

# “十三五”时期 教育改革发展宏观政策方向解读

□ 张 力

十八届三中全会在全面深化改革的总体布局中对深化教育领域综合改革作出了具体部署。十八届五中全会关于“十三五”规划的《建议》，明确提出“提高教育质量”这一主线。以提高质量为主线，以促进公平为重点，以深化改革为动力，以加强法治为保障。

**根**据中国特色社会主义现代化建设“三步走”蓝图，党的十六大、十七大、十八大对2020年全面建成小康社会作出滚动的总体谋划，十八届三中、四中、五中全会围绕“四个全面”战略布局，对2020年前教育改革发展提出新的部署和要求。关于“四个全面”战略布局，习近平总书记强调指出，“全面建成小康社会是我们的战略目标，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措。”也就是一大目标带三大举措，其中，战略目标有2020年时间点，而改革、法治、治党三大举措没有时间，将是相当长时期全党全社会共同的任务。本文拟从“四个全面”战略布局对教育改革的总体要求及“十三五”时期教育改革发展形势和政策要点入手，从政策文本解读角度来谈谈理解和体会。

“四个全面”战略布局对教育改革的总体要求

党的十八大报告对教育做出了五大部署，以努力办好人民满意教育为主题，分别对立德树人作为根本任务，深化教育综合改革，完善终身教育体系，大力促进教育公平和加强教师队伍建设，提出了具体要求。

这五点内容，在接下来的十八届三中、四中、五中全会文件中不断细化推进。值得重视的是，在全面贯彻党的教育方针这个点上，增加了立德树人作为根本任务的要求，我们不要将其窄化为德育工作，而必须当成全方位全过程育人的社会系统工程。

十八届三中全会在全面深化改革的总体布局中对深化教育领域综合改革作出了具体部署。第一层面是以立德树人为导向，全面创新育人模式；第二层面是以促进公平为关键，多方位缩小教育差距；第三层面是以考试招生制度改革为龙头，优化教育结构体系；第四层面是以管办评分离为重点，改革管理体制和办学体制。特别是三中全会首次提出推进教育服务业领域有序开放。有序，指的是在宏观政策法规调控之下推进；开放，包括对内对外开放，对内是向民间资本开放，同时对国外优质资源可探讨合作机会。

接下来，十八届四中全会部署全面依法治国，总目标与三中全会提出的促进国家治理体系和治理能力现代化完全一致，习总书记认为这两次全会文件是姊妹篇，改革和法治犹如“鸟之两翼、车之双轮”。一方面破除前进路上的体制机制障碍，另一方面把实践证明行之有效的及时固化上升为法律；一方面从改革当中寻求新的动力，另一方面从法治方面获得可靠保

障。四中全会对科学立法、严格执法、公正司法和全民守法作出了全面部署。这就要求教育法律法规体系要进一步完善,对依法推进管办评分离,依法保障学校和师生员工权益,深度参与全社会法治宣传教育,公平诚信建设和国民道德建设等内容,提出了新的更高要求。特别是教育系统尤其是高等学校要为法治队伍建设提供有力人才支持,不断加强党的领导,提高教育系统基层治理法治化水平,从现在做起,从细节做起,这是推进教育治理体系和治理能力现代化的客观需要。

未来五年。“十三五”时期与2020年建党一百年的时间点相重合,我国要达到什么目标,怎么走才能达到目标,这是全党全国各族人民都非常关注的。十八届五中全会文件一发布,海内外各界都感到耳目一新,这次的五年规划,将是全面建成小康社会决胜阶段用重大理念引领攻坚克难的规划。规划最核心的内容,就是坚持以人民为中心的发展思想,发展的一切都是为了人民,也包含促进每个人的发展。在社会主义初级阶段促进人的全面发展,既体现阶段性特征,又体现在人的发展方面的务实精神。用以人民为中心的发展思想来设计“五大发展理念”,创新、协调、绿色、开放、共享,对未来五年国民经济和社会发展都将发挥提纲挈领的作用。按照习总书记和新一届中央领导集体的要求,创新发展解决的是寻求新发展动力的问题,协调发展解决的是增强发展平衡性的问题,绿色发展解决的是人与自然和谐共生的问题,开放发展解决的是健全内外联动机制的问题,共享发展则解决的是促进社会公平正义的问题。

教育既是国计,又是民生,按照中央的部署,2020年教育现代化取得重要进展,劳动年龄人口受教育年限明显增加,国民素质和社会文明程度将显著提高。国民素质的提高,教育扮演着不可替代的角色。国民素质包含思想道德素质、科学文化素质、健康素质等,都离不开教育这个根本。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》五年实施成效

作为中共中央、国务院发布的纲领性文件,《国

家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》出台前夕,两轮征求社会各界意见。规划纲要提出,2020年基本实现教育现代化,基本形成学习型社会,进入人力资源强国行列。实现更高水平的普及教育;形成惠及全民的公平教育;提供更加丰富的优质教育;构建体系完备的终身教育;健全充满活力的教育体制。目前,规划纲要实施五年的中期评估主要结果已经出台。我们可以看到,人民群众从这当中得到了实实在在的收益,具有改革发展成果的获得感。特别是党的十八大以来,教育改革发展进入了新的境界、新的阶段,诸多教育改革步伐的加快,是由党的十八届三中全会重大部署所调动起更多方面积极性而引发的。

立足当前,着眼于2020年,就学前教育来说,幼儿在园人数和学前三年毛入园率提前六年实现了2020年预期目标。五年来公办园发展得不错,但增幅最大的还是民办园,民办园园数占到66%,幼儿在园人数接近53%。今后需要进一步探索在学前教育如何强化政府责任,对于困难地区和群体精准地帮扶到位,而且还要进一步落实学前教育的总体发展基调。就中小学教育来说,九年义务教育巩固率距离2015年预期目标很接近,应能顺利往前推进,如期达到2020年95%的目标。就普通高中来说,2014年在校生2400.5万人,由于整体人口基数下降,比2009年略有下降,但相比中职在校生还是很坚挺的,2020年显然是中学学龄人口低谷期,在2030年新一轮学龄人口高峰到来前,需要对学校和教师资源做好优化整合。就高等教育来说,我们是高等教育大国,2000年扩招以来,宽口径在学人数从每年1000多万人增至2014年的3550多万人,提前六年实现2020年预期目标。而且同年在学研究生数184.77万人,离2020年预期值只有一步之遥。在继续教育方面,学历继续教育的稳定性相对比较好,网络本专科注册生2014年已达630万人的历史新高,当年毕业160万人。民办教育占比已呈现新的格局,总计差不多占到17%,每5个大学生中有1个在民办高校念书,中小学占比是7%—10%间上下浮动,幼儿园是占比53%。可以说,我国正处于从人力资源大国迈向人力资源强国的历史征程之中。

对于中国教育事业的进展,无论联合国教科文组

织,还是世界银行、联合国开发计划署,整体性评价都较高。如2014年第11次联合国教科文组织全民教育监测报告认为,中国处于前1/3位次,近年跻身全球义务教育免费水平较高国家。世界银行认为:中国政府政治承诺和社会对于教育强有力支持推动了教育发展,公共教育的提供也变得更加公平。联合国开发计划署人类发展指数(HDI)测评结果是:中国从20世纪80年代处于典型低收入国家行列,开始步入中等收入国家行列。国际组织看到中国经济的持续快速增长,在很大程度上是因为人力资源开发能量被逐渐释放出来,教育服务能力正在开始显现作用。

联合国教科文组织2015年制定的2030年全球目标和战略选择,列出了教育发展的七个方向,其中显示出三个关键词,一是公平,即重点扶持弱势群体学习;二是生存,即全面帮助学习者寻求安全及待遇好的工作;三是教师,即完善激励机制和专业发展提升教师质量。教师质量是个永恒话题,任何一个国家、一个地区、一个学校的教育质量,“天花板”就是教师。因此,习近平总书记在联合国“教育第一”全球倡议行动一周年纪念活动上发表视频贺词指出:“中国有2.6亿名在校学生和1500万名教师,发展教育任务繁重。中国将坚定实施科教兴国战略,始终把教育摆在优先发展的战略位置,不断扩大投入,努力发展全民教育、终身教育,建设学习型社会,努力让每个孩子享有受教育的机会,努力让13亿人民享有更好更公平的教育,获得发展自身、奉献社会、造福人民的能力。”习总书记既是对国际社会宣示我国政府、学校、社会的努力方向,同时也是对13亿中国人非常庄严的承诺,希望学生们逐渐能够获得更好更公平的教育。

### “十三五”规划《建议》部署提高教育质量的政策亮点

党的十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(以下简称《建议》),对全面建成小康社会决胜阶段教育改革发出了新动员令,明确提出“提高教育质量”这一主线,推动我国教育事业进入以质量为核心的内涵发展阶段。在重大教育政策举措方面,《建议》的部

署具有六个亮点。

第一个亮点是拓展增强学生的社会责任感、创新精神、实践能力的范围。十八届三中全会文件明确要求:全面贯彻党的教育方针,坚持立德树人,加强社会主义核心价值观体系教育,完善中华优秀传统文化教育,形成爱学习、爱劳动、爱祖国活动的有效形式和长效机制,增强学生社会责任感、创新精神、实践能力。强化体育课和课外锻炼,促进青少年身心健康、体魄强健。改进美育教学,提高学生审美和人文素养。《建议》提出要提高教育质量;全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,加强社会主义核心价值观教育,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人;深化教育改革,把增强学生社会责任感、创新精神、实践能力作为重点任务贯彻到国民教育全过程。这种全过程、全方位育人纵横交错,大、中、小学不同学段相互贯通,学校教育、家庭教育、职场教育、社会教育、社区教育、网络教育等相互衔接,使得青少年儿童身心健康的环境能够越来越优化,这是从十八届三中到五中全会一以贯之的要求。

十八届五中全会《建议》还特别要求,“用中国梦和社会主义核心价值观凝聚共识、汇聚力量。深化马克思主义理论研究和建设工程,加强思想道德建设和社会诚信建设,增强国家意识、法治意识、社会责任感,倡导科学精神,弘扬中华传统美德,……加强文化人才培养,……实施哲学社会科学创新工程,建设中国特色新型智库。构建中华优秀传统文化传承体系,……普及科学知识。倡导全民阅读。发展体育事业,推广全民健身,增强人民体质”“加强资源环境国情和生态价值观教育”。这充分表明,教育不仅是为共享发展来提供重要支撑,同时还要面对服务创新、协调、绿色、开放发展的多重使命。2015年12月27日十二届全国人大常委会第十八次会议将《中华人民共和国教育法》第六条的表述修改为“教育应当坚持立德树人,对受教育者加强社会主义核心价值观教育,增强受教育者的社会责任感、创新精神和实践能力”。把实践证明行之有效的战略思路和决策意图适时固化为法律。

第二和第三个亮点分别是“促进教育公平”和“普及高中阶段教育”。这两点是一套“组合拳”,包括发展学前教育,鼓励普惠性幼儿园发展;完善资助方式,实

现家庭经济困难学生资助全覆盖；加快城乡义务教育公办学校标准化建设；加强教师队伍建设和乡村队伍建设；办好特殊教育等方面。这些政策导向显示，均衡发展是义务教育制度本质特征，基本公共教育服务均等化在教育政策全局中处于非常重要的位置。我国《义务教育法》、2010年发布的《教育规划纲要》以及我国基础教育的基本政策措施，都把促进义务教育均衡发展作为重要目标，阶段性目标是到2020年基本实现区域内义务教育均衡发展，就要强化政府保障基本公共服务均等化的法定责任，努力办好每所小学和初中，使得每个孩子获得平等就学机会，不因为学生的家庭收入状况、家庭背景而在就学机会和学习质量方面产生过大差距，确保适龄儿童少年接受有质量的义务教育。同时，《建议》提出要完善资助方式，实现家庭经济困难学生资助全覆盖（“全覆盖”体现为从学前教育到研究生教育阶段）。公共教育资源对困难地区和群体的倾斜、帮助、支持，将在我国教育发展进程中持之以恒推进下去。

《建议》提出了“普及高中阶段教育”的目标，与2012年教育部公布的《国家教育事业第十二个五年规划》中“基本普及高中阶段教育”相比，上了一个新的台阶。为实现这一目标，《建议》要求逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，率先从建档立卡的家庭经济困难学生开始，实施普通高中免除学杂费，以定向定点方式帮助贫困学生解决困难。同时，普通高中多样化发展也需要迈开步伐，一些学校已经做出很有意义的尝试。当高中阶段教育普及到一定程度之后，在学生发展层面，不应把所有学生都捆绑在升学竞争上，而是推进培养模式多样化，满足不同潜质学生发展需要，全面提高普通高中学生综合素质；在学校发展层面，促进办学体制多样化，进一步扩大优质资源，推动普通高中多样化发展。

第四大亮点是把高等教育和职业教育进行“混搭”部署。《建议》要求提高高校教学和创新的能力，建设现代职业教育体系，优化学科专业布局和人才培养机制。实际上，在提高教育质量过程中，教学改革并不是目的，而是要提高高校的创新的能力，对于部分高校来说，还要涉及“双一流”建设。国务院印发的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》

给出一个阶段性目标，也明确了一系列改革任务、建设任务和支持措施，今后需要逐步明确标准，框定程序，进行甄选，争取财政支持，开展运作过程中的评估。

习总书记对于职业教育寄予厚望，他指出，要牢牢掌握服务发展、促进就业的办学方向，深化体制机制改革，创新各层次各类型职业教育模式，坚持产教融合、校企合作，坚持工学结合、知行合一，引导社会各界特别是行业企业积极支持职业教育，努力建设中国特色职业教育体系。评价职业教育质量，归根结底还是看用户认定，看是不是能让受教育者获得相对比较稳定的、体面的工作。因此，建设现代职业教育体系，根本之策是产教融合、校企合作，如果没有行业企业深度参与，只靠财政拨款，任何国家也办不好职业教育。不同类型职业学校都有条件创建国际国内一流，而产教融合、校企合作就像生命线一样。

当然，一流职业学校评判标准与研究型大学有区别，应用型、职业型、学术型的高等教育和职业教育在提高教育质量方面是可以“混搭”、共同探索的。也就是说，《建议》强调优化学科专业布局和人才培养机制，不仅指高等教育，还指高等教育和职业教育的连通。为此，《建议》鼓励具备条件的普通本科高校向应用型转变。进入新世纪以来，我国部分地方普通高校趋同化现象突出，受到就业率低迷等问题的困扰，急需创新发展路径。根据中央的部署，教育部、国家发改委、财政部最近发布的《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》，列出了转变的基本思路和重要任务，有关高校还需要结合不同地区和学校自身的实际，深入思考什么叫“具备条件”，什么时候能够“具备条件”。向应用型转变是一盘大棋，必须把它下好。

第五个亮点是畅通继续教育、终身学习通道。《建议》在重申落实并深化考试招生制度改革和教育教学改革的同时，首次明确提出“建立个人学习账号和学分累计制度”，类似“零存整取”的“学分银行”，然后强化以推进教育信息化为依托，发展远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。

考试招生制度改革是全面深化改革的一大突破口。习总书记在主持召开中央全面深化改革领导小组第四次会议时明确指出，考试招生制度改革“总的

目标是形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生模式,健全促进公平、科学选才、监督有力的体制机制,构建衔接沟通各级各类教育、认可多种学习成果的终身学习立交桥”,充分体现了新一届中央领导集体关于教育体制改革的战略意图。2014年,经过党中央审议,国务院发布《关于深化考试招生制度改革的实施意见》。考试招生制度改革的重点,一是夯实基础,完善中小学招生办法和破解择校难题;二是系统设计,改革高中及以上阶段考试形式和内容;三是多措并举,改革高校招生录取制度和学分转换机制。目前,所有省(自治区、直辖市)都准备了考试招生制度改革实施方案,一系列改革将在2020年前一步步落实到位。这将从义务教育免试就近入学到大学后继续教育的整体设计,而不能窄化为高考制度改革。考试招生制度改革不是目的,学分累计制度搭建也不是目的,目的就是拓宽全民学习、终身学习的通道。

第六个亮点是支持和规范民办教育发展。这是中央第一次把“鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务”摆在十分重要的位置。何谓多样化服务?就是从纯公益到纯营利的教育之间有一个光谱,中间还有准公益的、半公益的、非营利的、准营利的、营利的。但是目前光谱中间段有些还不太具备合法性,只有两端有相应法规能够适用,一端是公共教育,另一端是工商注册的市场化培训行为。十八届五中全会《建议》明确要求,增加公共服务供给、创新公共服务提供方式,把政府购买服务、政府和社会资本合作写到中央文件当中,非常具有前瞻性。按照中央新部署新要求,“能由政府购买服务提供的,政府不再直接承办;能由政府和社会资本合作提供的,广泛吸引社会资本参与。”各地将因地制宜引导社会资金以多种方式进入教育领域。对内对外开放度更高的教育服务业释放更大活力,必须反思非营利性和营利性教育,关键在于精准锁定、适应、引导、激发、制造用户需求。民办教育也有提供慈善性教育服务、基本或非基本公共教育服务、非公共教育服务的多条路径,公共财政可有区别地选择购买、资助和补贴。其中非义务教育是多种服务并存、融合、竞争的平台,用户需求将成为一切服务供给模式生存发展的基石。

## “十三五”时期全国教育系统的重要使命

深入贯彻落实党的十八大及十八届三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神,“十三五”时期全国教育系统将承担以下重要使命:第一,提高教育质量(包括促进教育公平);第二,深化教育领域综合改革;第三,全面推进依法治教(涉及依法办学、依法治校),归根结底,就是要不断促进教育治理体系和治理能力的现代化。为此,即将出台的全国教育事业“十三五”规划,至少有三个上位文件起着重要指导作用:一是十八届五中全会《建议》,二是全国人大将审议通过的国民经济和社会发展规划纲要,三是已执行五年的中长期教育规划纲要,今后五年要根据党和国家的新部署新要求,滚动更新、继续推行。根据十八届五中全会《建议》关于“坚持以人民为中心的发展思想,……实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展”的基调,“十三五”时期教育事业发展方向,将以提高质量为主线,以促进公平为重点,以深化改革为动力,以加强法治为保障,在显著提高国民素质和人力资源开发水平方面迈上新的台阶,确保全面建成小康社会各项目标任务的顺利实现。

谋划“十三五”时期的教育改革,可能需要统筹考虑以下八个方面要点:第一,重视各地2020规划纲要中期评估,逐项梳理总结经验;第二,把握党和国家新的顶层设计,注意兼顾国际视野;第三,呼应“五大发展理念”,教育系统内部外部同时发力;第四,更加注重内涵发展,精心设置重点项目工程;第五,基于服务属性分化,加强供需模式改进;第六,坚持公平与质量的基本政策价值取向,强化普惠施策与重点支持;第七,改革深水区选择突破口,做好规定动作与自选动作;第八,强化制度建设与体制机制创新,运用法治思维与法治方式提高治理现代化水平。

【作者:教育部教育发展研究中心主任、国家教育咨询委员会秘书长】

(责任编辑:卢丽君、杨亚辉、王弘扬、韩晓萌)