

加快教育制度创新，全面提升教育治理水平

当前我国正处于黄金发展期和矛盾凸显期。大机遇、大变革，千载难逢；大挑战、大跨越，千难万险。我国教育改革进入“深水区”，习近平总书记强调，改革只有进行时，没有完成时。改革是发展的强大动力，“十三五”时期教育发展和质量提高，必须始终瞄准全面建成小康社会的目标要求，必须加快教育制度创新，全面提升教育治理水平。

特提出以下建议：

第一，认真总结学制改革经验教训，坚持民主集中的原则，积极稳妥地推进学制改革。

建议国家有关部门组织力量对古今中外关于学制方面的有益经验或可资借鉴的教训进行全面的挖掘和整理，认真总结学制改革的经验教训。同时，在确立正确的学制改革目标任务的基础上，深入开展与此相关的教育领域其他方面的配套改革，使教育的整体改革与学制改革协调一致，相互促进。对于学制改革中不同观点的争论，只要不是属于政治方向和真正危害学生身心健康的大问题，都应该尊重和支持教育工作者特别是专家的意见。要在广泛调查研究的基础上，特别是在充分听取学生、家长、社会各界和学制改革参与者意见的基础上，再作出正确的判断和决策。应该允许并积极支持各地开展学制改革实验或试验。但对于任何学制改革实验，如果没有充分证明其优越性，就不要贸然地强行推广。

第二，坚持教育放、管、服改革，实施教育管、评、办分离，构建政府、学校、社会之间的新型关系。

简化申报手续，缩短审批时限，砍掉审批过程中的繁文缛节，简化审批服务中的各种“要件”、程序、环节等，切实方便学校和群众办事。实施教育“权力清单”制度。国家没有依法授权的，政府不得法外设定教育权力（越位）；凡权力清单规定应该作为的，不允许政府推诿扯皮和敷衍塞责（缺位）。实行“负面清单”制度，对教育行政事业性收费、政府定价或指导价服务性收费、职业资格、教育公共服务事项等，都要实行目录清单管理，实现清单之外无权力、清单之内必须为。按照“建设法治政府和服务型政府”的总方向，政府管理教育的职责和作用，逐步转移到统筹

规划、政策引导、监督管理、优化公共教育服务和维护教育公平秩序等方面。建立社会组织参与第三方教育评价的资质认证机制、管理机制和发布机制，实现教育管、评、办分离。

第三，建立教育立法与修法全国人大主导制，出台教育立法的治理标准和程序，健全学校章程和规章制度，为教育治理体系和治理能力现代化提供坚实的法治基础。

明确全国人大及其常委会在教育立法方面的主导作用，建立教育立法与修法的全国人大主导制。出台教育立法的治理标准和治理程序，通过建立明确规则来降低制度改革和制度创新的交易成本，缩短既得利益者与改革者达成一致的时间，为人民群众教育利益谋求更多福祉。依照《教育法》和各单行法规，逐步建立齐备的各级各类学校章程，通过章程进一步明确教育者之间以及教育者与受教育者之间的法律关系，通过依章治校实现依法治校。

第四，建立强化领导负责的多部门协调机制和教育“督政”常态化机制，为教育治理体系和治理能力现代化提供坚强的领导支撑。

建议成立以国务院主要领导牵头的国家教育体制改革领导小组，统筹协调，各负其责，切实承担起教育改革的责任，积极支持各项教育改革。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，建立教育改革重大政策突破机制。建立教育“督政”常态化机制，加强对政府相关部门法定的教育工作的监督，督促政府相关部门的工作落实到位。

第五，建立独立的教育公务员制度，完善乡村教师荣誉制度配套措施，为教育治理体系和治理能力现代化提供强有力的人才支撑。

根据我国的现实国情，参照日、韩、法、德等国家的做法，建议建立独立的教育公务员制度，修改《教师法》或对《公务员法》做出补充规定，将取得教师资格证书并获得教师职位的公办普通学校的中小学教师的身份确认为教育公务员，纳入国家公务员行政管理系统中，明确其“公务性”身份，依法对其实施规范监督，使其享有与公务身份相应的权利和义务，并执行相应的收入分配制度，保护中小学教师的政治地位和经济利益。从法律上保证中小学教师的工资待遇与公务员一致，提高教师职业的吸引力

及其社会地位，进而提高中小学教师专业水平。建议国家在“十三五”时期启动教育公务员建设的前期研究工作，“十三五”中后期开始建立教育公务员制度，“十四五”时期开始正式实施教育公务员制度。同时，完善乡村教师荣誉制度配套措施，如隆重的表彰仪式制度、建立乡村教师荣誉基金制度，等等，提高乡村教师工作积极性。

第六，加快制定教育质量国家标准，建立健全国家教育质量标准体系，充分发挥教育质量评价的导向性作用、评价性作用、监测性作用，提升教育治理现代化水平。

政府要根据经济建设、社会发展和科技进步的时代需要，在国家层面上建立健全相应的教育质量战略和质量规划，明确教育发展的质量要求。尽快建立包括基础教育、职业教育和高等教育在内的各级各类教育质量保障或监控组织机构。建议成立国家层面的“教育质量保障协调委员会”，以统筹协调并归口管理各部门教育质量保障职责。健全教育质量监控体系，有条件地开展专业评估和专项评估，整合已有的评估项目，优化评估结构，提高评估效率和评估质量，以此促进外部质量监控体系的建立和完善。成立由社会中介机构联合组成的“全国教育质量保障机构理事会”，促进教育质量保障规范化和专业化建设，实行教育质量保障的自律管理，更好地发挥其质量监督作用。

第七，创新体制机制，建设中国特色新型教育智库，为教育治理体系和治理能力现代化提供智力支持。

更新观念，深刻把握新型教育智库的新定位：全球视野，中国特色，专业能力，实践导向；明确方向；推进新型教育智库路径转型，具体包括研究人员转型、研究内容转型、研究技术的转型、成果应用转型、科研组织形式的转型；深化改革，创新新型教育智库的运行机制，即协同合作机制，快速反应机制，课题选题机制，科研组织机制，成果审核机制，激励导向机制，项目管理机制，数据支撑机制。

第八，统筹推进城乡义务教育一体化，实现城乡义务教育均衡优质发展。

坚持制度创新，通过政府购买服务等方式为乡镇寄宿制学校提供工勤和教学辅助服务，实行“两免一补”资金和生均公用经费基准定额资金随

学生流动可携带,通过政府购买服务方式安排农民工随迁子女在普惠性民办学校就读,实施学区化集团化办学或学校联盟、均衡配置师资等方式,推进城乡义务教育一体化。实施教育精准扶贫,项目要全覆盖,目标要聚焦,发力要精准,施策要定向,促进城乡义务教育均衡优质发展。

第九,建立国家资格框架制度,实施“学分银行”等个人学分累积与转换制度,构建符合我国基本国情的学习型社会。

统筹协调相关的职业教育资源,建立相关职业教育机构,有利于国家职业资格框架制度实施。实行全国统一的国家资格认证制度,并建立科学的学分换算系统,融入学分积累晋级的理念,通过建立全国统一的国家资格框架,以职业资格和学历文凭互通为基础,以职业能力作为衡量标准,将职业资格和学术资格有机结合,实现职业教育和普通教育的有机衔接以及学历教育和非学历教育的相互交换,满足个人发展,有效促进就业。实施“学分银行”等个人学分累积与转换制度,加强顶层设计,统筹和规划“学分银行”制度,组建“学分银行”建设委员会,推动“学分银行”制度建设;完善证书制度,建立学习成果框架;制定“学分银行”相关标准,规范和引导“学分银行”制度建设。

第十,对民办学校实行分类管理,建立民办学校法人制度,促进和规范我国民办教育发展。

严格行业准入,通过准入公告,明确稀缺人才和新型市场模式办学机构的鼓励性政策措施;根据营利性学前教育、高中教育和高等教育的办学特点,尽可能详细列出“负面清单”,明确说明何种类型、何种程度的操作构成“禁止的办学行为”,分别对应何种惩罚与制裁;地方政府设置民办教育督导组,定期分类督导;培育独立的专业化营利性教育消费者协会,制定明确的维权清单,建立教育服务投诉渠道,健全教育纠纷解决机制,为营利性学校的家长和学生便捷有效的投诉、申诉、援助程序和司法保护。建立独立完整的产权制度,民主科学的决策制度,专业高效的执行制度,多元制衡的监督制度,促进和规范我国民办教育发展。

(本教育政策建议书是湖北省人大常委会副主任、华中师范大学教授、长江教育研究院院长周洪宇主持完成的,执笔人:周洪宇,付卫东,张炜。)