申国昌，王燕，申霞. 建设高质量教育保障体系：现实依据、基本框架及实施策略[J].现代教育管理，2021（11）：26-33.

教育是功在当代、利在千秋的育根培本性事业，是十年树木、百年树人的长期性工作。党的十九届五中全会明确了“建成教育强国”的远景目标，并首次提出“建设高质量教育体系”，这为新时代教育发展明确新主题、指明新方向、设立新目标、制定新任务，描绘出未来教育改革的蓝图。高质量教育体系指的是符合社会发展需要、满足人民对教育事业新的要求与期望，兼具质量与公平的教育体系。高质量教育保障体系是为保证教育高质量发展而制定的成体系的制度与体制的总和，是高质量教育体系的重要组成部分。进一步深化对高质量教育保障体系建设的研究，分析其现实依据，构建完善的系统框架，并提出行之有效的实施策略，对进一步推动我国高质量教育体系建设具有重要的实践意义。

**一、建设高质量教育保障体系的现实依据**

教育是立国之本，是民族复兴与国家富强的源泉与力量。习近平总书记多次强调教育是对中华民族伟大复兴具有决定意义的事业。进入新时代，建设教育强国，我们必然要推动高质量教育体系的建设，建设高质量教育保障体系则是推动建设高质量教育体系的前提与基础。建设高质量教育保障体系既是顺应国际形势变化的大趋势，也是提升我国教育发展质量的需要。

**（一）建设高质量教育保障体系是顺应世界各国教育变革的大趋势**

当今，世界各国竞争日益加剧，对构建高质量教育体系的重视程度也与日俱增。2000年，达喀尔世界全民教育论坛通过的《达喀尔行动纲领——全民教育：实现我们的集体承诺》强调要“全面提高教育质量”“通过公平获得必要的学习机会”，并指明应在教育投资、教育发展战略、教育资源分配、教育信息化等方面推动教育高质量发展。2002年，美国颁布了《不让一个孩子掉队法案》（No Child Left Behind），提出实施“高质量教师”（Highly Qualified Teachers）计划，该计划实施20多年来对提高美国中小学师资质量具有显著效果。日本从2008年开始实施“高质量大学教育推进计划”（Program for Promoting High-quality University Education Good Practice），其目的是打造有特色、高质量的大学教育体系。2017年，德国颁发了《教育体系内部融通衔接指南》（Orientierungshilfe für individuelle Bildungswege，BIBB-Broschüre：Durchlä-

sigkeit im Bildungssystm），实施职普教育融通计划，在“双元制”基础上进一步推进职业教育的高质量发展。瑞典于2016年发布了新的高等教育质量评估体系，并对评估工作进行改进，以期更为高效地促进本国高等教育的发展。巴西为保障学前教育发展质量，颁布《0—6 岁儿童教育质量国家标准》（Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil，2006）。21世纪伊始，印度为提升职业教育质量，就开始实施职业教育质量改进计划。可见，追求教育高质量发展并制定相应的保障措施，已成为世界各国的发展趋势。顺应世界教育发展大势，建立健全适应我国教育高质量发展的保障体系，有助于推动教育高质量发展。

**（二）构建高质量教育保障体系是提升我国教育发展质量的需要**

我国自古以来就有重视保障教育发展的传统。早在先秦时期，以儒家思想为主的教育体系奠定了我国封建社会教育的基础。完备的学校教育体系、独特的教育教学机构、体系化的人才选拔制度、众多的教育学者名流、丰富的教育教学思想传承，共同保障了我国古代教育的繁荣发展。正是因为长期高度重视教育的思想以及推崇文化学习的社会氛围，国人对于教育质量提升具有迫切的需求与渴望。在我国经济政治形势总体良好、国际地位有所提升、文化底蕴不断发掘的时期，关于教育质量提升、教育公平的话题是民众关注的焦点，日益成为每个教育活动参与者自发的需求与愿望，这也是中国梦在教育领域的具体体现。

伴随着第一个百年奋斗目标的达成与向第二个百年奋斗目标的进军，中国社会进入了发展的新阶段。全新的历史方位和更具挑战性的发展目标对我国社会发展的各方面都提出了更高的要求，教育领域亦然。“十四五”时期，我国教育改革和发展的时代主题与根本要求是推动教育高质量发展，以更有实效、更深入的改革为教育发展的核心动力，以教育强国建设作为历史使命。在这样的新阶段，我国教育也自然而然地呈现出新的发展态势、新的特性与新的需要，要推动教育事业在新阶段进一步顺利发展，达到期望的目标，就应将这种“新”在其发展的过程中体现出来，不仅要体现在横向的各类组成部分上，也要呈现在纵向的各个阶段上。随着国家进入发展新阶段，教育领域应充分顺应国家发展的大潮，进一步提升教育保障体系的质量，保障教育事业发展，为国家长远发展提供不竭的智力支持。

**二、高质量教育保障体系的基本框架**

随着我国经济社会的发展，具有中国特色的社会主义迈入新时代，建设高质量的教育体系成为时代需求，而建立健全立足本土实际，具有中国特色的质量保障机制成为大势所趋。我国的教育事业是在党和政府的领导下，遵循各项政策引领，辅以一定的技术，以教师作为直接执行力量而发展起来的。在我国现有各项教育政策中，不仅有与教师和教育技术相关的政策，还有教育投入政策、教育评价政策以及教育治理政策。因而，可以将我国教育质量保障体系的基本框架分为六个部分进行讨论，即教育政策保障、师资队伍保障、教育投入保障、教育评价保障、教育治理保障以及教育技术保障。

**（一）教育政策保障是教育质量保障体系的前提**

教育政策对教育质量保障的作用体现在国家层面的规划性与推动性。通过制定政策，可以明确我国教育发展的大方向与一定阶段的具体目标，从而有的放矢地投入资源，提高教育发展质量。教育对经济社会的发展具有全局性的影响，教育能否发挥作用、在多大程度上取得成效，与教育政策的优劣性紧密相关。高质量教育保障体系要求的教育政策应具有以下几方面特征：第一，在政策问题选择上要切中时弊，把握社会需要，实现工具价值与理性价值的统一；第二，在政策制定过程中要彰显“话语民主”，通过广泛协商与调研形成共识；第三，在政策执行过程中要拥有完善的权威结构与控制结构，各部门之间可以协调配合，提高行政效率；第四，在政策具体内容上应相对细化、具有可操作性。总之，在教育政策出台的全过程都应凸显人本性、公正性。

**（二）师资队伍保障是教育质量保障体系的基石**

教师是教育发展的第一资源，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要基石。高质量的师资队伍是带动教育活动顺利进行的中坚力量。建设高质量教育保障体系，推动教育优先发展，就要构建一支数量充足、素质过硬、结构合理的师资队伍。适应高质量发展要求的师资队伍应具有以下几方面特征：第一，坚持党的领导，思想政治素质过硬，以“四有”好老师、大国良师为目标，真正发挥“德高为师，身正为范”的作用；第二，拥有过硬的专业素质与能力，较好地完成教学、科研任务，且具有终身学习的能力与动力；第三，在指导思想上，能够以学生发展为本，掌握科学的育人观，不急功近利；第四，培育好教师成长的“社会沃土”，营造良好的尊师重教的社会氛围。总之，高水平的师资队伍植根于尊师重教的社会，不断历练，逐渐成熟，最后成为符合“四有”“四个引路人”和“四个相统一”标准的优秀团队。

**（三）教育投入保障是教育质量保障体系的关键**

教育投入对教育质量保障的作用体现在基础性、全程性的经费支持方面。建立高质量的教育体系，离不开教育经费的支持，而满足高质量教育保障体系要求的教育经费投入应具有以下几方面特征：第一，在教育经费投入方面，公共财政继续保持教育经费投入与GDP增长幅度相关联，坚持“两个比例”与“三个增长”，同时多渠道并进，动员各方力量，保障经费来源；第二，在教育经费的分配方面，应调节改进教育经费的分配结构，适当向学前教育与高中教育倾斜；第三，在教育经费的使用层面，关注教育活动中的人，提高用于教职人员的经费投入，完善学生资助体系。第四，在教育经费的监管层面，应提升监管主体的素养，构建系统、合理且完善的监管机制。总之，应广泛筹集、合理调配、正确使用与全程监管教育经费，让每一分经费都发挥最大的作用。

**（四）教育评价保障是教育质量保障体系的指针**

教育评价对教育质量保障的作用体现在对教育发展、学校办学的导向性。教育评价是什么样的，教育的办学导向也相应的是什么样的。我国的教育评价体系应立足中国国情的同时吸收国际经验，推动教育强国建设，提升教育现代化水平。符合高质量教育保障体系要求的教育评价体系应具有以下几方面特征：第一，各级各类教育以立德树人作为根本任务；第二，教师以教书育人为首要职责，把师德师风作为教师评价的第一标准；第三，以促进学生全面发展为目的，摒弃“唯分数论”；第四，提升评价人员的素养，增强理论知识学习。总体而言，构建良好的教育生态，这不仅是教育评价改革的重要任务，也是亟待达成的重大目标。

**（五）教育治理保障是教育质量保障体系的重要环节**

教育治理对教育质量保障的作用体现在通过合理的治理体系与高效的治理能力较为全面地贯彻党的教育方针，因地制宜地创造性开展工作。教育治理体系是国家治理体系的重要组成部分，是国家、社会和个人在一定制度安排下共同对教育进行管理的过程。满足高质量教育保障体系要求的治理体系应具有以下几方面特征：第一，在治理主体方面，坚持以中国共产党为核心的多元治理结构，发挥一切参与者的治理智慧和治理力量；第二，在教育治理价值方面，形成追求公平正义的价值目标，构建以民主性、法治性、科学性为标准的价值尺度以及以人为本的价值取向；第三，在教育治理方法方面注重对大数据的利用，通过数据辅助，进行更为细致、高效的治理成效预测，实现精准的、个性化的治理。归纳而言，高质量的教育治理体系是在公平与正义的价值引领下，以中国共产党为领导核心，充分发挥各方力量、动用一切技术手段，高效运转，全面贯彻党的治理理念与教育方针。

**（六）教育技术保障是教育质量保障体系的支撑**

教育技术对教育质量保障的作用主要体现在教育方式的拓展、教育效率的提升、教育资源可获得性的增强等方面。教育信息化是当今教育发展的重要路径，通过技术与教育的融合与协同，可以有效的促进教育教学的变革。而满足高质量教育保障体系要求的教育技术应具有以下几方面特征：第一，注重理论引领而不局限于技术提升，明确发展的大方向，推动教育信息化理论的创新；第二，注重学科的整体发展，形成教育信息化学科群，创造独特的知识体系，提升参与者的信息素养；第三，注重风险防范，不追求盲目的高速，而是在发展过程中留意潜在的危险，提前构建网络安全保障体系。总之，高质量的教育技术体系是以秉持着对风险的高度警觉，始终注重理论与学科发展的技术体系。

**三、建设高质量教育保障体系的实施策略**

建设高质量教育保障体系，推动建成高质量教育体系，应实施以下策略。

**（一）把握政策制定的全过程，构建完善的教育政策保障体系**

教育政策作为国家层面勾勒出的未来教育发展蓝图，对国家的教育发展影响深远。要构建高质量的教育保障体系，理应重点完善教育政策保障体系。

**1.加强中国共产党对教育改革的全面领导**

教育事业作为国家发展的重点领域与关键环节，对国家长治久安具有不可替代的作用，因而加强党的全面领导显得尤为重要，这既是教育质量提升的根本保证，也是国家长远发展的需要。党的领导体现在对办学方向的确立、对改革发展的推动，为充分发挥党在领导过程中组织、引领与协调的重要作用，充分发挥党对教育高质量发展的引领与指导作用。在教育保障体系建设的过程中也应明确体现、深入贯彻教育为党、为国培育人才的总体要求。

**2.凸显教育政策制定的人本取向**

教育政策作为国家为指导教育事业发展而制定的规章与方略，应能够充分体现国家发展中的价值取向。首先，人是教育政策制定过程中的核心要素，应树立以人为本的价值取向。其次，教育是为一定的社会、国家培养其所需要的人的社会实践活动，与意识形态、政治立场、文化传承紧密相关，具有公共性。最后，教育是被寄予厚望的维系社会公平正义、实现阶层流动的工具，是大众应公平享有的实现自身发展的权利，公正性是其应有之义。

**3.追求教育政策执行的合作共赢**

教育政策的执行活动是推动教育现状向教育目标前进的过程，是将相关的政策内容应用到现实生活的实践活动。为了更好地达到政策预期的效果，就教育政策执行过程中诸多利益集团的各类博弈而言，应努力实现“和谐性博弈”，即在党和政府的引导下，以公平、正义、合法、诚信为原则，通过理性竞争追求自身的合法利益，并在最后达到和谐互补、合作共赢的结果。此外，教育政策的执行如同制定环节一般，也应回归人本身，从“官僚主义”“人情世故”中某些对政策执行有阻碍的不利境况中挣脱出来，这往往需要克服片面追求成绩的功利主义思想。

**（二）全面加强教师队伍建设，打造高素质专业化师资队伍**

习近平总书记强调，教师是教育工作的中坚力量，没有高水平的师资队伍，就很难培养出高水平的创新人才，也很难产生高水平的创新成果。

**1. 把师德师风作为评价教师队伍素质的第一标准**

教师是立教之本、兴教之源，教师的品德直接影响学生的长远发展。“育人者必先育己，立己者方能立人。”良好的师德师风是保证教师落实立德树人根本任务的关键所在。要把师德师风作为评价教师队伍素质的第一标准，提升教师的思想政治素质和职业道德水平。新时代的教师要争做“四有”好老师，做到“四个相统一”，成为“四个引路人”，坚持马克思主义指导地位，拥护中国共产党的领导，拥有扎实的专业素养，既当学问之师，又当品行之师。学校要加强对教师的思想政治引导，坚持将“政治要强、情怀要深、思维要新、视野要广、自律要严、人格要正”这六项要求摆在师资培养的突出位置。同时，要注重师德师风教育的时代性与终身性，把时代发展对教师教育的要求贯穿至教师培养培训的全过程，贯穿于教师职业生涯的全过程。

**2. 加强教师教育体系建设，提升教师专业素养**

教师教育体系建设是铸造大国良师、提升教师专业素养的关键。立足新时代，提升教师专业素养要做到以下两个方面：首先，应深化师资培养制度的创新与变革，以师范院校作为孵化基地，以公费师范生教育为工作重心，在教学能力、管理技能、科研水平等方面打造环环相扣的培育体系，完善卓越教师培养计划，推进师范专业认证改革进程，培养一批拥有较高专业能力的师范生。其次，要加强教师职后培训体系建设，构筑基层教师发展的机构载体，发挥师范院校在职培训的优势作用，重视教师培训人员的选拔，精选在职教师培训内容，以“国培计划”等教师培训计划为桥梁，研制完备的在职教师培训成效评判标准，在动态过程中提升教师专业素养，为教师专业成长提供坚实的组织与制度保障。

**（三）建立合理的经费投入机制，完善教育经费使用监管长效机制**

构建新时代高质量教育保障体系，要提高教育经费的利用效率。当前和今后一段时期教育经费保障工作的主攻任务是保投入、调结构、提效益，为完成这个任务，应从以下几方面着力。

**1.合理调整经费的投入结构，促进教育经费的稳步增长**

考虑到我国的基本国情和国际教育投入标准，教育投入的结构应以“政府投入为主，多方投入为辅”。具体而言，在政府投入方面，应不断加大教育投入，确立各级教育生均经费稳定增长机制，确保财政性教育经费增长高于国内生产总值增长。在社会投入方面，应高度重视社会投入的重要作用，推动各地按规定综合运用政府补贴、购买服务、税费优惠等吸引社会投入的政策手段。在家庭教育投入方面，可以适当增加其占教育经费总投入的比例。

**2.调整经费的使用结构，破解使用过程中的主要矛盾**

当前，我国教育经常性支出远低于经合组织的平均值，而资本性支出偏高，这体现了我国教育经费使用过程中存在的“重物轻人”现象。对此，应逐步加大教育系统中的人员投入，如增加教师队伍建设的专项投入、健全各类教育生均拨款制度等，形成覆盖各类教育的生均拨款体系。同时，应对各学段、地区投入比例进行适当的调整， 如增加对基础教育的经费投入，更加重视偏远欠发达地区和农村的教育投入等。

**3.完善经费的监管机制**

为提升教育经费的使用效率，减少使用过程中的浪费现象。首先，应构建更加合理高效的责任分担机制、决策制定机制、管理服务机制，形成相互促进的有机整体，增强抵御和预防风险的能力。其次，对监管主体而言，应加强培训、强化责任意识、健全责任制度、明确监管责任认定、完善监管责任评价机制以及监管责任的追究制度。最后，应以绩效为主，针对各系统、部门、学校的实际需求构建合适的绩效考核体系。通过预算、分配、审查、追责和绩效评估的一体化， 对教育经费进行精密细致的管理，改善财政资金使用效率低、损失大等问题。

**（四）破除“五唯”顽瘴固疾，深化教育评价体系改革**

教育评价作为教育事业发展的指挥棒，是教育保障体系不可或缺的组成部分。习近平总书记在2018年全国教育大会上指出，要破除“五唯”，从根本上解决教育评价中存在的问题。

**1.构建系统科学的学生评价体系**

学生是受教育的主体，对学生的评价是教育评价领域的基础性环节。构建系统科学的学生评价体系要做到：在评价目的上，以促进学生的全面发展、终身发展为根本，树立科学的成才观念；在评价主体上，应实现老师、学生、家长的良性互动，增强学生自我评价的意识，提升家长在教育评价中的参与度；在评价内容上，杜绝“唯分数论”，着眼于学生的德智体美劳全面发展；在评价方法上，灵活地运用信息技术手段，增强教育评价的准确性、规模性、创新性、有效性；在评价时机上，过程性评价与结果性评价相结合，将评价贯穿学生发展的全过程。

**2.提升评价人员的素养**

良好的教育评价体系能否高效运转，很大程度上取决于人，提高教育评价质量的关键也在于人的教育评价素养。教师评价素养的提升，总体表现为人性化、民主化、科学化、信息化评价理念的确立与相应知识技能的掌握。提高教师的评价素养，可以通过制定相关政策，明确教师评价素养的构成，开设评价有关的课程来增强理论知识，强调教师的自我学习与发展，注重教师评价的独特作用。在学生方面，要摆正心态，明白自己在评价中的作用，并积极主动地掌握相关评价知识。

**（五）推进教育治理体系和治理能力现代化，加强教育治理保障建设**

教育治理体系和治理能力是国家治理体系和治理能力在教育领域的集中体现，是教育保障体系的重要内容。党的十九届四中全会明确了国家治理体系和治理能力现代化的任务和部署，提出了一系列要求。为此，要不断推进区域教育治理体系与治理能力现代化 ，关注大学内部治理中的多重主体关系 。

**1.实现教育治理主体多元化**

教育治理主体是多元的，可以分为国家治理、政府治理、社会治理、个人治理四方面。在我国，国家治理、政府治理、社会治理以及个人治理四个方面相互区别又彼此联系。他们的联系在于都是以中国共产党为领导核心，以最广大人民的根本利益为出发点和落脚点。他们的区别体现在治理内容和机制上，国家和政府的治理内容更具广泛性、权威性和方向性，社会主体则主要针对社会团体，在团体内遵循一定的章程，个人治理内容只关系到和自身利益紧密相关的其他个体，以道德风尚进行规范。不同主体具有差异性的定位、视角和职能范围。因此，要充分激发不同主体能量，激活教育系统的活力。

**2.力求教育治理民主化与科学化**

教育治理的民主化与科学化，是推进教育治理体系和治理能力现代化的重要途径。要实现民主化与科学化的目标，应做好以下几点。第一，坚持以马克思主义教育观为指导，坚持理想信念，补足“精神之钙”。第二，提升教育治理的民主性，坚持以人民为中心的发展理念，将促进教育公平作为教育改革的战略重点。第三，增强教育治理的科学性，强化重点领域和关键环节改革，注重改革的系统性、整体性、协同性。习近平总书记曾指出：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。” 第四，提升教育治理的法治性，用法治建设推动教育发展，将法的精神渗透在教育发展的过程中。

**（六）加强教育技术保障体系建设，推动教育现代化进程**

信息化对教育领域的影响，由于人自身的发展特点，表现出“慢性”的特质，这种特质决定了其发展不是迅猛快速的。要使教育技术更好地发挥保障功能，为我国高质量教育体系的构建添砖加瓦，以下几个方面值得关注。

**1.加强顶层设计，关注发展理念**

教育信息化2.0的根本目标是推动教育现代化的实现， 形成与信息时代匹配的新型教育。它的实现首先要求拥有顶层设计的思维，借此指明其发展的方向。为准确把握教育信息化发展理念，应放眼世界，深扎本土， 密切感知其与当前时代的同频共振和未来发展趋势， 综合考虑与调节各方的利益纠葛， 把潜在的发展可能性和现实的存在能力、未来目标和最近工作统筹安排。

**2.警惕发展风险，理性面对挑战**

当今，教育信息化领域存在的数据泄露与标准化问题、人工智能伦理性问题、虚假繁荣问题以及技术僭越等问题都是发展过程中凸显的暗面，应针对在实践中逐渐显露出来的新难题，逐步完善相应规定，尽力在平台间开放的、自由的数据流动和使用与使用者个人的隐私保护间取得平衡。应警惕技术的异化，为技术确定边界，始终秉持价值理性高于技术理性的信念，明确教育信息化的最终目的是人的发展，不能舍本逐末。

**3.加强能力建设，提升人员素养**

教育信息化2.0作为推动教育发展的技术手段，其能否最大程度地发挥作用，取决于使用它的人是否具有相应的素养。在这个系统中，包含着信息技术的创造与管理者以及教育系统的人员。而这些角色的定位、应具备的能力都应在教育信息化2.0的背景下进行考量，并设计相应的能力发展生态体系。如信息时代的学生可以将知识建构能力、技术赋能技巧、创新思维以及全球合作能力等诸多因素纳入自己的发展蓝图中。

综上所述，回顾我国教育七十多年来的发展历程，在总体保持向上向好趋势的同时，遭遇了许多风险与挑战，而在应对这些挑战的过程中，我国教育发展质量的保障体系逐步建立并日趋完善，为此后教育事业的行稳致远提供重要支撑。但在以建成高质量教育体系为目标的现阶段，现行的教育保障体系仍有亟待完善之处。在我国进行新时代教育蓝图描画的过程中，应虑及高质量教育保障体系的建设与完善，为高质量教育体系建设保驾护航，更好更快更稳地完成新目标。通过查缺补漏的手段，与时俱进的发展性思维，不断调整教育改革发展的方向，有利于保持我国教育事业发展方向的正确性，更好地实现建成教育强国的宏伟目标。