毛入学率从41.4%提高到82.5%,提高了41.1%,实现翻番。尽管1993至1999年间数据缺失,但是从2000年至2010年这10年间毛入学率的变化也说明了在这个阶段对高中阶段教育的重视和普及程度的大幅度提升(见表1)。

表1 2000-2010年我国高中阶段毛入学率变化^①

时间(年)	毛入学率(%)	比上年提高(%)
2010	82.5	3.3
2009	79.2	5.2
2008	74	8
2007	66	6.2
2006	59.8	7.1
2005	52.7	4.6
2004	48.1	4.3
2003	43.8	1.0
2002	42.8	1.4
2000	41.4	-

(二) “加快普及”阶段:关注结构,注重“普职比”

2011年开始,全国大多省市都实现了高中阶段“基本普及”目标,2017年高中阶段毛入学率达到88.3%(见表2)。在这一期间可以看到,自

1985年以来我国高中普职比在逐年发生变化,特别是随着成人高中的逐步停办,中职教育在校生比例逐年增长,普职比结构朝着“大体相当”的趋势发展(见表3)。

表2 2011-2017年我国高中阶段毛入学率变化^②

时间(年)	毛入学率(%)	比上年提高(%)
2011	84.0	0.5
2012	85.0	1.0
2013	86.0	1.0
2014	86.5	0.5
2015	87.0	0.5
2016	87.5	0.5
2017	88.3	0.8

表3 1985-2017年我国普职比变化^③

时间(年)	合计(%)	普通高中(%)	成人高中(%)	中职教育(%)
1985	100.0	57.2	10.7	32.1
1990	100.0	46.9	3.1	49.9
2000	100.0	49.1	1.3	49.6
2005	100.0	59.8	0.5	39.7
2006	100.0	57.9	0.4	41.7
2007	100.0	55.7	0.4	43.9
2008	100.0	54.5	0.3	45.2
2009	100.0	52.6	0.2	47.1
2010	100.0	51.9	0.2	47.9
2011	100.0	52.4	0.6	47.1
2012	100.0	53.7	0.3	46.0
2013	100.0	55.7	0.3	44.0
2014	100.0	57.6	0.4	42.1
2015	100.0	58.8	0.2	41.0
2016	100.0	59.6	0.1	40.3
2017	100.0	59.8	0.1	40.1

① 数据来源: 中华人民共和国教育部发布的《2000-2010年全国教育事业发展统计公报》。其中,2001年数据缺失。

② 数据来源: 中华人民共和国教育部发布的《2011-2017年全国教育事业发展统计公报》。

③ 数据来源: 中华人民共和国教育部发布的《2017年教育统计数据》。

随着《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》《中国共产党十八届三中全会全面深化改革决定》的颁布，国家对职业教育的政策从“大力发展”转变为“加快发展”，引起了政府及全社会的高度关注。然而，在“基本普及”“大体相当”的结构背后，实际上存在着中职教育发展滞后的不平衡问题。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出，大力发展职业教育，加快发展面向农村的职业教育。推进农村中等职业教育免费进程。2012年，党的十八大把发展高中阶段教育作为“办好人民满意的教育”的重要任务之一，明确提出“基本普及高中阶段教育，加快发展现代职业教育”。《国家教育事业第十二个五年规划》也指出要重点加强中等职业教育。

（三）“全面普及”阶段：关注质量，倾向“特色化”

2015年，党的十八届五中全会首次提出“普及高中阶段教育”，与《教育规划纲要》提出的高中阶段毛入学率达到90%的目标一脉相承。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》也提出“各地要统筹做好中等职业学校和普通高中招生工作，落实好职普招生大体相当的要求，加快普及高中阶段教育。”《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》提出，普及高中阶段教育，高中阶段教育毛入学率达到90%以上。如何高水平、高质量地普及高中阶段教育，是我国当前乃至未来一段时间内教育改革应当思考的重要课题。2017年，教育部公布的《高中阶段教育普及攻坚计划（2017—2020年）》提出，“到2020年，全国普及高中阶段教育，适应初中毕业生接受良好高中阶段教育的需求。全国、各省（区、市）毛入学率均达到90%以上，中西部贫困地区毛入学率显著提升；普通高中与中等职业教育结构更加合理，招生规模大体相当”，同时提出了将普通高中大班额比例高、职业教育招生比例持续下降等问题作为攻坚重点之一。2017年，《国家教育事业“十三五”规划》明确指出，普及高中阶段教育，巩固提高中等职业教育发展水平，促进普通高中多样化发展；探索综合高中、特色高中等多种模式，促进学校特色发展，为学生提供更多选择机会。这个阶段的普及在努力优化结构的基础上，更注重高中教育质量的整体提升和办学特色的更加鲜明。

《高中阶段教育普及攻坚计划（2017—2020年）》的出台将着力解决一些学校教育质量不高、普通高中缺乏特色、中等职业教育吸引力不强等问题，让所有高中学生能接受高质量的教育，实现更高质量的高中普及。有很多省市都在探索高中教育多样化发展，如重庆市从2015年开始就出台了相关政策，鼓励优质中等职业学校通过兼并、托管、合作办学等形式，整合、扩大优质办学资源，并支持农村普通高中转型发展中等职业教育或进行综合高中试点。

二、普及高中阶段教育的供给侧矛盾与现实瓶颈

教育供给侧是教育政策、制度、资源、产品和服务的供给方，其主体一般包括政府、教育管理者、学校以及学校内从事教学科研工作的教师。^[2]从供给侧角度分析，普及高中阶段教育需要解决数量、结构和质量三个方面的矛盾。

（一）数量瓶颈：高普及率与发展不充分的矛盾

近20年，我国高中阶段教育快速发展，普及水平迅速提高。2017年，高中阶段毛入学率比2000年提高了46.9%。在全国，高中阶段教育毛入学率的东中西部差异较大，目前毛入学率低于70%的有4个省区，而在集中连片贫困地区中毛入学率低于50%的有11个地市。^[3]

“普及率”只是在规模上的普及程度，并非高质量的普及，在“普及”之现象的背后，高中阶段教育还面临着区域整体发展不充分问题。例如，重庆市作为西部直辖市，目前高中阶段教育已经整体实现规模上、速度上的“普及”。“十二五”期间，全市高中阶段毛入学率达到93.1%^[4]，与全国同年87%^[5]的毛入学率相比，已经大大超前，尤其是主城九区的普及率基本上在90%以上。但是某些县域2011至2016年，高中阶段教育毛入学率从78.54%提高到87.94%，明显低于全市平均水平。有些县域初中毕业生数量远远大于可以在本县接受高中阶段教育的学生容量，由此导致大规模的初中毕业生向周边县域和中心城区流动。随着生源流失，在一些中西部贫困地区、民族地区、边远地区等教育基础薄弱、普及程度较低的地区，办学条件跟不上，优质师资也随之流失严重。有研究者在河南某县调研时发现，全县近160万人口，仅有公办示范高中一所、普通高中一所。“农村初中毕业生能继续读高中的不足40%，能读示范高中的不足10%。”^[6]

在一些县域城区有2~3所普通高中而在乡镇地区或农村几乎没有普通高中学校的规划布点,城乡高中学校发展不均衡现象较严重。

(二) 结构瓶颈: 供给多元性与发展不均衡的矛盾

多元性是指类型的多元, 均衡性指的则是资源量充足、结构比例协调。当前高中阶段教育供给侧资源较为多元, 有普通高中、职业教育、公办高中或民办高中、城市高中或农村高中。然而, 高中阶段教育资源结构的不均衡首先体现在城乡不均衡上, 2015年全国1%人口抽样结果显示, 城市15~19岁队列中, 高中及以上学历人口占比为83%, 农村同队列人口中高中及以上学历人口比例为53%。^[7]这些数据都说明, 农村有近一半的学生在初中毕业后就辍学或者未接受完整的高中阶段教育。农村高中承受着在办学条件、师资水平、学生质量等方面的弱势。其次是类别不均衡, 内蒙古高中阶段教育的职普比例为3.5: 6.5, 部分盟市的初中职普分流比例还达不到2: 8。^[6]据中国教育报报道, 广西普通高中教育发展较为滞后, 普通高中由于学位不足导致的大班额和超大班额率分别达21.7%和28.9%, 普职比为7: 3^[8]。重庆一些区县则存在中职规模萎缩现象, 有的区县普职比从2011年的5: 2变为2016年的7: 3, 有的区县则从2011年的5: 5变为2016年的6: 4, 部分区县初中毕业生读中职学校的比例仅占毕业生总数的20%。同时出现另一种现象, 即一些区县中职教育规模较大, 而普通高中规模较小, 原因在于区域内普通高中数量较少, 只有2所完全中学, 不能满足初中毕业生的升学需求。这也反映出“普及率”并不能说明普及情况良好, 有可能存在区域普通高中资源不足的情况。类别不均衡还表现在公办和民办高中数量也不均衡, 民办高中教育发展滞后。全国各省市民办中小学数量中, 民办初中数量居多, 而民办高中数量微乎其微。同时, 据调研显示, 虽然各地指标分配政策并没有将民办初中排除在外, 但是民办学校在实际中却难以享受到优质高中的分配指标, 由此造成公办和民办生源质量的差异影响教育质量的公平。

(三) 质量瓶颈: 需求高端化与供给低端化的矛盾

除了数量和结构上的瓶颈之外, 质量瓶颈也是高中阶段教育面临的一大问题。党的十九大报告指出: 人民对美好生活的需要越来越紧迫。高中阶段

教育质量的高低关系着人民对美好教育的期盼。中等职业教育作为普及高中阶段教育的增长点与“短板之痛”并存的矛盾体, 总体发展相对落后, 全国中等职业教育学校总量处于逐年减少趋势, 且各类中高职院校规模均在缩减。2015年, 全国普通高中招生796.61万人, 中等职业学校(机构)招生601.25万人, 二者比例为1.32: 1。2016年, 我国中等职业教育在校生占高中阶段教育在校生比例为40.25%。^[9]31个省份中, 有21个省份的中职生数占高中阶段教育比率少于40%, 3个省甚至少于30%。^[10]中职教育发展相对滞后是普遍问题, 最大的问题在于缺乏“吸引力”, 具体集中表现为“三难”: 招生难、管理难、办学能力提高难。多数省市调研显示, 专业设置与需求脱节, 学生对口就业率不高, 少数学校开发了部分就业前景比较乐观、较有特色的新专业, 但规模小、起点低, 师资、设施等软硬件跟不上, 非专业的基础文化课程普遍不受重视, 开设率不到国家规定的60%。同时, 校企合作推进困难, 师资整体水平偏低, “双师型”教师严重缺乏, 中职教师中来自技术师范学院和企业的仅占39.4%。在办学条件上, 公办中职学校主要是专业实训场地及设施不足, 民办和行业办中职学校办学条件相对更差, 有的基础设施老化, 安全隐患较多, 由此导致社会、家长对中职学校的认同度较低, 也不愿意孩子来读中职学校。中职教育质量影响了整个供给的有效性和高质量, 同时民办高中的滞后性发展也满足不了部分大众对优质高中资源的高端化需求。

三、实现高中阶段教育高质量普及的制约因素

调研发现, 高中阶段教育普及遭遇数量、结构、质量瓶颈, 诸如规划、政策、经费、观念等是主要影响因素。

(一) 规划之困: 高中阶段学生规模预测与县域学校布局规划缺乏超前性

随着城镇化发展, 乡村学生大量向城区流动与经济社会发展水平制约下的教育资源不足形成矛盾, 普通高中大班额比例高一直是困扰高中阶段教育的关键问题之一。当前高中阶段教育资源产生数量瓶颈的重要原因在于缺乏对高中阶段学生规模的超前预测与学校布局提早规划。我国2016年初中阶段毕业生数是1410.14万人, 高中阶段学生在校生数量是3971万人。^[11]根据国家教

育事业发展“十三五”规划,2020年高中阶段学生在校数量将达到4130万人^[12],意味着近几年有159万的初中毕业生需要进入高中阶段学校,而“全面二孩政策”实施对现有的教育规划布局、教育资源分配带来挑战,以县域为单位的前瞻性学龄人口预测与规划布局缺失将导致10多年后本就紧张的高中阶段教育资源紧张程度加深。

(二) 政策之困 “指标到校”政策在一定程度上强化了“重点中学”概念

“指标到校”政策是指优质高中招生名额分配到区域内初中学校的政策。自2002年《教育部关于积极推进中小学评价与考试制度改革的通知》开始试行“指标到校”政策以来,一直到2010年《教育规划纲要》对“招生名额合理分配作为高中招生的改革方向”的进一步明确,“指标到校”政策逐步在全国很多省市得到了实施。像广州、重庆、成都等城市都按照指标到校政策和重点中学高中统招计划,拿出50%~70%的招生名额,然后区或县按照各校办学规模、毕业班人数和办学水平等,将之分配到有初中毕业生的学校。

“指标到校”政策本身带来的教育均衡与发展是有目共睹的,逐步缓解了择校问题,有效促进了义务教育均衡发展,确实增加了普通初中包括农村初中学生入读优质高中的机会。但是,经过多年的实施,这一政策也出现了一些问题。一是产生了生源的分层,部分普通高中或中职学校反映这一政策的实施导致生源的分流、分层,即“一流的学校按指标到校读重点,等重点高中录取结束后才轮到其他普通高中选择二流的生源,最后才是职业高中招收三流的生源”。“指标到校”政策尽管在很大程度上保证了所有初中包括农村初中都有一部分比例的优秀学生可能读到重点或示范高中,但另一方面也产生了一定的马太效应,即重点普通高中生源质量好、办学水平高,而其他普通高中生源质量上稍差、职高的生源质量就更差。二是导致了政策的不公平。重点或示范中学的概念由于“指标到校”政策的存在而更加强化,有“指标到校”政策的优质高中和无“指标到校”政策的其他普通高中和中职学校在经费划拨、师资招聘、家长选择等方面都会有较大差异,长期下去可能不太利于高中教育资源的优质均衡发展,还可能会影响区域整体教育质量的提升。三是强化了结构的不均衡。“指标到校”的政策偏见使民办教育无法同公办教育在相对公平的

环境中平等发展。

(三) 经费之困: 倾向于高中阶段教育的政府财政拨款较为短缺

学校运转困难也是攻坚计划中提到的三大困难之一。全国多省市调查了解,高中阶段教育发展的最大问题是经费问题。一是经费投入总量较少。全国教育经费统计快报显示,2016年全国教育经费总投入为38866亿元,高中阶段教育总投入占比15.84%。^[13]2017年全国教育经费总投入为42557亿元,高中阶段教育总投入占比15.60%。^[14]其中,中等职业教育经费总投入占高中阶段教育总投入的34.9%。二是高中阶段生均拨款机制不健全。国家没有统一的普通高中生均拨款标准,2016年全国普通高中生均公用经费支出达2923元,21个省份划定了普通高中生均经费最低拨款标准。与此同时,调研发现政府生均投入水平与地方经济发展水平紧密相关,中西部省份在校生基数大,大规模、大班额导致的政府生均投入很低。^[15]三是政府投入不足造成家长成为主要投资主体。学校依靠学费运行是大多数普通高中的现状。如在重庆渝东南地区,“十二五”期间对普高的投入和中职的投入比例都较低,2015年某区县财政对普通高中教育经费拨款占市级财政拨款的14.95%,而对中职教育经费拨款占市级财政拨款的3.53%。在渝西地区,2015年某区县财政对普通高中教育经费拨款占市级财政拨款的10.24%,而对中职教育经费拨款占市级财政拨款的2.59%。普通高中经费来源除了区县财政拨款之外,很大一部分还要依靠学费来维持,“择校费”的取消,使学校经费运转比较紧张。同时,由于“指标到校”政策所带来的重点与非重点学校收费差异,重点学校学费1200元(每学期每生),普通学校则是600元(每学期每生),导致有些高中特别是农村高中办学条件、设施设备与城区高中相距甚远。

国家在普通高中和职业高中之间的财政支持偏向明显。中等职业高中教育所获得的国家支持与政府支持要远远高于普通高中所获得的支持,与此相反的是,家长和学生对于中等职业教育的需求度却远远低于普通高中的需求度。因此形成了需求度高的普通高中得不到支持,而需求度低的职业高中得到大力支持。^[16]

(四) 观念之殇: 职业教育的自我认同与社会认同双低

当前社会普遍存在的主流观念仍然是中等职

业学校的生源差、口碑差。由于体制机制等方面的原因,职业教育与基础教育、高等教育不可同日而语,在政策支持、物质投入、政策环境等方面都有所差异。传统观念对中职学校学生的自我认同和社会认同度以及教师的职业认同度形成较强冲击。社会传统观念中“以上大学为荣”的意识仍在起作用,无论是中职学校内部教师对学生、学生对自身还是学校外部家长对教师、社会对学校或学生都存在一定的不认同态度。当家长面临高中阶段普高和中职两种类型的教育时,都想自己子女进入普高,宁可复读、托关系、交各种费用,也不会主动选择中职学校。更深层次的原因是职业教育和普通教育在传统观念上价值差异较大,中职毕业生在发展空间和就业竞争力方面也呈现出较为弱势的状态。

四、高质量普及高中阶段教育的改革路径

“普及”高中阶段教育的重大意义在于为个体发展提供教育机会、教育选择和个别化教育,意味着为青少年提供选择、参与和发展的机会,使更多学生获得更大发展。加快普及高中阶段教育,在新时代将成为通过教育实现精准扶贫的最佳途径,也意味着需要规划的落实、政策的调整和制度的重新设计等。为此,研究初步构建了高质量普及高中阶段教育的规划、政策、标准制度(Policy and System and Short slab, PSS)改革路径框架。

(一) 指向机会平等: 保障区域学龄人口发展规模和学校布局规划相匹配

提高普及程度意味着进一步扩大全市高中阶段在校生规模总量,随着“全面二孩”政策的实施和国家对农村教育、弱势群体的高度关注,更多的农村初中毕业生和特殊群体增加了接受高中阶段教育的机会。特别是针对当前高中阶段教育普及程度较弱的中西部,对于毛入学率低于90%、大班额比例高、普职结构不合理的省份,要加强县级人口发展规模预测和学龄人口预测。一是国家或县级教育行政部门以《高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020年)》为指导,针对高中阶段教育毛入学率较低的地区进行深度调研,重点调研资源配置容量、办学条件、大班额等,与当地教育行政部门了解高中阶段学校布局规划与未来发展的适应性问题等。二是基于调研重置或调整高中阶段教育资源布局规划,统筹考虑经济、

社会发展趋势,结合2020年普及目标、初中毕业生增减、未来高中阶段学龄人口变化趋势等,科学测算需要的学校、师资、校舍、设施设备等资源缺口,特别关注“指标到校”政策中的优质高中资源稀缺问题,同时关注弱势群体学生入学机会平等问题,做好高中阶段教育发展规划和学校建设规划。

(二) 指向校际公平: 保障“指标到校”政策之外的学校享受同等待遇

“指标到校”政策致力于解决义务教育阶段择校问题,却带来了“重点、非重点”高中以及职高在招生、生源质量、学费收取、经费政策等方面的差异,多年来强调的“重点校”“重点班”政策造成优质学校与薄弱学校差异较大,甚至带来了优质高中学校与其他普通高中和中职学校在学费收取等政策支持方面的差异性。面对政策执行过程中产生的这些问题,我们应该采取以下措施予以解决。一是教育行政部门应该重新审视“指标到校”政策,淡化“重点、非重点”高中概念。改变之前“从(优质)重点高中、普通高中到职业高中”的招生顺序习惯,采取同时招生,指标到校与“分数线”划定相结合,综合考虑升入优质高中、普通高中和中职学校的学生比例,保证普职的合理比例。二是科学核定学校办学成本,建立合理的成本分担机制,建议由省级政府统筹普通高中教育经费,根据不同地区的财政能力制订省、县(市)二级政府的经费承担比例。建立普通高中公用经费保障机制,保证省域内的每个普通高中获得相同的生均公用经费,按非义务教育阶段成本分担要求,确定学费标准,保证优质高中与普通高中学费与办学成本保持基本持平,避免因学校类型不同而造成的学费标准不同,进而导致一般的普通高中与农村高中由于学费标准低而造成的运转问题。三是探索普通高中阶段教育“免学费全覆盖”政策。全国各省市针对建档立卡的家庭贫困学生实施了免学费政策,江西芦溪、重庆江北等部分地区已经率先开始了普通高中“免学费全覆盖”政策的实施,具体免费内容是公办学校按批准的学费标准免收学费;民办学校按当地同类型公办学校免学费标准减免学费,按批准的学费标准高出补助部分可按规定继续收取。如果能保证所有普通高中学校生均公用经费的均等与全纳性免学费政策实施,普及高中阶段教育的实施将有了坚实的经费保障。

(三) 指向质量有效: 保障高中学校办学条件标准化与质量的多元化

学校办学条件的好坏与择校有一定关系, 如果办学条件不符合学生受教育需求, 即使有指标到校政策, 也很难改变择校格局。因此, 为解决学校优质化资源稀缺的问题, 就要全力打造更多的优质高中。一是推行高中学校标准化建设。扩大高中资源容量并非盲目扩建或新建学校, 现在有的地方“为了普及而普及”, 扩大高中阶段教育规模, 对现有的高中学校进行扩建、改建和新建, 使这些学校成了大班额学校、巨型学校, 与此同时, 为了实现职业教育和普通教育比例大致相当, 一些不发达的县建了职教中心或者职业学校, 而这些学校在办学条件上都是不符合发展需要的。加快普及高中阶段教育, 必须明确高中普及的政策标准, 包括学校标准、区域标准、评价验收标准。建议出台《高中阶段学校基本办学条件标准》, 起码在基本办学条件上实现相对的城乡均衡。特别是对于普通高中学校来说, 淡化重点非重点的区分, 设置同样的经费标准、学费标准、办学条件标准, 有利于普通高中学校在招生上的基本公平、生源质量上的基本公平以及区域整体教育教学质量的提高。二是鼓励优质高中民办化扩容。要追求有质量的高中教育, 扩大现有品牌高中办学规模是有效的举措。可以充分利用现有资源, 以改建、扩建、分离现有社会认同度较高、办学规模较大、教育教学质量有保障的高中为主, 扩大其办学规模, 实现有效增容, 将高中教育量的扩张过程变为质的优化过程。同时, 可以充分利用优质公办高中的办学理念和经验办民办高中, 走民办高中办精英教育、公办普通高中办大众教育之路。鼓励多类型、多形式的高中教育模式, 实现高中多样化、特色化发展, 实现大众教育与精英教育、公办与民办教育、城市与乡村教育的互融互助、共同发展。三是深化职教体制机制改革, 提高中职教育吸引力。坚持产教融合、校企合作、工学结合、知行合一, 引导行业企业积极支持职业教育发展, 从职业教育模式改革入手, 提升职业教育的实力。做好顶层规划和设计, 完善政府支持民办中职教育、县域中职教育的扶持政策, 构建省级中高职招生、课程、专业、教学、科研等多元衔接体系。研究并颁布中职教育学校“双师型”教师认证标准, 确定“双师型”教师的合法认证机构, 建立健全相关管理制度体

系。^[17]引入第三方评估, 开展教育质量评估, 如专业发展评估、人才培养模式评价、招生规范性评估、毕业生就业质量评估等, 通过评估优化中职学校专业设置和布局, 围绕地方经济发展、产业结构需求, 为更多的学生接受中等职业教育提供高质、优化的应用型技能教育^[17], 为普及高中阶段教育打下坚实基础。依托职教“精准攻坚”, 达到“精准扶贫”的力量传承。

(四) 指向城乡均衡: 保障农村普通高中优质发展成为老百姓家门口的好学校

高中教育质量并非简单的“进城”或者名校扩编就可以自动生成的。^[18]农村高中质量提升关系着教育整体发展。因此, 必须重点关注农村高中现状与发展, 不能一味地追求农村高中教育的“城市化”, 也不能鼓励农村学生逐渐向城市分流, 这些都不利于高中阶段教育均衡而有质量的发展。一是落实乡村教育振兴计划, 加大农村普通高中学校支持力度, 缓解债务危机。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》对实施乡村振兴战略进行了全面部署, 提出推进农村普及高中阶段教育, 支持教育基础薄弱县普通高中建设, 健全学生资助制度, 使绝大多数农村新增劳动力接受高中阶段教育。二是促进农村高中教育特色发展, 加大力度开展农村高中特色多样化发展的指导, 如发展综合性高中、专业高中等, 使农村高中在生源劣势的情况下重新焕发出活力, 让农村普通高中发展成为老百姓家门口的好学校。同时要出台政策留住优秀师资, 确保开齐、开足、开好国家和地方课程, 并研发有地域特色的校本课程, 将农村高中教育发展与所在地区的社会经济文化发展相结合, 为农村高中学生的终身发展服务。三是必须明确农村普通高中的招生地域范围, 省级教育行政部门应当合理设置不同层级属性的学校招生范围, 避免农村高中优质生源流失。

[参考文献]

- [1]徐辉 任钢建. 六国普及高中教育政策与改革的国际比较[M]. 北京: 教育科学出版社 2010: 21 - 22.
- [2]周海涛 朱玉成. 教育领域供给侧改革的几个关系[J]. 教育研究 2016(12): 30 - 34.
- [3]石伟平 赫天聪. 普及高中阶段教育 中等职业教育需要发力[J]. 中国职业技术教育 2017(34): 39 - 44.
- [4]重庆市教育委员会关于印发重庆市教育事业发展“十三五”规划的通知[EB/OL]. (2017 - 04 - 28) [2018 - 03 - 29]. <http://www.cqjw.gov.cn/Item/24688.aspx>.

- [5] 2015年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2016-02-29) [2018-04-15]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html.
- [6] 让更多初中毕业生都能读高中:全国代表委员呼吁普及高中阶段教育[EB/OL]. (2018-03-17) [2018-04-15]. http://www.jyb.cn/zgjyb/201803/t20180317_1024374.html.
- [7] 2015年全国1%人口抽样调查主要数据公报[EB/OL]. (2016-04-20) [2018-04-15]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160420_1346151.html.
- [8] 普及高中阶段教育按下“快进键”[EB/OL]. (2018-01-02) [2018-04-15]. http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/moe_2082/zl_2018n/2018_03/201801/t20180103_323593.html.
- [9] 教育部:要让中等职业教育招生规模与普通高中相当[EB/OL]. (2017-04-06) [2018-04-16]. <http://www.cankaoxiaoxi.com/china/20170406/1854992.shtml>.
- [10] 刘显泽. 以发展中职为重点普及高中阶段教育[N]. 中国教育报 2015-11-07(002).
- [11] 2017年教育统计数据[EB/OL]. (2018-08-10) [2018-09-20]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/.
- [12] 国务院关于印发国家教育事业发展规划“十三五”规划的通知[EB/OL]. (2017-01-10) [2018-04-20]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/19/content_5161341.htm.
- [13] 2016年全国教育经费统计快报[EB/OL]. (2017-05-03) [2018-05-16]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_1946/fj_2017/201705/t20170503_303596.html.
- [14] 2017年全国教育经费统计快报[EB/OL]. (2018-05-08) [2018-05-10]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201805/t20180508_335293.html.
- [15] 董俊燕, 刘泽云. 普通高中政府生均投入影响因素研究:基于省级面板数据的实证分析[J]. 教育与经济 2014(3): 16-20.
- [16] 霍益萍, 朱益明. 中国高中阶段教育发展报告(2014)[M]. 上海: 华东师范大学出版社 2015: 112.
- [17] 程艳霞, 陈瑞生. 现代中职教育的特点、问题及建议[J]. 教育与职业 2015(21): 13-16.
- [18] 朱益明. 论我国普及高中阶段教育的认识问题[J]. 基础教育 2014(4): 19-24.

(责任编辑 蒲丽芳)

(上接第33页)

[参考文献]

- [1] 联合国教科文组织. 反思教育: 向“全球共同利益”的理念转变[M]. 北京: 教育科学出版社 2017: 2.
- [2] 檀慧玲. 世界主要创新型国家教育创新政策的特点及启示[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版) 2014(1): 102-107.
- [3] 邓莉, 彭正梅. 全球学习战略 2030 与中国教育的回应[J]. 开放教育研究 2017(3): 18-28.
- [4] 周洪宇, 徐莉. 联合国教科文组织教育 2030 框架对中国教育现代化 2030 的启示[J]. 河北师范大学学报(教育科学版) 2017(5): 5-13.
- [5] Our ICT Journey [EB/OL]. [2018-05-04]. <https://ict-connection.moe.edu.sg/masterplan-4/our-ict-journey>.
- [6] National Education Technology Plan [EB/OL]. [2018-05-04]. <https://tech.ed.gov/netp/>.
- [7] Reimagining the Role of Technology in Education: 2017 National Education Technology Plan Update [EB/OL]. [2018-05-10]. <https://tech.ed.gov/files/2017/01/NETP17.pdf>.
- [8] 魏雪峰, 李逢庆, 钟靓茹. 2015年度国际教育信息化发展动态及趋势分析[J]. 中国电化教育 2016(4): 120-127.
- [9] 王北生, 王程程. 未来教育与未来教育之研究[J]. 课程·教材·教法 2017(10): 4-11.
- [10] 戴伟芬, 梁慧芳, 颜贝贝. 面向教育现代化 2030 的教师教育发展趋势与政策选择[J]. 河北师范大学学报(教育科学版) 2017(5): 31-35.
- [11] Teacher Policy Development Guide [EB/OL]. [2018-05-10]. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002352/235272e.pdf>.
- [12] 刘秉栋, 楼世洲. 南非 2030 学校基础教育愿景[N]. 中国教育报 2017-12-01(005).
- [13] 甘容辉, 何高大. 大数据时代高等教育改革的价值取向及实现路径[J]. 中国电化教育 2015(11): 70-76.
- [14] 2018 全球大数据产业将呈现七大发展趋势 [EB/OL]. (2018-02-05) [2018-05-10]. http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2018-02/05/content_40700.htm.
- [15] Young Children in Deep Poverty [EB/OL]. [2018-05-10]. http://www.nccp.org/publications/pdf/text_1133.pdf.
- [16] 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 [EB/OL]. (2018-01-31) [2018-05-10]. http://www.xinhuanet.com/2018-01/31/c_1122349513.htm.
- [17] 坚持中国特色社会主义教育发展道路 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人 [EB/OL]. (2018-09-10) [2018-11-10]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201809/t20180910_348145.html.

(责任编辑 蒲丽芳)