

“浩渺行无极，扬帆但信风”——从二十大报告看教育

2022年10月16日，中国共产党第二十次全国代表大会在北京人民大会堂开幕。习近平代表第十九届中央委员会向大会作了题为《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》的报告（以下简称“二十大报告”）。站在百年变局之上，二十大报告高屋建瓴地科学规划未来中国的战略方针。

微言大义，在研读二十大报告并对比分析《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》（下称“十八大报告”）和《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》（下称“十九大报告”）后（内容对比见后附表格），我们得以一窥未来五年乃至更长时期中国教育事业发展的方向和战略。

一、 强调了教育战略地位，办好人民满意的教育是首要目标

对比分析历年报告，在十八大报告和十九大报告中，教育主要是作为民生话题的一部分，分别在“七、在改善民生和创新管理中加强社会建设”和“八、提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”中予以阐述。但二十大报告第一次在报告第五部分“实施科教兴国战略，强化现代化建设人才支撑”中专章提出，“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”，首次将教育与科技、人才并列，体现了教育的重要战略地位。

二十大报告中，“办好人民满意的教育”被放置于段前总领全文，也进一步体现了国家对于教育公益性及教育公平、均衡的目标和要求。不论是推行“双减”政策、清理“公参民”学校、规范民办义务教育，抑或是大力发展普惠性幼儿园、推进义务教育城乡均衡、保障随迁子女入学等政策措施，均是从人民群众切身利益出发解决问题，体现了国家“办好人民满意的教育”的决心。

二、 均衡发展义务教育，普惠发展学前教育和特殊教育，多样化发展高中教育

二十大报告提出，“加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化，优化区域教育资源配置，强化学前教育、特殊教育普惠发展，坚持高中阶段学校多样化发展。”

义务教育阶段，实现优质均衡发展、城乡一体化及优化区域教育资源配置是重点目标。2006年新修订的《义务教育法》首次以法律形式提出促进义务教育均衡发展的思想，《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》强调要推进义务教育优质均衡发展。《中国教育现代化2035》再次明确，“在实现县域内义务教育基本均衡的基础上，进一步推进优质均衡，到2035年，实现义务教育优质均

衡县（市、区）的比例达到 95%。”

学前教育和特殊教育推行普惠发展。《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》明确了学前教育公益普惠基本方向，提出了推进学前教育普及普惠安全优质发展的重大政策举措。北京、上海、广州多地出台关于民办普惠性幼儿园的认定及扶持办法，采取政府购买服务、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式，扶持普惠性民办幼儿园发展。特殊教育层面，《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》更是强调，“加大政策、资金、项目向特殊教育倾斜力度，在普惠政策基础上给予特别扶持”。

高中阶段教育的提法从十八大报告的“基本普及高中阶段教育”和十九大报告中的“普及高中阶段教育”变为“坚持高中阶段学校多样化发展”，体现了国家战略方针的调整。二十大报告为普职融通高中、综合高中、学科创新高中、国际高中和艺术体育特色高中等多样化的办学类型提供政策支持。

三、 推进职普融通，促进职业教育高质量发展

无论是二十大报告或十八大报告、十九大报告，都对职业教育有所提及，但二十大报告对职业教育着墨颇多，更是首次提出了“职普融通”、“统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新”的概念。

国家在法规政策层面对于职业教育有所倾斜。《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出要鼓励上市公司、行业龙头企业举办职业教育，鼓励各类企业依法参与举办职业教育。2022 年 4 月 20 日，《职业教育法》完成了自 1996 年颁布施行以来的首次大修，其第十四条规定，“国家建立健全适应经济社会发展需要，产教深度融合，职业学校教育

和职业培训并重，职业教育与普通教育相互融通，不同层次职业教育有效贯通，服务全民终身学习的现代职业教育体系”，在法律层面肯定了职普融通。

《职业教育专业简介》的制定，着力体现职普融通理念，列举职业院校贯通培养中每一层级接续高一层级的专业，为学生继续学习时的专业选择提供参考，为畅通技术技能人才成长成才打开通道。中央制定政策贴息+专项再贷款“组合拳”，支持教育、卫生等领域的设备购置和更新改造。

资本市场也对职业教育板块持乐观态势。近年来，职业教育板块在教育股行情中表现突出。2022 年 10 月 13 日，教育板块（802100.EI）领涨 A 股，涨幅 6.09%。18 只概念股中，中公教育（002607.SZ）、传智教育（003032.SZ）、昂立教育（600661.SH）、科德教育（300192.SZ）、学大教育（000526.SZ）、开元教育（300338.SZ）等 6 只个股涨停。¹各职教板块上市公司也均提出有关职普融通的未来规划。例如，第一高中教育（NYSE:FHS）发布 2022 年前三季度未经审计财务业绩报告中²提及，未来公司还将“全面聚焦职普融通、人力资源建设和新职教创新发展。”学大教育在回答投资者提问时³称，“公司和职业学校合作设置普通高考或职普融通升学专业、职教高考升学专业。”

近年来，职业教育利好政策不断涌现，二十大报告更是进一步突出国家鼓励和支持职业教育高质量发展的态度和决心。我们有理由相信，职业教育板块未来仍是投资风向，统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新将是职业教育发展的路径。

四、 引导规范民办教育发展

不同于十八大报告“鼓励引导社会力量兴办教育”，十九大“支持和规范社会力量兴办教育”的提

¹ 参见：<https://www.yicai.com/news/101195789.html>

² 参见：https://t.cj.sina.com.cn/articles/view/3949237910/eb649696020010m5v?finpagefr=p_104

³ 参见：<https://xueqiu.com/5187193467/221266442>

法，二十大报告采取了“引导规范民办教育发展”的表述。引导和规范是手段，发展是目标。自《民办教育促进法》及其实施条例等相关法律法规的出台，民办教育野蛮生长的时代已悄然落幕，民办教育逐渐过渡到有序发展时代，引导规范发展的落脚点是实现民办教育的有序健康可持续发展。

近年来，国家出台了多部政策法规并采取了系列清查行动，从以下多个角度规范民办学校办学：

- (1) 清查抽逃办学出资、挪用侵占学校法人财产；
- (2) 清查与入学关联的赞助费或捐赠费；(3) 规范理事会/董事会组成、决策、运作，规范学校法人治理结构；(4) 规范学校转让和举办者变更等历史沿革；(5) 检查非营利性民办学校举办者获取办学收益或分配剩余资产的情况，通过购买服务或关联交易等方式转移办学收益的情况；(6) 规范非营利性民办学校收费管理；(7) 清理“公参民”学校，规范民办义务教育学校占用教师编制等公办教育资源的情况；(8) 规范境外教材与国际课程；(9) 规范招生入学行为；(10) 规范办学成本核算，合理确

定收费项目和标准；(11) 收费、资金往来使用学校银行账户，账户在主管部门备案，接受监督；(12) 规范非义务教育学校的关联交易，禁止义务教育学校关联交易；(13) 办学条件、教育质量、关联交易、财务状况等学校信息公示；(14) 规范资产管理，对财务行为全流程监管等等。有关民办义务教育学校的合规问题，详见：[《〈民促法实施条例〉下义务制学校关联交易合规自查清单》](#)。

鉴于国家对于民办教育的规范态势，我们建议民办学校注意按照相应的政策要求规范办学，共同推动民办教育合规、有序、良性发展。

“浩渺行无极，扬帆但信风”。二十大报告从不同教育领域、办学层次、办学类型的角度出发，指明了未来五年甚至更长期的中国教育行业发展方向。乘着国家政策之风，教育行业必将稳步前行，与科技、人才并列成为全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。

附：报告内容对比

二十大报告	十九大报告	十八大报告
<p>办好人民满意的教育。教育是国之大计、党之大计。培养什么人、怎样培养人、为谁培养人是教育的根本问题。育人的根本在于立德。全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。</p> <p>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。</p> <p>加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化，优化区域教育资源配</p>	<p>优先发展教育事业。建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置，深化教育改革，加快教育现代化，办好人民满意的教育。要全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，发展素质教育，推进教育公平，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。</p> <p>推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育，办好学前教育、特殊教育和网络教育，普及高中阶段教育，努力让每个孩</p>	<p>努力办好人民满意的教育。教育是民族振兴和社会进步的基石。要坚持教育优先发展，全面贯彻党的教育方针，坚持教育为社会主义现代化建设服务、为人民服务，把立德树人作为教育的根本任务，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。</p> <p>全面实施素质教育，深化教育领域综合改革，着力提高教育质量，培养学生社会责任感、创新精神、实践能力。</p> <p>办好学前教育，均衡发展九年义</p>

二十大报告	十九大报告	十八大报告
<p>置,强化学前教育、特殊教育普惠发展,坚持高中阶段学校多样化发展,完善覆盖全学段学生资助体系。</p> <p>统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新,推进职普融通、产教融合、科教融汇,优化职业教育类型定位。</p> <p>加强基础学科、新兴学科、交叉学科建设,加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科。</p> <p>引导规范民办教育发展。</p> <p>加大国家通用语言文字推广力度。</p> <p>深化教育领域综合改革,加强教材建设和管理,完善学校管理和教育评价体系,健全学校家庭社会育人机制。</p> <p>加强师德师风建设,培养高素质教师队伍,弘扬尊师重教社会风尚。</p> <p>推进教育数字化,建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国。</p>	<p>子都能享有公平而有质量的教育。</p> <p>完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作。加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展。健全学生资助制度,使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育。</p> <p>支持和规范社会力量兴办教育。</p> <p>加强师德师风建设,培养高素质教师队伍,倡导全社会尊师重教。</p> <p>办好继续教育,加快建设学习型社会,大力提高国民素质。</p>	<p>务教育,基本普及高中阶段教育,加快发展现代职业教育,推动高等教育内涵式发展,积极发展继续教育,完善终身教育体系,建设学习型社会。</p> <p>大力促进教育公平,合理配置教育资源,重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜,支持特殊教育,提高家庭经济困难学生资助水平,积极推动农民工子女平等接受教育,让每个孩子都能成为有用之才。</p> <p>鼓励引导社会力量兴办教育。</p> <p>加强教师队伍建设,提高师德水平和业务能力,增强教师教书育人的荣誉感和责任感。</p>

余苏 合伙人 电话: 86-20 2805 9016 邮箱地址: yus@junhe.com

胡宇珊 电话: 86-20 2805 9019 邮箱地址: huyushan@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。