

发展改革动态

2020年第12期 共121期

发展规划处

2020年8月28日

【聚焦“十四五”】

我国“十四五”教育规划编制面对的形势与特点

2020年是落实党的十九届四中全会精神，深入推进教育治理体系和治理能力现代化的关键阶段，也是“十三五”规划收官并开始编制“十四五”规划的重要时期。明晰“十四五”教育规划编制面对的形势与特点，顺势而为，乘势而上，已成为把我国制度优势更好地转化为教育现代化建设效能的紧迫要求。

一、从“软约束”走向“硬依据”：规划编制工作面对新要求

教育规划是“国家或地区教育主管部门就有关教育事业的发展目标、规模、速度及实现步骤、措施等所拟定的较全面、长远的计划”。通过编制五年期教育规划引导教育全面协调可持续发展是中国特色的教育治理方式。党的十八大以来，习近平总书记对于我国规划工作作出了系列重要论述，是编制“十四五”教育规划的基本遵循。

（一）规划编制工作的科学性有了新要求

习近平总书记指出，考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。这就对提高规划的科学性提出了更高要求。众所周知，教育规划的重要性集中体现在它既反映各级政府在一定时期内有关教育发展的总体看法，是凝聚社会各界关于教育发展共识的重要载体，也是各级政府在一定时期内推进教育改革与发展的总体部署，对教育资源配置发挥着重要影响。可以说，经过几十年的发展，我国的教育规划编制工作已经具有自身的运行机制，形成了一些被实践证明的有效的经验和做法。例如，规划管理本身就是一个系统工程，即每五年就必然经历一个从“规划前期研究—规划文本编制—规划审定发布—规划实施与监测评估—规划前期研究”的完整过程。再如，在组织模式上教育规划编制目前也形成了“党委领导、政府主导、科研支撑、社会参与、部门协同”的运行模式。还比如，在规划指导思想上，目前教育规划编制越来越强调要突出“目标导向、

问题导向、改革导向、创新导向”的特征等。简言之，“规划文本编制”是规划管理系统的—个重要环节，要提高“十四五”教育规划编制的科学性，就必须充分认识我国教育规划的本质特征和工作要求，充分利用教育规划编制工作的基本经验，高度重视“十三五”教育规划实施的监测评估和“十四五”规划前期研究工作，统筹兼顾各方面的因素，努力使规划编制工作做到合目的性和合规律性的统一。

（二）规划编制的严肃性和权威性有了新要求

习近平总书记指出，总体规划经法定程序批准后就具有法定效力，要坚决维护规划的严肃性和权威性。当前在从严治党和依法治国日益向纵深发展的背景下，特别是十九届四中全会就强化制度意识、带头维护制度权威、做制度执行的表率对全党提出更高要求的形势下，“有没有规划依据”或“规划目标任务有没有实现”很多情况下也是审计、纪检、督导部门关注的重要因素，甚至被看作是判断政府部门和工作人员是否存在“不作为”“乱作为”“慢作为”的重要因素。这也对“十四五”教育规划的编制提出了新的更高要求。简言之，必须把“十四五”教育规划编制看作是大兴调查研究之风，实事求是，在解放思想中统一思想的过程；群策群力、营造全社会关心支持教育发展良好环境的过程。特别是作为民生领域的重要规划，教育规划编制必须坚持立足实际，处理好“尽力而为”和“量力而行”的关系，管控预期，不作过度许诺。

（三）规划编制工作质量标准有了新要求

习近平总书记指出，城市规划建设做得好不好，最终要用人民群众满意度来衡量。“十三五”以来，我国教育改革持续深入推进，围绕入学（园）难、择校、减负、义务教育均衡发展等人民群众最关心的教育民生问题，各级政府出台了一系列改革举措，既在解决一些“老大难”问题上取得了积极进展，也在推进教育治理体系和治理能力现代化建设方面取得了积极进展，赢得了进一步深化教育改革的民意基础。但是，伴随着我国经济社会和教育的持续快速发展，人民群众日益增长的对优质、公平、多样、便捷教育的需求与教育的供给能力不足、供给过程不均等、供给形式单一、供给体系不健全之间的矛盾，已经成为我国教育发展的突出矛盾，我国公共教育服务体系建设存在的一些薄弱环节亟需加强，包括基本公共教育服务供给不充分、供给过程不均等、供给方式还比较单一等。因此，编制“十四五”教育规划必须贯彻以人民为中心的发展理念，坚持问题导向，按照“民有所呼，我有所应”的要求，解决好“为了谁”和“依靠谁”的问题，将人民群众的“满意度”“获得感”作为判断规划编制工作质量的重要标准，特别是要更加重视提升“平时没有那么多话语权”的普通老百姓的“满意度”“获得感”。

总之，尽管编制五年期教育规划是五年一次的常规性工作。但伴随着我国社会发展进入新时代，教育规划编制面临新的工作要求，教育规划在国家教育改革发展中的重要性更加突出，教育规划从“软约束”走向“硬依据”已成为大势所趋。

二、从“教育大国”走向“教育强国”：经济社会发展提出新期待

“十四五”是具有承前启后、继往开来历史意义的重要阶段，正好处在中共十九大到二十大之间。“从十九大到二十大，是‘两个一百年’奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上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。这就需要有更加强烈的担当精神，勇于涉险滩、破坚冰、攻堡垒、拔城池。”特别是新冠肺炎疫情的暴发，给各国人民生命财产带来巨大损失，对全球经济社会发展也带来了全面、深刻和长远的影响。因此“十四五”教育规划编制过程中既需要保持战略定力，又需要保持战略清醒，持续评估和分析新冠疫情的发展及其对未来我国教育发展的影响。初步分析，“十四五”期间我国教育发展面临的经济社会发展环境将呈现如下特征。

（一）治理体系和治理能力现代化全面加强

“十四五”期间是在新的历史起点上坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的关键阶段。十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”重大命题，并把“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标。经过“十三五”的努力，我国重要领域和关键环节的制度改革成效显著，主要领域基础性制度体系基本形成。在此背景下，2019年召开的十九届四中全会明确提出“面对国内外风险挑战明显增多的复杂局面”，要进一步坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，并就各项制度必须坚持和巩固的根本点、完善和发展的方向作了部署。教育是“国之大计、党之大计”，对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化具有基础性作用。落实十九届四中全会精神，必然要求教育系统在“十四五”期间进一步强化政治建设，“聚焦全党共同推进的改革任务、教育系统专责推进的改革任务、需要教育系统协同推进的改革任务、需要率先探索的改革任务、需要教育系统对重大改革提供研究咨询评价服务等五种类型，推进制度创新和治理能力建设，为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化提供人才智力支撑。”

（二）经济的本土化区域化趋势将更加凸显

“十四五”期间也是新冠疫情全球肆虐后，国际政治经济格局深刻变化的重要时期。受制于疫情防控、孤立主义、意识形态等因素的影响，经济全球化趋势将受到较大冲击，全球经济增长将显著放缓，全球产业链供应链的调整有可能加速，各国经济发展的“韧性”将不断受到考验。受惠于改革开放以来形成的庞大市场规模和旺盛的国内市场需求，相对独立的产业链和完备的制造业体系，我国国民经济长期向好的局面不会根本改变，但短期和局部地区受到的冲击依然巨大，因此中央明确提出“当前经济发展面临的挑战前所未有，必须充分估计困难、风险和不确定性，切实增强紧迫感，抓实经济社会发展各项工作”，要加大“六稳”工作力度，保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转，坚定实施扩大内需战略，维护经济发展和社会稳定大局。可以预见，伴随着我国扩大内需战略以及“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳

大湾区建设等区域协同发展战略的深入实施，“十四五”期间我国经济的本土化区域化趋势将更加凸显。作为民生领域的重要投资方向，公共教育服务体系的完善将进一步受到重视，特别是学前教育、特殊教育、农村教育、教育信息化等薄弱环节将不断得到加强。作为促进我国经济社会可持续发展的重要支撑，高等教育和职业教育的战略地位也将进一步凸显，促进教育更好地服务国家战略需求、区域经济协同和本地高质量发展的需求将更加紧迫。同时，在经济下行压力增大、财政增收放缓的背景下，深化教育投入体制改革，优化公共教育投入配置和使用机制，强化财政性教育投入全面绩效考核和监管也将成为“十四五”期间我国教育发展的基本要求。

（三）新时代爱国主义文化将持续繁荣发展

“十四五”期间是以实现中华民族伟大复兴的中国梦作为鲜明主题，坚持爱党爱国爱社会主义相统一的爱国主义文化大繁荣大发展的重要阶段。“十四五”期间我国将迎来中国共产党成立 100 周年、中国共产党 20 次代表大会、北京冬奥会等重大事件，同时“面对严峻复杂的国际疫情和世界经济形势，我们要坚持底线思维，做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备”。因此，进一步繁荣发展新时代爱国主义文化对于振奋民族精神、凝聚全民族力量具有重大意义。特别是 2019 年 11 月中共中央、国务院印发了《新时代爱国主义教育实施纲要》，提出要“着眼培养担当民族复兴大任的时代新人，始终高扬爱国主义旗帜，着力培养爱国之情、砥砺强国之志、实践报国之行，使爱国主义成为全体中国人民的坚定信念、精神力量和自觉行动”，并对习近平新时代中国特色社会主义思想武装全党、教育人民，深入开展中国特色社会主义和中国梦教育，国情教育和形势政策教育等内容作出部署，强调新时代爱国主义教育要面向全体人民、聚焦青少年。简言之，“十四五”期间是我国爱国主义文化大繁荣大发展的重要时期，也将带动新时代爱国主义教育的大繁荣大发展。

（四）科学技术的自主创新越来越受到重视

“十四五”期间将是我国科学技术更加强调自主创新能力的重要阶段。“进入 21 世纪以来，全球科技创新进入空前密集活跃的时期，新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重塑全球经济结构。科学技术从来没有像今天这样深刻影响着国家前途命运，从来没有像今天这样深刻影响着人民生活福祉。”以人工智能技术、区块链、云计算、大数据、5G 等信息技术为主导的颠覆性创新正在发生，能否抓住新一轮科技革命的历史机遇，实现前瞻性基础研究、引领性原创成果的重大突破，建设成科技强国，直接影响着我国现代化建设的全局。尽管改革开放以来我国科技发展取得了巨大进步，但我国依然面临着西方科技发达国家的强大压力，核心技术方面的“掐脖子”现象还不同程度地存在。特别是在当前美国挑起大国竞争、强行推行科技“脱钩”等不利因素的影响下，我国科技领域的国际交流与合作将面临更加复杂严峻的局面，加快提升科学技术自主创新能力的的需求更加紧迫。简言之，“形势逼人，挑战逼人，使命逼人”。“十四五”期间我国科学技术自主创新需求越来越紧迫，教育系统必须以更大的力度深化改革，攻坚克难，破除“五唯”顽瘴痼疾，杜绝管理中的官

僚主义和形式主义，切实激发广大教师的工作主动性、积极性和创造性。同时，要聚焦科学精神和实践能力，进一步加强中小学科学教育发展，持续完善全社会参与的科学教育体系。

（五）生态文明的理念和实践将更加广泛深入

“十四五”期间将是我国生态文明建设加快发展、生态文明理念更加深入人心的重要阶段。十八大以来，中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，我国生态文明建设成效显著。十九届四中全会进一步对“坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生”作出系统安排，明确提出“生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计”。特别是新冠肺炎疫情的暴发，使人们进一步深刻认识到生物安全问题已经成为全世界、全人类面临的重大生存和发展威胁之一。简言之，生态文明是实现人与自然和谐发展的必然要求，生态兴则文明兴、生态衰则文明衰。“十四五”期间将是我国生态文明理念和实践更加广泛深入推进的重要时期，也将是我国生态文明教育蓬勃发展的关键阶段。将生态文明教育纳入国民教育体系和干部教育培训体系，广泛开展生态文明教育，积极推进绿色生态校园创建，培养全体公民的生态环境意识，养成生态文明行为与健康生活方式已经成为生态文明建设对教育发展提出的迫切要求。

（六）人类命运共同体理念和实践向纵深发展

“十四五”期间将是我国以更加积极的姿态推动构建人类命运共同体的重要阶段。党的十九大报告指出：“世界正处于大发展大变革大调整时期，和平与发展仍然是时代主题。”特别是新冠疫情在全球的肆虐说明，“病毒没有国界，疫情不分种族，人类是休戚与共的命运共同体，唯有团结协作携手应对，国际社会才能战胜疫情。”但是，伴随着疫情的发展，意识形态偏见、保护主义、单边主义、霸权主义和反全球化逆流也在加速演进，党的十九大提出的“建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”的任务更加紧迫繁重。简言之，坚定不移奉行互利共赢的开放战略，尽最大的努力维护全球产业链、供应链稳定，促进贸易投资自由化便利化，推动世界经济朝着更加开放、包容、共赢方向发展是“十四五”期间我国构建人类命运共同体的重大战略目标任务，这也对“十四五”期间扩大我国教育对外开放提出了新的更高要求。当前新冠疫情已经给世界教育发展带来巨大冲击，多数国家采取了封闭校区和居家学习、远程学习的措施，部分国际学生的处境比较艰难。因此，要在新起点上继续扩大教育对外开放，强化与联合国教科文组织等国际机构的合作，更大力度促进“一带一路”教育合作，在更高水平的教育对外开放合作中谋求教育强国建设。

总之，“十四五”期间是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是我国从“教育大国”走向“教育强国”的关键阶段。综合研判“后疫情时代”国际国内形势的发展变化，增强战略定力和发展信心，统筹教育改革发展稳定工作，深化教育的供给侧改革，以贡献求生存，以改革求发展，做好较长时间应对外部环境变化的思想和工作准备是“十四五”教育规划编制工作必须适应的新形势新要求。

三、从“基本现代化”走向“总体现代化”：教育改革发展面临新任务

改革开放以来，我国教育取得了历史性成就、发生了历史性变革，教育总体发展水平跃居世界中上行列。在此背景下，2019年年初，中共中央、国务院印发了《中国教育现代化2035》，进一步提出我国教育现代化的总体目标是：到2035年，总体实现教育现代化，迈入教育强国行列，推动我国成为学习大国、人力资源强国和人才强国，为到21世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定坚实基础。可以说，全国教育大会的召开和《中国教育现代化2035》的颁布实施，标志着我国教育现代化建设从“基本现代化”开始向“总体现代化”迈进，对于新时代我国教育现代化建设具有重大指导意义，更是我国编制“十四五”教育规划的主要依据。

从“基本现代化”向“总体现代化”迈进有着丰富的内涵，但聚焦“十四五”期间的阶段性特征，关键是贯彻教育大会精神，坚持目标导向、问题导向、改革导向和创新导向，把握好以下战略重点。

（一）聚焦立德树人根本任务，全面落实中央重大教育改革战略部署

“十四五”教育规划是落实全国教育大会和《中国教育现代化2035》战略部署的第一个完整五年规划。特别是围绕落实教育大会精神，近期发布了《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》（2018年11月）、《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》（2019年6月）、《新时代爱国主义教育实施纲要》（2019年11月）、《中共中央 国务院关于全面加强新时代大中小学劳动教育的意见》（2020年3月）等重要文件。国务院印发了《国家职业教育改革实施方案》（2019年1月），中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见》（2019年8月）、《关于减轻中小学教师负担进一步营造教育教学良好环境的若干意见》（2019年12月）、《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》（2020年2月）。国务院办公厅还发布了《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（2019年4月）、《国务院办公厅关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》（2019年6月）。简言之，“十四五”期间将是落实中央系列重大教育改革部署的重要“窗口期”。聚焦立德树人根本任务，坚守为党育人、为国育才的初心使命，进一步强化教育系统政治建设，加强党对教育工作的全面领导，守好意识形态前沿阵地，积极探索“三全育人”“五育并举”的现代育人方式必将成为“十四五”期间我国教育现代化建设的主攻方向。

（二）聚焦经济社会重大需求，全面加强教育支撑经济社会发展能力

“十四五”教育规划也是我国教育进入“后普及化”阶段后实施的第一个五年教育规划。伴随着高等教育即将跨入普及化阶段，我国的教育普及任务基本完成，我国教育发展的供求关系、内外部环境、评价标准、保障机制发生了重要而深刻的变化，促进教育与经济社会发展协调发展的任务更加紧迫。要进一步促进我国高等教育的内涵、特色和差异化发展，加强学科专业建设，显著提升高等教育的整体实力。要瞄准世界科技前沿和产业变革趋势，加强高校科技创新支撑能力建设，完善高校创新人才培养体系。要服务建设现代化经济体系和实现更高质量更充分就业需要，进一步完善职业教育和培训体系，促进产教融合校企“双元”

育人，鼓励和支持社会各界特别是企业积极支持职业教育，营造更加有利于培养技术技能人才的制度环境。要统筹推进科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略、可持续发展战略的实施，聚焦我国区域间、城乡间公共教育服务水平差距较大的问题，积极推进基本公共教育服务均衡化，积极探索建立跨行政区划的区域教育协同发展机制。简言之，面对“后疫情时代”国内外风险挑战明显上升的复杂局面，要保持我国经济长期向好的趋势，促进我国从高速增长阶段转向高质量发展阶段，必须加快提高教育系统、尤其是高等教育和职业教育支撑经济社会发展的能力。

（三）聚焦关键领域重大改革，全面推进教育治理体系和能力现代化

“十四五”期间将是落实十九届四中全会精神，积极应对新冠疫情对我国教育的影响，深入推进教育治理体系和治理能力现代化的重要阶段。要聚焦关键领域重大改革，攻坚克难，努力实现以点带面整体提升。落实“健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节”的要求，积极探索新时代更好地坚持和完善党对教育工作全面领导的制度体系。落实“构建服务全民终身学习的教育体系”的部署，加快推进我国教育体系从面向学龄人口的学历教育体系向面向人人的终身教育体系转变，更加关注“后普及化阶段”教育的结构性改革问题，努力形成教育规模、质量、结构和效益协调发展的机制。落实“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”的要求，进一步完善中国特色教育法律体系，全面推进依法治教、依法办学。依法合理界定中央政府和地方政府的公共教育服务职能，合理划分政府的财政事权和支出责任，强化各级政府、特别是地方政府对教育发展的保障和监督问责职能。持续完善政府教育治理方式，以确保学校的办学自主权为基础，通过深化教育行政管理和学校内部管理体制的改革，努力形成既有利于政府进行统筹管理，又能调动各种社会力量参与教育管理的富有活力的教育治理格局。

（四）聚焦学习方式变革创新，全面推进信息技术与教育的融合发展

“十四五”期间信息化智能技术将继续快速发展，也将带动学习方式的深刻变革。在北京大学师生座谈会上的讲话中，习近平总书记指出“随着信息化不断发展，知识获取方式和传授方式、教和学关系都发生了革命性变化”。在对国际人工智能与教育大会的贺信中，他进一步提出“人工智能是引领新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力，正深刻改变着人们的生产、生活、学习方式，推动人类社会迎来人机协同、跨界融合、共创分享的智能时代。把握全球人工智能发展态势，找准突破口和主攻方向，培养大批具有创新能力和合作精神的人工智能高端人才，是教育的重要使命”。新冠疫情暴发以来，传统的学校教育制度和班级授课模式受到极大冲击，居家学习和远程学习成为全球教育系统应对危机的普遍选择，也极大地促进了在线学习理念和实践的深入。简言之，聚焦学习方式的变革，加快教育信息化基础设施建设和数字教育资源建设，创新教学方法，促进信息技术与学校教育的深度融合，促进“线上教育”和“线下教育”的协调发展，普遍提高学生和教师的信息化素养将是“十四五”期间我国教育现代化建设的重要战略着力点。

（五）聚焦疫情防控常态化要求，全面强化师生和校园安全体系建设

在校儿童的安全是一项基本人权。当前新冠疫情仍在全球蔓延，发展趋势众说纷纭。但是，可以预见的是在有效的疫苗和治疗药物出现之前，学校教育很难恢复到疫前状态，必须统筹做好疫情防控常态化和复学复课工作。要提高校园安全意识，清醒认识疫情对我国教育发展的影响是全方位、深层次且处在不断发展变化中的。建立健全教育系统疫情常态防控机制，制订局部（个别学校）聚集性疫情发生处理预案，对可能出现的复杂严峻情况（如疫情再次出现）做好政策、技术和物质准备。深入评估疫情对各级各类学校教师、学生身心健康的影响并精准施策。简言之，保护师生安全是教育制度安排中最优先的考虑。“十四五”期间必须进一步从战略高度重视师生安全问题，强化各级各类学校的校园安全体系建设，切实提高学校和师生应对突发安全危机的意识和能力。

总之，“凡事预则立，不预则废”。编制好“十四五”教育规划是当前我国教育改革发展中的一件大事。要做好这件工作，必须落实习近平总书记在全国教育大会的讲话精神，抓住机遇、超前布局，“以更高远的历史站位、更宽广的国际视野、更深邃的战略眼光，对加快推进教育现代化、建设教育强国作出总体部署和战略设计，坚持把优先发展教育事业作为推动党和国家各项事业发展的重要先手棋，不断使教育同党和国家事业发展要求相适应、同人民群众期待相契合、同我国综合国力和国际地位相匹配。”

作者：桑锦龙,北京教育科学研究院副院长、研究员。

本文来源于《中国教育学刊》2020年第八期。