

学习党的十九大精神专栏

优先发展教育事业的尺度分析

刘云生

(重庆市教育委员会, 重庆 400020)

摘要:十九大报告所要求的“优先发展教育事业”,不仅是一个重大原则和举措,更是一个可执行、可测量、可评估和可分析的尺度。在党的全国代表大会上再次强调该尺度,不是简单的重复,而具有新的尺度立意,既是中华民族伟大复兴的历史逻辑、新时代中国特色社会主义的政治逻辑、中国精神中国价值中国力量中国智慧培育的教育逻辑的统一,也是人的全面发展的理论逻辑、创造美好生活的实践逻辑、解决发展不平衡不充分矛盾的现实逻辑的统一。其尺度范围不能失之于宽,也不能失之于窄,可将其限定在经济和社会事业发展的境域中。教育事业优先于经济和其他社会事业发展,必须坚持优先规划与配置资源、优先投入与增长经费、优先培养与供给人才、优先改革与创新教育等四条标准。新时代教育事业发展的优先事项在十九大报告中予以了明确,可归结为“办出中国特色、世界一流的教育”的尺度具象。把优先发展教育事业作为尺度刻写在中国大地上,必须基于这个尺度的政治、法律、系统、专业和人文等特性,强化政治责任、教育执法、统筹协调、监测评估、以文化人等抓落实,持之以恒方可建成教育强国,为中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

关键词:十九大报告;教育事业;优先发展;尺度分析

中图分类号: F08;G40-054

文献标识码: A

文章编号: 1003-4870(2018)04-0003-10

中国共产党十九大报告明确要求“优先发展教育事业”^[1]。这是继1987年党的十三大报告提出把教育事业放在首要位置之后,第7次在党的全国代表大会报告中强调教育事业优先发展。30年来,在教育事业优先发展的思想指引下,我国教育事业发展取得了举世瞩目的成就,教育总体发展水平跃居世界中上行列。但也不可否认,教育事业优先发展还在一定范围内、一定程度上存在表态多、调门高,但认识不足、行动不够、落实不到位,甚至差距明显的情况,教育发展不平衡不充分的矛盾比较突出。

如今,中国特色社会主义已经进入新时代,在新的历史起点上,我们该如何把握和落实“优先发展教育事业”的要求呢?笔者认为,优先发展教育事业不仅体现

了党和国家的意志,是一个要遵循的重大原则和践行的重要举措,更是一个可执行、可测量、可评估和可分析的具体尺度。尺度的核心作用不仅是“帮助人类简化外部世界结构以利于形成系统认知”^[2],是一种充满想象力的思考方式,更是指导社会实践使事物朝着有利方向发展的重要工具。只有把优先发展教育事业作为尺度刻写在中国大地上,才具有实际意义。这就需要准确把握这个尺度的立意、范围、内涵、标准等,并以此推动尺度实践。

“尺度是有其结构和层级的,每个事物都处于一个尺度的等级序列之中,而尺度分析就是找到并清晰地描绘出这种结构化的尺度和不同尺度的结构联系。”^[3]本文尝试用尺度分析的方法剖析“优先发展教育事

收稿日期:2018-05-31

基金项目:教育部2017年教育综合改革重大课题研究项目“教育体制机制改革理论与实践研究”(项目批准号:17JGWT0015)。

作者简介:刘云生,男,重庆市教育委员会政策法规处处长,教育学博士,主要从事教育学原理、教育政策与法治研究。

业”,以此厘清一些长期以来存在的模糊认识和实践困惑,为把这个尺度刻写在新时代的中国大地上提出一些新认识、新思路、新标准和新策略,供理论研究和具体实践参考。

一、尺度立意:为什么要优先发展?

尺度在本质上是人与物的关系,是客观性和主观性的统一。任何尺度的确立都有其客观的基础和主观的意志。尺度立意既反映了人们对事物客观性的认识,也集中体现了人们的主观意志。十九大报告再次强调“优先发展教育事业”,体现了党和国家什么样的意志?与过去党的全国代表大会报告相比,有什么新的突破?深刻把握这一尺度背后的立意及其变化,是尺度分析的切入点,也是尺度建构的动力源。

改革开放以来,党的全国代表大会关于“优先发展教育事业”的尺度立意大体经历了形成与发展、深化与提升、飞跃与创新三个重要发展阶段。这既是我国经济和社会快速发展推动演变的过程,也是对教育事业自身认识不断深化的过程,还是对教育事业在社会系统全局中定位不断明晰化的过程。

优先发展教育事业的形成与发展阶段主要显现在党的十三大至十六大期间,侧重在现代化建设中确立教育事业发展的优先尺度。十三大报告把教育事业放在“关于经济发展战略”中去论述,“把发展科学技术和教育事业放在首要位置,使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来。”^[4]优先发展教育事业意在促进“经济发展”,其原因在于教育能够为经济发展培养有素质的劳动者。十四大报告将此扩大到科技、经济和社会等现代化建设上,“科技进步、经济繁荣和社会发展,从根本上说取决于提高劳动者的素质,培养大批人才。我们必须把教育摆在优先发展的战略地位,努力提高全民族的思想道德和科学文化水平,这是实现我国现代化的根本大计。”^[5]十五大、十六大报告再拓展到文化建设上,十五大报告强调“发展教育和科学,是文化建设的基础工程”^[6],十六大报告在“文化建设和文化体制改革”专题下阐述“教育是发展科学技术和培养人才的基础,在现代化建设中具有先导性全局性作用,必须摆在优先发展的战略地位。”^[7]至此,4次党的全国代表大会报告基本完成了教育事业在现代化建设中的尺度定位。但值得注意的是,当时历史条件下所说的现代化主要指的是1954年我国第一届全国人民代表大会提出来的工业、农业、国防、科学技术四个现代化。

优先发展教育事业的深化与提升阶段主要集中在党的十七大至十八大时期,着重从泛在意义上的民族振兴和社会进步来确立教育事业发展的优先尺度。十七大报告历史性地将教育事业放在社会建设中论述,强调“教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础”,提出“优先发展教育,建设人力资源强国”,突出了教育的社会属性和人力支撑作用。^[8]十八大报告不但发展了现代化理论,提出了工业化、信息化、城镇化、农业现代化等新四化,进一步明确了教育在现代化建设中的作用,而且进一步强调“教育是民族振兴和社会进步的基石”,提出“努力办好人民满意的教育”^[9],这表明优先发展教育事业有了社会全面进步和人的发展的综合考虑。

优先发展教育事业真正的飞跃与创新阶段在党的十九大开启。十九大报告对优先发展教育事业的价值、内涵、内容与范畴等方面进行了多元多维的历史性创新,高屋建瓴地指出,“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,加快教育现代化,办好人民满意的教育。”^[10]深刻地回答了为什么要优先发展教育事业的问题。就其尺度立意来说,至少有五点新的意涵:

一是在新时代中国特色社会主义中确认优先发展教育事业的尺度,历史方位有了新格局。十九大报告指出,“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。”^[11]在这个新的历史方位中,科教兴国战略是我国社会主义现代化建设要实施的七大战略之一。优先发展教育事业是建设教育强国的根本保证,是实施科教兴国战略的具体体现。教育事业发展的优先尺度在新时代这个大的历史格局中得到了确认,意义非凡。

二是在中华民族伟大复兴中确认优先发展教育事业的尺度,政治站位有了新高度。中华民族伟大复兴是一个贯穿中国百年历史的重大历史课题,复兴的内涵是全方位的,包括经济、政治、文化、社会、生态等方面,总体目标是从站起来、富起来走向强起来,到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。要实现这样的目标,必须着力培养担当民族复兴大任的时代新人,而培养时代新人的重任必须依靠教育事业的发展。教育强则民族强、国家强。十九大报告基于建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,强调“必须”把教育事业放在“优先位置”,相对于过去仅从经济、社会、文化等一个或者几个维度来确立教育事业发展的优先尺度,更具全局性;相

对于泛在意义上的民族振兴和社会进步,更具实质性和确切性内容,站位也更高。

三是在中国精神中国价值中国力量中国智慧的培育中确认优先发展教育事业的尺度,责任担当有了新使命。中国精神、中国价值、中国力量和中国智慧是中华民族伟大复兴必须建立和强大起来的脊梁。其中,教育具有不可替代的作用。正因为如此,十九大报告除了集中一段论述教育事业发展外还在多处提到了教育,教育事业不再是一个部门、一个系统所做的事情,已经渗透到各行各业和社会的方方面面。教育的价值进一步凸显,不仅仅具有基础性、全局性和先导性作用,还具有精神性、生成性和可持续性作用。只有深入培育和践行社会主义核心价值观,中国精神、中国价值才能得以确立。只有持续不断地培育创新人才,驱动创新发展,中国力量、中国智慧才能得到提升。正是基于这样的教育功能性和规律性逻辑,教育事业发展的优先尺度才具有持续的生命力,进而为教育事业优先发展赋予更丰富的新使命,除了办好学校教育,还有社会教育;除了办好实体教育,还有虚拟教育;除了教育专门部门和机构要办好教育,其他非教育部门和机构也要在职责范围内实施好社会主义核心价值观、在岗培养等教育。

四是在人的全面发展新内涵中确认优先发展教育事业的尺度,理论认识有了新飞跃。“人的全面发展”写入党的全国代表大会是从十六大开始的,十六大报告指出,“形成全民学习、终身学习的学习型社会,促进人的全面发展。”^[12]更多强调的是教育在促进人的全面发展中的作用。十七大、十八大报告将促进人的全面发展拓展到经济、政治、文化、社会、生态等各个领域,但只是比较宽泛地作了论述。而真正具有创造性的阐释在于十九大报告,表明“新时代我国社会主要矛盾是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,必须坚持以人民为中心的发展思想,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。”不但将“促进人的全面发展”与“人民美好生活需要日益广泛”联系起来,而且具体化为物质文化生活的高要求,民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的新需求,转化为“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”等方面的具体诉求,阐述更加明确。^[13]在这些人的发展的诸多方面中,教育事业处于优先发展的地位。这并不是说“幼有所育、学有所教”有多么高贵,而恰恰相反,它是人的全面发展最具独特价值的基点性维度,是先手棋,也是奠基石。这些论述是对马克

思关于人的全面发展理论的中国化、具体化和纵深化。

五是在为人民创造美好生活中确认优先发展教育事业的尺度,实践落点有了新深度。过去,我们更多把教育事业当作经济、文化、社会等发展的基础手段,当作确保政府教育投入责任的政策工具,以此来确立教育事业发展的优先尺度。这本身并没有错,但忽视了发展的根本目的在于为了人的更好生存。十九大报告指出,“带领人民创造美好生活,是我们党始终不渝的奋斗目标”“增进民生福祉是发展的根本目的。”^[14]解决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,逐步走向共同富裕,教育具有举足轻重的作用,包括促进知识文化传承与创新,阻断代际贫困传递与加深等等。从创造美好生活这个实践落点来定位教育事业发展的优先尺度,在这个意义上要求“办好人民满意的教育”,更为根本,更接地气,实践的靶心也更准。

由此可见,十九大报告强调“优先发展教育事业”,既是历史逻辑、政治逻辑、教育逻辑的统一,也是理论逻辑、实践逻辑和现实逻辑的统一。这样的尺度立意,意味着“优先发展教育事业”是一个历史性尺度,将会长期适用,决不可轻易动摇;是一个整体性尺度,适用于中华民族伟大复兴的大局,是实现两个一百年奋斗目标战略选择的战略选择;是一个规律性尺度,是教育本质与教育功能真谛的彰显,是教育发展必须遵循的基本规律;是一个哲理性尺度,是对人之所以为人的基本特性的哲学反思,是实现人的全面发展的关键性过程指标;是一个根本性尺度,是检验我们的所作所为是否为人民创造美好生活的试金石。正如柯布西耶所说:“一种尺度即代表一个时代,它是精神的标尺”,^[15]我们必须认识到,十九大报告确认“优先发展教育事业”这个尺度不是简单的重复,也不是一般意义上的承续和利益考量,而是在新时代大背景下的深化和提升,必将产生深刻而深远的影响。

二、尺度范围:优先于什么发展?

世界上没有放之四海而皆可用的尺度,任何合理的尺度都有其存在的范围,并在这个范围内有效。只有分析并科学地明确了这个范围,才能正确有效地使用尺度,发挥尺度的作用。十九大报告多处出现“优先”或“优先发展”字样,比如,“节约优先,保护优先”,“农业农村优先发展”,等等。只有弄清楚其尺度范围,才能明确其确切意义,否则就容易产生多个“优先”抵牾的理论混淆和逻辑迷茫。“优先发展教育事业”,仅从

“优先”二字便可知其属于比较性尺度,要界定其尺度范围,关键是弄清楚教育事业优先于什么发展。

近几十年来,关于这个问题有四种比较典型的说法:其一,优先于经济发展。这种观点发端于1972年联合国教科文组织发表的《学会生存——教育世界的今天和明天》,该书指出,“多少世纪以来,特别在发动产业革命的欧洲国家,教育发展是在经济增长之后发生的。现在,教育在全世界已倾向先于经济的发展,这在人类历史上大概还是第一次。”^[16]后被广泛采信,《教育大辞典》就将“教育先行论”解释为“教育发展应超前于经济发展”。^[17]在此意义上,有的还将教育投资作为优先投资的选项,提出,“人力资本的关键投资就是教育。”^[18]其二,优先于经济和社会发展。这种观点认为,从基本国情出发,按照不同阶段经济和社会发展的需要与可能,必须以超前于经济和社会发展的速度发展教育。^[19]其三,优先于社会其他子系统。这种观点认为,“教育优先发展”并非只是简单的优先于政治,或者优先于经济,或者优先于文化等方面而言,而是要优先于社会其他子系统的发展。^[20]“教育相对于诸如经济、政治、军事、外交等其他事业而言享有待遇优先地位”。^[21]其四,优先于非教育。这种观点认为,“所谓教育优先发展是党和政府在处理教育与非教育的相互关系时,主动采取优先考虑教育,超前发展教育的这一原则。”^[22]有研究者在此理论基点上开展了教育优先法理研究,分别对人的发展优先、受教育权优先、教育活动优先、教育关系优先、教育事业优先、教育优先发展战略进行了专题讨论,并提出相关的立法和政策建议。^[23]

以上四种观点均有一定的道理,但都不够精准,要么失之于窄,要么失之于宽,要么过于笼统,要么过于微观,都不利于教育事业优先发展的有效实践。若要确切划定优先发展教育事业的尺度范围,可从厘清以下四组关系入手:

一是教育实践形式与教育事业的关系。优先发展的是“教育”,还是“教育事业”?长期以来有关该问题的认识都比较模糊,不少政策文件和学术文章将二者不加区别地使用。有研究者试图厘清其中的关系,认为,从性质论上看,教育发展优先包括人的发展优先和人的受教育权优先;从现象论上看,包括教育活动优先、教育关系优先、教育事业优先、教育优先发展战略。^[24]这种探索是有益的,但具体观点是值得商榷的。从人的发展来看,其内容包括多个方面,不仅仅可以通过教育来促进人的发展,还可以通过经济、政治等其它实践来实现,也不仅仅只有教育将人的发展优先作为

优先内容,因此,上述观点在逻辑上难以自洽。从教育现象分类来看,将其分为教育活动、教育关系、教育事业、教育发展战略四个范畴,分类标准不统一,存在交叉和互相包含的弊端。其实,就总体概念的“教育”而言,是一个促进人的发展的实践形式,而“教育事业”只是这个实践形式中带有组织框架性质的部分。按照《现代汉语词典》的解释,“事业”在一般意义上是指“人所从事的,具有一定目标、规模和系统而对社会发展有影响的经常活动”。教育事业指的是国家或者社会实施的旨在培养人的公益行为,包括教育机构、制度、资源、计划及其实施。党和国家优先发展教育事业,正如前文所阐述的那样,是有充分理由的。但不能据此认为教育实践形式的方方面面都要优先于其他实践形式。德国教育学家底特利希·本纳在《普通教育学》中指出,人类的不同实践形式之间不存在先天的等级秩序和优先秩序,“人类实践某一领域的任何变化都会对其他所有领域产生后果,它的作用也要通过人类共存的其他领域来促成”。^[25]将教育活动、教育关系等都纳入优先的范畴,有人为拔高和越界之嫌,也难以符合现实生活的实际。十九大报告要求“优先发展教育事业”,指向十分明确,那就是,优先发展的是“教育事业”,而非泛在的“教育”实践形式。即使我们说“坚持教育优先发展”,其中所说的“教育”也应该指的是“教育事业”。

二是人的生存与发展的关系。对人类而言,生存是基础,也是目的,发展是过程,也是手段。尽管教育事业最终目的在于促进人类更好生存,但直接指向的却是人的发展领域。教育事业发展的优先尺度属于发展范畴的尺度,而不是生存范畴的尺度。也就是说,教育事业之优先限在发展的境域里。在生存的境域里,教育事业发展的优先尺度并不一定成立。因为尽管生存与发展二者统一于人的生命、生活和生产之中,但“仍然存在着某种价值排序,生存与发展一旦还原就构成一对矛盾,生存只能是指原生的个体存在状态,是前语言的和前逻辑的,生存总是优先于并规定着发展,而发展则是一种价值判断。”^[26]举例来说,当国家处于大规模的战争状态或者生态灾难时,生存出现了严重问题,是难以奢望优先发展教育事业的。当然,生存的最低限度是存在,生命不至于死亡,“但不能把生命的存在仅仅理解为生命的存活。人的生存需求是一个历史的范畴,人的生存空间和生存质量都是随着人类的历史演进而日益扩大和提高的。”^[27]在满足人的一般生存的基础上谋求发展是一种常识性选择,在发展的境域里

坚持教育事业发展的优先尺度,是符合逻辑的选择,也是实事求是的。这是我们准确把握九大报告关于“优先发展教育事业”要求的立足点,因而不能泛泛地谈教育优先于社会其他子系统,甚至扩大到优先于非教育的所有领域。

三是前提保证与任务内容的关系。十九大报告作为政治报告,强调“优先发展教育事业”,显然带有鲜明的政治属性。从这个意义上说,优先发展教育事业是一种政治尺度。这种尺度确立的前提是政治,根本保证也是政治。“实践尺度的核心就是尺度政治。”^[28]世界上没有脱离政治的教育事业,教育事业总是生活在尺度政治影响之下的,从这个意义上说,优先发展教育事业是政治决策和推进的任务和内容。事物发展的前提是先决条件,保证是基础条件,具体任务和内容是其存在的主体。我们不能说,事物发展的任务和内容能够优先于其前提和保证而存在。在此意义上,教育事业难以优先于政治而发展,事实上现实生活中政治优先于教育的情况是比较普遍的。就政治决策和推进的任务内容来看,经济和社会事业是政治所确立的发展主战场,教育事业应该是在这个主战场上处于优先地位,享有优先尺度。

四是国计与民生的关系。教育事业既是国计,也是民生。前者顶天,后者立地。没有国计,民生难以保障。没有民生的获得感,国计也失去了意义。优先发展教育事业必须体现在国计和民生两个维度上。但过去我们大多从国计来确立教育事业发展的优先尺度,谈国家战略的多,谈民生实事的少,谈地位优先的多,谈尺度优先的少。前述四种比较典型的说法几乎都是如此。这也是优先发展教育事业不能很好落地、造福人民的重要原因之一。十九大报告顶天立地,从国计上,将教育事业置于中华民族伟大复兴的事业之中,确立了科教兴国战略;从民生上,将教育事业置于带领人民创造美好生活的社会事业之中,将优先发展教育事业放在了保障和改善民生的“头条”,将其放在了经济和社会事业发展境域中来考虑,是切合实际的。

基于以上分析,我们可以认为,优先发展的是“教育事业”,在“经济和社会事业发展境域”中成立,体现在国计和民生两个方面,其尺度范围可表述为“教育事业优先于经济和其他社会事业发展”,其中,“其他社会事业”包括医疗卫生、劳动就业、社会保障、科技事业、文化事业、体育事业、社区建设、旅游事业、人口与计划生育等方面。这可能在某些人看来,缩小了优先发展教育事业的尺度范围,甚至认为降低了教育的地位,其

实不然,这是一种理性回归,尺度的精妙之处在于有“尺”就有“度”,让教育事业在其应当的范围内“优先”,乃至“第一”,不但符合实际,也能更好地推动教育事业的发展。

三、尺度标准:怎样才算优先发展?

尺度是用来量度的,只有在量度中才能发挥作用。量度必然要有一定的标准。优先发展教育事业的尺度标准是什么?或者说,教育事业怎样才算优先于经济和其他社会事业发展?

截至目前,对这个问题的研究主要有四种思路:其一,从教育保障上确立标准。目前普遍认同“三个优先”,即教育发展优先规划、教育投入优先保障、教育资源优先配置。其中,就教育投入而言,有的提出了投入占比的要求,国际21世纪教育委员会建议“国民生产总值用于教育的比例未达到6%的国家,教育经费无论如何不应低于这个百分比”,^[29]而我国的标准是“保证国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例一般不低于4%”,^[30]有的提出了投入增长的要求,认为,教育投资增长速度应超过经济增长的速度,^[31]确保一般公共预算教育支出逐年只增不减,确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减。其二,从人才培养上确立标准。认为,教育为未来经济发展的需要培养人才,目标应超前。^[32]但怎样才算目标超前?超多少合适?都没有明确界定,也没有实质性监测和评估指标。其三,从教育发展水平上确立标准。认为,“教育的先行需要先行的教育”,^[33]在教育与政治、经济、科技的发展关系中,必须使教育有一定的发展提前量,按照胡鞍钢的发展理论,教育应当高于经济发展的20%—30%为适度。^[34]其四,从教育工作上确立标准。认为,教育工作的每个链条都需要优先,包括“认识优先,理论研究优先,立法优先,策略优先,规划优先,措施优先,和谐优先,体制改革优先,教育技术优先”。^[35]

以上研究对完整地确立优先发展教育事业的尺度标准具有积极的启发意义,但所存在的问题也是显而易见的。第一种思路抓住了教育保障这个关键,但这种思路忽视了教育事业对经济社会发展需求的呼应。而第二种思路则恰恰相反,同时对具体指标语焉不详。第三种思路的弊端在于教育与政治、经济、科技等分属不同类型的事业,它们之间的发展水平不具有可比性,更没有同一参照系,难以量度教育发展水平和政治、经济、科技等的发展水平孰高孰低,更难以有量度其高低的具体刻度。第四种思路显然扩大了优先发展

教育事业的范畴,并且标准不够清晰,逻辑也不够严密,难以获得广泛认可。

尺度是事物物质与量的规定性。^[36]优先,在时间上表现为先后秩序;在空间上表现为大小范围;在质性上表现为轻重度量。尺度优先是一个复杂的、整体性的、质与量辩证统一的表达。确立教育事业发展优先的尺度标准,既要考虑投入,也要考虑产出;既要考虑需求,也要考虑供给;既要考虑过程,也要考虑结果;既要考虑本质规定,也要考虑量化可测;既要考虑整体框架,也要考虑具体落点。博采众长,我们可以对十九大报告所强调的“优先发展教育事业”提出四条尺度标准。

一是优先规划与配置资源。教育的核心是解决“人的素质”问题,但必须以“物”作为基础,否则就成了“空中楼阁”。^[37]这里所说的资源指的是除了直接经费投入以外的其他一切有形和无形的、教育所需之“物”。在经济和社会事业发展规划和资源配置上,优先考虑教育事业发展。一个方面是优先满足教育基础设施所需的物质资源,比如,优先规划和配置教育用地,建设教育构筑物和网络基础设施等,配备各种教育设施设备,确保教育条件优先保障。另一个方面是优先在教育领域使用先进的科技和文化等创造性成果的精神资源,包括更新教育内容,让最先进的研究成果率先进入课程教材;使用先进设备和科学技术,让最好的研究成果为教育服务,等等。只有当教育事业站在科技和文化等“巨人的肩膀上”时,才能胜任培养未来经济和社会发展所需要的人才,否则教育事业永远成不了“先行者”,甚至将消磨优先发展教育事业的本真意义。

二是优先投入与增长经费。教育投入是最能体现教育事业尺度优先的指标。从绝对数量上看,教育事业投入总量能够满足人才培养的需要,尤其是足以支撑经济和社会对未来所需人才的培养,以确保“教育先行”。世界各国流行的做法是将教育事业全社会总投入与国内生产总值挂钩,具体比例则由各国结合实际规定。对我国而言,需要升级“教育财政性投入占GDP的比例不低于4%”的规定,计算出全社会教育总投入占GDP的比例,以反映教育事业总体投入的水平。从相对数量上看,教育事业投入增长比例应该高于国内生产总值增长比例,以体现教育事业优先于经济发展;教育事业投入占社会事业投入的比例应该高于其他社会事业所占的比例,以体现教育事业优先于其他社会事业发展。将教育事业投入的绝对数量要求和相对数量要求结合起来,就构成了教育事业优先发展的投入保障标准。

三是优先培养与供给人才。习近平总书记指出,“教育决定着人类的今天,也决定着人类的未来。人类社会需要通过教育不断培养社会需要的人才,需要通过教育来传授已知、更新旧知、开掘新知、探索未知,从而使人们能够更好认识世界和改造世界、更好创造人类的美好未来。”^[38]当今教育已经冲破了“传道授业解惑”的历史围栏,与“更新开掘探索”联系在一起,也就是说,教育越来越与经济和社会发展交织在一起,正在从“跟跑”向“并跑”,甚至“领跑”发展。优先发展教育事业的根本目的和落脚点还在于为经济和社会发展优先培养和供给人才。离开这个谈优先规划与配置资源、优先投入与增长经费都将失去最根本的意义。优先培养与供给人才主要包括两个方面,一个方面是能够满足当今经济和社会发展的需要,可用社会各行各业对国家或者地区人才培养的满意度来衡量;另一个方面是能够适应甚至引领未来经济和社会发展,教育就像一个“未来工厂”,在这里孕育面向未来的思想、知识和智慧及其人才,可用所培养的人才在世界或者区域中创造性领军人才所占的比例来衡量。“社会满意度+引领性人才占比”便构成了教育事业优先培养和供给人才的尺度标准。

四是优先改革与创新教育。在当今知识和智力支撑迭代更新加快的时代浪潮下,教育越来越成为经济和社会发展的内在动力源,成为经济社会创新驱动发展的重要支撑,教育的陈旧落后往往会带来经济和社会发展的全面滞后,教育的改革创新则往往会为经济和社会发展注入新的要素和活力。以史为鉴,1957年苏联成功发射第一颗人造卫星,随即美国便出台了《国防教育法》,并紧跟出台系列创新性教育改革举措,进而推动美国的世界教育中心地位的形成。从这个意义上讲,优先改革与创新教育是优先发展教育事业的应有之义。这就要求我们在经济和社会改革发展的大盘中,一方面要优先推动教育改革,尤其是率先改革教育体制机制;另一方面要鼓励优秀人才从事教育工作,尤其是教育创新工作,包括课程教材教学的创新,乃至整个教育业态的创新。改革开放伊始,邓小平首先推动的是教育改革——恢复高考制度,要求“尊重知识、尊重人才”,鼓励优秀人才从教,这一系列政策背后就蕴含了这样的道理和内在逻辑。

有了上述四条标准,既可以照此推动教育事业优先发展,也可以利用这些标准衡量某个国家或地区是否做到了教育事优先发展。只有这样,“优先发展教育事业”才不会停留在政治宣誓乃至口号上,而具有真正

的尺度意义和实践价值。

四、尺度细分：优先发展什么？

一般来说，尺度具有层次性，一个大的尺度往往是由一个个小尺度组份所构成的。将大尺度分解成一个个小尺度组份的过程就是尺度细分。对“优先发展教育事业”这个尺度进行细分，也就是要回答“优先发展教育事业的什么”。

教育事业是与时俱进的事业，不同历史背景和条件下，优先发展教育事业的内容是会发展变化的。从党的全国代表大会的报告和实际工作来看，我国大体经历了“规模和普及优先”到“质量和公平优先”的发展过程，教育事业优先发展的总体方向是明确的。但关于“优先发展什么”的理论研究却比较少见，只是一些观点在“调结构”“强内涵”等相关研究中有所散见。

一般来说，某个历史阶段教育事业优先发展什么，可从三个维度来考量：其一，从教育发展目标与矛盾问题的关系来看，一个国家或一个地区在一定的历史阶段都要确立发展目标，无论是经济和社会发展的总体目标，还是对教育作出的具体目标，都为教育事业优先发展确立了方向。同时，这个国家或地区的教育面临的主要矛盾和矛盾的主要方面，为进一步明确教育事业优先发展的内容确立了现实的逻辑起点，将目标和问题结合起来，就可以明确优先发展事项。其二，从教育与经济社会发展的关系来看，教育为经济社会发展服务，经济社会发展需要什么样的人才，必然是教育事业优先发展的事项，但同时，教育要培养经济社会发展所需人才，需要国家和社会提供相应的教育条件，将二者结合起来，即可明确切实可行的优先发展事项。其三，从本地教育与国际教育的关系来看，当今世界是一个全球化的世界，任何一个国家和地区的教育事业都不可能关起门来办，必须和世界联系在一起，加强教育对外交流与合作。据此，确立优先发展事项还要看世界各国教育发展的潮流，顺应历史潮流而动，方为上策。

十九大报告紧紧围绕建设社会主义现代化强国的目标，立足中国，放眼世界，在经济和社会发展大局中，抓住社会主要矛盾，对教育事业优先发展的目标、内容、任务、关键等作了要言不烦的论述。

一是将优先发展的目标定位在“教育现代化”和“人民满意的教育”上。前者是站在社会主义现代化建设伟大事业的高度提出来的，是全面建成社会主义现代化强国的重要内容。后者是从人民为中心的发展理

念中提出来的，是带领人民创造美好生活的一部分。二者相统一，构成了教育事业优先发展的双重目标。

二是将优先发展的主题确定在“公平、质量、选择”上。明确提出“推进教育公平”“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”。^[39]办好各级各类教育，将为国民提高素质提供更多样的选择，满足每一个人性发展的需要，因为没有选择，就没有自由而充分的发展。

三是将优先发展的根本任务放在立德树人、素质强人、系统育人上。在立德树入上，要求“培育和践行社会主义核心价值观”，培养“社会主义建设者和接班人”。^[40]在素质强人上，要求“发展素质教育”，“培养高素质教师队伍”，促进“德智体美全面发展”，“大力提高国民素质”。^[41]在系统育人上，注重各级各类教育统筹发展，从学前教育到高等教育，再到继续教育，形成全民终身教育体系；注重产学研用深度融合，从学校教育到社会教育，从产业教育到科技创新教育，形成全社会全方位全过程育人的链条；注重区域协调育人，从东部到中部，再到西部，从城市到乡村，强化教育协作，缩小教育差距。

四是将优先发展的着力点放在抓重点、补短板、强弱项上。学前教育重在“办好”，义务教育重在“城乡一体化发展”，高中阶段教育重在“普及”，职业教育重在“完善体系”，“深化产教融合、校企合作”，高等教育重在“加快一流大学和一流学科建设”，实现“内涵式发展”，继续教育重在“加快建设学习型社会”，民办教育重在“支持和规范”。^[42]

五是将优先发展的生长点放在教育创新和驱动创新上。教育事业在加快建设创新型国家中具有重要的作用。教育自身创新是基础，也是源泉。要充分利用新思想、新科技等创新教育的理念、内容、形式、方法、手段、形态等，在当前尤其要利用互联网、大数据、人工智能等“办好网络教育”，^[43]推动教育智慧化。要充分发挥教育，尤其是高等教育人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流与合作等方面的职能，驱动经济“质量变革、效率变革、动力变革”，推动社会治理创新。

六是将优先发展的世界方位定格在教育强国上。“一个给定的事物可以同时是地方的、区域的和全球的，唯一重要的是其相对其它对象的‘位置’”。^[44]随着中国越来越走近世界舞台中央，我国教育事业优先发展不仅仅需要在国内的经济和社会发展中定位，也需要在世界的大舞台上去定位。优先发展教育事业就是

要把我国建设成为世界教育强国,为实现其他各种强国梦奠定坚实基础。

一言以蔽之,这些优先发展事项可聚结为“办出中国特色、世界一流的教育”的尺度具象。中国特色是优先发展教育事业必须体现的“成色”,世界一流是优先发展教育事业必须达到的“高度”。

十九大报告指出,“实践没有止境,理论创新也没有止境。”^[45]上述教育事业优先发展的内容也不是静态的、固化的。Moore认为,“尺度现在已成为一个不断被建构的认知表达,一个持续变化的过程,它已不再是一个等待被发现的客观事实,而主要是一个实践概念。”^[46]随着世界格局的深度调整,新时代中国特色社会主义建设的不断深入,优先发展教育事业的尺度细分也会不断发展变化。只要我们永不停滞,永不僵化,与时俱进更新优先发展事项,就能够不断完善和用好“优先发展教育事业”这把尺子,推动教育事业健康可持续发展。

五、尺度实践:如何确保优先发展?

马克思指出,“动物只是按照它所属的那个物种的尺度和需要来进行塑造。而人则懂得按照任何物种的尺度来进行生产,并且随时随地都能用内在固有的尺度来衡量对象,所以,人也按照美的规律塑造物体。”^[47]确立尺度不是目的,而是手段,最终目的还在于按照尺度“进行生产”。确立优先发展教育事业的尺度也不例外,关键还在于尺度实践,真正确保教育事业优先发展。

过去,我们主要有三种做法:其一,立法确认,将教育事业优先发展的原则写入教育法,要求各级党委和政府依法办事;其二,政策规定,在中央和地方各级党委和政府的工作报告或其他重要文件中写入教育事业优先发展要求,有的还具体强调了教育规划、投入、配置等方面的优先措施;其三,履职督查,在对各级政府教育经费承担份额进行划分的基础上,上级政府对下级政府开展履行教育责任督导检查,有的还纳入了人大审议政府教育基本责任,开展人大监督等。总体来说,这些做法收到了较好的效果,但存在的不足也是显而易见的。主要表现在:重原则,不够细化,对尺度标准缺乏进一步的具体化;重投入,不够全面,对投入关注多,但对落实优先规划、配置、培养、供给、改革等缺乏足够的重视;重劝导,不够刚性,尽管采取了一些督导督查的方式,但问责追效的措施不够有力,没能真正把优先发展教育事业作为一个尺度来实践和落实。

习近平总书记在十九届中共中央政治局第一次集

体学习时强调,要切实学懂弄通做实党的十九大精神。在新的时代背景下,要将优先发展教育事业做实,必须根据这个尺度本身的特性,多管齐下,综合施策。

一是基于尺度的政治特性,强化政治责任抓落实。“旗帜鲜明讲政治是我们党作为马克思主义政党的根本要求。”^[48]而优先发展教育事业是党和国家所作出的政治决策,所确立的政治尺度。据此,可将优先发展教育事业作为对各级党政领导人“旗帜鲜明讲政治”的要求,既将其纳入党政机关落实教育事业优先发展责任进行督导,也纳入对其主要负责人的政治和政绩考核指标,以政治巡视、年度考核和任期结束审计等方式督促其抓落实。由于“尺度政治理论的核心在于不同行为主体根据自身的利益,借助自身的力量或引入第三方行为体扩大自身的力量,并通过控制、操纵尺度进行必要的尺度转换,以便选择对自身有利的尺度”,^[49]因此,在这个过程中要重点防止随意进行尺度转换,“上有政策,下有对策”,以及政策执行走样、执行不力等情况出现。

二是基于尺度的法律特性,强化教育执法抓落实。《中华人民共和国教育法》在第四条规定,“教育是社会主义现代化建设的基础,国家保障教育事业优先发展。”^[50]优先发展教育事业是一个法律尺度,具有刚性的约束力。“尺度运用同样是实现‘管治’的重要手段。”^[51]可按照依法治国和依法行政的要求,将其纳入教育执法的范围,督促各级党政落实。由于《中华人民共和国教育法》的规定比较原则,优先发展教育事业的尺度标准没有从法律上予以明确,可依据教育法制定相关的执法检查条例或办法,将其具体化为刚性指标,通过人大执法检查和政府执法工作督查等方式予以落实。

三是基于尺度的系统特性,强化统筹协调抓落实。优先发展教育事业是一个系统性尺度,既对党委和政府、部门、学校提出要求,也对社会组织和个体提出要求。当前,教育事业优先发展之所以难以落实,在体制上存在部门掣肘,教育部门在经费投入、资源配置上的话语权太少;在机制上,事权与财权、资源配置权不匹配,甚至截然分离,明显脱节。为此,需要建立党委领导、政府负责、部门协调、责权统一、追踪问效的教育保障体系,确保教育事业优先发展在体制内良性运转。对社会而言,存在的最大问题是没能最大限度调动社会组织和个体优先发展教育事业的积极性,没能促动各利益相关主体主动参与办学,形成教育命运共同体。比如,无论在投资兴办教育的资金总量,还是投资主体数量,都远远少于经济和社会其他事业。据此,可通过弘扬尊师重教的传统文化、支持社会力量办学、

建设学习型社会等多种方式,将全社会的教育潜力激发出来、教育力量聚合起来。

四是基于尺度的专业特性,强化监测评估抓落实。教育具有专业性。优先发展教育事业是一个专业性尺度。尤其是教育事业的整体业态发展是否优先于经济和其他社会事业发展,是需要专业审视的。为此,需要通过专业化监测评估来判断“教育是否先行”,是否能够完成优先培养和供给人才的使命,是否在优先推动教育改革和创新,并把这个监测评估结果作为对教育部门、学校和相关责任主体奖励和问责的重要依据。

五是基于尺度的人文特性,强化以文化人抓落实。尽管优先发展教育事业作为一个尺度体现了事物固有的特征和规律,但它不是一个自然科学意义上的尺度,而是具有浓郁的人文特性的尺度。因此,在推动其尺度实践时,要充分利用文化所具有的内生、浸润和持续影响等特点,通过社会教育、舆论宣传等多种方式,推动全社会形成教育事业优先发展的文化。

综合实施上述五种策略,持之以恒,优先发展教育事业的尺度实践必将在新时代中国大地上结出丰硕的成果,教育事业在“按照美的规律塑造”上也必将迈出更加坚实的步伐。

最后,必须指出的是,经济社会是一个复杂系统,多尺度现象是这个复杂系统的基本特征。十九大报告确立了教育事业在经济和社会事业发展中的优先尺度,但“优先”不是“唯一”,也不是“冒进”,是有限度的,在实践中要处理好优先尺度与其他多尺度之间的关系,既要在国家、地方等不同层级中捍卫教育事业的优先尺度,也要注重尺度之间的有机耦合,推动教育事业与其他事业和谐共生,最终实现经济和社会最优化发展、人的全面发展的目标。

参 考 文 献

[1][10][11][12][13][14][39][40][41][42][43][45][48] 习近平.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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R].北京:中国共产党中央委员会,2017-10-18.

[2][27][46][51]转引自刘云刚,王丰龙.尺度的人文地理内涵与尺度政治——基于1980年代以来英语圈人文地理学的尺度研究[J].人文地理,2011,(3):1-6.

[3]赵紫阳.沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告[R].北京:中国共产党中央委员会,1987-10-25.

[4]江泽民.加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告[R].北京:中国共产党中央委员会,1992-10-21.

[5]江泽民.高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告[R].北京:中国共产党中央委员会,1997-9-12.

[6]江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告[R].北京:中国共产党中央委员会,2002-11-8.

[7]胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[R].北京:中国共产党中央委员会,2007-10-15.

[8]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R].北京:中国共产党中央委员会,2012-11-8.

[14]转引自何哲.尺度的记忆——西安明城区保护中的尺度问题初探[D].西安:西安建筑科技大学,2003.17.

[15]联合国科教文组织国际教育发展委员会.学会生存——教育世界的今天和明天[M].上海:上海教育出版社,1979.38.

[16][31]顾明远.教育大辞典第卷[Z].上海:上海教育出版社1992.102.

[17](美)西奥多·舒尔茨.教育的经济价值[M].长春:吉林人民出版社,1982.

[18]张兴华.论教育要适度超前发展[J].山东教育科研,2001,(7-8):10.

[19]鲁莎.教育优先发展理论研究[D].海口:海南大学,2010.11.

[20]彭泽艳.邓小平教育优先发展思想研究[D].重庆:西南大学,2013.10.

[21]王栓柱.试论教育优先发展[J].山西教育,1997,(2):9-10.

[22][23]孙霄兵.教育优先法理研究[M].北京:教育科学出版社,2007.38.

[24]底特利希·本纳.普通教育学:教育思想和行动基本结构的系统的和问题史的引论[M].彭正梅等译.上海:华东师范大学出版社,2006.8.

[25]高秉江.生存发展的当代困境与生存论哲学的探索——全国“生存与发展”哲学研讨会综述[J].哲学研究,2001,(12):72-73.

[26]郭祥才.走出生存与发展关系的困惑——从发展形态的角度看待发展问题[J].哲学研究,2003,(7):31-36.

[28]国际21世纪教育委员会.教育——财富蕴藏其中[M].北京:教育科学出版社出版,1996.159.

[29]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》的通知[Z].2017-09-24.

[31]朱天利.试论“教育先行”[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),1986,(4):78-83.

[32]陈桂生. 略论教育的先行与先行的教育——读《学会生存》札记[J]. 教育与经济, 1988, (4): 5-7.

[33]曾惠成. 教育优先发展任重而道远[N]. 金华日报, 2008-3-10(7).

[34]王佐书. 教育优先发展符合社会发展规律[N]. 中国教育报, 2007-6-15(1).

[35]刘云生. 教育尺度: 意涵与关系[J]. 教育研究, 2016, (5): 14-20.

[36]刘云生. 供给侧结构性改革: 教育怎么办? [J]. 教育发展研究, 2017, (3): 1-7.

[37]习近平. 致清华大学苏世民学者项目启动的贺信[DB/CD]. <http://www.chinanews.com/gn/2013/04-21/4750568.shtml>.

[43]Delaney D, Leitner H. The political construction of scale[J]. Political Geography, 1997, 16(2): 93-97.

[46]马克思. 1884年经济学——哲学手稿[N]. 刘王坤译. 北京: 人民出版社, 1979. 50-51.

[48]胡志丁, 葛岳静, 徐建伟. 尺度政治视角下的地缘能源安全评价方法及应用[J]. 地理研究, 2014, (5): 853-862.

[49]第十二届全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国教育法[Z]. 2015-12-27.

The Scale Analysis of Priority Development of Education

Yunsheng Liu

(Chongqing Education Commission, Chongqing, 400020)

Abstract: The “priority development of education”, required by the Party’s Nineteenth Congress Report, is not only a significant principle or a measure, but also an executable, measurable, appreciable and analyzable scale. It is not a simple repetition to re-emphasize this scale again at the party’s national congress, but given a new scale conception. It is not only the unity of the historical logic of the great rejuvenation of the Chinese nation, the political logic of socialism with Chinese characteristics in the new era, the educational logic which cultivated by Chinese spirit, Chinese value, Chinese power and Chinese wisdom, but also the unity of theoretical logic of all-round development of human beings, the practical logic of creating a better life, and the unification of the realistic logic of solving the imbalance of development imbalance. The range of the scale cannot be lost in wide, nor can it be narrowed. It can be limited in the development of economic and social undertakings. Education has priority over economic and other social developments. It must adhere to four criteria: prioritizing planning and allocation of resources, prioritizing investment and growth, prioritizing and providing talent, and prioritizing reform and innovation. The priorities of the development of education in the new era have been clarified in the report of the 19th National Congress, which can be attributed to the scale of “Booming Chinese characteristics and world-class education”. To prioritize the development of education as a measure on China’s land, we must implement and strengthen political responsibility, education law enforcement, coordination, monitoring and evaluation, and educate people with culture on the base of the scale’s characteristics of politics, law, system, profession and humanities, and then stuck to it. Only in this way can build an education powerhouse and lay a solid foundation for the great rejuvenation of the Chinese nation.

Key words: Party’s 19th Congress Report; education business; priority development; scale analysis

责任编辑 叶庆娜