

# 专家学者解读教育“十三五”规划(一)

## 更新观念深化改革 调整高等教育结构

陈锋

《国家教育事业发展规划 十三五》明确提出,必须把教育的结构性改革作为主线,主动适应经济社会发展和人民群众的需求。这一提法确定了推动教育结构性改革进入十三五乃至更长的一个历史时期在教育发展重大战略政策中的关键位置。教育结构性改革所涵盖的内容十分丰富,这里重点谈一谈高等教育。

### 一、从供给侧结构性改革谈起

习近平总书记强调,推进供给侧结构性改革是我国经济发展进入新常态的必然选择,是经济发展新常态下我国宏观经济管理必须确立的战略思路。

以中央经济工作会议提出的供给侧结构性改革4项主要任务为例,一是深入推进“三去一降一补”。一方面,“三去一降”带来传统产业需求与高等学校、职业院校毕业生的结构性错配问题;另一方面,“一补”带来短板领域对新型专业技术人才需求的增长。二是深入推进农业供给侧结构性改革。核心是推动农业绿色化、科技化、产业化,当前相对薄弱的农业教育体系和以传统农学为核心的人才培养模式已经很难适应新的要求。三是振兴实体经济。核心是创新驱动发展,全面改革传统产业人才培养的学科专业体系和人才培养模式。四是促进房地产市场平稳健康发展。当前房地产及相关产业也处在科技革命的爆发点上,以建筑业为例,装配式、绿色化、智能化正在推进建筑业的革命性变化,这一领域的人才培养将面对前所未有的挑战。

实际上从中长期而言,供给侧结构性改革对人力资本供给结构的改革要远上述4个方面深远得多。概括起来讲基本是3个方面:一是新常态新阶段宏观经济结构变化的新特点,体现在现代服务业成为经济增长的最大引擎、制造业加快转型升级、农业现代化加速发展和社会文化建设日趋重要,其对于人才的结构、素质和培

养方式的要求,是我们还缺研究、缺实践、不熟悉、不擅长的领域。二是创新驱动发展作为经济发展的内在新动能,不仅使整个产业结构处在快速变革的过程中,而且使创新能力日益成为国家的核心竞争力,所影响的不仅是人力资本的供给结构、供给方式,还要求以创新驱动发展为核心理念构建教育与科技、与产业、与社会的关系,并建立衡量人才培养质量的新的基准。三是全球科技革命、产业革命的新趋势,呈现出改变人类社会的新科技比任何时候更广泛、更迭代和科技产业化速度比任何时候更快、科技影响人们经济社会生活比任何时候更广,传统的人才培养体制机制模式流程难以维系。

### 二、教育结构性改革服务于提高教育质量主题

十三五 规划教育发展的主题是提高质量。教育部部长陈宝生在2017年全国教育工作会议上强调,要切实将内涵式发展作为总的指导方针。将内涵式发展作为总方针,是中国教育发展的一个历史阶段的必然要求。

为实现全面建成小康社会,在贫困地区改善义务教育办学条件、发展普惠性幼儿教育及普及高中阶段教育仍然是教育工作的战略重点和硬任务。但从发展阶段、全局看,内涵式发展是十三五 和相当长的一个历史时期的基本特点、基本要求、基本任务。十三五 规划虽然提出到2020年高等教育毛入学率50%的目标,但着力点也不是规模增长,有限的规模增长也将主要发挥引导高等教育区域、类型和人才培养结构调整的作用。具体到高校为改革开放和社会主义现代化建设服务来讲,就必须综合看高校对基础研究、科技创新、新兴战略性新兴产业发展、传统产业转型升级、社会建设和管理、劳动者就业创业等方面的人才、科技、文化和社会服务的贡献。

人才培养与供给质量的提高,一方面反映在高校必须适应经济社会发展对人才需求的结构变化,另一方面反映

在高校必须适应发展动能转换和科技革命勃兴对人才需求的结构变化。必须把功夫下在人才培养与供给的结构性调整上、下在人才培养体制机制模式流程的深化改革上。

### 三、调整高等教育结构,重在更新观念、深化改革

调整高等教育结构,重在更新观念、深化改革。十三五 规划许多篇章都涉及高等教育领域的结构性改革,如“双一流”建设,强化高校创新体系建设、加快发展现代职业教育、大力发展继续教育、加快培养现代产业急需人才等,还单列一章提出调整高等教育结构。可以说,调整高等教育结构的任务十分艰巨。

推进高等教育结构调整,重在体制机制改革和政策创新。例如,要加快建立现代教育体系;通过建立协同育人、协同创新的机制,支持高校开放办学,企业和科研院所广泛参与;深化高校考试招生制度改革;建立高校分类体系,实行分类设置、分类指导、分类拨款、分类评估;推进高校布局与已经深刻变化的人口、城镇化、产业空间布局相适应,鼓励发展应用技术型、创新型、小型高水平类型的高校等。

推进高等教育结构性调整,必须把扩大和落实高校办学自主权作为一项基础性制度安排。解决这个问题的关键是更好地界定高校办学自主权的内涵和边界,中央和省两级政府主要是完善高等教育的法律法规,管住管好高校的主要领导干部和党的建设,加强意识形态和思想政治工作,推动依法治校和信息公开,改革绩效评价和质量评估。在此基础上,把教学、科研自主权及相应的人事、经费、资产管理权更多地交给学校,减少审批和类审批,退出对微观办学过程的干预。教育行政部门对高校的管理,要转到宏观调控、事中事后监管评价和建立公平竞争机制上来。

(作者系教育部学校规划建设发展中心副主任)

## 大力发展继续教育 加快学习型社会建设

韩民

《国家教育事业发展规划 十三五》提出的2020年教育发展总目标之一,是使全民终身学习机会进一步扩大。形成更加适应全民学习、终身学习的现代教育体系。为此,在提高

学前教育 and 学校教育普及程度的同时,《规划》提出要大力发展继续教育,使继续教育参与率明显提升,学习型社会建设迈上新台阶。

### 一、大力发展继续教育是全面建成小康社会的必然要求

十三五 时期是全面建成小康社会的决胜阶段。实现全面建成小康社会目标,完成国家十三五 规划提出的战略任务,继续教育担负着重要责任。

大力发展继续教育是全面建成小康社会的必然要求。实现全面建成小康社会的战略目标,完成社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明建设的总体布局,提高国民素质是重要基础,继续教育、终身学习是提高国民素质的重要手段。大力发展继续教育是建设学习型社会的必由之路。党的十八大报告强调要构建终身教育体系,建设学习型社会,继续教育同学校教育、终身学习体系的两大支柱,要实现全民终身学习的学习型社会目标,必须大力发展继续教育。

大力发展继续教育是十三五 时期我国经济社会发展的必然要求。新型工业化加速、产业转型升级、制造业振兴对从业人员的知识技能水平、创新能力、应变能力提出了更高要求;城镇化速度加快,大量劳动力从农村向城镇的流动,对转入城镇人员的文化素质、知识与劳动技能提出了更高要求;社会信息化发展,对从业者和居民的信息素养、信息处理能力与技能提出了更高的要求;农业现代化,社会主义新农村建设对农村居民的道德、文化、科学技能素质提出了更高要求。适应“新四化”的要求,提高城乡劳动者和居民的知

识、能力与技能水平,继续教育发挥着学校教育不可替代的重要作用。

### 二、推进供给侧结构性改革是大力发展继续教育的主要任务

从推进供给侧结构性改革的视角,《规划》明确了十三五 时期继续教育改革发展的3项主要任务。

第一,加大制度供给,加快构建终身教育制度。《规划》提出的制度建设主要涉及以下几个方面。一是制定国家资历框架。该框架是认定、转换和积累终身学习成果的重要前提和依据,是对各种学习成果进行层次与类型划分的标准,有助于使学习成果的认定更加透明、易于理解,并促进各种学习成果的相互联系和转换。二是建立个人学习账号和学分累计制度,也就是通常人们所说的学分银行制度。个人学习账号是记录学习者终身学习经历和成果、累计学分的账簿,有助于对多样的终身学习成果进行认证与核算,为其在各个阶段通过各种途径获得的学分得以累计与转换。三是建立学习成果认定的平台、标准和程序,为各类学习成果、各种教育机构的学分认定和转换,为职业教育与普通教育、学历教育与非学历教育、职前教育与职后教育沟通衔接奠定基础。四是建立继续教育基本统计制度。教育统计是教育决策和服务提供的重要参考依据。要更好满足社会的继续教育需求,要提升继续教育服务的针对性和适切性,建立健全继续教育基本统计制度势在必行。

第二,加强继续教育平台建设,扩大继续教育资源供给。扩大继续教育资源供给必须充分调动各方面的积极性和力量,实现各类继续教育机构的协调发展,形成开放、共享的继续教育资源平台,促进资源共享。《规划》对各类学校和教育机构在扩大继续教育资源方面的职责责任提出了明确要求。一是要要求面向城乡从业

二是要要求办好成人教育机构及自学考试、开放大学等远程开放教育机构,为社会提供优质的继续教育资源。三是鼓励企业事业单位办好职工教育。四是鼓励社会培训机构依法开展教育培训活动。五是要求加强部门合作,鼓励各类相关教育机构,包括成人、社区教育机构、职教机构、技术推广机构、扶贫开发机构等相互开放资源,开展合作,构建遍布城乡的继续教育网络。关于扩大继续教育资源,《规划》充分体现了强调开放、优质、共享的思路,这也是教育现代化、终身教育体系的重要内涵。

第三,以需求为导向,统筹扩大继续教育服务。随着我国经济社会的发展,人民群众的继续教育需求日渐增大并且多样化。要满足各种人群的继续教育需求,就必须建立健全继续教育服务体系,完善继续教育的体制机制,扩大继续教育服务面向,丰富服务内涵,提高服务质量。为此,《规划》提出了完善继续教育政策体系的几项重要任务:一是强化地方政府的统筹协调。提供继续教育服务涉及到计划、财政、教育、人社、民政等众多政府部门及行业,必须做好统筹协调。二是构建政府、企业、社会共同参与的合作机制。满足人民群众的继续教育需求,需要动员全社会的力量,因此要建立利益相关者之间的合作伙伴关系,形成合力。三是建设覆盖全国城乡、开放便捷的终身学习公共服务体系。终身学习、继续教育有助于缩小知识差距、促进就业、促进社会公平、和谐与参与,特别是失业者培训、农民工培训、包括老年教育在内的社区教育等,具有很强的公益性,将相关的终身学习服务纳入公共服务范畴,将大大加强对终身学习的公共保障。四是健全社区教育网络,广泛开展社区教育。社区教育是终身学习的重要场所,社区教育是终身学习体系的薄弱环节,加强社区教育是建设学习型社会的重要抓手。

(作者系国家教育发展研究中心副主任)

## 促进教育普及水平 提升我国人力资本素质

张珏

《国家教育事业发展规划 十三五》对到2020年国家教育发展的顶层设计与行动框架作出了具体谋划和部署,描绘了未来教育发展蓝图,对十三五 我国教育现代化发展具有重要的战略引领和实际指导作用。《规划》在分析总结十二五 以来我国各级各类教育发展趋势,并综合研判十三五 期间面临的人口发展走势、经济社会发展新需求和新的挑战的基础上,提出了各级各类教育发展目标。

《规划》对各级教育普及水平及其贡献水平的目标设计,既有清晰的国际比照,又比较适应我国的国情和教育发展的实际。按照国际划分标准,目前我国已进入了中等偏低收入国家行列,通过十三五 时期的努力,我国的人均GDP(国民生产总值)水平将进一步提高甚至达到中高收入国家的划分标准。对照世界上不同收入类型国家的教育发展普及水平,《规划》提出的十三五 期间各级教育普及发展目标已全面超过了目前世界平均水平和中高收入国家平均水平,总体接近经合组织国家(OECD)以及高收入国家目前的平均水平,其中学前教育毛入园率目标甚至已经超过OECD及高收入国家目前的平均水平,既充分体现了促进各级教育普及发展、努力达到同等发展水平国家前列的思路与战略取向,又很好地考虑了各级教育学龄人口的变化特点与衔接,回应了人民群众的热切期待与诉求,同时也适应了我国的基本国情、各级教育发展的实际情况和教育资源供给的能力状况。

### 一、促进各级教育更高水平的普及,是驱动国家发展的战略需要

世界经验和我国社会主义现代化发展的实践也表明,在跨越中等收入陷阱、历史发展重要阶段,没有

更高层次的普及,就很难推进和保障各级教育的机会公平,很难提供包容和优质的教育,也不能满足全体国民个性化的教育需求和多样化的教育服务诉求,更难形成促进所有社会成员自主学习、个性化发展,形成让每个人都能人生出彩的制度环境与社会生态。另外,面向实现两个一百年奋斗目标的一个百年目标节点,合理设计各级教育普及水平发展的目标,推动各级教育普及率的再提升,让各年龄段适龄人口和广大人民群众接受更多更好的教育,并借此努力促进我国人力资源开发水平进一步得到显著提升,既是我国推进教育现代化发展的重要内涵,更是全面提升我国人口质量、提升迎接经济与科技革命新挑战的核心竞争力、加快建成人力资源强国以及努力实现两个一百年奋斗目标的历史性抉择。

进一步提升十三五 期间各级教育的普及率目标,是整体加快提升我国人力资源开发水平与竞争力的奠基工程和迫切要求。国家十三五 规划提出劳动年龄人口平均受教育年限达到10.8年,这一指标反映的是16岁至59岁人口人均接受学历教育的年限。显然,各级教育普及水平、尤其是高层级教育的普及水平,将直接影响到劳动年龄人口的个体受教育年限和整体的受教育水平。在各级教育普及率水平持续提升的强力驱动和支撑下,我国劳动年龄人口平均受教育年限实现了持续的快速提升,2015年已达到10.2年,大致相当于高中一年级毕业的程度。但与加拿大、以色列、澳大利亚、英国、德国、美国等国劳动年龄人口平均受教育年限较高国家普遍达到12年至13年以上的指标水平相比,我国还有一定的差距,不能满足制造业强国和创新发展建设的战略需要。按照国家十三五 的规划与部署,教育十三五 规划从教育供给侧发力,一方面提出了综合反映各级教育发展成为贡献的重要指标,即新增劳动力受教育年限达到13.5年;另

一方面,还面向在职人员提出了继续教育的发展目标,对提升人力资源开发水平增量和优化存量结构提出了新的要求。

### 二、适应经济社会发展,合理设计更高的各级教育普及水平目标

适应经济社会发展合理设计更高的各级教育普及水平目标,也是优化和提升人力资源结构重心的关键与保障。我国各级基础教育普及水平的持续提升,为高等教育普及水平的提升提供了有利条件,对积累高层次受教育人口规模和提升该指标的水平值作出了直接贡献。2015年,我国主要劳动年龄人口受过高等教育比例达到16.9%,规模超过1.4亿人。但是,与OECD国家主要劳动年龄人口受过高等教育比例平均为36%以及美国、英国为45%左右的比例相比,我国高等教育普及水平的提升还有很大发展空间及很长发展道路。因此,从我国基本国情出发,应对科技创新、产业发展新趋势及新变化,进一步提升十三五 期间各级教育普及水平目标,既是优化教育结构和提升人力资源开发质量的客观需要,也是支撑与落实党和国家实施一系列治国理政重大战略的必然选择。

十三五 时期是我国全面建成小康社会的关键期和决胜期,也是全面深化教育领域改革的攻坚期和我国全面推进教育现代化发展的加速期。我国教育现代化发展的目标和愿景已经绘就,要实现各级教育普及和人力资源开发水平提升的新目标,必须站在国家经济社会发展和实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度,着力推进体制机制创新,完善科学评价和公共监督机制,用现代化的治理体系和手段支撑与推进《国家教育事业发展规划 十三五》以及设定各项目标的如期实现。

(作者系上海市教育科学研究院副院长)

## 全面推进依法治教 加快教育治理现代化

申素平

《国家教育事业发展规划 十三五》集中阐述了新时期我国教育事业发展的新理念、新任务和新要求,提出了教育现代化的总体发展目标,也提出了加快推进教育治理现代化和全面推进依法治教的具体要求,对于我国未来5年包括教育法治在内的教育治理体系和能力建设具有重要指导意义。

### 一、法治是实现教育现代化的可靠保障

坚持依法治教是《规划》确立的推进教育事业改革发展的基本原则。《规划》首次将坚持依法治教写入基本原则,并提出法治是实现教育现代化的可靠保障的重要观点。也就是说,依法治教是实现教育现代化的重要抓手、基本保障,具有基础性和根本性的价值。

《规划》在基本原则部分阐释了坚持依法治教原则的总体要求,即要坚持依法行政、依法办学、依法执教,更加注重运用法治思维和法治方式推动教育改革发展,更加注重教育法律法规体系和行政执法体制机制建设,更加注重保障广大人民群众受教育权利和广大师生权益,更加注重保障人民群众对教育发展的知情权、参与权和监督权,依法推进教育治理现代化,为教育发展创造良好的法治环境。《规划》在第九部分加快推进教育治理现代化中专门对全面推进依法治教的内容作了具体规定。值得指出的是,第九部分的其他内容,包括推进政府职能转变、构建有效监管体系和完善教育投入机制,也与依法治教具有密切联系,它们整体上共同构成了推进以法治为核心的教育治理现代化的重要图景,成为《规划》的亮点所在。

### 二、完善教育法律法规体系

我国教育法律法规体系的基本框

架虽已形成,但仍有很大完善空间。

十二五 期间,我国完成了包括《教育法》《高等教育法》和《民办教育促进法》在内的教育法律一揽子修订,但与《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出的6修5立目标还有很大差距。在此背景下,《规划》提出要推动修订《职业教育法》《残疾人教育条例》,加快修订《教师法》《学位条例》,制定《学前教育法》《终身学习法》《学校安全条例》《国家教育考试条例》及一批规章的研究起草修订工作。

完善教育法律法规体系须以良法为前提。要不断提高立法质量,恪守以人人为本、立法为民理念,确保教育立法符合宪法精神,反映人民意志。要坚持立、改、废、释并举,增强教育法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,不断废除那些不符合时代发展的法律法规。要把公正、公平、公开原则贯穿教育立法全过程,实现教育立法和教育改革决策相衔接,做到重大改革于法有据,教育立法主动适应教育改革发展需要。

### 三、全面推进依法行政

依法行政是实施教育法律法规的基本途径,是依法治教的基础和关键。依法行政首先要求行政机关自身遵法守法,严格按照法律赋予的权力和程序履行职责。《规划》不仅将依法行政作为全面推进依法治教的重要内容,而且也在加快推进教育治理现代化的其他部分多处提出具体要求。包括建立教育行政权力清单和责任清单制度,全面公开教育及相关政府部门职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项;健全民主决策机制,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为重大教育决策法定程序;加大信息公开力度,推动各级教育行政部门依法、及时、全面、准确地向社会公开各项政策

和重要事项,依法接受各级人大、政协和社会的监督;建立教育重大决策合法性审查机制、重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制等。这些制度和措施体现了行政法治的合法、公开、透明、民主等基本原则,是依法行政内涵的具体体现和要求。

依法行政还要求行政机关依法适用法律,执行法律,确保教育法律法规的有效实施。鉴于以往存在教育行政无执法、弱执法,教育法律责任追究不力等问题,《规划》有针对性地提出要加大教育行政执法力度,遵循法定职权与程序,运用行政指导、行政处罚、行政强制等手段,依法纠正学校和教育机构的违法违规行为,保障教育法律和政策有效实施。

### 四、大力推进依法治校

学校作为实施教育教学和管理的基础单位,与师生发生最密切的法律关系,能够直接影响师生的权利义务,依法治理至关重要。《规划》将依法治校作为全面推进依法治教的重要内容,提出强化提升学校依法治校和教师依法执教的意识和能力,健全依法治校评价指标体系,大力推进依法治校。

依法治校必须尊重和保障师生合法权益,正确处理三方的权利义务关系,建立师生权利救济制度尤为关键。当前,我国高等学校已经根据《普通高等学校学生管理规定》,全面建立了相对规范的校内学生申诉制度,并实现了校内申诉与校外再申诉及行政复议制度之间的合理衔接,但中小学及其他类型学校的校内学生申诉制度尚未普遍建立,教师的校内权利救济制度更没有实现制度化,师生的权利保护机制都有待完善。为此,《规划》与教育规划纲要保持一致,要求学校健全符合法治原则的教育救济制度,以进一步推动依法治校。

(作者系中国人民大学教育学院教授)