

YELLOW BOOK

民间的立场

建设的态度

专业的视野

中国教育黄皮书

◆
(长江教育研究院2017年度教育报告)

2017年：以五大发展理念制定“十三五”教育发展规划

周洪宇 主编

YELLOW BOOK

民间的立场

建设的态度

专业的视野

中国教育黄皮书

长江教育研究院2017年度教育报告

2017年：以五大发展理念制定“十三五”教育发展规划

周洪宇 主编

(鄂)新登字 02 号

图书在版编目(CIP)数据

中国教育黄皮书.2017 年:以五大发展理念制定“十三五”教育发展规划/周洪宇主编.
—武汉:湖北教育出版社,2017.2

ISBN 978-7-5564-0578-7

I.中…

II.周…

III.①教育事业-研究报告-中国-2017 ②教育规划-研究报告-中国-2016-2020

IV.G52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 029628 号

中国教育黄皮书 ZHONG GUO JIAO YU HUANG PI SHU

出品人 方 平

责任编辑 刘书慧 黄烨祁 孙亦君

责任校对 刘慧芳

封面设计 牛 红 张岑玥

责任督印 张遇春

出版发行	长江出版传媒 湖北教育出版社	430070 武汉市雄楚大道 268 号 430070 武汉市雄楚大道 268 号
经 销	新 华 书 店	
网 址	http://www.hbedup.com	
印 刷	湖北新华印务有限公司	
地 址	武汉市硚口区长风路 31 号	
开 本	787mm×1092mm 1/16	
插 页	2	
印 张	23.75	
字 数	320 千字	
版 次	2017 年 2 月第 1 版	
印 次	2017 年 2 月第 1 次印刷	
书 号	ISBN 978-7-5564-0578-7	
定 价	62.00 元	

版权所有,盗版必究

(图书如出现印装质量问题,请联系 027-83637493 进行调换)

长江教育研究院重大规划项目成果
湖北省教育政策研究中心研究成果
湖北省教师教育研究中心研究成果

《中国教育黄皮书》编委会

- 总 顾 问 顾明远（原中国教育学会会长、北京师范大学教授）
- 编 委 会 主 任 周洪宇（长江教育研究院院长、湖北省人大常委会副主任）
- 编 委 会 副 主 任 郭 戈（人民教育出版社党委书记）
潘启胜（长江出版传媒集团董事长）
马 敏（华中师范大学党委书记）
黄 俭（湖北省教育厅副厅长）
- 编 委 会 成 员 （按姓氏笔画排序）
- | | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 马 敏 | 马必学 | 方 平 | 方向荣 | 王池富 | 王后雄 |
| 王祖琴 | 叶 平 | 申国昌 | 孙永平 | 刘传铁 | 刘献君 |
| 刘国卫 | 朱圣芳 | 李德仁 | 李梦卿 | 杨宗凯 | 肖 丰 |
| 邱菊生 | 张维春 | 周洪宇 | 周百义 | 周宗清 | 陈冬新 |
| 姜大源 | 胡明亮 | 胡仲军 | 谈松华 | 涂艳国 | 凌 云 |
| 程斯辉 | 曾天山 | 傅华强 | 彭南生 | 靖国平 | 雷万鹏 |
| 熊健民 | 谭细龙 | 潘启胜 | | | |
- 编 委 会 秘 书 长 胡明亮 陈冬新
- 编委会副秘书长 申国昌

《2017年:以五大发展理念制定“十三五”教育发展规划》编委会

主 编 周洪宇

副主编 申国昌 胡明亮

本书主要作者简介

- 李晓红 教育部副部长、中国工程院院士
- 顾明远 原中国教育学会会长、北京师范大学教授
- 陶西平 国家教育咨询委员会委员、国家总督学顾问、联合国教科文组织世界教育联合会副主席、亚太地区联合国教科文组织协会联合会名誉主席
- 郝克明 国家教育咨询委员会委员、国家教育发展研究中心原主任、北京大学等校兼职教授
- 朱永新 民进中央副主席，全国政协常委、副秘书长，“中国教育30人论坛”成员
- 徐 辉 民盟中央副主席，全国政协常委、副秘书长，“中国教育30人论坛”成员
- 王定华 教育部教师工作司司长、教授
- 张 力 国家教育咨询委员会秘书长、国家教育发展研究中心主任、研究员
- 杨银付 国家教育发展研究中心副主任、研究员
- 周洪宇 全国人大代表、湖北省人大常委会副主任、华中师范大学教育学院教授、长江教育研究院院长，“中国教育30人论坛”成员
- 李镇西 四川省成都市武侯中学校校长
- 刘国卫 湖北省教科院战略研究室主任、所长
- 张建新 武汉纺织大学教育研究中心主任
- 申国昌 华中师范大学教育学院副院长、教授
- 李梦卿 湖北工业大学职业技术师范学院院长、教授
- 张 炜 湖北第二师范学院湖北教师教育研究中心副教授

代 序

制定实施“十三五”国家教育发展规划

周洪宇

规划是行动的指南，规划工作是各项工作的重要基础。办任何事情都要有规划，有规划我们的工作才有主动性、预见性和前瞻性。所以，重视规划、了解规划、研究规划、制定规划，是我们做好一切工作的基本前提。

一、国家“十二五”教育发展规划实施进展回顾

了解国家“十三五”教育规划的基本内容，理解和把握其主要精神之前，需要首先理解《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》的总目标，并回顾一下“十二五”教育规划实施的进展，明确2010—2015这五年来中国在教育上取得了哪些进展，还存在哪些问题。知道我们由何而来，所处何处，才能更加明确我们将走向何方。

（一）“两基本一进入”的总目标

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》里，中央提出了“两基本一进入”的总目标。具体而言，是在2020年“基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国的行列”。总目标很宏伟，每一个字都有其特定的含义，比如说，“基本实现教育现代化”，不叫“实现”而叫“基本实现”，“基本形成学习社会”，不叫“形成”而叫“基本形成”，意思十分明确。它们与“完全进入”“完全形成”有明显区别。一个是教育现代化，一个是学习型社会，在2020年时要实现“两个基本”。同时，在2020年的时候，还要“进入人力资源强国的行列”。中国现在是世界上最大的“人力资源大国”，13.8亿，没有哪个国家的人口比中国多，没有哪个国家的人力资源有中国多，但是到2020年，中国必须要“进入人力资源强国”的行列，这就是国家的总目标。

在教育现代化、学习型社会和人力资源强国的总目标下有一个庞大的指标体系，里面有一些具体指标可供检测和推进，诸如基础教育的入园率、入学率、巩固率，高等教育毛入学率等，特别是要按照中央在十八大报告里的要求，到 2020 年，中国要“实行更高水平的普及教育、形成惠及全民的公平教育、提供更加丰富的优质教育、构建体系完备的终身教育、健全充满活力的教育体制”。

（二）“十二五”期间各级各类教育发展取得的成绩

从学前教育来看，幼儿园在园的人数和学前三年毛入园率，提前 6 年实现了 2020 年原来的预定的目标，教育发展的速度远远超过了政府预期。这 5 年期间，公办幼儿园发展得不错，民办幼儿园发展增幅更大。现在在学前教育领域民办幼儿园已经占到了 66% 以上，也就是说，公办幼儿园只占 34%。民办幼儿园的在园人数接近了 53%。因此，从政府的职责来看，在未来的“十三五”期间应该更加注重体现政府的职能。也就是说要多办一些公办幼儿园，尤其是对贫困地区和群体，就是说幼儿群体要更加精准地帮扶到位。这既是“十二五”期间教育工作取得的成绩，也是存在的问题。同时，还是未来学前教育在“十三五”期间要努力推进的一个方向。

从中小学教育来看，九年义务教育的巩固率距离我们 2015 年的预期目标很接近。如果往前推进的话，应该很有可能达到比预定的 2020 年，义务教育巩固率在 95% 这么一个目标。“巩固率”和“入学率”不同，“入学率”体现在义务阶段基本上是百分之九十九点几，只要想读，小学或者初中，都可以读书，但是进了学校之后由于种种原因，学生会厌学、退学，或者其他原因，流失了，所以又有一个“流失率”“辍学率”。考虑到这些因素，国家在九年义务教育阶段，重点强调的就是“巩固率”，因为“入学率”的起点已经很高了，所以应更注重义务教育的“巩固率”是多少，而不是看重“入学率”多高。

从高中教育来看，现在高中在校生大概在 2 500 万左右，2014 年是 2 400 万，2015 年 2 400 多万，不到 2 500 万。高中的毛入学率比 5 年前有明显的增加，但是还需要强调普及的问题。

就高等教育来看，发展速度也非常快。在 2015 年的时候，我国高

等教育在读生已经有 3 600 万人。这个规模是世界上任何一个国家都不可比拟的。3 600 万，相当于好些小国人口的总和。

2010 年，国家制定中长期教育规划纲要的时候，有关方面曾预测用十年的努力，将高等教育的毛入学率由 30% 提升到 40%，一年提高一个百分点，但是没有想到，只用了 5 年的时间，高等教育毛入学率就从 2010 年的 30% 提升到 2015 年的 40%。2016 年 3 月 5 日，笔者在人民网第一时间应邀为网友解读李克强总理所作《政府工作报告》教育部分精神时，大胆做出判断，指出再过 5 年中国会从现在的高等教育毛入学率从 40% 提升到 50%。笔者注意到几天以后 3 月 9 日教育部部长袁贵仁也在参与全国政协委员组讨论时明确表示五年后高等教育毛入学率将达到 50%。为什么笔者做出五年以后高等教育毛入学率将会达到 50% 的判断，一个很重要的因素就是，我国现在读大学的适龄人口，在未来的五年里，还不会有显著的增加，尽管 2016 年已开始实施全面二孩的人口政策，但是这里面还会有一个时间差，还有一个过渡期，所以未来五年里，报考高校的考生数量并未上升，而是在逐步下降，那么招生计划即使不增加，高等教育毛入录取率也会增加。至于要达到 50%，未来五年也不是一件很难的事情。社会上可能有些人还要批评政府说“是不是又要搞新一轮的扩招来追求高等教育毛录取率 50%，以显示自己的政绩？”其实这是误解，国家已经明确宣布了，而且还重申了多次，招生规模维持现状并逐年减少，不会再有新的增加，也没必要招那么多学生。但是，由于过去长期实行计划生育、严格控制人口的原因，新生人口过去减少许多的原因，这几年各省报考大学的考生逐年呈下降趋势，除了少数民族地区以外，其他大多数省份报名高考的考生下降趋势非常明显。湖北省每年报考大学的考生最近五年都在逐年下降，与前几年相比都已经减少了六七万人了。当然，这也是一个自然周期，再过了一段时间，过了 2020 年以后，由于二孩政策的实施，必然又会在某一个时间段有所回升，所以社会上可能会觉得“你那个高等教育毛入学率指标要在现有基础上再增加十个百分点，肯定是要靠扩招才能实现的”，这只不过是误解，实际上近年国家的招生计划并没有增加，只是因为全国总的考生减少了，所以毛入学率就必然会上升了。

从上述分析可以看出,“十二五”期间中国在实施《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》方面,取得的成绩是显著的,正走在迈向人力资源强国的道路上。从近年国外一些重要国际组织对中国教育科技的评估来看,也应该完全确信这一点。对于中国教育事业的发展,不管是联合国教科文组织、联合国开发计划署,还是世界银行、经济合作与发展组织(OECD)等其他国际组织,他们对中国教育事业的发展,评价都是很高的。比如每年联合国开发计划署发布的《人类发展报告》、世界银行出版的《世界发展指标》、经济合作与发展组织出版的《教育概览 OECD 指标》等,都用大量数据说明中国近年来在人类发展、普及教育、促进教育公平、提高教育质量方面,做了大量富有成效的工作,并为广大发展中国家和发达国家教育发展提供了宝贵的经验。当然,这样说也丝毫不用讳言政府的工作还有这样那样的不足,还有很多需要进一步改进和完善的地方。

二、国家“十三五”教育事业规划解读

2016年12月28日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,通过国家教育事业发展“十三五”规划。2017年1月10日,经总理李克强签批,国务院印发《国家教育事业发展“十三五”规划》(以下简称《规划》),确定了“十三五”时期教育改革的指导思想、主要目标、战略任务和保障措施,是近期我国教育改革的行动纲领和指导性文件。

《规划》强调,要以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念统领教育改革发展,坚持党的领导,坚持社会主义办学方向,以全面提高教育质量为主题,以教育的结构性改革作为主线,全面深化教育改革,加快推进教育现代化,为全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦做出更大贡献。

《规划》提出,到2020年我国教育现代化取得重要进展,教育总体实力和国际影响力显著增强。全民终身学习机会进一步扩大,学前三年毛入园率达到85%,九年义务教育巩固率达到95%,高中阶段教育毛入学率达到90%。教育质量全面提升,教育体系制度更加成熟定型,人才供给和高校创新能力明显提升,教育发展成果更公平惠及全民。

《规划》从提高质量、促进公平、优化结构等方面提出了一系列战略任务。在提高教育质量方面，提出要全面落实立德树人根本任务，全面实施素质教育，着力提升学生思想道德水平、社会责任感和法治意识，培养创新创业精神与能力，强化实践动手能力。创新育人方式，深化课程教学改革和考试招生制度改革。着力加强教师队伍建设，优化教师资源配置，完善教师管理制度。完善教育投入机制，改善各级各类学校办学条件。完善教育质量标准、评价体系和质量监测制度，构筑质量保障体系。在促进教育公平方面，《规划》提出实施教育脱贫攻坚行动计划，加大职业教育脱贫力度，扩大农村贫困地区学生接受优质高等教育机会。以中西部地区、贫困地区和民族地区为重点，补齐基本公共教育服务短板，推进县域内城乡义务教育一体化发展，推进城乡义务教育公办学校标准化建设，到2020年基本消除56人以上大班额现象，义务教育实现基本均衡的县（市、区）比例达到95%，继续扩大普惠性学前教育资源。实现家庭经济困难学生资助全覆盖，保障家庭经济困难、残疾少年儿童、进城务工人员子女、留守儿童等群体平等受教育权利。在优化教育结构方面，《规划》提出要优化教育资源配置结构，统筹规划学校布局，推进区域、城乡教育协调发展。加快发展现代职业教育。推进高等教育分类发展，推动具备条件的普通本科高校向应用型转变。创新建设机制，鼓励公平竞争，统筹推进世界一流大学和一流学科建设。大力发展继续教育，构建终身学习制度。优化人才培养结构，加快培养现代产业急需人才。

《规划》还强调要促进和规范民办教育发展，鼓励社会力量和民间资本以多种方式进入教育领域，提供多样化教育产品和服务。大力推进教育信息化，推动“互联网+教育”新业态发展。统筹推动教育开放，强化教育对外交流与合作，完善中外人文交流机制，积极参与全球教育治理。

从整体上来看，国家“十三五”教育事业规划的基本精神，可以用四句话来概括，那就是“以全面提高教育质量为主题，以促进教育公平为重点，以教育的结构性改革为主线，以加强教育法制为保障”，这是“十三五”教育事业规划的精髓所在。我们理解和把握“十三五”教育

事业规划，从这四个方面可以看得比较清楚。

（一）以全面提高教育质量为主题

“十三五”教育事业规划明确提出以全面提高教育质量为主题。这是“十三五”教育规划的一个重大政策亮点。过去在教育方面的政策推进主要强调的是教育公平，叫“促进教育公平”，甚至于2010年7月13日时任中共中央总书记胡锦涛在全国教育工作会议上所作讲话题目就是《发展教育要以促进公平为重点》，可见当时对“教育公平”问题的强调。但是从“十三五”开始，尤其是在2016年李克强总理所作的《政府工作报告》里，则把“提高教育质量”摆在了首要位置。在今年政府工作报告教育部分，开头一句话就是要有“更高质量的教育，更加公平的教育”。“质量”放在“公平”之前，这是这么多年来第一次，也是新中国成立以后的第一次，这就给教育工作者做出了一个明确提示，也就是希望今后应更加重视教育的质量问题。

这次把质量放在公平之前，是不是意味着公平不重要，或者公平没那么重要，恐怕还不能简单这样看。就今天的现实而言，中国教育还需要进一步加强教育公平，推进教育公平，促进教育公平。在今天，教育公平依旧是我国要努力推进的一项重点工作。事实上，我国现在教育的不公平还存在着多个方面，比如，地区之间、东中西部之间、偏远地区和中心地区之间、不同层次学校之间、不同群体之间，甚至同一学校不同群体之间，教育的不公平还普遍存在。教育公平依然是我国今天要推进的一项重要工作，但是为什么中央在这个时候提出来要“更加注重教育质量”问题呢？这意味着我国今天教育事业的发展到了一个新阶段，面临着一个重要的转折点，这是和国家经济社会发展的总体形势相适应的，也是我国教育自身发展到一定阶段之后需要进一步注重考虑教育质量的问题。当然，这也与老百姓对教育质量有更高的期待有直接的联系。眼下上学的问题基本上解决了，但是上好学的问题没有得到根本解决，所以，对于接受好教育的需求更强烈。好教育当然就是高质量的教育、优质教育。所以在基本解决上学问题之后需要把教育质量问题放在更加突出的位置。同时，强调教育质量问题也和促进更高水平的教育公平有着直接的联系。

教育质量和教育公平是贯穿人类教育发展史的两个主题。有人类教育以来，这两个主题就一直存在，但是这两者不是彼此替代的关系，不是非此即彼的关系，而是相互促进的关系，甚至在某些方面还有互相包容的关系。接受更高质量的教育从某种角度上来看也是一种更加公平的教育。在教育公平里面，除了要讲“有教无类”，还要讲“因材施教”。教育机会要面向所有人，让每一个人都接受教育。同时，教育公平里面还要做到因人施教。因人施教实质上就是注重教育质量，所以不要简单地把公平和质量对立起来，也不要简单地认为现在注重教育质量就必然会忽视教育公平。一定的质量也意味着一定的公平，更高的质量同样意味着更高的教育公平。所以，今天把教育质量问题摆在了一个更加突出的位置，它提醒教育工作者，在工作当中，要通过提高教育质量去促进更高水平的教育公平，这是教育工作者今后要面临的一项更重要的工作。与此相关，这也要求高等学校要进一步提高创新能力，建设现代职业教育体系和优化学科专业布局以及人才培养机制。在提高教育质量的过程中，教学改革本身并不是目的，目的是要提高高校创新能力。对于部分高等学校来说，还有一个“双一流”建设问题。所谓“双一流”，是指建设一流的高校与一流的学科。前不久国务院印发了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》。在这个方案里面，提出了一个阶段性的目标，明确了一系列的改革任务、建设任务和支持措施。这个对于高等学校的发展，尤其是对于有志建成一流学校和一流学科的高校更是给出一个明确的发展方向。在这个规划里面，在提高教育质量方面，发展应用型、实用型和学术型的高等教育和职业教育，是放在一块儿谈的。也就是说，《规划》强调优化学科专业布局和人才培养机制不仅指我们的高等教育，也指我国的高等教育与职业教育的联通，所以在《规划》里面也鼓励具备条件的普通本科高校向应用型转变，这是需要把握的第一个方面。

（二）以促进教育公平为重点

促进教育公平依然是“十三五”教育事业规划的一个重要方面和重要内容。但是“十三五”期间的教育公平和“十二五”期间的教育公平比较起来，无论是在面的方面还是在点的方面还是在质量方面，都有了

显著的不同，要促进教育公平，首先从学前教育的普及做起，要大力发展学前教育，让更多的人能有接受学前教育的机会。如果幼儿园少了，那谈什么普及学前教育呢？所以首先是要大力发展幼儿园，同时，要在“十二五”的基础上进一步完善资助政策，实现家庭经济困难学生资助的全覆盖。换句话说，今后，对于学前教育阶段，一直到研究生阶段，只要你是贫困家庭子女，这个资助政策都要覆盖，这就叫作资助政策的全覆盖。要加快城乡义务学校、义务教育、公办学校标准化建设。我国过去已经在推进义务教育阶段公办学校的标准化建设，尤其是硬件建设，现在要进一步推进软件建设，加强师资队伍建设，尤其是要加强乡村教师队伍建设。2015年国务院出台了一个“关于加强乡村教师队伍建设”的文件，这是很少有的。在这个文件里面，对于如何加强乡村教师队伍建设做出了一系列政策安排，包括为乡村培养教师，免费接受师范教育，师范生到乡村之后享有各项优惠政策。包括乡村教师的住房问题、工资问题、补贴问题、编制问题、奖励问题，有一系列的政策向乡村教师聚集，国家拿出真金白银，来加强乡村教师队伍建设。另外，在促进教育公平方面，现在也越来越重视特殊教育、民族教育、少数民族教育，在最近几年国务院总理的政府工作报告里都提到了加强民族教育和特殊教育，总的来看，政府在履行政府基本公共职责方面，在推进教育公平方面，未来的“十三五”期间还有更多工作要做。

值得注意的是，在《规划》中，明确提出了“普及高中阶段教育”的目标，这和“十二五”的教育规划有明显的不同。在“十二五”教育事业规划里是这样讲的，叫“基本普及高中阶段教育”，前面多了个“基本”，“十三五”把“基本”两个字拿去了，叫“普及高中阶段的教育”，不讲“基本”的，直接讲“普及”，这个难度更大。我们在学习、了解、研究、把握国家“十三五”教育事业规划的时候，一定要注意这种词语表达的不同。要知道，在中央文件里，多两个字和少两个字，意义是完全不一样的。不仅重视程度不同，工作的力度也不同，安排的一些政策、资金、项目也不一样。在这些重要文件里面，某一类教育怎样去表达是需要反复推敲的。看起来很简单就那么几个字，就那么一句话，但是，每个字、每一句话后面的含金量是不同的，“普及高中阶段

教育”这句话后面跟着的就是一系列政策、资金和项目，是一项重要工程。高中阶段教育如此，高等教育也是这样。现在国家已经明确提出来要逐步分类，推进中等职业教育，免除学杂费。“十三五”期间不仅中职生，普高生家庭困难的，也要逐步地免除学杂费。什么叫“高中教育”？高中教育其实包含两大块：一块是中等职业高中，简称“中职”；一块是普通高中，简称“普高”。目前中职和普高所占的比例，中职大概占45%左右，普高大概占55%左右，有的地方，两者的比例差不多，有的地方，普高更多或更少一些。但总体的比例，就全国而言，中职占45%左右，普高占55%左右。国家在“十二五”期间，对这个占45%左右的群体已在逐步实行免除学杂费。“十三五”期间，又开始对普高的这个群体的贫困学生逐步实现免除学杂费。而对普高逐步免除学杂费，就意味着，国家要增加几百个亿甚至是上千个亿的投入。同时，普通高中也加快了多样化发展的步伐。因为，就基础教育而言，到了高中教育阶段，要越来越强调教育的多样化，要为学生在未来的人生发展提供更多的选择。所以，强调教育的选择化在高中阶段，“十三五”教育事业规划已经明确把它提出来了。你可以高中毕业后直接参加工作，你也可以就读高等教育，你也可以自己创业。但是，不管怎么样，在高中教育阶段要为学生未来人生的发展，做好学习上的、教育上的、技能上的各种准备。高中教育的多样化，现在正越来越普遍，要满足不同潜质学生的需要，全面提高高中生的综合素质。

（三）以教育的结构性改革为主线

改革是发展的基本动力，关于深化教育改革，十八届三中全会文件已就如何全面深化改革，包括教育方面的改革，做出了明确安排。在教育方面，主要体现在四个方面。一是以育人树人为导向，全面创新育人的模式。二是以促进教育公平为关键，多方位地缩小教育差距。三是以考试招生制度为龙头，优化教育结构体系。四是以管、办、评分离为重点，改革管理体制和办学体制。尤其值得注意的是，三中全会首次提出“要推进教育服务业领域的有序开放”。所谓“有序”就是在国家宏观政策法规调控下推进；所谓“开放”，包括对内开放和对外开放。对内开放，就是向民间资本开放；对外开放，就是向国外优质资源开放、有序

开放。那么在这次“十三五”教育规划里，在教育部分，对于如何进行改革，如何深化改革，如何进一步加大改革开放的力度，又有了一些新的表述。尤其是强调“要加快推进教育治理体系和治理能力的现代化”。就大学来说，要加强学校治理体系的建设，通过制定高校章程，完善学校的管理机制和体制，进一步发挥教师在学校当中的主体地位，重视学生、家长和社会力量的作用，尤其是重视第三方组织的评价，这都是在“十三五”教育规划里讲得比较多的方面。在深化考试招生制度改革方面，包括建立个人学习档案，以推进教育信息化为依托，扩大优质教育资源。关于考试招生制度改革，国家的总体目标是：第一，分类考试，第二，综合评价，第三，生源录取。这就是考试招生制度推进的三个方面。通过这个改革，促进教学公平，认可多样学习、终身学习的要求。考试招生制度的改革不是目的，目的是培养学生的综合素质，这是拓宽全民学习、终身教育的通道，这才是最终目的。在考试招生制度改革方面，目前各个省都在推进一些新的改革措施。在“十三五”教育规划里，越来越强调在教育服务方面的改革。在这方面，以政府为中心，社会可以做的，就让社会做，社会不做的，就政府做，这就发挥了政府和市场的作用。

（四）以加强教育法制为保障

教育改革主要靠领导保障、经费保障、师资保障和法制保障。在这四大保障中，法制保障是最基础、最长远、最根本的保障，凡事终究要靠法制保障。

《规划》指出，全面推进依法治教。完善教育法律法规体系，推动修订《职业教育法》《残疾人教育条例》，加快修订《教师法》《学位条例》，推进《学前教育法》《终身学习法》《学校安全条例》《国家教育考试条例》的研究起草工作，加快制修订教育规章。全面推进依法行政。加大教育行政执法力度，遵循法定职权与程序，运用行政指导、行政处罚、行政强制等手段，依法纠正学校和教育机构的违法违规行为，保障教育法律和政策有效实施。及时查处违反教育法律法规、侵害受教育者权益、扰乱教育秩序等行为，依法维护学校、学生、教师和举办者的权益。建立教育重大决策合法性审查机制、重大决策终身责任追究制度及

责任倒查机制。大力推进依法治校。推动学校建立章程配套制度及落实机制，健全各种办事程序、内部机构组织规则、议事规则。健全符合法治原则的教育救济制度。建立健全学校法律顾问制度。强化学校依法办学意识，健全依法治校评价指标体系，深入开展依法治校示范学校创建活动。

原来在“十二五”期间，全国人大在教育法律完善方面就提出了“六修五立”^①的计划，也做了这么一个安排，但是很遗憾，“十二五”五年时间过去了，“六修五立”修了三部，其他的三部没有修；“五立”则一部都没立。所以，在“十三五”期间，教育法治建设还要进一步加强。不仅原有的法律不够，一些原有的法律还需要进一步修订。而且根据形势发展的需要，还要制定出一些新教育法律。所以，“十三五”期间，教育方面的立法任务还十分繁重，尤其是依法治校的任务还相当艰巨。

三、本书编辑经过

本书是在我的主持和申国昌教授的协调下，以长江教育研究院“2016年教育政策建议书”为基础，组织了华中师范大学、武汉大学、华中科技大学、中南民族大学、湖北大学、湖北工业大学、湖北省教育科学研究院、武汉纺织大学、湖北第二师范学院等单位学者，组成了长江教育研究院2017年度教育报告课题组。课题组一年来围绕“制定国家‘十三五’教育发展规划”这一主题撰写了数十篇论文，并公开发表在各类教育期刊上，还在湖北教育出版社出版了我任主编的《长江教育论丛》（以教育治理为主题）2016年秋季号。本书分为主题板块与年度综述两大部分，其中上编主题板块，主要由政策建议、政策解读、名家论坛、教育指数组成，下编年度综述，主要由发展综述、聚焦热点、教育大事记、重要文献组成。上编“年度主题”中的“政策建议”，收录了长江教育研究院“2016年教育政策建议书”全文；“政策解读”，收录了教育部副部长李晓红，国家教育发展研究中心主任张力、副主任杨银

^① “六修五立”指2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》所提出的“修订《教育法》《职业教育法》《高等教育法》《学位条例》《教师法》《民办教育促进法》，制定有关考试、学校、终身学习、学前教育、家庭教育等法律”。

付对国家“十三五”教育事业发展规划的解读和“十三五”教育改革进展的分析；“名家论坛”，收录了全国知名教育专家顾明远、陶西平、郝克明、朱永新、徐辉、王定华、李镇西、刘国卫、张建林等人的论文；“教育指数”收录了张炜和我撰写的“中国教育指数 2015”，该指数首次从规模度、投入度、质量度、信息度、公共度、贡献度、创新度、创业度等多个维度对 2015 年全国 31 个省（直辖市、自治区）的教育发展状况进行了分析和评估，为各地教育的进一步发展提供了努力方向和目标。下编“年度综述”中的“发展综述”，从学前教育、义务教育、高等教育、职业教育、特殊教育、民办教育等方面，对过去一年里所取得的成绩、存在的问题及对策作了综述；“聚焦热点”，收入了学者们对 2016 年度“双一流”建设、校园贷、“毒跑道”事件等社会热点问题的思考。同时，还收录了 2016 年教育大事记和年度重要文件。

本年度教育报告在编撰过程中数易其稿。先后得到了中国教育学会原会长、国家教育咨询委员会委员、长江教育研究院顾问、北京师范大学资深教授顾明远先生，中国教育学会原常务副会长、国家教育咨询委员会委员、长江教育研究院顾问、国家教育发展研究中心谈松华先生等人的指导。报告还收入了教育部副部长李晓红，国家教育咨询委员会委员、国家总督学顾问陶西平，国家教育咨询委员会委员、国家教育发展研究中心原主任、北京大学等校兼职教授郝克明，民进中央副主席、全国政协常委、副秘书长朱永新，民盟中央副主席、全国政协常委、秘书长徐辉，教育部教师工作司司长王定华，国家教育咨询委员会秘书长、国家教育发展研究中心主任、研究员张力，国家教育发展研究中心副主任、研究员杨银付，四川省成都市武侯中学校长李镇西，湖北省教科院战略研究室主任刘国卫，武汉纺织大学教育研究中心主任张建林，湖北工业大学职业技术师范学院院长李梦卿等人的大作。长江出版传媒集团潘启胜董事长、副总经理万智，湖北教育出版社方平总经理、陈冬新总编辑，长江教育研究院执行院长胡明亮，以及湖北教育出版社刘书慧等编辑对本书编辑出版给予了大力支持，在此一并表示最诚挚的谢意！

2017 年 1 月 16 日于东湖之滨远望斋