

上海市教育委员会 文件

上海市学习型社会建设与终身教育促进委员会办公室

沪教委终〔2022〕2号

上海市教育委员会 上海市学习型社会建设与终身教育 促进委员会办公室关于印发《上海市终身教育发展 “十四五”规划》的通知

市学习型社会建设与终身教育促进委员会各成员单位、各区学习型社会建设与终身教育促进委员会、各高等学校、各区教育局、各有关单位：

现将《上海市终身教育发展“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

附件：上海市终身教育发展“十四五”规划

上海市教育委员会 上海市学习型社会建设与终身教育促进委员会办公室

2022年1月26日

附件

上海市终身教育发展“十四五”规划

为建成更高质量的学习型社会，完善普惠多元、泛在可选的终身学习环境，形成与社会主义现代化国际大都市相匹配的学习型社会和终身教育氛围，有效服务市民终身发展，依据《中国教育现代化 2035》《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《上海教育现代化 2035》和《上海市教育发展“十四五”规划》，制定本规划。

一、发展回顾与环境

（一）“十三五”发展回顾

“十三五”期间，上海终身教育改革和发展圆满完成既定目标，在全国率先基本建成学习型社会，有效满足了广大市民的各类学习需求。

1. 形成文明健康的终身学习文化。通过多种渠道加大终身学习理念的宣传力度，形成终身学习的社会共识。学习型企事业单位建设成为常态，单位职工培训率稳步提升。社区学习规模逐步扩大，参与社区学习的居民超过 450 万人次。群众性学习团队显著增加，线下和线上学习团队总数超过 3 万个。

2. 形成开放融合的终身学习服务体系。终身教育体系日益完备，形成覆盖全市、层次清晰、融合开放的“市-区-街镇-居村委”四级网络，办学不断向基层延伸，建成一大批社会学习点。持续推动高校继续教育转型发展，上海开放大学“新型大学”的办学定位更加明确，服务终身教育力度不断增强，累计完成 200 余万科次高等教育自学考试。建立各类学分认定、积累和转换机制，基本形成各级各类教育成果衔接的“立交桥”，拥有终身学习账户的市民超过 240 万。牵头推进长三角地区学分银行建设，加强社区教育、老年教育

协作力度，有力落实长三角一体化发展国家战略。成功加入联合国教科文组织全球学习型城市网络，提升本市终身教育国际影响力。

3. 形成普惠友好的终身学习环境。开展社区教育、老年教育机构内涵建设，稳步提升机构服务能力。整合社会各类优质资源，向社区教育开放文化机构场馆近 7000 个；市民终身学习体验基地规模逐步扩大，下设体验站点 130 多个，体验项目超过 1000 个；开发市民终身学习人文行走路线 40 余条、人文行走点 290 多个。建立上海老年教育信息化服务平台，完善以“上海学习网”为代表的市民数字化学习平台，推动形成多维度、立体化的市民终身学习环境。

4. 形成崇尚卓越的终身学习品质。开展市民终身学习监测项目，推动学习型城区监测试点，提供更有针对性、更高效的学习资源。建立健全市民学习激励制度，开展百姓学习之星、优秀学习团队评选，鼓励更多市民参与终身教育。打造终身学习活动周、市民诗歌节、老年教育艺术节等终身学习品牌，彰显市民学习成果。面向社区居民提供各类社会文化生活教育服务，提升市民综合素养。面向各类人群开展职业技能培训，为社会发展和产业升级提供有力的人才支撑。

与此同时，上海终身教育发展也存在一些亟待解决的问题。主要是：终身教育发展水平与人民群众对高品质生活的追求还存在差距；终身教育在服务上海经济社会发展和人才培养方面的作用有待加强；社会力量参与终身教育的深度和广度需要拓展；终身教育的数字化转型亟待提速。

（二）“十四五”时期面临的形势与挑战

“十四五”时期是我国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，也是上海在新起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。新的环境和形势，对上海学习型

社会建设以及率先构建服务全民终身学习的高质量教育体系提出新要求。

1. 上海城市发展对终身教育提出新要求。进入新发展阶段，上海市强化“四大功能”，深化“五个中心”建设，全力打响“四大品牌”，立足国内大循环中心节点、国内国际双循环战略衔接的定位，深入推进现代产业体系建设，着力提升城市能级和核心竞争力，对高素质人才的需求更加多元、更为迫切。终身教育要主动适应经济社会发展的变化，为市民提供更加弹性多元的终身教育服务，更好地满足城市发展需要和个人成才需求。

2. 教育事业发展对终身教育提出新要求。《中国教育现代化2035》提出总体实现教育现代化、迈入教育强国行列的发展目标，明确了构建服务全民终身学习的教育体系战略任务。《上海教育现代化2035》明确了教育改革示范区、教育开放引领区、教育发展先行区的上海教育现代化战略定位，提出了更高水平、更高质量的教育现代化目标，为终身教育指明了发展方向。城市的数字化转型对当前教育模式产生深远影响，也对终身学习方式提出了新要求。终身教育要主动回应教育发展的整体形势和要求，遵循教育规律和科技规律，积极推进全民开放式终身教育。

3. 人口发展变化趋势对终身教育提出新要求。上海是我国最早进入人口老龄化社会的城市，也是我国人口老龄化程度最高的城市。积极应对人口老龄化已经成为一项长期战略性任务。终身教育要从人口结构变化出发，围绕“老有所学、老有所为”目标，进一步优化老年教育学习服务供给，助力老年人跨越“数字鸿沟”，让更多老年人享受高质量的教育服务。

4. 更高水平的开放融合对终身教育提出新要求。上海作为联合国教科文组织全球学习型城市和“可持续发展教育”主题协调城市，特别是荣获联合国教科文组织“2021年学习型城市奖”，为上海终

身教育参与国际交流、宣传上海经验提供了难得的机遇和空间。上海终身教育要坚持走出去、引进来，加强国际交流互动，积极参与全球终身教育治理。同时，围绕引领长三角一体化教育协同发展，加强学习资源的共建共享，提升市民对终身教育协同发展的获得感和满意度。

二、指导思想和发展目标

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，全面落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神，全面贯彻党的教育方针，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，坚持人民至上，以学习者为中心，努力构建服务全民终身学习的教育体系，优化终身教育资源配置，提高终身教育发展质量，让公平而有质量的教育和学习覆盖人的一生，让每一个学习者都能享有人生出彩、梦想成真的机会。

（二）发展目标

到2025年，进一步完善服务全民的终身学习体系，形成更加普惠多元、泛在可选的终身学习环境，率先建成以城市学习力为驱动的更高水平、更高质量的学习型社会，成为各类人才向往的学习之城。主要体现在：

彰显时代特征的终身学习文化。利用各种新媒体、新平台，扩大终身教育宣传力度，促进终身学习理念的有效普及。创新终身教育产品，营造浓郁的终身学习氛围，让终身教育成为上海城市文化的重要名片，使学习成为新时代市民生活中不可或缺的内容。

服务城市能级提升的终身教育体系。创新职工继续教育模式，扩大人才培养规模，提升人才培养质量。完善各级各类教育学习成果互认衔接制度，充分发挥高校服务全民终身学习的重要作用，实

现继续教育规范、高质量发展，助力产业结构升级，促进城市可持续发展。

实现泛在可选的终身学习生态。充分发挥上海开放大学等平台作用，丰富各类学习资源，创新终身教育载体，打造线上线下融合的学习模式。扩大终身教育服务规模，推动各级各类终身教育机构提质升级，构建以学习者为中心、以数字化为支撑的终身教育新生态，赋能市民终身学习能力提升。

构建共建共享的终身教育治理格局。深化依法治教，健全终身教育法治保障，开展终身教育督导，提高教育教学质量，进一步激发社会力量参与终身教育的活力和积极性，形成政府主导、社会多元主体共同参与的终身教育发展格局，有效提高终身教育治理体系和治理能力的现代化水平。

终身教育事业发展主要指标

序号	主要指标	单位	增长值（到2025年）
1	新增社会力量举办老年大学	所	10
2	设置与城市发展相匹配的高等教育自学考试新专业	个	30
3	新增激活终身学习账户的市民	万人	200
4	新增市民终身学习人文行走点	个	100
5	建设老年教育智慧学习场景	个	100
6	新建老年教育社会学习点	个	200
7	培育街镇老年学校市级优质校	所	120
8	培育和打造终身学习新品牌	个	100
9	新增群众性学习团队	个	10000
10	打造15分钟社区学习圈	个	1000

三、主要任务

（一）促进成人继续教育转型发展

促进高校继续教育创新发展。优化专业结构，促进在岗人员学力水平、专业知识和实践能力同步提升。坚持社会需求导向，推出“工学结合”的人才培养方式，为各类企业和社会群体提供订单式、个性化培训服务。坚持高质量发展导向，主动对接区域产业布局，

为区域经济社会发展提供人才支撑和教育服务。将高校服务全民终身学习情况纳入上海高校分类评价。

提升开放教育办学水平。加快推进上海开放大学学历教育、非学历培训与社区教育共同发展。积极对接上海产业转型升级，聚焦重点行业继续教育需求，做大做优特色专业品牌。明确系统办学新定位，加强上海开放大学办学水平评估，支持推动分校特色发展，提升开放教育系统的服务水平。建设更为完备的开放教育全过程质量保障体系，全面提升开放教育质量。

推动高等教育自学考试更加完善有序发展。依托上海高校专业优势，调整优化专业设置和课程设置，提升自学考试人才培养的应用性、适用性和创新性。充分利用信息化管理手段，推广智能考场建设，建立服务型自学考试管理体系。鼓励高校开发网上课程，提供网上公益助学服务。探索建立高等教育自学考试服务经济社会发展的质量评估标准。

（二）提升社区教育服务能级

提高社区教育服务质量。聚焦科学素养、健康素养、信息素养等完善社区教育课程体系。打造15分钟社区学习圈，新建一批市民科学创新社区学习坊，新增群众性学习团队10000个，不断深化市民终身学习体验基地、人文行走建设。持续开展全民终身学习活动周、市民诗歌节等活动，营造浓郁的终身学习文化。持续推进社区教育实验工作，鼓励各级各类终身教育机构，开发数字学习新产品，打造数字学习新生态。

扩大社区教育服务规模。广泛开展各类社区教育服务，为青少年健康成长提供良好的社区学习环境。帮助外来务工人员尽快掌握就业技能、适应城市生活。推进白领课堂进楼宇、进社区。为特殊群体提供职业技能培训、休闲文化课程。重视新型农民的技能培训，服务乡村振兴战略。为在沪外籍人士提供社区教育服务，增进中外人文交流。

提升社区教育服务能力。激发社会活力，建立健全社会力量参与社区教育机制。加强与中小学校、职业院校、高等学校等合作，

推进资源共建共享。实现覆盖不同群体、不同区域终身教育资源的均衡化配置。全面加强专兼职师资队伍建设，扩大志愿者队伍规模。“十四五”期间，志愿者队伍人数达到8万人。

（三）推动老年教育高质量发展

扩大老年教育资源供给。构建政府主导、社会多元力量参与的老年教育供给机制，实施老年大学“倍增计划”，鼓励高校、社会力量举办老年大学。持续推进工作重心下移，深化养教结合工作，新建老年教育社会学习点200个。促进老年教育优质均衡发展，推广区域老年教育共同体管理模式，发挥远程教育资源优势，扶持农村、远郊区域老年教育发展。

促进老年教育内涵提升。开发若干系列特色品牌课程，形成满足老年人需求、适应新技术发展的老年教育课程体系。实施“双百双千”工程，助力老年人跨越“数字鸿沟”。加强老年教育特色品牌建设，各级各类办学机构实现“一校一品牌”，老年教育三类学习点实现“一点一特色”。推进老年教育优质校建设计划，全市街镇老年学校市级优质校建成比例达60%，推动老年教育机构迈上新台阶。

完善老年教育支持服务体系。充分利用现代信息技术，提升老年教育数字化管理服务能力。成立上海市老年教育课程研究与评估指导中心，支持老年教育课程建设。加强老年学习团队建设，培育1000个五星学习团队。扩大老年教育专职教师比例，推进老年教育教师分层分类培训，完善兼职教师注册制，实施持证上岗。扩大老年教育助学志愿者队伍，打造老有所为的人力资源服务平台。加强上海老年教育前瞻研究，推动老年教育创新发展。

（四）构建职工教育创新发展模式

健全职工继续教育体系。建立以开放教育为依托，高校继续教育、职业院校教育、成人高等教育和职业技能培训等共同参与的职工继续教育多元供给方式。畅通职工学习和成长渠道，普遍建立上海特色“双元制”模式，形成职工多元学习需求基本满足的新时代职工继续教育体系。依托专家队伍，开展职工继续教育项目研发、

指导性目录和指南的编制，建设一批中小企业职工继续教育培训服务基地。

丰富职工教育资源。建设若干适应上海城市发展需要、符合重点产业发展需求的在职人员示范性、特色培训项目，引导高校、大型企业培训中心、各级各类职工教育培训机构深化专业内涵，提升面向在职员工的各类专业课程研发和建设力度，建设一批具有创新性、引领性的职工教育培训示范性课程，提高人才培养质量。

完善职工教育保障机制。建立并完善学习型企业监测服务平台，实现职工教育信息化管理。研究细化落实地方教育附加市、区两级统筹经费使用规范，激发企业开展职工教育的积极性。畅通职工教育培训成果转化为学分银行学分的通道，搭建衔接融通的职工终身学习“立交桥”。

四、重点项目

（一）构建上海特色的“双元制”职工继续教育项目

构建市、区两级联动的工作推进机制，在重点领域和行业企业形成“双元制”职工继续教育具体实施路径。对接区域产业发展需求，整合政府、企业、学校等优势资源，推出一批“双元制”特色继续教育专业。加快构建理论与实践相结合的专业课程体系，根据工种和岗位要求灵活设定不同类型课程的授课和考核方式。明确岗位实践技能要求和学分认定标准，通过学分银行促进学历教育与职业资格证书、技能证书的学分认定和转换。组建专职教师、特聘兼职教师相结合的师资队伍，确保职工继续教育的教师配备。在五个新城形成一批职工继续教育品牌项目，力争在岗职工的继续教育参与率达到70%。

（二）大数据支撑的信息化服务能力提升项目

努力打造开放式数字终身教育，提供更多优质泛在的应用场景。拓展“随申码”的市民终身学习服务功能，加强与“一网通办”的对接，实现大数据资源共建共享。充分利用信息技术，汇集市民个人终身学习成果，提供市民终身学习个人数据服务。打造全媒体学

习平台“金色学堂”，出台老年教育智慧学习场景建设指引，建设 100 个老年教育智慧学习场景。不断探索和拓宽终身学习云视课堂、直播课堂、老年慕课等线上学习方式，开发更多数字化学习资源，推动线上教育与线下教育的融合发展。

（三）符合新时代要求的师资队伍能力提升项目

推进终身教育师资智能管理，优化推介、选聘、评价、激励机制，建强、用好上海终身教育师资库。加强师德师风、教学水平和管理能力建设，提升教师队伍科学、信息等综合素养。聚焦终身教育课程体系，加大教师配置力度，保障终身教育师资队伍规模。落实《社区教育师资能力水平指导标准》，修订完善终身教育从业人员标准。构建市、区、校三级教师培训体系，提升终身教育教师专业能力。实施终身教育名师培育项目，培育 10 个名师工作室、50 名市级优秀教师、100 名区级优秀教师，形成终身教育师资孵化体系。

（四）服务高质量发展的学习型城市建设监测项目

建立跨部门、跨行业、多主体协同的学习型城市监测运行机制，分层分类开展面向本市学习型城区、学习型组织、终身学习者的常态化监测工作。建立学习型城区监测指标体系，建设学习型城区监测数据库，汇集形成本市学习型城市建设档案。研制市民终身学习监测分析系统，完善市民终身学习能力测试题库，持续开展面向不同群体的分类监测研究。加强监测研究队伍建设，丰富监测工具和方法，提高监测与研究水平。

（五）完善面向全体市民的学分银行建设项目

不断扩大个人学习账户规模，新增激活个人学习账户 200 万个。继续推进各类学历教育学习成果存入，新增技能等级证书、成人非学历社会培训项目学习成果的录入标准和存储流程。拓展个人学习账户服务功能，对接“一网通办”，逐步为市民提供求职认证、学习打卡、成果存储等应用服务。建立学历教育、职业培训、社区教育、老年教育等积分制度，探索制定基于积分制度的学习激励机制。

（六）以凝聚力和创新能力为内涵的学习型组织建设项目

进一步推进各类学习型组织建设，完善学习型组织建设标准，提升组织成员终身发展的新途径、新方法。继续加强对各类学习型企事业单位、学习型机关、学习型社区、新型学习型组织的培育。以科室、班组、楼宇等小微学习型组织建设为抓手，分层分类指导学习型组织阶梯式成长。加强对在职员工的教育培训，建立区域学习型企业联盟。凝聚和培养各类学习型组织领军人物，增强学习型组织的自驱力，促进全民学习、万众创新。

（七）服务长三角地区一体化的协同发展项目

大力推进长三角地区学分银行建设，探索地区间学习成果互认机制。共建长三角地区学分银行公共数据库系统，实现跨省数据交互统一管理服务。推进长三角地区社区教育、老年教育协同发展，联合开展社区教育、老年教育工作者培训，联合举办老年教育艺术节。协同推进长三角地区市民终身学习体验基地建设、社区教育课程开发、学习资源共享、特色品牌遴选等工作。加强长三角地区终身教育研究机构合作，形成一批重大理论和实践研究成果。

（八）开放融合的国际化项目

广泛开展面向广大市民的全球素养教育，更好地服务上海高水平对外开放。积极参与全球学习型城市网络等国际组织交流活动，加强学习资源开发、从业人员专业化等领域的成果共享，在全球学习型城市建设中发挥积极作用。推进终身教育国际论坛、老年教育“东方论道”等高层次国际交流对话平台建设，学习国际经验，宣传上海实践，积极参与终身教育国际治理。

五、保障体系

（一）加强组织领导，完善推进机制

加强党对终身教育工作的全面领导，统筹推进终身教育事业改革发展。加强顶层设计，充分发挥上海市学习型社会建设与终身教育促进委员会的统筹协调作用，进一步明确市、区、街镇三级推动学习型社会建设的职责，形成党委领导、政府统筹、部门协作、社会参与、分工落实的工作格局。完善全市相关行业、部门之间的合

作与交流机制，整合全社会终身学习资源，提高终身学习服务能力。加强各级社区学院（校）建设，夯实终身教育办学基础，激发终身教育的系统活力。

（二）深化制度建设，规范有序发展

各级部门切实承担主体责任，抓紧制定实施方案，做好任务分解，细化配套措施，建立工作情况报告制度。建立健全终身教育标准体系，丰富和完善终身教育各类管理制度，促进终身教育规范化发展。推动修订《上海市终身教育促进条例》，探索将终身教育纳入教育督导体系。

（三）拓宽经费渠道，保障经费投入

建立健全政府投入、社会捐赠、学习者合理分担等多种渠道筹措经费的终身教育投入机制，不断拓宽终身教育经费来源渠道，强化对终身教育的支持力度。鼓励各区建立与区域人口结构规模相匹配的终身教育投入机制。探索通过政府购买服务等形式，引导行业性、专业性社会组织及社区社会组织和民办社会工作服务机构等参与终身教育。鼓励社会各方通过兴办实体、资助项目、赞助活动、提供设施、设立社区教育基金等方式加大投入，共同支持终身教育事业发展。

（四）加大研究宣传力度，提高社会影响力

支持本市终身教育领域研究力量发展，培育和建设社会化的终身教育研究基地，形成一批高质量的终身教育研究成果。充分发挥传统媒体与现代媒体的融合效应，加强对典型做法与优秀案例的宣传力度，展示上海学习型社会建设的成果，提升公众知晓度，有效凝聚全社会关心终身教育的共识，使终身学习成为市民的生活方式和城市的精神内核。

抄送：教育部职业教育与成人教育司。

上海市教育委员会办公室

2022年1月27日印发