

# 试论“十四五”教育规划的基本方位和主要思路

张 力 研究员/博士生导师

国家教育咨询委员会秘书长，教育部教育发展研究中心原主任



今年的长江教育论坛主题很有意义，关注疫情下如何编好我国教育事业“十四五”规划。近 30 年来，从“八五”到“十三五”时期，笔者近距离参与了六轮全国教育规划有关调研起草工作，对党和国家宏观教育战略意图比较熟悉。结合以往经验和新形势分析，现对研制“十四五”教育规划有关问题谈两点体会。

## 一、关于“十四五”教育规划的基本方位

新中国成立以来特别是改革开放以来，我国教育事业取得了举世瞩目的成就，目前全国已经全面普及九年义务教育，基本普及高中阶段教育和学前教育，高等教育毛入学率超过 50%，各级教育毛入学（园）率稳居全球中上收入国家行列，教育水平排位略高于人均 GDP 国际排名。“十四五”时期将是 2021-2025 年，这就是 2020 年前我国教育事业的基本面，也是“十四五”教育规划的坐标点。

回顾党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视教育，党的十九大报告和历次中央全会文件做出一系列新的教育部署。根据习近平总书记重要教育论述、特别是 2018 年全国教育大会重要讲话精神，党中央、国务院印发《中国教育现代化 2035》、中办、国办印发《加快推进教育现代化实施方案（2018-2022 年）》，这些都是研制“十四五”教育规划非常重要的遵循原则。

展望未来，有若干时间点需要格外关注。首先是今年，全面建成小康社会收官之年，全国及教育的“十三五”规划纲要收官，加上此前的 10 年中长期教育规划纲要到期，还有各省、自治区、直辖市的配套教育规划，各层面执行状况和基层实施效果，都需要全面梳理总结，这是“十四五”教育规划的实践依据。

接下来，明年庆祝中国共产党百年诞辰，2022 年党的二十大召开，将有更新更高的部署和要求，现在的“十四五”规划直接锚定 2025 年，再往前“十五五”

时期，还要对标中国落实联合国《2030 可持续发展议程》国别方案，然后，“十三五”时期，完成《中国教育现代化 2035》预定目标任务。

因此，“十四五”教育规划承前启后，在未来三个五年时期是继往开来的开篇，成功不仅取决于教育系统自身状况，关键还要看大环境。现在新冠肺炎疫情全球蔓延势头还没有完全遏制，今年我国经济增长和财政收入势必放缓。2019 年 GDP 接近 100 万亿元，财政性教育经费达到 4 万亿元，今年财政收支总盘能不能保持住，还有很多变数。还有分析说，以 2020 年为节点，今后的全球产业链供应链将显著调整，相应的产业就业结构也将发生深刻变化。这对教育和人力资源开发来说，将遇到前所未有的挑战，也会有很大机遇，这些需要“十四五”教育规划予以充分考量。

## 二、关于“十四五”教育规划的主要思路

综观“十三五”规划教育预期目标，若如期实现则意味着我国教育事业发展和人力资源开发又迈上一个新的台阶，将对全面建成小康社会提供强有力的支持。从表 1 比对一下 2019 年 14 项数据和今年预期目标值，已有一半指标提前实现，另一半，中职在校生即使今年不能达标，高中阶段在校生限于学龄人口基数能否回到 4000 多万，从业人员继续教育指标不够健全难以统计，这两项没有把握。估计学前三年毛入学率、九年义务教育巩固率、高中阶段毛入学率和在学研究生规模应如期完成。那么，在“十四五”期间这组指标继续向前推展多远，是否增加指标项，还需要好好论证。

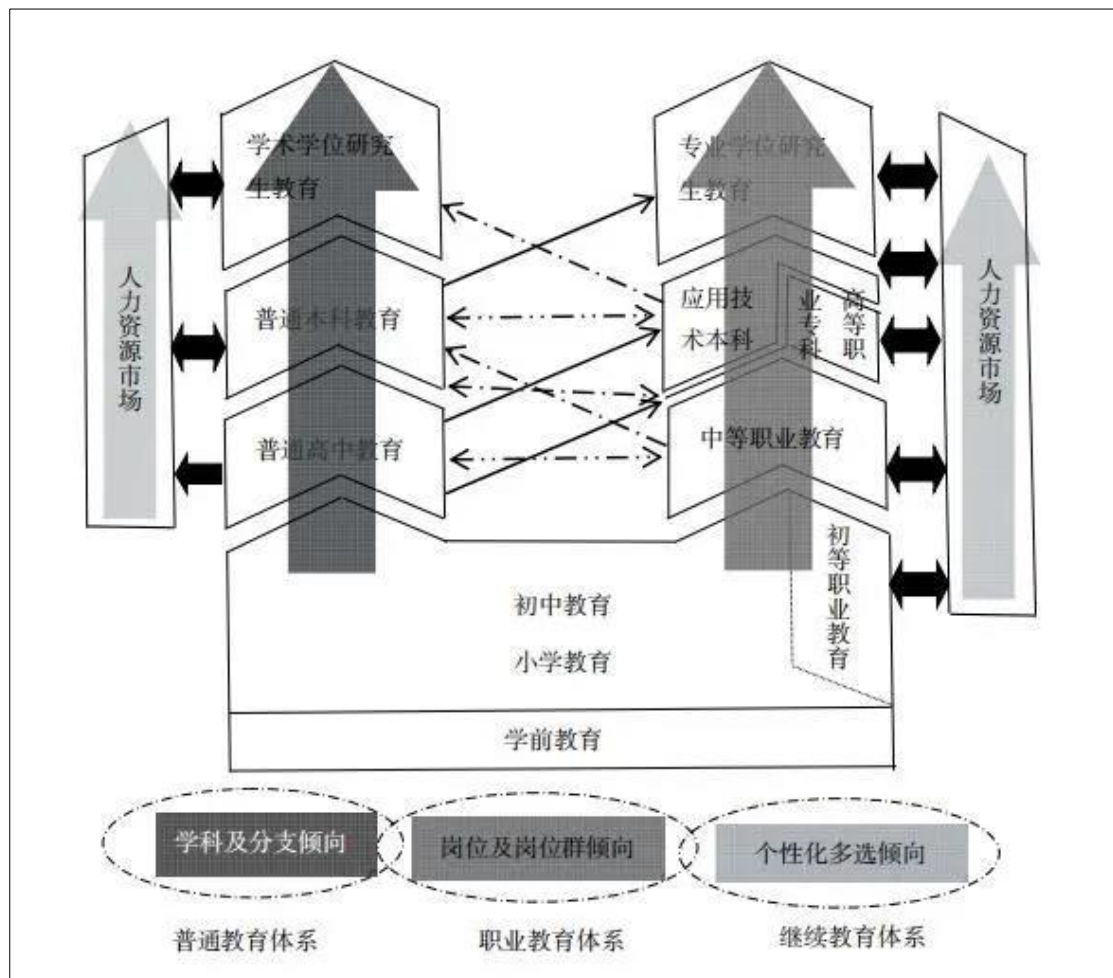
表 1 教育事业发展和人力资源开发“十三五”时期主要目标和 2019 年实现程度

指 标	2015 年	2019 年	2020 年	属 性
学前教育				
在园幼儿数(万人)	4265	4713.88	4500	预期性
学前三年毛入园率(%)	75.0	83.4	85.0	预期性
九年义务教育				
在校生(万人)	14004	15400	15000	预期性
巩固率(%)	93.0	94.8	95.0	约束性
高中阶段教育				
在校生(万人)	4038	3994.9	4130	预期性
其中:中等职业教育	1657	1576.47	1870	预期性
毛入学率(%)	87.0	89.5	90.0	预期性
高等教育				
在学总规模(万人)	3647	4002	3850	预期性
在校生(万人)	3511	3986.44	3680	预期性
其中:研究生(万人)	250	286.37	290	预期性
其中:普通本专科(万人)	2625	3031.53	2655	预期性
毛入学率(%)	40.0	51.6	50.0	预期性
继续教育				
从业人员继续教育(万人次)	—	—	35000	预期性
人力资源开发				
新增劳动力平均受教育年限(年)	13.3	13.6	13.5	预期性

数据来源:《国务院关于印发国家教育事业发展“十三五”规划的通知(国发〔2017〕4号)》,2017年1月10日。教育部《2019年全国教育事业统计公报》,2020年5月20日,(论坛后更新数据)。

研制“十四五”教育规划，非常重要的一点，就是需要基于新时代我国教育体系基本框架。根据习近平总书记关于“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”的总体要求，当前我国教育体系基本框架由三条基本通道构成，如图 1 所示的普通教育、职业技术教育、继续教育三大体系之间相互链接，不同层次类型教育的纵横交接方式有所差异，逐步形成覆盖所有学龄人口和其他公民的终身学习立交桥。

图 1 新时代我国教育体系基本框架



本图参考：教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、农业部、国务院扶贫办《现代职业教育体系建设规划（2014-2020年）》，2014年6月16日。

多年来社会上最熟悉的是普通教育体系，现在九年义务教育阶段依法淡化了升学选拔竞争，但到普通高中、普通本科、学术型硕士博士，所谓“千军万马过独木桥”，就挤在这条通道上。从全民终身学习的理念出发，这一状况正在逐渐改变。党的十八大以来，在国家政策层面对中等职业教育以后的通道向上延伸，既有专科层次高等职业教育，也有应用技术本科，还有专业型学位研究生，都是

广义的职业技术教育体系。同时，学校和社会各界愈加重视继续教育体系，多样化非学历教育培训势头很好，认可多种学习成果的学分银行试点也初见成效。

党的十九届四中全会深入贯彻党的十九大精神，着眼于“构建服务全民终身学习的教育体系”，强调“完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展机制”。为此，“十四五”期间进一步畅通终身学习立交桥，依然要把深化考试招生制度改革作为基础工程。针对普通和职业教育通道上的中考、高考和考研的枢纽环节，大的方向将是试行二者筛选机制，现在考研已分列学术学位和专业学位单考单招，但是，党的十八届三中全会文件和2014年《国务院关于深化考试招生制度改革的实施意见》关于职业院校分类招考或注册入学的要求，尚未完全落实到位。相应地，进入高等教育普及化的高校，也可以考虑试行宽进严出的模式。“十四五”期间需要更好理顺三条通道的关系，而不能仅聚焦在正规学校学历学位教育上。

《中国教育现代化2035》明确提出，到2035年总体实现教育现代化，迈入教育强国行列，这一目标比届时全国基本实现社会主义现代化的要求还要更高，必须加快推进。2035年教育现代化主要发展目标，就是要构建服务全民终身学习的现代教育体系，分重点领域夯实国民教育基础，形成全社会共同参与的教育治理新格局。相应地，各级各类教育发展战略重点非常清晰，概要地讲，学前教育普惠化，义务教育从均衡发展迈向城乡一体化，普通高中多样化有特色，职业技术教育产教融合、校企合作，高等教育内涵式发展，继续教育灵活多样，特殊教育融合教育、医教结合。在这张中长期教育现代化战略规划蓝图的指引下，全国各地将用三个五年规划接续落实，“十四五”规划必须起好步、打好基础。

对于如此宽泛的教育和学习服务，在社会主义初级阶段基本国情下，完全由政府包办是很难有效的。因此，从“十一五”到“十三五”期间，我国在公共政策层面切分了基本公共服务、非基本公共服务、非公共服务，作为服务业供给侧结构性改革的主线，在教育和学习领域中的法律政策界限逐渐明晰，现有和准备出台的教育和学习服务相关法律法规已非常全面。在有为政府和有效市场两端，已经显现服务供给方式的“光谱”，就是从纯公益的、慈善的、免费的、普惠的，到准公益的、半公益的、混合的，再到非营利的、微利的、营利的布局，总体来说，服务分类已基本到位。

我国是一个发展中人口大国，教育和学习业态多种多样。正如党的十九届四中全会所要求的，“发挥网络教育和人工智能优势，创新教育和学习方式，加快

发展面向每个人、适合每个人、更加开放灵活的教育体系，建设学习型社会”。这就是习近平总书记曾经重点强调过的未来教育和学习大格局。我们正处在教育和学习资源的“战国时代”，需要深刻思考后疫情阶段如何更好创新教育和学习方式。

前一阶段全民抗疫，我国大中小学实施了全球最大规模的在线教学，取得了很好的实效，也积累了有用的经验。最近陆续有些网上调查显示，学生、家长、教师对在线教学基本满意，大中小学的满意度有所不同。有专家分析，在目前网络技术和师资设备等条件下，在线教学传授知识型显得比较有效。但对程序型、建构型、技能训练型教学，还有很多短板需要加长。

今后，在我国打造全民终身学习相关服务升级版的过程中，优化配置从政府到市场、从国内到国外的资源，从蓝海向深蓝海进发，会不会受到逆全球化、单边主义等思潮阻滞而放缓，也是需要认真研判的。从人类社会可持续发展的角度考虑，什么是有质量的教育和有用的学习，什么是能够让我们子孙后代永续发展的教育和学习制度体系，的确是今后需要努力探索、不断实践的关键问题。总之，“十四五”教育规划应该重点突出，紧密切合基本国情实际，秉持既尽力而为又量力而行的方略，使教育和学习更好地适应促进人的全面发展、服务社会主义现代化建设的现实需求。

文章原载于《宁波大学学报》（教育科学版）2020年第4期 2020年7月4日