

2020 年我国基础教育发展研究*

——2020 年中国教育发展纲要研究专题五

基础教育发展事关教育事业的全面、协调、可持续发展，事关全面建设小康社会、国家现代化建设以及国家的和平发展大局。规划未来我国基础教育的发展、设计未来我国基础教育的发展目标，必须具备国际视野，从适应国情、符合国家利益、有利于和谐社会建设和满足人民群众不断增长的需求高度，进行科学论证和研究。

促进基础教育健康发展是政府的核心职能之一。落实未来我国基础教育的发展目标，需要进一步创新、完善基础教育管理和教育经费投入、保障机制，不断提高和改善基础教育，尤其农村地区义务教育的办学条件和师资队伍建设，为促进基础教育的协调健康发展提供必要的条件保障。

第一部分

基础教育发展的基本形势

一、当前我国基础教育发展概况

1、基础教育发展的主要成就

2000 年，我国基础教育实现了 1993 年《中国教育改革与发展纲要》提出的发展目标，一个重要的标志就是实现了“两基”。近几年来，我国基础教育继续稳步发展。

(1) 义务教育普及水平：达到新的历史高度

*本文是“2020 年中国教育发展纲要专题研究”中的一个子课题，由教育部基础教育司委托，2005 年完成。

——“两基”人口覆盖率进一步提高

“九五”以来，在中央与地方的共同努力下，坚持“两基”重中之重的地位不动摇，中央和地方先后共投入 200 亿元资金实施第一期和第二期“贫困地区义务教育工程”，“工程”的实施极大地推动了中西部地区的“普九”进程。在 2000 年全国基本实现普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的基础上，“两基”人口覆盖率进一步扩大，义务教育普及水平继续提高。2004 年全国通过“普九”验收的县（市、区）从 1996 年底的 1482 个增加到 2756 个，全面完成“两基”验收的省（市、自治区）从 1996 年的 5 个增加到 12 个，“两基”人口覆盖率达到 93.6%。

——小学适龄儿童基本都能接受教育，辍学率明显下降

“九五”以来，全国小学学龄儿童的净入学率都保持在 98.5% 以上的水平，2004 年为 98.95%，小学五年保留率从 1995 年的 82.78% 上升到 2004 年的 96.11%，提高 13.33 个百分点。小学辍学率明显下降，从 1995 年的 1.49% 下降到 2004 年的 0.59%。

——小学毕业生的升学率和初中毛入学率有了显著提高

2004 年小学毕业生的升学率达到 98.1%，比 1995 年提高 7.3 个百分点，初中毛入学率从 1995 年的 78.4% 上升到 2004 年的 94.1%，提高 15.7 个百分点。初中保留率 2004 年达到 92.8%，比 1995 年提高 5.3 个百分点。2004 年初中阶段辍学率为 2.49%，比 1995 年下降了 1.49 个百分点。

表 1 1995-2004 年义务教育普及的主要指标

单位：%

年份	小学净入学率	小学毕业生升学率	初中毛入学率
1995 年	98.5	90.8	78.4
2000 年	99.1	94.9	88.6
2001 年	99.1	95.5	88.7
2002 年	98.6	97.0	90.0
2003 年	98.7	97.9	92.7
2004 年	98.95	98.1	94.1
2004 年比 1995 年增加	0.45	7.3	15.7

资料来源：《中国教育统计年鉴》（1995-2003 年），人民教育出版社。2004 年数据来自“2004 年全国教育事业统计公报”。

（2）高中阶段教育：规模迅速扩大

——我国高中阶段教育规模迅速扩大

为适应人民群众对高中阶段教育日益增长的需求，中央和教育部门根据形势发展要求，2002 年召开了全国高中教育工作会议，采取多种措施积极发展高中阶段教育。2004 年高中阶段教育在校生（包括普通高中、成人高中、普通中专、职业高中、技工学校和成人中专）达到 3607.6 万人，比 1995 年增加 1628.5 万人，增长 82.3%；招生 1369.7 万人，比 1995 年增加 569.2 万人，增长 71.1%。其中普通高中发展尤为快速，2004 年普通高中招生和在校生人数分别达到 821.5 万人和 2220.4 万人，分别比 1995 年净增 547.9 万人和 1507.2 万人，增幅都在 2 倍以上。

表2 “九五”以来全国高中阶段教育规模发展情况

单位：万人

年份	高中阶段教育在校生	高中阶段教育毛入学率(%)	高级中等学校招生数	初中毕业生数	初中毕业生升学率(%)
1995年	1979.1	33.6	601.6	1244.3	48.3
2000年	2518.3	42.8	834.6	1633.5	51.1
2001年	2600.9	42.8	916.0	1731.5	52.9
2002年	2908.1	42.8	1109.7	1903.7	58.3
2003年	3241.4	43.8	1203.0	2018.4	59.6
2004年	3607.6	47.6	1313.2	2087.3	62.9
2004年比1995年增长(%)	82.3	14.0	118.3	67.7	14.6

注：1、高级中等学校招生包括普通高中、职业高中、普通中专、技工学校招生数，以及成人中专招收的应届初中毕业生。

2、毛入学率和毕业生升学率为实际增加百分点。

资料来源：《中国教育统计年鉴》（1995-2003年），人民教育出版社。2004年数据来自“2004年全国教育事业发展统计公报”。

——高中升学率和毛入学率快速提高

随着高中阶段教育招生规模和在校生规模的不断扩大，初中毕业生的升学率和高中阶段教育的毛入学率都大大提高。2004年初中毕业生的升学率达到62.9%，比1995年提高14.6个百分点；高中阶段教育的毛入学率也从1995年的33.6%上升到2004年的47.6%，提高了14个百分点。

（3）幼儿教育和特殊教育：稳步健康发展

“九五”以来，我国幼儿教育和特殊教育稳步健康发展。目前大中城市已基本满足适龄儿童的入园需求，农村地区通过灵活多样的形式为越来越多的学龄前儿童提供了受教育机会。随着学

龄前儿童的减少，2004年我国在园幼儿（包括学前班）比1995年减少621.83万人，为2089.40万人，但学前教育的毛入园率明显提高，达到40.75%，全国有幼儿园专任教师65.61万人，比1995年减少21.90万人。

各级政府和教育部门积极创造条件让更多残疾儿童接受教育，特殊教育迅速发展。2004年全国共有特殊教育学校1560所，比1995年增加181所，招收残疾儿童5.1万人，在校残疾儿童达到37.2万人，比1995年增长25.7%。在普通学校随班就读和附设特教班就读的残疾儿童不断增加，2004年达到24.3万人，比1995年增加16.0万人，占特殊教育在校生总数的比例也大大提高，从1995年的11.9%提高到2004年的65.4%，提高53.5个百分点。

（4）办学条件改善明显

——**义务教育阶段专任教师持续增长，代课教师大幅度减少，教师队伍的学历合格率与层次不断提高。**

2004年全国义务教育阶段专任教师达到912.9万人，比1995年增加63.6万人，增长7.5%。其中小学专任教师562.9万人，比1995年减少3.5万人；初中（包括职业初中）专任教师350.0万人，比1995年增加68.0万人。义务教育阶段的代课教师明显减少，1995年全国小学和初中有代课教师86.0万人，到2004年全国中小学的代课教师减少到49.9万人，占专任教师总数的比例从1995年的10.2%下降到2003年的4.8%，下降了5.4个百分点。

“跨世纪园丁工程”和“中小学教师继续教育工程”等一系列工程的实施和有关政策措施的落实促进了中小学教师队伍素质的提高。2004年全国普通小学和普通初中专任教师的学历合格率分别达到98.3%和93.8%，分别比1995年提高9.4个百分点和24.7个百分点。而且义务教育阶段高学历教师不断增加，2004年具有专科以上学历的小学专任教师比例达到48.8%，具有本科以上学历的初中专任教师比例达到29.1%。

——高中阶段教育专任教师学历合格率继续提高，多渠道补充教师的格局正在形成。

随着普通高中规模的迅速扩大，专任教师数量也不断增加。2004年全国普通高中专任教师达到119.1万人，比1995年增加64万人，翻了一番以上，专任教师学历合格率也有了显著提高，2004年达到79.6%，比1995年的55.2%提高了24.4个百分点。

随着教师资格制度的逐步实行，高中阶段专任教师的来源不再局限于师范学校或师范专业，综合性大学的学生和社会优秀人员可以通过教师资格制度进入高中任教，高中阶段多渠道补充教师的格局正在逐步形成。

——实施重大工程，中小学办学条件明显改善

自1995年以来，为落实科教兴国战略，中央和地方共投入资金126亿元组织实施“国家贫困地区义务教育工程”，到2000年底，一期“工程”圆满结束，取得了显著成效，极大地改善了贫困地区义务教育办学条件。

通过实施“工程”，共新建项目中小学3842所，改、扩建项目中小学28478所。项目县中小学校舍面积由13000万平方米增加到18800万平方米，增加了5800万平方米；危房比例由10%左右下降到3%以下，购置课桌凳653万套，添置图书1亿多册，配置教学仪器设备近40万台套。

一期“工程”结束后，中央和地方又合计投入资金73.6亿元，继续实施第二期“工程”。按照规划，522个项目县共新建、改扩建中小学10663所，添置仪器设备1.6万台套，购置课桌凳205万套，新增图书资料2300万册，为近两万所农村中小学配置信息技术教育和远程教育接收设备。

从2001年起，中央和地方共安排专项资金112亿元实施第一期和第二期“中小学危房改造工程”，累计改造农村中小学严重危房1700万平方米。这两个国家项目的实施，不仅大大增强了中

央对地方、尤其是贫困地区、边远地区和少数民族集聚地区的财政转移支付力度，而且通过配套投入和项目监管制度，调动了地方的投入，工程所涉及的项目学校办学条件得到明显改善。

——高中阶段教育办学条件有所改善

由于各级政府重视，尽管高中阶段教育规模迅速扩大，但办学条件仍有所改善。2004年全国普通高中理科实验仪器设备达标率达到79.7%，比1995年提高了28.3个百分点，普通高中图书总量不断增加，2004年达到48708万册，生均21.9册；电子图书1551.7万片。

——中等职业学校的办学条件也不断改善

2004年，全国中等职业学校（不包括技工学校）共有校舍占地面积47312.6万平方米，生均占地面积达到11.9平方米，图书30533.9万册，生均22.3册，电子图书1987.7万片，生均教学仪器设备值达到1816.8元。

——教育信息化基础设施建设速度加快

2004年，普通高中有52.3%的学校建立了校园网；普通初中有12872所、小学有22241所建立了校园网，中小学建立的校园网和局域网数比1999年增加了7倍以上。学校拥有的计算机数量迅速增加，2004年全国小学和初中学校共拥有计算机563.6万台，小学学生平均35人，初中学生平均26人拥有一台计算机；普通高中拥有计算机213.5万台，平均每百名学生拥有计算机9.6台，中等职业学校平均每百名学生拥有计算机11.3台。

2、基础教育发展存在的问题

尽管我国基础教育取得了明显的成绩，但也存在一些亟需解决的突出问题。

（1）基础教育总体水平低、基础薄弱

2002年，我国人口平均受教育年限为7.73年，仅相当于初中左右的水平，而美国和英国为12.7年，日本为12.6年，德国为13.4年，韩国为11.7年，OECD国家平均为11.8年^[1]。

(2) 西部地区“两基”攻坚和巩固提高任务十分艰巨

到2004年底在我国未实现“普九”的284个县(市、区、旗)中，西部地区有246个，占总数的86.6%，中部地区仅有38个，而东部地区各省已经全面实现“普九”。

(3) 高中阶段教育发展明显滞后

2004年小学毕业生的升学率达到98.1%，普通高校招生数与普通高中毕业生数的比例也达到81.8%，而初中毕业生的升学率仅为62.9%，全国仍有37.1%的初中毕业生不能接受高中阶段教育。高中阶段教育发展相对滞后，成为影响我国整个教育事业发展的瓶颈。学前教育、特殊教育的普及程度的增长比较缓慢。

(4) 教育经费投入不足

保障基础教育持续健康发展的支撑体系不稳固，教育经费投入不足，2003年我国基础教育财政性教育经费占GDP的比例在2%左右，而OECD中小学教育经费投入中政府投入占GDP的比例达到3.4%，非OECD国家达到3.5%。

(5) 中小学办学条件亟待改善

——我国农村地区危房比例仍然较高，班级规模较大

2004年全国小学和普通初中共有危房面积为4542.3万平方米，小学和初中校舍危房率分别为5.6%和3.7%。农村初中校舍严重不足，大班额现象十分普遍，一半以上的班级在56人以上，个别地方甚至超过100人，而2001年，小学班级规

[1]OECD Education at a Glance 2004[Z]，为成年人(25岁以上)人均受教育程度。

模 OECD 国家平均为 22 人，非 OECD 国家为 30 人；初中班级规模 OECD 国家平均为 24 人，非 OECD 国家平均达到 35 人。

——农村中小学代课教师依然较多

2004 年，我国普通中小学仍有代课教师 49.9 万人，相当于专任教师总数的 4.8%，而世界主要发达国家的中小学教师正趋于高学历化，大多数 OECD 国家都要求中小学教师的学历必须达到本科水平，发展中国家教师高学历化的倾向也日趋明显。

——教育信息化发展水平落后

2004 年全国仅有 5.6%和 20.4%的小学和初中建立了校园网，广大农村和西部地区实现“校校通”仍然困难重重，全国近 2 亿中小學生中的大多数仍然和信息化无缘，而 2002 年美国公立学校的入网率已达到 99%，日本 2001 年所有中小学都实行了网络化，韩国在 2000 年所有中学都建立了校园网。

二、全面建设小康社会对基础教育事业提出了新要求

党的“十六大”提出全面建设小康社会的目标，而要实现我国经济的持续较快增长，加速经济增长方式转变，要求我们必须“以人为本”，全面贯彻落实科学发展观，依靠教育发展和人力资源开发水平的不断提高来实现和谐社会的发展目标。

与全面建设小康社会的目标与要求相比，我国国民的整体素质仍相对较低，截至 2002 年，我国 15 岁以上文盲及半文盲人口仍有 99 万余人[2]，而发达国家目前已经基本消除了文盲，我国人口平均受教育年限也远低于发达国家和一些新兴工业化国家，2002 年，我国人口平均受教育年限为 7.73 年，仅相当于初中左右的水平。

[2]中国统计年鉴 2003 年[Z].

但在新的历史阶段，要实现高水平、全覆盖、协调发展的小康，提升国家综合实力和国际竞争力，很大程度上依赖于教育发展和人力资源开发水平的提高。教育是全面建设小康社会的重要内容和重要标志，在全面建设小康社会和现代化建设中具有先导性、全局性和基础性的重要作用。因此，教育必须为新世纪全民族思想道德、科学文化和健康素质的明显提高做出积极贡献；必须为新世纪进一步解放和发展社会生产力提供充分的人才与智力支持；必须促进新时期社会主义政治文明的全面进步；必须促进新时期全国可持续发展能力的不断增强。

基础教育在整个教育体系中具有“重中之重”的战略地位，因此在全面建设小康社会，实现和谐发展的过程中，需要我们不断加快基础教育的发展步伐，缩小地区和城乡之间的教育差距，为更多人群提供全面发展的机会，推进经济社会的协调可持续发展。

三、建设现代国民教育体系和终身教育体系对基础教育发展的要求

教育在整个社会发展中具有全局性、基础性和战略性的地位，基础教育在整个教育体系中具有“重中之重”的战略地位。党的十六大提出建设现代国民教育体系和终身教育体系的目标，对基础教育发展提出了更高要求。

——现代国民体系的建立要求形成协调发展的基础教育体系，随着义务教育的全面普及和高等教育大众化水平的推进，要求高中阶段教育普及程度和办学水平迅速提高。

——学习型社会的构建和终身教育体系的建立，与产业的提升与转型加快相伴生的继续教育和培训需求加大，以及社区教育、发展个人兴趣教育、休闲娱乐教育等将成为该地区教育发展的重要组成部分，要求学校教育与社会教育资源共享。

——人的全面发展和经济科技发展加速对多样化的终身教育

需求加大。在全面实现小康的进程中，我国消费结构将发生重大变化，人们不断追求生活质量和体现自身价值，要求自我完善，对基础教育提出了多样化和个性化的要求，一方面要求扩大特色优质基础教育资源，另一方面要求基础教育的办学形式、学制设置、课程体系更具弹性和活力，满足人民群众时时处处学习的需要。

——适应终身学习的要求，要求基础教育更加注重学生终身学习能力的培养与提高。

四、基础教育阶段学龄人口的预测

1、全国及东中西部地区人口变动趋势预测

预测结果表明，从目前到2020年，我国人口总量将呈缓慢增长的态势，人口总量、尤其是人口年龄结构和人口区域分布的变化成为我国基础教育发展规划的基本依据之一。

(1) 全国总人口预测

2010年我国人口将达到13.68亿，比2003年的12.92亿^[3]增加7600万人；2020年全国总人口将达到14.45亿人左右，在2010年的基础上再增加7700万人。

表3 全国总人口50年变化趋势预测

年份	总人口（亿人）	年份	总人口（亿人）
2000	12.69	2012	13.88
2001	12.80	2013	13.98
2002	12.90	2014	14.07
2003	13.00	2015	14.15
2004	13.10	2016	14.23
2005	13.20	2017	14.29
2006	13.29	2018	14.35

[3] 《中国统计年鉴》2004。

年份	总人口（亿人）	年份	总人口（亿人）
2007	13.39	2019	14.41
2008	13.48	2020	14.45
2009	13.58	2030	14.57
2010	13.68	2040	14.40
2011	13.78	2050	13.78

（2）全国分地区人口预测

在全国人口总量预测基础上，根据全国人口的地域分布现状和迁移趋势，本专题进一步预测了未来 5-20 年我国人口的区域分布及变动趋势。人口的地区分布预测结果表明，到 2020 年，我国东、中、西部人口总量均呈现增长态势，但各地区增幅不一。

——我国东部地区 2010 年人口总量将达到 5.5 亿人左右，比 2000 年增加 5600 万人；2020 年东部地区人口数将达到 5.99 亿，在 2010 年的基础上再增加 4900 万人左右。

——中部地区 2010 年人口总量达到 4.41 亿人，比 2000 年增加 2300 万人；2020 年中部地区人口总量达到 4.56 亿，比 2010 年增加 1500 万人。

——西部地区 2010 年人口总量将达到 3.78 亿人，比 2000 年增加 2100 万人；2020 年整个西部地区人口数将达到 3.91 亿，比 2010 年增加 1300 万人。

表 4 未来 20 年东中西部人口预测

单位：亿人

年份	全国	东部地区	中部地区	西部地区
2000	12.69	4.94	4.18	3.57
2005	13.20	5.22	4.30	3.68
2010	13.68	5.49	4.41	3.78
2020	14.45	5.99	4.56	3.91

(3) 全国人口的城乡分布变动趋势

未来我国人口的城乡分布主要取决于城市化的进程。人口及学龄人口的城乡分布将成为我国基础教育发展规划和战略重点的最基本参数之一。

据国家统计局最新公布的数据，2003年，全国的城市化水平达到40.5%。按目前发展水平估计，到2020年我国城市化率每年将增长1个百分点⁴。根据这一判断，本专题对我国人口和学龄人口的城乡分布进行了初步预测。

预测结果表明，从目前到2020年，我国在全面实现小康社会目标的进程中，国家城市化进程将明显加快，全国城镇人口数呈稳步增长态势，2010年将达到6.5亿人，到2020年，城镇人口总数将超过8.3亿人；与此形成鲜明对比的是，全国农村人口则呈现逐年下降的趋势，即从目前的近8亿人下降到2010年的7.2亿人，2020年进一步减少1亿人。

城乡人口分布的变动趋势必然对学龄人口的城乡分布带来影响，进而对我国基础教育的城乡均衡发展提出新的挑战。

表5 未来20年全国及分城乡人口趋势预测

单位：亿人

年份	全国	城镇人口	农村人口
2003年	13.00	5.27	7.74
2005年	13.20	5.61	7.59
2010年	13.68	6.50	7.18
2015年	14.15	7.43	6.72
2020年	14.45	8.31	6.14

2、全国及分地区学龄人口预测

⁴ 东方新闻网 2004年9月16日《专家预测：中国城市人口2020年将达8-9亿》。

我国基础教育学龄人口通常界定为 6-17 岁年龄的人口数，其中 6-14 岁为义务教育阶段学龄人口，15-17 岁为高中阶段学龄人口。

(1) 全国基础教育学龄人口趋势预测

全国二十年人口变动趋势分析表明，自 2000 年起到 2020 年，全国基础教育学龄人口总数呈现缓慢的减少趋势，即从 2000 年的 2.65 亿人减少到 2020 年 2.2 亿人；相应地，基础教育学龄人口数占全国人口总数的比例也呈逐年下降态势，即从 20.9% 下降到 2020 年的 15% 强。

表 6 2020 年全国基础教育学龄人口变动趋势预测

单位：万人

年份	总人口	学前三年人口	小学人口	初中人口	高中人口	基础教育学龄人口总数	占全国总人口的比例
2000	126861	5684	13013	7405	6081	32183	25.4
2005	131976	5256	10710	6016	7576	29558	22.4
2007	133876	5273	10499	5604	6698	28074	21.0
2010	136802	5261	10453	5294	5597	26605	19.4
2015	141495	5683	10607	5308	5106	26704	18.9
2020	144537	5290	11254	5292	5214	27050	18.7

(2) 全国及分地区义务教育学龄人口趋势预测

——到 2010 年，全国义务教育阶段学龄人口数将从 2000 年的 2.04 亿人减少到 1.57 亿人，减幅达近 4700 万人，其中东部和西部地区各减少 1450 万人左右，中部地区将减少 1760 多万人。

——2010 年前后，全国义务教育学龄人口数将出现小幅回升趋势，到 2020 年，全国义务教育阶段学龄人口数将在 2010 年基础上增加 800 万人左右，其中，东部地区将增加近 500 万人，中部和西部地区各增加 200 多万和 100 多万人。

表7 未来20年全国及东中西部地区义务教育学龄人口趋势预测

单位：万人

年份	全国	东部地区	中部地区	西部地区
2000年	20418	7190	7191	6037
2005年	16726	5982	5828	4916
2010年	15747	5720	5428	4599
2015年	15915	5872	5427	4616
2020年	16545	6201	5642	4702

(3) 全国及分地区高中阶段教育学龄人口趋势预测

从人口预测的分年龄数据看，我国高中阶段教育学龄人口高峰出现了2005—2010年间，2010年后，虽有波动，但从总体上看，到2020年基本上呈减少趋势。

——到2010年，全国高中阶段学龄人口数将从2000年的6000多万人减少到5600万人，减幅近500万人，东、中、西部地区均呈减少态势，地区减幅在100—200万人之间。

表8 未来20年内东中西部高中学龄人口

单位：万人

年份	全国	东部地区	中部地区	西部地区
2000年	6081	2335	2046	1700
2005年	7576	2955	2521	2100
2010年	5597	2217	1843	1537
2015年	5106	2054	1663	1389
2020年	5214	2131	1680	1403

——到2020年，全国高中阶段学龄人口数减幅趋缓，10年间减少约380多万人，东、中、西部地区减幅约在100—150万人之间。

五、基础教育发展的国际经验与趋势

1、国际上基础教育的发展概况

(1) 各国义务教育普及水平

在过去的几十年间，世界大部分国家和地区都在努力提高义务教育的普及程度，并以立法的形式强制规定适龄儿童必须接受一定年限的义务教育。随着各国经济实力的逐渐增强，世界各国的义务教育年限不断增加。1965年，世界各国平均义务教育年限为7.24年，2000年增长到8.21年，各大洲国家的平均义务教育年限也在7-9年之间。除非洲部分国家外，其它各洲基本普及了小学教育，尤其是欧洲和大洋洲各国，85%以上的国家小学净入学率都达90%以上。但各洲初中教育的普及水平相差较大。欧洲各国的初中普及程度较高，90%以上的国家初中毛入学率达到90%以上，而非洲则有一半以上国家该指标不到50%。

目前世界各国已基本形成共识，即政府有责任提供免费的义务教育，这在发达国家已基本实现。如德国、英国、美国、法国、日本等国家，免费的义务教育不仅指学生不需要交纳学费，同时书本费也是由中央或地方政府免费提供的，有的国家和地区甚至还向部分义务教育阶段的学生提供免费的午餐和交通医疗补助。

但是，由于国力有限等原因，不少发展中国家和地区仍向义务教育阶段的学生收取一定的学杂费。世界银行2001年10月对79个世界银行客户国（包括亚太地区国家、拉丁美洲和加勒比海地区国家、中亚国家、北非国家和南亚国家）公立小学的调查发现，大部分发展中国家（占调查样本的97%）仍在义务教育阶段向学生收取一定的学杂费。

(2) 各国基础教育经费投入水平

——全社会教育投入中基础教育投入占GDP的比例：2000年OECD国家平均为3.6%，各国分布也比较均匀，大多集中在3%-5%之间；非OECD国家平均为4.1%，但个体差异较大，低者仅有1.5%，

高者达到 7.6%。

——**中小学教育经费投入中政府投入占 GDP 的比例**：2000 年 OECD 国家平均为 3.4%，各地区之间差异也不大；非 OECD 国家平均为 3.5%，但各个国家之间存在较大的差异。

——**生均经费**：近十年来，发达国家增长较为稳定，增幅在 5%-25% 之间；发展中国家则有较大增长，如印度、马来西亚、菲律宾等国家增长了 50% 以上。发达国家中小學生均教育经费一般为发展中国家的 3-5 倍。

表 9 各国基础基础教育经费投入水平

	全社会教育投入 中基础教育投入 占 GDP 的比例(%)	中小学教育经费 投入中政府投入 占 GDP 的比例(%)	初等教育生 均教育经费 指数	中等教育生 均教育经费 指数
英国	3.8	3.4	16	24
美国	3.9	3.5	20	26
日本	2.9	2.7	21	24
韩国	4.0	3.3	21	27
巴西	3.0	3.0	12	11
印度	3.0	2.8	10	19
泰国	2.9	2.9	19	16

注：基础教育包括小学、中学和中学后第三级教育。

——**生均教育经费指数**各国相差不大。2000 年非 OECD 国家的初、中等教育生均经费指数平均为 17 和 23，OECD 成员国平均为 19 和 25。各国小学生均经费指数变化有一个共同特点，即小学生均公共教育经费指数低于 18 时，一般呈上升趋势；达到 18 后，就基本保持稳定。多数国家中学生均公共教育经费指数基本呈上升趋势，例如 1980 年到 1997 年期间，墨西哥中学生均公共教育经费指数从 8.47 上升到 17.90；美国 1997 年比 1985 年上升了 8.23。

(3) 各国基础教育的内部效率

——班级规模：2001年，OECD国家小学班级规模平均为22人，非OECD国家为30人；OECD国家初中班级规模平均为24人，非OECD国家平均达到35人。

——生师比：2001年OECD国家小学、初中和高中的生师比平均分别为17、14.5和13.8人，非OECD国家平均为25.3、21.9和20.1人。

表10 各国基础基础教育班级规模和生师比

	小学班级规模	初中班级规模	小学生师比	初中生师比	高中生师比
英国	-	-	20.5	17.3	12.3
美国	-	-	16.3	17.0	14.8
日本	28.8	20.8	20.6	16.6	14.0
韩国	36.3	34.5	32.1	21.0	19.3
巴西	25.8	33.6	24.8	20.7	19.0
印度	40.1	38.5	40.0	36.1	30.4
泰国	24.5	34.1	20.4	20.6	33.2
中国	35	57	19.9	18.6	20.7

注：基础教育包括小学、中学和中学后第三级教育。中国为2003年数据。

(4) 各国教师学历概况

——世界主要发达国家的教师教育正趋于高学历化，中小学教师学历的高等教育化已经基本实现。大多数OECD国家都要求中小学教师学历必须达到本科水平。部分国家对初中和高中教师学历的要求甚至更高。如1996年，意大利政府规定，高中教师必须拥有硕士以上学历。1996年，美国公立学校教师中拥有硕士以上学历的比例已上升至56.2%，有些州甚至明文规定今后中小学教师必须具有教育硕士学位，其中华盛顿州于1992年开始实施中小学教师教师在申请更新教师证书时须同时具有双硕士学位，即除了持有文学、理学或者人文科学硕士学位外，还须持有教育硕士学位。

——发展中国家教师高学历化的倾向也日趋明显。近年来，

马来西亚、叙利亚等国都规定小学教师必须要有本科学历才能担任。埃及、委内瑞拉、厄瓜多尔、古巴、波兰、泰国等国，都在人均国民生产总值 700 美元左右时，开始取消中等师范教育机构；而印度、尼日利亚等人口大国，也在努力将小学教师培养年限延至 13-15 年。

(5) 一些国家的教育信息化发展状况

——美国：美国是世界上教育信息化的先行者，教育信息化水平一直处于领先地位。截至 2002 年秋，美国中小学学生数与联网的计算机数之比达到 4.8:1；美国公立学校的入网率已达到 99%。

——英国：英国在过去 20 年中，政府在教育通讯技术（ICT）方面的投资持续增加，近年来又出现巨额增长。到 2003 年初，英国小学和中学的生机比分别达到 8:1 和 5:1，97% 的学校已经连通国际互联网。

——日本：日本在教育信息化方面一直走在亚洲国家的前列。日本文部省规划到 2001 年所有的初中、高中、特殊教育各学校以及到 2003 年所有的小学实行网络化。

——韩国：韩国的教育信息化始于 20 世纪 80 年代末。2000 年，韩国所有中学都建立了校园网，5 年内免除上网费；所有教师和教室都配置一台 PC 机（2000 年内有 9.3 万余个教室配置讲台自动化设备），普及了教育用计算机。

——新加坡：新加坡 1996 年制定了信息技术教育总体规划。到 2002 年，新加坡全国已实现“班班通”，所有中小学的生机比达到 2:1。

2、世界基础教育的发展趋势

基础教育发展普遍受到国际社会的广泛关注。2000 年达喀尔会议提出《达喀尔行动纲领》，指出不仅要保证全世界每个儿童都能接受幼儿教育 and 初等教育，而且要使每个儿童都能接受高质量的教育。2004 年日内瓦会议进一步提出，要向 12-20 岁年龄段

的青少年提供高质量的教育。这也成为越来越多国家制定基础教育发展政策的根本出发点。

(1) 通过监测体现对基础教育质量的高度重视

重视对所有青少年的教育质量的评估和监测是世界上基础教育发展的最主要趋势。

许多发达国家已经尝试建立了评价教育系统内部质量的新机制，其中多数是在国际组织的帮助下进行的。最有名的是国际教育成就评价协会（IEA）的教育成就比较研究项目和经济合作与发展组织（OECD）的国际学生评价项目（PISA）。近年来许多发展中国家也对建立质量评价和监测指标很感兴趣，影响最大的是由15个国家参与的“南非教育质量监测联盟”（South Africa Consortium for Monitoring Educational Quality）（SAQMEQ）。

对教育质量的评估主要集中在4个方面：

——男女生教育平等的实现程度。其中，特别关注女童接受中等教育人数占同龄人口的比例；

——社会认同程度。高质量的教育能够得到社会广泛接纳，是社会认同的教育，它体现多样性和倡导学生参与社会活动；

——培养学生的生存生活能力。这些能力不仅是日常生活能力，而且也包括促使青年融入社会生活或适应不同文化和环境的生存及适应能力；

——教师的水平与作用。教师除了传播知识以外，还需要具备其它方面的综合能力，如教会学生与贫困作斗争、引导学生融入社会、教会学生使用新技术等。

(2) 站在人权的高度对基础教育作用提出新要求

近三年来，国际教育组织通过研究认为，各国在确定国家政策或教育指导方针时，更加重视承认教育是一种人权。基础教育在教育目的和教育内容上，要考虑青少年的基本需要，除了使学生学会读、写、算和日常生活所需要的技能之外，还要培养学生

学会解决问题和学会实践的能力（突出生存能力），让学生增强预防各种疾病和灾难的能力，增强竞争就业机会的能力和公民意识，提升学生、社会成员的社会意识。

（3）坚定不移地消除不平等现象

全民教育的中心目标是平等。国际组织关注的教育平等包括5个方面。

- 地区之间乃至国家之间的教育机会平等；
- 性别平等；
- 种族、民族之间的平等；
- 社会阶层之间的平等；
- 群体之间的平等。

这些关于平等的论述广泛见于多个国际协议和文件中。如，联合国《反对教育歧视》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《儿童权利公约》、《萨拉曼卡特殊教育宣言》和《和平教育、人权教育与民主教育宣言》等都对教育平等做出了明确的规定。

（4）促进各个层次的联合和伙伴关系

教育应当是全民尤其是各级政府高度关注的事业，只有采取跨部门和跨部委的综合政策才能奏效。政府需要积极促进教育界内部与社会各部门形成合作伙伴关系，并通过建立一种良好的管理体制有效地将合作伙伴联系起来，并明确规定各方的作用。为此，还特别需要加强和依赖法治的力量。

（5）重视教育成本效益分析

扩大教育规模，提高教育质量及其效益以及促进教育结构多样化，都需要更好地调动并管理好全社会的人力、物力和财力资源。因此，加强对教育的成本效益分析，就成为世界教育发展的一个带有普遍性的新趋势。

计算教育的全额成本对制定合理的教育收费政策和规范教育

管理非常重要，但是，目前许多国家要实际计算教育的全额成本仍非常困难。因此，建立系统的教育经费数据库，已经成为当今世界各国极为关心的问题。

第二部分

2020 年中国基础教育发展目标

一、总体目标

充分发挥基础教育在全面实现小康社会目标中的不可替代的作用，充分关注基础教育在实现人的基本教育权利和提升国民素质中的基本途径，通过政府主导和社会广泛参与的基础教育均衡发展战略，逐步有效缩小城乡之间、地区之间、学校之间和不同人群之间的差距，脚踏实地地办好人民满意的基础教育，力争到 2020 年在全面实施免费义务教育基础上基本普及 15 年基础教育，达到中等发达国家水平，为我国从人口大国迈向人力资源强国、教育大国迈向教育强国作出全局性、先导性和基础性的贡献。

到 2020 年全国基本普及 15 年基础教育，基础教育普及程度、办学水平等达到中等发达国家水平，办学条件显著改善，师资素质明显提高，地区之间、城乡之间的教育差距逐步缩小，基本实现基础教育的均衡发展。

全国小学适龄儿童法定年龄入学率达到 99% 以上，辍学现象基本消除，小学毕业生升学率达到 99% 以上，基本都能进入初中阶段学习。初中适龄人口净入学率达到 98% 左右，辍学率控制在 2% 左右，相应年龄段人口的九年义务教育完成率由目前的 80% 提高到 95%。到 2020 年全国实现免费义务教育。高中阶段教育规模将不断扩大，在校生达到 4440 万人左右，毛入学率超过 85%，初中毕业生的升学率从目前的 62.9% 提高到 90% 左右，实现基本普及高中

阶段教育的目标。普通高中与中等职业学校的招生比例保持在 5:5 左右，在校生规模大体相当。基本普及学前 1-2 年教育，学前三年教育入学率达到 85%。全面普及三类残疾儿童少年九年义务教育，残疾儿童义务教育入学率达到 90%以上，残疾儿童少年接受学前教育、高中阶段教育的比率显著增加。

中小学办学条件明显改善。绝大部分中小学、幼儿园的校园、校舍建设达到国家或省级规定的标准，形成随时消除学校危房的预警和保障机制，提高小学、初中校舍建设标准，建立校舍建设档案和质量安全监测系统，全面实现高中学校建设标准化，加强现代教育设施配置。基础教育阶段基本实现小班化教学，幼儿园平均班额不超过 20 人，小学平均班额不超过 35 人，初中平均班额不超过 40 人，高中平均班额不超过 45 人。

绝大部分中小学实验室、图书馆建设达到国家或省级规定的标准，教学仪器、设备和消耗性材料满足实验课程开设的需要，图书馆、阅览室藏书基本满足师生需求。绝大部分幼儿园按照国家或省级规定配备教具、学具。

初步实现小学、初中信息化建设，绝大部分小学和所有中学具备满足开展信息技术教育的教室、设备和软件资源，建立校园网学校的比例，小学提高到 60%，初中提高到 70%，全面实现高中学校信息化，建立校园网学校的比例提高到 95%以上，并进一步缩小城市、发达地区与农村和边远地区达标学校的差距。

注重教育质量提高对教师的需求，增加教师的配比，全国小学平均生师比为 18:1，初中平均生师比为 16:1。全面实现小学专任教师专科化，具有大专及以上学历的比例达到 95%以上，本科及以上学历的比例达到 50%左右；实现初中专任教师学历本科化，具有本科及以上学历的比例达到 90%以上，研究生学历的比例达到 5%左右。增加高中阶段教育教师的供给，根据规模发展需求，及时补充教师数量，并提高教师的学历层次和业务能力，高中 95%的教师达到研究生学历。幼儿园专任教师大专及以上学历提高到

85%以上。

二、全国基础教育在校生规模及普及水平预测

1、义务教育在校生规模及普及水平

在全国基本普及九年义务教育后，我国将高质量高水平全面普及九年义务教育，加强中西部农村地区义务教育的发展，促进义务教育向均衡化目标迈进。到2020年我国义务教育的发展水平和质量达到中等发达国家水平。

(1) 全国小学适龄儿童净入学率达到99%以上，初中阶段教育毛入学率由2004年的94.1%提高到2010年的98%；2020年达到99%以上，所有适龄儿童全部都能接受义务教育。

(2) 相应年龄段人口的九年义务教育完成率由目前的80%提高到2010年的90%左右，2020年达到95%。

(3) 小学毕业生升学率逐年提高到99%左右，小学毕业生基本都能进入初中阶段学习。

表 11 全国义务教育发展指标及目标预期

单位：%

	2004年	2010年	2020年
小学净入学率	98.95	99	99
初中毛入学率	94.1	98	99
小学毕业生升学率	98.1	99	99
九年义务教育完成率	82.4	90	95

(4) 小学辍学率将逐步下降。辍学率指标因其负面效应而可能导致数据统计的低估。为此，我们根据近年来分年级学生数计算了近几年小学学生的按时完成率。结果表明2001年和2002年全国小学按时毕业率均低于90%，2003年也仅为93.26%。即使按2003年的这一比例推算，我国也尚有6.74%的学生不能按时完成小学阶段的学习。因此认为，我国小学辍学率很有可能高于统计

公布的 0.34%，大概在 1%左右，以后将逐年下降，2010 年降到 0.7%左右，2020 年降至 0.4%左右。

(5) 初中辍学率也明显下降。2003 年，全国教育统计汇总的初中辍学率为 2.84%。据测算，2001-2003 年，全国初中学生按时毕业率均在 88%左右，这表明全国尚有 12%的学生不能按时毕业。相关调查也支持了这一结论。根据这一情况，我们认为 2004 年全国初中辍学率为 4%，以后逐年降低，到 2010 年降到 3%左右，2020 年降至 2%左右。

(6) 坚持“分区规划，分类指导”原则，按照实际情况分阶段、分步骤、有重点的加强中西部地区的“两基”攻坚和巩固工作。到 2010 年，基本完成西部地区农村普及九年义务教育的攻坚任务和中部地区农村普九的巩固工作。

(7) 通过加大对未“普九”县的经费投入和工作力度，使 7.4%的未普及初等教育的县，在 2010 年前普及初等教育，争取在 2020 年实现“两基”目标。使其中 1/3 初中毛入学率低于 60%的县，在 2010 年实现普及九年义务教育，完成“两基”攻坚任务，2020 年义务教育的水平和质量得到进一步加强。20%的初中毛入学率在 60-80%之间的县，争取在“十五”期末通过“两基”验收，争取到 2010 年初高中阶段教育毛入学率达到 90%以上，2020 年赶上全国平均水平。

2、高中阶段教育普及水平

高中阶段教育规模将不断扩大，初中毕业生的升学率和高中阶段教育的毛入学率都将大大提高。

(1) 到 2010 年，高中阶段在校生规模将接近 4000 万人，高中阶段教育毛入学率达到 70-75%左右。

(2) 随着学龄人口的减少，2020 年高中阶段规模只要在 2010 年的基础上再增加 440 万人左右，在校生达到 4440 万人左右，毛入学率就可超过 85%，实现普及高中阶段教育的目标。

(3) 初中毕业生升学率今后将每年提高 2-3 个百分点，到 2010 年全国初中毕业生的升学率达到 80%左右；2010-2020 年期间全国初中毕业生升学率每年再提高 1 个百分点左右，2020 年提高到 90%左右。

(4) 普通高中在逐渐提高办学水平与办学质量的基础上稳步发展；根据中央关于加快职业教育发展的政策要求和经济社会发展对技能型人才的需求，未来 5 到 20 年，我国中等职业教育将在逐步改善办学条件的基础上进一步加快发展，普职招生比例将从目前的 6：4 调整为 5：5，保持在校生的普职比例大体相当。

表 12 全国高中阶段教育发展指标及目标预期

单位：万人，%

	2004 年	2010 年	2020 年
高中阶段教育规模	3607.6	4000	4440
高中毛入学率	47.6	72	85
初中毕业生升学率	62.9	80	90
普职招生比例	6: 4	5: 5	5: 5

(5) 进一步深化高中阶段办学体制改革，积极发展民办高中；在实现高中阶段教育基本普及的基础上，进一步将均衡发展作为奋斗目标。

3、学前教育 and 特殊教育普及水平

进一步普及学前三年教育，学前教育毛入园率进一步提高，2010 年达到 55%左右，2020 年接受学前三年教育的比例达到 85%以上，基本满足学前儿童的入园需求。采取有效措施，规范学前教育的办学行为，不断加大公办幼儿园的发展，促进公办幼儿教育 with 民办幼儿教育的共同发展。积极实施幼儿园建设工程，扩大优质学前教育资源。0-3 岁婴幼儿早期教育服务得到更大发展。

残障儿童接受教育得到更大的便利，特殊教育规模进一步扩大，到 2010 年残障儿童义务教育入学率达到 85%左右，2020 年达

到 90%左右。残疾儿童能够在普通学校随班就读或者在普通学校附设的特教班学习的比例达到 90%以上。残疾儿童少年接受学前教育、高中阶段教育的比例明显提高。

表 13 学前教育和特殊教育发展指标

单位：%

	2004 年	2010 年	2020 年
学前教育毛入园率	40.6	55	85
残障儿童义务教育入学率	-	85	90

表 14 全国基础教育在校生规模及普及水平趋势预测

单位：万人，%

	学前教育		义务教育阶段				高中阶段教育	
	在校生	毛入学率	小学在校生	毛入学率	初中在校生	毛入学率	在校生	毛入学率
2003	1921	37.4	11690	104.4	6691	92.8	3241	43.8
2004	2115	40.6	11460	105.0	6379	95.1	3598	47.4
2005	2228	42.4	11074	103.4	6088	101.2	3876	51.2
2007	2504	47.5	10560	100.6	5709	101.9	4015	59.9
2010	2894	55.0	10547	100.9	5026	94.9	4000	71.5
2015	3886	68.4	10674	100.6	5100	96.1	3879	76.0
2020	4496	85.0	11349	100.8	5143	97.2	4440	85.2

三、2010 年全国分地区义务教育在校生规模预测

1、预测的基本思路

——根据义务教育在校生数全国分布现状，考虑到各地区人口自然变动和迁移等因素，按学生流模型的学生升迁等变动趋势，本专题对 2010 年我国 31 个省、直辖市和自治区的小学和初中在校生规模进行了趋势性预测；

——在按省份进行预测基础上，根据国家东、中、西部分类标准，对省市预测进行地区归并，从而推算出到 2010 年我国义务教育在校生按东、中、西部的地区分布；

——在充分考虑到义务教育城乡区分的重要意义，本专题在前述按地区分布分析预测的基础上，进一步进行义务教育的城乡地区交叉分析，以期对全国推进义务教育均衡化发展提供有价值的实证分析依据。

2、分省、直辖市和自治区的义务教育在校生规模

根据人口仿真模型和学生流模型，采用 2000-2004 年《中国统计年鉴》公布的全国出生人口数和各省市人口出生率数据，并利用 2000 年全国第五次人口普查资料各省市分龄人口的死亡率参数，本专题分别测算了各省市相应年龄段人口的累积尚存率，在对人口地区迁移趋势的假定与分析基础上，推算出未考虑人口迁移情况下的 2010 年各省市小学和初中分年龄人口数。

假定 1999-2004 年间我国各省 0-6 岁人口的净迁移情况与 1995-2000 年间我国各省人口的净迁移情况类似。因而，1999-2004 年我国各省 0-6 岁人口的净迁移率参数可用 1995-2000 年间我国各省人口的省际净迁移率（表 11）代替，参与人口移算。

表 15 1995-2000 年间我国各省人口的省际净迁移率（%）

省份	省际净迁移率（%）	省份	省际净迁移率（%）
全国	0.0	江西	-6.9
广东	13.4	湖南	-5.0
北京	12.7	安徽	-4.6
上海	12.6	四川	-4.6
新疆	5.0	重庆	-3.8
天津	4.1	广西	-3.7
浙江	4.0	湖北	-3.1
福建	2.3	贵州	-2.9
西藏	1.6	河南	-2.0
海南	1.5	黑龙江	-1.9
江苏	1.1	甘肃	-1.5
辽宁	0.9	吉林	-1.1
云南	0.9	青海	-0.9

宁夏	0.8	陕西	-0.8
山西	0.2	内蒙古	-0.4
山东	0.1	河北	-0.2

数据来源：张善余著《中国人口地理》第 372 页，科学出版社 2003 年第 1 版。

根据全国教育统计资料，本专题专门测算了各省 2003-2004 学年度小学和初中分年级的毛入学率和升级率，以测算出 2010 年各省小学 1 年级学生的入学率和 1-2 年级、1-3 年级、1-4 年级、1-5 年级学生的累积升级率参数及相应的初中各年级学生的累积升级率参数，从而推算出各省小学和初中的学生流变动情况（见附表 19）。

3、分东中西部的义务教育在校生规模

根据我国东中西部地区的最新划分（我国东部包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南 11 个省，中部包括黑龙江、吉林、山西、安徽、江西、河南、湖南、湖北 8 个省，西部包括内蒙古、陕西、宁夏、甘肃、新疆、青海、贵州、四川、西藏、广西、重庆、云南 12 个省），对有关省份的小学在校生规模的预测数据进行归并，即可得到 2010 年我国东中西部的小学在校生规模。同样，我们可以得到 2010 年我国 31 个省的初中在校生规模（表 12）。

表 16 2010 年我国东中西部义务教育在校生预测

地区	小学	初中
东部地区	40295239	18276592
中部地区	31973006	16629162
西部地区	33004499	15476886
合计	105272744	50382640

4、东中西部分城市、县镇、农村义务教育在校生规模

首先，我们要对 2010 年我国东中西部城乡（即城镇和农村）小学在校生规模进行预测，得到 2010 年我国东中西部城乡小学在校生规模。然后，我们要对 2010 年我国东中西部小学、初中城镇在校生中县镇在校生比重进行设定的基础上进而得到东中西部城市、县镇、农村义务教育在校生规模。

（1）东中西部部分城乡义务教育在校生规模

通过对近几年各地区小学在校生城乡分布的实证分析，可以明显发现，我国小学和初中教育在校生城乡分布中的城镇比例呈上升趋势。为了避免短期时间序列数据的局限性，我们在运用各地区人口的城镇化比例与小学在校生的城镇比例基本上呈同步提高的实证分析结论，构造了“小学生（初中生）—人口城镇化率之比”的预测参数，利用 2000 年各省人口数据和小学在校生数据分别计算出东中西部的小学生—人口城镇化率之比参数，进而估算出 2010 年我国东中西部小学和初中在校生数的城乡分布比例。我们利用 2000 年各省人口数据和小学在校生数据分别计算出东中西部的小学生—人口城镇化率之比参数，具体为：东部地区 0.920，中部地区 0.998，西部地区 0.960。

关于 2010 年我国东中西部的人口城镇化率，我们采用专家估算法进行估算。该估算主要基于以下两点趋势判断：①未来 10-20 年内，我国的城镇化进程将每年提高 1 个百分点左右；②未来 6 年我国东中西部人口城镇化进程东部最快，中部次之，西部最慢。利用 2000 年东中西部的城镇人口、人口城镇化率及我们对 2010 年全国和东中西部人口的预测数据，专家对 2010 年我国东中西部的人口城镇化率进行了大致估算，具体为：东部地区 62.7%，中部地区 41.1%，西部地区 33.1%。

有了东中西部的小学生—人口城镇化率之比参数和 2010 年我国东中西部的人口城镇化率，我们就可以估计出 2010 年东中西部小学在校生的城镇比例，具体为：东部地区 57.66%，中部地区

41.00%，西部地区 31.77%。对 2010 年我国东中西部的的小学在校生规模的预测数据分别进行相应的城乡分割，即可得到 2010 年我国东中西部城乡小学在校生规模。同样，我们可以测算出 2010 年我国各省份初中生在校生规模。

表 17 2010 年东中西部城市、县镇、农村义务教育在校生预测

类别	合计	城市	县镇	农村
小学:				
东部地区	40295239	12044960	11189287	17060992
中部地区	31973006	6043170	7066882	18862954
西部地区	33004499	4262470	6224116	22517913
合计	105272744	22350600	24480285	58441859
初中:				
东部地区	18276592	4586588	7847158	5842845
中部地区	16629162	3183278	6020248	7425635
西部地区	15476886	2314398	6038757	7123731
合计	50382640	10084264	19906164	20392212

(2) 东中西部分城市、县镇、农村义务教育在校生规模

如果能设法估计出 2010 年我国东中西部小学、初中城镇在校生中县镇在校生比重，我们便可以在上面 2010 年我国东中西部城镇小学在校生规模的预测数据中将城市、县镇在校生规模进行进一步的切分。由于种种不确定性因素，2010 年我国东中西部小学、初中城镇在校生中县镇在校生比重难以准确估计。不过，我们认为 2010 年我国东中西部小学、初中城镇在校生中县镇在校生的比重大体上与 2004 年是比较接近的，因而，对 2010 年我国东中西部小学、初中城镇在校生中县镇在校生的比重，我们就用 2004 年数据来近似。这样，我们就可以大致地预测出 2010 年我国东中西部城市、县镇、农村小学、初中在校生规模。（表 13）。

四、基础教育事业发展的质量目标

与全面建设小康社会、构建和谐社会的社会发展总体目标相适应，坚持“以人为本”的教育发展先进理念，落实“科学发展观”，在大力推进“两基”攻坚和继续提高基础教育普及水平的同时，促进基础教育的均衡发展，全面提高学生的综合能力与综合素质，满足经济社会发展和人的全面发展的需要。

——努力缩小地区之间、城乡之间、校际之间基础教育发展，尤其是义务教育发展的差距，实现“全纳”教育，保障残障学生、进城务工农民子女、留守儿童、困难家庭学生等弱势群体的基本教育权益，切实办好每一所学校、关注每一个孩子的健康成长，促进基础教育事业均衡、健康、可持续发展。

——强化以培育塑造民族精神为核心的素质教育，强化以基本能力为核心的基础教育教学改革，全面提高学生的综合能力与综合素质。

注重弘扬中国特色社会主义的共同理想和民族精神，提高学生的文化基本素质和道德品质，让学生形成生态道德观念，关注人与自然的和谐发展，确立科技伦理与网络伦理，成为社会主义事业的接班人与合格公民。

注重学生基本能力的培养，使学生的科学与数学成绩达到专门机构认定的国际平均水平，语言能力和计算机应用能力具有较强的适应性。

全面发展学生的创新能力，培养学生的生存与生活能力、基本的学习能力、合作与沟通能力，开拓国际视野。

五、基础教育办学条件

根据到 2020 年“全国基本普及 15 年基础教育，基础教育普及程度、办学水平等达到中等发达国家水平，办学条件显著改善，师资素质明显提高，地区之间、城乡之间基础教育普及水平基本均衡”的总目标，分 2010 年、2020 年两个目标年期对基础教育教师配置与办学条件的需求进行研究测算。

小学、初中的办学条件与教师配置应适应义务教育的全面普及和继续推进素质教育的需求，并逐步实现地区之间、城乡之间办学条件与教师配置的基本均衡；普通高中教育随着 2020 年的基本普及，人民和社会对高质量高中教育需求明显加大。根据我国人口的年龄分布特征和预期的生育水平预测，现今至 2020 年中、小学的学龄人口呈持续下降的趋势，办学条件与教师配置的主要需求将由以往的规模扩容转向全面实现达标和优质教育资源的扩大。

1、中、小学教师配置的需求

小学、初中的办学条件与教师配置应适应义务教育的全面普及和继续推进素质教育的需求，并逐步实现地区之间、城乡之间办学条件与教师配置的基本均衡。根据我国人口的年龄分布特征和预期的生育水平预测，现今至 2020 年小学、初中的学龄人口呈持续下降的趋势，办学条件与教师配置的主要需求将由以往的规模扩容转向全面实现达标和优质教育资源的扩大。并大力加强中青年骨干教师的培养，尽快形成一支以中青年教师为主、学科门类比较齐全的骨干教师队伍。

(1) 义务教育教师需求

2020 年小学、初中的教师数量满足教育事业发展和教育教学的需求，根据素质教育和课程改革的要求，控制班额适度提高教师数量配置标准；小学教师全面达到专科学历，本科学历教师占有相当比例；初中教师全面达到本科学历，教育硕士占有一定比例。缩小城乡初中的高级专业职务教师配置水平的差距，促进义务教育均衡发展。

小学教师

2010 年：

——主要针对部分地区农村小学教师紧缺状况（2004 年 8 个

省份农村小学生师比超过 24: 1), 适当增加教师的配比, 全国平均生师比由 2004 年的 19.98: 1 降低为 19: 1。

——基本普及小学专任教师高等教育学历, 具有大专及以上学历的比例达到 85%左右, 本科及以上学历的比例达到 20%左右; 城市和发达地区实现专任教师高等教育化, 本科及以上学历的比例达到 50%左右; 农村和边远地区专任教师中具有大专及以上学历的比例达到 70%左右, 本科及以上学历的占有一定比例。

2020 年:

——注重教育质量提高对教师的需求, 基本消除大班额教学, 逐步加大小班化教学, 增加教师的配比, 全国平均生师比为 18: 1。

——全面实现小学专任教师高等教育学历, 具有大专及以上学历的比例达到 95%以上, 本科及以上学历的比例达到 50%左右; 城市和发达地区基本实现专任教师本科学历, 本科及以上学历的比例达到 80%左右; 农村和边远地区专任教师中具有大专及以上学历的比例达到 85%以上, 本科及以上学历的占 1/3 左右。

初中教师

2010 年:

——主要针对部分地区农村初中教师紧缺状况 (2004 年 10 个省份农村初中生师比超过 20: 1, 高于的编制标准), 适当增加教师的配比, 全国平均生师比由 2004 年的 18.6: 1 降低为 17.5: 1。

——大部分地区普及初中专任教师本科学历, 具有本科及以上学历的比例达到 70%以上, 研究生学历的比例达到 2%左右; 城市和发达地区基本实现专任教师本科学历, 本科及以上学历的比例达到 85%以上; 农村和边远地区专任教师中具有本科及以上学历的比例达到 1/3 以上。

——城乡初中高级专业职务教师配置差距由目前的 5: 1 缩小

至 3 : 1。

2020 年:

——满足素质教育和课程改革发展对教师的需求，基本消除大班额教学，逐步加大小班化教学，增加教师的配比，全国平均生师比为 16 : 1。

表 18 2004-2020 年幼儿园和中小学教师配置的目标

	2004 年现状	2010 年预测	2020 年预测
幼儿园			
教职工数 (万人)	97.3	170	300
教职工与在园幼儿比	20.5	17	15
中专及以上教职工比例 (%)	94.6	100	100
#专科及以上比例 (%)	44.2	65	85
小学			
专任教师数 (万人)	562.89	560	590
生师比	19.98	19	18
大专以上教师比例 (%)	48.76	85	95 以上
#本科及以上学历比例 (%)	5.88	20	50
初中			
专任教师数 (万人)	350.05	320	330
生师比	18.62	17.5	16
本科以上教师比例 (%)	29.13	70	90
#研究生比例 (%)	0.17	2	5
高级教师比例的城乡之比	5 : 1	3 : 1	2 : 1

——实现小学专任教师学历本科化，具有本科及以上学历的比例达到 90%以上，研究生学历的比例达到 5%左右；城市和发达地区全面实现专任教师本科学历，本科及以上学历的比例达到 95%以上；农村和边远地区专任教师中具有本科及以上学历的比例达到 85%以上，在考虑辐射面的基础上，部分农村初中配有研究生学历教师，形成具有较强帮带、示范能力的教研中心。

——城乡初中高级专业职务教师配置差距缩小至 2 : 1。

(2) 普通高中教师需求

2020年普通高中教师数量将全面实现教师编制达标，适度提高教师数量配置标准，满足教育普及和扩大优质教育的需求。高中教师全面达到本科学历，研究生占有相当比例。

2010年：

——总体上实现普通高中教师配置达到编制标准，平均生师比由2004年的18.6:1调整为16:1，预计总量由2004年的119万人增加至150万人。

——专任教师中具有本科及以上学历的比例达到90%以上，研究生学历的比例达15%左右；城市和发达地区全面实现专任教师高等本科教育化，研究生学历的比例为20%左右；边远地区专任教师中具有本科及以上学历的比例达到70%以上，研究生学历有一定比例。

2020年：

——满足高中教育普及对教师需求，全面实现普通高中教师配置达到编制标准，并满足部分地区和人群对小班优质教育选择的需求，平均生师比调整为14:1，预计总量达150万人。

——全面实现专任教师高等本科教育化专任教师中具有本科及以上学历的比例达到95%以上，研究生学历的比例达50%以上；城市和发达地区研究生学历的比例为70%左右；边远地区专任教师中具有本科及以上学历的比例达到90%以上，研究生学历20%左右。

表 19 2004-2020 年高中教师配置的目标

	2004 年现状	2010 年预测	2020 年预测
专任教师数 (万人)	119.05	150	117
生师比	18.65	15	14
本科以上教师比例 (%)	79.59	90	95 以上
#研究生学历比例 (%)	1.04	20	50

2、中小学办学条件的需求

2020 年幼儿园、中小学办学条件适应教育事业发展和教育现代化的要求，根据素质教育和课程改革的要求，中小学、幼儿园的校园、校舍和教育教学设施全面达到国家或省级规定的标准，并逐步优化办学条件以满足德育、课程教学、美育和信息化发展的需求，同时通过适度提高新建学校建设标准，建立校舍和重要教学设施适时更新机制，保障教育教学运行质量的提高。

(1) 义务教育办学条件的需求

2020 年小学、初中的办学条件需求是在提高校舍和教育教学设达标率、基本消除危房和加快信息化建设的基础上，适度提高学校建设和教学设施的配置标准，为初步实现基础教育现代化提供物质保障。

2010 年：

加快小学、初中办学条件的标准化建设步伐，缩小城乡小学、初中办学条件的差距。同时目前中小学危房和部分地区教育设施配置不足成为影响教育质量的重要原因之一，也直接影响到“两基”攻坚和成果的巩固，“十一五”期间需要得到重点解决。根据 2004 年现状和发展趋势，目标年期的基本需求为：

——提高校舍、教学仪器达标学校的比例。全国小学生均校舍面积提高至 6 平方米，平均达到目前中等规模完小的规划标准；全国初中生均校舍面积提高至 7 平方米，达到目前初中的规划的低限标准。教学仪器达标学校的比例，小学由目前的 51%提高到 85%，初中由目前的 70%提高到 90%；城市和发达地区全面实现达标，农村和边远地区达标学校的比例达到 75%以上。生均仪器值城乡之比由目前的 3: 1 以上缩小至 2: 1 左右。

——基本解决中、小学危房。全国小学、初中校舍的危房比

例由目前的 5.6%、3.7%控制在 2%左右；由于长期以来尤其是农村中小学校舍建筑标准偏低，质量不高，今后仍将继续有危房出现，根据近年相关数据，按每年新增危房约占校舍总面积的 1.5%计算，考虑到学校布局调整拆点与多方面因素，预计到 2010 年累计需要改造危房将有 9000 万平方米。

——加快小学、初中信息化建设，建立校园网学校的比例，小学由目前的 5.6%提高到 15%，初中由目前的 20%提高到 40%；城市和发达地区小学达到 20%，初中达到 50%，农村和边远地区达标学校的比例达到 25%以上。

2020 年：

——实现小学、初中学校的标准化建设，并进一步提高学校建设和教学设施的配置标准。全国小学生均校舍面积提高至 7 平方米，满足素质教育和现代教育技术发展的要求；全国初中生均校舍面积提高至 9 平方米，达到初中的规划的标准。基本上全面实现教学设施标准化，仪器达标学校的比例，小学、初中均提高到 95%以上。生均仪器值城乡之比差距缩小至 1.5: 1 左右。

——形成随时消除学校危房的预警和保障机制，提高小学、初中校舍建设标准，建立校舍建设档案和质量安全监测系统。

——初步实现小学、初中信息化建设，建立校园网学校的比例，小学提高到 60%，初中提高到 70%，并进一步缩小城市、发达地区与农村和边远地区达标学校的差距。

表 20 2004-2020 年幼儿园、中小学办学条件配置的目标

	2004 年现状	2010 年预测	2020 年预测
幼儿园			
生均校舍（平方米）	3.74	5	7.5
生均图书（册）	3	5	7
小学			
生均校舍（平方米）	5.15	6	7
#危房面积比例（%）	5.59, 2.40	2 以下	随时消除

理科仪器达标率 (%)	50.91	85	95 以上
建立校园网学校 (%)	5.61	15	60
生均仪器值城乡之比	3.9 : 1	2.5 : 1	1.5 : 1
初中			
生均校舍 (平方米)	5.40	7	9
#危房面积比例 (%)	3.73, 3.28	1 左右	8 随时消除
理科仪器达标率 (%)	70.57	90	95 以上
建立校园网学校 (%)	20.41	40	70
生均仪器值城乡之比	3.3 : 1	2 : 1	1.5 : 1

(2) 普通高中办学条件的需求

2020 年普通高中学校办学条件将全面实现标准化建设，并进一步扩大高水平学校建设，满足教育普及和日益增长的优质教育需求。

2010 年:

——基本实现高中学校建设标准化。今后高中学校标准化建设任务主要是提高教学仪器达标学校的比例和优化设施配置的质量。规划 2010 年教学仪器达标学校的比例由目前的 79%提高到 90%，城市和发达地区全面实现达标，农村和边远地区达标学校的比例达到 75%以上。全国城乡高中生均仪器值由目前的 1200 元提高到 1800 元，相当于目前城市高中的水平。

——基本实现高中学校信息化，建立校园网学校的比例，由目前的 52%提高到 85%，城市和发达地区达到 90 以上%，农村和边远地区达标学校的比例达到 70%左右。

——适度提高高中校舍配置水平。目前生均校舍面积为 13.7 平方米，仅有陕西略低于高级中学的 10 平方米建设标准，基本能适应高中教育规模发展要求。但根据高中教育多样性性质以及建设部分寄宿制学校的需求，2010 年高中生均校舍面积适度提高到 15 平方米。

2020年:

——全面实现高中学校建设标准化，加强现代教育设施配置。2020年教学仪器达标学校的比例提高到95%以上。全国高中生均仪器值提高到3000元，相当于目前发达地区城市高中的水平。

——全面实现高中学校信息化，建立校园网学校的比例提高到95%以上。

表 21 2004-2020年高中办学条件配置的目标

	2004年现状	2010年预测	2020年预测
生均校舍(平方米)	13.7	15	15
理科仪器达标率(%)	79.7	90	95以上
建立校园网学校(%)	52.3	85	95以上
生均仪器值	1227	1800	

3、幼儿教育教师与办学条件的需求

2020年基本普及学前1-2年教育，学前三年受教育率达到70%。幼儿教育教师与办学条件将面临教育规模扩大和实现标准化建设提高幼儿园质量的双重需求。提高幼儿园质量幼儿园教师达到专科学历。绝大部分幼儿园的校园、校舍建设达到国家或省级规定的标准，危房得到随时消除。幼儿园平均班额不超过20人。

2010年:

——普及水平提高对扩大规模的需求。2004年全国在园幼儿2089万人，按历年出生人口推算，学前三年受教育率约为20%-25%。按2010年学前三年受教育率达40%测算，预计在园幼儿增加近1千万，达3千万人规模测算：**教师需求**按现平均班额30人，师班比为1测算，需要配置教师100万人，比2004年增加35万人；专任教师大专及以上学历由目前的44%提高到65%。**办学条件需求**按现生均校舍面积4平方米测算，需增加校舍面积4千万平方米。

——改善农村幼儿教育的教师与办学条件配置水平的需求。2004年农村500万在园幼儿，师班比为仅0.38，生均校舍面积3.3平方米，到2010年提高到师班比为0.8（目前全国平均水平），生均校舍面积3.8平方米，需要增加教师10万人，校舍面积100万平方米。

2020年：

——基本普及幼儿教育的需求。按2020年学前三年受教育率达70%测算，预计全国在园幼儿达3500万人规模。

——教师需求按现平均班额20人，师班比为1测算，需要配置教师170万人左右，比2010年预计增加70万人；专任教师大专及以上学历提高到85%以上。

——办学条件需求按现生均校舍面积5平方米测算，需比2010年增加校舍面积6千万平方米。

表22 2004-2020年幼儿教育教师与办学条件配置的目标

	2004年现状	2010年预测	2020年预测
教师数（万人）	65.61	100	170
师班比	0.83	1（按30人小班）	1（按20人小班）
大专及以上学历教师比例（%）	44.2	65	85
生均校舍（平方米）	3.89	4	5
校舍总面积（万平方米）	7822	12000	18000

六、基础教育师资队伍建设

上一部分是按照基础教育教师达标要求、并考虑发达地区小班化教学要求所作的测算。本部分则根据现状教师配备情况对2010年和2020年全国小学、初中、高中、幼儿园、特殊教育学校教师的需求总量进行测算，作为方案二。

其次，上一方案考虑生师比变动（即生师比降低、教师数增加），本部分则以目前较为紧张的配备状况（即生师比较高、教

师数与上一方案相比较少)。

1、小学与初中阶段教育师资队伍建设

从全国来看,随着我国出生人口的减少,未来20年我国义务教育阶段中小学学生将明显减少,因此对师资的需求将稳中趋减。但我国中西部未“普九”地区由于条件艰苦,办学条件差,师资还比较缺乏,按小学生师比22计算,目前还缺教师0.8万名、按初中生师比20测算,缺5.2万名教师,则目前未“普九”地区义务教育阶段教师的缺口合计为6万人。

由于目前这些未“普九”地区入学率普遍偏低,在今后的发展中,还将不断扩大规模,提高入学率。如果仍按小学生师比22测算,则需补充教师8.2万名教师,按初中生师比20测算,需要11.2万名教师,合计需要补充教师19.4万名。则义务教育阶段改善办学条件和提高入学率合计需补充教师25.4万名。

2、高中阶段教育师资队伍建设

(1) 中等职业教育师资需求

2003年,中等职业学校共有专任教师56万人,聘请校外教师7万余人,按生师比为19:1测算,考虑外聘教师在内生师比为16:1。技工学校专任教师15.3万人,生师比为12.5:1。从现状看,总体上教师缺额不大。但2003年中等职业学校专任教师51-60岁人数为4.9万人,预期至2010年教师的每年自然减员率应在1%左右;如果再考虑调整教师结构需要,增加“双师型”教师比例,则目前教师中每年还有1%需要更替。如果以总减员更替率2%测算,从2004-2010年每年需补充1.1万人,合计补充约8万人。

再考虑到中等职业教育的进一步发展,规模不断扩大。到2010年中等职业教育的在校生将达到1830万人,比2003年增加570万人左右,按生师比16:1测算,需补充教师36万人。则到2010

年中等职业教育合计需补充教师 44 万人。

到 2020 年中等职业教育规模达到 2000 万人，比 2010 年增加 170 万人，按生师比 16: 1 测算，则 2011 - 2020 年还需补充教师 10 万人以上。

(2) 普通高中师资需求

自 2000 年以来，我国普通高中生师比逐年走高，显示了教师的趋紧的情况。2003 年普通高中生师比平均为 18.4: 1，安徽、河南、广西和陕西 4 个地区生师比超过了 20。如果按生师比高于 18 为教师短缺的地区测算，则目前全国还缺教师 5.1 万人。

考虑到教师的自然减员和调整，2003 年普通高中专任教师中 51 岁及以上的人数为 7.5 万人，预期至 2010 年教师的每年自然减员率应在 1% 左右；考虑调整教师结构需要，预期目前教师中每年还有 1% 需要更替。以总减员更替率 2% 测算，每年补充 2 万人，至 2010 年补充减员 14 万人。

(3) 规模发展的师资需求

根据预测，到 2020 年我国普通高中规模 2113 万人，比 2003 年增加 150 万在校生规模，按生师比 18 测算，需要增加 8.3 万教师。考虑补缺、自然减员和增量需求，到 2020 年总计需普通高中专任教师 27.4 万人。

3、根据建设高素质教师队伍的要求，研究小学、初中、高中、幼儿园、特殊教育学校教师的学历标准

从世界范围看，中小学教师的本科化已经成为一种比较普遍的要求，如美国要求中小学教师至少具备大学本科水平，有些州则要求中学教师具有硕士学位；英国在 20 世纪 80 年代就开始以四年制教育学士学位和研究生教育证书为中小学教师的任职资格；日本在 1987 年小学教师的 98% 都具有大学或研究生学历，而中学教师具有学士学位的几乎是百分之百。

参考当前世界上多数发达国家中小学教师的专业标准要求以学士学位为基础、并开始延伸到硕士研究生教育阶段的做法，适应我国教育发展的需要，在我国要根据经济、社会的发展，有步骤地提高欠发达地区教师职前教育的层次结构，将原有的三级师范逐步过渡到二级师范或新三级师范，提升教师的学历水平。其中，提升欠发达地区教师教育的层次水平，是今后一个时期教师职前教育层次结构调整的重点。

2020年前后，具备条件的地区争使小学和初中阶段教育的专任教师的学历分别提升到以本科层次为主，经济发达地区高中阶段教育的专任教师和校长中获硕士学位者应达到一定比例。幼儿教师以五年制的专科学历为主。

4、高等学校对基础教育师资需求的保障机制

(1) 把教师教育全面纳入高等教育系统

提高教师教育的培养与办学层次，分区规划，逐步取消中等师范学校的教师教育层次，实现中小学教师培养高等教育化，力争形成以本科院校为依托的专科、本科和研究生教育层次为主的教师教育新格局。

(2) 开放教师教育体系，鼓励综合性大学和其他非师范院校参与教育教育

在政策要求上，教育主管部门要双重规划、分类指导。出台审核办法，严格程序，从师资力量、办学条件、学科基础等方面对参与教师教育的综合性大学进行充分的论证，确保办学质量。其次，为保障综合性大学生源的稳定可考虑对报考综合性大学师范专业的学生有一些政策上的倾斜。在层次目标上也要定位明确，一般综合性大学可以将着眼点放在本、硕两个阶段，实力稍弱的合并类大学可以专攻本专科层次的教师教育。最大限度的发挥综合院校参与教师教育的能力。

(3) 以高等教育系统为主体，重点实现新增中小学教师的本科化培养，重视大学后或研究生层次中小学教师的培养问题

在现阶段，实现中小学教师本科化培养的首要措施是要求新增中小学教师的本科化培养。尤其是要求新增小学教师全部具有本科学历。现阶段要以高等教育系统为主体，整合优质教师教育资源，建立以高等学校为核心的新型教师教育机构，在继续推进三级师范转变为二级师范改革的基础上，快速跨越中小学教师的专科培养阶段，以新增中小学教师的本科化培养为突破口，在一个较短的时期内实现中小学教师培养的大学化，最终实现中小学教师的本科化培养。

重视大学后或研究生层次中小学教师的培养。随着我国教师教育培养与办学层次的提高，对中小学教师进行大学后和研究生层次的培养会逐步提上教师教育的议事日程，这也是我国教师培养与国际接轨的必然要求。在现阶段，我们应在实现中小学教师本科化培养的同时，也应重视大学后或研究生层次中小学教师的培养问题。

第三部分 落实基础教育发展目标的主要措施

基础教育是国民需要接受的基础性教育，是国家政治、经济、文化、生活的基础。其发展程度与质量高低，直接关系到整个民族的现在和未来。面对我国基础教育发展环境及需求的诸多变化，面对2020年我国基础教育发展的各项任务，必须要抓住有利时机，把改革放到突出的位置，必须从总体上采取以下主要措施，以保证我国基础教育发展目标的如期实现。

一、确立基础教育在国家现代化建设和教育发展中的优先地位，继续推进基础教育全面、协调和可持续发展

1、重视基础教育在科教兴国中“奠基工程”的作用

——提升基础教育是一国提升国民综合素质、保持较高人力资源总体水平和竞争力的基础和前提。具有较为发达的基础教育，才能获得较高的国民科学素养、拥有较高程度的劳动者技能、形成文明开放的和谐社会风尚。

——积极促进基础教育的健康发展是保证一国教育实现全面、健康、协调发展的重要组成部分和基础性环节。没有健康、协调发展的基础教育，建立在基础教育之上或依托基础教育发展起来的多种形式的高等教育，也都将因“先天不足”而呈现出不同形式的残缺性。

2、确立基础教育的超前优先发展地位

重视基础教育发展、保持基础教育的优先发展，是发达国家和新兴工业化国家的共同特征。借鉴发达国家的经验，基于我国国情和发展需要，确立基础教育的超前优先发展地位，努力促进基础教育的不断发展，对于我国建设现代国民教育体系，对于实施科教兴国战略、在2020年全面实现建设小康社会的目标、进而在2050年左右基本实现现代化，具有全局性、基础性和先导性作用。另外，从我国的基本国情和开发优势战略资源原则出发，也必须把基础教育的健康发展摆在社会主义现代化建设优先保障的战略地位。

3、继续推进基础教育全面、协调和可持续发展

世界各国大都把发展基础教育、尤其是把健康地发展让国民满意的义务教育作为政府的公共职能加以认真履行。为了实现国家利益，我国各级政府需要从对民族负责、对历史负责的高度，承担起促进基础教育健康持续发展的责任。将优先、超前发展基础教育、尤其是将确保农村义务教育不断快速发展，作为政府必须履行的核心职能之一，纳入到工作计划之中予以落实和推进。

通过制定和落实相关法规与政策，把促进基础教育发展作为教育事业发展的重点适度超前发展、把农村义务教育作为基础教育发展的“重中之重”予以积极推动和切实的保障，从而实现我国基础教育的全面、协调、可持续发展。

二、完善基础教育管理体制，明确各级政府发展基础教育的责任

1、建立适应国情和实际需要的基础教育管理体制

我国人口众多，地域辽阔，各地区、各民族的经济、社会、文化发展很不平衡。发展基础教育必须从这一基本国情出发，进一步改革和完善我国基础教育管理体制，明确各级政府、特别是省级政府承担农村义务教育的具体责任，巩固和完善以县为主的农村义务教育管理体制。

2、省级人民政府负责统筹制定基础教育发展规划

根据国家编制标准，制定具体实施办法，核批各县教职工编制，帮助并督促县级人民政府确保中小学、幼儿园教职工工资按时足额发放。核定中小学、幼儿园公用经费的标准和定额，确定收费项目和标准。省级政府制定行政规章，确定 2020 前分阶段实施免费义务教育的时间表，明确省、地（市）、县（市）三级政府承担义务教育经费投入的具体责任。根据国家有关规定和本地实际，制定中小学、幼儿园办学条件标准，建立消除农村中小学、幼儿园危房的工作机制。组织实施教育对口支援工作，推动建立助学制度，组织对下级政府教育工作的督导检查。

3、地（市）级政府负责制定本地区基础教育发展规划，组织协调基础教育发展

根据国家中小学教职工编制标准和省级人民政府的实施办法，审核上报本地区各县基础教育机构教职工编制。组织实施助

学活动。组织本地教育督导检查。

4、县级政府负责制定本地区基础教育发展规划，调整和确定本地基础教育机构的布局

根据国家教职工编制标准和省级人民政府的实施办法，提出基础教育机构教职工编制方案，并根据省级人民政府核批的编制，核定基础教育机构的教职工编制。负责中小学校长、幼儿园园长、教职工的管理，确保按时足额统一发放教职工工资。组织实施中小学、幼儿园危房改造和设施建设，指导教育教学工作，维护学校和幼儿园的治安、安全和正常教学秩序。开展助学活动。对乡（镇）人民政府有关教育工作和中小学、幼儿园督导评估。

5、乡（镇）政府负责组织适龄儿童少年入学、入园，控制义务教育阶段学生辍学

维护学校、幼儿园的治安、安全和正常教学秩序，治理校园周边环境；按有关规定划拨新建、扩建中小学、幼儿园所必需的土地。

6、进一步强化和明确中央以及省级财政对农村基础教育的投入责任，各级政府共同保障基础教育的投入

加强和完善贫困地区以县为主的农村基础教育管理体制，需要进一步强化和明确中央以及省级财政对农村基础教育的投入责任。部分特困地区义务教育经费应由省、地（市）、县统筹解决，改变由农民和乡镇、县主要承担的状况。建立县级义务教育财政转移支付模型，确定各县义务教育经费的标准支出需求和标准收入，在对县级财政收支进行评估的基础上，进而确定需要上级政府转移支付的实际需求。

建立县级义务教育收支缺口弥补的责任制度，对县级政府无力负担的义务教育经费需求，上级政府应该足额弥补，并列入各自的预算，地方、省、中央要明确分担的责任，省级政府应该对

义务教育财政转移支付承担主要责任。尤其对于贫困地区的基础教育投入，要体现“中央出大头、省级政府出中头、地方出小头”的精神，确保基础教育基本资金的足额、到位。

7、规范基础教育的转移支付制度，保障资金使用效率

由于我国经济发展的不平衡性以及由于自然条件等原因形成的区域性经济特征，决定了我国基础教育发展必然存在地区差异。要促进基础教育的均衡发展，必须采取措施，加大对贫困地区和少数民族地区基础教育发展的扶持。

中央要安排专项资金，加大中央对地方、尤其是贫困地区、边远地区和少数民族集聚地区的财政转移支付，必须明确各级政府的责任，坚持公开、公正，提高效率原则，建立规范的教育转移支付制度，在数额、程序和责任方面作出具体规定，明确各级政府的配套投入责任。还要建立与转移支付配套的专项资金项目监管制度，杜绝挪用、贪污行为，确保把教育资金用到该用的地方。

三、加快办学体制改革，积极发展民办基础教育

实现从学前3年到高中段15年教育基本普及的发展目标，要求我们进一步深化办学体制改革，扩大基础教育供给能力，在盘活现有国有资源的基础上，运用多种形式，调动和释放各种社会和民间资源，依法鼓励民办基础教育的健康发展。

1、积极发展民办高中

鼓励运用“公有民办”和“民办公助”等多种形式发展新办高中，使民办高中教育成为整个高中阶段教育的有效补充。解决高中阶段发展的“瓶颈”制约问题。可以考虑将各类民办高中学校在校生数占高中生总数的比例从目前的10%左右逐步提高到2010年的20%和2020年的25%以上。

2、积极鼓励和提倡社会各方面力量采取多种形式举办幼儿园

社会力量举办的幼儿园，在审批注册、分类定级、教师培训、职称评定等方面与公办幼儿园具有同等地位。各级教育部门要加强对社会力量举办幼儿园的指导和监督，规范办园行为，保证办园质量。

四、建立健全基础教育经费保障制度，保证基础教育发展的经费投入

1、努力保障义务教育的基本经费投入

各级政府要调整财政支出结构，努力增加教育投入，确保基础教育，特别是农村义务教育的基本需求。

逐步加大教育投入，使财政性教育经费投入占 GDP 比例逐年增长。如果 2007 年财政性教育经费投入占 GDP 比例达到 4%，届时财政性教育经费将可以达到 7000 亿元左右；财政性教育经费投入占 GDP 比例在 2010 年提高到 4.3%，财政性教育经费将可以达到 9300 亿元左右。

若财政预算内拨款占财政性教育经费的比例保持在现有 90% 以上的水平上，则 2010 年政府可以提供财政拨款 8360 亿元；多渠道筹措教育经费，使全社会教育经费总量可能达到 14500 亿元左右，占 GDP 的比例达到 6.6% 左右；

表 23 未来 20 年我国财政性和全社会教育经费需求估计

单位：亿元；%

年份	国家财政性教育经费		全社会教育经费	
	总额	占 GDP 比例	总额	占 GDP 比例
2005	5409	3.63	8466	5.69
2010	9295	4.25	14483	6.62
2015	14633	4.66	21457	6.84
2020	22514	5.11	31070	7.06

到 2020 年，如果我国财政性教育经费继续增加，占 GDP 的比例提高到 5% 以上，则政性教育经费可达到 22500 亿元左右，其中预算内拨款 20260 亿元以上。再加上社会投入和个人成本分担，全社会教育总投入将达到 31000 多亿元，占 GDP 的比例达到 7.1%，就可基本满足我国人力资源开发和教育发展的需要。

2、开辟新的筹资渠道，扩大教育经费总量

到 2010 年全社会教育经费投入占 GDP 的比例达到 6.6% 以上。对捐助教育实行进一步的税收优惠，积极鼓励企业、个人和社会团体捐助教育；对“三资”企业按照国民待遇征收教育费附加；继续通过建立教育基金，广泛拓展国内外资金来源；扩大彩票公益金收入用于教育的份额。

——到 2010 年，我国基础教育经费需求为 7500 亿元，其中小学 3474 亿元，初中 2126 亿元，普通高中 1771 亿元；

——到 2015 年，我国基础教育经费需求达到 10691 亿元，其中小学 5016 亿元，初中 3122 亿元，普通高中 2314 亿元；

——到 2020 年我国基础教育经费需求达到 16298 亿元，其中小学 8181 亿元，初中 4453 亿元，普通高中 3274 亿元。

表 24 我国基础教育经费需求预测

单位：亿元

	学前教育	小学	初中	普通高中	基础教育
2010	165	3474	2126	1771	7536
2015	239	5016	3122	2314	10691
2020	390	8181	4453	3274	16298

建立以地方政府投入为主、受教育者合理分担的高中教育和学前教育经费投入制度。省级政府根据实际需要制定政策，明确省、地（市）、县（市）三级政府要承担公办高中、幼儿园教职工工资和基本建设经费投入的责任，并在科学测算成本的基础上

明确三级政府承担的比例。

3、完善基础教育经费保障机制

明确各级政府保障农村义务教育投入的责任；各级政府共同保障义务教育投入，建立和完善中小学教职工工资保障机制；建立中小学校舍维护、改造和建设保障机制；确保中小学公用经费。

促进义务教育的转移支付制度的规范化。通过转移支付加大对贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度；

巩固和完善“以县为主”的农村义务教育管理体制的基础上，建立规范化的义务教育转移支付制度。我国义务教育转移支付模式的目标在于保证经济落后地区普及九年义务教育的基本经费需要，具体为：经济落后地区义务教育的教师工资足额发放，办学条件达到基本标准，贫困学生能得到必要的资助^[5]。

在具体实施过程中，用“因素法”建立县级义务教育财政转移支付模型，确定本县义务教育经费的标准支出需求和标准收入，在对县级财政收支进行评估的基础上，进而确定需要上级政府转移支付的实际需求。同时，建立县级义务教育收支缺口弥补的责任制度，对县级政府无力负担的义务教育经费需求，上级政府应该足额弥补，并列入各自的预算，地方、省、中央要明确分担的责任，省级政府应该对义务教育财政转移支付承担主要责任。尤其对于贫困地区的义务教育投入，要体现“中央出大头、省级政府出中头、地方出小头”的精神，确保义务教育基本资金的足额、到位。

中央要进一步增加对困难地区农村教育的转移支付。省、地（市）级政府特别是省级政府，更要切实负起领导责任。将维护、改造和建设农村中小学校舍所需经费纳入政府经常性预算。要特别关注和解决好农村家庭困难学生的就学问题，建立健全资助家庭经济困难学生就学制度，切实保障他们接受义务教育的权利。

[5] 中国教育与人力资源问题报告课题组. 从人口大国到人力资源强国[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003. 384.

建立各省义务教育生均经费最低拨款标准及保障制度。按照国家人事部规定的中小学教师平均年工资标准、折算成生师比的教职工配置标准，测算生均人员经费。按照教育部颁布的义务教育办学保障条件标准和课程教学要求，测算生均公用经费。在此基础上确定各省区的小学、初中生均经费政府财政性拨款最低标准。根据当地不同情况，首先省内各县级财政要努力保证这一生均经费标准。各省区设置县级财政支出中用于义务教育经费比例的标准（例如不低于 25-30%）。部分县若仍达不到最低拨款标准要求的缺口部分，由省级财政通过专项转移支付补足。财政困难省的义务教育省对县级财政支付经费，应在省级财政支出预算中单独列项、划定比例、封闭运行的办法，并从中央对省级综合转移支付中优先保证。

4、调整软硬投资比例，加大对教师队伍建设的投入力度

在未来的教育发展中我们要不断提高教育质量，需要逐步调整教育投资的软硬件比例，加大对教师队伍建设的投入力度。

各级政府逐步加大学校发展性投入中用于教师队伍建设的经费比例，建立基于教师发展性投入的经费拨款机制。采取强制性措施，确保教师的发展性投入占整个学校教育经费投入的 20%，其中教师业务进修费保证占 8%左右，国际交流经费保证约占 5%左右。

同时，在经费投入上实行政府拨款、学校自筹、学生缴费的教师培养成本分担机制，对基地建设、资源开发、教师培训尤其是边远贫困地区教师培训直接给予经费支持。

5、建立资助贫困学生就学制度，保障农村家庭经济困难学生接受义务教育的权利

高中阶段教育由于属于非义务教育，学生需要承担一定的教学成本，这也使家庭经济困难的学生陷入困境，而目前针对高中阶段教育的学生还没有助学贷款。因此，需要建立针对这些贫困学生的资助体系，使家庭贫困的高中阶段教育学生能顺利完成学

业。

“十一五”期间及2020年，随着我国城市化进程的加快，农村转移劳动力将不断增加，务工人员子女的受教育问题将更为严峻，需要我们采取积极措施，积极扶持并规范打工子弟学校的发展，建立和健全对弱势群体的救助体系，使流动人口子女能够接受正常和正规的教育。

6、建立经费监管机制，提高教育经费使用效益

省级政府要制定有关规章制度，根据国家和省的有关规定，对下级政府基础教育经费预决算情况、使用情况进行监督；要制定有效的约束机制，使下级政府确保基础教育发展、运行所需经费。地方各级政府要建立向同级人民代表大会报告基础教育经费预决算情况的制度，接受人大的监督。

借鉴国际教育财政的先进理念和成功经验，努力改革教育财政拨款制度，并运用公共资源配置的激励机制，采用“绩效拨款”的方法，加强绩效评价与拨款的结合，增强拨款的科学性与透明性，促进公平与效率，鼓励创新与进步，减少盲目性与固化因素，使有限的资源发挥出更好的效益。

五、进一步改善基础教育的办学条件

1、合理调整基础教育学校布局结构

改善基础教育、尤其是改善农村义务教育的办学条件，是提升基础教育质量、推动基础教育均衡发展、促进教育公平和实现和谐社会建设目标的重要途径。各级政府必须通过执行基础教育管理制度和投资制度，结合本地城镇化发展和人口变动情况，按照布局合理、规模适当、条件达标的原则，对本地基础教育各学校进行布局结构调整，并保障和实现不断改善和提高基础教育的办学条件。充分中小学布局调整的资源举办幼儿园。

2、各省制定基础教育机构办学标准

各省级政府要适应本地区社会经济发展水平和教育发展目标要求，根据国家基础教育各层次学校办学条件的有关规定，分别研究、调整和出台适应当地社会经济发展和教育发展需求的中学、小学、幼儿园办学条件标准，并建立相应的制度，严格督促各县加以落实执行。

3、各县负责执行和落实基础教育办学标准

各县（市、区）要按照省级制定的办学条件标准，建立本地中小学、幼儿园办学条件核查制度，尤其要将农村学校、薄弱学校作为核查和整改的重点对象。对于办学条件低于基本要求的学校，要制定出限期改造计划，尽快使区域内所有学校达到合格标准，做好中小学布局调整，通过新建、改建和扩建设一批学校，调整和撤销一批办学条件差、教育质量低、规模过小的薄弱学校。各县要高度重视学生宿舍和学校公共卫生设施建设，改善寄宿学生的食宿条件和学校公共卫生设施条件，使学生宿舍、食堂、厕所等要符合国家建设和卫生标准。同时，各县需要进一步加强初中实验室和图书馆建设，建立实验设备和图书的更新机制，并积极改善学校体育、美育设施。

六、切实加强师资队伍建设

1、不断提高教师的业务素质和素养

（1）提高对基础教育教师的学历要求，建设高质量师资队伍

从世界范围看，初中、小学教师的本科化已经成为一种比较普遍的要求。根据我国教育发展目标，到2020年，小学、初中教师学历将分别达到专科和本科学历，高中一大部分教师达到研究生学历，幼儿园教师达到专科学历。为了不断提高教师队伍的整体素质，除了需要按照2020年的学历目标要求，对基础教育的新

进教师进行严格把关，对于目前学校中 40 岁以上的学历未达标教师，还应通过在职培训等途径使其尽快提升学历和知识水平。在完善教师职业准入制度的同时，面向全社会提供教师资格课程，为逐步实现教师来源多元化奠定基础。

(2) 加强教师培训力度，建立和完善教师教育制度

近几年的课程改革的实践表明，新课程推进的最大制约在于教师的专业水平。在微观的教育领域，任何一所学校都是具体的、独特的、不可替代的。为使教师培训的工作更有针对性，有效推动课程改革，必须加速建立从教师和学校的实际需要出发的“校本培训”制度，通过使教师掌握课程改革精神和必备的教学技能，提高课程改革的成效。

为了提高我国教师队伍的专业素质，基础教育教师队伍建设应在借鉴发达国家教师教育制度的基础上，大力强化质量意识和专业化标准，以质量为抓手，逐步建立和完善相应的教师教育制度，增加对教师队伍建设的投入，为教师提供更多的学习和培训机会，从而全面提升教师队伍的整体素质。

(3) 加强教师职业道德建设

教师直接面对学生，对学生具有广泛而深远的影响，教师良好的师德和人格形象是学生学习的榜样和人格示范。全面落实素质教育和不断提高教育质量，要求中、小学教师队伍建设进一步把师德建设与培养纳入到师资队伍建设的整体计划，并通过有效的监督、评价和奖惩机制，以切实提高教师职业道德素质，大大减少教师严重违法、违纪事件的发生。

2、不断探索农村地区教师队伍建设的途径

(1) 建立跨地区和区域内的教师交流与流动机制，优化城乡教师资源配置

教师既可以在不同级同类学校之间流动，如从小学流向小学、

从初中流向高中等，也可以在各类学校之间跨级流动，如从普通学校流向特殊教育学校，还可以在不同地区的同类学校中流动，如从城市中、小学流向农村、偏远地区或贫困地区中、小学。

近年来，我国义务教育阶段的学龄人口不断减少，使得我国义务教育的教师供求关系矛盾，已由总量短缺逐步转向结构性短缺。针对中西部地区、尤其是西部农村地区义务教育合格教师不足、优秀教师严重缺失的问题，需要尽快制定特殊政策，建立城镇中小学教师到乡村任教的服务期制度，积极鼓励和吸引部分城市及东部地区的中小学教师、尤其是部分优秀教师到农村、贫困地区中小学任教，以解决这些地区义务教育教师数量短缺和结构失衡问题。

（2）全面推行农村教师聘任制

国务院在 2003 年发布的《国务院进一步加强农村教育工作的决定》指出，我国将依法执行教师资格制度，全面推行教师聘任制。目前农村教师聘任制多流于形式，没有起到应有的作用。由于缺少编制，学校想要的教师进不来；又由于缺乏有效的社会保障机制，学校无法淘汰教师。因此，在实行教师聘任制时，应根据各省（自治区、直辖市）的具体情况制定切实可行的实施办法，对教师聘任实行按需设岗、公开招聘、平等竞争、择优聘任、科学考核、合同管理，同时做好农村中小学教职工的定岗、定员和分流工作。

（3）探索和试行大学毕业生支教志愿者制度

在大学毕业生志愿报名的基础上，每年选拔一批优质青年，到西部落后地区、农村初中或小学担任代课教师，一方面增加大学毕业生的就业选择和提供实践锻炼的平台，另一方面，则通过吸纳大批青年知识分子从教，大大改善西部、落后地区、农村的教育面貌和教育质量状况，给我国基础教育事业带来活力和朝气。

七、大力推进中小学信息技术教育

1、各级政府要加强中小学信息化建设

地方各级政府及教育行政部门要充分认识信息技术教育在提高基础教育教学质量、缩小城乡基础教育差距、实现农村基础教育跨越式发展中的重要作用，充分调动社会各方力量，调动企业、学校的积极性，在教育部统一规划指导意见下，为中小学开展信息技术教育和现代远程教育提供数量足够、质量优良的设备、设施、软件和教育资源。

各地也要组织实施好农村中小学现代远程教育工程，充分利用初中计算机教室、小学卫星教学收视点和小学教学点的教学光盘播放设备提高教育质量和水平。

2、加强教育资源和软件开发，加强信息技术教育教师的培养、培训

高度重视中小学信息技术教育，需要进一步加强教育资源和软件开发，做好相关人员的培训工作，做到硬件、软件一起抓。当前存在教育资源不丰富和软件实用性不强的缺陷，要求中小学教育的软件开发既要充分考虑到社会需求、学科的内在规律、学生的接受能力，又要立足教材，不失特色。为此，一方面要求为中小学配备合格的信息技术教师，加强对教师的信息技术的培养、培训，使中小学教师普遍掌握信息技术辅助教学手段。另一方面，要力求实现中小学教育的软件开发人员与学科教师结合，促进信息技术与学科课程的整合。通过大力推进信息技术在教学过程中普遍应用，逐步实现教学内容的呈现方式、学生的学习方式、教师的教学方式和师生互动优势，为学生的学习和发展提供丰富多彩的教育环境和有力的学习工具。

农村中小学信息技术教育要不断拓展功能，积极为农村“三教统筹”、“农科教结合”、农村党员干部教育、扫盲教育、农

民实用技术培训、农村信息化建设、农村精神文明建设等服务。

八、保障弱势儿童少年接受基础教育的权力

1、区别对待、分步实施，做好免费义务教育工作

从落实和谐社会的大局出发，各级政府要把实行免费义务教育作为执政为民、实践“三个代表”重要思想的“民心工程”狠抓落实。做好免费义务教育工作需要区别对待，分步实施。从免费对象来说，应首先照顾一些特困户和老少边穷地区的困难家庭子女，其次是普通困难家庭子女，再到全部适龄儿童。从免费项目来说，可以从书本费、学杂费到全部费用，并可根据各地经济和财力情况逐步到位。

2、完善保障弱势儿童少年接受基础教育的制度

我国社会转型期的教育弱势群体，不仅包括原有的贫困地区农村儿童，还包括残疾儿童少年、女童和流动儿童（农民工子女）等群体。针对弱势人群，应遵循将公共教育资源从富裕流向贫困的原则，充分发挥政府保障弱势人群的教育权利、促进教育公平的功能，通过建立保障弱势儿童少年接受基础教育的制度，使公共教育资源向着处境不利的儿童群体倾斜，以推进社会的公正和教育公平。

——积极推行对接受学前教育、接受普通高中教育的家庭经济困难的农村户口学生实行“两免一补”政策（即免杂费、免书本费、补或助寄宿生的生活费），全面消除基础教育各层次学生因贫失学、辍学现象。

——建立保障残疾儿童少年接受基础教育的制度和工作机制，提高残疾儿童少年基础教育阶段普及程度。

——进一步提高女童初中阶段入学率，在达到基础教育基本要求的基础上，开设适合女童需要的课程，并使得有关助学资金等适当向着女童群体倾斜。

——配合流入地政府做好进城务工就业农民子女接受基础教育工作，对返回原籍就读的学生要及时办理相关的就学手续。

九、构建国家基础教育教育督导新体系，保障基础教育健康、协调、可持续发展

——进一步完善国家教育督导法律与规章体系。

——进一步改进与完善国家教育督导的机构体系，加强国家教育督导体系和机构能力建设。

——建立基础教育均，尤其是义务教育均衡发展督导评估指标体系。定期对地区之间、城乡之间、校际之间、不同学生群体之间基础教育的均衡发展进行督导、评估。

——建立国家教育督导报告制度，形成接受社会监督、社会广泛参与、与社会各界互动的基本教育督导评估新机制。

——进一步完善国家教育督导程序与相关制度建设，从程序和制度上杜绝教育督导的随意性、任意性。

——进一步推进国家教育督导手段的创新，探索并努力实践多样化、求真务实的多种途径，并注重先进技术手段的运用。