



现代教育管理
Modern Education Management
ISSN 1674-5485, CN 21-1570/G4

《现代教育管理》网络首发论文

题目：贯彻落实《教育强国建设规划纲要（2024—2035 年）》的若干政策建议
作者：周洪宇，李宇阳
DOI：10.16697/j.1674-5485.2025.04.001
收稿日期：2025-02-26
网络首发日期：2025-03-07
引用格式：周洪宇，李宇阳. 贯彻落实《教育强国建设规划纲要（2024—2035 年）》的若干政策建议[J/OL]. 现代教育管理.
<https://doi.org/10.16697/j.1674-5485.2025.04.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

贯彻落实《教育强国建设规划纲要 (2024—2035年)》的若干政策建议^①

周洪宇，李宇阳

(华中师范大学，湖北 武汉 430079)

摘要：要使《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》绘就的蓝图变为现实，须着力破解教育强国建设中的重点难点痛点堵点，全面提升教育强国建设的执行力。为助力《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》落地生根，可从以下几个方面发力：适应人口变化形势，优化教育资源配置；牢牢把握教育的人民属性，探索逐步扩大免费教育范围；有序推进中考改革，促进学生全面发展；锚定国家重大战略需求，优化高等教育布局；加强拔尖创新人才培养，助力新质生产力发展；纵深推进高校人才评价改革，强化人才发展动力；推动人工智能与教育深度融合，引领教学研究的深层变革；健全教育强国建设战略性投入机制，确保教育投入满足强国建设需求；提升依法治教和管理水平，为教育高质量发展提供法治保障；提升全球教育治理能力，促进更高水平教育对外开放。

关键词：《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》；建成教育强国；教育政策；教育综合改革；教育现代化

中图分类号：G520 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-5485(2025)04-0001-13

DOI：10.16697/j.1674-5485.2025.04.001

党的二十大作出加快建设教育强国的重要战略部署，并提出到2035年“建成教育强国”^[1]。2025年1月，《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》(以下简称《纲要》)正式

向社会发布。《纲要》全面展现了习近平总书记和党中央擘画的教育强国宏伟蓝图，明确了建成教育强国的总体要求、实施路径及策略，为我国教育事业的发展指明了前进的方向。要将

收稿日期：2025-02-26

^①基金项目：国家社会科学基金重大项目“高质量教育体系的理论内涵、指标体系、国际比较与建设路径研究”(24&ZD176)；教育部哲学社会科学研究专项(高校社科咨政研究)“教育强国的内涵、指标和实现路径研究”(23JD20143)。

作者简介：周洪宇，华中师范大学国家教育治理研究院院长，教授，博士生导师。

通讯作者：李宇阳，华中师范大学国家教育治理研究院助理研究员，华中师范大学教育学院博士生。

教育强国建设的顶层设计转化为实践效能，关键在于破解教育强国建设中的重点难点痛点堵点，全面提升教育强国建设的执行力。为深入贯彻落实《纲要》，深刻把握教育强国建设的新任务与新要求，积极应对教育强国建设过程中的挑战，本研究基于《纲要》的战略布署，提出十个方面的教育政策建议，以期助力教育强国建设迈上新台阶。

一、适应人口变化形势，优化教育资源配置

优化教育资源配置是教育强国建设的重要内容。《纲要》提出，到2027年，教育强国建设取得重要阶段性成效之一，即“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”；在具体举措方面，要“健全与人口变化相适应的基础教育资源统筹调配机制”等。^[2]有研究测算，全国基础教育学龄人口将从2023年的23333万人急剧下降至2035年的14004万人，整体降幅达39.98%。^[3]进一步从空间分布来看，近年来乃至未来一段时间内，我国学龄人口将呈现“三向流动”态势：一是高等教育学龄人口持续增加；二是学龄人口持续由农村向城市聚集；三是学龄人口持续由中西部向东部转移。面对人口变化对教育需求的影响，应灵活调整教育供给，优化教育资源配制。

（一）强化政策统筹，引领人口高质量发展

《纲要》提出了从现在到2035年我国教育事业的发展框架，其旨在凝聚集体行动的力量。同时，《纲要》在实际执行中也应运用好战略思维与科学思维，强化政策统筹。一方面，建立三级响应机制，构建“国家—省—市县”三级联动的教育人口监测预警系统，形成对人口总量变化、结构迁移、空间流动的实时监测网络。在国家层面，应重点把握人口跨省域流动规律；在省级层面应强化市际协调；在市县层面，应构建精准化学龄人口入学需求预测模型。另一

方面，实施差异化资源配置策略，对长三角、京津冀和珠三角等人口集聚区实行“增量配给+结构优化”策略，对东北、中西部等人口收缩区实施“存量盘活+质量提升”计划。

（二）加强教育资源跨学段统筹调配

打通使用各学段教育资源不仅是提高教育资源使用效率的重要手段，也是未来教育资源调配的重要方向。具体而言，一是推进基础教育资源跨学段整合，因地制宜打通使用各学段教育资源，提高教育资源的使用效率，防止其闲置浪费。二是推行教师资源弹性配置策略，依据学龄人口变化灵活调整教师编制，促进区域间教师资源平衡。三是持续完善教师交流与轮岗激励机制，促进教师合理有序流动，确保教师资源既“流得动”又“留得住”，让优质教育资源得到有效利用。

（三）优化城乡教育空间布局结构

优化城乡教育空间布局结构既是调节教育资源供需动态适配性的空间治理路径，也是遵循新型城镇化与乡村全面振兴协同发展逻辑、推动教育公平的基础性制度安排。在人口持续流入的城市，深入实施基础教育资源扩容提质工程，强化学位供给。在乡村学龄人口持续减少的地区，实行小规模学校标准化建设与县域教联体建设双轨策略：一方面，建设乡村小规模学校，推进小班化教学，发展个性化教育，进一步缩小城乡教育差距；另一方面，加强县域“教联体”建设，积极推进城乡义务教育优质均衡发展，深化城乡一体化建设。

（四）建立教育资源全生命周期管理体系

建立教育资源全生命周期管理体系的价值在于通过统筹规划、动态调配和全流程监管，实现教育资源从配置、使用到退出的闭环优化。具体而言，一是构建智能决策支持系统，运用教育大数据和人工智能技术，开发教育需求预测算法模型，实现教育资源从规划设计到建设使用再到优化调整的全流程数字化管理。二是

健全资产盘活利用机制，建立教育闲置资产信息交易平台，制定校舍功能转换技术标准。三是在学前教育资源冗余地区，推进托幼一体化改革，探索幼儿园向社区教育服务中心转型路径。

二、牢牢把握教育的人民属性，探索逐步扩大免费教育范围

中国特色社会主义教育具有鲜明的人民属性，建设教育强国要以人民为中心、以人民利益为出发点进行考量。^[4]《纲要》的鲜明特点之一便是回应人民关心、社会关切的热点问题，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。《纲要》明确提出要“探索逐步扩大免费教育范围”^[2]。逐步扩大免费教育范围有助于提高教育公共服务的普惠性、可及性和便捷性，保障家庭经济困难学生能够顺利完成学业，以教育公平促进社会公平正义。这里需要指出的是，免费教育不等同于义务教育。义务教育作为国家立法实施的学校教育制度，必须遵从强制、免费、普及（普惠）原则。^[5]免费教育是指不收取学生学费、杂费和保育教育费的教育。探索逐步扩大免费教育范围，应循序渐进、分步推进，可以考虑将免费教育向学前教育和高中教育“两头延伸”，进一步加大对特殊教育的支持力度。

（一）逐步对经济困难的婴幼儿家庭实施免费托育

对经济困难的婴幼儿家庭实施免费托育是坚持以人民为中心发展教育的重要举措。具体而言，一是针对经济困难的婴幼儿家庭，建议免除其保育教育费。二是制定出台相关政策，鼓励个人、企业、非政府组织等社会力量参与托育服务，加强托育机构对家庭托育的指导与支持。三是支持机关、企事业单位、产业园区等为职工提供普惠托育服务，并积极创造条件向经济困难的婴幼儿家庭免费提供。四是在满

足学前教育需求的基础上，鼓励和支持有条件的幼儿园开设托育班，为2~3岁经济困难的幼儿家庭提供免费托育服务，政府对提供免费托育服务的幼儿园给予补贴。

（二）分“三步走”实现家庭经济困难儿童学前教育免费

实施学前教育免费不宜“一刀切”，也不可急于求成，超越国家财政承受能力，更不能为免费而免费，使其陷入部分国家已经出现的“教育福利陷阱”之中。因此，可分步推进，具体而言，在“十四五”期间，面向家庭经济困难儿童实施学前一年免费教育；在“十五五”期间，面向家庭经济困难儿童实施学前两年免费教育；在“十六五”期间，面向家庭经济困难儿童实施学前三年免费教育。此外，还应进一步提高对困境儿童的补助标准，着力改善困境儿童的受教育状况。建议教育行政部门会同其他相关部门，将农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区和经济欠发达地区适龄儿童免费教育事宜纳入全国基础教育管理服务平台，借助数字化优势，对家庭经济困难儿童予以重点关注与帮扶。

（三）加快实施残疾学生15年免费教育

推进融合教育、办好特殊教育是实现基本公共教育服务均等化的重要举措。具体而言，一是在“十四五”至“十五五”期间，争取在全国范围内全面实施残疾学生15年免费教育，将特殊教育免费范围贯穿于学前教育到高中教育阶段。二是按照党中央统一部署，鼓励将义务教育阶段特殊教育生均公用经费补助标准提高至每生每年7000元以上，有条件的地区可提前达到标准或适当提高标准。三是鼓励有条件的地区提高特殊教育专项补助经费，推动特殊教育资源中心建设，加快培养特殊教育教师。四是将特殊教育质量评价贯穿于学生获得入学机会、受教育过程和受教育结束的始终，并把特殊教育的实施情况纳入地方政绩考核。

（四）逐步对十三类“重点保障人群”实施免费高中教育

探索逐步实施免费高中教育，可以优先从全国学生资助管理系统中推送的十三类“重点保障人群”入手。这十三类“重点保障人群”包括脱贫家庭学生、脱贫不稳定家庭学生、边缘易致贫家庭学生、突发严重困难家庭学生、家庭经济困难的城乡低保学生、低保边缘人口、特困救助学生、支出型困难家庭学生、其他低收入家庭学生、孤儿学生、事实无人抚养儿童、残疾学生、残疾人子女学生。对在经教育行政部门依法批准的民办普通高中学校就读的符合免学杂费政策的学生，按照当地同类型公办学校标准给予补助。此外，还应进一步优化助学金发放流程，确保资金及时、足额到位。

三、有序推进中考改革，促进学生全面发展

党的十八大以来，围绕实现科学选才与促进教育公平，中考招生秩序不断规范，新时代基础教育改革进入深水区。但必须意识到，中考改革问题具有长期性和复杂性，当前中考招生录取中的“唯分数论”取向尚未根本扭转，过度竞争加剧教育焦虑，难以满足创新型人才培养需求。面对这些问题，《纲要》提出“有序推进中考改革”^[2]，“有序”明确了循序渐进的实现路径，“改革”则强调有破有立。有序推进中考改革，不仅要彻底解决学生学业负担过重的问题，还要面向未来科学技术和经济社会发展的需要，培养具有实践能力和创新精神的社会主义建设者和接班人。

（一）构建“五育”融合课程体系，夯实学生全面发展根基

构建“五育”融合课程体系是要通过对德智体美劳的系统整合与跨学科情境化实践，重构知识、能力与价值观协同发展的育人新范式，为实现素养导向的教育生态转型提供支撑。具

体而言，一是深入实施素质教育，促进学生全面发展。二是优化课程设置，对相关学科进行整合，增加体育、美育、劳动教育等课时的占比。三是构建“运动—营养—视力”协同干预框架，确保中小学生每日结构性运动与自主性体育活动时间不低于2小时；加强膳食营养监测、心理健康筛查及视力健康管理，全方位保障学生身心健康。四是平衡学生全面发展与个性发展的关系，建立学生差异化发展支持机制，设立学科特长、职业技能、艺术素养三类选修课程模块，允许学有余力的学生预先修习高中课程，真正实现因材施教。

（二）优化初中学业水平考试，强化核心素养导向

考试评价改革的学理逻辑在于透过考试与评价观测学生核心素养的发展水平，推动教育教学从知识本位向素养本位转型。优化考试评价体系，具体而言，一是提高命题质量，优化考试内容，减少死记硬背和机械训练的考试内容，杜绝偏题、怪题、超标题。二是命题注重情境化、跨学科，逐步增加探究性、开放性、综合性试题比例，推动中考命题向注重素养立意和能力立意转变。三是将综合评价作为中考录取的重要条件，引导学校和师生更加关注学生综合素养的提升。

（三）深化招生录取改革，破解过度竞争困局

要破解传统“唯分数论”的思维定式，切实解决过度竞争引发的教育生态失衡问题，有序推进招生改革势在必行。具体而言，一是试点采取等第制与综合评价相结合的录取模式。实行等第制后，学生成绩单上不再出现具体的分数，取而代之的是将学生学业成绩转化为A~E五级，再结合综合评价对学生进行整体研判，摆脱“分分计较”的现状。二是统筹推进市域内高中阶段学校多样化发展，加快扩大优质普通高中教育资源供给。三是探索初中毕业生通

过均衡招生政策进入优质高中，减轻学生升学压力。四是建立职业教育吸引力提升机制，在初中设立职业教育体验周，让学生提早感受职业教育的魅力。

（四）统筹提升校内教育质量和校外治理水平，巩固提高“双减”成效

巩固“双减”成效，须校内提质与校外規制双管齐下。学校教育主阵地应着力推进课堂教学范式转型与课后服务供给侧结构性改革，践行减负增效的协同发展路径。具体而言，可通过课程结构优化扩大非学科类课程占比，重点完善艺术、体育等薄弱学科师资配置的补偿性机制。需特别关注的是，当下教师群体正面临教学核心职责、行政事务负荷与课后服务延伸的三重压力叠加，这可能导致教师工作负荷过重与职业倦怠风险攀升。建议建立教师减负清单制度，系统剥离教师非教学事务性负担。探索实施教师弹性工作制与课后服务轮值机制，通过人力资源的时空重组实现工作强度再平衡。^[6]就校外治理而言，进一步加强规范引导，为基础教育高质量发展筑牢根基。

四、锚定国家重大战略需求，优化高等教育布局

我国优质高等教育资源分布不均衡有其历史、经济、地理等方面因素。为破解这一难题，我国持续深化高等教育改革，2001年启动的“对口支援西部地区高等学校计划”，开创了东西部高校协同发展的新模式。2004年开始实行的“部省共建”政策，让数百所高校从中受益。2018年启动的“部省合建”工作，更是针对中西部无直属高校的13个省区和新疆生产建设兵团，按照“一省一校”原则，重点支持郑州大学、南昌大学、云南大学、广西大学、山西大学、贵州大学、海南大学、河北大学、内蒙古大学、新疆大学、石河子大学、宁夏大学、青海大学、西藏大学共计14所高校建设。“部省合

建”政策赋予了上述高校“准部属高校”的身份，是推动高等教育改革的一项重大举措。

目前，我国已建成世界最大规模的高等教育体系，但距离高等教育强国仍存在结构性短板，高等教育资源配置的深层矛盾集中体现为三个“不匹配”：一是优质高校布局与人口规模的不匹配。数据显示，常住人口超7000万的省份依次是广东省12706万人、山东省10123万人、河南省9815万人、江苏省8526万人、四川省8368万人、河北省7393万人。以河南省和河北省为例，两个省优质高等教育资源配置明显不足。河南省虽拥有郑州大学、河南大学两所“双一流”高校，但尚无教育部直属高校，高校教育经费多依赖省级政府拨款；河北工业大学是河北省唯一的“双一流”高校，其校址位于天津市，这种“空间错配”现象也凸显了区域教育资源配置的结构性矛盾。二是教育资源供给与战略需求的不匹配。例如，黄河流域9省区承担着国家生态安全屏障建设重任，但“双一流”高校数量较少，这种状况难以满足培养黄河流域生态保护人才的需求。另外，长江经济带和黄河流域横跨我国东中西部地区，地区间存在较显著的经济、教育梯度差异，亟须进一步优化区域高等教育资源配置。三是高校招生指标分配与教育公平诉求的不匹配，部分部属高校属地招生比例仍超过全部招生计划的30%，这为高校招生带来了一定的负面影响。在此背景下，《纲要》特别强调，要“优化高等教育布局”^[2]。

（一）实施“部省合建”高校提质计划

针对优质高等教育资源分布不均问题，可实施“部省合建”高校提质计划。争取在“十五五”至“十六五”期间，综合考虑各省最新人口普查数据和学科战略匹配度等因素，逐步支持郑州大学、南昌大学等实力雄厚的高校纳入教育部直属高校序列，并且同步实施“一校一策”精准提升方案，在学科评估、硕博点布

局及招生指标、重大科研平台建设等方面对上述类型高校予以政策倾斜。

（二）深化“省部共建”机制创新

学科建设是高校发展的基石，学科发展水平直接决定了高校的办学水平，影响了人才培养的质量。通过聚焦特色学科与建设高端平台，推动高校形成差异化发展优势。深化“省部共建”机制创新，应结合社会发展需求，以前沿学科为牵引，既要培养具有未来胜任力的复合型人才，又要通过动态调整机制确保人才供给与产业变革同频共振。针对“省部共建”高校，可实施“学科特区”计划，允许“省部共建”高校自主设置3~5个新兴交叉学科，尤其是涉及人工智能、生物医药、能源材料等战略领域，所设置的学科可享受与部属高校同等待遇。同时，创建“候鸟型”科研工作站，推行“学术假”制度，鼓励和支持部属高校教师到“省部共建”高校开展教学科研工作。

（三）适度扩大“双一流”建设范围

适度扩大“双一流”建设范围，锚定国家战略需求，重点布局理工农医、人工智能等新兴学科，强化基础学科和特殊领域学科的建设。具体而言，一是实施分层分类扩容。在现有147所“双一流”高校基础上，分步扩容至200所左右，形成顶尖高校、核心支撑高校和区域特色高校梯队，分层聚焦国际竞争、国家重大领域和地方发展需求。二是聚焦优势学科逐步扩容。如支持首都医科大学、中国人民警察大学、浙江工业大学、深圳大学、江苏大学、广东工业大学、燕山大学、湖北大学、武汉科技大学等高校进入“双一流”建设行列。三是完善动态调整机制，建立以学术声誉、贡献潜力等为标准的遴选体系，周期性评估学科实力，避免盲目扩张，确保能进能出的良性竞争。

（四）新增高等教育资源适度向中西部地区、民族地区倾斜

新增高等教育资源适度向中西部地区、民

族地区倾斜，旨在破解区域教育资源配置的“马太效应”，为经济欠发达地区培育内生发展动能。具体而言，一是从“十五五”到“十八五”，实施“中西部高校振兴工程”，逐步遴选10~15所中西部高校进入中央部委直属序列，重点加强边疆民族地区高校建设。二是在国家重大人才工程、人才专项等评选中，适度向中西部地区、民族地区倾斜。三是在重大科技基础设施布局、国家重点实验室建设等方面，实行中西部专项配额管理。四是构建分类评价指标体系，引导中西部地区不同类型高校依据自身特色优势，实现差异化发展。

（五）支持和规范民办高等教育发展

支持和规范民办高等教育发展是完善中国特色教育体系的重要环节。2023年我国民办高校达789所，占全国高校总数的比例为25.67%。^[7]民办高校通过社会资本投入有效拓宽了高等教育资源供给渠道，缓解了公共财政压力。部分优质民办高校在创新型人才培养、国际化办学等领域形成特色优势，其毕业生在人工智能、金融服务等新兴行业的就业竞争力持续提升。为了进一步支持和规范民办高等教育发展，一是加大对优质民办高校硕士点、博士点的支持力度，增加博士招生名额，重点支持社会急需领域的相关专业。二是建立办学质量预警与退出机制，对连续评估不达标的民办高校实施整改措施。三是探索混合所有制办学模式，鼓励行业领军企业与民办高校共建现代产业学院，形成教育链与产业链深度融合的创新共同体。

（六）创新区域协调机制，提升高校服务区域高质量发展的能力

构建战略引领与区域协同的高等教育发展新范式，有助于为实现中华民族伟大复兴提供高素质人才支撑。高校应紧密围绕国家发展战略，制定长远且具体的发展规划，明确自身定位和使命，将自身发展与国家需求紧密结合。

在京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护等推行区域发展战略的地区，可建立高等教育协同发展委员会，搭建战略需求牵引、教育资源适配、产业创新协同的三维对接平台，推进产学研深度融合。

五、加强拔尖创新人才培养，助力新质生产力发展

《纲要》明确提出，到2027年“人才自主培养质量全面提高，拔尖创新人才不断涌现”，且部署了“完善拔尖创新人才发现和培养机制”的具体任务。^[2]从国际经验来看，世界各国都十分重视拔尖创新人才培养。例如，美国在1972年成立天才儿童教育局，1978年又通过《天才儿童教育法》。英国在20世纪末发布英才教育白皮书《追求卓越的学校教育》，2005年又颁布《国家英才教育质量标准》。法国构筑起一套从识别选拔到培养管理再到师资保障的超常学生教育体系。此外，俄罗斯依托校外公共资源开展超常教育，韩国和以色列等国建立超常学生贯通培养机制。当前，国际竞争愈演愈烈，科技竞争归根到底是人才竞争，而拔尖创新人才是人才资源中最顶尖的部分，是发展新质生产力不可或缺的力量。要想抢占科学技术的制高点，赢得国际竞争主动权，亟须实现高素质拔尖创新人才的自主培养。

（一）实施“沃土计划”与“脱颖计划”

要坚持创新面向人人的基本理念，强化拔尖创新人才的早期识别与培育，让具有创新潜质的学生脱颖而出。具体而言，一是面向中小学生学习科学素养培育“沃土计划”。遴选设立一批科技教育示范学校，倡导它们开展跨学科学习，开发高质量的基础教育STEM选修课程体系，引领和带动其他学校提高科学教育质量。二是面向具有创新潜质的高中学生实施“脱颖计划”。遴选试点省份成立省级“少年科学院”

作为指导机构和省级“少年英才班”作为培养机构，面向全省高一新生，每省每年招收100人左右。建立部属高校、国家实验室、国家重点实验室、国家科学技术研究开发机构、科技领军企业和有关社会机构参与的协同育人机制，开展学生发展指导、假期指导，将学生研究成果纳入综合素质评价范畴，并将其作为高校招生的重要参考之一。鼓励有条件的市（地、州、盟）遴选部分学校，建立自己的“少年科学院”和“少年英才班”，每年各招50~100名学生，进行拔尖创新人才培养实验。

（二）建立一体化贯通式拔尖创新人才培养体系

加快培养拔尖创新人才，还须遵循人才成长规律，建立一体化贯通式培养体系，实现不同学段有序衔接、高效协同。在基础教育阶段，应厚植学生创新素养根基，激发学生好奇心，培养学生的问题意识和创新思维等高阶品质，并为向上衔接高等教育奠定基础。在评价方面，将旨在培育创新素养的劳动课、综合实践活动课和创新创业课等纳入学生学业评价体系之中；考试内容力求与生活实际融合，将知识点嵌入真实的生活情境和实践情境中进行考查，让教学真正回归生活与实践。在高等教育阶段，要强调培养学生的问题解决能力、知识创新能力和成果产出能力。此外，还应进一步深化人才培养模式改革，优化学科专业布局，加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设，加快推进拔尖创新人才的自主培养。

（三）扩大博士生招生规模，大力发展研究生教育

从全球研究生教育规模来看，近年来印度研究生教育规模持续扩大，其研究生注册规模位列全球第一。^[8]从博士生占比来看，美国、英国等国家的博士生占比显著高于我国。《2023年美国大学授予博士学位》报告显示，2023年美国获得博士学位的人数为57 862人^[9]，约占美

国人口总数的0.01 727%。2023年我国应届博士毕业生为7.52万人^[10]，约占全国人口总数的0.00 533%，与美国相比，我国博士生占比显然较小。我国应进一步扩大博士生招生规模，大力发展研究生教育，以国家重大战略、关键领域和社会重大需求为重点，加快培养国家、企业发展所需的创新型、复合型、应用型人才，源源不断地为社会经济发展提供高水平人才支撑。

六、纵深推进高校人才评价改革，强化人才发展动力

党的十八大以来，党中央将人才评价机制改革纳入全面深化改革总体布局，持续深化制度创新。但从具体实践来看，仍有部分高校人才评价方式不科学。《纲要》提出“深化高校人才评价改革”“深化教师考核评价制度改革”^[2]。高校既是各类人才的重要集聚地，也是人才培养的主力军，必须不断完善人才评价机制，为实现中国式现代化提供高质量人才支撑。

（一）深化分类评价改革，完善岗位评聘分类评价机制

深化分类评价改革的核心在于针对不同类型、不同层次教师，建立科学合理的分类分层评价标准。例如，高校职称晋升可分为教学为主型、科研为主型、教学科研型等多个类别，最大程度支持中青年人才自由发展。引导教师将科研成果、社会服务经验转化为教育教学资源，真正做到科教融合。对于具有创新潜力的中青年人才，可以开辟绿色通道，破除其职称晋升束缚。对于在重大科技工程建设、重大科技基础设施和平台建设中作出重要贡献的人员，在岗位聘用方面可进一步提升破格力度。

（二）创新评价导向，破除“五唯”顽瘴痼疾

《纲要》提出：“深化高校人才评价改革，破除人才‘帽子’制约，突出创新能力、质量、

实效、贡献导向，科学认定标志性成果。”^[2]具体而言，一是不“唯名校”、不“唯学历”、不唯成果数量，建立以品德和能力为导向、以立德树人和岗位需求为目标的人才选用评价机制。二是深入推动高校建立行业专家兼职教师制度，鼓励行业专家、专业技术人才和高技能人才进校授课，通过产教融合与科教融汇，为国家培养复合型、创新型人才。三是重视科研成果本身价值，重构科研成果评价指标，不过度依赖论文发表期刊水平、论文他引次数、项目级别等数据指标。四是注重研究的原创性和突破性，推行同行匿名评审制和代表作评价制，将评价标准的重心从数量转向创新。五是对从事重大原创性研究的人才实行长周期评价，给予3~5年免考核期，在此期间享受专项津贴并保留晋升资格。六是针对有重大价值或重大潜力的课题试行“预资助”制度，试点实行“容错免责”的激励机制。

（三）强化薪酬激励，释放人才创新潜能

薪酬待遇关系着教师的幸福感与获得感，是教师职业发展的重要动力。基于此，一是推进高校薪酬制度改革试点，以固定额度绩效工资定向支持优秀拔尖的中青年人才。二是完善落实高层次人才绩效工资总量单列政策，为一流科学家、学科领军人才与核心创新团队提供优厚的薪酬待遇。三是加大海外优秀人才引进力度，对急需引进的高层次人才可采取特设岗位的聘用方式，并为海外关键人才提供有竞争力的工资。

（四）构建评价质量追溯体系，发挥好考核评价“指挥棒”作用

评价结果不当不仅会直接影响评价的公正性和准确性，还可能对学术生态造成破坏。基于此，一是实施评价质量终身负责制，建立评审专家信用档案，对存在三次及以上具有争议性评价的评审专家启动资格复核程序。二是设立全国高校人才评价仲裁委员会，建立对争议

性评价案例的申诉复核、责任倒查、容错免责三重保障机制。三是开发人才发展追踪大数据平台，构建学术生命力指数，对破格晋升人才进行5年回溯评估。

七、推动人工智能与教育深度融合，引领教学研究的深层变革

人工智能技术的迅猛发展正在引发教育领域的系统性重构，不仅改变了知识生产和传播的方式，也改变了师生的互动方式和教师的教学模式，在很大程度上影响着教育质量提升的速度与方向。《纲要》提出“以教育数字化开辟发展新赛道、塑造发展新优势”“促进人工智能助力教育变革”^[2]。当前，推动人工智能与教育融合面临多重挑战，如技术伦理与数据安全风险防控机制尚不健全、传统教育模式与智能化教学形态存在结构性矛盾、教育生态重构过程中价值理性与工具理性的难以平衡等，安全释放人工智能的深层潜力任重道远。

（一）推动教学变革，重构人才培养模式

随着以大模型、智能体等为代表的人工智能技术的迅猛发展，在对现有人才培养的底层逻辑造成巨大冲击的同时，人工智能技术也为教学变革带来了新机遇。一是加快教育大模型的研发进程，促进教育智能体的实际应用落地。发挥大模型和智能体的认知推理能力和任务执行能力，推动构建多元跨域的人机“协同教学”。二是围绕人工智能时代的人才需求，实施智能素养筑基工程，探索构建“AI+X”跨学科课程框架，从基础教育阶段起开设人工智能相关课程。三是完善智能教育资源共享平台，构建全域数字化教育生态系统，实现优质教育资源实时推送。

（二）坚守数字伦理，避免道德失范

构建数字技术伦理治理体系关键在于加强对数字技术前瞻性风险的研判。具体而言，一是成立跨学科的人工智能教育伦理治理机构，

加强对数字技术伦理影响的评估，确保技术更新迭代始终为人的教育服务。二是加强数字伦理教育，严格起草学校数字伦理教育规划及实施方案。^[11]三是制定生成式人工智能教育应用的技术标准、质量规范和服务准则，针对教育大模型和教育智能体的算法安全、数据安全、系统安全和伦理安全风险，出台相应技术应对和综合防治措施。

（三）推进信息技术赋能考试评价改革

智能算法与认知诊断模型的融合，为考试评价革新带来了新思路。一方面，建立基于大数据和人工智能支持的教育评价和科学决策制度，建设基于学科能力素养和知识图谱的人工智能（AI）系统，实现对学生知识点掌握程度的多模态精准诊断。另一方面，完善人机协同的评价机制，教师侧重价值判断与情感评价，AI系统则负责认知诊断与成长追踪，二者综合形成质性与量化相结合的评价报告。

（四）实施数字素养提升计划，全面提升师生数字素养

数字素养已成为智能社会教育主体的核心素养，其本质是在教育数字化转型进程中，主体性与创造力的双重构建。全面提升师生数字素养，具体而言，一是积极实施人工智能和大数据专业师范生定向委培计划，为中小学提供新兴技术型人才。二是鼓励有条件的地区和学校充实人工智能教育教师队伍，积极引进高校、科研院所、高科技企业中符合条件的专业人才作为人工智能兼职教师。三是建立一套适合我国国情的学生数字素养评价指标体系，将学生的数字素养纳入学生的综合评价。^[12]

八、健全教育强国建设战略性投入机制，确保教育投入满足强国建设需求

教育投入作为支撑国家长远发展的基础性、战略性投资，其战略定位随经济社会发展阶段动态演进。计划经济时期的教育投入侧重基础

保障功能，改革开放初期的教育投入着力改善办学条件，全面建成小康社会阶段的教育投入强化公平导向，高质量发展阶段的教育投入则强调全面提高教育质量。党的十八大以来，我国财政性教育经费支出占国内生产总值比例连续12年保持在4%以上，为推进中国式现代化提供了坚实基础。《纲要》提出“健全教育战略性投入机制”^[2]。建成教育强国，须健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制，提高企业、社会和私人多渠道的教育投入，形成国家投入和社会投入的强大合力。

（一）构建财政投入动态调整机制，稳步提高教育投入

加强教育投资不仅有助于提升我国人力资本质量，其边际收益递增效应将为教育强国建设提供新的动能支持。一是建立教育投入与国内生产总值增速、财政收入联动的增长模型，实时监测财政性教育经费占的比例。二是各级政府要加大财政投入力度，确保财政性教育经费支出随国内生产总值、财政收入的增长逐步提高，确保财政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%，并争取逐步达到4.5%。三是完善各级各类教育预算拨款制度，合理确定并适时提高相关拨款标准和投入水平，建立学生资助标准动态调整机制。

（二）积极吸引社会资本投入，持续扩大教育投入来源

数据表明，在我国教育经费总投入中，社会捐赠投入占比不到0.3%^[13]，未能与我国教育强国建设目标完全匹配。基于此，一是要适时修订《中华人民共和国公益事业捐赠法》，适度加大教育捐赠的税收减免力度，进一步激发社会资金投入教育的积极性。二是要充分发挥各级教育基金会作用，鼓励、引导和规范社会力量投入和捐赠教育，不断扩大教育经费总量。三是建立教育慈善信托税收豁免机制，允许企

业设立教育公益信托机构并享受投资收益免税政策。四是支持高校设立成果转化基金，按横向科研经费的一定比例提取社会合作反哺资金，用于学科建设与人才培养。

（三）优化教育支出结构，保障相关经费用到最关键处

当前，基础教育办学条件等硬件设施已经得到显著改善，应将更多资源从硬件设施投资转向人力资源投资，建立教师工资与公务员工资联动增长机制，确保中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员的平均工资水平。在职业教育阶段推行技能投资倍增计划，设立大国工匠专项基金，加大对大国工匠、能工巧匠、高技能人才的支持力度。在高等教育阶段加强对创新人才的支持力度，实施青年科学家“攀登者”计划，每年选拔一定数量的、具有较强创新潜力的人才，给予一定专项资金支持。此外，加强对教育经费使用情况的监管，避免重复性建设。

九、提升依法治教和管理水平，为教育高质量发展提供法治保障

我国历来高度重视教育法治工作，特别是党的十八大以来，我国逐渐从侧重立法主导的“教育法制”迈向立法与执法并重的“教育法治”新阶段。当前，教育法治工作仍面临一定挑战，如教育立法进度不够快；依法治教、依法办学、依法治校的体制机制尚未健全；人工智能在赋能教育的同时，也带来诸多潜在风险；等等。《纲要》强调“提升依法治教和管理水平”^[2]，旨在为加快教育强国建设提供有力保障。

（一）争取在“十五五”至“十六五”期间，编纂、研制、颁行教育法典等法律

编纂教育法典是推动教育治理体系和治理能力现代化水平整体跃升的重要抓手。一是相关部门、机构及高校等应积极参与教育法典的

起草工作，打破学科壁垒，以更广阔的视野和更大的力度推进教育法典编纂工作。二是坚持以人民为中心编纂教育法典，教育法典应反映人民期盼、维护人民权益、增进人民福祉。三是坚持远近结合，要对未来教育发展趋势做好研判。数字技术的发展对教育产生了深刻的影响，但也对教育法典编纂提出了挑战，需要对其进行前瞻性预判。^[14]四是坚持理论研究与编纂实践相结合，以科学研究支撑编纂工作。

（二）完善现有教育法律法规体系

我国当前教育法律法规体系仍存在结构性缺陷，主要表现在法律规范的体系化程度不足、配套法规滞后于教育实践发展等方面。基于此，应抓紧研制“托育服务法”，积极回应人民群众关切；研制“终身学习促进法”，为建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国夯实法治基础；加快研制“老年教育法”，积极应对人口老龄化挑战^[15]；制定实施“学校法”“社会教育法”等，构建教育风险防控体系；研制“人工智能教育法”，应对技术伦理挑战；加强教育法律国际对接，完善国家级涉外法治研究基地建设，研究编制“跨境教育合作法律指引”。

（三）加强教育行政执法

加强教育行政执法是落实全面依法治国的基本方略，也是推进依法治教的关键环节。具体而言，一是构建智慧教育执法平台，集成法律数据库、执法流程指引、电子监察等功能，实现“一网通办”的智能执法。二是推行教育行政执法“三项制度”，即教育行政执法公示制度、教育执法全过程记录制度、教育重大执法决定法制审核制度。三是规范教育教学活动中各责任主体信用行为，建立“红黑名单”制度，对严重违法失信的责任主体实施行业禁入。

（四）健全教育法律服务体系

提高教育法治水平须以完善全面覆盖的教育法律服务体系为重点，维护每一位学生的利益。具体而言，一是实施法治校园筑基行动，

进一步规范中小学法治副校长的聘任与管理，健全学生权益保护机制。二是设立省级教育法律服务中心，构建线上智能咨询与线下专家调解相结合的服务网络，开通师生权益保护绿色通道。三是开展教育法治素养提升行动，将依法治校能力纳入校长任职资格考核，开发教师法治培训课程标准，逐步实现教师全员轮训。

十、提升全球教育治理能力，促进更高水平教育对外开放

教育对外开放是提高中国教育全球影响力和竞争力的重要手段。党的十八大以来，中国在全球教育治理中的角色发生了显著变化，正由被动的接受者和参与者向建设者和引领者转变，逐步从全球治理的观察者、学习者发展为主动倡导者和积极建构者。^[16]《纲要》对“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”进行了单独部署，并强调要“积极参与全球教育治理”。^[2]

（一）深化国际教育合作

深化国际教育合作的本质是通过制度性话语权构建实现中国教育现代化经验与全球教育治理体系的价值互嵌，既促进国内教育改革与国际标准动态对接，又推动全球教育文明互鉴。具体而言，一是深化同联合国教科文组织等国际组织的合作，共筑人类命运共同体。二是积极参与设置全球教育治理议题并进一步提高议题设置能力，提升我国在国际规则制定中的话语权和影响力。三是深度参与教育国际规则、标准的制定与实施，积极参加国际教育评估和调查活动，以国际标准作为全球教育合作的通用语言，推动全球教育治理体系的完善。^[17]

（二）建好联合国教科文组织相关中心

在全球化治理体系重构背景下，中国已跃升为联合国教科文组织多项事业的重要参与者，中国与联合国教科文组织的战略合作伙伴关系正从项目执行层面向标准制定层面演进。中国

全力支持国际STEM教育研究所的建设,构建教育创新合作网络;着力将上海联合国教科文组织教师教育中心打造为全球教师专业发展枢纽,以此传播我国基础教育和教师教育经验。通过国际STEM教育研究所和上海联合国教科文组织教师教育中心的建立,不仅能够满足我国教育发展的需求,还可以助力其他发展中国家,共同为全球教育事业的发展贡献智慧与力量。

(三) 打造具有国际影响力的中国教育学术平台与品牌

打造具有国际影响力的中国教育学术平台与品牌,有助于打破西方学术话语霸权,为人类文明发展进步贡献中国智慧。具体而言,一是着力建设、发展和培育具有国际影响力的中国教育学术平台,在畅通中外教育合作的同时,提高中国教育的全球影响力。二是支持国内高校设立教育类国际组织、学术联盟,保持与国际教育学术前沿同步。三是支持国内高校研制和发布体现中国教育理念并能够引领未来教育发展的指数排名和研究报告。

参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 中共中央国务院印发《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》[N].人民日报,2025-01-20(6).
- [3] 王红,池志阳.面向高质量发展的基础教育师资需求及供给预测[J].教育研究,2024,45(9):37-51.
- [4] 周洪宇.新时代全面建成教育强国的指导思想:学习习近平总书记在全国教育大会上的重要讲话[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2025,64(1):126-137.
- [5] 张力.延长义务教育年限与扩展免费教育范围的多维度分析[J].中国教育学刊,2021(5):37-44.

[6] 周洪宇,王会波.中小学课后服务功能如何优化:基于系统论视角[J].现代教育管理,2022(8):1-10.

[7] 中华人民共和国教育部.2023年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2024-10-24)[2025-02-16].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202410/t20241024_1159002.html.

[8] 廖湘阳,刘梦瑶.全球知识超级大国:印度研究生教育结构及其变化研究[J].研究生教育研究,2024(3):107-117.

[9] National Center for Science and Engineering Statistics. Doctorate recipients from U. S. universities: 2023[EB/OL].(2024-12-02)[2025-02-16].<https://nces.nsf.gov/pubs/nsf25300/report>.

[10] 我国研究生教育分类发展格局已基本形成 进一步提升专业学位研究生比例[N].人民日报,2023-12-21(15).

[11] 周洪宇,李宇阳.ChatGPT对教育生态的冲击及应对策略[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2023,44(4):102-112.

[12] 周洪宇,李宇阳.建设教育强国[M].北京:中国青年出版社,2022:234-235.

[13] 陈子季.加快教育财务工作战略性转变 强化教育强国建设战略性支撑[N].中国教育报,2024-09-24(1).

[14] 马怀德.加快编纂教育法典 为推进教育强国建设提供有力法治保障[J].教育研究,2024,45(3):16-19.

[15] 周洪宇,方晶.加强法治建设,为建设教育强国、科技强国、人才强国筑牢基石[J].现代教育管理,2024(5):1-12.

[16] 苑大勇.积极参与全球教育治理,加快建设教育强国[N].光明日报,2023-07-04(11).

[17] 周洪宇,李宇阳.中国成为世界重要教育中心:何以必要、何以可能与何以可为[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2024,45(1):127-138.

(责任编辑:侯月明)

Policy Recommendations for Implementing
Master Plan on Building China into a Leading Country in Education 2024—2035

ZHOU Hongyu, LI Yuyang

(Central China Normal University, Wuhan Hubei 430079)

Abstract: To turn the blueprint outlined in the *Master Plan on Building China into a Leading-Country in Education 2024—2035* into reality, it is essential to address key difficulties, pain points, and bottlenecks in building China into an education powerhouse and comprehensively enhance execution capabilities. To help the Master Plan on Building China into a Leading Country in Education 2024—2035 take root, efforts can be made in the following ten areas. The first is to adapt to the situation of demographic change and optimize the allocation of educational resources, such as strengthening policy coordination and leading the high-quality development of the population. The second is to firmly grasp the people's attributes of education, and explore the gradual expansion of the scope of free education, such as the gradual implementation of free childcare for families with infants and young children in financial difficulty, and the accelerated implementation of 15-year free education for people with disabilities. The third is to push forward the reform of the secondary school examination in an orderly manner, so as to promote the all-round development of students. The fourth is to optimize the layout of higher education by focusing on the country's major strategic needs, such as moderately expanding the scope of "Double First-Class" construction. The fifth is to strengthen the cultivation of top-notch innovative talents and help the development of new productive forces, such as the establishment of an integrated and through-train system for cultivating top-notch innovative talents. The sixth is to push forward the reform of talent evaluation in colleges and universities and strengthen the momentum of talent development, such as deepening the reform of classification evaluation and improving the classification evaluation mechanism for job evaluation and recruitment. The seventh is to promote the deep integration of artificial intelligence and education, and lead deep changes in teaching and research, such as accelerating the research and development process of educational big models and promoting the practical application of educational intelligences. The eighth is to improve the strategic investment mechanism for the construction of a strong education nation and ensure that education investment meets the needs of the construction of a strong nation. The ninth is to enhance the level of education governance and management in accordance with the law, and provide rule of law safeguards for the high-quality development of education. The tenth is to enhance the capacity of global education governance and promote the opening up of education to the outside world at a higher level.

Keywords: *Master Plan on Building China into a Leading Country in Education 2024—2035*; building a leading country in education; education policy; comprehensive education reform; modernization of education