

CERI

长江教育研究院

Changjiang Education Research Institute

教育智库
Thinktanks

2025年04月刊

总第80期



P33 专题聚焦

杨银付：深刻理解教育强国建设纲要之“纲”

目录 Contents

卷首语

- 01 以开放之姿，筑教育强国之路 周洪宇

专题聚焦：教育强国建设的战略突破与关键路径

- 04 创新：进一步全面深化教育改革的动能——教育强国建设的战略取向与基本路径 谢维和
- 21 教育现代化和教育强国：侧重于政策话语的梳理与解析 张 力
- 33 深刻理解教育强国建设纲要之“纲” 杨银付
- 36 新时代高水平教师队伍建设的战略地位、主要任务与实践路径 张志勇

专题研究：教育创新与实践探索

- 52 《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》贯彻落实之构建公平优质的基础教育体系 刘来兵
- 62 教育智库全球教育影响力塑造——联合国教科文组织下设教育研究机构的实践 付 睿
- 70 德国教育竞争力形成的文化基础——基于克拉克三角协调模型的推演 巫 锐

国际视野

- 83 国外教育智库前沿问题研究摘编 方 晶 蔡浩天

院内动态

- 90 周洪宇院长受邀出席中国教育学会召开的期刊工作会议
- 96 周洪宇院长受邀出席新时代学校情感教育学术研讨会暨朱小蔓情感教育研究所揭牌仪式并作报告
- 98 周洪宇院长赴南京大学调研并作学术讲座



欢迎与我们互动

以开放之姿，筑教育强国之路

来源 | 《神州学人》2025 年 03 期



周洪宇

第十三届全国人大常委会委员
中国教育学会副会长
长江教育研究院院长
华中师大国家教育治理研究院院长

在时代的浪潮中，教育始终是推动国家发展与民族进步的核心力量。2025 年 1 月 19 日，中共中央、国务院印发《教育强国建设规划纲要（2024 - 2035 年）》（简称《纲要》），这是我国首个以教育强国为主题、引领教育事业发展的中长期战略规划，是新时代新

征程加快建设教育强国的纲领性文件，为实现民族复兴伟业注入了澎湃动力。

当今世界，百年未有之大变局加速演进，国际竞争聚焦于科技与人才，而教育则是这场竞争的核心战场。于我国而言，脱贫攻坚取得全面胜利，正向着第二个百年奋斗目标阔步前行，人民对美好生活的向往愈发强烈，教育作为国之大计、党之大计，其重要性愈发凸显。尽管我国教育事业已取得历史性成就，各级各类教育获得了长足发展，但与强国建设、民族复兴的需求相比，仍存在提升空间。在此背景下，《纲要》应运而生，意义深远。

《纲要》彰显着党和国家对教育事业的高度重视，它明确了战略目标与行动路径，是教育事业发展的行动指南。围绕服务中国式现代化建设，《纲要》提出系列创新举措，为国家建设提供坚实的人才与智力支撑。同时，作为教育、科技、人才一体统筹发展的顶层设计，它推动创新成为发展的核心驱动力，促进全体人民共同富裕。

《纲要》明确了教育强国建设的总体要求。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，强调教育的政治属性、人民属性、战略属性，加快构建高质量教育体系，建设特色鲜明的教育强国。在工作原则上，坚持党的全面领导，妥善处理“五个重大关系”，全力构建“八大体系”。主要目标分“两步走”，2027年打牢基础，2035年全面建成教育强国，实现教育现代化。

为实现这一宏伟目标，《纲要》精心部署了九大战略任务。从塑造立德树人新格局，培育担当民族复兴大任的时代新人，到办强办优基础教育，夯实国民素质提升基点；从增强高等教育实力，打造战略引领力量，到培育壮大国家战略科技力量，支撑科技自立自强，每一项任务都紧扣时代脉搏。其中，教育对外开放尤为关键。在全球化浪潮下，提升全球人才培养和集聚能力，扩大国际学术交流和

教育科研合作，积极参与全球教育治理，让我国教育在国际舞台上绽放光彩，提升国际影响力和竞争力，以开放的姿态汲取世界先进教育理念与经验，推动我国教育事业高质量发展。

当然，要确保《纲要》落地生根，离不开坚实的组织保障。完善教育领导体制，强化学校党建，发挥中央教育工作领导小组的统筹作用，各级党委和政府扛起政治责任，营造全社会支持教育的良好环境，凝聚起建设教育强国的磅礴力量。

学思践悟，知行合一。当下，贯彻落实《纲要》已成为教育系统的核心任务。我们应将其与学习习近平总书记关于教育的重要论述紧密结合，以实干为笔，把教育强国建设蓝图转化为生动现实，为强国建设、民族复兴书写辉煌篇章，让教育强国的梦想照进现实，铸就中华民族伟大复兴的坚实根基。



谢维和

创新：进一步全面深化教育改革的动能 ——教育强国建设的战略取向与基本路径

来源 | 《教育研究》2025 年 01 期



清华大学文科资深教授、国家哲学社会科学一级教授 谢维和

党的二十届三中全会作出的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称二十届三中全会《决定》）以及习近平总书记关于《决定》的说明，对推进中国式现代化中进一步全面深化教育改革的目標与任务进行了深刻和系统的论述。它从整体布局与结构安排上将教育创新作为这一目標任务的动能，即通过进一步全面深化教育改革，使教育成为支持全面创新体制机制的重要组成部分，进而有助于提升国家创新体系整体效能。充分认识与深入理解教育创新的新定位、新要求、新特点、新思路，是学习、领会与贯彻落实党的二十届三中全会关于深化教育改革内容的重要切入点。

一、新定位：教育创新是中国式现代化的基础性支撑

教育创新是推进中国式现代化的必然选择，是进一步全面深化教育改革的一道路，也是全球教育治理格局多元化建设的要求。正如二十届三中全会《决定》在关于进一步全面深化改革的原则中所说的，“坚持守正创新，坚持中国特色社会主义不动摇，紧跟时代步伐，顺应实践发展，突出问题导向，在新的起点上推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新”。因此，准确认识教育创新的定位和其在中国式现代化中的必要性与紧迫性，是实施进一步全面深化教育改革的思想基础。

（一）功能拓展：从社会发展的助推力到整体创新效能的提升力

二十届三中全会《决定》中关于全面深化教育改革的主要含义之一，正是关于教育创新的新定位。从政策发展的角度历史性地认识与理解教育创新的新定位及其内涵，对于切实把握与实施新时代教育深化改革是非常重要的。

作为党的十八大、党的十九大与党的二十大以来教育改革发展的延续，二十届三中全会《决定》中关于教育创新的论述与党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称十八届三中全会《决定》）以及党的二十大报告中对教育创新的论述密切相关，并且前进了一大步。在十八届三中全会《决定》中，关于教育部分的标题是“推进社会事业改革创新”，主要内容是“实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求”。而二十届三中全会《决定》中关于教育部分的标题是“构建支持全面创新体制机制”，主要内容则是“教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑。必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育、科技、人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系整体效能”。显然，其中变化体现了对实践的连续性与改革的新阶段的认识。实践的连续性与改革的新阶段突出体现在以下几个方面。

首先，它们反映了教育创新的不同定位及其相互衔接。十八届三中全会《决定》

中教育创新的定位是“推进社会事业改革创新”。它规定了教育创新的目标与任务，强调的是教育活动作为一种社会活动，必须通过创新来实现其真正的社会公平，进而为教育的发展奠定坚实的社会基础。而二十届三中全会《决定》中教育创新的定位则具有更加恢弘的视野与更大的责任，将教育创新的目标与任务拓展为构建支持全面创新体制机制，并且成为中国式现代化的基础性支撑。这种教育创新的不同表述及其反映的不同定位，非常清晰地体现了进一步全面深化教育改革的意义；同时，定位的变化也对教育创新提出了新的要求，使教育创新获得了更大的空间与更加广阔的前景。

其次，它们反映了教育创新的主要任务与目标指向的拓展与提升。十八届三中全会《决定》强调的是通过教育创新促进社会的公平，解决好人民群众最关心、最直接与最现实的利益问题，更好地满足人民需求。这是教育的重要功能与责任，也是教育改革发展的重要指向。而二十届三中全会《决定》中教育创新的主要任务则是统筹推进教育、科技、人才体制机制一体改革，将科教兴国战略、人才强国战略与创新驱动发展战略结合起来，其指向则是健全新型举国体制，提升国家创新体系的整体效能。教育创新的任务与指向的变化十分清楚地表明了，新时代教育创新在全面深化教育改革中的重要含义就是要将教育、科技与人才统筹协调起来，突破过去存在的某些矛盾与不协调的体制机制，促进它们的一体化改革与建设。在党的二十大报告中，教育、科技、人才作为全面建设社会主义现代化国家的基础性与战略性支撑，是分别且并列进行表述的；而二十届三中全会《决定》则非常强调了三者的一体化。这充分体现了习近平总书记自党的二十大以来关于教育深化改革的深入思考，反映了教育创新的新的任务与指向。

再次，它们深刻地反映了教育创新的战略方针与突破口的变化。如果说，十八届三中全会《决定》强调的是以调整教育发展的效率与公平的关系作为教育创新的突破口，那么，二十届三中全会《决定》中教育创新的战略方针与突破口则是教育与科技、人才制度的一体化。它要求在这种一体化中发现与开拓教育创新的新领域与新赛道，它要求教育创新从宏观与微观的各个方面积极主动地与科技创新和人才制度创新协同改革，在支持与配合科技创新与人才制度创新中找到教育创新的突破点与新赛道，同时也获得科技创新与人才制度创新的支持与配合。

由此，为教育创新开辟一个更加恢弘的空间与前景。实事求是地说，教育的改革发展与科技发展、人才制度之间存在的不协调现象屡有发生。如何能够更好地促进与推动三者的协调发展与一体化进程，客观上已经成为教育创新与进一步全面深化改革的关键。

由此可见，二十届三中全会《决定》中关于教育创新的精神与论述，充分反映了进一步全面深化教育改革既是党的十八届三中全会以来深化改革的实践续篇，又是推进中国式现代化的时代新篇。

（二）现实诉求：适应中国教育高质量发展需要

完善中国特色社会主义的教育制度与促进教育的高质量发展是一个动态过程，必然随着实践发展而不断发展；已有的教育制度需要不断健全，教育改革中不断出现的新领域新实践也需要推进制度创新、填补制度空白。这是教育创新的历史责任。目前，教育创新的能力与水平并不能适应教育高质量发展的要求，进一步激发教育领域与教育体系的内生动力与创新活力，仍然是教育改革发展的时代任务。发展不充分不平衡的突出问题在教育领域还表现得比较明显，中国教育现代化还有很多困难与挑战、难点与卡点，需要进一步深化改革。教育在支撑国家高质量发展、保障人民群众高品质生活，以及服务高水平开放等方面仍然存在一定的差距。如何进一步加快建设高质量教育体系，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革；完善立德树人机制，推进大中小学思政课一体化改革创新；健全德智体美劳全面培养体系，提升教师教书育人能力，健全师德师风建设长效机制，深化教育评价改革；优化区域教育资源配置，建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制，必将成为全面深化教育改革的主要目标。如何进一步优化高等教育布局，加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科的高等教育体系；加快构建职普融通、产教融合的职业教育体系；完善义务教育优质均衡推进机制，探索逐步扩大免费教育范围；健全学前教育和特殊教育、专门教育保障机制；推进教育数字化，赋能学习型社会建设，加强终身教育保障”等，也都成为进一步全面深化教育改革的重要任务。

二十届三中全会《决定》中关于教育创新的精神与要求，在客观上顺应了教

育理论与实践本身的内在呼唤与诉求，体现了教育发展趋势的要求。现有的教育模式需要改革创新，是一个不争的共识。工业化时代形成的历时几百年的教育模式，包括现有的学校形态、课程体系、教育教学方法与评价技术，以及已经出现很大惰性的学制系统与教育管理的框架等，客观上已经制约了中国教育的现代化与教育强国的建设。中国教育的优秀传统文化作为教育现代化的根脉，如何实现创造性转化与创新性发展，仍然是一项非常艰巨的任务。而数字化技术的飞速发展与日新月异，则更是极大地冲击着现有的教育体制机制与教育教学模式。如何适应21世纪社会经济与科技发展的现实，已经成为世界教育界关注的问题，也是中国教育高质量发展迫切需要思考的问题。

二、中国式：创新作为中国特色教育探索的重要思想方法

回顾历史，党的十一届三中全会以来，中国教育改革发展探索本身就是一条不断创新的道路，而且，创新也正是改革开放以来中国教育探索中国式现代化的重要特点与思想方法。中国教育改革发展的历史性成就与举世瞩目的变化，也恰恰说明了，以创新为内在动力的中国式现代化道路是适合中国的也是有效的，它已经成为中国教育现代化的唯一正确的道路。

（一）中国道路：教育创新的实践成果

四十几年的发展道路，教育创新的成功实践已经成为中国教育在探索中国式现代化道路上的标志性成果。

在基础教育领域，早期的基础教育管理体制中分级办学、分级管理的改革及其随后不断的调整优化，为基础教育发展以及适应中国不同地区社会经济发展不平衡与文化差异等提供了非常重要的制度保障；而在经济发展水平比较低的历史时期，集中力量实现普及九年义务教育的目标，本身就是一个伟大的实践创新。特别是在贫困与落后地区，社会各界的广泛参与，极大程度地动员各种社会资源举办与普及义务教育，也曾经得到一些国际组织的认可与赞赏。中国农村与贫困地区普及九年义务教育贷款项目的实施模式与成功经验，甚至被相关的国际与地

区域性金融机构作为成功经验与范例向其他贷款项目的国家与地区介绍与推广。20世纪90年代，中国基础教育领域实施的素质教育，虽然经历了各种各样的批评与质疑，甚至引起了学术界的争论，但客观地说，这是非常有创意的教育理论和实践。它在探讨基础教育的模式方面，尤其为改变基础教育领域存在的若干弊端而进行的改革，从而实现教育公平与促进学生德智体美劳全面发展方面，作出了十分重要且独特的贡献。当然，在素质教育深入改革发展中的课程改革，以及核心素养的探索、立德树人根本任务的落实等，也都非常鲜明地体现了教育创新。而近年来基础教育领域中扩优提质的改革，包括集团化办学的实践，都从不同角度进一步体现了教育创新的探索。

在高等教育领域，教育创新也已经成为推动高等教育大众化和实现普及化的重要动力。20世纪90年代的学科专业调整、面向21世纪的教学内容与课程体系的改革、不同类型教学评估的实践探索、20世纪末21世纪初的大学扩招，以及为改变长期以来部分高等学校学科单一、规模偏小的弊端而进行的办学格局的调整等，都成为中国高等教育改革发展历程中的标志性节点。而高等教育从过去的“两包”（免费上大学与国家包分配工作）转变为“两自”（自费上学与自主择业）的改革，在面临社会不稳定的极大风险中，经过各种有效的政策供给与广泛的社会动员，以及在实践中不断优化的渐进性的改革设计，出乎意料地实现了平稳转型的目标，由此充分体现了中国教育创新的成效。比较某些发达国家在高等教育成本负担政策的改革与学生贷款项目中发生的问题，中国高等教育的成功实践与政策创新及其成果的确是令人刮目相看的。必须指出的是，中国在建设世界一流大学方面的做法是具有教育创新性的实践。这是在发展中国家建设世界一流大学的伟大尝试，是一项前所未有的改革。它打破了人们认为只有在发达国家才能够建设世界一流大学的成见，突破了长期以来建设世界一流大学的单一模式与道路，在既能够符合现有世界一流大学一般标准的同时，更加强调了世界一流大学为世界与本国社会经济贡献的贡献，由此为世界一流大学的建设提供了新的道路与新的参考模式，也为其他全球南方国家建设世界一流大学的实践提供了一个新的路径选择。

从教育政策领域来说，中国的教育创新已经被实践及其成果证明是非常成

功的。首先，中国教育的中长期改革发展规划作为一种教育创新，对中国教育的改革发展作出了非常重要的贡献。它从整体上呈现出教育改革发展从管理体制改革到教育教学改革，从宏观层面的制度更新到微观层面的课程改革的过程，客观上形成了非常严整的内在逻辑与丝丝入扣的衔接机制；进而为中国教育的深化改革，乃至整个教育强国的建设与中国式现代化奠定了非常坚实的基础。它符合教育发展周期长的特点，有助于对某些教育改革进行长期的规划与安排，由此使教育改革发展能够更好地适应教育规律，从而更好地发挥教育改革的效果。其次，中国教育改革发展在社会整体改革中地位的设计与安排——教育优先发展的战略——也是一次独到且具有战略意义的创新。它包括在制定经济社会发展规划时，教育被赋予首要地位；在财政资源的分配上，教育被赋予优先保障的地位；在公共资源的配置中，教育和人力资源的开发需求被优先满足。由此，教育被赋予了基础性、先导性的地位。教育的这种地位恐怕在世界上是独一无二的，这是一次独特的教育理论与实践创新。教育优先发展的国策极大地推动了中国的教育与现代化。

可以说，改革开放几十年来中国教育取得的巨大成就与丰富经验中，体现了非常丰富的教育创新的实践与探索。教育改革发展模式中渐进性与重点突破、中央与地方、同一性与特殊性相结合的改革发展模式等，都十分生动和有力地证明了教育创新对教育的中国式现代化的意义。实践充分证明，教育创新是教育领域中国式现代化的第一动力，是建设教育强国的正确道路之一。

（二）中国经验：提取自己的实践模式

中国式的教育创新并不是否定开放，更不是固步自封。中国教育的改革发展可以也必须向世界其他国家的优秀成果学习，应该不断吸收全人类文化与教育发展的成功经验。某些发达国家在教育现代化方面已经走出了一条现成的道路，积累了一定的经验与比较完善的体系，体现了教育发展与现代化的一定规律。这可能是一条比较成熟的道路，其中也有很多值得我们学习与借鉴的内容。但必须看到，世界上不同国家的现代化道路从来不是唯一的。教育现代化的道路也不止一条，更不能简单地等同西方化。不同的国家在本国教育发展的过程中，都必须探索适合自己的道路与模式，发现与找到符合自身民族个性的教育模式与现代化道路。

中国的教育要为党育人、为国育才，培养忠于自己国家、认同中华民族文化传统、对中国社会与人民具有责任感的社会主义建设者和接班人。完全依靠与模仿其他国家的教育模式与现代化道路是行不通的。教育创新当然应该坚持开放与面向世界，向他人学习，但更必须有中国自己的教育模式与中国式现代化的理念与道路，必须立足中国文化本身，否则，就失去了自己的主心骨。这也是提高人才自主培养质量，培养拔尖创新人才的基础；是教育的基本规律与普遍规律，是中国式现代化中的教育创新的内在逻辑。

从全球教育治理格局的角度看，教育现代化的多元化模式与道路的探索已经成为教育创新的重要任务。习近平总书记提出的全球发展倡议、全球安全倡议与全球文明倡议也对教育创新提出了新要求。如果说，全球经济治理的格局正在或已经形成了某种多元化的格局，而在全球教育治理格局中，欧美教育的发展模式与基本标准仍然是世界各国教育发展与实现教育现代化的主要参照与基本标杆；如果说，中国经济发展的成就与经验正在或已经成为其他全球南方国家学习与模仿的对象，以及经济发展方式与道路的选项之一，那么也可以说，中国教育的改革发展还跟不上中国经济发展的步调，还很难为世界不同国家提供教育发展的中国经验与中国方案，进而对完善全球教育治理格局作出中国的独特贡献。因此，中国教育创新，尤其是中国教育自主知识体系的建设与自身的实践，作为一次教育系统变革，不仅对中国教育的现代化具有现实意义，而且也能够为世界各国探索教育的现代化提供一条新的道路与一种新的选项。

三、新要求新特点新思路：全面深化教育改革的目标导向

二十届三中全会《决定》对进一步全面深化教育改革中的教育创新提出了新的要求，赋予了新的特点与新的思路。准确认识与深刻领会教育创新的新要求、新特点与新思路，对建设教育强国，实现教育的中国式现代化是非常重要的。

（一）教育创新的新要求

二十届三中全会《决定》与习近平总书记关于《决定》的说明，从多个方面提出了教育创新的任务与要求。其中，特别突出的是两个方面。

首先，加强创新人才的培养，是教育在构建支持全面创新体制机制中重要且独特的社会责任，是深化教育改革各项任务的落脚点。近年来，创新人才的培养已经成为中国教育界的一个高频词，也是社会对教育的重要期待之一。它不仅是对高等教育人才培养的新的要求，更是基础教育改革发展的一种新的取向与任务。由此，使其成为新时代人才培养质量的重要标志与教育高质量发展的基本要求。不待言，这种创新人才或创新素质的培养对现有的教育理念、教育模式与教育教学方法是一个巨大的挑战。它要求我们能够更好地理解与领会马克思主义关于人的全面发展的理论，正确处理好全面发展与个性发展之间的关系，以及全面发展的不同形态的问题，进而将马克思主义的教育理论与中国的实际相结合，形成新的教育思想与观念；它也涉及教育与办学中人的培养与人才的培育之间的关系、通识教育与专业教育之间的关系等，由此才能够进一步深化教育评价的改革，建设一种新的教育评价模式与办法；它还关系教师的角色问题，面对创新人才培养与学生个性化发展的要求，教师不仅仅应该成为精心呵护每一个学生的园丁，而且能够具有“伯乐”的素质，及时发现与发展不同学生的特点与潜质，并给予个性化的指导，等等。更重要的是，教育创新的这种新要求具有一种战略性的意义，它将成为整个教育综合改革的新动能，进而带动教育各个方面与环节的改革。

其次，以教育创新进一步实现教育优先发展的意义与功能，带动与服务社会经济建设与发展，不断增强教育的经济社会功能，是新阶段教育创新特别重要且又直接紧迫的新要求。当前，特别紧要的是促进经济建设与高质量发展。习近平总书记在二十届三中全会《决定》的说明中，对其中的内容摆布与安排的特点作出了非常清晰的解释。他指出，“注重发挥经济体制改革牵引作用。深化经济体制改革仍是进一步全面深化改革的重点，主要任务是完善有利于推动高质量发展的体制机制，塑造发展新动能新优势”，紧接着则是“注重构建支持全面创新体制机制”，并且比较详细地说明了教育改革的各项任务。这种结构安排与逻辑顺序意味着经济体制改革的牵引作用对进一步全面深化教育改革的含义，也充分表明深化教育综合改革的重要任务之一就是支撑国家经济建设与发展。这恰恰是教育创新的新任务。众所周知，经济体制的改革，特别是保持经济持续稳定地发展，对中国式现代化具有至关重要的意义。没有经济的持续稳定和高质量发展，就没

有人民群众的高品质生活，教育强国的建设也就成为一句空话，更谈不上中国式现代化的实现。而教育强国的主要特点与标志之一，正是能够有效地促进国家社会经济的高质量发展。正如习近平总书记在2023年5月29日中共中央政治局第五次集体学习时所说的，“要把服务高质量发展作为建设教育强国的重要任务”。这种新要求与中国式现代化的阶段性任务 and 目标是紧密相关的，也是新阶段教育的社会经济功能的时代内涵与特点。它要求教育必须更加主动地将自身的发展纳入国家与地方社会经济发展的总体规划，让自身的建设与社会经济发展形成更加密切的联系，创建更好的协同合作关系，更加自觉地承担起服务社会经济高质量发展的责任，进而能够对社会经济发展作出更大的人才贡献、知识与技术贡献、文化贡献以及政策贡献，真正成为中国式现代化“靠得住”的战略支撑力量。

（二）教育创新的新特点

第一，它是一次对教育的系统性变革与整体性创新，是一次综合性的创新。二十届三中全会《决定》对教育创新的新要求是守正创新，是以往教育创新的实践续篇。但这种教育创新，又一定是全面的、系统性的或突破性的创新，是对以往教育创新的一次再创新。它不仅仅是对教育理论与实践中的个别方面或若干局部的创新，更是一次对教育的系统性变革与整体性创新，是一次综合性的创新。它涉及教育与社会之间的关系，是教育传承文化传统使命的新拓展，体现了教育在整个国家创新体制机制中的新地位，反映了教育对社会经济发展的新功能与新责任。

教育创新的这种新要求反映了新阶段教育的价值增值，因而在教育发展中具有非常重要的标志性意义。教育创新的这种整体性特点突出表现在三个方面。首先，它需要对教育的改革发展有一种更加恢弘的历史眼光，能够从更大的历史尺度认识与分析教育改革发展的趋势与某种周期性，进而能够比较清晰地把握当前教育改革发展的时代方位及其发展的各种可能性，并对未来教育改革发展的可能性做出前瞻性的判断与战略性的布局。其次，教育创新的这种整体性特点也表现为对各种教育因素的重新组合与新的集成。它力图建立一种新的教育结构，对传统与现成的教育活动进行某种新的分类，特别是通过知识创新与发展的成果，对现有的学科体系与专业结构进行新的调整与优化，发现不同教育因素之间的新的相关

性，由此进一步提升教育的质量与办学水平。再次，教育创新的这种整体性特点还表现为一种原始创新。诚然，教育创新需要认真地面对现存的各种问题与挑战，发现其中的关键环节与根本性的制约因素，提出新的有效的解决办法与思路；同时，它更需要提出新的问题。这种新的问题是面向未来的对教育的新的质问，是在不断满足人民群众对教育的更高更多现实期望的基础上，超越当前教育需求的新的预期。这种教育创新必须改变教育改革通常所具有的某种被动局面，通过对未来发展的各种可能性的分析与把握，为教育改革发展创造出一种更加积极主动的局面。所以，这种教育创新实质上就是从0到1的创新，由此，促使中国教育发生系统性的、格局性的与制度性的变化，推动中国的教育改革发展进入一个新的历史阶段。

第二，教育创新的这种新特点突出表现为一种新的教育质量观的创建。这种教育创新的空间与领域已经超越了校园的范围，而不再仅仅是教育本身的事。它体现了跳出教育看教育的境界，由此，中国教育的发展将获得一种新的办学模式、一种新的办学格局，教育的内涵与外延将获得新的规定性，进而充分体现新时代教育的价值增值，以及对整个中国式现代化具有新的功能与意义。坦率地说，教育改革发展必须突破教育“自娱自乐”的“自恋”状态，勇敢地走向社会及更大的空间。其中，非常关键的就是创建一种新的教育质量观，以一批新的概念、指标或标准评价教育的发展与办学水平以及人才培养的质量。这种质量标准的创新，并不是对教育本身的否定，而恰恰是真正回归了教育的本质。根据教育的基本理论，外部性正是教育质量的重要特征。对此，德国教育学家本纳（Benner，D.）在论述教育的基本原则时，非常深刻地说道，对成长者的要求，即教育的质量，是“对教育实践来说完全起决定性作用的基本问题之一”，而“对成长者的过低要求和过高要求之间的正确中点，以及移交教育主权的正确时机，都不仅仅与受教育者和教育行动者的意愿相关，而且始终受到社会的影响”。换言之，教育实践中个人方面的可塑性和对自我活动的敦促，都由教育的社会方面所决定。所以，“教育思想和教育行动的第三个原则，也就是将对教育实践的社会性的限定或影响转化为教育性的限定或影响”。这也恰恰是教育质量的社会规定性，即质量的内在机制。不待言，随着时代的进步，社会“对成长者的过低要求和过高要

求之间的正确中点”正在发生深刻的变化。这种“中点”并不是简单的“折中”，它表达的是一种全面性的涵义，即既要培养高层次人才，也要满足不同社会阶层对教育的要求；既要培养专门性的学术型人才，还要能够适应社会不同行业与地方对各类人才的需求。概括地说，这个“中点”至少包括三方面内容。一是支撑国家的高质量发展。它包括不断提高人才自主培养的质量，真正把人才培养尤其是创新人才培养的主动权掌握在自己手中，以及对科技自立自强的支撑，深度参与国家创新驱动发展战略的实施。二是满足与保障人民群众对高品质生活的追求。在社会发展的各项指标中，教育是人民群众最关心、最直接与最现实的利益问题。而“让人民生活幸福是‘国之大者’”。“必须以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点和落脚点，把发展成果不断转化为生活品质，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。”三是必须服务国家的高水平对外开放。教育发展水平与人才培养质量对中国的对外开放具有十分重要的意义。一方面，中国在教育与人才培养方面的成功经验是中国对世界的重要贡献之一，也是中国教育国际化的责任之一；另一方面，教育发展水平与人才培养质量也是开展高水平对外开放与交流合作的重要基础与平台。只有我们自身的水平高，才能够形成真正高水平的交流合作。正如陶行知先生所说的，“国际交流的目的有两个方面：交换知识、解决问题”。因此，“即以交换知识论，必先双方有东西可以换来换去，才可算为交换。自己必先有好的东西，才能和人换得好的东西。因为，‘给的能力’常和‘取的能力’大略相等。能给多少，即能取多少”。总之，教育创新必须引导教育改革发展认识与适应这种“中点”及其要求，即认识社会对教育的新的要求，并建立一种新的教育质量观。

（三）教育创新的新思路

进一步全面深化改革不仅对教育创新及其特点提出了新的要求，而且指出了教育创新的新思路。纵观二十届三中全会《决定》各项改革的基本思路，可以发现，其共同点之一就在于总体性或系统性，如深化教育综合改革部分的各种表述：全面创新、统筹教育科技人才体制机制一体改革、教育综合改革、大中小学思政课一体化改革、科技教育与人文教育协同、职普融通、产教融合，等等，由此为

教育创新开辟了更大的空间与机会。而教育、科技、人才一体化与教育综合改革，则是其中两个十分重要的思路。

首先，我们将教育、科技、人才的一体化作为教育创新的重要思路之一，就是要深入认识它们之间的内在联系与创新发展的各种取向。新时代科技革命的发展与进程已经对教育创新提出了新的要求，而教育尤其是科学教育的创新对科技革命则具有一种基础性与先导性的意义。从科学革命的历史与规律可以看到，教育是新一代科技革命的文化基础与必要条件。具体来说，一代新人的教育与培养对人类知识进步与科学革命具有基础性价值，并且是科学革命与科技创新体系建设的不可替代的基础与先导。库恩（Kuhn, T. S.）在其著作《科学革命的结构》中基于大量科学史的事实，提出了科学革命实际上是科学“范式”的转变过程的观点。他认为，这种所谓的“范式”是一种“团体承诺的集合”与“共有的范例”。“它代表着一个特定共同体的成员所共有的信念、价值、技术等等构成的整体。”按照库恩的说法，这种“范式”的形成虽然有赖于经验，“但是它却不是逻辑地或一点一滴地与过去经验的某个特定部分有关联”；它的接受与认同与其说是一种逻辑或理性，不如说是一种信念，以及出于“个人的和不可言说的美学理由”。而且，库恩非常明确地表示，科学革命实质上是“世界观的改变”。由于这种范式支配的是一群研究者而不是某个具体的研究领域，所以，它的形成与发展有赖于年轻一代的出现。正如库恩自己所说的，这一代人“通常都非常年轻，或踏入深受危机困扰的领域才不久，因此比起大多数同时代的同行而言，他们对由老范式决定的世界观和各种规则的信奉就没有那么深”。著名科学家普朗克（Planck, M.K.E.L.）在回顾自己的生涯时则说，“一个新的科学真理的胜利与其说是靠使它的反对者信服和领悟，还不如说是因为它的反对者终于都死了，而熟悉这个新科学真理的新一代成长起来了”。这些思想与论述非常清晰地表明了一个十分重要的观点：新的科学革命的发生与出现，需要一代新人的成长；从某种意义上说，没有一代新人的教育与培养，科学革命与重大的科技创新都是不可能的。由此可见，科学革命的发生常常与教育具有非常直接的关系。而教育的价值恰恰在于“一代新人”的成长，一种新的世界观雏形的形成，因而成为新的科学规范形成的基础，成为科学革命的先决条件。对此，教育学家赞科夫非常明确地指出，这种“造就

新人的基础正是在小学里奠定的，进一步掌握知识和技巧的基础，也是在小学里建立的”。这种“一代新人”，即是能够“全面地发展个性……和谐地兼备完美的精神、纯正的道德和健全的体魄”的一代人。这种“一代新人”之所以成为科学革命的基础与先决条件，是因为“小学教学有其固有的重大特点。这就是在科学、文学和艺术的基础上认识世界的第一个循环。它在学校教育的初期所占的地位，以及小学生的年龄特点，决定着小学教学的本质特点”。这里所说的“第一个循环”，指的是小学阶段的基本任务是帮助小学生完成了对世界的第一次整体和扼要的把握。虽然这种“第一个循环”只是笼统的、扼要的，甚至是模糊的，但它却无可置疑地成为学生认识这个世界的“第一印象”，由此深刻地影响与制约着他们的世界观、价值观与人生观。这恰恰是一种新的科学规范的雏形，一种新的科学信念的起点。所以，科学革命所需要的“一代新人”的培养正是从小学教育开始的，或者说，小学教育是科学革命的起点和摇篮。这也恰恰是当前基础教育中科学教育创新的新的思路。它不仅要学习科学的具体知识与锻炼能力，更重要的是培养一种新的科学观，一种科学的世界观。

其次，教育综合改革为教育创新提供了更大的空间与可能性。参考世界著名经济学家熊彼特（Schumpeter, J.A.）关于创新的基本理论，所谓教育创新，就是要建立一种新的教育函数，即各种教育活动及其要素的重新组合；或者说，就是要将一种从来没有的关于教育活动与要素的“新组合”引进教育体系中去，进而提高办学水平与人才培养质量。而教育综合改革的综合性正是为这种教育活动及其要素的新组合创造了很好的条件，提供了更多的可能性。所谓新的教育制度与教育模式，实质正是教育要素的某种新的组合。简单地说，这种教育活动及其要素的新组合大致有三个路径。第一，能够以新的形式结合各种新的教育理念与教育资源或要素，包括不同方法的组合、不同课程的组合，以及不同学科的组合，等等。实际上，科技的发展与教育的进步，从某种意义上讲，就是旧的联系被新的联系所替代的过程，就是一种新的科技关系与教育关系的建立。第二，能够将教育领域与活动中那些看似无关的事物和想法连接起来，建立新的组合。这是一种非常重要的教育创新，它能够突破习惯性的成见，打破传统的联系方式，甚至是以超常规的思维，在某些平时似乎风马牛不相及的事物与材料背后，发现它

们之间潜在的某种关联性，进而将它们结合起来，由此实现教育的潜能与价值。第三，能够以新的可能性和方式重塑目标。通过教育领域与教育活动中各种要素的新组合，教育的各种功能也能够得到新的提升，进而有可能实现新的目标。因此，创新人才及其创新素质的培养并不能单纯通过增加更多的教育资源，更重要的是对教育活动或教育领域本身的某些教育要素的重新组合而达成的。

二十届三中全会《决定》关于教育创新的新要求、新特点与新思路的有关论述与精神，为进一步全面深化教育改革的教育创新提供了非常清晰的导向。

四、新挑战：教育思想观念的自我革新

教育创新并非一件容易的事情，它是进一步全面深化教育改革中非常具有挑战性的任务，是直接影响教育强国建设的关键因素。面对这一挑战，同样需要“以伟大的历史主动、巨大的政治勇气、强烈的责任担当，冲破思想观念束缚，突破利益固化藩篱，敢于突进深水区，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩”，切实完成二十届三中全会《决定》关于进一步全面深化教育改革的各项任务与目标，高质量完成“实现以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的先导任务”。

从历史与全球范围来看，教育的中国式现代化本身就是一次前所未有的理论与实践创新，它需要一种系统化的突破与全局性的变革，是一次教育的历史性进步；同时，几百年以来形成的教育模式并非能够凭借一腔热情就可以改变。它本身具有非常顽强的内在惯性，甚至是某种无意识的阻抗。更重要的是，教育界对创新人才的特征与成长模式缺乏深入的认识与必要的共识，创新人才培养的规律与途径不清楚。然而，教育创新最大的挑战是整个社会与教育工作者本身教育思想的解放与教育观念的革新。因为思想观念的形成常常需要以现实与制度的变化为基础；而思想观念的变革则是现实与制度变革的前提与先导，由此形成了一种观念变革的悖论。可能是由于教育行业本身的某种特殊原因，教育工作者的思想观念的变革更是难上加难。学校领导与教师以至整个教育系统的思想观念的转变是非常不容易的事情。而在这种思想解放与观念变革的过程中，理论素养的提升往往

具有特别重要的意义。在“专业化门槛比较低”的教育领域提出某种能够得到广泛共识的教育理论，形成思想观念的突破与变革，并且在现实的教育实践中发挥引领的作用，则是教育创新中根本性与先导性的任务。正如习近平总书记所说，“理论修养是干部综合素质的核心，理论上的成熟是政治上成熟的基础，政治上的坚定源于理论上的清醒”，“年轻干部要胜任领导工作，需要掌握的本领是很多的。最根本的本领是理论素养。马克思主义立场、观点、方法是做好工作的看家本领，是指导我们认识世界、改造世界的强大思想武器”。

教育思想观念的创新与变革以及理论素养的提升是一项长期而艰巨的任务，它可以有不同的路径与方法，包括跳出教育看教育等，但根本的途径是自我革命。对此，习近平总书记在十八届三中全会《决定》的说明中关于“思想解放”的论述，非常准确和中肯地指出了全面深化改革的首要任务，“解放思想是首要的。在深化改革的问题上，一些思想观念障碍往往不是来自体制外，而是来自体制内。思想不解放，我们就很难看清各种利益固化的症结所在，很难找准突破的方向和着力点，很难拿出创造性的改革举措”。他还非常具体地告诉我们，“一定要有自我革新的勇气和胸怀，跳出条条框框的限制，克服部门利益掣肘，以积极主动精神研究和提出改革举措”。实际上，这种自我革命恰恰是中国教育中的优秀传统文化的核心价值之一。《论语》中非常经典的教育论述之一，即是“学以为己”。这种“学以为己”的教育思想强调以一个人本身的道德修养作为学习的目的，通过学习与修养，锻炼和培养自己的道德素质、品格和德性。而孟子则更是十分清楚地提出了“反求诸己”的思想方法。他说道，“爱人不亲反其仁，治人不治反其智，礼人不答反其敬。行有不得者，皆反求诸己，其身正而天下归之”。这种思想方法告诉我们，在进一步全面深化教育改革的过程中，不能仅仅以某种同化的眼光看待和梳理教育领域中的各种新变化与新现象，而必须同时以某种顺应态度，不断调整与变革自身的教育理念、认知结构与思维方法，适应时代发展的新要求与新变化。这也是教育创新的重要思路与基本途径。

实际上，二十届三中全会《决定》以及习近平总书记关于《决定》的说明，正是一个自我革命的生动典范，也是中国共产党自我革命的一次生动的实践与动

员。而十一届三中全会以来改革开放与建设发展的基本思路之一，也就是自我革命。这是中国改革发展取得成功的内在原因与文化基础，也是中国教育改革发展的基本模式。几十年来，中国教育的改革发展始终坚持从中国国情出发，从本国社会与教育的实际问题出发，将问题导向与目标导向相结合，深深扎根于中国发展的历史与中国文化的内在精神，在实践中反思自身的历史，从历史与实践中寻求发展的答案与方法，进而不断地自我完善、自我革新、自我提高。它并没有将自身发展中成长的各种困难简单地归咎于各种客观存在的外部因素，而是不断地在反思中发现自身的问题，在实践中不断地解决问题，在解决问题的过程中不断地发现中国教育改革发展的内在规律。同时，它将马克思主义与中国教育改革发展的实际联系起来，与中华优秀传统文化结合起来，对中国教育的现实进行实事求是的认知与分析，对中国教育几十年的发展成就与进步进行合理的归因分析，努力建设具有中国特色的教育学自主知识体系、话语体系与制度体系。通过这一系列创举，呈现出一个良性循环的发展逻辑，创造了举世瞩目的教育快速发展和长期稳定的局面，并且形成了自身独特的发展道路。同时，这个“反求诸己”的过程也使得中国教育在改革开放中能够更好地发挥自身的优势，并且在改革发展中达到更加自觉的境界。它充分说明，中国的教育是一个不断反思与学习，并在自我革命中持续进步的充满活力的制度体系。

因此，二十届三中全会《决定》不仅仅为进一步全面深化教育改革的教育创新提供了非常明确的要求与任务，而且为教育创新提供了适合中国国情与教育规律的方法论指导与生动范例，指明了教育领域中思想解放与观念变革的必要途径。

创新是高质量发展的第一动力，教育创新是进一步全面深化教育的根本思路与重要动能。全面认识与深刻领会教育创新的重要意义、时代特点与主要内容，是学习与贯彻落实二十届三中全会《决定》的论述与精神的重要任务之一，对教育强国的建设具有非常重要的意义。

张 力

教育现代化和教育强国：侧重于政策话语的梳理与解析

来源 | 《中国教育学刊》2025 年 04 期



国家教育咨询委员会秘书长、教育部原教育发展研究中心主任 张 力

站在实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，以习近平同志为核心的党中央更加高度重视中国特色哲学社会科学建设。习近平总书记明确指出，加快构建中国特色哲学社会科学，归根结底是建构中国自主的知识体系。党的二十大报告进而强调，加快构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系。一般而言，话语体系是学科体系、学术体系构成的基础性要素，其中，政策话语与学术话语、公众话语、媒体话语相比，具有不同的呈现形态和传播方式。若对政策文本话语进行学理性研究，无论是历史梳理还是比较分析，既需要沿着学术话语规范展开，更需要找准政策话语本质特点。有关教育现代化和教育强国，是当前我国政策研究领域的一组宏大话题，也是建构中国自主知识体系需要关注的要点之一。本文拟从历史方位、战略意图、重点步骤三个维度出发，对党和国家

政策文本及相关背景材料所展示的教育现代化和教育强国，试作侧重于政策话语的概要梳理与初步解析。

一、准确把握教育现代化和教育强国的历史方位

教育是强国建设、民族复兴之基。习近平总书记深刻指出，“纵观人类历史，教育兴则国家兴，教育强则国家强。世界强国无一不是教育强国，教育始终是强国兴起的关键因素。……重教尚学是中华民族世代传承的优良传统，是中华民族生生不息的内在动力。”习近平总书记重要论述立意高远，阐释了两方面深邃的内涵。首先，从人类发展长河来看，能够跻身于全球强国行列的必定是教育强国，至少在发轫于西方的三次工业革命带动下，都形成经济强国与教育强国相契合的格局。其次，在五千多年中华文明史册中，有可比数据显示，从隋朝至清中期，即公元 600 — 1840 年一千多年当中，中国经济实力多数时间位居世界前列，发展水平超越其他农耕、渔猎、游牧社会，很大程度上与中国古代教育先进程度密切相关，其中既有科举制度牵引的文史读经教育，也有支撑农耕文明科技工艺传承的职业技术教育，这些史实已为当代国际社会所认同。

近代中国的教育现代化，是在旧民主主义革命时期、中国自鸦片战争后成为半殖民地半封建社会的条件下起步的，清末民初比照西方模式尝试设置学堂学校制度，多少仁人志士探索实业、教育、科技救国之路，但在帝国主义、封建主义、官僚资本主义“三座大山”压迫下均以失败告终，全国人口八成以上是文盲，积贫积弱、民不聊生。五四运动后进入新民主主义革命时期，促进了马克思主义在中国的传播。中国共产党从 1921 年成立之日起，坚持为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命，一百多年来团结带领人民艰苦奋斗、不懈拼搏，积极发挥教育事业对于实现民族独立、人民解放、国家富强的基础作用。

中华人民共和国成立后，历经社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代，中国共产党领导全国各族人民推动社会主义教育事业实现一个个跨越式发展，教育发展取得了举世瞩目的显著

成就（见表1），在中华民族迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃进程中作出了重要贡献。对此，习近平总书记明确指出，“新中国成立以来，我国教育事业走过了由旧到新、由小到大的非凡历程，实现了从文盲大国向教育大国、从人口大国向人力资源大国的转变。”教育大国、人力资源大国的未来方向，就是教育强国、人力资源强国，当今我国加快教育现代化、建设教育强国，已经融入全面建设社会主义现代化国家的新征程之中。

表1 1949—2023年各级各类教育入学率（入园率）变化

年份	1949	1980**	2012	2023	预计2025***
学前教育毛入园率（%）	0.4*	~11	64.5	91.1	>90
小学学龄人口入学率（%）	20	~94	99.85	-	-
初中阶段毛入学率（%）	3.1	~66	102.1	-	-
高中阶段毛入学率（%）	1.1	~35	85.0	91.8	>92
高等教育毛入学率（%）	0.26	~2.7	30	60.2	60

数据来源：（1）中国教育年鉴（1949—1981）[M]，北京：中国大百科全书出版社，1984。（2）教育部发展规划司，中国教育统计年鉴（2012）[M]，北京：人民教育出版社，2013；2013年全国教育事业统计公报[EB/OL]，（2014-10-24）[2025-03-01]，http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202410/t20241024_1159002.html；2021年以后不再公布小学学龄人口入学率和初中阶段毛入学率，教育部年度全国教育事业统计公报开始公布九年义务教育巩固率，2023年创95.7%的历史新高。其他注释：*1950年数据，**估算数据，***“十四五”规划数据。

回顾中国特色社会主义进入新时代以来的历程，继党的二十大报告作出我国“建成世界上规模最大的教育体系……教育普及水平实现历史性跨越”的重要判断后，习近平总书记进一步指出，“党的十八大以来，党中央坚持把教育作为国之大计、党之大计，作出加快教育现代化、建设教育强国的重大决策，推动新时代教育事业取得历史性成就、发生格局性变化。我国已建成世界上规模最大的教育体系，教育现代化发展总体水平跨入世界中上国家行列。据中国教育科学研究院测算，我国目前的教育强国指数居全球第23位，比2012年上升26位，是进步最快的国家。这充分证明，中国特色社会主义教育发展道路是完全正确的。”当前中国特色社会主义教育制度体系的主体框架基本确立，2023年全国人口文盲率下降到2.7%，受过高等教育的人口2.5亿，16~59岁劳动年龄人口平均受教育年限为11.05年，新增劳动力平均受教育年限达到14年。教育已经成为财政一般公共预算的第一大支出，国家财政性教育经费投入占国内生产总值比例连续十年不低于4%，我国正站在加快教育现代化、建设教育强国的新起点之上。

再从国际比较来看，我国教育现代化发展总体水平跨入世界中上国家行列，是有不同国际组织的数据为佐证的。表2的联合国教科文组织数据显示：2020年以来，我国初等教育到高等教育总和毛入学率已超过同期中上收入国家的均值，与高收入国家的差距显著缩小，预计未来十年左右将达到高收入国家均值；相比之下，印度还处于中低收入国家序列。再如联合国开发计划署每年公布的人类发展指数（Human Development Index，HDI），由出生时预期寿命、预期受教育年限、平均受教育年限、人均国民总收入4项指标构成。2012年中国这一指数为0.699，在187个国家/地区中排第101位；到2022年，中国这一指数增至0.788，在193个国家/地区中升到第75位，跻身高发展水平行列。以上国际组织的比较数据，在一定程度上可以作为我国实现教育强国目标得到国际社会认可的判据。

表2 各国初等教育到高等教育的总和毛入学率比较

年份	2020	2021	2022	2023
低收入国家（%）	-	-	57.61*	-
中低收入国家（%）	66.63	67.26	68.4*	68.37*
印度（%）	71.02	72.54	75.45	74.8
中等收入国家（%）	75.02	75.83	76.9	77.03*
中上收入国家（%）	86.63	87.75	88.81	-
中国（%）	86.29	88.39	89.96	90.82
高收入国家（%）	96.83	97.12	96.62	96.62*

注：数据来源于联合国教科文组织统计研究所网：<https://databrowseruiis.unesco.org/>。

世界银行按人均国民总收入（GNI）对不同收入国家作出五等分类。

*联合国教科文组织统计所估计数据。

当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。加快教育现代化、建设教育强国的历史方位越来越清晰，我们既要深刻认识到，我国仍处于社会主义初级阶段，仍然是世界上最大的发展中国家，发展不平衡不充分问题仍然突出，正在经历广泛而深刻的社会变革，而且外部环境更加不稳定不确定。同时，也要准确把握住，我国发展面临战略机遇和风险挑战并存的新环境，经过新中国70多年的接续奋斗，全体国民的思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质不断提高，新时代新征程经济社会可持续发展所需的人力资源正在迈向深度开发阶段，开始逐渐筑牢教育现代化与教育强国的基石。

二、深刻认识教育现代化和教育强国的战略意图

政策文本关于教育现代化和教育强国历史方位的研判，依据有关历史与现实的基本情况，确定所谓“既有”或“实然”意义上的政策基调，由此进行趋势分析，并作出所谓“未来”或“应然”意义上的政策谋划。关于政策“实然”与“应然”关系的阐释，构成其话语体系及分析模式的框架。综观世界范围内的教育强国与教育现代化，一个十分重要的影响因素，就是从18世纪中期到20世纪中期的三次工业革命。在两百多年生产力发展、科技革新、产业结构巨变、社会深刻变革的环境中，教育现代化和教育强国被不断赋予新的时代使命。无论发达国家还是发展中国家，都在宏观政策层面探索适应本国国情的教育现代化和教育强国建设路径。

我国从改革开放和社会主义现代化建设新时期到中国特色社会主义新时代，确立教育优先发展的战略地位，将教育现代化和教育强国置于中国特色社会主义现代化建设全局，相关战略部署和目标要求不断调整与深化。从1995年起施行、历经三次修正的《中华人民共和国教育法》先后作出“健全终身教育体系，提高教育现代化水平”“推动全民终身学习”的法律规定以来，围绕推进教育现代化，党和国家进行了多方面宏观战略决策，尤其是对标全面建设小康社会目标，作出分阶段分区域的具体部署。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，作出在全面建成小康社会、实现“第一个百年”奋斗目标基础上“分两步走”的重大战略谋划，即到2035年基本实现社会主义现代化，到本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，迎来新中国百年华诞，相应地，擘画了包括教育强国在内的一系列强国建设目标，并规划了不同的实现时点。在为“第二个百年”目标奋斗的新征程中，应当深刻认识党和国家战略意图，就是在国家目标层面将教育现代化与教育强国作为一个整体，与各个领域现代化和其他强国建设相互结合，共同构成复杂的系统工程。

教育强国，一般是指教育综合实力形成显著优势的国家。在党和国家文献中首见于改革开放新时期的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，首次纳入党代会报告是2017年党的十九大，确定“建设教育强国是中华民族伟大

复兴的基础工程”的方向。党中央、国务院在2018年全国教育大会后印发的《中国教育现代化2035》，提出到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，为到本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。在2020年党的十九届五中全会重申教育强国实现时点的基础上，2022年党的二十大报告的第三部分确定到2035年“建成教育强国”的目标、第五部分具体阐述“建设教育强国”。习近平总书记曾深刻阐释教育强国的战略定位：“建设教育强国，是全面建成社会主义现代化强国的战略先导，是实现高水平科技自立自强的重要支撑，是促进全体人民共同富裕的有效途径，是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的基础工程。”

教育现代化，一般是指后发国家追赶先发国家的教育变革过程，也是教育适应本国现代化建设需求的过程。新时代的我国教育现代化，必须锁定于中国式现代化的总目标。党的二十大报告阐释了中国式现代化的科学内涵、旨归意义、目标任务、实现途径，揭示了中国式现代化的独特优势、实践指引、光明前景。习近平总书记深刻指出：中国式现代化，深深植根于中华优秀传统文化，体现科学社会主义的先进本质，借鉴吸收一切人类优秀文明成果，代表人类文明进步的发展方向，展现了不同于西方现代化模式的新图景，是一种全新的人类文明形态。深入贯彻习近平总书记教育重要论述精神，加快教育现代化，必须以中国现代化为依归，以教育理念、体系、制度、内容、方法、治理现代化为基本路径，主动超前布局、有力应对变局、奋力开拓新局，与建设教育强国共同融入中国式现代化全过程。

全面建设社会主义现代化强国，教育是基础，科技是关键，人才是根本。党的二十大报告首次将教育、科技、人才事业部署单列一部分，强调“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”，一体统筹推进教育、科技、人才强国建设。党的二十届三中全会进而确定“教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑”，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革。党中央、国务院在2024年全国教育大会后印发的《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》，作为首个以教育强国为主题、以全面服务中国式现代化建设为重要任务的国家行动计划，对建设教育强国的总体要求、重点任务等作出了新的整体部署。

历史表明，中国共产党领导人民成功走出中国式现代化道路，创造了人类文明新形态，实质上就是打破了“现代化=西方化”的迷思，展现了现代化的另一幅图景，拓展了发展中国家走向现代化的路径选择，为人类对更好社会制度的探索提供了中国方案。为此，遵循习近平总书记重要论述，深入贯彻新时代党代会政治报告、有关中央全会文件和两份教育规划纲领性文件的精神，深刻认识中国教育现代化和教育强国的本质，归根结底，就是坚定不移走中国特色社会主义道路，始终锚定以中国式现代化全面建设社会主义现代化强国的宏伟目标。

我国要建成的教育强国，必将是具有强大思政引领力、人才竞争力、科技支撑力、民生保障力、社会协同力、国际影响力的中国特色社会主义教育强国，既有必要的国际公认度，更要立足本国基本国情，全面把握教育的政治属性、人民属性、战略属性，坚持以人民为中心发展教育，培养一代又一代德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，确保党的事业和社会主义现代化强国建设后继有人。

我国要总体实现的教育现代化，必将是中国特色的教育现代化，紧密对标中国式现代化的总体要求，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，以为党育人、为国育才为根本目标，坚持社会主义办学方向，以支撑引领中国式现代化为核心功能，在教育现代化的理念观念、制度体系、内容方式、治理模式等方面，锐意创新理论，不断探索实践，为办好人民满意的教育持续取得实效。

百年大计，教育为本。在党和国家的统筹规划部署下，特别是在新时代两次全国教育大会的推动下，我国加快教育现代化、建设教育强国正在迈开坚实步伐，将以教育之力厚植人民幸福之本，以教育之强夯实国家富强之基，为全面推进中华民族伟大复兴提供有力支撑，成为面对民族复兴全局和全球百年变局、确保永远屹立于世界民族之林的重要根基之一。

三、深入落实加快教育现代化和建设教育强国的重点步骤

从政策文本分析角度来看，新时代党中央、国务院发布的两份教育规划纲领性文件，以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，立足于统筹推进“五

位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，在进军“第二个百年”奋斗目标的攻坚时期，向全党全社会连续发出了加快教育现代化与建设教育强国的总动员令，绘就了总体战略和阶段部署的蓝图（见表3）。预计到2035年，在全党全国各族人民勠力同心的不懈奋斗下，我国基本实现社会主义现代化，而教育现代化总体实现之日，也是教育强国建成之时。教育现代化需要坚持从理论创新到实践探索的循序渐进，教育强国也需要坚持从建设到建成、再到后续巩固的久久为功。

表3 新时代两份教育规划纲领性文件相继确定的目标要求和理念原则

	《中国教育现代化2035》	《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》
2035年 总体目标	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，为到本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	建成教育强国。党对教育事业全面领导的制度体系和工作机制系统完备，高质量教育体系全面建成，基础教育普及水平和质量稳居世界前列，学习型社会全面形成，人民群众教育满意度显著跃升，教育服务国家战略能力显著跃升，教育现代化总体实现
分阶段 目标	到2020年，全面实现“十三五”发展目标，教育总体实力和国际影响力显著增强，劳动年龄人口平均受教育年限明显增加，教育现代化取得重要进展，为全面建成小康社会作出重要贡献	到2027年，教育强国建设取得重要阶段性成效。各级教育普及水平持续巩固提升，高质量教育体系初步形成，人民群众教育获得感明显提升，人才自主培养质量全面提高，拔尖创新人才不断涌现，关键领域改革取得实质性进展，教育布局结构与经济社会和人口高质量发展需求更加契合，具有全球影响力的重要教育中心建设迈上新台阶
基本理念 和原则	更加注重以德为先，更加注重全面发展，更加注重面向人人，更加注重终身学习，更加注重因材施教，更加注重知行合一，更加注重融合发展，更加注重共建共享。坚持党的领导、坚持中国特色、坚持优先发展、坚持服务人民、坚持改革创新、坚持依法治教、坚持统筹推进	坚持党对教育事业的全面领导，突出促进公平、提高质量，强化战略引领、支撑发展，深化改革创新、协同融合，坚持自主自信、胸怀天下。正确处理支撑国家战略和满足民生需求、知识学习和全面发展、培养人才和满足社会需要、规范有序和激发活力、扎根中国大地和借鉴国际经验的关系
体系构建 基本要求	建成服务全民终身学习的现代教育体系，普及有质量的学前教育、实现优质均衡的义务教育、全面普及高中阶段教育、职业教育服务能力显著提升、高等教育竞争力明显提升、残疾儿童少年享有适合的教育、形成全社会共同参与的教育治理新格局	全面构建固本铸魂的思想政治教育体系、公平优质的基础教育体系、自强卓越的高等教育体系、产教融合的职业教育体系、泛在可及的终身教育体系、创新牵引的科技支撑体系、素质精良的教师队伍体系、开放互鉴的国际合作体系（八大体系），实现由大到强的系统跃升
保障措施 组织实施	（摘要）加强党对教育工作的全面领导；完善教育现代化投入支撑体制；完善落实机制	（摘要）完善教育领导体制；全面推进学校党的建设；充分发挥中央教育工作领导小组作用；各级党委和政府切实扛起政治责任；营造全社会共同关心支持教育强国建设的良好环境

——《中国教育现代化2035》根据党的十九大部署确定了2035年总体目标；沿着总体实现教育现代化、建成教育强国的大方向，《教育强国建设规划纲要

（2024—2035年）》深入贯彻党的二十大的战略部署，对2035年总体目标作出新的定位，重点围绕领导制度体系和工作机制、教育体系和学习型社会建设、人民群众教育满意度，教育服务国家战略能力，在全面加强党的领导、汇聚教育系统内外合力、一体统筹推进教育强国与其他强国建设等方面，提出了提纲挈领的更高要求。

——在如期完成《中国教育现代化2035》关于到2020年分阶段目标的基础上，《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》进一步确定了2027年需要取得的重要阶段性成效，实际上，对未来三年给出行动计划或施工方案的基本架构，目标非常重要、任务非常重大、要求非常严格、时间非常紧迫，教育系统和社会各界必须在党委、政府的领导下凝心聚力、通力合作，才能全力以赴、攻坚克难。

——在基本理念和原则方面，两份教育规划纲领性文件环环相扣、相互递进，既保持党领导教育工作大政方针的连续性，又根据新时代新征程的实际不断开创新局，体现了马克思主义中国化时代化的教育现代化理论创新和实践探索，为建设符合基本国情、顺应人民需求的教育强国提供了思想指引和行动指南。

——在体系构建基本要求方面，《中国教育现代化2035》重点谋划了教育系统内部的结构优化和制度建设。《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》在兼顾教育系统内外全局、统揽国内国际大局的关键环节上进行了重要拓展，方向更为明确，立意更为高远，重点更为突出。

——为了将教育现代化与教育强国建设的重点步骤压实责任、落实到位，两份教育规划纲领性文件还分别明确了保障措施和组织实施的相关举措，具有十分重要的指导性、针对性和可操作性。

表4显示，《中国教育现代化2035》聚焦教育发展的突出问题和薄弱环节，立足当前，着眼长远，重点部署了面向教育现代化的十大战略任务和重点举措。《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》依据党中央最新的决策理念和政策导向，确定了九大战略任务和重点举措，唱响教育强国建设的主旋律，演奏出与科技、人才等一系列强国建设共建共享的交响乐，集中体现了教育科技人才强国建设的内在

一致性和相互支撑性，界定了教育科技人才体制机制一体改革的结合点，对于深化加快教育现代化、建设教育强国的认识，具有重要的通观全局的指导意义。

表 4 新时代两份教育规划纲领性文件分别确定的战略任务和重点举措

	《中国教育现代化2035》	《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》
一	学习习近平新时代中国特色社会主义思想	塑造立德树入新格局，培养担当民族复兴大任的时代新人
二	发展中国特色世界先进水平的优质教育	办强办优基础教育，夯实全面提升国民素质战略基点
三	推动各级教育高水平高质量普及	增强高等教育综合实力，打造战略引领力量
四	实现基本公共教育服务均等化	培育壮大国家战略科技力量，有力支撑高水平科技自立自强
五	构建服务全民的终身学习体系	加快建设现代职业教育体系，培养大国工匠、能工巧匠、高技能人才
六	提升一流人才培养与创新能力	建设学习型社会，以教育数字化开辟发展新赛道、塑造发展新优势
七	建设高素质专业化创新型教师队伍	建设高素质专业化教师队伍，筑牢教育强国根基
八	加快信息化时代教育变革	深化教育综合改革，激发教育发展活力
九	开创教育对外开放新格局	完善教育对外开放战略策略，建设具有全球影响力的重要教育中心
十	推进教育治理体系和治理能力现代化	

综上，两份教育规划纲领性文件确定的目标要求、理念原则、战略任务和重点举措，既有一如既往、一以贯之、一脉相承的核心要求，充分彰显以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩、统揽全局的战略定力，也有根据全面建设社会主义现代化国家的新形势新变化，与时俱进地反映了党的教育方针新境界，在战略思路顶层设计上提出新的更高要求，同时还有对既定教育中长期规划的政策导向、实施方式、阶段重点、推进步骤的调整与改进，包括对不同领域不同区域贯彻落实的特定要求。

“敬教劝学，建国之大本；兴贤育才，为政之先务。”习近平总书记在2024年全国教育大会上深刻指出，建成教育强国是近代以来中华民族梦寐以求的美好愿望，是实现以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的先导任务、坚实基础、战略支撑，必须朝着既定目标扎实迈进。总体上看，两份教育规划纲领性文件将到2035年的战略构想、施工蓝图、行动方案熔铸一炉，举旗定向、纲举

目张，承前启后、继往开来，相互结合、引领未来，为新时代新征程全党全社会加快教育现代化、建设教育强国指明了奋斗方向，凝聚了高度共识，主要有以下四方面要点。

——加快教育现代化、建设教育强国，必须深刻认识其系统工程的复杂性。需要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大、党的二十届三中全会、2018年和2024年全国教育大会及其两份教育规划纲领性文件的精神，准确领悟习近平总书记教育重要论述，坚持系统观念和守正创新原则，促使教育强国、科技强国、人才强国建设紧密结合、相互支持、一体推进，并且同社会主义现代化各个领域的强国建设协调合作、形成更大合力，不断开辟发展新领域新赛道、塑造发展新动能新优势。

——加快教育现代化、建设教育强国，必须全面加强党对教育事业的领导。根据党中央的总体部署，各级党委和政府正在完善政策支持、要素投入、激励保障、服务监管等长效机制，细化重点任务，逐项分解到教育系统和社会各方，统筹推进。在国家层面，按照两份教育规划纲领性文件，需要按不同部门权责制定配套行动计划，切分阶段目标任务，启动相关项目工程，健全部际省际统筹协调机制，着重协调跨区域跨部门关系。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》已经实施，目前教育部正抓紧研究启动加快建设教育强国三年行动计划，加强顶层设计，开展改革试点，强化监测评价，推动党和国家重大部署落地落实。在地方层面，需要紧扣国家层面规划部署和项目配套，因地制宜做好科学布局、政策引导、规则制定、财税支持，施行本地区专项规划和短周期执行方案，支持试点先行，分类扶持典型，及时总结推广。

——加快教育现代化、建设教育强国，必须以改革夯实高质量教育体系基础。根据习近平总书记关于“从教育大国到教育强国是一个系统性跃升和质变，必须以改革创新为动力”的重要论述，《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》为实现由大到强的系统跃升而确定的“八大体系”，就是《中国教育现代化2035》蓝图的升级版。基于“八大体系”架构的高质量教育体系，必将统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，全面提高教育治理体系和治

理能力现代化水平。作为加快教育现代化、建设教育强国的重要任务，高质量教育体系必须格外注重自身的高质量发展，并在苦练内功的同时积极服务经济社会的高质量发展，为 2035 年宏观战略目标的胜利实现不断打下坚实的基础。

——加快教育现代化、建设教育强国，必须广泛动员协调社会各方力量。围绕建设教育强国“培养人”的核心课题，重点是全面贯彻党的教育方针，健全学校家庭社会育人机制，促进德智体美劳“五育并举”与全员全程全方位“三全育人”紧密结合，通过深化体制机制改革，促使学校幼儿园、家庭家长、社会社区、职场机构、网络及媒体等相互协调，营造全社会共同关心支持、主动参与教育现代化和教育强国建设的良好环境，为落实立德树人根本任务，凝聚高度共识、形成一致行动，在总体实现教育现代化、建成教育强国的历史进程中，培养一代又一代在社会主义现代化建设中可堪大用、能担重任的栋梁之才，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业，作出党和人民所期待和需要的重要贡献。



杨银付

深刻理解教育强国建设规划纲要之“纲”

来源 | 《上海教育》2025 年 07 期



中国教育学会副会长、秘书长 杨银付

深入学习贯彻习近平总书记重要讲话和全国教育大会精神，组织实施《纲要》是当前教育系统的重要政治任务，是教育工作的重中之重。我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党对教育事业的全面领导，深入全面贯彻习近平总书记关于教育的重要论述，深刻理解《纲要》之“纲”。

教育的“三大属性”。《纲要》提出，“坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路，坚持社会主义办学方向，全面把握教育的政治属性、人民属性、战略属性”，深刻揭示了中国特色社会主义教育的“三大属性”。“三大属性”需要贯通和体现到教育强国建设的各方面和全过程。

教育强国的“六大特质”。《纲要》提出加快建设具有强大思政引领力、人

才竞争力、科技支撑力、民生保障力、社会协同力、国际影响力的中国特色社会主义教育强国”。这深刻揭示了中国特色社会主义教育强国的“六大特质”，对我国要“建成什么样的教育强国”作出明确界定。“六大特质”是教育强国建设的本质性要求、标志性成效和根本性标尺，既体现为发展能力，也体现为工作力度，还体现为综合实力。

支撑教育强国建设的“八大体系”。《纲要》提出，“全面构建固本铸魂的思想政治教育体系、公平优质的基础教育体系、自强卓越的高等教育体系、产教融合的职业教育体系、泛在可及的终身教育体系、创新牵引的科技支撑体系、素质精良的教师队伍体系、开放互鉴的国际合作体系”，深刻地揭示了我国构建的高质量教育体系的“八大体系”。

一是着力构建固本铸魂的思想政治教育体系，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，实施新时代立德树人工程，构建德智体美劳全面培养的教育体系，培养担当民族复兴大任的时代新人。

二是着力构建公平优质的基础教育体系，优化区域教育资源配置，健全与人口变化相适应的基础教育资源统筹调配机制，深入实施基础教育扩优提质工程，促进学前教育优质普惠、义务教育优质均衡、普通高中教育优质特色、特殊教育优质融合，办好人民满意的教育。

三是着力构建自强卓越的高等教育体系，深化高等教育综合改革，按照研究型、应用型、技能型等基本办学定位，区分综合性、特色化基本方向，分类推进高校改革发展，优化高等学校布局，完善拔尖创新人才发现和培养机制，构建中国哲学社会科学自主知识体系。

四是着力构建产教融合的职业教育体系，优化与区域发展相协调、与产业布局相衔接的职业教育布局，建强市域产教联合体、行业产教融合共同体，塑造多元办学、产教融合新形态。

五是着力构建泛在可及的终身教育体系，构建以资历框架为基础、以学分银

行为平台、以学习成果认证为重点的终身学习制度，提升终身学习公共服务水平，建设人人皆学、处处能学、时时可学的学习型社会，促进人工智能赋能教育变革，以教育数字化开辟教育发展新赛道。

六是着力构建创新牵引的科技支撑体系，培育壮大国家战略科技力量，实施基础学科和交叉学科突破计划，打造一流科技领军人才和创新团队，提高高校科技成果转化效能，建设高等研究院，促进青年科技人才成长发展。

七是着力构建素质精良的教师队伍体系，坚持师德师风第一标准，实施教育家精神铸魂强师行动，健全教师教育体系，扩大实施国家优秀中小学教师培养计划，推动高水平大学开展教师教育，提升教师专业素质能力，提高教师政治地位、社会地位、职业地位。

八是着力构建开放互鉴的国际合作体系，完善教育对外开放战略策略，改革国家公派留学体制机制，加强“留学中国”品牌和能力建设，提升全球人才培养和集聚能力，扩大国际学术交流和教育科研合作，积极参与全球教育治理，建设具有全球影响力的重要教育中心。



张志勇

新时代高水平教师队伍建设的战略地位、 主要任务与实践路径

来源 | 《现代教育管理》2025 年 02 期



北京师范大学国家高端智库教育国情调查中心主任、教授、博士生导师 张志勇

近年来，党和国家对新时代高水平教师队伍建设提出了新的战略要求，强调要实施教育家精神铸魂强师行动、加强师德师风建设、提高教师培养培训质量、培养造就新时代高水平教师队伍，科学擘画了新时代教师队伍应有的面貌。全国教育大会的召开和一系列政策的出台，深刻揭示了建设教育强国背景下高素质、专业化教师队伍的核心特质与科学意蕴，为新时代高水平教师队伍的高质量发展指明了前进方向。强教必先强师，教育强国建设对教师队伍的建设提出了更加严格的要求。目前，我国已构建起世界上规模最大的教育体系，教师队伍在数量上持续增长，在结构上日益优化，整体素质也在不断提升，为加速教育现代化进程、办好人民满意的教育奠定了坚实的师资基石。有鉴于此，亟待从思想上廓清新时代高水平教师队伍建设的战略意义，以高水平目标为引领，持续做好教师队伍建

设的攻坚任务，找准关键问题和体制机制短板，探索新时代高水平教师队伍建设的实践路径。

一、新时代高水平教师队伍建设的战略地位

战略的核心要旨在于确定一个时期内军事行动的主要攻击方向、整体兵力的部署，战略地位则指的是事务在军事战争全局中所处的重要位置。立足我国教育改革发展全局，党和国家始终把教师队伍建设置于优先发展的战略地位。

（一）各级党委和政府要从战略高度来认识教师工作的极端重要性

2014年9月，习近平总书记在考察北京师范大学时指出：“各级党委和政府要从战略高度来认识教师工作的极端重要性，把加强教师队伍建设作为基础工作来抓。”这是习近平总书记第一次用“极端重要性”来强调加强教师队伍建设的重大意义。作为教书育人的人民教师，其工作关涉人的思想与精神世界，进而影响中华民族的精神面貌和精气神。同时，由于社会政治、经济、文化等领域发展都需要教育作为支撑，需要教育在开发人力资源、提升中国的国际影响力等方面做出贡献。因此，教师工作的极端重要性体现在个人发展、社会进步、国家富强的各个方面。

2018年1月，中共中央、国务院印发《关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》（以下简称《意见》）强调，教师工作在国家战略与全局发展中的极端重要性，提出：“各级党委和政府要从战略和全局高度充分认识教师工作的极端重要性，把全面加强教师队伍建设作为一项重大政治任务和根本性民生工程切实抓紧抓好。”这“极端重要”的战略定位，标志着我国教师工作立足统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，面向教育强国建设，开启了强教必先强师的新篇章，教师队伍建设进入了高度重视、优先保障、全面加强的发展新阶段。

（二）把教师工作置于教育事业发展的重点支持战略领域

《意见》指出，必须坚持兴国必先强师，深刻认识教师队伍建设的重要意义

和总体要求，把教师工作置于教育事业发展的重点支持战略领域，优先谋划教师工作，优先保障教师工作投入，优先满足教师队伍建设需要。“三个优先”在逻辑层次上表现出层层递进、由外围到内核的关系，体现了党和国家对教师工作的高度重视。

其一，优先谋划教师工作体现了注重系统集成的战略思维。新时代教师队伍建设要牢固树立系统观念，将教师队伍建设视为一个复杂且相互关联的系统，超前布局和高位引领，注重各要素之间的协同与整合。同时，在顶层设计方面突出制度安排和制度要素之间的优化组合，充分考虑教育外部环境的变化和内部条件的制约，灵活调整策略，确保教师工作始终与教育改革的总体目标保持一致。其二，优先保障教师工作投入体现了突出重点的战略目标。从世界教育强国的教育投入来看，随着经济的发展，加大公共财政教育经费投入已经逐渐成为共识。数据显示，法国、德国教育支出占国内生产总值（GDP）的比重保持在6.5%左右，且主要体现在基础教育公共预算、教育经费和研发开支总额占GDP的比重方面。在教育经费支出结构方面，西方国家用于教师工资的投入占比也较高，体现了这些国家对教师工作条件保障的高度重视。其三，优先满足教师队伍建设需要体现了强化教师队伍建设保障力度的战略定力。“建设”是一个过程概念，而“建成”是一个结果概念。追求改革实效要把握和平衡好终结性改革和发展性改革的关系，边破边立。终结性改革回答了教师队伍建设需要破除的关键性体制机制障碍和政策堵点；发展性改革则回答了新时代如何把具有中国特色的教师队伍建成、建好、建优、建强，加强新时代教师队伍建设必须加大多重保障力度。

（三）把教师队伍建设作为教育强国最重要的基础工作来抓

中国共产党建立初期，教师队伍成为革命年代的中坚力量，发挥了“启民智、开民心”的重要作用。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人“以民教民”，教师群体促进了知识的普及与技能的提升，更为中华人民共和国的成立奠定了坚实而广泛的群众基础，使广大民众在思想上觉醒、在技能上增强，共同为国家的独立与建设贡献力量。在社会主义建设时期，教师队伍奠定了国家政治经济文化发展的重要基础。在政治建设方面，教师唤醒了民众政治觉悟，帮助大众树立当

家做主的政治理念。在经济建设方面，教师运用生产劳动理论与技术促进我国社会的经济建设，为我国从农业大国发展为工业大国打下了坚实的基础。在文化建设方面，教师通过打造良好的教风、学风来引领和带动社会风气，积极营造尊师重教的社会文化氛围。自改革开放以来，教师队伍驱动了教育各领域全方位的综合改革。改革开放时期，我国把教育工作者与科研人员置于同等重要的地位，提出要深化工资政策改革，提升教师的经济待遇，进而提高其政治影响力与社会地位。这一时期，我国出台了一系列改革政策，将教师视为推动教育改革与持续进步的主力军和关键力量。

党的十八大以来，“强国必先强教，强教必先强师”深刻揭示了教育在国家发展中的基础性、先导性和全局性作用，彰显了教师在教育过程中的核心地位。建成教育强国是近代以来中华民族梦寐以求的美好愿望，是实现以中国式现代化全面推进强国建设和民族复兴伟业的先导任务、坚实基础、战略支撑，我们必须朝着既定目标扎实迈进。教师队伍建设的成败事关教育强国建设的成败。2023年5月，习近平总书记在主持中央政治局第五次集体学习时强调，要把加强教师队伍建设作为建设教育强国最重要的基础工作来抓。2024年8月，《中共中央国务院关于弘扬教育家精神加强新时代高素质专业化教师队伍建设的意见》（以下简称《新意见》）再次强调：“把加强教师队伍建设作为建设教育强国最重要的基础工作来抓。”

（四）让教师成为享有崇高社会声望和最受社会尊重的职业之一

社会声望是财富与权力双重因素在社会中的综合体现与反映，即一个人或群体在社会中所获得的尊重与地位，往往是其经济资源与社会影响力的直接或间接表现。社会声望可被视为对个人或群体全面价值的综合评价，它反映了个人或群体自我感知到的来自他人的尊重程度。2024年9月，习近平总书记在全国教育大会上强调：“让教师享有崇高社会声望、成为最受社会尊重的职业之一。”这不仅是我国教师队伍建设的崇高愿景，也是教师队伍建设成败的“试金石”。当前，我国各级各类教师共有1891.8万人，提高教师社会声望对提升我国教师队伍的职业幸福感具有直接影响，对稳定和加强教师队伍将发挥关键作用。

不断提高教师社会声望，让教师成为最受社会尊重的职业之一，还体现了教

师职业的公共性。我们要建成的教育强国应该具有强大的民生保障力。教育事业关乎千家万户的切身利益，是重要的民生事业，教师队伍是保障教育民生的重要力量，教师职业具有显著的社会公共特征。提高教师社会声望与维护教师职业地位的公共性具有内在一致性。教师职业具有服务全民、促进教育公平、提升教育质量的社会公共特征，体现了强烈的公益性和普惠性。教师群体拥有国家公职人员的特殊法律身份和法律地位，承担国家的教育使命和公共教育服务的职责。因此，“让教师享有崇高社会声望、成为最受社会尊重的职业之一”回应了教师职业公共性对社会尊师重教的基本诉求。

二、新时代高水平教师队伍建设的任务

面对当前学龄人口减少与城镇化快速发展的新态势，教育强国建设正处于全新的历史阶段，其中教师队伍成为关键中的关键。为此，需要从教师规模需求、教师结构需求、教师层次需求及教师质量需求4个维度明确新时代高水平教师队伍建设的任务。

（一）教师规模需求：面向教育强国，建设适应小班化和个性化教育需要的教师队伍

目前，我国建成了世界最大规模的专业教师队伍，带动了大规模教育体系的良性运转。数据显示，我国2022年人口出生率为6.77%，达到中华人民共和国成立以来最大一次降幅。学龄人口的负增长对各个学段的教师资源配置提出了新的挑战。面向未来教育事业的发展，必须做好教师规模需求前瞻，科学规划如何建设一支适应小班化、个性化教育需要的教师队伍。

1. 未来教师需求总量总体呈现饱和趋势

准确预测学龄人口的规模与结构，可以为制订合理的教育发展规划提供依据。学者们基于不同的学科研究方法和数据资料，对不同学段学龄人口数量进行了预测。在预测方法上，一类是基于数理统计理论和特定模型开展趋势演变轨迹研究，

如队列要素预测、人口离散模型、回归分析等；另一类是结合大数据推演和人工智能数字化公式进行计算，如神经网络算法、人口预测软件。总体上，学者们大多结合出生人口趋势和师生比，通过预测学生人数来推测教师需求。在数据预测结果上，多数学者测算推演我国学龄人口数量在特定年份将处于峰值，后期会呈现快速下降趋势。也有部分学者提出，学龄人口数量在一个学段内呈现先快速下降，后缓慢上升，最终缓慢下降的趋势。总之，已有的研究多通过学龄人口演变趋势的理论假设，依托人口基础数据同时结合相应的理论方法进行预测，较少考虑外部非线性因素对教师需求规模的影响，更鲜有通过大规模的实证调研开展教师需求的前瞻性综合预测分析。

受教育部教师工作司委托，北京师范大学国家高端智库教育国情调查中心“全国中小学教师队伍需求调研课题组”（以下简称“课题组”）就相关问题开展系统调研，综合运用了问卷调查、深度访谈、集体座谈、参观走访、国际比较等研究方式，在此基础上基于数据模型对我国教师队伍需求情况进行了预测。课题组在我国 10 个省份开展实地调研工作，同时完成 31 个省份的问卷调查。通过“面向 2035 中小学教师规模需求模型”的具体算法，依托人口预测模型及参数设定，测算我国未来教师规模。测算发现：第一，小学阶段教师规模需求整体呈“倒 S 型”曲线，即在 2023 年达到峰值（667.70 万人），之后持续下降；第二，初中阶段和高中阶段教师规模需求在整体上呈“小 M 型”曲线，具有先上升，达到第一峰值后出现凹点，然后小幅上升后骤降的趋势特征，其中，初中阶段教师规模需求分别在 2026 年和 2029 年达到峰值（438.15 万人和 423.58 万人），普通高中教师规模需求分别在 2029 年和 2032 年达到峰值（289.21 万人和 280.69 万人）。

2. 优化教师编制配置标准，满足小班化和个性化教学需求

针对未来教师需求总量的饱和趋势，我们要抓住学龄人口减少的现实机遇和教师配置相对宽松的窗口期，逐步优化教师资源配置，着力推进小班化、个性化教育。在缓解目前教师资源相对紧缺问题的同时，各地要保持教师编制资源总量，根据学龄人口变动趋势，各学段逐渐按照小班化教学要求梯次安排和优化教师编制配置标准，以满足小班化、个性化教育需求。

课题组对数据分析发现，在 2022 年现有教师存量不变的情况下，2035 年前我国义务教育可达到教育强国生师比要求。根据经济发展和生源情况，课题组提供三种生师比和班额配置方案：其一，小学教师设定逐年配置目标，2024—2027 年生师比为 12 : 1，全国平均班额 33 人；2028—2030 年生师比为 12 : 1，全国平均班额 28 人；2031—2035 年生师比为 10 : 1，全国平均班额 23 人。其二，初中教师设定逐年配置目标，2024—2026 年为补充教师阶段，生师比为 13.5 : 1，全国平均班额 45 人；2027—2032 年生师比为 12 : 1，全国平均班额 40 人；2033—2035 年生师比为 10 : 1，全国平均班额 35 人。其三，普通高中设定逐年配置目标，2024—2029 年为补充教师阶段，生师比为 12.5 : 1，全国平均班额 49 人；2030—2035 年生师比为 12 : 1，全国平均班额 46 人。

（二）教师结构需求：坚持“五育并举”，建设满足学生全面发展需要的教师队伍

教师结构对教师发展水平和质量有着重要的影响，对学生的德智体美劳全面发展起着至关重要的作用。当下，教师队伍结构存在失衡，不利于城乡教育一体化发展和建设公平而有质量的教育体系。我们必须牢牢把握“五育并举”的关键要素，建设一支体系结构完整的教师队伍。

1. 现有教师队伍在城乡、性别、学科结构等方面存在失衡，课程开设不规范

首先，在城乡教师结构方面，课题组通过大规模问卷和实地调查发现，我国市县教师需求激增。大量学生到城市或县城上学，市县城城区大班额现象和教师短缺现象严重，现有教师难以满足教育需求；乡村学校教师总量富余，但小规模学校教师短缺；在“城市短缺、乡村富余”的结构下，城乡之间的教师流动存在政策障碍和行政决策困难，加剧了城乡教师结构失衡。其次，在教师性别结构方面，女性教师占比大，男性教师招聘困难、离职率较高。再次，在教师学科结构方面，语数外等学科教师配置严重超编，思政、音体美、心理健康等学科教师配置严重缺编。此外，中小学校课程开设不规范。课题组调查发现，目前我国各地中小学校尤其是县城及以下学校，普遍存在课程开不齐、开不足的现象，传统观念中的“副科”课程开设严重不足。

2. 系统调整教师供给端，促进师资结构配置均衡化

一是调整乡村教师支持政策。在乡村学校萎缩、大量学生向城市转移的情况下，出现了城市教师严重不足及随之而来的乡村优秀教师流入城市的问题。可以在坚持保障乡村教师队伍质量的原则下，完善城乡教师互哺制度体系，制定乡村教师定期轮流到城市交流、特岗教师先到城市跟岗学习后再到乡村任教等政策。同时，积极加强城区编外教师管理，研制城区编外教师的聘用、保障和转化机制，提升城区编外教师的稳定性和积极性。

二是积极平衡男女教师比例。加强男性教师的引入，师范院校应在招生时鼓励和吸引更多男性学生报考师范专业。科学规划教师招聘与教师队伍建设，提升教师待遇和政策支持，进一步增强教师职业对男性的吸引力。例如，可以借鉴澳大利亚的经验，为男性教师提供更具竞争力的薪酬福利、职业发展机会及工作条件。同时，也可以参考美国的做法，为男性教师设定优先进入教育管理层的机，以此激励更多男性投身教育事业。

三是出台优化教师队伍学科结构的具体计划。各地基于现有教师队伍调整不同学段、不同学科教师结构和规模。同时，明确小学“一专多能”型教师主教学科和兼教学科的边界及任用标准，制定初、高中通识学科教师、特色专业教师 and 职业能力发展指导教师的任用标准，促进初、高中阶段教育多样化发展。此外，还应加强音体美、劳动、心理健康、科学等学科专任或兼任教师的培养和配置。

（三）教师层次需求：坚持提高水平，建设以本科为基、研究生为主的教师队伍

近年来，我国中小学专任教师的学历合格率显著提升。2011—2021年，小学专任教师学历合格率从99.72%提高到99.98%；初中专任教师学历合格率从98.91%提高到99.91%；普通高中专任教师学历合格率从95.73%提高到98.82%。教师队伍的高质量发展有力支撑了我国高质量教育体系的建设，但在面向教育强国建设需求方面还存在一定的差距。

1. 中小学教师学历层次与支撑教育强国建设需求存在差距

中小学高学历教师占比与世界教育强国存在很大差距。有学者指出，绝大多数国家的小学和初中教师具有本科学历，半数国家的高中教师普遍具有研究生学历。此外，捷克、芬兰、德国、匈牙利等许多国家 90% 以上的高中教师均为硕士及以上学历，德国、韩国等国家的小学教师和初中教师群体均实现了 100% 的本科及以上学历覆盖率。教育部发布的《2023 年全国教育事业统计公报》显示，我国小学阶段专任教师 665.63 万人，本科以上学历比例仅为 78.03%。同时，我国教师队伍学历差异还体现在区域和校际层面，东部地区教师队伍学历层次高于西部地区，城市学校教师队伍学历层次高于乡村学校，中小学高学历教师占比与世界教育强国差距较大。

2. 提高师范生培养层次，分学段逐步提升教师学历

课题组测算发现，到 2035 年我国中小学研究生层次教师缺口巨大。参照世界教育强国教师学历平均水平，综合考虑我国高等教育高质量发展要求，我国普通高中教师研究生及以上学历占比、初中教师研究生及以上学历占比、小学教师本科及以上学历占比到 2035 年应分别达到 60% 以上、45% 以上和 95% 以上。从世界教育强国教师学历提升的主要经验来看：其一，提高职前学历门槛，并延长培养年限；其二，激励在职教师提升学历，并通过立法规范教师在职接受学历提升培训；其三，强化非师范专业学生教学能力培训，开授相关教育硕士课程。

加快建设教育强国亟须加大研究生层次师范生培养力度，提升师范人才培养层次。逐年扩大教育硕士招生人数，新增教育博士学位点并扩大招生人数，促进各地培养本土人才。课题组测算发现，我国小学教师本科及以上学历年均增长 11%，近几年新入职初中和高中教师研究生学历占比年均增加值大约为 0.6% 和 0.9%；到 2035 年，我国中小学研究生学历教师补充需求量巨大，而目前教师教育院校研究生培养能力有限，迫切需要加强教师教育院校培养能力建设。

（四）教师质量需求：坚持立德树人，建设高素质专业化的教师队伍

依照教育强国要求，我国需要建设一支能够承担立德树人根本任务和满足创

新人才培养需求的高素质专业化教师队伍，进而为实现中国教育现代化提供人才支撑，促进社会的可持续发展与进步。

1. 教师立德树人和创新人才培养存在能力瓶颈

课题组调查发现，在立德树人方面，当下师范生缺乏必要的通识性素养，导致新任教师在实际教学中难以承担中国传统文化教育等任务；教师较少关注学生的心理健康与人格养成教育，缺乏对学生综合素质的培养。在创新人才培养方面，教师目前的知识体系和专业结构具有一定的封闭性，教学方法还停留在传统班级授课制上，对开展项目式学习等实践性教学方式的关注度不够，缺乏实践能力。

2. 提高教师立德树人和创新人才培养能力

一是加强师范生通识教育。师范教育应当秉持“全人”发展理念与个性化教育的尊重原则，广泛审视人文教育领域的多元维度，精心构建课程体系，培养未来教师广阔的文化视野、高雅的艺术审美、终身学习能力及批判性思维。

二是提高教师立德树人能力。具体包括：培养教师良好的师生关系构建能力和促进亲子关系、同伴关系融洽的能力；提高教师价值塑造能力，在教师教育教学全过程中培育学生的理想信念和价值观；提高教师班级管理能力，强化班集体建设；提高教师家校沟通能力，依托区域内“教联体”，促进家校共育；提高教师的实践育人能力，转变教师的育人方式，培育学生核心素养；等等。

三、新时代高水平教师队伍建设的实践路径

面对 2035 年建成教育强国和早日实现中国式教育现代化的时代使命，教师队伍建设的重要作用更加凸显，必须厘清新时代我国教师队伍建设的实践路径。

（一）实施教育家精神铸魂强师工程

习近平总书记提出的“中国特有的教育家精神”是对新时代一大批教育家和优秀教师身上拥有的高尚品格、崇高风范、卓越精神的集中概括，这不仅成为新

时代广大教师群体必须践行的共同价值追求，同时也为新时代高水平教师队伍建设提供了根本遵循。

1. 将教育家精神贯彻到教师队伍建设的各个方面

一是在思想建设方面，将教育家精神与改革开放精神、时代精神、爱国主义精神、专业精神相结合，激励教师将心有大我、至诚报国的理想信念投入教育强国的伟大事业中。二是在专业建设方面，将教育家精神贯穿于教师日常专业学习之中。促进教师专业阅读，厚植道德情操与仁爱之心；聚焦育人方法策略、育人能力实践，在专业素养中构建育人智慧和躬耕态度。三是在制度建设方面，强化安心从教制度保障。将教育教学的时间还给教师，保障教师全身心投入主责主业，提升教师教学效能感和职业满意度，使其自觉成为有弘道追求的新时代好教师。

2. 将教育家精神纳入教师队伍建设专业标准

进一步强化顶层设计，构建适应新时代需求的教师专业素养框架。一是制定师德师风标准。将教育家精神中的高尚师德作为重要内容纳入标准，要求教师模范遵守职业道德规范，具备良好的师德师风。二是制定专业能力标准。结合教育家精神，制定教师专业能力标准，包括教育教学能力、课程开发能力、学生指导能力、科研创新能力等，确保教师具备扎实的专业素养。三是持续发展标准。鼓励教师终身学习，将教育家精神中的持续学习和创新精神融入标准，要求教师不断更新教育理念，提升专业技能。

3. 将教育家精神融入教师教育教学的全过程

一是重构更新教师知识体系。教师需要结合教育家型教师的培养诉求，更新补充教育教学专业知识与能力，探索教育实践本质规律。二是转变教师的教学方式与育人模式。一方面，教师要能够通过项目式学习、翻转课堂、探究式学习等现代教学方法，培养学生的自主学习能力和问题解决能力。另一方面，强化教师拓展实践与创新教育的能力。求是创新、因材施教是教育家精神的创新之维，通过实习实训、社会实践、科研创新等活动，让学生在实践中学、在创新中成长；

利用信息技术手段进行学情分析和教学评价，为教师提供更加精准的教学反馈和改进策略。

（二）健全中国特色教师教育体系

中国特色的教师教育体系深刻体现了我国教师教育在长期实践中所积累的宝贵经验与独特贡献，是这一领域本土实践历史成就的集中展现与高度概括。自中华人民共和国成立以来，我国持续推动教师教育模式从传统封闭的定向型师范教育向更加融合、协调与开放的现代教师教育体系深度转型。

1. 健全中国特色教师培养体系

坚持和完善以师范院校为主体、高水平综合大学参与、教师发展机构为纽带、优质中小学为实践基地的开放、协同、联动的现代教师培养体系。一是继续发挥师范院校在教师队伍建设和供给方面的主体作用，提升师范院校的整体培养能力，坚持师范教育的主责主业。二是鼓励高水平综合型大学参与教师教育，为师范生提供跨学科学习的机会，拓展他们的学术视野。三是加强教师发展机构与师范院校等的合作，为教师提供持续的专业发展支持。四是运用和总结优质中小学校多年形成的真实的教学环境和丰富的实践经验，共同探索适应新时代要求的教师培养模式。

2. 强化中国特色教师培训体系

理顺由“国培——省培——市培——县培——校培”组成的五级联动教师培训体系的权责关系，对教师培训的目标、课程设置、师资队伍结构、教学条件等方面进行全面评估，提高教师培训的专业性、针对性和有效性。提升在职教师培训效能，增加乡村教师、年轻教师的参训机会，加强教师培训需求诊断，优化培训内容，推动数字技术与教师培训的有机融合。

3. 完善中国特色教研体系

一是制定县级教师发展中心建设标准。以优质市、县教师发展机构为引领，推动资源整合，建立起研训一体的教师专业发展制度，更好地为区域教师专业发

展服务。二是做实做强校本教研工作，依托特色校本课程文化、校园名师工作室等健全教师校本研训工作体系。三是提升教研工作数字化、智能化水平，通过国家中小学智慧教育平台开展在线教研活动，构建优质均衡的教研工作基本公共教育服务体系。

（三）提升教师教书育人能力

高质量教师是推动高质量教育发展的核心支柱与关键动力。从教育大国稳步迈向教育强国，不仅是教育体系全面升级的系统变革，更是教育质效发生深刻质变的必然之路。这一转变对教师队伍的构建与发展提出了高标准与严要求，强化了教师在实现教育现代化、培养未来人才中的核心角色与重要作用。

1. 提升教师学科和跨学科能力

一是夯实教师专业知识基础。要实现教师专业化发展，必须保障教师具有专业属性的知识基础，具体包括专业知识、文化知识与教育科学知识。二是加强教师的跨学科教学能力。跨学科教学应在植根于各学科独特立场的同时，勇于跨越学科间的界限，有意识地融合两种或两种以上的学科知识与方法，实现知识的融合与创新。三是转变教师育人方式。鼓励教师组织学生开展任务驱动、问题解决、项目学习，培养教师小班化、个性化、差异化教学技能。

2. 提升教师科学技术能力

科学的重点是科学发现，工程的重点是工程建造，技术的重点是技术发明。进入人文教育和科学技术教育并重的时代，教师必须具备较高的人文素养和科学技术素养。组织教师参加科学史、新兴科学技术和前沿领域科技培训，加强教师科学实验技能、科学思维训练。

3. 提升教师教育研究能力

一是鼓励教师了解教育领域的最新研究成果和前沿动态，熟练掌握和运用教育研究的基本方法和范式。二是提高教师教育教学创新能力。鼓励教师开展教学实验和改革，在教学实践中尝试新的教学方法和策略，不断验证和优化教学方案，

提升教学效果和研究水平。三是拓展教师基于数据的教育教学进阶能力，使教师利用数据循证加强对教和学的行为分析，诊断和改进教学行为，提高教学效能。

4. 提升教师数字素养

一是强化顶层设计，落实标准引领。贯彻教育数字化方针，积极响应党的二十大报告提出的“推进教育数字化”战略，参考教育部发布的《教师数字素养》行业标准，明确教师数字素养的具体要求和提升路径。二是加快推进教师劳动方式的转型，推进“教师+机器”教育模式在实践中的应用。明确转型目标，突出优化教学资源配置、促进学生个性化发展。三是优化教学资源，促进人机协同。积极开发智能教学工具（如智能题库、智能批改系统等），减轻教师负担，提高教学效率。推动教师积极应对新技术变革，构建人机协同的教学场景，如使用智能助教辅助教学、利用VR/AR技术进行沉浸式教学等。

（四）提高教师政治地位、社会地位、职业地位

2018年9月，全国教育大会上提出“全党全社会要弘扬尊师重教的社会风尚，努力提高教师政治地位、社会地位、职业地位”。提高教师政治、社会 and 职业地位，加强教师待遇保障是引导教师安心从教、舒心从教、乐于从教的关键一招，有利于吸引更多优秀人才从事教育工作。

1. 提高教师的政治地位

一要强化政策和法律支持，保障教师政治权利。按照国家公职人员的定位，完善《中华人民共和国教师法》，为提高教师政治地位给予法律保障。政府应出台更多针对教师的优惠政策，提升教师在政治生活中的参与度和影响力。例如，通过加强教师的政治培训，提升他们的政治素养和参政议政能力。二要加强组织领导。学校和教育行政部门应建立健全组织领导机制，维护教师的合法权益，充分保障教师的切身利益。同时，加强对教师的政治引导，提高他们的政治觉悟和理想信念。

2. 提高教师社会地位

一要加强宣传力度，弘扬尊师重教的良好社会风尚。广泛宣传教师的辛勤付

出和贡献，弘扬尊师重教的良好风尚，让全社会认识到教师的重要性，尊重教师的劳动成果，从而提高教师的社会认可度。二要完善国家教师荣誉表彰奖励体系。建议设立“国家教师奖”，每年表彰推出一批教育家型教师，让广大教师见贤思齐，形成优秀人才争相从教、教师人人尽展其才、好教师不断涌现的良好局面。

3. 提高教师职业地位

一是尊重教师的专业权利。依法保障教师的教育教学权、课程开发权、教育研究权、专业进修权、教育惩戒权等。二是提高教师工资福利待遇。根据教育强国建设要求，到2035年我国教师平均工资达到OECD国家2020年平均水平，提高教师职业吸引力。大力提升乡村教师职业待遇。三是切实减轻教师过重的工作负担。制定科学合理的教师工作量指导标准，系统缓解教师教学工作量大、非教育教学负担居高不下的局面，切实保障教师的合法休息权。

（五）统筹优化教师管理和资源配置

优化教师队伍管理和资源配置，激发教师队伍的活力与创造力，是我国教师队伍建设的永恒主题。当前，教师队伍的各项管理制度和资源配置仍然存在不少困难和挑战。面向未来，我们必须注重管理体制改革的推动实践创新，并在教师编制、教师队伍治理等方面重点突破。

1. 完善“县管校聘”制度

一要统筹城乡教育资源。协调各学校教师数量，加大优秀教师支教力度，促进教师资源合理流动，缩小城乡区域间差异，破解教师队伍配置中的结构性矛盾。二要厘清纵向、横向各方权责，避免多头管理和交叉管理。对教育人事权力进行科学合理的再分配，并清晰界定各职能部门之间的权责界限，包括教育行政部门对教师的招聘和职称评审权、人社部门监督指导权、学校自主办学权和财政发改部门的经费支配权等。

2. 加快教师编制供给政策战略性调整

一是提高教师编制配置标准。逐步按小班化教学要求梯次安排和优化教师编

制配置标准。建议在人口导入区、均衡区、城区使用生师比标准配置师资，在乡村小规模学校使用班师比配置师资。二是打通学段间编制供给。打通幼儿和小学教师编制供给、初中和高中教师编制供给。县域内鼓励部分地区小学富余教师编制向学前供给。同时，动态调整初高中阶段教师编制。三是完善教师编制制度，优化教师编制配置政策，在人口净流入地区和人口净流出地区之间建立教师编制临时性调配机制，实现区域教师编制合理、充分使用。

3. 提升教师队伍治理现代化水平

教育治理现代化包括治理主体、治理理念和治理机制的现代化。一是提高教师队伍主体协同治理现代化水平。深入探索并确立协同治理的目标体系，对各治理主体进行前瞻性的布局与规划，使其共同服务于构建高素质教师队伍的总目标，构建开放协同治理格局。二是优化教师队伍治理理念。树立正确的教育政绩观是教育治理理念现代化的根本。教师队伍治理以尊重教师主体地位为根本、以维护教师基本权益为保障、以提升教师教育教学水平为指引。三是优化教师队伍数字治理机制。相关主体应着力开发数字分析工具，对教师教育数据进行深度挖掘和分析，提高决策效率和准确性。

作者信息

张志勇 北京师范大学国家高端智库教育国情调查中心主任，教授，博士生导师
储招杨 北京师范大学教育学部博士生

刘来兵

《教育强国建设规划纲要（2024—2035 年）》 贯彻落实之构建公平优质的基础教育体系

来源 | 《现代教育管理》2025 年 04 期



华中师范大学教育学院教授、博士生导师、陶行知国际研究中心秘书长，
武汉市生活实践教育中心主任，长江教育研究院副秘书长 刘来兵

教育是国之大计、党之大计，肩负着全面推进中华民族伟大复兴的历史使命。《教育强国建设规划纲要（2024—2035 年）》（以下简称《纲要》）立足社会主义现代化强国建设的全局，将构建“公平优质的基础教育体系”确立为教育高质量发展的战略性任务，深刻回应了新时代人民群众从“有学上”到“上好学”教育需求的升级。作为国民教育体系的根基，基础教育公平与质量的双重提升既是实现共同富裕的内在要求，也是应对人口结构转型、科技创新竞争与人才战略储备挑战的关键支撑。当前，我国基础教育已经实现历史性跨越，但城乡、区域、校际、群体的差距依然存在，优质教育资源供给的“结构性短缺”与教育评价的“单一化倾向”制约了其育人效能的充分释放。面对基础教育各学段学龄人口变化、教育数字化转型加速等新情况，我们亟须以系统性思维重构基础教育生态。本研

究基于《纲要》的战略部署，从时代内涵、现实图景与实现路径三个维度，阐述构建公平优质基础教育体系的核心要义与行动逻辑，助力教育强国建设。

一、构建公平优质基础教育体系的时代内涵

党的二十大报告提出：“坚持以人民为中心发展教育，加快建设高质量教育体系，发展素质教育，促进教育公平。”这一战略部署为新时代基础教育改革指明了前进的方向。2024年10月，习近平总书记在全国教育大会上强调，要“提升教育公共服务的普惠性、可及性、便捷性，让教育改革成果更多更公平惠及全体人民。”这是从建成教育强国的战略高度上，进一步深化构建公平优质基础教育的内涵。《纲要》将构建“公平优质的基础教育体系”确立为提升国民素质的战略基点，深刻回应了新时代社会主要矛盾在教育领域的具体表现。具体而言，构建公平优质基础教育体系的时代内涵可以从以下四个方面进行阐释。

（一）实现教育公平优质是构建公平优质基础教育体系的主要目标

在教育强国建设战略部署下，构建公平优质的基础教育体系已从国家政策上升为提高国民素质的战略基点，它既是为学生全面发展奠基，也是为高等教育和职业教育高质量发展强基。随着学前教育、义务教育、高中阶段教育和特殊教育的基本普及，《纲要》提出了“推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化”“促进学前教育普及普惠和高中阶段学校多样化发展”的进阶目标。这一目标的设定具有三重含义：其一，公平优质的基础教育体系是教育强国的本质要求，既体现了我国教育发展的高水平，又体现了人民群众对美好生活的现实期待；其二，处理好公平与优质的辩证关系是破解教育领域主要矛盾的关键，通过深入实施基础教育扩优提质工程弥合学生“有学上”与“上好学”之间的质量鸿沟，推动教育公平从机会保障、教育权利均等向高质量发展成果共享的跃升；其三，公平优质彰显了“以人为本”的教育理念，其核心在于构建尊重学生个体差异、激发学生多元潜能的教育生态，使教育成果真正转化为促进人全面发展的动能。教育公平优质目标的确立标志着我国基础教育从基本普及向高质量发展的升级。

（二）系统推进教育公平是构建公平优质基础教育体系的基本原则

教育公平是现代社会的基础性公平，教育公平的实现对促进整个社会公平程度的提高、保障人发展的起点公平、消除知识鸿沟以迎接知识社会的挑战都具有重要意义。习近平总书记强调，要把促进教育公平融入深化教育领域综合改革的各方面各环节，缩小教育的城乡、区域、校际、群体差距，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育，更好满足群众对“上好学”的需要。这一论断体现了新时代基础教育发展的人民立场。从党的十八大“努力办好人民满意的教育”到党的二十大“坚持以人民为中心发展教育”，教育公平始终贯穿于党的教育方针，其本质是通过教育公共服务的制度性供给，将社会公平正义的价值追求转化为教育实践。在贯彻落实《纲要》的背景下，系统推进教育公平具有三重含义：在空间维度上，须构建“城乡一体、区域协同、校际联动”的资源配置机制，重点破解“城镇挤、乡村弱”的结构性矛盾，缩小城乡和区域的差距；在群体维度上，须完善特殊群体教育保障体系，通过制度设计和教育资源配置消除特殊教育群体在教育起点、过程和结果方面的不公平现象，保障教育改革发展成果由全体人民共享；在过程维度上，须建立覆盖保障入学机会、教育过程、学业评价全链条的公平的机制，让教育公平朝着有品质、有温度的方向发展。《纲要》所蕴含的系统性改革思维，既是对教育公平复杂性的深刻认知，也体现了教育治理现代化的内在要求。

（三）全面提升教育质量是构建公平优质基础教育体系的核心任务

作为世界最大规模的教育体系，我国基础教育正经历从“量变积累”向“质变突破”的历史性跨越。《纲要》提出：“办强办优基础教育，夯实全面提升国民素质战略基点。”全面提升基础教育质量有四重含义。其一，全面提升基础教育质量是深入推动教育、科技、人才一体化发展的关键。基础教育的基础性、先导性作用决定了其质量水平直接关系国家人力资源的储备，基础教育肩负着培养担当民族复兴大任的时代新人的重要任务。其二，全面提升基础教育质量是基础教育内涵式发展的必然选择。随着人民群众的教育需求从“学有所教”向“学有优教”转变，由外向内促进学校全面提升教育教学质量已成基础教育改革的核心任务。其三，全面提升基础教育质量是构建公平优质基础教育体系的关键支撑。

教育公平为教育质量全面提升奠定基础，教育质量全面提升需要以教育公平为保障，二者共同构成我国基础教育体系高质量发展的重要任务。其四，全面提升基础教育质量以人的全面发展为内在逻辑。基础教育正在从“标准化生产”向“个性化培育”转型，基础教育体系高质量发展能够尊重人的差异性，发掘个体潜能，满足个体全面发展的需要。

（四）优化区域教育资源配置是构建公平优质基础教育体系的重要方式

面对学龄人口“城镇集聚、乡村收缩”的新趋势，优化教育资源配置成为破解区域发展失衡的关键抓手。具体而言，其一，在价值层面，优化区域教育资源配置体现了以人民为中心的发展思想，通过对教育资源动态调配。缩小区域间的教育差距，增强人民群众的获得感。其二，在实践层面，优化区域教育资源配置须建立“需求预测—精准供给—动态调整”的资源配置机制，实现教育资源分布与人口流动的合理分配。其三，在制度层面，优化区域教育资源配置须完善“省级统筹、区域协同”的管理体制，强化跨行政区域的资源整合能力，以区域协同应对学龄人口变化。《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》提出：“优化区域教育资源配置，建立同人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制。”这与《纲要》所强调的“健全与人口变化相适应的基础教育资源统筹调配机制”形成政策呼应，共同构成了应对我国人口结构转型的战略框架。这种前瞻性布局，既是对教育发展规律的深刻把握，也是推进教育治理现代化的创新实践。

二、构建公平优质基础教育体系的现实图景

我国已建成世界最大规模且质量持续提升的基础教育体系，具正从教育大国向教育强国迈进。《纲要》立足社会主义现代化建设全局，系统擘画了未来我国基础教育发展的战略蓝图，其前瞻性、系统性、整体性、协同性特征凸显了教育强国建设顶层设计的智慧。当前，基础教育改革与发展正处于转型的关键期，我国已经实现了教育普及化目标，但同时也面临着人口结构急剧变化为教育发展带来的挑战与建成教育强国的时代机遇。

（一）构建公平优质基础教育体系的新起点

2024年5月，中国教育科学研究院发布新一轮教育强国指数测算结果，中国教育强国指数位居全球第21，与2022年相比，上升了2位，是2012年以来全球进步最快的国家。教育强国指数测算还显示，我国基础教育质量获得了更多的国际认可，我国学生不仅多次在国际学生评估项目（PISA）测验中表现突出，而且我国义务教育质量监测所反映出的学生语文、数学等学科的合格率与经济合作与发展组织（OECD）成员国PISA测验平均达标率也基本相等，且整体已经达到排名前15位国家的水平。党的十八大以来，我国基础教育领域实现了“跨越式发展”，为建成教育强国奠定了坚实的基础，具体表现在以下四个方面。其一，教育普及水平实现历史性跨越。2023年我国学前教育毛入园率为90.8%。九年义务教育巩固率达95.9%，高中阶段毛入学率达92.0%，劳动年龄人口平均受教育年限提升至11.05年，这为建成教育强国奠定人力资本基础。其二，教育投入形成制度性保障。党的十八大以来，我国国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例连续保持在4%以上；基础教育阶段生均公用经费标准实现动态调整，全国99.8%的义务教育学校办学条件达到基本要求；我国形成了“中央统筹、省级保障、县级落实”的教育投入机制，推动了城乡学校办学条件标准化建设的全面覆盖；教育信息化基础设施实现迭代升级，教育信息化2.0行动成效显著，全国中小学（含教学点）互联网接入率达100%。其三，教师队伍建设的数量和质量上取得历史性突破。2021年，我国义务教育阶段体育、艺术和劳动技术课程教师数量分别为67.4万人、83.0万人和10.9万人，相较2011年，分别增长55.4%、52.3%和18.3%；2023年，基础教育专任教师规模突破1602.79万人，较2012年增加279.8万人（由2023年和2012年的全国教育事业统计公报计算得出）；教师学历层次显著提升，2022年底，全国义务教育阶段具有本科以上学历专任教师比例为81.02%。其四，教育公平迈出实质性步伐。普惠性幼儿园覆盖率突破90.8%，义务教育阶段务工人员随迁子女在公办学校就读的比例为96.8%，农村义务教育学生营养改善计划累计惠及3.5亿人次，特殊教育学校数量增至2300余所，教育公平的影响范围持续扩大。

（二）构建公平优质基础教育体系的新挑战

当前我国人口呈现少子化、老龄化以及区域人口增减分化的特征，学龄人口

变化深刻影响了现有基础教育资源的布局。具体而言，其一，人口结构转型与教育资源适配的冲突。近年来，我国人口变化形势加剧。一方面，出生人口快速下降且处于低位徘徊；另一方面，区域人口流动规模居高不下。2020年以来，我国区域人口流动和迁移的规模持续超过3亿人。2023年，义务教育阶段进城务工人员随迁子女就有1353.99万人，这给学龄人口迁入地区的教育资源供给带来巨大压力。少子化、老龄化与区域人口流动分化的叠加效应，导致城镇教育资源“超载”与乡村教育“空心化”情况并存。其二，管理体制壁垒与优质均衡目标的矛盾。省级统筹机制在跨区域教育资源调配中效能不足，传统以县为主的管理体制难以应对人口空间重构带来的教育资源配置挑战。东西部教育投入差距、县域内校际师资失衡等问题依然突出，现有教育治理体系与基础教育优质均衡发展需求存在制度性错位。其三，教育评价改革滞后与育人方式变革的脱节。尽管教育评价改革持续推进，但德智体美劳全面发展的教育评价体系还不完善。学校家庭社会协同育人机制存在实践断层，教育评价仍“唯分数论”，学生综合素质评价的方案尚未形成，教育评价改革的系统性、协同性亟待加强。

（三）构建公平优质基础教育体系的新机遇

2024年9月，习近平总书记在全国教育大会上强调，建成教育强国是近代以来中华民族梦寐以求的美好愿望，是实现以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的先导任务、坚实基础、战略支撑，必须朝着既定目标扎实迈进。习近平总书记将建成教育强国作为中华民族的美好愿望，将“建设”改为“建成”，并将全面建成社会主义现代化强国与实现中华民族伟大复兴作为一体性目标，同时强调建成教育强国在一体性目标中的定位，即“先导任务、坚实基础、战略支撑”。构建公平优质基础教育体系迎来了建成教育强国的时代机遇，具体而言，其一，教育强国战略的制度赋能。建成教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，《纲要》提出：“各级政府要加大财政投入力度，建立预算拨款和绩效激励约束机制，确保财政一般公共预算教育支出逐年只增不减，确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减，保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例高于4%。”除此以外，《纲要》还提出“有序推进市域义务教育优质均衡发展”“统筹推进市域内高中阶段学校多样化发展”等创新路径，通过优化教育资源配置机制、

深化办学模式改革、创新人才培养体系等制度设计，为基础教育体系高质量发展注入强劲动能。其二，数智技术赋能基础教育。国家中小学智慧教育平台自 2022 年上线以来，截至 2024 年 5 月，累计访问量已突破 405 亿次，人工智能、虚拟教研室、5G 同步课堂等新模式使优质教育资源可以辐射全国各地，为缩小区域教育差距提供技术方案。人工智能、大数据等技术与教育教学的深度融合推动教育场景从“物理空间”向“数字生态”拓展，为打破区域教育资源壁垒、实现学生个性化学习提供技术方案。智能教育平台的建设与应用正在重塑优质教育资源供给模式与教育治理范式。其三，全球教育变革的经验互鉴。国际社会在 STEM（科学、技术、工程、数学）教育、核心素养培育、教育数字化转型等领域的实践探索为我国基础教育改革提供多元参照。OECD 于 2019 年提出面向 2030 学习能力框架，该框架包括认知基础、健康基础和社会与情感基础三大关键能力，其中包含 28 种素养，这与我国以核心素养为导向进行的基础教育课程教学改革内容高度契合。

三、构建公平优质基础教育体系的实现路径

构建公平优质的基础教育体系回应了人民群众的殷切期盼，亦是教育强国建设的核心要义。公平优质既强调教育机会的普惠性覆盖，又注重教育质量的系统性提升，二者辩证统一于基础教育的改革实践中。

（一）实施新时代立德树人工程，培根铸魂

党的十八大以来，我国坚持把立德树人作为教育的根本任务，这是新时代教育方针的理论突破与实践指南。只有深入实施立德树人系统工程，才能引领基础教育体系高质量发展。具体而言，第一，构建“大思政”育人格局。推进党的创新理论进教材、进课堂、进头脑，创新大中小学思政课一体化开展形式，构建“思政课程”与“课程思政”协同育人矩阵；深化“四史”教育常态化机制，用好用活红色教育资源，拓展多样态的实践育人阵地，筑牢育人底色；将铸牢中华民族共同体意识教育融入教育教学的全过程；完善中小学校党组织领导的校长负责制，加强中小学党组织能力建设，促进学校党建与育人主业的深度融合。第二，健全“五育”融合的培养体系。唯有促进学生“五育”协同发展才能使教育回归本质，使

教育指向人的全面发展,激发学生生命的活力。为此,要落实健康第一的教育理念,实施学生体质强健计划;推进美育浸润行动,构建课堂教学、艺术实践、文化传承美育等新模式;完善劳动教育课程体系,建立职业启蒙教育与劳动实践衔接机制。

（二）深化教育综合改革，激发内生活力

教育综合改革是对教育所有领域、所有层次、所有类型协同推进的改革,其最终指向促进教育公平、提高教育效率、提升教育效能和激发教育活力,为建成教育强国提供原动力。深化教育综合改革是建设高质量教育体系、办好人民满意教育的根本所在,是激发学校内生活力的重要保障。第一,确立科学的教育评价体系,有效发挥“指挥棒”的作用。教育主管部门要树立正确的政绩观,引导人民群众树立科学的教育评价理念,巩固“双减”成效,破除“分数至上”的理念;增强教育督导的权威性,建立以发展素质教育为核心的高质量基础教育评价体系,推动教学行为改进、教育治理模式优化和考试招生制度改革,发挥评价对教育高质量发展的督促与引领作用。第二,推进教育治理体系和治理能力现代化。学校应在党组织领导的校长负责制的基础上,完善多元主体参与学校内部治理机制,鼓励班主任、年级主任、学生会、教研组等校内主体参与学校治理,提高校内治理的民主性和科学性,提升校内治理水平;以数字治理理念和思维构建家校社协同育人数字平台,实现纵向连通教育行政部门,横向协调社区和家长的数字化治理模式,赋权给家长、社区等相关主体,实现多主体协商共治,提高治理效能;推动家校共育走向协调统一,形成家校社协同育人的新格局、新样态。第三,有序推进中考改革和深化高考综合改革。中考和高考关系学生的未来,是人民群众最关切的改革。因此,应加快实施基础教育扩优提质工程,初中阶段要实现优质均衡发展,中考应尽快实行均衡派位招生,同时探索初中毕业生通过均衡招生政策进入优质高中,减轻学生升学压力;高中阶段应注重培养学生关键能力、提升学科素养和思维品质,高考应关注过程评价和增值评价,以学生全面发展为导向命题,为高等教育和职业教育提供优质生源。

（三）以教育家精神引领教师队伍建设

高素质教师队伍是构建公平优质基础教育体系的关键性因素,是基础教育体

系高质量发展的重要保障。具有教育家情怀的教师能够践行因材施教、有教无类的教育理念。因此，要以教育家精神引领教师队伍建设，提高教师队伍职前职后一体化培养质量。具体而言，第一，要以教育家精神厚植师范生理想信念的基础。师范生是教师队伍的后备军，要以教育家精神为教育内容对师范生开展理想信念教育，培养具有教育家情怀的师范生。要把教育家精神融入师范生培养的全过程，健全教师教育课程体系。随着未来基础教育对师资高学历的需求，师范教育将逐渐从以“本科教育为主体”发展为“本科—研究生教育双主体”，应在稳定师范教育规模的同时提升其学历层次结构。第二，要以教育家精神为引领开展教师职后培训。教育家是按照教育价值和教育精神来办学的人，是以自己独特的教育理念来支撑自己教育行动的人。教育家将生命与教育融为一体，这意味着他们不是把教育当作职业，而是将其作为一种为之奋斗的志业。这种志业表现了教育家品格与生活的统一、道德追求与工作的统一、生活意义与事业的统一。构建以教育家精神铸魂强师的教师培训体系，要坚持教育家精神的核心价值取向，坚守教书育人的理想和信仰。开展以教育家精神为引领的师德师风建设行动，完善以教育家精神为引领的教师队伍发展政策保障，健全教师激励机制，优化教师评价体系。

（四）加强拔尖创新人才培养，提升教育质量

基础教育体系是高等教育体系建设的“基点”，也是培养拔尖创新人才的“源头”。拔尖创新人才的培养有助于基础教育质量的整体跃升。拔尖创新人才自主培养要在“面”上构建科学合理、特色鲜明的人才培养目标和体系，在“线”上以激励机制引导拔尖创新人才自主培养的整个流程，在“点”上利用好科技平台这一拔尖创新人才培育的助力器。具体而言，第一，使用数字化技术开展人才早期识别和人才评价，增强人才选拔的科学性。基础教育阶段是拔尖创新人才早期识别与培养的关键期，应充分发挥人工智能、云计算和大数据等多种新兴数字技术识别功能，丰富拔尖创新人才早期识别方式，完善拔尖创新人才发现、选拔的过程；将数字素养纳入教育评价体系，建立“认知能力+非认知特质”综合评价模型，打造大中小学“课程衔接——资源共享——评价互通”育人共同体；推动拔尖创新人才全学段全过程衔接、系统联动、高效协同的一体化培养。第二，建设一体化人才培养体系，实施“沃土计划”和“脱颖计划”。整合家庭教育、

学校教育和社会教育等不同场域的优势资源，强化人才培养的连贯性；面向中小学生实施科学素养培育“沃土计划”，全面提高中小学科学教学质量，分批次建设全国中小学科学教育实验区、实验校；面向具有创新潜质的高中学生实施“脱颖计划”。第三，建立个性化的数字学习平台，激发创新潜能。利用数智技术，开发创新思维训练课程、不同门类的选修课程、科学实践课程，为拔尖创新人才提供个性化的学习服务。

（五）优化教育公共服务布局扩优提质

《纲要》提出：“深入实施基础教育扩优提质工程。”这是提高教育公共服务质量和水平的具体措施。树立以人民为中心发展教育的理念，也是应对人口形势变化的重要战略部署，具体而言，第一，构建学龄人口监测系统，增强决策的科学性。政府应综合相关部门的生育登记数据、户籍迁移数据与学籍注册数据等信息，建立“国家—省—市县”三级联动的学龄人口数据库，以此科学判断学龄人口变动趋势与教育发展趋势；制定城镇义务教育学位配置标准，建立与常住人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制，按实际服务人口规模配置教育资源。地方政府应针对目前县域实际情况做好人口流动动态监测，可适度超前规划学校布局。第二，实施教育资源弹性供给计划，保障学龄人口净流入地区教育资源供给。大城市周边县和专业功能县等属于学龄人口增加、学位紧张型地区，须解决好学龄人口动态性与学校空间布局稳定性的矛盾。因此，在空间布局上，应根据新增学龄人口分布情况，通过增加学位或扩建校舍，满足该部分学生入学需求。在资源配置上，通过选派教师、提高经费、增加设备为改扩建学校正常运转提供必要资源保障，切实解决学龄人口流入地区的教育资源供给难题。提高闲置资源利用效率，对县域内闲置的校舍、教学设备、图书资源盘活利用，使其作为居民的学习活动中心、老年服务中心等，提高县域教育资源的使用效率。

作者信息

刘来兵 华中师范大学教育学院教授、博士生导师、陶行知国际研究中心秘书长，
武汉市生活实践教育中心主任，长江教育研究院副秘书长

张勇明 华中师范大学教育学院博士生，曲靖师范学院教师教育学院教师

付 睿

教育智库全球教育影响力塑造 ——联合国教科文组织下设教育研究机构的实践

来源 | 《教育国际交流》2025 年 02 期



温州大学教育学院教授、教育智库与治理研究中心主任，长江教育研究院学术委员会委员 付 睿

当前，以数字化和人工智能为主要标志的第四次工业革命正在重塑全球经济社会结构，地缘政治冲突加速世界治理格局剧变。教育智库全球教育影响力的发挥正日益成为一个主权国家塑造教育对外形象、维护国家利益、获取全球教育话语权的重要支撑。2025 年 1 月，中共中央、国务院颁布的《教育强国建设规划纲要（2024 - 2035 年）》（以下简称《纲要》）明确指出要“完善教育对外开放战略策略，建设具有全球影响力的重要教育中心。”建设教育强国和具有全球影响力的世界教育中心离不开中国教育智库参与高水平教育开放及全球教育影响力的塑造。联合国教科文组织是全球最具代表性和权威性的涉教育国际组织，下设一系列教育研究机构如国际教育规划研究所、终身学习研究所、信息技术教育研究所以及根据需要适时设置的高级别委员会，开展有组织的教育研究与咨询，发挥

着教育智库的重要作用。它们通过全球教育领导力、全球教育公信力、全球教育传播力的有效协同，塑造了联合国教科文组织在全球教育领域的独特地位，为我国特色新型教育智库全球教育影响力建设提供了新视角。

一、全球教育领导力：推动全球教育理念变革与创新

全球教育领导力是指在全球范围内或跨国环境中，行为体通过实施教育理念和行动影响他人或组织，实现组织目标的能力。联合国教科文组下设教育研究机构通过引领全球教育发展理念变革和推动全球教育思想传承与创新，展现了非凡的全球教育领导力。

（一）引领全球教育发展理念变革

全球教育领导力是教育智库全球教育影响力形成的核心。联合国教科文组织下设教育研究机构和专门委员会在专家进行深入研究的基础上，根据全球社会发展状况，以联合国教科文组织的名义，适时发布引领全球教育发展的新报告，为世界教育提供新的前进方向和动力。2021年11月10日，联合国教科文组织面向全球发布了报告《共同重新构想我们的未来：一种新的教育社会契约》（简称《共同重新构想我们的未来》），探讨和展望全球面向未来直至2050年的教育。至此，联合国教科文组织已经发布了四个重要报告。前三个报告分别是：1972年的《学会生存：教育世界的今天和明天》（《富尔报告》）、1996年的《教育—财富蕴藏其中》（《德洛尔报告》），以及2015年的《反思教育：向“全球共同利益”的理念转变？》（简称《反思教育》）报告。前三份报告发布时间平均相距二十多年，但第四份报告发布的时间间隔大幅缩短为五年，这源于第四次工业革命引发的人类社会形态急剧变化，新冠疫情的爆发加速世界格局重组，致使教育面临新的更严峻的挑战。四份报告具有极强的前瞻性和引领性，集中体现了联合国教科文组织对多元平等价值取向的追求，也由此影响了世界各国对教育价值的选择。

（二）推动全球教育思想传承与创新

20世纪后半期至今，随着全球经济、政治、科技、文化等的不断发展，教育民主、

终身教育、全纳教育、终身学习、可持续教育、新人文主义教育等教育理念及价值取向也相继在世界教育改革浪潮的不同阶段中占据主流，这与联合国教科文组织相关报告的发布及大力倡导所形成的全球教育领导力紧密相关。联合国教科文组织对全球教育理念的引领主要体现为“一条主线，四个阶段”，即人文主义教育作为一脉相承的理念贯穿始终，经历了从20世纪七十年代的教育民主与终身教育，到20世纪九十年代的全纳教育与终身学习，再到21世纪初期的可持续教育、新人文教育，直至当前的新教育社会契约四个阶段，从聚焦个体发展到重视教育的公共属性和公共利益价值，从关注全民教育到提倡高质量教育，均体现出对人自身价值的彰显和对人类命运的深切关怀。联合国教科文组织下设的教育研究机构根据时代变化的趋势提出极具前瞻性、战略性的教育理念与主张，推动全球教育理念传承与创新，引领了世界教育发展的趋势，为各国教育变革指明了方向，促进全球教育改革与实践，展现出智库非凡的全球教育领导力。

二、全球教育公信力：国际知名专家领衔专门委员会撰写报告

全球教育公信力是指一个国家、地区或机构在国际教育领域的信誉和影响力。这种公信力可以通过多种方式建立，包括但不限于教育实力、教育对外交流与合作、教育文化影响力、对外教育援助、教育思想引领等。全球教育公信力是教育智库全球教育影响力形成的前提。

（一）推动教育民主和终身教育思想成为全球共识

全球教育公信力是衡量一个行为体软实力的重要指标，它影响着行为体的国际形象以及在全球教育事务中的话语权。联合国教科文组织发布的四份重磅报告均由其下设教育研究机构协调国际知名专家领衔组织、起草和撰写，塑造了良好的全球教育公信力。1972年发布的《富尔报告》由法国前总理、时任联合国教科文组织国际教育发展委员会主席埃德加·富尔主持调查和撰写，报告中的终身教育思想则是法国成人教育家、时任联合国教科文组织成人教育局局长保罗·朗格朗在《终身教育导论》一书中系统提出。截止1974年底，《富尔报告》已先后被

译成 33 种文字出版，共有 39 种不同版本，在世界范围内引起了巨大反响，客观上促进了教育民主和终身教育思想的传播，对后来各国教育政策的制定与施行产生了重要影响。1996 年发布的《德洛尔报告》由时任欧盟主席、联合国教科文组织国际 21 世纪教育委员会主席的雅克·德洛尔主持完成。该委员会由政治家、科学家、经济学家、社会活动家等各领域知名人士组成，报告从经济、政治、文化等各个维度论述教育的相关问题。报告的发布对正处于世纪之交的世界各国教育变革与发展产生了广泛而深远的影响。

2015 年发布的《反思教育》报告是由联合国教科文组织总干事设立的高级专家组负责提供报告的思想与要解决的主要问题。专家组主席由联合国秘书长 2015 年后发展规划特别顾问兼助理秘书长阿米娜·穆罕默德和英国诺丁汉大学联合国教科文组织教席 W. 约翰·摩根教授担任。专家组的成员来自国际教育协会、印度新德里发展中社会研究中心、法国巴黎第一大学、黎巴嫩贝鲁特圣约瑟夫大学政治科学研究所、日本国际医疗福祉大学、墨西哥国家教育评估研究院的专家学者。专家组还整合了一批外部专家，其中包括我国香港大学的程介明教授。专家组负责思考变动世界中的教育，并确定可能会影响到学习的组织方式和引起对未来教育目标辩论的各种问题。联合国教科文组织还设立了教育研究与前瞻工作组负责报告的起草和撰写，起草工作由教育研究与前瞻工作组前组长乔治·哈达德发起，并由高级计划专家索比·塔维勒负责领导和协调。工作组还有一批项目计划专家和研究助理协同工作，确保了报告撰写的质量与进度。

（二）倡导重塑面向未来的教育

为应对紧迫和前所未有的新挑战，例如气候危机、生成式人工智能技术的出现、不平等的持续增长以及冲突的持续存在，需要从长期角度看待教育如何有助于形成更具包容性、公正和可持续的未来。为此，联合国教科文组织撰写报告《一起重新构想我们的未来》。该报告由联合国教科文组织总干事 2019 年专门召集成立的一个由政治、经济、学术、艺术、科学、商业和教育等各界思想领袖组成独立的、高级别的“教育的未来”国际委员会负责撰写。委员会由埃塞俄比亚总统萨赫勒—沃克·祖德担任主席，她曾担任过埃塞俄比亚驻多国大使及联合国多个职位，具



教师辅导学生学习

有丰富的国际组织任职经验。国际委员会下设研究和起草委员会主席由葡萄牙驻联合国教科文组织大使安东尼奥·诺沃亚担任，汇聚了林毅夫、卡伦·芒迪（国际教育规划研究所主任）等 17 名来自世界各地政治、经济、教育、艺术、科学、商业等不同领域的著名学者和思想领袖，针对知识、教育和学习如何塑造人类想要的未来开展广泛对话磋商，并面向全球充分吸纳青年、教育工作者、民间社会、政府、企业和其他利益相关者的意见，最终形成了一份既符合人类愿望又能应对和改变地球面临的巨大挑战的全球性报告。可见，联合国教科文组织发布的一系列重要报告均由其下设教育研究机构召集国际知名人物、专家或学者撰写，人员与发布机构的双重权威性促成报告全球教育公信力的彰显。

三、全球教育传播力：构建全球教育研究与传播网络

全球教育传播力是指一个国家、组织或个人在全球范围内进行教育研究合作

和知识信息传播的能力。教育智库的全球教育传播力可以通过其机构设置、科学研究、国际媒体、对外宣传活动、国际出版物、网络信息传播等多种渠道综合显现。

（一）以全球教育传播力塑造教育智库国际形象

国际传播力的强弱会影响教育智库在国际舞台上的形象、影响力及全球各国之间的关系。例如，通过电影、音乐、艺术、体育等领域的国际文化交流，一个国家可以提升其软实力和国际形象。同样，通过国际新闻报道、国际广播和电视节目，一个国家可以塑造自己的国际形象，并影响国际舆论。在当今全球化和信息化的背景下，国际传播力的重要性日益增强。信息技术的发展，特别是互联网和社交媒体的普及，为个人和组织提供了新的国际传播渠道，使得信息传播更加迅速和广泛。同时，这也对教育智库的全球教育传播力提出了新的挑战和机遇。

（二）以健全的全球教育研究与信息网络塑造全球教育传播力

联合国教科文组织为确保其下设研究机构在全球教育领域的国际传播力，进而形成国际话语权和全球教育影响力，在世界各国设立了办事处，以及一系列教育类联合国教科文组织一类机构和二类机构。其中，一类机构是直属教育机构，包括6个专门机构和2个教育中心，如国际教育局、国际教育规划研究所、终身学习研究所、信息技术教育研究所、技术及职业教育与培训国际中心、欧洲高等教育中心等。一类机构在世界各大洲均有设置，作为教科文组织教育部门的一部分开展工作，发挥着国际智库的重要作用。直属教育机构协助各成员国跟踪研究重点关注的教育问题、提供教育咨询与指导、发布教育政策信息等，既构建了教科文组织的全球教育研究网络体系，又能及时收集分析各成员国的教育发展现状及问题。我国目前设有1个一类机构，国际STEM教育研究所。二类机构则主要由所在国负责管理运行，联合国教科文组织为其提供能力建设政策和技术援助与指导。我国已设有4个二类机构，分别是联合国教科文组织教师教育中心（TEC）、联合国教科文组织高等教育创新中心（ICHEI）、联合国教科文组织联系学校国际中心（ICUA）、国际农村教育研究与培训中心（INRULED）。除此之外，还有联合国教科文组织教席等平台。联合国教科文组织不同时期的报告均由下设的一类机构和二类机构第一时间向驻在国宣传和推介，确保了报告传播的便捷、高效和

权威。联合国教科文组织在下设教育研究机构的基础上构建全球网络机构既有利于研究的开展，又便于智库成果的全球化传播，加速了联合国教科文组织全球教育影响力的形成与扩散。

四、对中国教育智库全球教育影响力塑造的启示

教育智库作为国家教育领域开展二轨外交的重要力量，理应成为我国塑造全球教育影响力的关键参与者和贡献者。我国教育智库建设可汲取联合国教科文组织下设教育研究机构塑造全球教育影响力的实践经验，有效提升自身影响力，助力我国加快建成教育强国和具有全球影响力的重要教育中心。

（一）挖掘创新扎根本土可推广的教育理念，塑造全球教育领导力

我国教育智库建设相较发达国家而言起步较晚，在教育智库的研究视野、跨文化理解与沟通能力、教育战略规划与执行、领导和团队建设及教育创新能力方面均需要不断加强。《纲要》对建设教育强国和具有全球影响力的重要教育中心的擘画，为我国教育智库全球教育领导力提出了新的更高的要求。教育智库的全球教育领导力最终体现在能不能创新教育理念，引领全球教育的发展与变革。

联合国教科文组织下设教育研究机构的建设经验启示我国教育智库需要洞察时代发展大势，直面教育实践面临的问题与挑战，在扎根中国教育实践的基础上，提炼具有普适性的创新理念，如朱永新首倡的“新教育”、叶澜首倡的“生命·实践教育”、周洪宇提出的“生活·实践教育”等本土教育创新理念和理论。提出扎根中国本土的原创教育理念及理论不仅能促进国家教育变革与发展，同时也为世界教育尤其是全球南方国家教育发展提供一种新选择与可能性，在行动中自然而然地展现出对全球教育变革的领导力。

（二）提供高质量全球教育公共产品，铸造全球教育公信力

全球教育公信力的核心是能不能提供高质量的全球教育公共产品。首先，教育智库推出的国际化教育类学术期刊、各类指数和研究报告可以成为全球教育公

共产品，其质量和影响力决定着中国学术国际话语权的塑造能力。教育智库可以依托高质量教育学术期刊加速中国教育学术传播，发布系列教育指数增强文化自信，以研究分析教育问题权威报告引领教育发展潮流，积极构建中国特色教育学学术体系和话语体系，提升中国教育的国际地位与影响力。其次，教育智库可以与我国正在推动的“一带一路”教育行动、鲁班工坊、孔子学院等有形和无形的全球教育公共产品紧密协作，借助联合国教科文组织国际STEM教育研究所、教师教育中心等国际化学教育智库的平台优势，打造教育扶贫、职业教育、STEM教育、数字教育、“人工智能+教育”等领域的全球教育公共产品；第三，教育智库可以构建全球教育公共产品生产、交流与合作的多边机制，分享中国在教育领域改革探索的成果和教育经验，推动中国教育高质量“走出去”，共同塑造教育智库的全球教育公信力，增强中国教育的全球影响力，为构建人类命运共同体作出贡献。

（三）构建全球教育研究与传播网络，提升全球教育传播力

随着全球化和信息化的快速发展，教育国际化成为不可逆转的趋势。当前国际教育资源共享日益普遍、跨国教育合作蓬勃发展、国际学术交流愈发频繁，促使教育发展须不断适应时代变化。构建全球教育研究与传播网络不仅是教育智库国际化的必然趋势，也是塑造教育智库全球教育传播力的重要途径。《纲要》明确提出加强教育合作网络建设，建立一个高效、开放、共享的教育创新合作网络，为教育强国建设提供有力的人才支撑和智力支持。首先，强化教育智库间的深度合作与广泛交流，拓宽合作途径，与国际知名教育智库合作共建全球教育研究基地，不断提升教育智库的综合实力和咨政建言水平，共同推进高水平的科研项目与学术研讨活动，探索教育科研合作、人才培养、服务社会等方面的新模式、新路径，形成全球教育智库共同体。其次，推动教育智库的数字化与智能化。充分利用数字化手段推动的全球教育创新与合作，积极探索“数字化+教育”“人工智能+教育”等新模式，推动建成良好的教育智库生态系统。

教育智库的全球教育影响力形成是一个渐进的过程，教育智库须加速自身转型与发展，有效提升全球教育领导力、全球教育公信力和全球教育传播力，为加快建设教育强国和具有全球影响力的重要教育中心提供有力保障，为推动全球教育发展做出新贡献。



北京外国语大学国际教育学院副教授 巫 锐

一、引言

2025 年 1 月，中共中央、国务院印发《教育强国建设规划纲要（2024 — 2035 年）》，面向到 2035 年建成教育强国目标，对加快建设教育强国作出全面系统部署。目前，中国已建成世界上规模最大的教育体系，教育现代化发展总体水平跨入世界中上国家行列。根据中国教育科学研究院 2023 年《教育强国 3.0 评价指标体系》的最新测算结果，中国教育强国指数居全球第 21 位。在迈入教育强国行列的过程中，中国应充分借鉴世界教育强国的发展经验。德国是世界上公认的教育强国，在当前教育强国的国际比较中位居世界前三。其公民受教育程度高，54% 的 15 岁至 30 岁的年轻人就读于正式教育机构，高于经济合作与发展组织（Organisation for Economic Co-Operation and Development）国家的平均水平。

25 岁至 34 岁的人口拥有高等教育学历的比例为 35%；技术技能型人才占比高，超过 1/3 的大学毕业生获得科学、技术、工程和数学（Science，Technology，Engineering，Mathematics）学位，远超经济合作与发展组织的其他国家。德国教育投入保障到位，生均支出达 14,200 美元，高于经济合作与发展组织的平均水平。此外，德国每百万人口有 1,639 篇科学出版物，数量超过美国。这些指标充分体现出德国的教育竞争力。

现有关于德国教育竞争力的研究，往往仅论及德国教育制度。然而，在全球化时代，信息交流日益频繁，一个国家仅仅模仿成功者的制度、流程和做法，已无法获得真正的竞争优势。这是因为，竞争对手同样可以获取这些内容，并在短时间内缩小信息差距。本研究认为，在探讨竞争优势的关键来源时，应重视文化问题。文化是“人们所共同具有的观念和准则”，且每个国家的文化都有其独特属性。教育竞争力的形成是一个连续升级的过程，既指国内教育实力的提升，也包括教育国际影响力的建立。在此过程中，一个国家应当具备成熟且有效的文化为其提供支撑。正如亨廷顿（Samuel P. Huntington）在《文化的重要作用》中提出的核心观点：“一个国家能否繁荣，文化是一个重大的决定因素。”本研究基于克拉克三角协调模型以及德国的历史传统，构建了影响德国教育竞争力的三种文化，即行政文化、学术文化和工业技术文化。这三种文化塑造了德国教育的标志性面貌，共同构成德国教育竞争力形成的文化基础。

二、德国三种文化的概念建构

在现代社会，教育所承担的任务越来越复杂，被“各种形式的权力往不同的方向牵拉”。克拉克（Burton R. Clark）提出的三角协调模型将教育系统中的权力主体分为三种：国家、市场和学术权威。这三种类型分别对应国家体制、市场体制和专业体制。克拉克利用这一模型描绘国家、市场和学术权威之间的力量对比及其动态关系。本研究认为，除了从权力主体及其相应体制的角度来理解教育系统的发展之外，我们还应关注其文化基础。换言之，权力结构背后通常蕴含特定的价值观和信仰体系，这些文化要素往往在无形中影响权力主体的运作方式和发

展方向。虽然不同权力主体能够影响机构运作，但是，它们通常还受政策变动和政治经济环境的影响，而文化则具有更强的持续性和渗透力，能够跨越政治周期而持久地存在。因此，通过文化视角，我们能够更有效地解释教育系统中的那些持久性特征。

基于此，本研究将“国家——市场——学术权威”这三种权力主体进一步推演为“行政文化——工业技术文化——学术文化”三种文化形态。相较于三种权力主体的结构，三种文化的图式展现出更强的内在整合性。换言之，权力主体之间的关系往往较为僵硬，容易引发显著的冲突和竞争，而文化作为一种柔性的力量，尽管存在不同的类型，但它们之间更容易相互认可与协同合作（见图1）。需要指出的是，这里的文化是一个相对具体和下位的概念，不同国家的三种文化因其独特的历史、政治和社会背景，展现出各自不同的特点。下文以德国为例，阐述其三种文化的基本概念。

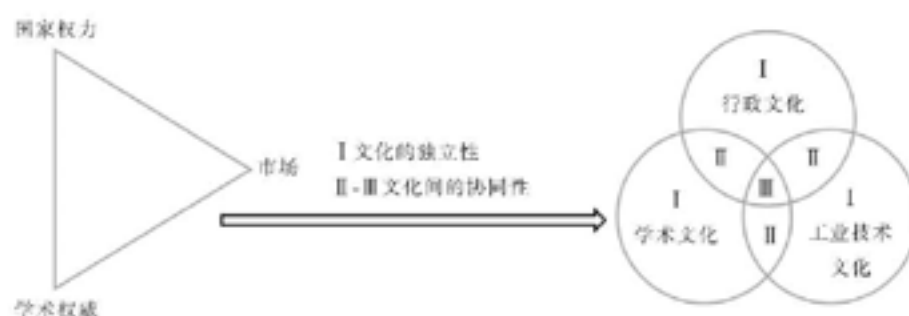


图1 基于克拉克三角协调模型的推演示意图

（一）三种文化的基本概念

德国因其历史传统和发展路径，产生了特点鲜明的行政文化、学术文化和工业技术文化。行政文化突出法理权威，强调对规则和程序的遵循；学术文化坚守学术自由，支持基础研究的发展；工业技术文化提倡技术智力，主张企业的积极参与。它们共同构成德国特有的文化图式，对德国教育发展产生深远影响。

就行政文化而言，现代公共管理受泰勒主义影响，往往将行政视为放之四海而皆准的标准化过程。然而，行政作为一种社会现象，如同“凝固的历史”，由社会传统价值观和行为规范塑造。不同国家的行政组织在处理相似的任务时，有

不同的行政文化。对德国而言，韦伯（Max Weber）在构建官僚制类型时，描述了德国行政文化的基本特征，即普遍有序的行政职能、职位层级制以及依规则行事。在此基础上，有学者认为德国的行政文化是一种“法律主义行政文化”（Legalistische Verwaltungskultur）。也就是说，德国的行政传统更加注重严格的法律手段和规范的行政程序，强调基于成文法来确保行政的合法性。这与英美的“管理主义行政文化”（Managerialistische Verwaltungskultur）存在明显区别。后者的官僚体系更强调管理实践，认为：“智慧来自管理基础，而非法律基础。”

德国的学术文化可追溯至以洪堡（Wilhelm von Humboldt）为代表的新古典主义教育理念。洪堡在《论柏林高等学术机构的内部和外部组织》中指出：“高等学术机构只有在每个人尽可能地拥有纯粹科学概念的时候才能达到目标，所以在这些机构中，寂寞和自由便是支配性原则。”1910年，在柏林大学（Universität zu Berlin）百年校庆之际，斯普朗格（Eduard Spranger）作为新古典主义的代表，重新出版了费希特（Johann G. Fichte）和施莱尔马赫（Friedrich Schleiermacher）在1807年至1809年间为柏林大学成立而写的主要著作，并在其中指出“研究的无拘无束、无目的的自主性”，要“通过最高学科的哲学来实现科学活动的有机统一”。整体而言，这些理念倡导“研究与教学的自由”、“研究与教学相统一”、“大学纯粹服务于‘纯粹’的科学”。它们共同构成德国教育体系的精神内核，塑造了具有德国特色的学术文化。这一文化捍卫学术自由，重视基础研究，奠定了德国学术立国的基本底色。

在德国研究领域，人们往往关注行政文化和学术文化。实际上，德国作为工业大国，有着深厚的工业技术文化。德国工业技术文化形成于19世纪以来的德国工业化进程。与英国工业化早期以纺织业为主导的特点不同，德国工业革命的突破是“由铁路、重工业、煤炭开采和机械制造这几个‘主导部门综合体’推动和塑造”。在此过程中，工作地点从家庭转移到制造工厂，工作时间和节奏被统一规定，生产过程的技术复杂度增加，技术发明和进步对经济增长的作用日益明显。与此同时，技术、劳动力、市场和资本形成高度组织化的结构，对社会产生深刻影响。大企业的选址和建设，与一个地区的学校系统、人口数量、税收息息相关。与工业生产相伴的是现代生活的发展。在大城市中，地铁系统开始运营，汽车也

开始上路，电车的普及加快了公共交通的发展步伐。可以说，现代工业城市的技术化图景带来充满乐观情绪的进步愿景。在此过程中，整个社会开始高度重视工业技术及其相关要素的力量，并“将技术与科学、艺术视为同等重要的精神成就”。德国工业技术文化的核心价值逐渐确立，包括倡导工业生产和技术进步、重视技术智力以及强调产业界的社会参与。这些价值观在德国得到广泛认同和推广。

（二）三种文化之间的张力与协同

在德国教育领域，这三种文化之间容易产生明显张力。行政文化追求教育系统的整体稳定性和规范性，但其官僚倾向往往引发学术文化和工业技术文化的不满。学术文化认为行政文化中的官僚规则和程序限制了科研的自主性和灵活性。例如，德国高校联盟（Deutscher Hochschulverband）持续要求“更少的官僚、更多的自主决策空间”，德国高校联盟主席科赫（Lambert Koch）呼吁，“不能将个人的科学想法束缚在固定的时间上”。同样，工业技术文化认为，行政文化中的冗长程序与严格监管不利于迅速推动技术进步和灵活调整教育内容以适应市场发展需求。由此，德国工商业会（Industrie-und Handelskammer）也持续要求企业“参加官僚主义检查活动，审查每项程序及其必要性”。学术文化因其与社会保持距离，容易引起行政文化和工业技术文化的不满。行政文化强调教育政策的执行性和社会效益，期望教育系统在促进国家利益和公共政策方面有所作为。然而，学术文化的“象牙塔”倾向使其难以充分响应政策需求。学术文化的视野往往局限于内部学科逻辑和传统框架，缺少对市场需求的敏锐回应。由此，“懒惰教授”面临前所未有的批评：“他们被描绘成缺乏职业投入、自满、自我封闭的人，对大学危机视而不见，对学生漠不关心。”此外，工业技术文化的功利性也受到行政文化和学术文化的批评。行政文化希望教育系统的设计和实施符合国家战略目标，而非仅仅服务于企业的即时需求。学术文化则批评工业技术文化将高等教育过度商业化，且偏重于“市场友好型”的学科，这种功利导向会削弱基础科学的发展。因此，德国出现诸多对学术资本主义的批评，即不能将“大学变成专门从事将校名作为象征性资本进行营销的企业”。

可以说，三种文化在彼此的“针锋相对”中，均有合理、真实的动机。尽管如此，本研究认为，三种文化之间还存在彼此认可、相互协同的关系。这使得三种文化

的图式具有更强的整合性。在政策制定层面，虽然行政文化、学术文化和工业技术文化各自追求不同的目标，但它们之间也相互认可和补充。行政文化通过政府政策引导来确定教育的整体方向，确保其与国家的长期利益一致。在此过程中，学术文化和工业技术文化的需求得到相应重视。具体而言，德国在制定教育政策时，通常会充分考虑学术界和工业界的特点。例如，德国政府推动的“卓越大学”资助计划，不仅致力于发挥大学在基础性和前沿性研究方面的核心作用，还鼓励商业公司和工业界参与卓越集群建设（如设立“校内产业教授职位”），推动研究成果的应用和转化。在资源分配方面，三种文化的相互支持也较为显著。以德国高校双元制教育（Das duale Hochschulstudium）为例，政府、学术机构和企业共同分享资源和承担责任。政府提供政策支持和基础设施，学术机构负责理论教育，而企业则提供实践操作训练。这种三方合作模式能有效实现资源共享，促进产学研深度融合。在创新发展方面，行政文化、学术文化和工业技术文化展现出相互认可和协作的关系。例如，德国的“高技术战略”是一个由政府主导、学术界和企业广泛参与的创新人才培养项目。该战略强调基础研究与应用研究相结合，既鼓励学术界推动知识前沿的发展，也促进工业界将研究成果迅速转化为实际生产力。在这个过程中，学术文化和工业技术文化相互促进，共同推动技术进步，而行政文化则通过制定和执行相关政策，保障项目的顺利进行。

三、三种文化在德国教育竞争力形成中的作用

教育竞争力的形成是一个历史过程，而非短期内建设的结果。德国现代教育的发展可以追溯至18世纪末至19世纪初的普鲁士时期。在这一时期，德国的行政法治体系逐步完善，学术影响力开始在全球范围内扩散，工业化进程也迅速推进。这一阶段孕育了德国的行政文化、学术文化和工业技术文化。三种文化各具特色，共同塑造了德国教育的显著特征，并在德国教育竞争力的形成中发挥重要作用。尤其值得注意的是，尽管这三种文化因其特性不同而在德国教育体系中容易产生冲突，但是，每一种文化在发挥作用的过程中，都表现出对其他文化的适度认同和依存。因此，下文在分析某一种文化在德国教育竞争力形成中的作用时，不仅着眼于该文化的独特性，还考虑该文化与其他文化相互作用所产生的协同效应。

（一）行政文化保障法理权威与程序规范

德国的行政文化突出法理权威，强调成文规则和程序。基于这一文化，德国重视通过立法手段构建一套高度整合的现代教育制度。这为德国教育竞争力的形成提供基本保障。在 18 世纪末的普鲁士时期，德国开始从“警察国”向“法治国”过渡。腓特烈大帝（Friedrich der Große）颁布的《全国学校条例》和随后普鲁士义务教育制度的确立，标志着德国以行政文化为核心构建现代教育制度的开端。在 19 世纪普法战争后的教育改革中，普鲁士王国将教育转变为国家任务，打破了教会对教育的控制，提出教育应服务于国家复兴的理念。这一理念奠定了国家主导教育的基础，并在 1872 年的《学校监督法》中得到巩固。这些立法改革使教育被彻底纳入国家监督体系，以培养国家所需的专业技术人才和公务人员。在魏玛共和国时期，根据《魏玛宪法》第 145 条，义务教育的年限延长至 18 岁。这一法律的实施，再次巩固了国家主导下的现代教育制度。在当代，德国行政文化始终注重基于高度整合的教育法治体系，为教育制度提供合法性支撑。例如，德国《基本法》第 7 条第 1 款赋予国家对教育的监督权，使得国家可以通过立法手段，在全国范围内实现教育政策的统一性与连续性。在这一框架下，德国的教育法体系涵盖了从学前教育到成人教育的各个阶段，还包括教师培训、职业教育和学生资助等多个方面。可以说，这种行政文化带来的教育法治传统，不仅为德国教育的长期稳定发展奠定法理基础，同时也为全球教育法治建设提供成熟经验。

行政文化在发挥作用的过程中，与学术文化和工业技术文化的协同效应也较为显著。这使得行政文化不再仅仅是单向的约束性力量，而是具备一定的弹性。这对提升教育制度设计与实施的科学性具有重要意义。

第一，在德国行政文化与学术文化的协同上，德国合作禁令的调整便是典型例证。2006 年，德国联邦制改革强调合作禁令，即限制联邦政府对各州事务的干预。然而，行政文化并未死板地坚守联邦制原则。随着时间的推移，合作禁令在实施过程中暴露出问题，尤其与学术文化所倡导的科学自由相违背，即合作禁令实际上限制了高校自由开展科研合作，尤其是跨州合作。由此，2014 年联邦议院（Bundestag）放宽了该禁令，加强联邦政府对高校的资助，这对促进高校跨州合

作具有重要意义。这一政策调整体现了行政文化对学术文化的认可，并在学术文化的协同作用下，形成科学的决策制度。

第二，在行政文化与工业技术文化的协同上，德国在 2020 年联邦《职业教育法》修订过程中所建立的反馈机制便是重要体现。为应对高等教育大众化对职业教育的冲击，德国于 2020 年设置职业学士和职业硕士学位，以期提升职业教育的社会认可度。在修订过程中，行政部门征求了 29 个行业协会的意见。《职业教育法》的修订草案虽然得到多数行业的肯定，但是，仍有不少行业对此方案持谨慎态度，指出新的学位体系与传统职业教育体系不完全匹配等问题。基于此，新《职业教育法》在实施过程中，必须基于行业协会和联邦教育及研究部（Bundesministerium für Bildung und Forschung）的合作，且两者须对现行的职业进修称号进行细致审查。只有在相关行业条例得到修订和完善之后，各行业内才能推行新的学位。这一做法体现了行政文化对工业技术文化的尊重和认可，有助于避免制度推行过程中可能出现的“一刀切”现象，确保改革的科学性和合理性。

（二）学术文化支撑学术自由和基础研究

德国基于洪堡理念的学术文化重视对学术自由的坚守，强调对基础研究的支持。这极大促进了德国科学的繁荣，成为德国教育竞争力形成的独特支撑。

第一，德国的学术自由传统强调学术活动应免受外界尤其是政治的干预，确保学术研究的独立性和创造力。这一传统是 19 世纪德国科学崛起的关键因素，并成为德国构建世界影响力的思想资源。正如洪堡所言：国家决不能要求大学直接地和完全地为国家服务，而应当坚信，只要大学达到了自己的最终目标，它也就实现了而且是在更高层次上实现了国家的目标。

第二次世界大战后，在重建德国大学体系的过程中，雅斯贝尔斯（Karl T. Jaspers）再次重申学术自由理念。他强调：“（学术自由）是大学所要求的，也是它被赋予的。学术自由是一项特权，它使得传授真理成为一种义不容辞的职责。”这对于恢复和提高德国在世界科学领域的声誉具有重要意义。

第二，在洪堡理念的影响下，柏林大学于 19 世纪开创性地将基础研究纳入大

学的核心职能，从而实现科学研究与教育教学的深度融合。此后，德国对基础研究的投入并未因外部压力而有所动摇，深刻认识到“无目的的科学”在应对未来不可预见需求中的重要性。这一模式被广泛效仿，例如美国的约翰斯·霍普金斯大学（Johns Hopkins University）借鉴洪堡模式，强调研究导向的教育体系。第二次世界大战后，在重建德国大学体系的过程中，雅斯贝尔斯再次倡导洪堡理念，强调基础科学是满足人类知识需求的本质追求，而非仅仅是功利性的。这种对学术文化的坚持与传承，无疑是德国在世界科学领域占据重要地位的一个独特因素。

学术文化在发挥作用的过程中，与行政文化和工业技术文化的协同效应也较为显著。这使得学术工作的独立性和创新性不仅得以保护，还通过与社会实际需求的结合，为学术研究创造更加广阔的发展空间。

一方面，德国学术文化与行政文化的协同集中体现在德国对学术自由的宪法保障。魏玛共和国时期的《魏玛宪法》第142条和当代德国《基本法》第5条第3款均明确保障“科学的自由”，赋予学术自由宪法层面的绝对地位。这既是学术文化作用的产物，也是寻求行政文化支持的体现。作为一种防御性权利，学术自由旨在防止国家对科学活动的过度干预，且仅在其他宪法权益受到影响时才会被限制。同时，学术自由被视为一种积极权利，使科学家在选择研究主题和发布成果方面享有独立性。由此，两种文化的协同所营造的知识生产环境，为国家学术创新和教育质量提升奠定基础。

另一方面，在德国学术文化与工业技术文化的协同上，“委托研究”（Auftragsforschung）的兴起，代表学术文化对工业技术文化的高度认可和积极响应。这种趋势在19世纪末表现得尤为明显，学术机构开始将工业需求视为研究的重要方向，并主动与企业建立合作关系。在委托研究模式下，高校实验室在执行自身研究任务的同时，也成为工业界的关键研发基地。学术界为工业界提供理论支持和创新理念，而工业界则为学术研究提供实际应用场景和资金援助。这种协同合作模式不仅推动技术进步，也增强了学术研究的社会影响力，使得德国的学术界与工业界相互依赖、共同发展，从而确立学术与工业紧密相连的传统。

（三）工业技术文化提倡技术智力与企业参与

德国工业技术文化提倡技术智力（TechnischeIntelligenz），主张企业的积极

参与。无论在德国工业化以来的历史进程中，还是在当代，工业技术文化都是德国教育竞争力形成的重要力量。

第一，在德国工业技术文化的影响下，德国社会普遍重视技术智力。这对德国教育体系的塑造产生关键影响，使得教育目标不仅关注学术理论，还包括为工业和社会发展培养高度专业化的技术人才。例如，自18世纪末德国工业化进程以来，普鲁士教育制度引入实科中学（Realschule），使其成为义务教育体系中为数不多的中间型学校。实科中学不仅是普通学术型教育（如文理学校）的一种补充，更是德国教育分流体制中的重要支柱，为那些倾向于从事技术性工作的学生提供一条更具实践性的学习路径。至今，实科中学在德国依然是备受认可的技术智力培养路径，维系了德国教育与经济、工业之间的紧密连接。

第二，在工业技术文化影响下，企业广泛参与教育发展，促进教育与经济的深度融合。例如，19世纪末期，企业积极参与并推动应用技术学校的专业课程开发，使高校能够直接服务于国家技术进步的需求。在当代，德国企业通常通过行业联合会，参与教育政策的制定和教育改革的倡导。例如，德国雇主联合会（Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände）在应对数字化和人口结构变化的过程中提出《2030教育展望》，明确了雇主对教育体系的要求，尤其强调在各教育阶段增强学生的工程和技术素养。这不仅确保了教育体系符合产业需求，还推动了人才培养与国家未来经济结构相契合。

工业技术文化在发挥作用的过程中，与行政文化和学术文化的协同效应也较为显著。这使得企业和产业界能够在更广泛的制度、教育 and 经济领域产生综合影响，推动教育、技术和产业间的良性互动。

一方面，德国工业技术文化与行政文化的协同，主要体现为行会在职业教育中的主导地位得到法律保护。自工业革命以来，工业技术文化在推动职业教育发展的过程中，寻求行政文化的有效调节与支持，以满足市场对高质量技能工人日益增长的需求。例如，1897年出台的《手工业保护法》赋予行会准公共性权力，使行会成为学徒管理的主体，从而将职业教育内容与市场需求紧密结合，确保教育内容的实践性和前沿性。同时，随着行会权力的确立，该法律也通过制度框架，

将学徒制纳入集体管理体系，并限制行会的传统市场保护行为，即对市场化 and 自由放任主义进行理性调整。可以说，在行政文化的支持和调节下，工业技术文化得以更有效地发挥作用。迄今为止，这种协同效应在现代《职业教育法》中得以延续。该法律赋予行业协会如手工业协会（Handwerkskammer）、德国工商会（Industrie- und Handelskammer）和各专业协会在相关职业教育中作为主管机构的职责，同时也对职业教育规范、教育提供者和学习者义务、报酬、职业教育关系、教学人员资质、考试等方面进行统一规定。

另一方面，德国工业技术文化与学术文化的协同，集中体现在企业对高等教育治理的深度参与。以贝塔斯曼基金会（Bertelsmann Stiftung）与德国高校校长联席会（Hochschulrektorenkonferenz）合作成立的德国高等教育发展研究中心（Centrum für Hochschulentwicklung）为例，该中心通过收集和分析大量高等教育相关数据，积极开展高等教育研究，为高校发展提供决策支持。自1998年以来，该中心还在高等教育研究的基础上，持续发布德国大学排名，以营造竞争环境，促使高校提升科研效率和教育质量。在这种协同关系中，工业技术文化实现了其在教育、社会和经济领域的综合影响力，促使教育体系的质量提升并满足社会需求。

四、余论

在教育领域，德国的行政文化、学术文化和工业技术文化各自具有鲜明的特点，彼此存在明显张力，但也相互协同，共同构成德国教育竞争力形成的文化基础。这三种文化通常能够保持一定的平衡。然而，在不同的历史阶段，三种文化间的平衡关系也出现变化，进而引发教育发展格局的调整。也就是说，在三种文化图式中，其圆圈大小并非固定不变，而是在不同时期呈现不同程度的扩展和收缩趋势。例如，德国的学术文化在19世纪末具有显著影响力。德国大学在这一时期也由此成为世界高等教育领域的翘楚，德语逐渐成为科学界的主要语言之一。对此，德国著名历史学家保尔森（Friedrich Paulsen）指出；德国人民目前在科学世界中所占据的地位，主要归功于其大学；而这些大学之所以能够取得如此成就，则归功于它们所基于的原则：大学是科学机构，大学教师同时也是或首先是科学研究者。

这不仅反映了德国在世界学术领域的显著贡献，也确立了学术文化在现代教育发展中的重要地位，塑造了德国教育强国的早期形象。第二次世界大战后，尤其是 20 世纪 60 年代和 70 年代，学术文化逐渐式微，行政文化在德国教育竞争力的形成中占据更为主导地位。例如，在大学自治权引发问题的情况下（如管理混乱和效率低下），国家采取一系列集中化管理措施，尤其是通过 1976 年《高等教育框架法》削弱教授在大学管理中的自治权，而这标志着“讲席教授大学”模式的终结。这一改革通过设立更加规范的管理结构，提升了教育管理效率，对于提升德国教育竞争力而言具有积极意义。

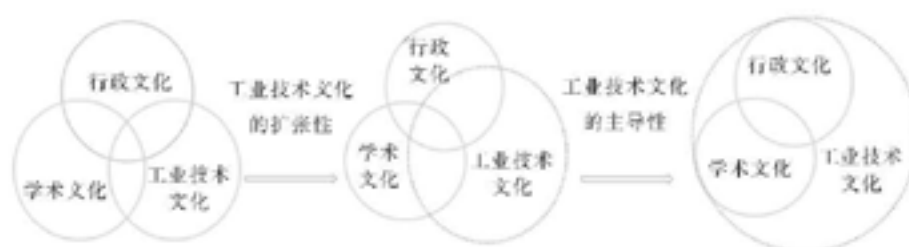


图2 工业技术文化的扩张性与主导性

20 世纪 80 年代以来，在德国教育现代化进程中，工业技术文化呈现出明显的扩张趋势，在三种文化图式中的主导性也变得更加清晰（见图 2）。例如，在教育治理方面，20 世纪 80 年代初，随着公共财政压力增加，德国政府试图实现更高的行政灵活性和资源配置效率。由此，德国教育领域出现了一种新调控模式，其特点为去官僚化、去管制化和强调竞争。该模式致力于减少行政管理成本，运用“一揽子拨款”方式、责任下放、绩效考核和成果导向的管理方法，以激励公共教育机构提高质量和效率。这种教育治理模式无疑体现出德国工业技术文化对行政文化和学术文化的显著影响，赋予教育机构更大的自主性和灵活性，使其能够更迅速地适应社会需求变化，进而提升教育的适应性和竞争力。近年来，随着新技术及其相关产业的不断涌现，工业技术文化在德国教育竞争力形成中的主导作用更加显著。德国率先提出“工业 4.0”理念，打造人工智能融合传统制造业的国际比较优势。在此理念引领下，德国教育界与产业界合作酝酿“教育 4.0”，以提升德国教育竞争力。联邦教育及研究部与职业教育研究所（Bundesinstitut für Berufsbildung）也共同提出“职业教育 4.0”，将未来职业图景描绘为组件、机器

和人的数字互联，强调教育与工业发展需求的紧密结合。在高等教育领域，德国应用科学大学优先反应，迅速设置人工智能学位和课程，以满足“工业 4.0”发展需要。这些举措体现出工业技术文化在教育领域的深刻渗透。可以说，工业技术文化作为现代工业国家的主流文化，也是现代文化的核心内容。其崇尚进步、创造和技术革新的信念模式，与国家教育竞争力的形成高度契合。在工业技术文化的推动下，德国教育发展进程呈现出智能化、数字化和创新性的特点。这使得德国在世界教育版图上占据重要位置，并持续保持其具有全球示范效应的现代教育模式。由此，我们在分析国家的教育竞争力时，除了考察权力主体的互动之外，还应关注支撑教育发展的文化结构及其历史基础，尤其是工业技术文化在推动教育发展中的作用。这有助于整合影响教育竞争力的众多复杂要素，构建覆盖面更广的解释框架，从而避免对教育竞争力的形成做出简单化的诠释。

中国在教育强国建设中应充分重视文化的基础性作用。文化是塑造教育理念、引导教育实践、提升教育竞争力的深层动力。只有充分挖掘和利用文化优势、构建独具特色的教育价值体系，才能有助于在全球教育竞争中塑造独特且难以复制的教育竞争力。在此过程中应当注意以下问题。第一，教育强国建设不仅是教育系统内部的改革，还需与文化强国的战略目标紧密结合，尤其是突出文化的引领作用。第二，避免文化单一性，鼓励多种文化类型共存与互补。不同类型的文化能够为教育系统提供多样化的视角和资源。不同文化间的张力与对话，有助于实现教育体系的动态平衡与持续创新。第三，在当代社会发展中，我们必须充分认识到工业技术文化的深远影响。尽管技术及其工具主义倾向在近年来遭到批评，但不可否认，在具体的历史背景下，工业技术文化这一由技术、机器、企业以及生产活动相互关联、共同构成的承载特定信念的复合体，无疑是推动社会变革的核心动力。教育强国建设依赖于改革创新，而工业技术文化所倡导的持续进步和现代化发展理念，与教育强国的建设目标高度契合。

作者信息

巫 锐 北京外国语大学国际教育学院副教授

咸佩心 深圳技术大学外国语学院德语系主任、深圳技术大学德国工业文明研究中心副主任、副教授

国外教育智库前沿问题研究摘编

编译人：方 晶 蔡浩天

布鲁金斯学会：美国大学学费标价虽高，但几乎所有学生实际支付的净价格在过去 5 到 10 年间都在下降，仅少数高收入学生在捐赠基金规模极大的私立大学中支付的学费有所上升。

（来源：<https://www.brookings.edu>）

布鲁金斯学会于 2025 年 3 月 10 日发表评论文章《大学学费正普遍下降（几乎惠及所有群体）》。文章探讨了美国大学学费在过去 5 到 10 年间的实际变化趋势，指出尽管标价（sticker price）仍然高昂，但实际支付的净价格（net price）对于几乎所有学生群体都在下降。文章强调，尽管高收入学生在少数拥有巨额捐赠基金的私立大学中仍面临学费上涨，但其他学生群体在各类院校的实际学费负担已显著降低。文章呼吁改善大学学费透明度，以便更准确地反映学费的真实水平。

研究人员认为，大学学费的实际支付情况因学生的家庭收入和所就读院校类型而异：

1. 学费标价与实际支付的差异：大学学费的标价虽然居高不下，但大多数学生通过奖学金、助学金等方式支付的净价格远低于标价。例如，依赖经济援助的四年制大学学生中，不到四分之一需要支付标价。
2. 学费下降趋势：在过去 5 到 10 年间，几乎所有学生群体的实际学费负担都在下降。只有在少数捐赠基金规模超过 50 万美元/学生全日制等效（FTE）的私立大学中，高收入学生支付的学费有所上升。
3. 家庭收入与学费负担的关系：在私立大学中，尤其是捐赠基金规模较大的院校，学费负担与家庭收入的关联更为显著。低收入学生在这类高标价

的私立大学中反而可能获得更多的经济援助，支付更低的净价格。

4. 学费变化的原因：COVID - 19 疫情和 2020 年后高通胀环境可能促使大学学费的实际支付水平下降(尽管标价仍在上涨 ,但增速低于通胀率)。此后，学费水平大多趋于稳定或继续下降。

文章建议：

1. 改善大学学费的透明度，提供更多关于不同收入水平学生实际支付学费的信息，以便学生和家庭更好地规划教育支出。

2. 保护和增强大学的经济援助体系，尤其是对于低收入学生，确保其能够负担得起高等教育。

3. 避免对捐赠基金规模较大的私立大学征收高额税收，以免削弱其为低收入学生提供经济援助的能力。

4. 重新评估学费标价与实际支付之间的关系，减少对高标价的过度关注，转而关注净价格的实际变化。

5. 加强对大学学费定价机制的监管，确保其公平性和透明度，以促进教育公平和社会流动。

城市研究院：硕士贷款限额对不同地区、机构及项目类型影响各异

(来源：<https://www.urban.org/>)

美国城市研究所于 2025 年 3 月 7 日发布研究报告《硕士项目贷款限额影响评估》。文章探讨了弗吉尼亚·福克斯 (R-NC) 在第 118 届国会提出的《大学成本削减法案》(CCRA) 中关于联邦学生贷款新年度和总额度限制的提议对硕士项目的影响。文章指出，由于数据限制，研究存在一定的不确

定性，但两个项目级数据集（即大学记分卡和美国教育部首席经济学家办公室开发的数据集）表明，不同州和机构类型将受到不同程度的影响。研究发现，华盛顿特区、俄勒冈州、新罕布什尔州和亚利桑那州的硕士项目更可能受到 CCRA 贷款限额的限制，而特拉华州、犹他州、阿拉斯加、怀俄明州、北达科他州和爱荷华州的学生则最不可能受到影响。此外，营利性机构和历史悠久的黑人学院及大学中的硕士项目更可能有学生受到贷款限额的限制。

研究人员认为，CCRA 法案将学生贷款上限设定为项目学习成本中位数，而当前政策允许学生借到项目学习成本上限。因此，学习成本高于中位数的项目中的借款人将受到限制。由于缺乏硕士项目学习成本的全面数据，研究者依据 2019 - 2020 年研究生国家后 secondary 学生资助研究的数据来估算成本。研究发现，不同地区和机构类型的学生贷款影响指数存在显著差异，这表明贷款限额的影响将不均衡。具体影响如下：

1. 地区差异：华盛顿特区、俄勒冈州、新罕布什尔州和亚利桑那州的硕士项目更可能受到贷款限额的限制，而特拉华州、犹他州、阿拉斯加、怀俄明州、北达科他州和爱荷华州的学生则最不可能受到影响。

2. 机构类型差异：公立机构的硕士项目受贷款限额影响最小，而营利性机构的项目更可能受影响。此外，历史黑人学院大学（HBCU）的硕士项目也更可能受 CCRA 贷款限额影响。

3. 学科差异：社会工作硕士和其他硕士项目的学生最可能受贷款限额影响，一般艺术硕士项目也面临较高贷款限额指数。例如，社会工作硕士项目的中位数贷款限额指数为 0.57，而科学硕士项目仅为 0.30。

文章建议：

报告指出，CCRA 的贷款限额提案将对不同地区和机构类型的硕士项目产生不均衡影响。学生可能转而依赖私人学生贷款，这些贷款不具备联邦贷

款的同等福利，且可能对信用不佳的学生不可用。无法获得额外资金的学生可能放弃攻读研究生或改变研究生院校选择。报告建议政策制定者在考虑实施贷款限额时，应充分考虑不同地区、机构类型和学科的差异，以避免对某些群体造成不均衡的负面影响。同时，应进一步研究和验证贷款限额的具体影响，以制定更加科学和合理的政策。

美国进步中心：联邦政策推动学生中心模式以重塑高等教育未来

（来源：<https://www.americanprogress.org/article/reorienting-colleges-toward-student-centered-practices/>）

美国进步中心于 2025 年 1 月 29 日发布报告《让高校教育回归以学生为中心的实践》。文章聚焦前拜登政府推动的《学生中心高等教育法案》(SCHEA)立法进程，分析其借鉴医疗行业“患者中心护理”理念的政策创新性，及其对美国教育公平与全球竞争力的深远影响。文章指出，教育部正在通过两项核心政策工具推动改革：建立“教育效益比率”强制标准，要求高校将至少 75% 学费收入投入教学与学生服务；构建全维度学生成果追踪系统，强化院校问责。

文章通过对比高等教育与医疗系统的资源配置模式，揭示了当前高校在资金使用、服务效率及透明度上的结构性矛盾并借鉴医疗行业的资源分配方式：

1. 高校经费分配失衡：非营利性私立院校近二十年总支出持续增长，但教学与支持服务支出占比停滞，学费收入对总收入的贡献度下降；营利性院校虽依赖学费收入，但教学支出保持稳定；公立院校因多源资金支持，教学投入高于学费收入。目前许多高校将大量资金分配到非核心领域，削弱了教育使命。以医疗损失比例规则为参考，报告建议在高等教育中实施教育损失比例规则，要求大学将大部分学费收入用于教学和学生支持。这一规则将有助于控制成本，确保资金用于学生教育。

2. 透明度不足的弊端：现行高校数据报告（如 IPEDS）未清晰区分学生

服务与招生营销支出，导致公众难以评估学校真实投入，加剧信息不对称。研究者认为学生应能够从大学成果数据中看到自身情况。毕业率和学分完成率等数据可提供有关入学模式变化的信息，并帮助识别持续有效支持学生的学校。尽管存在信息不对称问题，但通过提供清晰全面的完成率和学分积累数据，可帮助学生评估在不同机构的表现，从而做出更明智的选择，同时公开问责，鼓励机构改进支持结构并解决学生成功方面的差异。

3. 医疗损失比例（MLR）的启示：美国《平价医疗法案》要求保险公司将 80% 以上保费用于医疗服务，这一规则促使医疗资源向患者倾斜。类似地，若高校将大部分学费投入教学与学生服务，可提升教育质量并遏制学费上涨。

针对上述问题，作者提出以“学生中心化”为核心的系统性改革框架。其核心逻辑是：通过政策强制约束高校资源分配，同时增强财务透明度，倒逼教育机构回归育人本质。具体建议可归纳为以下方向：

设立“教育损失比例”规则：要求高校将至少 80% 的学费收入用于直接教学和学生支持服务（如学术辅导、心理健康服务），剩余部分限制在行政、营销等非必要领域。参考缅因州政策，对未达标的营利性院校实施资金限制或强制整改。

优化数据透明度机制：修订联邦教育数据系统（IPEDS），分离“学生支持服务”与“招生营销”支出类别，提供更精准的财务披露。强制高校在年度审计报告中公开学费资金流向，便于学生及监管机构监督。

政策实施路径：联邦层面推动立法（如 2019 年参议员提案），将教学支出与联邦资助资格挂钩，激励高校优化资源分配。支持传统弱势院校（如 HBCUs），通过专项拨款弥补其历史资金缺口，确保公平竞争环境。实施基于学分完成率的认可计划，类似国家蓝丝带学校计划，表彰在不同人口群体中实现高学分完成率和高全日制及兼职学生入学率的大学。

总之，当学生就读于在财务和资源配置决策中以他们为中心的机构时，

他们受益最大。通过将学费收入用于学生教学和支持，大学可以更好地服务学生，学生也更有可能获得所修的每个学分。从医疗保健领域的患者中心化模式中汲取灵感，并要求机构使预算与使命保持一致，学校更有可能实现公众期望其负责的既定成功指标。

卡托研究所：科研经费分配机制需要重新审视

(来源: <https://www.cato.org/>)

卡托研究所 2025 年 2 月 17 日发布报告《酒醉派对与异域旅行——间接成本亟需削减》。文章探讨了美国国立卫生研究院（NIH）将科研项目间接成本上限调整为 15%，引发对科研经费分配机制的重新审视。直接成本包括人员薪酬、设备采购等明确支出，间接成本则涉及实验室运维、行政管理等基础投入。美国高校现行比例制（通常 30 - 50%）虽保障了科研基础设施，但也因资金效率争议面临改革压力。政策目标旨在提高公共资金使用效能，遏制资源浪费现象，但可能削弱高校维护科研设施的能力，并对跨学科协作产生冲击。

文章认为，削减不必要的间接成本具有诸多好处。降低间接成本率可以增加每花费一美元所能进行的研究量，或者降低资助任何给定数量研究的成本。例如，将间接成本率从 50% 降低到 25%，相同的总支出可以资助更多的研究，或者以更低的总成本资助相同数量的研究。文章指出，一些大学的间接成本率过高。根据《高等教育纪事报》，NIH 拨款的平均间接成本率约为 27% - 28%，但一些大学协商了更高的费率，如哈佛大学为 69%，耶鲁大学为 67.5%，约翰霍普金斯大学为 63.7%。文章列举了多个理由来支持降低间接成本率的观点，包括大学过去曾虚报间接成本、间接成本率的谈判缺乏有效的监督、其他研究组织的间接成本较低、间接成本率在研究预算变化时未能按预期调整、以及间接成本率是基于大学的实际支出而非应有的成本等。文

章同时还探讨了新的 15% 间接成本率是否合适。文章认为，如果要选择一个任意的数字，15% 的上限可能在正确的范围内。文章还讨论了反对意见，一些人认为间接成本率过低，但文章对此进行了反驳。文章最后探讨了 15% 上限的前景，指出目前这一上限的实施面临法律挑战，但这一举措可能会为未来在和解法案中纳入间接成本问题铺平道路。

对于上述问题，研究建议是通过建立效能导向的补偿机制来改变现状。

改革需平衡效率提升与系统稳定，构建多维度解决方案：

1. 制度优化：建立动态调整的差异化费率模型，根据学科特性（如生命科学高设备依赖）设定阶梯费率，实现精准补偿。引入绩效关联机制，将部分间接成本分配与科研成果转化率挂钩。

2. 技术监管：推行全链条透明化管理，强制公开三级支出明细（基础设施 / 行政管理 / 公共服务），利用区块链技术实现资金流向溯源，通过智能合约拦截异常支出（如超标准差旅）。

3. 生态重构：鼓励区域性科研设施联盟，通过集中采购和资源共享降低单位成本，参考荷兰高校联合建立的纳米技术平台模式（平均间接费率下降 12%）。设立专项转化基金，将成本节约定向用于青年学者培养和交叉学科孵化，形成创新循环。

此次改革标志着科研治理从粗放成本控制转向系统性效能提升。关键在于构建精细化评价体系，平衡管理创新与学术自主性，既保障基础设施可持续发展，又释放公共资金的创新催化作用。未来需持续关注政策调整对中小型研究机构及基础学科的差异化影响，避免“一刀切”带来的生态失衡风险。

编译人

方 晶 上海市君悦律师事务所合伙人、太极实业独立董事、长江教育研究院研究员

蔡浩天 上海市君悦律师事务所实习生

周洪宇院长受邀出席中国教育学会召开的期刊工作会议

为持续提升中国教育学会主办期刊《中国基础教育》《中国教育学刊》办刊质量，更好地服务基础教育高质量发展和教育强国建设，中国教育学会于3月15日在北京召开期刊工作会议，会长朱之文同志出席并讲话。



(会议现场)

中国教育学会常务副会长吕玉刚、常务副会长李天顺，常务副会长、《中国基础教育》总编辑翟博以及学会副会长、监事长、副监事长，学术委员会主任委员、副主任委员，各分支机构负责同志，各省（自治区、直辖市）、新疆生产建设兵团学会和各计划单列市教育学会负责同志，《中国基础教育》和《中国教育学刊》编委等共160余人参加会议。中国教育学会副会长、秘书长杨银付主持会议。



朱之文

朱之文在讲话中强调，教育期刊是重要的学术阵地、媒体平台，在宣传党和国家教育方针政策、推动先进教育理念落地实施、指导基层教学改革实践、加强舆论引导等方面发挥着重要作用。在全面建设教育强国的新征程上，办好“两刊”，事关中国教育学会的形象，事关学会事业高水平发展，事关我国基础教育高质量发展。

朱之文表示，无论是具有40多年历史的《中国教育学刊》，还是刚创办不到3年的《中国基础教育》，都取得了可喜成绩，在我国教育期刊界、在基础教育战线都产生了各自的影响。一是服务大局成效凸显，二是办刊质量稳步提升，三是办刊机制不断完善，四是办刊队伍不断加强，五是社会影响持续扩大。

朱之文指出，在充分肯定成绩的同时，要清醒地认识到，在全面建设教育强国的新征程上，“两刊”发展面临新形势、新挑战、新要求。一要坚持正确办刊方向，提高政治站位，全面落实党的领导。二要牢牢把握办刊定位，在各自定位上办出特色、办出高水平。三要着力发挥引领作用。四要进一步完善办刊机制，尤其要充分发挥学会的平台优势、学术优势。五要重视发挥编委会作用。六要利用新媒体新技术创新办刊方式，关注新技术，研究新应用，赋能新发展。这是“两刊”的新任务，也是难得的发展机遇。

朱之文强调，大国要有大刊，强国要有强刊。办出若干高水平教育期刊，是全面建设教育强国提出的迫切要求，是时代赋予我们的责任和使命。办好“两刊”，必须紧紧依靠编辑部、编委会，但同时也离不开方方面面的支持。希望学会各位学术委员、各分支机构和各地学会多关心支持中国教育学会的期刊事业，多为“两刊”提出宝贵意见，并结合各自研究和实践，为“两刊”撰写高质量文章。他表示，期待“两刊”百尺竿头更进一步，持续提升办刊水平，成为全国乃至在世界上具备影响力的期刊，为教育强国建设作出应有贡献。

中国教育学会副会长、秘书长杨银付主持会议。

《中国基础教育》总编辑翟博和《中国教育学刊》主编王定华分别作期刊发展工作汇报。

翟博指出，《中国基础教育》创刊以来，按照朱之文会长提出的“坚守初心、引领方向，顶天立地、理实相生，继往开来、守正创新，扎根中国、融通中外”办刊思路，正在成为一本权威、专业、高端、接地气的高品质期刊。编辑部在高、深、实、新、特上下功夫，出奇招、开新局、求实效。第一，在“高”上树标杆，追求高站位、高品质、高质量、高标准办刊。第二，在“深”上开新局，聚焦教育热点、焦点、难点。第三，在“实”上求实效，坚持“接地气”，贴近基层、贴近一线、贴近学校、贴近局长校长教师办刊。第四，在“特”上出奇招，打造品牌和特色活动。第五，在“新”上建平台，开拓创新，期刊融媒体“双轮驱动”齐发力。创刊两年半以来，期刊的品牌影响力、活动覆盖面、内容转载率、发行量、新媒体阅读量逐年提升。2025年是《中国基础教育》的“品牌建设年”，



杨银付



翟博

编辑部提出“办真正有用的期刊”的办刊追求，通过做优品牌栏目、做强品牌策划、做大品牌活动，努力打造我国基础教育领域富有影响力的综合性、高水平、高规格专业刊物品牌，努力当好我国基础教育改革发展的时代风向标。

王定华指出，《中国教育学刊》于1980年创刊，今年恰逢办刊45周年。45年来，《中国教育学刊》不断改革创新、砥砺前行，成为学术研究与实践领域中的领军期刊，连续多年被评为中国人文社会科学核心期刊（中国社科院AMI核心期刊）和CSSCI（中文社会科学引文索引）来源期刊。尤其是近年来，《中国教育学刊》各项工作取得新进展，办刊



王定华

质量和影响力、引领力取得显著进步。在《〈中国教育学刊〉五年发展规划（2025—2029年）》中，明确提出面向未来，“聚焦思想理论引领，聚焦应用性研究，聚焦教育改革前沿，聚焦教育关键问题，聚焦持续性跟踪，聚焦大专家效应，聚焦跨学科创新，聚焦学术能力建设”，以更高的标准审视自身，将办刊质量视为生命线，矢志不渝地追求专业化与高品质发展，力求在基础教育学术界树立标杆、彰显权威。

之后，有六位代表先后发言。中国教育学会学术委员会主任，清华大学原副校长、文科资深教授谢维和代表学术委员会发言。他表示，“两刊”都不愧为国字号的教育期刊和学术期刊。近期，中央发布了《教育强国建设规划纲要（2024 - 2035年）》，强调了教育的



谢维和

政治属性、人民属性、战略属性和教育对中国现代化所具有的先导性、基础性作用。希望“两刊”能够反映中国基础教育在这个伟大时代中所做出的创造和创新，进一步宣传中国基础教育改革实践成果，促进中国基础教育高质量发展。

中国教育学会副会长，长江教育研究院院长兼华中师范大学国家教育治理研究院院长、教授周洪宇代表专家作者发言。他表示，“两刊”的发展需要重视三点：一是找准办刊定位，二是抓好选题策划，三是精心打造品牌。教育界的主体主要有三类人：第一类是教育行政管理人员，第二类是专家学者，第三类是广大基层教育工作者。期刊的话语内容有三类：政策话语、学术话语、工作话语。面对这三类人群，对应什么样的话语体系，需要找准定位，最终形成办刊的基调、风格。



周洪宇

中国教育学会副会长、江苏省教育学会会长朱卫国代表地方教育学会发言。他认为，“两刊”具有三大特点，一是坚持理论性与实践性结合，二是具有权威性和政策性，三是呈现综合性和多样性。他期待“两刊”能够帮助提升地方教育管理干部与教师的专业能力，助力扶持和培养青年教师，并通过线上线下活动，增强刊物与地方读者的互动，不断提升期刊影响力。



朱卫国

中国教育学会副会长，北京市人大教科文卫委员会分党组书记、副主任，市人大常委会教科文卫办公室主任，首都师范大学教育学院教授孟繁华代表“两刊”编委发言。他指出，“两刊”要突破理论和实践的界限，理论和实践不能分家，没有实践的理论是空中楼阁。他希望“两刊”既要成为理论创新的瞭望塔，也要化身实践探索的铺路石。



孟繁华

中国教育学会副会长、教育部基础教育教育教学指导委员会副主任委员、香港中文大学当代教育研究所所长唐江澎代表作者发言时表示，“两刊”以思想深度定义学术高度，以实践效度彰显使命担当。“两刊”的时代价值体现在以学术引领破解改革深水区难题，在办刊定位上发挥了教育改革攻坚战的“战略参谋部”的重大作用，在学术品位方面成长为教育规律探索的“思想策源地”，担当起全国教师专业发展的“全周期成长阶梯”。



唐江澎

中国教育学会常务理事，重庆市九龙坡区谢家湾教育集团党委书记、总校长，谢家湾学校党委书记刘希娅代表读者发言时表示，《中国教育学刊》是“教育理论与实践的桥梁”，《中国基础教育》则是“一线学校干部教师的良师益友”。作为重要的舆论阵地和学术载体，“两刊”始终以政治站位和主动作为助推党和国家方针政策落地，已经成为传播先进基础教育思想、服务基础教育科学决策、推动基础教育改革实践的重要平台。她希望“两刊”将阵地从线下进一步扩展到线上，发挥更大的作用。



刘希娅

周洪宇院长受邀出席新时代学校情感教育学术研讨会暨朱小蔓情感教育研究所揭牌仪式并作报告

3月20日上午，第十三届全国人大常委会委员、中国教育学会副会长、全国“生活·实践”教育共同体总负责人、长江教育研究院院长兼华中师范大学国家教育治理研究院院长周洪宇赴南京九中长江路校区，受邀出席新时代学校情感教育学术研讨会暨朱小蔓情感教育研究所揭牌仪式。南京大学教育研究院院长黄斌，南京大学教育研究院教授、“生活·实践”教育共同体江苏中心主任操太圣，南京市教育科学研究所所长、“生活·实践”教育共同体江苏中心常务副主任刘大伟，全国“生活·实践”教育共同体副秘书长、华中师范大学国家教育治理研究院科研助理覃德文陪同参加。

教育部原副部长、江苏省原副省长王湛，江苏省教育厅副厅长、一级巡视员顾月华，江苏省教育科学研究院院长陆岳新，省教育厅基础教育处处长顾春明，南京师范大学副校长程天君，市委教育工委专职副书记柴耘，区委书记闵一峰等领导嘉宾出席了会议。

周洪宇院长为会议作了题为《中国知情意合——教育优良传统的继承与发展》的主旨报告，他指出陶行知是近现代以来中国“知情意合一”优良教育传统的集



大成者，中国当代教育家“知情意合一”的教育主张都是接续古代“知情意合一”传统和陶行知“知情意合一”主张而来。



周洪宇院长认为，朱小蔓在继承陶行知教育思想的同时，结合现代教育需求进行了创造性转化。她将中国传统的情感文化与现代教育理论相结合，构建了具有本土特色的情感教育范式。她还强调教育应关注学生的生命体验，培养学生的“生活力”和“情感力”。朱小蔓的情感教育理论强调教育过程中认知与情感的协调发展，认为情感是人的整体发育的“根基”，是道德教育的重要基础。她指出，教育应关注儿童的情感发展，通过情感教育促进学生的知情意统一，这与陶行知“知情意合一”的理念高度契合。她还总结了中国传统情感性道德教育的模式，如“知行合一”“情理合一”，并将其融入现代情感教育理论。

周洪宇院长指出，朱小蔓是中国情感教育理论的奠基人和开拓者，她继承并发展了陶行知“知情意合一”理念，将陶行知的生活教育思想创造性地阐释为生命教育，认为生命教育的核心是关注生命、尊重生命、提升生命质量。她提出，教育应从“生活”和“生命”两个维度出发，关注学生的全面发展，强调教师在情感教育中的重要作用，认为教师应具备情感 - 人格资质与技能，能够与学生形成情感交往关系。朱小蔓通过情感教育和生命教育的理论与实践，为中国教育改革提供了新的视角和路径，其研究不仅深化了教育理论，还推动了教育实践的发展。

周洪宇院长赴南京大学调研并作学术讲座



3月20日，第十三届全国人大常委会委员、中国教育学会副会长、长江教育研究院院长兼华中师范大学国家教育治理研究院院长周洪宇教授赴南京大学调研，全国“生活·实践”教育共同体秘书处副秘书长、华中师范大学国家教育治理研究院科研助理覃德文等陪同。

当日下午，周洪宇院长为南京大学第251期行知论坛作了题为《陶行知教育思想的当代价值》的学术讲座。

周院长首先分享了个人与陶行知教育思想研究结缘的故事，并指出了研究陶行知教育思想当代价值基于对当今教育改革的现实意义、基于历届中央主要领导的充分认可以及基于学术界的广泛研究。接着，周院长从一张老照片讲起，生动地讲述了陶行知思想的历史遗产。陶行知思想的历史遗产主要体现在事业、思想、

人格和精神四方面,其中在思想上最具代表性的是“生活即教育”“社会即学校”“教学做合一”三大教育原理。随后,周院长详细讲解陶行知思想的当代价值——为当代教育强国观提供了历史资源,为当代教育提供了大教育观、全面教育观、生活课程观、实践教学观等科学先进的教育观念。



在讲座的互动环节,南京大学师生们积极提问,围绕陶行知思想研究的新增长点、陶行知终身教育观等主题展开讨论。讲座现场氛围热烈,同学们受益匪浅。

讲座结束后,周洪宇院长与南京大学校长、中国科学院院士谈哲敏,中国陶行知研究会副会长、《生活教育》主编陈华,南京大学教育研究院院长黄斌,南京大学课程与教学研究所所长汪霞,南京大学教育研究院教授操太圣,南京市教育科学研究所所长刘大伟,南京大学教育研究院教授季春梅等领导专家进行了会谈,就陶行知教育思想、AI教育等话题展开了探讨。

长江教育研究院是在湖北省教育厅的支持下，由华中师范大学和湖北长江出版传媒集团有限公司联合发起，于2006年12月16日成立的教育研究机构。由十三届全国人大常委，四届全国人大代表（2003-2023），湖北省人大常委会原副主任、中国教育学会副会长、华中师范大学教授周洪宇担任院长。

长江教育研究院本着“全球视野、中国立场、专业能力、实践导向”的指导思想，“民间立场、建设态度、专业视野”的立院原则，聚集了一批国内外优质教育专家资源，搭建了一个以文化出版企业为依托、联系相关教育专家和教育管理部门的平台，形成了以学术研究为基础、政策研究为重点、出版企业为依托、政府支持和社会参与为支撑，“学、研、产、政、社”优势互补、协同推进的新型体制机制。

17多年来，长江教育研究院一直致力于打造新型教育智库“重器”，努力让智库的“谋划”转化为党和政府的决策，智库的“方案”转化为实际行动，智库的“言论”转化为社会共识，更好地为改革奉献力量。自2016年来，连续三年在中国智库索引评选中社会智库类排名稳扎前三。2017年入选中国社会科学评价研究院“2017年度中国核心智库”。



联系电话：027-87671389

官方邮箱：cjy2006@cjy.com.cn

官网地址：<http://cjy.com.cn/>

公司地址：湖北省武汉市江汉区青年路277号湖北教育出版社5楼