

· 新阶段青年新发展研究专栏 ·

【编者按】2020年10月26日至29日在北京举行的中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,提出到2035年基本实现社会主义现代化远景目标以及“十四五”时期经济社会发展主要目标,从战略上和全局上对我国今后的发展作出规划和部署,为我们指明了发展方向。习近平总书记说“青年是祖国的未来、民族的希望,也是我们党的未来和希望。”为了更好地发挥青年在新发展阶段的作用,我们特开辟此专栏,邀请相关领域的专家学者,对其中比较重要的当代青年的发展、青年文化建设、青年农民的作用等问题进行探讨。

## 教育发展的新征程: 高质量的公平教育

李春玲

摘要: 新中国成立以来,我国教育事业成绩斐然,完成了从教育弱国到教育大国的历史性转变。党的十九届五中全会指出我国已转向高质量发展阶段,提出建成教育强国的远景目标,建议“十四五”时期教育事业发展要在坚持教育公益性原则的基础上,建设高质量教育体系。在阐释党的十九届五中全会精神基础上,分析我国教育事业发展历程、成就、现状和问题,提出发展高质量的公平教育是建成教育强国、全面实现教育现代化的必然路径。追求高质量的公平教育既顺应了高质量发展阶段的新趋势、新特点和新需求,也体现了“以人民为中心”的发展理念。

关键词: 教育发展 高质量教育 党的十九届五中全会 “十四五”规划

### 一、引言: 开启教育强国建设新征程

2020年10月26日至29日在北京召开的中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议(下文简称“党的十九届五中全会”),审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(下文简称“《建议》”),为我国未来五年及十五年的经济社会发展规划了蓝图、制定了目标。教育作为国民经济和社会发展的一个重要领域,是第十四个五年规划和2035年远景目标中不可或缺的一环。在党的十九届五中全会提出的远景目标中,特别强调“建成文化强国、教育强国、人才强国、体育强国、健康中国,国民素质和社会文明程度达到新高度,国家文化软实力显著增强”等目标<sup>①</sup>,这些目标的达成与教育发展紧密相关。

党的十九届五中全会审议的国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标,与我党提出的“两个一百年”奋斗目标紧密衔接。《建议》指出“‘十四五’时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。”<sup>②</sup>党的十五大报告首次提出“两个一百年”奋斗目标:到建党一百年时,使国民经济更加发展,各项制度更加完善;到世纪中叶建国一百年时,基本实现现代化,建成富强民主文明的社会主义国家(江泽民,1997)。此后,党的十六大、十七大和十八大均对“两个

<sup>①</sup> 2020,《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》,人民出版社,第8页。

<sup>②</sup> 2020,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,人民出版社,第1页。

一百年”奋斗目标做了强调和安排。2017年,党的十九大进一步提出“决胜全面建成小康社会,开启全面建设社会主义现代化国家新征程”,更加明确了“两个一百年”奋斗目标:到建党一百年时建成经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实的小康社会,然后再奋斗三十年,到新中国成立一百年时,基本实现现代化,把我国建成社会主义现代化国家(习近平 2017)。党的十九届五中全会对“两个一百年”奋斗目标的进展进行了总结和规划:第一个百年奋斗目标“全面建成小康社会胜利在望”,将开启“向第二个百年奋斗目标进军的新征程”。

党的十九届五中全会对我国经济社会发展阶段的基本判断和未来发展目标的规划,同样也适用于对现阶段我国教育发展状况的基本评估。如果把“两个一百年”奋斗目标转换到我国发展历程的成就总结和远景目标规划上,那么第一个百年的教育发展目标就是使我国由教育弱国转变为教育大国,为全面建成小康社会提供人力资源;而第二个百年的教育发展目标则是使我国从教育大国发展为教育强国,为建成社会主义现代化国家奠定人才基石。

2020年正是我国实现教育大国梦想、挺进教育强国新征程的关键时点,是我国教育发展迈入新的发展阶段、开启新的征程和承前启后的一年。正如2020年12月1日教育部新闻发言人续梅所说“对于教育系统而言,这一年不仅具有里程碑意义,而且是重要的节点。”<sup>①</sup>2020年是国家教育事业发展“十三五”规划收官之年,也是《国家中长期教育改革发展规划纲要(2010—2020年)》取得最终成果之年。对此,教育部发展规划司司长刘昌亚宣布“我国教育普及水平实现新提升,各级教育普及程度均达到或超过中高收入国家平均水平。”(王家源、焦以璇 2020)通过数十年的努力,特别是最近二十年的快速发展,我国真正实现了教育大国的梦想,建立了全世界最为庞大的教育体系,普及了九年义务教育,高中阶段教育趋向普及,高等教育正由大众化迈向普及化。截至2019年,我国学前教育毛入园率达到83.4%,九年义务教育巩固率达到94.8%,高中阶段教育毛入学率达到89.5%,高等教育毛入学率达到51.6%;劳动年龄人口平均受教育年限达到10.7年,新增劳动力接受过高等教育比例达到50.9%、平均受教育年限达到13.7年(王家源、焦以璇 2020);各项指标达到《国家中长期教育改革发展规划纲要(2010—2020年)》和国家教育事业发展“十三五”规划制定的目标,部分指标还超额完成或提前达成目标。党的十九届五中全会的召开,既为我国经济社会发展规划了“十四五”时期和2035年的目标,也明确建设教育强国、实现教育现代化的远景目标,象征着我国教育事业发展迈入了新的发展阶段,开启了教育事业发展的新征程。

## 二、我国教育事业发展历程:从教育弱国到教育大国

对比中国共产党成立之初我国民众的文化素质水平,以及回顾新中国成立之时中国教育基础状况,可以发现,过去数十年我国教育发展成绩斐然,完成了从教育弱国到教育大国的历史性转变,在教育发展领域达成了第一个百年奋斗目标。

1921年中国共产党成立之初,我国正处在国弱民穷之时,国民身体素质和素质也都处于极低的水平。中国共产党人怀抱富国强民的梦想,推翻了旧制度,建立了新中国,为我国教育发展提供了制度基础。1949年中华人民共和国成立前夕,中国人的平均教育水平极低:超过80%的人口是文盲,全国学龄儿童入学率仅在20%左右,平均每万人口中仅有高等学校学生3人(陆学艺、李培林,1991);教育机会分配极其不平等:只有少数富裕家庭子女能够接受教育,占人口绝大多数的工农子弟被排除在学校教育之外。经过半个多世纪的发展,中国人的教育水平获得极大提高。至20世纪70年代后期,我国的小学教育得到了普及;2000年,基本扫除了青壮年文盲;2011年,全面普及了九年义务教育,“上不起学”的现象基本消除;2019年,高中阶段教育基本普及,接近90%的

<sup>①</sup> 教育部 2020,《介绍“十三五”期间国家教育改革发展、教师队伍建设、教育经费投入与使用、信息化建设情况》(<http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2020/52692/>),最后访问日期:2021年2月28日。

适龄青少年进入高中或职高、中专学习;同时,高等教育也进入普及化阶段,超过半数的适龄青年迈入大学校门。<sup>①</sup>

教育快速发展、学校教育逐级迅速普及,使我国民众的教育机会飞速提高,一代比一代享有更多的教育机会。图1列出了不同出生年龄组人群接受各阶段教育的比例。这充分显示了我国民众教育机会快速增长。1950—1955年出生人群接受初中教育的比例只有43.5%,随后年龄组人群接受初中教育的比例不断增长(除20世纪60年代后期出生人群的比例由于“文化大革命”的影响而略有下降外)。从1971—1975年出生年龄组人群开始,中国初中教育普及水平逐步提高,2010年以来,适龄青少年接受初中教育的比例已达到99%。

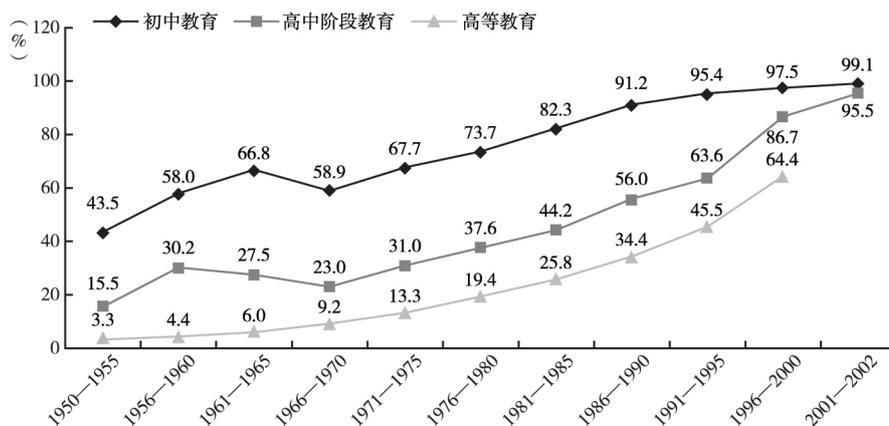


图1 不同出生年龄组的人接受初中教育、高中阶段教育、高等教育的比例<sup>②</sup>

在九年义务教育得到普及之后,中国政府进一步提出了普及高中阶段教育的目标。21世纪开始以来,高中阶段教育普及率快速提高。1981—1985年出生年龄组和1986—1990年出生年龄组只有大约一半的人接受了高中阶段教育(44.2%和56%);五年之后,1991—1995年出生年龄组的相应比例上升了8个百分点;而1996—1998年出生年龄组则比前一个年龄组大幅上升了23个百分点,接受高中阶段教育达到86.7%;2000年之后出生年龄组又继续上升9个百分点,接受高中阶段教育达到95.5%(参见图1)。《国家中长期教育改革发展规划纲要(2010—2020年)》提出2020年“普及高中阶段教育,毛入学率达到90%”的目标基本实现。

与此同时,我国高等教育快速发展。1999年开始实施的“大学扩招”政策,使我国高等教育“井喷式”发展,大学在校生人数急速猛增。2000年至2019年的20年期间,大学在校生人数从910万人增长到4002万人,几乎翻了4.4倍。<sup>③</sup>同时,大学毛入学率快速提高,从2000年的12.5%上升到2019年的51.6%,青年一代上大学的机会以惊人的速度增长。<sup>④</sup>图1数据显示,从1976—1980年出生年龄组开始,高等教育机会增长幅度加快,1976—1980年出生年龄组接受高等教育比例比之前年龄组高4个百分点,1981—1985年出生年龄组比之前年龄组提高6个百分点,1986—1990年出

① 教育部,2021,《全国教育事业统计公报》([www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/)),最后访问日期:2021年3月4日。

② 中国社会状况综合调查,2019,《2019年中国社会状况综合调查》([http://css.ccssn.cn/css\\_sy/](http://css.ccssn.cn/css_sy/)),最后访问日期:2021年2月28日。

③ 国家统计局,2019,《历年教育统计数据》(<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>),最后访问日期:2021年2月28日。

④ 教育部,2019,《全国教育事业统计公报》([http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202005/t20200520\\_456751.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html)),最后访问日期:2021年2月28日。

生年龄组比之前年龄组提高 9 个百分点,1991—1995 年出生年龄组比之前年龄组提高 11 个百分点,1996—2000 年出生年龄组比之前年龄组提高 19 个百分点,接受大学教育的比例高达 64.4%。目前,“00 后”一代正在迈入大学校园的过程中,他们上大学的机会将进一步提高。《国家中长期教育改革发展规划纲要(2010—2020 年)》提出 2020 年“高等教育大众化水平进一步提高,毛入学率达到 40%”这一目标在 2015 年提前达成。随后,《国家教育事业发展规划“十三五”规划》进一步提出 2020 年高等教育毛入学率达到 50% 的目标,这一目标又在 2019 年提前超额完成,使我国高等教育迈入普及化阶段。

上述数据充分说明,通过数十年的努力,我国已经完成了从教育弱国发展为教育大国的历史进程。从“两个一百年”奋斗目标来看,我国教育发展已经实现了第一个百年奋斗目标,从教育资源极度匮乏转变为教育机会普及可享,教育不再是精英阶层和富裕家庭的专有特权,而是人人可及的公共资源。从这个意义上说,我国在教育领域全面达到了小康社会水平,各级教育普及程度均达到或超过了中高收入国家的平均水平。

### 三、新发展阶段遇到新问题:教育机会增长未能解决教育公平问题

建成教育大国目标的达成,标志着我国教育发展进入新的发展阶段。然而,新的发展阶段也遇到了新的问题。习近平总书记在党的十九大报告中指出“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”(习近平 2017)这一基本判断也适用于现阶段我国教育发展的基本状况。尽管各级教育普及程度快速提高,人人都能获得免费的九年义务教育,十分之九的青少年可以接受高中阶段教育,越来越多的青年迈入大学校园,但是,公众媒体对教育问题的关注和批评持续升温,许多学生和家長对教育现状有所不满。人民群众已不满足于享有教育机会,而是寄期望于享有高质量的教育机会,以及公平享有高质量的教育。在新发展阶段,我国教育发展遇到的主要矛盾是人民群众日益提高的高质量教育需求与不平衡不充分发展之间的矛盾。如何缓解这一矛盾,充分满足人民群众对高质量教育的需求,提升人们在教育方面的满足感与公平感,是教育发展新征程面临的巨大挑战。

不平衡不充分的发展状况在各阶段教育中均有所体现。在义务教育阶段,九年义务教育虽然得到普及,但是农村地区的儿童失学问题仍然存在。20 世纪 90 年代未实施的“撤点并校”政策,导致部分边远乡村儿童无学可上,或上学路途遥远而产生安全隐患,同时部分农村家长的经济负担加大,农村失学儿童数量上升。近年来,政府恢复了部分农村中小学和教学点,以确保所有儿童有学可上。然而,这并未根本解决农村地区的儿童教育问题,农村留守儿童和城镇地区的流动儿童的教育问题仍然十分突出。

目前中国有近 3 亿离开农村家乡进城打工的农民工<sup>①</sup>,部分农民工由于收入低和居住条件差等原因,未能实现家庭的整体迁移,只好将孩子留在农村,交由孩子的祖父母、外祖父母或其他亲戚朋友照料,从而在农村地区出现了许多留守儿童。据民政部统计,2018 年我国留守儿童数量为 697 万人(韩嘉玲 2020),这些留守儿童大多分布在中西部不发达地区,散布于因劳动力大量外出务工而日益荒凉凋敝的村庄,他们的教育升学面临很多问题(范先佐、郭清扬 2015;桂杰 2015)。而随父母流动迁入城镇的流动儿童数量更为庞大,2015 年,我国有流动儿童 3426 万人。<sup>②</sup>尽管限制人口流动的户籍制度已有极大松动,但作为一项制约农村户籍人口自由流入城镇以完全享受城镇居民公共服务的刚性城乡分割制度,迄今为止仍然没有从根本上改变。这使大量流入城镇就业的农民

<sup>①</sup> 国家统计局 2020,《2019 年农民工检测调查报告》([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430\\_1742724.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html)),最后访问日期:2021 年 2 月 28 日。

<sup>②</sup> 国家统计局、联合国儿童基金会、联合国人口基金会 2015,《2015 年中国儿童人口状况——事实与数据》(<https://www.unicef.cn/7711/file>),最后访问日期:2021 年 2 月 28 日。

工无法解决在城镇中的身份问题。流动儿童享受与当地城镇户籍儿童同等水平的教育权利和待遇无法得到保障。流动儿童在择校、学校教育和升学三个方面遭受不公平待遇,使流动儿童教育机会大大少于当地户籍儿童(韩嘉玲 2020; 杨敏、赵梓汝 2016; 宋月萍、李龙 2013)。如何保障农村留守儿童和流动儿童公平接受教育,是中国教育发展新阶段需要解决的一个关键问题。

九年义务教育存在的另一个突出问题是教育设施、师资水平和教育质量存在巨大的城乡差距、区域差距和校际差距导致的教育不公平的现象和社会问题。这也引起了社会公众的诸多批评。除城乡教育发展不均衡问题外,在城市里,重点学校与普通学校的教学质量差距也带来大量的社会问题。优质中小学教育资源竞争十分激烈,愈演愈烈的择校问题、学区房现象和高昂的课外辅导班费用,不仅导致学生家庭教育负担不断加码,而且产生许多社会不公现象。在九年义务教育得到普及的情况下,基础教育领域的社会公平问题已经不是入学率的问题,而是优质教育资源的公平分配问题。九年义务教育普及并不能消除基础教育领域的不平等,相反,基础教育领域的优质教育资源竞争更加激烈,来自富裕家庭、上层阶层和城市中产阶层家庭的孩子往往是择校竞争的优胜者,而大多数农村子弟和中下阶层子女,尤其是留守儿童和流动儿童成为“失败者”,在人生赛跑中“输在了起跑线上”。

高中阶段教育逐步普及的同时也存在机会分配的公平问题,特别是城市家庭子女与农村家庭子女之间的教育机会不平等问题。一系列的实证研究发现,自改革开放以来,这一阶段升学机会的城乡差距持续扩大,特别是1999年大学扩招政策实施之后,高中阶段教育机会的城乡不平等上升地更加明显。一项基于全国性调查数据的分析显示,排除人口数量变化和教育机会供应量变化,在性别、父亲职业和文化水平相同条件下,这一阶段升学概率的城乡差距从20世纪70年代末至80年代前半期的1.9倍,增加到了80年代后期至90年代前半期的2.5倍,再增长到了90年代后期至本世纪开始后的3.9倍(李春玲 2014a)。进一步的研究还发现,高中阶段教育的分流成为教育分层的关键点,优势地位家庭的子女有更多机会获得优质教育机会。在初中毕业后,他们更多地选择进入重点高中,为高考做准备,他们也更可能进入比较好的大学获得高附加值的大学文凭,为获得较好的工作岗位奠定基础。中间及中间偏下阶层子女有较多机会考入二、三流大学;如果在中学阶段成绩太差而觉得考大学成功率较低,他们会选择中等职业教育,毕业后寻求一份技术工人岗位或低层白领工作。农民子女如果在初中阶段成绩太差(在农村学校这种情况很普遍)而考大学希望不大的情况下,部分人会选择中等职业教育,而另一分部则放弃升学机会,离开学校外出打工(李春玲 2014b)。高中阶段教育的路径分化导致阶层地位代际传递,工农子弟社会流动渠道和发展空间受限,影响社会均衡发展,这也是中国教育发展新阶段面临的一个挑战。

在高等教育阶段,高等教育的普及化水平提高也未能有效减少机会不平等,阶层之间的高等教育机会差异仍然十分突出。根据2019年中国社会状况综合调查(CSS)数据<sup>①</sup>,在“80后”和“90后”青年群体中,父亲职业为管理人员和专业技术人员的人接受高等教育的比例分别为83.3%和86.3%;父亲职业为办事人员、个体自雇者和工人的相应比例分别为64.6%、58%和52.8%;父亲职业为农民的相应比例为21.7%。由此可见,尽管上大学的机会越来越多,但机会分布非常不均衡,中上阶层家庭(管理人员和专业技术人员)子女享有高等教育机会的比例是农民子弟的4倍,中低白领职业阶层(办事人员)子女接受高等教育机会是农民子弟的3倍。

高等教育普及化水平提高的确使越来越多的工农子弟进入大学校园,他们接受高等教育的机会逐年增长;但是高等教育是等级分化的,中上阶层子女有更多机会考入“985工程”高校,工农子弟往往较多地流入高职院校。图2显示,79.1%的高职院校的在校生考大学前是农业户口身份,而“985工程”高校在校生的相应比例只有37.3%;“985工程”高校在校生父亲职业为管理人员、专业技术人员和办事人员的比例远远高于高职院校的在校生,而高职院校的在校生父亲职业为农民、工人、个体户、自雇者和下岗失业人员的比例远远高于“985工程”高校在校生。

<sup>①</sup> 中国社会状况综合调查 2019,《2019年中国社会状况综合调查》([http://css.csn.cn/css\\_sy/](http://css.csn.cn/css_sy/)),最后访问日期:2021年3月4日。

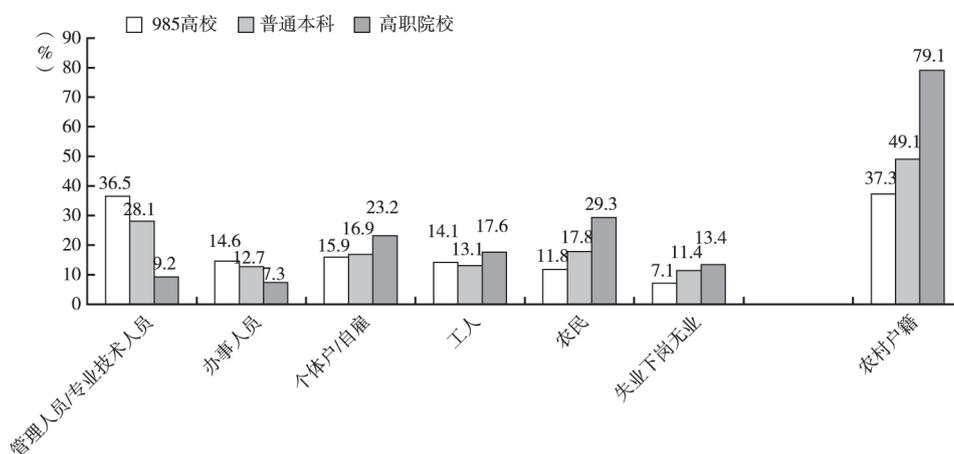


图2 不同类型大学在校生户籍身份和父亲职业分布

数据来源: 2019年中国大学生追踪调查(PSCUS)(李春玲, 2020)。

优质教育机会竞争的激化和分配的不均衡,以及由此引发的社会矛盾和问题,充分说明新的发展阶段人民群众对教育事业提出了新的、更高的要求;广大民众不再满足于享有教育机会,而是寄期望于享有公平的优质教育机会。当前,我国教育事业虽然取得了巨大成就,但不平衡不充分的发展状况,距离人民群众的期望还有差距,人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾在教育领域仍然突出。习近平总书记在党的十九届五中全会上的报告中强调,“坚持以人民为中心”是我国经济社会发展必须遵循的原则,充分“满足人民日益增长的美好生活需要”,“不断增强人民群众的满足感、获得感”,是我国教育事业未来发展的方向和目标。<sup>①</sup>

#### 四、从教育大国到教育强国的路径: 发展高质量的公平教育

党的十九届五中全会提出的我国国民经济和社会发展的2035年远景目标,同时也是“两个一百年”奋斗目标中的第二个百年目标,即全面建设社会主义现代化国家,其中一个方面的内容是要建成教育强国,这成为我国教育事业发展的2035年远景目标,也是教育领域“两个一百年”奋斗目标中的第二个百年目标。“十四五”期间,正是教育发展完成从教育弱国到教育大国的历史征程、实现教育领域“两个一百年”奋斗目标中的第一个百年目标,进而开启第二个百年目标、由教育大国走向教育强国新征程的关键阶段。

为此,党的十九届五中全会在提出“十四五”规划的建议时,明确提出了“十四五”时期我国教育事业发展的系列具体目标。建设高质量教育体系是“十四五”时期我国教育事业发展的核心目标。高质量教育体系建设具体体现在以下几个方面:其一是注重人的全面发展,包括培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人、重视青少年身体素质和心理健康教育等;其二是强调教育公平,包括坚持教育公益性原则、促进教育公平、推动义务教育均衡发展和城乡一体化、完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制等;其三是关注多层次人才培养,包括鼓励高中阶段学校多样化发展、大力培养技术技能人才等;其四是突出面向未来的教育,包括提高高等教育质量、建设一流大学和一流学科、发挥在线教育优势、完善终身学习体系、建设学习型社会,等等。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 新华社,2020,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,11月3日([www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm)),最后访问日期:2021年3月4日。

<sup>②</sup> 2020,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,人民出版社。

《建议》提出的“十四五”规划教育发展目标既全面也具体,从更深层面来理解,这些目标围绕着两个核心主题:一是高质量发展,二是公平均衡发展。高质量发展与公平均衡发展不仅体现在教育发展目标上,而且也贯穿于《建议》的整体思路,成为“十四五”规划和2035年基本实现社会主义现代化的远景目标的两个主基调。在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》中,习近平总书记提到“需要说明的几个重点问题”。一是“关于以推动高质量发展为主题”。建议稿的这一论述是根据我国发展阶段、发展环境、发展条件变化做出的科学判断。<sup>①</sup>其二是“关于促进全体人民共同富裕”。“共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。”<sup>②</sup>这两个重点问题,落实到教育发展目标,就是高质量教育和公平均衡发展。教育发展的这两个主题切中了现阶段我国教育发展面临的主要矛盾,明确了建成教育强国的发展路径,同时也体现了以人民为中心的发展理念。

新中国成立七十年来,我国教育发展历程的主基调是规模扩张和数量增长:从教育资源极度匮乏,到人民群众普遍享有教育机会,建成了全世界最为庞大的教育体系,成为教育发展成就令人瞩目的教育大国。现今,我国实现了九年义务教育普及、高中阶段教育接近普及和高等教育正由大众化向普及化转变,教育发展迈入新的发展阶段,教育发展目标也需要升级创新,即从规模扩张到质量提升,从数量增长到公平发展,从教育大国到教育强国。

高质量教育和公平均衡发展的发展目标并非在党的十九届五中全会上第一次提出。2010年制定的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中就已经提出“促进公平、提高质量”的教育发展方针,并把“形成惠及全民的公平教育”和“提供更加丰富的优质教育”定位于教育发展五大战略目标的第二位和第三位。不过,在2010年提出的教育发展规划纲要中,“实现更高水平的普及教育”还是第一位的战略目标。<sup>③</sup>2017年发布的《国家教育事业发展“十三五”规划》把“教育质量全面提升”和“教育发展成果更公平地惠及全民”这两项目标提升到更加重要的位置,作为教育发展的重心。<sup>④</sup>这说明,随着教育发展的数量目标提前和超额达成,我国教育发展目标开始逐步转型升级,由追求规模扩张和数量增长转向强调质量提升和公平均衡。

党的十九届五中全会审议通过的《建议》,更加明确“建设高质量教育体系”是“十四五”时期教育发展的重中之重,同时突出各阶段教育和教育的各个方面公平均衡发展的具体目标,强调“坚持教育公益性原则,深化教育改革,促进教育公平”。教育部部长陈宝生在详解“建设高质量教育体系”这一目标时强调“建设高质量教育体系要在深化改革促进公平上迈开新步”,他进一步指出:“夯实高质量教育体系根基,重点是‘推动义务教育均衡发展和城乡一体化,完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制,鼓励高中阶段学校多样化发展’,‘提高民族地区教育质量和水平,加大国家通用语言文字推广力度’,‘加快健全‘幼有所育、学有所教’等方面国家基本公共服务制度体系,努力让青少年儿童都能享有公平而有质量的教育,为其谋生发展打好基础。’”(陈宝生,2020)

当前,推进高质量公平教育发展的一个关键是提升优质教育机会的公平分配,缓解因升学激烈竞争而导致的“拼爹”“拼财富”“拼家庭背景”等社会不平现象,解决社会公众关注的“择校”“异地高考”“学区房”“鸡娃”“教育内卷”等问题,使教育选拔过程更加公平合理,既能选拔和培养优秀人才,又能使绝大多数人受益,为中下阶层提供上升社会流动渠道。实现高质量公平教育的另一个

<sup>①</sup> 习近平,2020,《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》,人民出版社,第51页。

<sup>②</sup> 习近平,2020,《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》,人民出版社,第54页。

<sup>③</sup> 教育部,2010,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,7月29日([http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s6052/moe\\_838/201008/t20100802\\_93704.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201008/t20100802_93704.html)),最后访问日期:2021年2月28日。

<sup>④</sup> 国务院,2017,《国家教育事业发展“十三五”规划》,1月19日([http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/19/content\\_5161341.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/19/content_5161341.htm)),最后访问日期:2021年2月28日。

关键是建立高质量的多层次人才培养体系,为不同类型的青少年提供多元化的选择,使来自不同家庭背景、具有不同能力特长和拥有差异化个性追求的青少年,通过学校教育,既能成为顶尖的专业人才,又能成为各领域需要的技能型人才,为其未来的职业发展奠定良好基础。同时,完善终身学习体系、建设学习型社会也是高质量公平教育的一个重要方面。教育不应局限于学校,而应延伸至社会的各个领域,学习也不能止步于从小学到大学,而应贯穿于人的一生。提供终身学习机会,建设学习型社会,既能使离开学校教育的人不断更新补充先进知识,也能使升学竞争的失败者有机会再次获取文凭和技能。

总之,追求高质量的公平教育既顺应了高质量发展阶段的新趋势、新特点和新需求,也体现了“以人民为中心”的发展理念。高质量教育与公平均衡教育两者的有机结合,成为我国教育事业发展新阶段所追求的主要目标。发展高质量的公平教育是建成教育强国、实现教育现代化的主要路径。“十四五”时期是我国教育事业发展由规模扩张和数量增长向质量提升和公平发展转型的关键阶段,是由教育大国迈向教育强国新征程的开拓时期,是为2035年总体实现教育现代化夯实基础的时期。党的十九届五中全会审议通过的《建议》为“十四五”时期教育事业发展确定了方针和目标,指明了发展高质量的公平教育的方向:在坚持教育公益性原则的基础上,建设高质量教育体系。在推进教育公平方面,《建议》提出要完善普惠性学前教育,推动义务教育均衡发展,鼓励高中阶段学校多样化发展,增强职业技术教育适应性。在发展高质量教育方面,《建议》强调要提高高等教育质量,分类建设一流大学和一流学科,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。同时,《建议》还提出要完善终身学习体系,建设学习型社会。党的十九届五中全会为教育事业发展新征程吹响了号角,为发展高质量的公平教育提供了有力支撑,为建设教育强国规划了蓝图,为我国总体实现教育现代化的远景目标开启了光明前景。

#### 参考文献:

- 陈宝生 2020,《建设高质量教育体系》,《光明日报》11月10日。
- 范先佐、郭清扬 2015,《农村留守儿童教育问题的回顾与反思》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第1期。
- 桂杰 2015,《〈中国留守儿童心灵状况白皮书(2015)〉发布》,《中国青年报》6月19日。
- 韩嘉玲 2020,《中国流动儿童教育发展报告(2019—2020)》,北京:社会科学文献出版社。
- 江泽民 1997,《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,《求是》第18期。
- 李春玲 2014a,《教育不平等的年代变化趋势(1940—2010)——对城乡教育机会不平等的再考察》,《社会学研究》第2期。
- 2014b,《“80后”的教育经历与机会不平等——兼评〈无声的革命〉》,《中国社会科学》第4期。
- 2020,《疫情冲击下的大学生就业:就业压力、心理压力与就业选择变化》,《教育研究》第7期。
- 陆学艺、李培林主编,1991,《中国社会发展报告》,沈阳:辽宁人民出版社。
- 宋月萍、李龙 2013,《我国流动儿童学前教育的区域差异:省域及城市层面的考察》,《中国人民大学教育学报》第3期。
- 王家源、焦以璇 2020,《各级教育普及程度均达到或超过中高收入国家平均水平,教育公平迈上新台阶,教育服务国家发展能力明显增强——“十三五”教育改革发展目标如期实现》,《中国教育报》12月2日。
- 习近平 2017,《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》10月28日。
- 杨敏、赵梓汝 2016,《城市流动儿童的教育公平问题研究——基于社会资源合理配置的社会学思考》,《学术论坛》第2期。

作者单位:中国社会科学院社会学研究所  
责任编辑:折 曦