

指导我国教育发展的 宏伟纲领和行动指南

■ 刘延东

在进入 21 世纪第二个十年之际，党中央、国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（以下简称《教育规划纲要》），这是指导未来十年我国教育发展的宏伟纲领和行动指南。为动员部署全党全社会贯彻落实《教育规划纲要》，不久前中央召开新世纪第一次全国教育工作会议，胡锦涛总书记、温家宝总理作了重要讲话，对全面推动教育优先发展、建设人力资源强国提出了明确要求，对我国教育改革发展的形势、任务进行了深刻阐述和全面部署。当前全国各地正在兴起学习贯彻全国教育工作会议精神、实施《教育规划纲要》的热潮，未来十年教育发展的大幕已经拉开。

一、深刻认识党中央国务院颁布和实施《教育规划纲要》的重大意义

教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径，寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。党和国家历来高度重视教育，在我国经济社会发展的关键时期都注重整体谋划教育战略，进行超前部署，指明前进方向。改革开放 30

多年来相继发布了《关于教育体制改革的决定》、《中国教育改革和发展纲要》、《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》等纲领性文件，推动教育事业不断迈上新台阶、教育改革不断取得新进展。当前，我国正处于全面建设小康社会和加快社会主义现代化建设的关键时期，处于全面实施科教兴国战略、人才强国战略和可持续发展战略的关键阶段，党中央、国务院颁布和实施《教育规划纲要》，必将推动我国教育事业在新的历史起点上加快改革和发展，更好地适应我国经济社会发展新要求与人民群众新期盼，具有重大而深远的战略意义。

第一，颁布实施《教育规划纲要》，是建设人力资源强国、加快推进现代化的迫切需要。改革开放以来，我国经济快速发展，社会不断进步，综合国力显著增强，人民生活持续改善。然而长期以来，我国的发展对低成本劳动力和资源过度依赖，自然资源相对不足矛盾日趋突出，生态环境压力加大，经济社会可持续发展面临前所未有的严峻挑战。我国将在 2020 年全面建成小康社会，将在本世纪中叶基本实现现代化，要保

证这一战略目标顺利实现，就必须突破发展瓶颈，找到推动经济社会发展的新型引擎和持久动力。当前中央特别强调转变经济发展方式，就是要把经济发展真正转移到依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新的轨道上来，这是我国全面建成小康社会、进而实现现代化的关键举措。为此，实施《教育规划纲要》，全面推进教育改革发展，使我国进入人力资源强国行列，必将为经济社会又好又快发展和社会主义现代化建设提供强大人才支持和重要知识贡献。

第二，颁布实施《教育规划纲要》，是提高综合国力、增强国际竞争力的迫切需要。我国的社会主义现代化建设，是在全球科学技术飞速发展和世界范围大发展大变革大调整的背景下进行的，面临着激烈的国际竞争。这场竞争的核心是人才与科技竞争力，基础则是学习与教育竞争力。综观世界各国发展趋势，知识越来越成为提高综合国力的决定性因素，人力资源越来越成为推动经济社会发展的战略性资源，人才培养与储备越来越成为增强核心竞争力的重要手段。为此，许多国家都把教育作为重要的国家战略，纷纷制定教育和人力资源开发战略规划，将其作为抢占国际竞争有利位置乃至制高点的重要举措。特别是当前，世界各国都在利用知识经济的发展机遇，通过优先部署教育和科技发展提高国家竞争力，应对后金融危机时代挑战。不仅如此，教育还是文化传承的重要途径，在培养全民族精神力量、增强民族凝聚力中发挥着不可替代的作用。我们要进一步增强国家竞争力和文化软实力，必须主动把握和全面谋划教育改革发展。

第三，颁布实施《教育规划纲要》，是满足人民群众新期盼、努力办好人民满意教育的迫切需要。当前，我国仍处于并将长期处于社

会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变。目前我国人均国内生产总值达到 3600 美元。国际的经验表明，这一时期既是战略机遇期，又是矛盾凸显期，人民群众对包括教育在内的公共服务需求快速增长，改善民生、促进公平、建设和谐社会的任务更加繁重。随着社会不断发展进步，广大人民群众对通过接受教育提高自身素质、改变命运的愿望更加强烈。教育公平直接关系到人民群众切身利益，教育公平实现得越好，就越能消除家庭贫困的代际传递，就越能促进社会流动，体现社会公平。我们必须把促进教育公平作为促进社会公平、建设和谐社会的大事来抓，努力办好人民满意的教育，使全体人民学有所教，保障公民依法享有接受良好教育的机会。这是党和政府义不容辞的职责，是促进社会公平正义的客观要求，是中国特色社会主义的本质体现。

第四，实施《教育规划纲要》，是深化教育改革、全面推进教育事业科学发展的迫切需要。新中国成立以来特别是改革开放以来，党带领全国人民开辟了中国特色社会主义教育发展道路，建成了世界最大规模的教育体系，保障了亿万人民群众受教育的权利，培养了数以亿计高素质的劳动者和各类专门人才，极大地提高了全民族素质，推进了科技创新、文化繁荣，为经济发展、社会进步和民生改善作出了不可替代的重大贡献。我国实现了从人口大国向人力资源大国的转变，站在新的发展起点之上。同时，我们也要清醒认识到，我国教育还不完全适应国家经济社会发展和人民群众接受良好教育的要求，教育体制亟待改革，教育质量亟待提高，教育投入亟待增加。我们必须坚定不移地把教育摆在优先发展的战略地位，切实转变教育发展方式，在人才培养、考试招

生、办学方式、管理体制等方面进行大胆创新，完善中国特色社会主义现代教育体系，全面推进教育事业科学发展，显著提高教育现代化水平，使教育发展更加符合时代发展的潮流，更加符合建设中国特色社会主义对国民素质和各类人才的需要，更加符合广大人民群众对教育的殷切期望。

2006年至今，党中央、国务院先后制定了《科技规划纲要》、《人才规划纲要》和《教育规划纲要》。这三大规划纲要成为新世纪新阶段我国深入实施科教兴国、人才强国、可持续发展战略的关键举措，目标都定位在2020年努力使我国跻身于人力资源强国、人才强国和创新型国家行列。其中，实施好《教育规划纲要》，将为如期实现三大战略目标提供可靠保证，从而为加快实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴作出更大贡献。

二、准确理解新世纪新阶段教育发展的总体要求

《教育规划纲要》强调，新世纪新阶段教育工作要坚持高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面贯彻党的教育方针，全面推进教育事业科学发展，把以人为本、全面实施素质教育作为教育发展的战略主题。我们深入学习贯彻《教育规划纲要》和全国教育工作会议精神，重点是要深刻理解中央对教育发展的战略部署和总体要求，始终坚持教育发展的指导思想和战略主题，准确把握教育发展的战略目标，自觉遵循教育发展的方针。

第一，我国教育发展的战略目标。《教育规划纲要》着眼于全面建成小康社会奋斗目标新要求，明确提出到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的战略目标。其中，“基本实现教育现代化”主要包括在教育观念、教育制度、教育内容、师资水平、教育设施、教育手段等方面的现代化。这是党的十七大报告关于优先发展教育、提高教育现代化水平的重要体现。“基本形成学习型社会”，是指适应经济社会发展与人的发展需要，为广大社会成员提供更加广泛、多样、灵活的学习机会和平台，努力实现全民学习、终身学习。这是党的十六大、十七大报告提出的重要目标。“进入人力资源强国行列”，就是要在我国人力资源开发数量指标在全世界占据绝对优势的同时，使人力资源开发的质量指标也居于世界较先进水平。这是全面建成小康社会、进入人才强国和创新型国家行列的重要基础。

“两基本、一进入”战略目标，进一步分解为五个方面要求。一是实现更高水平的普及教育。2020年我国九年义务教育巩固率将为95%；学前教育一、二、三年毛入园率将分别达到95%、80%和70%；高中阶段教育基本普及，毛入学率达到90%；高等教育毛入学率将提高到40%；从业人员继续教育年参与率将达到50%；20—59岁主要劳动力年龄人口和新增劳动力平均受教育年限将分别达到11.2年和13.5年。二是形成惠及全民的公平教育，逐步实现基本公共教育服务均等化，缩小教育差距，努力办好每一所学校，教好每一个学生，不让一个学生因家庭经济困难而失学。三是提供更加丰富的优质教育，全面实施素质教育，整体提升各级各类教育质量，提高教育现代化水平，满足社会各方面和人民群众对高质量、多样化教育的需求。四是构建体系完备的终身教育，学历教育与非学历教育协调发展，职业教育和普通教育相互沟通，职前教育和职

后教育有效衔接，终身教育体系基本形成。五是健全充满活力的教育体制，深化改革，扩大开放，全面形成与社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标要求相适应的充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制。

《教育规划纲要》在确定战略目标和上述五项要求时，充分考虑了我国教育发展规模和存量，预测了十年后国民经济发展的需求和教育资源供给能力，并参照了国际上相应发展指标，对教育现代化的基本特征进行了科学概括，把终身教育体系作为形成学习型社会的基本条件，确定了我国迈入人力资源强国的基础性任务。“两基本、一进入”战略目标的实现，必将显著提升我国综合国力和国际竞争力，为本世纪中叶基本实现国家现代化奠定更为坚实的基础。

第二，我国教育改革发展的工作方针。为了保证教育改革发展战略目标任务的顺利实施，《教育规划纲要》明确提出了“优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量”这一指导未来我国教育改革的20字工作方针。

坚持把育人为本作为对教育工作的根本要求。科学发展观的核心以人为本，育人为本是以人为本在教育工作中的具体体现。教育是培养人的事业，教育体制改革的根本目的是提高民族素质，多出人才，出好人才。坚持育人为本，就要把人才培养作为首要任务，牢固树立人才培养在教育工作中的中心地位，坚决贯彻党的教育方针，把坚持以人为本、全面推进素质教育落到实处。

育人为本，首先必须切实转变教育观念。树立全面发展的育人观念，坚持德育为先，能力为重，促进德育、智育、体育、美育有机融合，着力提高学生服务国家、服务人民

的社会责任感、勇于探索的创新精神和善于解决问题的实践能力，教育学生学会知识技能，学会动手动脑，学会生存生活，学会做事做人，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。树立人人成才和多样化人才观念，面向全体学生，为每一个学生提供适合的教育，鼓励个性发展，促进学生自觉主动、生动活泼地发展，让每个孩子的潜能都能够得到充分的发展，为国家和社会培养各级各类高素质人才。树立终身学习观念，培养学生终身、自主学习能力，使他们在一生中各个阶段都有根据自己意愿接受进一步教育的机会。

坚持把促进公平和提高质量作为推动教育事业科学发展的两大重点。新世纪新阶段我国教育所面对的最大挑战，一是更加公平的教育，二是更高质量的教育。教育公平是社会公平的重要基础，是人生公平的起点。收入不公影响人一时，教育不公影响人一生。教育涉及千家万户，关系千秋万代。把促进公平作为国家基本教育政策，是社会主义初级阶段促进社会公平的战略选择，是构建社会主义和谐社会的必然要求，是贯彻教育为人民服务宗旨、办好人民满意教育的具体体现，也有助于促进人的全面发展。教育公平的关键是机会公平，基本要求是保障公民依法享有受教育的权利，重点是促进义务教育均衡发展和扶持困难群体，根本措施是合理配置教育资源，向农村地区、边远贫困地区和民族地区倾斜，加快缩小教育差距。

教育质量是教育工作的生命线，是我国教育由大变强的关键。目前我国已成为世界上教育规模最大的国家，同发达国家的教育差距主要在质量方面。随着社会主义现代化建设的推进，服务我国由人力资源大国向人力资源强国的转变，服务经济发展方式的转变，教育质量

的问题日益凸显。提高教育质量是教育事业的永恒主题，更是今天建设人力资源强国的紧迫要求。要牢固树立以提高质量为核心的教育发展观和以全面发展为核心的教育质量观，促进各级各类教育内涵发展与特色发展，不断提高拔尖创新人才培养水平。

坚持把优先发展与改革创新作为推动教育事业科学发展的两大保障。优先发展是党和国家提出并长期坚持的一项重大方针，是推动教育科学发展的前提条件。教育优先发展，是遵循经济社会发展规律和人才成长规律的必然要求，也被许多后发国家赶超发达国家、发达国家保持领先的成功实践所证实。优先发展教育，就要按照《教育规划纲要》的要求，通过建立健全体制机制，确保经济社会发展规划优先安排教育发展，财政资金优先保障教育投入，公共资源优先满足教育和人力资源开发需要，使教育适度超前发展，更好地服务于社会主义现代化建设全局。

改革创新是推动教育科学发展的强大动力。教育要发展，根本靠改革。30多年前，教育领域率先解放思想，迎来改革开放的春天，从管理体制、办学体制、投入体制、招生就业体制改革，深入到学校内部管理体制和教育教学体制的改革，为教育事业的跨越式发展提供了有力支撑。实践证明，以改革推动发展，以改革提高质量，以改革增强活力，是30年教育发展的基本经验之一。当前，教育发展进入新阶段，教育改革进入深水区，面临着很多前所未有的新情况、新矛盾、新问题，迫切要求我们从实际出发，进一步解放思想，实事求是，破除阻碍教育发展的思想观念和体制机制障碍，通过不断改革创新，形成推动教育事业科学发展的体制机制。这是胡锦涛总书记、温家宝总理对教育的一贯要求，也是贯穿于《教育规划纲要》始终的一条主线。

三、全面把握新世纪新阶段教育发展的基本任务

《教育规划纲要》对新世纪新阶段教育改革发展做出了新的全面部署，明确了未来十年各级各类教育发展的重点任务，强调了深化教育体制改革的重要性和关键环节，并强化了推动教育发展的各项保障措施。

第一，到2020年各级各类教育事业发展的重点任务。实现2020年“两基本、一进入”的教育战略目标，需要以各级各类教育的发展为支撑，需要具体分解为各级各类教育的发展任务。为此，《教育规划纲要》明确提出了8项发展任务。一是积极发展学前教育，重点支持农村学前教育发展。二是巩固提高九年义务教育水平，重点是形成促进义务教育均衡发展的长效机制。三是加快普及高中阶段教育，合理确定普通高中和中等职业学校招生比例，提升我国新增劳动力受教育水平。四是把职业教育放在更加突出位置，重点是建立健全政府主导、行业指导、企业参与的办学体制，增强职业教育吸引力。五是全面提高高等教育质量，使人才培养、科学研究和社会服务整体水平显著提升，优化高等教育结构，鼓励高校办出特色、办出水平，加快创建世界一流大学和高水平大学步伐。六是发展继续教育，通过建立学分转换、完善自学考试、办好开放大学等制度措施，搭建终身学习的“立交桥”，努力建设学习型社会。七是重视和支持民族教育事业，全面提高少数民族和民族地区教育发展水平，大力推进双语教学。八是关心和支持特殊教育，完善特殊教育体系，健全特殊教育保障机制。

第二，深化教育体制改革的重点领域和关键环节。当前教育改革已进入全面适应经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革和建设的要求，以适应和推进社会体制建设为重

点,更加注重制度创新的攻坚阶段。《教育规划纲要》强调以人才培养为核心,整体设计和推进教育体制改革,明确提出了6项改革任务。一是改革人才培养体制,强调更新人才培养观念,创新人才培养模式,改革教育质量评价和人才评价制度。二是改革考试招生制度,按照政府宏观管理、学校自主招生、学生多次选择的思路,逐步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生制度,加强信息公开和社会监督。三是建设中国特色现代学校制度,推进政校分开、管办分离,保障学校办学自主权,建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。四是改革办学体制,坚持教育公益性原则,形成政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育与民办教育共同发展格局,大力支持、依法管理民办教育。五是改革管理体制,以转变政府职能和简政放权为重点,形成政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制,提高公共教育服务水平。六是扩大教育开放,引进优质教育资源,推动我国高水平教育机构海外办学,提高我国教育国际交流合作水平。

第三,教育事业优先发展、科学发展的保障措施。推动教育事业优先发展、科学发展,必须有充分的条件保障和制度保障。《教育规划纲要》确定了与人财物、信息、法律、改革和组织领导等相关的6个方面保障措施。一是加强教师队伍建设,把教师作为第一教育资源,健全教师管理制度,改善教师地位待遇,提高教师业务水平,努力建设一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的教师队伍,造就一批教育家。二是保障经费投入,健全以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的体制,2012年实现国家财政性教育经费支出占国内生产总值的4%,并保持稳定增长。三是加快教育信息化进程,构建国家教育管理信息系

统,加强优质教育资源开发应用,以教育信息化带动教育现代化。四是推进依法治教,完善中国特色社会主义教育法律法规,坚持依法行政、依法治校,加强教育督导和监督问责。五是着眼于教育改革发展全局和人民群众关心的突出问题,以加强薄弱环节和关键领域为重点,提出了本届政府启动实施的10个改革试点和10项发展任务。六是加强和改善对教育工作的领导,要求党委政府切实履行推动教育事业优先发展、科学发展的职责,加强和改进教育系统党的建设,切实维护教育系统和谐稳定。

《教育规划纲要》绘制了新世纪新阶段我国教育发展的宏伟蓝图,要把这一蓝图变为现实,关键在于实施。我们要把贯彻落实《教育规划纲要》作为当前教育工作的头等大事,正确把握和处理好优先发展与服务全局的关系、促进公平与注重效率的关系、扩大规模与提高质量的关系、政府主导与社会参与的关系、整体推进与分类指导的关系、尽力而为与量力而行的关系、立足国情与面向世界的关系、改革发展与维护稳定的关系。始终坚持从各地实际出发,认真制定实施方案,落实责任分工,抓好项目实施,组织改革试点,动员全社会形成合力,营造良好的教育改革发展氛围,创造性地把《教育规划纲要》和全国教育工作会议精神落到实处。

教育承载着中国未来发展、中华民族伟大复兴的希望。推进教育改革发展,使命崇高、责任重大。实施好《教育规划纲要》,是全党全社会和教育系统光荣而艰巨的历史任务。让我们紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,继续解放思想,坚持改革创新,推动教育科学发展,为建设人力资源强国而不懈奋斗!