

建设教育强国的基础、要义与路径

——党的二十大关于教育强国建设的战略分析

薛二勇, 李 健

北京师范大学 中国教育政策研究院, 北京 100875

作者简介: 薛二勇, 教育学博士, 北京师范大学中国教育政策研究院教授。

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“习近平总书记关于教育的重要论述研究”(18JZD006)。

【摘 要】党的二十大报告提出, 实施科教兴国战略, 教育是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑, 要坚持教育优先发展, 加快建设教育强国, 办好人民满意的教育。教育强国是教育改革的和发展的核心目标和基本方向。我国坚持优先发展教育, 教育进入全面普及化发展阶段; 优先建设教师队伍, 教师进入全面素养提升阶段; 始终关注教育公平, 公共教育服务迈入均等化阶段; 推进办学体制改革, 基本形成公民并举的办学格局。我国教育已经进入世界教育发展的中上水平、人民教育获得感逐步增强, 教育强国建设具备了坚实的基础。我国教育改革因势而为、与时俱进, 形成了教育强国建设的基本要义, 即制度上, 坚持党对教育的全面领导, 服务国家和人民的需要; 方向上, 以思想政治教育为引领, 坚持为党育人、为国育才; 立场上, 坚持以人民为中心, 把人民需求作为教育改革动力; 价值上, 促进教育优质均衡发展, 建设公平与优异并存体系; 方法上, 以教育综合改革为抓手, 建设教育法制保障的体系。推进中国式教育现代化, 建设高质量教育体系, 从教育大国走向教育强国, 要坚持党对教育的全面领导、坚持优先发展教育的战略、把人民满意作为教育导向、全面加强思想政治教育、深化教育领域的综合改革。

【关键词】教育强国; 高质量教育体系; 教育改革; 教育现代化; 党的二十大

【中图分类号】 D26 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1002-0209(2023)01-0016-11

党的二十大报告指出, “我们要坚持教育优先发展、科技自立自强、人才引领驱动, 加快建设教育强国、科技强国、人才强国, 坚持为党育人、为国育才, 全面提高人才自主培养质量, 着力造就拔尖创新人才, 聚天下英才而用之。”^①党的十八大以来, 我国坚持党对教育事业的全面领导, 坚决贯彻和落实党的教育方针, 把立德树人作为教育的根本任务, 推进教育公平有质量的发展, 办人民满意的教育。一是教育公平发展程度大幅度提升, 义务教育全面实现了机会公平, 学前教育、高中教育由全面普及推进机会公平, 高等教育实现了基于入学标准的机会公平, 我国教育总体上从机会公平向过程公平、结果公平迈进; 二是教育发展水平和质量大幅度提升, 无论是义务教育教学改革的系列政策还是高等教育“一流大学、一流学科”建设的系列方案, 在实践中有力提升了教育质量, 我国教育从追赶世界教育走向并跑、引领世界教育。在中国共产党的坚强领导下, 我国教育实现了普及化发展, 并在普及的基础上快速提升教育质量, 由教育大国走向教育强国建设。面对加快建设教育强国的新要求, 如何认识教育强国建设的基础? 建设教育强国有什么经验? 通过什么路径建设教育强国? 是教育强国建设的三个基本问题。为此, 本文采用专家判断、政策分析、文献计量的方法和技术等, 研究教育强国建设的原点、原则与路向问题。

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》, 北京: 人民出版社, 2022 年, 第 33—34 页。

一、教育强国建设的基础

我国教育已经进入世界教育发展的中上水平、人民教育获得感逐步增强。基础教育领域,根据国际学生能力测试(PISA,主要测量中小学生的数学、阅读和科学成就,每三年测试一次)的结果,2009年、2012年,上海两次参加测试,其结果均为全球第一名,对全球教育变革产生了巨大影响,美国、英国等国家中小学改革借鉴了中国有益的做法与经验。2015年,上海、北京、江苏、广东参加测试,其结果位列全球第十名,虽然成绩依然名列前茅,但与前两次测试结果相比下降较多,这与我国的地区教育水平差异有关。第三次测试后,英国引进上海的数学教材,英格兰地区的8000所小学将推行“上海数学教学法”^①。2018年,北京、上海、江苏、浙江参加测试,在全部79个参测国家(地区)对15岁学生抽样测试中,取得全部3项科目(阅读、数学、科学)第一名的成绩^②。美国《纽约时报》指出,一直以来亚洲人都在学习西方教育体系,这一情况突然出现反转;英国《独立报》认为,中国的教育水平已得到世界认可^③。高等教育领域,高校牵头建设了60%以上的学科类国家重点实验室、30%的国家工程研究中心,承担了60%以上的基础研究、80%以上的国家自然科学基金项目,加快攻克关键核心技术特别是“卡脖子”问题,高校科技创新能力显著提升;实施面向2035高校哲学社会科学高质量发展行动计划,加快建构中国自主的知识体系^④。我国与188个国家和地区、40多个重要国际组织建立教育合作与交流关系,与54个国家和地区签署高等教育学历学位互认协议,全球75个国家将中文纳入国民教育体系,教育国际影响力不断提升。

(一)坚持优先发展教育,教育进入全面普及化发展阶段

优先发展教育事业,对决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴中国梦具有重大战略意义^⑤。教育是国之大计、党之大计,坚持教育优先发展。一是教育优先于经济社会发展水平。确保财政支出优先保障教育,给予教育事业发展足够的财政性经费支持^⑥。2012年,国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例首次达到4%,在国内生产总值稳步提高的同时,国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例连续十年保持在4%以上。2020年,全国教育经费总投入为53014亿元,比上年增长5.65%,其中,国家财政性教育经费为42891亿元,比上年增长7.10%,占国内生产总值4.22%^⑦。新冠疫情、中美贸易摩擦、国内生产总值增长率放缓的情况下,教育经费总投入、财政性教育经费双双增长,充分说明了教育优先发展的战略韧性和国家对教育的高度重视。

二是教育优先于其他事业发展。党的十九大报告提出,建设教育强国,必须把教育事业放在优先

① 林卫光:《英国小学数学教育向中国取经》,《光明日报》,2017年11月1日,第15版。

② 中青在线:《中国官方发布 PISA2018 测试结果》,2019年12月4日, http://news.cyol.com/app/2019-12/04/content_18264093.htm?from=groupmessage, 2022年9月21日。

③ 薛二勇、李健:《新时代教育规划的形势、挑战与任务》,《中国教育学刊》,2021年第3期。

④ 中共教育部党组:《奋力谱写新时代新征程教育改革发展新篇章》,《求是》,2022年第18期。

⑤ 高地:《习近平“坚持优先发展教育事业”重要论述的四重价值意蕴》,《东北师大学报(哲学社会科学版)》,2021年第3期。

⑥ 鄧庭瑾、吴晶:《教育优先发展的三个关键指标》,《光明日报》,2018年10月16日,第16版。

⑦ 教育部:《2020年全国教育经费执行情况统计快报发布 全国教育经费总投入超5.3万亿元》,2021年4月28日, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202104/t20210428_528910.html, 2022年9月21日。

位置^①。在公共资源的配置中,我国优先将公共资源用于教育,主要体现为生均经费列入各级政府财政预算、学校布局建设优先、教育设施资源配置优先等方面。全国共有各级各类学校近 53 万所、在校生超 2.9 亿人。2021 年,学前教育毛入园率 88.1%,比 2012 年提高 23.6 个百分点。在实现基本均衡发展的基础上,九年义务教育巩固率达到 95.4%,比 2012 年提高 3.6 个百分点。高中阶段教育毛入学率 91.4%,高等教育毛入学率 57.8%(在学总规模达 4430 万人),分别比 2012 年高出 6.4 个百分点、27.8 个百分点。20 万名义务教育阶段建档立卡辍学学生动态清零,历史性解决了长期存在的辍学问题。全国 2895 个县全部实现义务教育基本均衡,学校面貌有了根本改观,形成城乡义务教育均衡和一体化发展新局面^②。我国义务教育已经实现全面普及,普及程度达到世界高收入国家平均水平;学前教育、高中教育已经基本普及,超过中等偏上收入国家平均水平;建成世界上最大规模的高等教育体系,高等教育已经进入普及化阶段。职业教育每年为各行各业输送约 1000 万技术技能人才,有力支撑了制造强国的建设。

(二)优先建设教师队伍,教师进入全面素养提升的阶段

我国教师队伍建设取得巨大成就,在师德师风建设、教师教育改革、乡村教师队伍建设等方面得到较快发展,教师队伍整体素质结构得到优化。2018 年,《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》颁布并实施,体现了优先发展教师队伍的国家战略布局。近年来,教师队伍数量稳步增加。2010—2014 年间,义务教育阶段专任教师数量在 910 万人上下浮动;从 2015 年开始,义务教育阶段专任教师数量持续增长,增长幅度较大;从 2015 年到 2021 年增长了 141.11 万人,增幅 15.4%;2021 年,义务教育阶段在校生 1.58 亿人,专任教师 1057.19 万人,生师比 14.94:1,相比 2012 年生师比(15.9:1)明显降低(根据教育部 2012 年和 2021 年统计数据整理)。

党的十八大以来教师队伍建设改革发展成效显著,各级各类教师素质不断提升、结构不断优化。小学教师本科以上学历从 32.6%增长到 70.3%,职业教育“双师型”教师超过 50%,高校硕士研究生导师从 22.9 万人增长到 42.4 万人,博士研究生导师从 6.9 万人增长到 13.2 万人。学前教育专任教师 319.10 万人,专任教师中专科以上学历比例 87.60%。小学阶段教育专任教师 660.08 万人,生师比 16.33:1,专任教师学历合格率 99.98%、本科以上学历比例 70.30%;初中阶段教育专任教师 397.11 万人,生师比 12.64:1,专任教师学历合格率 99.91%、本科以上学历比例 90.05%;普通高中教育专任教师 202.83 万人,生师比 12.84:1,专任教师学历合格率 98.82%。高等教育专任教师 188.52 万人,其中,普通本科学校 126.97 万人;本科层次职业学校 2.56 万人;高职(专科)学校 57.02 万人;成人高等学校 1.97 万人(根据教育部 2021 年统计数据整理)。截至 2022 年,国家在中小学教师国家级培训计划中投入经费 200 亿元,受益教师超过 1800 万人次^③。教师培养和补充形成了公费师范生、特岗计划、银龄计划等相互补充的格局,教师培训形成了国培计划、领航工程、社会培训等相互支撑的局面。教师教育改革稳步推进。教师培养渠道由单一走向开放,打破原有的师范教育,教师培养过程由职前培养走向终身发展^④。教师教育形成了师范院校和综合院校相结合的格局、师范专业和其他专业相互融合的局面。

① 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》,北京:人民出版社,2017 年,第 45 页。

② 教育部:《这十年,教育面貌发生格局性变化》,2022 年 9 月 10 日, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202209/t20220913_660529.html, 2022 年 9 月 21 日。

③ 教育部:《十年来“国培计划”累计培训校长教师超 1800 万人次》,2022 年 9 月 6 日, http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54805/mtbd/202209/t20220906_658906.html, 2022 年 9 月 21 日。

④ 姜勇、洪江凝:《中国教师教育改革的追寻与坚守:学、智、哲三识合一》,《中国教育学刊》,2021 年第 2 期。

(三)始终关注教育公平，公共教育服务迈入均等化阶段

党的十八大以来，政府工作报告关于教育的年度主题基本为办公平有质量的教育，让人人通过教育而出彩成为教育改革发展的政策目标。教育公平是社会公平的重要基础，实现基本公共服务均等化必须率先实现基本公共教育服务均等化^①。一是义务教育从基本均衡发展逐步迈进优质均衡发展阶段。2012—2021年，全国小学净入学率从99.85%提高到99.9%以上，初中阶段毛入学率始终保持在100%以上，开始迈向高质量教育公平发展阶段^②。区域、城乡、群体间生均经费、教育条件、教师配置差距逐渐缩小，公共教育服务逐渐走向均等。2021年，国务院教育督导委员会办公室先后对广西、西藏、四川、新疆、内蒙古、甘肃6个省份的94个县进行了国家督导验收。到2021年底，全国2895个县级行政单位均通过了国家督导评估。这是继全面实现“两基”后，我国义务教育发展中的又一重要里程碑^③。

二是教育机会实现基本均等。义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女1372.41万人。其中，在小学就读984.11万人，在初中就读388.30万人^④。残疾儿童义务教育入学率达95%以上。建立覆盖从学前教育到研究生教育的全学段学生资助政策体系，不让一个孩子因家庭经济困难而辍学的目标基本实现。城乡教育差距进一步缩小。乡村教师队伍补充力度持续加大，42.8万名“特岗计划”教师在农村学校工作；农村学校营养改善计划实施效果明显，根据中国疾控中心2021年监测数据，营养改善计划实施地区男、女生平均身高比2012年分别增长4.2cm和4.1cm，高于全国农村学生平均增长速度；中西部农村学生的生长迟缓率为2.5%，比2012年下降了5.5个百分点^⑤。农村学校办学条件大幅改善，城乡义务教育一体化发展程度加大。倾斜支持农村教育、中西部地区教育，全国96.8%的县实现义务教育基本均衡发展，更多农村和中西部地区孩子享受到更好更公平的教育。

(四)推进办学体制改革，基本形成公民并举的办学格局

办学体制是教育改革的核心问题，是激发教育活力的关键举措，是塑造教育生态的重要抓手。我国已经基本实现了由公办教育一统天下的政府单一办学体制向公办民办教育协同发展的公民并举办学体制的转变。新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》、《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》确立了新时期民办学校分类管理的基本法律制度和实施细则，绝大部分省级行政区根据国家法律法规的有关规定，针对所在区域的实际情况制定了地方法律法规，推进分类管理民办学校的政策执行，促进民办教育的健康规范发展，塑造公办学校民办学校互促发展的良好教育生态。2021年，我国小学阶段共有学校15.43万所，初中阶段共有学校5.29万所(含职业初中9所)，其中民办学校义务教育阶段学校1.22万所，占比5.87%；普通高中共有学校1.46万所，其中民办学校4008所，占比27.48%。义务教育阶段，民办义务教育在校生占比为10.60%，小学阶段教育专任教师660.08万人，初中阶段教育专任教师397.11万人，保证义务教育公共服务性质，体现其作为公益一类单位的定位；高中教育阶段，民办学校占比27.48%，民办高中教育在校生占比为17.29%，为社会提供多样化、个性化的教育选择机会(见表1)。

① 王建：《教育缓解相对贫困的战略与政策思考》，《教育研究》，2020年第11期。

② 教育部：《10年，义务教育站上历史新起点——从“有学上”迈向“上好学”》，2022年6月22日，http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54598/mtbd/202206/t20220622_639573.html，2022年9月21日。

③ 教育部：《全国近三千个县义务教育基本均衡发展达标，城乡差距缩小》，2022年6月21日，http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54598/mtbd/202206/t20220622_639747.html，2022年9月21日。

④ 教育部：《2021年全国教育事业发展统计公报》，2022年9月14日，http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202209/t20220914_660850.html，2022年9月21日。

⑤ 教育部：《十年来我国营养改善计划实施地区男、女平均身高增长4.2cm和4.1cm》，2022年8月30日，http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54709/mtbd/202208/t20220831_656784.html，2022年9月21日。

表 1 基础教育阶段公办、民办学校基本情况(2021 年)

学校分类	义务教育阶段			普通高中		
	总计	民办	民办占比	总计	民办	民办占比
学校数(所)	20.72 万	1.22 万	5.87%	1.46 万	4008	27.48%
在校生数(人)	1.58 亿	1674.10 万	10.60%	2605.03 万	450.34 万	17.29%

二、教育强国建设的要义

我国教育改革依据党和国家的需要、人民的需要、民族的需要、时代的需要因势而为、与时俱进。尤其是党的十八大以来，我国教育政策不断调整优化，教育政策工具逐步丰富，构建了具有中国特色的教育体制机制；把教育作为国之大计、党之大计，坚持党对教育事业的全面领导，教育的顶层设计与基层探索相结合，教育政策走向综合化、协同化、系统化，推进中国式教育现代化。我国教育的发展历程深刻影响世界教育进程，从教育大国走向教育强国建设的进程中，创造了人类教育的新形态，构成了建设教育强国建设的核心要义。在教育制度、教育方向、教育立场、教育价值、教育方法等五个方面形成了教育强国建设的要义。

(一)制度上，坚持党对教育的全面领导，服务国家和人民的需要

习近平总书记在全国教育大会上明确提出了教育改革发展的新理念新思想新观点，即坚持党对教育事业的全面领导，坚持把立德树人作为根本任务，坚持优先发展教育事业，坚持社会主义办学方向，坚持扎根中国大地办教育，坚持以人民为中心发展教育，坚持深化教育改革创新，坚持把服务中华民族伟大复兴作为教育的重要使命，坚持把教师队伍建设作为基础工作^①。加强党对教育的全面领导，是建设教育强国的根本保证。党对教育的全面领导是中国特色社会主义教育最本质的特征，决定着中国特色社会主义教育的性质、方向和命运。改革开放和社会主义现代化建设、人的全面发展和全面建成小康社会对教育提出了新的更高的要求，我国教育在党的领导下服务于改革开放大局、经济社会发展的需要，确立社会主义教育发展道路的路线、方针和策略，科学回答了建设中国特色社会主义教育的系列基本问题。从理论和实践结合上系统回答了坚持和发展什么样的教育、怎样坚持和发展中国特色社会主义教育的问题。

我国独特的历史、独特的文化、独特的国情、独特的制度，决定了必须走自己的教育发展道路，形成中国式教育现代化之路。我国教育改革发展始终围绕国家和人民需求，为迈向社会主义强国提供强大支撑。培养全面发展的人始终是党的教育方针的落脚点和指向。发展素质教育始终是党面对中国教育教学改革倡导和推进的基本理念。实施素质教育，就是全面贯彻党的教育方针，以提高国民素质为根本宗旨，以培养学生的创新精神和实践能力为重点，造就“有理想、有道德、有文化、有纪律”的有用之才。党把立德树人作为对教育工作的根本要求，把立德树人作为教育改革的根本任务，全面推进素质教育，培养学生的社会责任感、创新精神、实践能力；全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人^②。

(二)方向上，以思想政治教育为引领，坚持为党育人、为国育才

我国教育改革以德育人、以德治教，始终把德育摆在突出位置，以思想政治教育为指引，围绕学

① 习近平：《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》，《人民日报》，2018 年 9 月 11 日，第 1 版。
② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第 34 页。

生的思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养开展全方位的教育,培养德才兼备、全面发展的人。建设中国特色社会主义思想政治教育体系,以课程设置、教材编写、课堂教学、课外活动、学校管理、教育治理为抓手塑造思想政治教育的实践体系。中国特色社会主义事业的经验与成就,为思想政治教育内容和渠道建设提供了强力支撑。思想政治教育作为大中小学的核心内容和必修课程,确保教育改革和发展的正确方向和人才培养的积极导向,实现为党育人、为国育才。

党的十八大以来,我国把思想政治教育放在前所未有的战略高度,把思想政治理论课作为落实立德树人根本任务的关键课程,明确提出只能加强不能削弱,而且必须提高水平。思政课程与课程思政相结合,建立既独立开展、又相互融通的大思想政治教育体系。在大中小学循序渐进、螺旋上升地开设思想政治理论课非常必要,是培养一代又一代社会主义建设者和接班人的重要保障;坚持显性教育和隐性教育相统一,挖掘其他课程和教学方式中蕴含的思想政治教育资源,实现全员全程全方位育人^①。党的教育方针始终坚持德育为先,把坚定的政治方向放在第一位,培养了一代又一代听党话、跟党走,扎根人民、奉献祖国的社会主义建设者和接班人^②。

(三)立场上,坚持以人民为中心,把人民需求作为教育改革动力

人民性是马克思主义最鲜明的品格,人民立场是马克思主义政党的根本政治立场^③。我国教育改革始终坚持以人民为中心,把满足人民需求作为教育改革和发展的推动力。人民需求是教育改革的出发点。我国始终坚持以人民为中心发展教育,尊重人民在教育中的主体地位和首创精神,自觉同人民在教育中的需求想在一起、干在一起,着力解决群众的操心、烦心的教育事,团结带领人民共同创造教育伟业。人民是教育改革最深厚的根基,是强教兴国的根本所在,把人民教育需要放在首位,努力办“人民满意”的教育。

实践中,我国不断推进学校标准化建设,因地制宜改造薄弱学校,提高义务教育的办学水平 and 质量。加大对贫困地区和少数民族地区的扶持力度,继续加强发达地区对少数民族贫困地区的教育对口支援,通过教育脱贫实现可持续的摆脱贫困。解决农村初中辍学率偏高的问题,大力提高义务教育阶段残疾儿童少年的入学率^④。针对全面建成小康社会后人民对“上好学”的美好教育需求,我国明确提出建设高质量教育体系的战略规划和蓝图。坚持以人民为中心发展教育,核心就是办好人民满意的教育,人民之所想、所需就是教育之所忧、所办^⑤。我国以办人民满意的教育作为教育改革的基本立场,作为教育发展的最大推动力,是党全心全意为人民服务思想在教育中的落实和体现。

(四)价值上,促进教育优质均衡发展,建设公平与优异并存体系

促进公平、提高质量是教育改革和发展的基本主线。我国根据特定时期的外部形势和教育任务,确立阶段性的教育顶层设计和改革主题。教育改革和发展的时代主题虽然不同,但都遵循了促进公平与提高质量的政策主线。社会主义核心价值观贯穿教育全过程,回答了建设什么样的国家、建设什么样的社会、培育什么样的公民的重大问题。平等、公正是社会主义核心价值观的基本内容,促进公平与提高质量的政策设计与着力之处围绕特定的发展阶段和教育需求展开。教好每一个孩子、办好每一所学校,是我国教育改革的基本价值追求。国家分步推进教育公平,在实现义务教育基本均衡的基础上推进优质均衡,在优质均衡发展的过程中推进基本公共教育服务均等化。

① 习近平:《用新时代中国特色社会主义思想铸魂育人 贯彻党的教育方针落实立德树人根本任务》,《人民日报》,2019年3月19日,第1版。

②③ 中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》,北京:学习出版社、人民出版社,2021年,第338、93页。

④ 《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,《人民日报》,1999年6月17日,第5版。

⑤ 薛二勇、傅王倩:《新时代教育改革的战略规划与顶层设计——全国教育大会的思想、形势、战略与政策分析》,《河南大学学报(社会科学版)》,2019年第1期。

我国教育改革从主要解决有学上的问题,逐步转变为解决上好学的问题。针对新型城镇化、社会转型发展中出现的新问题,我国以政府为主确保流动儿童、留守儿童的教育权利,不断扩大特殊儿童的教育机会,提高其教育质量。党的十九大报告提出,必须把教育事业放在优先位置,推进教育公平,推动城乡义务教育一体化发展,高度重视农村义务教育,办好学前教育、特殊教育和网络教育,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^①。我国教育改革保证人民高水平的公平教育权利,使教育成果更多更公平地惠及全体人民。

(五)方法上,以教育综合改革为抓手,建设教育法制保障的体系

我国教育体制机制改革随着教育内部和外部形势的变化而变化,由单一性改革走向综合性改革。把体制机制作为教育改革的基本抓手,逐步完善教育法制体系,朝着社会主义现代化教育迈进。我国教育取得了举世瞩目的成就,教育领域的全面深化改革取得重大突破,义务教育实现基本均衡,高等教育进入普及化阶段,学前教育和高中教育基本普及,我国教育总体发展水平进入世界中上行列。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出,要深化教育领域的综合改革。党的十八届三中全会开启了全面深化教育综合改革、系统整体设计推进教育发展的新格局。教育改革触及的利益格局愈加广泛、涉及的矛盾愈加尖锐、突破的体制机制障碍愈加艰巨,继续推进教育改革的复杂性、敏感性、联动性前所未有。

《中共中央关于深化教育体制机制改革》(2017 年)的颁布,是《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985 年)颁布实施 30 余年后的重大政策调整,标志着新时代教育综合改革在深水区的持续推进,针对深层次、多因素、全局化、战略性的教育问题进行系统性改进。随后,《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》、《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》、《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》、《深化新时代教育评价改革的总体方案》、《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》等政策文件陆续发布,《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》、《中华人民共和国民办教育促进法》、《中华人民共和国职业教育法》等法律陆续获得修订,《中华人民共和国家庭教育促进法》立法完成并颁布实施,《中华人民共和国学前教育法》、《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国学位法》等立法修法工作稳步开展,教育综合改革法制体系逐步完善。

中国教育创造了一个低起点、稳投入、高效益的大国教育发展模式,形成了基础教育以县为主、高等教育以校为主,中央、省级、市级、区县的四级政府层级治理模式,教育、财政、人社、编制等部门的协同治理机制,长远规划、量力而行、接力推进,成为世界第一教育大国。2022 年,中国人口占世界人口总数的 18.32%,学前教育、初等教育、中等教育和高等教育注册人数占全世界比例均超过 20%,中国在世界 9 个发展中人口大国中率先实现了全民教育目标。31 个省(自治区、市)和新疆生产建设兵团均成立党委教育工作领导小组,坚持和完善高校党委领导下的校长负责制,改进中小学领导体制,全国民办高校全部设立党组织,党的领导纵到底、横到边、全覆盖的工作格局基本形成^②。近十年来,全国普通话普及率从 70%提高到 80.72%,识字人口使用规范汉字比例超过 95%,文盲率下降至 2.67%^③。教育事业发生格局性变化,从“穷国办大教育”向“大国办强教育”迈进,各级教育普

① 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》,第 45—46 页。

② 张烁、丁雅诵、吴月:《教育强国,阔步前行》,《人民日报》,2021 年 6 月 23 日,第 9 版。

③ 教育部:《全国普通话普及率达 80.72%,识字人口使用规范汉字比例超过 95%,文盲率下降至 2.67%》,2022 年 6 月 28 日, http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54618/mtbd/202206/t20220629_641851.html, 2022 年 9 月 21 日。

及程度达到中高收入国家水平^①。《人力资源强国指数报告(2018)》显示,中国人力资源开发保持了70年高速增长,2018年,中国人力资源竞争力指数排名全球第13位,成为紧随最发达国家、惟一个有可能进入人力资源强国行列的发展中国家。

三、教育强国建设的任务

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。时代是思想之母,实践是理论之源。“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。随着中国双循环新发展格局、共同富裕的深入推进,国际贸易保护主义与反全球化形势新变化,信息革命与人工智能技术新发展,作为和政治、经济、社会、文化、人的全面发展高度相关的教育,面临百年未有之大变局。党的二十大报告明确提出,“实施科教兴国战略,强化现代化建设人才支撑,教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。”^②我国教育发展站到了新的历史起点,教育主要矛盾已由人民有学上的教育机会需要同滞后的教育资源供给之间的矛盾,转化为人民日益增长的对更公平更有质量的教育需求与教育发展不平衡不充分之间的矛盾。教育主要矛盾的变化是关系教育全局与战略的历史性变化,指明了解决教育发展主要问题的根本着力点,对教育规划与部署产生广泛而深刻的影响。我国教育从“赶上时代”到“引领时代”,从教育大国迈向教育强国,这要求解决教育发展不平衡不充分的问题,建设高质量的教育体系,更好满足人民日益增长的美好教育需要,更好推动人的全面发展、社会全面进步。

(一)坚持党对教育的全面领导

习近平总书记《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》指出:“一百年来,中国共产党团结带领中国人民进行的一切奋斗、一切牺牲、一切创造,归结起来就是一个主题:实现中华民族伟大复兴。”^③以史为鉴、开创未来,以中华民族伟大复兴作为教育的重要使命,必须坚持党对教育事业的全面领导,在教育制度、教育地位、教育立场、教育方向、教育方法等的坚守中改革创新。要坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想教育人,用党的理想信念凝聚人,用社会主义核心价值观培育人,用中华民族伟大复兴历史使命激励人,培养造就大批堪当时代重任的接班人^④。坚持党对教育事业的全面领导,是中国式教育现代化的本质特征。党是统领中国特色社会主义教育的最高政治领导力量,党的领导是中国特色社会主义教育制度的最大优势,是实现中国教育现代化、建成教育强国的最根本保证。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,坚持立德树人,健全学校家庭社会协同育人机制,深化教育改革,促进教育公平,深化职普融通、产教融合、校企合作,提高高等教育质量,分类建设一流大学和一流学科,发挥在线教育优势,完善终身学习体系,建设学习型社会。这些成为建设高质量教育体系,逐步解决教育发展不平衡不充分问题的关键举措。建设高质量的教育体系,离不开党对教育事业的全面领导。

(二)坚持优先发展教育的战略

教育是党领导人民走向社会主义现代化的有机组成部分,要坚持把优先发展教育事业作为推动党

① 教育部:《我国各级教育普及程度达到中高收入国家水平》,2022年9月6日,http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54805/mtbd/202209/t20220906_658935.html,2022年9月21日。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第33页。

③ 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《人民日报》,2021年7月2日,第2版。

④ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,北京:人民出版社,2021年,第74页。

和国家各项事业发展的重要先手棋^①。中共中央、国务院颁布的《中国教育现代化 2035》明确提出,建成教育强国,发展中国特色世界先进水平的优质教育,推动各级教育高水平高质量普及,实现基本公共教育服务均等化,构建服务全民的终身学习体系,提升一流人才培养与创新能力,建设高素质专业化创新型教师队伍,加快信息化时代教育变革,开创教育对外开放新格局,推进教育治理体系和治理能力现代化。国家发展的现代化依赖具备现代化知识与能力的人才,这需要率先推进并实现教育的现代化。中国教育现代化必然要求优先发展教育。

第一,教育优先于经济社会发展的阶段,实现高水平发展。我国经济发展进入新常态、社会主要矛盾发生深刻变化,教育要在一定程度上超越经济社会发展水平获得优先发展,以引领经济转型、社会变革。第二,教育优先于其他社会事业,实现与其他领域相比的先导性发展。在资源有限的情况下,优先将资源用于教育,通过教育培养支撑经济社会变革的创新人才,创新经济社会变革需要的知识和能力。第三,优先提升教育治理能力,推进教育治理能力的现代化。树立科学的教育治理观念,完善教育治理的体制机制,加强教育法制建设;利用大数据、人工智能等信息化手段,优化教育治理过程,实现教育治理体系的现代化。把规范政府教育治理行为、科学管理教育体系、服务教育改革发展有机结合起来;把科学管理教育的制度、优化举办教育的政策、系统评价教育的机制有机结合起来;把建立现代学校制度、保障办学自主权、提升教育教学质量的机制结合起来。第四,优先建设教师队伍,建设政治意识强、综合素养高、专业能力精的“筑梦人”队伍。构筑教师队伍建设的政策体系,不断提升教师的政治地位、经济地位、社会地位,切实把教师作为立教之本、兴教之源,让教师安心、静心、舒心、热心从教。建立高素养、专业化、创新型的教师队伍。教师政治意识要强,牢固树立共产主义的远大理想和社会主义的共同理想;教师综合素养要高,自身实现德智体美劳的全面发展;教师专业能力要硬,不仅要有深厚学科知识和能力,还要有专深的教育教学知识和能力;教师创新精神要足,让人人都成为创新之人、时时都成为创新之时、处处都成为创新之处。

(三)把人民满意作为教育导向

办人民满意的教育就是为人民办教育,这是由党的初心和使命决定的。新的征程上,我们必须维护社会公平正义,着力解决发展不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题,推动人的全面发展取得更为明显的实质性进展^②。党的二十大报告明确提出,办好人民满意的教育。为人民办教育应该办优质公平的教育、满足个人需求的适合的教育。第一,办优质的教育。加强教育标准建设,制定各级各类教育的质量标准,科学判断学生毕业时对质量标准的达成度。建立大中小学相互衔接、普通教育与职业教育相互融通,推进创新人才培养的政策体系,从升学考试、培养过程、毕业就业方面形成系统的规范性制度。第二,办充足的教育。不断改革教育供给的政策、内容、方式等,基于人民的教育需求推进教育供给侧改革,优化教育资源配置;不断改进教育治理的制度、途径、方法,基于教育形势变化、技术变革路线、经济社会需要、个人发展需求形成现代化的教育管理体系,不断满足人民日益增长的对美好教育的需求。第三,办适合的教育。适合的教育才是最好的教育,推进教育的特色化、个性化发展,在保证教育质量的基础上实现教育的差异化发展;推进办学体制机制改革,为社会多样化的教育选择提供机会和可能。

发展公平有质量的教育是办好人民满意教育的主线,是教育强国建设的价值追求,是人人都有通过教育获得人生出彩的机会的基本要求。坚持教育公益性原则,把教育公平作为国家基本教育政策,大力推进教育体制机制改革创新^③。第一,推进义务教育的优质均衡发展,不断优化办学条件,提高办学能力,优化师资配置,实现义务教育学校的“同标准”、“差异化”、“特色化”发展。第二,全面普

① 本书编写组:《习近平总书记教育重要论述讲义》,北京:高等教育出版社,2020年,第71—199页。

② 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《人民日报》,2021年7月2日,第2版。

③ 《习近平谈治国理政》第三卷,北京:外文出版社,2020年,第348页。

及学前教育、高中教育,实现“想上就能上”的教育机会公平,推进普通高中、职业学校的融合发展。第三,拓展优质高等教育资源,以世界一流大学和一流学科建设为引领,推进高等院校的分类分层发展,优化高等院校布局,塑造良好的高等教育生态,满足多样化、个性化的高等教育需求。第四,全面从教育机会公平的追求转向教育过程公平、教育结果公平的追求,以满足教育质量标准、提供个人发展需要的教育,推进教育过程和结果公平的实现。

(四)全面加强思想政治教育

党的二十大报告提出,育人的根本在于立德。全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。思想政治教育是教育改革和发展的生命线,是培养什么人、为谁培养人、怎样培养人的首要问题,是教育改革和发展的方向盘、指南针。

从教师、学生、学校管理、社会氛围方面全面加强思想政治教育。第一,全面加强教师的思想政治教育。在教师职前教育和职后培训中,提升思想政治教育教学的质量和效益,传道者要先受道,坚定共产主义的远大理想、社会主义的共同理想,以坚定的理想信念培育社会主义的建设者和接班人。第二,全面加强学生的思想政治教育。把德育放在更加重要的位置,从小积极培育和践行社会主义核心价值观,培养拥护中国共产党和我国社会主义制度、立志为中国特色社会主义奋斗终身的人才;系统推进习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑,培养能够担当民族复兴大任的时代新人。只要是中国人,就应该自觉培育和践行社会主义核心价值观^①。第三,全面加强学校的思想政治教育管理。优化思想政治教育的课程设置和内容编排,吸收最新的思想政理论成果,针对不同年龄阶段学生的实际需要,增加思想政治教育的亲和力、指导力;建立思政课程与课程思政相结合的科学机制,推进全员、全过程、全方位育人,构筑思政育人体系。思想政治工作从根本上说是做人的工作,必须围绕学生、关照学生、服务学生,不断提高学生思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养,让学生成为德才兼备、全面发展的人才^②。第四,全面创设思想政治教育的良好社会氛围,加强对媒体宣传、培训机构、社会组织等的管理,建立科学的教育舆情应对体系和机制,为思想政治教育的推进营造良好环境。

(五)深化教育领域的综合改革

改革创新是教育不断取得新成就新突破的方法论,新时代的教育改革需要增强统合性。以教育评价改革的深入推进引领教育综合改革。坚持以德为先、能力为重、全面发展,坚持面向人人、因材施教、知行合一,完善德育评价、强化体育评价、改进美育评价、加强劳动教育评价、严格学业标准,完善综合素质评价体系、深化考试招生制度改革,构建符合中国实际、具有世界水平的评价体系。

层级治理与部门协同相结合,推进教育的系统性、全局性、协同性改革。第一,深化系统性改革。在教育政策制定、执行、评估和调整的全过程,运用系统思维,把握教育改革各要素、各部分、各体系、各利益相关者之间的关联性与耦合性,促进教育与政治、社会、经济、文化等的良性互动,将教育改革置于国家全面深化改革大体系之中,系统谋划教育综合改革。第二,深化全局性改革。突破局部性教育改革传统思路,统筹全局性教育改革的影响因素,整体推进管理体制、办学体制、经费体制、考试招生、教师配置、教育教学等多个方面的改革,推进各个学段、各种类型教育的整体化改革。第三,深化协同性改革。深化教育的层级治理与部门协同,加强不同层级、不同部门教育相关改革的协同推进,协同中央、省级、市域、县级政府的教育改革,协同教育、财政、人社、编制、发改等部门的教育改革,协同家庭、学校、政府、社会不同主体的教育改革,完善教育改革层级治理与部门协同体制机制。

(责任编辑 刘 伟 责任校对 刘 伟 武晓阳)

① 《习近平谈治国理政》第一卷,北京:外文出版社,2018年,第181页。

② 《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第377页。

The Foundation, Principle and Path of Building a Powerful Country in Education: A Strategic Analysis of the 20th National Congress of the Communist Party of China

XUE Eryong, LI Jian

(China Institute of Education Policy, BNU, Beijing 100875, China)

Abstract: According to the report of the 20th National Congress of the Communist Party of China, education is the basic and strategic support for the comprehensive construction of a modern socialist country in the implementation of the strategy of rejuvenating our country through science and education. We should give priority to the development of education, speed up the construction of a powerful country in education, and do a good job in education that satisfies the people. The construction of an education power is the core goal and basic direction of our education reform and development. China always insists on prioritizing the education development and the education has entered the level of comprehensive popularization development. Our country gives a prioritized place to the construction of teachers, taking it into a comprehensive quality improvement stage. We always pay special attention to the education equity, bringing public education services into an equalization stage. We promote the reform of the system for running schools, and basically form a pattern of running schools by both public and private sectors. The Chinese education has entered the middle and upper level of world education development and people's sense of education attainment has been strengthened gradually. As a result, the construction of an education power has had a solid foundation. Evolving to the situation and the times, China's education reform has formed the basic principle of building a powerful country in China. In terms of system, we uphold the Party's overall leadership over education and serve the needs of the country and the people. In terms of direction, guided by ideological and political education, we insist on educating talented people for the Party and the country. In terms of standpoint, we adhere to the principle of taking people as the center and taking the people's demand as the driving force of education reform. In terms of value, we promote the balanced development of high-quality education and build a system of both fairness and excellence. In terms of methods, the comprehensive reform of education is taken as the starting point to construct the system of legal guarantee of education. We promote the modernization of Chinese education, build a high-quality education system, and move from a big country to a powerful country in education. We must adhere to the Party's overall leadership in education, adhere to the strategy of giving priority to the development of education, take people's satisfaction as the orientation of education, comprehensively strengthen the ideological and political education, and deepen the comprehensive reform in the field of education.

Keywords: a powerful country in education; a high-quality education system; education reform; education modernization; the 20th National Congress of the Communist Party of China